FOUNDATION ФОНДАЦИЈА
OPEN ОТВОРЕНО
SOCIETY ОПШТЕСТВО
MACEDONIA МАКЕДОНИЈА

МЗМП

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ КАПАЦИТЕТИ НА СЕКТОРОТ ЗА ВОДИ ЗА УПРАВУВАЊЕ И ЗАШТИТА НА ВОДИТЕ

Документ за јавни политики

Скопје, 2022

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ КАПАЦИТЕТИ
НА СЕКТОРОТ ЗА ВОДИ ЗА УПРАВУВАЊЕ И ЗАШТИТА НА ВОДИТЕ

Документ за јавни политики

Скопје, 2022

Наслов: ИНСТИТУЦИОНАЛНИ КАПАЦИТЕТИ НА СЕКТОРОТ ЗА ВОДИ
за управување и заштита на водите

Автор: Бојан Трпевски

Издавач: Македонско здружение на млади правници

Графичко уредување: Бригада дизајн

Проектот „Акција за унапредена правна и институционална заштита на водите" е финансиран од Фондацијата Отворено општество – Македонија.

Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество - Македонија

СОДРЖИНА

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ	4
ВОВЕД	5
МЕТОДОЛОГИЈА	6
ОРГАНИЗАЦИЈА НА ДРЖАВНАТА УПРАВА ЗА ЗАШТИТА НА ВОДИТЕ	7
ПРЕДИЗВИЦИ ПОВРЗАНИ СО ИНСТИТУЦИОНАЛНИТЕ КАПАЦИТЕТИ ЗА ЗАШТИТА НА ВОДИТЕ	9
Извештаи на Европската комисија за напредокот на Северна Македонија	9
Извештаи на Државниот завод за ревизија	9
АНКЕТНО ИСТРАЖУВАЊЕ СО ВРАБОТЕНИ ВО МИНИСТЕРСТВОТО ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА И ПРОСТОРНО ПЛАНРИАЊЕ	11
ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ	13

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

ДЗР	Државен завод за ревизија
ЕК	Европска комисија
ЕУ	Европска Унија
ЗВ	Закон за води
ЗОРОДУ	Закон за организација и работа на органите на државната управа
МЖСПП	Министерство за животна средина и просторно планирање
МЗШВ	Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство
СВ	Сектор за води
УЖС	Управа за животна средина

ВОВЕД

Законодавството од областа на заштитата на животната средина и управувањето со природните ресурси, меѓу кои и водата, е исклучително обемно и комплексно. Македонското право утврдува голем број обврски, задолженија и правила за правните и физичките лица, но и државните институции. Државата има обврска да го спроведува важечкото право од областа на животната средина, односно да следи дали правните и физичките лица и државните институции постапуваат согласно пропишаните насоки и ограничувања.

Ефикасното спроведување на законодавството подразбира воспоставување на соодветна институционална рамка, која треба да биде соодветно човечки и технички екипирана. Извештаите на македонските и меѓународните организации во континуитет констатираат недостатоци во институционалната рамка и капацитетите за спроведување на законодавството од оваа област. За таа цел, овој документ ја анализира институционалната рамка за управување и заштита на водите, од аспект на квантитативните и квалитативните капацитети.

МЕТОДОЛОГИЈА

Документот има за цел да ги постигне следните истражувачки цели:

- Да се идентификуваат моменталните човечки и технички капацитети на Секторот за води во рамки на Министерството за животна средина и просторно планирање
- Да се идентификуваат аспектите во кои е потребно зајакнување на капацитетите на Секторот за води во рамки на Министерството за животна средина и просторно планирање
- Да се идентификуваат чекорите кои треба да се преземат за ефикасна примена на правото од областа на заштита и управување со водите

Методолошкиот пристап при изработка на документот вклучува примена на повеќе истражувачки методи:

- **КАНЦЕЛАРИСКО ИСТРАЖУВАЊЕ** – консултирање на национално релевантно право и други релевантни документи за капацитетите на државните институции за спроведување на законодавството од областа на заштита и управување со водите
- **АНКЕТНО ИСТРАЖУВАЊЕ** – спроведување анкетно истражување со вработените во Секторот за води во рамки на Министерството за животна средина и просторно планирање
- **БАРАЊА ЗА СЛОБОДЕН ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИ ОД ЈАВЕН КАРАКТЕР** – користење на алатката за слободен пристап до информации од јавен карактер со цел прибирање на релевантни информации

ОРГАНИЗАЦИЈА НА ДРЖАВНАТА УПРАВА ЗА ЗАШТИТА НА ВОДИТЕ

Организацијата на државната управа и нејзините надлежности во однос на заштитата и управувањето со водите е уредена во повеќе правни прописи. Основниот закон кој ја поставува институционалната рамка и нејзините надлежности е Законот за организација и работа на органите на државната управа (ЗОРОДУ). ЗОРОДУ утврдува надлежност во поглед на следењето, заштитата и управувањето со водите на повеќе министерства. Во таа насока според ЗОРОДУ:

- Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (МЗШВ) има надлежност за следење и проучување на состојбите со водите, одржувањето и подобрувањето на режимот на водите, хидромелиоративните системи, хидролошките и агрометеоролошките мерења, како и противградобијната заштита, проучувањето и истражувањето на метеоролошките, хидролошките и биометеоролошките појави и процеси;[1]
  - Во состав на МЗШВ се наоѓаат Управата за водостопанство и Управата за хидрометеоролошки работи[2]
- Министерството за здравство ги врши работите кои се однесуваат на загаденоста на воздухот, водата и земјиштето и животните продукти и заштита на населението од заразни болести, од штетното влијание на гасовите, јонизирачките зрачења, бучавата, загаденоста на воздухот, водата и земјиштето;[3]
- Министерството за животна средина и просторно планирање (МЖСПП) ги врши работите што се однесуваат на заштита на водите, почвата, флората, фауната, воздухот и озонската обвивка од загадување.[4]

Генералниот закон за заштита и управување со животната средина е Законот за животната средина според кој во состав на МЖСПП се формира Управа за животна средина (УЖС)[5] која меѓу другото е надлежна да врши стручни работи во управувањето со отпадот, воздухот, хемикалиите, бучавата и други области на животната средина, врши стручни работи за заштита на водите и почвата од загадување, го води мониторингот на животната средина.[6]

Законот за водите (ЗВ) поблиску го уредува управувањето, следењето и заштитата на водите. Според ЗВ стручните работи и преземањето мерки и активности од значење за управувањето во водите на подрачјето на секој речен слив ги врши УЖС на која и се дефинирани вкупно 20 надлежности меѓу кои се вбројани воспоставување и одржување регистри; стручни работи во издавање на дозволите за водно право и водостопанска согласност; координација, учество или изработка на стратешки документи; ги спроведува плановите за управување со речен слив; научно-истражувачки дејности во областа на водите; промоција на техники и методологии за зачувување на водата.[7]

[1] Закон за организација и работа на органите на државната управа („Службен весник на Република Македонија“ бр. 58/2000, 44/2002, 82/2008, 167/2010 и 51/2011 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 96/2019 и 110/2019), член 21

[2] Ibid

[3] Ibid, член 22

[4] Ibid, член 28

[5] Закон за животната средина („Службен весник на Република Македонија“ 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 Република Северна Македонија“ бр. 89/2022 и 171/2022), член 160

[6] Ibid, член 161

[7] Закон за водите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 87/2008, 6/2009, 161/2009, 83/2010, 51/2011, 44/2012, 23/2013, 163/2013, 180/2014, 146/2015 и 52/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 151/2021), член 222

Врз основа на ЗОРОДУ, МЖСПП во 2017 година донело Правилник за внатрешна организација на Министерството за животна средина и просторно планирање бр. 01-2371/1[8] според кој во УЖС се формира посебен Сектор за води (СВ) во кои се формираат 6 одделенија.[9] Со правилникот на СВ му се доделени надлежностите кои произлегуваат од ЗВ, а кои се подетално разработени, па поради тоа со правилникот СВ има вкупно 61 надлежност од областа на водите.[10]

Согласно Правилникот за систематизација на работните места во Министерството за животна средина и просторно планирање и неговите измени, во СВ е предвидено да работат вкупно 47 административни службеници.[11] 84% од предвидените работни места во СВ се исполнети.[12]

[8] Правилник за внатрешна организација на Министерството за животна средина и просторно планирање, достапен на: https://tinyurl.com/3w4uv8kh

[9] Ibid, член 6

[10] Ibid, член 18

[11] Правилник за систематизација на работните места во Министерството за животна средина и просторно планирање, дел ТАБЕЛАРЕН ПРИКАЗ НА РАБОТНИ МЕСТА, Сектор за води, достапно на: https://tinyurl.com/2um8rrnp

[12] Одговор од Министерството за животна средина и просторно планирање на Барање за информации од јавен карактер, добиен на 05.09.2022 година

ПРЕДИЗВИЦИ ПОВРЗАНИ СО ИНСТИТУЦИОНАЛНИТЕ КАПАЦИТЕТИ ЗА ЗАШТИТА НА ВОДИТЕ

Извештаи на Европската комисија за напредокот на Северна Македонија

Европската комисија во континуитет ја следи Северна Македонија во однос на напредокот во насока на пристапување на Северна Македонија во Европската Унија.

Дел од извештаите на Европската комисија (ЕК) е следење на животната средина и климатските промени, опфатени во поглавјето 27. ЕК во периодот од 2016 до 2022 година во континуитет ги констатира истите состојби кога се работи за административниот капацитет за заштита на животната средина и квалитетот на процесите за спроведување на законодавството. Во периодот од 2016 до 2022 година ЕК констатира дека структурниот административен капацитет на централно и локално ниво е слаб и недоволен, а процесите за изготвување на документите за процена на влијанијата врз животната средина треба да се подобрат и да се зајакне квалитетот на извештаите, особено за проектите во областа на водите и другите инфраструктурни проекти во заштитените подрачја, областите од висока важност за природните вредности и потенцијалните НАТУРА 2000 подрачја. Извештаите генерално утврдуваат потреба од зајакнување на спроведувањето на законодавството од областа на водите и меѓу-институционалната координација.[13]

Извештаи на Државниот завод за ревизија

Државниот завод за ревизија (ДЗР) во повеќе извештаи го следи институционалниот капацитет на СВ во рамки на МЖСПП и начинот на постапување при управување со водите и нивната заштита. Може да се заклучи дека од 2019 година во континуитет се утврдуваат истите состојби во врска со институционалниот капацитет на СВ, што предизвикува нецелосно спроведување на законодавството од оваа област. ДЗР во 2019 година утврдил дека во СВ нема соодветна поделба на надлежностите и овластувањата, нема доволно внатрешни контроли и секторот работи без интерен акт за уредување на текот на движење на документацијата, распределба на предметите и одобрување.[14] До истиот заклучок ДЗР дошол и во 2021 година.[15] Поради ваквата состојба вработените од другите одделенија во СВ се вклучуваат во постапките за доделување на дозволи за водно право.[16] Во СВ на годишно ниво пристигнуваат и се обработуваат околу 1.000 барања по повеќе основи,[17] а дополнително надлежност на СВ е меѓу другото и изработување на националните плански документи поврзани со водите,[18] односно плановите за управување со речни сливови, на чија изработка претходат спроведување на други стручни дејствија за процена на водните тела во секој речен слив, определување мерки за секој речен слив итн.[19] Како што констатирал и ДЗР, СВ нема доволен капацитет за целосно исполнување на големиот број утврдени надлежности.[20]

---

13 Извештаи на Европска комисија за напредокот на Северна Македонија, достапни на: https://tinyurl.com/2p888t36

14 Конечен извештај од Ревизија на успешност „Ефективноста на политиките, мерките и активностите при доделувањето на водното право“, Државен завод за ревизија, февруари 2019 година, страна 7, достапно на: https://dzr.mk/Uploads/65_RU_Dodeluvanje_vodno_pravo_2019_KOMPLET_REDUCE.pdf

15 Конечен извештај на овластениот државен ревизор „Експлоатација на водни ресурси при производство на електрична енергија“, Државен завод за ревизија, октомври 2021 година, страна 18, достапно на: https://tinyurl.com/de9v34u3

16 Конечен извештај од Ревизија на успешност „Ефективноста на политиките, мерките и активностите при доделувањето на водното право“, Државен завод за ревизија, февруари 2019 година, страна 49, достапно на: https://tinyurl.com/feuvzfze

17 Ibid, страна 48

18 Правилник за внатрешна организација на Министерството за животна средина и просторно планирање

19 Закон за водите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 87/2008, 6/2009, 161/2009, 83/2010, 51/2011, 44/2012, 23/2013, 163/2013, 180/2014, 146/2015 и 52/2016 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 151/2021), членови 66-76

20 Конечен извештај од Ревизија на успешност „Ефективноста на политиките, мерките и активностите при доделувањето на водното право“, Државен завод за ревизија, февруари 2019 година, страна 49, достапно на: https://tinyurl.com/feuvzfze

Програмата за работа на Владата 2017-2020 предвидува формирање на Агенција за води за интегриран систем на управување со водите, каде ќе бидат собрани сите податоци за водните ресурси од надлежните институции и ќе бидат интегрирани на едно место, а сите активности ќе се координираат кореистејќи единствен систем на управување и делување.[21] Иницијативата за формирање на една агенција во која ќе биде централизирано управувањето со водите и во која ќе бидат централизирани сите податоци поврзани со водите, произлезе и од консултативните состаноци со стручната јавност кои Македонското здружение на млади правници ги одржа во текот на октомври 2022 година. Сепак, како што констатира и ДЗР,[22] се уште не е формирана Агенцијата за води и управувањето со водите се уште е надлежност на повеќе институции.

ДЗР констатира дека од страна на МЖСПП дадена е предлог иницијатива за Програмата за работа на Владата за 2018 година за спроведување на анализа на институционалната поставеност на СВ, анализа на регулативата во областа води, функционалната поставеност и одговорностите на институциите во спроведувањето на законодавството и да се предложи соодветна институционална рамка за спроведување на политиките за управување со водите. Ваквата активност не е реализирана.[23]

Релативно слични наоди се изнесени и во Првиот извештај во сенка за Поглавје 27.[24]

[21] Програма за работа на Владата 2017-2020, страна 50, достапна на: https://vlada.mk/sites/default/files/programa/2017-2020/Programa_Vlada_2017-2020_MKD.pdf

[22] Конечен извештај на овластениот државен ревизор за извршена ревизија на следење на препораките „Ефективност на политиките, мерките и активностите при доделувањето на водното право“, декември 2020 година, страна 17, достапно на: https://tinyurl.com/y9f5uya4

[23] Конечен извештај на овластениот државен ревизор за извршена ревизија на следење на препораките „Ефективност на политиките, мерките и активностите при доделувањето на водното право“, декември 2020 година, страна 17, достапно на: https://tinyurl.com/y9f5uya4

[24] Прв извештај во сенка за Поглавје 27, Центар за климатски промени, 2021 година, страна 91-94, достапно на: https://drive.google.com/file/d/1z_O_oKUwV-LWaadXtprNCGlziFW4j-8Y/view

АНКЕТНО ИСТРАЖУВАЊЕ СО ВРАБОТЕНИ ВО МИНИСТЕРСТВОТО ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА И ПРОСТОРНО ПЛАНРИАЊЕ

Заради утврдување на перцепциите, потребите и напредокот во областа на институционалните капацитети на СВ во однос на состојбите утврдени со извештаите на ДЗР, Македонското здружение на млади правници спроведе анкетно истражување со вработените во СВ. Најголем дел од вработените во СВ (83,3%) сметаат дека работата во секторот е подобрена.

Анкетното истражување покажува дека моментално СВ располага со административни службеници кои имаат образование и работно искуство соодветно за квалитетно спроведување на надлежностите. Повеќе од половина од вработените (57,1%) се вработени во СВ повеќе од 10 години, а повеќе од 2/3 од вработените (71,4%) имале претходно работно искуство во моментот на вработување, кое е релевантно за работата на секторот.

Иако големо мнозинство од вработените во СВ се чувствуваат ценети на работата и се силно поврзани со работното место, речиси 90% се незадоволни од можноста за напредок (29% главно се незадоволни, а 57% воопшто не се задоволно од можноста за напредок на работното место) и од надоместокот во однос на обемот и тежината на работата (42,9% се главно незадоволни, а исто толку воопшто не се задоволни од надоместокот во однос на обемот и тежината на работа). Поврзано со задоволството од работата и работната околина, 42,9% од вработените сметаат дека не добиваат јасни насоки и инструкции за работа, а повеќе од 2/3 од вработените (71,5%) сметаат дека нивното одделение нема доволно вработени за извршување на работата. Она на што укажува анкетното истражување, а за кое е потребна подетална анализа е фактот што 57,1% од вработените во СВ, не се запознаени со тековната работа на секторот.

Резултатите од анкетното истражување укажуваат дека во СВ постојат добри меѓучовечки односи. Повеќе од половина вработени (58%) сметаат дека имаат доволно време за да ги завршат своите работни обврски, додека околу 42% изјавиле дека често им недостасува време за извршување на работата. Слична дистрибуција на одговори е забележана и во однос на потребата од прекувремена работа за завршување на работните обврски. Овие податоци низ призмата на одговорите од претходните прашања, укажуваат на индиција дека недоволното време за извршување на работата е поради бројот и тежината на предметите кои вработените ги работат и недоволниот број вработени во секторот, што би можело да го објасни и податокот дека вработените чувствуваат притисок на работното место. На ваквата состојба може да се надоврзе и податокот дека половина од вработените не се задоволни од законските рокови за исполнување на работните обврски. Повеќе од половината од вработените (66,7%) се задоволни од просторните и канцелариските услови за работа, како и од техничките помагала за работа (пример компјутер), но ист процент смета дека користењето на софтвер специфично изработен за дигиталното работење на Секторот значително ќе ја подобри нивната ефикасност.

Повеќе од половина вработени (67%) изјавиле дека во последните две години имаат посетено некаква обука во рамки на Секторот, а од нив 25% сметаат дека истата/те многу им помогнале, додека 75% сметаат дека обуките главно им помогнале во подобро справување со работата. Вработените главно сметаат дека им се потребни обуки поврзани со успешно спроведување на концесиски постапки и јавни набавки поврзани со Јавно приватно партнерство реализирани во земјава и во развиените земји; обуки за соработка со соодветни институции со земјите од ЕУ и нивни искуства; обуки на техничко и административно ниво, точно специфицирани и соодветни за секој работен профил.

Може да се заклучи дека организациската структура на СВ се уште не е соодветна, па 83% од вработените сметаат дека организациската поставеност на СВ треба целосно да се измени на начин што работата ќе се издигне на повисоко институционално ниво. Самите вработени во СВ сметаат дека треба да се воспостави Агенција за води како повисоко институционално ниво за управување со водите.

Најголемиот дел вработени (83%) сметаат дека Правилникот за систематизација на работни на Министерството за животна средина и просторно планирање не предвидува доволен број на извршители во СВ за ефикасно спроведување на надлежностите, додека околу 17% не се запознаени со овој податок. Истовремено 83% сметаат дека СВ нема доволно вработени, при што најмногу недостасуваат хидроинжинери и правници. Половина од вработените сметаат дека нивните работни обврски не се јасно дефинира поради несоодветната организациска структура на секторот. Анкетното истражување укажува дека се уште не е воспоставен интерниот акт за уредување на текот на движење на документацијата, распределба на предметите и одобрување на кој укажува ДЗР, па на прашањето „на кој начин е организирано внатрешното работење во Министерството за животна средина и просторно планирање и Секторот за води?“ ги посочиле актот за систематизација на вработени и раководителите на секторите и одделенијата.

Вработените во СВ главно позитивно ја оценуваат меѓуинституционалната соработка, но сметаат дека постои судир на надлежности кога станува збор за управувањето со водите. Во оваа насока, 60% од вработените сметаат дека постои судир на надлежности помеѓу СВ и Министерството за економија, МЗШВ, Министерството за здравство, додека 40% одговориле дека постои судир на надлежности и во самото МЖСПП. Причините за судирот на надлежности се идентификуваат во фактот што законските решенија регулираат иста и сродна област, но и утврдуваат надлежности во областа на водите кај повеќе институции. СВ ги надминува ваквите предизвици по пат на меѓусебни известувања, мислења и согласности.

ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

- Северна Македонија се соочува со сериозни предизвици во однос на институционалните капацитети за следење, заштита и управување со водите

- Потребна е силна заложба за зајакнување на човечките ресурси во Секторот за води во рамки на Управата за животна средина

- Потребна е функционална анализа на Министерството за животна средина и просторно планирање која ќе вклучи анализа на Правилникот за внатрешна организација на Министерството за животна средина и просторно планирање и Правилник за систематизација на работните места во Министерството за животна средина и просторно планирање

  - Функционалната анализа треба да даде одговор на соодветноста на организацискатa поставеност на Министерството за животна средина и просторно планирање и оптималниот број на вработени за спроведување на законодавството

- Иако Правилникот за систематизација на работните места во МЖСПП за Секторот за води е 84% исполнет, дел од вработените (12 вработени, односно 32% од моменталниот број на вработени лица во секторот), се за работни места кои опфаќаат теренски активности во врска со одржување на системите (управување и одржување на хидросистемот Ѓавато-Дојранско Езеро и Пумпна станица Јегуновце). Во Одделението за водни права се вработени 7 лица, а во Одделението за концесии и меѓународна соработка се вработени 6 лица.

  - Потребно е зголемување на бројот на вработени во Секторот за води со цел да се овозможи соодветно и навремено спроведување на законските надлежности

  - Иако недостасува интерен акт за уредување на текот на движење на документацијата, распределба на предметите и одобрување, дури и истиот да се воспостави, основано може да се постави прашањето дали истиот ќе може да се спроведува во услови на недоволен број вработени

  - По примерот на Е-инспектор, потребна е изработка на софтвер за потребите на МЖСПП/Секторот за води, кој ќе одговара на надлежностите, начинот на работа и потребите на институцијата, а ќе го олесни работењето на вработените административни службеници, ќе ја зголеми нивната ефикасност и ќе ја зголеми транспарентноста на постапките

- Надлежноста за следење, управување и заштита на водите е распределена на повеќе институции

  - Потребна е анализа на законодавството од областа на водите со цел утврдување на судирот (позитивен и негативен) на надлежности помеѓу различни министерства и органи во состав на министерствата

  - Во насока на најавената реформа на јавната администрација која ќе започне од 2023 година со Министерството за економија, Министерството за информатичко општество и администрација и Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство, потребно е да се одржи широка јавна и стручна дебата за оправданоста и целисходноста на издигнување на управувањето и заштитата на водите на повисоко институционално ниво преку формирање на Агенција за води во која ќе се интегрираат сите надлежности и управите кои во моментот имаат надлежности поврзани со водите