

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

Ревизијата на успешност е спроведена со цел да даде оценка за координацијата и управувањето воспоставени помеѓу владините институции и други учесници во активностите за намалување на климатските промени, меѓународните обврски и обврските од националната регулатива, нивното планирање, имплементација и реални резултати, свесноста за секторските ризици во областа на емисии на стакленички гасови, алатки со кои се градат соодветни политики кај институциите кои се надлежни да ги исполнат поставените цели, дали преземените обврски се во функција на исполнување на целите, дали во државата е воспоставена рамка на управување со која ефикасно и ефективно ќе се управуваат средствата наменети за проекти чија цел е намалување на емисиите на стакленички гасови, дали овие средства придонесуваат кон остварување на целите за намалување на емисиите и други отворени прашања на кои наидовме во текот на ревизијата.

Утврдените состојби во оваа област ги споредивме со критериумите наведени во повеќе законски и подзаконски акти подетално споменати во делот од овој извештај – основни податоци. Со прелиминарните истражувања се фокусиравме на неколку ризични подрачја кои беа предмет при вршење на ревизијата на успешност:

1. **Координација и управување воспоставени помеѓу владините институции и други учесници – дали се воспоставени ефективни системи на координација и управување помеѓу владините институции и други учесници во активностите за намалување на климатските промени;**
2. **Меѓународни обврски/национална регулатива – планирање за намалување на емисиите на ЕСГ и CDM проекти – дали постојат соодветни обврски и цели во однос на меѓународната и националната регулатива, дали владините институции располагаат со соодветни информации со цел поддржување на изборот на политиките и одлуките;**
3. **Примена и стварни резултати – дали владата ги постигнува своите превземени/поставени обврски/цели, дали владата го оценува/мониторира извршувањето, дали спроведувањето на Механизмот за чист развој од Кјото Проклот е соодветно на националните активности;**
4. **Специфични сектори – енергетика, транспорт, индустрија, земјоделство, отпад, LUCF – дали владата е свесна за секторски базирани ризици за климатските промени и дали воспоставила мерки за справување со ризиците;**
5. **Алатки на политики – Правна регулатива и стандарди, финансиски алатки, Механизмите од Кјото Протоколот - CDM, ЈИ, договори, градење на кодекси, обуки и информации – дали алатките на политиките избрани од владата се однесуваат на ризиците и дали истите придонесуваат кон остварување на поставените цели;**
6. **Финансирање – домашно финансирање, финансирање од донатори како и CDM финансирање – дали домашното финансирање е насочено кон намалување на климатските промени, дали земјите корисници на средства од земјите донатори имаат воспоставено рамка за управување за ефикасно управување со средствата од земјите донатори, дали средствата придонесуваат кон исполнување на целите за намалување на емисиите;**

Во таа смисла и овој извештај е изграден на начин кој ќе ги даде одговорите на прашањата кои произлегуваат од утврдените ризични подрачја како резултат од извршената ревизија. Наодите во ова поглавје се нумерирани согласно нумерацијата на ризичните подрачја дадени погоре во точките 1 – 6.

Во функција на давање на одговори зад секое од подрачјата, дадени се следните образложенија:

- 1.1. Со ВНИКП проектирана е институционалната рамка како и рамката на политики во областа на климатските промени во Република Македонија. Во таа насока МЖСПП на РМ како дел на Владата на РМ ја има улогата на координатор на политиките за животна средина додека нивната примена во голема мерка зависи од широк спектар на институции како на национално така и на локално ниво, како од јавната сфера така и од приватаната сфера. Министерството е назначено за Nacional Focal Point кон UNFCCC и за DNA – Designated National Authority за примена на Кјото Протоколот. Министерството е клучно владино тело одговорно за изработка на политики и координација на примената на одредбите кои произлегуваат од UNFCCC и Кјото Протоколот. Во однос на воспоставување на институционалната рамка, Македонија се фокусира во областа на неколку нивоа: стратешко, правно, регионално, билатерално и мултилатерално. DNA структурата во Македонија е конципирана од: CDM Извршен Одбор, МЖСПП на РМ со DNA Секретаријат – Сектор за одржлив развој и четири министерства – МЕ, МЗШВ, МТВ и МФ на РМ кои имаат функција на техничка советодавна работна група и обезбедуваат писмени мислења за CDM проектите. Националниот тим за инвентар на ЕСГ е структуриран на начин кој ќе овозможи контрола и сигурност во квалитетот на влезните податоци и проценетите емисии до максимално можен степен. Овој тим ги вклучува МЖСПП на РМ кое е одговорно за супервизија на националниот процес на инвентаризација на ЕСГ и меѓународно известување за емисиите, ИЦЕИМ МАНУ и институциите од секторите енергетика, индустрија, земјоделство и отпад. Во пракса, со ревизијата утврдивме дека координацијата помеѓу институциите на релација МЖСПП на РМ – институции кои управуваат со 5 - те сектори кај кои учеството во ЕСГ е најзначајно, главно е определена во рамки на взаемна комуникација по однос на усогласувања и координација на регулативата од областа.
  - Регулаторна Комисија за енергетика не посочува посебно каква и во колкав обем е нивната комуникација со надлежното МЖСПП на РМ, а по однос на мерките за намалување на ЕСГ образложува дека во постојната ценовна регулатива која ја пропишува комисијата, директно не се вградени мерки за намалување на ЕСГ. Ниту од надоместокот од вкупниот приход од друштвата кои вршат енергетска дејност и од наплатата за издадените лиценци комисијата нема предвидено дел што ќе биде наменет за заштита и унапредување на животната средина бидејќи истото не е ниту законска обврска;
  - Соработката и координацијата на Министерството за економија со МЖСПП на РМ главно се однесува на соработка по однос на конкретни акти и нивно усогласување (Правилници за: квалитет на течни горива, за максимални дозволени концентрации и количества на штетни материи што може да се испуштаат во воздухот од одредени извори на загадување ....), заедничко учество на јавни дебати по прашања од двете сфери и сл.
  - Министерство за транспорт и врски на РМ иако има подготвено и објавено Национална транспортна стратегија за патен сообраќај, во делот на изработка на закони и подзаконски акти во железничкиот транспорт, соработката ја користи кога актите имаат допирни точки за вградување и усогласување на одредби од заштита на животната средина, министерството е дел од техничката советодавна работна група за давање на писмени мислења за CDM проекти, но не назначи кој е номиниран претставник од страна на министерството;

- Агенција за енергетика на РМ досега нема воспоставено релации во однос на взаемна комуникација и координација на активности поврзани со климатските промени и ЕСГ со МЖСПП на РМ;
  - Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство на РМ има воспоставено соработка и координација на активности од областа на климатските промени и ЕСГ преку редовните активности на Управата за хидрометеоролошки работи во делот на набљудување, мониторинг и известување од различни аспекти – организација на системите за набљудување на климата во Македонија, податоци за климата, мерење и собирање, анализирање и прикажување на истите, известување и др.
- 1.2. Согласно ЗЖС надлежните институции треба најмалку еднаш во годината да доставуваат извештај за реализација на мерки и активности утврдени со НПКП до органот на државна управа надлежен за работите од областа на животната средина, односно МЖСПП на РМ. Со увидот во документацијата и од разговорите со државниот советник за климатски промени, утврдивме дека спроведувањето и известувањето за спроведување на НПКП од институциите кон министерството не се врши во согласност со барањата утврдени во законот, односно се врши усмено со парцијални информации за реализација на одредени активности. Во МЖСПП на РМ сметаат дека законската форма и зачестеност на информирањето треба да се поедностави заради ефикасност во релациите. Информирањето за спроведување на НПКП во насока МЖСПП на РМ до Владата на РМ се одвива преку писмени информации за спроведени одредени активности, но не и за целина/и преку кои би се следел текот на реализацијата, кој начин не обезбедува реална слика за ефектите од креираните и применети политики, мерки и активности или потребата од нивно менување и усогласување.
  - 2.1. Примената, мерењето и следење на степенот на примена на одредбите и обврските кои произлегуваат од Кјото протоколот за Република Македонија се ограничени и произлегуваат од позицијата на Македонија како поп аннекс I страна со прифатен CDM механизам. Имплементацијата на CDM механизмот за намалување на емисиите на стакленички гасови во Македонија е се уште во зачеток. Имено, во последните две години 2007 и 2008 година, статусот на бројот на пријавени, одобрени и проекти во реализација преку МЖСПП на РМ е 7. Но, за одбележување се проектите кои се посочени како мерки, дизајнирани кон намалување на емисиите на стакленички гасови во ВНИКП, по сектори од аспект на подобрување на енергетскиот биланс, транспортот, земјоделството, шумарството, отпадот, градежништвото, затоплувањето и обновливите извори на енергија. Сепак нивната реализација во голема мера ќе зависи од обезбедување на проектираните финансиски средства како и од надзорот над нивната реализација. Промовирањето и информирањето на интересентите за инвестирање во CDM проекти, тековно се врши преку веб страницата на министерството како единствена опција за стекнување на информации. Приказот на тековните донаторски проекти е даден во **Прилог 2 – Преглед 1; 2; 3.**
  - 2.2 и 3.1. За реализација на CDM проекти во 2006 година склучен е Меморандум за разбирање помеѓу МЖСПП на РМ и МЖССП на Словенија но по истиот сеуште не се превземени активности иако во завршните одредби е посочено дека МоУ стапува на сила веднаш со негово потпишување и ќе остане во сила во период од 10 години и по пат на автоматизам ќе биде продолжен за нов период од 5 години. Од МЖСПП на РМ не добивме одговор за тоа кои се причините што овој меморандум се уште не е во функција, не се

отпочнати активности ниту се воспоставени контакти. Ниту едната страна ја нема известено другата страна за негово одложување или прекинување.

- 2.3 и 3.2. Во 2005 година Министерството за животна средина, територија и море на Италија и МЖСПП на РМ има склучено Меморандум за разбирање во областа на животната средина и одржливиот развој со 4 анекси од кои 3 се однесуваат на конкретни активности за одобрување на CDM. Од соработката со МЖСТМ на Италија, одобрени се средства за период 2006 – 2009 година во вкупен износ од 600.000 евра, од кои на сметката на МЖСПП на РМ се префрлени 402.500 евра. Во истиот период МЖСПП на РМ искористило 90.045 евра и тоа за исплата на договори за изготвување на Програмски Плански Документи (PDD) и останати трошоци (патувања, семинари и др.). Искористеноста на средства во периодот 2006 – 2009 година е 15% односно 22% што покажува недоволна искористеност на расположливите средства. Оваа состојба се должи на повеќе фактори:
  - не е определена робусна рамка, временска и вредносна за финансирање на проектите од страна на МЖСТМ на Италија;
  - период од 2005 година до крај на 2006 според документацијата во МЖСПП на РМ е без активности;
  - во 2007 година се вршени активности за организација и спроведување на прв повик од интерес за изготвување на PDD;
  - во почетокот на 2008 година во функција е период на изготвување на нацрт верзиите на PDD за случување на првите исплати;
  - заклучно октомври 2009 година бројот на потенцијални проекти согласно Националната стратегија за CDM е 7. Од нив 4 проекти со развиени PDD, а 3 проекти се во фаза на повик од интерес за 2008 година со отпочнати првични активности согласно потпишаните договори. Проектите со развиени PDD се: 2 проекти се за енергетска ефикасност, 1 проект за секторот отпад, 1 проект на секторот земјоделие – шумарство.

Иако, временската рамка за финансирање на проектите не е определена, процентот на искористување за периодот 2006 – 2009 година е се уште во мал обем, сепак од МЖСПП на РМ сметаат дека активностите се одвиваат со добра динамика.

Приказот на проектите по вредност и цели, проектирани заштеди и очекувања е даден во **Прилог 2 – Преглед 4**.

- 2.4 и 3.3. Забележително е дека целите во содржината на меморандумите за разбирање имаат општ опис и се основа за финансирање на активности од животна средина односно посебно како активности за намалување на климатски промени целите не се конкретизирани. Ова упатува на можноста за широк спектар на користење на средства кои имаат допирни заеднички елементи со климатските промени - механизмот за чист развој и спроведување на обврските на земјите во развој согласно член 12 од Кјото Протокол кон Рамковната Конвенција, но не и конкретно за CDM проектите, иако крајните ефекти од меморандумите за разбирање се јасно одредени и се фокусирани на резултатите од CDM проектите и ЕСГ, односно постигнувања во однос на член 12 од Кјото Протоколот.
- 4.1. ВНИКП на Република Македонија ги обезбедува податоците за сите секторски ризици кои се однесуваат на секторите кои се со највисоки учества во вкупната емисија на стакленички гасови во Македонија. Документот дава и детална рамка на мерки за намалување на ЕСГ за секој сектор поделно со податоци за целите, инвестициите/објектите, видот на мерките, вклучени

субјекти, временска рамка, финансирање – во приближна вредност и по извори, ефекти по животната средина како и важни коментари за значењето на секоја од мерките.

- 5.1. Во Република Македонија во периодот 2006 – 2008 постигнат е значителен напредок во однос на градење на регулатива за воспоставување на политики, мерки, надлежности, алатки, откривање на ризици и преземање на активности за нивно надминување во областа на климатските промени и соодветно намалувањето на емисиите на стакленички гасови во секторите кои се оценети како најголеми учесници во вкупните емисии, како и на национално ниво. Изработени се и објавени законски и подзаконски акти, стратегии, акциони планови, сценарија, индикатори за животна средина, планови за мерки за намалување на влијанијата од климатските промени, стратегија за инвестиции во животна средина со завиден опфат и информации. Овие документи ќе придонесат во процесите на имплементација на политиките и мерките, надлежностите и одговорностите на сите чинители, како и резултатите и ефектите од спроведените мерки и претставуваат солидна основа за нивно понатамошно надградување со цел формирање на база и осигурување на континуитет во податоците и проекциите на секторско и национално ниво како и обврските кои произлегуваат од меѓународни документи.
- 5.2. Одредени делови од тековната законска регулатива – Закон за квалитет на амбиентен воздух - мерења на испуштени штетни материи во воздухот/дозволените концентрации/известување од испитувања на загаденост на воздухот за периодот 2006 – 2008 година не се во целосна примена поради следното:
  - отсуство на подзаконски акти со кои ќе се дорегулираат одредбите од ЗКАВ. Во 2007 година и почетокот на 2009 година дел од оваа состојба почнува да се менува со преземање на активности од МЖСПП на РМ за донесување на подзаконската регулатива;
  - постапување по подзаконска регулатива<sup>1</sup> донесена врз основа на законски акти кои се укинати. Ваков случај е со Законот за заштита на воздухот од загадување, укинат со донесување на ЗКАВ во 2004 година. Во завршните и преодни одредби на ЗКАВ е наведено дека посебните прописи за негово извршување ќе се донесат во рок од три години од денот на отпочнување на неговата примена, односно до 2007 година. До определениот период МЖСПП на РМ ги нема донесено сите подзаконски акти. Во вршење на должноста релевантните институции постапуваат согласно подзаконски акти неусогласени со новата регулатива, сите мерења се вршат по истите. Оттука понатамошната примена на актите кои не се ажурирани ја доведува во прашање веродостојноста на податоците од институциите и сите останати служби при МЖСПП на РМ, а со тоа и на сите други институции, корисници на податоците на министерството.
- 5.3. МЖСПП на РМ како институција која е надлежна за креирање на политики во областа на животната средина и назначен национален орган (DNA), контакт тело за UNFCCC, своите активности во областа на климатските промени ги извршува преку функцијата државен советник за климатски промени. Иако МЖСПП на РМ е координатор на политиката за климатски промени,

---

<sup>1</sup> Пример: Правилник за максимално дозволените концентрации и количества и за други штетни материи што можат да се испуштаат во воздухот од одделни извори на загадување (Сл.весник на СРМ 20/74, 6/81, 10/90, 50/92, 62/93 година) од Закон за заштита на воздухот од загадување;

имплементацијата на политиката зависи од голем број на субјекти во јавниот и приватниот сектор како на државно така и на локално ниво, оваа функција е сложена за да биде вршена од страна на едно лице. Отсуството на соодветен број на вработени и поделба на функциите и надлежностите во голема мера го потенцира ризикот од ненавремено, нецелосно и нерелевантно извршување на надлежностите на министерството за областа, посебно кај следењето на статусот на мерките - степенот на извршување на мерките и активностите за климатски промени, кои произлегуваат од НПКП на Македонија. Од разговорот со државниот советник за климатски промени стекнавме сознание дека МЖСПП на РМ како назначен национален орган за климатски промени, надлежен за креирање на политиките не располага со целосни информации за степенот на имплементација на дадените мерки, активности и препораки по сектори, кои ќе претставуваат ориентир за задржување или менување на политиките и мерките.

- 5.4. Од ИЦЕИМ – МАНУ и меѓународен експерт, а под надзор на МЖСПП на РМ за ПНИКП кој се однесува за првиот период на обврски на Македонија кон Кјото протоколот, извршена е ревизија<sup>2</sup> во делот за инвентарот на емисии на стакленички гасови, но не е направена анализа на степенот на реализација на препораките односно дали дадените препораки за политиките и мерките се имплементирани. Ефектите и резултатите од оваа состојба се рефлектираат во дизајнирани, подобрени сценарија на емисии на стакленички гасови во ВНИКП од една страна и отсуство на насоки за подобрување на политиките и мерките по дадени препораки од друга страна. Од МЖСПП на РМ не добивме одговор зошто не е спроведена целосна анализа на ПНИКП.
- 5.5. Во законската регулатива и стратешките документи на Република Македонија предвидени се одговорности на надлежните институции за климатски промени. Со ревизијата утврдивме дека иако надлежностите се дефинирани постојат исклучоци, односно одредени институции во целост не ги ползуваат и исполнуваат своите обврски и надлежности кои произлегуваат од националната регулатива и стратешките документи, посебно во енергетска ефикасност и емисија на стакленички гасови. Во пракса, се соочивме со пречки во функционирање на Агенцијата за енергетика која е опишана како клучен медијатор за препорака и добивање на финансиска поддршка за проекти во областа на енергетската ефикасност и обновливи извори на енергија. Агенцијата иако е формирана во 2005 година се уште има функционални, кадровски, финансиски проблеми и организациони отворени прашања кои имаат големо влијание во нејзините активности како и последователно во активностите на низа институции вклучени во заштита на животната средина на релација – енергија – емисија на стакленички гасови – намалување на климатските промени. Поради споменатите потешкотии, АЕ не е во релации со другите институции како што налагаат обврските зададени во стратешките документи за климатски промени. Со ревизијата се покажаа значајни следните слабости и неправилности:
  - АЕ се соочува со просторни, организациони, финансиски и функционални пречки, недоволна кадровска екипираност;
  - АЕ не може да посочи резултати од отпочнати активности предвидени во Анализата за ублажување на климатските промени - во рамки на ВНИКП;
  - Вработени од АЕ посетувале обуки за градење на капацитети од областа на климатските промени, за кои до завршување на ревизијата

---

<sup>2</sup> Појаснување: ревизија на Првиот национален извештај за климатски промени од МЖСПП на РМ;

не беше доставена релевантна документација за потврдување на овие активности;

- Во 2007 година одобрен е грант на GEF во вкупна вредност од 5,5 млн. US\$ од IBRD каде Агенцијата ја има улогата на спроведувач на пазарната компонента односно олеснување на инвестирање во проекти од енергетска ефикасност, обновливи извори на енергија и промоција на развој на работен пазар за ЕЕ на територија на Македонија. За имплементација и функционирање на компонентата на АЕ во овој проект проектиран е износ од 1 млн. US\$. Агенцијата не понуди информации за остварувања, резултати или ефекти од активностите на компонентата од проектот.

Друга институција која има надлежност и може да влијае врз намалување на емисиите на стакленички гасови и остварување на приходи кои ќе се користат за подобрување на состојбите во животната средина е Регулаторната комисија за енергетика - РКЕ. Во надлежност на комисијата е и грижата за заштита на животната средина која се спроведува преку:

- донесување на повластени тарифи за производство на електрична енергија од обновливи извори на енергија: фотоволтаични системи, мали хидроцентрали, биогас произведен од биомаса и ветерна енергија;
- издавање на лиценци за вршење на дејности од областа на енергетиката,
- лиценцираните субјекти<sup>3</sup> се предмет на мониторинг и надзор на РКЕ, односно придржување кон условите за издавање на лиценци и правилна примена на истите.

Во пракса, од формирањето на комисијата во 2003 година, комисијата не ги исползувала надлежностите во однос на грижата за заштита на животна средина со образложение дека заштитата е примарна активност на МЖСПП на РМ. Комисијата во изминатиот период нема донесено директни мерки кои ќе упатат на активности за намалување на емисиите на стакленички гасови.

- 5.6. Во позитивната законска регулатива за климатски промени во Македонија, ВНИКП како и според НЕАП II, предвидени се различни алатки на политики кои се однесуваат на намалување на емисиите на стакленички гасови и не се од фискална/финансиска природа. Во НЕАП II во делот на климатски промени предвидено е воведување на данок на CO<sub>2</sub>, односно приход од данок според нивото на загадување, но истиот се уште не е воведен. Од разговорот со одговорните лица во МЖСПП на РМ и МАНУ, на прашањето што е тоа што недостасува во делот на мерките и алатките на политики за намалување на климатските промени, беше посочено дека оваа алатка на политика сеуште не е спроведена поради потребата од спроведување на анализи во корелацијата: приходи од алатка данок на CO<sub>2</sub> – БДП - одржлив развој, односно колку ефектот од воведување на данокот на CO<sub>2</sub> учествува во БДП и одржливиот развој. Мислењето на надлежните од министерството и МАНУ е дека значајна е улогата на финансискиот аспект и економската ефективност односно меѓусебната зависност на двата параметра CO<sub>2</sub> и цената во US\$ по која CO<sub>2</sub> ќе се редуцира. Доколку се пристапи кон имплементирање на директивата за ETS на Самитот во Копенхаген ќе се појават импликации за Македонија затоа што државата не е подготвена да помине во членство во Annex I, но мора да се внимава по 2018/2019 година кога повеќето субјекти ќе купуваат дозволи за

---

<sup>3</sup> Појаснување: “лиценцирани субјекти“ се однесува на субјекти кои обезбедиле лиценци преку Регулаторна комисија за енергетика за вршење на дејности од областа на енергетиката.

емисии кои ќе ги зголемат оперативните трошоци на производителите на CO<sub>2</sub>. Надлежните сметаат дека главен проблем е свеста на политичарите на глобално и регионално ниво која во последно време покажува знаци на пораст.

- 5.7. Со цел воспоставување на единствен информационален систем за состојбите со квалитетот на животната средина во РМ, согласно позитивната законска регулатива за животна средина во РМ, воведен е Катастар и карта на загадувачи и загадувачки супстанции во воздухот. Согласно директивите на ЕУ (ЕУ 2001/81/ЕС) за известување за загадувањата на воздухот, Македонија има обврска за доставување на извештаи за загадувањата до ЕЕА како и до Конвенцијата за прекугранично загадување LRTAP по усогласена CORINAIR методологија. До 2005 година министерството води Катастар на загадувачи, но од 2006 година не се проектирани финансиски средства за водење на катастарот, кое го запира континуитетот на оваа форма. Повторно започнува водењето на Катастарот во 2008 година, но со прекин во временската низа на податоци од 2005 до 2008 година. Согласно Предлог буџетот на МИЦЖС<sup>4</sup> за периодот 2006 - 2009 година - програма Мониторинг и управување со податоци, како и Оперативната програма за работа и буџет на центарот, побарани се и проектирани средства за одржување и надополнување на Катастарот на загадувачи и загадувачки супстанции во воздухот во вкупен износ од 6.5 млн денари. Во 2007 година одобрени се средства со решение за одобрување на неповратни средства од Компензациониот фонд од странска помош – Швајцарија во вкупен износ од 7 млн денари за реализација на проектот “Надградба и одржување на Катастарот на загадувачки супстанции во воздухот, отпадни води и отпад на РМ и воспоставување и одржување на циклусот за CORINAIR програмата”, како и проектот “Изработка на катастарска карта на загадувачи на воздухот”. Средствата по проектот не се искористени до 2009 година, иако договорот со институцијата за изработка на Катастарот е склучен кон крајот на 2008 година. Ова од причини што Министерството за финансии на РМ во август 2009 година го информира МЖСПП на РМ и укажува на несовпаѓање на насловите на проектот и предметот на јавна набавка, целите и предметот на склучените договори со институциите за изработка на Катастарот и Катастарската карта. Оваа состојба всушност и ја забавила исплатата на дел од средствата од Компензациониот фонд преку МФ на РМ до МЖСПП на РМ. Сепак останува отворено прашањето за тоа зошто МЖСПП на РМ до 2009 година не направило напори за интензивирање на активностите поврзани со реализација на споменатите проекти. Во период од 2006 до изготвување на Катастарот во 2009 година, податоците се делумно пресметувани и како такви доставувани до ЕЕА иако податоците треба да бидат црпени од катастарот како законска форма кој се уште е во фаза на подготовка. Постои празнина и во низата на податоци и информации за инвентарот на ЕСГ за 2006, 2007 и 2008 година за кои не се доставени известувања ниту постојат податоци.
- 5.8. Забележително е дека во склучените меморандуми за разбирање (освен со УНДП и Норвешката Влада) не се предвидени надлежности за активности поврзани со вршење ревизија на користењето на средства и постигнатите резултати од искористените средства ниту за Македонија како земја корисник

---

<sup>4</sup> Појаснување: МИЦЖСП е Сектор при МЖСПП на РМ кој според Правилникот за систематизација и организација на министерството има функција: собирање, обработка, анализа, прикажување, известувања од медиумите, извештаи за состојбата и трендовите во животната средина, соработка со ЕЕА и други меѓународни организации, катастри на загадувачи (вода, воздух, отпад), регистри на загадувачи и пренос на загадувачки материји, ја креира и ја води Веб информативна адреса на МЖСПП на РМ и сл.

ниту за земјата донатор и/или институциите овластени за реализација од двете страни.

- 5.9. Со измените во ЗЖС од 2007 година како една алатка за спроведување на политиките во областа на животната средина, воспоставено е и функционирање на Комисија за одлучување по прекршок. Ова комисија има надлежности да постапува по прекршоци од прва и втора категорија, односно да води прекршочна постапка, да одлучува по прекршочни пријави од државните/овластените инспектори за животна средина и да изрекува прекршочни санкции утврдени со овој закон, Закон за прекршоци и/или друг закон. Утврдените состојби кои се издвојуваат се следните:
  - Комисијата е формирана со решение од министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на животната средина во мај 2008 година, а измена на истото е извршена во октомври 2008 година поради измена во составот на членовите.
  - Комисијата отпочнала со работа во септември 2008 година со задоцнување од 18 месеци.
  - ДИЖС, поради тоа што комисија за одлучување по прекршок не била формирана, барањата за прекршочни и кривични постапки ги поднесувал до надлежен суд што е спротивно на одредбите од ЗЖС кои упатуваат на поднесување на истите до комисијата.
  - Работата на членовите на комисијата подлежи и на награда која се исплаќа “на разумна основа“ согласно измените на ЗЖС, без при тоа да се одредени критериуми за описот “разумна основа“.
  - Во октомври 2008 година од Министерот на МЖСПП на РМ донесено е решение за формирање на комисија за одлучување по прекршоците од областа на животната средина во кое е наведено, дека наградата која ја добиваат членовите на комисијата ја определува министерот со посебно решение, а висината на наградата се определува во зависност од обемот на работата на членовите и сложеноста на прекршоците. Ревизијата побара поблиски критериуми за утврдената висина на наградите, но истите не беа доставени.
  - Во периодот јануари/септември 2009 година до комисијата се поднесени вкупно 259 предмети од различни области од животна средина од кои 119 предмети се во постапка. Од аспект на ЗЖС и Законот за квалитет на амбиентен воздух поднесени се вкупно 33 барања, а постапено е по 18 предмети од ЗЖС и 2 предмета од Законот за квалитет на амбиентен воздух, односно по овие поднесени барања вкупната изречена глоба е 109.300 евра. За 2008 година поднесени се 100 барања од кои 5 се согласно ЗЖС и 5 согласно ЗКАВ. Министерството не обезбеди податоци за вредноста на вкупно изречената глоба по овие 10 предмети.
  - Од ДИЖС побаравме податоци за доставени барања за прекршочна и кривична постапка до Комисијата за одлучување по прекршоци за период 2008 - 2009 година. Од анализа на добиените податоци за 2009 година утврдивме разлики помеѓу податоците искажани во месечните извештаи и полугодишниот извештај од работењето на ДИЖС. Разликите се должат на следното: порано изготвен полугодишен извештај во кој не се опфатени месечните податоци на сите државни инспектори од извршени увиди и поднесени прекршочни и кривични барања; во ДИЖС, електронски систем на водење на евиденција на податоци иако за тоа постои законска обврска, не е во целосна функција и сл. Приказот за бројот и видот на поднесени барања до комисијата е даден во **Прилог 2 – Преглед 5**.

- 5.10. Согласно ЗЖС, УЖС е орган во состав на министерството и е надлежна за водење на регистар на загадувачи. Барањата за добивање на дозволи, односно дозволи за усогласување со оперативен план и интегрирани еколошки “А” дозволи се доставуваат токму до овој орган. Во организационата структура на УЖС функционира сектор за индустриско загадување и управување со ризик чии надлежности се: спроведување на постапки за издавање на дозволи, контрола на издадени интегрирани еколошки како и дозволи за усогласеност со оперативните планови на ЕЛС, климатски промени, анализа на проекции на ЕСГ за намалување на ЕСГ, евиденција на емисиите на гасови кои влијаат на климатските промени и на озонската обвивка и други услови поврзани со издавање на интегрираните еколошки дозволи. Сите информации добиени од спроведување на овие надлежности се внесуваат во листа на податоци по загадувачи. Опишаните надлежности наметнуваат потреба од броен стручен кадар кој е потребен за функционирање на секторот. Со цел проверка на податоците и потврда за исполнување на условите содржани во дозволите, УЖС врши проверка на податоците во соработка со ДИЖС преку спроведување на увиди кај загадувачите. Одговорното лице при УЖС посочи дека имајќи ги во предвид споменатите надлежности, секторот се соочува со недоволна кадровска екипираност која резултира со издадени 2 интегрирани А - еколошки дозволи на вкупно ниво од 2006 година наваму. Имајќи во предвид дека на листата за интегрирани дозволи се наоѓаат 123 субјекти загадувачи, бројот на издадени дозволи е занемарлив. УЖС води и листа на податоци со 260 загадувачи субјекти, доставени од ЕЛС кои според ЗЖС се одговорни за издавање на Б – интегрирани еколошки дозволи и кои податоци треба да се ажурираат на редовна основа. Листите со субјекти загадувачи не се конечни. Оваа состојба има директно влијание и далекусежни ефекти во степенот и количината на емисиите на штетни гасови од аспект на нивна контрола и управување.
- 6.1. Со буџетите на МЖСПП на РМ за годините 2006 до 2008 година како и програмите за животна средина не се проектирани финасиски средства кои ќе се користат за активности од областа намалување на климатските промени. Оваа состојба се менува во 2009 година со воведување на документот Национална стратегија за инвестиции во животната средина 2009 – 2013 година, со проекции од 2010 година за финансиско учество на државата во реализација на проекти поврзани со климатски промени. Стратегијата проектира учество на државата од 50% и учество од 50% од инвеститорите заинтересирани за изработка на CDM проекти во Македонија и национално кофинансирање во вид на грант.

### Утврдени состојби

Стегнавме сознанија кои укажуваат на недоволната взаемна комуникација или отсуство од истата, во релациите надлежни министерства и институции и функцијата Специјален Пратеник на Генералниот Секретар на ОН за климатски промени. Оваа состојба негативно влијае на промоцијата на сите досегашни напори и постигнувања кои Република Македонија ги има направено во областа на климатските промени и пошироко.

### Препораки

Со цел да даде придонес во функција на подобрување и унапредување на состојбите утврдени кај ризичните подрачја претставени во овој извештај, ревизијата ги дава следните препораки:

Го охрабруваме искуството на сите релевантни институции кои во изминатиот период се вклучени во градењето на законската и подзаконската регулатива, националните извештаи, студии, оценки, проекции, лоцирање на секторски ризици и градење на мерки за нивно надминување, да продолжи и понатаму на повисоко ниво во овие активности, со цел создавање и континуитет на база на информации и податоци и нејзино надградување како би се овозможило проектирање на квалитетни, навремени, применливи, остварливи и ефикасни мерки за намалување на климатските промени. Јасно е дека оваа препорака единствено може да се спроведе доколку се исполнат финансиските и условите за градење на човечки капацитети и создавање на меѓусебна корелација на сите вклучени институции со своите обврски и надлежности во процесот на намалување на климатските промени во Македонија. Посебно укажуваме на клучната улога на МЖСПП на РМ во координацијата на досегашните и идни активности која треба да се интензивира и зајакне со цел следење и усогласување на донесените и идни политики и алатки за остварување на тие политики.

МЖСПП на РМ како надлежна институција за креирање на политики во областа на животната средина со нејзиниот министер, да ги поттикне сите релевантни институции/чинители во областа на климатските промени кои согласно своите надлежности и обврски имаат задачи да се грижат за животната средина, да го информираат министерството како и во колкав степен придонесуваат во исполнувањето на овие надлежности и обврски посебно за климатските промени и не само за CDM проектите туку и пошироко во смисла на надминување на секторските ризици. Ова со цел информирање на министерството заради креирање или почитување на насоките во кои политиките за активноста треба да се донесат или се веќе донесени и имплементирани. Оваа препорака и нејзината примена ќе го подобри степенот на вклучување на сите релевантни чинители и нивниот придонес во исполнување на доделените надлежности и обврски кои се однесуваат на животната средина и соодветно климатските промени. Ова се однесува на сите релевантни институции во областа на климатските промени – Министерство за економија, Министерство за транспорт и врски, Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, како и за двете споменати институции Агенција за енергетика и Регулаторна комисија за енергетика. МЖСПП на РМ препорачливо е да го зајакне својот елемент на присуство и потреба од следење и информираност за активностите кај сите чинители во областа на климатски промени.

МЖСПП на РМ да преземе мерки за промовирање и зголемување на потенцијалот на Република Македонија како земја корисник на CDM проекти со цел зголемување на интересот на земјите вложувачи во CDM проекти и зголемување на финансиските инвестиции во истите. Оваа препорака ќе има позитивни ефекти од повеќе аспекти, како од аспект на заштита на животната средина, намалување на емисиите на стакленички гасови, така и од економски и социјален аспект.

Министерството за животна средина и просторно планирање да ја преземе водечката иницијатива како координатор на политиките од областа на животната средина да формира на редовна основа размена на информации од областа од другите надлежни министерства и институции со цел воспоставување на единствена база на податоци и информации заради тековно следење на состојбите во сите ризични сектори, односно управување со ризиците во областа на намалување на климатските промени и воопшто во животната средина. Оваа препорака посебно се фокусира и на иницијативите за градење на поширок спектар на алатки на политики за намалување на ЕСГ освен оние кои тековно функционираат во секторот енергетика. Би било добро стимулативните мерки да се разгледаат и воведат во сите ризични сектори.

Министерот на Министерството за животна средина и просторно планирање да превземе активности со кои ќе обезбеди правилно и целосно функционирање на

## РЕВИЗОРСКИ НАОДИ

---

структурите за климатски промени во организационата поставеност на министерството заради правилно, навремено и точно следење и креирање на потребните политики и алатки на политики во оваа ранлива област. Конкретно оваа препорака се однесува на функциите Државен советник за климатски промени, УЖС, ДИЖС и Комисијата за прекршоци.

Ги поттикнуваме активностите преземени од страна на сите релевантни чинители во областа со кои се подигнува нивото на јавната свест за климатските промени, се придонесува кон намалување на ефектите од емисиите на стакленички гасови преку спроведување на масовни акции, но со посебна назнака за зголемување на степенот на контрола и отчетност за финансирањето и ефектите од истите.