ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

СТРАТЕШКО УПРАВУВАЊЕ СО ЖИВОТНАТА СРЕДИНА НА ЛОКАЛНО НИВО

ЗАЕДНО ЗА КЛИМАТСКА АКЦИЈА

Еко свест

МЗМП

CNVP
Building a Greener Economic Environment

ДОКУМЕНТ ЗА ЈАВНИ ПОЛИТИКИ

СТРАТЕШКО УПРАВУВАЊЕ СО ЖИВОТНАТА СРЕДИНА НА ЛОКАЛНО НИВО

Издавач
Македонско здружение на млади правници

Автор
Бојан Трпевски

Проект
Граѓанските организации во акција за климатските промени

Спроведувачи
Проектот го спроведува Центарот за истражување и информирање на животната средина Еко-Свест во соработка со Македонското здружение на млади правници - МЗПМ и Организацијата за поврзување на природни вредности и луѓе – ЦНВП

Лектура
Елеонора Стојкоска-Попетревска

Графички дизајн
Харис Муриќ

Скопје, 2023

Sweden Sverige

Оваа анализа е подготвена во рамките на проектот „Граѓанските организации во акција за климата", поддржан од Шведската меѓународна агенција за развојна соработка – СИДА. Изразените ставови и мислења се на авторите на оваа анализа и нужно не ги одразуваат ставовите и мислењата на донаторот и на владата на Шведска.

СОДРЖИНА

КРАТЕНКИ 1

ВОВЕД 2

МЕТОДОЛОГИЈА 2

ЛОКАЛЕН ЕКОЛОШКИ АКЦИОНЕН ПЛАН ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА 3

СПРОВЕДУВАЊЕ НА ДОНЕСУВАЊЕТО НА ЛЕАП 4

ЗАКЛУЧОЦИ 10

ПРЕПОРАКИ 11

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

ЗЖС	Закон за животната средина
ЛЕАП	Локален акционен план за животна средина
МЖСПП	Министерство за животна средина и просторно планирање
НАП	Национален акциски план за животна средина
РМ	Република Македонија
РСМ	Република Северна Македонија

ВОВЕД

Животната средина го опфаќа просторот во кој сите живи организми, вклучувајќи го и човекот, живеат и опстојуваат. Секоја активност на човекот влијае на состојбата во животната средина и на другите екосистеми и организми (растенија, животни, инсекти итн.). Оттука, наша задача е негативното влијание врз животната средина како резултат на нашите активности да се сведе на минимум.

Организирањето на луѓето во општества подразбира и предавање на суверенитетот на државата, која како општествен конструкт има обврска да се грижи за рационално искористување и управување со природните богатства и воспоставува правила и стандарди за минимизирање на загадувањето на животната средина.

Законот за животната средина ги утврдува локалните еколошки акциони планови за животна средина како механизам за стратешко и екстензивно планирање и управување со животната средина на локално ниво.

Македонското здружение на млади правници претходно го анализираше управувањето со животната средина и климатските промени на централно ниво, па овој документ се надоврзува на наодите од истиот,[1] но и на други документи изготвени претходно во оваа област.[2]

МЕТОДОЛОГИЈА

Документот има цел да ги постигне следните истражувачки цели:

• **Да се идентификува степенот на спроведување на законодавството за долгорочно управување со животната средина на локално ниво од формален и суштински аспект;**
• **Да се идентификуваат недостатоците во спроведување на законодавството.**

Методолошкиот пристап при изработката на документот вклучува примена на следните истражувачки методи:

• **Канцелариско истражување** – консултирање на националното релевантно право поврзано со воспоставување долгорочно управување со животната средина и климатските промени;
• **Барања за слободен пристап до информации од јавен карактер** – користење на алатката за слободен пристап до информации од јавен карактер со цел да се приберат релевантни информации.

Документот го опфаќа периодот од 2016 година заклучно со март 2023 година.

[1] Стратешко управување со животната средина и климатските промени на централно ниво, Македонско здружение на млади правници, 2023 година

[2] Технички извештај бр. 5 – Ревизија на ЛЕАП-и, достапен на: https://www.moepp.gov.mk/wp-content/uploads/2018/03/ENV_Technical_Report_No5_ReviewofLEAPs_30.06.16.pdf

ЛОКАЛЕН ЕКОЛОШКИ АКЦИОНЕН ПЛАН ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА

Локалните акциони планови за животна средина се регулирани со членовите 60-62 и членот 64 од Законот за животната средина.[3]

Советите на општините, на Градот Скопје и на општините во градот Скопје донесуваат ЛЕАП со временска важност од 6 години, кои се обновуваат во случаи на променети околности. Основа за ЛЕАП е Националниот акционен план за животна средина и се изработува согласно методологијата донесена од МЖСПП. Советите формираат тела раководени од градоначалниците за: 1) следење на имплементацијата на ЛЕАП, 2) предложување промени во ЛЕАП и 3) известување на МЖСПП на годишно ниво за следење на спроведувањето на ЛЕАП и предложените промени.

Секој ЛЕАП треба да содржи среднорочни и долгорочни мерки и активности за заштита на животната средина и здравјето на луѓето, од интерес и во надлежност на општината, на Градот Скопје и општините во градот Скопје, а особено за:

1. **заштита на воздухот од загадување и за подобрување на квалитетот на воздухот;**
2. **снабдување со квалитетна вода за пиење во доволни количини;**
3. **заштита на водите од загадување, пречистување на отпадните води, прогресивно намалување на штетните испуштања и постепено елиминирање на емисиите на опасни супстанции во водите и за ублажување на последиците од штетното дејство на водите и од недостигот на вода;**
4. **управување со отпад;**
5. **заштита од бучава и вибрации настанати како резултат на стопанските и на другите дејности и активности;**
6. **урбан развој и просторно планирање;**
7. **развој на локалниот јавен транспорт и сообраќајот на подрачјето;**
8. **зголемување на енергетската ефикасност;**
9. **развој на еколошко-културниот туризам и неговото влијание врз животната средина;**
10. **заштита на биодиверзитетот;**
11. **управување и користење на природните богатства;**
12. **подигање на јавната свест и развој на образованието за заштита и унапредување на животната средина;**
13. **последиците од економскиот развој врз животната средина;**
14. **надлежните субјекти за спроведување на одделните елементи на планот.**

[3] Закон за животната средина („Службен весник на РМ" бр. 53/2005; 81/2005; 24/2007; 159/2008; 83/2009; 48/2010; 124/2010; 51/2011; 123/2012; 93/2013; 187/2013; 42/2014; 44/2015; 129/2015; 192/2015; 39/2016 и 99/2018 и „Службен весник на РСМ" бр. 89/2022 и 171/2022)

СПРОВЕДУВАЊЕ НА ДОНЕСУВАЊЕТО НА ЛЕАП

Преку семафор на усогласеност, оваа глава ќе даде податоци за степенот на спроведување на македонското законодавство во однос на донесувањето на ЛЕАП и следењето на неговата примена. Оценувањето на документите се врши преку следните критериуми:

1. ЛЕАП има соодветно временско важење
   a. Времетраењето на ЛЕАП одговара на законската определеност
   b. Општината има донесено ЛЕАП за времетраењето на целиот истражуван период

2. Содржината на ЛЕАП одговара на законската уреденост
   a. ЛЕАП во целост ги опфаќа темите утврдени во законот
   b. ЛЕАП содржи среднорочни и долгорочни мерки

Истите критериуми се применуваат и во однос на другите аспекти.

ЛОКАЛНИ АКЦИОНИ ПЛАНОВИ ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА

Општина[4]	Донесен	Изменет	Формирано тело	Извештаи	Забелешка
Кривогаштани					
Зелениково					
Зрновци					
Конче					
Бутел					
Демир Хисар					
Маврово и Ростуша					Општината има Стратегија за климатски промени 2015-2025.
Боговиње					
Градско					
Свети Николе					
Битола					ЛЕАП се однесува за периодот 2016-2021. Општината нема донесено ЛЕАП-и со временска важност за целиот истражуван период; Во ЛЕАП 2016-2021 во делот „Оцена на состојбата со животната средина“ не се анализирани сите сектори од членот 64 од ЗЖС, а во делот „План за спроведување и план за набљудување и оценување на спроведувањето на ЛЕАП“ се содржани среднорочни и долгорочни мерки, но нема мерки за сите области од членот 64 од ЗЖС.
Старо Нагоричане					

[4] Општините: Дебар, Демир Капија, Кратово, Крушево, Неготино, Струмица, Штип, Арачиново, Василево, Долнени, Липково, Лозово, Росоман, Студеничани, Гази Баба, Ѓорче Петров и Сарај не одговорија на доставените барања за пристап до информации од јавен карактер.

Општина	Донесен	Изменет	Формирано тело	Извештаи	Забелешка
Богданци					Општината нема донесено ЛЕАП-и со временска важноста за целиот истражуван период (општината има ЛЕАП само за периодот 2019-2025); ЛЕАП 2019-2025 се однесува за период од 7 години и не е во согласност со временската важност од членот 60 од ЗЖС, во делот „Извештај од оцена на состојбата со животната средина во Општина Богданци" не се анализирани сите сектори од членот 64 од ЗЖС, во делот „План за спроведување и план за набљудување и оценување на спроведувањето на ЛЕАП" не се застапени мерки за сите области од членот 64 од ЗЖС, а дополнително предвидените мерки не се временски ограничени. Иако ЛЕАП се однесува за периодот 2019-2025, првиот извештај за спроведување е за 2021 година. Извештајот во најголем дел содржи информации за реконструирани/изградени улици, иако за тоа не е предвидена мерка во Планот за спроведување на ЛЕАП.
Гостивар					
Дебрца					Општината нема донесено ЛЕАП-и со временска важноста за целиот истражуван период (општината има ЛЕАП само за периодот 2019-2025); ЛЕАП 2019-2025 се однесува за период од 7 години и не е во согласност со временската важност од членот 60 од ЗЖС, во делот „Оцена на состојбата со животната средина" не се анализирани сите сектори од членот 64 од ЗЖС, а во делот „План за спроведување и набљудување и оценување на спроведувањето на ЛЕАП" не се содржани среднорочни мерки на што упатува членот 64 од ЗЖС и не се застапени мерки за сите области од членот 64 од ЗЖС.
Јегуновце					
Илинден					
Сопиште					
Пласница					
Кичево					
Велес					
Аеродром					Од формален аспект, општината има важечки ЛЕАП-и во истражуваниот период. ЛЕАП 2009-2016 се однесува за период од 8 години, а ЛЕАП 2017-2023 се однесува за период од 7 години, па двата ЛЕАП-и не се во согласност со временската важност од членот 60 од ЗЖС; Во ЛЕАП 2009-2016 во делот „Оцена на состојбата со животната средина" се анализирани речиси сите области од член 64 од ЗЖС, но во ЛЕАП 2017-2023 се анализирани помалку области во однос на претходниот ЛЕАП; Во ЛЕАП 2009-2016 во делот „План за спроведување на ЛЕАП" со содржани среднорочни и долгорочни мерки за речиси сите области од членот 64 од ЗЖС, но во сродниот дел на ЛЕАП 2017-2023 не се содржани мерки за сите области од членот 64 од ЗЖС и единствено се содржани долгорочни мерки. Генерален заклучок е дека ЛЕАП 2017-2023 има понизок квалитет во однос на ЛЕАП 2009-2016. Општината го изменила ЛЕАП 2017-2023 во 2022 година. Општината ќе започне со изготвување нов ЛЕАП, па ќе подготви сумарен извештај за спроведувањето на тековниот, но поради тоа што не е формирано тело за следење на спроведувањето, основано може да се постави прашањето за квалитетот и точноста на сумарниот извештај.

Општина	Донесен	Изменет	Формирано тело	Извештаи	Забелешка
Виница					
Чешиново-Облешево					Општината нема донесено ЛЕАП-и со временска важноста за целиот истражуван период (општината има ЛЕАП само за периодот 2010-2016); ЛЕАП 2010-2016 се однесува за период од 7 години и не е во согласност со временската важност од членот 60 од ЗЖС, во делот „Оценка на состојбата со животната средина" не се анализирани сите сектори од членот 64 од ЗЖС, во делот „План за спроведување на ЛЕАП" се содржани среднорочни и долгорочни мерки, но не за сите области од членот 64 од ЗЖС. Карактеристично е што во делот „План за спроведување на ЛЕАП" временската рамка за спроведување на некои мерки започнува пред временскиот период за кој ЛЕАП е во важност.
Могила					
Македонски Брод					
Кавадарци					Општината нема донесено ЛЕАП-и со временска важноста за целиот истражуван период (општината има ЛЕАП само за периодот 2022-2028); ЛЕАП 2022-2028 се однесува за период од 7 години и не е во согласност со временската важност од членот 60 од ЗЖС, во него не се анализирани сите сектори од членот 64 од ЗЖС, а во делот „План за спроведување на ЛЕАП за општина Кавадарци и план за набљудување и оценување на спроведувањето на акциониот план" се содржани мерки за речиси сите области од членот 64 од ЗЖС, но застапени се единствено долгорочни мерки, а не и среднорочни мерки.
Делчево					
Кочани					
Центар					Општината има ЛЕАП-и со временска важност за целиот истражуван период (ЛЕАП 2013-2018 и ЛЕАП 2019-2025); ЛЕАП 2019-2025 се однесува за период од 7 години и не е во согласност со временската важност од членот 60 од ЗЖС; Во ЛЕАП 2013-2018 не се анализирани сите сектори од членот 64 од ЗЖС, додека во ЛЕАП 2019-2025 во делот „Оценка на состојба со животната средина и идентификација на проблемите" се анализирани речиси сите области од членот 64 од ЗЖС; Во ЛЕАП 2013-2018 во „План за спроведување на ЛЕАП" има среднорочни и долгорочни мерки, но не за сите области од членот 64 од ЗЖС, а временската рамка за реализација на мерките е поставена 1 година пред периодот за кој е донесен ЛЕАП, додека во ЛЕАП 2019-2025 во делот „План за спроведување на ЛЕАП и мониторинг план" има среднорочни и долгорочни мерки, но не за сите области од членот 64 од ЗЖС. Општината имала објавено повик за формирање тело за следење на спроведувањето на ЛЕАП 2019-2025, но поради ковид-19, не се формирало. Во моментот општината повторно има активен повик за формирање тело за следење на спроведувањето на ЛЕАП.
Босилово					ЛЕАП се однесува за периодот 2016-2020 и не е изработен согласно временското важење од членот 60 од ЗЖС; Општината нема донесено ЛЕАП-и со временска важност за целиот истражуван период; Во ЛЕАП 2016-2020 во делот „Извештај од процената на состојбата со животната средина во општина Босилово" не се анализирани сите сектори од членот 64 од ЗЖС, а во делот „План за спроведување на ЛЕАП" се содржани среднорочни и долгорочни мерки, но нема мерки за сите области од членот 64 од ЗЖС.

Општина	Донесен	Изменет	Формирано тело	Извештаи	Забелешка
Пехчево					
Карбинци					
Врапчиште					
Желино					
Центар Жупа					
Теарце					
Прилеп					
Гевгелија					
Карпош					Општината нема донесено ЛЕАП-и со временска важноста за целиот истражуван период (општината има ЛЕАП само за периодот 2019-2026); Во делот „План за спроведување и план за набљудување и оценување на спроведувањето на ЛЕАП" не се содржани мерки за сите области од членот 64 од ЗЖС (би можело да се издвои како позитивно што во планот се наоѓаат мерки насловени како „климатски промени"). Би можело да се каже дека се содржани единствено среднорочни мерки, но карактеристично е што временскиот рок за реализација на сите мерки е 2016-2021, односно 3 години пред отпочнување со важност на конкретниот ЛЕАП. Општината формирала тело за следење во 2019 година, а поради мерките за ограничување на физичкото присуство на работните места на службениците, не се подготвени и доставени едногодишни извештаи, туку се планира еден сумарен извештај за целиот ЛЕАП.
Град Скопје					Општината нема ЛЕАП за периодот од 2017 до 2019 (ЛЕАП 2 за период 2010-2016 и ЛЕАП 3 за период 2020-2026); Двата ЛЕАП-и се донесени за временски период од 7 години и не се во согласност со временската важност воспоставена со членот 60 од ЗЖС; Во ЛЕАП 2 и ЛЕАП 3 се анализирани речиси сите области од членот 64 од ЗЖС (како позитивно би можело да се издвои тоа што ЛЕАП 3 содржи посебна тематска област „климатски промени"); Во ЛЕАП 2 се содржани среднорочни и долгорочни мерки, но не за сите области од членот 64 од ЗЖС, додека во ЛЕАП 3 се содржани среднорочни и долгорочни мерки за сите области од членот 64 од ЗЖС (позитивно се издвојува раслојување на некои области на повеќе подобласти како, на пример, јонизирачно зрачење и слично, а се истакнува и поглавјето за мерки за климатски промени). Генерален заклучок е дека ЛЕАП 3 е со повисок квалитет во однос на ЛЕАП 2. Општината има организиран систем на следење (тимски градски сектори со надлежности од области на ЛЕАП, кои доставуваат податоци до Секторот за заштита на животната средина), но произлегува дека не е формирано тело согласно членот 60 од ЗЖС. Од одговорот на општината може да се заклучи дека вработените не се запознаени дека доставувањето едногодишни извештаи до МЖСПП е законска обврска, која не зависи од тоа дали Министерството ќе го побара тоа од општината или не.
Крива Паланка					

Општина	Донесен	Изменет	Формирано тело	Извештаи	Забелешка
Ресен					Општината нема донесено ЛЕАП-и со временска важноста за целиот истражуван период (општината има ЛЕАП за периодот 2017-2022); Во ЛЕАП 2017-2022 не се анализирани сите сектори од членот 64 од ЗЖС, во делот „План за спроведување на ЛЕАП“ се содржани краткорочни, среднорочни и долгорочни мерки, но не за сите области од членот 64 од ЗЖС. Секторот за животна средина е одговорен за спроведување на мерките од ЛЕАП, но општината го нема формирано телото од членот 60 од ЗЖС.
Ранковце					
Кисела Вода					Општината има ЛЕАП-и за целиот истражуван период (ЛЕАП 2016-2021 и ЛЕАП 2022-2028), но вториот ЛЕАП не е во согласност со времетраењето пропишано во членот 60 од ЗЖС; Во ЛЕАП 2016-2021 не се анализирани сите области од членот 64 од ЗЖС, но во ЛЕАП 2022-2028 се анализирани сите области од членот 64 од ЗЖС; Во ЛЕАП 2016-2021 не се содржани мерки за сите области од членот 64 од ЗЖС и не е утврден временски рок за нивна реализација, па не може да се утврди со точност дали се работи за среднорочни или долгорочни мерки, додека во ЛЕАП 2022-2028 се содржани мерки за сите области од членот 64 од ЗЖС, но планот има само долгорочни мерки. Општината е во постапка на формирање на телото за следење од членот 60 од ЗЖС.
Дојран					
Чаир					
Шуто Оризари					
Петровец					
Валандово					
Пробиштип					
Ново Село					
Куманово					Општината нема донесено ЛЕАП-и со временска важноста за целиот истражуван период (општината има ЛЕАП само за периодот 2022-2028); ЛЕАП 2022-2028 се однесува за период од 7 години и не е во согласност со временската важност од членот 60 од ЗЖС, анализирани се речиси сите сектори од членот 64 од ЗЖС (како позитивен пример се истакнува поглавјето за „климатски промени и родова еднаквост“), во делот „План за спроведување на ЛЕАП за општина Куманово и план за набљудување и оценување на спроведувањето на акциониот план“ не се содржани мерки за сите области од членот 64 од ЗЖС и застапени се единствено долгорочни мерки, а не и среднорочни мерки. Општината планира да формира тело за следење од членот 60 од ЗЖС во текот на април-мај 2023 година.
Чашка					
Македонска Каменица					

Општина	Донесен	Изменет	Формирано тело	Извештаи	Забелешка
Радовиш					Во одговорот од општината е посочено дека е усвоена Зелена агенда 2019-2029, во која се содржани сите анализи, параметри, активности, цели и задачи што се опфатени со ЛЕАП. Зелената агенда како стратешки документ не е регулирана со македонското законодавство, па поради тоа се смета дека воопшто не е донесен ЛЕАП согласно ЗЖС. Анализираниот документ се однесува за 11 години и не е во согласност со времетраењето од членот 60 од ЗЖС; Документот не ги анализира сите области од членот 64 од ЗЖС; Документот содржи определени мерки, но не се содржани мерки за сите области од членот 64 од ЗЖС, ниту се временски ограничени, па не може да се процени дали се работи за среднорочни или долгорочни мерки.
Струга					
Брвеница					
Берово					
Новаци					
Вевчани					
Тетово					
Чучер Сандево					
Охрид					Општината има ЛЕАП-и за целиот истражуван период (ЛЕАП 2012-2018 и ЛЕАП 2019-2025), но двата ЛЕАП-и не се во согласност со времетраењето пропишано во членот 60 од ЗЖС; Во ЛЕАП 2012-2018 и ЛЕАП 2019-2025 се анализирани најголем дел од секторите од членот 64 од ЗЖС, но не во целост. Во двата ЛЕАП-и се содржани среднорочни и долгорочни мерки за секторите кои се анализирани во ЛЕАП. Општината формирала тело за следење од членот 60 од ЗЖС во август 2022 година и изработила извештај за периодот 2019-2022 година кој одговара на содржината на мерките во ЛЕАП 2019-2025.

ЗАКЛУЧОЦИ

МЖСПП нема донесено методологија за изработка на ЛЕАП, предвидена со членот 61 став 3 од ЗЖС.

Во голем дел се повторуваат истите состојби утврдени во Техничкиот извештај за ревизија на ЛЕАП-и од 2015 година.

Само 21,88 % од општините во државата имаат барем еден важечки ЛЕАП во периодот 2016-2023, но само 6,25 % од општините имале важечки ЛЕАП-и во целиот период 2016-2023 година.

Сите разгледувани ЛЕАП-и имаат определени недостатоци (несоодветно времетраење, во содржината не се претставени анализи за сите области од ЗЖС, не се содржани мерки за сите области од ЗЖС, не се содржани и среднорочни и долгорочни мерки и слично).

Само 3,125 % од општините имаат изготвено барем еден извештај за спроведувањето на ЛЕАП.

Тело за следење на спроведувањето на ЛЕАП имаат формирано 6,25 % од општините.

Иако основата за ЛЕАП треба да биде НАП, важноста на последниот НАП истекла уште во 2012 и не е донесен нов, а во 2014-2020 опстојувала Стратегијата за животна средина и климатски промени.[5] Ваквата состојба создава дополнителни нејаснотии во системот за управување со животната средина на централно и локално ниво.

За поздравување е Стратегијата за климатски промени што Општина Маврово и Ростуша ја наведе во одговорот на барањето за пристап до информации од јавен карактер, но истовремено се поставува прашањето дали усвојувањето ваков документ има суштествено значење за управувањето со животната средина и климатските промени поради тоа што не е законски регулирана основата за неговото изработување, ниту неговата цел, содржина, начин на следење, известување ниту последиците од неговото недонесување/неспроведување.

[5] Стратешко управување со животната средина и климатските промени на централно ниво, Македонско здружение на млади правници, 2023 година

ПРЕПОРАКИ

- Иако општините во ЛЕАП наведуваат дека ги следат законските текстови и/или други документи[6], потребно е МЖСПП да ја донесе методологијата од членот 61 став 3 од Законот за животната средина за стандардизација и воедначеност при изработката на ЛЕАП.

- Потребна е подлабока анализа за причините зошто се јавуваат погоре опишаните состојби (човечки капацитети, финансиски средства и слично).

- Фокусот на општините би требало да биде изготвување, спроведување и следење на спроведувањето на документите што се законски уредени и задолжителни.

- Можеби би требало да се размисли за изменување на ЗЖС поради тоа што општините во своите одговори велат дека следењето на спроведувањето на ЛЕАП го врши општинската администрација, а не телото од членот 60 од ЗЖС.

[6] Речиси сите општини што имаат барем еден важечки ЛЕАП навеле дека ја следеле Методологијата за изработка на ЛЕАП во рамките на Водичот за општини, кој го изработил Регионалниот центар за животна средина во 2007 година