

Програма за приоритетни инвестиции во животната средина за Југоисточна Европа (PEIP)

Инвестиции во секторот отпад

Прирачник за комуналните претпријатија за управување со отпадот во Југоисточна Европа



РЕГИОНАЛЕН ЦЕНТАР ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА
Канцеларија во Македонија

Програма за приоритетни инвестиции во животната средина за Југоисточна Европа (PEIP)

Инвестиции во секторот отпад

Прирачник за комуналните претпријатија за управување со отпадот во Југоисточна Европа

Подготвиле:
Елен Балтзар
Ана Петровска
Душан Севиќ
Данчо Узунов
Венелина Варбова
Руслан Жечков

Сентендре, Унгарија
ЈУНИ 2009 ГОДИНА



РЕГИОНАЛЕН ЦЕНТАР ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА
Канцеларија во Македонија

За РЕЦ

Регионалниот центар за животна средина за Централна и Источна Европа (РЕЦ) е непартиска, непропагандна, непрофитна меѓународна организација која има мисија да помага во решавањето на проблемите поврзани со животната средина во Централна и Источна Европа (ЦИЕ). РЕЦ ја остварува оваа мисија преку унапредување на соработката помеѓу невладините организации, владите, фирмите и другите засегнати страни во областа на животната средина, како и преку обезбедување поддршка за слободната размена на информации и учество на јавноста во донесувањето одлуки за прашања од областа на животната средина.

САД, Европската комисија и Унгарија го основаа РЕЦ во 1990 година. Денес, РЕЦ од правна гледна точка се заснова на повелба потпишана од владите на 29 земји и Европската комисија, како и на меѓународен договор со Владата на Унгарија. Главната канцеларија на РЕЦ се наоѓа во Сентендре, Унгарија, а покрај неа постојат канцеларии на национално ниво и теренски канцеларии во 17 земји-кориснички: Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарија, Хрватска, Чешката Република, Естонија, Унгарија, Летонија, Литванија, Македонија, Црна Гора, Полска, Романија, Србија, Словачка, Словенија и Турција.

Во последно време донатори се Европската комисија и владите на Албанија, Австрија, Босна и Херцеговина, Канада, Хрватска, Чешката Република, Естонија, Финска, Германија, Унгарија, Италија, Јапонија, Летонија, Литванија, Луксембург, Македонија, Црна Гора, Холандија, Норвешка, Полска, Романија, Србија, Словачка, Словенија, Шпанија, Шведска, Швајцарија, Турција, Обединетото Кралство и САД, како и други меѓувладини и приватни институции.

Целокупната содржина на оваа публикација претставува авторско право.

© 2009 Регионален центар за животна средина за Централна и Источна Европа
Ниту еден дел од оваа публикација не смее да се продава во било каква форма или да се умножува заради продажба без претходно писмено одобрение од носителот на авторското право.

ISBN:

Регионален центар за животна средина за Централна и Источна Европа

Ady Endre ut 9-11, 2000 Szentendre, Hungary

Tel: (36-26) 311-199, Fax: (36-26) 311-294, E-mail: info@rec.org, Website: <http://www.rec.org/>

Оваа и сите други публикации на РЕЦ се печатени на рециклирана хартија или на хартија произведена без употреба на хлор или на хлорни соединенија

Акроними и кратенки	5
Предговор	7
Благодарност	8
Вовед	9
Поглавје 1 Краток преглед на политиките за отпад на ЕУ	15
Тематска стратегија за превенција и рециклажа на отпадот	17
Рамковна директива за отпад	18
Директива за депонии	22
Директива за пакување и отпад од пакување	23
Директива за опасен отпад	24
Поглавје 2 Состојби со управувањето со отпадот во Југоисточна Европа	27
Албанија	29
Босна и Херцеговина	31
Хрватска	33
Косово (дефинирано според Резолуцијата на Советот за безбедност на ОН 1244)	34
Македонија	36
Црна Гора	38
Србија	39
Поглавје 3 Финансиски предизвици за постигнување усогласеност со директивите за отпад на ЕУ	41
Актуелни практики	43
Итни потреби	45
Превенција, одделно собирање и рециклажа на отпадот	47

Поглавје 4 Институционални и организациски промени	51
Регионализација	53
Институционални аранжмани	58
Поглавје 5 Финансирање на осовременувањето на управувањето со цврстиот комунален отпад	63
Финансирање преку јавни фондови	65
Учество на приватниот сектор	67
Поглавје 6 Реформи за постигнување заштеди и поефикасно работење	71
Организациски подобрувања	73
Поглавје 7 Ценовни реформи и подобро остварување приходи	81
Начела за одредување на тарифите	86
Спроведување тарифна реформа	94
Поглавје 8 Економски инструменти	99
Придобивки од економските инструменти	101
Економски инструменти во управувањето со отпадот	102
Примена на економските инструменти	106
Анекси	109
Анекс 1 Состојба со политиките за регионализација	110
Анекс 2 Регионално управување со отпадот во финскиот регион Турку	111
Користена литература	115
Фусноти	116

ADB	Азиска банка за развој
БиХ	Босна и Херцеговина
БКО	Биоразградлив комунален отпад
ЦИЕ	Централна и Источна Европа
ЕК	Европска комисија
ЕАР	Европска агенција за реконструкција
ЕЕЗ	Европска економска заедница
ОВЖС	Оцена на влијанието врз животната средина
EIB	Европска инвестициона банка
ELV	Стари возила
EPFEEF	Фонд за заштита на животната средина и енергетска ефикасност
EPF	Фонд за заштита на животната средина (Србија)
ETC RWM	Европски тематски центар за управување со ресурси и отпад
EY	Европска унија
EUR	Евро
ФБиХ	Федерација на Босна и Херцеговина
FMET	Министерство за животна средина и туризам, Федерација на Босна и Херцеговина
IBRD	Меѓународна банка за обнова и развој
IDA	Меѓународна асоцијација за развој
IFI	Меѓународна финансиска институција
IMPE	Меѓуопштинско јавно претпријатие
IPA	Инструмент за претпристапна помош
IWMS	Интегриран систем за управување со отпад
JICA	Јапонска агенција за меѓународна соработка
БДП	Бруто-домашен производ
KfW	Kreditanstalt fur Wiederaufbau (Германска банка за развој)
КТА	Косовска старателска агенција
МБТ	Механичко-биолошки третман
MISP	Програма за поддршка на инфраструктурата на општините (Србија)
ЦКО	Цврст комунален отпад
УЦКО	Управување со цврстиот комунален отпад
MoEFWA	Министерство за животна средина, шумарство и водостопанство, Албанија
MoERPC	Министерство за животна средина, просторно планирање и градежништво, Хрватска
MoESP	Министерство за животна средина и просторно планирање, Србија
MoPWTТ	Министерство за јавни работи, транспорт и телекомуникации, Албанија
MoTEP	Министерство за туризам и заштита на животната средина, Црна Гора

MUCE	Министерство за урбанизам, градежништво и животна средина, Република Српска
HBO	Невладина организација
NEAP	Национален еколошки акционен план
НСИЖС	Национална стратегија за инвестиции во животната средина, Македонија
NIMBY	Синдром „Не во мојот двор“
НИП	Национален инвестиционен план
NSEA	Национална стратегија за приближување во животната средина
NWMP	Национален план за управување со отпадот
NWMS	Национална стратегија за управување со отпадот
OECD	Организација за економска соработка и развој
PEIP	Програма за приоритетни инвестиции во животната средина за Југоисточна Европа
PFS	Претфизибилити студија
PIU	Единица за имплементација на проектот
PMU	Единица за управување со проектот
PPIAF	Советодавно тело за јавно-приватна инфраструктура
ЈПП	Јавно-приватно партнерство
PSP	Учество на приватниот сектор
ЈКП	Јавно комунално претпријатие
РЕЦ	Регионален центар за животна средина за Централна и Источна Европа
РС	Република Српска
RWMC	Регионален центар за управување со отпадот
ЈИЕ	Југоисточна Европа
СЕРА	Агенција за заштита на животната средина на Србија
SIDA	Шведска агенција за меѓународна развојна соработка
УЦО	Управување со цврстиот отпад
SWMMP	Стратегиска основа за управување со отпадот
SWMP	Проект за управување со цврстиот отпад
SWMS	Стратегија за управување со цврстиот отпад
UK	Обединетото Кралство
UNDP	Програма за развој на Обединетите нации
СБ	Светска банка
WEEE	Отпад од електрична и електронска опрема
WFD	Рамковна директива за отпад
WLD	Директива за депонии
УО	Управување со отпад
ЦУО	Центар за управување со отпад

Предговор

Прирачникот „Забрзување на инвестициите во секторот на отпадот“ е изготвен во рамките на Програмата за приоритетни инвестиции во животната средина за Југоисточна Европа (РЕИР). Една од главните цели на РЕИР е да го олесни инвестирањето во клучни области од животната средина, како што се отпадот, водите и воздухот. Во основата на овој прирачник е цврстата убеденост на авторите дека одржливи еколошки инвестиции во секторот на отпадот се можни само доколку бидат реализирани од страна на силни, професионални и политички независни комунални претпријатија. Со ваквото видување се согласија земјите од Југоисточна Европа (ЈИЕ), а идејата за прирачникот беше одобрена на регионалната средба за РЕИР одржана во црногорскиот град Будва во јуни 2008 година.

Прирачникот се заснова на претпоставката дека недостатоците во делот на стратешкото планирање и недоволниот капацитет на комуналните претпријатија се главните тесни грла за инвестициите во инфраструктурата за отпад, а не недостигот на финансиски средства. Посилните комунални претпријатија што функционираат во добро испланирани регионални системи се - и во иднина ќе бидат – способни да привлечат и во целост да искористат повеќе неповратни средства од ЕУ и од билатерални донатори, како и средства од меѓународни финансиски институции (IFI) и од други комерцијални банки.

Деблокирањето на инвестициите во управувањето со цврстиот комунален отпад ќе ги приближи државите до состојба на усогласеност со законодавството за животна средина на ЕУ, поточно со Директивата за депонии, која бара огромни инвестиции, и со новата Рамковна директива за отпад. Се разбира, крајната цел е подобри услуги за населението заедно со придобивки и за животната средина и за здравјето на луѓето.

Марта Сигети Бониферт

Извршен директор

Регионален центар за животна средина за Централна и Источна Европа

Благодарност

Како раководител на проектот за РЕПР, би сакал да им изразам благодарност на сите од РЕЦ, но и надвор од него, кои обезбедија драгоцени податоци и коментари и кои ни помогнаа да ја подобриме содржината на прирачникот:

Едуарт Цани, REC Country Office Albania

Јоана Фидлер, the European Commission

Раиса Герасина, Project Officer, REC

Жељка Медвен, REC Country Office Croatia

Сунита Селак, REC Country Office Bosnia and Herzegovina

Ивана Томашевиќ, REC Country Office Serbia

Мира Васиљевиќ, REC Country Office Montenegro

Теренска канцеларија на РЕЦ во Косово (дефинирано според Резолуцијата на Советот за безбедност на Обединетите нации 1244)

Руслан Жечков

Постар експерт

Финансирање во животната средина

Вовед

Стратегиското планирање на национално ниво, утврдувањето на политиките и законодавството во земјите на ЈИЕ моментно се недоволни, во поголем дел од случаите, за обезбедување усогласеност со условите зацртани во директивите за отпад на ЕУ. Постојните национални политики за отпад не се доволно развиени ниту, пак, се осврнуваат на сите клучни области. Не постои јасна стратегиска основа за утврдување ниту на приоритетите за инвестиции ниту на критериумите и нормите што има тенденција да се постигнат. Поради тоа, зацртаните стандарди за управување со отпадот и понатаму тешко се воспоставуваат и спроведуваат.

Она што е карактеристично за земјите од ЈИЕ е недостигот на национални иницијативи за минимализирање на количините отпад во домаќинствата и во индустријата, а производителите на отпад и понатаму не се свесни за потенцијалните можности за спречување на создавањето отпад (превенција на отпадот) и за користа од тоа. Друг проблем е што не се нашироко достапни информации за можностите и техниките за превенција на отпадот и што создавачите на отпад не ги покриваат вистинските трошоци за она што значи еколошко управување со отпадот. Ресурсите, вклучувајќи ги и ресурсите за управување со отпадот, не се користат на ефективен начин.

Нивото на собирање, транспорт, третман и отстранување на отпадот е под нивото потребно за усогласеност со стандардите на ЕУ. Расположливите услови и капацитети за преработка и отстранување на отпадот се неадекватни; законодавството и стандардите не се спроведуваат ефективно; актуелните практики на управување со отпадот придонесуваат кон загадување на воздухот, водните ресурси и на земјиштето.

Итно се потребни инвестиции во инфраструктурата за цврст комунален отпад во Југоисточна Европа (ЈИЕ) за да се намали притисокот врз животната средина, кој е последица на фрлање на отпадот на несоодветни места и на негово депонирање на депонии со ниски или никакви стандарди. Овој притисок врз животната средина стана уште поголем со поголемото создавање цврст комунален отпад поврзано со растот на БДП за време на годините пред економската криза, како и поради зголемената приватна потрошувачка.

Општините и јавните комунални претпријатија чии основачи се тие се залагаат за инвестиции во областа на управувањето со комуналниот цврст отпад, поради што сите потенцијални финансиери – Европската комисија, билатерални донатори и меѓународни финансиски институции – се заинте-

ресирани за детална проценка на нивните капацитети и подготвеност за имплементирање нови инвестиции.

Додека, од една страна, планирањето и глобалниот надзор над управувањето со отпадот се во надлежност на централната власт, општините се тие што обезбедуваат комунални услуги од доменот на управување со отпадот на терен. Спроведувањето на законодавството на ЕУ подразбира дека општините ќе учествуваат или може да учествуваат во активности, како што се: обезбедување значителни суми за капитални проекти; спроведување тендерски постапки за градежни проекти; обезбедување палета услуги во делот на управувањето со отпадот; финансиски менаџмент; договарање со приватни даватели на услуги; осмислување ефективни системи за наплата со кои ќе се обезбеди поврат на трошоците итн.

Од институционална гледна точка, управувањето со цврстиот комунален отпад е дури и потешко (покомплицирано) од управувањето со водите и со отпадните води; имено, добрата меѓународна практика покажа дека е економски поисплатливо да се организираат системи за управување со отпадот на поголеми територии што покриваат поголем број жители. Ова се должи на тоа што модерните депонии се скапи објекти и е потребен минимален волумен на отпад за да се оправда нивната изградба. Истовремено, во регионот на ЈИЕ не постои традиција општините заеднички да ги решаваат своите проблеми со цврстиот комунален отпад преку формирање меѓуопштински тела. Ова претставува и ќе остане голем предизвик со кој (ќе) се соочува управувањето со цврстиот комунален отпад во блиска иднина, затоа што квалитетниот и одговорен финансиски менаџмент што ги задоволува признатите меѓународни стандарди ќе биде предуслов за какви било технички подобрувања во делот на инфраструктурата. Ќе мора да се воспостават инструменти и механизми што ќе овозможат долготрајна соработка помеѓу општините, имајќи предвид дека депонии што ги исполнуваат условите на ЕУ се одржливи само во случајот на регионални системи каде што е присутен елементот „економија на обем“.

Моментно, секторот на отпадот, исто така, се соочува со сериозни предизвици и притисоци поврзани со процесот на пристапување во ЕУ. Покрај решавање здравствени проблеми, инвестиции се потребни и за да се постигне усогласеност со ЕУ. Во реалноста, со оглед на тоа што сите земји од ЈИЕ имаат статус на земја-кандидат или потенцијален кандидат за членство во ЕУ, процесот на пристапување претставува главна движечка сила на реформите на националните системи за управување со отпад. Може да се каже дека процесот на пристапување во ЕУ претставува дури и посилен двигател отколку здравствените и еколошките грижи.

На владите на државите од ЈИЕ треба да им биде врвен приоритет почнувањето реформи на секторот на отпад. Повеќето земји веќе ги имаат донесено неопходните стратегиски документи, како што се стратегии и планови за управување со отпад, но само неколку земји веќе ги спроведуваат во практика. Она што е неопходно е поттик и водство од страна на централната власт.

Сепак, многу работи зависат во целост и од самите јавни комунални претпријатија. Овие претпријатија ќе бидат во можност да се справат со предизвиците што ги очекуваат во иднина доколку го подобрат своето работење. Нивните шанси за успех се зголемуваат со тоа што тие ќе станат пофлексибилни и поотворени за соработка со други комунални претпријатија заради изнаоѓање оптимални решенија за новиот интегриран систем за управување со отпадот.

Овој прирачник главно се фокусира на управувањето со цврстиот комунален отпад и на напорите за постигнување усогласеност со Рамковната директива за отпад (WFD) и со Директивата за депонии (WLD). Во прирачникот се истакнува важноста и на другите текови на отпадот, иако на нив не се прави посебен осврт ниту се разработуваат во детали. Прирачникот се осврнува и на сродните теми, како што се одделното собирање на различните видови отпад и рециклажата.

Овој прирачник првенствено е наменет за оперативците вработени во комуналните претпријатија за управување со отпадот и за единиците на локалната самоуправа и се обидува да го инкорпорира нивниот поглед на работите. Од друга страна, тој може да им биде од корист и на креаторите на политиките на национално ниво, финансиерите, невладините организации и на корисниците на услугите.

Програмата за приоритетни инвестиции во животната средина за Југоисточна Европа (PEIP) е создадена со цел да се олесни влезот на инвестиции во секторите на отпадот и водите. Веруваме дека овој прирачник ќе одигра значајна улога во смисла на насочување на раководителите на комуналните претпријатија за управување со отпадот во спроведувањето делумна или послопатна реформа. Само откако овие претпријатија ќе достигнат определени стандарди во делот на управувањето и повратот на трошоците, ќе бидат подготвени да привлечат финансиски средства за инвестиции во инфраструктурата. Подобрата организациска и финансиска кондиција на овие претпријатија, исто така, ќе послужи како гаранција дека новоизградената инфраструктура оптимално ќе се искористи и ќе ги даде предвидените еколошки придобивки за населението. Постојат примери во регионот кои покажуваат дека постоењето новоизградена инфраструктура без неопходната институционална и системска поддршка не доведува до соодветни практики на управување со цврстиот комунален отпад.

За време на изготвувањето на прирачникот се продлабочи глобалната економска криза, при што речиси немаше некоја област од животот што не беше засегната од неа. Поради кризата, некои од проблемите со кои се соочуваат комуналните претпријатија се влошуваат, како што се на пример неплаќањето на сметките, намалениот пристап до заеми, помалите субвенции од централната власт и поголемите буџетски дефицити. Банките и инвеститорите во многу случаи имаат помалку капитал, а сведоци сме и на девалвација на националните валути во државите од Централна и Источна Европа, што создава дополнителен притисок врз отплатата на заемите. Како последица на сето ова,

финансиерите се помалку склони кон преземање големи ризици и повеќе би сакале да инвестираат во солидни и добро менаџирани претпријатија. Во светлината на овие нови околности, реформските предлози се порелевантни денес отколку што беа пред една година.

Расположливата литература се фокусира на различни аспекти од многуте мерки што се однесуваат на управувањето со цврстиот комунален отпад. Меѓутоа, она што недостасуваше досега беше еден единствен текст во кој би биле синтетизирани сите релевантни и итни мерки кои им се потребни на комуналните претпријатија за управување со отпадот во ЈИЕ, па овој прирачник има цел да ја пополни токму оваа празнина. Тој, исто така, има намера да предложи интервенции скроени според конкретните потреби на земјите од регионот на ЈИЕ.

Управувањето со отпадот во регионот моментно е водено од процесот на пристапување во ЕУ. Иако земјите во регионот припаѓаат на две групи – земји-кандидати и потенцијални кандидати – целите на нивните политики веќе во голема мера се усогласени со таквите цели на Европската унија.

Поглавјето 1 обезбедува краток преглед на главните политики на ЕУ за управување со отпадот, вклучително и на главните начела и потреби од инвестиции. Тоа се осврнува на Тематската стратегија на ЕУ за превенција и рециклажа на отпадот, како и на главните директиви на ЕУ во оваа сфера, како што се Рамковната директива за отпад, Директивата за депонии, Директивата за отпад од пакување и Директивата за опасен отпад.

Во **поглавјето 2** авторите ја прикажуваат состојбата во земјите во регионот. Прегледот е заснован на информации собрани во рамките на други активности во состав на РЕИР, но и на едно кратко истражување спроведено во регионот во февруари и март 2009 година. За жал, не постои секогаш доследност помеѓу информациите од земја до земја.

Поглавјето 3 се осврнува на финансиските предизвици поврзани со усогласувањето со законодавството на ЕУ. Се зборува и за проширување на услугите поврзани со цврстиот комунален отпад, отстранување на отпадот на депонии, како и за затворање на дивите депонии и инвестициите поврзани со тоа. Поглавјето ги идентификува итните подобрувања што треба да се направат во регионот, вклучувајќи го и затворањето на старите диви депонии и воспоставувањето посебни системи за собирање и рециклажа на отпадот.

Поглавјето 4 се однесува на институционалните предизвици поврзани со модерното регионално управување со отпадот. Меѓу тие предизвици се регионализацијата и основањето меѓуопштински тела. Поглавјето, исто така, се осврнува на потребите во делот на човечките ресурси за новата институционална структура.

Во **поглавјето 5** авторите ги слаборираат различните механизми за финансирање капитални инвестиции поврзани со управувањето со комуналниот отпад. Во поглавјето е изнесена можна инвестициона стратегија и се истакнува дека ќе биде потребна комбинација од финансиски извори, која ќе опфаќа фондови на ЕУ, билатерални донатори и приватниот сектор. Авторите даваат

краток преглед на придобивките и ризиците од учеството на приватниот сектор (PSP) во управувањето со отпад и ги набројуваат различните модалитети за вакво учество.

Во **поглавјето 6** станува збор за можните реформи со кои би се направиле заштеди. Финансиските проблеми на кое било трговско друштво, вклучувајќи ги и комуналните претпријатија, генерално, може да се олеснат на еден од следниве два начина: преку намалување на расходите и/или преку создавање повеќе приходи. Постои голем простор за подобрување и во двете области. Моментно, комуналните претпријатија за управување со отпадот многу малку се мотивирани да работат ефикасно. За да биде поатрактивно инвестирањето во инфраструктурата за отпад, многу е важно да се подобри финансиската и работната ефективност на комуналните претпријатија преку подобро стратеско планирање и подобро управување со човечките ресурси.

Поглавјето 7 се осврнува на другата страна од равенката, посветувајќи се на зголемување на приходите преку соодветно проектирање на ценовникот. Поглавјето ги истражува улогата на цените и проблемите со наплатата на сметките. Авторите даваат преглед на начелата што лежат во основата на проектирањето на ценовникот, вклучувајќи: адекватен поврат на трошоците, начелото „загадувачот плаќа“, важноста на тоа корисниците на услугите да можат да платат и да поседуваат волја да го сторат тоа.

Поглавјето 8 се фокусира на економските инструменти и на придобивките од нивната имплементација. Во управувањето со цврстиот отпад се користат економски инструменти за да се зголеми ефикасноста на трошењето средства и како извор за создавање приходи. Економските инструменти, исто така, се користат како стимулација за намалување на создавањето цврст комунален отпад.

Поглавје 1
**Краток преглед на политиките
за отпад на ЕУ**

Тематска стратегија за превенција и рециклажа на отпадот

Законодавството за отпад на Европската унија доживеа интензивен развој во последните 30 години. Тематската стратегија за превенција и рециклажа на отпадот (2005) го посочува отпадот како „еколошки, социјален и економски предизвик за Европејците“. Стратегијата го третира отпадот како економска можност и како ресурс за индустријата. Во ЕУ, составена од 25 земји, без Бугарија и Романија, само во секторот рециклажа функционираат 1,5 милион вработувања, со вкупен промет од околу 100 милијарди евра.

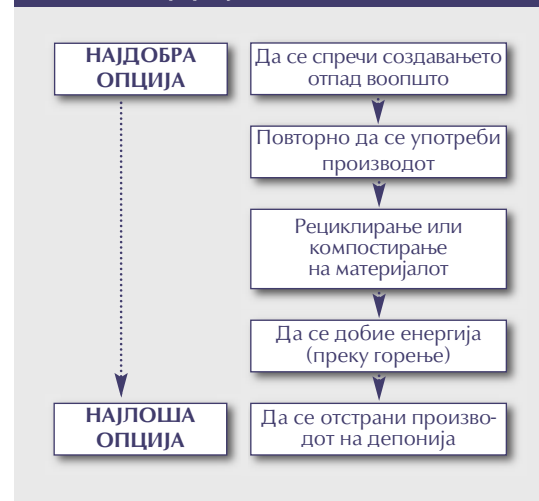
Политиката на Европската унија се заснова на хиерархијата на отпадот: опциите за постапување со отпадот се движат во дијапазонот од превенција, која е најповолна и најеколошка опција, па сè до опцијата со најштетно влијание врз животната средина – отстранување на отпадот на депонија.

Помеѓу превенцијата и отстранувањето на отпадот на депонија постојат неколку опции за постапување со отпадот (повторна употреба, рециклажа и добивање енергија) кои нашироко се користат во Европската унија. Една од глобалните цели на политиката за отпад на ЕУ е да ги придвижи опциите за постапување со отпадот повисоко во хиерархијата на отпадот.

Во основата на ваквиот пристап лежат следниве инструменти во кои се отелотворени политиките на ЕУ во оваа сфера: Рамковната директива за отпад (2008/98/ЕЗ), Директивата за опасен отпад (94/31/ЕЗ) и Регулативата за транспорт на отпадот (308/2009). Овие правни акти се надополнети со уште подетално законодавство што ги утврдува стандардите во врска со некои од опциите за постапување со отпадот – Директивата за депонии (99/31/ЕЗ) и Директивата за горење на отпадот (2000/76/ЕЗ), како и со законодавството кое се однесува на конкретни текови на отпадот (отпадни масла, полихлорирани бифенили [РСВ]/полихлорирани терфенили [РСТ] и акумулатори). За некои од најважните текови на отпадот се поставени норми во однос на рециклажата и искористувањето на отпадот, имено: за отпадот од пакувања (Директива за пакување 94/62/ЕЗ), за стари возила (Директива за стари возила 2002/53/ЕЗ) и за отпадот од електрична и електронска опрема (Директива за отпадот од електрична и електронска опрема 2002/95/ЕЗ).

Согласно со тематската стратегија, „главна цел на сегашната политика за отпад на ЕУ е да спречи создавање отпад и да ги унапреди повторната употреба, рециклажата и искористувањето на отпадот со цел да се намалат негативните влијанија врз животната средина“.

СЛИКА1: Хиерархија на отпад



РАМКА 1: Имплементација на задачи

Задачи од доменот на имплементацијата кои обично бараат многу пари и време се следниве:

- Изготвување и одобрување стратегии и планови за управување со отпадот.
- Развивање соодветни институционални аранжмани и алатки за регулација и спроведување на законодавството.
- Планирање, проектирање и изградба на нова инфраструктура и капацитети.
- Обезбедување дозволи за новата инфраструктура и капацитети.

Акцентот на сегашната и идната политика на ЕУ ќе биде во следниве насоки:

- Целосна имплементација на постојното законодавство – ова е значајно за регионот на ЈИЕ поради релативно слабите практики во делот на спроведувањето на законот.
- Поедноставување и осовременување на постојното законодавство.
- Понатамошно воведување на концептот „размислување за животниот циклус“ и минимализирање на влијанијата врз животната средина за време на целиот животен циклус.
- Понатамошна промоција на превенцијата на отпадот.
- Поголеми знаења и подобра информираност – ова е особено значајно за регионот на ЈИЕ, каде што сколошката свест генерално, а особено знаењата за постапувањето со отпадот - се на релативно ниско ниво.
- Изготвување заеднички референтни стандарди за рециклажа.

Крајната цел на сите овие промени е „да се тргне отпадот од депониите“ и да имаме „повеќе компостирање и поголемо искористување енергија од отпадот“, како и „повеќе и подобро рециклирање“. Од ноември 2008 година, новата Рамковна директива за отпад се осврнува на некои од овие амбиции. Една од долгорочните цели на законодавството за отпад на ЕУ е Европа да стане општество на рециклажа.

Рамковна директива за отпад

Рамковната директива за отпад (2008/98/ЕЗ), усвоена во ноември 2008 година, е главен акт во законодавството за отпад на ЕУ кој ги утврдува дефинициите и воведува нови концепти. Во новата Рамковна директива за отпад (РДО) беа рационализирани некои дефиниции од старата директива (2006/12/ЕЗ). Директивата ја истакнува важноста на превенцијата, рециклажата и повторната употреба на отпадот. Во контекст на ЈИЕ, ова значи дека изградбата на модерни инсталации за отпад не треба да ги намали напорите на државата да постапува со отпадот со помош на алтернативни методи.

РДО истакнува дека „земјите-членки се должни да преземаат соодветни мерки за воспоставување интегрирана и адекватна мрежа на инсталации за отстранување на отпадот, земајќи ја предвид најдобрата расположлива технологија што нема да биде прескапа“. Овој текст претставува правна основа за изготвување национални стратегии кои ќе бараат нови и современи капацитети за отстранување на отпадот со соодветен географски опфат.

РДО го вградува начелото „загадувачот плаќа“ во управувањето со отпадот, што значи дека трошоците за отстранување на отпадот мора да ги преземе имателот на производот или неговиот производител. Ова начело е детално објаснето во поглавјето 7, во кое станува збор за реформа на цените. Една од главните промени во парадигмата во ЈИЕ ќе се случи преку имплементација на начелото „загадувачот плаќа“. Сè до неодамна, на управувањето со цврстиот комунален отпад се гледаше како на бесплатна или екстремно евтина услуга со релативно низок квалитет. По природен тек на нештата, имплементацијата на начелото „загадувачот плаќа“ ќе повлече и промена на ваквата перцепција. Друго важно начело во РДО е начелото на целосен поврат на трошоците: „Соодветно е трошоците да бидат алоцирани на таков начин што ќе ги рефлектираат реалните трошоци за животната средина од создавањето и управувањето со отпадот“.

Една од разликите помеѓу старата и новата РДО е разјаснувањето на прашањето кога горењето (инцинерацијата) на цврстиот комунален отпад е енергетски ефикасно и кога може да се смета за операција на искористување вредност од отпадот. Новата РДО прави и прецизна разлика помеѓу отпад и

РАМКА 2: Имплементација на задачи

Во практика, земјите од ЈИЕ треба да обезбедат инвестиции за одделно собирање и третман на сите релевантни текови отпад.

РАМКА 3: Планирање и управување со отпад

Плановите за управување со отпадот постојат со цел да обезбедат::

- Рамка за усогласување со политиката за отпад и со нормите што треба да се постигнат.
- Преглед на карактеристиките на отпадот и на она што може да се смета за доволен капацитет за управување со отпадот.
- Контрола врз технолошките мерки.
- Преглед на економските и инвестиционите потреби. Плановите за управување со отпадот предвидуваат изјава за финансиските потреби за операциите на собирање отпад, третман на отпадот итн. Врз основа на ова може да се определат потребите од идни инвестиции во плановите за третман на отпадот.

РАМКА 4: Хиерархија на планирањето во Хрватска

- Стратегија за управување со отпадот на Република Хрватска („Службен весник“ бр. 130/05) – 2005 година.
- План за управување со отпадот на Република Хрватска за периодот 2007 - 2015 година („Службен весник“ бр. 85/07) – јуни 2007 година.
- Согласно со планот за управување со отпадот и обврските што произлегуваат од Законот за отпад („Службен весник“ бр. 178/04, 111/06, 60/08), 21 земја изготвија нацрт-регионални планови за управување со отпадот во 2008 година.

нупроизводи и разјаснува кога отпадот престанува да биде отпад изнесувајќи критериуми за отпад за рециклирање.

РДО го воведува концептот на проширена одговорност на производителот. Ова се однесува на секое физичко или правно лице кое професионално развива, произведува, обработува, преработува, продава или увезува производи. Концептот е поврзан со еден потенцијален пакет-мерки, меѓу кои: прифаќање вратени производи, обврска да се обезбедат јавно достапни информации за степенот до кој производот може повторно да се искористи и рециклира итн.

РДО содржи одредби за одделното чување опасен отпад, отпадни масла и биолошки отпад.

Планови за управување со отпад како главно барање на Рамковната директива за отпад

Треба да се истакне потребата од планови за управување со отпадот што треба да се изготват на национално/регионално и локално ниво. Упатства во врска со ова има изготвено Европската комисија и тие може да се најдат на: <http://ec.europa.eu/environment/waste/plans/index.htm>. Ова е нешто што е многу релевантно за инвестициите, затоа што за многу проекти финансирани од ЕУ предуслов за добивање финансиски средства е постоењето план за управување со отпадот.

Плановите за управување со отпадот се од витална важност за постигнување одржливо управување со отпадот. Нивна главна цел е да обезбедат приказ на тековите на отпадот и на опциите за постапување со отпадот. И покрај тоа што овој прирачник не содржи посебно поглавје за планирање на управувањето со отпад, авторите ја препознаваат важноста на планирањето и истакнуваат дека сите проекти поврзани со отпад треба да бидат составен дел од еден соодветно изготвен план за управување со отпадот.

Прегледот го опфаќа следново:

1. Постапување на политичките цели за:

- Превенција/минимализација на отпадот
- Рециклажа/искористување на енергијата
- Капацитети за безбедно отстранување на отпадот

2. Опис на сегашното управување со отпадот од гледна точка на административните и организациските рамки, истовремено осврнувајќи се на ефикасноста на операторот (операторите) кој опслужува одредена географска област. Описот треба да содржи:

- Индикатори за еколошките, здравствените и безбедносните перформанси на сегашниот систем
- Капацитет и физички перформанси (опрема за собирање на сметот, камиони, пристап до објектите за управување со отпад) на системот за отпад како целина, од аспект на блискоста и самодоволноста.
- Индикатори за ефикасноста и организациската рамка на системот, изразени како број на вработени по тон собран отпад; потрошувачка на гориво по тон собран отпад; просечна старост на возилата; степен на компактирање (набивање) на отпадот; ефикасност на наплатата на сметките; стапка на поврат на трошоците итн.

3. Идентификување и анализирање на очекуваните параметри кои се значајни за создавањето отпад, како и идентификување на опциите за управување со отпадот:

- Количините отпад и составот на отпадот приспособени во однос на:
 - Растот на населението
 - Промени во економската ситуација (раст/рецесија)
 - Промени во побарувачката за стоките за широка потрошувачка и во нивната природа
 - Промени во методите на производството
 - Нови методи за постапување со отпадот
 - Ефекти од промените во политиките

4. Определување на целите за:

- Превенција на отпадот, рециклажа, искористување и безбедно отстранување на отпадот.
- Тековите на отпадот, на пример, приоритетните текови на отпадот.
- Извори на отпадот, на пример, индустријата и домаќинствата.

5. Идниот систем за управување со отпадот:

- Акционен план:
 - собирање на отпадот (од тротоар, со шеми на носење на отпадот до одредено место, локации за рециклажа)
 - објекти/опрема за управување со отпадот (рециклажа, горење на отпадот со искористување на енергијата, отстранување на отпадот на депонија)

- поделба на одговорностите помеѓу локалните власти и индустријата (комунален отпад/индустриски отпад, одговорност на создавачите на отпадот итн.)
- економски последици и финансирање:
- вкупна цена на чинење на системот за управување со отпадот
- употреба на средствата собрани од давачките, надоместоците и таксите/ одговорност на создавачите на отпадот
- мерки за спроведување на планот за управување со отпадот

6. Долгорочен развој

- идни инвестиции во нови објекти/опрема за управување со отпадот
- дополнителни истражувања и студии што треба да се спроведат

Директива за депонии

Директивата за депонии (WLD) (99/61/ЕЗ) ги утврдува стандардите за безбедно отстранување на цврстиот комунален отпад на депонии и ги содржи

ТАБЕЛА 1: Пакет-мерки поврзани со спроведувањето на Директивата за депонии, Директивата за горење на отпадот и Директивата за пакување

	ЕСТОНИЈА	ФИНСКА	FLANDERS (БЕЛГИЈА)	ГЕРМАНИЈА	УНГАРИЈА	ИТАЛИЈА
Кориснички надоместок за управување со отпад	●	●	●	●	●	●
Надоместоци за еколошки производи					●	
Такса за депонии	●	●	●			●
Такса за горење на отпадот			●			
Забрана за депонии	●	●	●	●	●	●
Одделно собирање на биолошкиот отпад	●	●	●	●	●	●
Одговорност на производителот/ доброволен договор за отпадна хартија		●	●	●		
Одговорност на производителот за отпадот	●	●	●	●	●	●

Извор: истражување спроведено од Европскиот тематски центар за управување со ресурси и отпад (ETC RWM)

сите релевантни технички барања што треба да ги задоволат сите нови инсталации во ЈИЕ. Директивата ја нагласува потребата од превенција, рециклажа и искористување на отпадот, а отстранувањето на депонија го посочува како последна опција кон која треба да се прибегнува. Таа, исто така, утврдува норми (цели) за пренасочување на биоразградливиот отпад од депониите. Според Директивата за депонии, сите трошоци за ставање во функција на една депонија, нејзино работење и затворање треба да бидат рефлектирани во давачките за отстранување на отпадот на депонија. Ова е од најголема важност за воспоставувањето интегриран систем за управување со отпадот и ќе биде дискутирано во поглавјето 7.

Директивата за депонии содржи и други одредби што се помалку релевантни за инвестициите. Такви одредби се, на пример: барањето да се усвојат национални стратегии за намалување на количините биоразградлив комунален отпад (BMW) што завршува на депонии; дефинициите на класите на депонии и видовите отпад што не се прифаќаат на депонии; условите што треба да се исполнат за добивање дозволи за оператори на депонии; осовременување на постојните депонии. Во контекстот на недостиг на финансиски средства за изградба на сите нови капацитети што се потребни, одредбите од Директивата што се однесуваат на осовременување на постојните депонии се особено релевантни за земјите од ЈИЕ.

Директива за пакување и отпад од пакување

Од есенцијално значење е проблематиката на отпадот од пакување да биде ефикасно уредена, затоа што овој отпад сочинува значаен дел од цврстиот комунален отпад. Поради тоа, Европската комисија беше на мислење дека е неопходно овој посебен тек на отпадот да се уреди со посебен законодавен акт.

Целта на Директивата за пакување и отпад од пакување (94/62/EЗ) е да се спречи создавањето отпад од пакување и да се поттикне повторната употреба на пакувањето, како и да се воспостават системи за собирање, враќање и искористување на пакувањето. Директивата утврдува и стандарди за искористување на пакувањето и за рециклажа.

РАМКА 5: Можен пакет-мерки за спроведување на Директивата за пакување и отпад од пакување. Примери од Естонија:

- Наплата на гаранција и нејзин поврат.
- Систем на поврат со кауција.
- Имплементација на систем на кауција.
- Акциза на пакување.
- Изземање од плаќање акциза во случај на висока стапка на поврат.

Директива за опасен отпад

Директивата за опасен отпад (91/689/ЕЕЗ) е еден од најстарите законодавни акти за отпад на ЕУ. Таа прави разлика помеѓу опасниот и неопасниот отпад и воведува построги услови за управување со отпадот. Опасниот отпад мора да се евидентира и идентификува, а објектите за отстранување на ваквиот отпад подлежат на исполнување одредени барања за да може да добијат дозвола за работа. Сите капацитети што постапуваат со опасен отпад (производители, претпријатија за постапување со отпадот) подлежат на периодични инспекции кои особено се занимаваат со потеклото и дестинацијата на отпадот. Превозниците на опасен отпад и сите субјекти што постапуваат со опасен отпад мора да водат евиденции за своите активности и овие информации да им ги направат достапни на надлежните органи. Одредбите на оваа Директива и на Директивата за депонии предвидуваат изградба на посебни депонии за опасен отпад кои се разликуваат од депониите каде што се складира цврст комунален отпад.

Пристапувањето во ЕУ како главна движечка сила за подобрувања во управувањето со отпадот

Во сите нови земји-членки на ЕУ, а и во неколку од ЕУ-15, пристапувањето во ЕУ беше главна движечка сила за воведување современо управување со отпадот. На пример, Естонија и Унгарија имаа проблеми со диви и несанитарни депонии, но успеаја значително да го намалат нивниот број за кратко време (во Естонија бројот на вакви депонии беше намален од 148 во 2000 година на 37 во 2004). Отстранувањето депонии на нетретирираниот биолошки отпад беше забрането во Естонија во 2004 година, а во Унгарија во 2003 година.

Рамка 6: Два примера за тоа колку чини финансирањето на системите за управување со отпадот во Македонија и во Хрватска

Во **Македонија**, еднократните капитални трошоци за исполнување на барањата на Директивата за депонии се проценуваат на 360 милиони евра, додека годишните оперативни трошоци би изнесувале дури 44 милиони евра.

Капиталните/еднократните трошоци се однесуваат на капиталните расходи за опрема и инфраструктура и на неповторливите трошоци, како што се проекти за техничка помош, иницијална обука, кампањи за подигнување на јавната свест итн. Оперативните/повторливите трошоци се однесуваат на плати, закупнина, одржување, осветление и греење, гориво, годишни надоместоци итн.

Гледано по глава на жител, овие трошоци изнесуваат околу 180 евра за потребната еднократна сума, односно 22 евра годишно за секој жител на државата за годишните оперативни трошоци.

Во **Хрватска**, процените се дека почнувањето со работа на системот на центри за управување со отпадот, на оперативно ниво, би чинело околу 350 милиони евра, како и дека дополнителни 400 милиони евра ќе бидат потребни за санација и затворање на 299 депонии. Сумата за санација на дивите депонии се проценува на 9 милиони евра.

Исто така, треба да се истакне и дека усогласувањето со законодавството за отпад на ЕУ претставуваше главен финансиски предизвик во новите земји-членки бидејќи мораа да го финансираат решавањето на сите историски проблеми, како и инвестициите во новата инфраструктура низ период од 10 години. За очекување е дека, исто како и во новите земји-членки, пристапувањето во ЕУ финансиски ќе ги оптовари земјите-кандидати и потенцијални кандидати, затоа што истовремено ќе мора да се справуваат со наследството на стариот начин на управување со отпадот и да инвестираат во современи системи за управување со отпадот.

Поглавје 2
**Состојби со управувањето со отпадот
во Југоисточна Европа**

Албанија

Институционална и законодавна рамка

Според извештајот на Европската комисија за напредокот на Албанија, во земјата е направен мал напредок во секторот на отпадот. Одговорноста за политиката за животна средина на национално ниво ја имаат Министерството за животна средина, шумарство и водостопанство и Министерството за јавни работи, транспорт и телекомуникации. И двете министерства се должни да изготвуваат стратегии и закони и да ги утврдуваат основните цени во секторот на отпадот. Во интерес на вистината, погореспомнатите активности на планирање сè уште се во почетна фаза. Постигнат е одреден напредок во ажурирањето на законодавството за управување со отпадот, каде што се дефинирани односните надлежности на национално и локално ниво, но сè уште не се донесени потребните стратегии, политики и планови. Сепак, постојат неколку регионални планови што се однесуваат на меѓународно финансираните проекти за регионални депонии, кои се опишани подоле во текстот.

Според постојното законодавство, општините и регионите се одговорни за управување со комуналниот отпад (собирање, транспорт, третман и конечно отстранување). Тие, исто така, се одговорни за изготвување локални и регионални планови за управување со отпадот, за предлагање соодветни локации за депонии на нивната територија и за утврдување на надоместоците. Општините, преку склучување договор, може да ангажираат претпријатија за извршување одредени компоненти од системот за управување со отпадот.

Се очекува проектот во рамките на програмата CARDS 2006 на Европската унија под наслов „Имплементација на националниот план за приближување на законодавството за животната средина“ да го подобри законодавството и да овозможи ефективна контрола врз управувањето со цврстиот отпад. Главна компонента на проектот е развивањето на институционалниот капацитет на Министерството за животна средина, шумарство и водостопанство.

Цели на политиката на Албанија во оваа сфера и во делот на институционалниот развој се следниве: изготвување стратегија за управување со напуштени индустриски локации; изготвување план за безбедно затворање диви депонии со комунален и со индустриски отпад; изготвување стратегија и акционен план за одржливо управување со комуналниот отпад; изготвување стратегија и акционен план за управување со опасен, индустриски и медицински отпад; воспоставување урбана администрација што ќе учествува во управувањето со комуналниот отпад.

Финансиска рамка и инвестиции

Постои недостиг на финансиски средства за проектите од областа на животната средина поради недостигот на средства од домашни извори, отсуството на студии за изводливост и на оценки на влијанието врз животната средина, како и поради недостиг на способности во надлежните министерства за изготвување проектни идеи.

Министерството за јавни работи, транспорт и телекомуникации управува со Програма за капитални инвестиции, која придонесува кон развојот на комуналната инфраструктура за животна средина, вклучувајќи ја и инфраструктурата за секторот на отпадот. Сепак, моментално во практика не постои механизам за распределување на приходите за финансиска поддршка на имплементацијата на проекти од областа на животната средина. Проектите за инвестиции во инфраструктурата за животна средина речиси целосно се финансирани со странска помош, билатерални донатори и меѓународни финансиски институции. Позначајни проекти од областа на отпадот што се спроведуваат моментно се: „Управување со цврстиот отпад во регионот на Корча“ – финансиран од Шведската агенција за меѓународна развојна соработка (SIDA) во вредност од 1,5 милион евра, за периодот 2005-2008 година, и проектот на депонијата „Шара“ - финансиран од италијанската влада во вредност од 6 милиони евра, за периодот 2007-2009 година. Програмата за капитални инвестиции на Министерството за јавни работи, транспорт и телекомуникации предвидува изградба на четири регионални депонии во 2011 година (Елбасан, Фиер, Ѓирокастро и Берат), како и затворање пет постојни диви депонии во пет региони (Елбасан, Драч, Берат, Леже и Поградец). Се предвидува од државниот буџет да се обезбедат дополнителни инвестиции во областа на управување со отпадот. Средствата од државниот буџет наменети за секторот на отпадот изнесуваат 2,3 милиони евра во 2009 година, за 2010 се предвидени 5,2 милиона евра, додека за 2011 година - 13 милиони евра.

Ниво на услуги

Постојат малку податоци за мониторинг на отпадот и недостасува соодветна статистика за отпад. Услуги од областа на управување со отпадот, иако нецелосни, постојат во урбаните средини (покривајќи 80-90%), додека руралните средини се покриени со помеѓу 10 и 20%. Во урбаните средини општините ги одредуваат надоместоците за управување со отпадот, кои моментно изнесуваат помеѓу 8 и 18 евра по домаќинство годишно, зависно од општината. Со вакви надоместоци може да се покријат само собирањето и транспортот на отпадот, но не и соодветниот третман и конечното отстранување на отпадот. Во повеќето големи и мали градови, за услугите на собирање и транспорт на отпадот општината ангажира приватни претпријатија по договор.

Во земјата постојат 65 легални депонии за урбаните населби, иако кај нив недостасува управување и контрола, како и непознат број диви депонии во руралните средини. Отпадот од домаќинствата не се одделува од индустрискиот, градежниот или опасниот отпад. Одредени количини медицински отпад се горат во застарени инцинератори, што предизвикува загадување на воздухот опасно за здравјето на луѓето. Ниту една од постојните депонии не ги задоволува меѓународните стандарди за градба и здравствени норми (локација, заштитна облога, одводен систем, третман на филтратот, собирање на гасот итн.). Ниту еден тек на отпадот формално не се сортира во компо-

ненти што може да се рециклираат, и покрај тоа што постои еден мал неформален пазар помеѓу индивидуални собирачи и мали претпријатија. Честа појава се и пожарите на легалните и на дивите депонии, при што се ослободуваат диоксини и фурани.

Босна и Херцеговина

Институционална и законодавна рамка

Управувањето со отпадот се врши и на ниво на цела држава и на ниво на посебните ентитети. Законите од областа на управувањето со цврстиот отпад што важат во ентитетите од кои е составена Босна и Херцеговина се изготвуваат и донесуваат на ниво на ентитет. Се прават напори да се усогласи законодавството во ентитетите. На ниво на федерацијата, отпадот е во надлежност на Министерството за надворешна трговија и економски односи. Општините се одговорни за организирање на услугите на управување со отпадот, обично преку сектор за комунални работи при општината. На Босна и Херцеговина сè уште ѝ недостасува адекватно законодавство за решавање на проблемот на управување со отпадот на државно и на ентитетско ниво. Општините се обидоа да го надминат овој недостаток преку спроведување локални прописи за управување со отпадот.

Проектот на IPA (инструмент за претпристапна помош) од 2008 година под наслов „Зајакнување на институциите за животна средина на Босна и Херцеговина, подготовка за претпристапните фондови и поддршка за развој на инфраструктурата за животна средина“ се однесува на инвестициите во инфраструктурата за животна средина идентификувани како приоритетни од страна на властите во Босна и Херцеговина. Во рамките на овој проект ќе бидат спроведени финансиски физибилити студии за идни регионални депонии, како и финансиски, еколошки и социјални процени на локациите за депонии. Студиите ќе им помогнат на ентитетите и на локалните власти да идентификуваат можни локации за регионални санитарни депонии, кои ќе бидат финансирани од заемот од Светска банка за инфраструктура за управување со цврстиот отпад.

Стратегијата за управување со цврстиот отпад беше изготвена со поддршка од страна на Европската комисија преку програмата CARDS и беше усвоена во 2000 година. Стратегијата идентификуваше 16 регионални депонии.

Финансиска рамка и инвестициски проекти

Инвестициите во секторот на отпадот се финансираат главно од страна на ЕУ или од меѓународни финансиски институции. ЕУ е еден од најактивните донатори; таа ги финансираше набавката на опрема за рециклажа за една постројка во Сараево и затворањето на дивите депонии во Кнежево и Требиње.

Спроведувањето на Стратегијата за управување со цврстиот отпад почна со првата фаза од проектот за управување со цврстиот отпад на Светска банка

(Меѓународна банка за обнова и развој [IBRD] + Меѓународна развојна асоцијација [IDA]), кој опфати изградба на шест регионални депонии (регионите на Сараево, Зеница, Тузла, Бихаќ, Бања Лука и Бјелина) преку заем од IDA. За време на имплементацијата на овој проект, беа исчистени и затворени 145 диви депонии (10% од вкупниот број). Моментно се спроведува втората фаза од проектот со финансиски средства во износ од 38,5 милиони американски долари, со учество на уште неколку донатори.

Светска банка обезбеди техничка помош и во три други региони што не учествуваа во проектот финансиран од неа и потпиша партнерски договори за техничка помош во координација со Јапонската агенција за меѓународна соработка (JICA), SIDA и Агенцијата на САД за меѓународен развој (USAID). Проектот за управување со цврстиот отпад – втора фаза (SWMP-2) ќе биде финансиран со посебен инвестициски заем и ќе опфати изградба на шест-осум нови регионални депонии: во Федерацијата на Босна и Херцеговина – регионите на Мостар, Горажде, Зеница и Ливно, а во Република Српска – регионите на Приедор, Зворник, Дервента, Добој-Тесањ и Требиње. Проектот ќе се спроведе во периодот помеѓу 2009 и 2013 година под раководство на Министерството за животна средина и туризам во Федерацијата, односно Министерството за урбанизам, градежништво и животна средина во Република Српска. Формирана е Единица за управување со проектот во Федерацијата на Босна и Херцеговина за реализација на целокупниот проект, вклучувајќи ги и набавките и финансискиот менаџмент. Проектот ќе биде во согласност со стратегиите на ентитетите за управување со цврстиот отпад и треба да опфати минимум три општини што ќе формираат еден меѓуопштински одбор. Добивањето финансиски средства ќе зависи од формирањето регионално претпријатие за управување со цврстиот отпад и од изборот на локација за регионална санитарна депонија по извршени консултации со локалните заедници. Локалните власти се одговорни за утврдување на тарифната структура, а советите на општините се тие што треба да одобрат евентуални зголемувања на надоместоците. Нивото на наплата изнесува во просек помеѓу 60 и 70%.

Ниво на услуги

Приближно 36% од државата е покриена со услуги во областа на управување со цврстиот комунален отпад.

Процентите говорат дека Република Српска има 25 општински депонии и голем број диви депонии, додека во Федерацијата на Босна и Херцеговина има 50 општински депонии и голем број диви депонии. Направен е одреден напредок во намалувањето на загадувањето со регионалните депонии, на пример во Сараево и во Бања Лука, како и со санација на неадекватните локации за отстранување на отпадот.

Хрватска

Институционална и законодавна рамка

Во Хрватска, Министерството за животна средина, просторно планирање и градежништво е одговорно за секторот на отпадот на национално ниво. Хрватска ги донесе Законот за управување со отпадот и Националната стратегија за управување со отпадот во 2005 година, а во 2007 Националниот план за управување со отпадот за периодот 2007–2015 година. Дваесет и една хрватска жупанија се должни да изготват нацрт-регионални планови за управување со отпадот. Жупаниите може да изготвуваат заеднички планови за управување со отпадот и да формираат заеднички регионални претпријатија за управување со отпадот кои ќе стопанисуваат со регионални центри за управување со отпадот (RWMC). Конечниот број на RWMC ќе изнесува 21 или помалку. Според Националниот план за управување со отпадот, сите постојни локации на локални депонии треба да бидат санирани или затворени, или трансформирани во претоварни станици за идните регионални центри за управување со отпадот до крајот на 2011 година, со транзиционен период до 2015 година (Директива за депонии на ЕУ).

Финансиска рамка и инвестициски проекти

Вкупната сума што треба да се инвестира во секторот на отпадот е проценета на 3,25 милијарди евра. Зависно од тоа колкава ќе биде конечната бројка на регионални центри за управување со отпадот, процените за инвестициите се движат од 350 до 400 милиони евра за доведување на депониите до оперативно ниво. Финансирањето на изградбата на регионалните центри за управување со отпадот се предвидува да биде преку јавни извори (државен буџет, буџети на единици на локалната и регионалната самоуправа, фондови на ЕУ, Фондот за заштита на животната средина и енергетска ефикасност [EREEF], банкарски заеми) и приватни извори (приватни инвестиции во центри за управување со отпадот – јавно-приватни партнерства, концесии, примарно одделување и собирање на отпадот, рециклажа и капацитети/постројки за собирање на отпадот).

Во првата фаза од структурата за финансирање на регионалните центри за управување со отпадот, јавните трошоци (локација за депонија, инфраструктура и претоварна станица) ќе бидат финансирани во висина до 80% од вкупната вредност од фондови на ЕУ и EREEF, а до 20% од локалните власти. Банкарските заеми ќе се користат за воспоставување систем за собирање на отпадот и за изградба на систем за отстранување на комуналниот отпад на ниво на единица на локалната (регионалната) самоуправа. Во втората фаза, трошоците за постројки за механички биолошки третман (МВТ) ќе бидат финансирани од страна на приватниот сектор и – доколку е можно – од страна на јавниот сектор. Потребни се инвестиции за постројките за МВТ, за депонии и инфраструктура, како и за изградба на претоварни станици заедно со трошоците за воспоставување на системот. Од февруари 2009 година,

хрватскиот ЕРЕЕФ им помага на 9 проекти за регионални центри за управување со отпадот околу подготовката на проектната документација. Три од овие 9 проекти имаат аплицирано за средства од IPA: Марискина (Приморско-горанска жупанија), Кастијун (Истарска жупанија), Лечевица (Сплитско-далматинска жупанија), а четвртиот веќе има добиено финансиски средства од ISPA - Бикарац (Шибенско-книнска жупанија). Трошоците во првата фаза за овие регионални центри за управување со отпадот се движат помеѓу 20 и 60 милиони евра, зависно од големината на регионот.

Покрај Министерството за животна средина, просторно планирање и градежништво, две други важни тела за финансирање на инфраструктурата за животна средина се Хрватската агенција за животна средина и Фондот за заштита на животната средина и енергетска ефикасност, кој му помага на секторот на отпадот во подготовката на техничката документација и на апликациите за IPA. На локално ниво, актуелните давачки за собирање, транспорт и отстранување на комуналниот отпад од домаќинствата се засноваат на површината на станбениот или комерцијалниот простор (куни по квадратен метар). Тарифите се различни за домаќинства и за комерцијални објекти. Целта е со повисоките цени за комерцијалните објекти да се субвенционираат ниските цени за домаќинствата. Сепак, приходите се недоволни и локалните власти често ги кофинансираат оперативните трошоци за управување со отпадот од својот буџет. Законот за отпад пропишува воведување систем за пресметување на давачките заснован на количеството создаден отпад (број на домаќинства, тони) со цел да се пресметаат реални давачки за домаќинствата и за создавачите на комунален отпад. Идните регионални центри за управување со отпадот ќе бидат должни да воведат такви системи за пресметување на цените.

Ниво на услуги

Затворањето на старите диви депонии е предуслов за воспоставување нови центри за управување со отпадот. Во Хрватска, 299 депонии токму моментно се санираат/затвораат, при што околу 20% од оваа задача е завршена.

Косово (дефинирано според Резолуцијата на Советот за безбедност на ОН 1244)*

Институционална и законодавна рамка

Во 2006 година беше усвоена Стратегијата за заштита на животната средина, во 2007 година беше донесен Националниот еколошки акционен план (НЕАП), а моментално во постапка на изготвување е Стратегијата за управување со отпадот. Актуелниот Закон за отпад беше донесен во 2006 година заедно со неколку подзаконски акти со кои се уредија прашањата на употребени отпадни масла, градежен отпад и шут, стари батерии и акумулатори, стари возила, отпад од пакување, надлежностите на сопствениците и операторите на постројките за третман на отпадот, управувањето со депониите,

опасниот отпад, отпадот од електрична и електронска опрема, како и медицинскиот отпад. Во постапка на изготвување се уште неколку подзаконски акти: за условите за избор на локации за депонии и за изградба на депонии; за користени и стари автомобилски гуми; за извоз, увоз и транспорт на отпад; за лиценци/дозволи за управување со отпад; за отстранување на отпадот од јавните површини; за мандатните казни и за отпадот што содржи азбест.

Регулаторната канцеларија за вода и отпад (WWRO) е независен економски регулатор за услуги поврзани со вода и цврст отпад во Косово*. Таа е одговорна за следново: лиценцирање јавни претпријатија; утврдување и одобрување цени за регулирани услуги; мониторинг и спроведување на усогласување со стандардите за услуги кај лиценцираните даватели на услуги; контрола и спроведување мерки на исклучување на незаконските приклучоци и воспоставување и поддршка на клиентите во секоја од услужните области (вкупно 7 региони).

Финансиска рамка и инвестициски проекти

Извори за финансирање проекти за управување со отпадот се државниот буџет, донатори и приватни претпријатија. Моментно се спроведуваат проекти за санација на старите депонии во Призрен, Ѓаковица, Качаник, Урошевац, Гнилане и Липљан. Во фаза на подготовка се два други проекта за комунален отпад (медицински и опасен отпад).

Главните предизвици за финансирање проекти за управување со отпадот се: дефинирање јасни надлежности на централно и на локално ниво; решавање на прашањето на сопственост над депониите и на пречистителните станици за отпадни води; зголемување на ограничениот буџет за управување со животната средина; формирање екофонд; обезбедување механизми за добивање меѓународни финансиски средства и заеми; зајакнување на постојниот систем за финансирање и подобрување на наплатата. Меѓу другите предизвици треба да се споменат санацијата на индустриските депонии кои се главни извори на прекугранично загадување, како и проширувањето на инфраструктурата за собирање, селекција, третман и отстранување на отпадот.

Ниво на услуги

Во цело Косово* се собира само 35% од комуналниот отпад (90% во урбаните средини и помалку од 10% во руралните средини). Со опасниот отпад, хемикалиите, индустрискиот и медицинскиот отпад не се управува соодветно. Надоместокот за комунален отпад изнесува 3,5 евра по домаќинство. Стапката на наплата изнесува ниски 30-40%. Околу 70% од целокупниот отпад се фрла незаконски (на улица, покрај реки, езера и планини, како и во руралните средини). Отпадот опфаќа отпад од домаќинствата, комерцијалниот сектор, болниците, градежен шут, пепел и мил, заедно со отпад од пакувања, пластика, електрични и електронски уреди, а од сите овие текови

на отпадот ништо не се одделува. Косово наследи 30 стари легални, но несанитарни општински депонии. Од нив, 26 беа санирани и затворени со помошта од Европската агенција за реконструкција (ЕАР). Беа изградени пет нови депонии (исто така со финансиски средства од ЕАР), кои сега се користат редовно за отстранување на отпадот.

Македонија

Институционална и законодавна рамка

Неколку правни акти неодамна беа донесени и/или изменети во Македонија со цел да се усогласат со законодавството на ЕУ. По донесувањето на хоризонталните и вертикалните закони, најинтензивното изготвување подзаконски акти се однесува токму на секторот на отпадот.

Неколку стратегии и планови обезбедуваат основа за подобра имплементација на управувањето со отпадот. Националната стратегија за инвестиции во животната средина содржи повик за доставување предлози во врска со имплементацијата на осум регионални системи за интегрирано управување со отпадот (вклучувајќи ги и затворањето и ревитализацијата на депониите што не ги исполнуваат условите); годишни повици за доставување предлози за пилот-проекти (рециклирање, искористување на отпадот) и санација на депониите на индустриски жешки точки (на пр. МХК „Злетово“). Националната стратегија за приближување на законодавството во областа на животната средина предвидува финансиски аранжмани за обезбедување целосна усогласеност со законодавството за отпад на ЕУ. Според оваа стратегија, секторот на отпадот ќе има потреба од капитални инвестиции во вкупен износ од околу 360 милиони евра.

Националната стратегија за управување со отпадот беше донесена во април 2008 година за период од 12 години. Таа претставува основа за подготовка и спроведување еден интегриран и трошоочно ефективен систем за управување со отпадот. Стратегијата препорачува регионален пристап кон управувањето со цврстиот комунален отпад преку регионални општински здруженија или меѓуопштински јавни претпријатија.

Националниот план за управување со отпадот беше изготвен пред Националната стратегија за управување со отпадот и ќе биде ревидиран во 2009 година. Изготвени се студии за изводливост (физибилити студии) за Југозападниот (со поддршка од Германска банка за развој), Централноисточниот и Североисточниот регион (програма CARDS 2001), како и претфизибилити студии за Југоисточниот и Полошкиот регион (со неповратна помош од Министерството за надворешни работи на Норвешка). Се очекува последниве две студии да бидат одобрени во 2009 година. Во зависност од условите на локацијата и актуелните капацитети, вредноста на регионалните проекти се проценува на износ помеѓу 10 и 12 милиони евра. Оваа бројка опфаќа: целокупна инкрементална мобилна опрема; контејнери со кои ќе се покрие територијата

на регионот; неопходна опрема и механизација за рециклажа, односно искористување на отпадот; изградба на санитарна депонија.

Финансиска рамка и инвестициски проекти

Инвестициите во секој од регионите ќе опфатат: изградба на регионална санитарна депонија во согласност со Директивата за депонии; организација на процес на селекција на компонентите на комуналниот отпад таму каде што е можна преработка на посебните компоненти од отпадот; собирање и транспорт/трансфер на остатоците од измешаниот отпад; санација на дивите депонии.

Македонија има пристап до претпристапната помош на ЕУ преку IPA и исполнува услови за добивање помош во рамките на сите пет компоненти од програмата. Фондовите за инвестиции во инфраструктурата за животна средина бараат значително кофинансирање (од околу 30% од вкупната цена на чинење на проектот). За да се задоволи условот за кофинансирање, идентификувани се следниве извори на средства: средства од државниот буџет, заеми што би ги зела владата, средства од локалниот буџет, заеми што би ги зеле општините, заеми за комуналните претпријатија, приватниот сектор и јаглеродно финансирање.

Странските извори на финансиски средства за инвестиции во животната средина веќе одиграа важна улога во Македонија во последниве години, во форма на дотации и заеми за еколошки цели (вклучувајќи го и секторот на отпадот) од донатори и меѓународни финансиски институции (Обединетото Кралство, CARDS, ЕУ, УНДП, САД, Италија итн.). Она што е предизвик во иднина е создавање услови за финансирање од IPA насочено кон регионално управување со цврстиот отпад. Неповратната помош од меѓународната донаторска заедница е од витална важност поради високата цена на чинење на градежните работи.

Ниво на услуги

Моментно, услугите на собирање на отпадот првенствено ги обезбедуваат општинските јавни комунални претпријатија (ЈКП). Само мал процент од собирачите на отпад се приватни претпријатија, најчесто оние што се занимаваат со отпад во руралните средини. Услуги на редовно собирање на отпадот главно се обезбедуваат во урбаните средини. Вкупно земено, околу 70% од населението во Македонија се корисници на услуги на редовно собирање на отпадот (во руралните населби тој процент се движи околу 10%). Практиките на отстранување на отпадот не ги задоволуваат ниту техничките ниту еколошките стандарди. Најголемиот дел од јавните комунални претпријатија се соочени со недостиг на финансиски средства како последица на нискиот процент на наплата на побарувањата и/или ниските цени за услугите поврзани со отпадот.

Црна Гора

Институционална и законодавна рамка

Новоформираното Министерство за просторно планирање и заштита на животната средина (поранешното Министерство за туризам и животна средина) е главната институција одговорна за дејноста управување со отпад во Црна Гора. Стратегиски документи за управување со отпадот се: Националната политика за управување со отпадот, Стратегиската основа за управување со отпадот на регионално ниво (од 2005 до 2014 година) и Националниот план за управување со отпадот за периодот 2008 – 2012 година.

Активностите во областа на управување со отпадот, исто така, се регулирани и на локално ниво, при што единиците на локалната самоуправа се одговорни за изготвување и спроведување на политиката за управување со отпадот. Собирањето, транспортот и отстранувањето на отпадот се организирани во рамките на општинските јавни комунални претпријатија. Во рамките на Министерството за просторно планирање и заштита на животната средина, во 2008 година беше формирана Единица за имплементација на проекти (PIU). Главна цел на оваа единица е да им обезбедува поддршка на единиците на локалната самоуправа во подготовката на проектната документација, како и да помогне во обезбедувањето финансиски средства од меѓународни организации и финансиски институции. Истата година новоформираната Агенција за заштита на животната средина ја презеде надлежноста за издавање дозволи, надгледување на инспекциите, мониторинг и известување.

Националниот план за управување со отпадот ги дефинира целите на управувањето со отпадот и условите за рационално и одржливо управување со отпадот за период од пет години. Врз основа на овој национален план, единиците на локалната самоуправа се должни да изготват локални планови за управување со отпадот. Стратегиската основа за управување со отпадот на регионално ниво го трасира патот за изработка на инвестициски проекти поврзани со изградбата на регионални санитарни депонии. Овој документ предвидува изградба на седум регионални санитарни депонии во Црна Гора.

Финансиска рамка, инвестиции и инвестициски проекти

Финансиските средства потребни за целосно спроведување на Стратегиската основа за управување со отпадот на регионално ниво се проценуваат на сума помеѓу 110 и 120 милиони евра. Извори на средствата се државниот буџет и општинските буџети, заеми од Светската банка и Европската инвестициона банка (EIB), како и неповратна помош од билатерални донатори.

Со поддршка од USAID, се предвидуваше до крајот на 2008 година да завршат активностите за подготовка на физибилити студија за основање обновлив екофонд во Црна Гора. Екофондот има цел да ја поддржи реализацијата на проекти во областа на заштитата на животната средина и активностите на комуналните служби на општините.

Ниво на услуги

Според Стратегиската основа за управување со отпадот на регионално ниво, територијата на Црна Гора е поделена на осум региони за управување со отпадот: Бар, Беране, Котор, Херцег Нови, Мојковац, Никшиќ, Плевле и Подгорица. Приоритетите во делот на инвестициите се следни: изградба на регионални санитарни депонии, санирање на постојните диви депонии и еден пилот-проект за центар за рециклажа. Во 2008 година во Црна Гора функционираше само една санитарна депонија што ги опслужуваше градовите Подгорица и Даниловград. Во 2008/2009 година, треба да се изградат преостанатите шест регионални санитарни депонии и да се формираат шест меѓуопштински претпријатија кои ќе стопанисуваат со овие депонии. Во тек е изградбата на регионален центар за рециклажа на депонијата во Подгорица, со капацитет од 90.000 тони мешан комунален отпад годишно.

Србија

Институционална и законодавна рамка

Институции надлежни за управување со отпадот се Министерството за животна средина и просторно планирање, Агенцијата за заштита на животната средина на Србија, Фондот за заштита на животната средина и Агенцијата за рециклажа.

Законот за управување со отпадот беше донесен во 2009 година и тој обезбедува целосна усогласеност на националното законодавство со законодавството на ЕУ. Законот е придружен и со подзаконски акти, при што моментно 20 такви акти се во фаза на изготвување или усвојување. Законот за управување со отпадот ги уредува следниве работи: планирање и управување со отпадот; мерки и постапки за собирање, транспорт, повторна употреба, рециклирање, третман и отстранување на сите типови отпад, вклучувајќи комунален, медицински и опасен отпад, од национално до локално ниво. Законот, исто така, ги уредува прашањата на издавање дозволи, мониторинг и контрола и обезбедува услови за вклучување на приватниот сектор во операциите на управување со цврстиот комунален отпад. Нацрт-законот за пакување и отпад од пакување беше донесен во 2009 година.

Националната стратегија за управување со отпадот беше донесена во 2003 година, а моментно е предмет на ревизија. Стратегијата предлага регионален концепт за управување со отпадот. Согласно со стратегијата, треба да функционираат 29 регионални санитарни депонии, 44 претоварни станици, 17 центри за рециклажа, 7 објекти за компостирање и 4 инцинератори. Досега се изградени 4 регионални санитарни депонии, и тоа во Кикинда, Нова Варош, Ужице и Прокупле. Во подготовка е изградбата на 5 регионални санитарни депонии во Лесковац, Пирот, Сремска Митровица, Вршац и Смедерево. Овие проекти се финансирани преку Европската агенција за реконструкција (ЕАР), Програмата за поддршка на инфраструктурата на

општините, Фондот за заштита на животната средина на Србија, Националниот план за инвестиции и дотации од билатерални донатори. Во рамките на процесот на програмирање на IPA 2008, Министерството за животна средина и просторно планирање предложи да бидат изработени проекти за постројка за управување со опасниот отпад. Од друга страна, за IPA 2008 немаше предлози за проекти за управување со комуналниот отпад.

Финансиска рамка и инвестициски проекти

Фондот за заштита на животната средина претставува посебен правен субјект формиран согласно со Законот за заштита на животната средина. Во 2009 година, Фондот обезбеди вкупно 15 милиони евра за секторот на отпадот, од кои 90% стојат на располагање за финансирање проекти. Проектот „Да ја исчистиме Србија“ почна во мај 2009 година под раководство на Министерството за животна средина и просторно планирање, а предвидува санација на неколку диви депонии во вредност од 6,5 милиони евра.

Ниво на услуги

Моментно, помеѓу 60 и 70% од цврстиот комунален отпад (2,2 милиона тони годишно) се собира од страна на јавните комунални претпријатија. Цврстиот отпад претежно се собира само во градските центри. Во повеќето општини, бројот на контејнери е недоволен. Моментно не постои организиран систем за рециклажа, а јавната свест за управувањето со отпадот сè уште е многу ниска. Не постои организирано собирање и третман на отпадот во руралните средини, каде што дел од создадениот отпад едноставно се запалува во дворовите. Отстранувањето на отпадот на депонии е примарен метод за отстранување на отпадот. Комуналниот отпад, вклучувајќи го и опасниот отпад што го создаваат домаќинствата, обично се исфрла директно на депониите без никакво одделување или третман. Од околу 180 депонии регистрирани за комунален отпад, само една ги задоволува пропишаните стандарди. Не е познат ниту бројот на диви депонии, каде што отпадот често гори во неконтролирани пожари.

Поглавје 3
**Финансиски предизвици
за постигнување усогласеност со
Директивите за отпад на ЕУ**

Управувањето со цврстиот отпад е една од надлежностите на владите што им беа пренесени на единиците на локалната самоуправа за време на периодот на транзиција во сите земји на ЈИЕ и ЦИЕ. Сепак, регулативата за животна средина - во најмала рака, донесувањето национални стратегии за управување со отпадот – и натаму останува во надлежност на централните министерства за животна средина. Она што го разликува управувањето со цврстиот отпад од другите поатрактивни надлежности пренесени на општините, како што е на пример образованието или здравствената заштита, е тоа што во принцип управувањето со цврстиот отпад не е поддржано од страна на централната власт, ниту од финансиски ниту од управувачки аспект. Напротив, управувањето со цврстиот отпад во најголем број случаи им е делегирано на единиците на локалната самоуправа без притоа да се обезбедат технички и финансиски ресурси потребни за соодветно извршување на оваа задача.

Во студијата изработена во 2006 година која носи наслов „Спроведување на Директивата за депонии на регионално и локално ниво“, врз основа на истражувањето направено во ЕУ-25 (Европската унија без Бугарија и Романија) од страна на Комитетот на региони на ЕУ, 68% од анкетираниите општини изјавиле дека не добиле никакви посебни финансиски трансфери за спроведување на Директивата за депонии.

Сосема е јасно дека постои голема разлика помеѓу надлежност доделена со закон, од една страна, и реалните човечки, технички и финансиски капацитети за постигнување усогласеност со ЕУ, од друга страна. Покрај тоа, во рамките на напорите за пристапување во ЕУ, сите земји од ЈИЕ го усогласуваат своето законодавство за отпад со законодавството на ЕУ. Како резултат на тоа, постои услов управувањето со цврстиот отпад да се усогласи со најновите стандарди и практики на ЕУ. Овие аспекти ги натераа општините да бараат извори на финансирање различни од централниот буџет со цел да ја модернизираат услугата поврзана со отпадот.

Осовременување на управувањето со цврстиот комунален отпад

Актуелни практики

Кога се разговара за потребата од осовременување на управувањето со цврстиот комунален отпад во регионот на ЈИЕ, треба да се земат предвид неколку критични аспекти поврзани со сегашните практики: (1) проширувањето на услугата; (2) собирањето и транспортот на отпадот; и (3) отстранувањето и постапувањето со отпадот складиран на депонија.

(1) Проширување на услугата: Нивото на опфатеност со услугата на управување со отпадот во регионот на ЈИЕ, што се однесува до опслуженото население, многу се разликува од земја до земја, како и помеѓу општините во рамките на секоја од државите. Како некое правило, услугата се обезбедува главно во урбаните средини (поголемите градови), додека најголем дел од помалите рурални населби се оставени без каква било организирана услуга од овој вид. Во некои земји, процентот на рурални населби што немаат органи-

зирана услуга на управување со отпадот изнесува дури 80-90%. Во овие средини, локалното население обично го собира и транспортира отпадот до локалните диви депонии.

(2) Собирање и транспорт на отпадот: Се користат многу различни контејнери за отпад. Во принцип, а особено во помалите општини, контејнерите не се стандардизирани. Честотата на собирање на отпадот варира во зависност од големината на градот и големината на контејнерите што се користат. Во интерес на вистината, честотата на собирање на отпадот е на задоволително ниво само во централните делови од поголемите градови. Што се однесува до возилата за транспорт на отпадот, повеќето помали општини користат традиционални камиони или трактори што носат некомпактиран отпад, додека, пак, поголемите општини користат посовремени компакторски возила. Во најголем дел од случаите, возните паркови на комуналните претпријатија за отпад се доста застарени, при што најголем дел од камионите се при крај на својот работен век, што се реперкуира со исклучително високи трошоци на работење и одржување. Собраниот отпад вообичаено се транспортира директно до блиските депонии.

(3) Отстранување на отпадот на депонија: Традиционално, во регионот на ЈИЕ како целина, секој град и село имаат сопствена легална или дива депонија. Со исклучок на депониите што ги користат главните градови, овие локации обично не се регулирани, и покрај тоа што во многу случаи тие се дозволени како депонии за отпад од страна на локалната власт. Генерално, овие локации не ги исполнуваат санитарните и еколошките стандарди. Општините не ги контролираат ниту количеството ниту квалитетот на депонираниот отпад, а најголем број од нив не им наплатуваат надоместоци за отстранување (истурање со кипер) на отпадот на индустријата или други корисници што го депонираат отпадот на локациите користејќи сопствен транспорт. Цврстиот

ТАБЕЛА 2: Опфатеност со услугата на собирање цврст комунален отпад

	ОПФАТ	
	Просек за државата	Рурални средини
Албанија	н/а	Претежно во урбаните средини
Босна и Херцеговина	36%	Претежно во урбаните средини
Хрватска	93%	н/а
Косово (дефинирано според Резолуцијата на ОН 1244)	45%	Претежно во урбаните средини
Македонија	60%	Претежно во урбаните средини
Црна Гора	50%	Претежно во урбаните средини
Србија	н/а	Претежно во урбаните средини

Извор: истражување на PEIP, февруари-март 2009

ТАБЕЛА 3: Број на депонии

БРОЈ НА РЕГИСТРИРАНИ ДЕПОНИИ ШТО НЕ ГИ ИСПОЛНУВААТ УСЛОВИТЕ	
Албанија	36
Босна и Херцеговина	75
Хрватска	252
Косово (според Резолуцијата на ОН 1244)	7
Македонија	54
Црна Гора	н/а
Србија	180

Извор: истражување на PEIP, февруари-март 2009

отпад вообичаено се исфрла веднаш преку граничната линија на локацијата. Во некои случаи, обично кога со локациите стопанисуваат претпријатија за управување со комунален отпад, работната област на депонијата периодично се покрива со земја или со градежен шут. Сепак, во повеќето случаи, значителни количини депониран цврст отпад постојано се изложени на атмосферата. Не се преземаат градежни мерки за спречување на можното истекување филтрат во водоносните слоеви (аквифери), а честа појава се пожари на депониите.

Итни потреби

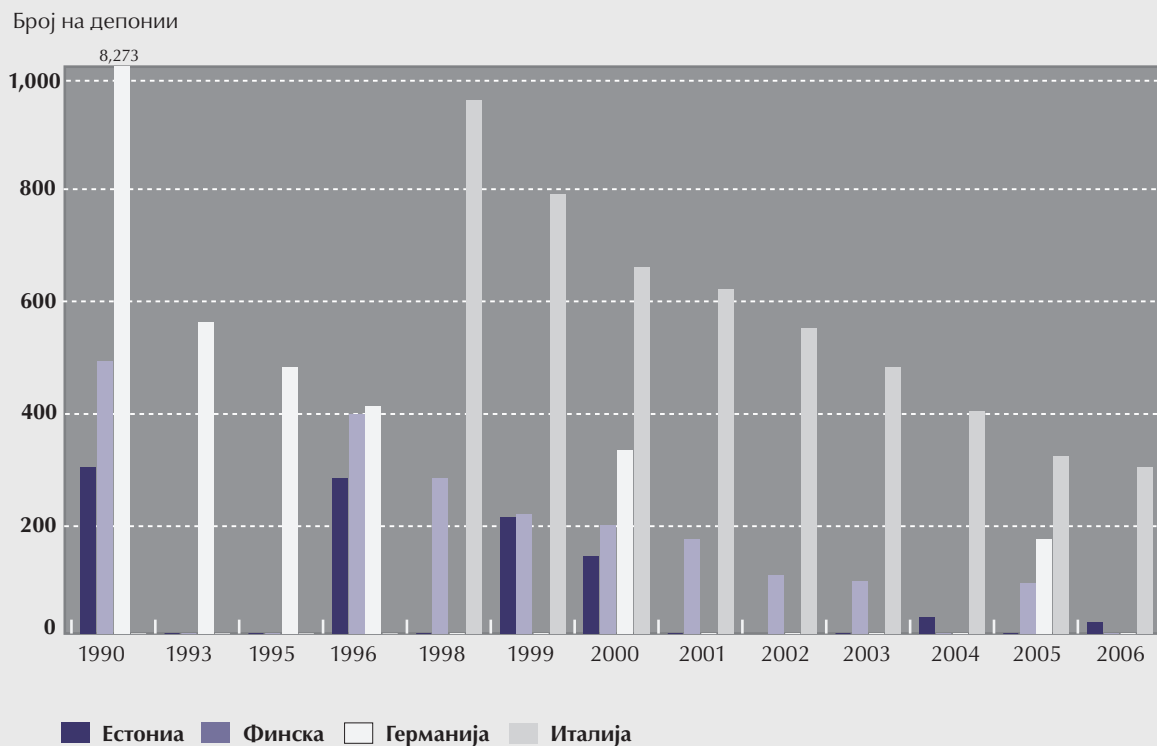
Од критична важност за осовременување на управувањето со цврстиот комунален отпад е постигнувањето политички консензус на ниво на централната власт во однос на донесувањето национални стратегии за отпад, како и на регионално и на локално ниво, заради поддршка и примена на овие стратегии преку спроведување на законите и на другите правни акти од областа на животната средина. За осовременување на управувањето со цврстиот комунален отпад, исто така, потребно е да се подигнат квалитетот и еколошките перформанси на постојните објекти, но и да се обезбеди новите објекти да се градат според еколошките стандарди зацртани во националната политика и стратегија. Имајќи ја предвид актуелната состојба со управувањето со цврстиот комунален отпад во регионот на ЈИЕ како целина, осовременувањето се потпира врз два клучни елемента: (1) регионализација на услугата (за што станува збор во поглавјето 4 во делот за институционалните промени) и (2) затворање или санација на постојните депонии.

Затворање постојни депонии: Еден специфичен аспект од постигнувањето усогласеност со директивите за отпад на ЕУ е потребата да се затворат или санираат постојните легални и диви депонии. Како што веќе беше спомнато, сегашните практики на отстранување на отпадот во регионот на ЈИЕ

како целина се исклучително лоши, при што се користат несоодветни методи за отстранување на отпадот, кои доведуваат до загадување на животната средина и до значителни закани за човековото здравје. Ставањето во функција на нови депонии нема да биде ниту ефективно ниту практично од комерцијална гледна точка доколку не се затворат постојните диви депонии и депониите што не ги задоволуваат стандардите и доколку сите страни не го испорачуваат отпадот на новите одобрени локации што ги исполнуваат условите. Треба да се истакне дека откако ќе се воспостави регионален систем за управување со цврстиот комунален отпад со една централна депонија, секое идно „бесплатно“ отстранување на отпадот на старите депонии или ѓубришта ќе претставува голема закана за соодветното работење на регионалниот систем. Поради ова, итно внимание заслужува потребата да се затворат и санираат постојните општински депонии.

Операцијата на чистење најверојатно ќе чини многу пари, што може да ги попречи осовременувањето и регионализацијата на услугата управување со

Слика 2: Промени во однос на бројот на депонии за неопасен комунален отпад во 4 земји на ЕУ



Извор: ETC/RWM (2008a, b, d, f)

РАМКА 7: Размислувања во однос на затворањето на старите депонии

- Се обезбедуваат значајни придобивки за животната средина и здравјето..
- Оди паралелно со обезбедувањето услуги на собирање и транспорт на отпадот за 100% од населението.
- Потребно е на локалните власти да им се обезбеди гарантиран извор на финансирање за извршување на оваа задача.
- Потребно е добро законодавство со јасно дефинирани надлежности.
- Од огромно значење е учеството на засегнатите страни.

цврстиот комунален отпад. Ова прашање бара внимателна анализа и детално планирање и секвенционирање на имплементацијата во комбинација со осовременувањето.

Превенција, одделно собирање и рециклажа на отпадот

За да постигнат усогласеност со директивите за отпад на ЕУ, земјите од ЈИЕ треба да се стремат кон приоритетите од хиерархијата на отпадот, која е детално опишана во поглавјето:

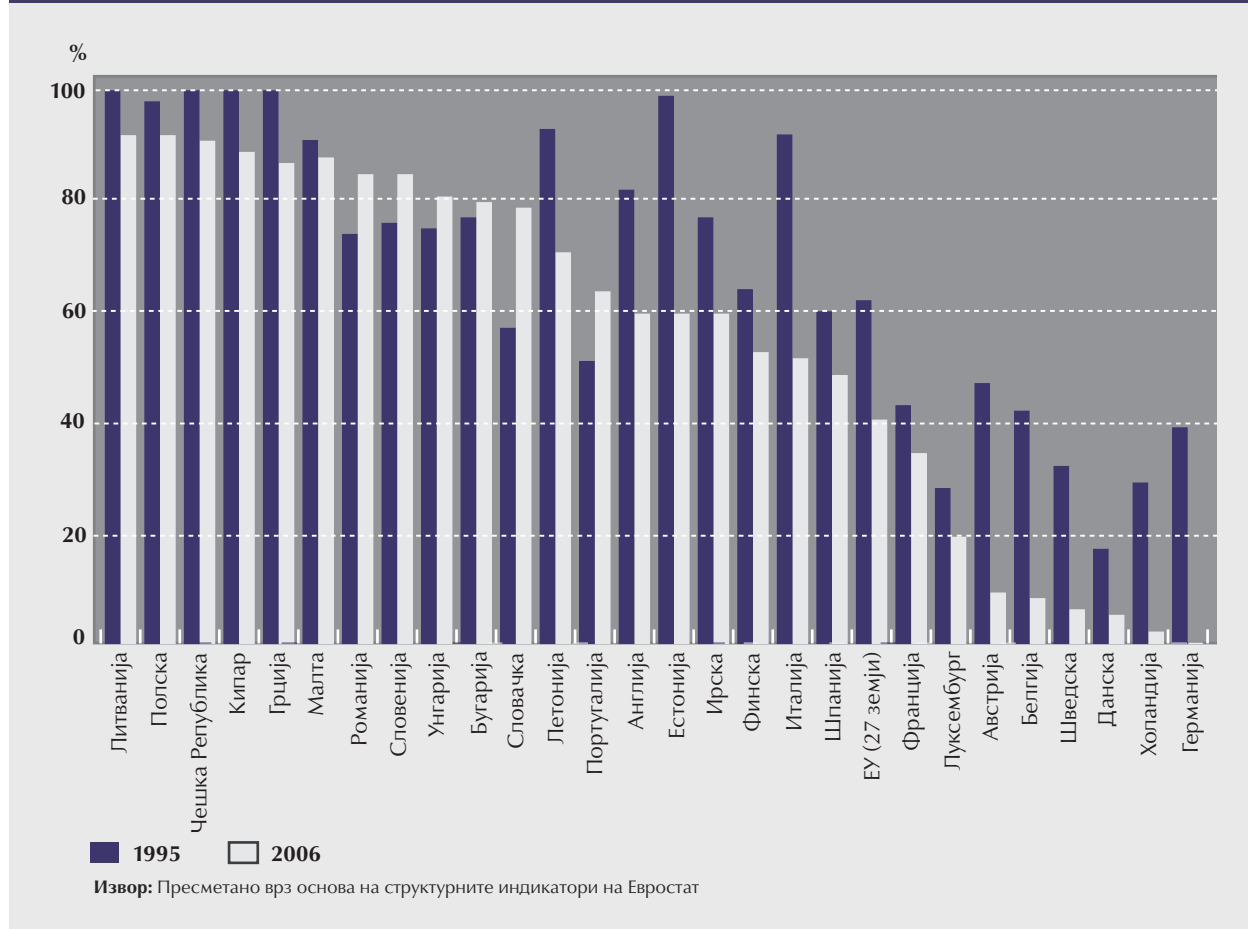
- Превенција (минимализација) на отпадот
- Повторна употреба и рециклирање на отпадот
- Третман на отпадот (инцинерација)
- Отстранување на отпадот на депонија.

Филозофијата што лежи во основата на хиерархијата на отпадот е да се обезбеди рамка за изготвување стратегии и за планирање програми и активности што ќе обезбедат пренасочување на отпадот кон други локации различни од депониите, согласно со начелата од Рамковната директива за отпад и нормите од Директивата за депонии. Главен мотив за ваквиот пристап е подобро искористување на ресурсите и намалување на влијанијата врз животната средина од управувањето со отпадот.

Повеќето земји-членки на ЕУ поседуваат обемно искуство и имаат постигнато резултати во однос на имплементацијата на стратегиите за управување со отпадот засновани на хиерархијата на отпадот.

Главно поради недостигот на финансиски средства и на искуство, како и на постројки за преработка на отпадот, пазари и притисок од законодавството, многу мал број општини во регионот на ЈИЕ досега се обиделе да организираат активности на рециклажа на отпадот. Сепак, искористувањето и рециклажата на одредени отпадни материјали постојат како економска дејност во

СЛИКА 3: Депонии за комунален отпад во ЕУ-27 во 1995 и 2006 година како % од создадениот комунален отпад



сите земји на ЈИЕ. Со ваква дејност исклучиво се занимава приватниот сектор, односно мали приватни претпријатија. Најчесто, сопственици на мали плацеви за отпад откупуваат собрани отпадни материјали од локални индивидуални собирачи на отпад или сами го собираат отпадот. По одредена преработка, собраниот отпад им се продава на крајни корисници или на посредници. Отпадните метали сочинуваат најголем дел од собраниот отпад што е предмет на рециклажа. Главни придобивки за заедниците од овие активности се тоа што значителни количини отпад не влегуваат во текот на отпадот, како и тоа што активностите се извршуваат без какви било директни трошоци за граѓаните.

И покрај тоа што органскиот (биоразградливиот) отпад претставува значаен процент од текот на комуналниот отпад, овој вид отпад не го рециклираат ниту јавните комунални претпријатија ниту приватни претпријатија.

Постојат неколку докажани стратегии и технологии за пренасочување на био-разградливиот отпад од патот што води на депонија. Тие стратегии главно се фокусираат на рециклажа, вклучувајќи и компостирање и аеробна и анаеробна дигестија. Сепак, како и во случајот со другите отпадни материјали што може да се рециклираат, органскиот отпад сè уште најчесто се депонира на депонии во земјите од ЈИЕ, главно, поради недостигот на искуство (политики), капацитети за преработка и пазари.

Како што беше спомнато погоре во текстот, земјите од ЈИЕ моментно се соочени со неколку сериозни проблеми што се однесуваат на постојните практики на управување со цврстиот отпад. Барем како првичен чекор, овие земји итно треба да развијат интегрирани системи за управување со отпадот кои нема да чинат многу и технолошки нема да бидат на високо ниво, но поради тоа ќе бидат соодветни за нискодоходните региони. Истовремено, земјите треба да направат напори во правец на изготвување стратегии за управување со отпадот, каде што ќе бидат зацртани цели (норми) и решенија засновани на хиерархијата на отпадот. Иако е неоспорен финансискиот ефект од таквите стратегии и политики, исто така е сигурно – врз основа на искуствата на други региони – дека поголема трошошна ефективност може да се постигне на долг рок.

Конечно, кога земјите ги изготвуваат националните стратегии, од пресудна важност е да се анализира прашањето на пазарите и на пласманот. Иако е сосема можно да се воспостави инфраструктура за одделно собирање и третман на отпадните материјали, не постои никаква гаранција дека за произведените материјали ќе има сигурни и стабилни пазари. Исто така, поставувањето надувани норми за конкретни рециклабилни отпадни материјали може да доведе до непријатни изненадувања. Планерите на национално ниво треба да бидат свесни за важноста на воспоставувањето и одржувањето соодветни пазари при изготвувањето национални стратегии и планови за пренасочување на отпадот од патот што води на депонија.

Поглавје 4
**Институционални и организациски
промени**

Регионализација

Воспоставувањето систем за управување со цврстиот комунален отпад во согласност со директивите и стандардите на ЕУ – вклучувајќи ја и изградбата на нови, модерни капацитети и организацијата на самата услуга - навистина е премногу скапо за повеќето општини во ЈИЕ. Еколошките стандарди што мора да ги исполнат современите депонии, како што се поставување пластична облога, мрежи за одвод, бунари за мониторинг, опрема за третман на филтратот и системи за управување со депонискиот гас, како и други неопходни елементи: компакторски возила, оградување, станици за мерење на отпадот, постојана чуварска служба итн., ги прават неизводливи малите и локални депонии. Трошоците може да бидат комерцијално оправдани само ако ги поднесуваат голем број корисници. Токму еколошките стандарди и трошоците на технологијата предизвикуваат економија на обемот и регионализација на системите за управување со цврстиот отпад, освен ако некоја општина не е доволно голема за да поседува економски оправдан систем за управување со цврстиот отпад со нај-модерна технологија за отстранување на отпадот, што обично е случај со главните градови. Покрај техничките подобрувања во системот за управување со цврстиот комунален отпад, постојат и одредени предуслови од доменот на политиките, законодавството, економијата, финансиите и институционалната поставеност кои треба да бидат исполнети за регионализација.

Во земјите-членки на ЕУ, еволуцијата во управувањето со отпад од локално на регионално ниво траеше со децении. Со оглед на тоа што претежно општините се надлежни за управување со цврстиот отпад, најголемиот дел од нив почнаа со општински пристап, пред практиката да докаже дека регионалниот пристап е поодржлив од финансиска гледна точка.

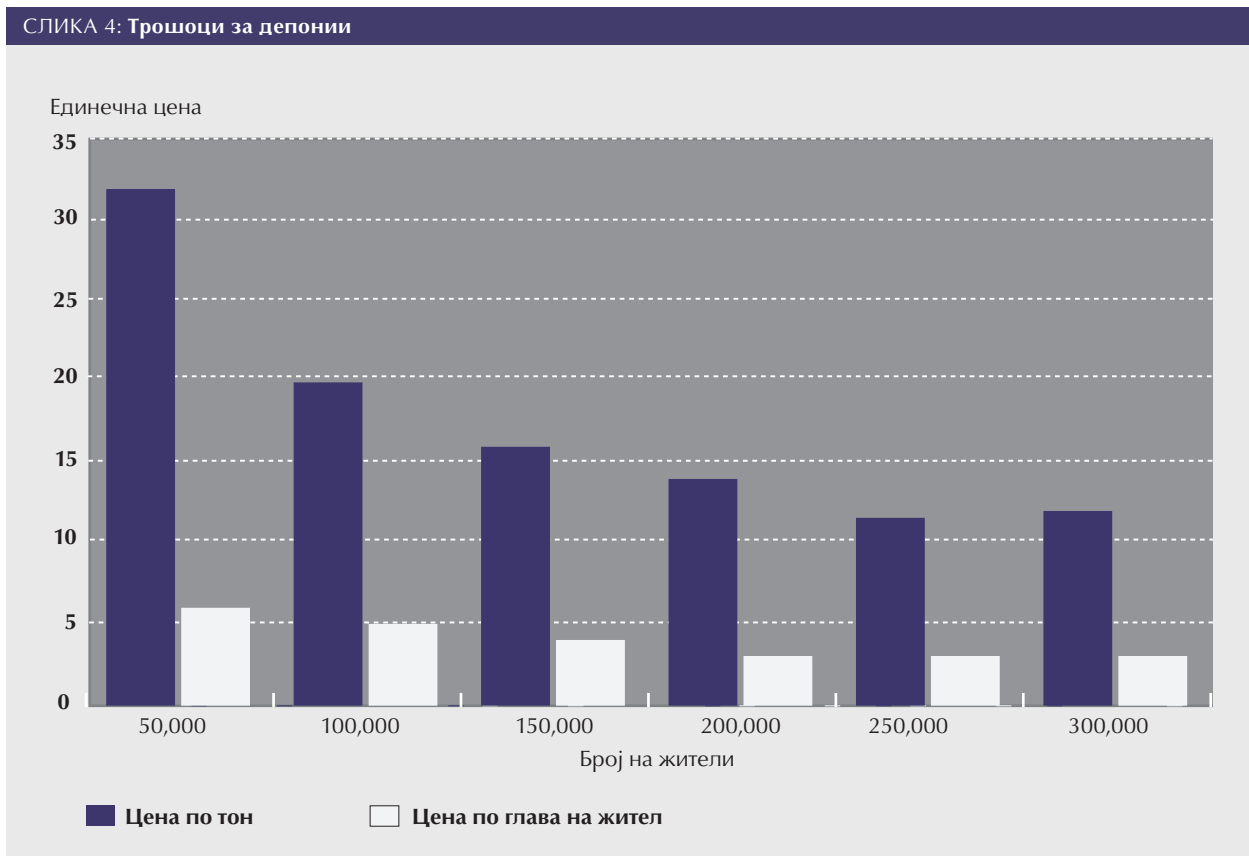
Повеќето општини во регионот на ЈИЕ користат локални капацитети за крајно отстранување на отпадот кои, всушност, се неконтролирани ѓубришта. Сите вакви ѓубришта треба да се модернизираат, односно да се заменат со други. Целосно развисни системи за собирање и транспорт на отпадот функционираат само во урбаните средини. Како по правило, претпријатијата што се занимаваат со отпад не стопанисуваат на одржлив начин, а само во ретки случаи манифестираат неопходна претпазливост од аспект на одржување на опремата или соодветни резервирања средства за замена на опремата. Како и да е, сите тие моментно ја извршуваат, повеќе или помалку задоволително, задачата што се состои од собирање и транспортирање на отпадот што се создава во урбаните средини. Внимателноста што се демонстрира во поглед на отстранувањето на отпадот варира во огромни размери, како и повеќето други аспекти на работењето. Во одредени случаи, отпадот се отстранува на нешто што најдобро може да се опише како импровизирани депонии, до 25 км оддалечени од центарот на градот. Во други случаи, собраниот отпад едноставно се фрла покрај река на периферијата од градот. Ретки се примерите на регионален пристап, а тие што ги има се проекти финансирани од меѓународни финансиери. Меѓутоа, дури и во таквите случаи одредени нелегални активности продолжуваат да се одвиваат поради отсуството на доследно спроведување на новите закони во кои се пренесени директивите на ЕУ.

Планирањето на управувањето со цврстиот комунален отпад претставува предизвик поради непостоењето уедначена дефиниција на „регион“. Сепак, големината на воспоставените региони за управување со отпадот треба да овозможи инсталирање технички решенија кои ќе обезбедат финансиски одржлива економија на обемот. Регионализацијата на операциите за управување со отпадот во голема мера зависи од географската и топографската структура на проектната област, што влијае врз трошоците на работењето на регионалните санитарни депонии.

Сликата 4 покажува пресметка на единечните трошоци за депонии што опслужуваат повеќе општини со различен број население, со цел да се демонстрира ефектот од економијата на обемот. Сликата го покажува приближниот однос помеѓу цената на чинење по тон и цената на чинење по глава на жител за општини чиј број на население се движи помеѓу 50.000 и 300.000 жители.

Сликата покажува дека трошоците за депониите не почнуваат да се стабилизираат сè додека бројот на население не достигне околу 200.000, бројка што обезбедува мошне реално оправдување за регионализација.

СЛИКА 4: Трошоци за депонии



Рбетот на еден современ систем за отстранување на отпадот е мрежа на депонии што ги задоволуваат следниве критериуми:

- Капацитет што целосно и еднакво ја покрива целата земја.
- Слободен капацитет што ќе биде еднакво распределен низ подолг временски период.
- Можност да се отстрани целокупниот создаден отпад на контролиран начин.
- Достапност (врз комерцијална основа) за сите создавачи на отпад во државата.
- Минимализирање на влијанијата врз животната средина согласно со начелото ВАННЕЕС (најдобри расположливи техники што не се прескапи).

Транспонирањето на европските стандарди за управување со цврстиот комунален отпад е само прв чекор кон иницирање промени и подобрувања во сегашните практики на управување со цврстиот комунален отпад. Исто така, важно е да се утврдат транзициони мерки и да се дефинира временска динамика за регулирање на случаите на неисполнување на европските стандарди.

Искуството од транзицијата покажува дека затворањето депонии што не ги задоволуваат стандардите е предуслов за регионализирање на управувањето со цврстиот комунален отпад. Без принудно затворање на неконтролираните депонии и губришта, општините секогаш ќе сакаат да го отстрануваат отпадот во своето двориште. Со ограничените финансиски ресурси што ги имаат, нивна природна реакција ќе биде да не сакаат да го транспортираат отпадот до подалечни депонии, за што нивните најчесто застарени возила и не се скипирани. Улогата на владата е да утврди еколошки и други стандарди за депониите, според кои таа ќе има право да нареди затворање на депониите што не ги исполнуваат пропишаните услови.

За да се дојде до подобар и интегриран систем за управување со цврстиот комунален отпад, потребно е осовременување на: (1) собирањето и транспортот на комуналниот отпад; (2) операции на отстранување на отпадот во согласност со стандардите на ЕУ и (3) реорганизација на услугите преку комбинирање мали општински оперативни единици или склучување договори со приватниот сектор за обезбедување услуги.

Неопходно е осовременување на опремата за транспорт на отпадот поради обврската тој да се транспортира на поголеми растојанија (од одалечените населби до една централна депонија). Замената на застарените возни паркови доведува до пониски трошоци на работењето и одржувањето. Изградбата на една централна санитарна депонија за сите општини што ќе се определат за регионализација на управувањето со цврстиот комунален отпад, главно, е мотивирана од она што значи економија на обемот. Истовремено, споредено со горењето на отпадот со или без производство на енергија и со сегашното ниво на надоместоците за отпад, отстранувањето на отпадот на депонии од

трошочна гледна точка е далеку најефективниот метод на постапување со комуналниот отпад во земјите во развој во ЈИЕ. Ова е особено точно во ситуација каде што не постои притисок од законодавството за одделно собирање на различните текови на отпадот, негова повторна употреба и рециклажа. Секако, ова не го исклучува паралелното и постепено воведување мерки насочени кон спречување и минимализирање на отпадот чија дестинација се депониите. Намерата овде не е да се шпекуира со какви било приоритети. Конечниот избор на методите и технологиите за управување со отпадот може да се направи само откако ќе се изработи една детална компаративна проценка на различните опции.

Во системите за интегрирано управување со цврстиот комунален отпад, собирањето на отпадот е важна трошочна ставка и поради тоа бара континуирана рационализација на рутите, на големината на екипите што го собираат отпадот и на технологиите, надополнето со соодветно планирање и супервизорски кадар.

Потребно е да се направи осврт на следниве индикатори при планирањето на регионалните концепти:

- Создавање отпад и прогнози за вкупно потребните капацитети на депонијата.
- Трошоците за отстранување на отпадот на депонии за различен опсег на капацитети.
- Трошочните импликации од директниот транспорт и трансфер на отпадот во корелација со создавањето отпад и транспортните растојанија.
- Влијанијата од рециклажата/компостирањето врз трошоците на отстранувањето на отпадот на депонии и висината на надоместоците што ги плаќаат граѓаните.
- Примери за тоа како транспортните трошоци може да се споделуваат на регионално ниво без оглед на географската дистрибуција на општините.

Регионалната депонија треба да биде лоцирана блиску до најголемото населено место. Регионалниот концепт на депонии е посебен за посебни ситуации и зависи од бројот на населените места, географската распространетост на населението, транспортните растојанија и времето на патување до депонијата. Сите овие фактори влијаат врз капиталните и оперативните трошоци на елементите од инфраструктурата и треба да се оценат за да се евалуираат различните опции за регионализација (вклучувајќи го и постојниот „фрагментиран“ локален пристап) и да се избере најостварливата.

Споделувањето на долгорочните транспортни трошоци меѓу општините-учеснички може да се реализира преку интегрирање на овие трошоци во една уедначена такса на влез што треба да се плати директно на депонијата или во претоварните пунктови. Друга опција е да се одземат транспортните трошоци од таксата на влезот, така што најблиските општини да плаќаат повисока цена за

отстранување на отпадот. И двете опции предвидуваат еднаков пристап до регионалните капацитети, а општините треба да ја искажат својата желба во договорите и последователните правни акти во кои се дефинирани трошочните елементи и методите на финансирање на операциите.

Покрај техничките последици, регионализацијата на услугата на управување со цврстиот комунален отпад, исто така, налага и организациски промени кои често се предизвик.

Регионализацијата на управувањето со цврстиот комунален отпад е познат концепт во ЈИЕ, каде што сите земји го имаат идентификувано овој концепт како главна карактеристика на своите стратегии и планови за управување со отпадот. Анексот 1 го покажува статусот на регионалното управување со отпадот во националните стратегии и политики.

Сепак, за регионот како целина може да се заклучи дека самата реализација на регионализацијата, од аспект на примери на воспоставени регионални системи за управување со цврстиот комунален отпад, допрва претстои.

Анексот 2 покажува како територијата на Хрватска е поделена во региони за управување со отпадот.

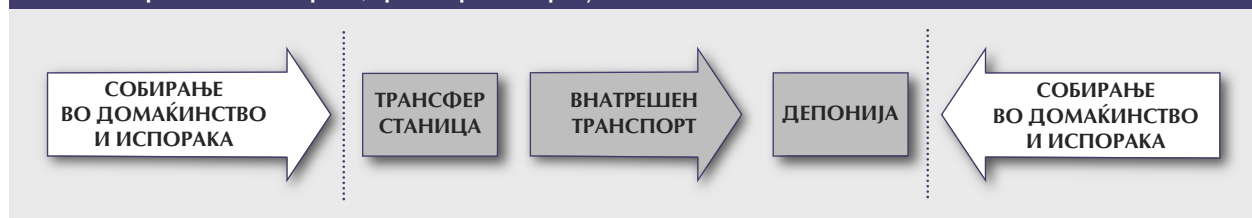
Како што е илустрирано на сликата 5, регионалните системи за управување со отпадот содржат неколку елементи: примарно собирање на отпадот, претоварни станици за отпад, секундарен транспорт на отпадот и регионална депонија.

РАМКА 8: Македонија: интегрирано регионално управување со цврстиот отпад

Согласно со Стратегијата за управување со отпад и Националниот план за управување со отпад, во Македонија постојат осум региони: Скопски, Полошки, Југозападен, Пелагониски, Повардарски, Југоисточен, Централноисточен и Североисточен. Регионите се дефинирани според топографските услови, патната поврзаност и долна граница од најмалку 150.000 жители. Се планира секој регион да има една регионална депонија.

Во зависност од условите на локацијата (избрани се локации речиси за сите региони, а во некои од нив може да се користат и веќе постојни депонии) и постојните капацитети, вредноста на регионалните проекти се проценува помеѓу 10 и 12 милиони евра инвестиции. Сумата опфаќа: целокупна инкрементална мобилна опрема, контејнери со кои ќе се покрие територијата на регионот, неопходна опрема и постројки за рециклажа и искористување на отпадот и изградба на санитарна депонија.

СЛИКА 5: Средства за собирање, транспорт и отстранување на отпадот



Изборот на средствата за собирање и транспорт на отпадот зависи од топографските услови и од условите на патиштата, како и од густината на живеалиштата, односно на населението. Земјите во транзиција, како што се оние во регионот на ЈИЕ, неизбежно ќе мора да ги најдат најевтините опции.

Исклучително тешко е да се постигне добра соработка помеѓу различните органи во еден регион одговорни за собирање на отпадот и за третман и отстранување на отпадот. Ова делумно се должи на фактот што секој орган има различни буџетски приоритети и различни временски рамки на планирање, а делумно и на отсуството на механизми за соработка.

Регионализацијата како политика за управување со отпадот, како и нејзината реализација во практиката, е исклучително комплексна и бара да се воспостават соодветни институционални и финансиски аранжмани што ќе ги уредат прашањата на човечките ресурси и на повратот на трошоците, за што станува збор подолу во текстот.

Институционални аранжмани

Регионализацијата бара соодветна институционална форма за да ги донесе сите оние што имаат намера да користат регионални депонии под еден чадор. Во рамките на еден регион, од пресудна важност е да се воспостави организациона структура што ќе ги олеснува соработката и развојот на регионалната инфраструктура. Исто така, мора да се идентификуваат механизми што ќе го овозможат неопходното споделување на капиталните расходи и споделен поврат на капиталните и оперативните трошоци. Главен предизвик е да се доведат цените, оперативните трошоци, расположливата опрема за собирање на отпадот и секојдневната рутинска работа на претпријатијата под капата на еден квалитетен интегриран систем што ќе функционира под универзални услови на целата територија од регионот (види поглавје 7).

Институционалните модели на регионализацијата може да ги имаат следниве форми:

- Општините го задржуваат сопственото услужно претпријатие.
- Едно претпријатие е одговорно за целокупниот систем на собирање на отпадот.
- Општините остануваат одговорни за интерните системи за собирање на отпадот во рамките на населбите, додека транспортот на отпадот помеѓу населбите и депонијата го врши различно услужно претпријатие (поврзано со централната депонија).
- Комбинација на горниве опции.

1. Општините го задржуваат сопственото услужно претпријатие

Општините се одговорни за услугите околу управувањето со отпадот, па така секоја општина има своја услужна организација. По ставањето во

функција на регионалната депонија, општинските комунални претпријатија што ги обезбедуваат овие услуги може да продолжат да функционираат. Откако локалните диви депонии ќе бидат затворени по предавањето во употреба на централната депонија, општините (освен општината-домаќин) ќе мора да го транспортираат отпадот на многу подолги растојанија до депонијата. Ова претставува **модел на регионализација со најмали промени**: промената е во тоа што општините го транспортираат отпадот до една регионална депонија која ги исполнува стандардите на ЕУ, што пак создава значителни дополнителни трошоци за локалните претпријатија што ги обезбедуваат услугите. Едно разумно инвестициско сценарио во рамките на оваа алтернатива е сеопфатна замена на локалните возни паркови со компакторски возила со поголем капацитет кои би го транспортирале отпадот директно до централната депонија. Истовремено, гледано на подолг рок, може да се очекува општините да ја искористат можноста за остварување економија на обемот во организацијата на собирањето на отпадот преку спојување на своите служби со тие на соседните општини или ако заеднички склучат договор со приватни претпријатија за извршување на услугата. Овој процес подразбира радикални промени во работата на локалните комунални претпријатија во смисла на овозможување натамошни спојувања или затворања на слабите услужни претпријатија.

2. Едно претпријатие е одговорно за целокупниот систем на собирање на отпадот

Овој модел често го промовираат како најефикасен од аспект на економија на обемот. Сигурно е дека режиските трошоци ќе бидат многу пониски отколку за десетина или повеќе независни општински услужни претпријатија; би можеле да се спојат во едно капацитетите за поправки и одржување итн. Еден таков систем би можел да произлезе од спојување на општинските услужни претпријатија, но тоа ретко се случува во реалноста. Почесто, субрегионалните (локалните) услужни претпријатија работат во партнерство со некој приватен инвеститор. На пример, група општини формираат едно заедничко претпријатие, а последователно ова претпријатие влегува во заеднички потфат со некој стратегиски инвеститор (последниов обично е мнозински акционер). Алтернативно на ова, таквите регионални претпријатија настануваат постепено кога некое услужно претпријатие во некој поголем град, со голема депонија, склучува договори за услуги или влегува во заеднички вложувања со соседните општини.

3. Општините остануваат одговорни за собирањето на отпадот, додека транспортот до депонијата го врши услужно претпријатие (поврзано со централната депонија)

Кај овој модел, општините остануваат одговорни за својот интересен систем за собирање на отпадот (најверојатно со нивните постојни услужни организации). Отпадот се доведува до претоварни парцели, од каде што се врши

пренос на далечина со посебен возен парк поврзан со централната депонија. Инкременталните потреби од возен парк во рамките на овој модел се состојат од возила што го транспортираат отпадот од преодните парцели до депонијата. Кај овој модел се потребни значајни инвестиции во претоварни парцели (и во собирни пунктови во руралните средини). Со оглед на тоа што регионалниот модел на работење се наметнува како подобра алтернатива од локалниот модел, кој подолго време се соочува со проблеми, реализацијата на регионалните проекти ја демнат различни ризици од аспект на финансиската одржливост (ефикасност на наплатата и способност на општинските услужни организации да ги намируваат зголемените трошоци за трансфер/транспорт и за отстранување на отпадот) и следењето/инспекцискиот надзор над нелегалното исфрлање на отпадот во самите општини.

4. Хибридни организациски форми

Во реалноста, аранжманите се покомплексни и поразновидни од моделите дискутирани погоре во текстот. Една област составена од неколку општини каде што се спроведува проектот, која има намера да изгради централна депонија што ќе ги задоволува стандардите на ЕУ, би требало да воведо значајни промени во наследената институционална поставеност:

- Собирањето и транспортот на отпадот, на пример, би можел да ги извршува приватен оператор во неколку општини, користејќи депонија што не ги задоволува стандардите

РАМКА 9: Клучни задачи и одговорности на регионалното тело за управување со отпад

- Изготвување/ажурирање на планови(те) за управување со отпадот на регионално и општинско ниво.
- Изготвување измени и дополнувања на постојните прописи за управување со комуналниот отпад согласно со потребите за развивање регионален систем за управување со отпадот.
- Остварување сопственост над целокупната актива за регионално управување со отпадот, вклучувајќи ги и старите диви депонии.
- Прибавување на потребните дозволи за објектите/опремата за управување со отпадот.
- Утврдување цени и наплата на надоместоците за испорачаните услуги на управување со отпадот.
- Подготовка на тендерска документација за обезбедување средства и услуги за управување со отпадот (вклучувајќи и собирање на комуналниот отпад).
- Доделување договори/дозволи на приватни претпријатија со соодветно искуство за обезбедување средства и услуги за управување со отпадот.
- Следење и контрола на работата на изведувачите, односно носителите на дозволата, со цел да се обезбеди дека услугите што се даваат се со соодветен квалитет и во согласност со условите од договорот, односно дозволата.
- Изработка и спроведување кампања за подигнување на јавната свест и за комуникации.

- Некои јавни комунални претпријатија може да им обезбедуваат услуги на соседните рурални општини.
- Во одредени рурални општини може да се ангажира мал приватен оператор за извршување на услугата.

Со оглед на ваквата разновидност на оператори, а со цел да се создадат услови за започнување интегрирано управување со комуналниот отпад на регионално ниво, може да се јави потреба да се формира или регионално претпријатие за управување со отпадот, кое би било заеднички финансирано од страна на општините што соработуваат (пропорционално со населението што ќе биде опслужувано од регионалниот систем), или регионална агенција - повторно заеднички финансирана - која би била одговорна за склучување договори со претпријатија за извршување на услугите собирање, транспорт, третман и отстранување на отпадот.

Институционалниот концепт – во каков било регионален контекст – предвидува распределба на сопственоста над новите регионални капацитети (вклучувајќи ги и депониите) на заеднички меѓуопштински јавни комунални претпријатија. Сопственик на сите капацитети/опрема што ќе се стекнат за време на спроведувањето на проектот со помош на дотации или заеми би било регионалното претпријатие, кое би го основале заинтересираните општини во областите на работење. Тоа би било или јавно комунално претпријатие или акционерско друштво во заедничка сопственост на сите општини кои

РАМКА 10: Задачи и одговорности на Здружението на регионални центри за управување со отпадот на Литванија (RATCA)

Ова здружение беше формирано во 2005 година и ги опфаќа најголем дел од регионалните органи за управување со отпадот. Негова цел е секторот на отпадот да настапува со единствен глас во разговорите со владата и индустриските сектори.

Целите на Здружението се следниве:

- Да се промовира регионалното управување со отпадот.
- Да се споделуваат информации и најдобри практики за да им се помогне на новите региони околу започнување и проширување на програмите.
- Да се прошират програмите за пренасочување на отпадот од патот што води на депонија, со што ќе се намали зависноста на општините од депониите.
- Да се обезбеди одржливо финансирање за пренасочување на отпадот од патот што води на депонија преку создавање еден мултиматеријален управен комитет.
- Да се работи со локалните власти со цел да се обезбеди дека сите општински депонии работат во согласност со важечките законски прописи.
- Да се истражуваат економски можности за развивање процеси за материјали што може да се рециклираат.

учествуваат во регионот. Во земји-членки на ЕУ постојат примери на меѓуопштински здруженија што се формираат со слична цел.

Општините кои учествуваат во регионот имаа потреба од индивидуализирана техничка помош во врска со собирањето цврст отпад, намалувањето/рециклирањето на отпадот и наплатата на сметките за отпад. Опсегот на стручна помош што им беше потребна на поединечни реципиенти во регионот се движеше од тоа како работат депониите и логистиката за отпад до технологија за собирање на отпадот и јавна свест/односи со јавноста, како и прашања од доменот на комерцијалното работење и пресметката на цените.

Стручна помош, исто така, беше потребна за воспоставување заеднички систем за следење и контрола на отпадот за областа на работење. Претпријатието што стопанисува со депонија, исто така, имаше потреба од соодветни оперативни знаења и вештини, кои би можеле да бидат обезбедени од страна на приватен партнер и/или техничка помош во почетниот период.

Вградувањето на овој корпус знаења и вештини во регионалното тело во почетниот период на работење од страна на некоја меѓународна институција за обука би можело да придонесе кон постигнување економска и политичка независност од одредени групи со интерес (како што се, на пример, политичките партии), што е важно за неговите технички и контролни функции.

Студија на случај на регионално управување со отпадот во регионот Турку во Финска е дадена во анексот 3.

Поглавје 5

**Финансирање на осовременувањето
на управувањето со цврстиот
комунален отпад**

Цената на чинење на осовременувањето на услугата управување со цврстиот комунален отпад зависи од бројот, типот и капацитетите на потребните дополнителни средства. Постојат индикатори за тоа колку приближно чинат нови средства за управување со отпадот од различни видови. Сепак, колку навистина ќе чини сето тоа ќе зависи од избраните технологии (вклучувајќи ги и технологиите за искористување и рециклирање на отпадот), локалните услови, економијата на обемот и, особено за отстранувањето на отпадот на депонии, од трошокот за стекнување на земјите со соодветна локација, за што ќе може да се прибават неопходните дозволи.

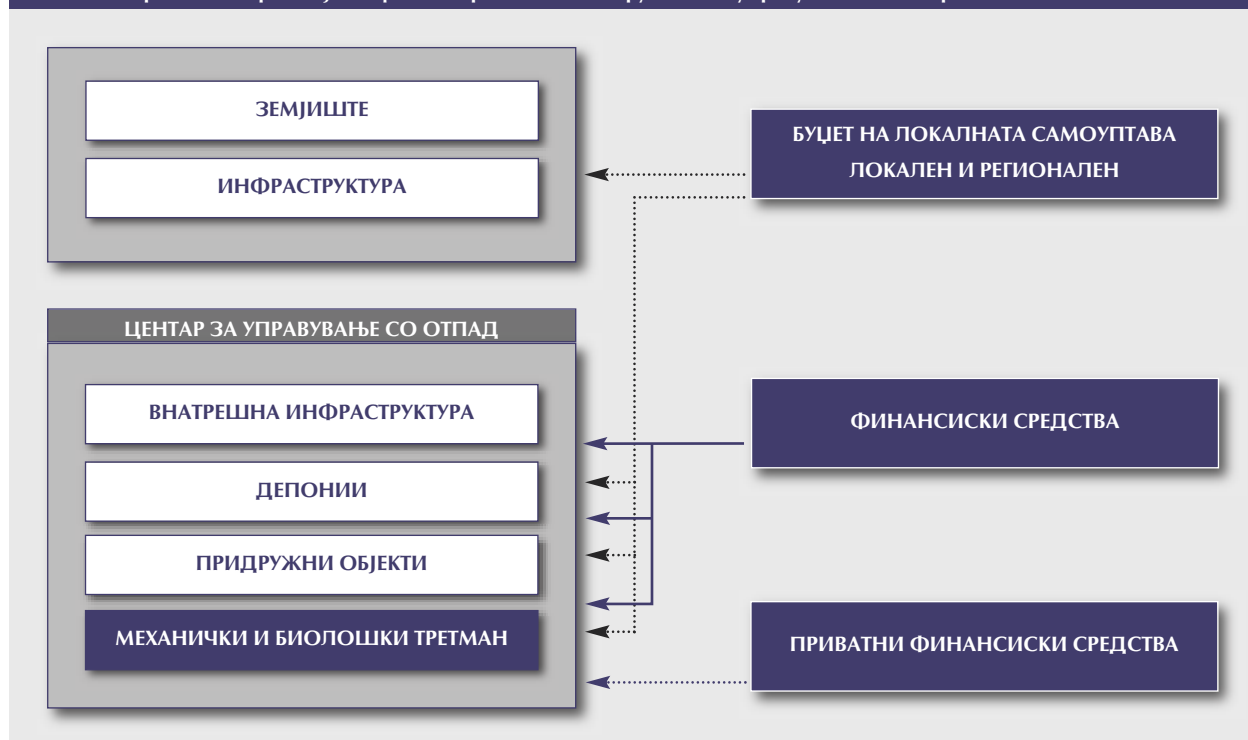
Финансирање преку јавни фондови

Сè поголемото создавање отпад и зголеменото внимание што се посветува на спречувањето на штетните влијанија врз животната средина од отстранувањето на отпадот бараат значителни капитални инвестиции. Голем број општини во регионот на ЈИЕ се премали за сами да ги финансираат потребните капитални инвестиции за регионално управување со отпадот и за подобро сообразување со законодавството за животна средина. На регионалните структури нема да им биде потребен само капитал туку и финансирање за техничка помош, со цел да се поддржи развојот на соодветни организациски и финансиски структури што ќе осигураат одржлива услуга на долг рок.

ТАБЕЛА 4: Можни главни извори за финансирање на имплементацијата на законодавството за отпад на ЕУ

ТИП НА КАПИТАЛ	ИЗВОР
Буџет	Државен
	Општински
	Еколошки фонд (буџетски или вонбуџетски) – приход од давачки
Дотации	Инструмент за претпристапна помош на Европската унија (IPA)
	Други меѓународни донатори
Заеми	Меѓународни финансиски институции (МФИ)
	Билатерални финансиски институции
	Комерцијални банки
	Обврзници издадени од централната власт или локалните власти
Приватен капитал	Договори за јавно-приватно партнерство
Проширена одговорност на создавачот на отпадот	Создавачи на отпад (мерки кои тие самите ги преземаат) Давачки што му ги плаќаат создавачите на отпадот на претпријатието кое се занимава со управување со отпадот

СЛИКА 6: Хрватска: Стратегија за финансирање на подобрувања во управувањето со цврстиот отпад



Сликата 6 покажува како се планираат финансиите за подобрување на управувањето со цврстиот комунален отпад да се добијат од неколку комбинирани извори.

Се чини дека е разумно да се претпостави дека во повеќето случаи капиталот за набавка на средства и за развој на инфраструктурата, што е потребно за осовременување на управувањето со цврстиот комунален отпад од страна на општината, може првично да биде финансиран – или кофинансиран – од јавни фондови на национално или локално ниво. Ова особено важи за постојниот отпад, односно за затворањето на постојните депонии и ѓубришта. Покрај тоа, за очекување е, барем во почетокот, општините да преземат одговорност и да го поднесат главниот финансиски товар за одредени текови на отпадот, како што се, на пример, комуналниот органски отпад и/или медицинскиот отпад.

ЕУ и други меѓународни финансиски институции обезбедуваат финансиска помош (на пример, ИРА) за развојни проекти поврзани со управувањето со отпадот. Покрај тоа, во најголем дел од земјите од ЈИЕ се добиваат трансфери од централниот буџет или од државните фондови за животна средина за осовременување на управувањето со цврстиот комунален отпад. При изготвувањето и планирањето на имплементацијата на стратегиите за управување

РАМКА 11: Албанија: проектот за депонијата „Шара“

Целта на проектот е да се реорганизира постојната депонија и безбедно да работи во однос на животната средина, вклучувајќи и изградба на ново поле за истурање на отпадот веднаш до постојното. Проектот опфаќа: реорганизација на локацијата; изградба на колекторски систем за исцедок; изградба на постројка за собирање на површинските води (за дождовните води); мрежа за зафаќање на биога-сот; мрежи на внатрешни патишта; канцелариски простории; постројка за одделување на отпадот (тоа овозможува вработување припадници на ромската заедница, кои моментно си обезбедуваат егзистенција преку истата активност).

Вкупната вредност на проектот е 6 милиони евра. Поделени, трошоците изгледаат вака: 3,781,919 EUR за градежни работи; 1,818,081 EUR за опрема; и 400,000 EUR за техничка помош. Договорот беше потпишан во мај 2007 година помеѓу Министерството за јавни работи, транспорт и телекомуникации и фирмата што победи на тендерот. Потврда за заем од банката Artigiancassa беше дадена во август 2007 година, а работите започнаа во септември. Времетраењето на проектот е две години, односно до септември 2009 година. По завршување на проектот, со постројката ќе стопанисува претпријатието за управување со отпадот на градот Тирана.

со отпадот, земјите од ЈИЕ мора да ги испитаат можностите за финансирање на осовременувањето на секторот од различни извори. Истовремено, треба да се каже дека капацитетот за осмислување и подготовка на проекти што ќе бидат соодветни за дотации од ЕУ врз основа на моделот на кофинансирање, генерално, е слаб во сите земји на ЈИЕ.

Учество на приватниот сектор

Овој прирачник не заговара поголемо учество на приватниот сектор во регионалното управување со отпадот. Ова е само една од можните опции за финансирање на управувањето со цврстиот комунален отпад, а одлуката за вклучување на приватниот сектор во поголем или помал обем треба да се донесе зависно од случајот (од случај до случај) и треба да се заснова на анализа на инволвираните ризици.

Потенцијални придобивки и ризици од учеството на приватниот сектор

Учеството на приватниот сектор подразбира неколку потенцијални придобивки, како и ризици, кои општината мора да ги анализира пред да ја донесе конечната одлука.

Придобивки:

- Приватната компанија носи капитал за инвестиции или веќе располага со опрема.

- Приватната компанија внесува стручност во однос на управувањето со цврстиот отпад од локални или меѓународни активности и може да им помогне на општините во градењето капацитети.
- Со оглед на тоа што приватните компании немаат географски ограничувања, тие би имале поголема област за работа и би покривале поголем број општини, што им дава поголема флексибилност.
- Обемот на активности на едно приватно претпријатие внесува во игра економија на обемот и со тоа ја подобрува ефикасноста.
- Договорот склучен со приватното претпријатие ги опишува активностите што треба да ги изврши тоа претпријатие и претставува гаранција за нивото на услугата што ќе се испорача.
- Општината и понатаму има контрола врз работите со помош на договорот. За време на периодот на важност на договорот, приватната компанија е должна да ги исполни условите од договорот; откако ќе истече договорот, општината има право да ја прекине соработката.
- Конкуренцијата ќе доведе до оптимален однос цена – квалитет.

Ризици:

- Непостоењето адекватна структура за наплата на сметките за отпад може да доведе до ситуација на недоволно финансиски средства за склучување договор.
- Локалните политичари мора да прифатат одредена независност на услугите од доменот на управување со цврстиот отпад. Нивно натамошно влијание врз активностите на наплата повеќе нема да биде можно.
- Доколку се заинтересирани недоволен број приватни претпријатија, конкуренцијата нема да биде оптимална и нема да доведе до оптимален однос цена - квалитет.
- Ако општинската организација не е развиена, на пример поради различни историски промени на бројот на општини, контролната функција на општината може да биде недоволна.
- Слабата тендерска документација може да доведе до потреба од дополнителни договарања. Приватното претпријатие кое веќе има договор може да ја злоупотребува својата позиција и да поставува неповолни услови за дополнителните услуги.

Најчести форми на учество на приватниот сектор

Постојат неколку алтернативни форми на учество на приватниот сектор. Сепак, врз основа на меѓународните искуства, во областа на управувањето со цврстиот отпад соодветни се само склучувањето договор и концесијата. Склучувањето договор е соодветно за дејноста собирање на отпадот и вообичаено времетраење на договорот е помеѓу 3 и 5 години. Во определени

РАМКА 12: Мерки за стимулирање на учеството на приватниот сектор во услугите од областа на управување со цврстиот отпад

- **Стимулирање конкуренција:** Поголем број заинтересирани приватни претпријатија обично гарантира подобри услуги за пониска цена. Можноста индустрискиот и комерцијалниот сектор да склучуваат договори за собирање на отпадот со надворешни претпријатија нуди интересни опции за стекнување искуства и за зголемување на конкуренцијата.
- **Поставување институционална структура:** Постоењето стабилна институција на ниво на општината ја прави општината посилен страна во процесот на тендери и склучување договори. Од друга страна, постоењето стабилна организација во рамките на општината ќе понуди подобри можности за приватните претпријатија во смисла на квалитетен и здрав бизнис.
- **Создавање структура за инспекциски надзор:** Собирањето и отстранувањето на отпадот отсекогаш чинеле и чинат пари и можно е тоа да стимулира одредени нелегални активности од страна на создавачите на отпадот. Доколку општината воспостави јасна програма за инспекциски надзор што ќе вклучува и казни, тоа ќе го обесхрабри и намали нелегалното однесување.
- **Намалување на прагот за влез:** Ова може да се направи така што ќе се вложи во објекти и опрема (камиони за собирање на сметот, депонии итн.) на алтернативен начин, а потоа тие објекти и опрема ќе им се направат достапни на приватните претпријатија по пат на закуп.

ситуации — на пример ако се потребни големи инвестиции – договорот може да трае до 7 години. Концесијата е соодветна ако се предвидуваат инвестиции во згради (т.е. претоварни станици) или постројки (т.е. депонија). Релативно долгите периоди на депрецијација за овие инвестиции бараат подолго време-траење на договорот (15 или повеќе години). Исто така, мора да се посвети внимание на условите за примопредавање на средствата по истекувањето на периодот на концесија.

Стимулирање на учеството на приватниот сектор

Покрај овие мерки, учеството на приватниот сектор може да се стимулира од случај до случај. Поради тоа, важно е да се информираат единиците на локалната самоуправа за можностите што може да ги понуди учеството на приватниот сектор, на пример, преку изготвување упатства. Исто така, и еден процес на „впарување“, кој ќе ги доведе заинтересираните приватни претпријатија во контакт со општините, може да го стимулира учеството на приватниот сектор.

Поглавје 6

**Реформи за постигнување заштеди и
поефикасно работење**

Организациски подобрувања

Со сегашната институционална поставеност, јавните комунални претпријатија за отпад во регионот на ЈИЕ немаат некој голем мотив да работат ефикасно. Тие честопати се третирали како дел од политичкиот апарат на општините наместо како ефикасни даватели на услуги. Општините имаат контрола врз комуналните претпријатија, а за возврат комуналните претпријатија ја одржуваат услугата поврзана со отпадот врз основа на наметнатите тарифи. Ова од своја страна ги засегнува потрошувачите, кои го обвинуваат комуналното претпријатие за отпад за квалитетот на услугите.

При правење анализа на можностите за привлекување финансиски средства за подобрување на управувањето со отпадот, освен подготовката на проекти за финансирање и имплементација од строго техничка перспектива, од есенцијална важност е и да се планираат институционални реформи сосредоточени на зголемување на оперативната и финансиската ефективност на давателите на услуги и на ефикасноста во обезбедувањето на услугите. Од гледна точка само на готовинскиот тек, подобрена финансиска ефективност кај услужните претпријатија и поврат на трошоците може да се постигнат преку: (1) намалување на оперативните трошоци и/или (2) остварување поголеми приходи. Оттаму, не би биле многу логични обидите да се подобри остварувањето приходи без да се намалат трошоците на работењето преку зголемена ефикасност во испораката на услугите.

Дискусите за организациски подобрувања може да опфатат широка палета можни стратегии и промени во едно комунално претпријатие за отпад. Подолу во текстот се дискутираат пакет-мерки кои можат: (1) да ја подобрат ефикасноста на организацијата и (2) да придонесат за намалување на оперативните трошоци или за подобри услуги без притоа да има пропорционално зголемување на трошоците.

Стратегиско планирање за комуналното претпријатие

Стратегиското планирање е процес при кој една организација ја дефинира својата стратегија или главниот правец на движење за период од неколку години и донесува одлуки за главните мерки што ќе ги преземе. Крајниот резултат, односно стратегијата, содржи: (1) конкретни цели што треба да се постигнат; (2) потреби во делот на ресурсите, во што спаѓаат капитал и човечки капацитети и (3) временски распоред. Стратегискиот план обезбедува придонес (инпут) кон плановите што покриваат пократки периоди, особено годишните планови, како и функциските планови и плановите на различните оддели. Покрај тоа што ја определува посакуваната идна позиција на претпријатието од аспект на пазари, области во кои се обезбедуваат услуги, спојувања со други претпријатија и купувања други претпријатија, стратегискиот план, исто така, може да се однесува на функциските области од работењето, како што се продажбата, производството, финансиите, истражувањето и развојот, информатичката технологија, контролата на квалитетот, маркетингот и човечките ресурси.

ТАБЕЛА 5: Реформа — Воведување стратегиско планирање во рамките на организацијата

Клучни заинтересирани страни	Главно, раководството на комуналното претпријатие за отпад, а во помала мера и регулаторите и сопствениците на комуналните претпријатија
Најважни ефекти	<ul style="list-style-type: none"> • Јасни приоритети • „Впарување“ на потребите од ресурси и ресурсите • Полесен развој, затоа што годишните планови не се изолирани, туку се поврзани преку стратегискиот план • Заштеди и подобро услуги
Потребно време	По неколку дена секоја година
Цена на чинење	Релативно ниска. Потребно е раководството да издвои деп од своето време за ова и, но не и задолжително, одредено ниво на консултантски ангажман

За да се надминат многуте предизвици со кои се соочуваат комуналните претпријатија за отпад во земјите од ЈИЕ, секако дека е потребно време подолго од само една година. За голем дел од предвидените инвестиции се потребни повеќе од 3 или 4 години. Потребите од ресурси за една комбинација од сите мерки се огромни, поради што сите тие мерки нема да може да се спроведат во рок од една година. Некои од организациските или ценовните промени треба да се спроведат постепено и низ период од повеќе години. Националните политики и усвојувањето на регулативите на ЕУ, исто така, се предмет на планови што завлегуваат во наредната деценија. Сите овие фактори подразбираат дека повеќегодишните стратегиски планови се есенцијални за комуналните претпријатија за отпад во регионот.

Помалку или повеќе, сите комунални претпријатија за отпад во Западна Европа создаваат стратегиски планови. Оваа практика е широко распространета и во новите земји-членки на ЕУ. Некои комунални претпријатија за отпад во регионот на ЈИЕ веќе изготвуваат стратегиски планови, додека други имаат годишни планови за работа. Одредени комунални претпријатија тукушто започнуваат сами да планираат, со оглед на фактот што стратегиските цели, вклучувајќи ги и инвестиционите програми, во минатото беа утврдени од страна на централната власт. Исто така, свесни сме дека постојат и комунални претпријатија каде што воопшто не се врши планирање, а одлуките во врска со работењето се донесуваат од ден за ден, без какво било поврзување со целите за иднината.

И покрај тоа што ја нагласуваме важноста на стратегиското планирање за комуналните претпријатија за отпад, нема да навлегуваме во детали околу процесот на планирање.

Споредување со најдобрите практики (бенчмаркинг)

Бенчмаркингот во областа на отпадот претставува главно средство за постигнување на целите на управување со отпадот и е клучен елемент во развивањето одржливи операции. Може да се утврдат стандарди изразени преку различни индикатори:

- Состојба со подготовката на проектот, при што целта е да се подобрат постојните (несоодветни) практики на управување со отпадот.
- Ризик за животната средина од депонии што не ги исполнуваат критериумите, изразен преку индикатори за загадување на територијата на засегнатата површина.
- Ефикасност на работењето изразена според:
 - Процент на население покриено со организирана услуга во определена област.
 - Покриеност на определена област со плански документи (на пример, планови за управување со отпадот).
 - Ефикасност во наплатата на сметките и стапка на поврат на трошоците.
- Искористување/рециклажа на отпадот за следниве приоритетни текови на отпад:
 - Процент на отпад од пакување од вкупните количини создаден отпад кој со помош на рециклажа се пренасочува од патот што води на депонија
 - Процент на биоразградлив отпад од вкупните количини создаден отпад што се пренасочува од патот што води на депонија.

Горните примери ѝ овозможуваат на општината и/или на финансиерот да ги оцени давателите на услуги и другите инволвирани субјекти од аспект на нивниот придонес кон целите на управувањето со отпадот. Всушност, бенчмаркингот обезбедува методологија за оценување на состојбата на системот за управување со отпадот и на планираните мерки. Тој, исто така, може да помогне во оценувањето на тоа како се спроведуваат регионалните, односно локалните планови за управување со отпадот.

При утврдување на стандардите, треба да се земе предвид и нивната корисност во откривањето на концепциските проблеми и во следењето на успехот на мерките што биле преземени за надминување на овие проблеми. Бенчмаркингот обезбедува стимулации (метод на стапот и морковот) за различните страни што учествуваат во управувањето со отпадот во процесот на прибавување финансиски средства за подобрување на постојните практики.

Реформи во делот на човечките ресурси

Осовременувањето на управувањето со цврстиот отпад во земјите на ЈИЕ со цел да се исполнат условите од директивите за отпад на ЕУ налага и градење на капацитетите во надлежните институции и организации на национално и на локално ниво. Без доволно кадар и без соодветно обучен кадар, не може да бидат квалитетно имплементирани системите за планирање, уредување и инспекциски надзор на управувањето со отпадот. Затоа е важно да се обезбедат адекватни финансиски средства за да им се овозможи на надлежните институции на национално и на регионално/локално ниво ефективно да ги извршуваат своите функции.

Голем број комунални претпријатија за отпад во регионот на ЈИЕ имаат слабости во однос на планирањето на активностите, комуникацијата со клиентите и контролата. Овие проблеми придонесуваат за незадоволителен поврат на трошоците и слаба наплата и имаат директно влијание врз ниската профитабилност на претпријатието и на неговите инвестициски проекти. Во општинските комунални претпријатија за отпад често има превработеност, што резултира со пониска продуктивност на трудот и со повисоки трошоци за работната сила. Зајакнувањето на човечките ресурси претставува круцијален предизвик што треба да се надмине за да се подобри ефикасноста во работењето на комуналните претпријатија за отпад и за да се подигнат стандардите за услуги.

Дефинирање на целите

Преструктурирањето на работната сила во комуналните претпријатија за отпад е мошне чувствително прашање од политичка, социјална и економска гледна точка, поради што стратегијата и целите на преструктурирањето треба да бидат соодветно дефинирани и соопштени на околината. Доколку целите се нејасни, неуверливи или слабо артикулирани, на раководството на претпријатието ќе му биде тешко да ги обезбеди потребната поддршка и ресурси за реформа на работната сила. Една од алатките што може да помогнат во разјаснувањето на целите е стратешкото планирање, при што посакваните резултати се внимателно опишани и се користат како основа за утврдување на целите. Посебно внимание мора да се посвети на учеството на заинтересираните страни и на комуникацијата.

Процена на големината и на опсегот на преструктурирањето на работната сила

Еден од првите чекори во изготвувањето програма за работната сила е да се процени обемот на преструктурирање на работната сила што е потребен, и тоа од аспект на бројки, вештини и работни практики. Ова обично подразбира спроведување систематска проценка на бројките на вработени, што му овозможува на раководството да ги определи големината и опсегот на преструктурирањето на работната сила, вклучувајќи и потенцијални намалувања на бројот на вработени. Постојат три алатки што може да се искористат

РАМКА 13: Чекори во реформата на работната сила

- Дефинирање на целите
- Процена на големината и опсегот на преструктурирањето на работната сила
- Изготвување стратегии и опции за преструктурирање на работната сила
- Изработка на клучните елементи на една програма за работната сила, вклучувајќи обука и мотивација на раководниот кадар и на вработените

при процената на бројот на вработени и дефинирањето на големината и опсегот на реструктурирањето на работната сила:

- Ревизии на вработените или попис на кадарот
- Бенчмаркинг
- Анализа на работната сила.

Во практика, овие алатки се поврзани и често се користат во комбинација во една сеопфатна анализа.

Ревизии на вработените или попис на кадарот

Ревизија на вработените претставува есенцијален прв чекор во оценувањето на трудовите прашања во комуналното претпријатие. Таа обезбедува ажурна анализа на работната сила и претставува основа за последователните бенчмаркинг и анализи на работната сила. Ревизиите на кадарот, исто така, ја создаваат неопходната база на податоци за анализи на цената на чинење на алтернативните стратегии за испратнини и пензии.

Бенчмаркинг

Трошоците за вработените се голема компонента на трошоците на работењето. Стандардите може да бидат корисни за стекнување претстава за бројките на вработени и, следствено, за процена на степенот на евентуалната превработеност. Процесот на бенчмаркинг ќе помогне да се идентификуваат главните проблематични области во работењето на комуналното претпријатие, меѓу другото, и во однос на конкурентноста на бројките на вработени и продуктивноста на работната сила. Стандардите во однос на работната сила, исто така, се користат како алатка за следење и подобрување на ефикасноста и на конкурентноста.

Важен индикатор за процена на потребите од вработени и за намалување на вишокот работна сила е бројот на вработени на 1.000 домаќинства. Голем број комунални претпријатија во регионот на ЈИЕ пријавуваат повисок број вработени на 1.000 домаќинства во споредба со развиените земји. Треба да се забележи и тоа дека, покрај интерната ефикасност на работната сила, постојат и други фактори што влијаат врз вредноста на овој индикатор, а таков важен фактор се квалификациите на кадарот. При оценување на релативната ефикасност на комуналните претпријатија, треба да се земе предвид во колкава мера активностите им се даваат на извршување на надворешни субјекти преку склучување договори (аутсорсинг). Едно комунално претпријатие може да има ниска вредност на индикаторот затоа што неговото интерно работење е ефикасно или затоа што многу од активностите им се дадени на извршување на други преку аутсорсинг, или поради комбинација на двете. Слично на ова, едно комунално претпријатие за отпад што нема некој позначен аутсорсинг може да изгледа дека има ниско ниво на ефикасност дури и кога, всушност, не е така.

Анализа на работната сила

Целта на анализата на работната сила е да се идентификуваат бројчените кадровски потреби на единечно или оперативно ниво. Анализата на работната сила ќе им помогне на раководителите на комуналното претпријатие:

- Да ги идентификуваат бројот и профилот на вработени потребни за во иднина.
- Да донесуваат одлуки засновани на поголема информираност во врска со организацијата на испратниците.
- Да избегнат загуби на критични вештини (негативна селекција).

Стратегии и опции за реструктурирање на работната сила

Прирачникот издаден од Светска банка под наслов „Прашања поврзани со работната сила во инфраструктурните реформи“ покажува дека со внимателно планирање и вклучување на заинтересираните страни, прашањата поврзани со работната сила може да бидат соодветно третирали за време на процесот на реформирање на инфраструктурата. Прирачникот нуди опции и упатства за спроведување реформи на работната сила, од кои неколку се презентирани во табелата 4.

Обука и мотивација

Обука

Обуката е битен аспект од развојот на човечките ресурси и е силно поврзана со организацискиот развој. Дефицитот на знаење и вештини кај постојните вработени е последица на несоодветно образование, но и на недостиг на кадровски политики и стратегија за привлекување и задржување квалификуван кадар. Обуката треба да се формулира имајќи ги предвид развојот на неопходните капацитети и постојните празнини и слабости во делот на знаењето.

РАМКА 14: Примери за други стандарди во врска со работната сила

- Бруто или нето-приход по вработен
- Вкупни трошоци на платниот список по вработен (сите трошоци од работен однос)
- Вкупна/функционална цена на чинење на трудот како процент од прометот
- Нивоа на плати по функција (приспособени за да овозможат споредби)
- Износ на саатница (стандардна и за прекувремено работење)
- Просечен број работни часови неделно по работник
- Произведени единици по работен час (продуктивност по единица производ)
- Приход по производ/услуга по час на вработен со полно работно време
- Обука изразена во мерката човек - денови годишно

ТАБЕЛА 4: Опции и упатства за спроведување реформи на работната сила

ТИП	КАРАКТЕРИСТИКИ
„Меки“ опции	Примена и спроведување на постојното законодавство за работни односи. Во игра влегуваат следниве мерки: мораториум на нови вработувања, управување со платен список и префрлање вработени во други оддели.
Рано пензионирање и технолошки вишок	<ul style="list-style-type: none"> • Опции за доброволно заминување што ги стимулираат луѓето доброволно да си заминат, било преку програма за рано пензионирање или обезбедување дарешливи пакет и со испратници. • Технолошки вишок, пакети со испратници, пакети со преквалификација и прераспоредување.
Преструктурирање	Мерки од типот на принуден одмор, споделување на работното место, работа со скратено работно време и, во одредени случаи, отуѓување на несуштинските дејности. Намалувањето на кадарот и зголемувањето на ефикасноста во работењето може да се забрзаат преку склучување договори за услуги со надворешни субјекти (аутсорсинг). Аутсорсингот треба да се воведи преку тендер и би можел да опфати, на пример, активности како што се фактурирање, лабораториски задачи, одржување возила и информатичка технологија.

Области каде што итно се потребни обука и градење капацитети се: бизнис-менаџмент, техничка експертиза, свест на потрошувачите, техники за проценка на потребите и процеси за олеснување на дијалогот и соработката помеѓу комуналните претпријатија и јавноста. Дефицитарниот кадровски капацитет во многу земји од ЈИЕ се решаваше преку програми за техничка помош финансирани главно од надворешни извори. На пример, обуката и практичната техничка помош што им ја даваат тимовите меѓународни експерти на вработените во комуналните претпријатија претставуваат клучен елемент од програмите во регионот што ги спроведува Германската банка за развој (KfW). Таквите иницијативи ќе продолжат и во иднина, при што во Албанија во 2009 година ќе започне програма за обука што ќе ги опфати вработените од 55 водоводни претпријатија. Сепак, раководството на комуналните претпријатија не треба да се потпира само на ад хок надворешна обука, туку мора да ги анализира своите потреби од обука и да изготви стратегии и планови за обука засновани на конкретни слабости во областа на човечките ресурси и во согласност со глобалниот организациски развој.

Мотивација

Ефективноста на работното место не зависи само од способностите на кадарот туку и од неговата мотивираност. Развивањето професионални вештини преку обука е суштински важно за да ја одржуваме мотивираноста на вработените. Мотивираноста може да се зголеми и со помош на други стимулации, како што се, на пример, парична награда, можности за кариерен развој и слично. Пакети со стимулативни мерки може да се осмислат и за раководството што е одговорно за спроведување на реформите.

Поглавје 7
**Ценовни реформи и подобро
остварување приходи**

Еколошките такси (даноци) и корисничките надоместоци, кои уште се познати и под терминот тарифи, како и другите познати економски инструменти, играат значајна улога во планирањето и спроведувањето на политиките за животната средина. Поради многуте различни концепти во однос на улогата на економските инструменти во практиката, не постои општоприфатена дефиниција на еколошки такси во литературата. Според дефиницијата прифатена од ЕУ и ОЕСД, еколошка такса е давачка заснована на една физичка единица што има докажано и конкретно негативно влијание врз животната средина. Се прави разлика помеѓу такси и кориснички надоместоци: таксите обично се дефинирани како задолжителни нересипрочни плаќања кон владата, додека корисничките надоместоци се задолжителни ресипрочни плаќања или кон владата или кон тела надвор од владата. Главната разлика е во тоа што таксите најчесто се наменски плаќања за одредени цели, додека улогата на надоместоците е главно да создаде приходи што би се користеле за покривање на трошоците за одредени услуги или би се користеле од страна на одредени еколошки фондови. За еколошките такси и за другите економски инструменти што се користат во управувањето со цврстиот отпад ќе стане збор во поглавјето 8. Оваа точка се однесува на корисничките надоместоци, а термините тарифи и кориснички надоместоци овде означуваат една иста работа, односно сумата или редоследот на давачки што ја плаќа еден потрошувач за добиените услуги во областа на управувањето со цврстиот отпад.

Тарифите за управување со цврстиот отпад се често користен инструмент: во принцип, создавачите на отпад плаќаат за собирање, транспорт и отстранување на отпадот. Ова е еден инструмент што го користат и јавните и приватните услужни претпријатија, кој е насочен кон интернализирање на екстерналите* поврзани со собирањето, транспортот и отстранувањето на отпадот. Интернализацијата на трошоците е од есенцијална важност за постигнување ефикасност, затоа што таа доведува до најефикасно користење на ресурсите. Табелата 6 покажува некои тарифи за управување со цврстиот отпад што ги наплатуваат јавните комунални претпријатија во ЈИЕ.

Постојат неколку методи за наметување и наплата на давачките во земјите од ЈИЕ. Главните методи за утврдување на цените на обезбедените услуги се пресметуваат: (1) врз основа на домаќинствата (т.е. рамна месечна или годишна стапка по домаќинство); (2) врз основа на површината на домот/имотот и (3) по глава на жител.

Во некои земји од ЈИЕ, каде што комуналното претпријатие за отпад - јавно или приватно - опслужува неколку населби (на пример, еден град со околните населби или цел еден регион), утврдена е уедначена тарифа за целата област што се опслужува и покрај тоа што трошоците за опслужување на различните населби се разликуваат. Ваквите практики неизбежно доведуваат до вкрстено финансирање помеѓу корисниците на услугата, т.е. едни корисници финансираат други.

Кај сегашните тарифи за отпадот давачките не се засноваат ниту на тежината ниту на волуменот на отпадот. Исто така, постои значителна разлика

ТАБЕЛА 6: Тарифи за цврст комунален отпад во ЈИЕ

ЗЕМЈА	ДОМАЌИНСТВА	ДРУГИ КОРИСНИЦИ	ЗАБЕЛЕШКИ
Албанија	Рамна годишна стапка: од 13 до 33 евра годишно	Рамна годишна стапка: од 45 до 1.350 евра годишно	Стапките ги утврдува локалната самоуправа
БиХ	Главно, месечни стапки засновани на површината на станот: од 0,05 до 0,4 евра по 1 m ²	Доста варира зависно од регионот/општината и типот на индустрија	Стапките ги утврдува локалната самоуправа; наплатата ја вршат давателите на услугите
Хрватска	Месечна стапка заснована на површината на станот: од 0,05 до 0,11 евра по 1 m ²	Месечна стапка заснована на површината на деловните простории: од 0,14 до 0,2 евра по 1 m ²	Rates set by local authorities; collected by service providers
Косово (дефинирано според Резолуцијата 1244)	Рамна месечна стапка: 3,5 евра по домаќинство	Рамна месечна стапка заснована на изворот на отпадот	
Македонија	Месечна стапка заснована на: (1) површината на станот: од 0,01 до 0,05 евра по 1 m ² ; или (2) рамна стапка: од 1,5 до 5,0 евра по куќа	Месечна стапка заснова на на: (1) површина на просториите: од 0,02 до 0,08 евра по 1 m ² , или (2) рамна стапка: од 1,7 до 7,5 евра по корисник	Стапките ги утврдува локалната самоуправа; наплатата ја вршат давателите на услугите
Црна Гора*	Mostly monthly rates based on surface area of premises: EUR 0.03/m ²	Главно, месечни стапки засновани на површината на просториите, но приспособени според количината создаден отпад	Стапките ги утврдува локалната самоуправа; наплатата ја вршат давателите на
Србија†	Главно, месечни стапки засновани на површината на станот: од 0,04 евра по 1 m ²	Главно, месечни стапки засновани на површината на просториите: 0,12 евра по 1 m ²	Стапките ги утврдува локалната самоуправа; наплатата ја вршат давателите на услугите

Извор: истражување на PEIP, февруари-март 2009 година

* Тарифите за домаќинствата во Подгорица се дадени за показни цели

† Тарифите за управување со цврстиот комунален отпад за Белград се дадени за показни цели

помеѓу давачките што им се наметнати на комерцијалните претпријатија и индустријата и давачките за домаќинствата: повисоките давачки за претпријатијата претставуваат уште една форма на вкрстено финансирање. Најчестото образложение од општините за овие проблеми, а особено за прашањето на вкрстеното финансирање, е дека ваквиот период кон утврдувањето на тарифите е наследен од поранешниот систем. Сепак, вистинските причини се делумно социјални, а делумно политички: креаторите на политики се повеќе склони кон тоа да им наплатуваат на претпријатијата повеќе затоа што ги сметаат за платежно поспособни од домаќинствата.

Главна предност на тоа што тарифите не се засноваат на тежината или на волуменот на создадениот отпад е тоа што пресметката и наплатата на приходите се релативно лесни и трошоочно ефективни за давателите на услугите. Меѓутоа, постојат и бројни негативности што го карактеризираат актуелниот систем на тарифи:

- Бидејќи давачките не се засновани на тежината или на волуменот на отпадот, тие: (1) не ги „напаѓаат“ количината и концентрацијата на загадувачки материји на создадениот отпад и (2) не поттикнуваат рециклажа, затоа што не се врши одделување на отпадот на изворот.
- Собирачите на отпадот може да го поттикнуваат начелото на исклучување (ексклузија), при што се насочуваат главно кон оние што се волни и способни да плаќаат. Така, може да се случи нивна цел да бидат доброситуираните и средноситуираните домаќинства.
- Наплатувањето повисоки тарифи на претпријатијата има влијание врз конкурентноста на локалните фирми. Згора на тоа, на овој начин индустриските потрошувачи се испровоцирани да бараат алтернативни начини за постапување со отпадот, како на пример организирање транспорт и отстранување на отпадот (понекогаш и на диви депонии) користејќи сопствени ресурси и средства, со што се намалуваат приходите на давателите на услугите.
- Процените на трошоците и приходите спроведени во неколку земји во ЈИЕ покажуваат дека трошоците на работењето на јавните услужни претпријатија обично се доста повисоки од придобивките (ако ги исклучиме социјалните придобивки и придобивките за животната средина). Со други зборови, тарифите не ги исполнуваат начелата на целосен поврат на трошоците и на наплатување за деградацијата на животната средина во управувањето со отпадот.
- Недоволниот капацитет за спроведување на законите и несоодветните цени доведоа до тоа создавачите на отпад и претпријатијата за собирање на отпадот, и јавни и приватни, да го отстрануваат отпадот на диви депонии.

Низ целиот регион на ЈИЕ постојат сериозни проблеми со наплатата на сметките за отпад, како што е детално прикажано во табелата 5.

Во регионот на ЈИЕ како целина, сегашните цени и ефикасноста во наплатата често не успеваат да обезбедат целосен поврат на трошоците за обезбедената услуга, особено во регионите со многу ниски нивоа на доход. Честа практика е сумата што недостасува да биде покриена од буџетот на општината. Забележани се поголем број случаи, особено во руралните региони, каде што услугата (од аспект на честотата на собирање на отпадот) се планира и испорачува согласно со очекуваниот приход. Исто така, има и случаи (главно во поголемите градови) каде што јавните комунални претпријатија изјавиле дека од тарифите за отпад остваруваат поголем приход отколку што трошат за услугата и дека овој вишок се користи за поддршка на други услуги што ги

обезбедуваат. Во многу случаи, јавните комунални претпријатија не обезбедуваат само услуги од типот на собирање и транспорт на отпадот туку и водоснабдување, управување со отпадните води, чистење на улиците итн. Пример каде што приходите остварени од тарифите за отпад ги надминаа трошоците за обезбедената услуга беа општините во Југоисточниот регион од Македонија, што беше забележано низ една анализа направена за време на подготовките за претфизибилити студија. Слични примери може да се најдат и во неколку други земји или региони од ЈИЕ.

Може да се заклучи дека во најголем број случаи општините во регионот се затворени во маѓепсан круг на слаба ефикасност во работењето и соочување со проблеми во извршувањето на услугата поврзана со отпадот, што сè заедно доведе до неадекватен поврат на трошоците и недостиг на финансиски средства за осовременување на услугата. Подигнување на нивото на поврат на трошоците преку зголемување на тарифите и поефикасна наплата претставува пожелно и разумно решение од аспект на финансиската сигурност, но и како начин за финансирање на осовременувањето на услугата.

Начела за одредување на тарифите

Одредувањето праведни и соодветни тарифи за која било јавна услуга претставува голем предизвик. Генерално, тарифите може да влијаат врз успешноста на јавното комунално претпријатие што ја обезбедува услугата, врз благосостојбата на заедницата и врз користењето на ресурсите во економскиот сектор.

Постигнување поврат на трошоците се смета за главен аспект и за основа на одредувањето на тарифите, особено во политиките на ЕУ и од страна на меѓународните развојни агенции и меѓународните финансиски институции што обезбедуваат финансиски средства за подобрување на инфраструктурата

ТАБЕЛА 7: Наплата на сметките за отпад во ЈИЕ

ЗЕМЈА	НАЦИОНАЛЕН ПРОСЕК ЗА НАПЛАТАТА НА СМЕТКИТЕ ЗА ОТПАД
Албанија	60% кај домаќинствата; од 90% до 100% кај фирмите
БиХ	од 60% до 70%
Хрватска	н/а
Косово*	55%
Македонија	70% во урбаните центри; 30% во руралните средини
Црна Гора	од 40% до 50% кај домаќинствата; од 60% до 80% кај фирмите
Србија	н/а

Извор: Истражување на РЕИР, февруари-март 2009 година

* дефинирано според Резолуцијата 1244 на Советот за безбедност на Обединетите нации

во земјите во развој. Повратот на трошоците подразбира зголемување на приходите за да се финансираат различни аспекти од обезбедувањето јавни услуги преку тарифите. Според документот „Упатства за финансиско управување и менаџмент на инвестициски проекти финансирани од Азиската развојна банка“ (2001), на пример, повратот на трошоците опфаќа остварување приходи за финансирање на следново: сегашни работни операции (на пример, собирање, транспорт и депонирање на отпадот, вклучувајќи и грижа за депонијата и по нејзиното затворање); идни инвестиции; редистрибуција на доходот; минимализација на отпадот; ограничување на побарувачката и ефикасно управување со претпријатието. Други автори истакнуваат дека „одредувањето на тарифите е нешто што ги надминува границите на повратот на трошоците, затоа што тарифата претставува алатка на јавната политика што може да се користи за најразновидни социјални, економски и финансиски цели. За разлика од тоа, повратот на трошоците стриктно значи наплата на парични средства од луѓе кои извлекле полза (корист) од некоја инвестиција. Повратот на трошоците од корисниците на услугите, сепак, не е доволен за да се биде сигурен дека постројката ќе биде способна да ги извршува своите работни операции во неограничен рок. Тарифата е алатка што помага да се управува со постројката, а од друга страна, поврат на трошоците не е неопходен доколку инвестицијата им се обезбедува како неповратна помош на корисниците“. Истиот извор ги набројува следниве пет најчести цели на тарифите: (а) добро управување; (б) финансиска одржливост; (в) дистрибутивна правда; (г) економска ефикасност и (д) фер цени. Сосема е јасно дека со исклучок на финансиската одржливост, сите овие повеќе се цели на општеството отколку на едно комунално претпријатие.

Без да навлегуваме подлабоко во дебатирање, во понатамошниот текст обезбедуваме преглед на основните начела за (ре)дизајнирање на тарифите за цврстиот комунален отпад, што се смета за еден од главните предизвици во регионот на ЈИЕ.

Поврат на трошоците

Два важни аспекта од финансирањето треба да бидат земени предвид при изготвување стратегија за управување со отпадот и на план за нејзина имплементација:

- Како да се финансираат капиталните инвестиции за обезбедување објекти и опрема за управување со отпадот.
- Како да се финансираат повторливите трошоци – на пример, за работење, одржување, замена на делови – направени за време на работните операции.

Политиката за поврат на трошоците на управувањето со отпадот треба да определи: (1) вкупен износ на финансиски средства потребни секоја година и (2) како тие ќе се обезбедат. Во принцип, постојат два начина за поврат на трошоците на управувањето со отпадот:

- Преку тарифи (кориснички надоместоци), при што давачката ја плаќаат директно или индиректно корисниците на услугата.
- Преку давачки што се наметнуваат за одреден производ или активност, при што добиените приходи се резервираат за расходи поврзани со управувањето со отпадот, како што е, на пример, финансирање на набавката на опрема и постројки за рециклажа на отпадот.

Кај земјите-членки на ЕУ, целосните трошоци за обезбедување услуги поврзани со управувањето со отпадот се големи и постојано растат. Како што пораснаа овие трошоци така владите во земјите-членки на ЕУ стануваа сè поголеми противници на опцијата овие трошоци да се покриваат со пари од оданочувањето на централно или на локално ниво. Исто така, членот 10 од Директивата за депонии го предвидува следново: „Земјите-членки се должни да преземаат мерки што ќе обезбедат дека сите трошоци за воспоставување и работа на една депонија, вклучувајќи ги колку што е можно повеќе и трошокот за финансиска сигурност или нејзин еквивалент (...) и проектираните трошоци за затворање и последователна грижа за локацијата за период од најмалку 30 години, ќе бидат покриени со цената што ќе ја наплатува операторот“. Во согласност со начелото „загадувачот плаќа“, кое е втемелено во Рамковната директива за отпад, повеќето земји-членки на ЕУ веќе ги имаат намалено или елиминирани субвенциите за управување со отпадот. Ова, секако, значи дека од организациите што се директно одговорни за обезбедување постројки/опрема и услуги за управување со отпадот во ЕУ се бара да се движат кон една позиција каде што нивните надоместоци (тарифи) ги покриваат целосните трошоци за обезбедената услуга, т.е. мора да се создадат доволно приходи преку тарифите и/или други економски инструменти за покривање на годишните готовински издатоци.

Сепак, со оглед на различните позиции на централната и на локалната власт во регионот на ЈИЕ, главното прашање во врска со преминот кон поврат на трошоците (што, како што веќе претходно спомнавме, не е случај моментно) е дали тарифите и другите економски инструменти треба да ги покријат само повторливите трошоци (под услов капиталните инвестиции да се обезбедуваат како неповратна помош) или – како што е случај во членките на ЕУ – и инвестициските (обврски за сервисирање на долговите) и повторливите трошоци. Во секој случај, минимален износ на потребни финансиски средства за финансирање на повторливите трошоци ќе биде износот неопходен за финансирање на директните трошоци на работењето и на трошоците за одржување. Сепак, доколку целта е постројката или услугата да се самофинансира, тогаш ќе биде неопходно да се создадат и ставаат настрана доволно финансиски средства за одржување на вредноста на активата.

Начелото „загадувачот плаќа“

Уште едно фундаментално начело за одредувањето на тарифите кое, исто така, е тесно поврзано со повратот на трошоците е начелото „загадувачот плаќа“, кое е познато и како проширена одговорност на производителот.

„Начело што треба да се користи во врска со тоа кој треба да ги поднесе трошоците за мерките за превенција и контрола на загадувањето со цел да се поттикне рационално користење на скудните ресурси на животната средина и да се избегнат дисторзии во меѓународната трговија и инвестиции е т.н. начело 'загадувачот плаќа'. Ова начело значи дека загадувачот треба да ги поднесе трошоците за спроведување на погореспомнатите мерки определени од страна на јавни органи, чија цел е да обезбедат една прифатлива состојба на животната средина. Со други зборови, трошокот за овие мерки треба да биде рефлектиран во цената на чинење на стоките и услугите што предизвикуваат загадување во производството и/или потрошувачката. Таквите мерки не треба да бидат придружени со субвенции кои би создале значителни дисторзии во меѓународната трговија и инвестиции“.

Причини за усвојување на начелото „загадувачот плаќа“ беа: да се охрабри квалитетно управување со животната средина и да се воведат методи за распределување на трошоците што ги предизвикува загадувањето со цел да се избегнат дисторзии во цените на производите што влегуваат на меѓународниот пазар. Главна цел беше да се спречи новите мерки за заштита на животната средина да бидат финансирани од владите во форма на субвенции, како и да не се дозволи разликите во субвенциите помеѓу различните земји да предизвикаат значителни дисторзии во меѓународната трговија и инвестиции. Всушност, начелото „загадувачот плаќа“ има цел да ја префрли одговорноста за справување со отпадот од општеството (т.е. даночните обврзници) на субјектите што го создаваат отпадот. Треба да се спомене и тоа дека начелото „загадувачот плаќа“ не се занимава со вина. Наместо тоа, начелото фаворизира пристап што се грижи за поправка на штетите предизвикани врз животната средина, при што страната што загадува плаќа за направената штета врз животната средина.

Што се однесува до производствените процеси (индустријата), основна идеологија на начелото „загадувачот плаќа“ е дека цената на еден производ или услуга треба целосно да го одразува вкупниот трошок за произведување на тој производ или услуга, вклучувајќи ги и цените на чинење на сите употребени ресурси. Всушност, начелото „загадувачот плаќа“ се труди да го интернализира трошокот за отстранување на отпадот во трошокот за производот, што значи (барем теоретски) дека производителите ќе го подобраат „профилот поврзан со отпадот“ на своите производи. Основното образложение е дека непостоењето соодветни цени за голем број ресурси од животната средина и карактеристиката на отворен пристап до нив значи дека постои голем ризик од прекумерна експлоатација на ресурсите, што би довело до тешка деградација на животната средина. Начелото „загадувачот плаќа“ се труди да ја поправи оваа ситуација така што ги тера загадувачите да ги интернализираат трошоците за користење или деградација на ресурсите на животната средина.

Уште од неговото воведување, концептот што лежи во основата на начелото „загадувачот плаќа“ влијаеше врз политиките за животна средина во економски развистите земји. Со текот на годините, ова начело стана составен дел

и на бројни меѓународни инструменти од областа на животната средина. Исто така, начелото беше внесено и во сите неодамна изготвени законски и подзаконски акти и во стратегиите за управување со отпадот во земјите на ЈИЕ.

Што се однесува на управувањето со цврстиот комунален отпад, едно доследно спроведување на начелото „загадувачот плаќа“ би довело до: (1) воведување тарифи за управување со цврстиот отпад засновани на тежината или на волуменот на отпадот, наместо рамните стапки за домаќинства или тарифи засновани на квадратура и (2) напуштање на практиката на (делумно или целосно) субвенционирање на трошоците за обезбедување средства и услуги за управување со отпадот од буџетот преку утврдување надоместоци чија висина ќе обезбеди целосен поврат на трошоците. Овие аспекти ја отежнуваат имплементацијата на начелото „загадувачот плаќа“ како водилка за политиката за животна средина во земјите во развој, односно земјите од ЈИЕ. И покрај тоа што е пожелна, примената на една таква политика во практика бара да се разгледаат и следниве фактори:

- Состојба на економијата
- Прифатливост од јавноста
- Економска достапност, особено за посиромашните членови на општеството и
- Капацитети и способности за спроведување на законите на регулаторните органи.

Економска достапност, подготвеност за плаќање и политичка прифатливост

Како општо правило во која било демократска земја, ценовните политики за јавните услуги може да бидат одржливи само ако тарифите се прифатливи за најголем дел од населението. Три аспекти се директно поврзани со ова прашање: економската достапност на тарифите, подготвеноста на населението да ги плаќа (прифати) тарифите и подготвеноста на факторите што одлучуваат да ги наметнат тарифите. Сите овие аспекти се поврзани со одредување на тоа колкава е побарувачката за услуги на управување со отпадот, како и со воспоставување применливи и економски достапни нивоа на услуги, со оглед на тоа што степенот и квалитетот на услугите што се обезбедуваат ги детерминираат нивните финансиски аранжмани.

Концептот на *економска достапност* на тарифите за отпад се однесува на горната граница што може да се наплати за услуги на управување со отпадот и, главно, се однесува на домаќинствата, додека во случајот на претпријатијата и јавните институции, концептот на економска достапност на тарифите за отпад е помалку важен. Економска достапност значи дека сумата што ја плаќаат домаќинствата за услуги поврзани со отпадот не треба да претставува значаен дел од доходот на домаќинството, односно таа во никој случај не смее да доведе до тоа домаќинствата да мора да скратуваат од базичните потреби, како што

се храна, услуги поврзани со водата или греење. Сепак, поставувањето горна граница за надоместокот што го плаќаат домаќинствата за управување со отпадот може да претставува сериозна дилема и е доста често субјективно. При изготвување на тарифната политика, од есенцијална важност е да се направи анализа за да се добие слика за просечниот доход на домаќинствата, како и за составот и дистрибуцијата на тој доход, врз чија основа може да се донесе суд за тоа дали постои проблем на економска достапност што треба да се решава.

При обликување на тарифите, процената на економската достапност на тарифата за отпадот најчесто се заснова на макроекономски податоци во врска со просечниот доход на домаќинствата, навиките за трошење (на пример, колку се троши на храна и на други базични потреби како процент од вкупниот доход) и дистрибуцијата на доходот. Доколку нема на располагање такви макроекономски податоци или ако е несигурна релевантноста на постојните податоци, за оваа цел мора да се спроведат посебни истражувања во кои ќе бидат анкетирани домаќинствата. За регионот на ЈИЕ, препорака е вакви истражувања да се реализираат барем за време на планирањето на големите инвестиции кои ќе предизвикаат значителни покачувања на тарифите, а посебно внимание треба да се обрне на големото влијание и улогата на сивата економија врз доходот на домаќинствата. Врз основа на овие податоци, може да се направи проценка за тоа колкав процент од доходот на домаќинствата моментно оди за услугата поврзана со отпадот и колку ќе изнесува тој процент по планираното зголемување на тарифата како резултат од инвестицијата за различните категории домаќинства поделени според доходот (на пример, домаќинства со низок, среден и висок доход). Трошокот за услугата поврзана со отпадот како процент од доходот на домаќинството, кој доста често се споредува со слични расположливи податоци за други региони, односно држави, се користи како индикација во процената на процентот на домаќинства – по категорија – кои најверојатно би имале проблеми во однос на способноста да ги плаќаат покачените тарифи. Покрај тоа, во процените на економската достапност на тарифите може да се искористат и податоци (доколку има на располагање, се разбира) за промени во стапките на наплата откако биле извршени зголемувања на тарифите и/или други слични информации.

Резултатите од анализата на економската достапност се користат за одредување на планираните нивоа на услуги и тарифи за управување со отпадот. Тие, исто така, може да се искористат како инпут во обликувањето на евентуалните програми за субвенционирање на посиромашните домаќинства.

Подготвеност за плаќање се однесува на очекуваната давачка која корисниците на услуги се подготвени да ја платат за одредена услуга или за одредена промена во нивото на услугата. Терминот ги опишува перцепциите и желбите на корисниците што се однесуваат на нивото, квалитетот и цената на услугата или на нивните промени. Во оценувањето на потенцијалниот ефект од зголемувањето на тарифата откако биле направени вложувања и подобрување на услугата, подготвеноста за плаќање во голема мера го

рефлектира веројатното ниво на зголемување на давачките што нема да предизвика загриженост кај корисниците, ниту ќе влијае врз нивната подготвеност да платат за подобрената услуга.

Врз подготвеноста за плаќање за услугите на управување со отпадот влијаат поголем број фактори:

- Моментално ниво (опсег) и квалитет на услугите.
- Историјат на промени, особено на квалитетот на услугите, и зголемувања на тарифите во минатото.
- Праведност на давачките.
- Економска достапност на тарифите.
- Транспарентност во утврдувањето на тарифите (т.е. учество на јавноста во процесот на донесување на одлуките).
- Доверба во давателот на услугата (јавен или приватен).
- Важноста на јавното здравје и на други прашања од областа на животната средина.
- Минати искуства со учество на приватниот сектор во обезбедувањето јавни услуги, доколку планираното зголемување на тарифата е поврзано со подобрување на услугата, кое опфаќа и јавно-приватно партнерство.

Подготвеноста за плаќање најчесто се оценува и квантифицира со помош на посебни истражувања преку кои треба да се идентификува однесувањето на корисниците на услугите. Пристап што се препорачува за согледување дали постои подготвеност за плаќање за промените во нивото на услугите на управување со отпадот е да се користат методи засновани на хипотетичко однесување, како што е, на пример, процена на контингент или техника на искажана желба, т.е. преференција (комбинирана анализа).

Третиот аспект – *политичка прифатливост* – често го нарекуваат и подготвеност за наплатавање. Во суштина, овој поим се однесува на ставот на факторите што одлучуваат за зголемување на корисничките надоместоци за јавни услуги. Под фактори што одлучуваат ги подразбираме, пред сè, формалните одлучувачи, т.е. политичката партија што владее во општината, како и другите чинители кои може да влијаат врз процесот, на пример, политички партии (различни од партијата на власт), невладини организации (НВО), развојни организации, академската и научната заедница итн.

Имајќи предвид дека оваа дискусија се однесува на оформување на тарифите за управување со отпадот што ќе доведе до зголемени приходи и до поврат на трошоците, а со цел да се подобри нивото на услугите што се обезбедуваат, со што, на крајот на краиштата, ќе се подобрат перформансите на животната средина и квалитетот на живеење (што би изгледало дека е придобивка која може да му се припише на политичкото одлучување), парадоксално е тоа што политичката прифатливост на промената на тарифите често може да биде критичен фактор во определувањето дали еден проект е остварлив или не. Поради ова,

изготвувачите на проекти и инвеститорите треба да му посветат соодветно внимание на политичкиот став кон промената на тарифите. Неколку фактори влијаат врз политичката прифатливост:

- Разликата во временскиот опсег помеѓу (1) инфраструктурните инвестициски проекти, кој обично се движи помеѓу 20 и 30 години, и (2) времетраењето на мандатот што се добива со избори, а обично трае 4 години.
- Различните перцепции за ризиците по остварувањето приходи кај инвеститорите и кај политичките партии.
- Разликите помеѓу јавната и политичката прифатливост, што значи дека дури и ако една анализа на јавното мислење покаже дека одреден инвестициски проект ù е прифатлив на јавноста, честопати не е гаранција дека политичките чинители ќе сакаат да го поддржат доколку тој бара зголемување на тарифите.
- Институционалната рамка за донесување на одлуките, во која може утврдувањето на тарифите да е уредено со националното законодавство, со што на локалната самоуправа ù се остава намалена моќ за одредување на висината на надоместоците.
- Други фактори, како што се степенот на демократија во државата, актуелната политичка ситуација, близината на избори итн.

И покрај тоа што е тешко прецизно да се измери политичката прифатливост, се препорачува за време на осмислувањето и подготовката на големи инфраструктурни инвестициски проекти (на пример, воспоставување регионален систем за управување со цврстиот отпад, што опфаќа и изградба на нова регионална санитарна депонија) да се направи систематска анализа и да се добие барем приближна процена за ставот на факторите што одлучуваат за инвестицијата и за нивното мислење во врска со зголемувањето на тарифите.

Типови тарифи што се користат во ЕУ

Да им се наплатува на создавачите на отпадот за управувањето со нивниот отпад, по фиксна и/или променлива цена што зависи од квантитетот или квалитетот на создадениот отпад, е нешто што денес е универзално низ целата ЕУ. Вообичаено, на домаќинствата им се наплатува фиксна цена за услугите на управување со отпадот, додека давачките за отпад што ги плаќаат комерцијалните и индустриските субјекти обично се поврзани со тежина или волумен. Сепак, општините во ЕУ сè повеќе се ориентираат кон наплатување варијабилна цена (или комбинација на фиксна и варијабилна цена) за услугите на управување со домашниот и сличен отпад.

Методите за варијабилно наплатување се движат од едноставно утврдување цена за вреќа за отпад, па сè до високософистицирани системи каде што контејнери за отпад им се додслуваат на посебни сопственици, што овозможува на создавачот на отпадот да му биде фактурирана соодветна сума.

Намерата на најголем дел од овие финансиски механизми е да создадат стимул за минимализирање, како и за одделување и рециклажа на отпадот.

Табелата 8 ги покажува тарифите што се користеле во некои земји-членки на ЕУ во 2000 година, земени од различни бази на податоци.

Без оглед на методот на наплата или комбинација на методи, за земјите од ЈИЕ најефективна и препорачлива политика е тарифите прогресивно да растат до нивоа што ќе ги рефлектираат вистинските долгорочни трошоци за управување со комуналниот отпад на еколошки квалитетен начин. Воведувањето такви политики не само што ќе обезбеди испораки на услуги на управување со отпадот и одржување на инфраструктурата, туку на долг рок ќе поттикне намалување на отпадот, кој бара отстранување и постигнување целосна усогласеност со законодавството за отпад на ЕУ.

Спроведување тарифна реформа

Откако ќе се избере нова ценовна политика и ќе се зголемат тарифите, новите тарифи треба да профункционираат во практиката. На прв поглед, овој процес би можел да изгледа релативно едноставен, односно би биле потребни само одлука од страна на органите што ги одредуваат тарифите и воведување неколку административни промени во водењето евиденции и фактурирањето од страна на давателите на услуги. Сепак, во неколку случаи таквиот пристап кон реформата на тарифите има доведено до отфрлање на наметнатите тарифи. Затоа би било мудро да се реализираат и некои придружни мерки со цел корисниците на услугите да ги разберат и прифатат причините за промени на тарифите.

Прво, тарифните реформи треба да се спроведуваат истовремено со други реформски мерки кај комуналните претпријатија, доколку е можно, се разбира (види поглавје 6). Второ, не постои универзален модел за спроведување на тарифните реформи, па во најголем број случаи ќе биде потребен пристап скроен по мерка за соодветната држава, односно проект. Во повеќето земји на ЈИЕ одредувањето на тарифите и на нивните промени е проблематика што е регулирана, но е целосно под надлежност на локалната самоуправа. Одлуката дали да се зголемат тарифите или не честопати е детерминирана од локалното институционално и културолошко опкружување. Постојат неколку логични начела (методи) и чекори што може да се земат предвид при планирањето на тарифните реформи: (1) подобрување на квалитетот на услугите; (2) подобрување на наплатата на приходите и (3) едукација и подигнување на јавната свест.

Подобрен квалитет на услугите

Според тоа каква е сегашната институционална поставеност, јавните комунални претпријатија за отпад се многу малку мотивирани да работат ефикасно. Постојето незадолжителен пакет на бонуси и казни, произволно воспоставен, е слаба мотивација за ефикасно работење и за обезбедување поква-

ТАБЕЛА 8: Тарифи за управување со комуналниот отпад во земји-членки на ЕУ (2000)

ЗЕМЈА	ДОМАЌИНСТВА	ДРУГИ КОРИСНИЦИ	ЗАБЕЛЕШКИ
Австрија	53 EUR по жител	н/а	Просечно годишно
Белгија	од 68 до 83 EUR по тон	н/а	Рамна стапка или заснована на волуменот на отпадот
Бугарија	од 0,1 до 0,4% од вредноста на имотот	Број на контејнери и вредност на зградата	Стапки утврдени од општините
Чешка Република	од 11,6 до 23,2 EUR по тон	н/а	Стапки утврдени од општините
Данска	182 EUR по семејство	н/а	Стапка утврдена од општините (1996)
Естонија	од 16 до 43 EUR по тон	н/а	Зависно од општината и типовите контејнери
Финска	67 EUR по тон	н/а	Просечна вредност
Франција	116 EUR по тон	н/а	Просечна вредност
Германија	од 35 до 100 EUR по тон	н/а	Утврдена или според бројот на лица по домаќинство или според волуменот
Грција	од 6 до 15 EUR по тон	н/а	
Унгарија	од 1,54 до 1,57 EUR по домаќинство	од 6,8 до 25,2 EUR по тон	Стапки утврдени од давателот на услуги
Ирска	2,5 EUR по канта	н/а	Различни шаблони усвоени од општините (1995)
Италија	од 28 до 95 EUR по жител годишно	н/а	Зависно од големината на општината и регионот
Летонија	од 15,7 до 38,6 EUR по тон	од 15,7 до 38,6 EUR по тон	Стапки утврдени од општините
Литванија	од 0,03 до 0,8 EUR по жител месечно	од 12,96 до 21,64 EUR по тон	Стапки утврдени од општините или од приватни даватели на услуги
Холандија	75 EUR по тон	н/а	Рамна годишна стапка
Полска	46,04 EUR по тон	н/а	Волуметриска давачка или рамна стапка. Стапки утврдени од општините или од давателите на услугите.
Португалија	од 6 до 15 EUR по тон	н/а	
Романија	0,75 EUR по жител месечно	50,12 EUR по тон	Стапки утврдени од општините
Словенија	37,96 EUR по тон	47,32 EUR по тон	Просек. Волуметриски давачки утврдени од давателите на услуги
Шпанија	од 15 до 30 EUR по тон	н/а	Зависно од квалитетот на услугата
Шведска	102 EUR годишно	н/а	Рамна стапка по домаќинство
Обединето Кралство	од 18 до 33 EUR по тон	н/а	Финансирано од локални даноци

Извор: (1) Еколошки такси во една проширена Европа; (2) Политики за управување со отпадот во земјите од Централна и Источна Европа: актуелни политики и трендови; РЕЦ 2001 година.

литетни услуги. Комуналните претпријатија често се третирали како дел од општинскиот апарат, а не како независни и професионални даватели на услуги. Општините ги извршуваат контролните функции преку назначување на директорите на комуналните претпријатија, субвенции, обезбедување средства за инвестиции и други алатки. За возврат, комуналните претпријатија одржуваат вештачки поставени тарифи (кои доста често се ниски) и обезбедуваат работна сила за општината. Ова понатаму ги засегнува потрошувачите, кои ги обвинуваат комуналните претпријатија за состојбата со услугите.

Во такви околности, а имајќи го предвид ефектот од перцепциите и желбите на корисниците на услугите врз нивото на квалитетот на услугите (види поглавје 7), тешко може да се очекува тарифната реформа да биде прифатена од јавноста доколку нивото на квалитетот на услугите не биде значително подобро. Постои, исто така, и развиена дебата околу тоа дали подобрувањата на квалитетот на услугите треба да му претходат на воведувањето тарифни реформи, особено ако се планира некое поголемо зголемување на тарифите, или двете работи би требало да се одвиваат истовремено.

Подобрена наплата на приходите

Крајна цел на секоја тарифна реформа, секако, е да создаде можности за постигнување финансиска одржливост (поврат на трошоците) која, на долг рок, ќе резултира со испорака на одржливи услуги поврзани со отпадот и одржување на инфраструктурата. Следниве мерки се важни за создавање услови за подобра наплата на приходите, а со цел да се зголеми финансиската одржливост на испораката на услугите:

- Да се подобрат опфатот и ефикасноста на фактурирањето и наплатата со цел да се максимализирање на приходите; да се воведат и спроведуваат санкции за неплаќачите.
- Да се намалат големите разлики во тарифите помеѓу домаќинствата, индустријата и другите корисници; ова би го намалило отпорот кон плаќање на сметките кај оние кои моментно плаќаат многу високи тарифи.
- Да се наплатат заостанатите долгови од јавните претпријатија и да се направи сè што е потребно овие организации во иднина да си ги плаќаат сметките за отпад.
- Да се воспостави процедура за периодична ревизија и приспособување на тарифите, која ќе биде транспарентна, во која ќе учествуваат заинтересираните страни и која ќе биде индексирани со инфлацијата.
- Да се изготви програма за постепени зголемувања на тарифите преку кои би се покривале трошоците на работењето, одржувањето, ревитализацијата и, конечно, и самата инвестиција; таквите зголемувања на тарифите треба да ги земат предвид ограничувањата поврзани со економската достапност и да бидат дел од една стратегија за подобрување на услугите.
- Да се воведат сметководствени системи што ги задоволуваат меѓународните стандарди.

Едукација и подигнување на јавната свест

Невозможно е да се спроведе тарифна реформа без да се даваат соодветни информации. Сите заинтересирани страни би имале полза од еден соодветен систем за информирање, и тоа: (1) корисниците на услугите, кои би можеле да оценат какви ќе бидат ефектите од тарифната реформа врз финансиската состојба и квалитетот на услугата што ја дава нивното комунално претпријатие за управување со отпадот; (2) раководителите и вработените во комуналните претпријатија, кои би ги идентификувале областите каде што се можни подобрувања, би поставувале реални норми и би ги убедиле властите во потребата од промена на тарифите; (3) централната власт, која би ги идентификувала националните трендови и потребите од инвестиции; (4) потенцијалните инвеститори, кои би добиле претстава за потенцијална исплатливост на инвестициите; и (5) меѓународните донатори, кои би добиле претстава за приоритетните и остварливите области за интервенирање, инвестициона поддршка и техничка помош.

Националните и локалните власти треба да го подобрат информирањето на потрошувачите, во чии рамки спаѓа и обезбедувањето целосни, редовни и веродостојни информации за секторските реформи и за специфичните ситуации во определени места. Минималниот пакет-информации за потрошувачите треба да содржи:

- Стандарди и норми за услугите (на пример, дозволени прекини во испораката на услугите).
- Нивоа и правила за одредување на цените и тарифите, вклучувајќи и информации за промени на цените и тарифите.
- Правата и обврските на корисниците на услугите, на давателите на услугите и на регулаторните органи.
- Процедури и форми за решавање конфликти.
- Ефективноста на давателите на услугите.
- Достапни привилегии и субвенции, како и процедури и документи потребни за нивно добивање.

РАМКА 15: Став на јавноста кон управувањето со отпадот

Во новите земји-членки на ЕУ се случи промена во перцепцијата на услугите поврзани со управувањето со отпадот. Пред 1989 година, управувањето со отпадот беше бесплатна услуга, а оттогаш бавно се менуваше односот кон оваа услуга. Паралелно со промените се случуваше и пораст на надоместоците за отпад, од нула или некоја симболична сума на некое поразумно ниво. Обично, горењето на отпадот е нешто што наидува на ниско ниво на прифаќање, но и оваа состојба почнува да се менува откако Директивата за горење на отпадот постави екстремно високи стандарди за постројките за горење на отпадот. Во новите земји-членки на ЕУ доста честа појава беше синдромот „Не во мојот двор“ (на англиски NIMBY) при избирање локации за депонии. Сепак, има примери, како на пример Естонија, каде што овој проблем беше надминат со помош на соодветна стратегија за комуникација.

Поглавје 8

Економски инструменти

Според Рамковната директива за отпад (2008/98/ЕЗ), „економските инструменти може да одиграат круцијална улога за постигнување на целите поврзани со превенцијата и управувањето со отпадот“. Бидејќи „отпадот често има вредност како ресурс, понатамошната примена на економските инструменти може да ги максимализира придобивките за животната средина“.

Едно општо правило за земјите во развој е тоа што трошоците за животната средина се потценети и честопати не се целосно интернализирани, а како резултат на тоа тие претставуваат надворешни трошоци за општеството. Еден докажано добар пристап за коригирање на оваа состојба е употребата на економски инструменти/алатки за заштита на животната средина, употреба што треба да биде во рамнотежа со традиционалните стратегии за команда и контрола.

Придобивки од економските инструменти

Главна предност на економските алатки е тоа што, барем теоретски, тие ги инкорпорираат грижите и трошоците за животната средина директно во пазарните механизми. Економските инструменти, всушност, претставуваат политики или акции што обезбедуваат финансиски стимулации насочени кон промена на однесувањето на економските чинители, со цел да се подобри ефективноста на управувањето и заштитата на ресурсите. Употребата на економски алатки или инструменти во политиката за животна средина долго време беше промовирана како ефикасен начин за остварување на целите поврзани со животната средина.

Генерално, економските инструменти се користат за зголемување на флексибилноста, ефикасноста и трошочната ефективност на мерките за управување со цврстиот отпад. Тие, исто така, претставуваат извор на приходи за поддршка на политиките и програмите за управување со отпадот.

Поконкретно, во областа на управувањето со цврстиот отпад, економските инструменти се користат за :

- Намалување на количните создаден отпад.
- Намалување на уделот на опасниот отпад во создадениот отпад.
- Одвојување на опасниот отпад заради посебно постапување и отстранување.
- Поттикнување на искористување, повторна употреба и рециклажа на отпадот.
- Поддршка на трошочно ефективни системи за собирање, транспорт, третман и отстранување на цврстиот отпад.
- Минимализирање на негативните влијанија врз животната средина поврзани со системите за собирање, транспорт, третман и отстранување на цврстиот отпад.
- Создавање приходи за покривање на трошоците.

Економски инструменти во управувањето со отпадот

Во литературата може да се најдат неколку категории економски инструменти кои битно се разликуваат меѓу себе. Како што е објаснето во поглавјето 7, не постои општоприфатена дефиниција на терминот еколошки давачки. Развојната банка Inter-American ги групира економските инструменти во три главни категории:

- Инструменти за остварување приходи, каде што спаѓаат различни видови кориснички надоместоци/такси, главно за обезбедување на услугите собирање, транспорт и конечно отстранување на отпадот. Најчесто приходите остварени од такви давачки наменски се резервираат за решавање на некој конкретен проблем поради кој била воведена давачката. Следуваат примери за давачки и такси што спаѓаат во категоријата економски инструменти за остварување приходи: давачки за загадување; давачки за создавање отпад; кориснички надоместоци за отпад; давачки за отстранување на отпадот (истурање на депонија); давачки за производ; такси за загадување; пресумптивни такси итн.
- Инструменти од типот на различни видови субвенции чија цел е директно да наградат некое посакувано однесување (на пример, намалување или рециклирање на отпадот), а не да го казнат однесувањето што треба да се обесхрабрува. Субвенциите може да бидат директни плаќања, намалување на таксите или другите давачки, повластен пристап до кредити или трансфери во натура. Примери за вакви инструменти што се користат во управувањето со цврстиот отпад се: намалување даноци на имот, царински давачки или даноци на промет, со цел да се мотивираат инвестиции што ќе донесат подобрувања во управувањето со отпадот; намалување на давачките врз основа на доказ за рециклирање или повторна употреба на отпадот во правец на негово намалување; даночен рабат за намалено загадување или за енергетска ефикасност; фондови за подобрување на животната средина; дотации за истражувачка работа со цел да се стимулира технолошкиот развој итн.
- Неприходни инструменти, кои ги комбинираат стимулативните ефекти на давачките и субвенциите за управување со цврстиот отпад. Примери за такви алатки се: процена на животниот циклус на производот; системи за рефундирање кауција; системи на поврат со кауција; еколошко етикетање; барања за обелоденување информации; црни листи на загадувачи итн.

Следува краток преглед на економските инструменти што најчесто може да се сретнат во политиките за управување со цврстиот отпад на земјите-членки на ЕУ. Некои од овие инструменти веќе се користат во земји од ЈИЕ, па може да се очекува нивно натамошно распространување и усвојување низ целиот регион на ЈИЕ во блиска иднина. Такви инструменти се следниве:

- Такси и надоместоци, во што спаѓаат кориснички надоместоци, давачки за одредени производи и давачки за отстранување на отпадот.

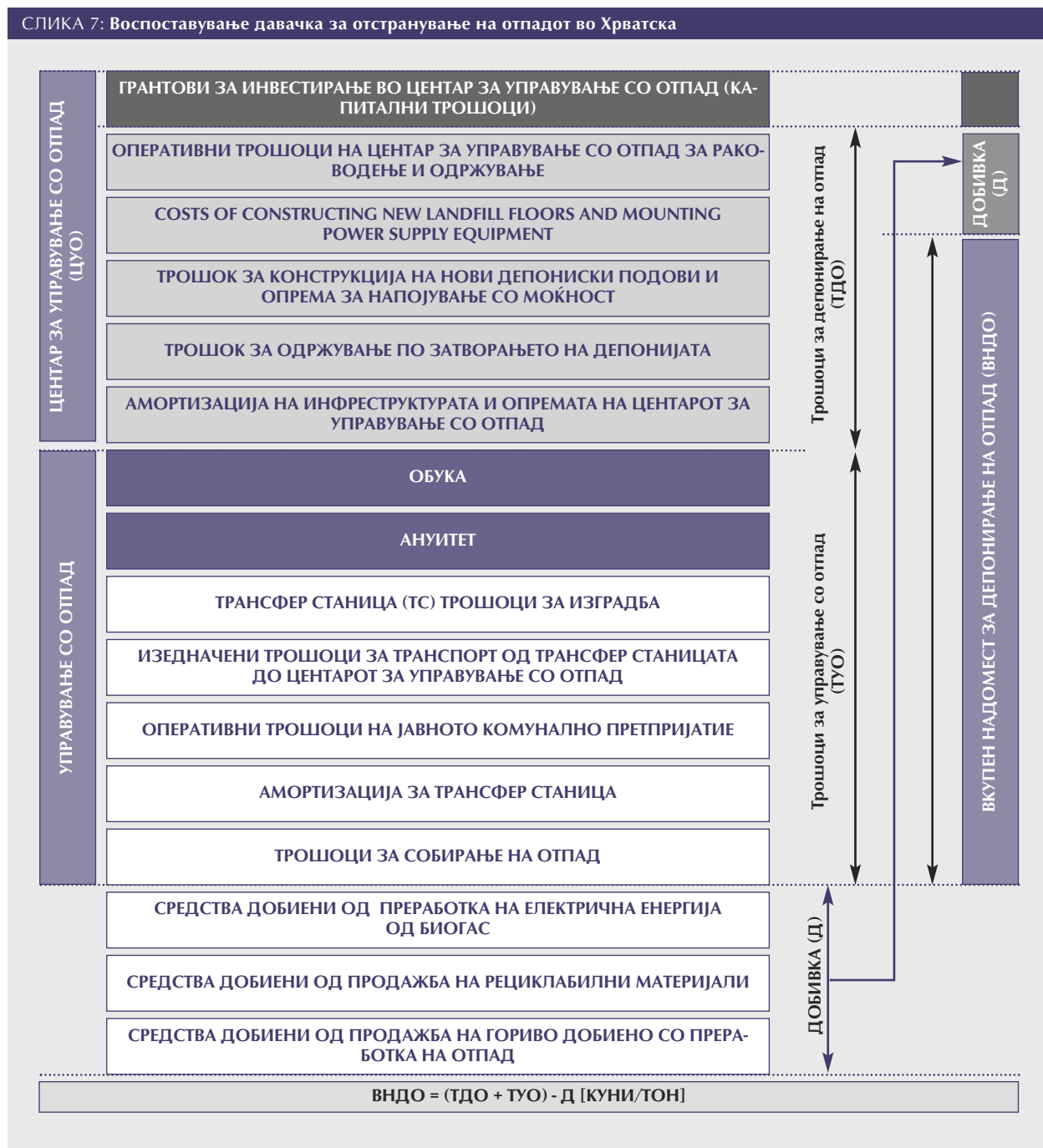
- Корисничките надоместоци или тарифите се плаќања главно за трошокот за обезбедување на услугите на собирање и транспорт на отпадот. Понекогаш, и практично како правило во регионот на ЈИЕ, трошоците за отстранување на отпадот се вклучени во надоместокот што го плаќаат домаќинствата и претпријатијата. Сегашните практики од аспект на пресметување и наплата на корисничките надоместоци (тарифи) во ЈИЕ, како и начелата за оформување на тарифите, беа презентирани во поглавјето 7.
- Давачките/таксите за одредени производи се додаваат на цената на одредени производи за кои се смета дека предизвикуваат штетни влијанија врз животната средина за време на нивното произведување, употреба или отстранување. Такви давачки може да се сретнат во повеќето земји на ЕУ. Примери за вакви производи се акумулатори, амбалажа за пијалаци, хартија и најлонски кеси, неупотребувани градежни материјали, бричеви за еднократна употреба, фотографски апарати за една употреба, кујнски прибор за една употреба, како и пластични рамки за прозорци и врати. Давачки за производи, исто така, се применуваат и во некои земји на ЈИЕ.

Давачките за производи имаат цел да ги модифицираат релативните цени на производите. Во принцип, приходите од давачките за производите се користат за финансирање на системите за собирање и третман на отпадот. Најчесто користената форма на давачка за производ во практиката е даночната диференцијација за еколошки прифатливите алтернативи на еден производ, што доведува до поповолни крајни цени на овие производи.

- За да се влијае врз однесувањето на сите чинители во секторот на отстранување на отпадот, потребно е да се утврдат различни надоместоци за депонираниот отпад (т.е. отпадот отстранет на депонија). Цел на надоместокот за отстранување на отпадот е:
 1. Да изврши компензација на општините што го прифаќаат отпадот од други места (базичниот надоместок се наплаќа на сите дозволени депонии без оглед дали тие ги исполнуваат утврдените стандарди).
 2. Да ги казни оние што го отстрануваат отпадот на депонија притоа користејќи пониски стандарди од регулираните, со што се стимулира затворање на таквите депонии или нивно осовременување до ниво на дефинираните стандарди (додаток на базичниот надоместок).

Структурата на надоместокот за отстранување на отпадот ги рефлектира различните типови и нивоа на надоместоци за отстранување на отпадот што треба да се наплатат на влезот од депонијата за депониите што ги задоволу-

СЛИКА 7: Воспоставување давачка за отстранување на отпадот во Хрватска



ваат стандардите и за оние што не ги задоволуваат стандардите. Покрај тоа, надоместокот за отстранување на отпадот има цел да ги стимулира реципиентите на наменската давачка (општините каде што е лоцирана депонијата) да дејствуваат како промотори на регионализацијата.

Основниот надоместок (стапка А) е надоместок по тон депониран отпад на која било дозволена депонија. Операторот на депонијата е задолжен за наплата и трансфер на овој надоместок. Крајниот корисник на овој надоместок е општината каде што е лоцирана депонијата која го прифаќа отпадот од други места. Главна цел на овој надоместок е да го зголеми интересот на општините за прифаќање депонии на своја територија и да гарантира минимален приход од депонирање на отпадот за општинскиот буџет. Се разбира, останува на општината да се договори со операторот на депонијата за некаква друга компензација.

Додаток на основниот надоместок (стапка В) се наплатува по тон депониран отпад на официјално дозволена депонија што работи, но не ги задоволува техничките барања за нови депонии. Операторот на депонијата е задолжен за наплата на овој надоместок. Крајниот корисник на овој надоместок е државниот фонд за животна средина, кој ги користи овие средства за да обезбеди дотации за секторот на управување со отпадот. Главна цел на овој надоместок е да направи отстранувањето на отпадот на депонии што не ги исполнуваат параметрите за нови депонии да изгледа како неповолна опција.

Под одредени услови, операторот на депонијата може да ја искористи оваа дополнителна давачка (додаток на основниот надоместок) за подобрување на депонијата без да ги префрли парите на сметка на државниот фонд за животна средина, согласно со договорот помеѓу општината и регулаторот. Нивото на дополнителната давачка што треба да се наплати на депонии кои не ги исполнуваат стандардите е утврдено на начин преку кој ќе се има контрола врз дефинирањето (и идните зголемувања) на надоместоците за отстранување на отпадот на депонии што ги исполнуваат стандардите, определени од страна на приватни оператори.

Гореспоменатите давачки (основен надоместок и негов додаток) се дел од надоместокот за отстранување на отпадот, како што е прикажано на сликата 8: is designed to:

- Постојна депонија што ги исполнува техничките барања за нови депонии и нова депонија:

Надоместокот = основен надоместок + трошоци на работењето

- Постојна депонија што не ги исполнува техничките барања за нови депонии:

Надоместокот = основен надоместок + трошоци на работењето + додаток

Забелешка: Трошоците на работењето ги опфаќаат сите директни и индиректни трошоци поврзани со работата на депонијата (работа, плати, даноци, амортизација итн.)



Горнава економска алатка дозволува работење на постојните (дозволените) депонии, без оглед дали тие ги исполнуваат техничките услови, заедно со новите депонии. Крајна цел е да се затворат сите неприфатливи депонии.

Во развиените економии, давачката за депонии служи за пренасочување на тековите на отпад од патот што води на депонии и функционира како стимулација за зголемување на стапките на рециклажа/искористување на отпадот.

- Системи за враќање на кауцијата што вклучуваат плаќање (кауција) за одредени производи (на пример, пакување). Кауцијата делумно или целосно се враќа кога ќе бидат исполнети определени услови, а тоа обично е кога производот ќе му биде вратен на трговецот или во посебна постројка за третман. Ваквите шеми се во употреба со години и нашироко се применуваат во земјите-членки на ЕУ, особено за шишиња и - од поскоро време - пакување.

Некои од овие шеми се задолжителни, додека други се засновани на доброволна одговорност на производителот. Генерално, овие шеми се многу ефективни и може да постигнат помеѓу 80% и речиси 100% враќање на отпадот од пакување и употребени садови. Системи за враќање на кауцијата, исто така, се присутни и во некои земји на ЈИЕ (види рамка 14).

- Паричните казни за неусогласеност обично се давачки за загадување, чии цели се да се остварат приходи и да се постигне усогласеност со регулативата. Во одредени случаи, остварените приходи наменски се резервираат за финансирање општи еколошки расходи, а во други случаи тие се користат строго како казна. Тие може да бидат рамни (нединамични) парични казни или да бидат поврзани со создаденото загадување. Во првиот пример тие се повеќе мерки од системот „команда и контрола“ отколку што се економски инструменти.

Примена на економските инструменти

Воведувањето и имплементацијата на економските инструменти треба да бидат внимателно испланирани и засновани на детални истражувачки и оценски студии што се фокусираат на разбирање на комплексните економски и бизнис-врски. Од пресудна важност е да се утврдат јасни цели во поглед на тоа што се очекува да се реализира за одреден временски период. Изгледот и примената на економските инструменти треба да задоволат неколку критериуми, вклучувајќи: финансиска ефективност, еколошка ефективност, економска ефикасност, административна ефикасност, правна применливост и праведност. Сеопфатен пакет со критериуми за евалуација за избор на економски инструменти за управување со отпадот е прикажан во рамката 17.

РАМКА 16: Ирска: Пример за употреба на економски инструменти

Во 2002 година, Ирска воведо давачка од 15 евроценти за најлонските кеси што ги даваат гранапчињата и други продавници. Процените се дека оваа мерка ја намали употребата на најлонски кеси за 90%. Собраните средства се слеваат во еколошки фонд кој планираше да потроши 35 милиони евра за центри за рециклажа во 2003 година. Кога се воведуваше оваа давачка, беше спроведена сеопфатна едукативна кампања, при што до секое домаќинство беа испратени памфлети во кои пишуваше зошто се воведува давачката, како ќе се користат приходите собрани на овој начин и како потрошувачите би можеле да го избегнат плаќањето на оваа давачка преку употреба на веќе користени кеси.

РАМКА 17: Критериуми за избор на економски инструменти за управување со цврстиот отпад

Еколошка ефективност – Дали инструментот доведува до посакуваните подобрувања на животната средина, како што се намалување на создавањето отпад, зголемено рециклирање на отпадот или намалени емисии од транспортот и отстранувањето на отпадот?

Економска ефикасност – Дали инструментот создава стимулации за инвестирање и иновации кон намалување на трошоците за контрола на загадувањето?

Административна ефикасност – Дали нивоата на вештини и напор што се потребни за примена и следење на примената на инструментот се економски достапни и дали се на располагање?

Корисност на приходите – Дали може остварените приходи да бидат применети за постигнување на еколошките цели на инструментот и дали се доволни за создавање мерливо подобрување?

Леснотија на имплементација и мултипликација – Дали лесно може да се оценат релативните трошоци и придобивки и дали се разумни законските услови за воведување на новиот инструмент?

Прифаќање – Дали јавноста и засегнатите индустриски капацитети го прифаќаат инструментот како практично средство за подобрување на состојбата на животната средина на трошочно ефективен начин, без тој негативно да влијае врз конкурентноста, вработувањето, дистрибуцијата на доходот и трговијата?

Дистрибуциони ефекти – Дали постои дистрибуционен диспарат или нееднаквост во примената или ефектите од инструментот, особено во поглед на ефектите врз посиромашните домаќинства, малите фирми и маргинализираните страни?

Краткорочни резултати – Дали инструментот има потенцијал да донесе доволно брзи подобрувања за да ги мотивира политичките фактори да се обврзат дека ќе ги намираваат трошоците поврзани со инструментот за време на својот политички мандат?

Зајакнување на економскиот развој – Дали инструментот обезбедува опкружување во кое се одржува трговската конкурентност и се поттикнуваат индустриски развој и создавање нови работни места?

Применливост на видовите отпад – Дали инструментот се однесува на широка палета видови отпад и дали има значително влијание врз вкупните количини урбан отпад или се однесува само на ограничен број уникатни и важни видови отпад?

Извор: Конструирано од IDB (2003)

Анекси

Анекс I

Состојба со политиките за регионализација

РАМКА 18: Состојба со политиките за регионализација

Албанија	Националниот план за управување со отпадот и стратегијата ќе бидат изготвени некаде кон крајот на 2010 година, откако ќе биде донесен Законот за управување со отпадот на крајот од 2009 година (кој сега е во фаза на изработка). Постои еден развоен проект за регионот Корча, поддржан од Германската банка за развој во соработка со SIDA и албанската влада, за изградба на регионална санитарна депонија во градот Малиќ, која би го опслужувала регионот на Корча. Институционалната рамка за проектот, исто така, е во фаза на создавање. Друг пример е депонијата што се гради во Бушат, каде што телото за управување со депонијата и системот за собирање на отпадот веќе се воспоставени.
Босна и Херцеговина	Националниот еколошки акционен план (НЕАП) донесен во 2003 година предлага две опции како меѓурешение: регионални депонии на 16 (сентитетска опција) или 14 (меѓуентитетска опција) локации, кои на крајот би довеле до долгорочно решение што би опфатило 6 големи регионални депонии во Босна и Херцеговина, лоцирани во Бања Лука, Тузла, Мостар, Белина, Бихаќ и Ливно. Од 2003 година, изградени се две санитарни регионални депонии во Бања Лука и во Сараево.
Хрватска	Концепт за 20 жупаниски центри за управување со отпадот; концепт за 11 регионални центри за управување со отпадот.
Косово (дефинирано според Резолуцијата на ОН 1244)	Се очекува да се изготви Национална стратегија за управување со отпадот 2010-2020 година. Веројатна е една од следниве две опции: (1) собирањето и транспортот на отпадот да ги обезбедуваат регионални претпријатија во сопственост на општините, а услугата отстранување на отпадот да ја обезбедува претпријатието што функционира на централно ниво или (2) услугите собирање и отстранување на отпадот да ги обезбедуваат регионални претпријатија. Моментно постојат 7 регионални комунални претпријатија за собирање на отпадот (јавни претпријатија). Отстранувањето на цврстиот отпад го вршат државното претпријатије KLMC кое стопанисува со 5 депонии и една претоварна станица и 2 регионални претпријатија за собирање на отпадот. Бројот и големината на регионалните претпријатија за отпад се рефлексивна на регионите што беа формирани за претпријатијата за водоснабдување и отпадни води, а не се засновани на големината на населението или на слични критериуми.
Македонија	Националната стратегија за управување со цврстиот отпад, Националниот план за управување со отпадот (2005) и ревидираната верзија на овој документ содржат спецификации за воспоставување регионален систем за управување со цврстиот отпад (максимум 8 региони, што одговара на бројот на статистички региони во државата). Ќе се формираат меѓуопштински јавни претпријатија заради регионализирање на управувањето со отпадот, со цел да се постигне економија на обемот и да се имплементираат стандардите на ЕУ. Ќе бидат основани регионални претпријатија што ќе бидат сопственици на капацитети, меѓу кои и депонии, додека индивидуалните комунални претпријатија ќе бидат одговорни за наплатата на надоместоците и ќе му плаќаат на регионалниот центар за управување со отпадот надоместок по тон депониран отпад.
Црна Гора	Според планот од 2005 година, Црна Гора е поделена на 8 области за собирање на отпадот. Идната мрежа на депонии и претоварни станици е заснована на предложените групирања и на процените за количините отпад. Секоја област во која се собира отпад ќе користи една меѓуопштинска депонија изградена во согласност со барањата на Директивата за депонии на ЕУ.
Србија	Националната стратегија за управување со отпадот беше изготвена во 2003 година. Прелиминарните анализи покажаа дека една рационална мрежа за собирање, транспорт и отстранување на цврстиот отпад треба да содржи 29 регионални депонии и 44 претоварни станици. Секој од регионите за управување со отпадот ќе опфати по 3-9 општини, со население помеѓу 90.000 и 550.000 жители. Постојат 2 тековни регионални проекта во кои неколку општини ќе ја користат истата депонија: депонијата „Дубоко“, која ги опслужува Чачак, Ужице и 7 помали града, како и депонијата „Мунтина Падина“, која опслужува 4 општини во регионот на градот Пирот. Се очекува овие две регионални депонии во јавна сопственост да бидат предадени во употреба до крајот на 2009 година.

Анекс 2

Регионално управување со отпадот во финскиот регион Турку

Кооперативно управување со комуналниот отпад во Финска

Финска има долга традиција на силни независни општини. Пред деведесеттите години на минатиот век, управувањето со комуналниот отпад го организираа независни општини. Финска има приближно 400 општини, а голем дел од нив се мали, со население од околу 1.000 жители. Ваквата ситуација го отежна инвестирањето од страна на општините во скапи технологии за управување со отпадот. Во деведесеттите години на минатиот век општините почнаа да работат заеднички, а главен двигател за ваквата соработка беше волјата да се извршат должностите поврзани со управувањето со комуналниот отпад колку што е можно поефикасно и поекономично. Подобрувањето на инфраструктурата беше од круцијална важност за подобрување на управувањето со отпадот. Меѓуопштинските претпријатија главно се непрофитни. Управните одбори на претпријатијата/задругите се составени од политичари и од неколку инженери и директори од градските администрации. Нормите, односно целите што треба да ги исполнат претпријатијата, се засновани на политички одлуки донесени од страна на општините.

Во Финска се формирани 38 кооперативни општински области. На овој начин, над 90% од вкупното население има пристап до услуги на управување со отпадот. Кооперативните општински области се организирани под капата на Финското здружение за цврст отпад (FSWA), кое ги претставува финските регионални и општински претпријатија за управување со отпадот и ги поврзува претпријатијата-членки, финските власти и ЕУ. FSWA силно го развива управувањето со отпадот во Финска и гарантира квалитетна основа за работењето на неговите членки.

Регионални карактеристики

Регионот Турку се наоѓа на југозападниот фински брег. Регионот е со површина од 3.775 km², од кои 3.050 km² се покриени со услуги на управување со отпадот што ги обезбедува претпријатието „Turun Seudun Jätehuolto Oy“. Бројот на жители во регионот изнесува приближно 317.000, со 150.000 домаќинства и 13.700 викенд-куќи. Во рурални средини живее 10% од населението. Процените се дека годишно во овој регион се создаваат 275.440 тони отпад.

Основни правни аспекти на здружувањето

Претпријатието „Turun Seudun Jätehuolto Oy“ (TSJ) беше формирано во јануари 2004 година од страна на 8 општини. Новото претпријатие ги обе-

TABLE 9: Сопственичка структура на TSJ

	НАСЕЛЕНИЕ (2006)	ПРОЦЕНТ НА АКЦИИ
Askainen	942	0.20
Aura	3,748	0.77
Kaarina	22,207	13.45
Lemu	1,659	0.34
Lieto	15,414	4.04
Marttila	2,077	0.44
Masku	6,171	1.28
Merimasku	1,600	0.34
Мунамакки	8,031	1.75
Naantali	14,067	9.92
Nousiainen	4,632	0.94
Parainen	12,143	10.09
Piikkio	7,240	1.88
Poytya	6,229	1.35
Raisio	23,977	19.14
Rusko	3,818	0.81
Rymattyla	2,068	0.44
Tarvasjoki	1,950	0.44
Turku	175,390	31.95
Vahto	1,891	0.40
Velkua	247	0.03
Вкупно	315,483	100

Извор: Годишен извештај на TSJ за 2007 година

дини органите за управување со отпадот на Турку, на југоисточниот брег и на Параинен, кои претходно беа засебни оперативни органи во регионот. Уште дополнителни 13 општини станаа акционери во претпријатието во текот на 2005 година. Во 2008 година, 21 општина учествуваа во сопственичката структура на TSJ. Задничката политика за управување со отпадот, одобрена од општините, и Стратегијата за управување со отпадот се двата документа што го насочуваат развојот на управувањето со отпадот од страна на претпријатието. Договорот помеѓу општините што учествуваат во сопственичката структура и TSJ е со важност до 2029 година.

Поделба на одговорностите помеѓу различните заинтересирани страни

TSJ ги има следниве одговорности:

- Управување со отпадот
- Организација
- Советување во врска со управувањето со отпадот
- Целосна услуга за индустриските капацитети и фирмите.

Клиенти на TSJ се граѓаните во регионот, јавните институции и претпријатијата за отпад.

Системот за управување со отпадот во регионот Турку се заснова на соработка помеѓу јавниот и приватниот сектор, во која TSJ ја има вкупната одговорност. Општините имаат две функции во управувањето со комуналниот отпад: функција на донесување одлуки и функција на оператор-сопственик. Во повеќето случаи, стопанисувањето со постројките за собирање и третман на отпадот им е пренесено на општинските претпријатија/задруги. Инаку, најголем дел од практичното работење во рамките на управувањето со цврстиот комунален отпад им е дадено на надворешни претпријатија по пат на склучување договор со нив (аутсорсинг).

Општината управува со собирањето на отпадот во 11 општини. Во овие општини, TSJ ги координира услугите преку спроведување тендерски постапки. Во преостанатите општини, собирањето на отпадот е предмет на склучување индивидуални договори.

Три центри за управување со отпадот работат под капата на TSJ: Исосуо, Раухала и Топинојан. Во Орикедон, приемот на цврстиот комунален отпад го врши TSJ, додека постројката за горење на отпадот во Орикетто ја поседува и со неа стопанисува Општина Турку. Услугите за искористување на енергијата од отпадот ги купува TSJ.

Финансирање на инвестиционите трошоци и на трошоците на работењето и поврат на трошоците

Годишниот обрт на претпријатието изнесуваше 16,9 милиони евра во 2007 година. Обртот што го покрива таксата за отпад го сочинуваат: 87% надоместоците за управување со отпадот и 13% надоместоците за собирање и за повторно искористен биогаз и метал. Надоместокот за управување со отпадот изнесува 94,50 евра по тон.

Применета технологија

- Искористување на енергијата од горење на отпадот
- Искористување на топлината
- Искористување на биогасот од отстранувањето на отпадот
- Компостирање на талогот од отпадните води.

Предизвици и пречки

- Во секторот на отпадот се појавуваат нови претпријатија, како резултат на што ТSЈ се соочува со конкуренција што доведува до помали количини примен отпад.
- Стагнирачка или опаѓачка количина отпад во регионот. Идниот раст мора да се темели на зголемена ефективност на рециклажата и на подобри еколошки перформанси.
- Не се одобрени еколошките дозволи за една новоизградена постројка за горење на отпадот во општината Турку.

Придобивки од регионалната соработка во споредба со претходната состојба

- Зголемена ефективност на управувањето со отпадот
- Зголемен економски капацитет за инвестирање во инфраструктура за управување со отпадот
- Зголемено искористување на енергија, топлина и биогаз

Белешки

¹ Комуникација на ЕК: Чекор напред кон одржливо користење на ресурсите: Тематска Стратегија за намалување и рециклирање на отпад (2005).

² Политики за Управување со отпад во земјите на Централна и Источна Европа: Сегашни политики и трендови, завршен извештај. РЕЦ, 2001.

³ David Dole и Ian Bartlett, Целосно покривање на трошоци: Утврдување на надоместоци, тарифи со кои се постигнуваат финансиските и целите на социјалниот развој, Техничка белешка на ЕРД бр. 10 (2004).

⁴ David Dole и Ian Bartlett, Целосно покривање на трошоци: Утврдување на надоместоци, тарифи со кои се постигнуваат финансиските и целите на социјалниот развој, Техничка белешка на ЕРД бр. 10 (2004).

⁵ Извор: Економски инструменти за управување со цврст отпад: Глобален преглед и апликации за Латинска Америка и Карибите. Мрежа за животна средина, Студија за регионален дијалог за политики, Интер-американска банка за развој, Вашингтон, 2003.

⁶ Министерство за животна средина, 2007б.

⁷ Асоцијација на локални и регионални власти од Финска/ Финска асоцијација за цврст отпад, 2007.

⁸ Финска асоцијација за цврст отпад, www.jly.fi <<http://www.jly.fi>

⁹ <http://www.turunseudunjatehuolto.fi/file//9b5eed3c7d3acc1c5a929fc6a81274a2>

Референци

Азиска банка за развој. Водич за финансиско владеење и управување со инвестициски проекти финансирани од Азиската банка за развој, 2001.

Dole David и Ian Bartlett, Целосно покривање на трошоци: Утврдување на надоместоци, тарифи со кои се постигнуваат финансиските и целите на социјалниот развој, Техничка белешка на ЕРД бр. 10 (2004).

Извештај на ЕЕА. Намалување на отпадот на депониите, ефикасност на политиките за управување со отпад во Европската Унија, 2009.

GTZ. "Инфраструктурна регулација: Вовед во фундаментални концепти и клучни прашања. "Работен документ бр. 10, Приватно учество во инфраструктурата, Германија, 2003.

Комитет на региони, Спроведување на директиви за депонии и регионално и локално ниво. 2006.

Интер-американска банка за развој. Економски инструменти за управување со цврст отпад: Глобален преглед и апликации за Латинска Америка и Карибите. Мрежа за животна средина, Студија за регионален дијалог за политики, 2003.

Совет на ОЕСД, Препораки за водечките принципи за меѓународни економски аспекти за политики за животна средина, 1972.

РЕЦ. Стратегија за реформа: Прирачник за водоводните претпријатија во Југоисточна Европа, 2009.

Светска Банка и РПАФ. Прашања за трудот во инфраструктурните реформи: Алатки. 2004.

Извори: Turun Seudun Jätehuolto oy www.turunseudunjatehuolto.fi /TSJ Годишен извештај 2007б <http://www.turunseudunjatehuolto.fi/file/e997eb5bccaa1c9c063ba6bf7c28514>

ФУСНОТИ:

¹ Коминике на Европската комисија: Унапредување на одржливото користење на ресурсите: Тематска стратегија за превенција и рециклажа на отпадот (2005)

² Политики за управување со отпадот во земјите од Централна и Источна Европа: Актуелни политики и трендови, конечен извештај. РЕЦ, 2001.

³ Dole David и Ian Bartlett. „Чекор понатаму од повратот на трошоците: Одредување на корисничките надоместоци за финансиски, економски и социјални цели“. Техничка нота на ERD бр. 10 (2004).

⁴ На пример, често се користи еден општоприфатен стандард на Светска банка, кој вели дека давачките за услугите поврзани со отпадот што треба да ги плаќаат домаќинствата во земјите во развој не треба да надминуваат 0,75-1,75% од просечниот доход на домаќинствата. (Светска банка: Извештај за развојот во светот за 1998/1999 година).

⁵ Извор: „Економски инструменти за управување со цврстиот отпад: Глобален преглед и нивна примена во Латинска Америка и Карибите“. Серија на студии за дијалогот помеѓу регионалните политики во рамките на еколошката мрежа, Развојна банка Inter-American, Вашингтон; IDB 2003.

⁶ Министерство за животна средина, 2007b

⁷ AFLRA/FSWA, 2007

⁸ Годишен извештај на TSJ за 2007 година

⁹ <http://www.turunseudunjatehuolto.fi/file//9b5eed3c7d3acc1c5a929fc6a81274a2>

Извори: Turun Seudun Jatehuolto Oy www.turunseudunjatehuolto.fi
<http://www.turunseudunjatehuolto.fi/file//9b5eed3c7d3acc1c5a929fc6a81274a2>

РЕГИОНАЛНИОТ ЦЕНТАР ЗА ЖИВОТНА СРЕДИНА ЗА ЦЕНТРАЛНА И ИСТОЧНА ЕВРОПА

(РЕЦ) е непартиска, непропагандна, непрофитна меѓународна организација која има мисија да помага во решавањето на проблемите поврзани со животната средина во Централна и Источна Европа (ЦИЕ). РЕЦ ја остварува оваа мисија преку унапредување на соработката помеѓу невладините организации, владите, фирмите и другите засегнати страни во областа на животната средина, како и преку обезбедување поддршка за слободната размена на информации и учество.

САД, Европската комисија и Унгарија го основаа РЕЦ во 1990 година. Денес, РЕЦ од правна гледна точка се заснова на повелба потпишана од владите на 29 земји и Европската комисија, како и на меѓународен договор со Владата на Унгарија. Главната канцеларија на РЕЦ се наоѓа во Сентендре, Унгарија, а покрај неа постојат канцеларии на национално ниво и теренски канцеларии во 17 земји-кориснички: Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарија, Хрватска, Чешката Република, Естонија, Унгарија, Летонија, Литванија, Македонија, Црна Гора, Полска, Романија, Србија, Словачка, Словенија и Турција.

Во последно време донатори се Европската комисија и владите на Албанија, Австрија, Босна и Херцеговина, Канада, Хрватска, Чешката Република, Естонија, Финска, Германија, Унгарија, Италија, Јапонија, Летонија, Литванија, Луксембург, Македонија, Црна Гора, Холандија, Норвешка, Полска, Романија, Србија, Словачка, Словенија, Шпанија, Шведска, Швајцарија, Турција, Обединетото Кралство и САД, како и други меѓувладини и приватни институции.