

Проектот е имплементиран од Rambo II  
и неговите конзорциумски партнери

RAMBO II

Проектот е финансиран  
од Европската унија



EuropeAid/134079/D/SER/MK

Финална верзија, датум 09.05.2016

## Упатство за буџетирање

# ЗАЈАКНУВАЊЕ НА КАПАЦИТЕТИТЕ ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ЗАКОНОДАВСТВОТО ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА НА ЛОКАЛНО НИВО



Програма на Европската Унија за транзитиска помош и институционален развој ТАИВ 2010



Зајакнување на капацитетите за имплементација на законодавството за животна средина на локално ниво

---

Датум: 09.05.2016  
Изготвил: Карлос Циснерос  
Провериле: Иан Маклеан и Фана Христовска  
Одобрил: Раул Дауса  
Опис: Упатство за буџетирање

Реф.бр.: EuropeAid/134079/D/SER/MK

Ramboll Danmark A/S и неговите конзорциумски партнери се целосно одговорни за содржината на овој извештај и истата на ниту еден начин не ги одразува ставовите на Европската унија.

Ramboll  
Hannemanns Allé 53  
DK-2300 Copenhagen S  
Denmark  
T +45 5161 1000  
F +45 5161 1001  
[www.ramboll.com](http://www.ramboll.com)

---

## СОДРЖИНА

<b>СИНОПСИС НА ПРОЕКТОТ</b>	<b>1</b>
<b>КРАТЕНКИ</b>	<b>4</b>
<b>1. ВОВЕД</b>	<b>5</b>
1.1 Цел на Упатството	5
1.2 Целни групи	5
1.3 Методологија и структура	5
<b>2. КОНКРЕТНИ ПРИНЦИПИ НА ЕУ КОИ БАРААТ КОРИСТЕЊЕ НА БУЏЕТСКИ/ ФИНАНСИСКИ ПЛАНОВИ</b>	<b>6</b>
<b>3. ПРЕДЛОГ АКЦИСКИ ПЛАН</b>	<b>7</b>
<b>4. ДЕФИНИРАЊЕ НА БУЏЕТСКИ/ ФИНАНСИСКИ ПЛАН</b>	<b>9</b>
<b>5. КОМПОНЕНТИ НА БУЏЕТСКИОТ/ ФИНАНСИСКИ ПЛАН</b>	<b>10</b>
<b>6. ИЗГОТВУВАЊЕ НА БУЏЕТСКИ/ ФИНАНСИСКИ ПЛАН</b>	<b>11</b>
6.1 Дефиниција за Инвестициски план	11
6.2 Биланс на успех (приходи и расходи во работењето)	11
6.3 Тек на парите	12
6.4 Пробен биланс	12
6.5 Точка на поврат на трошоците	12
6.6 Основни финансиски индикатори за споредување (benchmarking)	13
6.7 Анализа на одржливоста и изводливоста	13
6.8 Методологија	13
<b>7. АДМИНИСТРАТИВНО-ИНСТИТУЦИОНАЛНИ АРАНЖМАНИ</b>	<b>15</b>

## АНЕКСИ

**АНЕКС I. ОБРАЗЕЦ ЗА ИЗГОТВУВАЊЕ НА БУЏЕТСКИ/ ФИНАНСИСКИ ПЛАН**

**АНЕКС II. ЕКОНОМСКИ ИНСТРУМЕНТИ**

**АНЕКС III. ЛИСТА НА КОНКРЕТНИ ПРЕПОРАКИ**

---

## СИНОПСИС НА ПРОЕКТОТ

<b>Наслов на програмата</b>	Програма на Европската Унија за ИПА техничка помош и институционална надградба - ТАИБ 2010		
<b>Наслов на проектот</b>	Зајакнување на капацитетите за имплементација на законодавството за животна средина на локално ниво		
<b>Реф.бр.:</b>	EuropeAid/134079/D/SER/MK		
<b>Број на договор</b>	11-41299/1		
<b>Времетраење на проектот</b>	јануари 2015 – јули 2016 год.		
<b>Почеток на проектот (датум на Иницијален состанок)</b>	20 јануари 2015 год. (22 јануари 2015 год.)		
<b>Датум на завршување на проектот</b>	20 јули 2016		
<b>Име и презиме:</b>	Јадранка Иванова, виш програмски службеник	Радица Коцева, Раководител на ЦФЦД	Раул Дауса, Директор на Проектот
<b>Улога:</b>	Корисник	Договорен орган	Изведувач
<b>Адреса:</b>	МЖСПП Бул. „Гоце Делчев“ бр.18 (Зграда на МТРВ, 10-ти спрат) 1000 Скопје, Република Македонија	ЦФСД Министерство за финансии Ул. „Даме Груев“ бр.14 1000 Скопје, Република Македонија	Ramboll Hannemanns Allé 53, 23000 Копенхаген, Данска
<b>Телефон:</b>	+389 75 250 234		+45 5161 6942
<b>Факс:</b>	+ 389 2 3220 165	+389-2-3231-219	+45 4598 8510
<b>E-mail:</b>	j.ivanova@moepp.gov.mk; jadrankaivanova@hotmail.com	radica.koceva@finance.gov.mk	RD@ramboll.dk
<b>Контакт лице:</b>	Јадранка Иванова	Радица Коцева	Раул Дауса
<b>Општа цел</b>	Општа цел на проектот е да придонесе кон унапредување на заштитата на животната средина, мониторинг и имплементација на националното законодавство за животна средина во државата, на централно и локално ниво.		
<b>Цел</b>	Целта на овој Проект е: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Да ги унапреди капацитетите на единиците на локалната самоуправа за имплементација на законодавството за животна средина.</li> <li>• Да ја подобри координацијата помеѓу централната и локалните власти во имплементацијата на законодавството за животна средина.</li> </ul>		
<b>Очекувани резултати</b>	<b>РЕЗУЛТАТ 1 Зајакнати административни капацитети</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Проценка на административните капацитети на општинско ниво за имплементација на барањата за животна средина и проценка на нивните законски надлежности за животна средина кои тие ги спроведуваат;</li> <li>• Изготвена Програма за реформа и зајакнување на</li> </ul>		

## Зајакнување на капацитетите за имплементација на законодавството за животна средина на локално ниво

	<p>административните капацитети за имплементација на законодавството за животна средина на општинско ниво, заедно со листа на правни документи кои ја поддржуваат примената на обврските за животна средина на локално ниво.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Одобрена долгорочна и краткорочна Програма за обуки и реализација на обуките согласно краткорочната Програма;</li> <li>• Зајакнување на административните капацитети за имплементација на законодавството за животна средина на централно и локално ниво;</li> </ul> <p><b>РЕЗУЛТАТ 2 Изготвени законски документи за животна средина кои придонесуваат кон имплементацијата на обврските за животна средина на локално ниво</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Изготвени законски документи (прирачници, упатства, потсетници, процедури и сл.) и, ако е неопходно, правни акти за имплементација на одредени правни акти за животна средина за кои се надлежни единиците за локална самоуправа, вклучувајќи и упатства за проценка на елаборатите за заштита на животната средина на локално ниво согласно членот 24 од Законот за животна средина;</li> <li>• Изготвено Упатство за тоа како се подготвуваат инфраструктурни проекти финансирани од ЕУ,</li> <li>• Изготвена Програма за подигнување на јавната свест за животна средина на локално ниво; и</li> <li>• Надградба на софтвер и развивање Програма за воведување систем за прибирање податоци, известување и информирање за избрани единици на локалната самоуправа.</li> </ul> <p><b>РЕЗУЛТАТ 3 Имплементација на важечките правни акти кои се однесуваат на животната средина на локално ниво</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Имплементација на избраните (најприоритетни) мерки од Програмата за реформа и зајакнување на административните капацитети за имплементација на барањата за животна средина на општинско ниво;</li> <li>• Реализирани обуки за развој и имплементација на локални еколошки акциски планови за 40 лица и изготвени препораки за унапредување на процесот на ЛЕАПи и мониторинг на имплементацијата на ЛЕАПи во избраните единици на локална самоуправа;</li> <li>• Унапредена имплементација на законодавството за животна средина на локално ниво првенствено во однос на квалитетот на воздухот, водата и интегрираното спречување и контрола на загадувањето, со акцент на прашањата кои треба да бидат земени предвид кога се издаваат дозволи за Б-инсталации (мониторинг на воздухот и бучавата, оценка на влијанието врз животната средина преку елаборат за заштита на животната средина); како и изготвување и имплементација на прирачници, упатства и инструкции за оваа цел.</li> </ul>
<b>Главни активности</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Активност 1 Изготвување и имплементација на План за вклучување на засегнатите страни</li> <li>• Активност 2 Проценка на законските барања за активностите за заштита на животната средина во</li> </ul>

## Зајакнување на капацитетите за имплементација на законодавството за животна средина на локално ниво

	<p>единиците на локална самоуправа и проценка на административните капацитети за имплементација и изготвување на неопходната Програма за реформа</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Активност 3 Имплементација на зајакнување на административните капацитети во единиците на локалната самоуправа</li> <li>• Активност 4 Зајакнување на изготвувањето и имплементацијата на локални еколошки акциски планови</li> <li>• Активност 5 Изготвување и спроведување на Програма за обука</li> <li>• Активност 6 Подигнување на јавната свест и управување со информации</li> </ul>								
<b>Клучни засегнати страни</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Министерство за животна средина и просторно планирање (Сектор за соработка со локалната самоуправа, Сектор за ИПА, Сектор за ЕУ);</li> <li>• Министерство за локална самоуправа;</li> <li>• Заедница на единиците на локална самоуправа (ЗЕЛС);</li> <li>• Девет (9) избрани пилот единици на локалната самоуправа;</li> <li>• Осум (8) центри за развој на планските региони (ЦРПР);</li> <li>• Невладини организации релевантни за проектните активности;</li> <li>• Б-инсталации во деветте избрани пилот единици на локалната самоуправа;</li> <li>• Јавни претпријатија;</li> <li>• Општата јавност.</li> </ul>								
<b>Целни групи</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Министерство за животна средина и просторно планирање (Сектор за соработка со локалната самоуправа, Сектор за ИПА, Сектор за ЕУ);</li> <li>• Министерство за локална самоуправа;</li> <li>• Заедница на единиците на локална самоуправа (ЗЕЛС);</li> <li>• Девет (9) избрани пилот единици на локалната самоуправа</li> </ul> <table border="1"> <tr> <td>Плански регион</td><td>Град/ единица на локалната самоуправа</td></tr> <tr> <td>Скопски регион</td><td> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Град Скопје</li> <li>- Општина Ѓорче Петров</li> <li>- Општина Аеродром</li> </ul> </td></tr> <tr> <td>Полошки регион</td><td> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Општина Тетово</li> <li>- Општина Гостивар</li> <li>- Општина Јегуновце</li> </ul> </td></tr> <tr> <td>Југозападен регион</td><td> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Општина Охрид</li> <li>- Општина Македонски Брод</li> <li>- Општина Дебарца</li> </ul> </td></tr> </table>	Плански регион	Град/ единица на локалната самоуправа	Скопски регион	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Град Скопје</li> <li>- Општина Ѓорче Петров</li> <li>- Општина Аеродром</li> </ul>	Полошки регион	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Општина Тетово</li> <li>- Општина Гостивар</li> <li>- Општина Јегуновце</li> </ul>	Југозападен регион	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Општина Охрид</li> <li>- Општина Македонски Брод</li> <li>- Општина Дебарца</li> </ul>
Плански регион	Град/ единица на локалната самоуправа								
Скопски регион	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Град Скопје</li> <li>- Општина Ѓорче Петров</li> <li>- Општина Аеродром</li> </ul>								
Полошки регион	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Општина Тетово</li> <li>- Општина Гостивар</li> <li>- Општина Јегуновце</li> </ul>								
Југозападен регион	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Општина Охрид</li> <li>- Општина Македонски Брод</li> <li>- Општина Дебарца</li> </ul>								

## КРАТЕНКИ

ЕУ	Европска унија
МФИ	Меѓународни финансиски институции

## 1. ВОВЕД

Ова Упатство за буџетирање и финансиско планирање е изготвен во рамките на проектот „Зајакнување на капацитетите за имплементација на законодавството за животна средина на локално ниво“ EuropeAid/134079/D/SER/MK, финансиран од Програмата на Европската унија за транзициска помош и институционален развој – ТАИБ 2010. Главен корисник на проектот е Министерството за животна средина и просторно планирање на Република Македонија (МЖСПП). Други корисници на проектот се Министерството за локална самоуправа и деветте единици на локалната самоуправа избрани да учествуваат во проектот: Град Скопје, Ѓорче Петров, Аеродром, Тетово, Гостивар, Јегуновце, Охрид, Македонски Брод, Дебрца и Здружението на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС).

### 1.1 Цел на Упатството

Главната цел на овој Упатство за буџетирање и финансиско планирање е да даде насоки за изготвување на годишните буџети за животна средина и финансиски планови од страна на единиците на локалната самоуправа.

### 1.2 Целни групи

Овој Упатство е наменет за лицата во единиците на локалната самоуправа, градот Скопје и единиците на локалната самоуправа во градот Скопје задолжени за активности во врска со животната средина.

### 1.3 Методологија и структура

Ова Упатство дава општ осврт на тоа како (и зошто) треба да се изготви буџетски/ финансиски план за услуги за животна средина на ниво на единиците на локалната самоуправа.

Во него се содржани поедноставени упатства за тоа како се изготвува основен буџет (годишен) и Финансиски план (минимум три години) со користење на податоците приложени во образецот (даден во Анекс I) и другите референтни документи (Анекси II и III).

Откако ќе бидат изготвени овие буџети за основни сценарија, ќе може да се утврди почетната точка за секоја општина и да се преземе акциски план во чекори, за да се започне со проактивно планирање и усогласување на македонската пракса со праксите кои преовладуваат во општините во ЕУ.



## 2. КОНКРЕТНИ ПРИНЦИПИ НА ЕУ КОИ БАРААТ КОРИСТЕЊЕ НА БУЏЕТСКИ/ ФИНАНСИСКИ ПЛАНОВИ

### Главни ЕУ принципи:

Настрана од општата пракса на ЕУ која ја засега економската и финансиска анализа во изготвувањето предлог проекти за финансирање од ЕУ и од меѓународни финансиски институции, кога ќе се размислува како да се финансира давањето услуги кои им биле делегирани на единиците на локална самоуправа ќе треба да бидат земени предвид следниве два етаблирани принципи на ЕУ:

- Принципот **„загадувачот плаќа“**. Ова значи дека, согласно децентрализираната структура, повратот на трошоците кои се случуваат при реализирањето активности за контрола на загадувањето (вклучувајќи ги тука надоместоците кои корисникот ги плаќа за вода, канализација, управување со отпад, итн.) мора да потекнува од истото децентрализирано ниво т.е. од загадувачите кои биле причина за тие трошоци. Централизираниот систем кој најпрвин ги прибира кај него сите финансиски средства и потоа истите ги распределува согласно централно определени критериуми, може да се смета како спротивен на овој принцип;
- Принципот на **„економска ефикасност“** според кој механизмите за поврат на трошоците треба да бидат што е можно по-локални т.е. што е можно поблиску до изворот на трошоците.

Нашиот проект сака да ја посочи важноста на овие два принципи и да укаже дека **без приближување на буџетите/ финансиските планови до стандардите на ЕУ, нема да биде остварена приоритетната цел зацртана во Стратегијата на Македонија за пристапување кон ЕУ**. Нај очигледни импликации од ова се:

1. Локалните извори на приходи треба да се наплаќаат на тоа ниво и да се користат за покривање на трошоците за новите или постојните услуги и да се елиминираат актуелните субвенции кои се добиваат од буџетот на државата;
2. Комуналните услуги мора да бидат поставени така што ќе се движат во насока на целосен поврат на трошоците. Се разбира дека вакво нешто нема да биде можно без, веројатно, долготраен период на транзиција, поради финансиските ограничувања кај корисниците, но сепак ова е барање согласно европското *Acquis* и согласно членството во ЕУ (се разбира, по истекот на преодните периоди) и тоа мора да биде зацртано како идна цел.

### 3. ПРЕДЛОГ АКЦИСКИ ПЛАН

Од економска гледна точка и земајќи ги предвид актуелните практики забележани кај единиците на локалната самоуправа кои беа предмет на анализа, постојат три различни вида на активности кои би требало да се усвојат:

#### Фаза I:

Да се спроведат соодветни чекори за постепено **елиминирање на субвенциите штетни за животната средина**, внимавајќи притоа да не се поремети работата на правните лица но истовремено движејќи се во насока кон нивно целосно исчезнување.

Субвенциите кои создаваат работни места можат да се применуваат во помалку атрактивните региони, но **мора да се направи проценка на нивното негативно влијание врз животната средина и тоа да се одземе од додадената вредност која ги оправдува таквите субвенции**. Даноците кои во моментот се наменети за финансирање во животната средина а кои немаат влијание врз животната средина треба да бидат заменети со давачки за услуги, на пример во случаи кога на бизнис проектите кои треба да изготват оценка на влијанието врз животната средина им се воведува инвестициски данок, ваквиот данок треба да биде заменет со административна давачка која ќе ја наплаќа Секторот за животна средина. Постепено намалување (за да не дојде до пореметување) на актуелното значително субвенционирање на давачките за домаќинствата за собирање на отпад, водоснабдување и собирање и пречистување на отпадните води и изедначување на она што го плаќаат фирмите (иста услуга – иста цена).

#### Фаза II:

Единиците на локална самоуправа мора да обезбедат построга примена на инструментите за политика кон животната средина во согласност со принципите на економска ефикасност и „загадувачот плаќа“. Ова бара **усогласување на трошоците со механизми за поврат на трошоците на локално ниво**. За да можат ефикасно да се реализираат овие принципи, **единиците на локална самоуправа треба најпрвин да изготват буџет а потоа и долгорочен Финансиски план за да можат да ги идентификуваат изворите на трошоци и на приходи**.

Во моментот не постои усогласеност помеѓу трошоците и приходите. На пример, концесиите за плажи во Охрид се плаќаат до Министерството за транспорт и врски а надлежноста за нивно одржување е кај Секторот за животна средина при единицата на локална самоуправа. Еко-данокот за возила се наплаќа централно и потоа се распределува согласно критериумите на централно ниво – тој треба да им се врати директно на единиците на локалната самоуправа од кои потекнува.

#### фаза III:

Развивање на предлози за **создавање на економски инструменти** (листа и објаснување се дадени во Анексот II) кои ги идентификуваат локалните служби/ услуги за животна средина и повратот на нивните трошоци да се врши на истото локално ниво.

На пример, заострување на стандардите за технички преглед за возила и обезбедување на поефикасна имплементација, со поврат на трошоците преку еден дел од надоместокот за технички преглед; Да се зголемат напорите и да се изградат капацитети со кои ќе се промовира рециклирањето, особено за електричен и електронски отпад, а со тоа и создавањето на извор на приходи од проблем кој претставува опасност за животната средина; еден дел од приходите од приватизацијата треба да се насочат на финансирање во областа на животна средина за да се надоместат загубите во животната средина или да се компензира зголемениот ризик кој е составен дел на процесот на приватизација.

Овие фази упатуваат на постепено движење во насока на растечки ЕУ практики, но тие не мора да се одвиваат хронолошки затоа што мерките од секоја од нив можат да се имплементираат и паралелно.

**Сепак, овој процес не е возможен без контролен инструмент т.е. буџетски/ финансиски план.**

Зајакнување на капацитетите за имплементација на законодавството за животна средина на локално ниво

---

Така што, во основа, секоја единица на локалната самоуправа треба да ја има следнава цел:

**Изготвување на основен буџетски/ финансиски план за сите активности поврзани со функционирањето на Секторот за услуги во животната средина на единиците на локалната самоуправа.**

## 4. ДЕФИНИРАЊЕ НА БУЏЕТСКИ/ ФИНАНСИСКИ ПЛАН

Сите економски активности, без разлика дали се јавни или приватни, бараат инструмент за планирање и контрола кој ќе им овозможи на раководителите да направат квантитативна проценка на работењето. Ова се нарекува Финансиски план и тој, во основа, претставува изразување, во пари, на сите информации содржани во Работниот или Оперативен план. Станува збор за последната фаза во процесот на планирање и во себе ги содржи сите информации кои претходно се содржани во Општиот развоен план, при што истите ги толкува и искажува во пари.

Изјавата за мисија, улогите, функциите, услугите и активностите на единиците на локална самоуправа во врска со надлежностите за животна средина се определени со закон но процесот на имплементација е бавен и попречуван од немањето на финансиски средства, како и од немањето јасност во врска со поврзувањето на приходите со изворите на трошоци.

***Целта на Финансискиот план е да ги вклучи, изразено во бројки, сите активности поврзани со работењето на единиците на локална самоуправа во областа на животна средина, во единствен модел на трошоци, во кој сите трошоци за воспоставување на потребните капацитети (Инвестициски план) и за давање на потребните услуги (трошоци на работење) се поврзани, во една временска рамка, со расположливите капитални ресурси и со сите очекувани извори (приходи) за поврат на трошоците.***

Мора да се има предвид дека Финансискиот план е проекција, со текот на времето, на приходите и трошоците. Тој ќе подлежи на промени и измени и не е строго зацртана матрица за иднината. Тој исто така е инструмент за прибирање и поврзување на информациите и очекувањата со временската рамка, за да може оперативниот план постојано да биде предмет на анализа и евалуација, што им овозможува на раководителите да се подготват и да ги планираат идните очекувани и неочекувани настани.

Овој модел е особено корисен кога треба да ги решаваме непредвидените работи, затоа што флексибилниот модел на влез и излез овозможува брза проценка на ефектите од непредвидените инциденти врз активностите кои претходно биле предвидени. Тој исто така претставува и аналитичка алатка за определување како на најдобар начин да се справиме со новите сценарија.

Распоредот за имплементација на услугите е во рана фаза, при што се забележува напредок во однос на инспекцијата, мониторингот и издавањето дозволи, но недостасува Стратегија за имплементација затоа што повеќето единици на локална самоуправа немаат капацитет сами да изготвуваат стратегија па поради тоа тие во најголем дел следат реактивен процес.

Во повеќето случаи нема буџети за постојните служби на животна средина, а уште помалку за неопходното проширување на услугите и за економските инструменти или механизми за поврат на трошоците кои мора да бидат поддршка за нивните трошоци.

***За да може вистински да се напредува во насока на воспоставување на проактивен План за имплементација, неопходно е да се направи проекција и да се определат финансиските капацитети т.е. да се направи промена од сегашната реактивна пракса кон проактивна пракса во која ги имаме обмислено својствените (идиосинкретични) механизми за поврат на трошоците и имаме активирани нови извори на приходи.***

Очигледно е дека во моментот може да се направи мал напредок кон постигнување на оваа цел затоа што единиците на локална самоуправа треба прво да ја утврдат сегашната ситуација во давањето основни услуги, ресурсите кои се ангажирани за тоа и кои приходи се генерираат од нив.

## 5. КОМПОНЕНТИ НА БУЏЕТСКИОТ/ ФИНАНСИСКИ ПЛАН

Подолу се наведени компоненти кои се сметаат како основни состојки за реализирање на целите на единиците на локална самоуправа. Аналитичките алатки, нивото на детали и анализата на чувствителност кои можат да бидат вклучени во Финансискиот план можат да бидат многу сложени. Затоа се смета непотребно и, уште поважно, непосакувано, да вклучуваме повеќе детали затоа што тие можат да го замаглат и усложнат реализирањето на основните принципи.

***Прва работа треба да ни биде знаењето дека податоците неопходни за подготвување на основното сценарио или за дефинирање на сегашната состојба, ги има кај единиците на локална самоуправа и тие можат да се добијат од секторите за сметководство.***

Информациите кои не се во моментот достапни во било кој корисен формат и нивното вадење од сметководство ќе биде напорен процес и бара директна интеракција помеѓу службеното лице задолжено за Секторот за услуги во животната средина и Секторот за сметководство.

***Проектирањето на податоците ќе бара дефинирање на Стратегија за имплементација (изведена од локалните еколошки акциски планови и дефинирана од општествено-економските ограничувања). Ова ќе бара одредено размислување од Секторот за услуги во животната средина и концептите посочени во образецот (Анекс I), заедно со листата на економски инструменти (Анекс II) и листата на препораки (Анекс III) ќе претставуваат можности за упатување со кои ќе се олесни и ќе се насочува оваа активност.***

Минималниот реален период за еден финансиски план е три години.

Подолу ги имаме наведено компонентите неопходни за развивање на интегриран (иако поедноставен) модел на трошоци кој ќе претставува, првично ограничен, но адекватен буџетски/ финансиски план.

## 6. ИЗГОТВУВАЊЕ НА БУЏЕТСКИ/ ФИНАНСИСКИ ПЛАН

Концептите наведени подолу мора да се толкуваат и да се користат на поедноставен начин за да го изготвиме буџетот за основното сценарио. Ваквиот едноставен, почетен буџет треба да ги содржи само оние елементи за кои можат да се обезбедат податоци.

Потоа ќе може постепено да се зголемува разбирањето на принципите на планирање и да се прошируваат податоците и да се изготват нови предлози за економски инструменти.

### 6.1 Дефиниција за Инвестициски план

Ова е сеопфатна и квантитативна листа на целата опрема и нешта кои се неопходни за формирање Сектор за животна средина во некоја единица на локална самоуправа, за да може да ги развие очекуваните функции и да ги овозможува услугите планирани за секоја календарска година.

Главни нешта се следниве:

- Простории;
- Реконструкција на простории;
- Канцелариски мебел;
- Канцелариска опрема;
- Обработка на податоци;
- Комуникации;
- Хардвер и софтвер;
- Транспортна опрема и, ако има;
- Лабораториска опрема;
- Првична залиха од разни материјали, хемикалии, реагенси, итн., и
- Сите алатки и слично кои се неопходни за правење анализи, контрола, итн.

Оваа листа треба да биде сеопфатна и да ги вклучува можните извори на овие нешта и како истите ќе се финансираат, како и временската рамка за набавка и плаќање и времето за извор на финансии. Повеќето од потребната опрема единиците за локална самоуправа веќе ќе ја имаат, само што нема да биде поврзана со некоја конкретна активност за промовирање на економска ефикасност и директна надлежност за средствата и за активностите кои ги спроведуваат.

### 6.2 Биланс на успех (приходи и расходи во работењето)

Тука се определени очекуваните приходи т.е. извори на поврат на трошоците кои, врз основа на услугите кои би се давале и улогите кои ги има единицата на локална самоуправа, би требало да бидат поделени во две општи категории:

- Приходи кои се генерираат на локално ниво (сопствени приходи), особено вклучувајќи ги тука одобрувањето на елаборати, издавањето Б-дозволи и инспекциските активности кои веќе се спроведуваат, и
- Средства од Буџетот на државата, што сè уште е присутно во некои случаи како поддршка на националните активности за животна средина, но во многу други случаи како механизам за пренесување средства кој ќе треба да се замени со идентификување на локални извори на средства. Истото се однесува и на изворите на приходи кои во моментот се прибираат на национално ниво а кои треба да се вратат на локално ниво затоа што тие поддржуваат активности за кои се надлежни единиците на локална самоуправа.

Сите оперативни расходи треба да се класифицираат на:

- Фиксни (основни) трошоци (оние кои нема да бидат засегнати со давањето услуги за кои се наплаќа), и

- Променливи (варијабилни) трошоци (оние кои се случуваат само тогаш кога трета страна дава услуги за кои се наплаќа).

Овие два треба да бидат определени квантитативно и временски што е можно попрецизно и поточно, затоа што тоа ќе го определи квалитетот на проекциите и нивната вредност за целите на информирање на раководителите.

### 6.3 Тек на парите

Текот на парите е поинаков документ од Билансот на успех – Билансот ја определува економската ефикасност на работењето а текот на парите ги посочува датумите кога се случиле плаќањата за да се избегнат кризи во ликвидноста кои би ја парализирале или попречиле ефикасноста во работењето.

Од голема важност е да се направи проценка кога се реализираат (материјализираат) приходите и кога доспеваат плаќањата. Во отсуство на конкретни информации ќе треба да се направат проценки врз основа на претходното искуство. Распоредот на добиени средства/ плаќања е важен за секојдневното работење на единицата на локална самоуправа и се забележува дека истото веќе се спроведува на одреден начин.

Една од целите на Финансискиот план ќе биде да се воведат функција на планирање на подолг временски период и тоа да се поврзе со очекувањата како би се одвивал развојот на сопствени средства кои е потешко прецизно да се дефинираат.

### 6.4 Пробен биланс

Неопходно е да се изготви почетен биланс на состојба кој ќе ги содржи активата и пасивата. Обично „актива“ се сите оние нешта во кои се инвестира а пасивата се изворите на финансиски средства. Корисникот кој должи неплатена сметка ќе биде актива затоа што било инвестирано во давањето услуга до тој корисник. Добавувачот кому треба да се достави одредена роба е пасива затоа што изворот на финансиски средства за купување на долгот е тој добавувач, сè додека истото не биде платено.

Користејќи ја оваа логика, можно е секогаш, на јасен и едноставен начин, одредено нешто кое се појавува во Инвестицискиот план да се смести во неговата соодветна категорија.

Треба исто така да се направи проценка и на пробниот биланс за крајот на тековната година, врз основа на Инвестицискиот план и билансот на успех.

### 6.5 Точка на поврат на трошоците

За да се направи проценка на точката во која нивото на активност е доволно за да овозможи поврат на трошоците, неопходно е да се направи разграничување помеѓу фиксните и променливи трошоци и вториче да се поврзат со приходите. Оваа равенка се состои од фиксни трошоци и пресметан процент на променливи трошоци врз приходите. Самото изготвување на оваа равенка ќе произлезе од меѓусебната врска помеѓу приходите од разни извори (од услугите кои се даваат) и нивните поврзани идентификувани променливи трошоци, плус проценетата распределба на фиксните трошоци.

Ова дава индикација за потребното ниво на активност, со актуелното ниво на услуги, неопходни за поврат на трошоците и исто така претставува алатка за проценка на тоа колку се адекватни тарифите кои ги наплаќаме за услугите, притоа идентификувајќи ги трошоците поврзани со давањето на тие услуги.

## 6.6 Основни финансиски индикатори за споредување (benchmarking)

Споредувањето е многу корисна алатка за определување на усогласеноста или стратегијата за имплементација. Истото треба да започне само откако на ниво на единиците на локалната самоуправа ќе биде утврден усогласен буџетски инструмент. Забелешките наведени подолу ќе бидат применливи само во подоцнежната фаза на процесот но сепак тука ги прикажуваме со цел посеопфатно насочување за во иднина.

Имајќи ја предвид природата на активностите на единиците на локална самоуправа, најсоодветни показатели од финансиски аспекти ќе бидат оние кои се однесуваат на работниот учинок, и тоа:

- *Индикатор за локални приходи и приходи од државниот буџет* (ова ќе го измери степенот на самоодржливост на единицата на локална самоуправа). Посакуваното ниво ќе се разликува од општина до општина, зависно од нивото на услуги кои ги даваат други државни тела (на пример: национална депонија за опасен отпад).
- *Индикатор за сопствени приходи и број на вработени* (ја покажува ефикасноста на нашите вработени лица).
- *Индикатор за приходи и капитални инвестиции* (покажува колку добро се користат ресурсите за да се применуваат услуги кои ќе значат поврат на трошоците, како и услуги кон државата согласно алокациите од буџетот на државата).
- *Индикатор за ликвидност* (ги поврзува краткорочните приходи со краткорочните обврски за плаќање и го покажува капацитетот на единицата на локална самоуправа да биде финансиски самодоволна).

## 6.7 Анализа на одржливоста и изводливоста

Финансискиот план треба да ги содржи следниве нешта:

- *Економска изводливост на Секторот за услуги во животната средина на единицата на локална самоуправа*

*Треба да се наведе капацитетот на единицата на локална самоуправа да направи поврат на трошоците кои се случиле согласно Акцискиот план за животна средина, за секоја година.*

- *Финансиска одржливост на Секторот за услуги во животната средина на единицата на локална самоуправа*

*Ова е многу попрактично во конкретниов случај затоа што прави проценка на капацитетот на единицата на локална самоуправа да го исполни планот за плаќања, согласно она што е предвидено со програмата за давање услуги. Обезбедува достапност на финансиски средства за да се избегне финансискиот колапс кој може да се случи дури и кај финансиски нај издржаните проекти.*

Сите овие нешта, иако изгледаат едноставни, имаат далекусежни последици и ја формираат основата за ефикасност во работењето.

## 6.8 Методологија

Препорачаната методологијата, согласно она што беше објаснето на сесиите за обука има за цел да ги искористи образецот/ концептот од Анекс I и да ги примени во ситуациите кои се карактеристични за секоја единица на локалната самоуправа.

Наместо голем број на ставки, ќе има неколку кои се повеќе применливи и се распоредени по определен редослед.



**Зајакнување на капацитетите за имплементација на законодавството за животна средина на локално ниво**

---

Откако ќе ја имаме редоследната листа на ставки, втор чекор ќе биде изготвување на предлог за „нормализирање на работењето“ т.е. елиминирање на праксите кои создаваат пречки и кои имаат негативно влијание врз животната средина, без притоа да се врши компензирање на генерирањето на приходи (види III. Фаза 1). Овој предлог треба да се проследи до канцеларијата на градоначалникот, заедно со издржани докази и со соодветни препораки.

Ова претставува важна почетна активност и истата мора да биде поддржана со потребната усогласеност со европското *Acquis* и европската пракса. Фактот дека истата е неопходна за потребите на ефикасност на домашно ниво може да се стави под знак прашање, но имајќи ја предвид приоритетната стратегија на Македонија за членство во ЕУ, овие активности стануваат недвосмислена неопходност.

Централната власт треба да го поддржи овој процес и да го активира, инаку заложбите кои би биле договорени со ЕУ (и со меѓународните организации) можеби нема да бидат спроведени на локално ниво.

На сличен начин треба да се изготват и дополнителни предлози во врска со усогласување на трошоците и изворите на приходи.

И на крај, било поединечно или по потреба, неопходно е да се предложат економски инструменти кои ќе бидат придружувани со едноставна анализа на трошоците или со посеопфатна проценка на влијанието на регулаторната рамка (РИА), зависно од сложеноста на документот.

Приближувањето кон ЕУ е тековен процес и кај економиите кои се поразвиени постои значително искуство во тој процес кое Македонија може да го искористи за свои цели. Притоа треба да се води сметка ваквите искуства и упатувања да се користат на мудар начин, особено со земање предвид на општествено-економските ограничувања.

Во прилог се дадени анекси кои ќе претставуваат основи за изготвување на буџетите/финансиските планови за животна средина на единиците на локалната самоуправа.

## 7. АДМИНИСТРАТИВНО-ИНСТИТУЦИОНАЛНИ АРАНЖМАНИ

Комуникацијата, соработката и координацијата се прашања кои се испреплетуваат во повеќе сектори и кои имаат потенцијал да ја подобрат ефикасноста и ефективноста на имплементацијата на законодавството за животна средина на локално ниво.

### Главни улоги на институциите:

#### МЖСПП

Комуникацијата е активност која може да се подобри во речиси секоја организација, но станува голем предизвик кога поголема институција (како што е МЖСПП) која треба да предводи голем број на помали институции во една заедничка активност – имплементација на усогласени обрасци за буџети – без притоа помалите институции да се чувствуваат изолирани или дека го губат својот идентитет. Подобрената комуникација ќе ја врати инвестицијата вложена во нејзиното остварување. Оваа активност треба да биде предводена од МЖСПП.

МЖСПП ќе треба дополнително да ги координира активностите за приближување до ЕУ стандардите и ќе треба да ги имплементира заложбите за ниво на услуги преку единиците на локалната самоуправа, со цел македонската Влада да може да продолжи кон ЕУ. Во тој смисол, **изготвувањето на усогласени буџети ќе биде од суштинска важност за да може МЖСПП да врши мониторинг и надзор на процесот на приближување кој, мора да се потенцира, ќе биде национална заложба која мора да биде имплементирана на локално ниво.**

МЖСПП треба да го подобри насочувањето кое им го овозможува на единиците на локалната самоуправа преку изготвување на упатства и реализирање на обуки. На овој начин треба да се разјаснат задачите кои ги имаат единиците на локалната самоуправа и исто така да оди во насока на изготвување на заеднички пристап во имплементација на буџетирањето за животната средина кај сите единици на локалната самоуправа.

#### ЗЕЛС

Неопходна е координација за да се избегне дуплирање на активностите. Единиците на локалната самоуправа се соочени со потребата од изготвување на буџети за животна средина и од користење на економски инструменти и алатки за споредување со цел подобро да управуваат со нивните дополнителни надлежности. **Искуството стекнато во развивањето на добрите практики треба да се споделува помеѓу единиците на локалната самоуправа.** ЗЕЛС би можел да има водечка улога во оваа активност.

Соработка значи заедничко реализирање на активностите и на тој начин намалување на трошоците. Меѓу-општинската соработка треба да биде многу повеќе развиена и таа е основното нешто кое е од голема помош во секторите кои создаваат значителни трошоци, како што е управувањето со цврстиот отпад, водоснабдувањето и собирањето и пречистување на отпадните води, кои бараат имплементација во вид на економии од обем.

Во оваа област, добар акцелератор за постигнување на добра пракса а со тоа и мобилизирање на грантови од ЕУ и од други донатори за меѓу-општински проекти кои можат да бидат финансирани од меѓународните финансиски институции, е формирањето на заеднички тим за изготвување на проекти во кои ќе бидат содржани техничко знаење и умевање кои, на ниво на целата држава, ќе помогнат во изготвување на големи проекти.

Улогата на ЗЕЛС во подобрувањето на нивоата на комуникација, соработка и координација помеѓу единиците на локалната самоуправа и централни власти, особено МЖСПП, треба поцелосно да бидат развиени и, ако е неопходно, со измени во законската позиција и финансирање на ЗЕЛС.

## Единици на локалната самоуправа

**Единиците на локалната самоуправа се главни чинители во имплементацијата на активностите за животна средина.**

Ваквата имплементација бара, како што спомнавме и претходно, изготвување на усогласени буџетски и финансиски планови, кои ќе бидат основа за спроведување на основните ЕУ принципи (загадувачот плаќа, економска ефикасност) и кои се апсолутно неопходни за процесот на **приближување кон ЕУ што претставува активност на национално ниво кое опфаќа повеќе сектори, меѓу другото и единиците на локалната самоуправа.**

**Во тој смисол, координацијата и соработката се клучни елементи на процесот. Мора повторно да се потенцира дека ваквата соработка и координација, особено имајќи ја предвид меѓу-општинската соработка, не можат да се постигнат без заедничка алатка за планирање.**

Немањето на алатка за заедничко буџетирање е недостаток кој мора да биде решаван на ниво на единиците на локалната самоуправа и на кој самите единици на локалната самоуправа ќе му дадат максимален приоритет, при што ЗЕЛС има координативна улога а МЖСПП и другите институции мора да обезбедат насочување и таквото планирање да го спроведуваат на ниво на единиците на локалната самоуправа, согласно заложбите на државата во однос на ЕУ и меѓународните договори прифатени од Македонија на државно ниво.

Во овој контекст ги даваме приоритетните мерки за комуникација и соработка наведени во Програмата за реформа:

### ПРИОРИТЕТНИ МЕРКИ ЗА КОМУНИКАЦИЈА, СОРАБОТКА И КООРДИНАЦИЈА

#### - АДМИНИСТРАТИВНО-ИНСТИТУЦИОНАЛНИ

- МЖСПП треба да организира годишна средба помеѓу сите засегнати страни на која би се разговарало за искуството од имплементацијата и би се потенцирале потешкотиите со кои тие се соочиле, би биле објаснети приоритетите и начинот на кој ќе се спроведува Програмата за реформата. Оваа средба може да се организира во рамките проектот т.е. ќе се одржи во месец јуни 2016 год.
- МЖСПП ќе ја промовира меѓу-општинската соработка и истата ќе биде координирана од ЗЕЛС и од Министерството за локална самоуправа.
- МЖСПП, ЗЕЛС и Министерството за локална самоуправа треба да имаат месечни средби на кои ќе разговараат за имплементацијата на меѓу-општинската соработка.
- Подигнување на јавната свест и промовирање на меѓу-општинската соработка: неопходно е промовирање на бенефитите и предностите од меѓу-општинската соработка, заедно со најдобрите практики од ваквата соработка.
- МЖСПП треба да им овозможи на општините повеќе упатства и документи за насочување.
- Неопходно е зајакнување на улогата на ЗЕЛС како координатор, а улогата на ЗЕЛС и на Министерството за локална самоуправа треба подобро да се објасни.
- Формирање на мрежа од одговорни лица за животна средина, што ќе претставува можност за подобра комуникација помеѓу клучните засегнати страни, како во формален така и во неформален смисол. Мрежата се очекува да биде развиена во рамките на овој проект.
- МЖСПП треба да изготви информатор. Првото издание на овој информатор не треба да биде објавено пред летото 2016 година и потоа редовно да се објавуваат информатори на секои (отприлика) три месеци.

## АНЕКС I – ОБРАЗЕЦ ЗА ИЗГОТВУВАЊЕ НА БУЏЕТСКИ/ФИНАНСИСКИ ПЛАН

### ОБРАЗЕЦ ЗА ПОДАТОЦИ НЕОПХОДНИ ЗА ИЗГОТВУВАЊЕ НА БУЏЕТ ЗА УСЛУГИ ВО ЖИВОТНАТА СРЕДИНА

Овој образец е наменет за информирање. Искористете ги оние ставки кои ви се потребни за да го направите буџетот за основното сценарио.

Започнете што е можно поедноставно и постепено напредувајте користејќи го ова и другите упатувања наведени во Упатството.

Ако нема конкретни сметководствени податоци за некоја од овие ставки, наведете Ваша најдобра проценка и забелешка дека така сте постапиле.

Ако таа услуга не се спроведува, на пример лабораториски анализи и ако за таа услуга е склучен договор со надворешно лице, тогаш наведете го тоа и исто така наведете ги трошоците/ приходите за таквата активност.

Ако ставките се заеднички за повеќе сектори, наведете проценка на тоа колку се распределува само за службите за животна средина.

Податоците се бараат со цел:

- 1) Утврдување на сегашната ситуација преку посочување на вредноста на таа ставка содржана во книгите од 2015 година.
- 2) Определување што точно било буџетирано за 2016;
- 3) Определување што, според мислењето на единицата на локална самоуправа, е неопходно за соодветно реализирање на активностите во областа на животна средина.

Сите податоци за парични износи изразете ги во македонски денари.

**ОБРАЗЕЦОТ ЌЕ БИДЕ ДОСТАПЕН НА МАКЕДОНСКИ, ВО „EXCEL“ ФОРМАТ**

### 1. НЕОПХОДНИ КАПИТАЛНИ ИНВЕСТИЦИИ

СТАВКА	книги 2014	буџет 2015	буџет 2016	Потребно
Простории за службите за животна средина				
Реновирање на просториите				
Подготвување на нов канцелариски простор				
Мебел				
Алатки				
Компјутери				
Сервер				
Принтери				
Плотер				
LCD проектор				
Рутер/ Фајервол				
Свичови				
Кабли				
Софтвер (оперативен систем, Office)				
Софтвер за планирање				
GIS софтвер				

Зајакнување на капацитетите за имплементација на законодавството за животна средина на локално ниво

Машина (engine) за бази на податоци				
Апликации за бази на податоци				
Сметководствен софтвер				
Телефони				
Факс				
Интернет поврзаност				
Дигитален фотоапарат				
Транспортни возила				
Одржување и гаранции				
Почетни трошоци и неефикасности				
Подготвување на лабораториски простории				
Лабораториска опрема и инструменти				
Опрема за мониторинг				

## 2: РАСХОДИ ВО РАБОТЕЊЕТО

ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ	книги 2014	буџет 2015	буџет 2016
Плати			
Други надоместоци			
Прекувремена работа			
Социјално осигурување			
Здравствено, пензиско и фонд за невработеност			
Патни и други трошоци			
Обука – раководители/ администрација			
Обука – техничка/ лабораториска			
Обука – друго			

### 2.2.- Други расходи во работењето

СТАВКА	книги 2014	буџет 2015	буџет 2016
<b>МАТЕРИЈАЛИ ЗА РАБОТА</b>			
Трошоци за превоз			
Канцелариски потрошен материјал			
Други материјали за работа			
Друго			
Хемикалии, гасови, итн.			
Друг лабораториски потрошен материјал			
<b>НАДВОРЕШНИ УСЛУГИ</b>			
Струја			
Греење			
Вода, канализација и хигиена			
Комуникации			
Одржување и чистење			
Публикации и референтни материјали			
Разно			

**ВЛЕЗ 3. ВРАБОТЕНИ**

РАБОТНО МЕСТО/ НИВО	2014	буџет 2015	буџет 2016	Потребно
Раководители				
Канцелариска поддршка				
Вишо техничко лице				
Техничка поддршка				
Виши инспектори				
Инспекторска поддршка				
Друго више лице				
Друго лице за поддршка				

**ВЛЕЗ 4. ПРИХОДИ (извори за поврат на трошоците)**

СТАВКА	книги 2014	буџет 2015	буџет 2016
<b>ДРЖАВЕН БУЏЕТ</b>			
Придонес кон работењето			
Придонес кон инвестициите			
Кофинансирање со странска помош			
Елаборати /(ОВЖС)			
ИКСЗ Б-дозволи			
Други еколошки дозволи			
Казни			
Меѓународни програми			
Подрачја за зачувување			
Спонзори и донатори (домашни)			
Спонзори и донатори (меѓународни)			
Друго			
<b>Лабораториски анализи</b>			
Големи индустриски			
Комерцијална и лесна индустрија			
Државни и други институции			
Надворешни услуги/ служби			

Зајакнување на капацитетите за имплементација на законодавството за животна средина на локално ниво

АНАЛИЗА НА ТРОШОЦИ	Буџет 2016
ПРИХОДИ	
1	
2	
3	
4	
ИТН.	
<b>ЗБИР НА ПРИХОДИТЕ</b>	0
РАСХОДИ	
1	
2	
3	
4	
ИТН...	
<b>ЗБИР НА РАСХОДИТЕ</b>	0
<b>РЕЗУЛТАТ ОД РАБОТЕЊЕТО</b>	0

## АНЕКС II. ЕКОНОМСКИ ИНСТРУМЕНТИ

### ЕКОНОМСКИ ИНСТРУМЕНТИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ЖИВОТНАТА СРЕДИНА

#### 1. Основа

Постојат вкупно три основни стратегии за управување со животната средина:

- (i) Команда и контрола (КиК);
- (ii) Доброволни мерки (ДМ);
- (iii) Економски мерки (ЕМ), уште наречени пазарни алатки за управување со животната средина.

Ефикасниот систем за управување со животната средина треба да обезбедува усогласено користење на овие три стратегии, зависно од географските, општествени и институционални услови.

Секоја од овие стратегии има определен опсег на предности и ограничувања во однос на надградбата или одржувањето на квалитетот на животната средина.

Тренд кај поразвиените држави кој се појави во деведесеттите години, е преминот кон пазарно засновани економски и финансиски инструменти. Сепак, нивната примена не може во целост да замени некои од мерките на команда и контрола (на пример: управувањето со опасен отпад) и не треба да ја засени примената на доброволните мерки кои дефинитивно многу помагаат во заштедата на трошоците, не бараат голема примена на мерки и доведуваат до заштеди во јавните буџети, особено во буџетите на единиците на локална самоуправа.

Степенот до кој ќе се користи секоја од овие три стратегии во голема мера ќе зависи од постојните услови. Нивното воведување треба да биде постепено, во фази, и обично да преминува од команда и контрола кон економски мерки и потоа кон доброволни мерки, како што ќе се намалуваат проблемите со загадувањето и како што ќе се зголеми општествената свест и ќе се подобрува економската добросостојба.

#### 2. Економското влијание на стратегиите за животна средина

Генерално земено, економските инструменти се поекономични во споредба со мерките за команда и контрола и тие, општо кажано, се повеќе насочени кон подигнување на еколошката свест кај правните лица и кај општата јавност. Тие помагаат во намалување на тековните трошоци и на потребите од идни инвестиции со што ја одржуваат контролната компонента во системот на команда и контрола.

Слободното и неограничено користење на заедничките ресурси во минатото доведе до брзи и многу често непоправливи, штети врз животната средина.

Ваквото злоупотребувано искористување на ресурсите (бесплатно за оној кој ги користи но не и за општеството генерално) доведе до она што го нарекуваме „несовршености на пазарот“ кои првично требаше да се коригираат преку системот на команда и контрола, а понекогаш и значително да се интервенира. Сепак, овој систем на команда и контрола не е одржлив и не е ефикасен во борбата против злоупотребата на природните или општи ресурси. Тој е скап за спроведување и никогаш не може да ги опфати сите области на делување.

Поради тоа беше изготвен пазарно заснован систем (економски мерки), кој постојано се доразвива, со цел поефикасно да ги усогласи интересите на економските оператори со интересите на општеството.

Овој систем првенствено се однесува на евалуација на негативните екстерналии т.е. трошокот кој општеството го има предизвикан од загадувањето поради економски активности и



оведување на компензаторски даноци или обврски за производителите со кои тие трошоци се „интернализирани“ во процесот на производство.

Има бројни примери за ова: патарини, обврски за пошумување за компаниите кои се занимаваат со експлоатација на дрва, итн.

Ова доведе до фундаментални промени во пристапот кон управувањето со животна средина. Се забележува премин од праксата на заштита на животната средина преку забрани и ограничувања (кои често бараат директни а неретко и насилни мерки), кон надградување на квалитетот на животната средина преку силите на пазарот.

### 3. Видови на економски инструменти

Економските инструменти функционираат на две нивоа, зависно од политиката која ќе се примени. Економските инструменти на макро ниво се однесуваат на мерките за животна средина на национално ниво. Економските инструменти на микро ниво имаат за цел да ги коригираат и/ или регулираат проблемите во животната средина на ниво на правно/ физичко лице.

#### 3.1 Економски инструменти на макро ниво

Овие инструменти не се применливи во нашиот случај, но за потребите на кохерентност ги даваме главните економски инструменти за управување со животната средина на национално и меѓународно ниво:

- i. Национално сметководство. Станува збор за евалуација која се прави на национално ниво на влијанието кое го имаат националните економски активности врз животната средина. Ова е дел од напорите кон постигнувањето одржливост а некои од понапредните држави ги планираат и промените на економските модели врз основа на овие нешта;
- ii. Осигурување на животната средина. Систем кој бара осигурување за одговорност во случај на огромни меѓународни катастрофи врз животната средина (на пример: истекувањето на нафта во Мексиканскиот залив);
- iii. Квоти за загадување со кои се тргува. Воведени за да се подобри управувањето со апсорпциските капацитети за загадување на меѓународно ниво;
- iv. Меѓународни фондови за животна средина (како што е Глобалниот фонд за животна средина);
- v. Ефикасност на националните шеми за субвенционирање. Некои од овие шеми за субвенционирање можат да го забрзаат развојот на одредени економски активности како контрапродуктивен трошок за општеството. Така што, се прави проценка на влијанието на постојните и новите регулативи за да се обезбеди дека шемите/ активностите во основа се позитивни за општеството во целина;
- vi. Намалување на даноци, изземања и попусти. Многу слично на точката v. погоре;
- vii. Надомест за загубените приходи. Можеби интерес на јавноста ќе биде некои од активностите да се запрат на определен период, со што производителот би имал загуба (на пример: во земјоделство) кој потоа би добил надомест за времената загуба на приходи врз основа на зголемената јавна вредност;
- viii. Гаранција. Ова претставува авансно плаќање за идните евентуални штети врз животната средина кое би се активирало ако се надминат однапред зацртаните цели.

### 3.2 Економски инструменти на микро ниво

Мора да потенцираме дека не е можно да се стандардизира развивањето на економски инструменти на ниво на единици на локална самоуправа. Има голем број на притисоци врз животната средина за кои пазарните инструменти не се ефикасна алатка за решение. Сите концентрирани „критични точки“, подрачја на загадување или акумулирања на опасен отпад кои би биле закана за јавното здравје мора да се решаваат во рамките на системот за команда и контрола.

Економските инструменти мора да се воведуваат паралелно со другите политички мерки и тие треба постепено да заменуваат дел од мерките за команда и контрола кои можат поефикасно да се решаваат преку пазарно заснована контрола.

Во врска со единиците на локална самоуправа во Македонија, овие инструменти треба да бидат изготвени на начин кој ќе овозможи локални приходи со кои ќе можат да се заменат локалните мерки за команда и контрола или оние мерки кои сè уште добиваат поддршка од буџетот на државата но со кои се управува на ниво на единици на локална самоуправа.

Економските инструменти кои би можеле да се користат на ниво на единици на локална самоуправа спаѓаат во две пошироки категории:

- **Инструменти кои можат да ги користат постојните пазари**

Овие можат да се применуваат на краткорочна основа и подразбираат премин од актуелните шеми на субвенционирање (или други слични мерки за стимулирање) кон економски инструменти кои подразбираат слободни пазарни цени.

- **Инструменти кои создаваат нови пазари**

Овие ги решаваат актуелните недостатоци и проблеми во спроведувањето на законодавството за животна средина така што создаваат нова институционална и регулаторна рамка.

И двете се применливи на единиците на локална самоуправа, како во смисол на замена на државното финансирање на локалните активности така и во насочувањето кон самофинансирање преку новите економски инструменти кои генерираат приходи.

### 3.3 Економски инструменти кои ги користат постојните пазари

Ова се вообичаени инструменти и тие подразбираат:

- i. **Елиминирање или намалување на субвенциите.**

Ова се заснова на политичка реформа. Намалувањето или елиминирањето на субвенции наменети за правните лица кои нанесуваат штета на животната средина ќе го намали влијанието врз животната средина и ќе резултира со заштеди за државата.

Целта на постојните субвенции најчесто е економски развој и истите не ги земаат предвид **негативните екстерналии** наведени претходно во ова поглавје. **Прв чекор во политичката реформа** мора да биде внимателна проценка на овие постојни шеми на субвенционирање и, во случај кога економското влијание е негативно, да се отстранат шемите за субвенционирње кои делуваат спротивно на заедничкиот интерес.

- ii. **Даноци и давачки за животна средина.**

Вториот чекор се состои од воведување нови давачки и даноци за животна средина кои се одраз на негативните екстерналии на активностите кои во моментот не се регулирани.

Тука се мисли на давачки за емисии, давачки за инпути во економски процеси кои имаат негативно влијание врз животната средина и кои не се регулирани на изворот и резултати кои ќе имаат негативно влијание кое не е регулирано од пазарот кој е реципиент.

Овие даноци за животна средина се дефинирани од Европската комисија, Еуростат (статистички орган на ЕУ) и ОЕЦД како „даноци чија основа е физичко средство (или негов претставник) кое има докажано негативно влијание врз животната средина“.

Се прави и дополнително разграничување помеѓу даноците и давачките: „даноците се сметаат за задолжителни, 'невозвратени' обврски кон државата“ (вклучувајќи ги и единиците на локална самоуправа). Под „невозвратени“ се подразбира дека бенефициите кои ги имаат даночните обврзници не се пропорционални на данокот кој се плаќа.

Давачките се дефинираат како „задолжителни, возвратени плаќања“ кај кои имаме пропорционалност помеѓу она што се плаќа и еколошкиот ресурс кој се користи или штетата која ѝ се нанесува на животната средина. Давачките може да се плаќаат не само на државата (единиците на локална самоуправа) туку и директно, на пример, во фонд за животна средина или на Одбор за управување со води.

Во државите од централна и источна Европа поимот „давачка“ се користи исклучиво како дефиниција за плаќања кои се прават директно на фондовите за животна средина, но ваквата ограничена примена на давачките треба да биде рedefинирана согласно ЕУ законодавството, што ќе им овозможи на единиците на локална самоуправа да развиваат систем на давачки кој ќе биде соодветен на услугите кои ги нудат..

За економски цели, даноците и давачките може да ги класифицираме како:

- **Средства за генерирање приходи**

Тоа се даноци или давачки **кои се повисоки од трошоците за услуги кои се дадени** согласно законската рамка.

Трендот е да се намалат овие видови на инструменти во полза на инструменти поврзани со трошоците и приходите. Сепак, во ситуација кога пазарите сè уште не се доволно регулирани или кога имаме недоволна имплементација на регулативите, даноците и давачките кои генерираат приходи се неопходен извор на средства за управување со животната средина.

Како што ќе се развиваат регулаторните практики и пазари, овие економски инструменти би требало да бидат замена за давачките кои би значеле поврат на трошоците.

- **Даноци како стимуланси.**

Тие се користат кога целта е да се ублажи однесувањето кое ѝ нанесува штета на животната средина и целта не е зголемување на приходите. Нивниот успех, всушност, ќе доведе до намалување на приходите кои се добиваат од тоа.

- **Давачки и надоместоци за поврат на трошоците.**

Логиката тука е оние кои ја користат животната средина треба да придонесуваат кон трошокот за одржување на стандардите во животната средина. Многу правни лица добиваат бенефиции од користењето на еколошки ресурси но можеби плаќаат многу малку или воопшто не плаќаат ништо во врска со тоа. Ваквата ситуација доведува до ниско ниво на услуги или исцрпување на расположливите ресурси.

Воведувањето на давачки за користење зафаќа дел од овој бенефит, го подобрува управувањето и нивото на услуги и помага во обезбедувањето на одржливоста на ресурсите кои се користат. Давачките за корисниците за вода и отпадни води се јасен пример за давачки за поврат на трошоците. Висината на давачката е определена со трошокот за услугата која треба да биде дадена.

### **iii. Шеми на враќање на даден депозит.**

Тука се работи за наплата на депозит во врска со производи кои потенцијално би биле загадувачи. Депозитот се враќа откако производот ќе биде даден во отпад и рециклажа. Овој инструмент се користи за да се стимулира рециклирањето и контролираното одлагање на

опасни производи. Тој дава стимуланти за избегнување на загадувањето и казната за несоодветно однесување е заплена на депозитот.

Овие шеми првично се користеа за шишиња или лименки за пијалоци но денес се користат за контролирано одлагање на батерии, масла, електронска опрема, бела техника (фрижидери, печки, машини за перење...), автомобили, итн.

Како што свеста за животна средина во општеството станува сè поголема, така и овие шеми се заменуваат со доброволни договори.

#### **iv. Гаранција за извршување.**

Ова се уплати на пари до соодветниот орган (единица на локална самоуправа) кои се вршат пред да се почне со активноста која потенцијално би ја загрозила животната средина. Ако потенцијалната штета биде избегната тогаш гаранцијата се враќа а ако сепак се случила штета тогаш целата гаранција (или дел од неа неопходен за враќање на првобитната состојба) се задржува како давачка.

#### **v. Наменски субвенции.**

Ова се субвенции наменети за остварување на општествено посакувана цел. Исто така се нарекуваат и субвенции во полза на животната средина и треба да се користат само во исклучителни ситуации затоа што би биле во спротивност на принципот „загадувачот плаќа“.

### **3.4 Економски инструменти кои создаваат нови пазари**

Оваа втора група на економски инструменти се однесува на утврдување на сопственички права, определување на дозволи со кои може да се тргува и создавање на меѓународни решенија. Некои од инструментите спомнати во овој дел се применливи на единиците на локална самоуправа од кои повеќето се на национално и меѓународно ниво. Имаме и некои посебни случаи кога се појавуваат тогаш кога можат да бидат од корист во процесот на децентрализација.

#### **i. Определување нови сопственички права.**

Приватизацијата и децентрализацијата можат да имаат важна улога во пренесувањето на многу аспекти од управувањето со животна средина од централно на локално ниво (вклучувајќи го тука и приватниот сектор).

Ќе има примери кога надлежностите ќе бидат пренесени но притоа сопственичките или правата за концесии и понатаму ќе останат кај државата, на која постојано ѝ треба капитал и не може ефикасно да ги развива или да управува со тие права. Типичен пример за ова се активностите поврзани со водоснабдување на канализација.

#### **ii. Дозволи и права со кои може да се тргува.**

Овие права и дозволи се однесуваат на создавање пазар на ресурси за животна средина со кој се поттикнува нивното ефикасно користење и на кој на овие ретки и вредни ресурси им се припишува меѓународно призната вредност.

#### **iii. Меѓународни системи за порамнување.**

Овие системи создаваат широк (меѓународен) пазар на ресурси во животна средина кој им овозможува на фирмите и на поединечните правни лица да ги исполнуваат целите за животна средина со купување на инструменти онаму каде е најевтино (и предизвикува најмала штета врз животната средина).

### **3.5 Заклучок**

Единиците на локална самоуправа во Македонија се во рана фаза на организирање на нивните системи за управување со животната средина. Иако Законот за децентрализација е донесен во 2002 година, општествено-економските услови го ограничуваат нивниот капацитет за преземање голем број на овие нови надлежности.

Економските инструменти кои беа објаснети можат да имаат краткорочна улога во расчистувањето на сивата зона помеѓу надлежностите (и механизмите за поврат на трошоците) со кои би требало да управуваат единиците на локална самоуправа, но тие сè уште се зависни во голема мера од централната власт.

На среден рок тие можат да заменат дел од постојните инструменти за команда и контрола и да започнат со воведување тарифи кои ќе овозможат поврат на трошоците и соодветно управување со аспектите на животна средина кои во моментот не се опфатени.

Овие информации можат да се користат како патоказ (roadmap) за директен премин од сегашните практики кон она што се смета за остварливо на краток (2 години), среден (до 5 години) и долг рок (целосна усогласеност со европското Acquis).

## АНЕКС III. – ЛИСТА НА КОНКРЕТНИ ПРЕПОРАКИ

- 1) Единиците на локална самоуправа мора да обезбедат построга примена на инструментите за политика кон животната средина во согласност со принципите на економска ефикасност и „загадувачот плаќа“. Ова бара усогласување на трошоците со механизми за поврат на трошоците на локално ниво. **За да можат ефикасно да се реализираат овие принципи, единиците на локална самоуправа треба најпрвин да изготват буџет а потоа и долгорочен Финансиски план за да можат да ги идентификуваат изворите на трошоци и на приходи.** Во моментот не постои усогласеност помеѓу трошоците и приходите. На пример, концесиите за плажи во Охрид се плаќаат до Министерството за транспорт и врски а надлежноста за нивно одржување е кај Секторот за животна средина при единицата на локална самоуправа. Еко-данокот за возила се наплаќа централно и потоа се распределува согласно критериуми на централно ниво – тој треба да им се врати директно на единиците на локалната самоуправа од кои потекнува. Тука се препорачува постепен пристап за да не се нарушат веќе преземените заложби/ надлежности.
- 2) Прегледот на ефективностa на постојните економски инструменти за заштита на животната средина мора да се направи со цел постигнување на **добро дефинирани и реални цели за животна средина** (поврзани со ЛЕАП-ите).
- 3) Преземање на соодветни чекори за **постепено елиминирање на субвенциите кои се штетни за животната средина**, без притоа да се поремети работењето на економските субјекти но притоа да се обезбеди и нивно постепено елиминирање.
- 4) **Укинување на даноците кои во моментот теоретски се наменети за финансирање на животната средина но кои немаат никакво влијание врз неа.** На пример, во случаи кога имаме данок на проекти кај кои има потреба од оценка на влијанието врз животната средина, овој данок треба да се замени со административна давачка која ќе ја наплаќа Секторот за животна средина.
- 5) Заострување на **стандардите за технички преглед** на возилата и обезбедување на поефикасна имплементација, поврат на трошоците преку еден дел од надоместокот за технички преглед.
- 6) Воспоставување на систем во кој давачките за отпад се во најголем можен степен пропорционални на количеството отпад кое е собрано, со цел да се **стимулира создавањето на што е можно помало количество отпад.**
- 7) **Намалување (и тоа постепено, за да се избегнат попречувања) на моменталните разлики во тарифите помеѓу индустријата и домаќинствата за собирање отпад, водоснабдување и одведување и прочистување на отпадни води (иста услуга – иста цена).**
- 8) Да се зголемат напорите и да се изградат капацитети со кои ќе се **промовира рециклирањето, особено за електричен и електронски отпад, а со тоа и создавање на извор на приходи од проблем кој претставува опасност за животната средина.**
- 9) Реструктурирање, на постепено плански начин, на тарифите за вода и смет, со цел тие да содржат не само поврат на трошоци (со максимални граници за достапност и со земање предвид на социјалниот елемент на домаќинствата со многу ниски примања) туку и да го **стимулираат штедењето вода и создавањето помалку отпад.**
- 10) Стимуланси за правни лица за да ги зголемат инвестициите во опрема со која ќе се намали загадувањето треба да бидат дополнети со адекватни **фискални политики за поттикнување на инвестициите согласно најдобрите достапни техники.**
- 11) Единиците на локална самоуправа треба значително да ги **зголемат буџетските средства за финансирање на мерки во областа на животна средина. Неопходни се програми врз основа на приоритетните резултати со анализа на трошоците.**

Иако е малку веројатно дека ова ќе биде остварливо на краток рок, тоа мора да претставува политичка цел.

- 12) Еден **дел од приходите од приватизацијата треба да се насочат на финансирање во областа на животна средина** за да се надоместат загубите во животната средина или да се компензира зголемениот ризик кој е составен дел на процесот на приватизација.
- 13) За да може да се подобрат активностите во областа на животна средина, меѓу-општинската соработка и споредувањето во однос на тарифите за корисниците и за да можат да се изготвуваат реални и одржливи инфраструктурни проекти, неопходно е да се зајакне општата **рамка за информации во врска со приходите и расходите за животна средина** кои ги покрива јавниот сектор. Упатување за оваа активност е Европскиот систем за прибирање на економски информации за животната средина (SERIEE) кој е изготвен од OECD и Еуростат. Приближувањето до ЕУ стандардите без адекватни економски/финансиски информации е како да знаеме каде треба да одиме а немаме мапа.
- 14) Во областа на зајакнување на меѓу-општинската соработка, се препорачува формирање **меѓу-општински тим за техничка помош** на општините кој ќе обезбеди **адекватно изготвување на проектот**. Ова би можело да биде во надлежност на ЗЕЛС или на некоја организација поддржана од општините. Единицата за имплементација на проекти на централно ниво треба да води сметка за усогласувањето и влијанијата на национално ниво, особено откако заедно со ЕУ ќе бидат договорени целите кои треба да се постигнат. Препорачаната единица за техничка помош треба да ги унапреди капацитетите за определување **на стратешките прашања во врска со развојот на комуналните услуги**. Економии од обем, проблеми околу финансиската достапност на локално ниво и интелигентен инженеринг прилагодени на локалните услови.
- 15) **Прв чекор е изготвување буџет за единиците на локална самоуправа и поврзување на трошоците за животна средина со приходите од животна средина. Без ваква основа нема да имаме напредок кон проактивен систем за финансиско планирање кој развива економски инструменти и балансиран механизми за поврат на трошоците.**





*Одрекување од одговорност:*

*Содржината на оваа публикација е единствена одговорност на Ramboll Danmark A/S и нејзините конзорциумски партнери и на никаков начин не ги одразува гледиштата на Европската Унија.*



*Овој проект е финансиран  
од Европската Унија*