ДЗР
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ
ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ

„ДАНОЦИТЕ ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА ВО ФУНКЦИЈА НА ЕФЕКТИВНО СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПОЛИТИКИТЕ ЗА ЗАШТИТА НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА”

02 2022 00 06

3 ДОБРО ЗДРАВЈЕ И БЛАГОСОСТОЈБА

11 ОДРЖЛИВИ ГРАДОВИ И ЗАЕДНИЦИ

Скопје, ноември, 2022 година

СОДРЖИНА:

РЕЗИМЕ.. 1
ВОВЕД.. 5
1. Основ и причина за извршување на ревизијата.. 5
2. Предмет на ревизија.. 5

РЕВИЗОРСКИ ОПФАТ И ПРИСТАП.. 12
3. Цел на ревизијата.. 12
4. Ревизорски прашања.. 12
5. Опфат на ревизијата.. 13
6. Ревизорски критериуми.. 13
7. Ревизорска методологија.. 14

РЕВИЗОРСКИ НАОДИ 16
3.1 Стратешка и нормативна рамка.. 16
3.2 Администрирање на даноците за животна средина.. 28
3.3 Придонесот на даноците за животна средина во остварувањето на политиките за животна средина.. 43

ЗАКЛУЧОК.. 54
ПРЕПОРАКИ.. 56

Прилог бр.1 Критериуми и показатели за оценка
Прилог бр.2 Одговор по Нацрт извештај од МЖСПП

СПИСОК НА КРАТЕНКИ

ДЗР	Државен завод за ревизија
ВРИ	Врховни ревизорски институции
МЖСПП	Министерство за животна средина и просторно планирање
ЖС	Животна средина
ОЕЦД	Организација за економска соработка и развој
ИЕА	Меѓународна агенција за енергија (International Energy Agency)
НЕАП	Национален акционен план за животна средина
ЛЕАП	Локален акционен план за животна средина
ЕУ	Европска унија
ДИЖС	Државен инспекторат за животна средина
РСМ	Република Северна Македонија
МФ	Министерство за финансии
УЖС	Управа за животна средина
ИПА	Инструмент за претпристапна помош (IPA: Instrument for Pre-Accession Assistance)
ИСКЗ	Интегрирано спречување и контрола на загадувањето (IPPC - Integrated Pollution Prevention and Control)
ЗУО	Закон за управување со отпад
ЕБРД	Европска банка за обнова и развој (European Bank for Reconstruction and Development EBRD)
БДП	Бруто домашен производ
ДАМСКАВ	Државен автоматски мониторинг систем за квалитет на амбиенталниот воздух
ЗКАВ	Закон за квалитет на амбиенталниот воздух
ЕЛС	Единици на локална самоуправа

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT
STATE AUDIT OFFICE

Број: 17-739/16
Дата: 01.12.2022

РЕЗИМЕ

Ревизијата на успешност на тема „Даноците за животна средина во функција на ефективно спроведување на политиките за заштита на животната средина" извршена согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2022 година претставува пилот ревизија во рамките на твининг договорот помеѓу Државниот завод за ревизија и ВРИ на Република Бугарија и Република Хрватска, финансиран од средствата на Европската Унија.

Со ревизијата е опфатен периодот од 2019 до 2021 година, а прикажани се состојби кои се случиле и претходно и последователно од периодот на вршење на ревизијата.

Со ревизијата беа опфатени Министерството за животна средина и просторно планирање, а податоци беа обезбедени и обработувани од следните институции: Државен завод за статистика, Државен инспекторат за животна средина, Министерството за локална самоуправа, Министерството за финансии, Царинска управа.

Од вкупните даноци за животна средина, со ревизијата беа опфатени даноците за загадување и даноците за искористување на ресурси како и дел од транспортните даноци за животна средина, кои за периодот опфатен со ревизијата изнесуваат 838.142 илјади денари.

Во опфатот на ревизијата, ги вклучивме ризичните области поврзани со: стратешката и правна рамка, системот на утврдување и наплата на надоместоците за животна средина, системот на контрола и мониторинг, како и распределбата на средствата по програми, проекти, сектори и медиуми на животната средина.

Основното прашање на ревизијата е „Дали даноците за животна средина придонесуваат за унапредување на квалитетот на животната средина и рационално користење на природните богатства?"

За да се одговори на основното ревизорско прашање, определени се следните специфични прашања:

- Дали даноците за животна средина претставуваат ефективен инструмент за постигнување на политиките?
- Дали е ефективно администрирањето на даноците за животна средина?
- Дали придонесот на даноците за животната средина е материјално значаен во исполнувањето на политиките?

Опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување на ревизорските техники и ревизорската методологија, даваат основа да го изразиме следниов заклучок:

Стекнавме разумно уверување, дека стратешката и нормативна рамка, усогласеноста на националното со ЕУ законодавството за животна средина, воведување на начелото “загадувачот плаќа“, воведување на надоместоците за животна средина и инвестиционите вложувања по одделни области обезбедуваат одреден напредок во однос на спроведувањето на политиките, но истиот е недоволен за унапредување на квалитетот на животната средина и рационално користење на природните богатства.

Отсуството на интегриран пристап во решавањето на проблемите со животната средина на национално и локално ниво, недонесените/ненавремено донесени подзаконски акти, не почитувањето на принципот „загадувачот плаќа“ при утврдување на висината на надоместоците во однос на: варијабилниот дел на надоместокот за испуштање на води, утврдени фиксни износи на надоместоците за управување со отпад, надоместоците за поседување на интегрирана еколошка дозвола не се движат во законски определените рамки по емисиони точки, а општините немаат еднаков пристап при утврдување на основата за пресметка на надоместокот за услугите за собирање, транспортирање и депонирање на комунален отпад, се причини да не се создадени услови во кои надоместоците за животна средина ќе се користат како ефективен инструмент за постигнување на политиките за животната средина.

Со утврдените состојби во системот на администрирање на надоместоците за животна средина во кој се вклучени повеќе институции, недостатокот на единствен систем за евиденција, несоодветната институционална соработка и координација, ненаплатените/ ненавремено платени надоместоци, непредвидените законски надлежности на ДИЖС за санкционирање на обврзниците кои не го платиле надоместокот, не обезбедуваат нивно ефективно администрирање, односно точност, навременост, целосност, прибирање и контрола на приходите. За периодот од 2020 година до денот на вршење на ревизијата, во Буџетот на РСМ не се остварени приходи по основ на надоместоци за користење и испуштање на води во износ од 101.616 илјади денари, за што се склучени спогодби, а процентот на неприходувана вода на ниво на држава од 60,46% е значајно повисок од земјите на ЕУ (30%). Заклучно со 31.12.2021 година, остварени се помалку приходи и во буџетот на МЖСПП, по основ на надоместокот за поседување на А-интегрирана дозвола во износ од 9.453 илјади денари и отпишани побарувања во износ од 30.273 илјади денари, а само 37% од општините остваруваат приходи по основ на надоместоци за управување со комунален отпад. Нецелосната акредитација на Централната лабораторија за

животна средина и не воспоставената соработка помеѓу МЖСПП и ДИЖС за мерења на инсталациите не обезбедува објективност на податоците од мерењата за загадувачките супстанци, при вршење на надзорот од ДИЖС.

Иако во периодот 2019-2021 година, преку буџетски средства на национално и локално ниво се реализирани активности во клучните сектори на животната средина, не може да се обезбеди показател за степенот на искористеност на приходите остварени по основ на надоместоци за животна средина во однос на вложувањата во животната средина. Во периодот 2019-2021 година, програмите за инвестирање во животната средина се реализираат со 62,7%, а раскинати се договори за реализација на проекти од Програмата за управување со водите во вредност од 6.520 илјади денари. Средствата од буџетот на МЖСПП не се доволни за финансирање на активностите во областа воздух и заштита на природата, а на локално ниво, планираните средства за заштита на животната средина не обезбедуваат реализација на планските документи. Поради отсуство на интегриран пристап во начинот на распределба и користење на надоместоците за животна средина, според официјалните статистички податоци, инвестициите и трошоците за заштита на животната средина учествуваат незначително во БДП со 0,6% за 2020 година.

Со цел да се зголеми ефективноста на даноците за животна средина како инструмент кој ќе придонесе во унапредувањето на квалитетот на животната средина и рационално користење на природните богатства, дадовме препораки за преземање на дополнителни активности во делот на интегрирано стратешко планирање на национално ниво, воспоставување соодветна и конзистентна политика на администрирање на надоместоците според принципот „загадувачот плаќа“ и правилна и сразмерна распределба на средствата исклучиво за финансирање на активностите од областа на животната средина.

На Нацрт извештајот на Овластениот државен ревизор не се добиени забелешки од страна на одговорните лица на Државниот инспекторат за животна средина и Министерството за локална самоуправа, а Министерството за животна средина и просторно планирање со допис бр. 17-739/15 од 24.11.2022 година, потврдува дека нема забелешки и ќе пристапи кон спроведување на препораките.

1. ВОВЕД

1.1 Основ и причини за извршување на ревизијата

Согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2021 и 2022 година[1] планирана е ревизија на успешност “Даноците за животна средина во функција на ефективно спроведување на политиките за заштита на животната средина ”.

Ревизијата е планирана како пилот ревизија на успешност, со цел реализирање на активностите утврдени со твининг проектот помеѓу Државниот завод за ревизија и Врховните ревизорски институции на Република Бугарија и Република Хрватска, финансирани од средствата на Европската Унија.

Заштитата на животната средина како универзална заложба на глобално ниво ги поттикнува државите да се фокусираат кон изнаоѓање на механизми и алтернативни начини како тоа поуспешно да го направат. Еколошките даноци играат голема улога во процесот на градење на еколошки навики кај граѓаните и кај производителите. Даноците ја зголемуваат цената на ресурсите кои предизвикуваат загадување, што влијае демотивирачки врз потрошувачите. На овој план, Европската Унија се стреми на системски начин да ги актуелизира даночните реформи како алатка во остварување на еколошките цели.

Мерките и инструментите кои треба да ги изнајде државата треба да бидат препознаени во даноците за животна средина. Со нивното креирање може да се постигнат посакуваните резултати, како да се намали загадувањето така и да се контролира експлоатацијата на природните ресурси, а приходите од овие даноци да се инвестираат во животната средина во областите и дејностите каде се најпотребни.

1.2 Предмет на ревизија

1.2.1 Општи податоци за даноците за животна средина

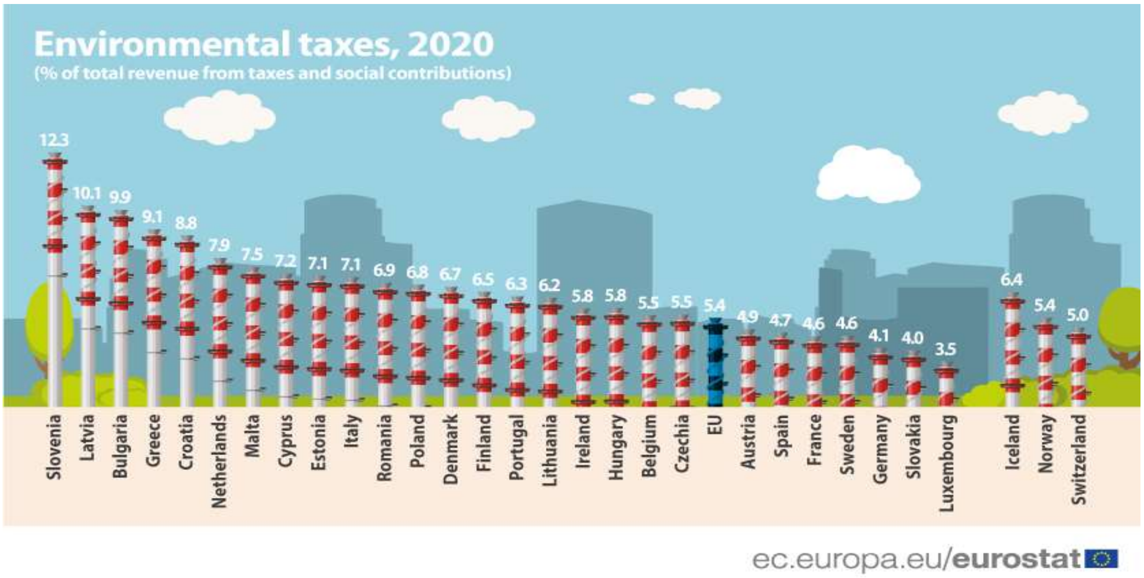
На европско ниво, статистиката за еколошките даноци го користи како основа законодавството од областа на еколошки сметки и од областа на националните сметки. Регулатива (ЕУ) бр. 691/2011 на Европскиот парламент[2] и на Советот на ЕУ од 6 јули 2011 година за европски еколошките економски сметки обезбедува рамка за развој на различни видови на еколошки сметки (наречени модули).

[1] https://dzr.mk/sites/default/files/2021-12/Resenie_ispravka_GP_2022_dekemvri_0.pdf
https://dzr.mk/sites/default/files/2021-12/Godisna_programa_za_rabota_DZR_2022_godina.pdf
[2] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:200201_1

На овој начин има меѓународна споредливост на статистиката и интеграција на даночните податоци од националните сметки.

Даночните основи се договорени во 1997 година од страна на Евростат, Генералниот директорат за животна средина на Европската комисија и Генералниот директорат за даноци и царинска унија, Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД) и Меѓународната агенција за енергија (ИЕА). Оваа листа е ажурирана во 2011 и 2012 година со помош на работната група на Евростат врз основа на практичното искуство од 2001 година.

Врз основа на вака дефинирана рамка во која прецизно е наведено каков вид на давачки, такси, надоместоци, даноци, акцизи и слично влегуваат во статистиката на даноци за животна средина (environmental tax) Европска унија го следи напредокот на земјите и секоја година објавува статистика за истото.[3]



Согласно воспоставената статистика даноците за животна средина се класифицирани во четири категории и тоа:

1. Даноци за загадување
2. Даноци за искористување на ресурси
3. Енергетски даноци
4. Транспортни даноци

[3] https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Environmental_tax_statistics_-_detailed_analysis

Законската дефиниција на даноците може да се разликува во различни земји. Во многу земји уставот или други закони го дефинираат видот на даноците и давачките што може да ги наплати владата. Законодавството на Република Северна Македонија предвидува акцизи, надоместоци, комунални такси и друг тип на такси како инструменти – еколошки даноци.

Законот за животната средина[4] е рамка кој ги поставува основите за креирање на политиките и мерките за животната средина. Но, по одделни области донесени се посебни закони и тоа:

Закон за квалитет на амбиентниот воздух[5] , Закон за заштита на природата[6] , Закон за води[7] , Закон за управување со отпад[8], Закон за проширена одговорност на производителот за управување со посебни текови на отпад[9], Закон за батерии и акумулатори и отпадни батерии и акумулатори[10], Закон за управување со пакување и отпад од пакување[11], Закон за управување со електрична и електронска опрема и отпадна електрична и електронска опрема[12], Закон за управување со дополнителни текови на отпад[13].

Во сите овие закони се опфатени надоместоците за животна средина чија цел е намалување на загадувањето и искористувањето на животната средина што значи дека ги опфаќаат **даноците за загадување и даноците за искористување на ресурсите**. Во нив спаѓаат надоместоците кои произлегуваат од А и Б интегрирани дозволи, надоместоци за увоз и извоз на употребувани производи, автомобили и супстанци кои ја осиромашуваат озонската обвивка, извоз на делови собрани од природата, надоместоци за управување со отпад, надоместоци за користење и испуштање на вода и вадење на песок, чакал и камен, надоместок за производство

---

[4] Сл. Весник на РМ бр. 53/2005, 81/2005, 24/2007, 159/2008, 83/2009, 48/10, 24/10, 51/11, 123/12, 93/13, 187/13, 42/14, 44/15, 129/15, 192/15, 39/16, 99/18 и Сл. Весник на РСМ бр. 89/22.
[5] Сл. Весник на РМ бр. 67/2004, 92/2007, 83/2009, 35/10, 47/11, 100/12, 163/13, 10/15, 146/15.
[6] Сл. Весник на РМ бр. 67/2004, 14/2006, 84/2007, 35/10, 47/11, 148/11, 59/12, 13/13, 163/13, 41/14, 146/15, 39/16, 63/16 и 113/18 и Сл. Весник на РСМ бр. 151/21.
[7] Сл. Весник на РМ бр. 87/2008, 6/2009, 161/2009, 83/10, 51/11, 44/12, 23/13, 163/13, 180/14, 146/15 и 52/16.
[8] Сл. Весник на РМ бр. 68/2004, 71/2004, 107/2007, 102/2008, 143/2008, 124/10, 51/11, 123/12, 147/13, 163/13, 51/15, 146/15, 156/15, 192/15, 39/16, 63/16 и Сл. Весник на РСМ бр. 31/20 и Нов Закон за управување со отпадот Сл. Весник на РСМ бр. 216/21.
[9] Сл. Весник на РСМ бр. 215/21.
[10] Сл. Весник на РСМ бр.176/21.
[11] Сл. Весник на РСМ бр. 215/21.
[12] Сл. Весник на РСМ бр. 176/21.
[13] Сл. Весник на РСМ бр. 216/21.

на енергија од фосилни горива, надоместоци за заштита на природата од сеча на дрва и отстрел на диви животни и собирање на диви видови на растенија, габи и шумски плодови.

Во категоријата на **енергетски даноци** спаѓаат акцизите на горива кои се регулирани со Законот за акцизите[14]. Иако овие даноци се пресметуваат согласно Еуростат методологијата како еколошки даноци сепак акцизите имаат фискален карактер, односно не се наменети за еколошки цели.

Во категоријата на **транспортни даноци** спаѓа комуналната такса за користење на улици со патнички, товарни, моторни возила, автобуси, специјални возила и мотоцикли. Истата е регулирана во Законот за комуналните такси[15] и се наплатува на годишно ниво од органот надлежен за регистрација на возила кој ја уплаќа на соодветна уплатна сметка во рамките на трезорската сметка на соодветната општина за чие подрачје е извршена наплатата. Во категоријата на транспортните даноци вклучен е и еколошкиот надоместокот кој се плаќа при регистрација на моторни возила и пловни објекти, кој е дефиниран во Законот за животната средина, а претставува приход на МЖСПП.

Во оваа категорија вклучени се надоместоци по основ на: употреба на автопат или магистрален пат, нивен дел или објект на патот (автопатска такса-патарина) кој е регулиран со Законот за јавните патишта[16]; за слетување и превоз со авион кои се регулирани со Законот за воздухопловство[17]. Приходите од овие надоместоци се наменети за изградба на патишта и истите се наплатуваат од субјектите кои стопанисуваат со јавните патишта и операторите со аеродромска инфраструктура.

1.2.2 Финансирање

Согласно Законот за животната средина, средствата за финансирање на активности за поттикнување, зачувување, одржливо користење, заштита и унапредување на животната средина, како и за подготовка, спроведување и развој на програми и проекти за заштита и унапредување на животната средина, се обезбедуваат од :

[14] Сл. весник на РСМ број 108/19, 143/19, 225/19, 275/19,77/21 и 57/22
[15] Сл. весник на РМ бр. 61/2004, 64/2005, 92/2007, 123/12, 154/15, 192/15, 23/16 и 151/21
[16] Сл. весник на РМ бр. 84/08, 52/09, 114/09, 124/10, 23/211, 53/11, 44/12, 168/12, 163/13, 187/13, 39/14, 42/14, 166/14, 44/15, 116/15, 150/15, 31/16, 71/16 и 163/16
[17] Сл. весник на РМ број 14/2006, 24/2007, 103/2008, 67/10, 24/12, 80/12, 155/12, 42/14, 97/15, 152/15, 27/16, 31/16, 64/18 и 220/19.

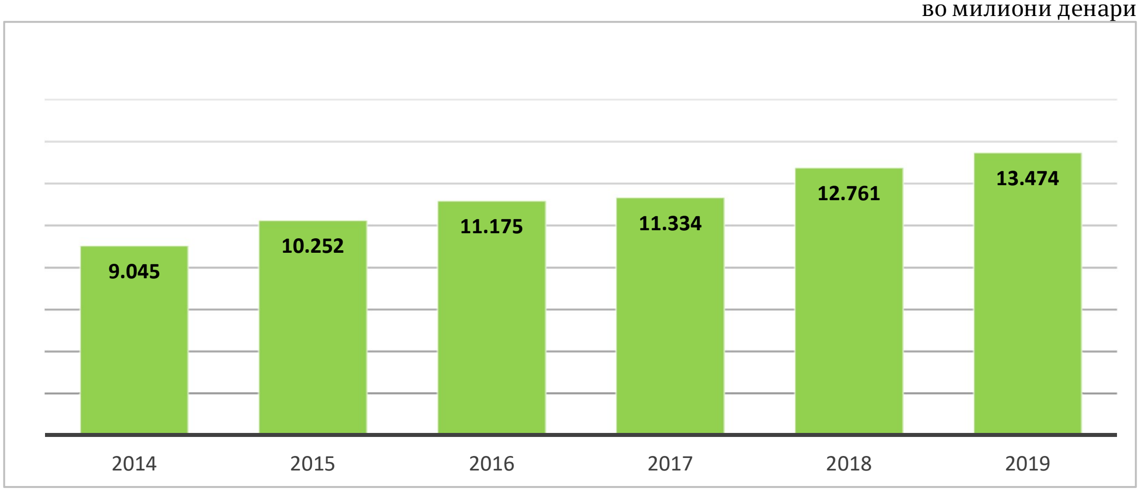
1. Надоместокот што го плаќаат правните и физичките лица кои што:
   - имаат извори што вршат загадување на животната средина,
   - ја загадуваат животната средина со користење на производи и супстанции,
   - се корисници на природните богатства,
   - ја оптеретуваат животната средина со отпадоци,
   - увезуваат одредени употребувани производи во РСМ и
   - произведуваат или увезуваат производи и стоки кои се штетни или содржат штетни материи за животната средина и природата.
2. Буџетот на РСМ;
3. Средства остварени врз основа на меѓународна соработка на програми и проекти;
4. Донации од домашни и странски правни и физички лица;
5. Фондации и подароци и
6. други извори.

Во графиконот бр.1 прикажани се даноците за животна средина по години за период од 2014 до 2019 година, кои учествуваат со 1.9% од бруто домашниот производ на РСМ[18].

Графикон бр.1

Даноци за животна средина во РСМ по години

во милиони денари



извор: Државниот завод за статистика

[18] https://www.stat.gov.mk/PrikaziSoopstenie.aspx?id=129&rbr=13767 Последните официјални податоци се однесуваат за 2019 година со оглед дека ДЗС известува station наназад за 2 години, а податоците за 2020 година ќе бидат објавени на крајот од 2022 година

1.2.3 Институционална поставеност на системот на наплата на надоместоците

МЖСПП има законска обврска да ја креира политиката на животната средина во РСМ, а стручните работи во областа на животната средина се спроведуваат од страна на Управата за животна средина и Службата за просторен информативен систем, кои се органи во состав на МЖСПП.

Управата за животна средина е надлежна за спроведување на одредбите од законската регулатива кои се однесуваат за интегрираните еколошки дозволи за работење на инсталациите кои влијаат врз животната средина и водењето на регистар на издадени А и Б - интегрирани еколошки дозволи или А и Б-дозволи за усогласување со оперативен план. Во овој дел, УЖС утврдува и наплатува надоместоци за поднесување на барање за добивање на дозволата и измени во истата, годишен надоместок за поседување на дозволата и редовен надзор на инсталацијата.

УЖС е надлежна и за спроведување на законските одредби кои се однесуваат на издавање на дозволи за користење и испуштање на вода и дозволи за вадење на песок, чакал и камен. Надоместоците кои произлегуваат од поседувањето на овие дозволи ги пресметуваат и наплатуваат правните и физички лица кои управуваат со водниот ресурс, а се уплатуваат на сметката на Буџет на РСМ.

УЖС издава дозволи за увоз и извоз на употребувани производи, стоки отпадоци и остатоци од олово, пепел и остатоци што содржат главно олово, отпадоци и остатоци од потрошени примарни ќелии и потрошени батерии; дозволи за увоз на супстанци што ја осиромашуваат озонската обвивка. Во рамките на секторот природа во УЖС се издаваат дозволи за извоз на делови собрани од природата. Надоместоците кои произлегуваат од овој вид на надлежност се утврдуваат од страна на Управата, а се уплатуваат директно на сметка на Буџетот на РСМ.

Во системот на утврдување и наплата на надоместоците за загадување и искористување на животната средина се вклучени и други субјекти.

Царинската управа ги утврдува и наплатува надоместоците кои се однесуваат на увоз на употребувани автомобили, увоз на нафтени деривати, увоз на пластични производи и пакувања од пластични маси и истите се уплатуваат на сметката на Буџетот на РСМ.

Во делот на отпадот УЖС издава дозволи за управување со отпад и дозволи за колективен постапувач. Јавните комунални претпријатија основани од општините го пресметуваат и наплатуваат надоместокот за управување со отпад и истиот претставува приход на општината, додека надоместокот кој го утврдуваат и наплатуваат колективните постапувачи со отпад претставува нивен приход и

истите согласно законот имаат обврска да го вложат 65% во нова инфраструктура, 10% за подигање на јавната свест и 25% за покривање на сопствените трошоци.

Надоместоците кои се плаќаат при регистрација на моторни возила и пловни објекти се утврдуваат и наплатуваат од страна на станиците за технички преглед и регистрација на возилата и истите се должни да ги уплатат на сметка на МЖСПП.

Надоместокот за производство на енергија од фосилни горива го пресметуваат самите обврзници (правни или физички лица кои управуваат со инсталациите кои произведуваат енергија од фосилни горива) и го уплатуваат на сметка на Буџетот на РСМ.

Соработката помеѓу МЖСПП и останатите институции вклучени во процесот на утврдување и наплата е од основно значење за правилното конципирање и спроведување на политиката.

Инспекциски надзор над спроведувањето на Законот за животната средина и останатите закони од областа на заштита на животната средина и природата се спроведува на државно и локално ниво од страна на Државниот инспекторат за животна средина и општинските инспекторати. Надлежностите на инспекторите за животна средина се инспекциски надзор над примената на прописите од областа на животната средина (вода, воздух, природа, отпад, бучава, хемикалии, индустриско загадување).

2. РЕВИЗОРСКИ ОПФАТ И ПРИСТАП

2.1. Цел на ревизијата

Целта на ревизијата е да се оцени ефективноста на управувањето со даноците за животна средина, во функција на унапредување на квалитетот на животната средина и рационално користење на природните ресурси.
Специфичните цели на ревизијата се:

- Да се оцени улогата на даноците во креирањето на политиките за животна средина;
- Да се оцени процесот на утврдување, наплата и мониторинг над наплатата на даноците за животна средина;
- Да се оцени системот за распределба на средствата по проекти, програми, сектори и медиуми.

Со препораките кои ќе произлезат од утврдените состојби, ревизијата ќе има додадена вредност која ќе биде во насока на подобрување на системот за креирање на политиките за подобрување на животната средина, зајакнување на капацитетите и воспоставување на системски решенија за утврдување и наплата на даноците за животна средина, подобрување на системот за мониторинг врз наплатата на даноците како и правилна и соодветна распределба на средствата за постигнување на стратешки утврдените цели.

2.2. Ревизорски прашања

Ревизијата на успешност треба да даде одговор на следното основно прашање:

„Дали даноците за животна средина придонесуваат за унапредување на квалитетот на животната средина и рационално користење на природните богатства“?

Специфичните прашања се следните:

- Дали даноците за животна средина претставуваат ефективен инструмент за постигнување на политиките?
- Дали е ефективно администрирањето на даноците за животна средина?
- Дали придонесот на даноците за животна средина е материјално значаен во исполнувањето на политиките?

2.3. Опфат на ревизијата

Со ревизијата на успешност го опфативме период од 2019 до 2021 година, а дадени се состојби кои се случиле и претходно и последователно од периодот за кој се однесува ревизијата.
Со ревизијата беа опфатени Министерството за животна средина и просторно планирање, но податоци беа собрани и обработувани од следните институции: Државен завод за статистика, Државен инспекторат за животна средина, Министерството за локална самоуправа, Министерството за финансии, Царинска управа.

Ревизијата ги опфати областите поврзани со: стратешката и правна рамка, системот на утврдување и наплата на надоместоците за животна средина, системот на контрола и мониторинг, како и системот на распределба на средствата по програми, проекти, сектори и медиуми на животната средина.

Со ревизијата беа опфатени даноците за загадување и даноци за искористување на ресурси, кои се предвидени во законите од областа на животната средина[19] како и надоместокот за регистрација на моторни возила и пловни објекти.

Во овие групи на даноци спаѓаат надоместоците кои произлегуваат од А и Б интегрирани дозволи, надоместоци за увоз и извоз на употребувани производи, автомобили и супстанци кои ја осиромашуваат озонската обвивка, извоз на делови собрани од природата, надоместоци за управување со отпад, надоместоци за користење и испуштање на вода и вадење на песок, чакал и камен, надоместок за производство на енергија од фосилни горива, надоместоци за заштита на природата од сеча на дрва и отстрел на диви животни и собирање на диви видови на растенија, габи и шумски плодови. Истите се администрираат, пресметуваат и наплатуваат од различни институции/субјекти (Министерството за животна средина и просторно планирање, Царинска управа, јавни комунални претпријатија, станици за технички преглед и регистрација на моторни возила, колективни постапувачи со отпад).

2.4. Ревизорски критериуми

За оценка на ефективноста на управувањето со даноците за животна средина, во функција на унапредување на квалитетот на животната средина и рационално користење на природните ресурси се искористени критериумите и показателите за оценка прикажани во Прилог 1 кон ревизорскиот извештај.

[19] Закон за животната средина, Закон за квалитет на амбиенталниот воздух, Закон за заштита на природата, Закон за води, Закон за управување со отпад, Закон за батерии и акумулатори и отпадни батерии и акумулатори, Закон за управување со пакување и отпад од пакување, Закон за управување со електрична и електронска опрема, Закон за управување со дополнителни текови на отпад.

2.5. Ревизорска методологија

2.5.1. Ревизијата на успешност е извршена во согласност со Ревизорските стандарди на Врховните ревизорски институции (ISSAI) и Етичкиот кодекс.

2.5.2. За анализа и оценка на ефективноста на управувањето со даноците за животна средина, во функција на унапредување на квалитетот на животната средина и рационално користење на природните ресурси, во однос на условите за функционирање на системот на утврдување и наплата на даноците за животна средина како и мониторинг на реализацијата е користен пристап ориентиран кон системи и пристап ориентиран кон резултатите.

Пристапот ориентиран кон системи дава можност при оценка на системот на управување и контрола, да се опфати политиката за управување со животната средина, преку стратешките и програмските документи, законските и подзаконските акти, структурната поставеност на надлежните институции, дефинираните одговорности и надлежности и воспоставената рамка за финансирање на надоместоците.

Пристапот ориентиран кон резултатите е насочен кон проценка на резултатите од распределбата на средствата за заштита и подобрување на животната средина. Со овој пристап се изврши оценка на степенот на ефикасност во управувањето со даноците.

2.5.3. Со цел добивање на релевантни и доволни ревизорски докази кои водат кон ревизорските наоди, заклучоци и препораки ги користевме следниве техники на ревизија на успешност:

- прибирање и анализа на документацијата што се однесува на: стратешка и нормативна регулираност на даноците за животна средина, организационата поставеност на системот за утврдување и наплата на даноците за животна средина, актите за назначување, кадровската екипираност на органите/телата и распределбата на одговорностите и надлежностите; пишаните процедури и прирачници и методологии кои се користат при утврдување и наплата на даноците за животна средина, информационите системи и алатки, системот за мониторинг и контрола и др.;
- прашалници и интервјуа со надлежните лица одговорни за утврдување и наплата на даноците за животна средина;

- директни проверки, анализа на податоците од доставената документација на изготвените решенија за наплата, проекти на кои се доделени средства по програми;
- за постапката за избор и реализација на проектите применет е не статистички избор на примерок по случаен избор.

Главните методи за обработка на добиените информации се:

- Дескриптивна анализа на: законската рамка, стратешките акти, структурна поставеност на системот, распределба на одговорностите и надлежностите, начинот на распределба на средствата по програми, медиуми и сектори, постапките за избор на проекти;
- Компаративна и содржинска анализа на: националните цели и приоритети, процедурите по кои се постапува со нормативните акти, евиденциите за издадени решенија со наплатени приходи согласно аналитичка и сметководствена евиденција, анализа на видот на извршените надзори и изречени санкции, анализа на спогодби за плаќање на рати, анализа на соодветноста на критериумите за распределба на средствата, компаративна анализа на процентуалното учество на инвестициите во секој од медиумите за животна средина.

2.5.4. Ревизијата на успешност е извршена во периодот од 18.03.2022 до 30.08.2022 година, од тим на Државниот завод за ревизија.

2.5.5. Резултатите од спроведената ревизија на успешност беа презентирани на завршен состанок на ден 20.09.2022 година.

На Нацрт извештајот на Овластениот државен ревизор не се добиени забелешки од страна на одговорните лица на Државниот инспекторат за животна средина и Министерството за локална самоуправа, а Министерството за животна средина и просторно планирање со допис бр. 17-739/15 од 24.11.2022 година, потврдува дека нема забелешки и ќе пристапи кон спроведување на препораките.

3. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

3.1 Стратешка и нормативна рамка

3.1.1. Заштитата, обновувањето и унапредувањето на квалитетот на животната средина, се остварува преку долгорочно планирање кое се определува и се насочува, во согласност со вкупниот економски, општествен и културен развој на државата. Со системот за планирање се усогласува реализирањето на економските, техничките, научните, образовните, организациските и на другите мерки и активности, како и на мерките за спроведување на обврските преземени со ратификуваните меѓународни договори, со цел заштита и унапредување на животната средина и обезбедување одржлив развој.

- Националниот акционен план за животната средина (НЕАП) е највисок стратешки документ за управување со животната средина и е основа на секоја владина политика, со утврдени насоки на делување, општи приоритети и цели кон интегрирано решавање на проблемите во животната средина на Република Северна Македонија.

  Врз основа на политиките и целите за животната средина, оцената на состојбите дадени во Извештајот за состојбата со животната средина како и утврдувањето на мерките што треба да се преземат за постигнување на целите за животна средина, на предлог на МЖСПП, Владата на РСМ има обврска да донесе Национален акционен план за животната средина, за период од 6 години[20].

  Со Првиот национален еколошки акционен план донесен во 1996 година[21], е воспоставен системот за управување со животната средина, со дефинирани цели за политики во животната средина по области, како и главни предизвици идентификувајќи ги изворите на загадување (Hot spots), надлежните институции итн. Основните начела на кои се темели изработката на националниот еколошки акционен план е процесот на интегрирање на животната средина во останатите сектори. Ревизија на истиот е направена во 2006 година со донесување на Вториот национален еколошки акционен план, кој го покрива периодот од 2006 до 2011 година. Од тогаш, односно во последните 10 години, истиот не е ажуриран со нови приоритети, цели и насоки на делување, соодветни на тековните проблеми во животната средина.

[20] член 60 од Законот за животната средина (Сл. весник на РМ бр. 53/2005, 81/2005, 24/2007, 159/2008, 83/2009, 48/10, 124/10, 51/11, 123/12, 93/13, 187/13, 42/14, 44/15, 129/15, 192/15, 39/16 и 99/18, Сл. весник на РСМ бр. 89/22.

[21] НЕАП 1997 до 2001 година

И покрај донесените стратегии, национални програми и планови на поедини сектори во кои е инкорпориран концептот на животната средина, недостатокот на ажуриран НЕАП не обезбедува интегриран пристап за решавање на проблемите за заштита на животната средина.

За изработка на овој плански документ, со буџетот на МЖСПП за 2022 година, се планирани средства во износ од 3.000 илјади денари, но постапката не е реализирана, поради започнатите активности за изработка на новата Стратегија за животна средина и климатски промени, за период од 7 години.

- Советот на општините, на градот Скопје и на општините во градот Скопје, врз основа на оцената на своите специфични состојби и потреби, а во согласност со Националниот акционен план за животната средина, донесуваат локални акциони планови за животната средина. ЛЕАП-от како локален плански документ се донесува за период од шест години[22], по што истиот е предмет на постојано и тековно обновување, односно ажурирање во зависност од новонастанатите услови. Дел од општините немаат донесено локални еколошки акциони планови или оние кои се донесени не се ревидирани по истекот на периодот на важност. Од страна на Комисијата за надзор на општините при МЖСПП извршен е надзор во 24 општини, при што е констатирано дека само две од нив имаат изготвено и донесено ЛЕАП.

Недонесувањето на ажуриран национален акционен план и локални акциони планови за животната средина не обезбедува интегрирање на политиката за животна средина и просторно планирање во останатите секторски политики, односно интегриран пристап во решавањето на проблемите со животната средина на национално и локално ниво што влијае врз процесите за воспоставување на ефективен систем за заштита на животната средина во Република Северна Македонија.

3.1.2. Најголем дел од обврските на ЕУ законодавството за животна средина е транспонирано во националното законодавство. За сите сектори во животната средина, (вода, воздух, бучава, климатски промени, индустриски емисии, хемикалии и природа и биолошка разновидност) пропишаните стандарди и граници на емисии (вредности за емисии во воздух, вода) и принципите за управување со отпадот во најголем дел се усогласени со ЕУ барањата.

[22] Член 60 од Законот за животната средина

Директивата 2004/35/ЕС Environmental Liability - директива за одговорност за штета настаната врз животната средина, во поглед на спречување и ремедијација на штетата во животната средина има две основни цели: да обезбеди дека операторите чии активности предизвикале еколошка штета ќе бидат финансиски одговорни за надомест на сторената штетата и враќање во првобитната состојба, како и да обезбеди дека операторите чии активности предизвикуваат непосредна закана по животната средина се одговорни за преземање превентивни мерки на нивен трошок.

Директивата е транспонирана во Законот за животната средина[23]. Согласно начелото „загадувачот плаќа“, загадувачот е должен да ги надомести трошоците за отстранување на опасноста од загадување на животната средина, да ги поднесе трошоците за санација и да плати правичен надомест за штетата причинета врз животната средина, како и да ја доведе животната средина, во најголема можна мера, во состојба како пред оштетувањето. Директивата е транспонирана и преку подзаконски акти кои се однесуваат на критериумите за определување на постоење на еколошка штета и професионалните активности со чие вршење може да настапи одговорност за еколошка штета, како и утврдување на мерките за ремедијација на еколошка штета.

За да се применат одредбите од Директивата, треба да постои еден или повеќе загадувачи кои можат да се идентификуваат (критериум на идентификација); штетата треба да биде конкретна и да постои можност за нејзино квантифицирање (критериум на мерлива штета) и да постои каузална врска помеѓу штетата и конкретен оператор (критериум на причинско-последична врска). Транспонирањето на директивата во Законот за животната средина нуди законска основа за нејзина имплементација, особено во делот на надомест на штета, превентивни мерки и мерки за ремедијација. МЖСПП, односно министерот ги има пропишано професионалните активности[24] со чие вршење може да настапи одговорност за еколошка штета.

МЖСПП има воспоставено Регистар на овластени проценувачи од областа на животната средина, во кој се регистрирани 3 проценувачи, кои се овластени за вршење на дејноста процена на штета врз животната средина, односно процена на влијанијата врз животната средина и нивна квантификација, како

[23] членови 157, 158, 159 од Законот за животната средина

[24] Прилог 1, од Правилник за професионалните активности со чие вршење може да настапи одговорност за еколошка штета, критериумите за определување на постоење на еколошка штета, како и случаите во кои нема да настапи одговорност за еколошка штета (Сл. весник на РМ бр. 31/11)

и примена на мерки за намалување на штетите во животната средина и определување на нивната цена.

На ревизијата и беа доставени податоци за еден од проценителите кој има извршено 4 проценки, а за останатите не се добиени информации.

Ваквите состојби, не обезбедуваат имплементација на законските обврски по однос на утврдување на одговорност за настаната штета, надомест за штетата како и мерките за ремедијација.

3.1.3. Надоместоците за животна средина се администрираат од различни органи и институции и тоа: МЖСПП, Царинска управа, станици за технички преглед и регистрација на моторни возила, јавни комунални претпријатија, заштитени подрачја, колективни постапувачи со отпад.

Средствата од надоместоци од увоз и извоз на употребувани производи и увоз на употребувани автомобили и возила, надоместок за управување со индустриски неопасен отпад, надоместоци за нафтени деривати и надоместоци за пластични пакувања и пластични маси, надоместокот за производство на енергија од фосилни горива[25], надоместоците за користење и испуштање на вода и вадење на песок, чакал и камен[26] се приход на Буџетот на РСМ.

На посебна сметка на МЖСПП се уплаќаат надоместоците за: регистрација на моторни возила и пловни објекти[27], А-интегрирана еколошка дозвола и Б-интегрирана еколошка дозвола во заштитено подрачје, а од 2021 година и надоместокот за биоразградливи кеси[28].

Средствата добиени од надоместокот за Б-интегрирана еколошка дозвола се уплаќаат на посебна буџетска сметка, како приход на буџетот на општината, односно како приход на Буџетот на градот Скопје.

Согласно Законот за управување со отпад, на предлог на градоначалникот на општината и градот Скопје, советот на општините и Советот на градот Скопје може да основаат јавно претпријатие за собирање и транспортирање на комуналниот отпад. Јавните претпријатија, наплатуваат надоместок за управување со комуналниот отпад во висина од 2% од цената која ја наплаќаат за извршената услуга. Средствата од надоместокот претставуваат приход на буџетот на општините и градот Скопје.

[25] регулирани во членовите 179, 182, 184, 185 и 185-а од Закон за животната средина
[26] член 207 од Законот за водите
[27] член 180 од Закон за животната средина
[28] член 10 став 5 од Законот за управување со пакување и отпад од пакување

Согласно законските одредби од областа на отпадот, надоместоците кои се наплатуваат од колективните собирачи на отпад претставуваат нивен приход кој истите треба да го вложат во нова инфраструктура, во подигање на свеста, како и за подмирување на нивни трошоци.

Надоместоците кои се предвидени за влез и посета на заштитено подрачје, за паркирање и посета на посебни објекти во заштитено подрачје, за отстрел на диви видови на животни и собирање на диви видови на растенија и габи и други шумски плодови се приход на самото заштитено подрачје.

Вака поставената правна рамка за администрирање на надоместоците за животна средина во која учествуваат повеќе институции, а наплатата на средствата се врши на различни сметки, не овозможува целосен увид од страна на МЖСПП како надлежно министерство за спроведување на политиката на животната средина, во однос на задолжувањето на обврзниците, навремена и целосна наплата на надоместоците и нивно инвестирање за остварување на целите и активностите за заштита и унапредување на животната средина.

3.1.4. Во однос на стратешките и планските документи кои се однесуваат на управувањето со водите, нивното донесување, предвидените мерки и активности, индикатори за следење, начинот на финансирање, ревизијата ги констатира следниве состојби:

- √ Националната стратегија за водите 2012 - 2042 година[29] е плански документ кој го подготвува Министерството за животна средина и просторно планирање во соработка со релевантните органи, а ја донесува Собранието на РСМ, на предлог на Владата со која се определува долгорочната политика за период од 30 години.

  Стратегијата претставува основа за управување со водата и донесување на програми и мерки за регулирање на областа. Донесената стратегија за води како концепт содржи повеќе делови во која е опишана состојбата со површинските и подземните води, водостопанските подрачја, општ преглед и биланс на површинските и подземни води, квалитет на површинските и подземни води и други податоци.

  И покрај обемноста на податоците презентирани во Националната стратегија за води, истата не содржи стратешки приоритети и цели ниту дефинирани мерки и активности, индикатори за нивна реализација, финансиски средства, надлежни институции за реализација или акциони планови со рокови за спроведување на истите.

[29] Сл. Весник на РМ бр. 122/2012

Отсуството на јасно дефинирани приоритети и стратешки цели не овозможува стратегијата како основен плански документ да ја оствари својата улога за планирање и развој на управувањето со води.

√ Заради интегрирано планирање и спроведување на програмите и мерките за развојот на водите како и реализација на Националната стратегија за води, се донесува Водостопанска основа на РСМ како втор важен стратешки документ. Водостопанска основа се донесува од Собранието на РСМ на предлог на Владата, за период од 20 години и важи на целата територија на државата, а надлежен за нејзина изработка е Министерството за животна средина и просторно планирање. Водостопанската основа треба да содржи податоци за постојна состојба на водите, сегашни и идни потреби за вода, технички и економски решенија за управување со водите, временски план за реализација на техничките и економските решенија, долгорочните цели на животната средина, и програма на мерки за нивна реализација.

Иако е предвидена законска обврска за донесување на нова Основа за управување со водните ресурси[30] врз основа на Правилникот[31] со кој се утврдува содржината, методологијата и постапката за ревизија и ажурирање на Основата за управување со водните ресурси, водостопанската основа[32] донесена во 1968 година сѐ уште се користи како референтен документ при планирањето на политиките. Во 2013 година, направена е измена на водостопанската основа од 1968 година во делот на акумулацијата Бучин, а во 2015 година ставена е на јавна стручна расправа измена во делот на акумулација Јагмелар на река Брегалница[33].

Имајќи во предвид дека постојната Водостопанска основа е донесена пред подолг временски период (54 години), во текот на кој се настанати голем број промени на фактичката состојба и измени во националното законодавство, на национално ниво не може да се добие јасна основа за идните потреби за вода, за техничките и економските решенија за рационално искористување на водите, за заштита на водите од загадување и заштитата од штетно дејство врз водите во согласност со

[30] најдоцна четири години од денот на влегување во сила на законот
[31] Правилник за методологијата за содржината, начин и постапка за подготовка, ревизија и ажурирање на водостопанската основа на Република Македонија, Сл. Весник на РМ бр. 148/2009.
[32] https://www.slvesnik.com.mk/Issues/D15FD1DB69B740AAB7AF8D20F83F73AE.pdf
[33] https://www.moepp.gov.mk/wp-content/uploads/2015/09/Nacrt-izmena-i-dopolna-za-Vodostopanska-osnova-na-RM-Jagmular-11.05.2015.pdf

принципите на одржлив развој и долгорочните цели за животната средина и мерките за нивна реализација.

√ Територијата на РСМ ја сочинуваат четири подрачја на речни сливови и тоа подрачја на речните сливови на реките Вардар, Црн Дрим, Струмица и Јужна Морава[34].

За да се постигне сеопфатно интегрирано управување со водите во РСМ, едно од основните барања на Рамковната директива за води е земјата да развие Планови за управување со речен слив. Врз основа на транспонирањето на овие барања во националното законодавство, плановите за секој речен слив треба да се изработат за период од шест години, со обврска од нивно ревидирање најмалку на секои шест години, а по потреба и порано. Водните права (дозволите за користење на водите, дозволите за испуштање во водите) се издаваат врз основана планот за соодветното подрачје и претставуваат еден од инструментите за пресметка на надоместокот за искористување на ресурсите и загадување на животната средина. До донесувањето на плановите за управување со речен слив се применува постојната застарена Водостопанска основа на РСМ[35].

Плановите за управување со речен слив се изготвени од страна на МЖСПП[36], но ниту еден од нив сѐ уште не е усвоен од страна на Владата на РСМ.

Со цел усвојување на сите планови (за Вардар, Црн Дрим и Струмица), Секторот води при МЖСПП изработи проектна задача за спроведување на ИПА проект кој ќе биде техничка поддршка за изработка и усвојување на Плановите по речен слив во РСМ. Спроведувањето на проектот е со цел да се: обезбедат обуки за зајакнување на капацитетите кои ќе ги спроведуваат и усвојуваат плановите, воспостави систем на координација и етаблирање на база на мерки за сите планови на речни сливови со цел истите да се спроведуваат во ист временски период што е и барање на Рамковната директива за води истата да биде компатибилна со временскиот период на останатите држави со кои земјата ги дели

[34] Закон за водите
[35] Закон за водите
[36] План за управување со речниот слив на реката Вардар, со поддршка на IPA проект, согласно барањата на Рамковната директива на ЕУ за води – WFD (2019); План за управување со сливот на Река Струмица, со поддршка од UNDP и SECO (јули 2015); План за управување со подрачје на речен слив - Охридското езеро, дел од Планот за управување на слив на река Црн Дрим, финансиран од ГЕФ (2020); и План за управување со подрачје на речен слив – Преспанско езеро, дел од Планот за управување на слив на река Црн Дрим, со поддршка на Швајцарската Влада и УНДП (2019)

сливовите со што не би се зголемиле трошоците за спроведување на мерките.

Издавањето на дозволи врз основ на формално не усвоени плански документи го доведуваат МЖСПП во состојба да преку издадените дозволи не може целосно да управува и води сметка за одржувањето и подобрувањето на режимот на водите што има влијание врз преземањето на соодветни мерки и активности за остварување на целите на заштитата на водните ресурси и нивно рационално искористување.

3.1.5. Интегрираното управување со водите во РСМ е регулирано со Законот за водите, како рамковен закон кој што ги поставува принципите, надлежностите, правата и обврските за управување со водите. Во него делегирана е обврската на министерот за животна средина и просторно планирање да донесе голем број на подзаконски акти поврзани со управувањето со водите како и процесот и постапката на доделување на водното право.

Со извршените анализи на поткрепувачката документација го утврдивме следното:

- од предвидените 66 правилници донесени се 33 и покрај утврдените законски рокови.
- Листата на загадувачки материи и супстанции е донесена во 2011 година[37] односно пред 11 години, иако МЖСПП и Министерството за здравство како одговорни за нејзиното носење и имплементација имаат обврска на секои четири години да пристапат кон нејзино ревидирање во законски предвидениот рок[38];
- Во 2011 година е донесен Правилник за критериумите за утврдување на зоните чувствителни на испуштањето на урбани отпадни води[39], но не се преземени активности за донесување Листа на чувствителни води[40];
- Поради не донесени планови за управување на речните сливови не е донесена Програма на мерки за постигнување на целите на животната средина утврдена за секое подрачје на речен слив на територија на РСМ,

[37] Сл. Весник на РМ бр. 122/2011
[38] член 107 став 2 од Закон за водите
[39] Сл. Весник на РМ бр. 130/2011
[40] член 103 став 2 од Закон за водите

како и програма и правилник за заштита од штетно дејство на водите во рамките на соодветниот речен слив[41];

- Не е донесена Програма и правилници за мониторинг на водите како и 3 посебни методологии за мониторинг на квантитетот и квалитетот на водните тела за консумирање на водата од страна на човекот[42];

Според одговорните лица во МЖСПП, причините за ваквите состојби се недоволен човечки потенцијал за подготовка на подзаконски акти, отсуство на координација помеѓу институциите вклучени во системот на управување со водите, како и потреба од дополнителни финансиски средства за нивно изготвување и имплементација.

Во насока на надминување на утврдените слабости и поефикасно спроведување на Законот за водите од страна на одговорните лица од Секторот за води во 2022 година изготвен е и доставен Предлог Закон за изменување и дополнување на Законот за водите. Дел од решенијата предвидени со измените во законот се во насока на: разграничување и дефинирање на конкретните активности на одговорните органи и институции во спроведувањето на законот за водите, допрецизирање на постапката за доделување на водно право за правните и физичките лица кои се баратели на дозволи за користење на вода, како и доуредување на одредбите на инспекцискиот надзор во областа на водите.

Донесувањето на Предлог Законот во иднина ќе има и финансиски импликации затоа што дел од надоместоците кои треба да се наплатат по основ на стекнато водно право се менуваат, а се зајакнува и начинот на следење на нивната наплата. Предлогот за измена и дополнување на Законот за води до периодот на известување сеуште не е усвоен.

Наведените состојби на недонесени/ненавремено донесени подзаконски акти доведуваат до забавена динамика на примената на законските решенија, и тешкотии во нивната имплементација и влијаат на ефективноста на политиките, мерките и активностите при доделување на водното право, а со тоа и во наплатата на надоместоците за води.

3.1.6. Висината на надоместокот за испуштање на води се утврдува како основна и варијабилна вредност, кои ги пресметува јавното претпријатие како давател на услугата. Основната вредност се пресметува како 1% од утврдената цена на услугата за собирање и прочистување на отпадните води врз основа на

[41] членовите 124 и 73 став 4 од Закон за водите
[42] член 145 и 148 од Законот за водите

количината на водата што е испуштена во системот. Варијабилната вредност на надоместокот се утврдува во дозволата за испуштање на води, врз основа на “единица на штетност” и ја пресметува правното или физичкото лице кое испушта непречистени води во реципиентот.

Како резултат на не донесениот подзаконски акт за пресметување единица штетност, во дозволите кои ги поседуваат јавните претпријатија за водно право истата не е предвидена, а во досегашниот период јавните претпријатија не го пресметуваат варијабилниот дел од надоместокот за испуштање на вода.

Во рамките на проект финансиран од Фондацијата „Фридрих Еберт“ и менациран од МЖСПП, изготвена е Предлог методологија за пресметување на единицата на штетност согласно со количината на испуштената вода. Во насока на имплементацијата на донесената методологија од страна на одговорните лица во министерството изготвена е Уредба за начинот на пресметување на единицата на штетност и начинот на плаќање на варијабилната вредност на висината на надоместокот за испуштање на води. Уредбата сеуште е во консултативна фаза со засегнатите страни и истата не е усвоена од страна на Владата на РСМ.

Не донесените подзаконски акти врз основа на кои треба да се пресметува единицата штетност во рамките на надоместокот за испуштање на водите влијае на висината на пресметаниот надоместок, кон имателите на дозвола.

Ваквиот начин на постапување влијае на намалување на наплатата на надоместокот во Буџетот на РСМ, што значи и намалување на финансиските средства кои се трансферираат во МЖСПП за реализација на програмски активности од областа на водите.

3.1.7. За загадувањето на животната средина или нејзиното искористување се воведени надоместоци кои согласно законските одредби се утврдени во процент од одредена основица или во фиксен износ во денари и истите не се променети од нивното донесување. Дел од нив за кои е предвиден фиксен износ[43] не соодветствуваат на настанатите промени во движењето на економските параметри, како и на параметрите за загадувањето.

Со измена на Законот за животната средина[44] од 2022 година, зголемена е висината на надоместокот кој го плаќаат сопствениците на моторни возила и

[43] надоместокот за нафтени деривати, надоместокот за пластични пакувања и пакувања од пластични маси и надоместокот за производство на енергија од фосилни горива
[44] Сл. Весник на РСМ бр. 89 од 11.04.2022 година

пловни објекти при нивна регистрација и еколошката такса за увоз на употребувани возила кои надоместоци се изразени во фиксен износ.

Со донесување на новите законски решенија [45] за управување со отпадот во 2021 година воведени се надоместоци со кои малите производители на електрична и електронска опрема и на батерии и акумулатори, имаат обврска да платат паушален надоместок[46]. Имајќи во предвид, дека тарифите на овие надоместоци се законски утврдени во фиксен износ истите нема да обезбедат сразмерност на плаќањето со загадувањето на животната средина и природата.

Немањето на прецизни критериуми и параметри кои ќе ја определат тарифата на секој од надоместоците за животна средина, не овозможува во целост да се запази начелото на „загадувачот плаќа“, односно нема мерлив критериум дали загадувачот плаќа сразмерно на загадувањето и искористувањето на природните ресурси.

3.1.8. Од страна на Советот на ЕУ донесена е Директивата (IPPC 96/61) за интегрирано спречување и контрола на загадувањето (ИСКЗ), со која се утврдени европските политики како рамка на унифицирано делување на европските земји во справување со загадувањето на животната средина од големите индустриски загадувачи. Директивата е во целост транспонирана во Законот за животната средина, кој предвидува добивање на интегрирани еколошки дозволи за работење на инсталациите кои што влијаат врз животната средина. Операторите на инсталациите се должни да плаќаат годишен надоместок[47] за поседување на интегрирана еколошка дозвола.

Во Законот за животната средина се определени рамките во кои треба да се движи висината на надоместокот по број, вид, големина и површина по хектар (од 1000 до 9000 денари), додека начинот на кој се пресметува надоместокот (формула) како и висината на секој параметар одделно ја определува Владата на РСМ со Уредба[48]. Уредбата за висината на надоместокот не е во согласност со законската рамка[49], односно утврдена е помала висина на надоместок (од

[45] Закон за управување со отпад од електрична и електронска опрема и Закон за управување со отпад од батерии и акумулатори
[46] член 24 став (3) и член 36 став (5) од Законот за управување со електрична и електронска опрема и отпад од електрична и електронска опрема и член 20 став (3) и член 35 став (7) од Законот за управување со батерии и акумулатори и отпадни батерии и акумулатори
[47] член 121 од Законот за животната средина
[48] Уредба за висината на надоместокот кој го плаќаат операторите на инсталациите кои вршат активности за кои се издава А – интегрирана еколошка дозвола Сл. весник на РМ бр. 64/10 и 186/16
[49] член 121 став 3 од Законот за животната средина

400 до 800 денари) по емисиона точка во зависност од индустрискиот сектор. Како резултат на утврдените помали износи за број на емисиони точки од законски утврдениот минимум, врз основа на Уредбата се пресметува помал износ на надоместок за поседување на А-интегрирана дозвола од оној кој со законот е предвиден. На овој начин не се мотивираат сопствениците на инсталациите да се насочат кон поефикасни начини на спречување на загадувањето туку да го платат надоместокот.

Во 2010 година Директивата (IPPC 96/61) е укината и истата е заменета со Директивата за индустриски емисии 2010/75/ЕУ, со која се наметнува потребата од поголема интегрираност на барањата за заштита на животната средина, согласно видот на дејноста, односно активноста што се врши во инсталацијата.

Во таа насока МЖСПП презема активности за донесување на нов Закон за контрола на индустриски емисии кој е во Нацрт верзија.

3.1.9. Општините се одговорни за организирање на собирање, транспорт и отстранување на комуналниот отпад, а услугата за отпад е делегирана на јавните претпријатија кои се основани од општините.

Од извршениот увид во Одлуките за висината на цените на услугите за собирање, транспортирање и депонирање на комунален отпад, донесени од страна на општинските совети, ревизијата констатира дека општините немаат еднаков пристап при утврдување на основата за наплата.

Во урбаните општини, доминантната стапка на наплата за домаќинствата е дефинирана како 1 денар/по m^2 од просторот за живеење на стан/куќа, но некои општини применуваат стапка на надоместок врз основа на бројот на лица кои живеат во домаќинство. Во руралните области, се плаќа месечна претплата по домаќинство. Правните лица главно плаќаат надомест по m^2 од нивните простории додека некои плаќаат такса во зависност од обемот на собран отпад.

Ваквиот начин на постапување не е во согласност со Методологијата за пресметување на цената за собирање, транспортирање и отстранување на отпад[50] со која е дефинирано дека цената за постапување со отпад треба да се определува во зависност од:

1. количините на собраниот отпад
2. видот на собраниот отпад и

[50] Сл. весник на РМ бр. 30/13

3. трошоците за извршената услуга кои се определуваат согласно од: бројот на физички и правни лица, количината и видот на отпадот, динамиката на собирање на отпадот, оддалеченоста на местата за собирање на отпадот до постројките и инсталациите за постапување со отпад и видот на садови за селективно одлагање на отпад и тип на специјални комунални возила.

Не обезбедената унифицираност на цената за собирање, транспортирање и отстранување на отпад, која треба да се заснова на целокупните трошоци во постапувањето со отпадот и целосен поврат на трошоците, не го запазува во целост принципот “загадувачот плаќа” .

Со новиот Закон за управување со отпад[51], висината на цената на услугата за управување со комунален отпад зависи од висината на тарифата на услугата за управување со комунален отпад. Давателот на услуга кој врши собирање и транспортирање на комунален отпад е должен од крајниот корисник да ја наплати цената за услугата за управување со комунален отпад, според тарифата за отпад чија висина е пресметана согласно Правилникот за тарифа за отпад, одобрена од страна на Регулаторната комисија.

Новите законски решенија ќе придонесат кон примена на начелото „загадувачот плаќа“, ќе го поттикнат одвоеното собирање и преработка на отпадот и позитивно ќе влијаат кон намалување на неговото создавање.

3.2 Администрирање на даноците за животна средина

3.2.1. Со цел ефикасна наплата на надоместоците за животна средина потребно е да се обезбедат целосни информации од сите надлежни институции вклучени во процесот на утврдување и наплата на надоместоците, како и да се воспостави целосна база на податоци за обврзниците кои се задолжени да го платат секој вид на надоместок.

Од извршениот увид во доставената документација, а која се однесува на евидентирање на надоместоците за животна средина констатирани се следните состојби:

- Во рамките на МЖСПП, како надлежно министерство за спроведување на политиките за животна средина не е воспоставен единствен систем за евиденција на обврзници за наплата на сите надоместоци за животна средина. Ваква обврска не е предвидена во Законот за животната средина ниту во посебните закони од областа на животната средина, односно за

[51] Сл. весник на РСМ 216 /21

секој вид на надоместок е задолжен посебен орган/институција која води евиденција за обврзниците и пресметаниот и наплатен надоместок.

- Во отсуството на процедури со јасно дефинирани одговорности и надлежности, не е обезбедена редовна институционална комуникација и координација преку линиите на известување на хоризонтално и вертикално ниво, стандардизираност на податоците и нивна навремена размена.
- Надоместокот кој го плаќаат сопствениците на моторни возила и пловни објекти при регистрација го пресметуваат и наплатуваат правни лица кои вршат технички преглед и регистрација на возилата. До измените на Законот за животната средина во 2022 година, МЖСПП немало увид во документацијата на овие субјекти, односно можност да утврди дали надоместокот кој е уплатен на сметката на министерството е правилно пресметан и целосно уплатен, што не дава уверување за неговата целосност.

  Со измените на Законот за животната средина[52] предвидена е обврска овластеното правно лице за вршење на технички преглед најдоцна до 15ти во месецот да достави извештај за уплатениот надоместок од претходниот месец, кој ќе содржи податоци за бројот и видот на возилата кои се регистрирани и висината на средствата кои се наплатени. МЖСПП согласно овие законски измени има можност да изврши увид и да побара дополнителни информации и документација од правните лица доколку утврди дека уплатените средства не соодветствуваат со категориите и бројот на моторни возила. Од друга страна, МЖСПП нема воспоставено соработка со Министерството за внатрешни работи за доставување информации во однос на бројот и видот на возилата кои се регистрирани, поради што не е во можност да утврди дали податоците во извештајот на овластената компанија за технички преглед се точни. Вака воспоставениот систем не дава уверување за целосноста и точноста на податоците и уплатените средства по овој основ.
- Надоместокот за користење и испуштање на водата го пресметува правното лице кое управува со водоснабдителниот систем и системот за одведување и пречистување на отпадни води, при наплата на цената за извршена услуга за снабдување и испуштање вода, истиот го прикажува одвоено во сметката за извршена услуга и е должен еднаш месечно да го уплати наплатениот надоместок на сметка на Буџетот на РСМ.

[52] Сл. Весник бр.89/22

Министерството не добива информации и податоци за пресметаниот и евидентиран надоместок за користење и испуштање на водата, што носи ризик, носителите на водно право да извршат наплата на надоместокот од крајните корисници на услугата, а истиот да не биде /или делумно да биде уплатен на сметка на Буџет на РСМ.

- Надоместоците кои се пресметуваат при увоз и извоз (употребувани автомобили, нафтени деривати, пластични производи и пакување од пластични маси) ги администрира Царинската управа и истите се уплаќаат во Буџетот на РСМ. МЖСПП не добива информации и податоци за обврзниците, вкупно пресметаните и наплатените надоместоци од страна на Царинската управа.
- Надоместокот за управување со комунален отпад го пресметуваат и наплатуваат давателите на услуга и го уплаќаат на сметка на општината, за што МЖСПП не добива информации.
- Надоместоците од областа на заштита на природата се наплатуваат од страна на заштитените подрачја и за истите министерството не добива повратни информации за висината на наплатените средства.

Отсуството на единствен информационен систем кој ќе ги содржи информациите и податоците од сите институции вклучени во процесот на пресметка и наплата на надоместоците, не овозможува нивно следење и преземање на соодветни мерки за нивна наплата.

3.2.2. Заради остварување на јавниот интерес при користењето на водите, како и заради остварувањето на правата и обврските на правните и физичките лица да користат или испуштаат води, им се доделува водно право под услови и на начин утврдени со Законот за водите.

Правното или физичкото лице се стекнува со водно право врз основа на дозвола за користење и испуштање во вода, вадење песок, чакал и камен од коритата и бреговите на површинските водни тела. Дозволата ја издава МЖСПП врз основа на поднесено барање од страна на субјектите за период не подолг од 10 години во зависност од видот на водостопанскиот објект и во согласност со Планот за управување со речен слив.

Со цел да се воспостави база на податоци за користењето на водите и издавањето на дозволите се воспоставува и одржува водна книга, која согласно Законот за водите ја воведува и одржува МЖСПП. Водната книга треба да претставува целосен и постојано ажуриран регистар на издадени дозволи и други податоци од важност за управните одлуки во врска со водите.

- Водната книга се води преку табеларен преглед на издадени дозволи кој содржи податоци за издадени дозволи за зафаќање од површински води, за црпење од подземни води и за испуштање на води, но истата не преставува целосен ажуриран регистар на издадени дозволи.
- Во насока на надминување на состојбата за потребите на МЖСПП изработена е дигитална платформа за Водната книга (база на податоци за управување со водите), во рамки на проектот финансиран од Британската амбасада во Скопје. Основна цел на изработка на дигиталната водна книга е на национално ниво да се добие целосен регистар кој ќе ги содржи сите информации за издадените дозволи и концесии од Секторот за водите, со нивно следење и редовно ажурирање. Од извршениот увид на дигиталната платформа констатирано е дека истата содржи податоци за издадени дозволи за период од 2020/2021 година но во истата сеуште не се инкорпорирани и податоците од стариот регистар на издадени дозволи односно стекнати водни права по сите основи од минати години. Со целосно и редовно ажурирање на водната книга ќе се овозможи континуиран увид во влијанијата врз водите односно ќе може да се утврди потеклото на загадувањето и да се оцени дали оптоварувањето врз водните ресурси се врши во согласност со дозволите, со кои податоци надлежните органи ќе можат полесно да ги следат и санкционираат оние кои не постапуваат според дозволите и да ја спречат деградацијата на водите.
- За утврдување на изворот и степенот на загадување, Законот за водите предвидува воспоставување катастар на загадувачи на води. Катастарот треба да содржи податоци за активностите и објектите коишто претставуваат или можат да претставуваат ризик за животната средина и поединечните медиуми, опфаќајќи ги индустриските постројки и јавните комунални претпријатија кои се носители на водно право односно активноста треба да ја вршат во согласност со добиените дозволи. Со ревизијата утврдено е дека не е донесен Катастар на загадувачи на води што треба да биде изготвен од страна на Македонски информативен центар за животна средина и одржуван од страна на министерството.

Нецелосната евиденција за издадените водни дозволи, како и не воспоставениот катастар на извори на штетните материи што се испуштаат во водите ги оневозможува надлежните органи да ги следат состојбите, да ги идентификуваат субјектите кои незаконски и без дозвола користат или испуштаат штетните материи во вода.

3.2.3. Основен индикатор кој го прикажува степенот на спроведување на Законот за водите во земјава е процесот на издавањето на дозволите за користење на вода и испуштање во води. Секторот за води при Управата за животна средина, согласно поднесените барања и соодветната техничка документација ја спроведува постапката за издавање решенија за користење на вода (вклучувајќи ги сите намени) и за испуштање во води.

При увид на доставената документација за процесот на поднесување на барање и стекнување со водно право од страна на давателите на водни услуги констатирани се следните состојби:

- Од стапување во сила на Законот за водите и уредување на системот за доделување на водно право односно во период од 2012 до 2021 година, издадени се вкупно 926 дозволи за води, од кои 98 дозволи за испуштање во води и 828 дозволи за користење на вода.

  Бројот на издадени дозволи според вид на дозволата за период 2012-2021 година е даден на следниот графикон.

Графикон бр.2

Бројот на издадени дозволи има тренд на опаѓање во периодот од 2017 до 2019 година, по што се следи благ пораст, што е очекувано согласно утврдениот рок на важност на дозволите. Исто така, од податоците може да се заклучи дека во целиот период поголем е бројот на дозволи за користење на води во однос на бројот на дозволи за испуштање во водите.

Во насока на утврдување на динамиката на поднесување на барањата за добивање на дозвола за води од страна на носителите на водни услуги, а со тоа и почитување на законските одредби ревизијата констатира дека

во периодот од 2019-2021 година поднесени се вкупно 297 барања за стекнување на водно право од кои одбиени се 76 барања, а издадени се 221 дозвола. Од страна на одговорните лица во секторот за води е укажано дека причина за одбивање на барањата е некомплетност на документацијата доставена од страна на барателите на дозволи. Одговорните лица во секторот за води[53] го задолжуваат барателот во рок не подолг од 30 дена да го дополни барањето со потребната документација, а доколку не постапи, со решение барањето се отфрла. Ваквата состојба на голем број одбиени барања создава ризик да се користи водата без да се има дозвола за истото и без да се плаќа надоместок за искористувањето.

- Континуираниот тренд на намалување на бројот на издадени дозволи за стекнување на водно право е резултат на долгогодишно воспоставената пракса на работење на јавно/комуналните претпријатија кои управуваат со водите и вршат водни услуги воопшто да не поднесуваат барање за добивање на дозвола иако според Законот, тоа требало да го сторат во определен рок. Дури и во ситуација на поднесено барање за стекнување на водно право јавно/комуналните претпријатија ненавремено ги преземаат потребните активности за комплетирање на потребната документација поради што барањето им се одбива.

  Како резултат на таквото постапување, од примерок на 34 општини во 11 од нив јавните претпријатија немаат обезбедено дозвола за користење вода. Од примерок на 33 јавни претпријатија коишто вршат услуги за собирање и одведување и/или прочистување на отпадни води, дозвола за испуштање немаат обезбедено 14 јавни претпријатија.

  И покрај немањето дозвола за управување со водниот ресурс јавно комуналните претпријатија ја фактурираат услугата за водата која ја зафаќаат и ја дистрибуираат, односно вршат испуст и ја загадуваат животната средина.

3.2.4. Обврзници за пресметување и плаќање на надоместокот за водно право се правните и физички лица кои имаат дозвола за водно право издадена во согласност со Законот за водите. Надоместокот за користење и испуштање на водата го пресметува правното лице кое управува со водоснабдителниот систем и системот за одведување и пречистување на отпадни води, а го наплатува при наплата на цената за извршена услуга за снабдување и

[53] согласно одредбите од член 33 од Законот за водите,

испуштање вода и истиот го прикажува одвоено во сметката за извршена услуга. Тој е должен еднаш месечно да го уплати наплатениот надоместок на посебна уплатна сметка во рамките на трезорската сметка.

Надоместокот за користење на вода наменета за консумирање од страна на човекот е определена во висина од 2% од утврдената цена за м^3 вода од давателот на услугата за снабдување со вода а висината на надоместокот за испуштање на вода изнесува 1% од утврдената цена на услугата од давателот на услугата за собирање и прочистување на отпадните води. Обврската за плаќање на надоместокот настанува на денот на издавање на дозволата, а доколку носителот на дозволата не го платил надоместокот, дозволата треба да се одземе, со решение донесено од страна на министерот за животна средина.

Јавните претпријатија се одговорни за навремена и целосна наплата на приходите кои ги остваруваат со вршење на работите од својата надлежност, вклучувајќи ги надоместоците за користење на водно право.

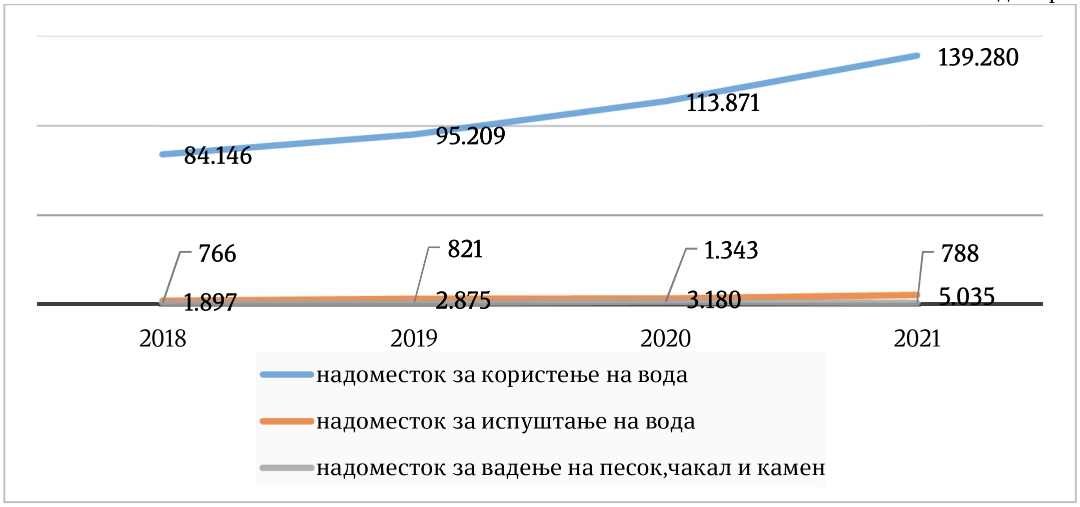
Надоместоците за користење на водното право согласно Упатството за начинот на евидентирање, распоредување и поврат на јавните приходи се уплатуваат на посебни сметки во рамките на трезорската сметка како надоместок за користење и надоместок за испуштање на вода.

Во Графиконот бр.3 се прикажани наплатените надоместоци за користење на вода за период од 2018-2021 година.

Графикон бр. 3

Наплатени надоместоци за користење на вода

во 000 денари



Од извршената анализа на доставената документација, како и од извршени интервјуа за процесот на утврдување на надоместокот за водно право, негово евидентирање, воспоставување на контролен механизам за негова наплата од страна на субјектите кои вршат услуга за водоснабдување и испуштање на водата констатирани се следните состојби:

- По основ на извршени инспекциски надзори и изготвени решенија за наплата на утврдениот ненаплатен надоместок, започната е активност во рамките на МЖСПП за склучување на спогодба со давателите на водни услуги за плаќање на не наплатениот пресметан надоместок за користење и испуштање на вода на повеќе месечни рати (10/48/60 месеци).

  За реализирање на започнатите активности формирана е Комисија за спогодување која ја следи и ажурира наплатата по склучените спогодби. При увид на доставените податоци од страна на одговорните лица од комисијата констатирано е дека за период од 2020 година до денот на вршење на ревизијата со носителите на водни услуги склучени се спогодби за не наплатен надомест во износ од 101.616 илјади денари.

  Во насока на утврдување на динамиката на наплата на надоместокот согласно утврдените спогодбени месечни рати констатирано е дека заклучно со септември 2022 година од вкупно пресметаните 24.027 илјада денари наплатени се надоместоци во износ од 11.753 илјади денари, или 49%. За наплата останува износ на неплатени надоместоци во висина од 89.863 илјади денари.

  За надминување на состојбата од страна на членовите на комисијата во континуитет се доставуваат опомени до носителите на водни услуги за ненаплатена рата од надоместокот, но и покрај преземените активности наплатата на надоместокот не се врши со планираната динамика, односно мал дел од носителите на водни услуги редовно ги подмируваат своите обврски, а во најголем дел се доцни со наплатата.

- Во последниот извештај за напредокот на Република Северна Македонија, на Европската Комисија за 2021 година[54], во делот на водите нотирана е слабост од постоење на висок процент на неприходувана количина на вода и укажано е на потребата од преземање на дополнителни активности од страна на одговорните субјекти (јавните комунални претпријатија) кои управуваат со водниот ресурс во насока на намалување на количеството на вода кое се губи во водоводниот

[54] https://www.sep.gov.mk/data/file/Pregovori/North-Macedonia-Report-2021-%D0%9C%D0%9A2.pdf

систем пред да дојде до крајните потрошувачи и преставува загуба на вода за самите јавни претпријатија и водоводните системи.

Процентот на неприходувана вода останува еден од клучните параметри преку кои се оценува успешноста на работата на давателите на водни услуги и истиот согласно извештајот на регулаторната комисија за 2021 година се движи помеѓу 14% и 92%, во зависност од давателот на водната услуга. На ниво на Република Северна Македонија процентот на неприходувана вода во 2021 година изнесува 60,46 % и значително е повисок во споредба со просечното ниво во земјите на ЕУ (30%).

Во огромниот процент на неприходувана вода влегува не фактурираната комерцијална загуба на легална потрошувачка на вода за пиење (полевање на јавни површини, вода за фонтани, и слично), и физичките загуба на вода како последица на дотраеност на инфраструктурата, диви приклучоци, но и неточност на водомерите.

Мерките кои се преземаат од страна на локалните јавни претпријатија и општинските власти кои треба дополнително да се интензивираат се во насока на засилување на мониторингот и лоцирање на причините за загубите на вода во доводниот систем, навремена санација на дефектите и зголемување инвестициите во водоводната мрежа.

Ваквиот начин на стопанисување со водниот ресурс има влијание на остварените приходи на давателите на услуги, поради неможноста од наплата на надоместокот за користење на вода од (2%) кои како даватели на услуга се обврзани да вршат негово пресметување и наплата и еднаш месечно пресметаниот надоместок да го уплатат на посебна уплатна сметка во рамките на трезорската сметка што има за ефект помалку остварени приходи во Буџетот на РСМ по основ на надоместок за користење на вода.

3.2.5. Согласно Законот за животната средина, операторите на инсталациите се должни да плаќаат надоместок:

- При поднесување на барање за А интегрирана еколошка дозвола,
- При поднесување на барање за измени или пренос на А интегриранаta еколошка дозвола,
- За поседување на А интегрирана еколошка дозвола, кој се плаќа годишно и
- За редовен надзор на инсталацијата, во согласност со условите во А интегрираната еколошка дозвола.

Со извршениот увид во евиденцијата на МЖСПП за начинот и постапката за издавање на А интегрирани еколошки дозволи и анализа на побарувањата за надоместоците по овој основ за период 2019 - 2021 година, ги утврдивме следниве состојби:

- √ Во интерните пишани процедури[55] за процесот на издавање на решенија за поседување на интегрираните еколошки дозволи не се предвидени активности за доставување на изготвените решенија и нивно сметководствено евидентирање.
- √ Со увид во Регистарот на издадени интегрирани еколошки дозволи[56] и интерната евиденција на издадени годишни решенија за поседување на интегрираната дозвола од Секторот за индустриско загадување и управување со ризик за периодот 2019-2021 година изготвени се вкупно 284 решенија за поседување на интегрирани еколошки дозволи.

Графикон бр.4

Ревизијата констатира дека за 20 субјекти кои поседуваат А-интегрирани еколошки дозволи и се евидентирани во Регистарот, не се издадени решенија за годишен надоместок за поседување на А - интегрирана еколошка дозвола. За 7 од нив воопшто не се издадени решенија од

---

55 Процедури на МЖСПП по ИСО 9001:2015 стандард

56 https://www.moepp.gov.mk/%D1%81%D0%B5%D1%80%D0%B2%D0%B8%D1%81%D0%B8/%D0%BE%D0%B1%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%B1%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D0%B7%D0%B0-%D0%B4%D0%BE%D0%B1%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5-%D0%B4%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%BE%D0%BB%D0%B0-%D0%B7/

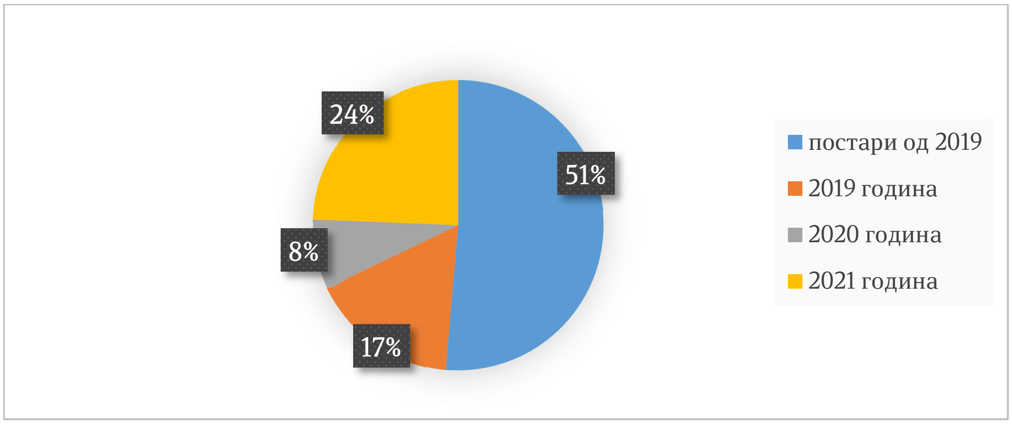
моментот на стекнување на дозволата, а за останатите не се изготвуваат редовно на годишно ниво.

Во текот на ревизијата, беа доставени решенија за 6 субјекти, архивирани во периодот јули - август 2022 година, а се однесуваат ретроактивно за годините 2018, 2019 и 2020 година. Со не издавање/ ненавремено издавање на решенија за плаќање на надоместокот за поседување на А-интегрирана еколошка дозвола се остварени помалку приходи во буџетот на МЖСПП по овој основ.

√ Во сметководствената евиденција на МЖСПП, заклучно со 31.12.2021 година евидентирани се ненаплатени побарувања во висина од 9.453 илјади денари по основ на поседување на интегрирана еколошка дозвола од кои 4.856 илјади денари или 51% се постари од 2019 година, а 4.597 илјади денари или 49% потекнуваат од периодот опфатен со ревизијата (2019 - 2021 година).

Графикон бр. 4

Старосна структура на побарувања



√ Во 2019 година, отпишани се ненаплатени побарувања во вкупна вредност од 30.273 илјади денари кои се однесуваат на покренати и завршени стечајни постапки кај два субјекти. Кај еден од субјектите целокупното побарување не е признаено во стечајната постапка поради не обезбедени докази од страна на МЖСПП за доставување на решанијата до субјектот и истите не биле евидентирани во сметководствената евиденција на стечајниот должник.

√ За ненаплатените побарувања од страна на Секторот за финансиски прашања за периодот опфатен со ревизијата се изготвуваат опомени до обврзниците, а за оние кои не постапиле по опомената се известува

Секторот за правни работи за понатамошно постапување. На ревизијата не и беа доставени докази за навремено и целосно утужување односно покренување на постапки за присилна наплата на сите должници кои во редовен рок не го платиле надоместокот за поседување на интегрирана еколошка дозвола.

Ваквата состојба упатува на несоодветно воспоставен систем за евидентирање и наплата на надоместоците за поседување на А интегрирана еколошка дозвола, а со тоа и ненавремена и нецелосна наплата на истите што е причина за помалку остварени приходи на сметката на МЖСПП.

3.2.6. Заштитата на биолошката и пределската разновидност се остварува преку воспоставување и спроведување на систем на мерки за заштита на дивите видови, нивниот генетски материјал, живеалиштата и екосистемите односно зачувување и одржување на карактеристичните вредности на пределот.

Во Законот за заштита на природата[57] утврдени се категории на заштитени подрачја и согласно истиот предвидени се 6 категории на заштитени подрачја:

- Строг природен резерват
- Национален парк
- Споменик на природата
- Парк на приордата
- Заштитен предел и
- Повеќенаменско подрачје

Мапа на заштитени подрачја

Системот на заштитени подрачја во РСМ вклучува 82 подрачја[58] кои зафаќаат 13.92% од територија на Република Северна Македонија.

Со законската регулатива, предвидена е обврска во рок од 6 години надлежниот орган за вршење на стручни работи за заштита на природата да изврши ревалоризација на заштитените подрачја.

[57] Сл. Весник на РМ бр. 67/2004, 14/2006, 84/2007, 35/10, 47/11, 148/11, 59/12, 13/13, 163/13, 41/14, 146/15, 39/16, 63/16,113/18 и Сл. Весник на РСМ бр. 151/21.

[58] Заштитените подрачја опфаќаат 2-строги природни резервати, 4-национални паркови, 60 споменици на природата, 12-паркови на природата, 3 заштитени предели и 1 повеќенаменско подрачје.

До денот на ревизијата, се уште не се ре прогласени: еден строг природен резерват[59], еден национален парк[60], 51 споменик на природата, 11 паркови на природата и едно повеќенаменско подрачје[61].

Ваквата состојба е резултат на тоа што за проценка на состојбата на биодиверзитетот и утврдување граници на заштитеното подрачје потребен е подолг временски период.

Плаќањето на екосистемски услуги е операционализација на начелото „корисникот плаќа" и подразбира плаќање на надоместоци или други плаќања утврдени преку доброволно преговарање заради постигнување на обврзувачки договор од корисниците на екосистемските услуги од една страна и субјектите кои управуваат со заштитеното подрачје од друга страна.

Воспоставувањето механизам за плаќање на еко системските услуги е утврдено како еден од приоритетите во Националната стратегија за заштита на природата. Еко системската услуга е доста значајна за економската валоризација на природните вредности, а оттука и за функционирањето и управувањето на заштитените подрачја. Наплатата на овие услуги ќе овозможи на национално ниво да се пристапи кон исполнување на обврските за заштита и зачувување на природата кои произлегуваат од различните меѓународни конвенции и договори ратификувани од нашата земја и ЕУ.

Од причина што не се назначени управители на вкупно 58 заштитени подрачја, не се наплатуваат надоместоци за влез, посета, паркирање, престој, вршење на дејност во заштитено подрачје и пловидба, односно екосистемски услуги, што влијае на исполнување на обврските за заштита и зачувување на природата.

3.2.7. Надоместоците кои се наплатуваат по основ на управување со комунален отпад од страна на јавните комунални претпријатија основани од општините и градот Скопје, претставуваат приходи на општините.

Со увид во податоците доставени од МФ за сметките на основен буџет на општините, ревизијата утврди дека 30 општини (од вкупно 81) оствариле средства по основ на овој надоместок. За периодот 2018-2020 година овие општини наплатиле средства во вкупен износ од 13.179 илјади денари.

Средствата од овој надоместок треба да бидат искористени за реализирање на целите за управување со отпад утврдени во регионалните планови за

---

[59] Строг природен резерват Тиквеш
[60] Национален парк Маврово
[61] Јасен

управување со отпад, како и заради финансирање на организационите единици за регионално управување со отпад.

Регионалните депонии е предвидено да се формираат со одлука на градоначалниците од одреден регион во форма на јавно приватно партнерство или сами да ја изградат со сопствени финансиски средства или да користат средства од ИПА фондови.

Владата на РСМ е во преговори за потпишување на договор за заем со ЕБРД во износ од 55 милиони евра за воспоставување и развој на регионални системи за управување со отпад во пет административни региони во земјата. Државниот заем ќе му биде доделен на Министерството за финансии, додека МЖСПП ќе биде одговорно за спроведувањето на проектот. Заемот ќе биде обезбеден во две транши:

- Транша 1 во износ до 47,5 милиони евра ќе биде обезбедена со потпишување на договорот за заем;
- Транша 2 во износ до 7,5 милиони евра ќе биде необврзна и ќе подлежи на дополнително и посебно испитување.

Првата транша ќе се реализира во два дела и тоа:

Со дел 1 од проектот се планира да се опфатат Пелагониски и Југозападниот Регион каде се планира да се изградат регионални системи за управување со отпад и цврст отпад, претоварни станици (Дебар, Кичево, Охрид, Прилеп и Битола), системи за складирање отпад, собирање на кабаст отпад и затворање на депонијата Новаци.

Со дел 2 од Проектот ќе се опфати Полошки регион во кој се планира реконструкција на регионалниот систем за управување со отпад Русино, претоварна станица (Тетово), системи за складирање отпад и собирање на кабаст отпад.

Во втората транша се планира реализација на третиот дел од проектот со кој се опфатени Вардарски и Југоисточен регион и тоа реконструкција на регионалниот систем за управување со отпад, претоварни станици, системи за складирање отпад, собирање на кабаст отпад и затворање на депонијата Доброшинци.

Проектот е првиот национален потфат во секторот за цврст отпад во РСМ и важен чекор кон одржливо решение за услуги за управување со цврст отпад. Со него за прв пат ќе се воведат услуги за управување со цврст отпад во согласност со соодветните стандарди на ЕУ во секторот, покривајќи популација од повеќе од еден милион жители во пет административни региони во земјата.

Но и по воспоставувањето на овој систем од клучна важност е наплатата на надоместокот за управување со отпад од страна на општините со цел обезбедување на финансиски средства за одржување и функционирање на овие системи.

3.2.8. Надзор над примената на Законот за животната средина и прописите донесени врз основа на овој закон врши органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина (МЖСПП), додека инспекцискиот надзор го врши ДИЖС, преку државните инспектори за животна средина и државни инспектори за заштита на природата.

Во Законот за животната средина во делокруг на надзор на државниот инспектор во врска со А или Б интегрираните дозволи се предвидени надлежности за инспекторот да утврди: дали е добиена интегрирана еколошка дозвола, да изврши увид и контрола дали операциите во инсталацијата се спроведуваат согласно со условите утврдени во интегрираните дозволи, да утврди дали емисиите на супстанциите определени во дозволата се испуштаат согласно со определените гранични вредности како и да утврди дали за време на важноста на А-интегрираната еколошка дозвола и пет години по истекот на важноста се чуваат сите документи и податоци во врска со барањето, издавањето и мониторингот. Во постојниот закон не е предвидена можност на инспекторот да утврди дали носителот на дозволата го платил годишниот надоместок за поседување на истата, ниту е предвидена санкција за овој вид на прекршок. Во делот на одземање на дозволата не е предвидена можност истото да се направи во случај на неплатен надоместок за поседување.

Во нацрт Законот за контрола на индустриски емисии е предвидена можноста стручниот орган да донесе решение за одземање на А-интегрирана еколошка дозвола во случај кога операторот не го платил годишниот надоместок во утврдениот рок согласно решението за утврдување на годишен надоместок, со што се очекува оваа состојба да биде надмината.

3.2.9. Според Правилникот за внатрешна организација на Министерството за животна средина и просторно планирање[62], Одделението за лабораторија функционира како дел од Секторот за животна средина во рамките на Управата за животна средина со цел да врши следење на квалитетот на животната средина, како алатка за развој на политики кои ги креира министерството.

[62] бр.01-6654/1 од 14.11.2016 година

Примарна активност на Централната лабораторија за животна средина е континуирано следење на квалитетот на животната средина (вода, воздух, почва) при што се користат различни физичко-хемиски методи на мерење и анализа, како и мерење и анализа на ниво на бучава и вибрации. Исто така, надлежност на лабораторијата е и поддршка на Државниот инспекторат за животна средина во неговата улога на спроведување на законите.

Вака поставената организација на функционирање на лабораторијата е до периодот кога ДИЖС се одвојува како орган во состав на министерството со статусот на посебно правно лице[63]. Од 2015 година, до периодот на известување ДИЖС со јавна набавка врши избор на оператор - акредитирана лабораторија која ги врши мерењата во име на инспекторатот[64]. Но истиот оператор врши мерење и изготвува извештаи и елаборати и за операторите на инсталации кои поседуваат А - интегрирани дозволи. Во услови кога една иста лабораторија врши мерења и за субјектот носител на интегрирана дозвола и за државниот инспекторат кој треба да врши редовен или вонреден инспекциски надзор над инсталациите се создава ризик од необјективно прикажување на податоците од извршените мерења.

Причина за ваквата состојба е тоа што Централната лабораторија за животна средина во март 2021 година стекнала акредитација за вршење на 11 анализи на вода и една за бучава, но не и за воздух. Лабораторијата е целосно опремена и е во можност да ги врши сите анализи, но не поседува доволно стручен кадар[65] со цел да биде акредитирана и за медиумот воздух.

3.3 Придонесот на даноците за животна средина во остварување на политиките за животна средина

3.3.1 Трошоците за заштита на животната средина се индикатор кој се состои од вкупни инвестиции и вкупните тековни трошоци. Трошоците за заштита на животната средина покажуваат колку е инвестирано во реконструкција и купување технологии и опрема за заштита на животната средина и колку е потрошено за одржување и функционирање на овие технологии и опрема.

[63] член 194 став 7 од Измени и дополнувања на Законот за животната средина Сл. Весник на РМ бр. 187/13
[64] https://www.e-nabavki.gov.mk/PublicAccess/home.aspx#/contracts/0
[65] Недостаток на стручен кадар- тројца вработени хемичари

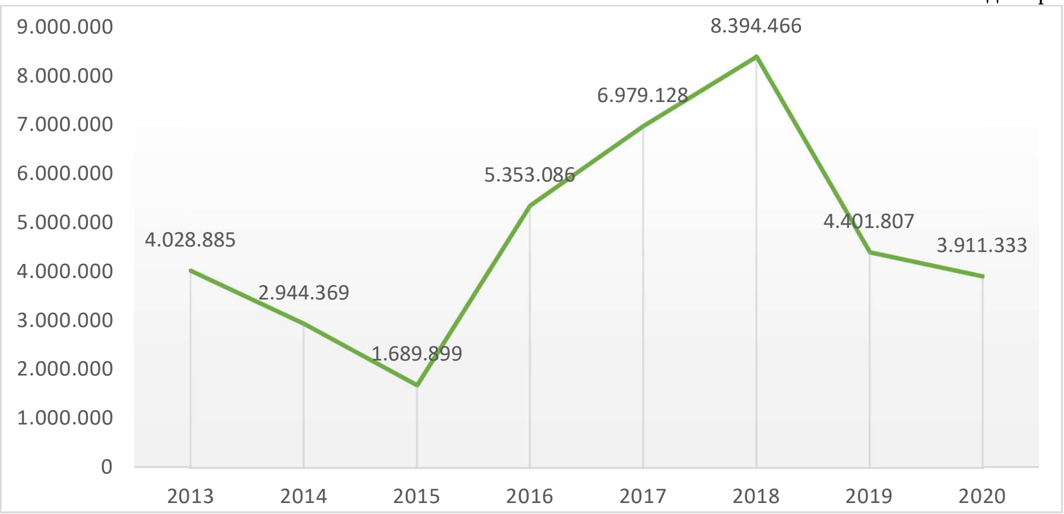
МЖСПП[66] е задолжено секоја втора година да изготвува Индикаторски извештај за животната средина, а на секои четири години да изготвува Извештај за состојбата со животната средина во Република Северна Македонија што е во согласност со барањата на ЕУ Регулативите и меѓународните организации.

Според податоците од последниот Извештај за состојбата со животната средина објавен за 2020 година[67] во периодот од 2013 до 2015 година, инвестициите и трошоците за заштита на животната средина покажуваат тренд на намалување. Во 2017 и 2018 година е забележано нивно зголемување, како резултат на инвестирање и трошење на активности поврзани со управување и постапување со отпад, а во 2020 година се забележува пад на инвестициите од 53,4% кој е резултат на падот на инвестиции во подрачјето управување-постапување со отпад.

Графикон бр. 6

Инвестиции во животна средина

во 000 денари



Извор: Државен завод за статистика

Односот меѓу трошоците за заштита на животната средина и бруто домашниот производ е важен индикатор за заштита на животната средина во однос на целокупната економска активност. Во периодот од 2015-2016 година учеството на трошоците е околу 1,6% од БДП, односно 0,6% во 2020 година.

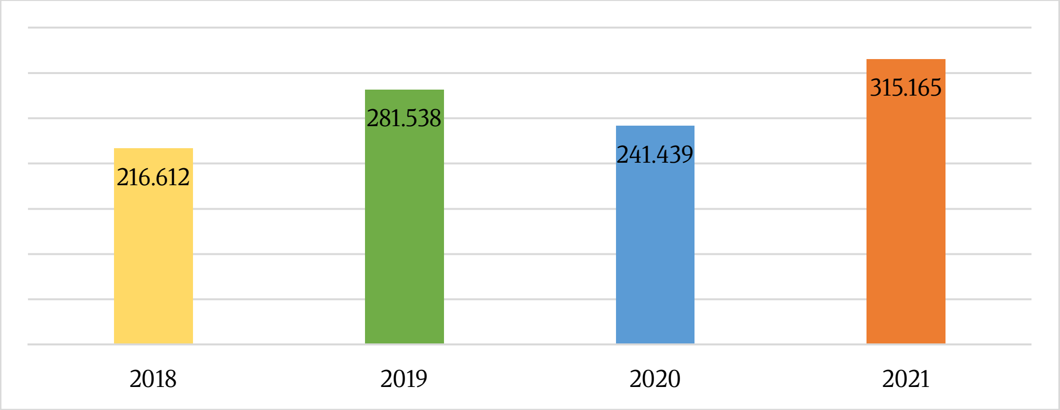
[66] член 45 став 3 од Законот за животната средина
[67] https://www.moepp.gov.mk/wp-content/uploads/2014/11/0301_GodisenSOERIzvestaj_2020.pdf

3.3.2. Според податоците на Министерството за финансии, во периодот 2018 - 2021 година, извршена е уплата на надоместоци за загадување и искористување на животната средина во вкупен износ од 1.054.753 илјади денари.

Графикон бр. 7

Приходи на Буџет на РСМ по основ на надоместоци за загадување и искористување на животната средина

во 000 денари



Распределбата на средствата кои се уплаќаат во Буџетот на РСМ, по основ на надоместоци за животна средина, ја врши МФ по буџетски програми/ потпрограми, за кои покрај МЖСПП се надлежни и други институции.

Според Прегледот на развојните програми за период од 2020 – 2022 година активностите од областа на животната средина се опфатени со крупни инвестициони инфраструктурни објекти за кои се обезбедени средства од буџетот на РСМ во вкупен износ од 2.839.720 илјади денари. Овие активности се однесуваат на: Дојранско Езеро, колекторски систем Охрид и Струга), водовод и канализација на општините, проект за водоснабдување и одведување на отпадни води, гасификација, водовод и канализација – Визбегово, Хидросистем Злетовица, Лисиче и наводнување на јужната долина на Вардар (Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство).

Од причини што наведените развојни програми не се однесуваат само на активности поврзани со заштита на животната средина, ваквата распределба на средствата не може да обезбеди показател за степенот на искористеност на приходите по основ на надоместоци за животна средина во однос на финансирање на активностите од областа на животната средина.

3.3.3. Надоместоците за животна средина кои се уплаќаат на сметката на МЖСПП[68] се користат за финансирање на годишната Програма за инвестирање во животната средина. Во периодот 2019-2021 година по овој основ се наплатени вкупно 263.184 илјади денари.

Со Програмата, секоја година се предвидуваат 98.000 илјади денари и во неа се опфатени три видови на доделување на финансиски средства и тоа:

1. за изработка на техничка документација и изградба на канализациони системи и системи за одведување и пречистување на отпадни води кои средства се доделуваат на општини или здруженија на општини, општините во градот Скопје и Градот Скопје кои ќе аплицираат на објавениот повик;
2. за реализирање на проекти и активности за заштита на природата и биолошката разновидност, проекти и активности за подигање на јавната свест, едукација и обука во областа на животната средина и поттикнување на образовни, истражувачки и развојни студии, програми и проекти за заштита и унапредување на животната средина и природата за кои може да аплицираат правни и физички лица, непрофитни и невладини организации, научни и образовни институции;
3. за поддршка на мерки и активности за намалување на загадувањето на воздухот и поддршка на мерки и активности за спроведување на мерки за заштита и унапредување на природата кои ги спроведува МЖСПП со јавна набавка.

Од извештаите за реализација на програмите како и со увид во реализацијата на договорите за проекти по Програмата за инвестиции во животна средина, за периодот 2019-2021 година, ревизијата утврди дека се исплатени вкупно 184.200 илјади денари и тоа: 101.700 илјади денари за изработка на проекти за водовод и канализација на општините, 56.500 илјади денари за проекти и активности кои ги реализираат правни и физички лица, непрофитни и невладини организации, научни и образовни институции, 25.000 илјади денари за јавни набавки за подобрување на квалитетот на воздухот и 1.000 илјади денари за природа. Ова укажува на нецелосна реализација на предвидените активности, која за наведениот период во просек изнесува 62,7%.

3.3.4. Во рамките на МЖСПП се носи и Годишна програма за заштита на природата со која се утврдуваат активностите кои ќе се реализираат заради унапредување на заштитата на природата, преку имплементација на целите

[68] Надоместок за регистрација на моторни возила и надоместоци од интегрирани еколошки дозволи

определени во Националната стратегија за заштита на природата со Акционен план (2017-2027).

Со извршената анализа на годишните програми за заштита на природата, за периодот 2019-2021 година, од вкупно 1.041.374 илјади денари, 2.050 илјади денари се буџетските средства или 0,20% додека 1.039.324 илјади денари или 99,80% се странски донации.

Поради нискиот процент на буџетски средства кои се издвојуваат во секторот природа, постои ризик да се загуби интересот на странските донатори за овој сектор кои со години одвојуваат средства за заштита на природата. Од друга страна средствата од надоместоците кои се однесуваат за заштита на природата треба да претставуваат приход на заштитените подрачја и истите да се вложуваат во нив.

3.3.5. Состојбата и квалитетот на водите е од особено значење за социоекономскиот развој, и заштитата на животната средина. Водата како незаменлив ограничен ресурс, обновлив е само доколку со истиот соодветно се управува. Според Законот за водите, управувањето со водите подразбира преземање мерки и активности за одржливо, рационално и ефикасно користење на водните ресурси, за заштита на водите и заштита од негативни дејства на водите.

Средствата за управувањето и развој на водите се обезбедуваат од Буџетот на РСМ, буџетите на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје, од надоместок за користење и испуштање на водата и од меѓународни и европски фондови. Средствата од надоместоците за стекнато водно право согласно Законот за водите се користат за управување и развој на водните ресурси и надоместување на трошоците за работење на органите на државната управа и органите и организациите кои согласно со Законот за води и друг закон имаат соодветни надлежности во управувањето со води, односно вршење на одделни активности во врска со водите.

Во изминатиот период, во РСМ обезбедени се инвестиции во секторот води особено во третманот на отпадни води најмногу преку користење на донаторски средства (главно ЕУ), но и домашни извори од буџетот на РМ.

Наплатените средства од надоместоците се користат врз основа на Програма за управување со водите. Тоа се целосно наменски средства за кои, секоја година, се спроведува јавен конкурс за распределување на средствата за финансирање и реализирање програми, проекти и други активности кои се од областа на управување со водите.

Со Програмата за управување со води се финансира и/или кофинансира:

- Реализацијата на повеќегодишните проекти, програми, активности и/или мерки кои се содржани во програмските и планските документи донесени согласно со Законот за водите;
- Изработката на програмските и планските документи утврдени со закон;
- Реализацијата на проекти, програми, активности и/или мерки наменети за општините, преку буџетите на органите на државната управа.

При анализа на Програмите за управување со водите во делот на нивно носење, одобрување на средствата по програма и нивната реализација, ревизијата ја констатира следната состојба:

√ Од страна на МЖСПП не е доставен извештај до Владата на РСМ за реализација на средствата од надоместоците утврдени во Програмата за управување со водите[69]. Ваквата состојба е резултат на не доставување на посебни извештаи за реализација на средствата по програмата од страна на органите на државната управа кои покрај МЖСПП се определени во програмата да вршат непосредна реализација на средствата.

Поради овие причини, Владата нема прецизни и точни податоци за реализација на планираните средства по програмата што претставува главен индикатор за утврдување на реалните потреби за идни програмски и инвестициони активности.

√ При анализа на реализацијата на проектите од Програмата за управување со водите констатирана е состојба да во период од 2018-2021 година со решение од страна на министерот за животна средина раскинати се договори за доделување на средства за реализација на проекти во вкупен износ од 6.520 илјади денари. Основна причина за раскинување на договорите е непреземањето на мерки од страна на договорните страни за реализација на проектните активности во предвидениот рок утврден со договорот.

√ При увид на доставената документација за динамиката на реализација на проектите избрани и финансирани од Програмата за управување со водите за период од 2019-2021 година, од вкупната вредност на склучените договори за реализација на проекти во износ од 99.600 илјади денари, проекти во износ од 18.545 илјади денари не се реализирани во утврдениот временски период, односно со склучување на Анекс кон договорите се пролонгира временскиот рок за нивна реализација. Како најчеста причина за ваквото пролонгирање е релативно краткиот временски период планиран за реализација на проектните активности утврден во склучените

[69] член 218 став 3 од Законот за водите

договори. Имено, корисниците постапките за јавни набавки за избор на најповолни понудувачи за изведување на активностите ги започнуваат по добивањето на средства од министерството, со што дел од нив поради подолгиот временски периодот на завршување на постапката доцнат со започнување на изведбените активности и не се во можност да го испочитуваат утврдениот временски рок за реализација со договорот.

Како резултата на ваквиот начин на реализација на проектните активности дел од планираните средства со програмата остануваат неискористени во тековната година и се создава можност истите да се пренаменат и искористат за друга намена, аналогно на тоа се јавува и потребата овие нереализирани средства да се планираат со Програмата за наредната година.

3.3.6. Основот за финансирање на активностите во областа воздухот е регулирано со ЗКАВ[70] и ЗЖС[71]. Согласно законските одредби средствата за заштита и подобрување на квалитетот на амбиентниот воздух се обезбедуваат од Буџетот на РСМ и други извори на средства утврдени со закон.

Во периодот 2019 - 2021 година, Владата на РСМ ја реализира Програмата за намалување на аерозагадувањето преку јавни повици на кои право на конкурс имаат општините со високо ниво на аерозагадување, односно висока концентрација на PM_{10} и $PM_{2.5}$, согласно податоците од мерните станици на Државниот автоматски мониторинг систем. Преку овие јавни повици се финансира замена на опрема/нееколошки системи за греење и подобрување на енергетската ефикасност, преку замена на прозорци и врати (столарија) во градинки, основни и средни училишта, здравствени и административни објекти. По основ на програмата, реализирани се средства во вкупен износ од 824.962 илјади денари.

Од средствата на Буџетот на МЖСПП, за период 2019-2021 година спроведени се јавни набавки за: мерни станици, мерни инструменти, резервни делови за инструментите за азотни оксиди, резервни делови и потрошен материјал за ДАМСКАВ и автоматски анализатори за мерење на суспендирани честички PM10. Вкупната вредност на склучени договори по наведените јавни набавки изнесува 52.392 илјади денари.

Во 2022 година, од страна на Владата на РСМ не е донесена Програмата за намалување на аерозагадувањето, така што средствата кои се обезбедуваат од

[70] член 63 од Законот за квалитет на амбиенталниот воздух
[71] член 162 од Законот за животната средина

буџетот на МЖСПП не се доволни за финансирање на активностите во областа воздухот.

Во буџетот на општините и Градот Скопје се обезбедуваат средства за заштита и унапредување на квалитетот на амбиентниот воздух, како и други извори на средства утврдени со закон, но истите не се доволни за реализација на планските документи и спроведување на активности за намалување на загадувањето.

3.3.7. Со цел да се промени однесувањето на субјектите и да се премине кон еколошки начини на производство на електрична и топлинска енергија, во Законот за животната средина[72] предвиден е надоместок за производство на фосилни горива. Висината на надоместокот за производство на енергија произведена со согорување на фосилни горива изнесува 0,007 денари за еден киловат час произведена енергија. Обврзници за плаќање на надоместокот се правните и физичките лица кои управуваат со инсталации кои што произведуваат енергија произведена со согорување на фосилни горива. Надоместокот е приход на Буџетот на РСМ, а обврзниците се должни да го уплатат надоместокот секој 15 во тековниот месец за сите пресметани надоместоци од претходниот месец на произведена енергија. Средствата собрани од надоместокот 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 сразмерно на приходот остварен од наплатата на надоместокот.

На предлог на МЖСПП, донесен е Правилник за поблиските услови, за начинот и постапката за утврдување, пресметување и уплатување на надоместокот за производство на енергија од фосилни горива[73], во кој е утврден образец на пријава со која обврзниците треба да го пријават количеството на произведена енергија во киловат часови најдоцна до 15 во тековниот месец за претходниот во Управата за јавни приходи која води евиденција на обврзниците.

За доделување на средствата остварени по основ на надоместокот за производство на енергија од фосилни горива донесена е Уредба за методологија за распределба на средства како приход од надоместокот за производство на енергија од фосилни горива[74]. Во Уредбата е предвидено дека средствата остварени по основ на надоместокот се распределуваат на општините на чие што подрачје, обврзникот за плаќање на надоместокот за

[72] член 185-а од Законот за животната средина
[73] Сл. Весник на РМ бр. 77/07
[74] Сл. Весник на РМ бр. 12/2008 и 22/2011

производство на енергија од фосилни горива ја остварува својата дејност и на соодветните општини на општината на чие што подрачје обврзникот за плаќање на надоместокот за производство на енергија од фосилни горива ја остварува својата дејност во воздушен радиус од 10 км од местоположбата на инсталацијата и тоа преку фиксен и варијабилен дел.

Фиксен дел од средствата во висина од 25% се алоцира на општината на чие што подрачје обврзникот за плаќање на надоместокот за производство на енергија од фосилни горива ја остварува својата дејност, а варијабилниот дел од средствата во висина од 75% се алоцираат пропорционално во зависност од подрачјето и бројот на жители на сите општини вклучително и општината на чие што подрачје обврзникот за плаќање на надоместокот за производство на енергија од фосилни горива ја остварува својата дејност.

Врз основа на Уредбата, а на предлог на Министерството за локална самоуправа, Владата на РСМ носи Одлука за распределба на средствата по општини. МЖСПП ги предвидува овие средства во Програмата за инвестиции во животната средина. Општините изготвуваат своја програма во која предвидуваат проекти од областа на животната средина и ја доставуваат до МЖСПП кое ги разгледува проектите и доколку истите се во функција на управување со животната средина склучува договор.

Општините кои согласно распределбата добиваат средства кои не се доволни да се реализира некој проект, истите не ги користат. Исто така вредноста на проектите се намалува со јавно наддавање во процесот на спроведување на јавните набавки, а неискористените средства од тековната година не се префрлаат за наредната година. Поради овие причини, во периодот 2017-2020 година, останале неискористени средства во вкупен износ од 8.015 илјади денари.

Во табелата бр.1 се прикажани средствата по општини од надоместокот за производство на енергија од фосилни горива, кои не се искористени за период 2017-2020 година.

Табела бр. 1

Неискористени средства од надоместокот за производство на енергија од фосилни горива

000 денари

Општина	2017	2018	2019	2021[75]	Вкупно неискористени средства
Новаци	1370	700	1749	390	**4.208**
Битола	2	1164	795	1	**1.962**
Могила	0	448	115	0	**563**
Кичево	0	0	0	0	**0**
Неготино	0	0	0	26	**26**
Гази Баба	0	0	0	443	**443**
Аеродром	35	28	36	0	**99**
Кисела Вода	17	14	18	2	**52**
Центар	64	52	6	60	**181**
Чаир	197	161	15	108	**481**
Вкупно	1684	2568	2735	1029	**8.015**

3.3.8. Со Законот за управување со пакување и отпад од пакување од ноември 2021 година е воведен надоместок за биоразградливи кеси[76] што има за цел да ги одврати корисниците од употреба на кеси за еднократна употреба и да ја стимулира употребата на торби за повеќекратна употреба, а засновано врз принципот „загадувачот плаќа“. Со законските одредби се: забранува пуштање на пластични кеси за носење на стоки на пазарот во РСМ и пуштање на пластично пакување за еднократна употреба во угостителските објекти на територијата на заштитените подрачја. По исклучок, со плаќање на надоместок од страна на крајните корисници, дозволено е пуштање на пазарот биоразградливи кеси за носење на стоки кои се произведени согласно пропишаните стандарди за биоразградливост, освен многу лесните пластични кеси за носење на стоки (чија што дебелина е пониска од 15 микрони). Надоместокот кој треба да го плаќаат крајните корисници за биоразградливите кеси за носење на стоки изнесува 15 денари за парче и истиот се плаќа на трговецот на местото на продажба. Производителите на пластични кеси и понатаму можат да продолжат со работа, но со почитување на пропишаните стандарди за биоразградливост.

[75] Средствата од 2020 година се распределени во 2021 година поради корона кризата

[76] Член 10 став 5 од Законот за управување со пакување и отпад од пакување

Со воведувањето на надоместокот за биоразградливи кеси, на посебна сметка на МЖСПП за 6 месеци од почетокот на 2022 година од маркетите за малопродажба наплатени се средства во износ од 44.417 илјади денари.

Од страна на Секторот за отпад при МЖСПП во тек е изработка на Програма за инвестиции во секторот отпад преку која се планира да се распределуваат средствата собрани по овој основ.

ЗАКЛУЧОК

Стратешката и нормативна рамка, усогласеноста на националното со ЕУ законодавството за животна средина, воведување на начелото “загадувачот плаќа“, воведување на надоместоците за животна средина и инвестиционите вложувања по одделни области обезбедуваат одреден напредок во однос на спроведувањето на политиките, но истиот е недоволен за унапредување на квалитетот на животната средина и рационално користење на природните богатства.

Системот за управување со животната средина функционира врз основа на донесени стратегии, програми и планови на поедини сектори во кои е инкорпориран концептот на животната средина, но недостасува долгорочен стратешки документ кој ќе обезбеди интегриран пристап за решавање на проблемите во животната средина. На локално ниво, општините немаат донесено локални еколошки акциони планови или оние кои се донесени не се ревидирани. Голем дел на ЕУ барањата за животна средина се транспонирани во националното законодавство, вклучително и начелото “загадувачот плаќа“, но недонесени/ненавремено донесени подзаконски акти доведуваат до забавена динамика на нивната имплементација. Администрирањето на надоместоците за животна средина од повеќе институции не овозможува увид од страна на МЖСПП, надлежно за спроведување на политиката на животната средина. Не почитувањето на принципот „загадувачот плаќа“ при утврдување на висината на надоместоците, придонесува истата да не е соодветна на настанатите промени во движењето на економските параметри и на параметрите за загадувањето, сразмерно на загадувањето и искористувањето на природните ресурси. Надлежните субјекти не го пресметуваат варијабилниот дел на надоместокот за испуштање на води, утврдени се фиксни износи на надоместоците за управување со отпад, надоместоците за поседување на интегрирана еколошка дозвола не се движат во законски определените рамки по емисиони точки, а општините немаат еднаков пристап при утврдување на основата за пресметка на надоместокот за услугите за собирање, транспортирање и депонирање на комунален отпад.

Отсуството на единствен информационен систем кој ќе ги содржи информациите и податоците од сите институции вклучени во процесот на пресметка и наплата на надоместоците, редовна институционална комуникација и координација, стандардизираност на податоците и нивна навремена размена, нецелосната евиденција на побарувањата од страна на надлежните институции, непредвидените законски надлежности на ДИЖС за санкционирање на обврзниците за неплатени надоместоци, не овозможува

соодветен мониторинг и преземање на мерки за ефикасна наплата на приходите од надоместоците за животна средина. Управувањето со водите од страна на дел од јавните претпријатија се врши без дозвола. За периодот од 2020 година до денот на вршење на ревизијата, во Буџетот на РСМ не се остварени приходи по основ на надоместоци за користење и испуштање на води во износ од 101.616 илјади денари, за што се склучени спогодби, а процентот на неприходувана вода на ниво на држава од 60,46% е значајно повисок од земјите на ЕУ (30%). Поради не издавање/ ненавремено издавање на решенија за плаќање на надоместокот за поседување на А-интегрирана дозвола, ненавремено и нецелосно утужување, заклучно со 31.12.2021 година, остварени се помалку приходи и во буџетот на МЖСПП, односно, ненаплатени се побарувања од 9.453 илјади денари, а отпишани се 30.273 илјади денари. Само 37% од општините остваруваат приходи по основ на надоместоци за управување со комунален отпад, средства кои треба да бидат искористени за реализирање на регионалните планови и цели за управување со оваа област. При вршење надзор над инсталациите, не е обезбедена објективност на податоците од мерењата за загадувачките супстанци, поради нецелосна акредитација на Централната лабораторија за животна средина и не воспоставената соработка помеѓу МЖСПП и ДИЖС кој врши надзор над инсталациите.

Средствата по основ на надоместоци за животна средина се користат за реализација на програмски активности од кои не може да се обезбеди показател за степенот на искористеност на приходите по основ на надоместоци за животна средина во однос на финансирање на активностите од областа на животната средина. Во периодот 2019-2021 година, програмите за инвестирање во животната средина имаат реализација од 62,7%, а поради не преземените мерки од договорните страни раскинати се договори за реализација на проекти од Програмата за управување со водите во износ од 6.520 илјади денари. Средствата од буџетот на МЖСПП не се доволни за финансирање на активностите во областа воздух и заштита на природата, а на локално ниво, планираните средства за заштита на животната средина не обезбедуваат реализација на планските документи и спроведување на активности во приоритетните зони и агломерации. Поради отсуство на интегриран пристап во начинот на распределба и користење на надоместоците за животна средина, според податоците од Државен завод за статистика, инвестициите и трошоците за заштита на животната средина учествуваат незначително во БДП со 0,6% за 2020 година.

ПРЕПОРАКИ

Во насока на надминување на утврдените состојби, ревизијата даде препораки со цел преземање мерки за надминување на истите. Препораките произлезени од оваа ревизија се во насока на подобрување на системот за управување со животната средина, администрирањето на даноците за животната средина и нивниот придонес за спроведување на политиките.

Министерство за животна средина и просторно планирање да ги преземе следниве активности:

1. Изготвување на Национален еколошки акционен план и усогласување на сите стратешки документи со истиот. (точка 3.1.1)
2. Ажурирање на Националната стратегија за води со дефинирање на стратешки приоритети и цели, како и донесување на основните стратешки и плански документи (Водостопанска основа и Планови за управување со речни сливови). (точка 3.1.4)
3. Дефинирање на критериуми и параметри кои влијаат на утврдување на висината на тарифите на надоместоците за животна средина кои во законските одредби се во фиксен износ, како и временски период на нивно ревидирање. (точка 3.1.7)
4. Усогласување на Уредбата за висина на надоместокот кој го плаќаат операторите на инсталациите за кои поседуваат А интегрирани дозволи со законски утврдените вредносни параметри. (точка 3.1.8)
5. Воспоставување на катастар на загадувачи на води и негово одржување. (точка 3.2.2)
6. Обезбедување на евиденција на надоместоците од субјектите со стекнато водно право и нивно следење во насока на поголема ефикасност при наплатата на истиот. (точка 3.2.3)
7. Во соработка со ДИЖС да ги продолжат започнатите активности за склучување на спогодби со давателите на водни услуги за наплата на надоместокот за водно право. (точка 3.2.4)
8. Навремено и целосно евидентирање на побарувањата по основ на надоместокот за поседување на интегрирани еколошки дозволи и нивна редовна и присилна наплата. (точка 3.2.5)
9. Ре-прогласување на заштитените подрачја кои согласно старите законски решенија постоеле како заштитени подрачја, назначување на управители и наплата на надоместоците предвидени согласно закон. (точка 3.2.6)

10. Воспоставување систем за следење на степенот на реализација на програмските активности од областите на животната средина и преземање на мерки за нивно навремено имплементирање. (точка 3.3.3 и 3.3.5)
11. Во соработка со МФ, да преземат активности за обезбедување на буџетски средства за финансирање на мерките за заштита на природата. (точка 3.3.4)
12. Да се преиспита можноста неискористените средства од надоместокот за фосилни горива по општини, доделени со Одлука на Влада на РСМ да се пренесат во наредната година, со цел обезбедување средства за потребните проекти. (точка 3.3.7)

ЕЛС да преземат активности за:

13. Донесување на ЛЕАП и доставување на известување до МЖСПП согласно законските одредби. (точка 3.1.1)
14. Усогласување на одлуките за висината на цената на услугите со Методологијата за пресметување на цената за собирање, транспортирање и отстранување на отпад во насока на обезбедување на еднаков третман при утврдување на основата за наплата. (точка 3.1.9)
15. Навремена и целосна наплата на надоместокот за управување со отпад и интензивирање на процесот за регионално управување со отпад. (точка 3.2.7)

Државниот инспекторат за животна средина да преземе активности за:

16. Меѓусебна соработка со МЖСПП во однос на користење на услугите од Централната лабораторија за животна средина за мерење на параметрите за кои е акредитирана. (точка 3.2.9)

Министерство за животна средина и просторно планирање/ Влада на РСМ

17. МЖСПП во соработка со Владата на РСМ да ги интензивира активностите за воспоставување на единствен систем за евиденција за надоместоците на животната средина и координација со институциите надлежни за нивно утврдување и наплата. (точка 3.2.1)
18. МЖСПП во соработка со Владата на РСМ да ги преиспита можностите за продолжување на финансирањето на мерките за намалување на загадувањето на воздухот преку Програмата за намалување на аерозагадувањето. (точка 3.3.6)

Република Северна Македонија
Министерство за животна средина и просторно планирање

Republika e Maqedonisë së Veriut
Ministria e Mjedisit Jetësor dhe Planifikimit Hapësinor

СЕКТОР ЗА ОДРЖЛИВ РАЗВОЈ И ИНВЕСТИЦИИ

Арх.бр 08-7438/2

Дата. 17. 11. 2022

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

Примено: Pranuar më:	24.11.2022		
Орг. Един. Nj. org.	Број: Nr.	Прилог: Shtojcë:	Вредност: Viera:
	17-739/15		

До:Државен завод за ревизија
Ул. Павел Шатев бр.2 Палата „Емануел Чучков„, 1000 Скопје

Предмет: Одговор по Нацрт Извештај

Почитувани,

Врз основа на Нацрт извештајот од спроведената ревизија на успешност на тема ***„Даноците на животна средина во функција на ефективно спроведување на политиките за заштита на животната средина“,*** која се спроведуваше во период од Мај- Август 2022 година, Министерството за животна средина и просторно планирање нема забелешки, при што ќе постапи кон спроведување на предвидените препораки со цел зголемување на ефикасноста од спроведувањето на даноците за животна средина.

Со почит,

МИНИСТЕР
Naser Nuredini

Изработил: Фани Зојчевска
Одобрил: Сашка Брблиќ
Согласен: Каја Шукова, државен секретар

Министерство за животна средина и просторно планирањена
Република Северна Македонија

Плоштад „Пресвета Богородица“ бр. 3, Скопје
Република Северна Македонија

+389 2 3251
403www.moepp.gov.mk