ДОКУМЕНТ ЗА ПОЛИТИКА бр.6/2023

Слабости на капацитетот при справување со загадувањето на воздухот

АВТОР
МАРТИНА ИЛИЕВСКА

ФЕВРУАРИ 2023, СКОПЈЕ

Гледиштата изразени во овој документ не ги одразуваат нужно гледиштата на Националната фондација за демократија од САД и Институтот за демократија „Социетас Цивилис“ - Скопје

Наслов
Слабости на капацитетот при справување со загадувањето на воздухот

Издавач
Институт за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје

Автор
Мартина Илиевска

Лектура

Валентина Јошевска

Публикацијата може бесплатно да се преземе на: **https://idscs.org.mk/mk/2023/03/02/zivotnasredina/**

Слабости на капацитетот при справување со загадувањето на воздухот

Загадувањето на воздухот е тековно прашање во Северна Македонија долго време, а еколошкиот криминал[1] и корупцијата се главни придонесувачи за проблемот. Во текот на зимата загадениот воздух е видлив проблем, при што квалитетот на воздухот често паѓа под прифатливите стандарди. Главниот град честопати е еден од најзагадените градови во светот. Во последниве години се презедоа чекори за решавање на проблемот со загадувањето на воздухот, како што е донесување построги регулативи и стандарди за индустриски емисии, како и промовирање на употребата на обновливи извори на енергија. Сепак, спроведувањето на овие мерки беа неконзистентни, со тоа и напредокот е бавен, а земјата сè уште се соочува со предизвици во намалувањето на нивото на загадување.

Северна Македонија е земја која долго време се бори со загадениот воздух и загрозувањето на животната средина. Загадувањето на воздухот е значаен проблем, особено во урбаните средини, поради високите нивоа на емисии од транспортот, индустријата и греењето на домовите. Ефектите од аерозагадувањето се далекусежни и влијаат не само на здравјето на луѓето туку и на животната средина, економијата и општествените текови. Важно е да се разбере како еколошкиот криминал[1] и корупцијата придонесуваат за загадувањето на воздухот во Северна Македонија. Еколошкиот криминал опфаќа повеќе активности, како нелегална сеча, фрлање и тргување со отпад, нелегален лов и риболов. Во основа еколошкиот криминал се состои од активности кои се серозна закана за животната средина. Корупцијата игра важна улога во потпомагање на еколошкиот криминал, преку несоодветна легислатива, фалсификувани дозволи, олеснување нелегална трговија до игнорирање на нелегалното одлагање отпад и големи загадувачи на воздухот[2].

Процесот на прилагодување на домашното законодавство со законодавството на ЕУ трае со децении. Според последните извештаи во голема мера обврските кон ЕУ-законодавството за животна средина се инкорпорирани во националното законодавство[3].

Платформата на граѓански организации за борба против корупцијата во 2022 година изработи извештај каде што се мапирани точки на корупција при заштитата на животната средина[4]. Како најгорливи точки се наведени: градежната мафија, загадувањето на воздухот од страна на индустријата, дивоградбите, злоупотребата на минерални суровини и нелегалната сеча. Здравата животна средина е едно од правата кои се внесени и во Уставот на државата[5]. Секој аспект од животната средина е уреден во повеќе од десет закони, од кој централно место има „Закон за животна средина.[6]Главната цел на законот е зачувување, заштита, обновување и унапредување на квалитетот на животната средина и е основа за креирање на политиките и мерките за животната средина. Во однос на регулацијата на квалитетот на воздухот во јули 2021 се донесени измени на круцијалниот закон за аерозагадувањето, „Закон за квалитет на амбиентниот

---

[1]Еколошкиот криминал обично се однесува на секое прекршување на национално или меѓународно право за животна средина или конвенција која постои за да се обезбеди зачувување и одржливост на животната средина во светот.

[2] Martini,Maira. (2012). „Environmental crime and corruption“. Transparency International. достапно на: <https://www.u4.no/publications/environmental-crime-and-corruption.pdf>.

[3] Ревизорски извештај: Даноците за животната средина во функција на ефективно спроведување на политиките за заштита на животната средина. Достапен на: < https://dzr.mk/sites/default/files/2022-12/172_RU_MZSPP_Danoci_zivotna_sredina_KOMPLET_2022.pdf >

[44] Цеков. Александар. (2022). „Мапирање на ризици од корупција во животната средина“. Платформа на граѓански организации за борба против корупцијата. Достапно на: <https://www.antikorupcija.mk/2022/02/25/%d0%bc%d0%b0%d0%bf%d0%b8%d1%80%d0%b0%d1%9a%d0%b5-%d1%80%d0%b8%d0%b7%d0%b8%d1%86%d0%b8-%d0%be%d0%b4-%d0%ba%d0%be%d1%80%d1%83%d0%bf%d1%86%d0%b8%d1%98%d0%b0-%d0%b2%d0%be-%d0%b6%d0%b8%d0%b2%d0%be%d1%82/>

[5] Уставот на државата член 43: Секој човек има право на здрава животна средина. Секој е должен да ја унапредува и штити животната средина и природата. Републиката обезбедува услови за остварување на правото на граѓаните на здрава животна средина.

[6] Законот за животна средина (Службен весник бр. 53/05, 81/05, 24/07, 159/08,83/2009, 124/2010, 51/2011, 123/12, 93/13, 187/13 42/14, 44/15 129/15, 192/15, 39/16,99/18)

воздух“,[7] чијашто цел е избегнување, спречување и намалување на штетните ефекти врз човековото здравје и животната средина.

Покрај донесената регулатива, останува загадувањето на воздухот во Северна Македонија и има очигледен јаз меѓу регулативата и имплементацијата. Во изминатите години се донесени и изменети клучни закони: Закон за животната средина, Закон за инспекциски надзор во животната средина и Закон за квалитет на амбиентниот воздух, но и покрај тоа главниот град честопати е меѓу еден од најзагадените во светот.[8] Извештајот на Европската комисија за напредокот на државата, наведува дека „земјата има одредено ниво на подготвеност“ во областа животна средина, па иако се донесени низа документи останува проблем нивното спроведување. Владата треба да преземе конкретни мерки за заштита на животната средина, бидејќи законите не се доволни. Треба да се разберат предизвиците што претстојат за да се создадат ефективни решенија.

Загадувањето на воздухот како втора најкритична точка (според извештајот на Платформата)[9], е поврзано со бројни здравствени проблеми, додека, пак, корупцијата е поврзана со оневозможување на економски раст и развој во земјата. Северна Македонија има низа предизвици што доаѓаат при справувањето со аерозагадувањето. Неколку од предизвиците кои ќе се разгледаат се: слабиот административен капацитет, спроведувањето на политиките и плановите, како и недоследности во работењето на инспекциските служби и нецелосната функционалност на националната централна лабораторија.

Квалитетните човечки ресурси недостигаат во повеќе сектори во државата. Областа животна средина не е изолирана од овој проблем, кој се појавува како хоризонтална пречка со соочување со аерозагадувањето и подобрување на животната средина. Европската комисија во последниот извештај потенцира дека има слаб административен капацитет (човечки и финансиски) на повеќе нивоа, којшто може да одговори и да го спроведе постојното законодавство.[10]

Во однос со носењето и спроведувањето на регулативата, треба да се напомене дека државата одложуваше носење клучни закони (како Закон за инспекциски надзор во животната средина)[11], наспроти носење мерки и планови чиј ефект не е видлив. Активностите за борба против загадувањето честопати се креирање планови за градовите кои имаат највисока стапка на аерозагадување, без притоа да има транспарентни извештаи од резултатите.

Таков е примерот со носењето на планот на Владата - за чист воздух, како стратешка програма на Владата. Меѓутоа, изминатите години е нотирано дека овој план се спроведува само парцијално.[12] Дека оваа програма претставува паушална мерка, покажуваат и спроведените активности. Според ревизорскиот извештај на ДЗР, освен донесените планови спроведени се активности како јавни повици за промена на опрема и инвентар на јавни објекти и издвоени средства за мерни станици, и мерни инструменти.[13] Ваквите мерки се индиректни, посветени се на мерење, но не неопходно и врз намалување на загадувањето. Ревизорите наведуваат дека средствата од буџетот на РСМ и на општините и градот Скопје

[7] Закон за квалитет на амбиентниот воздух (Сл. весник на РМ бр. 67/2004, 92/2007, 83/2009, 35/10, 47/11, 100/12, 163/13, 10/15, 146/15).

[8] Дојче Веле. (23 декември 2022). "„IQAir“: Скопје во трка за најзагаден град во светот“
Достапно на: <https://www.dw.com/mk/skopje-spored-iqair-povtorno-vo-trka-za-najzagaden-grad-vo-svetot/a-64196835>

[9] Цеков. Александар. (2022). „Мапирање на ризици од корупција во животната средина “. Платформа на граѓански организации за борба против корупцијата. Достапно на:
<https://www.antikorupcija.mk/2022/02/25/%d0%bc%d0%b0%d0%bf%d0%b8%d1%80%d0%b0%d1%9a%d0%b5-%d1%80%d0%b8%d0%b7%d0%b8%d1%86%d0%b8-%d0%be%d0%b4-%d0%ba%d0%be%d1%80%d1%83%d0%bf%d1%86%d0%b8%d1%98%d0%b0-%d0%b2%d0%be-%d0%b6%d0%b8%d0%b2%d0%be%d1%82/>

[10] Извештај на Европската комисија за Северна Македонија за 2022 година.
Достапен на: <https://www.sep.gov.mk/post/?id=5657#.Y_kaaHbMK5e>

[11] Извештај на Европската Комисија за Северна Македонија за 2021 година.
Достапен на: < https://www.sep.gov.mk/data/file/Pregovori/North-Macedonia-Report-2021-%D0%9C%D0%9A2.pdf >

[12] Дуковска, Југослава. (2020). „Извештај за ризиците од корупција во животната средина во Република Северна Македонија“. достапно на: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/1/527589_0.pdf>.

[13] Ревизорски извештај: Даноците за животната средина во функција на ефективно спроведување на политиките за заштита на животната средина. Достапен на: < https://dzr.mk/sites/default/files/2022-12/172_RU_MZSPP_Danoci_zivotna_sredina_KOMPLET_2022.pdf >

не се доволни за спроведување активности за намалување на загадувањето. Потребно е поголема заложба и изнаоѓање други извори на финансирање за намалување на аерозагадувањето.

Работата на инспекциските служби е клучна во (не)спроведување на регулативата. Со донесување на Законот за инспекциски надзор е заокружена законската регулатива со која се покриени надлежностите и начинот на постапување на државната инспекција за животната средина. Согласно со законот, инспектор е службено лице со посебни овластувања и одговорности утврдени со закон кое врши инспекциски надзор.[14]

И покрај донесување на Законот за инспекциски надзор во животната средина, како регулатива која треба да ги дефинира надлежностите, инспекциските служби имаат слаба екипираност. Така од година в година, нивниот број е сè помал поради пензионирање или заминување на инспекторите на други работни места. Постојаниот дефицит на кадар го оневозможува континуираното следење на состојбите со животната средина и ефикасното работење на инспекторските служби.[15] Во моментов 55% од систематизираните работни места за инспектори во ДИЖС се пополнети, односно два од три предвидени главни инспектори, три од предвидени девет виши инспектори, 15 од предвидени 20 советници инспектори и два од шест помлади инспектори.[16]

Дополнително слабиот ефект е нотиран уште во Ревизорскиот извештај за успешност на тема - квалитет на воздухот, За периодот 2017- 2018,[17] каде што освен екипираност се наведуваат и преоптовареност и неефикасност во своето работење на инспекциските служби. Забележано е и соочување со конфликт, преоптовареност и неефикасност во своето работење на интерес поради обемот на обврските, непознавањето на техничко-технолошките процеси на инсталациите и техничката неопременост[18]. Конфликтот на интерес кај инспекторите, се јавува како судир помеѓу јавната должност која ја искористуваат во приватниот интерес.

Опасност од судир на интереси има при назначување на општински инспектори од страна на градоначалниците. Според истражувањето на НВО инфо-центар, најчесто, пред да бидат назначени општинските инспектори биле дел од општинската администрација или биле советници во советот на општината. [19].

Недостигот на инспекциски служби овозможува ниска контрола на индустриските објекти како директни учесници во загадувањето на воздухот. Секој објект со А или Б интегрирана дозвола треба да прави мерења на загадувањето и истото до го доставува до соодветната институција (Министерството или локалната самоуправа). Во однос на мерењата се забележани повеќе нерегуларности, како што е мерење при намален производствен капацитет на индустрискиот објект[20].

Дополнителен проблем е што голем дел од мерењата на загадувачи во воздухот се прават во приватни лаборатории. Централната лабораторија за животна средина е акредитирана во 2021 година и примарна активност ѝ е континуирано следење на квалитетот на животната средина (вода, воздух, почва). Воедно лабораторијата треба да му биде поддршка на Државниот инспекторат за животна средина во неговите активности при спроведување на законите. Иако има клучна улога во следење на состојбата со животната средина, лабораторијата не врши анализи за воздух. Така, и покрај тоа што е целосно технолошки

[14] Закон за инспекциски надзор. Службен весник: 102/2019

[15] Мета. (4 август 2021). „Пет нови инспектори за животна средина ќе се вработат во Државниот инспекторат“. достапно на: <https://meta.mk/pet-novi-inspektori-za-zhivotna-sredina-kje-se-vrabotat-vo-drzhavniot-inspektorat/>

[16] Државен инспекторат за животна средина. Втор шестмесечен извештај за работата на ДИЖС за 2022 година, 1 јули – 31 декември. Достапен на: http://www.sei.gov.mk/uploads/9874.pdf

[17] Државен завод за равизја. Ревизија на успешност на тема „Квалитет на воздух“ Достапна на: <https://dzr.mk/Uploads/56_RU_Kvalitet_na_vozduhot_2017_REDUCE.pdf>

[18] Дуковска, Југослава. (2020). „Извештај за ризиците од корупција во животната средина во Република Северна Македонија“. достапно на: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/1/527589_0.pdf>.

[19] Истражување: Општински инспекциски надзор – проблеми и предизвици. НВО инфо-центар. Достапно на: <https://nvoinfocentar.mk/wp-content/uploads/2020/04/Izvestaj-za-opstinskite-inspekciski-sluzbi.pdfa>

[20] Дуковска, Југослава. (2020). „Извештај за ризиците од корупција во животната средина во Република Северна Македонија“. достапно на: <https://www.osce.org/files/f/documents/e/1/527589_0.pdf>.

опремена, поради недостиг на стручен кадар не може да добие акредитација за анализи за полутанти во воздухот[21].

Мерењето од страна на приватни лаборатории отвора можност за корупција, поради фактот дека лабораториите работат на комерцијална основа, за клиенти кои имаат индустриски капацитети кои подлежат на законска обврска. Неработењето на централната лабораторија, отвора можности за заемни соработки на индустриските објекти и лабораториите. Кога една лабораторија врши анализи над инсталациите и за двете страни (носител на интегрирана дозвола и за државниот инспекторат), создава ризик од необјективно прикажување на податоците од извршените мерења.

ЗАКЛУЧОК

Ниската еколошка свест, слабите институционални капацитети, лошите практики и несоодветните мерки придонесоа за еколошките проблеми во Северна Македонија. Покрај предизвиците, сè уште има начини на кои граѓаните можат да преземат активности за да помогнат во ублажувањето на ефектите од еколошката корупција во Македонија. Со подигање на свеста за ова прашање и залагање за посилни регулативи и мерки за спроведување, граѓаните можат да направат разлика во нивните заедници.

Владата мора да преземе повеќе активности, како што е сузбивање нелегални активности кои придонесуваат за загадување на воздухот или воведување построги регулативи за компаниите кои работат во Северна Македонија. Само тогаш ќе можеме да видиме вистински напредок во намалувањето на корупцијата и подобрувањето на квалитетот на воздухот во Северна Македонија.

Севкупно, има уште многу работа да се направи во Северна Македонија за справување со загадувањето на воздухот и еколошките прашања, а тоа ќе бара заеднички напори од Владата, граѓанското општество, приватниот сектор и на сите граѓани.

Препораки:

- Државата треба да отвори случаи во ќе бидат повикани на одговорност сите загадувачи со што ќе се наметне строго спроведување на еколошките прописи;
- Инвестирање во квалитетен човечки капитал и негова надоградба;
- Зголемување на капацитетите на Државниот инспекторат за животна средина;
- Обезбедување услови за акредитација на Централната лабораторија за животна средина за анализи на воздухот;
- Креирање програми и политики кои можат соодветно да се спроведат и да се следи степенот на имплементација.

Информации за проектот

Проектот вклучува активности за истражување и застапување со цел поддршка на реформскиот процес во Северна Македонија преку зајакнување на реформската агенда во областа на владеењето на правото, а за остварувањето на оваа цел проектот предвидува соработка и консултација со сите релевантни чинители во борбата против корупцијата.

Проектот има за цел заедно со антикорупциските институции да воспостави стратешка и долгорочна визија за развој на институциите со цел пресретнување на идните процеси и форми на корупција. Преку проектот, институциите и Институт за демократија ќе работат на преглед на клучните општествени процеси кои ќе влијаат во борбата против корупцијата до 2030 година, а врз основа на тоа ќе се изработат и планови како институциите да се справат со современите предизвици кои ги носи борбата против корупцијата.

Преку овозможување политички дијалог помеѓу антикорупциските институции, Собранието и граѓанското општество, проектот се стреми кон остварување на три специфични цели:

[21] Ревизорски извештај: Даноците за животната средина во функција на ефективно спроведување на политиките за заштита на животната средина. Достапен на: < https://dzr.mk/sites/default/files/2022-12/172_RU_MZSPP_Danoci_zivotna_sredina_KOMPLET_2022.pdf >

- Поддршка на подобрувањето на процесот на креирање политики, повикувајќи се на долгорочните визии за корупциски ризици и идентификуваните недостатоци;
- Информирање на долгорочните планови за институционален развој, засновани на стратешко размислување и анализи од позиција на иднината;
- Едуцирање на јавноста и креирање јавна побарувачка за подобрување на антикорупциското планирање од страна на властите.

Информации за ИДСЦС

ИДСЦС е тинк тенк организација која го истражува развојот на доброто управување, владеењето на правото и европските интеграции на Северна Македонија. ИДСЦС има мисија да ја помогне граѓанската вклученост при носењето одлуки и да ја зајакне партиципативната политичка култура. Преку зајакнување на слободарските вредности, ИДСЦС придонесува на соживот помеѓу различностите.

Контакт-податоци за ИДСЦС

Адреса: ул. Мирослав Крлежа бр. 52/1 /2, 1000 Скопје
Тел. бр./ факс: +389 2 3094 760 ,
електронска пошта: contact@idscs.org.mk

Информација за авторот

Мартина Илиевска е помлад истражувач во Центарот за добро управување при Институтот за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје.

NED NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY
SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

IDSCS Институт за демократија
Социетас цивилис - Скопје