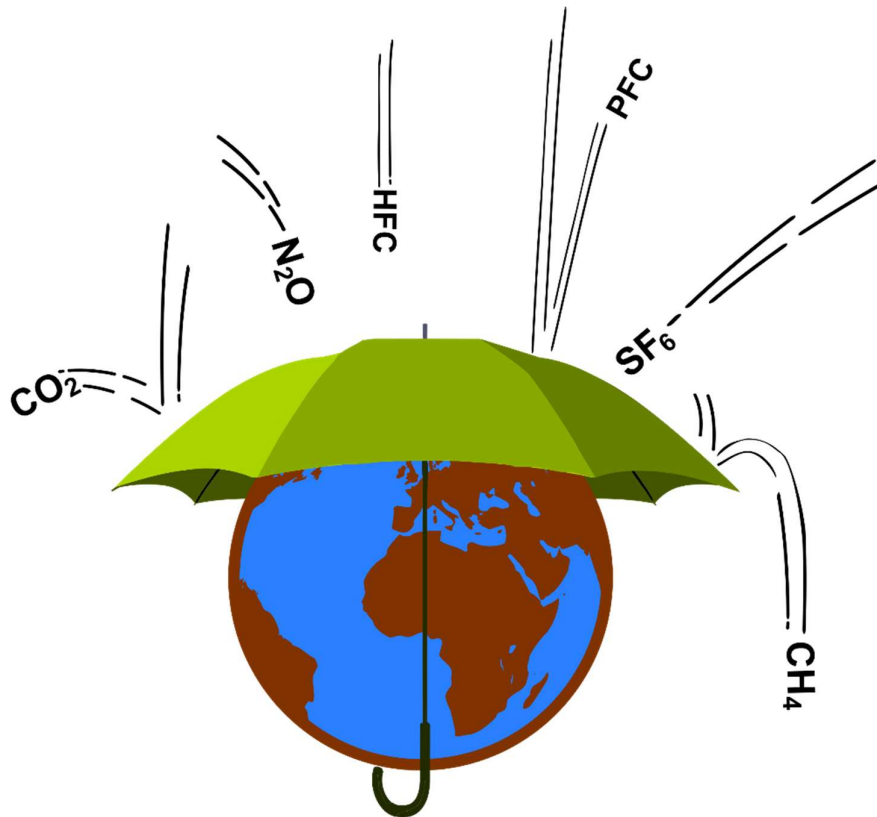




ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËTOR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ
ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ
„ПРЕЗЕМЕНИ МЕРКИ И ПОЛИТИКИ ОД СТРАНА НА
РСМ/НАДЛЕЖНИ ОРГАНИ СО ЦЕЛ УБЛАЖУВАЊЕ НА
КЛИМАТСКИТЕ ПРОМЕНИ“

02 2021 00 10



Скопје, мај 2022 година

СОДРЖИНА

	Страна
Резиме	1 – 4
Основни податоци	5 – 19
Цел, опфат и методологија на ревизијата	20– 23
Ревизорски наоди	24 – 51
Заклучок	51
Препораки	52 – 54
Прилози:	
Прилог бр.1 – Преглед на мерки за ублажување на климатските промени	
Прилог бр.2 – Преглед проекти - Механизам за чист развој во РСМ за период 2009 -2021 година	
Прилог бр.3 – Преглед на реализирани средства согласно Програма за инвестирање во животната средина период 2017-2021 година	
Прилог бр.4 – Преглед на распределба на средства од надоместок за производство на енергија од фосилни горива како наменски дотации на општините во 2019 и 2021 година	
Прилог бр.5 – Преглед на планирани и реализирани средства по Програма за промоција на обновливи извори на енергија и поттикнување на енергетска ефикасност во домаќинствата	
Прилог бр.6 – Преглед на мерки за ублажување на климатски промени преземени од страна на општините за период 2017-2022 год.	
Прилог бр.7 –Преглед на организациона поставеност и човечки капацитети за климатска акција	
Прилог бр.8 –Преглед на спроведени обуки на теми поврзани со климатски промени	
Прилог бр.9 – Забелешки на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор	
Прилог бр.10 – Одговор на забелешки по Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор	

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“

Кратенки користени во извештајот:

Општина – Единици на локална самоуправа
ЕУ – Европска Унија
ЗЕЛС – Заедница на единиците на локалната самоуправа на РСМ
ЗЖС – Закон за животната средина
ИПА – Инструмент за претпристапна помош
КОБ – Климатско буџетско означување
ЛЕАП – Локален акционен план за животна средина
МАНУ – Македонска академија на науките и уметностите
МВП – Платформа за мониторинг и верификација
МЕ – Министерство за економија
МЖСПП – Министерство за животна средина и просторно планирање
МЗШВ – Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство
ММФ – Меѓународен монетарен фонд
МТВ – Министерство за транспорт и врски
НБРСМ – Народна банка на РСМ
ОН – Обединети нации
РСМ- Република Северна Македонија
УХМР – Управа за хидрометеоролошки работи
IPCC - Intergovernmental Panel on Climate Change - Меѓувладин панел за климатски промени
REEP Plus – Регионална програма за енергетска ефикасност за Западен Балкан
EMI – Emission monitoring for industry – Мониторинг на емисии од индустријата
GEF – Global Environment Facility – Глобален фонд за животна средина
GEFF - Green Economy Financing Facilities – Финансирање на зелената економија
UNDP – United Nations Development Programme – Програма за развој на ОН
UNEP United Nations Development Programme – Програма на Обединетите нации за животна средина
UNFCCC - United Nations Framework Convention on Climate Change - Рамковна Конвенција на ОН
WOM – Without measures - Референтно сценарио без мерки
WEM – With existing measures - Сценарио со постојни мерки
WAM – With additional measures - Сценарио со дополнителни мерки
e – WAM – Extended mitigation scenario - Сценарио со проширени мерки за ублажување на климатските промени

*Пасусите во извештајот кои се напишани со букви во „*Italic*“ се однесуваат на одредби кои се уште не се донесени и се составен дел на нацрт верзија на Закон за климатска акција.



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број: 19-822/24

Дата: 13.05.2022 година

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОВЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

РЕЗИМЕ

Извршивме ревизија на успешност на тема “Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел ублажување на климатските промени” за да одговориме на прашањето: **„Дали во РСМ се воспоставени правни и институционални услови за имплементација на донесените мерки и политики кои се однесуваат на ублажување на климатските промени?“**

Ревизијата на успешност е извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2021 година.

Со извршената ревизија и обезбедените докази стекнавме разумно уверување дека:

Воспоставената правна и институционална рамка во Република Северна Македонија не ги обезбедува сите потребни услови за ефикасно и ефективно спроведување и следење на донесените мерки и политики за ублажување на климатските промени и потребно е да се преземат активности на национално и локално ниво за надминување на состојбите.

Со ангажманот и вложените напори на државните институции, прифатени се меѓународни обврски за намалување на ефектот од климатските промени, при што подготвени и донесени се голем број на стратешки, плански и програмски документи на национално и локално ниво. Дефинираните активности за ублажување на климатските промени во наведените документи не се целосно имплементирани и не се следи нивната реализација. Националниот комитет за климатски промени на Република Северна Македонија кој треба да дава насоки за севкупните климатски акции, како и да придонесе кон интеграција на

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 1

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“

активностите во секторските политики, планови и мерки е формиран во 2003 година, но истиот во пракса не функционира односно неговото постоење е од формална природа. Не е воспоставен систем за инвентаризација на емисии на стакленички гасови, додека Национален инвентар на емисии на стакленички гасови е воспоставен од повеќе институции. Поради тоа не постои единствена база на податоци за емисија на стакленички гасови на едно место, што го отежнува нивното користење при изготвување на националните стратешки, плански и програмски документи за климатска акција. Отсуствува функционална поврзаност и координација меѓу институциите на национално и локално ниво при спроведување на мерките и активностите за планирање на политиките за ублажување на климатските промени, како и нивно следење. Недостатокот на финансиски, кадровски и технички ресурси, како битен предуслов за интеграцијата на климатските политики во сите сектори, дополнително придонесуваат да не се постигнат посакуваните ефекти за ублажување на климатските промени.

Со ревизијата на успешност опфативме период започнувајќи од 2017 до 2020 година, при што по потреба беше опфатен и претходен период како и период по завршување на ревизијата до денот на изготвување на овој извештај.

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

Правна рамка, стратешки документи и нивна имплементација

Развојот на правната и стратешка рамка за координирана климатска акција од страна на МЖСПП се одвива со задоцнување од околу 3 години и се уште е во рамките на одредбите од Законот за животната средина. Дел од одредбите во наведениот закон кои се однесуваат на климатските промени, не се во примена и не се преземени активности за негова измена. Подготвена е нацрт верзија на Законот за климатска акција, но истиот се уште не е донесен, што претставува ограничувачки фактор за реализацијата на целите определени со Долгорочната стратегија за климатска акција. Отсуствува механизам за следење на реализацијата на активностите дефинирани во стратешките документи донесени од институциите во однос на емисиите на стакленички гасови. Не се донесени значајни подзаконски акти кои се однесуваат на реализација на целите на енергетска ефикасност, додека Националниот и Акциониот план за климатски промени не се ажурирани, поради што не се создадени услови за ублажување на климатските промени. Иако некои општини имаат донесено стратегии за климатски промени и натаму нивната улога во ублажување на климатските промени е минимална. Поради невоспоставено известување меѓу институциите, при донесувањето на стратешки документи, со кои се определуваат политиката и целите на користење на земјиштето, целите на развојот на стопанството во РСМ,

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 2

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“

искористувањето на природните ресурси и заштитата на животната средина не се земаат во предвид определбите во Националниот план за климатски промени. Кон сето ова се надоврзува и фактот што е поминат долг временски период од формирањето на Националниот комитет за климатски промени на РСМ и не се презентирани документи со кои ќе се потврди неговата улога и учество во контрола и координација на имплементацијата на проекти и прашања поврзани со климатските промени во РСМ.

Мониторинг на климатските промени и координираност на надлежните институции

Од страна на МЖСПП не е воспоставен Национален систем за инвентаризација на емисии на стакленички гасови, кој треба да претставува единствена централизирана база на податоци потребни за подготовка на Националниот инвентар на емисии на стакленички гасови, како и за следење на имплементацијата на планските документи за климатски промени. Изработката и ажурирањето на Националниот инвентар на стакленички гасови се врши од други институции, во рамките на проект, кој е финансиран од GEF и UNDP. Кон ова се надоврзува и фактот дека не е донесен акт од страна на Владата на РСМ со кој ќе бидат утврдени субјектите кои треба да доставуваат податоци потребни за подготовка и формирање на Националниот систем за инвентаризација.

Од аспект на политиките за енергетска ефикасност предвидена е обврска општините да изготвуваат, усвојуваат и реализираат Програми за енергетска ефикасност, годишни планови за нивна реализација, како и да известуваат за спроведените активности во областа. По извршената анализа се утврди дека ограничен е бројот на општини кои ја исполниле наведената законска обврска.

Финансиски, човечки и технички ресурси за вршење на дејноста поврзана со климатски промени

Во законските одредби недостасува јасна дефиниција за климатските финансии и не постои климатско означување на буџетот, односно отсуствува систем на следење и потврдување на ефектите од направените јавни расходи за ублажување на климатските промени. Исто така отсуствува и централизирана база на податоци за проекти кои се во функција на ублажување на климатски промени што значи дека не може да се потврди какви активности се преземени и колку финансиски средства се искористени за таа цел.

Постојат ограничени човечки и технички ресурси за климатски промени кај надлежните институции што влијае врз нивното ефикасно функционирање. Иако се отпочнати одредени активности со зајакнување на кадровските капацитети за управување со климатските промени, сепак постои потреба од забрзување на истите преку организирање на обуки за вработените чии работни активности се непосредно поврзани со активности за климатска акција. Потребна е анализа на

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 3

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“

веќе спроведени обуки со цел да се добие првична слика за подготвеноста на институциите да се соочат со предизвиците за климатска акција, кои се зададени во законските и подзаконските акти. Отсуствуваат функционални софтверски платформи за мониторинг и верификација на енергетската ефикасност и емисиите на CO₂, со што не е овозможено следење на резултатите од преземените активности за постигнување подобра заштеда на енергија и помала емисија на стакленички гасови, кои треба да бидат основа за планирање на идните мерки и активности за климатска акција.

За надминување на констатираните состојби дадени се препораки во извештајот.

Од страна на одговорните лица на Општина Струга, Министерството за економија и Министерство за животна средина и просторно планирање добиени се одговори и мислење на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор, истите се разгледани и констатирано е дека претставуваат известувања со кои се потврдуваат состојбите, образложенија за причините кои довеле до состојбите, како и активностите кои се планира да бидат преземени во иднина.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 4

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“

I. ОСНОВНИ ПОДАТОЦИ

1. Вовед

1.1. Климатските промени и емисијата на стакленички гасови ¹

Зборот „Клима“ доаѓа од грчкиот збор “*κλίμα* (клино)” што значи наклон или инклинација, односно агол под кој сончевите зраци паѓаат на земјата. Клима е повеќегодишен, вообичаено 30 годишен режим на атмосферските услови во еден регион, кое може да се менува во пократки временски периоди. За да се утврди каква е климата на одреден регион потребни се долгогодишни набљудувања и проучувања на сите метеоролошки елементи и појави². Кога режимот на времето ќе се промени во подолг временски период тогаш станува збор за **климатски промени**. Според науката денешните климатски промени се предизвикани од глобалното затоплување односно зголемувањето на просечната температура на планетата Земја. Ова резултира со промени во: количината на дождовите, нивото на водата во морињата, езерата, реките и подземните води, живеалиштата на растителниот и животинскиот свет, што влијае и врз животот на луѓето. Климатските промени всушност се природен процес кој се случува уште од формирањето на нашата планета, но овие промени се интензивирани во последните 100 години како резултат на зголемените човекови активности³. Општо е прифатено дека климатските промени односно глобалното затоплување на или над 2°C ќе има сериозни последици за планетата Земја.

Глобалното затоплување е предизвикано од ефектот на стаклена градина, односно стаклените ѕидови на градината ги пропуштаат светлосните зраци, но кога тие ќе се претворат во топлински тогаш ѕидовите не дозволуваат тие да излезат поради што во стаклената градина станува се потопло. Ѕидовите на стаклената градина на планетата Земја ги претставува атмосферата која ја опкружуваат планетата. Во атмосферата има различни гасови, а некои од нив, како што е јаглерод диоксид (CO₂) има исти својства како стаклените ѕидови на

¹ Извор на информации: Стратегија за климатски промени на ЕЛС Прилеп; www.wikipedia.org.

² Температура, влажност, атмосферскиот притисок, движењата на воздушните маси и други атмосферски појави.

³ Човекови активности кои допринесуваат за климатски промени: користењето на фосилни горива, транспорт, индустриски процеси, загревање и ладење на објекти, непланско сечење на дрвјата, користењето на огревно дрво како начин на затоплување, зголемената емисија на метан во земјоделството, урбанизација на градовите, екстензивната потрошувачка на енергија и слични активности.

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“**



стаклената градина и ја задржуваат топлината на планетата. Освен јаглеродниот диоксид (CO₂) други гасови кои предизвикуваат ефект на стаклена градина произведени од човековите активности се метанот (CH₄), азотен оксид (N₂O), флуоро – водороден јагленород (HFC), перфлуорокарбонати (PFCs) и сулфур хексафлуорид (SF₆).

Колку е поголема концентрацијата на овие гасови толку повеќе топлината останува заробена во атмосферата која ја опкружува планетата. Стакленичките гасови кои се создаваат природно и се во соодветна концентрација се корисни за планетата Земја бидејќи ја одржуваат нејзината температура на постојано ниво и овозможуваат услови за живот. Но кога нивната концентрација ќе се зголеми, ефектот од стаклената градина ќе се зајакне, а температурите ќе растат многу брзо и високо.

Ефект на стаклена градина

Емисиите на стакленички гасови по сектори во периодот од 1990 година до 2016 година е прикажан во следниот табеларен преглед⁴:

Емисии и понори на стакленички гасови по сектори (во Gg CO₂ - eq)⁵

Сектор	1990	2000	2005	2014	2015	2016
Енергетика	9.648,9	9.757,9	9.251,1	8.051,3	7.701,3	7.449,3
Индустриски процес и користење на производи	932,2	888,4	861,7	886,2	790,5	858,0
Земјоделство (без шумарство и други употреби на земјиштето)	1.490,4	1.249,6	1.204,1	1.131,5	1.159,4	1.193,2
Шумарство и др. употреби на земјиштето	- 207,0	10.441,4	- 1.522,1	- 3.597,4	- 1.625,4	- 2.090,1
Отпад	406,7	412,7	435,2	574,3	596,7	610,2
Вкупно (вклучително со Шумарство и други употреби на земјиштето – Нето емисии)	12.271,2	22.750,0	10.230,0	7.045,9	8.622,5	8.020,6
Вкупно (без шумарство и други употреби на земјиштето)	12.478,2	12.308,6	11.752,1	10.643,3	10.247,9	10.110,7

⁴Извор на информации: Трет двогодишен извештај издаден во 2020 година

⁵ 1кт=1000т=1Gg.CO₂ - eq = еквивалент на јаглерод диоксид - Total Greenhouse Gas Emissions

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 6

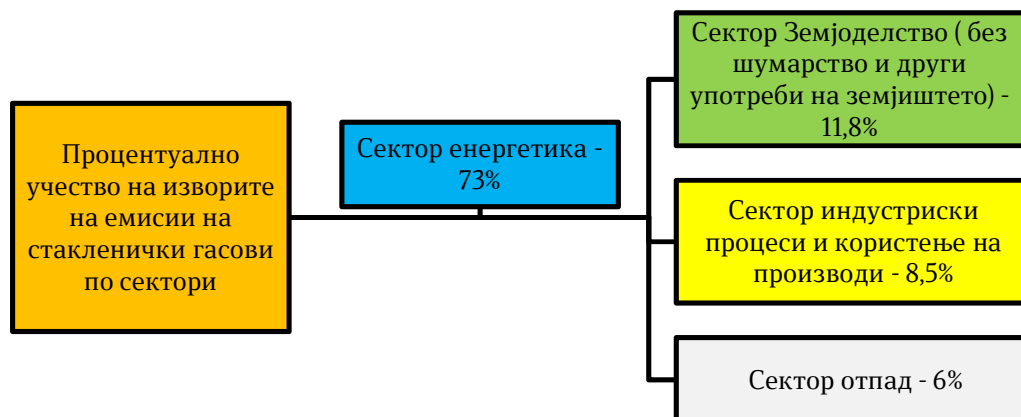
1. _____
2. _____
3. _____

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“

1.2. Климата и климатски промени во РСМ

Географската поставеност на РСМ ја дефинира централната долина на реката Вардар и високите планински масиви по должината на нејзините граници: Динарскиот планински венец во западниот и централниот дел на земјата и Родопскиот планински венец во источниот дел. Околу два проценти од површината на државата е покриена со вода. Земјата има 35 големи и мали реки, 3 природни езера и 50 вештачки езера. Земјата се наоѓа на раскрсница меѓу две главни климатски зони и тоа медитеранската и континенталната клима. Шумите покриваат 40% од земјата, а ливадите и пасиштата 24%. Околу 17% од земјиштето е обработливо, а 1% е со повеќе сезонски насади ⁶.

Согласно Третиот двогодишен извештај за климатски промени издаден во август 2020 година⁷, учеството на поединечните сектори во емисиите на стакленички гасови во РСМ е прикажан на следниот графички преглед:

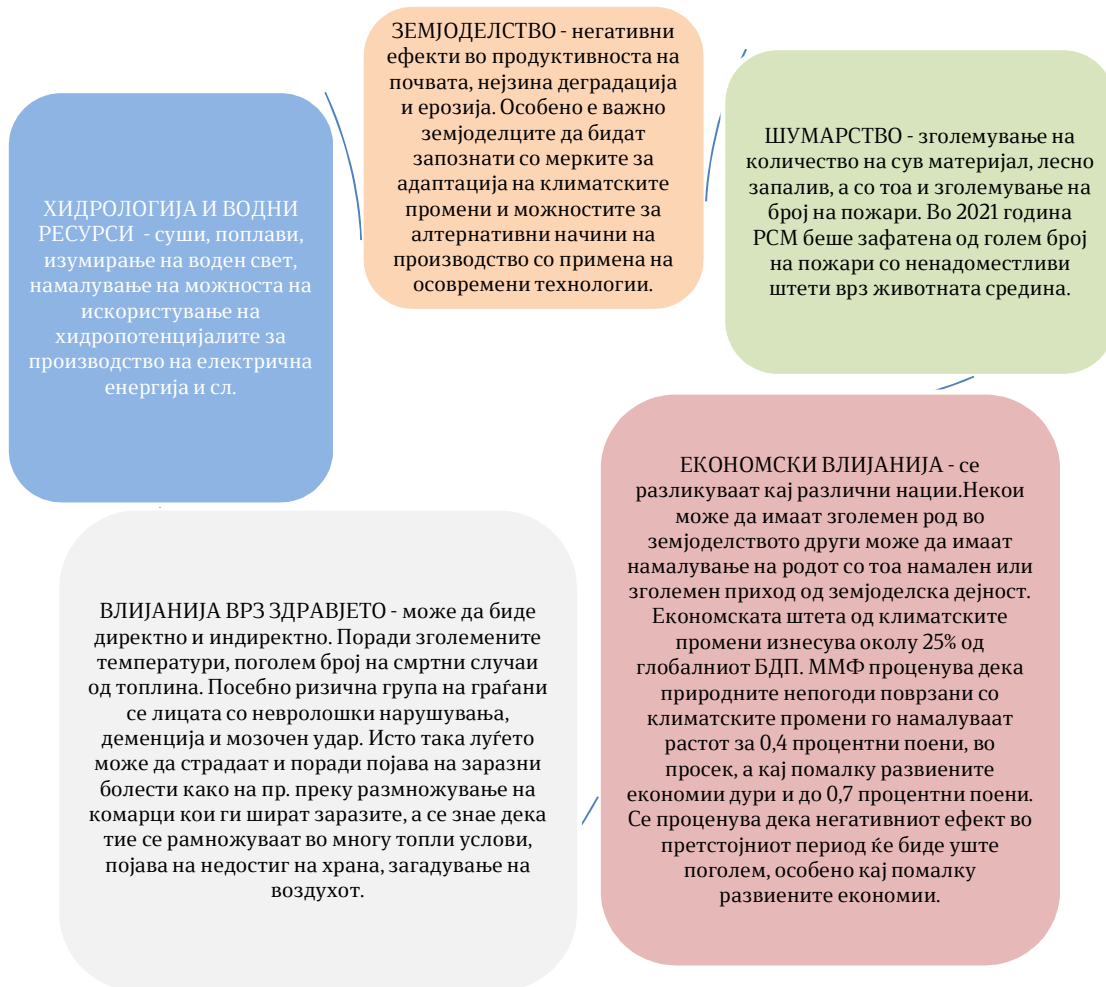


Учество на секторите во емисии на стакленички гасови во РСМ

⁶ Извор на информации: Стратегија за животна средина и климатски промени 2014-2020 година
⁷<https://api.klimatskipromeni.mk/data/rest/file/download/2a5f8ca32f7b42d64a5e739de2366713e12272be8e51fb5a30a9ce58e47b4a43.pdf>

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“**

Во продолжение неколку примери за тоа како климатските промени влијаат врз одделни сектори во секојдневието:



Влијание на климатските промени

Посочените графички прикази и информации се значајни за да се објасни дека на климатските промени може да се влијае, но потребно е да се идентификуваат главните чинители во емисијата на стакленички гасови по сектори во земјата и нивното влијание врз секојдневниот живот. Овие два сегменти се многу значајни за климатската акција како на национално така и на локално ниво за да се пронајде одговор за натамошно постапување.

Во борбата со климатските промени постојат два комплементарни можни одговори: **ублажување** на климатските промени и **адаптација** кон нив. Пристапот насочен кон ублажување, се однесува на политики и мерки за

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 8

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“**

намалување или спречување на емисијата на стакленички гасови, додека под адаптација се подразбираат политики и мерки за прилагодување кон климатските промени преку предвидување на несаканите ефекти и делување за да се спречи или минимизира штетата истовремено⁸. Во подготвените акти на национално и локално ниво креирани и развиени се повеќе политики и мерки за ублажување и адаптација на климатски промени по сектори. Во РСМ за ублажување на климатските промени анализирани се 46 мерки, од кои 32 мерки се однесуваат на секторот енергетика, 10 мерки во секторот земјоделство, шумарство и други употреби на земјиштето и 4 мерки во секторот отпад⁹ (Прилог бр.1). Покрај овие мерки кои можат да се квантифицираат, развиени се и други т.н. „овозможувачки мерки“, кои не можат да се квантифицираат, а се дел од Долгорочната стратегија за климатска акција. Проценките за ефектите на креираните мерки во националните документи се прикажува преку проекции за емисиите на стакленички гасови за во иден период. За таа цел се развиваат сценарија (WOM, WEM, WAM и e-WAM):

WOM	WEM	WAM	e-WAM
• сценарио со проекција на емисиите на стакленички гасови без мерки	• сценарио со проекција на емисиите на стакленички гасови со постојните мерки	• сценарио со проекција на емисиите на стакленички гасови со дополнителни мерки и е најамбициозно сценарио	• проекција на емисиите на стакленички гасови со проширени мерки за ублажување на климатските промени

Сценарија за ублажување на климатските промени

Во рамки на проекти, МЖСПП има изработено единствена комуникациска платформа www.klimatskipromeni.mk во која се содржани разни содржини од аспект на правната рамка, стратешки документи, планови и друга документација. Во изминатиот период оваа платформа е надградена со посебна алатка за пристап на корисници со посебни потреби.

Од страна на невладини институции спроведени се истражувања на перцепцијата на јавноста за климатските промени и резултатите од истите покажуваат неинформираност на граѓаните за значењето на климатските

⁸ Овие дефиниции се дел од нацрт Законот за климатска акција

⁹ Детални податоци за видовите на мерки за ублажување на климатските може да се видат во актите објавени на веб страната на МЖСПП – www.klimatskipromeni.mk

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 9

1. _____
2. _____
3. _____

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“

промени, но и незаинтересираност на домаќинствата за да ги сменат своите навики¹⁰. Освен невладините организации за перцепцијата на климатските промени, слично истражување има направено и МЖСПП заедно со UNDP, од кое произлезен е заклучок дека климатските промени се трета закана за општеството.

1.3. Меѓународни активности за заеднички акција во борбата со климатските промени

Како одговор во борбата со климатските промени со цел да се стабилизираат концентрациите на стакленички гасови кои предизвикуваат ефект на стаклена градина, во изминатиот период преземени се повеќе меѓународни активности:



Според последниот извештај на Светската метеоролошка организација нивото на CO₂ бележи пораст во однос на просечната стапка на раст во последната деценија и покрај привремениот пад на емисиите, за време на затворањето поради светската пандемија предизвикана од КОВИД – 19 вирусот. Оваа состојба влијае негативно на исполнување на целите на Парискиот договор во 2015 година, односно води кон зголемување на температурите далеку над целите предвидени во договорот. На оваа тема е разговарано и на 26-тата Конференција за климатски промени, која се одржа во ноември 2021 година во Глазгов, Шкотска, каде присуствуваа претставници на 200 земји од светот меѓу кои и РСМ.

Во контекст на меѓународните преземени обврски во 2021 година, РСМ е првата земја од Западен Балкан која по станувањето членка на Powering Past Coal

¹⁰ Извор на информации: www.meta.mk

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“**

Alliance – Алијанса за напуштање на јагленот¹¹ се обврза за напуштање на употребата на јагленот до 2030 година.

1.4. Активности на полето на климатските промени во РСМ

Согледувајќи го значењето на климатските промени и потребата да се преземат итни активности за нивно ублажување РСМ се вклучи во глобалната борба против климатските промени и ги ратификуваше следните меѓународни договори:

- ✓ 1997 година ја ратификуваше Рамковната конвенција на Обединетите нации за климатски промени (UNFCCC)¹²,
- ✓ 2004 година го ратификуваше Протоколот од Кјото¹³ (механизмот за чист развој е единствениот флексибилен механизам до кој РСМ има пристап),
- ✓ 2015 година го потпиша, а во 2017 го ратификува Парискиот договор¹⁴ и
- ✓ 2019 година го ратификуваше Амандманот од Доха на Протоколот од Кјото¹⁵.

Во однос на своите меѓународни обврски за мониторинг, известување и верификација, РСМ има подготвено и доставено значителен број на документи (планови, извештаи, национален инвентар, национални придонеси за климатски промени) и покрај тоа што државата е страна на UNFCCC, но не е дел од државите кои се вклучени во Анекс I на Рамковната конвенција на Обединети нации. Тоа значи дека РСМ нема квантифицирани обврски во однос на намалувањето на емисиите на стакленички гасови. Во 2021 година, по усвојувањето на Ревидираниот Национален утврден придонес, државата ќе има обврска да ги спроведува мерките и политиките предвидени во истиот¹⁶. На следната слика претставени се дел од документите кои се подготвени/доставени до меѓународните договорни страни за периодот 2003-2020 година.

¹¹ Алијансата за напуштање на јагленот вклучува 132 членови од кои 18 европски и 5 неевропски влади. Половина од фабриките за јаглен во ЕУ се затворени или планирани да се затворат пред 2030 година, во услови на зголемени цени на јаглерод и проширување на обновливи извори. Анализата покажува дека до 2025 година, сите постројки за јаглен во ЕУ ќе бидат неконкурентни во споредба со обновливите извори. Оваа промена дополнително ќе се забрза благодарение на новата цел на ЕУ за климата во 2030 година и зголемувајќи ја растечката улога на блокот во забрзувањето на исфрлувањето на јаглен на глобално ниво.

¹² Службен весник на РМ број 61/97

¹³ Службен весник на РМ број 49/04

¹⁴ Службен весник на РМ број 161/2017

¹⁵ Службен весник на РСМ број 152/19

¹⁶ Извор на информација: Долгорочната стратегија за климатска акција

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“**

Национални планови <ul style="list-style-type: none">• Прв национален климатски план, 2003 година• Втор национален климатски план, 2008 година• Трет Национален климатски план, 2014 година
Двогодишни извештаи <ul style="list-style-type: none">• Прв двогодишен извештај за климатски промени, 2015 година• Втор двогодишен извештај за климатски промени, 2017 година• Трет двогодишен извештај за климатски промени, 2020 година
Национални придонеси <ul style="list-style-type: none">• Национални придонеси за климатски промени, 2015 година (INDC)• Ревидиран национален утврден придонес кон договор од Парис, 2021 година

РСМ при националните известувања за емисиите на стакленички гасови кон UNFCCC ја применува методологијата на Меѓувладиниот панел за климатски промени (IPCC)¹⁷.

1.5. Институционална рамка опфатена со ревизијата

Креирањето на мерки и политики кои ќе бидат во функција на ублажување на климатски промени претставува сериозен предизвик за голем број на институции (владини и невладини), бара вклученост на секое ниво (централно и локално), свесност и познавање на обичниот граѓанин за тоа што преставуваат климатски промени и како тие може да влијаат врз квалитетот на секојдневниот живот. Со ревизијата беа опфатени следните институции:

¹⁷ Ова тело е основано од ОН во 1988 година од страна на Програмата на Обединетите нации за животна средина (UNEP) и Светската метеоролошка организација (WMO) со првична цел да подготви сеопфатен преглед и препораки за состојбата на знаењето на науката за климатските промени, нивното влијание во социјалната и економска сфера како и потенцијални стратегии за одговор и елементи за вклучување во идна меѓународна конвенција за клима. До сега ова тело има подготвено 5 циклуси на оценки и извештаи, а неговите извештаи играат клучна улога во UNFCCC. Шестиот извештај за проценка треба да биде издаден во 2022 година. Во негови рамки формирани се четири работни групи од кои ја издвојуваме Работната група за национални инвентари на стакленички гасови (TFI - The task force on National Greenhouse Gas Inventories). Оваа група развива и усовршува меѓународно договорена методологија и софтвер за пресметување и известување за националните емисии и отстранување на стакленички гасови.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 12

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“

- **Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП)** како орган на државната управа ја има најзначајната улога во делот на заштита и унапредување на животната средина. Помеѓу бројните надлежности кои ги врши, МЖСПП треба да: презема мерки и активности за заштитата на животната средина, да подготвува национален план за климатски промени, да прави анализа и проекции на емисијата на стакленички гасови за нивно намалување, да прави економска анализа на предлогот на мерките за спречување на причините и за ублажување на климатските промени, да го подготвува инвентарот на стакленички гасови, да ја следи состојбата за имплементацијата на планските документи за климатски промени, да врши надзор од негова надлежност и друго. МЖСПП е предводник во климатските активности и е Националната точка за контакт на UNFCCC и Национален орган за спроведување на Протоколот од Кјото.

- **Министерството за економија (МЕ)** е надлежен орган за следење на состојбите на економската политика и нејзините влијанија во областа на производството, трговијата, туризмот, угостителството, експлоатација на минерални сировини, енергетика и друго. Во рамките на МЕ воспоставен е Секторот за енергетика кој има надлежности да предлага, имплементира и следи мерки и политики за заштеда на енергијата, енергетската ефикасност, користење на обновливи извори на енергија и биогорива. Реализацијата на надлежностите и активностите на наведениот сектор се од големо значење за намалување на емисиите на стакленички гасови во секторот енергетика¹⁸ имајќи го предвид фактот дека токму овој сектор има најголемо учество во создавањето на овие гасови.

- **Министерството за транспорт и врски (МТВ)** ги врши работите што се однесуваат на патниот, железничкиот, воздушниот сообраќај и нивната инфраструктура, како и други видови на транспорт и инфраструктура и работи утврдени со закон. Секторот транспорт како дел од енергетиката има значително влијание во создавањето на емисии на стакленички гасови.

- **Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ)** ги врши работите што се однесуваат на земјоделството, шумарството и водостопанството, користењето на земјоделското земјиште, шумите и

¹⁸ Производството на електрична енергија во земјата е базирано на експлоатација на домашниот лигнит, јаглен, увезените течни горива, природниот гас, хидропотенцијалот и дрвната биомаса. Во секторот енергетика емисиите на јаглерод/јаглерод диоксид (C/CO₂) е од употребата на лигнит, природен гас и мазут, емисиите на сулфур диоксид (SO₂) од лигнит и мазут, емисиите на азот диоксид (NO₂) од лигнит, како и фугитивните емисии на метан (CH₄) од експлоатацијата на домашниот јаглен.

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“

другите природни богатства, заштитата на добитокот и растенијата од болести и штетници проучувањето и истражувањето на метеоролошките, хидролошките и биометеоролошките појави и процеси и врши други работи утврдени со закон. Овој сектор исто така има значително влијание во создавањето на емисии на стакленички гасови, но е и еден од најранливите сектори подложни на климатските промени.

- **Агенција за енергетика** е основана за поддршка во спроведувањето на енергетската политика во државата. Нејзини надлежности се да учествува во подготовка на среднорочни и долгорочни стратегии и развојни планови и програми од областа на енергетиката соработува со надлежното министерство, подготвува предлози на законски, подзаконски акти и технички прописи од областа на енергетиката, подготвителни и координативни активности за имплементација на инвестициони проекти како и регионална соработка и координација на регионални проекти. Освен овие надлежности, Агенцијата дава мислења за програмите за енергетска ефикасност кои општините треба да ги донесуваат на секои три години.
- **Општините** меѓу другите законски надлежности се должни да доставуваат до Агенција за енергетика - Програми за енергетска ефикасност на секои три години, а согласно законот за животната средина да подготвуваат Локален акционен план за животна средина во кој ќе бидат предвидени мерки за зголемување на енергетската ефикасност.
- **Заедница на единиците на локалната самоуправа на РСМ (ЗЕЛС)** – е непрофитна организација на општините и Градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа во која општините се здружуваат доброволно и на рамноправна основа, заради заштита и унапредување на заедничките интереси.
- **Македонска академија на науките и уметностите (МАНУ)** како највисока научна и истражувачка институција во државата која работи на стратешко и фундаментално истражување, планирање и советување на државните институции има надлежности и на полето на климатските промени. Имено, во рамките на МАНУ како научна единица, формиран е **Истражувачкиот центар за енергетика, информатика и материјали** кој ги врши истражувањата во енергетиката, животната средина, биоинформатиката и материјалите. Освен надлежноста за која што е првично формиран овој центар, преку својот стручен кадар во рамките на проектна активност вклучен е во подготовка на информациите за емисии на стакленички гасови кои се од исклучително значење за исполнување на обврските од Рамковната Конвенција на Обединетите нации.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 14

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“

- **Управата за хидрометеоролошки работи (УХМР)** во својот делокруг на работење врши хидролошки и метеоролошки работи кои опфаќаат активности поврзани со развојот и функционирањето на хидролошкото следење, истражувањата на атмосферата, почвата, климата и водните ресурси, против градобијната одбрана и работите на примената на хидрологијата и метеорологијата. УХМР е институција во РСМ која располага со климатски податоци. УХМР своите законски надлежности ги врши согласно програми, донесени од страна на Владата на РСМ, по предлог на МЗШВ. Ги извршува и координира и меѓународните обврски на државата, во областа на хидрометеоролошката дејност. УХМР ја претставува државата пред Светската метеоролошка организација чија што членка е нашата држава.

- **МилеуCONTACT Македонија** е непрофитна организација, која поддржува иницијативи на организациите на граѓанското општество за животната средина, природата и одржливиот развој. Од септември 2012 година е овластена од страна на Американската агенција за меѓународен развој (USAID) да ја започне програмата насловена како „USAID – Општински стратегии за климатски промени“.

1.6. Законска регулатива

Правната рамка за климатските промени во РСМ е определена во повеќе стратешки, законски и подзаконски акти од областа на животната средина, но истата е интегрирана и во други законски и подзаконски акти кои се однесуваат на енергетика, отпад, транспорт, квалитет на воздух, урбанистичко планирање, но и на родова еднаквост. Истата може да ја презентираме преку следниот графички приказ¹⁹ :

¹⁹На следниот линк е објавена правната и институционална рамка за климатски промени:
www.klimatskipromeni.mk

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“



Интегрираноста на климатските промени во значајни сектори чија цел е ублажувањето на климатските промени како планирани/преземени мерки од страна на надлежните министерства за овие сектори може да се разгледува преку следните закони, подзаконски и стратешки акти:

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 16

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“



1.7. Финансиски средства за ублажување на климатските промени

1.7.1. Национално финансирање

Во националната законска регулатива отсуствува јасна дефиниција за **климатските финансии**, но според експертите во областа истите може да се дефинираат како обезбедени ресурси со кои се финансираат трошоците за транзиција кон економија со ниско ниво на јаглерод и економија и општество “отпорно” на климатски промени²⁰. Тие ги опфаќаат финансиските ресурси (јавни и приватни, домашни и меѓународни) специфични или релевантни за климатските промени. Поконкретно ова вклучува финансиски ресурси кои се наменети за:

- намалување на емисиите и подобрување на состојбите на стакленичките гасови;
- намалување на ранливоста, одржување и зголемување на отпорноста на човечките и еколошките системи кон негативни влијанија на климатските промени;
- стратегии, планови и политики за климатска отпорност и за ниски емисии;
- климатски истражувања и системи за мониторинг на климата и градење на капацитети и технологија за климатски промени.

²⁰ Извор на информација: интернет истражување

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“**

Од анализата на законската регулатива и обезбедените податоци од субјектите опфатени со ревизија, утврдивме дека голем дел од активностите кои се однесуваат на подготовка на стратешките документи, националните плански и акциски документи и извештаи се изработени во рамките на проекти, кои најчесто се финансирани од меѓународни донатори. Инвестиции кои се однесуваат на ублажување на климатските промени се финансираат и преку програми на министерствата и општините, со донесување на Одлуки од Влада на РСМ, но и со обезбедување на заеми.

Со цел да се одговори на влијанието на климатските промени врз ценовната и финансиската стабилност, централните банки во светот во изминатиот период посветуваат повеќе внимание на зелените финансии. НБРСМ има пристапено кон меѓународната мрежа за зелени финансии во која членуваат централни банки и супервизорски тела, со што таа е дел од платформата преку којашто државата е активно вклучена во сите нови меѓународни иницијативи на ова поле. Според анкетните истражувања на НБРСМ спроведени во 2021 година постигнат е напредок во позитивна насока на банките за „зелените финансии“, односно во 2017 година 46% од централните банки ги гледаат зелените финансии како дел од нивниот мандат, додека во 2021 година овој процент е зголемен на 63%. И покрај споменатиот напредок во искажаната определба кон „зелените финансии“, сепак анализите покажуваат дека учеството на зелените кредити кај домашните банки е само 2,5% од вкупните кредити или 150 милиони евра. Околу една четвртина од овие кредити се финансирани преку наменски кредитни линии од меѓународните финансиски институции. Околу 70% од банките одобруваат кредити за проекти коишто имаат позитивно влијание врз животната средина, додека околу 43% од банките имаат воспоставено и формален систем на идентификување зелени проекти. Согласно добиените информации ревизијата истакнува дека преку Програмата за финансирање на зелената економија (GEFF) на Европската банка за обнова и развој, во Западен Балкан се обезбедени финансии за секторот за домување како и за бизниси кои обезбедуваат енергетска ефикасност и енергетски обновливи производи и услуги за домаќинствата. Вкупниот обем на кредитната линија во Западен Балкан, имено во Албанија, Босна и Херцеговина, Косово, Црна Гора, Србија и РСМ, изнесува 85 милиони евра. GEFF во Западен Балкан се спроведува во рамките на Регионалната програма за енергетска ефикасност за Западен Балкан²¹ и е поддржан од грант од ЕУ Инвестиционата рамка за Западен Балкан и Австриското Сојузно Министерство за финансии. Во РСМ финансирањето преку GEFF се одвива преку 4 домашни комерцијални банки кои доделуваат кредити за финансирање на инвестирање во зелени проекти²².

²¹ Regional Energy Efficiency Programme for the Western Balkans - REEP Plus

²² Извор на информации: <https://www.nbrm.mk>

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“**

1.7.2. Меѓународно финансирање

РСМ добива значителна финансиска поддршка за градење на човечки, технички и технолошки ресурси од меѓународни донатори. Имајќи во предвид дека РСМ не е вклучена во Анекс 1 на UNFCCC, МЖСПП има обврска да доставува информации за добиената помош, поради што изготвува и доставува двогодишни извештаи до UNFCCC. Во таа насока информациите од извештаите прикажуваат дека во периодот 2014 – 2017 година за директно влијание на ублажување на климатските промени како меѓународна помош добиени се 114 милиони УСД од различни извори²³, додека во периодот од 2018 до 2019 година добиени се 25.1 милиони УСД²⁴, од кои 8.3 милиони УСД се наменети конкретно за ублажување на климатски промени додека 6.8 милиони УСД се наменети за ублажување и адаптација кон климатските промени. Во следните графички прикази се презентирани информации за добиената финансиска поддршка во 2018 и 2019 година по извори на средства²⁵.



²³ ЕУ, ИПА – Програма за прекугранична соработка, Програма на заедниците на ЕУ, GEF, UNDP, KfW и Европската банка за обнова и развој.

²⁴ Поради неспоредливост на податоците не може да се прикаже трендот на добиената финансиска поддршка во периодот опфатен со ревизијата.

²⁵Извор на информации : Трет двогодишен извештај за климатски промени.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 19

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“**

II. ЦЕЛИ, ОПФАТ И МЕТОДОЛОГИЈА НА РЕВИЗИЈА

1. Цели на ревизијата

1.1. Целта на ревизијата на успешност е да се даде оценка дали во РСМ се создадени услови за ефективна и ефикасна реализација на донесените мерки и активности за ублажување на климатските промени од страна на надлежните институции, како и институционалната подготвеност за климатска акција.

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:

- создавање на поволни услови за имплементација на стратешките и плански документи од страна на надлежните институции, кои го уредуваат управувањето со климатската акција;
- подобрување на плански активности и редовно известување од страна на надлежните институции за климатските активности, со цел ненавремено имплементирање на мерките и активностите за намалување на емисиите на стакленички гасови;
- преземање на иницијативи и активности за создавање на предуслови за непречено функционирање на Национално тело кое ќе биде задолжено за контрола и координација на имплементацијата на проекти и прашања поврзани со климатска акција;
- поголема координираност на институциите на централно и локално ниво во остварување на националните стратешки цели насочени кон ублажување на климатските промени преку подготовка на сообразни подзаконски акти и нивна имплементација;
- подобрување на комуникацијата и координацијата меѓу надлежните институции при подготовката на инвентарот на стакленички гасови и воспоставување на систем за инвентаризација на емисија на стакленички гасови;
- обезбедување на повеќе финансиски средства за активности кои имаат цел за намалување на влијанието на климатски промени на централно и локално ниво и зголемување на активностите за промоција на проекти кои за резултат имаат намалување на емисиите на стакленички гасови;
- ставање во употреба на изработените софтвери кои ќе овозможат следење на спроведените проекти за ублажување на климатските промени и постигнатите резултати како основ за планирање на идните мерки и активности за климатска акција;
- подобрување на состојбата со кадровските капацитети и нивна едукација од областа за климатска акција и

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 20

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“**

- подигнување на јавната свест за штетните ефекти кои ги предизвикуваат климатските промени и потенцијалните можности за ублажување на последиците од климатските промени врз здравјето и животот на луѓето и животната средина.

Ревизијата на успешност на тема: „Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежните органи со цел ублажување на климатските промени“ е извршена согласно Годишната програма за работа на ДЗР за 2021 година. Целта на ревизијата е да се даде одговор на прашањето:

„Дали во РСМ се воспоставени правни и институционални услови за имплементација на донесените мерки и политики кои се однесуваат на ублажување на климатските промени?“

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

- Правна рамка, стратешки документи и нивна имплементација;
- Мониторинг на климатските промени и координираност на надлежни институции и
- Финансиски, човечки и технички ресурси за вршење на дејноста поврзана со климатски промени.

2. Опфат на ревизија

2.1. Со ревизијата на успешност беа опфатени следните субјекти:

- Министерство за животна средина и просторно планирање;
- Министерство за економија;
- Министерство за транспорт и врски;
- Министерство за земјоделство шумарство и водостопанство;
- Агенција за енергетика;
- Управа за хидрометеоролошки работи;
- Македонска академија на науки и уметности;
- Заедница на единиците на локалната самоуправа на РСМ;
- Општини: Град Скопје, Битола, Велес, Кавадарци, Крива Паланка, Куманово, Прилеп, Струга, Струмица, Тетово и Штип и
- Невладина организација- Милеуиконтат Македонија.

2.2. Изборот на општините е направен врз основа на расположливите податоци за општините кои имаат издадени Б - интегрирани еколошки дозволи на инсталации кои емитуваат материи штетни за животната средина, животот

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 21

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“**

и здравјето на луѓето, како и податоци за распределбата на доделените субвенции на корисници, согласно програмите на МЕ.

2.3. Со ревизијата на успешност опфативме период започнувајќи од 2017 до 2020 година, при што по потреба беше опфатен и претходен период како и период по завршување на ревизијата до денот на изготвување на овој извештај. Проширување на временскиот период произлезе од потребата за согледување на состојбата и влијанието на активностите од проектите кои се започнати во претходен период, како и информирање за актите кои се подготвени, а се уште се во нацрт верзија.

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 ревизија на успешност преставува објективна и систематска проверка на докази со цел обезбедување на независна проценка на ефективноста и ефикасноста на активностите преземени од страна на надлежните институции за создавање услови за ублажување на климатските промени.

3.4. Заклучоците од оваа ревизија на успешност ќе придонесат за зголемување на ефективноста и ефикасноста на политиките, мерките и активностите донесени на национално и локално ниво за управување со климатските промени, подобрувања во делот на известување за стакленичките гасови, комуникација и координација меѓу институциите, како и зголемување на расположливи ресурси за ублажување на климатските промени.

3.5. При вршење на ревизијата го следевме системски ориентираниот пристап кој е насочен кон проверка на функционирање на системите на управување, односно дали системите се воспоставени и истите правилно функционираат. 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.

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;

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 22

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“**

- проверка на документација;
- пребарување на стручна литература;
- разговори/интервју;
- интернет истражувања;
- анализа на податоци и
- присуство на семинари и презентации.

3.7. Ревизијата на успешност е извршена во периодот од 27.06.2021 до 09.03.2022 година, од тим на Државниот завод за ревизија во состав:

3.8. Резултатите од спроведената ревизија на успешност беа презентирани на завршен состанок на ден 09.03.2022 година.

На ден 03.05.2022 година и 09.05.2022 година, од страна на одговорните лица на Општина Струга, Министерството за економија и Министерство за животна средина и просторно планирање добиени се одговори и мислење на Нацрт извештајот на овластениот државен ревизор. Одговорите/мислењето се однесуваат на целиот извештај и поединечно на точките 1.1. и 3.5. од извештајот. Истите се разгледани и констатирано е дека претставуваат известувања со кои се потврдуваат состојбите, образложенија за причините кои довеле до состојбите, како и активностите кои се планира да бидат преземени во иднина.

3.9. Прелиминарното истражување беше спроведено во МЖСПП, МЕ, УХРМ и МАНУ и насочено кон повеќе области заради стекнување информации за воспоставени правни и институционални услови за имплементација на донесените мерки и политики кои се однесуваат на ублажување на климатските промени. При тоа, како значајни области за проучување ги утврдивме следните: законската и подзаконската рамка, стратешки документи и нивна имплементација, следењето на климатските податоци и координираност меѓу надлежните институции, како и обезбедените финансиски, човечки и технички ресурси за климатска акција.

Од заклучоците кои произлегоа од прелиминарните истражувања, оценивме за потребно да ја спроведеме ревизијата на успешност со цел преку дадените препораки произлезени од оваа ревизија да обезбедиме додадена вредност во насока на ублажување на климатските промени.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 23

III. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

1. Правна рамка, стратешки документи и нивна имплементација

1.1. Законска рамка и стратешки документи

Националната правна рамка со која се дефинираат активностите и мерките за намалување на влијанието на климатските промени е определена во неколку закони, стратешки и плански документи, кои веќе беа прикажани во графичкиот приказ во точката 1.6. Од анализата на правната рамка која го регулира начинот на дејствување на институциите во насока на управување со климатските промени ги утврдивме следните состојби:

Министерство за животна средина и просторно планирање

Во мај 2015 година, МЖСПП има донесено Стратегија за животна средина и климатски промени, со која се дефинираат целите и приоритетите на политиките во областите за животна средина и климатските промени за периодот од 2014 до 2020 година. Во Стратегијата се определени насоки за постигнување на целите, преку надградување на постојниот систем, поддршка и проширување во други секторски политики. Анализирајќи ја содржината на донесената Стратегија и акциониот план за нејзина имплементација утврдивме дека дел од реализираните активности, не се во согласност со утврдената временска рамка за нивно спроведување, а дел од целите предвидени во мерката за спроведување на законодавството не се реализирани. Оваа состојба се однесува на следното:

- Развојот на правната и стратешка рамка за координирана климатска акција се одвива со задоцнување од околу 3 години. Имено, нацрт верзија на Закон за климатска акција е изработен на крајот на 2020 година, а Долгорочната стратегија за климатска акција со акциски план е усвоена од Владата на РСМ во август 2021 година²⁶, но истите согласно Стратегијата требало да бидат развиени во периодот од 2016 до 2018 година. Законот за климатска акција до периодот на изготвување на овој извештај, се уште не е усвоен. Наведените активности за креирање на правна рамка за климатска акција се реализирале како проектна²⁷, а не редовна активност на МЖСПП. Ако се има во предвид дека активностите во проектите се водени по точно утврдена временска рамка, укажуваме дека тоа може да биде причина за ненавремено постигнување на целите предвидени во стратешките документи.
- Отпочнати се активности со зајакнување на административни капацитети за управување со климатските промени, но постои потреба од интензивирање на истите преку дефинирање на обуки, учесници, конкретна временска рамка за

²⁶ Извадок од Нацрт записник од 103 –та седница на Владата на РСМ бр.40-7725/1 од 31.08.2021 година

²⁷ Проект насловен „Подготовка на долгорочна стратегија и закон за климатска акција“ – РСМ, финансиран од ЕУ

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“

нивно спроведување, анализа на веќе спроведени обуки, со цел да се добие првична слика за подготвеноста на институциите да се соочат со предизвиците за управување со климатски промени, кои се зададени во Законот за животната средина, Законот за енергетска ефикасност како и подзаконските акти од областа. Оваа состојба е подетално образложена во точка 3.4. од извештајот.

- Не е воспоставен систем на инвентаризација на стакленички гасови на начин којшто е предвиден со законската регулатива (подетално образложено во точка 2.1. од извештајот).

Во дел од одредбите на Законот за животната средина кои се однесуваат на начинот на подготовка на :

- националниот план за климатски промени,
- механизмот за чист развој,
- системот на инвентаризација,
- начинот на информирање од страна на МЖСПП и другите институции,

не се во примена што е детално образложено во повеќе точки од извештајот. На ревизијата не и беа посочени причините поради кои не се преземени активности од страна на МЖСПП за измена на законските одредбите кои се условени од меѓународните политики (пр. механизмот на чист развој) што ни дава разумно уверување да кажеме дека оваа состојба негативно влијае врз реализација и координација на мерките и активностите за ублажување на климатските промени.

Горе наведеното укажува дека развојот на правната и стратешка рамка за координирана климатска акција се одвива со задоцнување и се уште е во рамките на одредбите од Законот за животната средина. Подготвена е нацрт верзија на Законот за климатска акција, но истиот се уште не е донесен, што претставува ограничувачки фактор за донесување на политики и мерки, како и за реализацијата на целите определени со Долгорочната стратегија за климатска акција.

Министерство за економија

Во периодот опфатен со ревизијата, МЕ има донесено Стратегија за унапредување на енергетската ефикасност за период 2010 до 2020 година. Дел од наведените цели во Стратегијата се однесуваат на потребата од воведување на проекти за механизам за чист развој и идентификување и промоција на повеќе програмски проекти за климатски промени, како и спроведување мониторинг и проценка на ранливоста од климатските промени. За степенот на реализација на овие цели не беа презентирани соодветни докази, со кои би можеле да потврдиме дека истите во минатиот период се реализирале. Една од причините за ваквата состојба е тоа што во изминатиот период мал број на вработени во МЕ работеле

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 25

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“

во областа на активности поврзани со климатски промени, а дел од нив од објективни причини веќе не се кадар во министерството.

Во 2019 година усвоена е Стратегија за развој на енергетиката во РСМ до 2040 година, каде една од предвидените цели е заштита на јавното здравје, животната средина и ублажување на климатските промени предизвикани од штетните ефекти кои произлегуваат од извршувањето на енергетските активности. Во Стратегијата содржана е информација за нејзината корелација и поврзаност со други значајни плански документи во кои се утврдени мерки за ублажување на климатските промени во сектор енергетика. Поради отсуството на Националниот систем на инвентаризација на емисиите на стакленички гасови и недефинирана временска рамка за усогласување на податоците, во Стратегијата се користат расположливите податоците за емисиите на стакленички гасови од 2016 година.

Законот за енергетска ефикасност е донесен во 2020 година²⁸ и со него е уредено дека целите за енергетска ефикасност на ниво на РСМ се утврдуваат со уредба²⁹, која Владата на РСМ ја донесува на предлог на МЕ и истата треба да биде во согласност со мерките и политиката за енергетска ефикасност утврдени со наведениот закон и Стратегијата за развој на енергетиката. Уредбата треба да е во важност 10 години и да содржи методологија за пресметка на целите на енергетска ефикасност, кои треба да се доставуваат до Секретаријатот на енергетската заедница³⁰. Законските одредби пропишуваат дека целите кои се зададени во Уредбата треба да кореспондираат со целите за енергетска ефикасност утврдени во Национален акционен план за енергетска ефикасност, кој МЕ треба да го носи на секои три години³¹. Имајќи во предвид дека Уредбата не е донесена³², а Националниот акционен план е подготвен од страна на МЕ, бараната усогласеност не е постигната.

Во Законот за енергетска ефикасност предвидено е МЕ во соработка за МТВ да изготви и предложи до Влада на РСМ, Стратегија за реконструкција на згради. Како што информираше министерството оваа законска обврска не е реализирана, но започнати се активности во делот на типологија на зградите³³. Оваа законска одредба е еден од условите за реализација на мерките за ублажување на климатски промени од сектор енергетика кои се однесуваат на

²⁸ Сл. Весник на РСМ број 32/20, 110/21

²⁹ член 5 од Закон за енергетска ефикасност

³⁰ Енергетската заедница е меѓународна организација воспоставена помеѓу ЕУ и трети земји со цел да се прошири внатрешниот енергетски пазар на ЕУ во Југоисточна Европа и во други региони. Членки на Енергетската заедница се: ЕУ, Албанија, Косово, Босна и Херцеговина, Молдавија, Македонија, Србија, Црна Гора, Украина и Грузија. Набљудувачи се: Ерменија, Норвешка и Турција.

³¹ член 6 од Закон за енергетска ефикасност

³² Последна донесена Уредба за индикативни цели за заштеда на енергија во РМ е од 2011 година во која се утврдени индикативните цели за заштеда на енергија до 2018 година.

³³ Изготвен е список на згради со вкупна корисна подна површина над 250 м² со податоци за минимални барања за енергетски карактеристики во сопственост (се користат) од јавен сектор.

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“

реновирање на постојните резиденцијални згради, постојни општински згради како и згради во надлежност на централната власт.

Отсуство на механизам за следење на реализацијата на активностите дефинирани во стратешките документи и недонесените подзаконски акти кои се однесуваат на реализација на целите на енергетска ефикасност не овозможуваат создавање поволни услови за климатска акција.

Министерство за транспорт и врски

Во декември 2018 година, МТВ има усвоено Национална транспортна стратегија за период 2018-2030 година во која една од целите е воведување зелена мобилност и логистика, со фокус на еколошката ефикасност на транспортниот сектор преку намалување на емисиите на стакленички гасови од транспортот. Во Стратегијата се развиени три специфични цели меѓу кои и подобрување на еколошки и ниски транспортни системи за јаглерод за сите видови на транспорт. Со оглед на тоа што е предвидена ваква цел ревизијата спроведе методолошки постапки со цел да се увери дали се следи имплементацијата на целта поврзана со намалување на емисиите на стакленички гасови во транспортот. При тоа утврдивме дека, согласно Заклучок донесен од Влада на РСМ³⁴, МТВ има обврска да известува на секои две години за степенот и реализација на целите предвидени во Национална транспортна стратегија, а првото известување било на крајот во 2020 година. За индикаторите за успешност во делот на емисиите на стакленички гасови од транспорт, податоците се обезбедени од страна на МЖСПП, при што поради отсуството на национален систем за инвентаризација и недефинирана временска рамка за усогласување на податоците, последните расположливи информации се однесуваат на 2016 година.

Напоменуваме дека со донесувањето на Закон за урбанистичко планирање³⁵ во 2020 година пропишано е дека во содржината на урбанистичките планови и проекти треба да се вградуваат стандарди и нормативи за урбанистичко планирање со кои меѓу другите треба да се почитува и начелото за справување со климатските промени додека генералниот урбанистички план треба задолжително да содржи и мерки за справување со климатските промени³⁶.

Несоодветно воспоставениот начин на известување и следење на влијанието на транспортот врз емисијата на стакленички гасови која потекнува од оваа дејност не овозможува да се создадат поволни услови за примена на мерките за ублажување на климатските промени.

³⁴ Заклучок од 112 та седница на Влада на РСМ одржана на 25.12.2018 година

³⁵ Службен весник на РСМ бр. 32 од 2020 година

³⁶ член 9 и член 11 од Закон за урбанистичко планирање

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“**

Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство

При вршењето на ревизија во МЗШВ не беа презентирани конкретни информации за преземените мерки за ублажување на климатските промени кои се предвидени во Националната стратегија за земјоделство и рурален развој за 2014 -2020 година, ниту дека се започнати активности согласно ново донесената Национална стратегија за период 2021 – 2027 година. Оваа состојба е резултат на некоординираност во рамките на министерството и недостаток на кадар кој ќе може да даде конкретни одговори на темата предмет на ревизија.

МЗШВ обезбеди дополнителна информација која се однесува на Управата за водостопанство (орган во состав на министерството) за учество во проект насловен како „Зголемена отпорност на земјоделскиот сектор преку промовирање на паметни климатски практики во земјоделството“, кој се реализирал во соработка со Организацијата на храна и земјоделство при ООН (ФАО)³⁷ во периодот од ноември 2019 до ноември 2021 година. Целта на овој проект била да се:

- подобрат институционални и технички капацитети на национално ниво за промовирање на отпорноста кон климатските промени во земјоделскиот сектор и
- демонстрираат напредни паметни земјоделски иновативни технологии и практики на земјоделските фарми преку земјоделски обуки.

Од анализата на можните мерки за ублажување на климатските промени креирани за сектор земјоделство, шумарство и други употреби на земјиштето се заклучи дека се предвидени и неколку мерки за кои се предвидени обуки и демонстрација на земјоделците³⁸, разговори со сточарите³⁹ како и системска кампања за подигнување на свеста кај земјоделците да применуваат контурна обработка на терен⁴⁰. Од содржаните информации за горенаведениот проект се заклучи дека се отпочнати активности за реализација на дел од мерките за ублажување на или адаптација кон климатските промени, но ревизијата не располага со релевантни докази за да даде оценка за постигнатите резултати од овој проект односно степенот на реализација на овие мерки.

Институционална неинформираност за донесените национални акти кои се однесуваат на климатските промени од сектор земјоделство, шумарство и други употреби на земјиштето, отсуството на стручен кадар, како и недоволно следење

³⁷ Food and Agriculture Organization

³⁸ Примена на мерката ентерична ферментација кај млечни крави со цел да се намалат емисиите на СН₄ од ентерична ферментација.

³⁹ Промена во управувањето со арско губре кај свињарските фарми.

⁴⁰ Со контурната обработка се намалува ерозијата на горниот слој на почвата и се зачувуваат органската матери во почвата. Со овој начин на обработка се намалуваат емисиите на СО₂ во атмосферата.

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“

на постигнатите резултати од проектните активности, укажуваат на нецелосно создадени правни услови за имплементација на мерките и активностите за ублажување на климатските промени.

Општини

Согласно Законот за животната средина општините немаат законска обврска за подготовка на плански документи за климатски промени. Во Законот за животната средина за општините⁴¹ определена е обврска за донесување на Локален акционен план за животната средина, во кој што треба да бидат предвидени среднорочни и долгорочни мерки за зголемување на енергетската ефикасност. Од спроведената ревизија во единаесет општини констатиравме дека шест од нив го немаат донесено наведениот план, а кај една од нив во тек активности за подготовка на овој документ⁴².

Сметаме за потребно да истакнеме дека во текот на ревизијата обезбедивме информација дека во рамките на проект финансиран од програмата на USAID насловена како „USAID – општински стратегии за климатски промени“, а реализиран од овластена невладина организација Милиеуконтакт Македонија и проект поддржан од UNDP⁴³, иако не е пропишана законска обврска, четиринаесет општини⁴⁴ и Градот Скопје имаат изработено стратегии за климатски промени.

Наведените состојби укажуваат на маргинализирање на улогата на општините за ублажување на климатските промени. Од страна на општините воочена е потребата од нивно вклучување во системот за климатска акција, поради што некои од нив изработиле стратегии за климатски промени, но сепак нивната иницијатива не е сеопфатна и координирана и не се создадени услови за ублажување на климатските промени на локално ниво.

1.2. Национални планови

Законот за животната средина предвидува Владата на РСМ на предлог на МЖСПП да донесе Национален план за климатски промени за период од 6 години. Целта на наведениот акт е стабилизирање на концентрациите на стакленичките гасови, на ниво со кое би се спречило опасното антропогено влијание во климатскиот систем, во временска рамка доволна за да им се овозможи на екосистемите природно да се адаптираат на климатските промени.

⁴¹ член 60 од Законот за животната средина.

⁴² Велес, Прилеп и Струга (со изминат рок), Куманово (во изработка), Крива Паланка и Штип (немаат изготвено).

⁴³ Град Скопје

⁴⁴ Општини кои имаат донесено локални стратегии за климатски промени: Винаца, Делчево, Дебар, Маврово-Ростуше, Кривопаштани, Пехчево, Прилеп, Радовиш, Сарај, Студеничани, Теарце, Богданци, Боговиње и Василево.

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“

Изработката на истиот треба да биде во согласност со органите на државна управа МЖСПП, МЗШВ, МЕ, УХМР, МТВ и МЗ. Од увидот во документацијата и спроведените разговори констатиравме дека:

- Национален план за климатски промени последен пат е усвоен во 2014 година во рамките на проектна активност на МЖСПП⁴⁵. Во тек се активности за донесување на Четвртиот Национален план за климатски промени;
- Имајќи во предвид дека изработката на Националниот план за климатски промени треба да биде координирана активност на горенаведените органи на државна управа, на ревизијата не и беа презентирани релевантни докази дека наведените институции учествувале со свои претставници во изработката на планот во кој се предвидени мерки за ублажување на климатските промени. Иако органите на државната управа се составен дел на Националниот комитет за климатски промени⁴⁶, кој е формиран во 2000 година, постои ризик дека нивното учество е од формален карактер (образложено во точка 1.4.).
- Акциониот план за климатски промени⁴⁷ кој е дел од Националниот план за климатски промени треба да се ажурира и по потреба да се дополнува најмалку на секои три години, како што е уредено со одредбите од Законот за животната средина⁴⁸. Со увид во документацијата заклучивме дека Акционен план за климатски промени последен пат е подготвен во 2013 година односно истиот не се ажурира согласно динамиката предвидена со законските одредби.
- Во рамките на МЕ подготвен е Национален план за енергија и климатски промени до 2030 година како прифатена меѓународна обврска по препорака на Министерскиот совет на Енергетската заедница за подготовка и развој на интегрирани национални и енергетски климатски планови од страна на договорните страни на Енергетската заедница. Наведениот план се уште не е усвоен од Влада на РСМ поради тоа што, измените на Законот за енергетика коишто предвидуваат ваква обврска се уште не се донесени. Националниот план е предвиден и во нацрт верзијата на Законот за климатска акција како еден од основните плански документи;

⁴⁵ Подготвен со техничка и финансиска поддршка на Програмата за развој на Обединетите нации (УНДП) и Глобалниот фонд за животна средина (ГЕФ).

⁴⁶ Одлука за образување на национален комитет за климатски промени, Сл. Весник на РМ бр.44/2000; Сл. Весник на РМ бр.79/2003; Сл. Весник на РМ бр. 4/2004.

⁴⁷ Акциониот план за климатски промени особено содржи:

- институционални и правни мерки,
- превентивни мерки и активности за намалување на емисиите на стакленичките гасови,
- мерки и активности за ублажување на негативните ефекти од климатските промени,
- мерки за едукација и подигнување на јавната свест,
- мерки за стручно оспособување на научниот, техничкиот и раководниот кадар и
- временска рамка и финансиски план за реализација на предвидените мерки и активности.

⁴⁸ член 189 став 4

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“

Непреземените активности од страна на надлежните институции за ажурирање на Националниот и Акциониот план за климатски промени не овозможуваат навремено обезбедување на информации за инвентарот на стакленички гасови, анализа и проекции на емисиите на стакленички гасови за нивно намалување, проценка на ранливоста и дефинирање на мерки за ублажување на климатските промени и други информации релевантни за постигнување на целта на UNFCCC.

1.3. Известување за активности утврдени во законска рамка

Во Законот за животната средина⁴⁹ определени се обврските на органите, институциите и правните лица за известување за преземање на мерки и активности утврдени со Националниот план за климатски промени. Со ревизијата се утврди дека постојат отстапувања во однос на примената на законските одредби и тоа:

- ✓ Органите, институциите и правните лица⁵⁰ не доставуваат до МЖСПП еднаш годишно извештаи за начинот и степенот на реализација на мерките и активностите утврдени со Националниот план за климатски промени. Една од причините за оваа состојба е незнаење дека се креирани мерки за ублажување на и адаптација кон климатските промени, како и за постоење на законска обврска за известување. Ова е резултат на состојбите констатирани во точка 1.2. од извештајот во која е утврдено дека надлежните институции не земаат учество во креирањето на мерките. Истовремено укажуваме дека законската одредба која ја уредува обврската за известување не дефинира временска рамка, форма и начин на доставување на информациите;
- ✓ МЖСПП има обврска да ја известува Владата на РСМ најмалку еднаш годишно за спроведувањето на активностите и мерките од Националниот план за климатски промени, но истата не ја исполнува на начин на кој што е предвидено во законската регулатива. Начинот на кој се известува е индиректен преку т.н. „Национални комуникации“ согласно динамиката утврдена од UNFCCC при што со секоја нова Информација се прави анализа на постигнатото од претходно, но не во форма на посебен извештај кој се доставува до Влада на РСМ.

На ревизијата и беа презентирани докази дека постои одредена комуникација во добивање на повратни информации и мислења од МЕ и Министерство за

⁴⁹ член 190

⁵⁰ Владата на РСМ, на предлог на министерот за животна средина и просторно планирање треба да утврди листа на субјекти кои поседуваат податоци за антропогените емисии на стакленички гасови во атмосферата по извори и понори.

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“

финансии⁵¹, но само во делот на подготовка на двогодишните извештаи и Националниот план за енергија и клима.

Отсуството на информативни активности значи дека при донесувањето на стратешки документи од надлежните институции, со кои се определува политиката и целите на користење на земјиштето, целите на развојот на стопанството во РСМ, искористувањето на природните ресурси и заштитата на животната средина не се земаат во предвид определбите во Националниот план за климатски промени, како што е уредено во Законот за животната средина⁵².

1.4. Национален комитет за климатски промени

Националниот комитет за климатски промени на РСМ е формиран во 2000 година со Одлука на Влада на РСМ, а неговиот состав е променет во 2003 и 2004 година. Негово формирање не е предвидено во постојната национална регулатива, но е образуван согласно член 11 од Законот за ратификација на UNFCCC како мултидисциплинарно интервладино тело. Ова тело е задолжено за контрола и координација на имплементацијата на проекти и прашања поврзани со климатските промени во РСМ. Согласно последната измена на Одлуката за негово образување тој се состои од претседател, потпретседател и 15 членови⁵³. Неговата улога е надгледување на националните политики за климатски промени, проекти, програми, истражувања и осигурување дека истите се соодветни со националните цели, информирање, градење на преговарачки политики и стратегии со UNFCCC, како и следење на нивната имплементација. При спроведувањето на ревизорските активности се утврди дека во сите значајни национални документи (планови, извештаи, договори), наведен е составот на Националниот комитет, при што во определени случаи овој состав содржи членови кои не се именувани со Одлуката за образување на Национален комитет за климатски промени. Исто така, не беа презентирани ниту соодветни писмени документи (записници од одржани состаноци со заклучоци) за работата на Националниот комитет за климатски промени. Имајќи во предвид дека е поминат долг временски период од формирањето на комитетот, а дел од членовите веќе се имаат стекнато со правото на пензионирање или од објективни околности не се дел од комитетот беа извршени разговори со надлежните лица во МЖСПП. Надлежните лица во МЖСПП ја имаат согледано состојбата и биле

⁵¹ Мислење од МЕ доставено до МЖСПП по Втор двогодишен извештај примен под рен број 08 149/1 од 04.01.2018 година и Мислење од МФ доставено до МЖСПП по Втор двогодишен извештај примен под рен број 08 149/2 од 10.01.2018 година.

⁵² Член 187 став 2

⁵³ Министерствата за: земјоделство шумарство и водостопанство, финансии, економија, здравство, транспорт и врски, образование и наука, УХРМ, Природно - математички факултет, ЈВП „Водостопанство на Македонија“, Електро – технички факултет, и членови од движење на екологите на Македонија, Регионален центар за заштита на животна средина и Технолаб ДОО Рударски институт.

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“

доставени предлози до Владата на РСМ со неколку номинации за нови членови и формирање на нов Националниот комитет за климатски промени, но истите биле неуспешни, поради потребата од негово правно регулирање и распределување на одговорности.

Покрај надлежното министерство во текот на ревизијата од страна на ревизорскиот тим беа подготвени и доставени прашалници и до останатите секторски министерства од областа на енергетика, транспорт, земјоделство, шумарство и водостопанство со цел да се истражат причините и да се добијат поконкретни информации за потврдување на работата на овој комитет. Од доставените одговори, МТВ се има изјаснето дека во 2018 година учествувало и предложило свој претставник за одржување на координативни состаноци во рамките на Националниот комитет, додека МЕ и МЗШВ одговорија дека не располагаат со веродостојни податоци за да дадат конкретен одговор.

Од горенаведената состојба може да се заклучи дека за целиот период предмет на ревизија отсуствува институционална поврзаност, функционалност и координација на мерките и активностите од аспект на планирање на политиките за ублажувањето на климатските промени и надзор над спроведување и приспособување кон истите на национално ниво. Исто така отсуството на претставници од општините во Националниот комитет за климатски промени претставува состојба која упатува на ризик од нивно невклучување и неинформирање за преземање на мерки за ублажување на климатските промени на локално ниво.

Во нацрт верзијата на Законот за климатска акција ова прашање е правно регулирано. Имено предвидено е формирање на Национален совет за климатски промени како советодавно тело кое ќе дава насоки за севкупните климатски акции и ќе придонесува кон интеграција на климатските акции во секторските политики, планови и мерки. Советот е предвидено да се состои од 20 члена во кој се вклучени и претставници од општините, кои ги именува Владата на РСМ на предлог на МЖСПП, за период од пет години, со право на реизбор.

2. Следење на климатските податоци и координираност на надлежни институции

2.1. Национален систем за инвентаризација

Во Законот за животната средина како основен правен инструмент за регулирање на сите прашања поврзани со климатските промени утврдени се обврски за воспоставување на Национален систем за инвентаризација на емисии на стакленички гасови (во натамошниот текст: систем за инвентаризација) и изготвување на Национален инвентар на емисии на стакленички гасови (во натамошниот текст: Национален инвентар). Законски предвидениот систем за

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 33

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“**

инвентаризација треба да претставува соодветна база која ќе располага со релевантни податоци потребни за изготвување на Националниот инвентар. Со Законот за животна средина⁵⁴ уредено е МЖСПП да воспостави, развива, води и координира систем за инвентаризација во кој ќе се врши собирање, обработка, систематизирање, верификација, чување и презентирање на податоци добиени од субјектите кои поседуваат податоци за емисии на стакленички гасови. Исто така, со цел да се овозможи непречено функционирање на системот за инвентаризација пропишано е Владата на РСМ да ги утврди субјектите кои создаваат емисии на стакленички гасови и да ги утврди роковите во кои субјектите ќе вршат доставување на податоците до МЖСПП. Со ревизијата утврдивме дека МЖСПП нема воспоставен систем за инвентаризација како единствена централизирана база на податоци за подготовка на инвентарот, ниту од Владата на РСМ се донесени основните акти за начинот на негово функционирање и утврдување на субјектите кои треба да доставуваат податоци за емисиите на стакленички гасови.

Досегашната воспоставена пракса во РСМ е процесот на изработка и ажурирање на Националниот инвентар да се врши во рамките на проект со финансиска поддршка на GEF и UNDP. Инвентарот се изготвува како дел од содржината на досега изготвените Национални планови за климатски промени и двогодишни извештаи⁵⁵ кои се доставуваат до UNFCCC. Неговата изработка е согласно Упатствата донесени од меѓувладиниот панел за климатски промени на Обединетите нации⁵⁶ и ги опфаќа следните четири сектори: енергетика, индустриски процеси и користење производи, земјоделство, шумарство и други употреби на земјиштето и отпад. Во досегашните изработени инвентари вклучени се податоци за емисиите на следните стакленички гасови: CO₂, CH₄, N₂O, PFCs и HFCs, како и за прекурсорите и индиректните емисии на: CO, NO_x, NMVOC, SO₂ и NH₃. Во инвентарот не се содржани емисиите на SF₆⁵⁷ поради достапност на податоци за истите⁵⁸. Активностите за изработка на националниот инвентар за секторите енергетика, индустриски процеси, користење на производи и отпад ги врши експертски тим од Истражувачкиот центар за енергетика и одржлив развој при МАНУ, додека за секторот Земјоделство, шумарство и други употреби на земјиштето овие активности ги спроведува тим составен од експерти од Институт за земјоделство, Факултет за шумарски науки, пејзажна архитектура и екоинженеринг и Факултет за земјоделски науки и храна⁵⁹. При изработката на инвентарите тимовите за секој сектор поединечно вршат прибирање на потребни

⁵⁴ член 188-а

⁵⁵ До сега државата има поднесено три Национални планови во 2003, 2008 и 2014 година и три двогодишни извештаи во 2015, 2018 и 2020 година.

⁵⁶ Intergovernmental Panel on Climate Change-IPCC

⁵⁷ Сулфур хексафлуорид – гас кој се користи кај високонапонската расколопна опрема како и во оклопените трафостаници и допринесува кон создавањето на ефектот на стаклена градина.

⁵⁸ Трет двогодишен извештај за климатски промени, 2020 година, страна 21

⁵⁹ Извештај за националниот инвентар на стакленички гасови, 2020 година, страна 8

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 34

1. _____
2. _____
3. _____

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“

податоци од различни субјекти при што во отсуство на законски предвидениот систем за инвентаризација најважен извор за прибирање на податоци е Државниот завод за статистика. Подготовката на Националниот инвентар е условена од достапноста на различни и бројни податоци кои ги прибираат и поседуваат различни субјекти, односно системот за инвентаризација не подразбира концентрација на податоци во една институција.

Во оваа насока ревизијата истакнува дека воспоставувањето и функционирањето на системот за инвентаризација во МЖСПП и дефинирањето на субјекти задолжени за доставување на податоци се од клучно значење за обезбедување на одржливост на процесот на подготовка и управување со податоци за национални емисии на стакленички гасови.

Постоенето на парцијални бази на податоци, без нивно централизирано прибирање, официјализирање и хоризонтална координација го отежнуваат процесот на управување со податоците потребни за изготвување на Националниот инвентар на стакленички гасови. Исто така наведената состојба придонесува и за отежнато користење на овие податоци при процена на ефективност на преземените мерки како и при изготвување на стратегии за климатска акција.

Во нацрт верзијата на Законот за климатска акција предвидено е да се воспостави механизам за следење и известување за емисиите на стакленички гасови по извори и отстранувањето преку понори на територијата на РСМ и други информации релевантни за климатските промени. Овој механизам е предвидено да се состои од: Националниот инвентар на стакленички гасови и Систем за известување за политиките, мерките и проекциите.

2.2. Координираност на активностите на национално и локално ниво

Со Законот за енергетска ефикасност предвидена е обврска за општините да донесуваат тригодишни програми во кој се предвидени мерки за подобрување на енергетската ефикасност, годишни планови за нивна реализација и да доставуваат известувања до Агенцијата за енергетика за спроведените активности. Пред да ја усвои програмата, општините треба да обезбедат позитивно мислење од Агенцијата за енергетика. Предвидено е формата, содржината, методологијата, начинот на изработка и доставување на програмите за енергетска ефикасност, годишниот план и извештајот за спроведување на програмата, подетално да се пропишат со правилник кој треба да се донесе од страна на МЕ. Со извршената ревизија утврдивме дека наведениот правилник не е донесен иако законскиот рок за негово донесување е изминат⁶⁰, поради што е отежнато исполнувањето на законските обврски, како и процесот на следење над

⁶⁰ Согласно членот 65 став 2 точка 1 подзаконскиот акт требало да биде донесен до месец август 2020 година;

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“**

спроведувањето на мерките и активностите кој треба да се врши од страна Агенцијата.

Од извршената анализа на податоците добиени од Агенцијата за енергетика за периодот од 2017 до 2020 година утврдено е дека мал број на општини имаат донесено Програма за енергетска ефикасност. Состојбата со бројот на општини кои изготвиле програми за енергетска ефикасност и издадените позитивни мислења по истите за периодот од 2017-2020 година се прикажани на следниот графикон:

Графикон број 1



Обезбедените информации укажуваат на тоа дека во периодот од 2017-2020 година вкупно 33 општини доставиле до Агенцијата програми за енергетска ефикасност од кои 22 добиле позитивно мислење, а останатите 11 општини добиле насоки за промена на програмите за кои понатаму Агенцијата нема податок дали е постапено по укажувањата за измена од причина што истите повторно не и биле доставени на мислење. Во прилог на наведената констатација се и добиените податоци од испратените прашалници доставени до 11 општини од кои согласно одговорите 5 општини имаат важечки Програма за енергетска ефикасност во периодот опфатен со ревизијата, а за 1 општина не е обезбедено позитивно мислење. Дел од општините кои одговорија дека имаат изработено вакви програми, наведоа дека истите ги изработиле вработените во општината, а 2 општини за изработката користеле надворешни фирми ангажирани по пат на јавна набавка. Пет општини⁶¹ кои беа опфатени со ревизијата немаат изготвено Програма за енергетска ефикасност.

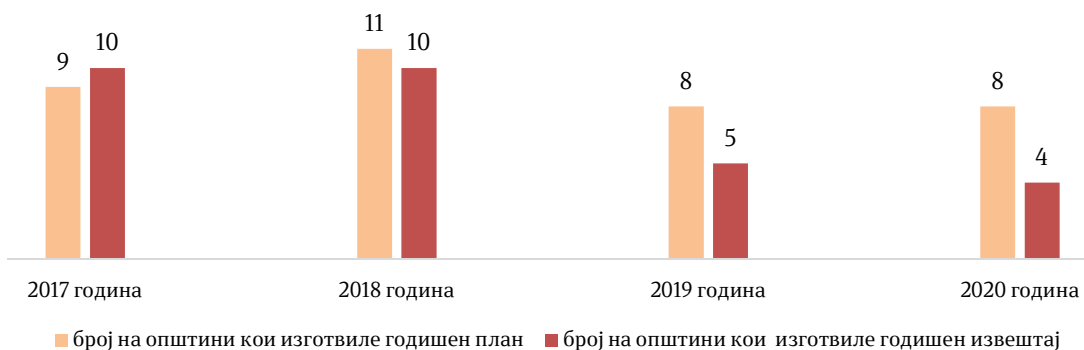
⁶¹ Битола, Кавадарци, Крива Паланка, Тетово и Струмица

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“**

Добиените податоци од Агенцијата и спроведените анализи укажуваат дека не сите општини кои имаат донесено Програми за енергетска ефикасност за истите редовно изготвуваат годишен план и/или извештај. Состојбата на доставени годишни планови и извештаи за реализација во периодот од 2017 до 2020 година се прикажани на следниот графикон:

Графикон број 2

Број на општини кои доставиле годишен план и извештај за
реализација на програмите за енергетска ефикасност за период
од 2017-2020 година



Сметаме за потребно да ја истакнеме позитивната пракса воспоставена од Агенцијата за испраќање на годишно известување до општините со укажување на нивната законска обврска за изготвување на програми за енергетска ефикасност. Иако известувањата биле навремено доставени, мал број општини ја исполниле законската обврска. Основни причини поради кои не се изготвуваат наведените документи се недостаток на човечки капацитети и потребно знаење во услови кога не е донесен предвидениот подзаконски акт за формата, содржината и методологијата за нивна изработка како и недостаток на финансиски ресурси за ангажирање на стручни лица.

Имајќи ја предвид значајноста на планирањето и спроведувањето на мерки за енергетска ефикасност на локално ниво ревизијата укажува дека наведените состојби влијаат врз ефикасното и ефективно остварување на националната политиката за енергетска ефикасност како и врз остварување на целите за одржлив развој на енергетиката.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 37

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“**

**3. Финансиски, човечки и технички ресурси за вршење на дејноста
поврзана со климатски промени**

3.1. Механизам за чист развој

Во Законот за животната средина⁶² кој го дефинира механизмот за чист развој зададени се повеќе обврски на МЖСПП. Една од основните е да врши оценка и одобрување на проектите во склоп на механизмот на чист развој⁶³. Дел од надлежностите на МЖСПП, кои се во функција на спроведување на Националниот план за ублажување на климатските промени, се однесуваат на одржување база на потенцијални проекти и вршење други промотивни активности насочени кон меѓународните инвеститори и фондови за јаглерод. Од анализата на добиените податоци констатиравме дека проектните активности како дел од механизмот на чист развој не се спроведуваат од 2012 година. Во Прилог бр.2 прикажани се податоците од базата со која располага МЖСПП, при што констатиравме дека истата не е целосна, односно не содржи информации за висината на финансиските средства, учесниците на проектите и степенот на нивна реализација.

Причините поради кои отсуствуваат проектни активности во склоп на механизмот на чист развој се воспоставените правила на тргување на емисиите на стакленички гасови⁶⁴ на земјите членки на Меѓународното партнерство за јаглеродна акција (ICAP)⁶⁵. Едно од правилата на ова партнерство гласи дека ново

⁶² член 190-а

⁶³ Механизмот за чист развој е дефиниран во член 12 од Протоколот од Кјото, со кој се овозможува на страните од Анекс 1 да инвестираат во проекти со кои се намалуваат емисиите на стакленички гасови и кои придонесуваат за одржлив развој на земјите кои не се наведени во анексот. Примарна цел на механизмот за чист развој е да им се помогне на земјите од Анекс 1 да ги исполнат своите обврски во однос на намалување на емисиите и да се придонесе кон одржлив развој на земјите кои не се наведени во Анекс 1.

⁶⁴ Тргување на емисиите на стакленички гасови е камен темелник на политиката на ЕУ за намалување на емисиите на стакленички гасови од антропогено потекло и нејзината клучна алатка за намалување на испуштањето на емисиите на стакленички гасови на економично ниво и претставува најголем светски пазар на јаглерод. Тоа е главниот инструмент на ЕУ за исполнување на заложбите согласно Протоколот од Кјото. Европската шема за трговија со емисии официјално беше формирана со Директивата на ЕЗ 2003/87 која беше изменета и дополнета со Директивата на ЕЗ 2009/29. Тргувањето работи на принципот на „лимит и тргување“. Ова значи дека постои „лимит“ или ограничување на вкупното количество на одредени стакленички гасови кои можат да бидат испуштени од фабриките, електраните и другите инсталации во системот за тргување. Во рамките на тој лимит компаниите примаат квоти на емисии кои тие по потреба можат да ги продаваат или купуваат едни од други. Ограничувањето на вкупниот број на достапни квоти овозможува тие да имаат вредност. На крајот од секоја година секоја компанија мора да предаде доволно квоти за да ги покрие сите свои емисии, во спротивно ќе добие строги казни. Доколку една компанија ги намали своите емисии таа може да го чува вишокот квоти за да ги покрие своите идни потреби или да ги продаде на друга компанија на која и фалат квоти.

⁶⁵ ICAP – International Carbon Action Partnership.

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“**

генерираните меѓународни кредити од емисии на стакленички гасови за периодот 2013-2020 година мора да бидат наменети за најмалку развиените земји. Имајќи во предвид дека РСМ е класифицирана како „земја во развој“, а не „неразвиена земја“ заклучуваме дека одредбата од националната законската регулатива во која е наведена можноста за финансирање преку механизмот за чист развој во овие околности е неприменлива.

Поради нецелосна централизирана база на податоци за проекти кои се во функција на ублажување на климатски промени, ревизијата не е во можност да информира колкав број на проекти се реализирале во периодот по 2013 година, кои институции биле вклучени во рамките на истите, дали и какви резултати се постигнати во областа на климатските промени.

3.2. Финансирање на климатската акција

Во недостиг на интегриран систем за климатска акција, со ревизијата заклучивме дека и во делот на климатско финансирање институциите опфатени со системот за ублажување на климатските промени делуваат поединечно и засебно.

Климатско финансирање во МЖСПП

Согласно одредбите од Законот за животната средина⁶⁶, Владата на РСМ на предлог на МЖСПП донесува Програма за инвестирање во животната средина. Една од намените на овие средства е истите да се користат за финансирање на подготовка и спроведување на програми, проекти и други активности со цел ублажување на климатските промени. Обезбедените средства за реализирање на програмите за периодот 2017-2021 изнесува 98.000 илјади денари за секоја година. Корисници на програмата се правни и физички лица, органи на државна власт, општини кои се избираат на јавен конкурс, а дел од нив кои се наменети за поддршка на мерки и активности за загадување на воздухот и унапредување на природата. Од извршените разговори со претставници на Сектор за одржлив развој кој што е надлежен за креирање и спроведување на политики за климатски промени и анализа на добиената документација, заклучивме дека секторот не располага со информации за тоа колку средства се издвојуваат за програми, проекти и други активности конкретно за ублажување на климатските промени, но достави преглед со податоци од кој што ревизијата дојде до заклучок дека се работи за незначителен износ на средства. Ревизорскиот тим ја анализираше добиената документација и од истата дојде до заклучок дека во период од 5 години само 3% од средствата од програмата се искористени конкретно на цели кои точно се препознаваат како проекти за климатски промени и тоа за: изработка на план, стратегија и едукативни активности што е прикажано во

⁶⁶ член 172

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“

Прилог бр.3 од извештајот. За периодот 2017-2021 година степенот на реализација на средства од Програма за инвестирање во животната средина е следен:



Како можна причина за оваа состојба е отсуството на критериуми за проценка на подобноста дали една активност може да се издвои како климатска активност. Исто така согласно член 185-а од Законот за животната средина предвиден е Надоместок за производство на енергија од фосилни горива и обврзниците за плаќање на истиот се должни да го уплаќаат на соодветна уплатна сметка во рамките на трезорската сметка. Средствата собрани од овој надоместок треба да се користат за финансирање на програми и активности за управување со животната средина во однос на влијанијата од енергетскиот сектор и тоа во подрачјата на општините каде е лоциран производителот, сразмерно на приходот остварен од наплатата на овој надоместок. За периодот 2018-2019 година од страна на Владата на РСМ донесени се две поединечни одлуки за распределба на средства остварени по основ на овој надоместок како наменски дотации на општините. Согласно податоците со кои располага ревизијата предвидено е со Одлука⁶⁷ донесена во 2019 година да се распределат средства во износ од 24.762 илјади денари како наменски дотации за 2018 година во 9 општини, додека со

⁶⁷ Одлука за распределба на средства остварени по основ на надоместок за производство на енергија од фосилни горива како наменски дотации на општините Службен весник на РСМ бр.65/2019 година

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“**

донесената Одлука⁶⁸ во 2021 година предвидено се средства во износ од 38.744 илјади денари како наменски дотации за 2019 година, кои се распределени во 10 општини. Од извршената анализа се утврди дека степенот на реализација на овие одлуки е 15% во 2019 година и 36% во 2021 година. Детален преглед на општините кои се предвидени со Одлуките и степенот на нивна реализација согласно податоците добиени од страна на министерството се претставени во Прилог бр. 4 од овој извештај.

Климатско финансирање во МЕ

Во периодот 2017-2020 година Владата на РСМ на предлог на МЕ донесува годишна Програма за промоција на обновливите извори на енергија и поттикнување на енергетската ефикасност во домаќинствата со што биле обезбедени 242.700 илјади денари. Преку оваа програма реализирани се вкупно 193.414 илјади денари за надоместување на дел од трошоците за купување на:

- ✓ сончеви колекторски системи за домаќинствата и домаќинствата со ниски примања;
- ✓ ПВЦ или алуминиумски прозорци во домаќинствата и домаќинствата со ниски примања;
- ✓ печки на пелети во домаќинствата и за категоријата на лица со ниски примања и
- ✓ фотонапонски панели за производство на електрична енергија во домаќинството.

Детален преглед за искористеноста на средствата согласно горенаведената програма е даден во Прилог бр.5 од извештајот. Од анализата на податоците презентирани во прегледот се констатира дека за периодот 2017-2019 година има висок процент на искористеност на овие средства над 90%, додека за 2020 година искористеноста на средства е многу ниска односно 19%. Причина за ниската реализација на програмата за 2020 година е донесувањето на уредба со законска сила за изменување и дополнување на Буџетот на РСМ за 2020 година за време на вонредна состојба, при што средствата биле пренаменети за справување со вонредната состојба предизвикана од вирусот КОВИД – 19.

Во 2019 година согласно одредбите од Законот за енергетика, Владата на предлог на МЕ ја усвојува Програмата за финансиска поддршка на производство на електрична енергија од повластени производители кои користат премија за 2019 година⁶⁹ за што биле обезбедени 20.000 илјади денари. Оваа мерка предвидува

⁶⁸ Одлука за распределба на средства остварени по основ на надоместок за производство на енергија од фосилни горива како наменски дотации на општините Службен весник на РСМ бр.73/2021 година

⁶⁹ Согласно член 187 од Закон за енергетика пропишано е „производител на електрична енергија од

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“

производителите на електрична енергија од фотонапонски и ветерни електроцентрали кои користат премија да ја продаваат електричната енергија на големо, а за продадените количини на електрична енергија да добиваат премија како дополнителен износ на цената постигната на пазарот на електрична енергија. Производителот се избира преку спроведување на тендерска постапка. Во периодот 2019 – 2021 година објавени се три јавни огласи за доделување на договори за право на користење на премија при што се склучени 38 договори, од кои со изградба и пуштени во функција се 6 фотоволтаични електроцентрали.

Согласно Законот за енергетска ефикасност⁷⁰ предвидено е формирање на Фонд за енергетска ефикасност со цел да се овозможи остварување на целите и поддршка на политиките за енергетска ефикасност. Основањето, надлежностите, функционирањето и начините на финансирањето на Фондот за енергетска ефикасност е предвидено да се уредат со посебен закон. Ревизијата доби информација дека иако во 2021 година се отпочнати активности за воспоставување на Фонд за енергетска ефикасност истиот се уште не е формиран. Како што информираа надлежните лица во МЕ во постапка е избор на консултант кој треба да направи анализа на можните решенија за воспоставување на овој фонд во рамките на проект „Енергетска ефикасност во јавниот сектор“ финансиран од Светска банка.

Климатско финансирање во МТВ

Во врска со користењето на буџетски средства за ублажување на климатските промени, МТВ информира дека финансирање има доколку во проектите/студиите кои се реализираат во рамките на министерството има потреба од преземање на мерки поврзани со заштита на животната средина, но не се доставени конкретни информации за висината на тие средства. Во делот на реализација на мерките за ублажување на климатските промени кои се однесуваат на сектор енергетика/транспорт на ревизијата и беа презентирани информации дека се отпочнати одредени активности за реализација на мерките кои се однесуваат на обнова и развој на возен парк како и активности за подобрување на железничката инфраструктура. Средствата за овие активности се преку заем од Европска банка за обнова и развој и Инвестициски гранд од Инструментот на Инвестициска рамка на Западен Балкан.

обновливи извори може да се стекне со статус на повластен производител на електрична енергија од обновливи извори што му дава право на користење на премија или повластена тарифа, на начин и во постапка пропишани со овој закон, прописите и правилата донесени врз основа на овој закон и прописите за државна помош“.

⁷⁰ член 30 од Закон за енергетска ефикасност

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 42

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“

Климатско финансирање во МЗШВ

Надлежните лица во МЗШВ се изјаснија дека во периодот предмет на ревизија министерството нема реализирано финансиски средства кои се во функција на ублажување на климатските промени.

Климатско финансирање во општините

Извршените анализи на податоци и информации добиени од страна на општините покажаа дека тие имаат планирано и реализирано парични средства кои се во функција на ублажување на климатските промени, а се однесуваат на доделени субвенции на граѓаните како поттик за користење на обновливи извори на енергија. Исто така од страна на општините преземени се мерки и активности за подобрување на јавното осветлување во општините преку замена на постојните со лед светилки кои на долг рок имаат ефект на заштеда на електрична енергија. Детален приказ за преземени мерки од страна на општините е прикажано во Прилог бр. 6 од овој извештај.

Климатско означување на буџетот

Во РСМ не е воспоставено климатско означување на буџетот и недостасува систем на следење на јавните расходи наменети за ублажување/адаптирање на климатските промени. Недостаток на критериуми и јасна дефиниција за климатско финансирање во законската регулатива беше предмет кој ревизијата го разгледа анализирајќи го документот насловен како „Критериуми за утврдување на програми/проекти и активности поврзани со климатски промени“⁷¹ подготвен од страна на UNDP. Во истиот документ се потенцира важноста од климатско буџетско означување со цел мотивирање на носителите на буџетот подобро да ги обликуваат своите системи за управување со јавните финансии и вклучување на националните политики за клима како дел од буџетскиот процес. Буџетот во РСМ не распознава буџетско означување за климатски промени, но имајќи предвид дека еден од стратешките приоритети при креирање на Буџетот е заштитата на животната средина, зелен развој, намалување на аерозагадувањето и влијанието на климатските промени, ревизијата смета дека е потребно да се преземат мерки од страна на надлежните институции за разгледување на овие аспекти.

Ревизијата утврди дека во насока на воведување на климатско буџетско означување и систем на следење на јавните расходи отпочнати се активности во рамки на проектот „Зажакнување на институционалните и техничките капацитети

⁷¹ Критериуми за утврдување на програми/проекти/активности поврзани со климатските промени и најсоодветна методологија за редовно собирање на податоци и информации за национални/локални ресурси наменети за климатски промени

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“

за подобрување на транспарентноста во рамките на Договорот од Париз“. Наведениот проект се спроведува од МЖСПП со техничка помош од GEF и UNDP и во рамките на истиот е подготвен документ насловен како Климатско означување на Буџетот во РСМ.

Според одредени дефиниции, Климатското буџетско дизајнирање треба да придонесе во решавањето на предизвиците за реформите на буџетирање за остварување на целите за одржлив развој. Доколку се вгради во системите за финансиски менаџмент на земјата тоа би преставувала алатка што ќе ги идентификува, класифицира, пондерира и означува релевантните климатски расходи во буџетскиот систем на една земја, овозможувајќи проценки, мониторинг следење и насочување на тие расходи. Во отсуство на критериуми за следење на јавните финансии, ограничена е можноста да се даде одговор за статусот на климатските промени во државата изразени преку финансиите, односно реализација на мерките и активностите предвидени во националните документи.

Со цел да се истражи начинот на постапување и воспоставените добри практики за климатско означување на буџетот во други држави, обезбедивме информации за развиен модел на буџетирање во неколку земји:

- ✓ Франција и Ирска имаат почнато со „означување на зелениот буџет“ со цел да промовираат програми кои помагаат да се намалат емисиите на стакленички гасови и промоција на развој што е отпорен на климатските промени. Франција користи Систем за означување на зелениот буџет за да ги идентификува расходите за шест цели: адаптација на климатските промени, ублажување на климатските промени, биодиверзитет, циркуларна економија, вода и квалитет на воздухот. Означувањето го врши стручен тим во Министерството за еколошка транзиција, а го одобруваат ресорните министерства. Франција користи систем за означување на расходите што имаат негативно влијание врз животната средина. Во Ирска, тим од стручњаци во рамките на Одделот за јавни расходи и реформи го спроведува првичното означување на зелениот буџет, во тесна координација со Одделенијата за комуникации, климатска акција и животна средина. За разлика од Франција, сегашниот систем во Ирска ги опфаќа само позитивните резултати од потрошените средства, иако има намера во иднина да ги опфати и негативните резултати (причинетите штети).
- ✓ Според прегледот на меѓународното искуство за примена на Климатско означување на буџетот (КОБ), од неговото воведување во 2012 година, 19 национални и локални влади изработиле и спровеле КОБ⁷². Во Индонезија, КОБ се врши за расходите за ублажување на климатските промени, додека

⁷² Извор на информации : Извештај на Светската банка

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“**

Бангладеш, Пакистан и Непал користат КОБ за расходите за ублажување и адаптација на климатските промени, во сите сектори⁷³.

Горенаведените состојби упатуваат на тоа дека недостасува јасна дефиниција за климатските финансии и не постои климатско означување на буџетот, односно отсуствува систем на следење и потврдување на ефектите од направените јавни расходи за ублажување на климатските промени. Иако дел од институциите во рамките на своите буџети обезбедиле и искористиле дел од средствата за ублажување на климатските промени, во најголем број случаи степенот на искористеност на средствата е ниска. Поради отсуството на централизирана база на податоци за проекти кои се во функција на ублажување на климатски промени, на глобално ниво не може да се потврди какви активности се преземени и колку финансиски средства се искористени за таа цел.

3.3. Ресурси за управување со климатски податоци

Вршењето на хидрометеоролошката дејност е од особена важност за рано предупредување, справување и управување со кризи како и обезбедување на податоци за времето, климата и состојбите со водите кои се неопходни за остварување на целите на одржливиот развој и справувањето со климатските промени. Хидрометеоролошката дејност во РСМ и надлежностите на УХМР се уредени со Законот за хидрометеоролошка дејност⁷⁴ и го опфаќаат извршувањето на работите за: хидрометеоролошко бдење, истражување на атмосферата, климата, водите и почвата и работи на примена на метеорологијата и хидрологијата. За ефикасно спроведување на наведените активности неопходно е воспоставување на државна хидрометеоролошка мрежа, нејзино опремување, обезбедување на соодветен кадар за работа, заштита, одржување и обезбедување нејзин континуиран развој. Во таа насока имајќи ги во предвид значајните надлежности на УХМР и нејзината улога за ублажување на влијанието на климатските промени, уште во Третиот национален план за климатски промени изготвен во 2013 година, истакната е потребата од градење и јакнење на капацитетите на УХМР. Имено, во националниот план наведено е дека системот на мониторинг и набљудување има одредени ограничувања и недостатоци и постои потреба од негово унапредување. Во таа насока истакната е потребата од развивање мрежа на автоматски метеоролошки станици, екипирање на секторите во институцијата, обезбедување на финансиски средства за ангажирање на лица задолжени за следење и одржување на мерните станици како и потреба од набавка на нова технологија, опрема и возила. Со извршената ревизија утврдивме дека и покрај тоа што недостатоците во однос на ресурсите на УХМР се утврдени уште во 2013 година се уште не се преземени мерки за нивно надминување.

⁷³ Извор на податоци: Климатско означување на буџетот во РСМ

⁷⁴ Службен весник на Република Македонија“ број 103/08, 115/08, 53/11, 51/15 и 149/15

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор 45

1. _____
2. _____
3. _____

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“

Надлежен за целокупното функционирање на метеоролошкиот набљудувачки систем во РСМ⁷⁵, со исклучок на метеоролошките собирни и радарски центри е Секторот за метеорологија при УХМР. Овој сектор како што и погоре е наведено подолг временски период се соочува со тешкотии во реализирањето на своите надлежности поради недоволна кадровска екипираност. Имено, во Секторот заклучно со јануари 2022 година од систематизирани 120 работни места, пополнети се 70 работни места, а трендот на намалување на бројот на вработени ќе продолжи и во следните години како резултат на остварување на правото на старосна пензија од поголем број на вработени. Согласно добиените податоци во Секторот за метеорологија во периодот 2022 - 2029 година правото на старосна пензија ќе го остварат 41 вработен, што укажува дека доколку не се преземат мерки за пополнување на испразнетите работни места бројот на вработени во овој сектор би се намалил на 29 вработени. Воспоставувањето на автоматски метеоролошки станици не ја намалува потребата од човечки кадар од причина што одредени појави (облачност, магла и сл.) можат да се забележат исклучиво преку класични метеоролошки мерења преку професионални или хонорарни набљудувачи.

Поради наведените состојби како резултат на недостиг на човечки ресурси од вкупно 19 главни метеоролошки станици со професионални набљудувачи, во 3 од нив се запрени мерењата, односно истите не работат.

Значен проблем со кој се соочува УХМР е недостигот на финансиски средства за квалитетно одржување на автоматскиот метеоролошки систем. Во моментот УХМР располага со 55 автоматски станици, а планирани се и активности за воспоставување на уште 11 автоматски станици кои треба да се реализираат во рамки на проектни активности со UNDP. Трендот на осовременувањето на метеоролошкиот набљудувачки систем е значаен процес, но за негово квалитетно и ефикасно работење неопходни се финансиски средства за редовно одржување (набавка на резервни сензори, опрема за калибрирање на сензори и сл.).

УХМР во текот на ревизијата ја истакна и потребата од обнова на возниот парк поради дотраеност и недостаток од теренски возила кои влијаат врз отежнато извршување на метеоролошките мерења и интервенирање во случај на дефект. Од извршената анализа на добиените податоци за возниот парк утврдивме дека од вкупно 12 возила со кои располага УХМР, 9 од нив се постари од седумнаесет години.

⁷⁵ Согласно податоците добиени од УХМР заклучно со месец јануари 2022 година метеоролошкиот набљудувачки систем на РСМ го сочинуваат: 19 главни метеоролошки станици со професионални набљудувачи, мрежа на станици со хонорарни набљудувачи која се состои од: 6 обични станици, 80 дождемерни, 24 фенолошки станици и 55 автоматски метеоролошки станици. Фенолошките набљудувања се вклучени во програмата за набљудување на метеоролошките станици бидејќи растенијата се најдобри индикатори на времето и климата. Овие набљудувања треба да се вршат на култивирани растенија, а по можност и на дивите растенија, бидејќи тие се вистински показатели за времето и за климата.

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“

Наведените состојби укажуваат на ограничени капацитети кои го отежнуваат работењето на УХМР во делот на навремено и точно добивање податоците од метеоролошките мерења и набљудувања, како и квалитетни климатски податоци, кои се основа за планирање на националните мерки за ублажување на и адаптација кон климатските промени, а воедно и во исполнување на меѓународната обврска за нивно доставување во системот на глобална размена на податоци до Светската метеоролошка организација.

3.4. Организациски ресурси и обученост на кадрите

Врз основа на извршеното снимање и направениот увид во презентираниите податоци за организација на работењето во институциите кои беа предмет на ревизија го заклучивме следното:

- Секторот за одржлив развој и инвестиции, кој е во рамките на МЖСПП, е надлежен за креирање и спроведување на политики за одржлив развој, животна средина и климатски промени, како и подготовка и спроведување на Програмата за инвестирање во животната средина и капитални инвестиции од областа животна средина. Овој сектор го сочинуваат одделенијата за подготовка на проекти, инвестиции и климатски промени. Анализирајќи ги податоците за организација и систематизација во секторот предвидени се 17 работни места, а пополнети се 11. И покрај тоа што на ниво на сектор, пополнетоста е 65%, ревизијата констатира дека во одделението за климатски промени предвидени се 5, а пополнети се само 2 работни места. Според информациите кои што беа добиени од одговорните лица овие вработени не извршуваат работни задачи од областа за климатски промени од причина што ги немаат потребните квалификации. Според информациите кои и беа презентирани на ревизијата во рамките на проект биле ангажирани дополнително 5 лица вработени со договор на дело како помлади соработници, но на истите по истекот на договорите им прекинува работниот ангажман поради неусвоената функционална анализа и нова систематизација на МЖСПП во која се предвидени овие работни места⁷⁶.
- Сектор за енергетика е сектор во рамките на Министерство за економија каде вработените се организирани во 5 одделенија меѓу кои одделенијата за следење на стратешки проекти и стратешки документи во енергетиката и за енергетска ефикасност и за обновливи извори на енергија, каде вработените извршуваат работни задачи поврзани со климатските промени. Од анализата на добиените податоци од актите за систематизација и организација на работните места во овој сектор се констатира дека предвидени се 31 работни места и 1 државен советник, а

⁷⁶ Извор на информации: Допис до Програма за развој на ОН – UNDP бр. 02-5357/1 од 08.11.2021 година

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“

пополнети се 11, односно пополнетоста е 34%. Одделенијата функционираат без раководители.

- Во Агенцијата за енергетика согласно правилникот за систематизација и организација на работните места донесен во 2015 година биле предвидени 15 работни места, а пополнети се 10 работни места односно 66%. Во ново донесениот акт за систематизација и организација од 10.12.2021 година во Агенцијата предвидени се 41 работно место, односно сегашната пополнетост е 24%.
- МЗШВ и МТВ информираа дека немаат предвидени работни места конкретно за климатски промени.

Во делот на подготвеноста и обученоста на кадар кој ќе биде спремен да одговори на предизвиците кои ги бара климатската акција, ревизијата го заклучи следното:

- МЖСПП како корисник на проект насловен како „Capacity building for increased capacities“ достави информација за реализација на значителен број на обуки, со кои биле опфатени околу 3.000 учесници од кои 61% се жени. При тоа, не беа презентирани дополнителни податоци за кои и колку од државните институции биле вклучени во обуките⁷⁷. Од извршената анализа на добиените одговори на доставените прашалници до 10 општини и Градот Скопје, МЕ, МЗШВ, МТВ може да се заклучи дека присуството на обуки на тема поврзани со климатски промени на централно и локално ниво е минимална. Од друга страна постојат случаи каде што дел од вработените на кои им била овозможена соодветна обука, од различни причини, повеќе не работат во институцијата, поради што се уште е присутна потребата од обучен кадар кој ќе ги пренесува и имплементира своите знаења во тековното работење за аспектите кои се однесуваат на климатските промени.

Резултатите од анализите за состојбата со човечки ресурси во институциите кои беа предмет на ревизија се дадени во Прилог бр. 7, додека информациите за посетени обуки во Прилог бр. 8 од ревизорскиот извештај.

Недостатокот на стручни кадровски капацитет неповолно влијае врз квалитетното и навремено извршување на активностите во однос на планирање, креирање, имплементирање и следење на мерките и активностите насочени кон ублажување на климатските промени.

Од значење за ревизијата е да обелодениме дека во рамките на двогодишните извештаи се анализирани социјалните аспекти - зелени работни места. Овие анализи се прават врз основа на методологија со која се пресметуваат бројот на

⁷⁷ ДЗР преку свои претставници исто така беше вклучена во обуките реализирани во рамките на овој проект.

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“

зелени работни места кои се создаваат доколку се спроведуваат политиките и мерките за ублажување на климатските промени од кои се заклучува дека уделот на зелените работни места поврзани со енергетската ефикасност е повисок во однос на обновливите извори на енергија. Бројот на работни места се движи од 5.309 до 9.895 работни места во зависност од тоа дали и какви мерки ќе бидат преземени во иднина. Технологии пак кои највеќе придонесуваат за создавање домашни зелени работни места се реновирање на постоечките објекти, изградба на нови куќи, примена на фотоволтаици и поставување на сончеви колектори⁷⁸.

Во нацрт верзијата на законот за климатска акција предвидено е дека „органиците на државната управа промовираат формирање на национални и меѓународни центри за обука поврзани со климатските акции и механизми за соработка насочени кон пренесување на климатските технологии и најдобрите практики поврзани со климата“.

3.5. Технички ресурси

Со испитување на начинот на кој се врши следење на мерките за постигнување на енергетска ефикасност и степенот на емисија на стакленички гасови од индустриските капацитети на национално и локално ниво, ревизијата утврди дека во периодот од 2013 до 2016 година биле изработени софтверски алатки, кои во периодот опфатен со ревизијата не функционираат и тоа:

- Во одредбите од Законот за енергетска ефикасност⁷⁹ пропишана е обврска за Агенцијата за енергетика да воспостави и одржува МВП алатка (Платформа за мониторинг и верификација). Согласно законските одредби лицата од јавниот сектор, давателите на енергетски услуги и енергетските контролори во МВП алатката треба да внесуваат податоци за видот на спроведената мерка за енергетска ефикасност, остварените заштеди на енергија и вкупната корисна подна површина на зградата. Внесувањето на податоци во МВП алатката е предвидено да се врши од одговорни лица назначени од институциите. Подетално функционирањето на оваа софтверска алатка, видот и содржината на податоците, начинот и роковите на нивно внесување, методологиите за пресметка и спроведувањето на обуки предвидено е да се уреди со подзаконски акт. Оваа алатка треба да им овозможи на надлежните институции следење на спроведувањето на мерките и активностите предвидени во програмите и плановите за енергетска ефикасност на општините, како и да служи за планирање, изготвување и мониторинг над спроведувањето на мерките и активностите од Националниот акциски план за енергетска ефикасност.

⁷⁸Извор на информации: Трет двогодишен извештај за климатски промени

⁷⁹ член 12

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“**

- Со ревизијата констатиравме дека софтверската МВП алатка иако е изработена во 2016⁸⁰ година, а од 2020 година е утврдена законска обврска за нејзино воспоставување, сепак истата сеуште не е ставена во употреба. Согласно добиените податоци од Агенцијата за енергетика и МЕ, МВП алатката технички е поставена на сервер на министерството и за користењето на истата уште во 2019 година спроведени се обуки на кој присуствувале претставници од сите општини. Од страна на МЕ е изготвена е нацрт верзија на подзаконски акт со кој поблиску се уредува начинот на функционирање на МВП алатката, и во тек се активности за негово донесување⁸¹. Поради нефункционирање на МВП алатката, отежнато е следењето на мерките и активностите за енергетска ефикасност по општините.
- Во рамките на ЗЕЛС на информатичка платформа е поставен софтвер ExCite⁸², но истиот не е функционален⁸³. Оваа алатка треба да содржи податоци за физичките карактеристики на јавните згради и да генерира различни извештаи меѓу кои и индикатори за конкретни емисии на CO₂, општи и поединечни извештаи за емисиите на стакленички гасови од згради или градежни единици и јавно осветлување. Од анализата на одговорите на 11 општини само една општина достави докази дека има посетено ваква обука⁸⁴.
 - За потребите на вршење на мониторинг на индустријата подготвен е софтвер - ЕМІ и истиот и овозможува на индустријата да ги пријавува годишните емисии на стакленички гасови и загадувачки материји во воздухот во согласност со методологијата на Меѓународниот панел за климатски промени (IPCC). Всушност се работи за оперативна база на податоци дизајнирана да обезбеди поврзаност и систематизирање на собраните податоци од индустријата за подготовка на извештаи кои треба да ги изработува МЖСПП⁸⁵. Надлежните лица информираа дека овој софтвер не функционира, но во тек се проектни активности кои ги спроведува секторот Македонски информативен центар за животна средина за развој на информативен и мониторинг систем за животната средина. Во рамки на овој проект планирано е постојниот софтвер ЕМІ да биде дел од базата на новиот регистар од загадувачи и загадувачки материји.

⁸⁰ Трет двогодишен извештај за климатски промени, 2020 година;

⁸¹ Во член 65 став 2 точка 3 од Закон за енергетска ефикасност подзаконски акт со кој поблиску се уредува начинот на функционирање на МВП алатката требал да биде донесен до август 2020 година.

⁸² ExCite е апликација за организирано следење на годишната потрошувачка на енергија

⁸³ Последна надградба е направена во 2013 година

⁸⁴ Општина Куманово

⁸⁵ Инвентарот на стакленички гасови, Катастарот на загадувачи на воздухот и Катастарот на загадувачи.

Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“

Отсуството на функционални софтверски решенија за мониторинг и верификација на енергетската ефикасност и емисиите на CO₂, не овозможува следење на резултатите од проектите за постигнување подобра заштеда на енергија и помала емисија на стакленички гасови, кои треба да бидат основа за планирање на идните мерки и активности за климатска акција. Исто така, нефункционалноста на веќе подготвените софтверски системи претставува нерационално користење на буџетски средства или средства добиени од донатори.

IV. ЗАКЛУЧОК

Со извршената ревизија и обезбедените докази стекнавме разумно уверување дека:

Воспоставената правна и институционална рамка во Република Северна Македонија не ги обезбедува сите потребни услови за ефикасно и ефективно спроведување и следење на донесените мерки и политики за ублажување на климатските промени и потребно е да се преземат активности на национално и локално ниво за надминување на состојбите.

Со ангажманот и вложените напори на државните институции, прифатени се меѓународни обврски за намалување на ефектот од климатските промени, при што подготвени и донесени се голем број на стратешки, плански и програмски документи на национално и локално ниво. Дефинираните активности за ублажување на климатските промени во наведените документи не се целосно имплементирани и не се следи нивната реализација. Националниот комитет за климатски промени на Република Северна Македонија кој треба да дава насоки за севкупните климатски акции, како и да придонесе кон интеграција на активностите во секторските политики, планови и мерки е формиран во 2003 година, но истиот во пракса не функционира односно неговото постоење е од формална природа. Не е воспоставен систем за инвентаризација на емисии на стакленички гасови, додека Национален инвентар на емисии на стакленички гасови е воспоставен од повеќе институции. Поради тоа не постои единствена база на податоци за емисија на стакленички гасови на едно место, што го отежнува нивното користење при изготвување на националните стратешки, плански и програмски документи за климатска акција. Отсуствува функционална поврзаност и координација меѓу институциите на национално и локално ниво при спроведување на мерките и активностите за планирање на политиките за ублажување на климатските промени, како и нивно следење. Недостатокот на финансиски, кадровски и технички ресурси, како битен предуслов за интеграцијата на климатските политики во сите сектори, дополнително придонесуваат да не се постигнат посакуваните ефекти за ублажување на климатските промени.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 51

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“**

V. ПРЕПОРАКИ

Министерството за животна средина и просторно планирање, да ги преземе следните активности:

1. Брз основа на направена анализа да се иницира измена на одредбите од Законот за животната средина кои не се во примена, а се однесуваат на климатските промени и да се продолжи со преземените активности кои се однесуваат на донесување на Законот за климатска акција.
2. Воспоставување систем за редовно добивање на информации за преземените мерки за ублажување на климатски промени од страна на сите институции кои имаат обврска за информирање.
3. Редовно (најмалку еднаш годишно) информирање на Владата на РСМ за состојбите во однос на реализацијата на мерките за ублажување на климатски промени предвидени со Националниот план за климатски промени.
4. Формирање на функционално Национално тело за климатски промени на РСМ кое треба да дава насоки за севкупните климатски акции, како и да придонесува кон интеграција на истите во секторските политики, планови и мерки.
5. Да достави предлози до Владата на РСМ за:
 - идентификување на субјекти и утврдување на дејности и активности кои создаваат емисии на стакленички гасови и
 - пропишување на начинот на водење, одржување и функционирање на системот за инвентаризација на стакленичките гасови.
6. Воспоставување функционален Национален систем за инвентаризација на емисии на стакленички гасови како единствена централизирана база на податоци за емисиите на стакленички гасови.
7. Иницирање на соработка со другите надлежни министерства за воспоставување на централизирана база на податоци за проекти кои се однесуваат на мерките за ублажување на и адаптација кон климатски промени.
8. Иницирање на соработка со другите надлежни министерства за преземање на мерки и активности за соодветно означување и одвојување на јавните расходи поврзани со климатските промени.

МЖСПП, МЗШВ, МЕ, УХМР, МТВ и МЗ да преземат активности за:

9. Воспоставување комуникација за меѓусебно информирање за потребата од редовно ажурирање на Националниот и Акциски план за климатски промени.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 52

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“**

Министерство за економија да ги преземе следните активности:

10. Да изготви и усвои Уредба во која ќе бидат утврдени целите за енергетска ефикасност на ниво на РСМ и истата да е усогласена со Националниот план за енергетска ефикасност.
11. Да воспостави соработка со МТВ и да преземе активности за подготовка на Стратегија за реконструкција на згради.
12. Да воспостави редовно следење на националните мерки и активности за ублажување на климатските промени од областа на енергетиката и за добиените резултати редовно да го известува МЖСПП.

Министерство за економија и Агенцијата за енергетика да воспостават соработка за :

13. Изготвување и усвојување на акт со кој ќе се пропише содржината, формата, методологијата и начинот на изработка на програмите и плановите за енергетска ефикасност како и извештај за спроведување на програмите.
14. Продолжување со започнатите активности за донесување на акт со кој ќе подетално ќе се уреди начинот на воспоставување и функционирање на МВП алатката.

Министерство за транспорт и врски да преземе активности за:

15. Воспоставување на редовно следење на националните мерки и активности за ублажување на климатските промени од областа на транспортот и за добиените резултати редовно да го известува МЖСПП.

Министерство за земјоделство шумарство и водостопанство да ги преземе следните активности:

16. Имплементирање и следење на реализацијата на Национална стратегија за земјоделство и рурален развој за период 2021 – 2027 година и известување за резултатите во делот на ублажување на климатските промени предизвикани од земјоделството.
17. Воспоставување на редовно следење на националните мерки и активности за ублажување на климатските промени од областа на земјоделството, шумарството и други употреби на земјиштето и за добиените резултати редовно да го известува МЖСПП.
18. Воспоставување на меѓусекторска координација и задолжување на компетентно лице кое ќе извршува работни задачи од областа на

**Конечен извештај од ревизија на успешност
“Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел
ублажување на климатските промени“**

климатски промени со оглед на тоа што овој сектор е еден од најранливите сектори од климатските промени.

Општините да ги преземат следните активности:

19. Општините Велес, Струга, Штип, Крива Паланка и Прилеп да отпочнат со активности за изработка на ЛЕАП за животна средина, а Општина Куманово да продолжи со активностите за донесување на овој акт, како и да преземат мерки и активности за понатамошна негова имплементација.
20. Општините Битола, Кавадарци, Крива Паланка, Тетово и Струмица да изготват Програми за енергетска ефикасност, годишни планови и извештаи за спроведување на програмите да преземат активности во иднина редовно да ги исполнуваат своите законски обврски, а доколку имаат ограничување на исполнување на истите редовно да ја информираат Агенцијата за енергетика за причините поради кои не можат да ја исполнат оваа законска обврска.

Управа за хидрометеоролошки работи да преземе активности за:

21. Иницирање на координативни состаноци со надлежните институции за отстранување на ограничувањата и недостатоците кои се појавуваат при функционирањето, а се однесуваат на обезбедување на човечки ресурси и средства за континуирано функционирање и одржување на метеоролошките станици.

Ревизорски тим:

1. _____
2. _____
3. _____

Овластен државен ревизор 54



РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
 REPUBLIKA E MAQEDONISE SË VERIUT
 ОПШТИНА СТРУГА
 KOMUNA E STRUGËS

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
 REPUBLIKA E MAQEDONISE SË VERIUT
 ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
 ENTI SHTETËTOR I REVIZIONIT
 СКОПЈЕ, ШКУП

Примено: Priluar më: 03.05.2022			
Орг. Един. Nr. org:	Број: Nr.:	Прилог: Shkujë:	Вредност: Vlera:
	19-822/21		

ПЛОШТАД "МАЈКА ТЕРЕЗА" Б.Б., 6330
 СТРУГА / SHESHI "NËNË TEREZA"
 P.N.,6330 STRUGË / Тел./Tel. +389 46 781
 335, 781 223, 782 015, Факс/Faks 781 434
 ëeb: struga.gov.mk,
 e-mail: kryetari@struga.gov.mk,
 info@struga.gov.mk

Сектор: / Sektori:

Сектор за урбанизам, комунални дејности, сообраќај и заштита на животна средина / Sektori për urbanizëm, veprimtari komunale, komunikacion dhe mbrojtje të mjedisit jetësor

Одделение: / Njësia: Одделение за заштита на животната средина / Njësia për mbrojtje të mjedisit jetësor

Бр./Nr. 03-1376

18.04.2022

СТРУГА / STRUGË

ДО: ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА

ДËРИ ТË: ENTI SHTETËTOR I REVIZIONIT

ПРЕДМЕТ: ОДГОВОР ПО НАЦРТ ИЗВЕШТАЈ

LËNDA: PËRGJIGJE TE DRAFT – RAPORTIT

ВРСКА: БАРАЊЕ БР.19-822/12 ОД 31.03.2022 година.

LIDHJA: KËRKESËS ME Nr.19-822/12 të datës 31.03.2022

Врз основа на Вашето Барање за мислење по Нацрт извештајот за извршена ревизија на успешноста на тема „Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел ублажување на климатските промени, Градоначалникот на Општина Струга дава:

Në baze në Kërkesën tuaj për mendim mbi Draft Raportin e Auditimit të Performancës me temë “Masat dhe politikat e ndërmarra nga RMV/autoritetet kompetente për zbutjen e ndryshimeve klimatike, Kryetari i Komunës së Strugës ofron:

МИСЛЕЊЕ

MENDIM

Општина Струга, нема конкретни забелешки по однос на Нацрт извештајот за извршена ревизија на успешноста на тема „Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел ублажување на климатските промени.

Komuna e Strugës nuk ka vërejtje konkrete lidhur me Draft raportin për auditimin e kryer në temën “Masat dhe politikat e ndërmarra nga RSM/autoritetet kompetente për zbutjen e ndryshimeve klimatike.

Во наредниот период општината согласно буџетската кондиција на приходите ќе превземе активност за реализација на обврската дадена на страна 57 точка 19 во поглед на изготвување на ЛЕАП за животна средина

Komuna në periudhën e ardhshme në përputhje me kushtin buxhetor të të hyrave do të ndërmarrë aktivitet për realizimin e obligimit të dhënë në faqen 57 pika 19 në funksion të përgatitjes së PLVM për mjedisin.

Со почит,
 Општина Струга

Me respekt
 Komuna e Strugës

ОПШТИНА СТРУГА
 Градоначалник,
 Д-р Рамис Мерко

КОМУНА Е СТРУГËС
 Kryetar i komunës,
 Dr. Ramis Merko



Изготвил:/Përpiloi:
 Митко Коркутоски/Mitko Korkutoski



Примено: Pranuar më:	06.05.2022		
Org. Eдн. Mj. org.	Бос. Nr.	Прклог Shtetëse	Вредност: Vlera:
	19-822/22		

Архивски број: 12- 1977/2
Скопје, 06-05-2022 2022 година

Numri arkivor:
Shkup, _____ 2022

До: Државен завод за ревизија

Drejtuar: Entit Shtetëror të Revizionit

Предмет: Одговор на Нацрт Извештај

Lënda: Përgjigje ndaj Draft Raportit

Почитувани,

Të nderuar,

Во врска со Нацрт извештајот од ревизијата за успешност „Преземени мерки и политики од страна на Република Северна Македонија/ надлежни органи со цел ублажување на климатските промени“, по однос на наведените препораки за Министерството за економија, го доставуваме следниот одговор:

Në lidhje me draft raportin e revizionit të performancës “Masat dhe politikat e ndërmarrë nga Republika e Maqedonisë së Veriut/Organet kompetente me qëllim lehtësimin e ndryshimeve klimatike”, lidhur me rekomandimet e deklaruara për Ministrinë e Ekonomisë, dorëzovmë përgjigjen në vijim:

Изготвувањето на Уредба за утврдување на целите на енергетска ефикасност на ниво на Република Северна Македонија и истата да биде усогласена со Националниот план за енергетска ефикасност е условена со утврдување на целите за енергетска ефикасност на ниво на Енергетска заедница. Република Северна Македонија како Договорна страна на Енергетска заедница, согласно Договорот за основање на заедницата има обврски за усогласување на законодавството, и исполнување на целите во енергетиката во согласност со стратешките определби на Европската Унија и оттука, Република Северна Македонија, преку Министерството за економија ќе предложи донесување на предметната уредба откако низ процес на консултации на договорните страни на Заедницата ќе биде се донесена соодветна одлука на Министерскиот совет на Енергетска заедница. Воедно, информираме дека Секретаријатот на Енергетската заедница сеуште спроведува консултации за утврдување на целите, кои ќе треба да ги постигне секоја Договорна страна, па поради тоа и донесувањето на споменатата Уредба зависи од утврдувањето на целите на ниво на Енергетска заедница, а за секоја договорна страна.

Përgatitja e Dekretit për përcaktimin e qëllimeve të efikasitetit energjetik në nivel të Republikës së Maqedonisë së Veriut dhe harmonizimi i tij me Planin Nacional për efikasitet energjetik kushtëzohet me përcaktimin e qëllimeve për efikasitet energjetik në nivel të Bashkësisë energjetike. Republika e Maqedonisë së Veriut si Palë e marrëveshjes së Bashkësisë Energjetike, sipas marrëveshjes për themelimin e Bashkësisë ka obligime për harmonizimin e legjislacionit dhe përmbushjen e qëllimeve në energjetikë në përputhje me angazhimet strategjike të Bashkimit Evropian dhe rrjedhimisht, Republika e Maqedonisë së Veriut, përmes Ministrisë së Ekonomisë do të propozojë miratimin e dekretit në fjalë pasi të jetë marrë një vendim i duhur i Këshillit Ministror të Bashkësisë Energjetike përmes një procesi konsultimi me Palët e marrëveshjes së Bashkësisë. Njëherësh, informovmë se Sekretariati i Bashkësisë Energjetike është ende duke zhvilluar konsultime për përcaktimin e qëllimeve, të cilat do të duhet të arrihen nga secila Palë e marrëveshjes, dhe për këtë arsye miratimi i Dekretit të përmendur varet nga përcaktimi i qëllimeve në nivel të Bashkësisë Energjetike, dhe për secilën palë të marrëveshjes.

Како што е и веќе споменато во ревизорскиот извештај, превземени се подготвителните активности за изработка на Стратегијата за реконструкција на згради. Процесот на изработка на типологија на

Siç është përmendur edhe në raportin e revizionit, janë ndërmarrë aktivitetet përgatitore për përgatitjen e Strategjisë për rikonstruktimin e ndërtesave. Procesi i


Министерство за економија
Ministria e Ekonomisë
**Сектор за енергетика
Departamenti për energjetikë**

згради продолжи со вклучување на податоците добиени од последниот официјален попис, кои неодамна беа објавени. Типологијата на згради е неопходен влезен податок за изработка на детална Стратегија за реконструкција на згради. Веќе се работи на добивање на техничка помош за да се започне со изготвување на Стратегијата за реконструкција на згради непосредно по завршување на типологијата.

Обезбедена е техничка помош за финално усогласување на Правилникот за МВП, по што ќе следи негово донесување. Со дефинирањето на начинот на воспоставување и функционирање на МВП алатката ќе се овозможи начинот на следење на националните мерки и активности за следење на климатските промени, особено имајќи предвид дека софтверската алатка има можност да генерира податоци за остварени заштеди на енергија и намалување на емисиите на стакленичките гасови.

бërjes së një tipologjie të ndërtesave vazhdoi me përfshirjen e të dhënave të marra nga regjistrimi i fundit zyrtar, i cili u publikua së fundmi. Tipologjia e ndërtesave është një input i nevojshëm për përgatitjen e një Strategjie të detajuar për rikonstruktimin e ndërtesave. Tashmë po punohet për marrjen e ndihmës teknike për të nisur me përgatitjen e Strategjisë së rikonstruktimit të ndërtesave menjëherë pas përfundimit të tipologjisë.

Është ofruar ndihmë teknike për harmonizimin përfundimtar të Rregullores së MVP-së, e cila do të pasohet me miratimin e tij. Definimi i mënyrës së themelimit dhe funksionimit të mjetit MVP do të mundësojë mënyrën e monitorimit të masave dhe aktiviteteteve kombëtare për monitorimin e ndryshimeve klimatike, veçanërisht duke pasur parasysh se mjeti softuerik ka aftësinë të gjenerojë të dhëna për kursimin e energjisë dhe të reduktojë emetimet e gazeve serrë.

Со почит,
Me respekt,
**Kreshnik Bekteshi
МИНИСТЕР,
MINISTËR**


Изработил: м-р Катерина Билбилоска/ M-r Katerina Bilbiloska
Контролирал: м-р Валентина Старделова/ M-r Valentina Stardelova
Одобрил: м-р Исмаил Лума/ M-r. Ismail Luma
Согласен: М-р Размена Чекиќ Дуровиќ/ M-r Razmena Cekic Duroviq



Архивски број: 02-2797/2

Дата:

28-04-2022

До:

Државен завод за ревизија

Предмет: Мислење

Почитувани,

Во врска со доставениот Нацрт извештај за извршената ревизија на успешност на тема "Преземени мерки и политики од страна на Република Северна Македонија/надлежни органи со цел ублажување на климатските промени", Министерството за животна средина и просторно планирање ја потврдува потребата од координиран пристап и соодветна административна и техничка инфраструктура во спроведувањето на политиките и мерките за намалување на климатските промени на сите нови.

Сметаме дека извештајот е дополнение на веќе утврдени недостатоци во системот и дадени препораки и од страна на други чинители (вклучително и Европската Унија).

Исполнувањето на обврските од законодавството на ЕУ од областа клима ќе побарува мобилизирање на дополнителни технички, стручни и

Numri i Arkivit:

Data:

Drejtuar: Entit Shtetëror për Revizion

Lënda:

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА - REPUBLIKA E MAQEDONISË SË VERIUT
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
СКОПЈЕ, СХК

Примено:
Ргација №:

02-05-2022

Орг. Един. №. орг.	Број №.	Пркит. Shtet:
	19-82/23	

Të nderuar,

Lidhur me draft raportin e dorëzuar për revizionin e kryer të suksesit në temë "Masat dhe politikat e ndërmarra nga Republika e Maqedonisë së Veriut / Organet kompetente për zbutjen e ndryshimeve klimatike", Ministria e Mjedisit Jetësor dhe Planifikimit Hapësinor konfirmon nevojën për një qasje të koordinuar dhe të përshtatshme administrative dhe infrastrukturës teknike në zbatimin e politikave dhe masave për reduktimin e ndryshimeve klimatike në të gjitha të nivelet.

Ne konsiderojmë se raporti është një shtesë e mangësive tashmë të identifikuar në sistem dhe rekomandimeve të dhëna edhe nga palët e tjera të interesuara (përfshirë Bashkimin Evropian).

Përmbushja e detyrimeve të legjislacionit të BE-së në fushën e klimës do të kërkojë mobilizimin e kapaciteteve shtesë



административни капацитети, кое овој
извештај и го укажува.

teknike, profesionale dhe administrative,
gjë që tregon ky raport.

Со почит,

Me respekt,

МИНИСТЕР
MINISTRI
Naser Nuredini



Изработил / Përpunoi : Теодора О. Грнчаровска,
држ.советник за климатски промени/
këshilltare shtetërore për ndryshime klimatike
Согласен/ Miratoi: Каја Шукова, државен
секретар/ sekretare shtetërore

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

Добиени се одговори и мислење на Нацрт извештајот за извршената ревизија на успешност на тема „Преземени мерки и политики од страна на РСМ/надлежни органи со цел ублажување на климатските промени” бр.19-822/1 од 31.03.2022 година и тоа:

- на ден 03.05.2022 година добиен е одговор од д-р Рамис Мерко - градоначалник на Општина Струга бр.03-1376 од 18.04.2022 година, заведени во Државниот завод за ревизија под број 19-822/21 од 03.05.2022 година,
- на ден 09.05.2022 година добиен е одговор од м-р Крешник Бектеши, министер за економија бр.12-1977/2 од 06.05.2022 година, заведени во Државниот завод за ревизија под број 19-822/22 од 09.05.2022 година и
- на ден 09.05.2022 година добиено е мислење од г. Насер Нуредини, министер за животна средина и просторно планирање бр.02-2797/2 од 28.04.2022 година, заведени во Државниот завод за ревизија под број 19-822/23 од 09.05.2022 година.

Доставените одговори и мислење по Нацрт извештајот се разгледани од страна на Овластениот државен ревизор и констатирано е следното:

Одговор од д-р Рамис Мерко - градоначалник на Општина Струга

1. Доставениот одговор од градоначалникот на Општина Струга, **претставува известување** дека немаат забелешки по Нацрт извештајот за извршената ревизија на успешност, воедно искажувајќи намера за преземање идни активности за изготвување на Локален еколошки акционен план.

Одговор од м-р Крешник Бектеши, министер за економија

2. Доставениот одговор за **точката 1.1.**, која меѓу другото се однесува на констатациите дека не е донесена Уредба за утврдување на целите за енергетска ефикасност на ниво на РСМ и дека се преземени подготвителни

Ревизорски тим:

1. _____

2. _____

3. _____

Овластен државен ревизор ¹

активности за изработка на Стратегија за реконструкција на згради, **претставува известување** за причините поради кои не се донесени наведените акти, кои овластениот државен ревизор ги имаше во предвид при извршување на ревизијата.

3. Доставениот одговор за **точката 3.5.**, која меѓу другото се однесува на констатацијата дека софтверската МВП алатка, која служи за следењето на мерките и активностите за енергетска ефикасност по општините, не е ставена во употреба, **претставува известување** за преземени мерки за надминување на констатираната состојба.

Мислење од г. Насер Нуредини, министер за животна средина и просторно планирање

4. Доставеното мислење од министерот за животна средина и просторно планирање, **претставува известување** со кое се потврдуваат констатациите во Нацрт извештајот на Овластениот државен ревизор кои се однесуваат на потребата од координиран пристап, обезбедување стручни административни капацитети и техничка инфраструктура за спроведување на политиките и мерките за намалување на климатските промени на сите нивоа.

Ревизорски тим:

1. _____

2. _____

3. _____

Овластен државен ревизор ²
