

ПРОЕКТ: Зајакнување на улогата на граѓанските организации во донесувањето на одлуки преку застапување за воспоставување на Фонд за животна средина

проф. д-р СИЛВАНА МОЈСОВСКА

**АНАЛИЗА ЗА
ВОСПОСТАВУВАЊЕ НА ФОНД ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА
ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА**

Април, 2022

РЕЗИМЕ

Управувањето со јавните финансии за заштита на животната средина подразбира да се изнајде оптималниот сооднос на потрошени јавни пари во проекти за заштита на животната средина и добиените резултати. Оваа анализа е посветена на истражување на фондот за животна средина како често користен механизам за управување со јавните финансии во оваа област. Искуствата покажуваат дека фондот може значајно да придонесе за промена на состојбата со животната средина во земјата во која функционира. Меѓутоа, постојат и многу предизвици за добро поставување и што е уште поважно, за добро работење и раст на фондот. Во оваа анализа се поместени искуствата на фондовите во три различни земји – Полска, Словенија и Црна Гора.

Состојбата со управувањето на јавните финансии за заштита на животната средина во Република Северна Македонија покажува дека тековно постои механизам за собирање на пропишани давачки кои се влеваат, главно, во националниот буџет, меѓутоа тие не се предмет на планирано и организирано управување. Негативните искуства со Фондот за животна средина и Фондот за води, кои престанаа со работа во 2005 и 2010 година, соодветно, поради незаконско работење, доведоа до ситуација државата повеќе од една деценија да нема систем за управување со јавните финансии во оваа сфера. Ваквата состојба мора брзо да се промени. Поранешните искуства од двата фонда треба да се искористат како лекции при воспоставувањето нов систем за управување со јавните финансии за заштита на животната средина.

Врз основа на наодите од анализата, се препорачува воспоставување фонд за животна средина во Република Северна Македонија како засебно правно лице основано со капитал на Владата, која ќе има контрола врз неговото работење. Се предлага тој да има широк мандат кој би опфаќал различни прашања од областа на заштитата на животната средина. Фондот би функционирал како револвинг-фонд во кој би се влевале надоместоците за користење на природата по различни основи, надоместокот за заштита на животната средина при регистрација на моторни возила и пловни објекти, надоместоците за управување со отпадот, како и надоместоците пропишани за пластични производи и амбалажа од пластични маси, а би се остварувале и приходи по основ на камати на меки заеми. Во надоместоците не се вклучени давачките од областа на животната средина кои се плаќаат на определени државни органи по основ на извршена услуга. Конкретната листа на надоместоци кои би се влевале во фондот треба да биде предмет на дополнителни анализи и консултации, согласно важечката листа на надоместоци и условите при воспоставување на фондот. Фондот првенствено треба да работи со меки заеми и грантови, а корисници на средствата на фондот би биле правните и физичките лица, универзитетите и граѓанските организации.

Предуслов за воспоставување на фонд за животна средина е обезбедувањето политичка волја, меѓутоа најголем предизвик за негово успешно работење е соодветното кадровско екипирање. Фондот треба да се гледа исклучиво како стручно тело и да биде поставен врз професионална основа. Секое друго решение носи висок ризик во однос на резултатите од неговото работење.

Содржина

Вовед.....	4
1. Теоретски и практични наоди за управување со јавните финансии за заштита на животната средина.....	5
1.1. Пристапи во управувањето со јавните финансии за заштита на животната средина.....	5
1.2. Управување со јавните финансии за заштита на животната средина во праксата.....	10
2. Управување со јавните финансии за заштита на животната средина во Република Северна Македонија – состојби и проблеми.....	12
3. Концепт на фонд за животна средина – модели и искуства.....	20
3.1. Што претставува фондот за животна средина?.....	20
3.2. Практични примери.....	22
4. Фонд за животна средина во Република Северна Македонија – можности, механизми и перспективи.....	30
4.1. Претходни искуства.....	30
4.2. Предлог за воспоставување фонд за животна средина.....	32
5. Одржлив развој преку фонд за животна средина – предизвици наспроти придобивки.....	35
Заклучни согледувања и препораки.....	37
БИБЛИОГРАФИЈА.....	39

Вовед

Еден од основните предуслови за обезбедување одржлив систем за заштита на животната средина е обезбедувањето стабилни финансиски механизми и редовни извори на приходи. Во овој контекст, често користен механизам е воспоставувањето фонд за заштита на животната средина, чија улога е да ги канализира финансиите од различни расположливи извори кон еколошки проекти. Фондот за животна средина како финансиски инструмент почна да се развива во 1990-тите години, а беше резултат на растечката свест за негативното влијание на современиот начин на живот, посебно на индустријата, врз животната средина. Во последната деценија од 20 век фондот за заштита на животната средина стана многу популарен механизам во земјите во развој, посебно во Латинска Америка, Азија и европските земји во транзиција. Кај земјите во транзиција, во кои спаѓа и Република Северна Македонија, карактеристично е што во тој период концептот на заштитата на животната средина почна да се институционализира и да станува дел од управувањето со јавните финансии. Во функција на обезбедување кохерентен систем за заштита на животната средина, многу земји пристапија кон формирање фондови за животна средина, при што се појавија многу модалитети и форми на овој инструмент. Некои од нив работеа кратко време, а некои постојат и денес.

Оваа анализа има за цел да ги претстави основните постулати на управувањето со јавните финансии за заштита на животната средина, со осврт на теоретската рамка и практичните искуства во оваа сфера. Посебно внимание е посветено на фондот за животна средина, кој од првично перципиран финансиски инструмент прерасна во комплексен механизам за управување со јавните финансии кој може да придонесе за промена на состојбата со животната средина во земјата во која функционира. Во тој контекст, анализата има за цел да обезбеди приказ на најважните предизвици кои треба да се имаат предвид при воспоставување фонд за животна средина, врз основа на релевантни искуства од избрани земји.

Суштински дел од анализата е проценката на состојбата со управувањето на јавните финансии за заштита на животната средина во Република Северна Македонија заради утврдување на добрите и слабите страни во оваа сфера. Врз основа на проценката и наодите во поглед на теоретските поставки и искуствата од другите земји, анализата има задача да даде мислење за подобрување на управувањето со јавните финансии за заштита на животната средина во Република Северна Македонија, а посебно во контекст на целисходноста и можноста за користење на фондот за животна средина како соодветен механизам. При анализата се користени класичните методи на истражување, како и консултации со засегнатите страни.

1. Теоретски и практични наоди за управување со јавните финансии за заштита на животната средина

Управувањето со јавните финансии за заштита на животната средина претставува еден од најголемите предизвици, како за земјите во развој така и за развиените земји. Барањата за заштита на животната средина и справувањето со климатските промени секојдневно растат, зголемувајќи го притисокот врз националните буџети и отворајќи низа прашања за оптималниот однос на потрошени пари во еколошки проекти и добиените резултати.

Трошењето на јавни средства за заштита на животната средина се разгледува од аспект на политиката за животна средина и од аспект на политиката за управување со јавните финансии. Од перспектива на политиката за животна средина, главниот предизвик е да се обезбеди постигнување на што е можно повеќе резултати со инвестирање (трошење) на јавни средства, зашто се работи за еколошки проекти од јавен интерес. Од аспект на управувањето со јавните финансии, основната премиса е трошење на средствата според стандардите на доброто управување, односно добивање на поголема вредност за потрошените пари. Оттаму, при избирањето на програми/проекти од областа на животната средина кои би се финансирале со јавни пари, владите настојуваат да се осигурат дека очекуваните социјални придобивки од финансираната програма би биле поголеми од очекуваните социјални трошоци.

Имајќи предвид дека кај проектите/програмите од областа на животната средина не е секогаш едноставно да се направи анализа на трошоците и придобивките (кост-бенефит) затоа што се работи за вложувања кои даваат резултати на подолг рок, обезбедувањето средства од националниот буџет за вакви проекти е често тешка задача. Овие средства најчесто треба да се одделат во ситуации кога постојат горливи, ургентни проблеми од други области што треба да се решат со трошење на јавни пари од буџетот. Во тој контекст, тешко е да се обезбеди и одржи приоритизацијата на финансирањето на проектите за заштита на животната средина со јавни средства. Во продолжение се поместени главните теоретски и практични наоди во однос на управувањето со јавните финансии за заштита на животната средина.

1.1. Пристапи во управувањето со јавните финансии за заштита на животната средина

Заштита на животната средина почна да зазема посериозно место во јавните финансии во последната деценија од 20 век. Тогаш посилно почна да се развива свеста за проблемите што ги наметнува негрижливиот однос на корпорациите и, воопшто, на луѓето, кон природата и животната околина, како и последиците што настануваат од таквиот однос. Во развиените земји се воспоставува правна регулатива, заедно со финансиски и институционални инструменти за заштита на животната средина, додека во земјите во развој тој процес оди побавно, меѓутоа се воспоставуваат инструменти на меѓународна поддршка преку кои се настојува да се вгради концептот за заштита на животната средина. Меѓународни институции кои се занимаваат со проблемите на животната средина постојат уште од 1970-тите години (УНЕП – Фондот за животна средина на ОН е формиран во 1973 година), меѓутоа нивниот пристап се состои во поддршка на проекти во многу земји,

додека собирањето и трошењето на јавни пари за заштита на животната средина не било многу развиено во национален контекст. Оттука, 1990-тите години претставуваат период кога се развива овој сегмент од управувањето со јавните финансии.

Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД) е активен чинител во овие процеси преку обезбедување стручна поддршка за своите членки и други земји. При интегрирање на животната средина во јавните финансии, ОЕЦД препорачува земјите јасно да ги дефинираат целите на политиката за заштита на животната средина преку користење на евалуациони методи како што се проценка на ризикот, анализа на трошоците (кост-бенефит анализа) и партиципативни процеси на одлучување. Понатаму, клучно е да се покаже дека јавните трошоци се неопходни за да се постигнат дефинираните цели, а за таа цел е потребно да се утврдат изворите на средства, големината на буџетот и условите за трошење на тие средства, како и да се воспостави институција која ќе има надлежност во управување со јавните финансии за заштита на животната средина.

Најзначајниот инструмент што беше промовиран од страна на ОЕЦД во 1990-тите години во управувањето со јавните финансии во оваа сфера беше воспоставувањето на национални фондови за животна средина. Овој инструмент посебно се промовираше во земјите во развој и земјите во транзиција. Во 1995 година ОЕЦД изработи упатство ¹ во кое се дефинирани главните критериуми што треба да ги исполнат фондовите за животна средина во земјите во транзиција за да бидат финансиски ефикасни и ефективни во поглед на заштита на животната средина. Во документот се наведува дека фондовите за животна средина првенствено треба да придонесат за спроведување на кохерентна политика за животната средина, а воедно може да бидат алатка за интеграција на политиката за животна средина со економските и секторските политики. Понатаму, фондовите не треба да го поткопаат воведувањето и спроведувањето на принципот „загадувачот плаќа“, односно препорачливо е воведувањето на разни еколошки давачки и такси да биде составен дел од јавните финансии со кои ќе се финансираат проекти со еколошки предзнак.

Националниот фонд за животна средина може да има мандат да се занимава со сите проблеми од областа на животната средина, а може да се воспостават и повеќе фондови за различни аспекти од животната средина (вода, воздух, почва итн.). Постојат различни модалитети, а секоја земја избира решение кое е соодветно на нејзините карактеристики, систем на поставеност на јавната администрација и, што е најважно, да соодветствува на политиката за управување со јавните финансии. Воспоставувањето на фонд(ови) подразбира предавање на надлежноста за управување со јавните финансии во областа на заштитата на животната средина на нов субјект (фонд), со што надлежните ресорни министерства кои управуваат со буџетот и со прашањата од животната средина добиваат поинаква функција. Вообичаено се одбира опцијата уплатите директно да се слеваат во фондот, со што министерството за финансии и ресорните министерства за животна средина, земјоделство итн. добиваат улога која е поврзана главно со спроведувањето на политиката за животна средина и мониторингот на еколошките програми/проекти во соработка со фондот. Суштината на поставувањето успешна институционална структура за трошење на јавните финансии во проекти за заштита на животната средина е во добрата координација помеѓу сите чинители во оваа сфера.

Во пракса, фондот за животна средина стана популарен инструмент после Конференцијата на Обединетите нации за животна средина и одржлив развој одржана во

¹ <<https://www.oecd.org/environment/outreach/34088605.pdf>>

1992 година.² Тогаш националните фондови за животна средина беа промовирани како потенцијално важни финансиски механизми за спроведување на националните акциски планови и агенди за животна средина.³ Основен принцип на финансирање на фондовите беше т.н. замена „долг за природа“, што претставува финансиска трансакција во која дел од странскиот долг на земја во развој се простува во замена за локални инвестиции во мерки за зачувување на природата.⁴

Овој принцип на замена „долг за природа“ за првпат беше воведен во раните 1980-ти години со цел да обезбеди инвестиции во животната средина во земјите во развој, односно да се обезбеди пристап до чиста вода, чист воздух и чиста природа (зачувување на биодиверзитетот) за поголем дел од светското население. Во тој период, главните проблеми што го мачеа човештвото се изразуваа преку огромни разлики во условите за живот меѓу развиените земји од една, и земјите во развој и помалку развиените земји, од друга страна. Свеста за влијанието на климатските промени и прашањата поврзани со одржливиот развој беа во зачеток, така што воведувањето на принципот на замена „долг за природа“ се толкуваше и како израз на помош од развиениот свет за помалку развиените земји. Замената „долг за природа“ беше сфатена како инструмент кој ќе создаде долгорочно финансирање во заштитата на животната средина во земјите во развој.

Од самиот почеток, националните фондови за животна средина беа придружени со големи очекувања и оптимизам. Од финансиски аспект, беа промовирани како долгорочни извори на финансирање за зачувување на природата и одржлив развој, алатки за канализирање на дополнителни извори, како и исплатливи инструменти за управување со јавните финансии. Од еколошки аспект, фондовите за животна средина беа перципирани како начин за финансирање на националните стратегии за животна средина и зајакнување на капацитетите на локалните организации за животна средина. Исто така, се сметаше дека фондовите за животна средина нудат нови можности за јавно-приватни партнерства и децентрализација на одлучувањето.⁵

Имплементацијата на замената „долг за природа“ отвори можност за воспоставување фондови за животна средина во многу земји во транзиција и земји во развој и се зголеми свеста за потребата од национално инвестирање во оваа сфера. Се смета дека до 1997 година вакви фондови се воспоставиле во 46 земји од светот.⁶ Меѓутоа, фондовите отворија и многу прашања во поглед на управувањето со средствата, односно излегоа на површина голем број недостатоци во системите на буџетското планирање и фискалните политики во овие земји. ОЕЦД го изработи споменатото упатство со цел да им помогне на земјите во транзиција во постапката, критериумите и расположливите инструменти за прибирање на приходи во фондовите. Моделите и искуствата во однос на воспоставувањето на фондови за животна средина во избрани земји се детално дискутирани подолу.

Критиките упатени кон националните фондови за животна средина се дека претставуваат уште еден слој во управувачката структура за заштита на животната средина кој повлекува пораст на административните трошоци. Од аспект на донаторите, пак, независноста на фондовите за заштита на животната средина може да значи и помала контрола во однос на алоцирањето на средствата. Овие критики се посебно важни за земјите во развој и во транзиција поради споменатите слабости во системите на управување со јавните финансии.

2 <<https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992>>

3 Resor, James P., "Debt For Nature Swaps: A Decade of Experience and New Directions for the Future", *Unasylva* (FAO) Vol. 48. Reprinted by WWF-US, 1997.

4 <[5 Starke, L. \(1995\), *Environmental Funds: The First Five Years*, \(Commissioned by UNDP/GEF for the Interagency Planning Group on Environmental Funds\), New York: Interagency Planning Group.](https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0921800989900256#:~:text=Debt%2Dfor%2Dnature%20swaps%20involve,part%20of%20the%20debt-or%20nation.></p></div><div data-bbox=)

6 <<https://www.cbd.int/financial/trustfunds/g-fundlessons.pdf>>

Со цел да помогне во воспоставувањето на некаква **(по)унифицирана рамка за управување со јавните финансии во областа на животната средина**, ОЕЦД во 2006 година изработи препораки ⁷ во кои се посочува земјите да посветат посебно внимание на следните категории:

1) Стандардите во поглед на ефикасноста во областа на животната средина да бидат високи, односно новите програми од оваа сфера кои треба да се финансираат со јавни финансии да бидат комплементарни и конзистентни со постојните инструменти на политиката за животна средина. Ова подразбира дека треба да постои добра програмска рамка за животна средина, со јасно дефинирани цели, изработена преку усогласување и координација на чинителите во креирањето и спроведувањето на политиката за животна средина. Понатаму, потребно е да се настојува да се обезбеди највисока можна ефикасност од расположливите средства, при што одлуките за трошење на јавните пари треба да бидат засновани врз што е можно попрецизни квантитативни пресметки за резултатите и влијанието од проектите што би се финансирале. Во таа насока, за корисно се смета вкрстувањето на средства, односно делумно финансирање на проекти од јавни пари, а делумно од други извори што би ги обезбедила институцијата/организациската што ќе го спроведува проектот.

2) Стандардите во однос на т.н. домаќинско буџетско работење да бидат што повисоки, што се огледа во фискалниот интегритет на приходите (за сите приходи треба да се знае од каде потекнуваат, односно во која законска регулатива се пропишани), реална проценка дали врзувањето (намената) на определени приходи за конкретни расходи е целисходно на постојниот систем и капацитет на управување со јавните финансии, високи стандарди на фискална дисциплина, транспарентност и отчетност, како и институционална поделба на собирањето на приходите од нивното трошење (приходите да се собираат од централно тело чија основна должност е собирање на јавните приходи по разни основи, додека трошењето да се врши преку институциите/органите надлежни за спроведувањето на политиката за животна средина). Сепак, оваа препорака треба да се реализира доколку тоа го дозволува системот на јавни финансии во земјата.

3) Стандардите во поглед на ефикасноста на управувањето со јавните финансии треба да се на завидно ниво, што подразбира реализацијата на програмите за животна средина што се финансираат од јавни пари да биде заснована врз принципите на добро владеење. ОЕЦД препорачува јасно разграничување помеѓу креирањето на политиката за животна средина и трошењето на јавните финансии за оваа намена, односно трошењето да биде во надлежност на посебно тело/институција со законски пропишан мандат. На тој начин се смета дека ќе се обезбеди професионално управување со средствата, зашто вработените во институцијата би требало да поседуваат соодветна стручност, а ќе имаат и законска обврска да одговараат за резултатите. Сепак, без оглед на тоа каков модалитет ќе се одбере за управување со јавните финансии во оваа сфера (независно тело или институција во рамките на постојниот систем на јавна администрација), неопходно е трошењето на јавните пари за заштита на животната средина да биде преку соодветни финансиски инструменти кои не носат големи ризици. Исто така, потребно е во процесот на управување со јавните финансии во областа на животната средина да се одржуваат добри односи со сите засегнати страни (граѓански организации, стручна јавност итн.), зашто и тие се значаен чинител за успешноста на процесот.

Овие три категории во областа на управувањето со јавните финансии за заштита

⁷ Recommendation of the Council on Good Practices for Public Environmental Expenditure Management, ОЕЦД 2006. <<https://www.oecd.org/env/out-reach/38787377.pdf>>

на животната средина претставуваат значајна теоретска рамка во чија изработка ОЕЦД ги зела предвид наодите од истражувањата и оценките на системите за управување со јавните финансии што биле спроведени во многу земји. Оттаму, овие препораки како концепт се валидни и денес, меѓутоа треба да се земе предвид и еволуцијата во пристапот кон прашањата од животната средина што се случи во изминатите 15-тина години.

Дискутирањето за проблемите од областа на животната средина на меѓународно ниво и постигнувањето договор помеѓу земјите забрзано да инвестираат во оваа сфера со намера да постигнат определени цели, претставува значаен предуслов за менување на пристапот на политиката на управување со јавните финансии кон животната средина. Последната деценија беше посебно важна во оваа смисла, односно животната средина почна да добива приоритет во многу земји во светот во однос на креирањето и спроведувањето на јавните политики. Како исклучително важни се наметнаа климатските промени, па фокусот на дискусијата во однос на животната средина се стави на активностите за намалување/елиминирање на причините за климатските промени и последиците што тие ги предизвикуваат. Оттаму, почна да се промовира т.н. „зелен“ пристап во управувањето со јавните финансии.

Во 2014 година, во документот на Светска банка „Придвижувајќи се кон климатско буџетирање“⁸ првпат јасно беше претставена идејата за вклучување на т.н. зелени принципи на буџетирање во буџетскиот циклус. Во 2017 година ОЕЦД ја промовираше „Париската соработка за зелено буџетирање“,⁹ што понатаму повлече изработка на упатства и други документи, како и преглед на искуства од развиените земји. Во 2019 година Коалицијата за климатски акции на министрите за финансии од над 60 земји ги усвои т.н. Хелсиншките принципи¹⁰ со цел да се забрза колективното ангажирање на земјите за борба против причините за климатските промени и последиците од нив. Принципот 4 упатува на тоа дека климатските промени треба да се земат предвид во макроекономските политики, фискалното планирање, буџетирањето, управувањето со јавните инвестиции и јавните набавки. Светската банка и Меѓународниот монетарен фонд (ММФ) се институционални партнери на оваа Коалиција, која има за цел да им помогне на земјите да мобилизираат средства потребни за спроведување на нивните национални акциски планови за клима и да изградат подобри системи и политики за управување со јавните финансии насочени кон климатските промени.

„Зелениот“ пристап во управувањето со јавните финансии има за цел приспособување на постојните системи на управување со јавните финансии кон опфаќање на климатските промени. Тоа значи дека во постојните политики ќе треба да се вградат цели/активности за намалување на причините и последиците од климатските промени, а тоа соодветно да се одрази во јавните финансии. Некои земји одлучија да го прошират опсегот на „зелениот“ пристап, па покрај климатските промени да вклучат и други прашања од животната средина, на пример, биодиверзитетот и загадувањето на воздухот. Таков пример е Франција. Ваквиот проширен пристап бара силна координација на сите чинители и засегнати страни кои имаат улога во донесувањето и спроведувањето на јавните политики, а посебно важно е управувањето со јавните финансии.

„Зелениот“ пристап многу потсетува на т.н. приоритизирачки пристапи во управувањето со јавните финансии, каде што се избира конкретен приоритет кој мора да се земе предвид од страна на сите креатори на политиките и да се испланираат соодветни активности и соодветен буџет. Слични пристапи се т.н. родово буџетирање, буџетирање според целите за одржлив развој итн. Овој „зелен“ пристап е важен и во контекст на управувањето со

8 <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21036>>

9 <<https://www.oecd.org/environment/green-budgeting/>>

10 <<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/600041555089009395-0020022019/original/FMCoalitionPrinciplesfinalv3.pdf>>

јавните финансии за заштита на животната средина со цел усогласување на двата пристапа заради постигнување на подобри резултати со расположливите средства. Ова посебно се однесува на земјите во развој и помалку развиените земји кои немаат ефективни и ефикасни пристапи за управување со јавните финансии, посебно во сферата на животната средина. Промовирањето на „зелениот“ пристап преку ММФ, Светска банка и ОЕЦД ќе резултира во негово прифаќање во многу земји во светот, па оттаму, треба да се внимава тоа да не биде на сметка на јавните финансии за заштита на животната средина, туку да се направи координирање и усогласување. Во спротивно, висок е ризикот животната средина да биде (повторно) запоставена во системот на управување со јавните финансии.

1.2. Управување со јавните финансии за заштита на животната средина во пракса

Главното прашање при управувањето со јавните финансии за заштита на животната средина е обезбедување доволно финансии за реформи во оваа област. Тоа не е лесно на национално ниво, зашто би требало да се направи преку воспоставување на нови еколошки давачки, што само по себе не е лесен чекор, меѓутоа, уште поголем предизвик е да се обезбеди сигурност дека тие средства навистина ќе се соберат и ќе се користат за проекти со еколошки предзнак.

Првичните обиди за согледување и укажување на проблемите од областа на животната средина во повеќето земји беа направени преку воспоставување на погоре споменатите фондови за животна средина во 1990-тите години. Според ОЕЦД, при нивното воспоставување, овие национални фондови биле примарно воспримени како финансиски механизми кои можат да апсорбираат релативно големи суми пари преку инструментот замена „долг за природа“ или од донатори и ефикасно да ги дистрибуираат за да се покријат трошоците за одржување/конзервирање на националните паркови и за финансирање на помали еколошки проекти од граѓанскиот сектор и локалните заедници. Притоа, ретко каде имало воспоставени давачки од еколошки карактер кои би можеле да се слеваат во фондовите. Оттаму, првите искуства во однос на управувањето со јавните финансии за заштита на животна средина биле во однос на средствата добиени преку замената „долг за природа“, при што националните влади уплаќале средства во фондот во висина на износот на долгот кој требало да го отплатат. Повеќето од фондовите биле отворени и за донации од приватниот и јавниот сектор (главно меѓународни институции), што обезбедувало можност за финансирање на повеќе проекти.

Создавањето на фондовите подразбирало воспоставување на финансиски и правни процедури, посебно во однос на управувањето со средствата, склучувањето договори и водењето сметководство, како и собирањето на средства. Евалуацијата на ГЕФ на крајот на 1990-тите години покажала дека повеќето воспоставени фондови финансиски функционираше добро.¹¹ Сепак, стабилните извори на финансирање и добрите процедури на работење не се гаранција за нивниот успех. Некои од фондовите функционираше како независни јавни институции (независни од владата), а некои како јавно-приватно партнерство. Паралелно почнале да се јавуваат и приватни фондови за животна средина или постојните приватни фондови кои дејствувале во други сфери почнале да го прошируваат својот опсег на работа со прашања од животната средина. Оваа анализа е насочена кон националните, односно јавните фондови за заштита на животната средина.

¹¹ Global Environment Facility, Experience with Conservation Trust Funds. Evaluation Report #1-99. Washington, D.C., January 1999.

Искусството покажало дека националните фондови за заштита на животната средина не се само финансиски механизми, туку комплексни институции кои мора да извршуваат мноштво функции во исто време.¹² Фондовите кои се покажале најуспешни во однос на заштитата на природата и одржливиот развој биле многу повеќе од финансиски механизми. Тие имале значајна улога во градење на институционалниот капацитет и јавно-приватните партнерства, развивање на проактивни пристапи на управување, охрабрување на граѓанските групи да се вклучат за првпат во активности за заштита на животната средина, а воедно придонесувале во дефинирањето на приоритети и стратегии за животната средина. За жал, многу од фондовите немале управувачки одбори кои можеле да одговорат на овие пошироки цели или немале соодветен стручен кадар. Исто така, немале на располагање надворешни ресурси за да ги развијат сопствените капацитети во оваа насока.

На фондовите им била потребна помош во однос на развивањето стратегии за собирање на средства; зајакнување на управувачките одбори; работење со меѓународните организации; развивање на стратегии за управување со средствата и нивна примена; мобилизирање на ресурси од надворешни и домашни извори; стратешко планирање и развивање на индикатори за мерење на ефективност и влијанието на спроведените проекти.

Понатаму, многу од фондовите што биле основани со инструментот замена „долг за природа“ по првичната капитализација не успеале да привлечат значајни дополнителни средства што би им обезбедиле стабилно работење. Во 1990-тите години таксите и надоместоците за заштита на животната средина не биле редовна пракса, така што овој извор на приходи не бил карактеристичен за фондовите за животна средина создадени во 1990-тите. Дури и фондовите кои подоцна почнале да ги користат овие приходи, заедно со другите извори на финансирање, тешко можеле да обезбедат доволно средства потребни за постигнување позначајни ефекти за заштита на животната средина. Оттаму, потребно е да се изгради кохерентен пристап во сите фази од управувањето со јавните финансии – планирањето на средствата, собирањето, трошењето и следењето на спроведувањето на проектите.

При управувањето со јавните финансии за животна средина честа дилема е дали приходите од специфични такси или надоместоци може да бидат строго наменети (врзани) за определена цел. Конкретно, тоа би значело дека средствата собрани од еколошки такси и надоместоци стриктно ќе се трошат за програми/проекти за заштита на животната средина. Ваквото наменување (врзување) на средствата е популарна пракса во областа на животната средина. Тоа обезбедува пореално планирање на приходите од кои би се финансирале проекти за заштита на животната средина, а воедно може да придонесе таксите и надоместоците што треба да се воведат да бидат полесно прифатени од оние кои треба да ги плаќаат, зашто веднаш ќе се знае дека ќе бидат потрошени за еколошки проекти, односно со нив ќе се инвестира во јавниот интерес на граѓаните (а ова теоретски значи и поголем притисок од јавноста да се плаќаат давачките).

Сепак, наменувањето на средства за определена цел има и свои предизвици доколку не постои добар систем за нивно рационално, ефикасно и ефективно трошење. Доколку не постои добра политика за животна средина со јасно дефинирани приоритети и изградени механизми за нивно почитување, како и силни институции/организации за спроведување на еколошки проекти, тогаш лесно може да се случи наменетите средства за животна средина да не ги обезбедат очекуваните резултати. А ваквата ситуација ги става на ризик и

¹² GEF, 1999; Tavera, Vasquez and Norris, 1996; Foundation for the Philippine Environment, 1997.

политиката за животна средина и политиката на управување со јавните финансии. Оттаму, намената на приходите од конкретни такси и надоместоци да се потрошат во определена сфера мора да биде поткрепена со добар систем за вложување на тие средства.

Наведените искуства со фондовите за животна средина датираат од почетниот период на нивното воспоставување, меѓутоа се исклучително важни при правењето кост-бенефит анализа кој инструмент да се употреби за алоцирање на јавните финансии во проекти за заштита на животната средина. Посебно што голем дел од фондовите не успеале да преживеат, додека други успешно работат скоро 30-тина години. Една од најуспешните приказни е управувањето со јавните финансии за заштита на животната средина во Полска, што е претставена подолу. Како што е споменато погоре, фондовите не се само финансиски инструмент, туку комплексни институции со многу поширока функција. Тоа подразбира дека имаат потенцијал за големо влијание во сферата на креирање и имплементација на јавните политики кои регулираат прашања од животната средина, а воедно може да апсорбираат различни извори на финансии. Од денешен аспект, фондовите за животна средина треба да се набљудуваат низ призмата на инструменти за зелен развој.

2. Управување со јавните финансии за заштита на животната средина во Република Северна Македонија – состојби и проблеми

Во Законот за животна средина на Република Северна Македонија¹³ чл. 3 е пропишано: „Мерките и активностите за заштита и унапредување на животната средина се од јавен интерес. Владата на Република Македонија е должна да обезбеди од Буџетот на Република Македонија, финансиски средства за заштита и унапредување на животната средина. Општината, градот Скопје и општините во градот Скопје, се должни, од буџетот на општината, буџетот на градот Скопје и буџетите на општините во градот Скопје, да обезбедат финансиски средства за заштита и унапредување на животната средина“.

Понатаму, во основните начела за заштита на животната средина се инкорпорирани „загадувачот плаќа“ и „корисникот плаќа“. Согласно чл. 9 од Законот, „Загадувачот е должен да ги надомести трошоците за отстранување на опасноста од загадување на животната средина, да ги поднесе трошоците за санација и да плати правичен надомест за штетата причинета врз животната средина, како и да ја доведе животната средина, во најголема можна мера, во состојба како пред оштетувањето“. Согласно чл. 10 од Законот, „Корисникот на природните богатства е должен да ги надомести трошоците за обезбедување на одржливиот развој, како и за санација на деградацијата на медиумите и одделните области на животната средина која настанала со користењето на природните богатства“.

Во Законот за животна средина се пропишани и поголем број надоместоци поврзани со наведените начела, како и глоби доколку загадувачот и корисникот не ги направат предвидените уплати. Покрај давачките пропишани во овој Закон, има и други давачки пропишани во други закони кои регулираат прашања поврзани со животната средина, како што се Законот за води; Законот за управување со отпад; Законот за природа; Законот за управување со пакување и отпад од пакување; Законот за управување со батерии и акумулатори и отпадни батерии и акумулатори.

¹³ „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 53/05; 81/05; 24/07; 159/08; 83/09; 48/10;124/10; 51/11; 123/12; 93/13; 44/15.

Во Табела 1 се претставени надоместоците што согласно наведените закони се уплаќаат во буџетот на Република Северна Македонија. Надоместокот за заштита на животната средина при регистрација на моторни возила и пловни објекти се влева директно во Министерството за животна средина; надоместоците за фосилни горива се приход на општините во кои се лоцирани капацитети кои согоруваат фосилни горива за производство на енергија, а надоместоците за заштита на природата за влез и посета на заштитено подрачје се приходи на јавните установи кои управуваат со националните паркови. Другите надоместоци се приходи на буџетот на Република Северна Македонија и се користат за извршување на расходната страна на буџетот. Дел од нив, како што се приходите од концесискиот надоместок за вода, се делат (50 : 50) помеѓу државата и општините.

Табела 1. Приливи во буџетот на Република Северна Македонија по основ на надоместоци за заштита на животната средина во 2012 и 2018 и 2020 година (во денари)

Уплатна сметка	Вид на надоместок	Приливи 2012	Приливи 2018	Приливи 2020
840-06595	Надоместок за заштита на животната средина за добивање дозвола за увоз на употребувани производи, стоки и отпадоци и остатоци од олово, пепел и остатоци што содржат главно олово, отпадоци и остатоци од потрошени примарни ќелии, потрошени примарни батерии и потрошени електрични акумулатори и отпадоци и остатоци што содржат олово (Закон за животна средина, чл. 179)	161.327.695	65.950.911	119.862.987
840-06595	Надоместок за заштита на животната средина за добивање на дозвола за извоз на делови собрани од природата	307.204	0	207.702
840-06618	Надоместок за заштита на животната средина за добивање на дозвола за увоз на супстанции што ја осиромашуваат озонската обвивка (Закон за животна средина, чл. 179)	745.395	985.513	0
840-06623	Надоместок за заштита на животната средина при регистрација на моторни возила и пловни објекти	73.544.881	0	130

840-06639	Надоместок за заштита на животната средина при сеча на дрва	606.295	0	0
840-06644	Надоместок за заштита на животната средина за управување со индустриски неопасен отпад	0	0	0
840-06665	Надоместок за заштита на животната средина при производство или увоз на тутунски производи (акцизна давачка од 2013 година)	203.633.785	0	0
840-06670	Надоместок за заштита на животната средина при производство или увоз на нафтени деривати	7.210.361	6.037	8.956
840-06686	Надоместок за заштита на животната средина за пластични производи и амбалажа од пластични маси	4.526.508	266.468	2.303.496
840-06714	Надоместок за заштита на природата за влез и посета на заштитено подрачје	0	0	0
840-06735	Надоместок за заштита на природата за паркирање во заштитено подрачје	0	0	0
840-06740	Надоместок за заштита на природата за посета на посебни објекти во заштитеното подрачје	0	0	0
840-06756	Надоместок за заштита на природата за отстрел на диви видови животни и собирање на диви видови растенија и габи и други шумски плодови	0	0	0
840-06761	Надоместок за заштита на природата за престој во заштитено подрачје	0	0	0
840-06777	Средства за заштита на природата стекнати со вршење на активности во зона на активно управување	0	0	0
840-07197	Надоместок за користење на води	69.184.199	48.514.653	113.871.856
840-07204	Надоместок за испуштање на води	1.198.986	1.277.225	3.180.566
840-07225	Надоместок за вадење на песок, чакал и камен	2.476.689	1.007.347	2.686.592

840-07384	Надоместок за управување со отпадни батерии и акумулатори	480.265	2.100	1.250
840-07379	Надоместок за управување со отпад од пакување и кеси за транспорт на стоки	2.055.589	324.053	655.213
840-05402	Глоби за заштита од бучава	0	0	650
840-05262	Глоби за сторени прекршоци од области во надлежност на органот за животна средина и просторно планирање	/	523.402	8.412.636
840-05220	Глоба за сторени прекршоци кои произлегуваат од Законот за управување со отпад (комунални прекршоци)	/	2.247.406	6.028.017
840-07519	Надоместок за управување со отпадна опрема	/	37.350	3.400
840-07480	Надоместок за концесии за користење на вода за производство на електрична енергија	/	1.262.804	11.551.161
840-07496	Надоместок за концесии за користење на вода за производство на ел. енергија кој е приход на ЕЛС	/	/	/
840-06873	Надоместоци за фосилни горива	37.000.000	48.539.775	20.865.817
	ВКУПНО	564.297.852	170.945.044	289.640.429

Извор: Министерство за животна средина и просторно планирање на Република Северна Македонија

При консултациите со засегнатите страни направени при изработката на оваа студија, беше побарано мислење дали листата на надоместоци во Табела 1 е конечна, односно дали ги содржи сите надоместоци кои се пропишани во законската регулатива на Република Северна Македонија. Не беше утврдена фактичката состојба, односно не беше ставена на располагање целосна листа на надоместоци која е тековно ажурирана, ниту беа обезбедени понови податоци за приходите. Имајќи ја предвид важноста на еден ваков документ, суштински е таа листа да биде изготвена, редовно ажурирана и најважно, да биде јавна, односно сите заинтересирани да имаат увид во пропишаните давачки, како и прибраните средства по основ на секој надоместок, такса или друг тип давачки. Тоа значително би помогнало и во планирањето на средствата.

Во Табелата 1 се прикажани приходите по основ на надоместоци за заштита на животната средина во 2012, 2018 и 2020 година, кои се влеваат во буџетот на Република Северна Македонија. Иако не се презентирани податоците за глоби во 2012 година, затоа што не беа доставени од релевантните институции, евидентно е дека приходите во 2018 година се намалиле за повеќе од трипати (9,2 милиони евра во 2012 наспроти 2,8 милиони евра во 2018). Приходите во 2020 година изнесувале 4,7 милиони евра, што е значителен

пораст во однос на 2018, меѓутоа, сепак оваа вредност е околу половина од приходите во 2012 година.

Во анализираниот период, најголемо намалување се забележува кај надоместокот за заштита на животната средина при производство или увоз на тутунски производи, кој во 2013 година е укинат како еколошки тип на давачка и е регулиран во Законот за акцизи (од 2013 година претставува акцизна давачка). Намалувања има и кај други ставки заради менување на законската регулатива (на пример, кај давачките за заштита на животната средина при увоз или производство на нафтени деривати), а карактеристично е тоа што постојат високи осцилации на приходите по определени основи (на пример, за користење и испуштање на води, концесии за користење вода за производство на електрична енергија и итн.).

Понатаму, дел од надоместоците што во 2012 година биле евидентирани како приход во националниот буџет тековно се уплаќаат на други сметки (на пример, надоместокот за заштита на животната средина при регистрација на моторни возила и пловни објекти е приход на Министерството за животна средина и просторно планирање). Односно, кај некои од пропишаните давачки каде што нема прилив во буџетот не значи дека воопшто нема прилив по основ на тие давачки во земјата, туку дека нема податоци за сите приходи со еколошка димензија кои се уплаќаат во државата. Како што е напоменато погоре, нема единствена листа со надоместоци со еколошка димензија која е јавно достапна, а која би дала увид во надоместоците во буџетот на Република Северна Македонија (тие се прикажани во Табела 1), на сметките на институциите (Министерство за животна средина и просторно планирање и институциите надлежни за определени услуги од областа на заштитата на животната средина), како и во приходите на општинско ниво. Тоа укажува дека не се следат состојбите во однос на трендовите на јавните приходи за заштита на животната средина, а непостоењето на јавно достапни податоци што е дискутирано погоре оневозможува сериозни и континуирани истражувања во оваа сфера.

Согласно постојниот систем, управувањето со јавните финансии за заштита на животната средина во Република Северна Македонија не е конкретно дефинирано, а заклучоци за него може да се извлечат само врз основа на анализа на поставеноста на системот, што е дискутирана подолу.

Законската регулатива не наметнува обврска за намена или врзување на еколошките приходи со расходи за заштита на животната средина. Исклучок е Законот за управување со пакување и отпад од пакување донесен во 2021 година¹⁴ кој пропишува надоместок за отпад од пакување (чл. 35) кој ќе се уплаќа на посебна сметка во Министерството за животна средина и просторно планирање, а во чл. 38 од Законот се наведува дека „средствата собрани од надоместокот од членот 35 став (2) од овој закон се користат за финансирање и спроведување на мерки и активности за управување со отпад утврдени со планските и стратешките документи, а кои се насочени кон постигнување на целите на овој закон на начин и постапка пропишани согласно со прописите за проширена одговорност на производителот за управување со посебните текови на отпад“. Во овој Закон се пропишува и надоместок за биоразградливи ќеси за носење на стоки кој ќе го плаќаат потрошувачите, а ќе го собираат трговците, со обврска да го уплаќаат на сметка на Министерството за животна средина и просторно планирање.

На страната на приходите од областа на животната средина, како што е прикажано погоре (Табела 1), најголем дел од давачките и глобите во оваа сфера се уплаќаат во буџетот

¹⁴ „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 215/2021.

на Република Северна Македонија. Ова подразбира надлежност на Министерството за финансии за управување со нив, согласно усвоениот буџет на државата. Министерството за финансии ги распределува овие приходи на корисниците на буџетот или буџетските потпрограми согласно динамиката на приливи и извршување на буџетот.

На страната на расходите на буџетот за 2020 година нема конкретна програма или потпрограма за заштита на животната средина. Трансферите што ги прави Министерството за финансии кон корисниците на буџетот (министерствата, агенции, фондови и други државни органи) се главно за финансирање на нивното оперативно работење. Во тој контекст, се вршат трансфери и кон институциите кои имаат надлежности во областа на животната средина, како што се Министерството за животна средина, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, Министерството за економија, меѓутоа главно за нивното тековно работење. Трансферите на дополнителни средства од кои може да се финансираат проекти за заштита на животната средина се ограничени. Во овие институции скоро и не постојат редовни, наменски програми за финансирање на проекти за заштита на животната средина. Повремено се отвораат повици за субвенционирање на дел од трошоците за клима-уреди, плински тела во автомобилите итн., меѓутоа тие се активности на министерствата и вообичаено се од мал обем.

Анализата на буџетот на Република Северна Македонија покажа дека покрај трансфери за оперативното работење на корисниците (министерствата), постои и т.н. развоен дел на буџетот, кој се состои од наменски потпрограми. Во буџетот за 2020 година потпрограми во кои се опфатени активности од областа на животната средина се:¹⁵

- Потпрограма за гасификација (Министерство за економија), која има за цел изградба на национален гасоводен систем во Република Северна Македонија што би придонело и за намалување на емисијата на штетни гасови во атмосферата. Преку буџетот на Министерството за економија за оваа потпрограма се обезбедени 1,9 милиони евра за 2020 година.
- Потпрограма за Дојранско Езеро (Министерство за животна средина и просторно планирање), што предвидува монтажа на пумпи за води во експлоатациони бунари и изградба на потисен цевковод со цел зголемување на капацитетот на хидросистемот на езерото. Вкупниот износ на средства од буџетот за оваа потпрограма за 2020 година е 0,8 милиони евра.
- Потпрограма за колекторски систем Охрид и Струга (Министерство за животна средина и просторно планирање), со која се опфатени инвестициските активности на новоформираното јавно претпријатие за колекторски системи, кое ќе се грижи за санирање на критичните делови од колекторскиот систем на Охридското Езеро. Вкупниот износ на средства од буџетот за оваа потпрограма за 2020 година е 2,4 милиони евра.
- Потпрограма за уредување на порој на речното корито на река Пена – Шипковица, Тетовско (Министерство за животна средина и просторно планирање), во која се предвидени активности за изградба на потпорен ѕид на реката Пена. Вкупниот износ на средства од буџетот за оваа потпрограма за 2020 година е 81.000 евра.
- Потпрограма за водовод и канализација на општините (Министерство за транспорт и врски), што има за цел да обезбеди одржливо снабдување со вода за пиење на населението преку подобрување на системите за водоснабдување. Делот предвиден

¹⁵ Буџет на Република Северна Македонија за 2020 година.

од буџетот е за кофинансирање на проекти кои се одобрени од странски кредитори/донатори. Вкупниот износ на средства за оваа потпрограма за 2020 година е 4 милиони евра, од кои 0,6 милиони евра се од буџетот, 2 милиона од заеми, а остатокот од донации.

- Потпрограма – проект за водоснабдување и одведување на отпадни води (Министерство за транспорт и врски), што има за цел обезбедување на квалитетно и ефикасно задоволување на потребите од вода, посебно во руралните подрачја. Вкупниот износ на средства за оваа потпрограма во 2020 година е 7,3 милиони евра, од кои 1,2 милиони евра се од буџетот, а другите се од заеми.

- Потпрограма за гасификација (Министерство за транспорт и врски), која има за цел изградба на национален гасоводен систем во Република Северна Македонија, што би придонело и за намалување на емисијата на штетни гасови во атмосферата. Вкупниот износ на средства за оваа потпрограма за 2020 година е 1,6 милиони евра, од кои 30.000 евра се обезбедени преку буџетот на Министерството за транспорт и врски, а остатокот од заеми.

- Потпрограма Водовод и канализација – Визбегово (Министерство за транспорт и врски), која има за цел подобрување на животниот стандард на населението, зачувување на животната средина, подобра комунална структура и развој на индустријата и стопанството. Вкупниот износ на средства за оваа потпрограма во 2020 година е 1,6 милиони евра, кои се обезбедени од буџетот.

- Потпрограма Хидросистем Злетовица (Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство), која има за цел долгорочно решавање на проблемот со водоснабдување на 100.000 жители во североисточниот дел од државата (прва фаза), а во останатите фази е планирано да се реши проблемот со наводнување (втора фаза) и производство на електрична енергија (трета фаза). Вкупниот износ на средства за оваа потпрограма во 2020 година е 3,75 милиони евра, од кои 2,75 милиони евра се обезбедени од буџетот, а останатите од заеми.

- Потпрограма Хидросистем Лисиче (Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство), со која е предвиден повеќенаменски објект за водоснабдување на населението на градот Велес и околината, како и обезбедување на други користи во однос на управувањето со водите. Вкупниот износ на средства за оваа потпрограма во 2020 година е 416.000 евра, кои се обезбедени од буџетот.

- Потпрограма за наводнување на јужната долина на Вардар (Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство), која има за цел рехабилитација и модернизација на системите за наводнување. Вкупниот износ на средства за оваа потпрограма во 2020 година е 6,6 милиони евра, од кои 2,8 милиони евра се обезбедени од буџетот, а другите од заеми.

Наведените потпрограми, кои се составен дел од буџетот, покажуваат дека постои трошење на јавни финансии од буџетот на Република Северна Македонија за остварување на определени цели од областа на животната средина. Вкупната вредност на средствата обезбедени од буџетот за сите потпрограми е 14,6 милиони евра во 2020 година. Меѓутоа, овие потпрограми не се составени само од активности поврзани со заштитата на животната средина, туку се многу покомплексни и не може да се смета дека планираните расходи целосно се во функција на зачувување на животната средина. Поточно, овие расходи не може да се класификуваат во групата на планирани расходи од областа на животната средина,

кои би биле дел од еден кохерентен пристап за управување на јавните финансии во оваа сфера. Наспроти тоа, повеќето од програмите се проектно засновани и се финансираат преку заеми, а делот што се обезбедува преку буџетот често се врзува со заемите. Овие потпрограми се дел од програмите на работа на министерствата, меѓутоа не постои ниту нивно поврзување ниту анализа и планирање на трошоците по линијата на целите од областа на животната средина што преку нив треба да се реализираат. Дополнително, враќањето на заемите е елемент кој треба да се испланира во управувањето со јавните финансии.

Состојбата со приходите и расходите поврзани со заштитата на животната средина на прв поглед упатува на тоа дека во буџетот на Република Северна Македонија се слеваат помалку приходи по основ на различни еколошки надоместоци наспроти расходите од буџетот кои имаат некаква врска со целите на животната средина. Меѓутоа, ваквата првична перцепција треба да се надополни со фактот дека расходите од оваа сфера главно се однесуваат на (по)големи инфраструктурни проекти кои се, во суштина, надлежност на државата (или на локалната власт) и не би можеле поинаку да се реализираат. Наспроти тоа, потребата од помали проекти за заштита на животната средина е исклучително голема, а таа на овој начин не се задоволува.

Како што е напоменато претходно, појдовен постулат на политиката на управување со јавните финансии е добивање на поголема вредност за потрошените пари, додека политиката на животната средина поаѓа од остварување на што е можно повеќе резултати (цели). Во случајот на Република Северна Македонија, носител на креирањето на политиката за животна средина е Министерството за животна средина и просторно планирање, така што приоритетите за проектите што ќе ги финансира државата со јавни финансии треба да бидат утврдени согласно стратешките и програмските документи на Министерството. Ваквото усогласување во пракса бара голема координација, но што е уште поважно, мора да биде засновано врз солидно управување со расположливите финансии.

За жал, **согласно претставената состојба, не постои систем за управување со јавните финансии за заштита на животната средина во Република Северна Македонија.** Добро е што постои извесно евидентирање на приходите по основ на давачки за заштита на животната средина, меѓутоа нема ажурирани и јавно достапни податоци. Понатаму, податоците треба да се анализираат, да се утврди каков е трендот, кои се причините за промените (ако ги има) и што е најважно, какви се ефектите од давачките. Ова подразбира неопходност од квантифицирање на ефектите/влијанието од определена активност за која се плаќа надоместок и дали се преземаат мерки/проекти за да се намали таквото влијание. Практично, идејата на искористувањето на средствата од давачките треба да биде враќање на животната средина во првобитната состојба пред активноста, во онаа мера колку што е можно.

Во сегашната поставеност, Министерството за финансии ја има главната надлежност за распоредување на средствата кои се собираат преку еколошките давачки. Притоа, тоа е повеќе техничка надлежност, односно штом ќе се уплатат, средствата се распоредуваат согласно динамиката на извршување на буџетот. Не постои обврска за намена, односно врзување на овие приходи со определени цели (во случајов заштита на животната средина), што не создава никаква обврска на Министерството за финансии да води евиденција каде се слеваат приходите од еколошките надоместоци, односно за кои (пот)програми се трошат овие средства.

Постојната состојба упатува на тоа дека е потребно да се воспостави управување со јавните финансии за заштита на животната средина засновано врз начелата за добро владеење, со развивање на сите фази од процесот и почитување на наодите разгледани погоре.

3. Концепт на фонд за животна средина – модели и искуства

Фондот за животна средина е еден од основните финансиски инструменти за управување со јавните финансии за заштита на животната средина. Постојат различни форми и модалитети на овој инструмент, како и различни искуства за резултатите што може да се постигнат. Во продолжение е даден теоретски осврт за фондот за животна средина, а воедно се претставени и искуствата на избрани земји кои би можеле да бидат корисни за Република Северна Македонија.

3.1. Што претставува фондот за животна средина?

Не постои единствен или типичен модел на фонд за животна средина. Структурата, опсегот на активности и процедурите варираат според целта за која е создаден фондот, како и условите во земјата во која функционира. Сепак, може да се направи класификација на фондовите според нивните основни карактеристики. Според мандатот, може да се поделат на два типа:

- Национален фонд за животна средина, со мандат да поддржи широк опсег на активности вклучени во националните планови или стратегии за животна средина. Ова подразбира дека фондот има активности од областа на заштитата на водата, воздухот, почвата и други области кои се во доменот на животната средина.
- Фонд со мандат да поддржува определена цел, како што е конзервацијата на подрачја заштитените со закон, унапредувањето во областа на водите, отпадот итн.

Понатаму, фондовите се разликуваат според правната структура и може да бидат фондации, трустови, независни јавни институции, непрофитни организации итн. Како ќе биде воспоставен фондот зависи од правниот систем на земјата каде се основа, од целите што треба да се постигнат, како и од изворите на финансирање и политиката на управување со јавните финансии. Во однос на правната димензија, јавните фондови може да бидат создадени како независни тела или да бидат органи во состав на јавната администрација.

Според финансиската структура, фондовите може да бидат структурирани на три начини:¹⁶

- Донаторски фондови, кои се капитализираат преку донации што се инвестираат со цел да обезбедат приходи, а добиените приходи се користат за финансирање на еколошки проекти. Главницата (капиталот) се користи исклучиво за инвестиции, а расположливи средства за проекти за заштита на животната средина се само приходите (оплодувањето) на капиталот. Ваквите фондови се главно приватни и нивната функција е да обезбедат долгорочност во дејствувањето во определено поле (на пример, заштита на биодиверзитетот). Карактеристично за овие фондови е што е потребен подолг временски период за да почнат преку нив да се финансисираат

¹⁶ <http://shores-system.mysite.com/ef/ef_handbook_chap_2.html>

позначајни проекти, имајќи предвид дека нивната капитализација преку донации бара време, а потребен е уште подолг временски период за да се оплоди значително капиталот и од приходите да се финансираат проекти.

- „Згаснувачки“ фондови, кои се основаат со определена цел и со точно определено времетраење. Овие фондови се основаат со капитална главница, која може да биде од приватни или јавни извори. Инструментот на замена „долг за природа“ најчесто се користи за вакви фондови со цел целисходно да се искористат средствата од долгот што земјите во развој нема да треба да го вратат на кредиторите, туку имаат обврска да го инвестираат во заштита на животната средина. Во временскиот период во кој постојат, овие фондови инвестираат дел од капиталот со цел да се оплоди, а еколошките проекти се финансираат од делот од главницата кој не е инвестиран и од приходите од инвестираниот капитал. Кај овие фондови се врши планско распоредување на финансирањето на проектите од областа на животната средина, со цел фондот да згасне во временскиот период кој е предвиден за тоа. Идејата на овие фондови е постигнување на определена цел за даден временски период преку целосна посветеност на засегнатите страни и целисходно алоцирање на финансиски средства (капитална главница, која заедно со приходите од оплодувањето, треба да се потроши за дадено време) за реализација на проекти кои би придонеле за поставената цел.

- Револвинг-фондови, во кои се влеваат средства (приходи) на редовна основа (на пример, еколошки такси и надоместоци, финансии од буџетот и различни програми, донации итн.) кои се користат за финансирање на еколошки проекти. Кај револвинг-фондовите може да има основачки капитал кој се инвестира со цел да се оплоди, а може и да се троши за финансирање на проекти, меѓутоа најважна карактеристика на овие фондови е постојаниот прилив на средства, со што се обезбедува финансиска стабилност за финансирање на проекти.

Овие три основни финансиски модалитети на финансирање на фондовите за животна средина може да бидат и комбинирани. На пример, доколку револвинг-фондот добие средства за финансирање на конкретна цел која треба да се реализира во определен временски период, тој може да отвори и линија на т.н. згаснувачки фонд. Сепак, при основањето на фондот се бира основен начин на финансиско структурирање и работење затоа што финансиското работење е доволно комплицирано за секој од модалитетите, а комбинираниите модели бараат многу поголема умешност на финансиско управување.

Во однос на изворите на финансирање, фондовите за животна средина може да се финансираат од јавни и приватни извори. Јавните извори подразбираат трансфери од буџетот и приходи од еколошки такси и други надоместоци кои државата пропишува да се плаќаат по разни основи. Покрај нив, може да користат и разни програми за помош од меѓународни организации, како и заеми од билатерални/мултилатерални кредитори. Во однос на приватните извори на средства, фондовите може да примаат донации од корпоративниот свет, како и од физички лица. При основањето на фондовите за животна средина во 1990-тите години беше споменато дека најчесто користен извор на приход за фондовите беше замената „долг за природа“, односно долгот што земјите во развој и помалку развиените земји требаше да го плаќаат на кредиторите, тие го инвестираа во фондови за животна средина. Во ситуација кога постои таков извор на располагање, вообичаено е многу полесно да се основа фонд за заштита на животната средина, меѓутоа тешко е неговото одржување кога ќе згасне изворот на средствата. Во тој контекст, земјите

мора да размислуваат за одржливи и долгорочни решенија.

Инструменти што се користат од страна на фондовите се најчесто грантовите за проекти врз основа на целосно финансирање или кофинансирање и заеми со преференцијални услови. Покрај овие, постојат и многу други финансиски инструменти што ги користат напредните фондови, како што се доделување кредити преку банкарските системи; еквити инвестиции; субвенции за каматните стапки на обврзници итн. Фондовите може да даваат грантови и кредити на други организации (невладини организации, универзитети, граѓански здруженија, компании и др.) кои ќе спроведуваат проекти од областа на заштита на животната средина и одржливиот развој. На тој начин, фондовите може да имаат и функција на едукација и да придонесат за јакнење на граѓанскиот сектор и свеста за животната средина на пошироко ниво.

3.2. Практични примери

Фондовите за животна средина во текот на 1990-тите години се воспоставија во многу земји во развој и земји во транзиција и се сметаа за инструмент кој ќе ја подигне свеста за животната средина и ќе обезбедат целисходно искористување на средствата алоцирани во оваа област. Брзото „ширење“ на фондовите беше резултат на обезбедената првична капитализација во многу земји (преку замената „долг за природа“), која требаше да биде гаранција за нивната финансиска стабилност на подолг рок. Искуството покажа дека фондовите се, всушност, многу покомплексни институции, а не само финансиски инструмент, и дека имаат висок потенцијал да бидат проактивни чинители во креирањето и спроведувањето на политиката за животна средина. Меѓутоа, искористувањето на овој потенцијал се покажа како голем предизвик за многу земји кои имаа главно пасивен однос кон фондовите. Оттаму, многу фондови се затворија. Од друга страна, некои од нив израснаа во столбови на финансирањето на заштитата на животната средина во нивните земји. Покрај што се значаен чинител во системот на управување со јавните финансии, тие генерираат финансии и од други извори, што им обезбедува финансиска стабилност, а воедно им дава широчина во проектното портфолио и им овозможува постигнување на поголеми и поразновидни резултати.

Во продолжение се поместени информации за фондовите за животна средина во Полска, Словенија и Црна Гора. Овие три земји се избрани од различни причини – полскиот систем за финансирање на заштитата на животната средина се смета за еден од најуспешните; Словенија е со слична големина како Република Северна Македонија, а има одлични резултати во однос на заштитата на животната средина, додека Црна Гора е во преговори за членство во ЕУ и воспостави фонд за животна средина во 2020 година, што може да послужи како добро искуство за нас.

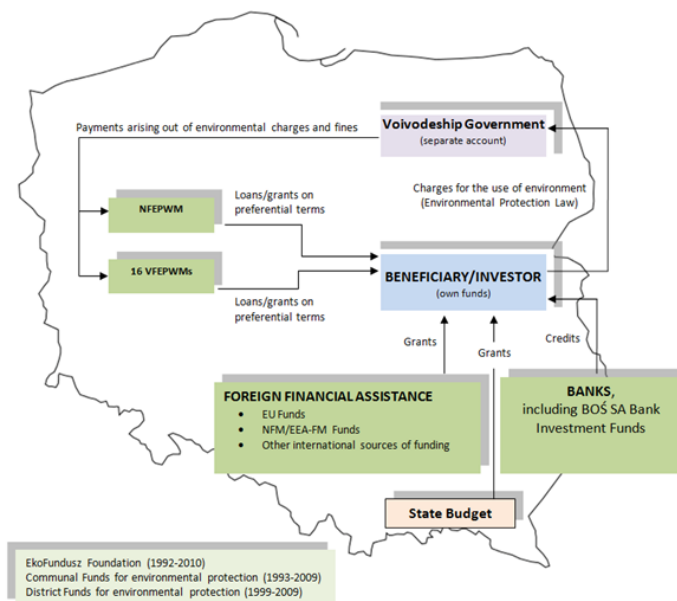
3.2.1. Полска

Системот за финансирање на заштитата на животната средина во Полска е еден од најуспешните системи кој опстојува долго време и покажува одлични резултати. На Слика 1 се прикажани системот и главните извори за финансирање на заштитата на животната средина во Полска.

Тековно, системот го сочинуваат Националниот фонд за заштита на животната средина и управување со водите, 16 регионални фондови со сличен мандат на регионално ниво, а како извори на финансирање се користат еколошките надоместоци и такси, влогови на примателите на средства преку принципот на кофинансирање, средства од програмите на ЕУ и друга странска помош, а значаен дел од системот се и банките. Како дел од системот до 2009 година биле неколку комунални и локални (дистрикт) фондови, а до 2010 година функционирала и фондацијата „Екофонд“.

Слика 1

The system and main sources of financing environmental protection in Poland



Извор: The system of financing of environmental protection in Poland, Climate Change Conference 2013, Warsaw

Системот на фондовите претставува финансиски инструмент и организациска алатка на Министерството за животна средина и ја поддржува имплементацијата на националната политика за животна средина.¹⁷ Преку овој систем се реализира управувањето со јавните финансии за заштита на животната средина во Полска.

Националниот фонд е главната институција во системот на финансирање на проекти во областа на животната средина во Полска, а покрај него постојат и 16 провинциски (регионални) фондови, воспоставени во 1989 година, а со правен легитимитет од 1993 година. Улогата на регионалните фондови е да финансираат активности од регионално значење. Националниот и регионалните фондови се финансираат главно од еколошките такси и надоместоци. Воедно, тие се и овластени национални тела за имплементација на Оперативната програма за инфраструктура и животна средина на ЕУ, а се и партнери при имплементација на проекти (ко)финансирани од многу други програми на ЕУ,¹⁸ од билатералната помош од Норвешка итн.

¹⁷ The system of financing of environmental protection in Poland, Climate Change Conference 2013, Warsaw, p.3.

¹⁸ The system of financing of environmental protection in Poland, Climate Change Conference 2013, Warsaw, p.7.

Националниот фонд за заштита на животната средина и управување со водите на Полска ¹⁹ е основан во 1989 година како резултат на трансформацијата на режимот во земјата, а воедно и како израз на потребата за промени поради исклучително високото ниво на загадување во Полска во 70-тите и 80-тите години. Овој фонд е државен орган во Владата на Полска, со мандат да финансира проекти за мноштво прашања од областа на заштитата на животната средина. Тековните приоритети според кои работи Фондот се: ²⁰

- заштита и одржлив развој на водните ресурси;
- рационално управување со отпадот и заштита на површината на почвата;
- заштита на воздухот;
- заштита на биодиверзитетот и екосистемите.

Според расположливите податоци, во периодот 2009 – 2014, Националниот фонд годишно алоцирал околу 1-1,3 милијарди евра за заштита на животната средина, од кои 50 % се обезбедени од сопствени извори на Фондот, а 50 % од програмите на ЕУ. Со финансиската перспектива на ЕУ 2014 – 2020, плановите на Фондот се националното учество на Полска во финансирањето на заштитата на животната средина да биде 25 %, а Унијата да придонесува со 75 % преку нејзините програми. Нема расположливи податоци во која мера е реализиран овој план, меѓутоа покажува дека ЕУ дава доста можности, а нивното искористување зависи од капацитетот на институциите кои имаат пристап до програмите. Фондот има околу 550 вработени, од кои над 200 инженери, што јасно упатува на неопходноста од соодветен кадар за успешно функционирање на системот. Националниот фонд има многу позитивни резултати во однос на користењето на средства од ЕУ и други странски извори, што ги прави реални и плановите за неговото натамошно работење.

Основите по кои Фондот собира приходи се: такси и казни пропишани во Законот за животна средина, надоместоци за рециклирање на дотраени возила, надоместоци и казни за користење на природата согласно Закон, субвенции од државниот буџет, продавање на определен износ на стакленички гасови, концесии и други финансиски приходи.

Главните инструменти преку кои работи Фондот се: ²¹

- субвенции (грантови);
- заеми со поволни каматни стапки;
- кредити кои ги доделуваат банките од средствата на Фондот;
- субвенции за расходување на дотраени возила;
- субвенции за плаќање на каматите на кредити;
- отпис на побарувања;
- еквити инвестиции;
- субвенции за каматните стапки на обврзници;
- делумна исплата на главницата на заемите.

Овие инструменти покажуваат дека Фондот е многу напреднат во работењето, односно неговото функционирање не се сведува само на давање субвенции (грантови) или кофинансирање на проекти, туку тој развива и кредитно работење (самостојно и преку банкарскиот систем), што бара добри вештини за управување со ризикот, меѓутоа носи долгорочни позитивни ефекти. Фондот главно функционира како револвинг-фонд.

¹⁹ <<https://www.gov.pl/web/nfosisgw-en/strategy>>

²⁰ Ibid.

²¹ The National Fund for Environmental Protection and Water Management as a pillar of funding environmental protection in Poland, 2014, p.9.

Погоре се набројани четирите области кои се дефинирани како тековни приоритети на Фондот, меѓутоа, покрај нив, тој работи и на полето на климатските промени; шумарството; мониторинг во областа на животната средина; превенција во однос на еколошки закани; рударство и геологија; образование за животната средина; стручни анализи и научни истражувања; енергетска ефикасност и обновливи извори на енергија. Неговите активности се во согласност со законската регулатива, при што како најважни закони се издвојуваат Законот за заштита на природата; Законот за води; Законот за геологија и рударство; Закон за јавни набавки и Закон за енергетика, заедно со соодветните подзаконски акти. Полска има добро дефинирана регулатива во областа на заштита на животната средина, меѓутоа исклучително важна е нејзината имплементација.

Како корисници на средствата на Фондот може да се јават фирмите, локалната самоуправа, универзитетите, здравствените организации, невладините организации, јавната администрација и физичките лица. Постапката во поглед на поддршка на проекти се состои од неколку чекори:

- корисниците поднесуваат апликација за (ко)финансирање на проекти;
- оценка на пријавата според дадени критериуми (технички, еколошки и финансиски);
- одлука од управувачкиот или надзорниот одбор;
- склучување на договор;
- имплементација на проектот и
- завршување на проектот.

Фондот се одликува со успешност во работењето, меѓутоа неговото работење е предмет на постојана внатрешна анализа со цел подобрување и надминување на недостатоците. СВОТ-анализата содржана во Стратегијата на Фондот 2012 – 2016 со визија до 2020 година, упатува на следните негови силни страни: ²²

- способност да се создаваат разновидни финансиски инструменти што ги задоволуваат потребите на корисниците;
- висока компетентност на персоналот на Фондот и долгогодишно искуство во поддршка на проекти финансирани од домашни и странски извори;
- активно учество во решавањето на проблемите од областа на животната средина во контекст на правни, финансиски и организациски прашања;
- долгорочно планирање на приходите и расходите, со што се обезбедуваат средства за корисниците и целосна врамнотеженост на проектите;
- институционален капацитет за спроведување проекти финансирани од ЕУ, постигнат како резултат на имплементацијата на финансиските перспективи на ЕУ, како и проекти финансирани од Норвешкиот финансиски механизам и
- отвореност за иновативни решенија.

Во поглед на потребата за подобрување на Фондот, утврдени се следните слаби страни: ²³

- многу различни големини на проектите – голем број мали и трудоинтензивни проекти;
- широка финансиска понуда – премногу приоритетни програми што повлекуваат проблеми при планирањето;

²² <<https://www.gov.pl/web/nfosisigw-en/strategy>>

²³ Ibid.

- недоволен систем на квантификување и регистрирање на еколошките проекти;
- неусовршен процес на работење со корисниците;
- ограничено користење на критериумот кост-бенефит (трошоци – корист);
- неусовршени методи на буџетирање што резултираат во нецелосна имплементација на финансискиот план;
- потреба за подобрување на комуникацијата со корисниците на системот, вклучително и на процедурите за консултација и евалуација на активностите на Фондот од страна на корисниците;
- потреба од зајакнување на процесот за обезбедување на транспарентни, лесни за користење и едноставни процедури за корисниците;
- слабо познавање на целосната понуда на Фондот од страна на корисниците;
- неефикасен пристап кон внатрешните процеси;
- недостаток на интегриран ИТ-систем;
- потреба од подобрување на внатрешната комуникација и соработка;
- многу мала флексибилност во кадровскиот менаџмент;
- потреба од подобрување на системот на управување со ресурси;
- ограничена компетентност во однос на иновативните финансиски инструменти.

Наведените силни и слаби страни покажуваат дека Фондот има комплексна структура и претставува динамичен организам кој постојано треба да се надградува. Слабостите утврдени во Националниот фонд за животна средина и управување со водите на Полска се нормални за една таква голема институција и добро е што постои свест за нив, за да може да се пристапи кон изнаоѓање на решенија за нивно надминување.

На сличен начин како Националниот фонд функционираат и регионалните фондови, со таа разлика што се многу помали, а во поглед на проектите се настојува да се обезбеди кохерентност помеѓу централното и регионалното ниво.

До 2010 година, дел од системот на финансирање на животната средина во Полска беше и непрофитната фондација „Екофонд“. Таа беше основана во 1992 година, со цел да управува со приходите кои земјата ги стекна врз основа на инструментот замена „долг за природа“. Оваа фондација беше една од најуспешните кои беа создадени со овој инструмент. Во 1991 година Полска потпиша договор со Парискиот клуб на кредитори за реструктурирање на нејзиниот надворешен долг, при што половина од долгот на Полска беше отпишан, а дел од остатокот беше договорено постапно да се трансферира во „Екофонд“, до 2010 година, за финансирање проекти за заштита на животната средина. Шест земји кредитори (САД, Франција, Швајцарија, Италија, Норвешка и Шведска) учествуваа во оваа шема. Како резултат на овој инструмент беа обезбедени 571 милион долари, кои постапно се трансферираа во „Екофонд“ до 2010 година, согласно обврските на Полска за целосна отплата на долгот. Иако на годишно ниво оваа сума беше мала во контекст на вкупните вложувања во проекти од областа на животната средина во Полска (2,4 % од вкупните полски вложувања во животната средина во 1995 година), сепак беше значајна, зашто на тој начин беше обезбедено стабилно финансирање на фондацијата од редовен извор.

Според своите карактеристики, фондацијата „Екофонд“ беше создадена како згаснувачки фонд чиј редовен извор на приходи беше планирано да згасне во 2010 година. Во текот на своето работење „Екофонд“ успеа да генерира и многу други приходи и да реализира многу проекти, меѓутоа, согласно планираното, престана со работа во 2010 година. Според оценката на ОЕЦД, фондацијата „Екофонд“ била препознатлива по добро

изработените програми за финансирање на проекти и строгите процедури за управување засновани врз следните критериуми:²⁴

- строга рамка на јасно дефинирани приоритети за заштита на животната средина и критериуми за доделување на проекти;
- јасни барања за апликантите и строго професионален однос со нив;
- јасно дефинирани критериуми за проценка и селекција на проекти, при што се нагласува користа од аспект на животната средина и трошковната ефективност и
- внимателно следење (мониторинг) на проектите за да се обезбеди целисходно трошење на средствата и да се постигнат ефекти за заштита на животната средина.

Овие процедури водат кон објективно, транспарентно и отчетно одлучување. Иако повеќе не постои, корисно е да се спомене фондацијата „Екофонд“, зашто покажува дека со добро управување и јасно поставена структура, успешно може да функционира системот на финансирање на животната средина и кога е составен од повеќе субјекти. Од друга страна, како помала институција, „Екофонд“ може да биде соодветно искуство за помали земји. Поради тековните случувања во светот на големо задолжување на многу земји поради пандемијата со ковид-19, од една страна, и приоритизирањето на климатските промени како клучно прашање на меѓународната сцена, од друга страна, може да се случи повторно да се користи инструментот на замена (овој пат „долг за клима“), имајќи предвид дека амбициозните цели за намалување на емисиите на стакленички гасови чинат многу. Оттаму, добро е да се знае кои можности им стојат на располагање на земјите во поглед на меѓународната поддршка за финансирање на животната средина и за реализирање на зелената агенда.

3.2.2. Словенија

Фондот за животна средина („Екофонд“)²⁵ на Словенија бил воспоставен во 1993 година, како јавна непрофитна организација со почетен капитал од околу 40.000 евра, обезбеден од националниот буџет. Фондот е во целосна сопственост на Република Словенија. Со него управува надзорен одбор составен од 3 члена, кои ги именува Владата на Словенија. Надзорниот одбор има одговорност работењето на Фондот да биде наменско, согласно деловниот и финансискиот план кои Фондот ги усвојува по претходна согласност од Владата. На тој начин е обезбедено непосредно влијание на Владата врз работењето на Фондот.

Фондот има директор, кој преку јавен конкурс и по претходно мислење на надзорниот одбор, го именува и разрешува Владата.

Фондот функционира во тесна соработка со Министерството за животна средина, односно своите програмски цели ги утврдува согласно стратешките документи на Министерството.

Главната цел на Фондот е да го промовира развојот во областа на заштитата на животната средина преку нудење поволни финансиски инструменти – меки заеми и грантови за различни инвестициски проекти за заштита на животната средина. Фондот започнал да работи со т.н. меки заеми, а преку враќањето на главницата и каматите од заемите обезбедувал приходи и функционирал како револвинг-фонд. Оттаму, главниот фокус при доделувањето на заеми од страна на Фондот бил проектите што се одобруваат да бидат финансиски консолидирани и со (по)низок ризик. Од 2008 година наваму,

²⁴ <<https://www.oecd.org/environment/outreach/35156800.pdf>>

²⁵ <<https://www.ekosklad.si/>>

Фондот започнал да дава и грантови за поддршка на инвестициски проекти за заштита за животната средина.

Согласно оперативниот и финансиски план за 2021 година,²⁶ Фондот финансира главно проекти во следните области:

- намалување на емисиите на стакленички и други гасови;
- управување со отпадот;
- заштита и управување на водите и
- енергетска ефикасност.

Покрај главните инструменти што ги користи фондот во своето работење (меките заеми со поволни каматни стапки и грантовите), тој врши финансирање и координација на советодавната енергетска мрежа која дава бесплатни совети за домаќинствата, а воедно финансира и активности за подигнување на свеста во полето на заштитата на животната средина.

Главните извори на финансирање на Фондот се сопствените приходи, кои ги генерира преку пласирање на средствата преку заеми, приходи од определени еколошки давачки (ова е минорен дел од буџетот), меѓутоа добива и годишен трансфер од буџетот на Словенија. Во 2021 година овој трансфер бил во висина од 19 % од планираните расходи на Фондот и преку него се покриваат главно платите на вработените и оперативните трошоци. Вкупниот износ на проектирани расходи на фондот е 57 милиони евра во 2021 година, а од нив околу 40 милиони се планирани за меки заеми и грантови.

Фондот има 48 вработени, а организациската структура се состои од сектор за кредитирање; служба за финансиска обработка на кредитите; сектор за грантови; сектор за општи работи; ИТ-сектор; архива; финансиска служба; сектор за информации.

Карактеристично за Фондот е што има многу апликации за финансирање, па просечното време на процесирање на апликациите е околу 5 месеци. Откога ќе се донесе одлуката за финансирање, средствата се уплаќаат на сметка на корисникот во период од 60 дена.

Како корисници на средства од Фондот може да се јават домаќинствата, приватниот сектор (компаниите), јавниот сектор и граѓанските организации. Фондот има висока стапка на одобрени барања за финансирање благодарение на добро развиените финансиски инструменти што ги користи. Секој инструмент е јасно опишан на веб-страната на Фондот, дадени се сите потребни информации за пополнување на апликацијата, а домаќинствата имаат можност да користат бесплатни совети во областа на енергетската ефикасност, што обезбедува повисока стапка на успешност и кај оваа категорија. Енергетската ефикасност има посебно важно место во активностите на Фондот и преку неговото дејствување се постигнати значајни резултати во Словенија.

Интересно за „Екофонд“ на Словенија е што не е авторизирано тело за имплементација на Оперативните програми за животна средина на ЕУ. Апсорбирањето на средствата од овие програми се врши преку други структури, а Фондот е специјализиран за наведените инструменти и не го проширува значајно опсегот на работа во поглед на инструментите, но се приспособува на потребите да вгради нови подрачја каде што ќе пласира средства.

²⁶ <<https://www.ekosklad.si/informacije/o-skladu/poslovni-nacrt/poslovni-in-financni-nacrt-za-let-2021>>

3.2.3. Црна Гора

Фондот за заштита на животната средина на Црна Гора („Екофонд“) ²⁷ е основан во јуни 2020 година, главно како резултат на напредокот на земјата во преговорите со Европската Унија за полноправно членство, кое бара јасно дефинирана структура за управување со јавните финансии за заштита на животната средина. Основач на фондот е Владата на Црна Гора, а основан е како друштво со ограничена одговорност со основачки капитал од 45.000 евра и 5.000 евра за почеток на неговото функционирање.

Дејноста на „Екофонд“ е финансирање на подготовка, имплементација и развивање на програмите, проектите и други активности во областа на зачувувањето, одржливиото користење, заштитата и унапредувањето на животната средина, енергетската ефикасност и користењето на обновливите извори и на енергијата на национално и локално ниво. За таа цел, Фондот работи на: ²⁸

- спроведување на националните стратешко-плански документи од областа на заштитата на животната средина, одржливиот развој и енергетската ефикасност;
- посредување во врска со финансирањето на заштитата на животната средина, одржливиот развој и енергетската ефикасност преку извори обезбедени од кредити, донации и помош, инструменти, програми и фондови на Европската Унија, Обединетите нации и меѓународните организации итн.;
- водење на база на податоци за програмите, проектите и слични активности во подрачјето на заштита на животната средина и енергетската ефикасност и
- воспоставување и остварување соработка со меѓународните и домашни финансиски институции, правни и физички лица за остварување на активности поврзани со финансирање на заштитата на животната средина, одржливиот развој и енергетската ефикасност.

Извори на финансирање²⁹ на Фондот се средствата од еколошките надоместоци, кредити, донации и помош, програмите на ЕУ, ОН и други меѓународни организации, како и странски вложувања. Еколошките надоместоци кои се влеваат во Фондот се: надоместок за увоз на супстанции кои ја уништуваат озонската обвивка, надоместок за испуштање на загадувачки материи во воздухот и надоместок за создавање и депонирање на опасниот отпад. Овие надоместоци се утврдени според принципот „загадувачот плаќа“.

Орган на управување на Фондот е Одборот на директори, кој го именува Владата на Црна Гора, додека оперативното работење го води извршен директор на Фондот. Структурата на Фондот е поставена преку два сектора – сектор за финансии, планирање и реализација на проекти, и сектор за правни и општи работи. Во првиот сектор работат следните одделенија: одделение за финансии и сметководство; одделение за поддршка, имплементација на мерките и развојни активности; служба за планирање, аплицирање и реализација на проекти и служба за проекти од областа на животната средина. Во вториот сектор се поместени службите за правни работи и службата за човечки ресурси, општи работи и односи со јавноста.

Планирано е Фондот да работи преку распишување на јавни повици на одредени теми. Во текот на 2020 година биле распишани повици за проекти кои придонесуваат за енергетска ефикасност и користење на обновливите извори на енергија; чист и енергетски

27 <<https://www.eko-fond.me/me/o-nama/djelatnost-fonda/>>

28 <<https://www.eko-fond.me/me/o-nama/djelatnost-fonda/>>

29 <<https://www.eko-fond.me/me/o-nama/izvori-finansiranja-i-sredstava-eko-fonda/>>

ефикасен сообраќај и заштита на водите.³⁰ Вкупната вредност на повиците била 500.000 евра, што е сосема солидно имајќи предвид дека Фондот е неодамна воспоставен и потребно е да го развие своето работење. Користените инструменти на првиот повик биле грантови и кофинансирање на инвестициски проекти во дадените области. Во однос на инструментите, Фондот сè уште нема јасно дефинирана определба кои инструменти ќе ги користи, имајќи предвид дека ова е најтешкиот дел од функционирањето на една ваква институција. Имено, во однос на собирањето на средствата може да помогнат државата и странските донатори, меѓутоа во поглед на нивното користење, односно пласирање, одговорноста е на Фондот. Токму поради таа причина – несоодветно користење на средствата – биле затворени многу фондови. Во тој контекст, неопходно е при воспоставувањето на фондот да се решат што е можно поголем дел од прашањата неопходни за негово успешно функционирање.

4. Фонд за животна средина во Република Северна Македонија – можности, механизми и перспективи

4.1. Претходни искуства

Фондот за животна средина не е нов концепт во Република Северна Македонија. Бил воспоставен во 1998 година како орган во Министерството за животна средина, а од август 2000 година требало да функционира како независен фонд со посебен буџет. Неговиот развој технички и финансиски бил поддржан од УСАИД. Бил конципиран да се финансира од два надоместока кои се наплаќаат при осигурувањето на моторни возила и пловни објекти. Имал мандат да доделува грантови за реализација на проекти во областа на заштитата на водата, воздухот, почвата и биодиверзитетот. Целта била воспоставување на Екобанка, односно проширување на инструментите со кои тој ќе работи. Иако било одлучено Фондот да добие статус на независен орган, настанал застој во однос на правното регулирање на статусот и трансферот на сметките. Според извештајот на Државниот завод за ревизија од 2004 година,³¹ статусот на Фондот не бил регулиран и немал отворено засебна сметка во главната книга на трезорот, односно Фондот сè уште ги прибирал и трошел приходите преку своја сметка во деловна банка. Проблемот со сметката бил решен во јануари 2005 година, меѓутоа главната забелешка во ревизорскиот извештај била што Фондот немал донесено интересен акт за регулирање на начинот, постапките и критериумите за трошење на средствата, иако тоа постојано било посочувано како забелешка од Државниот завод за ревизија во последните три години. Исто така, извештајот утврдил ненаменско и незаконско користење на средствата. Во 2005 година Фондот престанал да работи.

Друг фонд кој дејствувал во област што е значајна за животната средина е Фондот за водите, кој функционираше од 1998 до 2010 година. Фондот бил основан со цел заштита на водите, а покрај сопствени оперативни активности имал мандат за доделување средства за проекти кои придонесуваат за заштита на водите. Како извори на средства на Фондот биле определени: надоместокот за водите, надоместокот за заштита на водите од загадување; надоместокот за вадење на песок, чакал и камен; закупнината на државното земјиште дадено под закуп, што во катастарот на недвижности е заведено под „води“; средства од државниот буџет; кредити и други приходи.³² Овој Фонд престана да постои на 1 јануари

30 <<https://www.eko-fond.me/files/documents/1609378467-Godisnji%20program%20raspisivanja%20javnih%20konkursa%202020.pdf>>

31 <<https://dzt.mk/Uploads/Fond%20za%20zivotna%20sredina-2004.pdf>>

32 Закон за водите, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 4/98 од 27.01.1998 – вон сила.

2010.³³ Одлуката за негово затворање беше донесена во јули 2008 година, а упатно е да спомене дека во ноември 2007 година Државниот завод за ревизија во својот конечен извештај од ревизијата на Фондот за води констатира бројни неправилности во неговото работење.³⁴

За жал, искуствата со двата фонда кои дејствувале во областа на животната средина и водите се многу лоши, зашто наместо да се надградуваат, тие се затворени заради ненаменско трошење на средствата. Доколку беа правилно управувани, денес можеа да бидат столб на заштитата на животната средина во државата. Штетата од нивното затворање не е само во тоа што овие инструменти со висок потенцијал за заштита на животната средина се упропастени поради нестручно и неодговорно работење, туку што после нивното затворање државата остана без систем за управување со јавните финансии во областа на животната средина. Состојбата на прибирање средства по основ на еколошки давачки во буџетот и нивното слевање заедно со другите буџетски приходи резултира во нереализиран потенцијал за мерење на ефектите од еколошките давачките преку нивно враќање во циклусот на финансирање на животната средина. Државата инвестира во проекти кои се значајни за заштита на животната средина, меѓутоа тие се главно инфраструктурни инвестиции кои се во нејзина надлежност, додека проектите што треба да ги реализираат домаќинствата, компаниите, граѓанските организации, универзитетите и јавните институции со помош на државата, преку некаков финансиски инструмент или механизам, се многу ретки.

Гледано од денешна перспектива, овие негативни искуства со двата македонски фонда треба да послужат како лекција на што треба да се обрне посебно внимание при избор на инструментите кои би се користеле при воспоставување на систем на управување со јавните финансии. Од претставените теоретски поставки и наодите од практичните искуства, Фондот за животна средина може да биде многу корисен и многу успешен инструмент. Доколку нема институција преку која ќе се канализираат средствата и која ќе има мандат да работи во таа сфера, а што ќе даде и можност за усовршување на кадрите и на инструментите за помош, тогаш е извесно дека не може да се очекува напредок. ***Сегашниот пристап на собирање на еколошките давачки во Република Северна Македонија е пасивен, бидејќи не се работи со расположливите средства, односно тие не се оплодуваат за да создаваат нова вредност.*** Тоа е неповолно од перспектива на двете политики – политиката на управување со јавните финансии не добива највисока вредност за вложувањата (трошоците), а политиката за заштита на животната средина ниту одблизу не добива толку резултати и ефекти колку што би можела да добие со добро управување со средствата.

Понатаму, од примерот на Црна Гора е јасно дека кога процесот на преговори со Унијата ќе напредне, земјата мора да покаже дека има систем за управување со јавните финансии за заштита на животната средина, со оглед на тоа дека по приемот во ЕУ ќе ѝ бидат ставени на располагање фондовите и оперативните програми на Унијата. Секоја земја мора да е подготвена да ги користи, а колку е поголем нејзиниот капацитет толку може да користи повеќе средства. Примерот на Црна Гора јасно покажува дека земјата сè уште ги прави првите чекори во оваа сфера, а при анализата на Фондот јасно се видливи недостатоците. Тоа потврдува дека колку порано ќе се почне со изготвување добар систем за финансирање на заштитата на животната средина, толку е подобро. Во тој контекст, примерите на Полска и Словенија се исклучително успешни.

³³ Закон за водите, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 87/10, чл. 263.
³⁴ <<https://dzt.mk/uploads/2006%20-%20Fond%20za%20vodi%20-%20Vlodo.pdf>>

Двете земји, и Полска и Словенија, покажуваат дека Фондот за животна средина може да биде многу успешна приказна, дури и ако е различно дизајниран и димензиониран. Полскиот фонд има многу широк опсег на активности и голем број вработени, а користи и многу напредни финансиски инструменти. Полска е земја со над 40 милиони жители, па оваа големина и опсег на работење се соодветни, особено што Фондот функционира и како тело за имплементација на оперативната програма за животна средина на ЕУ. Од неговата СВОТ-анализа може да се согледаат елементите на кои треба да се обрне внимание дури и кога се работи за напреден фонд, а секако би биле корисни при воспоставување на нов фонд.

Искусството на Словенија е многу значајно за нашата држава, имајќи предвид дека се работи за земја со слична големина и население. Споредбено, Фондот во Словенија годишно инвестира околу 40 милиони евра во меки заеми и грантови (од вкупниот буџет 57 милиони евра), додека македонските годишни приходи од еколошките надоместоци во 2018 година биле околу 2,8 милиони евра, кои воопшто не се оплодуваат. Суштината на словенечкиот успех е во оплодувањето на капиталот, како и во правилната проценка како Фондот најдобро може да се развива. Словенечките власти процениле дека тој не треба да го проширува работењето со користење на други извори на приходи, туку да се усоврши во тековното работење. Практично, успехот на секој фонд за животна средина е во оплодувањето на капиталот, било преку користење на заемите како главни инструменти било инвестирање на дел од капиталот во инвестициски фондови, еквиити инвестиции и други инструменти.

4.2. Предлог за воспоставување на Фонд за животна средина

Со оглед на немањето систем за управување со јавните финансии за заштита на животната средина во Република Северна Македонија, неговото воспоставување или надградување е повеќе од потребно. Имено, може да се каже дека постои едната страна од овој систем, односно пропишани се доста еколошки надоместоци и приходите од нив главно се собираат и влеваат во буџетот на Република Северна Македонија. Постојат приходи кои одат на посебна сметка на Министерството за животна средина и просторно планирање, како и на сметките на определени институции кои обезбедуваат услуги од областа на заштитата на животната средина, а дел се влеваат и во општинските буџети. Од интерес за оваа анализа се приходите во националниот буџет. Во овој контекст, важно е да се анализираат податоците за приходите, да се утврдат трендовите и причините за нив, со цел да се обезбеди финансиска стабилност на приходната страна. Со цел да може успешно да се управува со приходите, односно тие соодветно да се трошат, но и да се оплодуваат, би било целесходно воспоставувањето на фонд за животна средина. По својата природа, фондот за животна средина треба да е стручно тело кое ќе има капацитет за вршење на активности за финансирање на проекти за заштита на животната средина. Оттаму, доколку е соодветно екипиран и доколку се избераат соодветни инструменти, тој би бил вистинскиот избор за обезбедување напредок во заштитата на животната средина.

Во однос на предизвиците за воспоставување фонд за животна средина, исклучително е важно да се обезбеди политичка волја во земјата. Зелената агенда се споменува во политичките платформи на некои македонски партии, меѓутоа потребни се конкретни активности и заложби, а не само декларативни излагања. Во тој контекст, подигнувањето

на јавната свест за инструментите за заштита на животната средина (посебно на фонд за животна средина) и барањето отчетност за ефектите од трошењето на јавните финансии во оваа сфера, треба да бидат континуирана активност на сите засегнати страни, а особено на граѓанскиот сектор.

Соодветно на особеностите на македонскиот систем на управување со јавните финансии, би било најцелисходно фондот за животна средина да ги има следните карактеристики:

- Да биде основан како фонд со мандат за прашања од поширок опсег од областа на заштитата на животната средина, а годишно да се определуваат приоритети за кои би се наменувале средствата.
- Приоритетите на фондот би се определувале во зависност од стратешките/ програмските определби на креаторите и имплементаторите на политиката за животна средина во земјата, тековниот капацитет на фондот за работа во определено подрачје и познавање на финансиските инструменти, како и други релевантни услови.
- Да се основа со капитал од државата (на пример, почетен капитал од 50.000 евра), со што би се обезбедил непречен почеток на работењето и контрола на државата над работењето на фондот.
- Во однос на правната структура и опсегот на активности, фондот треба да биде независно правно лице со засебна сметка, кое ќе одговара пред Владата на Република Северна Македонија (надзорен одбор именуван од Владата) и тесно ќе соработува со Министерството за животна средина и просторно планирање и со другите релевантни министерства.
- Основни инструменти што ќе ги користи да бидат меките заеми и грантовите. Во тој контекст, фондот може да остварува приходи од камати од заемите. Проширувањето на работењето со други инструменти би требало да следи соодветно на градењето експертиза внатре во фондот.
- Да биде револвинг-фонд во кој би се влевале средствата од еколошките надоместоци кои тековно се уплаќаат во националниот буџет. Предлог е во него да се влеваат:

- надоместоци за користење на природата по различни основи (концесија на води, вадење песок, чакал и камен, собирање на шумски плодови итн.);
- надоместоци за управување со отпадот (индустриски, неиндустриски);
- надоместоци за заштита на животната средина пропишани за пластични производи и амбалажа од пластични маси;
- надоместокот за заштита на животната средина при регистрација на моторни возила и пловни објекти;
- приходи по основ на камати од меки заеми;
- субвенции и трансфери од државата;
- донации.

Предлогот за надоместоците е даден врз основа на природата на давачките, односно вклучени се оние надоместоци кои пропишуваат заштита на животната средина, а не се предмет на дозволи од определен орган (министерство, агенција итн.), не се општински приходи (на пример, надоместоци за користење на фосилни горива итн.) и не се поврзани со престој, паркирање и посета на заштитено подрачје. Имено, надоместоците кои

претставуваат плаќање на определена услуга (на пример, дозвола за производство и увоз на нафтени деривати, дозвола за увоз на супстанции што ја осиромашуваат озонската обвивка, дозвола за увоз на различни производи и супстанции како акумулатори, батерии итн.) не се предложени како приходи на фондот. Се разбира, конкретниот список на надоместоци што би влевале во фондот зависи од важечката листа на давачки во периодот на неговото воспоставување и треба да биде предмет на дополнителни анализи и консултации.

Понатаму, согласно законската регулатива во Република Северна Македонија, глобите се приход на буџетот, односно фондот не би имал приходи по основ на глоби, зашто не би имал ингеренции за нивно изрекување.

Најважниот дел околу воспоставувањето на фондот е неговото екипирање, кое мора да биде направено во транспарентна постапка на избор според квалификации, знаење и заслуги. При спроведување на постапката, добро би било оценувањето на кандидатите да биде направено од страна на независни стручни лица. Воспоставувањето на фондот би можело да се спроведе преку проект кој ќе вклучи и трансфер на знаење од експерти кон вработените (откога ќе се избераат), посебно за финансиските инструменти кои би биле дел од понудата на фондот.

Во однос на инструментите на фондот, грантовите и меките заеми се основните инструменти за кои е неопходно целосно да се оспособат вработените, па дури по извесен временски период би можело да се размислува за нови инструменти. Во контекст на опсегот на работење на Фондот, наведено е дека би било целесходно тој да ги опфаќа сите прашања поврзани со заштитата на животната средина. Ова решение би овозможило подобра контрола на Фондот од страна на основачот, а покрај тоа, во еден субјект може многу полесно да се направи координација на инструментите и подобро да се одговори на барањата за спроведување на политиката за животна средина. Освен тоа, веројатно најсилниот аргумент за воспоставување на еден фонд со широк мандат е тоа што на едно место ќе се влеат приходите од надоместоците и ќе се собере поголем капитал кој ќе може да се оплодува и да овозможи негово растење. Притоа, треба да се напомене дека во мандатот на фондот за животна средина не би биле прашањата од енергетската ефикасност, зашто се планира воспоставување на засебен револвинг-фонд за енергетска ефикасност преку проект кој тековно се спроведува со поддршка на Светска банка.³⁵

Корисници на средствата на фондот би биле правните и физичките лица, универзитетите и граѓанските организации. Постапката за поддршка на проекти би се состоела од неколку чекори: апликација, оценка на пријавата според дадени критериуми (технички, еколошки и финансиски); одлука од управувачкиот или надзорниот одбор; склучување на договор; имплементација на активностите и завршување на проектот.

Фондот би требало да се постави како отворена платформа за соработка со други фондации и проекти, а пред сè, со невладиниот сектор, кој е мошне активен во областа на животната средина во Република Северна Македонија, меѓутоа во сегментирани полиња. Фондот би требало да вклучи и едукативни активности, а врската со граѓанскиот сектор треба да биде двонасочна, односно да се промовира процесот на заемно учење. Мора да се има предвид дека експертизата од областа на животната средина и финансиските инструменти засебно, а уште повеќе како комбинација, не е многу голема во земјата, така што најголемиот предизвик ќе биде да се пронајде и мобилизира постојната експертиза и да се создаде нова. Имајќи ги предвид процесите на „озеленување“ кои очекувано

³⁵ <<https://finance.gov.mk/2021/05/07/%D1%81%D0%BE-465-%D0%BC%D0%B8%D0%BB%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B8-%D0%B5%D0%B2%D1%80%D0%B0-%D0%BE%D0%B4-%D1%81%D0%B2%D0%B5%D1%82%D1%81%D0%BA%D0%B0-%D0%B1%D0%B0%D0%BD%D0%BA%D0%B0-%D0%BF%D0%BE%D0%B3%D0%BE/>>

следуваат во догледно време, добро е да постои едно место (фонд) каде ќе се користат постојните ресурси (како финансиски така и човечки) и ќе се создаваат нови. Тоа е најголемата предност на фондот во однос на т.н. „расцепкано“ управување со јавните финансии во областа на заштитата на животната средина.

5. Одржлив развој преку фонд за животна средина – предизвици наспроти придобивки

Одржливиот развој е најкомплексниот концепт на развој. Тој во себе содржи три димензии, од кои секоја мора засебно да се гради, а притоа да се внимава на нивната поврзаност, зашто само тоа може да обезбеди ефекти на одржливост. Трите димензии на одржливиот развој се економската, социјалната и еколошката. Еколошката димензија, или заштитата на животната средина, е веројатно најскапата, зашто бара многу вложувања од државите, од една страна, а истовремено повлекува високи давачки за приватниот сектор, од друга страна. Честопати е во колизија со економската димензија, а неопходно е да се постигне кохерентност помеѓу нив за да има одржливи резултати.

Целите на одржливиот развој³⁶ се дефинирани од Обединетите нации, а секоја земја треба да настојува што е можно повеќе да се приближи до нивно целосно остварување во даден временски период. Обезбедувањето на финансии за да може успешно да се управува со системот на заштита на животната средина е клучниот проблем на денешницата, како кај земјите во развој така и кај некои развиени земји. Дискусијата за управувањето со јавните финансии за заштита на животната средина со користење на инструментот фонд за животна средина може да се помести и во контекст на одржливиот развој. Тоа би значело ефектите од неговото работење да се мерат преку целите на одржливиот развој. Ова е мошне напреден пристап кој се одвојува од формата и суштината на оперативното работење на Фондот за животна средина, а со фокус на ефектите. Полскиот Фонд за заштита на животната средина во своите слаби страни го има забележано како пречка недоволниот систем на квантификување на еколошките проекти, како и слабото познавање на иновативните екоинструменти. Ова покажува дека дури и кај еден многу успешен фонд постои извесна бариера во однос на усвојувањето на нови концепти, посебно доколку за нив нема доволно информации.

Од искуствата презентирани во анализата, евидентно е дека фондот за животна средина е динамичен механизам кој, заради минимизирање на ризикот, мора да почне со ограничен број на инструменти, а потоа може да расте и да го проширува опсегот на активности. Прашањето во контекст на одржливиот развој е дали тој може да се интегрира во работењето на фондот од почетокот, преку анализа на ефектите од финансираните проекти низ призмата на економскиот, социјалниот и еколошкиот момент. Дobar пример во овој контекст би било субвенционирањето на системи за мониторинг и информирање на производителите на овошје кога треба да извршат прскање на овошните насади со пестициди, со цел тоа да се прави со динамика која би овозможила најмали негативни ефекти врз животната средина. Овие системи функционираат со поставување мрежа за информирање преку која производителите во телефонски пораки редовно добиваат информации од системот за мониторинг, засновани врз научни параметри, за тоа кога е најсоодветно да извршат прскање на овошните дрвја. Праксата од ваквите проекти покажува дека доколку не постои систем на мониторинг и информирање, производителите многу почесто од потребното ги прскаат дрвјата настојувајќи да го намалат ризикот од нивно расипување, а воедно прскањето го вршат и без да водат сметка за временската

³⁶ <<https://sdgs.un.org/goals>>

прогноза, односно често се врши прскање непосредно пред дожд, со што пестицидите директно се слеаат во почвата.

При спроведување на ваквите проекти се постигнуваат ефекти на одржлив развој затоа што се намалува емисијата на штетни состојки во почвата и се добиваат поквалитетни овошки (еколошки ефект), се намалуваат трошоците на производителот за пестициди зашто се оптимализира прскањето (економски ефект), а воедно домаќинството има подобар стандард за живот благодарение на помалите трошоци поврзани со прскањето на овошките (социјален ефект). Ваквите примери се исклучително корисни за да се долови врската помеѓу трите димензии, и тоа, во овој случај, во корист на сите три.

Понатаму, друг пример е субвенционирање на селектирањето/рециклирањето на отпадот од страна на компаниите и домаќинствата и нивно вклучување во т.н. кружна економија. Потребни се вложувања за поставување/купување на соодветни контејнери/канти за селектирање/рециклирање на отпадот, како и инвестиции за градење системи на кружна економија по дејности, меѓутоа со проекти од ваков тип се постигнуваат ефекти на одржлив развој. Поконкретно, се обезбедува почиста животна околина преку свесно управување со отпадот (еколошки ефект), се обезбедува употреба на рециклираниот отпад во економските процеси, со што се постигнува поевтино производство (економски ефект) и се обезбедуваат социјални ефекти преку можностите за вклучување на социјално загрозувани лица во собирањето на отпадот, како и со отворање на работни места за негово рециклирање.

Двата примера многу јасно ја покажуваат оправданоста на финансирање на ваков вид проекти. Оттаму, и постоењето на инструменти (фондови) преку кои ваквите и слични проекти редовно ќе се реализираат, е навистина важно за секое општество. Без системски пристап, со ад хок мерки од страна на некои од владините институции, не може да се смета на поголеми резултати. Ова е уште еден аргумент кој зборува во прилог на фондот за животна средина како корисен механизам во тековните околности кога одржливиот развој е доминантна парадигма во теоријата на развојот, додека во пракса се бараат начини за нејзино вистинско заживување.

Во контекст на одржливиот развој, многу е важно што покрај Обединетите нации (како носители на концептот), многу други меѓународни и билатерални програми за помош го ставаат фокусот на одржливиот развој и согласно на тоа ја одобруваат својата поддршка на заинтересираните страни. Ова нуди исклучителни можности за фондовите за животна средина, иако на прв поглед може да изгледа дека би значело комплицирање на основната дејност на фондот. Согласно примерот посочен погоре, при барањето на средства од меѓународните и билатералните донатори/кредитори, потребно е да се издвојат трите димензии и да се настојува да се пронајдат оние проекти кои најмногу би придонеле за одржливиот развој. Ваквиот пристап бара проактивност од страна на фондот, меѓутоа отвора многу нови извори за финансирање. Тука главен предизвик е капацитетот на човечките ресурси во фондот, кои и се посочени како суштински за успех на овој инструмент.

За капацитетите на фондовите за животна средина може да помогнат меѓународните организации или фондовите да пристапат кон заемно помагање и учење. Тоа е уште една димензија на одржливиот развој која треба да се промовира, односно преку соработка да се креира знаење и стручност, зашто единствено тие можат да ги мултиплицираат ефектите од расположливите финансии за одржлив развој на меѓународно ниво.

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА И ПРЕПОРАКИ

Управувањето со јавните финансии за заштита на животната средина е комплексна задача која подразбира следење на начелата за фискален интегритет, обезбедување стабилност (предвидливост) на приходите, избор на соодветни инструменти за трошење на средствата, како и подготвеност за промени со цел да се постигнат одржливи резултати и високи ефекти од вложувањата (расходите). Посериозни зафати во вклучувањето на концептот на животната средина во системите на јавни финансии во земјите во развој и земјите во транзиција беа изведени во текот на 1990-тите години, кога во голем број земји се воспоставија фондови за животна средина. Некои од тогаш воспоставените фондови се одржаа до денес и претставуваат успешни приказни кои зборуваат во прилог на примената на овој инструмент за управување со јавните финансии во сферата на животната средина. Другите фондови, пак, тие што не опстоија, претставуваат лекции на што треба да се обрне внимание за да не повтори нивниот лош резултат.

Фондовите за животна средина се јавуваат во различни форми, модалитети, правен статус, големина, опсег на дејствување, инструменти на работење итн. Искуствата на фондовите во три различни земји – Полска, Словенија и Црна Гора – покажуваат колку е важно навреме и соодветно да се почне да се работи на ова поле, да се изберат вистинските инструменти и да се направи правилна проценка на вистинското решение според карактеристиките на земјата. Клучот за успехот и растот на еден фонд е оплодувањето на средствата, што само по себе му дава смисла за постоењето преку настојувањето за негова одржливост. Истовремено, овој концепт на работење ги приближува целите на фондот кон целите на проектите за зачувување/одржување на животната средина. Оттаму, воспоставувањето на фондот и неговата оправданост не се поставуваат како прашања, туку фокусот е на тоа како да се направи успешен фонд, зашто овој механизам веќе докажано функционира, но битно е да се создадат претпоставки за тој да се создаде, одржи и да расте.

Искуствата на Република Северна Македонија со Фондот за животна средина и Фондот за води, кои престанаа со работа во 2005 и 2010 година, даваат јасна порака дека човечкиот фактор и лошото управување можат да направат огромна штета. По затворањето на фондовите земјата остана без систем за управување со јавните финансии во оваа сфера, односно еколошките давачки продолжија да се собираат и да се влеваат во националниот буџет, меѓутоа не беа предмет на планирано и организирано управување. Оттаму, повеќе од една деценија земјата нема систем со кој ќе ја унапредува животната средина преку зголемување на ефектите од расположливите средства. Тоа подразбира нереализиран потенцијал како во однос на придобивките од проекти така и во однос на свеста за заштитата на животната средина. А таа може да се подигне само преку организирани и континуирани активности на организации/институции кои се активни чинители во процесот на заштита на животната средина.

Долгогодишното искуство на земјите во развој и земјите во транзиција за дефинирање на соодветна рамка за управување на јавните финансии за заштита на животната средина, од 1990-тите наваму, заедно со кристализирањето на факторите за успех на фондот за животна средина, создаваат многу поповолна околина за да се воспостави систем на управување во јавните финансии кој во себе носи многу помал ризик од неуспех. Сепак, секоја земја има свои карактеристични ризици, а доколку најголем ризик е човечкиот

фактор (соодветни стручњаци), тогаш и управувањето со ризиците е проблематично. Во тој контекст, потребен е соодветен пристап кон ова прашање и негово надминување со вклучување на независна експертска помош.

Согласно постојната состојба во Република Северна Македонија во однос на управувањето со јавните финансии за заштита на животната средина, како и утврдените ризици, а со цел надминување на проблемите, се препорачува воспоставување на фонд за животна средина со следните карактеристики:

- широка рамка за работење што би опфаќала различни прашања од областа на заштита на животната средина;
- статус на засебно правно лице со сопствена сметка, чиј основач ќе биде Владата на Република Северна Македонија;
- револвинг-фонд кој ќе се финансира од дел од надоместоците што се плаќаат по основ на заштитата на животната средина;
- инструменти на работење кои покрај грантови, задолжително ќе вклучуваат и меки заеми;
- избор на раководниот и стручниот кадар на фондот во транспарентна постапка во која ќе се ценат квалификациите, знаењето и искуството;
- острчување на кадарот за користење на инструменти за оплодување на капиталот;
- развивање на едукативни активности за подигнување на свеста за заштита на животната средина;
- соработка со невладиниот сектор и други чинители/засегнати страни во процесот на изготвување и спроведување на политиката за животна средина.

Имајќи предвид дека успехот на фондот за животна средина е условен од правилното димензионирање на неговите активности и соодветното екипирање, би било добро при воспоставувањето на фондот да се користи техничка помош од соодветна институција. Не би требало да се настојува во работењето на фондот од почеток да се интегрира користењето на програмите на ЕУ, затоа што е исклучително битен пристапот на постапност кој обезбедува полесна контрола на работењето на фондот, а воедно создава стручност и квалитет, кои се суштински за неговото растење.

БИБЛИОГРАФИЈА

1. Action Strategy of the National Fund for Environmental Protection and Water Management for 2013–2016 with a view to 2020, Poland
2. Bayon R. (et all), Environmental Funds: Lessons Learned and Future Prospects, IUCN-The World Conservation Union, Economics, Issues 20-01
3. Бүџет на Република Северна Македонија 2020
4. French, Hillary, “Assessing Private Capital Flows to Developing Countries”, State of the World 1998, Worldwatch Institute: Washington, D.C.
5. Global Environment Facility, Experience with Conservation Trust Funds. Evaluation Report #1-99. Washington, D.C., January 1999
6. Global Environment Facility, Building Strategic Focus in a Conservation Trust Fund”, GEF Lessons Notes No. 6, February 1999
7. Helsinki Principles, The coalition of Finance ministers for Climate Action, updated 2020
8. Koscielniak H., Brendzel-Skowera K., Assessment of Ecofund’s Operation in the Aspect of Implementation of Strategies of Sustainable Development, Journal of Health, vol. 14, nr 5, 2010
9. Закон за водите, Службен весник на Република Македонија 4/98
10. Закон за водите, Службен весник на Република Македонија 87/10
11. Закон за животна средина на Република Северна Македонија, Службен весник 53/05; 81/05; 24/07; 159/08; 83/09; 48/10; 124/10; 51/11; 123/12; 93/13; 44/15
12. Закон за управување со пакување и отпад од пакување, Службен весник на Република Северна Македонија 215/21
13. Markowska A, State of Democracy in Poland versus Environmental Protection, Central European Economic Journal, 2021
14. Meyer, C., “Public-Nonprofit Partnerships and North-South Green Finance, Journal of Environment and Development, Vol. 6. No.2., June 1997
15. Nakayashiki K (et all), Hedging financial and environmental risk in portfolios: constructing and evaluating eco-funds, Asian Journal of Management Science and Application, 2017
16. Recommendation of the Council on Good Practices for Public Environmental Expenditure Management, OECD 2006
17. Resor, James P, “Debt For Nature Swaps: A Decade of Experience and New Directions for the Future”, Unasylva (FAO) Vol. 48. Reprinted by WWF-US, 1997
18. St. Petersburg guidelines on environmental funds in the transition to a market economy, OECD, 1995
19. Starke, L., Environmental Funds: The First Five Years, (Commissioned by UNDP/GEF for the Interagency Planning Group on Environmental Funds), New York: Interagency Planning Group. 1995
20. Stein Hansen, Debt for nature swaps — Overview and discussion of key issues, Elsevier B.V., 1989
21. Swapping debt for the environment: The Polish Ecofund, OECD, 1998
22. Tavera, Carmen, Pilar Vasquez, and Ruth Norris (1996), Regional Consultation on National Environmental Funds in Latin America and the Caribbean: Final Report and Profiles of the Environmental Funds. ECOFONDO, in collaboration with IUCN, The Nature Conservancy, World Wildlife Fund, DAMARENA, the Colombian Ministry of Environment, CARDIQUE, the macarthur

Foundation, UNDP, and the C.S. Mott Foundation

23. The National Fund for Environmental Protection and Water Management as a pillar of funding environmental protection in Poland, 2014

24. The system of financing of environmental protection in Poland, Climate Change Conference 2013

25. World Bank Group, Moving Toward Climate Budgeting: Policy Note. Washington, DC, 2014

Веб страници:

1. <https://dzt.mk/> (Државен завод за ревизија на Република Северна Македонија)
2. <https://finance.gov.mk/> (Министерство за финансии на Република Северна Македонија)
3. <https://moerр.gov.mk/> (Министерство за животна средина и просторно планирање на РСМ)
4. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21036> (World Bank Open Knowledge Repository)
5. <https://sdgs.un.org/goals> (United Nations/sustainable development goals)
6. <https://www.cape4financeministry.org/sites/cape/files/inline-files/Explanatory%20Note%20-final.pdf> (Helsinki Principles)
7. <https://www.eko-fond.me/me/o-nama/djelatnost-fonda/> (Екофонд Црна Гора)
8. <https://www.ekosklad.si/> (Екофонд Словенија)
9. <https://www.gov.pl/web/nfosigw-en/strategy> (Национален фонд за заштита и управување со животната средина во Полска)
10. <https://www.oecd.org/environment/green-budgeting/> (Paris Collaborative on Green Budgeting)
11. <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992> (United Nations Conferences on Environment and Sustainable Development)