

# Анализа за воспоставување на **Фонд за животна средина** во Република Северна Македонија

кратка верзија



CIP- Каталогизација во публикација  
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

502.14:336.58.02(497.7)(036)

МОЈСОВСКА, Силвана

Анализа за воспоставување на Фонд за животна средина во Република Северна Македонија :  
(кратка верзија) / [автор Силвана Мојсовска].- Скопје : Еко-свест, 2022.- 20 стр. : табели ; 25 см

Публикацијата е во рамки на проектот: Зајакнување на улогата на граѓанските организации во донесувањето на одлуки преку застапување за воспоставување на Фонд за животна средина

ISBN 978-608-4820-16-1

а) Животна средина-- Фондови-- Воспоставување-- Управување-- Анализи-- Македонија-- Водичи

COBISS.MK-ID 57092357

„Анализа за воспоставување на Фонд за животна средина во Република Северна Македонија“ - кратка верзија

Издавач: Центар за истражување и информирање за животната средина „Еко-свест“ - Скопје

Автори: Проф. Силвана Мојсовска во соработка со „Еко-свест“

Лектура: Виолета Танчева

Уредник: Хелена Андонова

Тираж: 50 примероци

Печати: Пиксел Принт, Скопје

„Материјалот содржан во оваа публикација не е предмет на авторски права.

Тој може да се умножува само за некомерцијални цели,

Оваа публикација е финансиски поддржана од Глобалниот еколошки фонд – Програма за мали грантови во Р. Северна Македонија

„Ставовите искажани во оваа публикација се на авторите. Тие не ги одразуваат гледиштата и мислењата на Глобалниот еколошки фонд или Програма за развој на Обединетите нации.“

**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  
(кратка верзија)**

**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.

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 главно се влеваат 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, заради незаконско работење, повлекоа ситуација државата повеќе од една деценија да нема систем за управување со јавните финансии во оваа сфера. Оваа состојба мора брзо да се промени. Поранешните искуства од двата фонда потребно е да се искористат како лекции при воспоставувањето на нов систем за управување со јавните финансии за заштита на животната средина.

Врз основа на наодите од анализата се препорачува воспоставување на 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 фондот 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..

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

## Содржина

Вовед.....	4
1. Македонија- состојби и проблеми.....	5
2. Концепт на фонд за животна средина.....	12
3. Фонд за животна средина во Република Северна Македонија.....	14
3.1. Претходни искуства .....	14
3.2. Предлог за воспоставување на фонд за животна средина.....	16
ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА И ПРЕПОРАКИ.....	19

## Вовед

Еден од основните предуслови за обезбедување на одржлив систем за заштита на животната средина е обезбедувањето на стабилни финансиски механизми и редовни извори на приходи. Во овој контекст, често користен механизам е воспоставувањето на фонд за заштита на животната средина чија улога е да ги канализира финансиите од различни расположливи извори кон еколошки проекти. Оваа анализа има за цел да ги претстави основните постулати на управувањето со јавните финансии за заштита на животната средина, со фокус на фондот за животна средина. Фондот од првично перцепиран финансиски инструмент прерасна во комплексен механизам за управување со јавните финансии кој може да придонесе за промена на состојбата со животната средина во земјата каде функционира.

## 1. Македонија - состојби и проблеми

Во Законот за животна средина на Република Северна Македонија, 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, Управување со јавните финансии за заштита на животната средина во Република Северна 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”. 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.

Во Табела 1 се претставени еколошките надоместоци што 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 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 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
840-06602	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	Надомест за заштита на природата за влез и посета на заштитено подрачје	0	0	0
840-06735	Надомест за заштита на природата за паркирање во заштитено подрачје	0	0	0
840-06740	Надомест за заштита на природата за посета на посебни објекти во заштитеното подрачје	0	0	0
840-06756	Надомест 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	Надомест 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	Надомест 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	Надомест за концесии за користење на вода за производство на електрична енергија	/	1.262.804	11.551.161
840-07496	Надомест 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
<b>ВКУПНО</b>		<b>564.297.852</b>	<b>170.945.044</b>	<b>289.640.429</b>

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

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 заради што не беа доставени од релевантните институции, евидентно е што приходите во 2018 година се намалиле за повеќе од три пати (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 регулиран во Законот за акцизи (од 2013 година претставува акцизна давачка). Намалувања има и кај други ставки заради менување на законската регулатива (пр. 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 (пр. користење и испуштање на води, концесии за користење за вода за производство на електрична енергија, надомест за итн.).

Понатаму, дел од надоместоците што во 2012 година биле евидентирани како приход во националниот буџет тековно се уплаќаат на други сметки (пр. 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 приходите на општинско ниво. Тоа упатува дека не се следат состојбите во однос на трендовите на јавните приходи за заштита на животната средина, додека 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 година 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 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 оперативно работење. Трансферите на дополнителни средства од кои може да се финансираат проекти за заштита на животната средина се ограничени. Во овие институции скоро и да 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, потпрограми во кои се интегрирани активности од областа на животната средина се:

- Потпрограма за гасификација (Министерство за економија) која има за цел изградба на национален гасоводен систем во Република Северна Македонија што би придонесло 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 речно корито на река Пена – Шипковица, Тетовско (Министерство за животна средина и просторно планирање) во која се предвидени се активности за изградба на потпорен сид на река 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 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 милиони 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 придонесло 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.
- Потпрограмата Водовод и канализација - Визбегово (Министерство за транспорт и врски) 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.
- Потпрограмата Хидросистем Злетовица (Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство) 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.
- Потпрограмата Хидросистем Лисиче (Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство) е 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.

- Потпрограмата за наводнување на јужната долина на Вардар (Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство) 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 зачување 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 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 надолжни со фактот дека **расходите од оваа сфера главно се однесуваат на (по)големи инфраструктурни проекти кои се во суштина надлежност на државата (или 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, уште поважно, мора да биде засновано на 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 се уплатат средствата, тие 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 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 дискутирани погоре.

## 2. Концепт на фонд за животна средина

Не постои единствен или типичен модел на фонд за животна средина. Структурата, пречникот на активности и процедурите варираат според целта за која е креиран фондот, како и условите во земјата каде 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 пречник 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 заштитените подрачја 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 кои 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 креирани како независни тела или да бидат органи во состав на јавната администрација.

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

- 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

(пр. заштита на биодиверзитетот). Карактеристично за овие фондови е што е потребен подолг временски период за преку нив да почнат да се финансираат позначајни проекти, имајќи предвид дека капитализацијата на овие фондови преку донации бара време, а уште подолг временски период е потребен значително да се оплоди 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 кој 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, тие 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 (пр. 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.

Инструменти кои се користат од страна на фондовите се најчесто грантовите за проекти на основа на целосно финансирање или кофинансирање и заеми со преференцијални услови. Покрај овие, постојат и многу други финансиски инструменти кои ги користат напредните фондови, како што се доделување на 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. Фонд за животна средина во Република Северна Македонија

#### 3.1. 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. Развојот на Фондот технички и финансиски бил поддржан од страна на УСАИД. Фондот бил конципиран да се финансира од два надоместоци кои се наплаќаат при осигурувањето на моторните возила и пловни објекти. Мандатот на фондот бил да доделува грантови за реализација на проекти во областа на заштитата на водата, воздухот, почвата и биодиверзитетот. Целта била воспоставување на Еко банка, односно проширување на инструментите со кои ќе работи фондот. 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 за Државниот завод за ревизија од 2004 година, статусот на фондот не бил регулиран и немало отворено засебна сметка на фондот во главната книга на трезорот, односно фондот сèуште 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 било тоа што фондот немал донесено интересен акт за регулирање на начинот, постапките и критериумите за трошење на средствата, иако тоа било посочувано како забелешка од Државниот завод за ревизија три години претходно во континуитет. Исто така, извештајот утврдил ненаменско и незаконско користење на средствата. Во 2005 година фондот престанал да работи.

Друг фонд кој дејствувал во област која е значајна за животната средина е Фондот за водите кој функционираше од 1998 до 2010 година. Фондот бил основан со цел за заштита на водите, а покрај сопствени оперативни активности имал мандат за доделување на 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 Буџетот; кредити и други приходи. Овој фонд престана да постои на 1 јануари 2010. 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.

За жал, искуствата со двата фонда кои дејствувале од 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 упропаствени заради нестручно и неоговорно работење, туку што после нивното затворање државата остана без систем за управување со јавните финансии во областа на животната средина. Состојбата на прибирање на 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, тоа се главно инфраструктурни инвестиции кои се во нејзина надлежност, додека проектите кои 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 обрати посебно внимание при избор на инструментите кои би се користеле при воспоставување на систем на управување со јавните финансии. ***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.

Примерот на Црна Гора покажува 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 нејзиниот капацитет поголем, толку може да користи повеќе средства. Примерите на Полска и Словенија пак, 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, голем број на вработени и многу напредни финансиски инструменти што ги користи. Полска е земја со над 40 милиони жители, па оваа големина и пречник на работење се прикладни, посебно што фондот функционира и како тело за имплементација на оперативната програма за животна средина на ЕУ. Од СВОО анализата на полскиот фонд може да се согледаат елементите на кои треба да се обрати внимание дури и кога се работи за напреден фонд, а секако би биле корисни при воспоставување на нов фонд.

Искуството на Словенија е многу значајно за Република Северна Македонија, 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 фондот 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 или инвестирање на дел од капиталот во инвестициски фондови, еквити инвестиции и други инструменти.

## 3.2. Предлог за воспоставување на фонд за животна средина

**Со оглед на отсуството на 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 буџетот на национално ниво. Со цел да може успешно да се управува со приходите, односно тие соодветно да се трошат, но и да се оплодуваат, би било целисходно 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 на финансирање на проекти за заштита на животната средина. Оттаму, доколку е соодветно екипиран и се избераат соодветни инструменти, фондот би бил вистинскиот избор за обезбедување на напредок во однос на заштитата на животната средина.

Во однос на предизвиците во контекст на воспоставувањето на 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 на отчетност во поглед на ефектите од трошењето на јавните финансии во оваа сфера треба да бидат континуирана активност на сите засегнати страни, посебно 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 каде би се пласирале 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 (пр. 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 пречникот 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 другите релевантни министерства.
- Основни инструменти кои ќе ги користи фондот 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 каде би се влевале средствата од еколошките надоместоци кои тековно се уплаќаат во националниот буџет. Предлог е во фондот 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 (пр. 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 (пр. 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, конкретната листа на надоместоци кои 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 интеренции 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, би било добро 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 целисходно 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. Покрај тоа, веројатно најсилниот аргумент во контекст на 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 растење на фондот. 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.

Корисници на средствата на фондот би биле правните и физичките лица, универзитетите и граѓанските организации. Постапката во поглед на 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 доста 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 взаемно 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 следат 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.

## 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 на 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). Фондовите за животна средина се јавуваат во различни форми, модалитети, правен статус, големина, пречник на дејствување, инструменти на работење, итн. Клучот за успехот и растот на еден фонд е оплодувањето на средствата, што само по себе му дава смисла на постоењето на фондот 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.

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. После 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 државата нема систем со кој ќе ја унапредува животната средина преку зголемување на ефектите од расположивите средства. Тоа подразбира нереализиран потенцијал како во однос на придобивките од проекти, така и во однос на свеста за заштитата на животната средина која може да се подигне само преку организирани и континуирани активности на организации/институции кои се активни чинители во процесот на заштита на животната средина.

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

- широк пречник за работење кој би опфаќал 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 креирање и имплементирање 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 фондот да расте.



