

Ситуациона анализа

Меѓуопштинската соработка во регионалното управување со отпад
во Пелагонискиот и Југозападниот плански регион

Боран Иваноски

2-21-2026

Ситуационата анализа е подготвена во рамки на проектот *Одржливо управување со отпадот на локално ниво*, кој има за цел да придонесе кон одржливи јавни услуги, усогласување со законодавството на ЕУ и унапредување на еколошката одговорност кај населението. Проектот исто така ја зајакнува локалната демократија преку подобрување на административните капацитети, учеството на јавноста и интегрирањето на родовите и човековите права во управувањето со отпад.

Главната цел на оваа анализа е да го поддржи зајакнувањето на меѓуопштинската соработка (МОС) во управувањето со отпад во Југозападниот и Пелагонискиот регион на Република Северна Македонија. Анализата обезбедува основа за поддршка на општините во спроведувањето на приоритетните активности од нивните Локални акциски планови (ЛАП) преку идентификување можности за заеднички меѓуопштински иницијативи. Притоа, целта на анализата е да утврди кои активности од ЛАП-овите на 15-те општини вклучени во проектот¹ може да се спроведат преку меѓуопштинска соработка и на тој начин да се поддржи постепено воспоставување на регионален пристап во управувањето со отпад. На овој начин, се придонесува кон поинтегрирани, економично исплатливи и регионално усогласени услуги за управување со отпад.

Ситуационата анализа е насочена кон утврдување начини за унапредување на координацијата, ефикасноста и интеграцијата на општинските услуги во согласност со регионалните приоритети и националните стратешки документи во рамки на меѓуопштинска соработка. Притоа, фокусот е на анализата која ги истакнува можностите за меѓуопштинска соработка врз основа на приоритетите идентификувани во ЛАП-овите на 15-те општини.

Анализата ги опфаќа следните документи и релевантни законски акти:

- Законот за управување со отпад
- Нацрт Националната стратегија за управување со отпад 2024-2036
- Планот за управување со отпад на Република Северна Македонија 2021-2031
- Оперативниот регионален план за управување со отпад за Пелагонискиот и Југозападниот регион
- Локалните акциски планови за управување со отпад на 15-те општини
- Анализа на постојните форми на соработка во животна средина и комунални дејности (2013-2025)
- Проценка на капацитетите на пилот општините²
- Законот за меѓуопштинска соработка и други пропратни регулативи

Оваа Ситуациона анализа поставува основа за креирање препораки и идентификување практични модели на меѓуопштинска соработка кои ќе им помогнат на општините да обезбедат поефикасен, самоодржлив и регионално функционален систем за управување со отпад.

¹ Во проектот се вклучени вкупно 15 општини од Пелагонискиот и Југозападниот плански регион, од кои 6 општини (Битола, Кичево, Охрид, Прилеп, Пласница и Новаци) се пилот општини со кои проектот тесно соработува и се корисници на директна поддршка и дополнителни 9 општини (Могила, Дебрца, Вевчани, Крушево, Долнени, Ресен, Струга, Кривогаштани и Демир Хисар) кои се корисници на добрите практики спроведени во пилот општините

² Битола, Кичево, Охрид, Прилеп, Пласница и Новаци

СОДРЖИНА

Вовед	2
1. Сумирани заклучоци	6
2. Препораки	13
1. Анализа на Законот за управување со отпад од перспектива на меѓуопштинска соработка	17
1.1. Правен основ за соработка помеѓу локалните власти	17
1.2. Основни начела и хиерархија во управување со отпадот низ призмата на меѓуопштинската соработка	18
1.3. Облици на меѓуопштинската соработка во регионалното управување со отпад	19
1.3.1. Спогодба	19
1.3.2. Меѓуопштински Одбор за управување со отпад	20
1.3.3. Организациона единица за регионално управување со отпад	21
1.4. Остварување на меѓуопштинската соработка во регионалното управување со отпад	22
1.4.1. Регионален план за управување со отпад	22
1.4.2. Интегрирана мрежа за управување со отпадот	23
1.4.3. Начин на остварување на јавната услуга од страна на општините и градот Скопје	24
1.4.4. Обезбедување на примената на принципот на универзалност на услугата на локално ниво ...	25
1.4.5. Собирање и селектирање на комунален отпад	26
1.4.6. Дозвола за управување со отпад	27
1.4.7. Основање на заедничко јавно комунално претпријатие согласно Законот за меѓуопштинска соработка	28
1.5. Депонии	29
1.5.1. Регионални депонии за неопасен отпад	29
1.5.2. Одговорности на основачите на депонија	30
1.5.3. Депонии за инертен отпад	30
1.6. Собирање податоци и споделување информации за регионалното управување со отпад - Информативен систем	31
1.7. Финансирање	33
1.8. Инспекциски надзор	33
1.9. Одземање на извршување на надлежности	34
1.10. Заклучоци од анализата на Законот за управување со отпад од перспектива на меѓуопштинската соработка	35
2. Анализа на националната стратегија за управување со отпад 2024 - 2036 (нацрт, јуни 2024 година) ...	37
2.1. Тековна состојба на управување со отпад	37
2.2. Стратешки цели и задачи	40
2.3. Мерки за имплементација на Стратегијата за управување со отпад	40
2.3.1. Развој на правна рамка и усогласување со Acquis Communautaire	40
2.3.2. Институционална и организациска поставеност, човечки ресурси	41
2.3.3. Финансиски и економски мерки	42
2.3.4. Проширена одговорност на производителот	43
2.3.5. Физичко планирање	43

2.3.6.	Вклучување на засегнатите страни и јавна свест	44
2.3.7.	Подобрување на квалитетот на податоците	44
2.3.8.	Технички мерки за реализација на инфраструктура и опрема за систем за управување со отпад	45
2.4.	Заклучоци од Анализата на Националната стратегија за управување со отпад 2024-2036	46
3.	Анализа на Планот за управување со отпад на Република Северна Македонија за 2021-2031	48
3.1.	Политиката на управување со отпад и институционална рамка	48
3.2.	Регионалното планирање и испорака на услугите	50
3.2.1.	Одговорности на Организациона единица за регионално управување со отпад	51
3.2.2.	Проширена одговорност на производителот	53
3.2.3.	Планирање на инфраструктура за комунален отпад	53
3.2.4.	Биоразградлив отпад.....	54
3.2.5.	Отпад од градежништво, рушење и ископување	55
3.2.6.	Опасен отпад	55
3.2.7.	Депонии.....	55
3.2.8.	Програма за зголемување на јавната свест.....	56
3.2.9.	Програми за управување со посебните текови на отпад.....	57
3.3.	Заклучок од анализата на Планот за управување со отпад 2021-2031.....	58
4.	Анализа на Оперативниот регионален план за управување со отпад за Пелагонискиот и Југозападниот регион	60
4.1.	ПРИОРИТЕТ 1: Обезбедување услуги (собирање и транспортирање на отпад) на што поголем број корисници	62
4.2.	ПРИОРИТЕТ 2: Воведување на систем за селекција на отпад и собирање на посебни текови на отпад	65
4.3.	ПРИОРИТЕТ 3: Намалување на количините органски отпад кои завршуваат на депонија.....	67
4.4.	ПРИОРИТЕТ 4: Изградба на депонија согласно стандардите на ЕУ	70
4.5.	ПРИОРИТЕТ 5: Затворање и санација на ѓубришта	71
4.6.	ПРИОРИТЕТ 6: Обезбедување приход кој целосно ќе ги покрие трошоците за управување со отпад.....	73
4.7.	Анализа на Проценката на капацитетите на пилот општините	75
4.8.	Заклучок од анализата на оперативниот план	78
5.	Анализа на локалните акциски планови за управување со отпад на 15-те општини	79
5.1.	ПРИОРИТЕТ 1 - Обезбедување услуги (собирање и транспорт на отпад) на што е можно повеќе корисници	80
1.	Област/цел на соработка: мапирање на пречките за пристап до корисниците и потребниот број и големина на собирни центри за одредени видови отпад	80
2.	Област на соработка: Обезбедување на подобрени услуги до корисниците преку анализа на маршрути за собирање, транспорт, потребни возила и опрема	81
3.	Област на соработка: Развивање и испорака на образовни програми за вработените поврзани со организациски процеси и управување со податоци.....	83
4.	Област на соработка: Идентификување на извори на финансирање и ефективно финансиско планирање.....	84
5.	Област на соработка: Набавка на возила, канти/контејнери и друга опрема.....	85

5.2.	ПРИОРИТЕТ 2 - Воведување на систем за селекција на отпад и собирање на посебни текови на отпад	86
6.	Област на соработка: спроведување анализа за утврдување на специфични текови на отпад и начин на постапување	86
7.	Област на соработка: Спроведување анализа на пазарот на материјали за рециклирање, трошоци за селекција на отпадот, како и идентификување и обезбедување на купувачи на отпад	87
8.	Област на соработка: Воведување на систем и создавање поволна средина за селекција на отпад преку подигнување на јавната свест и мотивирање на населението за придобивките од селекцијата на отпадот	88
9.	Област на соработка: Идентификување локации за капацитети за селекција и балирање на отпад	91
10.	Област на соработка: Изградба на острови за селекција на отпад и набавка на опрема.....	92
5.3.	ПРИОРИТЕТ 3 - Намалување на количините за органски отпад кои завршуваат на депонија	92
11.	Област на соработка: Спроведување анализа за количини и модели на органски отпад и исплатливост и придобивки за селекција и третман на органски отпад	92
12.	Област на соработка: Подигнување на јавна свест за селекција и третман на органски отпад	94
13.	Област на соработка: Мобилизирање на поддршка за воведување на селекција на органски отпад и дизајнирање и спроведување на пилот проекти за селекција на органски отпад	95
5.4.	ПРИОРИТЕТ 4 - Изградба на депонија согласно стандардите на ЕУ	96
14.	Област на соработка: Дефинирање на носителот на иницијативата, потпишување договор за меѓуопштинска соработка и избор на раководна структура на РЈКП	96
15.	Област на соработка: Развивање студија која ги утврдува промените во практиките за управување со комуналниот отпад како резултат на РСУО и регионалната депонија	98
16.	Област на соработка: Исполнување на потребните услови за изградба на претоварните станици	99
5.5.	ПРИОРИТЕТ 5 - Затворање и санација на ѓубришта (диви депонии)	100
17.	Област на соработка: Мапирање на општински ѓубришта и изработка на приоритетна листа, како и проценка на трошоците за затворање и санација на ѓубриштата	100
18.	Област на соработка: Затворање/санација на приоритетните ѓубришта	101
19.	Област на соработка: Подигнување на јавна свест и мотивирање за соодветно депонирање на отпадот за општините да бидат чисти и уредни	102
5.6.	ПРИОРИТЕТ 6 - Обезбедување приход кој целосно ќе ги покрие трошоците за управување со отпад	103
20.	Област на соработка: утврдување на јазот помеѓу приходите и расходите во активностите за управување со отпад.....	103
21.	Област на соработка: Утврдување на стапката на наплата на надоместокот за отпад	104
22.	Област на соработка: Зголемување на стапката на наплата на надоместокот за отпад и обезбедување дополнителен приход од трговија со отпад	105
5.7.	Следење, координација и известување за меѓуопштинските соработки и реализацијата на ЛАП.	106
23.	Област на соработка: Следење, координација и известување за меѓуопштинските соработки.....	106
5.8.	Заклучок од анализата на ЛАП	107
6.	Анализа на воспоставените соработки во областа на животната средина и комуналните дејности во периодот од 2013 до 2025 година	110

1. СУМИРАНИ ЗАКЛУЧОЦИ

Во ова поглавје се претставени сумираните заклучоци од анализите на клучните документи за регионално управување со отпад и улогата на меѓуопштинската соработка.

Анализата на Законот за управување со отпад покажува дека законодавната рамка јасно ја позиционира меѓуопштинската соработка како задолжителен и системски механизам за воспоставување интегриран регионален модел на управување со отпад. Преку политичко-стратешкото дејствување на Меѓуопштинскиот одбор и техничката улога на организационата единица за регионално управување отпад, законот создава институционална архитектура која треба да обезбеди долгорочна стабилност и координација меѓу општините³. Регионалното планирање, интегрираната инфраструктурна мрежа, јавната услуга, инспекцискиот надзор и финансирањето се дефинирани како области во кои соработката е неопходна за да се постигнат економија на обем, усогласени практики и рационално користење на ресурсите. Законот, со тоа што дозволува државна интервенција доколку меѓуопштинскиот систем не функционира, ја потврдува нужноста на координираните регионални модели.

Националната стратегија за управување со отпад 2024-2036 го потврдува регионалниот пристап како основен двигател на реформата, но не го препознава доволно Законот за меѓуопштинска соработка, иако во пракса многу од идентификуваните предизвици може да се надминат токму преку такви облици на здружување. Стратегијата ги идентификува фрагментацијата, слабата опременост и ограничените финансиски капацитети како системски пречки, но истовремено отвора значајна можност преку предвидената државна поддршка за поттикнување меѓуопштински иницијативи. Иако ја нагласува улогата на организационата единица и Меѓуопштинскиот одбор, стратегијата не обезбедува јасна слика за нивната институционална структура, потребните човечки ресурси и капацитети. Сепак, во доменот на податоците, јавната свест, проширената одговорност на производителот и планирањето на инфраструктурата, јасно се наметнува важноста од координирани локални политики, особено додека регионалните тела се консолидираат.

Анализата на Националниот план за управување со отпад 2021-2031 дополнително ја зацврстува сликата за нужноста од повеќеслојна координација - локална, регионална и меѓурегионална. Планот утврдува воспоставување на еден заеднички регион за управување со отпад во Пелагонискиот и Југозападниот плански регион. Исто така, Планот ја препорачува употребата на заеднички ресурси меѓу повеќе региони во случаи кога количините на отпад, логистичките барања или економијата на обем го оправдуваат тоа. Иако Планот не го интегрира експлицитно Законот за меѓуопштинска соработка, неговата имплементација во голема мерка зависи од форми кои се тесно поврзани со МОС, како заеднички логистички решенија, усогласени методологии за податоци, координирани јавни кампањи и создавање заеднички инспекциски капацитети. Анализата укажува на значајната улога што МОС може да ја одигра во транзицискиот период пред организационите единици да станат целосно функционални. Притоа, функционалната анализа се издвојува како предуслов за утврдување на тоа кои задачи мора да се вршат на регионално ниво и кои може привремено да се извршуваат преку меѓуопштинска соработка.

Регионалниот оперативен план го потврдува прилагодливиот карактер на меѓуопштинската соработка, покажувајќи дека различните видови активности бараат различни форми на здружување. Подготвителните фази како анализи и мапирања најчесто се изведуваат преку работни тела и комисии, додека ангажирањето надворешна експертиза или спроведувањето технички студии бара здружување на финансиски ресурси. Оперативните и инфраструктурните активности, како набавка на опрема, возила и заедничко извршување услуги, наметнуваат потреба од поцврсти институционални модели. Според оперативните приоритети, МОС е

³ Општините, општините во град Скопје и градот Скопје

комплементарен механизам кој ги засилува улогите на Меѓуопштинскиот одбор и организационата единица, овозможувајќи динамичен пристап при избор на најсоодветна форма за секоја активност. На конститутивната седница на Меѓуопштинскиот одбор за управување со отпад (МОУО) на Пелагонискиот и Југозападниот регион одржана на 10 декември 2025, обезбедена е општа согласност за изработката на новиот регионален план за управување со отпад за наредните 6 години за двата региони чија подготовка ќе започне во март 2026 година. Работата на одборот и изработката на новиот план е поддржана од проектот Одржливо управување со отпадот на локално ниво, финансиран од Шведска и спроведуван од САЛАР Интернационал.

Анализата на локалните акциски планови на 15-те општини покажува дека поради големиот број на предложени соработки, потребно е нивно дополнително приоритизирање, особено затоа што општините се во различни фази на подготвеност и капацитети. Повеќето предложени иницијативи се насочени кон аналитички подготовки и развој на планови, што е очекувано во период кога регионалниот систем сè уште се воспоставува. Општините имаат потреба од надворешна експертиза, и затоа се предлагаат работни тела и здружување на финансиски средства, со мал број иницијативи кои предвидуваат дека една општина ќе врши услуга за друга. Анализата покажува дека дел од активностите предвидени локално се преклопуваат со идните надлежности на регионалната организациона единица, што упатува дека меѓуопштинската соработка може да служи како привремено, но функционално решение додека регионалната структура не стане целосно активна. Сепак, за неколку соработки ќе биде потребна подлабока процена на капацитетите на општините за да се утврди која од нив може да ја преземе водечката улога. На крајот на ова поглавје, во табела се дадени потенцијалните МОС кои произлегуваат од анализата на ЛАП.

Анализата на воспоставените меѓуопштински соработки во државата во периодот 2013-2025 открива дека, и покрај 96 регистрирани соработки, областа на животната средина и комуналните дејности останува недоволно искористена. Повеќето соработки се однесуваат на инспекциски надзор и се воспоставени преку договори за вршење работи од страна на една општина за друга. Ова покажува дека општините претпочитаат модели со ниски институционални ризици и ограничени административни барања. Иако управувањето со отпад е законски уредено како задолжителна меѓуопштинска соработка, од анализата на спроведени соработки, во пракса досега не е иницирана ниту една нова доброволна соработка во оваа област. Причините може да се поврзат со сложеноста на системот, потребата од значителни финансиски вложувања и очекувањето дека функциите ќе бидат разрешени преку регионалните тела. Сепак, трендот кај инспекциските служби покажува дека при недоволни капацитети општините активно приобегнуваат кон заеднички решенија, што укажува дека слични модели може да станат применливи и во други компоненти на системот.

Целокупната анализа упатува на заедничка констатација: иако стратешките и законските документи ја поставуваат рамката за регионално управување со отпад, успешното функционирање на системот во голема мерка ќе зависи од тоа како општините ќе ја искористат флексибилноста и потенцијалот на меѓуопштинската соработка во транзицискиот период. МОС се јавува како неопходен и комплементарен механизам кој овозможува навремена подготовка, координација, надминување на јазот во капацитетите и рационално користење на ресурсите, додека регионалната структура постепено се воспоставува. За целосно да се реализира потенцијалот на системот, потребни се јасни приоритети, стабилна политичка поддршка, усогласеност меѓу општините и редовна комуникација меѓу регионалните и локалните структури. На тој начин, меѓуопштинската соработка не само што го надополнува регионалниот модел, туку станува суштински услов за неговата издржливост и функционалност.

Табеларен приказ на потенцијалните меѓуопштински соработки

- Меѓуопштински соработки согласно потребите кои произлегуваат од ЛАП на општините

Приоритет	Област на соработка	Облик на меѓуопштинска соработка	Општини вклучени во соработката (број на општини)	Временски период на спроведување на активностите согласно ЛАП*	Законски основ - Закон за меѓуопштинска соработка
ПРИОРИТЕТ 1 Обезбедување услуги (собирање и транспорт на отпад) на што е можно повеќе корисници	1. Мапирање на пречки кои го ограничуваат пристапот на услугите до корисниците и определување на бројот и големината на собирни центри	Заедничко работно тело (повремено) <u>Алтернатива:</u> Здружување на средства	Битола, Кичево, Прилеп, Дебрца, Демир Хисар, Долнени, Струга, Ресен и Вевчани (9)	12 месеци	Член 10
	2. Спроведување анализа на маршрути за собирање, транспорт, потребни возила и опрема	Заедничко работно тело (повремено) <u>Алтернатива:</u> Здружување на средства или доделување на задачите на заедничко регионално ЈКП	Битола, Кичево, Прилеп, Новаци, Пласница, Долнени, Кривогаштани, Крушево и Вевчани (9)	9 месеци	Член 10
	3. Развивање и испорака на образовни програми за вработените поврзани со организациски процеси и управување со податоци	Здружување на финансиски, материјални и други средства <u>Алтернатива:</u> Заедничко административно тело	Битола, Прилеп, Новаци, Дебрца, Демир Хисар, Кривогаштани, Крушево и Могила (8)	6 месеци Или во континуитет	Член 30
	4. Идентификување на извори на финансирање и ефективно финансиско планирање за обезбедување опрема за испорака на подобрени услуги	Заедничко работно тело (постојано) <u>Алтернатива:</u> Здружување на средства	Битола, Кичево, Охрид, Прилеп, Новаци, Пласница, Дебрца, Демир Хисар, Долнени, Кривогаштани, Крушево, Могила, Ресен, Струга и Вевчани (15)	24 месеци МОС во континуитет подолг временски период или на неопределено време	Член 10

	5. Набавка на возила, канти/контејнери и друга опрема	Заедничко работно тело (повремено) <u>Алтернатива:</u> Здружување на средства	Битола, Прилеп, Дебрца, Демир Хисар, Долнени, Кривогаштани, Ресен и Вевчани (8)	6 месеци	Член 10
ПРИОРИТЕТ 2 Воведување на систем за селекција на отпад и собирање на посебни текови на отпад	6. Спроведување анализа за утврдување на специфични текови на отпад и начин на постапување	Здружување на финансиски, материјални и други средства	Кичево, Охрид, Прилеп, Новаци, Пласница, Дебрца, Демир Хисар, Долнени, Могила, Ресен и Вевчани (11)	3 месеци	Член 30
	7. Спроведување анализа на пазарот на материјали за рециклирање, трошоци за селекција на отпадот, како и идентификување и обезбедување на купувачи на отпад	Здружување на финансиски, материјални и други средства.	Битола, Кичево, Охрид, Прилеп, Новаци, Пласница, Долнени, Кривогаштани, Могила, Ресен, Струга и Вевчани (12)	2 месец	Член 30
	8. Спроведување јавни кампањи за подигнување на јавната свест и мотивирање на населението за придобивките од селекцијата на отпадот	Здружување на финансиски, материјални и други средства Заедничко работно тело кое би претходело на здружувањето средства и би го координирало подигнувањето на јавната свест	Битола, Кичево, Охрид, Прилеп, Новаци, Пласница, Демир Хисар, Долнени, Кривогаштани, Крушево, Могила, Ресен, Струга и Вевчани (14)	24 месеци МОС во континуитет подолг временски период или на неопределено време	Член 30 Член 10
	9. Идентификување локации за капацитети за селекција и балирање на отпад	Заедничко работно тело (повремено)	Дебрца, Кичево, Долнени, Крушево, Охрид и Ресен (6)	6 месеци	Член 10
	10. Изградба на острови за селекција на отпад и набавка на опрема	Заедничко работно тело (повремено)	Дебрца, Кичево, Долнени, Крушево и Ресен (5)	9 месеци	Член 10

ПРИОРИТЕТ 3 Намалување на количините за органски отпад кои завршуваат на депонија	11. Спроведување анализа на количини и модели на органски отпад и исплатливост и придобивки за селекција и третман на органски отпад	Здружување на финансиски, материјални и други средства	Битола, Кичево, Охрид, Прилеп, Новаци, Пласница, Дебрца, Демир Хисар, Долнени, Кривогаштани, Могила, Ресен, Струга и Вевчани (14)	2 месеци	Член 30
	12. Подигнување на јавна свест за селекција и третман на органски отпад	Здружување на финансиски, материјални и други средства	Новаци, Долнени, Кривогаштани, Ресен, Струга и Вевчани (6)	24 месеци	Член 30
	13. Мобилизирање на поддршка за воведување на селекција на органски отпад и дизајнирање и спроведување на пилот проекти за селекција на органски отпад	Заедничко работно тело (повремено)	Кривогаштани, Демир Хисар, Охрид, Долнени, Вевчани и Ресен (6)	12 месеци	Член 10
ПРИОРИТЕТ 4 Изградба на депонија согласно стандардите на ЕУ	14. Основање на регионално комунално претпријатие - дефинирање на носителот на иницијативата, потпишување договор за меѓуопштинска соработка и избор на раководна структура	Заедничко јавно претпријатие Заедничко работно тело во подготвителната фаза	Битола, Охрид, Прилеп, Новаци, Дебрца, Демир Хисар, Кривогаштани и Вевчани (8)	1 месец	Член 18
	15. Развивање студија која ги утврдува промените во практиките за управување со комуналниот отпад како резултат на РСУО и регионалната депонија	Здружување на финансиски, материјални и други средства	Прилеп, Демир Хисар и Вевчани (3)	6 месеци	Член 30
	16. Исполнување на потребните услови и изготвување на урбанистичка планска документација за изградба на претоварните станици	Заедничко работно тело (повремено) Алтернатива: Здружување на средства	Охрид и Прилеп (2)	10 месеци	Член 10

ПРИОРИТЕТ 5 Затворање и санација на ѓубришта (диви депонии)	17. Мапирање на општински ѓубришта и изработка на приоритетна листа, како и проценка на трошоците за затворање и санација на ѓубриштата во општинските буџети	Заедничко работно тело (повремено)	Битола, Кичево, Охрид, Прилеп, Дебрца, Демир Хисар, Долнени, Новаци, Кривогаштани, Крушево, Могила, Ресен, Струга и Вевчани (14)	12 месеци	Член 10
	18. Затворање/санација на приоритетните ѓубришта	Заедничко работно тело (повремено) Здружување на финансиски, материјални и други средства	Новаци, Демир Хисар, Ресен, Струга (4)	9 месеци	Член 10 Член 30
	19. Подигнување на јавна свест и мотивирање за соодветно депонирање на отпадот за општините да бидат чисти и уредни	Здружување на финансиски, материјални и други средства Заедничко работно тело кое би претходело на здружувањето средства и би го координирало подигнувањето на јавната свест	Новаци, Дебрца, Демир Хисар, Могила, Ресен (5)	Во континуитет	Член 30 Член 10
ПРИОРИТЕТ 6 Обезбедување приход кој целосно ќе ги покрие трошоците за управување со отпад	20. Утврдување на јазот помеѓу приходите и расходите на активностите за управување со отпад	Здружување на финансиски, материјални и други средства	Битола, Кичево, Прилеп, Новаци, Пласница, Дебрца, Демир Хисар, Долнени, Кривогаштани, Крушево, Могила, Ресен, Струга, Вевчани и Охрид (15)	12 месеци	Член 30
	21. Утврдување на стапката на наплата на надоместокот за отпад	Здружување на финансиски, материјални и други средства	Новаци, Дебрца, Долнени, Кривогаштани и Могила (5)	1 месец	Член 30
	22. Зголемување на стапката на наплата на надоместокот за отпад и	Вршење на определени работи од страна на една	Прилеп и Новаци (2)	24 месеци	Член 29

	обезбедување дополнителен приход од трговија со отпад	општина за една или повеќе други општини			
Следење, координација и известување	23. Следење, координација и известување за меѓуопштинските соработки	Заедничка комисија (координативно тело)	Битола, Кичево, Прилеп, Новаци, Пласница, Дебрца, Демир Хисар, Долнени, Кривогаштани, Крушево, Могила, Ресен, Струга, Вевчани и Охрид (15)	Во континуитет	Член 10 и Член 38

* Во контекст на меѓуопштинска соработка, предвидените периоди на имплементација на активностите кои произлегуваат од ЛАП, треба да се ревидираат

- Меѓуопштински соработки согласно потребите кои произлегуваат од други релевантни документи

Област на соработка	Облик на меѓуопштинска соработка	Општини вклучени во соработката (број на општини)	Временски период на спроведување на МОС	Законски основ - Закон за меѓуопштинска соработка
24. Усогласување и спроведување на регулативата	Заедничка комисија	Сите општини од Пелагонискиот и Југозападниот регион (18)	Во континуитет	Член 10
25. Инспекциски надзор	Заедничко административно тело	Сите општини од Пелагонискиот и Југозападниот регион (18)	Во континуитет	Член 11 - член 17
26. Управување со податоци, известување и мониторинг	Заедничко административно тело	Сите општини од Пелагонискиот и Југозападниот регион (18)	Во континуитет	Член 11 - член 17

2. ПРЕПОРАКИ

Ова поглавје претставува сублимиран преглед на препораки за користа и применливоста на меѓуопштинската соработка во регионалното управување со отпад. Препораките се креирани врз основа на детални анализи на релевантните законски и стратешки документи, вклучувајќи го Законот за управување со отпад, нацртот на Националната стратегија за управување со отпад 2024-2036, Планот за управување со отпад на Република Северна Македонија 2021-2031, Оперативниот регионален план за управување со отпад на Пелагонискиот и Југозападниот регион, локалните акциски планови на 15-те општини, како и анализата на воспоставените соработки во областа на животната средина и комуналните дејности во периодот 2013-2025 година.

Препораките во ова поглавје се насочени кон зајакнување на меѓуопштинската соработка како алтернативен пристап и механизам за обезбедување квалитетни, одржливи и ефективни услуги за управување со отпад. Притоа, препораките ја потенцираат практичната вредност на меѓуопштинската соработка како алатка која ја надополнува и поддржува воспоставената регионална рамка за управување со отпад, обезбедувајќи синергија меѓу општините, подобрувајќи ја економската одржливост, ефикасноста и транспарентноста на системот, како и исполнувањето на законските и регулаторните обврски.

Препорака 1: Општините, при исполнување на законската обврска за примена на **начелото на универзалност на услугите, начелото на блискост, начелото „загадувачот плаќа“** и хиерархијата при управувањето со отпад, треба да ги разгледуваат можностите за искористување на меѓуопштинската соработка како механизам што може да придонесе кон поефикасна примена на овие начела, преку регионален пристап кој овозможува квалитетни услуги и одржлив систем за управување со отпад.

Препорака 2: Општините треба да ја користат **меѓуопштинската соработка како инструмент за зачувување на функционалната автономија**, дури и во услови на законски утврдено задолжително регионално управување со отпад, и со тоа навремено да го избегнат донесувањето владина одлука со која би се презеле нивните надлежности во воспоставувањето на регионалниот систем.

Препорака 3: Меѓуопштинскиот одбор и Организационата единица за управување со отпад се клучните институционални форми на соработка помеѓу општините од регионот за спроведување на регионалното управување со отпад. При тоа, од клучно значење е **воспоставување на организациска структура на организационата единица врз основа на јасно дефинирани надлежности и капацитети кои нема да се преклопуваат со потенцијалните меѓуопштински соработки и структури** формирани од општините согласно Законот за меѓуопштинска соработка.

Меѓуопштинската соработка треба да се третира како дополнителен механизам кој ќе го надополни и поддржи воспоставениот регионален систем за управување со отпад, а никако за креирање на паралелни структури и преклопувања во спроведување на надлежностите.

Препорака 4: Политичкиот капацитет и демократскиот легитимитет што го има Меѓуопштинскиот одбор, како институционален облик на меѓуопштинска соработка составен од градоначалниците на општините од регионот, треба да се искористат во синергија со ЗЕЛС за **застапување и лобирање кон подобрување на законската и финансиската рамка за регионалното управување со отпад**.

- Препорака 5:** Членовите на општинските совети треба да бидат навремено информирани, едуцирани и активно вклучени во воспоставувањето и управувањето со меѓуопштинската соработка во рамките на регионалниот систем за управување со отпад. Како носители на демократски легитимитет и институционална контрола, тие одлучуваат за пристапување кон соработка, формирање заеднички претпријатија, регионални партнерства или концесии, како и за евентуално пренесување надлежности. Нивното учество и поддршка се суштински за правната заснованост, транспарентноста и ефективното спроведување на заедничките активности.
- Препорака 6:** Регионалниот план претставува клучен инструмент за институционализирана соработка помеѓу општините, преку кој се усогласуваат заедничките цели, приоритети и мерки за управување со отпад на регионално ниво. Притоа, **процесот на планирање треба да претставува заеднички процес што бара меѓуопштинско усогласување** и колективно донесување одлуки за инфраструктурата, инвестициите и приоритетите во управувањето со отпад на регионално ниво, како и негово следење и известување, а сето тоа координирано од Организационата единица.
- Препорака 7:** Одлуките за воведување на меѓуопштински иницијативи треба да се базираат на **координирани анализи, процени и предлог-решенија**, како и подготовка на сите потребни подготвителни документи - физибилити студии, процена на влијанието врз животната средина и економска оправданост, кои ќе ги опфатат сите општини учеснички што создава дополнителен слој на институционална сложеност.
- Препорака 8:** Општините во иницијалната фаза треба да воспоставуваат меѓуопштинска соработка во области со помал организациски и финансиски ризик, преку форми кои не бараат значителни институционални промени, како што се заеднички работни тела и комисии, здружување на финансиски и други материјални ресурси или испорака на услуги од една општина за другите. Овој пристап овозможува постепено градење на капацитет и доверба пред да се пристапи кон покомплексни организациски интервенции преку заеднички административни тела и стратешки и капитално интензивни сегменти на соработка во управувањето со отпад.
- Препорака 9:** Општините треба да ја користат меѓуопштинската соработка за **координирано информирање на граѓаните** за воспоставените јавни услуги за управување со отпад, преку заеднички посеопфатни и далекусежни кампањи, унифицирани информативни материјали, регионални јавни расправи и заеднички комуникациски платформи. На овој начин, информирањето се врши поефикасно и рационално, а граѓаните добиваат конзистентни пораки за услугата, нејзиниот стандард, обврските и правата што произлегуваат од неа. Со тоа се обезбедува повисока видливост, поголем кредибилитет и поефикасно вклучување на граѓаните во новиот регионален систем за управување со отпад.
- Препорака 10:** Општините што воспоставуваат заедничка регионална депонија (и јавно комунално претпријатие) за неопасен и инертен отпад треба да обезбедат **јасна распределба на надлежностите и обврските, засновајќи ја меѓуопштинската соработка на принципите на солидарност, финансиска транспарентност, демократско управување и оперативна ефикасност**. На тој начин се обезбедува функционално управување со заедничкото ЈК претпријатие и ефективно спроведување на сите законски обврски поврзани со изградбата, управувањето, мониторингот и контролата на депонијата, како и обврските по престанокот со работа на депонијата.

Препорака 11: Потребно е општините да воспостават **координиран меѓуопштински регионален систем за прибирање, обработка и размена на податоци**, со цел да се надминат постојните слабости поврзани со нецелосни, неконзистентни или различно собрани податоци од управувањето со отпадот. Усогласените методологии, заедничките алатки и редовната соработка ќе овозможат поквалитетно планирање, следење и известување, како и основа за заедничко донесување одлуки и развивање на политики засновани на податоци и поефикасно исполнување на регионалните и националните обврски.

Дополнително, меѓуопштинската соработка треба да го поттикне развојот на заеднички **дигитални алатки и платформи** за управување со податоци, што ќе овозможи поголема автоматизација и побрз пристап до информации, придонесувајќи кон **дигитална трансформација** на системот за управување со отпад.

Препорака 12: Вредноста и потребата од воспоставување на **МОС** треба да е препознаена и **поттикнувана во рамки на националните стратешки и плански документи** за управување со отпад како дополнителна можност која им стои на располагање на општините во поддршка на интегрираниот регионален пристап.

Препорака 13: Општините треба да ги искористат можностите на меѓуопштинската соработка за **заедничко финансирање на инфраструктурните и оперативните потреби** на регионалниот систем за управување со отпад. Заедничкото вложување овозможува поефикасна распределба на финансиската одговорност, подобра координација и планирање, како и зголемена економска одржливост и ефикасност на системот.

Насоките од нацртот на Стратегијата за управување со отпад 2024 - 2036 дека **„Владата може да одвои средства за поттикнување на меѓуопштинската соработка, вклучително и активности поврзани со управувањето со отпадот“** треба да претставува основа во напорите за институционална поддршка и за обезбедување на стимул за локалните самоуправи да влегуваат во меѓуопштински аранжмани од областа на управувањето со отпад. Неопходно е да се осигура поддршка и од Министерството за локална самоуправа во овозможувањето на предусловите за обезбедување владина финансиска поддршка за воспоставување на МОС во управувањето со отпад.

Препорака 14: Општините треба да ги искористат потенцијалите на меѓуопштинската соработка за обезбедување финансиска одржливост во спроведувањето на плановите за управување со отпад. Преку **заеднички настап и координирано користење на достапните финансиски механизми** - како ЕУ-ИПА инструменти, билатерални донации и други извори - општините можат значително да ги зголемат можностите за инфраструктурно финансирање и да развијат поефикасен и одржлив регионален систем за управување со отпад.

Препорака 15: Општините треба да бидат препознаени и да се позиционираат како **клучни актери во развојот на правната рамка и усогласувањето со *acquis communautaire*** во управувањето со отпад. При тоа меѓуопштинската соработка треба да се користи како механизам за зајакнување на нивната улога, особено преку дејствување во Меѓуопштинскиот одбор и во соработка со ЗЕЛС. Со тоа, општините можат да обезбедат единствен и усогласен став кон централните институции, олеснувајќи го процесот на креирање, изменување и надополнување на правните прописи што претставува суштинска основа за исполнување на идните европски барања и ефективно усогласување со европското законодавство.

Препорака 16: Меѓуопштинската соработка треба да се искористи за воспоставување и управување со заеднички собирни центри и **подобри услуги во рамки на системите за проширена одговорност на производителот**, со што општините ќе постигнат пониски трошоци, поголема територијална покриеност и усогласени стандарди за инфраструктура, организација и евиденција, обезбедувајќи поефикасно и потранспарентно исполнување на целите за посебните текови на отпад во регионот.

Препорака 17: За да се надминат изразените недостатоци во човечки ресурси, експертиза и оперативен капацитет во локалниот инспекциски надзор, се препорачува **воспоставување меѓуопштинска соработка за заеднички инспекциски служби преку формирање заедничко административно тело**. Овој модел ќе овозможи поефикасно користење на постојните ресурси, координирани теренски проверки, усогласено санкционирање, систематски надзор над нелегалните активности и подобра усогласеност со законските обврски. На овој начин, општините ќе обезбедат поодржлив и професионално засилен инспекциски систем, способен да одговори на растечките регулаторни и оперативни барања во управувањето со отпад.

Препорака 18: Потенцијалот на меѓуопштинската соработка треба да се користи за **континуирано градење и развој на капацитетите на човечките ресурси**, преку заеднички обуки и образовни програми за вработените во општинските администрации и јавните претпријатија. Ова може да се реализира преку ангажирање на надворешни експерти, финансирани заеднички од страна на општините, или преку воспоставување заедничко административно тело за управување со човечки ресурси кое ќе овозможи одржливост и систематски развој на кадрите на подолг рок.

Препорака 19: Во рамки на меѓуопштинскиот контекст, треба да се разгледуваат **прашањата поврзани со неформалниот сектор** во регионалниот систем за управување со отпад како социјална категорија, преземајќи **инклузивни мерки кои обезбедуваат бенефити за ранливите групи, со посебен фокус на жените**. Овој пристап овозможува интегрирање на социјалните аспекти во планирањето и управувањето со отпад, промовирајќи еднаквост и социјална инклузија.

1. АНАЛИЗА НА ЗАКОНОТ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАД ОД ПЕРСПЕКТИВА НА МЕЃУОПШТИНСКА СОРАБОТКА

Анализата на Законот за управување со отпад е изготвена со цел да се утврдат правните основи, можностите и потребите за воспоставување и унапредување на меѓуопштинската соработка во областа на управувањето со отпад. Нејзина цел е да ги идентификува законските механизми преку кои општините можат заеднички да ги остваруваат своите надлежности, со посебен акцент на регионалното управување со отпад како форма на задолжителна меѓуопштинска соработка.

Во анализата се разгледуваат релевантните одредби од Законот за управување со отпад во однос на меѓуопштинската соработка, но се прави и поврзаност со Законот за меѓуопштинска соработка, при што се посветува внимание и на прашањето на функционалната автономија на локалната самоуправа и нејзиното практично остварување во услови на задолжителна меѓуопштинска соработка.

Содржината во понатамошниот тек ги опфаќа основните начела и хиерархијата во управувањето со отпад, формалните и неформалните облици на меѓуопштинска соработка, организациските структури за регионално управување, како и прашањата поврзани со финансирањето, инспекцискиот надзор и спроведувањето на јавната услуга.

Наодите од анализата ќе послужат и како основа при креирањето на препораки за примената на меѓуопштинската соработка во локалните акциски планови за управување со отпад на општините од пелагонискиот и југозападниот регион. Со тоа, ќе се овозможи поддршка на локалните самоуправи во унапредување на институционалната координација, користењето на заеднички ресурси и спроведувањето на унифицирани политики во интерес на ефикасно и одржливо управување со отпадот преку меѓуопштинска соработка.

1.1. ПРАВЕН ОСНОВ ЗА СОРАБОТКА ПОМЕЃУ ЛОКАЛНИТЕ ВЛАСТИ

Правото на здружување на општините во спроведување на своите надлежности е дефинирано во член 10 од **Европската повелба за локална самоуправа**ⁱ, во кој се вели дека „локалните власти имаат право, при вршење на своите надлежности, да соработуваат и, во рамките на законот, да формираат конзорциуми со други локални власти за извршување задачи од заеднички интерес“. Овој став се однесува на соработка меѓу локалните власти на функционална основа, особено со цел да се постигне поголема ефикасност преку заеднички проекти или извршување задачи во случаи кога поединечна општина не располага со доволни ресурси или капацитети. Од друга страна, ова право се имплементира во домашното законодавство преку **Законот за меѓуопштинска соработка**ⁱⁱ (Член 3 и 4) и **Законот за локална самоуправа**ⁱⁱⁱ (Член 14 и 61). Со законот за меѓуопштинска соработка се уредуваат начинот, условите и постапката за воспоставување на соработката и облиците преку кои се остварува, финансирањето, евиденцијата и надзорот над меѓуопштинската соработка. Накратко, Законот разликува две главни групи на **формални облици** за остварување на меѓуопштинската соработка. Првата група се таканаречени **институционални облици** преку формирање на тела за меѓуопштинска соработка како што се заедничко работно тело и комисија и заедничко административно тело. Во институционалните облици влегува и основање на заеднички јавни служби, како што се заедничко јавно претпријатие и заедничка јавна установа. Во втората група спаѓаат **договорните облици** на соработка која може да се остварува преку склучување договори за здружување на финансиски, материјални и други средства и договори за вршење на определени работи од страна на една општина за една или повеќе други општини.

Покрај правните форми, меѓуопштинската соработка може да биде и **неформална**. Неформалните форми се многу важни во пракса, бидејќи често претставуваат прелиминарен чекор кон создавање формална институционална или договорна соработка. Тие обично се засноваат на односи меѓу општинските раководства и имаат за цел да создадат форма на партнерство за решавање практични проблеми. Овие форми не резултираат со донесување одлуки кои создаваат правна обврска, а најчесто и не бараат големи јавни финансиски средства. Понатамошниот текст од анализата ја вклучува и неформалната соработка како еден од можните облици.

Законот за меѓуопштинска соработка во член 3 го истакнува **доброволниот карактер** на соработките, при што општините самостојно и доброволно одлучуваат за воспоставување на меѓуопштинска соработка, притоа почитувајќи ја **функционалната автономијата** на локалната самоуправа. Сепак, евидентна е заложбата во рамки на други закони да се поттикне и воспостави меѓуопштинската соработка како задолжително решение за спроведување на локалните надлежности. **Задолжителната меѓуопштинска соработка** се оправдува поради специфичноста и природата на спроведувањето на определена надлежност што подразбира регионален пристап и економија на обем со цел поефикасно и поекономично постигнување на целта. Ова решение претставува делумно ограничување на локалната автономија, но е оправдано од аспект на јавниот интерес и потребата за обезбедување функционален и усогласен национален систем во одредена област. На тој начин, поконкретно во областа на управување со отпад, државата задржува супсидијарна улога и интервенира само кога локалните власти не го исполнуваат својот дел од законската обврска, со цел да се обезбеди ефикасност и целосна имплементација на политиката за управување со отпад на регионално ниво, во рамки на националните стратешки и плански документи.

Покрај управувањето со отпад, задолжителна меѓуопштинска соработка се воспоставува и за спроведување на противпожарната заштита, рамномерниот локален и регионален развој и регионалното планирање на социјалната заштита.

1.2. ОСНОВНИ НАЧЕЛА И ХИЕРАРХИЈА ВО УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАДОТ НИЗ ПРИЗМАТА НА МЕЃУОПШТИНСКАТА СОРАБОТКА

Анализата на Законот за управување со отпад низ призмата на меѓуопштинската соработка логично започнува со разгледување на неговите начела, бидејќи тие ја дефинираат суштината и насоката на политиките и практиките во областа на управувањето со отпад, како и односот меѓу различните нивоа на власт. Начелата поставуваат и нормативна рамка што ја оправдува и поттикнува меѓуопштинската соработка како средство за постигнување ефикасно, одржливо и универзално управување со отпадот.

Членовите 10 и 11 од Законот имаат особено значење за разбирање на обврската и потребата за регионален и заеднички пристап во управувањето со отпад. Член 10, кој го утврдува **начелото на универзалност на услугите**, наметнува обврска за еднаков пристап на сите граѓани до услугите за управување со отпад, без оглед на нивната локација, вклучително и изолираните населби. Оваа обврска често ги надминува индивидуалните капацитети на општините, особено во делот на инфраструктурата, техничката опременост и финансиската одржливост. Затоа, меѓуопштинската соработка претставува можност за обезбедување универзална, достапна и квалитетна услуга преку заедничко користење ресурси и инфраструктура. Од друга страна, член 11, кој го уредува **начелото на блискост**, дополнително ја зајакнува потребата од регионален пристап во управувањето со отпад, пропишувајќи дека отпадот треба да се собира и преработува најблиску до местото на неговото создавање, односно во рамки на регионот. Со тоа, Законот ја утврдува територијалната и функционалната основа за воспоставување регионални системи и спроведување заеднички стратешки и плански документи од страна на повеќе општини. Членот 13 ги задолжува

општините при преземањето на мерките и активностите што се однесуваат на управувањето со отпадот да се раководат според начелата и одредбите од законот, како и според начелата наведени во Законот за животната средина.

Дополнително, **хиерархијата при управувањето со отпад** претставена во член 14 може да се спроведе ефективно само во рамки на регионален систем, каде повеќе општини координирано ги распределуваат одговорностите, притоа водејќи сметка за заштита на ресурсите, техничката изводливост и економската одржливост, како и влијанието врз здравјето на луѓето.

Во целина, овие членови го поставуваат концептот на регионално и координирано управување со отпад како основен механизам за исполнување на законските принципи на универзалност, блискост и заедничко делување. Со тоа, и меѓуопштинската соработка се јавува како потенцијален инструмент за практична имплементација на законските обврски.

1.3. ОБЛИЦИ НА МЕЃУОПШТИНСКАТА СОРАБОТКА ВО РЕГИОНАЛНОТО УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАД

Во Законот за управување со отпад со **членот 28 - Обврски на општините и градот Скопје за управувањето со комуналниот и со другиот неопасен отпад**, се утврдува **материјалниот обем на надлежностите и обврските** на општините во управувањето со отпадот. Со овој член се поставува основата, односно се дефинира позицијата на општината како носител на локалната политика за управување со отпад преку должностите на градоначалникот. Во него е содржано „што“ општината мора да прави – од грижа за комуналниот отпад, одржување јавна чистота и расчистување на напуштениот отпад, обезбедување селекција, и имплементација на посебните текови во рамките на проширената одговорност на производителот, како и предлагање и донесување акти за управување со отпадот и реализација на мерките од истите.

Исто така, овој член ги **обврзува градоначалниците на општините и на Градот Скопје задолжително да соработуваат меѓусебно** заради воспоставување и функционирање на регионалниот систем за управување со отпад, во согласност со националниот и регионалниот план.

1.3.1. СПОГОДБА

За воспоставување на системот, советите на општините и Советот на градот Скопје од соодветниот регион за управување со отпад се обврзани да донесат **одлука за склучување на спогодба за здружување за воспоставување систем за управување со отпад на регионално ниво**, согласно со Планот за управување со отпад на Република Северна Македонија (**Член 31 - Управување со отпад на регионално ниво**). Ова претставува задолжителна форма на меѓуопштинска соработка пропишана од државата, но спроведена преку локални акти (одлуки на советите). Така, државата ја поставува рамката (Планот и територијалната припадност во регионите), а реализација е доверена на единиците на локалната самоуправа преку одлука за склучување на спогодба на нивните совети.

Со спогодбата се уредуваат меѓусебните права и обврски на општините и градот Скопје во здружување за воспоставување и обезбедување на условите за функционирање на регионалниот систем, како и други прашања од заеднички интерес за организација и спроведување на управувањето со отпадот на регионално ниво. Оваа форма, иако поименично наречена „спогодба“,

по својата правна природа претставува **договорен инструмент** на соработка помеѓу општините, сличен на договорните соработки предвидени во Законот за МОС.

Петтиот став од истиот член воведува исклучок од територијалната припадност со регионот утврден со Планот. Со други зборови, тој признава одреден степен на локална автономија: советот на општината и Советот на градот Скопје, можат да одлучат да се здружат кон друг регион за управување со отпад различен од регионот утврден со Планот, но само доколку таквата одлука не го попречува воспоставувањето или функционирањето на системот во нејзиниот предвиден регион и само по претходно добиена согласност од министерот. Од аспект на автономијата на локалната самоуправа, оваа одредба покажува дека општините немаат целосна слобода во определувањето на партнерите за меѓуопштинската соработка, бидејќи државата ја дефинира основната територијална рамка и условите за отстапување од неа.

Доколку општините и/или Градот Скопје кои припаѓаат на одреден регион за управување со отпад не ја остварат својата законска обврска да се здружат, односно да ја склучат спогодбата за воспоставување на регионалниот систем во рокот утврден со Планот, или не го воспостават системот во рок од две години од денот на донесувањето на спогодбата, согласно став 7 од член 31, Владата по предлог на министерот, донесува одлука со која презема надлежност за воспоставување на системот за управување со отпад за тој регион. Со оваа одлука Владата ја дефинира целата структура на регионалниот систем – го определува регионот и општините и/или Градот Скопје кои задолжително ќе бидат опфатени, го утврдува начинот на воспоставување и финансирање на системот, начинот и времетраењето на управувањето, организациската поставеност и сите други прашања од значење за неговото функционирање (став 8). Со тоа, државата практично ја заменува функцијата на локалната иницијатива.

Од гледна точка на принципите на меѓуопштинска соработка, ваквото решение претставува **ограничување на нејзиниот доброволен карактер** и истата ја трансформира во **задолжителна форма на здружување**, но се темели на начелото на јавен интерес и функционалност на националниот систем. Тоа значи дека државата интервенира само како крајна мерка, кога локалните власти не успеваат самостојно да се организираат **во законски утврдениот облик на соработка и рок** и со тоа недостигот на меѓуопштинска координација и спогодба би го загрозил воспоставувањето на интегриран регионален систем.

1.3.2. МЕЃУОПШТИНСКИ ОДБОР ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАД

Член 31 исто така воведува два меѓусебно поврзани, но концептуално различни поими „**регионален систем**“ и „**регионално управување**“. Притоа, „**регионален систем**“ се однесува на материјалната и техничката инфраструктура што ја сочинуваат централниот објект за управување со отпад (регионална депонија), претоварните станици и другите инсталации неопходни за прием, обработка и отстранување на отпадот. Со други зборови, регионалниот систем претставува физичкиот, оперативен механизам преку кој се спроведуваат активностите за управување со отпад. Од друга страна, „**регионално управување**“, пак, се однесува на институционалната и организациска димензија – односно на начинот на кој општините и градот Скопје заеднички ги координираат, организираат и управуваат процесите поврзани со функционирањето на регионалниот систем.

За спроведување на регионалното управување и регионалниот план како и реализација на спогодбата, за секој регион за управување со отпад се формира **меѓуопштински одбор за управување со отпад** (Член 32 - **Меѓуопштински одбор за управување со отпад**). Одборот е составен од градоначалниците на општините и градот Скопје од соодветниот регион за управување

со отпад (или други лица овластени од градоначалниците) и функционира како **заедничко координативно, стратешко и политичко тело**. Начинот на работа на одборот се уредува со деловник. Преку Одборот, општините ја операционализираат својата заедничка одговорност за воспоставување и управување со регионалниот систем.

Меѓуопштинскиот одбор за управување со отпадот во Пелагонискиот и Југозападниот регион беше формиран на 10-ти декември 2025 година.

1.3.3. ОРГАНИЗАЦИОНА ЕДИНИЦА ЗА РЕГИОНАЛНО УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАД

За обезбедување стручна, административно-техничка поддршка, координација на проекти, мониторинг и имплементација на одлуките на одборот се основа **Организациона единица за регионално управување со отпад** (**Член 34-Начин на работа на одборот**). Како инструмент за имплементација на регионалниот пристап кон управувањето со отпадот, Организационата единица се формира во рамките на Центарот за развој на планскиот регион, но само во случај кога општините од регионот имаат склучено спогодба за меѓуопштинска соработка. Ова значи дека организационата единица нема статус на самостојно правно лице, туку е дел од организациската структура на Центарот за развој на планскиот регион и е **резултат на претходна меѓуопштинска спогодба** - инструмент кој произлегува од волјата на општините за здружување за воспоставување на систем за управување со отпад на регионално ниво.

Ако се направи паралела со Законот за меѓуопштинска соработка, организационата единица може да се третира како **специфична институционална форма на заедничка служба** и може да се спореди со **заедничко административно тело** како еден од законски предвидените облици на соработка. Таа е пример за функционална интеграција на административни капацитети, формирана за спроведување на регионалниот систем за управување со отпад, без создавање нова јавна институција. Надлежностите на организационата единица се дефинирани во **Член 36-Надлежности на организациона единица за регионално управување со отпад**, од ЗУО.

1.4. ОСТВАРУВАЊЕ НА МЕЃУОПШТИНСКАТА СОРАБОТКА ВО РЕГИОНАЛНОТО УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАД

1.4.1. РЕГИОНАЛЕН ПЛАН ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАД

Меѓуопштинските одбори за управување со отпад, општините и градот Скопје се должни да донесуваат стратешки, плански и програмски документи за управување со отпадот, со цел обезбедување координиран и одржлив систем на регионално ниво (Член 21 - Планирање при управувањето со отпадот). Во овој член се препознава и улогата на меѓуопштинските одбори, што директно ја поврзува оваа одредба со потребата од координација, соработка меѓу општините и интегрирано регионално планирање.

Од друга страна пак, член 30 - Примена на стратешките и планските документи за управување со отпадот, ја претставува следната логична фаза по планирањето и ја утврдува обврската за спроведување и практична примена на донесените стратешки и плански документи. Овој член прецизира дека сите институции и субјекти вклучени во системот на управување со отпад - органите на државната управа, единиците на локалната самоуправа, јавните установи, претпријатијата и организациите имаат должност да ги следат, применуваат и се грижат за остварување на мерките и целите што произлегуваат од овие документи.

Имајќи го предвид претходното, од особено значење е Регионалниот план за управување со отпад, кој на предлог на меѓуопштинскиот одбор го донесуваат советите на општините и советот на градот Скопје (Член 24 - Регионални планови за управување со отпад). Регионалниот план претставува клучен инструмент за институционализирана соработка помеѓу општините, преку кој се усогласуваат заедничките цели, приоритети и мерки за управување со отпад на регионално ниво. Во таа смисла, планирањето не е индивидуална општинска активност, туку процес што бара меѓуопштинско договарање и заедничко донесување одлуки за инфраструктурата, инвестициите и приоритетите во управувањето со отпад.

Соработката утврдена во овој член се темели на меѓусебно договарање и координација која резултира со усвојување на планот преку усогласени одлуки на советите на сите општини за донесување регионален план како документ со истоветна содржина, што претпоставува меѓусебна доверба, усогласување на приоритетите и споделена одговорност во реализацијата. Понатаму, членот 24 предвидува и известување од страна на Меѓуопштинскиот одбор за управување со отпад на секои три години за реализацијата на планот, што претставува механизам за заедничко следење, евалуација и прилагодување на политиките.

Изработката, спроведувањето и следењето на регионалниот план подразбира институционална соработка помеѓу органите и администрациите на локалните самоуправи, заснована на заедничко донесување одлуки и споделена одговорност, што овозможува поефикасно користење на ресурсите и воспоставување функционални регионални системи за управување со отпад. Секако, овој процес треба да биде координиран од Организационата единица согласно нејзината законска надлежност од член 36, став 1 - го изготвува регионалниот план за управување со отпад, вклучувајќи ги и годишните цели кои треба да се постигнат со управувањето со отпад на регионално ниво.

Соработката при управувањето со отпад е клучна за преточување на националните политики во локални акции. Во таа смисла, позитивен пример за ваква соработка е изработката на Оперативниот план за управување со отпад за Пелагонискиот и Југозападниот регион⁴ чија

⁴ Оперативен регионален план за управување со отпад за Пелагониски и Југозападен регион; <https://url-shortener.me/948K>

изработка се заснова на **неформална меѓуопштинска соработка** и партиципативен пристап. На конститутивната седница на Одборот, е заклучено (изгласано) дека Регионалниот план ќе биде изработен низ координиран процес и заедничко договарање на приоритетите, целите и мерките помеѓу општините, со техничка и експертска поддршка од SALAR International. Оттаму, со донаторска поддршка, процесот на развој на планот вклучувал ревизија на националното законодавство и политиките како и серија работилници во двата региона кон крајот на 2022 и почетокот на 2023 година. На работилниците присуствувале повеќе од 45 претставници на општинската администрација, комуналните претпријатија и националните институции и здруженија, со што се осигурува заедничка сопственост над процесот и конечниот документ. Од аспект на Законот за меѓуопштинска соработка, оваа соработка не изискува формално воспоставување на договорна или институционална форма на соработка и одлуки на советите на општините.

1.4.2. ИНТЕГРИРАНА МРЕЖА ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАДОТ

Членот 45 - Интегрирана мрежа за управување со отпадот воспоставува рамка за создавање на интегрирана мрежа за управување со комуналниот отпад, која треба да овозможи **најбезбедно и најекономично собирање, селектирање, преработка и отстранување на отпадот**.

Законот предвидува дека мрежата може да биде **организирана на ниво на еден или повеќе региони** за управување со отпад, но овозможува и нејзино функционирање **на ниво на една или повеќе општини** или на Градот Скопје.

Мрежата се организира согласно хиерархијата за управување со отпад и ги обединува инсталациите наменети за отстранување на отпадот кои можат да бидат поврзани со претоварни станици, како и со друга инфраструктура за собирање, селектирање и преработка на отпад, со цел да се обезбеди високо ниво на заштита на животната средина, како и здравјето на населението. Дополнително, во интегрираната мрежа за управување со отпад која е организирана на ниво на еден или повеќе региони, може да се вклучи инсталација за отстранување на градежен шут.

Функционирањето на интегрираната мрежа се обезбедува преку следните функционални единици: Примарен систем за собирање на отпад; Претоварни станици; Секундарни транспортни системи; и Депонии.

Во примарниот систем за собирање на отпадот во населените места од корисниците на услугата од кои отпадот се собира според утврден распоред и честота согласно закон, отпадот се транспортира со транспортните средства директно до претоварната станица или до инсталации за преработка или за друг вид на постапување со отпад. Во претоварните станици отпадот собран со возилата од примарно собирање се претовара во специјализирани возила со поголем капацитет со цел да се обезбеди економичен транспорт до инсталации за постапување со отпад.

Начинот и условите на функционирање на интегрираната мрежа за отстранување на отпадот се пропишуваат со Правилник за начинот и условите на функционирање на интегрираната мрежа за отстранување на отпадот^{iv}.

Со одредбите на член 45 Законот за управување со отпад уште еднаш ја потврдува можноста за меѓуопштинска соработка во управувањето со отпадот преку воспоставување на интегрирана мрежа која може да се организира на ниво на една или повеќе општини или региони. Со тоа, законот ја поттикнува меѓуопштинската соработка како алатка за постигнување ефикасно, економично и еколошки одржливо управување со отпад, прилагодено на локалните потреби и капацитети.

1.4.3. НАЧИН НА ОСТВАРУВАЊЕ НА ЈАВНАТА УСЛУГА ОД СТРАНА НА ОПШТИНИТЕ И ГРАДОТ СКОПЈЕ

Најнапред е важно да се посочи дека управувањето со отпад на подрачјето на една или повеќе општини претставува **јавна услуга од локално значење** која се остварува од страна на даватели на услугата.

Членот 60-Начин на остварување на јавната услуга од страна на општините и градот Скопје од Законот за управување со отпад ги уредува начините и формите преку кои општините и Градот Скопје можат да ја **организираат јавната услуга за собирање, транспортирање и селекција на комунален отпад**. Секоја општина има обврска да обезбеди интегриран пристап, со можност тоа да го реализира самостојно или преку меѓуопштинска соработка.

Во став (3) експлицитно е утврдено дека „**две или повеќе општини, како и општините и Градот Скопје, можат да основаат заедничко јавно претпријатие** за вршење на дејноста од ставот (2)“ — односно за собирање и транспортирање на комунален отпад. Оваа одредба овозможува организациски облик на меѓуопштинска соработка преку формирање на заедничка јавна служба, што всушност и со одредбите на ЗМОС (член 9 став (1) точка б) е предвидено дека општините можат да соработуваат преку „основање на заеднички јавни служби - заедничко јавно претпријатие или заедничка јавна установа“. Законот за меѓуопштинска соработка, преку членовите 18-23, ја уредува постапката, организацијата и управувањето со заедничките јавни претпријатија. Но, постапката започнува по поднесен предлог или иницијатива врз основа на претходно направена процена за потребата од воспоставување на меѓуопштинска соработка. Врз основа на процената Советот на општината одлучува за влегување во соработка со други општини (член 6 од ЗМОС).

Иницијативата од Општина Новаци за воспоставување МОС за формирање заедничко јавно претпријатие, беше прифатена од 17 општини од Пелагонискиот и Југозападниот регион (освен општина Дебар) во текот на 2025 година.

Понатаму, ставот (4) од членот 60 од Законот за управување со отпад додава дополнителна можност за **договорна форма на соработка**, преку која една или повеќе општини можат да ја **доверат јавната услуга на правни лица**, согласно со Законот за концесии и јавно приватно партнерство. Оваа форма овозможува **договорна меѓуопштинска соработка**, која споредено со Законот за меѓуопштинска соработка, една општина може да ја врши услугата за сметка на друга, или општините може и да здружуваат финансиски, материјални и други средства за реализација на заеднички проекти во вршењето на своите надлежности.

Меѓуопштинската соработка, од една страна, создава можности за рационализирање на процесот преку споделување на ресурси, експертиза и финансиски средства, но од друга страна, поставува дополнителни барања во однос на институционалната координација и распределбата на одговорностите.

Само како илустрација, покрај подготовката на процена за потреба од воспоставување на МОС согласно ЗМОС, во контекст на примената на член 16 од **Законот за концесии и јавно приватно партнерство**, кој ги уредува подготвителните работи за доделување на концесија или за склучување договор за јавно-приватно партнерство, меѓуопштинската соработка има суштинско влијание врз начинот на исполнување на овие обврски, особено кога се работи за регионално управување со отпад. Со воспоставувањето на меѓуопштинска соработка, општините делуваат како заеднички концедент или јавен партнер, што ја проширува обврската за координирано спроведување на сите подготвителни активности утврдени со законот - подготовка на извештај за претходна анализа, изработка на физибилити студија и спроведување на процена на влијанието врз животната средина. Овие документи мора да ја опфатат регионалната димензија на проектот

и да обезбедат усогласен пристап кон идентификацијата на потребите, целите и економската оправданост на предложеното партнерство.

Дополнително, според член 17, кога концедент или јавен партнер е општина, Градот Скопје или општина во состав на Градот Скопје, одлуката ја донесува советот на соодветната единица на локалната самоуправа, врз основа на предлог од градоначалникот. Во услови на **меѓуопштинска соработка**, оваа законска формулација создава дополнителен слој на институционална сложеност, бидејќи секоја општина што учествува во заедничкиот проект мора поединечно да ја спроведе постапката за донесување на таква одлука во рамки на својот совет. Тоа значи дека за воспоставување на едно регионално јавно-приватно партнерство или концесија, потребна е усогласеност не само на извршните органи (градоначалниците), туку и на советите на сите општини-учеснички.

Во случај јавната услуга да се реализира преку заедничко јавно претпријатие или истата да се довери на правни лица, **следењето на работењето на давателот на услугата и обезбедување на квалитетот на испорачаната услуга останува во доменот на одговорноста на сите вклучени партнери**. Исто така, општините остануваат одговорни за ефикасноста, транспарентноста и информирањето на корисниците на услугата.

Сепак, одредбите од член 60 од Законот за управување со отпад овозможуваат рационализирање на ресурсите и обезбедување на повисок квалитет на јавната услуга преку здружени административни и технички капацитети. Целта е да се постигне **економија на обем**, што значи дека помалите општини кои самостојно не би можеле да ги финансираат сите сегменти на интегрираниот систем, **преку здружување и меѓуопштинска соработка добиваат функционален, технички и финансиски одржлив модел**.

1.4.4. ОБЕЗБЕДУВАЊЕ НА ПРИМЕНАТА НА ПРИНЦИПОТ НА УНИВЕРЗАЛНОСТ НА УСЛУГАТА НА ЛОКАЛНО НИВО

Член 61- **Обезбедување на примената на принципот на универзалност на услугата на локално ниво** се однесува на **примената на принципот на универзалност на услугата**, што значи дека сите граѓани, без разлика на местото на живеење во рамки на една општина, треба да имаат пристап до јавната услуга за управување со отпад. Овој принцип ја нагласува обврската на општините да обезбедат достапност, континуитет и еднаков квалитет на услугата за сите корисници.

Исто така, овој член го утврдува нормативниот механизам преку кој **секоја општина самостојно** го уредува **начинот на собирање и транспортирање на комуналниот отпад на подрачјето на општината**, во својата надлежност. **На предлог на градоначалникот, советот донесува акт со кој детално се пропишуваат, условите, начинот и шемите за собирање и за транспортирање на комуналниот отпад во рамките на интегрираниот систем за управување со отпад, вклучително и во изолираните населени места**. Со актот, задолжително се утврдува територијата на која се обезбедува универзалната услуга, како и начинот и зачестеноста на собирањето отпад во секоја населба во општината. Во актот се пропишуваат и стимулативните мерки за поттикнување на селекцијата на отпадот, како и техничките и организациските барања поврзани со опремувањето и функционирањето на собирните места и центрите, вклучително и правилата за постапување со посебните текови на отпад.

Дополнително, градоначалникот има обврска да обезбеди **транспарентност и информираност на јавноста** во врска со донесените акти кои се однесуваат на обезбедување на универзалноста на услугата. Обврската не завршува со формално објавување на одлуките во службените гласила, туку подразбира и **активна комуникација со корисниците**.

Иако формално секој градоначалник е одговорен за информирањето на жителите во својата општина, соработката може да ја унапреди ефикасноста и досегот на комуникацијата. Во рамки на меѓуопштинска соработка, градоначалниците можат да координираат заеднички кампањи, да изработуваат унифицирани информативни материјали, да организираат регионални јавни расправи, соопштенија или да користат заеднички платформи за комуникација (на пример, веб-страница на заедничкото јавно претпријатие). На овој начин, информирањето се врши на порационален начин, а граѓаните добиваат конзистентни пораки околу услугата, нејзиниот стандард, обврските и правата што произлегуваат од неа.

Значи, МОС не ја пренесува правната одговорност, но ја зајакнува нејзината реализација преку заедничко планирање, координација и настап, што особено придонесува за квалитетна услуга со регионален карактер и подобра јавна видливост.

Во контекст на регионалното управување со отпад и меѓуопштинската соработка, овој член јасно покажува дека и покрај постоењето на регионален систем, секоја општина задржува клучна надлежност за пропишување на локалните оперативни аспекти на услугата. Со други зборови, членовите на системот се поврзани на регионално ниво заради ефикасност и економија на обем, но секоја општина поединечно и формално утврдува правила, обврски и стандарди за извршување на услугите во своите граници.

Ова значи дека меѓуопштинската соработка и регионалниот систем не ја анулираат локалната автономија, секој Совет носи сопствен акт за обезбедување на примената на принципот на универзалност на услугата на локално ниво, но во контекст на заеднички регионални цели и стандарди.

1.4.5. СОБИРАЊЕ И СЕЛЕКТИРАЊЕ НА КОМУНАЛЕН ОТПАД

Во член **Член 62 - Собирање и селектирање на комунален отпад** давателите на услуга во соработка со постапувачите со посебните текови отпад се должни на **собирните места**⁵ определени од градоначалникот, да постават садови за собирање и за селектирање на отпад со кои ќе се овозможи селектирање на отпадот пред неговото собирање, а особено одделно собирање на опасниот отпад создаден од домаќинствата. Дополнително, давателите на услугите се должни да ги организираат и **собирните центри**⁶, со најмалку еден собирен центар на 15.000 жители.

Доколку давателот на услуга е заедничко јавно претпријатие (чл.60, став (3)) или правно лице на кое му е доверена услугата за повеќе општини (чл.60 став (4), а согласно со законот за концесија и ЈПП), тогаш, во рамките на меѓуопштинската соработка, „заедничкиот“ давател на услуга мора да го координира спроведувањето на овие обврски на територијата на секоја општина поединечно. Тоа подразбира дека собирните места, кои се под надлежност на градоначалникот, ќе бидат различно планирани и поставени зависно од локалните услови, но ќе мора да бидат опфатени во

⁵ „Собирно место“ (чл.6, став (1) точка 31) е место каде што се лоцирани еден или повеќе садови кои служат за собирање и за селекција на отпад заради негово преземање со цел спроведување на активности за управување со отпадот или негово транспортирање до собирен центар) да постават садови за собирање и за селектирање на отпад со кои ќе се овозможи селектирање на отпадот пред неговото собирање, а особено одделно собирање на опасниот отпад создаден од домаќинствата.

⁶ „Собирен центар“ (чл. 6, став (1), точка 32) е објект или дел од објект каде комуналниот отпад се остава бесплатно од страна на домаќинствата, вклучувајќи го и отпадот наменет за рециклирање што се собира и складира привремено, кој поради големиот волумен или пак опасните карактеристики што ги поседува отпадот истиот не смее да биде исфрлен во канта или контејнери за отпад кои се поставени на собирните места)

единствен оперативен план на давателот на услугата. Истото важи и за воспоставувањето на собирните центри, каде што законот пропишува најмалку еден центар на 15.000 жители. Дополнително, давателот на услуга е должен да го собере и транспортира **опасниот отпад од домаќинствата** од собирното место или собирниот центар и да го предаде на операторот на регионалниот центар (Член 55 - Управување со опасен отпад од домаќинствата). Ова создава потреба за заедничко моделирање на мрежата на собирни центри, особено во помали или рурални општини, каде исплатливоста може да зависи од регионално или меѓуопштинско решение.

Значи, иако секој градоначалник ја задржува формалната надлежност за определување на конкретните локации (собирни места и собирни центри), заедничкото јавно претпријатие носи одговорност за интегрирано планирање, техничка опременост и организација на услугите. Тоа бара усогласување на локалните акти (пропишани од советите согласно член 61), за да се обезбеди единствен стандард и ефикасно извршување на услугата на целото подрачје. Всушност, ова претставува практична примена на меѓуопштинската соработка: секоја општина ја задржува автономијата во донесување на прописите, но нивната реализација е обединета под заедничкиот давател, што овозможува подобра економија на обем, стандардизација на квалитетот и целисходно управување со инфраструктурата и отпадните текови.

1.4.6. ДОЗВОЛА ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАД

Давателите на услуга, мора да поседуваат дозвола за управување со отпад, издадена во согласност со членот 64 од Законот за управување со отпад. Во овој член, давателите на услуга се именувани како субјекти кои управуваат со отпад.

Дозволата за управување со отпад на давателите на услуга (особено на заедничкото јавно комунално претпријатие) има директно влијание врз сите партнери во рамки на меѓуопштинската соработка. Таа претставува формален предуслов за обезбедување на јавната услуга. На некој начин, сите општини-основачи заеднички (колективно) гарантираат дека претпријатието ги исполнува законските услови за добивање и одржување на дозволата, што вклучува исполнување на технички, организациски, кадровски и еколошки стандарди. Општините се директно финансиски одговорни за создавање, опремување и одржување на претпријатието, за неговата ликвидност, за капитални инвестиции и за евентуални загуби. Заедничкото јавно комунално претпријатие, односно индиректно партнерските општини, треба да ја обезбедат и финансиската гаранција односно осигурувањето со кои се обезбедува надоместок на штета врз животната средина од вршењето на дејноста, како и гаранцијата со која се обезбедува грижа по затворањето односно престанувањето со вршењето на дејноста.

Подетално оваа проблематика е разработена во поглавјето VIII. ДОЗВОЛИ ЗА ВРШЕЊЕ НА ДЕЈНОСТ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАД, од член 64 до член 68 од Законот за управување со отпад.

1.4.7. ОСНОВАЊЕ НА ЗАЕДНИЧКО ЈАВНО КОМУНАЛНО ПРЕТПРИЈАТИЕ СОГЛАСНО ЗАКОНОТ ЗА МЕЃУОПШТИНСКА СОРАБОТКА

Дополнително кон одредбите од Законот за управување со отпад, Законот за меѓуопштинска соработка во поглавјето 4. Заедничко јавно претпријатие, со членовите од 18 до 23 ја утврдува содржината на одлуката за основање која претставува основен правен акт со кој општините-партнери ги утврдуваат темелите на заедничкото управување со јавната услуга. Преку оваа одлука, се дефинираат клучните параметри на претпријатието, почнувајќи од неговата основна дејност, преку внатрешната организација, па сè до односите со надворешни субјекти.

Во одлуката се утврдуваат називот и седиштето на претпријатието, како и износот на средствата потребни за негово основање, вклучувајќи го и начинот на нивното обезбедување. Воедно, се уредува и организациската поставеност на претпријатието, односно структурата и начинот на функционирање на неговите органи. Општините се договараат за начинот на спроведување на одлуките на овие органи, што обезбедува заедничка контрола и координација во работењето.

Одлуката исто така ја определува одговорноста на претпријатието за обврските кон трети лица во правниот промет, утврдувајќи го правниот статус на претпријатието како субјект што постапува самостојно во рамки на својата дејност. Пропишан е рок за донесување на статутот и за именување на органите, како основни акти и тела што ќе го уредуваат и спроведуваат секојдневното работење.

Особено внимание е посветено на организирањето на управувањето: се дефинира бројот, составот и начинот на избор на членовите на управниот одбор, како и критериумите и постапката за избор на директорот. Исто така, се утврдува и составот и начинот на избор на надзорниот одбор, како тело задолжено за контрола на законитоста и деловната исправност на работењето.

До конечната конституираност на претпријатието, се назначува лице кое ќе ја врши подготовката и координацијата на потребните активности. Овој преоден елемент осигурува континуитет и правовремен почеток на работењето.

1.5. ДЕПОНИИ

1.5.1. РЕГИОНАЛНИ ДЕПОНИИ ЗА НЕОПАСЕН ОТПАД

Според одредбите од Законот за управување со отпад, депонија за неопасен отпад може да биде основана како регионална депонија за неопасен отпад и депонија за неопасен индустриски отпад (**Член 71-Основање на депонија за неопасен отпад**).

Регионална депонија за неопасен отпад може да биде основана од домашно или странско правно лице согласно со Законот за концесии и јавно приватно партнерство. Исто така, законодавецот предвидува дека истата **може да биде основана од две или повеќе општини или Градот Скопје** (став 2, точка 2) доколку локалните самоуправи **основале заедничко јавно претпријатие** (став 6), односно воспоставиле меѓуопштинска соработка.

Преку овој механизам со кој се овозможува здружување за основање на јавно претпријатие, општините вршат заедничко управување со јавен интерес од регионално значење, при што државата ја поставува политичката рамка преку обврската за изработка на регионални планови за управување со отпад (РПУО), но оперативната надлежност ја делегира на локалните власти. Ваквата законска можност истовремено го почитува принципот на автономија на локалната самоуправа, но и во голема мера го поттикнува процесот на задолжителна меѓуопштинска соработка заради оптимизирање на ресурсите и задоволување на заедничките потреби за управување со отпад.

Сепак, советите на општините можат да донесат одлука со која основањето на регионална депонија за неопасен отпад со регионален систем за управување со отпад го отстапуваат на Владата на Република Северна Македонија (став 3), со што локалната надлежност може да премине на централно ниво. Со ова решение законодавецот предвидува механизам преку кој државата интервенира како носител на јавната политика кога локалните власти одлучуваат да се откажат од надлежноста. Во тој случај Владата може да основа јавно претпријатие заради основање на регионална депонија за неопасен отпад. Дополнително, Владата може да основа јавно претпријатие заради основање на регионална депонија кога сите општини кои припаѓаат во еден регион нема да го воспостават регионалниот систем во рок од две години од денот на донесувањето на спогодбата за здружување за воспоставување на систем за управување со отпад на регионално ниво (став 4).

Овој механизам отвора можност за ограничување на автономијата на локалната самоуправа, но истовремено е и нужност заради заштита на јавниот интерес и спречување неуспех во воспоставувањето на интегрираниот систем. Притоа, основањето на регионална депонија за неопасен отпад, Владата може да го довери на домашно или странско правно лице согласно со Законот за концесии и јавно приватно партнерство (став 5). Преку оваа одредба се овозможува имплементација на моделот на јавно-приватно партнерство и во услови на неостварена меѓуопштинска соработка, поради што централната власт дополнително ги проширува инструментите за реализација на јавните политики.

Во целост, пристапот за основање регионална депонија за неопасен отпад е конципиран како **комбинација од задолжителна и доброволна меѓуопштинска соработка**, со вграден механизам за државна интервенција. Иако првенствениот модел базиран на меѓуопштинска соработка има доброволна компонента, неговата задолжителност произлегува од фактот дека регионалното управување со отпад е утврдено како јавен приоритет, а законот ги ограничува времетраењето и можностите за одложување. Така, рамнотежата помеѓу локалната автономија и државната интервенција е постигната преку целосна замена на надлежноста од страна на Владата само кога

локалните самоуправи нема да го реализираат својот мандат во предвидените рокови или кога одлучуваат да го отстапат истиот.

1.5.2. ОДГОВОРНОСТИ НА ОСНОВАЧИТЕ НА ДЕПОНИЈА

Обврските на основачите на депонија, односно на општините, произлегуваат пред сè од **потребата да се обезбеди дозвола за депонија**, која претставува предуслов за нејзина изградба, работа и законска усогласеност.

Според одредбите од Законот за управување со отпад, како што беше нагласено и претходно, регионална депонија за неопасен отпад може да биде основана од две или повеќе општини или Градот Скопје, доколку тие основале заедничко јавно претпријатие за таа цел. Како основачи на депонијата, општините се должни да поседуваат дозвола за депонија и интегрирана еколошка дозвола, со што се гарантира дека депонијата ќе работи согласно со стандардите за заштита на животната средина и здравјето на луѓето.

Дополнително, основачите имаат обврска да обезбедат **финансиска гаранција**, која служи за покривање на трошоците во сите фази на животниот циклус на депонијата: нејзиното работење, затворањето и грижата по затворањето. Финансиската гаранција е од особено значење бидејќи обезбедува финансиска стабилност на депонијата во период не пократок од 30 години по нејзиното затворање кај депониите за неопасен отпад, или најмалку три години за инертните депонии. Оваа гаранција мора да биде доволна за покривање на трошоците поврзани со обврските утврдени со дозволата за депонија.

Во однос на финансиските аспекти, **основачите ја носат целосната одговорност за сите трошоци поврзани со изградбата, управувањето, мониторингот и контролата на депонијата**. Законот дополнително предвидува дека тие се одговорни за следење на влијанието врз животната средина и се обврзани навремено да ги известуваат надлежните органи доколку утврдат значајни негативни влијанија. **Овие обврски продолжуваат и по престанокот со работа на депонијата**, кога основачот е должен да го спроведува целиот процес на затворање, да врши контрола и да се грижи за локацијата во согласност со издадената дозвола, вклучително и следење на гасови, исцедоци и влијание врз подземните и површинските води.

Кога депонијата е основана од повеќе општини, како резултат на меѓуопштинска соработка, улогата на општините е значително проширена. Во ваков случај, **општините заеднички ја преземаат одговорноста за сите горенаведени обврски**, кои се спроведуваат преку заедничко јавно претпријатие како облик на меѓуопштинска соработка. Таквата соработка бара јасна распределба на надлежностите и обврските меѓу основачите, утврдена преку статутарни и договорни акти. Принципите на солидарност, финансиска транспарентност, демократско управување и оперативна ефикасност се суштински за да се обезбеди функционален систем.

Обврските на основачот или основачите на депонијата за отпад произлегуваат од член 75, 76 и 77, како и од член 83 и 85 од Законот за управување со отпад (ЗУО).

1.5.3. ДЕПОНИИ ЗА ИНЕРТЕН ОТПАД

Иако законот за управување со отпад не предвидува посебен член за меѓуопштинска соработка во управувањето со инертен отпад, тој ниту го ограничува таквиот пристап.

Основањето на заедничка депонија за инертен отпад не е експлицитно предвидено како потенцијален модел, за разлика од регионалните депонии за неопасен отпад. Со оглед на тоа дека **член 72 - Депонија за инертен отпад**, дозволува основање депонија за инертен отпад од страна на „општината или градот Скопје“ преку јавно претпријатие, а истовремено дозволува и учество на домашни или странски правни лица, се чини дека нема правна пречка повеќе општини заеднички да формираат јавно претпријатие со цел основање и управување со една ваква депонија.

Напротив, логиката на законот — особено преку моделот на регионални решенија за управување со неопасен отпад — го поттикнува здружувањето на општините со цел постигнување на економска, техничка и еколошка ефикасност. Во таа смисла, можноста за формирање меѓуопштинска депонија за инертен отпад е во согласност со принципите на Законот за управување со отпад, но и со Законот за меѓуопштинска соработка, кој дозволува општините да се здружат во основањето на заедничко јавно претпријатие заради заедничко обезбедување на јавни услуги.

Ова е особено важно во контекст на помалите и неразвиени општини, бидејќи формирањето заедничка депонија со поголеми урбани центри овозможува постигнување економија на обем, пониски трошоци по единица отпад, заедничко одржување на стандардите и ефективна распределба на трошоците за инфраструктура.

1.6. СОБИРАЊЕ ПОДАТОЦИ И СПОДЕЛУВАЊЕ ИНФОРМАЦИИ ЗА РЕГИОНАЛНОТО УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАД - ИНФОРМАТИВЕН СИСТЕМ

Обврските поврзани со воспоставувањето и организацијата на информативниот систем за управување со отпад, утврдени се во членовите 50, 98, 101 и 102 од Законот за управување со отпад. Системот се темели на улогата на општините кои го сочинуваат регионот и податоците добиени од нив (член 98, став 2). На општините се гледа како генератори на локални податоци и нивната вклученост во регионалниот и националниот систем за следење, анализа и транспарентност во управувањето со отпад е од клучно значење.

Општините, односно субјектите кои управуваат со отпад како основни единици во системот, се задолжени да **собираат и доставуваат информации** за сите релевантни аспекти на генерирање, третман и отстранување на отпадот на својата територија (член 50, став 1). Во рамки на регионалната соработка, општините ги **доставуваат овие податоци до стручниот орган** (член 50, став 7) и **до организационата единица за регионално управување со отпад** (став 8). Од друга страна, единицата ги обработува податоците, интегрира и доставува до стручниот орган како консолидиран годишен извештај (член 50, став 9) и до државниот орган (член 98, став 2 и став 3). Единицата е надлежна да води база на податоци за управување со отпад на регионално ниво и обезбедува информации до заинтересираните страни за прашања поврзани со регионалниот систем, како и други активности на комуникација со јавноста (член 36, став 10).

Организационата единица исто така одржува катастар за територијата на регионот, во која се чуваат податоците за создавачите на неопасен отпад (член 101, став 3). Паралелно, општините имаат обврска да учествуваат во **одржувањето на катастарот на создавачите на отпад** (непосредно од член 128, став 3, алинеја 16), што подразбира детално евидентирање на економските субјекти и физички лица што создаваат неопасен отпад.

Во контекст на меѓуопштинската соработка, обврските поврзани со воспоставувањето на информативниот систем добиваат посебна тежина, бидејќи таквиот систем се темели на постојана и координирана размена на податоци меѓу општините. Споделувањето на локалните информации за отпадот и создавачите на отпад претставува еден од клучните механизми за следење на

трендовите во генерирањето, селекцијата и третманот на отпадот, како на локално, така и на регионално ниво.

Со поддршка на САЛАР, се подготвува веб страница на која ќе собираат и објавуваат податоци поврзани со отпадот, а што ќе биде добра основа за воспоставување на информативниот систем.

Преку организационата единица за регионално управување со отпад, овие податоци се поврзуваат, анализираат и презентираат во интегрирана форма, овозможувајќи им на сите општини подобро да ја **разберат динамиката и предизвиците во управувањето со отпадот** во рамките на регионот. Ова структурирано и редовно споделување на податоци не само што ја унапредува транспарентноста и отчетноста, туку претставува и **основа за заедничко донесување одлуки и развивање на политики засновани на податоци**. Таквиот пристап ја зголемува ефективноста на **колективното планирање**, овозможува процена на состојбите и идентификација на заедничките приоритети, како и развој на регионални активности што водат кон поефикасно управување со отпадот.

Дополнително, воспоставениот информативен систем придонесува кон **подобро јавно информирање**, што е клучен аспект на демократското управување и транспарентноста. Обврските за редовно објавување на податоци за управувањето со отпадот од страна на организационата единица за регионално управување со отпад, не само што обезбедува јавен пристап до информации, туку и поттикнува повисока отчетност на сите вклучени партнери во соработката. Благодарение на заедничкиот пристап кон собирањето, обработката и јавното презентирање на податоците, **се зајакнува довербата на граѓаните во институциите**, поттикнувајќи поширока поддршка за политиките и инвестициите поврзани со управување со отпадот.

Градоначалникот на општината и градот Скопје, имаат обврска податоците за состојбата за управувањето со отпадот, за постигнатиот напредок, идните активности за подобрување на состојбата за управување со отпадот, како и за споредбени податоци за постојната со претходната состојба за управување со отпад, да ги **објавуваат на своите веб страници** (член 102).

Обврската на градоначалникот за информирање на јавноста, односно корисниците на услугите за условите, начинот и шемите за собирање и за транспортирање на комуналниот отпад на подрачјето на општината која произлегува од член 61, став (3) се опишани претходно во поглавјето 1.4.4.

Исто така, давателите на услуги (јавно претпријатие, заедничко јавно претпријатие или правните лица на кои им е доверено давањето јавна услуга за управување со отпад), кои поседуваат дозвола за управување со отпад и се препознаени во законот како субјекти кои управуваат со отпад, согласно член 50, имаат **обврска за водење евиденција и известување**. Тие се должни, еднаш годишно, податоците од евиденциите (на пример, видот, количеството и потеклото на отпадот со кој управуваат и др.) во вид на консолидиран извештај на пропишан образец да ги доставуваат до стручниот орган. Давателите на услуга кои вршат дејност на собирање и транспортирање на комунален отпад се должни податоците од евиденциите да ги доставуваат и до организационите единици, кои пак, во вид на годишен консолидиран извештај подготвен на пропишан образец, да ги достават до стручниот орган.

Така, информативниот систем не е само технички и статистички механизам, туку и алатка што ја зајакнува меѓуопштинската координација и ја поддржува одржливоста на заедничките решенија за управување со отпад.

1.7. ФИНАНСИРАЊЕ

Финансирањето на планирањето, организацијата и спроведувањето на активностите за управување со отпад на локално и регионално ниво се уредени во поглавјето **XIII. Финансирање** од Законот за управување со отпад. **Финансирањето е осмислено како заедничка обврска на општините**, со јасно структурирани обврски и механизми кои директно ја поттикнуваат и продлабочуваат меѓуопштинската соработка.

Член 104 - Извори на финансирање, ги определува изворите на финансиски средства за управувањето со отпад на регионално ниво. Средствата за спроведување на регионалните планови се обезбедуваат преку буџетите на организационите единици, самите општини и Град Скопје, кредити, донации, надоместоци и други извори. Во целина, овие прописи го рефлектираат **споделениот финансиски товар меѓу општините**, при што плаќањето на дел од трошоците за изградба и одржување на инсталации - како што се депонии, претоварни станици или постројки за преработка - зависи од буџетските капацитети на сите засегнати единици на локална самоуправа. Во пракса, ова бара силна координација меѓу општините за буџетско планирање, меѓусебна транспарентност и усогласување со регионалните приоритети.

Член 113 - Финансирање на програмите за управување со комуналниот отпад, регионалните планови за управување со отпад и организационите единици за регионално управување со отпадот, прецизно го уредува надоместокот за управување со комуналниот отпад, кој е во висина од 2% од цената на услугите наплатени од давателите на услуги (јавно претпријатие или друг оператор). Овој надоместок е приход на општината или Град Скопје и служи за финансирање на реализацијата на целите содржани во регионалните планови, вклучително и за покривање на трошоците за функционирање на организационите единици за регионално управување со отпад. Обврската општините да пренесат 50% од надоместокот до крајот на месецот на сметките на центрите за развој на планските региони, создава институционализиран механизам за редовен, предвидлив и обврзувачки прилив на ресурси за потребите на регионалниот систем и организационата единица за регионално управување со отпад.

Во рамките на заемот од ЕБОР предвидена е техничка помош во чии рамки ќе се изработува новата методологија за пресметка на тарифите за отпад и ќе се формира посебно одделение во Регулаторна комисија што ќе ги одредува цените. Воспоставувањето на овој механизам треба да овозможи постојан доток на средства за функционирање на РСУО.

Во контекст на меѓуопштинската соработка, ваквото уредување овозможува распределба на **финансиската одговорност**, но и **заедничко вложување во инфраструктурни и оперативни потреби**, кои ниту една општина сама не може да ги поднесе. Обврската за заедничко финансирање на активности на регионално ниво создава стимул за подобра координација, планирање и управување со заедничките ресурси, со што се унапредуваат економската одржливост и ефикасноста на системот за управување со отпад. Дополнително, ваквата неопходна зависност помеѓу општините ги зајакнува транспарентноста и механизмите за отчетност, кои се клучни за одржливост на секоја меѓуопштинска иницијатива.

1.8. ИНСПЕКЦИСКИ НАДЗОР

Во контекст на законските одредби за надзорот во управувањето со отпад, општините имаат законска обврска да обезбедат инспекциски надзор преку **овластени инспектори за животна средина**. Според **член 115 - Надлежни органи**, став 3 од Законот за управување со отпад, оваа надлежност е целосно во рамки на органите на локалната самоуправа. Овластените инспектори

имаат широка ингеренција опфатена со **член 118 - Делокруг на овластен инспектор за животна средина**.

Меѓутоа, практичната примена на овој надзор е ограничена од појавата на дефицит од стручни кадри на пазарот на трудот и финансиски ограничувања особено кај помалите општини да вработат и систематизираат квалификувани инспектори, што ја намалува ефикасноста во спроведувањето на надзорот врз активностите на управување со отпад.

Во тој контекст, меѓуопштинската соработка може да се јави како соодветен и практичен механизам за надминување на кадровските и финансиските ограничувања. Согласно Законот за меѓуопштинска соработка, општините имаат можност да соработуваат и остваруваат МОС преку неколку облици релевантни за спроведување надзор. Еден од облиците е формирањето на **заедничко административно тело**, во рамките на една од општините во регионот. Ова тело би можело да ги обедини и специјализира човечките ресурси, како заедничка инспекциска служба, чија надлежност би се однесувала на територијата на сите општини вклучени во соработката. Ова овозможува економија на обем и професионализација на надзорот. Друга можност е **договорната соработка**, преку која општините можат да склучат договор за заедничко користење на ресурси. На пример, една општина со развиен инспекциски капацитет може да врши инспекциски надзор и во други општини согласно договор.

Меѓуопштинската соработка во доменот на надзорот не само што ја зголемува ефикасноста на управувањето со отпад, туку и придонесува за постигнување поголема правна сигурност и еднаква примена на прописите на поширока територија, што е особено важно во регионите каде депонирањето и третманот на отпадот ги засегаат повеќе локални заедници.

1.9. ОДЗЕМАЊЕ НА ИЗВРШУВАЊЕ НА НАДЛЕЖНОСТИ

Член 129 на Законот за управување со отпад уредува можност за одземање на надлежностите на општините во случај на неисполнување на законски обврски поврзани со управувањето со отпад, и пренесување на тие надлежности на органот за животна средина на централно ниво.

Одредбите од член 129 на Законот за управување со отпад наметнуваат директна интервенција во автономијата на локалната самоуправа која се оправдува со јавниот интерес во областа на животната средина и заштитата на здравјето на населението. Сепак, членот предвидува дека одземањето на надлежноста е последна мерка, што подразбира претходно преземање корективни активности и укажувања.

Ова ја потврдува намерата да се зачува приматот на општината во управувањето со отпадот.

Задржувањето на одземената надлежност најмногу до една година упатува на привремен карактер на мерката и на очекувањето дека општината ќе ги создаде условите да ја поврати својата надлежност. Ова е важен елемент во заштитата на автономијата, бидејќи не станува збор за трајна замена, туку за временска интервенција во исклучителни случаи. Конечно, интервенцијата на централниот орган се врши „во име и за сметка“ на општината или регионалната организациска единица. Ова значи дека финансиската одговорност и понатаму останува на локалната самоуправа.

1.10. ЗАКЛУЧОЦИ ОД АНАЛИЗАТА НА ЗАКОНОТ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАД ОД ПЕРСПЕКТИВА НА МЕЃУОПШТИНСКАТА СОРАБОТКА

Анализата покажува дека меѓуопштинската соработка претставува механизам за спроведување на принципите на универзалност, блискост и интегрираност во управувањето со отпад. Законот ја препознава потребата од заедничко дејствување на повеќе општини во планирањето, организирањето и извршувањето на јавните услуги.

Задолжителниот карактер на меѓуопштинската соработка ја утврдува обврската на општините и Градот Скопје да воспостават регионален систем за управување со отпад. Регионалниот систем претставува основен модел за интегрирано управување, преку кој општините обезбедуваат квалитетна услуга, рационално користење ресурси и усогласеност со националните планови. Доколку општините не ја исполнат оваа обврска, Владата може да ја преземе надлежноста, што ја потврдува важноста и потребата од функционалната меѓуопштинска координација. Регионалното управување со отпад не ја ограничува локалната автономија, туку овозможува нејзино ефективно практикување преку здружени ресурси и координирано делување.

Организациската поставеност на задолжителната меѓуопштинска соработка е детално уредена преку воспоставувањето на Меѓуопштински одбор за управување со отпад и Организациона единица за регионално управување со отпад. Одборот ја претставува политичката и стратешка структура на соработката, додека организационата единица, формирана во рамки на Центарот за развој на планскиот регион, обезбедува стручна и техничка поддршка. Овој механизам на две нивоа овозможува долгорочна институционализација на соработката меѓу општините.

Законот предвидува повеќе конкретни области во кои може и треба да се реализира меѓуопштинска соработка, меѓу кои:

- **Регионално планирање на управувањето со отпад** преку изработка и имплементација на заеднички регионални планови кои ги усогласуваат локалните политики, инфраструктурните приоритети и мерките за селекција, преработка и отстранување на отпадот.
- **Воспоставување на интегрирана мрежа за управување со отпад** која може да се организира на ниво на една или повеќе општини, вклучувајќи заеднички претоварни станици, депонии и постројки за третман на отпад.
- **Организирање на јавната услуга** со можност за формирање заеднички јавно претпријатие или склучување договори за вршење услуги за сметка на други општини.
- **Управување со депонии** особено преку основање заеднички јавни претпријатија за регионални депонии за неопасен отпад од страна на повеќе општини, како и можност за заедничко управување со депонии за инертен отпад.
- **Поддршка на информативниот систем и размена на податоци** преку заедничко собирање, обработка и објавување податоци за управувањето со отпад.
- **Информирање, едуцирање и вклучување на јавноста** преку користење на заеднички канали на комуникација на вклучените општини.
- **Финансирање на регионалните системи** преку заедничко буџетско учество и пренос на средства од надоместоците за управување со отпад.
- **Инспекциски надзор** со можност за воспоставување заедничка инспекциска служба или административно тело за вршење надзор во повеќе општини.

Советите на општините и Советот на Градот Скопје имаат клучна улога во воспоставувањето и управувањето со меѓуопштинската соработка, обезбедувајќи легитимитет, усогласеност и транспарентност на заедничките активности. Тие одлучуваат за пристапување кон соработка, формирање заеднички јавни претпријатија, воспоставување регионални јавни-приватни

партнерства или концесии, како и за отстапување на надлежности на централната власт кога е потребно. На тој начин, советите се клучниот демократски и институционален механизам кој обезбедува правна заснованост, јавна контрола и политичка одговорност во спроведувањето на меѓуопштинската соработка.

Конечно, **Законот воспоставува рамнотежа помеѓу доброволната и задолжителната соработка**, при што државната интервенција е предвидена само како крајна мерка во случаи на нефункционалност на локалниот систем. Со тоа, меѓуопштинската соработка се потврдува како клучен инструмент за создавање функционален, економски одржлив систем за управување со отпад, кој ги интегрира локалните и регионалните интереси во заедничка национална политика.

2. АНАЛИЗА НА НАЦИОНАЛНАТА СТРАТЕГИЈА ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАД 2024 - 2036 (НАЦРТ, ЈУНИ 2024 ГОДИНА)

„Општата цел на НСУО 2024 - 2036 е да развие одржлив, интегриран систем за управување со отпад со цел зачувување на ресурсите, заштити на здравјето на населението и превенција и намалување на негативните влијанија врз животната средина, намалување на емисиите на стакленички гасови и деградацијата на земјиштето“.

Целта на оваа анализа е критички да го разгледа стратешкиот документ за управување со отпад 2024-2036 од аспект на степенот на застапеност на меѓуопштинската соработка како алтернативен начин на испорака на локални услуги, како и можностите за практична примена на механизмите за меѓуопштинска соработка во реализацијата на стратешките цели. Таа е насочена кон тоа да утврди во која мера предложените мерки, институционални решенија и предвидените процеси може да бидат потпомогнати и да се реализираат преку потенцијалите што ги нуди меѓуопштинската соработка.

Националната стратегија за управување со отпад 2024-2036 (НСУО) ја претставува националната политика за управување со отпад во Северна Македонија и претставува почетна точка за подготовка и имплементација на интегриран и економичен систем за управување со отпад. НСУО ги поставува насоките за правилно управување со цврст отпад (УЦО) за следните 12 години, ги наведува чекорите за воспоставување на идниот систем за УЦО заснован на принципите на одржливост и служи како основа за управување со сите текови на отпад.

НСУО вклучува опис на националната правна и институционална рамка за УЦО и улогите на одговорните институции и засегнатите страни, т.е. владата, општините, регионалните ентитети, индустријата и трговијата и НВО.

2.1. ТЕКОВНА СОСТОЈБА НА УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАД

Во делот за тековната состојба и политиките за управување со отпад, стратегијата повикувајќи се на Законот за управување со отпад ја истакнува потребата од регионалното управување со отпад и доделува одговорности и на регионално ниво.

Од аспект на законската регулатива, стратегијата посочува дека Законот за управување со отпадот е тесно поврзан со другите закони, особено со Законот за животна средина, Законот за организација и работа на органите на државната управа, Законот за локална самоуправа, Законот за јавните претпријатија, Законот за просторно и урбанистичко планирање, Законот за изградба на инвестициски објекти, Законот за концесии и јавно приватно партнерство, Законот за јавни набавки и Законот за водостопанство. Сепак, **НСУО не го препознава Законот за меѓуопштинска соработка како можност која им стои на располагање на општините** како една од одговорните институции и засегнати страни.

Во поглавјето 2.3 Институционална рамка, 2.3.2 Задачи и одговорности на општините, стратегијата ги опишува обврските на локалната самоуправа, посочувајќи дека **Советите на општините ја имаат клучната улога во процесите на одлучување**. Тие имаат овластување да одлучуваат за сите аспекти на управувањето со цврст отпад вклучувајќи го финансирањето, организацијата и работењето на општинските комунални претпријатија, воспоставувањето на јавно-приватни партнерства или издавањето на концесии на приватни оператори за собирање отпад.

Во поглавјето 2.3.3 Задачи и одговорности на регионалните субјекти, се наведува дека со Законот за управување со отпад се пропишува **воспоставување регионална соработка меѓу општините во областа на управувањето со отпадот.**

Стратегијата ги посочува **Меѓуопштинскиот одбор и Организационата единица** која се воспоставува во рамки на Центрите за развој на планските региони како институционални облици **одговорни за спроведување на регионалното управување со отпад.** Во рамки на стратегијата, овие институционални облици имаат клучна позиција преку кои се остварува соработката помеѓу општините во рамки на регионот.

Притоа, секако дека постои простор за примена и на облиците за соработка согласно Законот за меѓуопштинска соработка, во активности од доменот на управување со отпадот што вклучува операции на собирање, транспортирање, складирање, преработка, повторна употреба, отстранување и промет на отпадот, вклучувајќи го и надзорот над овие операции и вклучување на засегнатите страни и подигнување на јавната свест. Овие форми на соработка треба да се разгледуваат како дополнителен механизам што ги надополнува активностите кои нема да бидат опфатени или спроведени од страна на Организационата единица.

Во понатамошниот дел од текстот се наведува дека „Дополнително, општините кои соработуваат ќе основаат регионални компании (организациони единици) за управување со комунален отпад во согласност со и/или учество на МЖСПП, во име на општините и нивните жители, ќе ги преземат активностите поврзани со управувањето со комуналниот отпад првично спроведени од општините“. Притоа не е до крај јасно дали се мисли на Организационата единица за регионално управување со отпад или на регионален давател на услуга или оператор на регионален систем за управување со отпад. Дотолку повеќе што и во англиската верзија на документот се посочува дека “Regional municipal waste management companies shall be established“. Генерално, во текстот на стратегијата се забележува термиолошка неусогласеност со Законот за управување со отпад. Исто така, се наведува дека центрите за развој на планските региони се формирани врз основа на Законот за меѓуопштинска соработка, што претставува превид затоа што тие се формираат согласно Законот за рамномерен регионален развој.

Вредно за одбележување во ова поглавје е укажувањето во стратешкиот документ дека **„Владата може да одвои средства за поттикнување на меѓуопштинската соработка, вклучително и активности поврзани со управувањето со отпадот“.** Ова претставува одредба која суштински се надоврзува на член 32 од Законот за меѓуопштинска соработка, но е дополнително проширена со конкретно опфатени активности од доменот на управувањето со отпадот. Во истиот член од Законот за меѓуопштинска соработка е дефинирано дека Владата може финансиски да ја поттикнува и да ја поддржува меѓуопштинската соработка на две или повеќе општини во областите коишто се од пошироко значење и интерес за вршењето на дејностите во тие области. Владата на предлог на Министерството за локална самоуправа со акт ги определува дејностите од пошироко значење и интерес за коишто ќе може да издвојува финансиски средства за поттикнување на меѓуопштинска соработка. Оттука, управувањето со отпад треба да се најде на листата на дејностите од пошироко значење и интерес за да се исполни предусловот за издвојување на финансиски средства од централниот буџет преку овој законски механизам. Министерството за локална самоуправа треба активно да е вклучено во овозможувањето на овие предуслови.

Издвојувањето на средства од централниот буџет за поттикнување на меѓуопштинската соработка претставува значаен механизам за подобрување на системот на управување со отпад, со взаемни придобивки и за централната власт и за единиците на локалната самоуправа.

Преку финансиската поддршка од централниот буџет, Владата демонстрира подготвеност за реализација на националните политики во управувањето со отпад и воедно испраќа порака до општините дека меѓуопштинската соработка претставува ефективен инструмент за подобрување

на квалитетот, достапноста и ефикасноста на локалните јавни услуги. На овој начин, централната власт ја афирмира меѓуопштинската соработка како системски пристап во спроведувањето на децентрализираните надлежности и како средство за зајакнување на управувањето со отпад и солидарност меѓу општините.

Од аспект на локалната самоуправа, издвојувањето средства од централниот буџет претставува поттик за активно учество во меѓуопштински форми на соработка, кои се поддржани со дополнителни финансиски ресурси, потребни за воспоставување функционални и одржливи системи за управување со отпад.

Во поглавјето 2.3.4 **Други засегнати страни**, се посочени клучните чинители како што се „колективни постапувачи“ кои ги спроведуваат шемите за проширена одговорност на производителот, компаниите што користат услуги за УЦО и компаниите кои обезбедуваат услуги за УЦО, како и невладините организации (НВО) и професионалните здруженијата, неформалниот сектор и пошироката јавност. Забележливо е дека во овој дел се обрнува внимание на **неформалниот сектор** кој претежно се состои од ранливи групи, на пр. претставници на ромската заедница, кои се вклучени во повторната употреба и рециклирање на отпадните материјали и нивната продажба. Активностите на овие групи се спроведуваат како во урбаните средини, каде отпадот се вади од контејнерите/садовите за отпад, така и на депонии каде по истовар на отпадот од возилата за собирање на отпад истиот го подигаат. На депониите тие се изложени на загаден воздух како последица од согорувањето на отпадот и опасност од повреди и инфекции при контакт со отпадот. Во поглавјето 2.6.1 исто така се истакнува дека собирањето на метали (железо и алуминиум) се врши и од неформалниот сектор. Стратегијата само го констатира присуството на неформалниот сектор без притоа да ги посочи последиците. Во таа насока, една дигресија со описот на ова прашање во националниот план за управување со отпад⁷ каде се посочува дека недоволно развиениот пазар за рециклабилни материјали од отпадот е често опструиран од неформалниот сектор. Исто така, во планот е посочено дека во идентификуваните проблеми во режимите за ПОП, е неопходно е да се разгледа проблемот со неформалниот сектор, кој, наводно, одделно ги собира само највредните материјали. Како предизвик овој феномен е посочен и во „Основната студија за управување со цврст отпад во југозападниот и пелагонискиот регион“ каде се истакнува дека голем дел од одделното собирање го врши неформалниот сектор, што создава конфликти со комуналните компании кои обезбедуваат опрема и објекти за селекција на отпад. **Решавањето на прашањето на неформалниот сектор во рамки на регионалниот систем за управување со отпад кој претставува и социјална категорија, заслужува да се разгледува во меѓуопштински контекст и во соработка на вклучените општини.**

Без оваа анализа да навлегува подлабоко во состојбите од тековното управување со комунален цврст отпад, од аспект на меѓуопштинска соработка, важно е уште да се посочи дека стратегијата ги истакнува како значајни потешкотиите во **обезбедувањето на средства за спроведување на плановите за управување со отпад** кои се во надлежност и на општините, а посочени во поглавјето 2.4 Економски прашања. Ова несомнено укажува на потребата од создавање услови за економија на обем кои може да се постигнат преку меѓуопштинска соработка, како и заеднички пристап во искористување на расположливите финансиски механизми (ЕУ-ИПА, билатерални донации итн.).

⁷ План за управување со отпад на Република Северна Македонија за 2021-2031

2.2. СТРАТЕШКИ ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ

Општата цел на НСУО 2024 - 2036 е да развие одржлив, интегриран систем за управување со отпад со цел зачувување на ресурсите, заштита на здравјето на населението и превенција и намалување на негативните влијанија врз животната средина, намалување на емисиите на стакленички гасови и деградацијата на земјиштето. Понатаму, интегрираниот систем треба да вклучува: превенција од создавање на отпадот, избегнување на депонирање на отпад што може да се рециклира, намалување на уделот на биоразградлив отпад во депониите, намалување и ублажување на негативното влијание на депонираниот отпад врз животната средина, климата и здравјето на луѓето и управување со отпадот според принципите на кружна економија.

За задоволување на наведените потреби, и исполнување на општата цел, предвидени се краткорочни цели кои треба да се исполнат во првите шест години од усвојувањето на НСУО 2024-2036. Долгорочните цели се предвидува да се реализираат до 2036 година и претпоставуваат целосно воспоставен и функционален систем.

Од дефинираните краткорочни и долгорочни цели кои се поврзани со различни чекори и активности во процесот на управување со отпад, забележливо е дека **најголемиот товар паѓа на општините и регионалните институционални облици на меѓуопштинска соработка** - одборот и организационата единица. При тоа, роковите за исполнување на амбициозните цели претставуваат сериозен предизвик и притисок врз општините да го воспостават и направат функционален регионалниот систем за управување со отпад.

2.3. МЕРКИ ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА СТРАТЕГИЈАТА ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАД

Успешната реализација и функционирање на интегриран и одржлив систем за управување со отпад зависи од обезбедувањето целосна политичка посветеност и од воспоставувањето поволни услови за имплементација. Ваквите услови се однесуваат на законодавството за управување со отпад, институционална и организациска поставеност, човечки ресурси со вештини и технички/менаџерски капацитети, финансиски ресурси, заштита на природното и културното наследство, вклучување на засегнатите страни и подигнување на јавната свест во врска со прашањата за отпадот, како и активности за истражување, иновации и развој. Затоа, мерките за имплементација на НСУО ќе треба да ги опфатат овие аспекти.

Со оглед на позицијата на локалната самоуправа во интегрираниот систем за управување со отпад, значителен дел од претходно наведените услови треба да се обезбедат на локално и регионално ниво. Оттаму, понатамошниот тек на анализата ќе се занимава со разгледување на мерките и потенцијалните можности за имплементација на истите со поддршка на меѓуопштинската соработка.

2.3.1. РАЗВОЈ НА ПРАВНА РАМКА И УСОГЛАСУВАЊЕ СО ACQUIS COMMUNAUTAIRE

Како што е наведено во Стратегијата, законодавството за управување со отпад ги дефинира условите за функционирање на интегрираниот систем и во голема мера веќе е усогласено со европските стандарди. Иако во моментот не се потребни дополнителни измени за спроведување на НСУО, правната рамка ќе треба понатаму да се развива како дел од процесот на пристапување

кон ЕУ и за да одговори на идните потреби и барања. Стратегијата ги наведува постапките за обезбедување на дозволи за изградба на депонии, но и законски мерки за промовирање на рециклирањето и употребата на секундарни сировини како потенцијални интервенции во правната рамка.

Иако во стратегијата и нејзиниот акциски план општините не се препознаени како актери во реализација на оваа мерка, меѓуопштинската соработка може директно да придонесе за развој на правната рамка на неколку начини. Здружувањето на општините во регионални системи, особено преку Меѓуопштинскиот одбор за управување со отпад како политичко-стратешки механизам создава услови за креирање на единствен глас на вклучените општини и поефикасен канал за комуникација со централните институции при дополнување или изменување на правната рамка, особено во соработка со ЗЕЛС. Преку регионалната координација во рамки на Организационите единици, општините можат заеднички да собираат податоци, да ги следат тековите на отпад и да воспостават системи за мониторинг кои се неопходни за идните европски обврски. Ваквите системи ќе го олеснат и редовното ажурирање на законодавството, затоа што централните институции ќе располагаат со конзистентни и споредливи регионални податоци.

Овој пристап е во согласност со надлежностите на одборот, а особено согласно став 10 од член 31 од ЗУО каде се вели дека одборот „иницира разгледување на прашања поврзани со регионалниот систем за кои е неопходна координација меѓу општините или градот Скопје, државни агенции и институции и партнери од приватниот и граѓанскиот сектор.“

2.3.2. ИНСТИТУЦИОНАЛНА И ОРГАНИЗАЦИСКА ПОСТАВЕНОСТ, ЧОВЕЧКИ РЕСУРСИ

Во ова поглавје, Стратегијата ја истакнува потребата од ефективни институционални и организациски аранжмани во сите фази на имплементација на интегрираниот систем за управување со отпад: од планирање, издавање дозволи, финансирање, до самото спроведување. Притоа, за воспоставување на интегрираниот систем за управување со отпад од особено значење се соодветни човечки ресурси и капацитети, особено во јавниот, но и во приватниот сектор.

Повикувајќи се на Законот за управување со отпад, Стратегијата посочува дека на локалните власти им се делегира широк опсег на одговорности и затоа тие **треба да ги развијат своите капацитети за управување со отпадот на локално и регионално ниво**. Притоа, општинските претставници, одговорни за прашањата за управувањето со отпадот, ќе бидат организирани во одделенија или канцеларии и ќе им бидат доделени задачи за планирање на активности за управување со отпадот, вклучително и активности кои го поддржуваат воспоставувањето и функционирањето на систем за управување со отпад на регионално ниво и регионално претпријатие за управување со отпадот од правен, организациски и финансиски аспект.

Од административна, организациска и финансиска страна, задачите како што се планирање, водење инвестиции, односи со јавноста и организација на други активности поврзани со управувањето со комуналниот отпад првично адресирани до општините, ќе се извршуваат во рамките на управувањето со отпадот на регионално ниво, за кои се формирани Меѓуопштински одбор за управување со отпад и ќе се формираат Организациони единици за регионално управување со отпад во рамки на Центрите за развој на планските региони.

Стратегијата гледа на Организационите единици за регионално управување со отпад како **централна регионална агенција**, која извршува различни експертски задачи како планирање, подготовка на инвестиции, локална регулатива, организација, поврат на трошоците и финансирање и мониторинг на животната средина. За да можат да ги извршуваат овие задачи, организационите единици треба да бидат соодветно екипирани со персонал, но **Стратегијата не**

ја дефинира организациската структура, бројот и профилот на вработени во Организационата единица, ниту средствата неопходни за нејзино функционирање. Ваквиот пристап може да резултира со произволно екипирање и несоодветна и гломазна организациска структура и голем административен апарат.

Регионалните претпријатија за управување со отпад ќе работат во име на општините и тие ќе го преземат најголемиот дел од нивните оперативни одговорности, како што се обезбедување на услуги за собирање, трансфер, преработување и конечно отстранување на отпадот. При формирање на регионалните претпријатија за управување со отпад, ќе бидат потребни и дополнителни вработувања.

Од аспект на институционална подготвеност и искористување на ресурсите, **меѓуопштинската соработка може да придонесе** кон реализација на одредени активности од процесот за управување со отпад во рамки на регионалното управување преку јасно споделени одговорности за да се избегне преклопување со надлежностите на Организационата единица.

Имајќи во предвид дека во голема мера се очекува **интегрираниот систем за управување со отпадот да се реализира преку имплементација на проекти**, ќе се преземат мерки за да се зајакнат капацитетите на јавниот сектор за подготовка на проектна документација, имплементација, следење и оценување на проектите, како и понатамошно градење на организациските капацитети врз основа на научените лекции. За овие мерки, во акцискиот план се предвидува спроведување на обуки и обуки на работното место (од страна на МЖСПП), привлекување и задржување на високо квалификуван и мотивиран кадар.

Стратегијата предвидува мерки кои ќе се преземаат за да се олесни **формирањето на регионални претпријатија** за управување со отпад и Организационите единици за регионално управување со отпад во рамки на Центрите за поддршка на планските региони, како и мерки за градење на човечките ресурси и градење на техничките и финансиските капацитети на овие организации. Притоа, во Акцискиот план, предвидени се активности од МЖСПП за поддршка и зголемување на капацитетите на општините и Организационите единици за основање регионални претпријатија за управување со отпад и обезбедување дека овие претпријатија се соодветно екипирани и опремени. Исто така, за персоналот на регионалните претпријатија е предвидено да посетуваат специјална обука и обука на работното место за стекнување посебни знаења.

Со цел **размена и развој на знаењето** во Организационите единици за регионално управување со отпад, регионалните претпријатија за управување со отпад и општините, во Акцискиот план е планирано спроведување на национални работилници од страна на МЖСПП за обезбедување на услуги за управување со отпад во регионите.

Покрај предвидените мерки во Стратегијата за градење на капацитетите на локално и регионално ниво, врз основа на спроведена анализа од потребите од обука, а која може да се спроведе преку воспоставување на заедничка работна група или надворешно ангажирани експерти, преку меѓуопштинска соработка може да се спроведуваат заеднички обуки на ниво на регион.

2.3.3. ФИНАНСИСКИ И ЕКОНОМСКИ МЕРКИ

Финансиските и економските мерки во интегрираното управување со отпад се насочени кон обезбедување стабилно финансирање, праведни надоместоци и користење на економски инструменти за намалување на отпадот и негово пренасочување кон рециклирање и повторна употреба. Во овој процес, имајќи во предвид дека општините и ЈКП, како и регионалните институционални механизми се наведени во клучните актери во акцискиот план, меѓуопштинската

соработка може да претставува значаен механизам кој ќе придонесе кон зајакнување на застапувањето, координацијата и мобилизирањето финансиски средства.

Преку Меѓуопштинскиот одбор, чии надлежности предвидуваат иницирање на прашања што бараат координација меѓу општините, државните институции и приватниот и граѓанскиот сектор, може да се обезбеди поефикасно заедничко лобирање пред националните институции и Регулаторната комисија за креирање фер тарифи, применливи економски инструменти и одржливи финансиски модели. Оваа заедничка платформа овозможува поусогласени позиции и поголема тежина при застапувањето за системски финансиски решенија.

Во делот на подобрување на наплатата, преку Организационата единица и со меѓуопштинска координација може да се спроведуваат усогласени, регионални информативни и едукативни кампањи кои ќе ги таргетираат сите создавачи на отпад и ќе придонесуваат за повисока наплата на надоместоците. Со здружување ресурси, општините може да реализираат поквалитетни и сеопфатни кампањи отколку ако настапуваат поединечно, при што ваквиот пристап е неопходен затоа што воспоставува унифициран регионален модел чијашто примена важи за сите партнерски општини во регионот.

Кога станува збор за инвестиции и оперативни трошоци, покрај заложите на Стратегијата за обезбедување средства од буџетот на владата, регионалниот пристап ја зголемува можноста за привлекување средства од донатори и ЕУ фондови. Заедничките проектни апликации, обединетите податоци и регионалните планови ја зголемуваат конкурентноста, а преку Меѓуопштинскиот одбор може координирано да се формулираат приоритети, а со поддршка на Организациската единица да се мобилизира приватниот сектор и да се унапреди пристапот до финансиски инструменти за имплементација на инфраструктура и услуги.

2.3.4. ПРОШИРЕНА ОДГОВОРНОСТ НА ПРОИЗВОДИТЕЛОТ

Иако во земјата се воспоставени ПОП шеми за амбалажен отпад, ОЕЕО и батерии и акумулатори, нивната ефективност е ограничена, а шемите за ИВ, гуми, отпадни масла и текстил сè уште не се воспоставени.

Во системот на проширена одговорност на производителот, меѓуопштинската соработка претставува значаен механизам за унапредување на перформансите на постојните и идните ПОП шеми.

Со координирано регионално дејствување, општините можат да обезбедат усогласени стандарди за поставување контејнери, автомати и други инфраструктурни решенија, што создава единствен и предвидлив модел за сите колективни постапувачи и економски оператори.

2.3.5. ФИЗИЧКО ПЛАНИРАЊЕ

Физичкото планирање е клучен предуслов за реализација на интегрираниот систем за управување со отпад, бидејќи обезбедува навремена алокација на земјиште за регионалните депонии, претоварните станици и другата неопходна инфраструктура, почитувајќи ги неопходните стандарди.

Покрај насоките за регионалните депонии за неопасен отпад, Стратегијата посочува дека **преку меѓуопштинска соработка општините ќе треба да создадат депонии за отпад од градење** (со земјишни парцели со површина од приближно 10 хектари), што ќе придонесе во намалување на нивниот број.

Важно е да се има предвид дека државата планира да формира работна група за изработка на урбанистички плански документи за сите локации определени за инфраструктура за управување со отпад, составена исклучиво од институции на централната власт. Отсуството на локалните самоуправи во овој процес го зголемува значењето на меѓуопштинската соработка како платформа преку која општините може координирано да ги артикулираат своите ставови и потреби особено при преземањето мерки од централните власти за идентификација на локации за дополнителната инфраструктура за отпад.

2.3.6. ВКЛУЧУВАЊЕ НА ЗАСЕГНАТИТЕ СТРАНИ И ЈАВНА СВЕСТ

Вклучувањето на засегнатите страни и подигањето на јавната свест се неопходни за успешно управување со отпадот, но овие активности можат да дадат резултати само ако се спроведуваат паралелно со подобрување на услугите.

Притоа, Стратегијата прави разлика помеѓу одговорностите на различните нивоа на власт. Подигнувањето на јавната свест и јавната едукација е одговорност на владата, како и на невладините организации, колективните ракувачи, професионалните здруженија кои се занимаваат со управување со отпад и образовните институции. Од друга страна пак, кампањите за подигање на јавната свест, кои ќе се одржат при спроведување на подобро управување со отпадот, ќе бидат организирани од локалните власти во соработка со ЈКП, колективните постапувачи и Организационите единици.

Како дополнителна мерка се предвидува и спроведување на едукативна кампања за информирање на пошироката јавност (но, и создавачите на отпад) за тоа како приспособувањето на нивните навики за купување и потрошувачка може да го намали количеството на создаден отпад и кои се придобивките од тоа за животната средина.

Кампањите би се спроведувале преку медиуми, брошури, јавни настани и организирани посети на инфраструктурни капацитети, со посебен акцент на образовни програми во училиштата и високото образование. На регионално ниво, покрај активностите на Организационата единица, општините може да ја применат меѓуопштинската соработка со здружени ресурси, да реализираат поквалитетни, посеопфатни и далекусежни кампањи, обезбедувајќи повисока видливост, поголем кредибилитет и поефикасно вклучување на граѓаните во новиот регионален систем за управување со отпад.

2.3.7. ПОДОБРУВАЊЕ НА КВАЛИТЕТОТ НА ПОДАТОЦИТЕ

Достапност до веродостојни податоци е клучно за планирањето, димензионирањето и финансиското поставување на системот за управување со отпад. За таа цел, потребно е да се зајакнуваат националните електронски системи за собирање и обработка на податоци (НИСЖС и МИЦЖС), кои ќе овозможат униформирано и електронско известување. Сепак, квалитетот на податоците зависи од точноста на примарните мерења, па затоа се предвидени мерки за

инсталирање калибрирана опрема и подобрување на основните податоци за количествата и тековите на отпадот во целиот систем.

Клучна улога во собирањето на податоците играат регионалните претпријатија и Организационата единица преку меѓуопштинска соработка и координација што овозможува податоците да се собираат и обработуваат на унифициран начин во целите региони, наместо секоја општина да работи со различни методологии и стандарди. Понатаму, податоците се агрегираат и користат од различни институции како што се Завод за статистика и Македонски информативен систем за животна средина.

2.3.8. ТЕХНИЧКИ МЕРКИ ЗА РЕАЛИЗАЦИЈА НА ИНФРАСТРУКТУРА И ОПРЕМА ЗА СИСТЕМ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАД

Мерките презентирани во претходните делови се важни за создавање на поволна средина за имплементација на интегриран и одржлив систем за управување со отпад, но неопходно е да се преземат технички мерки за да се воспостави системот со потребната инфраструктура и опрема. Покрај обврската на ресорното министерство за изградба и опремување на регионалниот систем за управување со отпад (регионални депонии и претоварни станици), министерството, заедно со општините, Меѓуопштинскиот одбор и Организационата единица се одговорни за планирање, подготовка на неопходната техничка документација, изградба и опремување на дополнителна инфраструктура за управување со отпад, вклучувајќи депонии за инертен отпад, капацитети за третман и преработка на отпад итн.

2.4. ЗАКЛУЧОЦИ ОД АНАЛИЗАТА НА НАЦИОНАЛНАТА СТРАТЕГИЈА ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАД 2024-2036

Анализата на Националната стратегија за управување со отпад 2024-2036 покажува дека документот амбициозно ја поставува националната рамка за воспоставување интегриран, регионален и одржлив систем за управување со отпад, усогласен со европските стандарди. Во поглавјето за тековната состојба, стратегијата јасно идентификува дека постоечката фрагментираност, неефикасни локални системи и недоволна опременост на општините претставуваат клучна причина за системските слабости, поради што регионалниот модел е поставен како единствено изводливо решение за консолидација на инфраструктурата и услугите.

Иако во стратегијата и нејзиниот акциски план општините не се препознаваат како директни актери во развојот на правната рамка, соработката преку Меѓуопштинскиот одбор како политичко-стратешки механизам може суштински да придонесе кон унапредување на законодавството преку иницирање и разгледување на прашања поврзани со регионалниот систем за кои е неопходна координација меѓу општините или градот Скопје, државни агенции и институции и партнери од приватниот и граѓанскиот сектор. И покрај тоа што го препознава регионалниот пристап, стратегијата не го препознава Законот за меѓуопштинска соработка и неговиот потенцијал за креирање функционални механизми за организирање и спроведување на активности поврзани со управувањето со отпадот.

Меѓуопштинскиот одбор и Организационата единица се клучни носители на регионалниот систем, при што стратегијата ги опишува како мотор на реформата, но не обезбедува опис на организациската структура, потребните вештини, бројот на вработени или ресурсите што ќе бидат неопходни за нивно функционирање.

Ограничените финансиски капацитети за спроведување на системот, вклучително и недоволната наплата, слабата финансиска дисциплина и нееднаквата распределба на трошоците се клучните финансиски предизвици. Притоа, јасно се наметнува потребата од економија на обем, што директно ја потврдува вредноста на меѓуопштинската соработка како средство за намалување на трошоците, заеднички настап пред донатори, и зголемување на можностите за користење европски и национални фондови. Особено е вредно за одбележување укажувањето во стратегијата дека „Владата може да одвои средства за поттикнување на меѓуопштинската соработка, вклучително и активности поврзани со управувањето со отпадот“, што е непосредно поврзана со одредби од Законот за меѓуопштинска соработка. Ова отвора значаен системски канал за финансирање кој треба да биде експлицитно активиран согласно со Законот за меѓуопштинска соработка.

Поглавјето за проширената одговорност на производителот укажува дека ефективностa на сегашните ПОП шеми е ниска и дека одредени текови на отпад сè уште не се опфатени. Регионалниот пристап во оваа област може значително да стави крај на неусогласените локални практики, обезбедувајќи модел во кој колективните постапувачи ќе работат со стандардизирани, регионално дефинирани решенија - што повторно ја потврдува вредноста на меѓуопштинската соработка како механизам за унификација и подобрување на перформансите.

Стратегијата го нагласува значењето на навремена подготовка на просторните и урбанистичките планови за потребната инфраструктура. Меѓутоа, фактот што работните групи за планирање ги предводи исклучиво централната власт, без вклучување на општините, создава ризик од недоволна локална прифатливост и предизвици во реализацијата. Ова дополнително го наметнува здружувањето како платформа преку која општините можат координирано да застапуваат свои позиции и да обезбедат усогласен локален пристап, особено за вакви прашања преку функционирањето на Меѓуопштинскиот одбор.

За подигнувањето на јавната свест и вклучување на засегнатите страни се потврдува дека сите комуникациски активности мора да бидат паралелни со унапредување на услугите, бидејќи јавноста реагира врз основа на реално подобрување, а не само на кампањи. Притоа, регионалните комуникациски програми, организирани преку координација на општините, јавните комунални претпријатија и организационата единица, можат да обезбедат поголем ефект, унифицирани пораки и пониски трошоци отколку фрагментирани локални иницијативи и иницијативи спроведени само од централните власти.

Стратегијата посочува дека управувањето со податоци изискува конзистентни, веродостојни и унифицирани информации, истакнувајќи дека прецизното мерење е предуслов за димензионирање на системот, планирање трошоци и исполнување на обврските кон ЕУ. Предвиденото јакнење на националните електронски системи ќе биде ефективно само доколку општините и регионалните субјекти собираат податоци на усогласен начин. Меѓуопштинската соработка се јавува како клучен механизам за хармонизација на методологиите, заедничко собирање и анализа на податоци, што ќе обезбеди стабилност, споредливост и точност на регионално и национално ниво, а особено во транзицискиот период до конечно воспоставување на информативниот систем.

Конечно, во поглавјето за технички мерки од стратегијата се потврдува дека воспоставувањето на системот зависи не само од инфраструктурата, туку и од административниот и техничкиот капацитет на општините да подготват, планираат и спроведуваат техничка документација и услуги. Во овој дел стратегијата најјасно ги позиционира и Меѓуопштинскиот одбор и Организационата единица како активни чинители во воспоставувањето на интегрираниот систем, со што се истакнува потребата од силна координација, споделени ресурси и постепено градење на капацитети. Меѓуопштинската соработка, како дополнителен и флексибилен механизам, може да даде значителна поддршка преку споделување експертиза, кадровски ресурси и техничка поддршка меѓу општините.

3. АНАЛИЗА НА ПЛАНОТ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАД НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ЗА 2021-2031

„Целта на овој План е да даде јасни насоки/активности кои треба да се следат, со цел да се развие интегрирано управување со отпад во согласност со хиерархијата за отпад и правото на ЕУ, да се постигне еколошки безбедна преработка и отстранување, на начин кој е најдобро адаптиран на состојбите во Република Северна Македонија“.

Анализата на Планот за управување со отпад на Република Северна Македонија 2021-2031 се стреми да ги разгледа можностите за примена на меѓуопштинската соработка во мерките и решенијата предвидени со документот, како и да утврди до кој степен МОС може да придонесе во исполнување на планираните цели. Планот промовира интегриран регионален пристап како основен модел за развој на одржлив систем за управување со отпад, заснован на економија од обем, меѓурегионално користење инфраструктура и зајакната координација меѓу институциите.

Со оглед на тоа дека локалните самоуправи и јавните комунални претпријатија се клучни носители на активностите на терен, а како дополнителен механизам постои Законот за меѓуопштинска соработка, оваа анализа го насочува фокусот кон утврдување каде МОС може да дополнително да обезбеди поефикасна организација, пониски трошоци, поквалитетно планирање и побрза реализација на регионалната инфраструктура предвидена со Планот.

Анализата ги разгледува стратешките, законските и оперативните аспекти, ги идентификува системските слабости и предлага насоки за тоа како МОС може да придонесе во надминувањето на административните, техничките и финансиските ограничувања во процесот на воспоставување интегриран регионален систем.

3.1. ПОЛИТИКАТА НА УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАД И ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА

Во поглавјето „Политиката на управување со отпад во РСМ“ и делот „Планови и програми за управување со отпад“ од Националниот план за управување со отпад 2021-2031 е нагласено дека државната политика е насочена кон воспоставување интегрирана и функционална регионална инфраструктура за собирање, селекција и третман на отпадот. Владата го поставува акцентот на примарната селекција на отпадот на местото на создавање, со приоритет на материјали кои може да се рециклираат и биоразградлив отпад, како предуслов за поефикасен систем и за намалување на количините кои завршуваат на депонија.

Општините, организирани во осум региони за управување со отпад, го применуваат принципот на управување на отпадот на местото на создавање преку **регионални планови** што ги донесуваат општинските совети на предлог на меѓуопштинските одбори. Ова ја потврдува нивната обврска и улога во оперативното спроведување на политиките за селекција, собирање и третман на отпадот во согласност со регионалниот пристап. Поглавјето ги утврдува и законските обврски за изготвување програми за управување со отпад од страна на правните лица и трговците поединци, како и обврската производителите да подготвуваат програми за проширена одговорност за посебните текови на отпад.

Принципите и елементите на циркуларната економија и управувањето со отпадот согласно хиерархијата на отпад како основно начело се застапени во овој План и во сите горенаведени стратешки, плански и програмски документи.

Во поглавјето за институционалната рамка за управувањето со отпад е потенцирано дека задолженијата се поделени помеѓу МЖСПП и другите органи на централната управа, како и општинските институции.

На национално ниво, Министерството за животна средина и просторно планирање ја има централната улога, со одговорност за поставување стандарди, издавање дозволи, мониторинг и усогласување на законодавството. Секторот за управување со отпад во рамки на Министерството ја води имплементацијата и координацијата на поврзаните политики и проекти. **Инспекцискиот надзор** го вршат Државниот инспекторат за животна средина, додека пазарниот надзор е во надлежност на Државниот пазарен инспекторат.

Фокусот на институционалната поставеност на локално ниво е ставен на воспоставувањето на **меѓуопштинските одбори**, кои претставуваат клучна структура за поддршка на интегрираното регионално управување со отпад. Општините имаат обврска да ги применуваат мерките и целите предвидени во стратешките и програмските документи од Законот за управување со отпад, како и да обезбедат нивно спроведување преку сопствените надлежности и јавните комунални претпријатија. Во рамките на новиот систем, особено значајна е улогата на **операторот на регионалниот систем** и на **Организационата единица формирана во Центрите за развој на планските региони**, која е носител на главните активности за функционирање на регионалната инфраструктура.

Надзорот на локално ниво го вршат **овластените инспектори за животна средина и локалните комунални инспектори**. Притоа, во однос на ресурсите, се проценува дека функциите на локалната инспекција и спроведувањето располагаат со недоволно ресурси, со најмалку една третина помалку од потребните. Се очекува овој ресурс да расте секоја година со вклучување дополнителни инспектори поради континуираниот развој на сè повеќе инсталации за управување со отпад и зајакнување на одговорноста на производителот. За ваквата ситуација, несомнено може да се изнајде решение преку меѓуопштинска соработка со вршење на инспекциски надзор од страна на една општина за другите општини во регионот или со формирање на заедничко административно тело - регионален инспекторат за заштита на животната средина и/или комунални дејности.

Поглавјето ги издвојува и другите чинители вклучени во системот, како ЗЕЛС, стопанските комори, синдикатите, давателите на јавни услуги, граѓанските организации и академските институции. Притоа, како клучен предизвик е посочена слабата институционална практика, ограничениот координација и недостигот на систематска комуникација и упатства, што укажува на **потреба од поредовни консултации и дијалог меѓу централните институции, општините, индустријата и останатите засегнати страни**.

Тука се отвора простор и за системската улога на ЗЕЛС како претставник на општините, особено со поддршка и решенија од меѓуопштинските одбори, може да обезбеди повисоко ниво на координација, единствен глас на сите општини кон МЖСПП и другите централни институции, и да придонесе за усогласени ставови и препораки што важат за сите региони, а не само за поединечен регион. Иако ЗЕЛС не претставува типичен пример на меѓуопштинска соработка, сепак во овој контекст може да се смета за консолидиран институционален пристап на општините кон централните власти.

Поглавјето за **законската рамка** го утврдува Законот за управување со отпад како основен акт што го регулира системот на управување со отпад во државата. Управувањето со посебните текови на отпад се уредува и со Законот за пакување и отпад од пакување, Законот за управување со електрична и електронска опрема и отпадна електрична и електронска опрема, како и Законот за управување со батерии и акумулатори и отпадни батерии и акумулатори.

Во овој контекст, важно е да се напомене дека **Планот не го препознава Законот за меѓуопштинска соработка**, ниту во законската рамка, ниту ја препознава меѓуопштинската соработка во остатокот од документот како алтернативен начин на испорака на локалните услуги. Ова произлегува од концептуалниот пристап на Планот, кој се потпира на развојот на интегриран и функционален регионален систем за управување со отпад регулиран исклучиво преку Законот за управување со отпад. Сепак, **можностите што ги нуди Законот за меѓуопштинска соработка треба да се разгледуваат како дополнително решение за надминување на системските слабости и оперативни празнини, а не како замена за регионалниот пристап, туку како механизам што може да го зајакне неговото функционирање во фази кога капацитетите сè уште не се целосно обезбедени.**

Во Планот јасно се истакнува дека иако досегашниот Закон за управување со отпадот ја утврдува рамката за воспоставување на инфраструктура за управување со отпад која претежно се заснова на **преземање на активности од единиците на локалната самоуправа**, сепак истата покажува слабости и недоречености во случаи кога не постојат доволно капацитети на локалната самоуправа во изнаоѓање на средства за изградба на нова инфраструктура за отпад, како и во неможноста да се обезбеди меѓусебна координација. Дополнително, од досегашното искуство, се покажува дека **за развивање на инфраструктура за отпад се потребни големи финансиски средства**, за чие изнаоѓање е неопходно да постои **појасно дефинирање на надлежностите и обврските помеѓу централната и локалната власт.**

Меѓуопштинската соработка може да помогне во надминување на дел од финансиските и административните слабости преку аплицирање на заеднички проекти, споделување опрема и заеднички административни тимови. Сепак, поглавјето јасно покажува дека некои од проблемите произлегуваат од недоволно дефинирани надлежности помеѓу нивоата на власт — што е прашање што не може да се реши исклучиво со соработка меѓу општините.

3.2. РЕГИОНАЛНОТО ПЛАНИРАЊЕ И ИСПОРАКА НА УСЛУГИТЕ

Собирањето и отстранувањето на отпадот е одговорност на општините, но, доколку секоја од нив дејствува одделно, тоа ќе има негативни последици по националните напори за постигнување на стандардите на ЕУ во управувањето со отпад. Затоа, Секторот за управување со отпад при МЖСПП ги спровел потребните анализи и подготовки за воведување на интегриран регионален пристап и создавање осум региони за управување со отпад со меѓуопштински одбори, сочинети од општините кои се во состав на секој од регионите, а кои се претставени од градоначалниците.

Сепак, како што е наведено во Планот, анализата на ЕБРД во 2020 година покажува дека најекономично решение, е **воспоставување заеднички меѓурегионални системи за управување со отпадот**, односно Пелагонискиот и Југозападниот регион, Југоисточниот и Вардарскиот, како и Источниот и Североисточниот регион да имаат по еден заеднички систем.

Овој пристап ќе овозможи реализација на подобро собирање, транспортирање и отстранување на отпадот и изградба на санитарни депонии, согласно националното и ЕУ законодавството за депонии. Инвестицијата вклучува и набавка на контејнери за комунален отпад и набавка на возила за собирање на комунален отпад. Притоа, со оглед на искуството на ниво на ЕУ, најсоодветната опција е **да се формализираат регионалните тела за управување со отпад во целата земја**, односно во рамките на Центарот за развој на секој плански регион во кој е склучена спогодба, се формира **Организациона единица за регионално управување со отпад.**

Согласно Планот, организационите единици за регионално управување со отпад **се клучни организации и врска помеѓу државата и регионалниот систем.** Тие ги поддржуваат органите

на локалната самоуправа преку користење на економиите од обем и поефикасно менаџирање со отпадот.

Како што е наведено во Планот, за да се обезбеди ефикасно функционирање на системот, треба јасно да се постават **административните структури, комуникацијата, улогите и задолженијата на сите нивоа.**

3.2.1. ОДГОВОРНОСТИ НА ОРГАНИЗАЦИОНА ЕДИНИЦА ЗА РЕГИОНАЛНО УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАД

Во смисла на претходното, Планот поставува рамка за одговорностите и работите што би ги вршела организационата единица.

Сумирано, доколку вработените во единиците се целосно обучени и комплетирани, тие исто така може да бидат одговорни за планирање на инфраструктурата и планирање инвестициски зафати, односи со јавност и организирање на други активности кои се однесуваат на регионалното управување со комунален отпад.

За градење на капацитетите на вработените во организационите единици, МЖСПП треба да организира обуки, да подготви стандардни оперативни постапки и да обезбеди поддршка.

Планот исто така посочува дека овие тела ќе придонесат кон поголеми можности за јакнење и развој на капацитетите на професионалниот кадар во регионите, ќе придонесат кон соодветно управување со претоварните станици и депониите, како и кон можности за рециклирање, преработка и намалување на отпад. Единиците треба да придонесат кон можности за регионални едукативни програми, поголема транспарентност и контрола, прекугранично користење на постројки, заштеди при јавните набавки, доверба од централната власт и по оптимизирано регионално собирање на отпад, како оптимална финансиска покриеност. Во делот на податоците, единицата треба да собира податоци од јавните комунални претпријатија кои го вршат собирањето и транспортот, како и од регионалното претпријатие што управува со депониите и претоварните станици. Исто така, единицата треба да подготвува извештаи до меѓуопштинските одбори и Министерството. За таа цел, организационата единица треба да назначи лице одговорно за собирање на податоци за целиот регион, односно регионален специјалист за податоци кој ги подготвува и доставува информациите до централната власт.

Важен елемент е и проширената одговорност на производителите (ПОП), која бара вклученост во следење, координација и известување од страна на организационите единици, како и да го адресираат проблемот со неформалниот сектор кој селективно собира вредни материјали.

Од друга страна, вредно е да се анализира и ЗУО од каде евидентно е дека одговорностите на единиците дефинирани во Планот, значително се прошируваат. Па така, според одредбите од Законот, Организационата единица формирана во рамки на Центарот за развој на планскиот регион претставува **стручна административно-техничка служба на меѓуопштинскиот одбор**. Таа е задолжена да го подготвува регионалниот план за управување со отпад, да ги дефинира годишните цели што треба да се постигнат во регионот и да подготвува и предлага проекти и активности за негово спроведување. Единицата спроведува и управува со проектите, ги координира сите инвестициони активности, го подготвува изборот на оператор на регионалниот систем и обезбедува договорни услуги и капацитети за управување со отпад. Таа ја следи реализацијата на регионалниот план, подготвува годишен извештај за работата и годишна програма за работа. Исто така подготвува предлог-одлуки поврзани со дејностите и услугите за управување со отпад. Единицата врши и други работи што ќе ѝ ги довери одборот и е должна да го информира

Министерството и основачите на годишна основа за постигнатите цели и потребните подобрувања. Покрај тоа што води регионална база на податоци, таа обезбедува и информации до јавноста. Таа е одговорна и за организирање на информативниот систем на регионално ниво, обработка и доставување податоци до централните органи, одржување на катастар на создавачи на отпад и објавување податоци за состојбата со управувањето со отпад. Дополнително, единицата учествува во затворањето и рекултивацијата на нестандартните депонии во законски утврдени рокови. Организационата единица ја задржува надлежноста за сите задачи доделени со закон и регионалните спогодби, со обврска да постапува навремено и ефикасно, бидејќи во спротивно може да се активира механизмот за одземање на надлежностите.

Дури и во нацрт стратегијата за управување со отпад 2024-2036 се посочува дека единиците во Регионалните центри може да функционираат и како централна **регионална агенција**, која извршува различни експертски задачи како планирање, подготовка на инвестиции, локална регулатива, организација, поврат на трошоците и финансирање и мониторинг на животната средина.

Сумирано, Организационата единица е клучната институционална алка меѓу општините и државниот систем за управување со отпад. Нејзината структура мора да обезбеди добро планирање (инфраструктурно и финансиско), силно проектно управување, законски усогласено известување, едукација, ефикасна координација и транспарентност.

До обезбедување на сите неопходни предуслови за целосно и ефективно функционирање на Организационата единица, која треба да располага со административен, технички и стручен капацитет за извршување на сите обврски што произлегуваат од Законот и Планот за управување со отпад, **дел од нејзините функции може привремено да се реализираат преку механизмите на меѓуопштинска соработка**. Овој пристап овозможува навремено обезбедување на одредени услуги и активности кои се неопходни за функционирањето на интегрираниот систем за отпад, истовремено избегнувајќи го ризикот од застој додека Организационата единица се институционализира во целост.

За постигнување на претходното, особено е важно да се спроведе **сеопфатна функционална анализа**, со која ќе се утврди кои **надлежности се од критично значење** и мора да бидат лоцирани во рамките на Организационата единица од самиот почеток. Во контекст на регионален пристап, анализата треба да ги идентификува и оние **функции на единицата кои можат да се извршуваат преку меѓуопштинска соработка**, особено оние оперативни задачи за кои постојат веќе развиени капацитети во одредени општини или јавни претпријатија, и кои не бараат непосредно институционално засилување во првата фаза. Исто така, функционалната анализа ќе помогне во **креирање на организациската структура на единицата**, како и во димензионирањето на **бројот и описот на работните места**, и **профилот на човечки ресурси** неопходни за извршување на определените функции.

Со ваков постепен пристап се овозможува паралелно воспоставување на Организационата единица и непречено продолжување на активностите предвидени во Законот и Планот. На тој начин, се обезбедува системот да **функционира одржливо уште во транзицискиот период**, додека Организационата единица ги зајакнува своите човечки ресурси, административни процедури и технички капацитети, за потоа да ги преземе сите функции што долгорочно мора да се вршат во нејзина надлежност.

3.2.2. ПРОШИРЕНА ОДГОВОРНОСТ НА ПРОИЗВОДИТЕЛОТ

Како што беше наведено претходно во Планот, важен елемент е и проширената одговорност на производителите, која бара вклученост од страна на организационите единици во следењето, координацијата и известувањето.

Во Планот исто така се посочува дека **клучните засегнати страни** во подобрувањето на одговорноста на производителот **имаат меѓусебно поврзани и комплементарни обврски**: производителите, трговците и дистрибутерите се вклучуваат во организирање и финансирање на системите за посебни текови на отпад, додека општините обезбедуваат инфраструктура и услови за одделно собирање, определуваат собирни места и преземаат мерки за исполнување на националните цели. Колективните и самостојните постапувачи имаат обврска да го финансираат или кофинансираат функционирањето на собирните центри, да соработуваат со општините и со овластените собирачи, како и преку договори да го уредат текот на отпадот, целите за собирање и рециклирање, евидентирањето и известувањето, обезбедувајќи еднакви услови за сите учесници во системот.

Финансирањето на системот за управување со посебните текови на отпад се темели на принципот на целосна нето покриеност, што ги опфаќа сите активности од собирање и третман до преработка, како и кампањи за јавна свест, превенција и надзор. За да се обезбеди ефикасно функционирање, неопходни се јасни, транспарентни и однапред договорени модели преку кои производителите ќе ги покриваат трошоците, вклучително и надоместокот за општините кога тие се вклучени во одделното собирање. Средствата што ги обезбедуваат производителите ќе се користат за финансирање на услугите што општините ги нудат на граѓаните, како и за активности за подигнување на јавната свест и подобрување на системите за одделно собирање, согласно годишната финансиска програма утврдена со закон.

Меѓуопштинската соработка во контекст на одговорноста на производителот и финансирањето на системите за посебни текови на отпад може да биде значајно засилување на ефикасноста на целиот модел, особено во делот на инфраструктура, организација и финансиска одржливост. Во однос на задолженијата, повеќе општини може заеднички да воспостават и управуваат со собирни центри, што овозможува оптимизација на трошоците, поефикасно покривање на територијата и подобра координација со колективните и самостојните постапувачи. Со заеднички настап, општините можат полесно да воспостават единствени стандарди за локации, инфраструктура и начини на евиденција, што ја зајакнува транспарентноста и го олеснува следењето во исполнувањето на целите.

Во делот на финансиите, преку заеднички модели на меѓуопштинската соработка, општините може да обезбедат рамномерно распределени трошоци, да ја намалат инфраструктурната фрагментираност и да создадат посилен партнерски капацитет во преговорите со производителите и постапувачите.

3.2.3. ПЛАНИРАЊЕ НА ИНФРАСТРУКТУРА ЗА КОМУНАЛЕН ОТПАД

Планирањето на **инфраструктурата за управување со комунален отпад** бара значителни инвестиции и постепено воспоставување на сите компоненти - од собирање и транспорт до претовар, сортирање, рециклирање и преработка за добивање на енергија, а во согласност со локалните околности и барањата на РПУО. Иако инфраструктурата треба да се планира како целина, нејзината изградба и функционирање ќе се развиваат по фази, со цел да се обезбеди универзален пристап за селектирање на отпадот.

Финансирањето ќе го обезбедат производителите согласно регулативата за посебните текови на отпад, а одделно собраниот отпад мора да се насочи кон овластени инсталации за рециклирање или преработка, наместо кон депонии.

Во Планот се промовира **меѓурегионалната соработка** на регионалните претпријатија за управување со отпад која станува клучна по воспоставувањето на основната инфраструктура, затоа што овозможува рационално управување со одделно собраните материјали за рециклирање или нивна преработка за добивање на енергија. Оваа соработка им овозможува на регионите да ги здружат количините на отпад, да воспостават заеднички стандарди и да координираат со колективните и самостојните постапувачи на начин што создава стабилен, предвидлив и економски одржлив систем. Поради ограничените количини што ги генерира секој регион поединечно, економијата на обем добива особено значење, при што еден централен капацитет за рециклирање или преработка може ефикасно да опслужува 3-4 региони, што ја намалува потребата од повеќе скапи инсталации, ги оптимизира логистичките трошоци и обезбедува повисока искористеност на опремата.

3.2.4. БИОРАЗГРАДЛИВ ОТПАД

Управувањето со **биоразградливиот отпад** бара целосна трансформација на постојниот систем, бидејќи во моментот речиси сите количини завршуваат на нестандартни депонии, иако овој отпад сочинува над една третина од вкупниот комунален отпад (во Пелагонискиот и Југозападниот регион овој количините на овој вид на отпад надминува и 50%). За исполнување на целите за рециклирање неопходно е воспоставување на одделно собирање и соодветна инфраструктура за третман во сите осум региони, имајќи ги предвид и еколошките последици од не третирањето и потенцијалот за добивање сировини или енергија. Давателите на услуги ќе мора да обезбедат минимални услуги за собирање и пристап до посебни садови, како и транспорт до претоварни станици или регионални депонии, со цел до 2030 година да се воспостават системи за анаеробна дигестија за производство на биогаз. Планот предвидува и можност за **меѓурегионална соработка преку заеднички инсталации**, што значително би ги намалило трошоците. Клучна улога има и подигањето на јавната свест преку национални и регионални кампањи.

Меѓуопштинската соработка во регионалниот пристап се вклопува природно и функционално во управувањето со биоразградлив отпад, затоа што овозможува општините да ги здружат капацитетите, трошоците и експертизата за да воспостават поефикасен и одржлив систем. Со оглед дека секоја општина сама создава ограничени количини био-отпад, заедничкото планирање и организирање на собирањето, претоварот и третманот - вклучително и развојот на заеднички претоварни станици или инсталации за анаеробна дигестија - овозможува постигнување економија на обем, стандардизирани услуги и значително намалување на трошоците. Дополнително, заедничките информативни и едукативни кампањи се поефикасни и поекономични, обезбедувајќи унифицирана порака кон граѓаните. На крај, ваквата соработка е и природен чекор кон меѓурегионалната координација, особено кога се размислува за воспоставување заеднички регионални или меѓурегионални инсталации, што е клучен предуслов за успешен третман на биоразградливиот отпад.

3.2.5. ОТПАД ОД ГРАДЕЖНИШТВО, РУШЕЊЕ И ИСКОПУВАЊЕ

Управувањето со отпадот од градежништво, рушење и ископување е клучен приоритет поради големите количини што се создаваат и значајниот потенцијал за повторна употреба и рециклирање. Системот се соочува со недоволни и неконзистентни податоци, што го отежнува планирањето, следењето на резултатите и мерењето на исполнувањето на целите. Поради недостиг на приватни инвестиции и честото незаконско фрлање, неопходно е овој тек на отпад да се внесе во формален систем со јасни обврски, сортирање и рециклирање, како и поактивно вклучување на приватниот сектор, додека општините остануваат одговорни за организирано собирање и третман на отпадот од градежништвото.

Кај отпадот од градежништво, меѓуопштинската соработка може да придонесе кон економски одржливо воспоставување заеднички центри за собирање, сортирање и рециклирање, користење споделена инфраструктура и координирани инспекциски механизми за спречување на дивии депонии. Овој пристап би им помогнал на општините да ги намалат трошоците, да обезбедат стандарден квалитет на услугите, конзистентни податоци и да создадат услови за поголемо учество на приватниот сектор во третманот на отпадот.

Согласно анализите кои произлегуваат од активностите на проектот на САЛАР, 87% во Југозападниот и 77% од шутот или градежниот отпад во Пелагонискиот регион се одложува неправилно.

3.2.6. ОПАСЕН ОТПАД

Управувањето со **опасниот отпад** останува еден од најслабите сегменти во системот за управување со отпад, помеѓу другото и поради недостатокот на национално решение и ограничените локални ресурси. Во земјата не постои депонија за опасен отпад. Иако законската рамка забранува мешање на опасниот со неопасниот отпад, дел од индустрискиот опасен отпад сè уште се складира или отстранува на нестандартни општински депонии поради недостиг на соодветна национална инфраструктура и високи трошоци за пропишано постапување. Опасниот отпад од домаќинствата дополнително го усложнува системот, бидејќи општините се обврзани преку РПУО да обезбедат функционални собирни центри кои имаат капацитет, опрема и стандарди за негово безбедно одвојување и привремено складирање.

Меѓуопштинската соработка има уште покритична улога во управувањето со опасниот отпад, поради високите безбедносни и технички барања. Општините може да воспостават регионални собирни центри со соодветна опрема и обучен кадар, како и да организираат безбедно складирање, транспорт и предавање на отпадот кон лиценцирани оператори. Заедничките протоколи и систематското следење на податоците за количините и видовите опасен отпад создаваат постабилен и усогласен систем, кој го намалува ризикот за животната средина и здравјето на населението.

3.2.7. ДЕПОНИИ

Управувањето со депонии и понатаму се соочува со сериозни предизвици, бидејќи отпадот најчесто се отстранува на општински депонии кои не ги исполнуваат барањата на Директивата за депонии на ЕУ и националното законодавство. Овие локации се активни, но планирани за

затворање и рехабилитација, а единствена депонија со А-интегрирана еколошка дозвола е Дрисла. Затоа, неопходна е постепена транзиција која опфаќа идентификација и затворање на неконтролирани депонии, користење привремени општински локации додека се градат регионалните санитарни депонии, и конечно, целосна санација на сите нестандартни одлагалишта. Овој фазен пристап веќе е во тек во некои региони преку поддршка од ИПА програмата, но бара координирани напори на сите региони за воспоставување безбедно и усогласено системско решение. Во моментот на пишување на оваа анализа, дополнително се користат и средства преку кредитот од ЕБОР и средства од донатори како SDC и Sida.

Со оглед на состојбата со депониите во државата, транзицијата кон интегриран регионален систем бара постепен и добро координиран пристап. Идентификуваните 54 комунални депонии и нивната класификација според ризик претставуваат основа за регионално планирање на транзицијата, но дополнителен предизвик претставуваат и бројните мали, дисперзирани диви депонии што се појавуваат околу населени места (вкупно 196 во двата региони согласно нацрт стратегијата), што ја зголемува сложеноста на управувањето и бара координирани напори од општините.

Согласно листата на приоритети на нестандартните депонии, во рамки на пелагонискиот и југозападниот плански регион идентификувани се 6 депонии со висок, 3 со среден и 6 депонии со низок ризик по животната средина.

Општините во регионот може заеднички да изготват регионален оперативен план што ќе ги интегрира идентификуваните нестандартни депонии според оценката на ризик, но и малите дисперзирани диви депонии, со дефинирање на заеднички приоритети, динамика и финансирање на санацијата. Преку МОС може да се организира и заеднички систем за преместување на отпадот од малите и средноризични локации кон новите регионални депонии, со рационално користење на опрема, заеднички транспортни услуги и оптимизирани рути.

Во делот на спроведувањето на законот, општините може да формираат заедничка инспекциска единица која ќе врши координиран надзор над нелегалните локации, ќе врши редовни теренски проверки и ќе обезбедува усогласено санкционирање.

Преку МОС може да се воспостави и регионален систем за собирање, валидација и размена на податоци за депониите, количините на отпад и фазите на транзиција, што ќе овозможи поквалитетно известување кон државата, подобро планирање и усогласување со Директивата за депонии.

3.2.8. ПРОГРАМА ЗА ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА ЈАВНАТА СВЕСТ

Програмата за зголемување на јавната свест има за цел да ја информира и ангажира јавноста за значењето, ефектите и придобивките од одржливиот систем за управување со отпад како предуслов за премин кон циркуларна економија. Во сите поглавја на Планот што се однесуваат на сегментите на регионалното управување со отпадот, подигнувањето на јавната свест се појавува како доминантна и неопходна компонента за успешно спроведување на мерките. Програмата треба да ги зајакне капацитетите на општините, кои моментално најчесто се потпираат на надворешни чинители како НВО, приватниот сектор или академската заедница.

Успешната примена на посложените мерки - како регионалниот пристап, примарната селекција или задолжителното компостирање -

бара рано и суштинско вклучување на засегнатите страни, при што е неопходно да се разберат нивните интереси и грижи уште во фазата на подготовка на програмата. Во таа насока,

меѓуопштинската соработка може значајно да придонесе преку координирани заеднички кампањи, усогласени пораки и споделување ресурси, што го зголемува опфатот и ефектот на јавната комуникација.

3.2.9. ПРОГРАМИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ПОСЕБНИТЕ ТЕКОВИ НА ОТПАД

Покрај Програмата за зголемување на јавната свест, Планот ги содржи и **трите национални програми за управување со посебните текови на отпад** – Програмата за отпад од пакување, Програмата за отпадни батерии и акумулатори и Програмата за отпадна електрична и електронска опрема. Сите три програми се насочени кон постигнување на националните цели и ги опфаќаат мерките за подобрување на системите за собирање, обработка, рециклирање и повторна употреба, при што особено ја нагласуваат потребата од поинтензивна соработка со локалната самоуправа и другите чинители.

Во сите програми, како заедничка цел доминира воспоставувањето **достапна и функционална инфраструктура за одделно собирање**, која мора да биде присутна во секоја општина. Кај отпадот од пакување ова се рефлектира преку поставување контејнери за различни материјали, комбинирани системи на собирање и воспоставување регионални центри за сортирање. Кај ОЕЕО акцентот е ставен на широка мрежа на собирни места, вклучувајќи продавници, супермаркети и рециклажни центри, додека кај отпадните батерии и акумулатори фокусот е на специјално обележани контејнери на локации кои се секојдневно достапни за граѓаните. Заедничко е и тоа што општините имаат активна улога во обезбедување на просторот и организацијата на системите, додека производителите и колективните постапувачи треба да ја обезбедат потребната техничка инфраструктура.

Сите три програми ставаат силен акцент на потребата од **подобрување на повторната употреба, рециклирањето и преработката**, преку промоција на свесноста, поддршка на развој на нови технологии и подготовка на упатства, стандарди и кодекси на пракса.

Улогата на администрацијата е слично дефинирана кај сите текови - координација, поддршка на иницијативи, истражување на оперативни модели и обезбедување нормативна рамка што ќе ја подобри ефикасноста на системите.

Како заедничка нишка низ сите програми се издвојува **потребата од поинтензивна соработка и координирана работа со локалната самоуправа** и другите чинители, како и постојано подигнување на јавната свест за важноста на одделното собирање. Притоа, поддршката на општините – како примарно место каде се создава и собира отпадот – е клучен услов за ефикасноста на сите мерки, што дополнително ја потенцира важноста на регионалниот пристап и меѓуопштинската координација во спроведувањето на Планот.

Меѓуопштинската соработка може значително да придонесе за реализацијата на програмите за посебните текови на отпад преку здружување ресурси, координирано планирање и заедничко користење на инфраструктура која поединечните општини не можат самостојно да ја обезбедат. Преку заеднички регионални центри за сортирање, унифицирани системи за одделно собирање, координирани информативни кампањи и заедничко воспоставување собирни места, општините можат да постигнат поголема ефикасност, пониски трошоци и подобра покриеност на услугата. МОС исто така овозможува споделување на техничко знаење, човечки ресурси и логистички капацитети, што е особено важно за општините со ограничени можности.

3.3. Заклучок од анализата на Планот за управување со отпад 2021-2031

Анализата на Планот за управување со отпад 2021-2031 покажува дека националната политика е јасно насочена кон воспоставување интегриран, регионално организиран систем кој треба да обезбеди одржливо, ефикасно и европски усогласено управување со отпадот. Планот го третира регионалниот пристап како основен стожер на реформата, но дополнително го препорачува и меѓурегионалниот пристап во случаи кога количините на отпад, економијата на обем или техничките барања го прават поефикасно за неколку региони да споделуваат инфраструктура, капацитети и услуги. Ова укажува дека успешното управување со отпад бара повеќеслојна координација - на локално, регионално и меѓурегионално ниво - со што се минимизира фрагментацијата и се оптимизираат вложувањата во скапа инфраструктура за третман и рециклирање.

Во оваа архитектура на повеќе нивоа, меѓуопштинската соработка се издвојува како значаен поддржувачки механизам. Иако Планот не го препознава експлицитно Законот за меѓуопштинска соработка, анализата покажува дека МОС може да ја засили оперативната функционалност на системот, особено во транзицискиот период додека организационите единици се воспоставуваат и ги развиваат своите кадровски и административни капацитети. Преку заеднички решенија за логистика, прибирање податоци, користење опрема, управување со собирни центри, организирање јавни кампањи или координирање инспекциски активности, општините можат да ги надминат ограничувањата што произлегуваат од мали територии, недоволна опрема и финансии или недостиг на човечки ресурси.

Анализата исто така открива дека системот се соочува со значителни слабости во делот на податоците - нецелосни, неконзистентни или различно собрани податоци кои го отежнуваат планирањето, следењето и известувањето. Организационата единица има централна улога во воспоставување регионални бази на податоци и системи за известување, но во пракса, во периоди кога овие структури сè уште не се целосно функционални, меѓуопштинската соработка може да обезбеди заеднички методологии, унифицирани формулари, координирани теренски проверки и навремена размена на информации. Така се создава стабилна основа за регионалното планирање и за исполнување на обврските кон централната власт.

Потребата од јавни кампањи е препознаена како критичен предуслов во сите сегменти на Планот - и кај примарната селекција, и кај биоразградливиот отпад, и кај посебните текови. Со оглед дека многу општини немаат капацитет самостојно да развијат ефикасни комуникациски програми, покрај поддршката од институциите на централните власти, меѓуопштинската соработка овозможува создавање основи за заеднички кампањи со поголем опфат, усогласени пораки и пониски трошоци кои го земаат во предвид локалниот контекст и потреби на населението. Овој пристап е во согласност со подоцнежната улога на организационите единици, кои ќе треба да ги консолидираат овие активности на регионално ниво, но во почетните фази МОС може да го обезбеди неопходното темпо и опфат.

Недостатокот на капацитети инспекциски надзор на локално ниво е еден од најзначајните предизвици идентификувани во Планот. Создавањето заеднички инспекциски служби преку меѓуопштинска соработка се јавува како рационално и брзо решение за надминување на ограничувањата. Такви служби би обезбедиле унифицирани стандарди, поголема покриеност на теренот, координиран надзор над дивите депонии, собирањето отпад, посебните текови и почитувањето на законските обврски.

Во однос на институционалната поставеност, анализата прави јасно разграничување меѓу долгорочната улога на Организационата единица и поддржувачката улога на МОС. Организационата единица е системскиот центар на регионалниот модел, со обврска да изготвува

регионални планови, да управува со инфраструктура, да ги координира инвестициите, да обезбедува регулаторна усогласеност, да управува со податоци и да подготвува годишни програми и извештаи. Овие функции по својата природа мора да бидат сместени во рамките на јасно дефинирана регионална институција. Истовремено, анализата укажува дека пред организационата единица да стане целосно функционална е неопходно да се спроведе детална функционална анализа. Таа анализа ќе овозможи јасно да се утврди кои функции мораат да бидат обезбедени од самиот почеток во рамките на организационата единица - како планирање, мониторинг, избор на оператори, регионални податоци и регулаторни обврски - и кои функции можат привремено или делумно да се реализираат преку меѓуопштинска соработка. Функционалната анализа ќе создаде структура за постепено градење на единицата, идентификување на потребниот кадар, оперативните процедури и техничките ресурси, додека МОС ќе овозможи непрекинато спроведување на дел од задачите во транзицискиот период.

Заклучокот од анализата е дека реформата утврдена со Планот е амбициозна, неопходна и системски исправна, но нејзината успешност ќе зависи од темпото со кое ќе се воспостават организационите единици и од подготвеноста на општините да ги искористат можностите на меѓуопштинската и меѓурегионалната соработка. МОС може да биде значаен потпорен механизам за обезбедување континуитет, намалување на трошоците и зајакнување на капацитетите, додека регионалните структури се воспоставуваат и консолидираат. На тој начин, МОС не го заменува регионалниот модел, туку го надополнува и го прави неговото спроведување поодржливо, поефикасно и по предвидливо.

4. АНАЛИЗА НА ОПЕРАТИВНИОТ РЕГИОНАЛЕН ПЛАН ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАД ЗА ПЕЛАГОНИСКИОТ И ЈУГОЗАПАДНИОТ РЕГИОН

Овој дел од анализата опфаќа анализа на Оперативниот регионален план за управување со отпад за Пелагонискиот и Југозападниот регион, кој е всушност краток и практичен плански документ со јасно поставени цели и активности кои можат внимателно да се следат за да се исполнат барањата за Регионалниот систем за управување со отпад (РСУО). Оперативниот план во голема мера се надоврзува на постоечките Регионални планови за управување со отпад (РПУО) за Пелагонискиот и Југозападниот регион, спојувајќи ја имплементацијата на РПУО во еден функционален и оперативен документ кој ја одразува реалноста на **воспоставување единствен регион за управување со отпад**. Во регионот за управување со отпад влегуваат 18 општини од двата плански региони со вкупно 387,829 жители.

Покрај оперативниот план, во оваа анализа се користат и наоди од **Проценката на капацитетите на шесте пилот општини** во југозападниот и пелагонискиот плански регион, кои дополнително ја појаснуваат состојбата и обезбедуваат поспецифични основи во изнаоѓање на решенија преку воспоставување меѓуопштинска соработка. Исто така, за одредени предизвици и препораки наведени во Проценката понудени се решенија преку меѓуопштинска соработка.

Како што се наведува во оперативниот план, постигнувањето на целите не е мисија за еден поединец или организација - тоа мора да биде колективен потфат кој бара партнерства, соработка и мотивација на целото население и институции во двата региона. Оттаму, анализата на овој документ се фокусира во најголем дел на **институционалната соработка** која што треба да биде систематска во тесна координација на сите нивоа на локалната власт и регионалните механизми за управување со отпад. Секако, во еден дел ќе се направи и осврт кон можностите што ги нуди меѓуопштинската соработка за вклучување и комуникација со релевантните чинители на локално ниво.

Оперативниот план го препознава потенцијалот кој го има меѓуопштинската соработка, особено, да генерира економии на обем и да ги намали финансиските трошоци во управувањето со отпадот.

Дури и самата изработка на овој оперативен план претставува облик на неформална соработка помеѓу вклучените општини. Неформална во смисла дека не изискува формално воспоставување на договорна или институционална форма на соработка согласно закон, и одлуки на советите на општините, туку заеднички заложби и учество на релевантните локални чинители во процесот на подготовка на овој регионален документ со донаторска помош.

Во **визијата на планот**, во насока на постигнување на одржливо ефективно управување со отпадот се потенцира потребата од **меѓусебна соработка** која пак од друга страна исто така придонесува кон зајакнати капацитети на администрацијата и подобрена инфраструктура.

Планот предвидува **6 приоритети** кои ги прикажуваат областите на интервенција и очекуваните резултати од општинските напори во управувањето со отпадот во период од три години.

Анализата на оперативниот план ќе се фокусира на можностите што ги нуди Законот за меѓуопштинска соработка, а кои можат дополнително да придонесат кон исполнување на приоритетите. Сепак, во контекст на задолжителна меѓуопштинска соработка уредена со специјален закон во кој се предвидени институционални облици на соработка и поддршка во управувањето со отпад, особено имајќи го во предвид местото и улогата на организационата единица за регионално управување со отпад како заедничко административно тело, битно е да се посочи дека покрај ова решение, на општините им стојат на располагање и дополнителни

можности на формална и неформална соработка. Формалните облици на соработка се уредени со Законот за меѓуопштинска соработка.

Но, најнапред вредно е да се направи преглед на работите што ги врши организациона единица за регионално управување со отпад во координација со општините. Покрај изготвувањето на регионалниот план, негово следење и известување, единицата подготвува, предлага, спроведува и управува со проекти и други активности за реализација на регионалниот план, како и други проекти од интерес за развој на регионалниот систем. Исто така, обезбедува и договорни услуги и капацитети за управување со отпад во регионалниот систем.

Во понатамошниот дел од текстот ќе бидат посочени најсоодветните облици на соработка кои општините може да ги основаат согласно со Законот за меѓуопштинска соработка преку одлуки на вклучените совети на партнерските општини. Еден дел од активностите кои би се имплементирале преку формалните облици на соработка, потенцијално може да бидат реализирани и преку Организационата единица за регионално управување со отпад во форма на проекти и договорни услуги. Сепак, конечната одлука за начинот на спроведување на одредени активности останува на членовите на Меѓуопштинскиот одбор за управување со отпад, односно на градоначалниците и советите на општините.

Спроведувањето на регионалните планови се финансира со средства обезбедени од буџетите на организационите единици за регионално управување со отпад, општините и градот Скопје, кредити, донации, надоместоци, глобите од сторени прекршоци изречени на територијата на општините и градот Скопје и другите извори на средства, утврдени со закон. Доколку одредени активности од планот се реализираат преку формалните облици на меѓуопштинска соработка, тогаш во рамки на истите треба да се предвидат и механизми на финансирање, договорени помеѓу партнерските општини.

Генерално, голем дел од понудените опции за МОС во имплементација на приоритетите дадени подолу во текстот може да бидат **поттикнати и координирани од страна на Организационата единица** за регионално управување со отпад. Сепак, ограничените капацитети на оваа единица не секогаш може соодветно да одговорат на потребите од заедничко договарање и спроведување на надлежноста, па оттука, се појавува и потребата од користење на дополнителни формални облици на соработка дефинирани во Законот за МОС, но и облици од неформален карактер.

4.1. ПРИОРИТЕТ 1: Обезбедување услуги (собирање и транспортирање на отпад) на што поголем број корисници

Цел: 1. Подобрено собирање и транспортирање на отпадот преку планирање	
Акции:	Облици на меѓуопштинска соработка
- Мапирање на пречки кои го спречуваат лесниот пристап до корисниците вклучувајќи ги и ранливите групи. - Анализа на маршрути за собирање и потребни возила, вклучувајќи типови и број на контејнери/канти - Анализа на потребниот број и големина на собирни центри за одредени видови отпад - Истражување на начини како да се искористи меѓуопштинската соработка за да се зголеми покриеноста со услуги	Со оглед на тоа дека првиот приоритет се предвидува да се постигне преку планирачки активности и анализи, најсоодветни облици на меѓуопштинска соработка се формирање повремено заедничко работно тело или комисија (член 10), кои може да бидат сочинети од претставници на општинските администрации и комуналните претпријатија, но во чии состав многу често може да се најдат и експерти од дадената област кои пружаат стручна поддршка во работењето. Овој облик исто така овозможува и структура за размена на искуства и стручна соработка меѓу општинските администрации, што е неопходно при мапирањето на пречките, анализата на маршрути и планирањето собирни центри. Доколку општинската администрација и/или администрацијата на јавното претпријатие имаат капацитети да ја спроведат анализата самостојно, соодветен облик е заедничко работно тело кое ќе биде одговорно за координација на активностите, мапирање и изработка на извештаите. Во спротивно, партнерските општини ќе треба да размислуваат за ангажирање на надворешна експертиза преку договор за здружување на средства. Во делот каде оперативниот план предвидува истражување со зголемен опфат, меѓуопштинска соработка, може да се примени и преку користење на обликот на здружување на финансиски, материјални и други средства за реализација на заеднички проекти во вршењето на своите надлежности. Овој облик, согласно член 30 е особено корисен, ако општините сакаат да финансираат заеднички студии, мапирања или технички елаборати со ангажирање на надворешна експертиза, а притоа сè уште не се подготвени за воспоставување поголеми институционални модели од типот на формирање заеднички административни тела. За здружување на финансиски, материјални и други средства се склучува договор помеѓу градоначалниците на општините кои здружуваат финансиски, материјални и други средства по претходно донесени одлуки на советите на општините.
Развивање и испорака на образовни програми за вработените за соодветни организациски процеси и управување со податоци	Кога се работи за развивање и испорака на образовни програми за вработените во општинските администрации одговорни за управувањето со отпад или пак за вработени во јавните претпријатија, можни се следниве решенија: - Ангажирање на надворешни експерти кои може заеднички да се финансираат од страна на заинтересираните општини преку договор за здружување на финансиски средства. - Доколку се размислува на одржливост во раководењето со човечките ресурси на подолг рок каде припаѓа и функцијата обука и развој на кадрите, соодветен облик на меѓуопштинска соработка кој може да се спроведе е заедничко административно тело (член 11). Заедничко

одделение (или сектор) за управување со човечките ресурси систематизирано во актите за внатрешна организација^v на една од партнерските општини може да испорачува услуги за сите општини не само во делот на планирање и обезбедување на обука и развој, туку и во останатите функции како што се регрутирање и задржување на кадри, како и евалуација на изведбата на персоналот за соодветно функционирање на регионалниот систем за управување со отпад.

Ако во некоја од општините во регионот постои развиен систем и капацитети за управување со човечки ресурси, тогаш како алтернатива на претходниот облик, таа организациска единица (одделение или сектор) може да испорачува услуги поврзани со обуката и развојот за останатите партнерски општини преку обликот на соработка - **вршење на определени работи од надлежност на општините од страна на една општина за сметка на една или повеќе други општини**, со склучување договор помеѓу градоначалниците и одлуки на советите.

И двата облици на соработка како решенија имплементирани во рамки на меѓуопштинска соработка можат значително да придонесат кон развивање и имплементирање на програма за развој на капацитети фокусирана на теми од управување со отпад, со цел надминување на постојните празнини во знаењето и експертизата кај општинскиот кадар, што претставува една од препораките во Проценката на капацитетите на шесте пилот општини во југозападниот и пелагонискиот плански регион (Област VI: Знаење, експертиза и иновации).

Исто така, развивањето и воведување на **платформа за учење за општинскиот кадар** кој работи на управување со отпад, како и **за вработените во јавните комунални претпријатија**, на континуирана основа, е потенцијално изводливо во рамки на заедничко одделение за управување со човечки ресурси или со формирање на заедничко работно тело кое ќе ја осмисли платформата за учење и врз таа основа на подолг рок, да се ангажира надворешна експертиза финансиски поддржана од сите општини преку договор за здружување на финансиски средства.

Заедничката платформа за учење би послужила за развивање и имплементирање на програма за развој на капацитети фокусирана на теми од управување со отпад, како за општинската, така и за администрацијата од јавните комунални претпријатија.

Цел: 2. Зголемен возен парк и број на канти/контејнери	
Акции:	Облици на меѓуопштинска соработка
Идентификување на извори на финансирање и ефективно финансиско планирање	За идентификување на извори на финансирање апликативно е формирање на привремено или постојано заедничко работно тело. Меѓуопштинската соработка е особено важна во барање и обезбедување дополнителни средства од извори како што се ИПА и други билатерални донатори за дополнување на општинските буџети и зголемување на финансиските ресурси за иницијативи за управување со отпад, на координиран начин и во согласност со РПУО и ЛАП (Проценка на капацитетите, Област VII - Распределба на ресурси). Подготовката на проекти пред европските фондови изискува експертиза која најчесто недостасува во општините и комуналните претпријатија, па заедничкото ангажирање на надворешна експертиза, преку здружувањето на финансиски, материјални и други средства е секако можно решение за таа состојба. Ефективно финансиско планирање исто така може да се постигне преку соработка на стручните служби одговорни за отпад и организациските единици за финансии и буџет во рамки на постојана заедничка комисија воспоставена како тело на градоначалниците од партнерските општини. Комисијата би заседавала во одредени периоди на годината особено пред подготовката на буџетите на општините и во непосредна соработка со Организационата единица за регионално управување со отпад би предлагала решенија поврзани со тарифите и нивното собирање, како и распределување средства на повеќегодишна основа за да се обезбеди конзистентна финансиска поддршка и долгорочно планирање.
Набавка на возила и канти/контејнери	Кога планот предвидува зголемување на возниот парк, набавка на камиони, контејнери, соодветен облик е здружувањето на финансиски, материјални и други средства или, во случај на понапредна интеграција, секако и основањето заедничко јавно претпријатие. Сепак, како подготвителна фаза на набавките е развивање на сеопфатен план за управување со ресурси и одржување на возилата и опремата за да се обезбеди оптимална функционалност и долготрајност. Исто така, спроведување на темелна анализа на потребата од дополнителни контејнери или канти за собирање на разни видови отпад, вклучувајќи био-отпад и пластика. (Проценка на капацитетите, Област VIII. Инфраструктура и опрема). Овие анализи и планирања потенцијално може да се реализираат или преку заеднички работни тела или со ангажирање на надворешна експертиза финансиски поддржана со здружување на финансиски, материјални и други средства. Спроведувањето на групна набавка согласно Законот за јавни набавки^{vi} е исто така можност што им стои на располагање на општините за добивање на подобри услови за што тие склучуваат договор кој може да се смета како еден дополнителен формален, договорен облик на меѓуопштинска соработка овозможен со Законот за јавни набавки.

Обезбедување обука за вработените во комуналните претпријатија кои работат на терен	Обезбедување обука за вработените во комуналните претпријатија треба да биде составен дел од меѓуопштинската платформа за учење, па во таа смисла, решенијата за МОС кои се понудени погоре во цел 1, акција 2 се апликативни и за оваа акција.
---	---

4.2. ПРИОРИТЕТ 2: Воведување на систем за селекција на отпад и собирање на посебни текови на отпад

Цел: 1. Идентификувани количини на посебни текови на отпад што се создаваат во општината	
Акции:	Облици на меѓуопштинска соработка
Подготовка на листа за посебни текови на отпад што се создаваат на територијата на општината	Оваа активност претставува прв чекор во воспоставувањето на систем за управување со посебни текови на отпад, кој треба да овозможи јасна слика за тоа какви видови на отпад се создаваат на територијата на општината, во кои количини, и во кои сектори. За извршувањето на оваа активност преку МОС, соодветен облик би било заедничка работна група или комисија на партнерските општини. Причината е што собирањето податоци и изработката на унифицирана листа во регионот бараат еднаква методологија, усогласени критериуми, како и техничка експертиза доколку постои во рамки на општинските администрации и администрацијата на јавните комунални претпријатија. Ангажирањето стручни лица кои ќе прибираат податоци на терен за сите општини и ќе подготват стандардизиран извештај може да се реализира преку здружување на финансиски, материјални и други средства како облик на МОС. Но, исто така, и Организационата единица за регионално управување со отпад може да ангажира стручни лица кои ќе прибираат податоци на терен за сите општини и ќе подготват стандардизиран извештај. Заедничкиот пристап во реализацијата на оваа акција од оперативниот план, ќе овозможи покомплетна слика за регионалните текови на отпад, што е од суштинско значење за следните фази на планирање.
Анализа за утврдување на специфични текови на отпад и начин на постапување	Оваа активност се надоврзува на претходната и има за цел да ја определи природата и третманот на идентификуваните текови на отпад. За оваа акција најсоодветен е договор за здружување на финансиски и материјални средства, со цел заедничко финансирање на подготовка на техничка студија или анализа од стручна институција/лица. Со здружување на средства, општините ќе добијат една заедничка регионална анализа.

Цел: 2. Создавање на пресретлива/поволна средина за селекција на отпадот	
Акции:	Облици на меѓуопштинска соработка
- Анализа на пазарот на материјали за рециклирање - Анализа на трошоците за селекција на отпадот	Како што беше и претходно презентирано, за спроведување на анализи најсоодветни се повремените или постојаните работни тела и комисији доколку општините располагаат со интерни капацитети. Исто така, обликот кој предвидува здружување на финансиски, материјални и други средства може да се користи при ангажирање на надворешна експертиза за дадените анализи.
- Мобилизирање на поддршка за воведување систем за селекција на отпад - Подигнување на јавната свест и мотивирање на населението за придобивките од селекцијата на отпадот	За подигнување на јавната свест и мотивирање на населението активно да учествува во селектирањето на отпадот, една од можните варијанти за меѓуопштинска соработка е вклучување на граѓански организации кои имаат капацитет да организираат промотивни и едукативни кампањи. Притоа, партнерските општини може да здружуваат средства за покривање на трошоците на кампањата, наменети за граѓанската организација од регионот или дури и за ангажирање на комерцијална агенција за планирање и организирање на кампањи за подигнување на јавната свест. Воспоставување партнерства со локалните граѓански организации и групи во заедницата води кон зголемен досег и влијание на иницијативите за подигање на јавната свест. Ангажираната граѓанска организација преку МОС, може да развие сеопфатна, повеќегодишна стратегија/програма насочена кон подигање на јавната свест и едукација и на учениците и на граѓаните за управувањето со отпад во регионот. Низ заеднички пристап и активности со општинската администрација и комуналните претпријатија може да се развие и спроведе образовна програма за управување со отпад наменета за градење на капацитетите на наставниците во основните училишта и подигнување на свеста кај учениците. (Проценка на капацитетите, Област Х. Јавна свест и едуцирање).
Цел: 3. Обезбедување капацитети и опрема за селекција на отпад	
Акции:	Облици на меѓуопштинска соработка
Идентификување можности за финансирање и обезбедување ефективно финансиско управување	Види: Приоритет 1/Цел 2/Акција 1 Облици на МОС: - формирање на привремено или постојано заедничко работно тело - здружувањето на финансиски, материјални и други средства - формирање постојана заедничка комисија
- Идентификување локации за капацитети за селекција на отпад - Идентификување и обезбедување на купувачи на отпад	Идентификувањето на локации за капацитети за селекција на отпад е типична работа која може да реализира во рамки на повремена работна група или работно тело како облик на соработка помеѓу општините. Користејќи исти инструкции, изборот на локации ќе има унифициран пристап и решенија во целиот регион.

	На сличен начин може да се организира и Идентификување и обезбедување на купувачи на отпад.
- Изградба на привремени складишта за рециклирачки материјали - Изградба на острови за селекција на отпад - Набавка на машини за балирање отпад - Набавка на контејнери, канти и возила за собирање отпад	За изведба на занаетски и градежни работи, како и набавка на опрема и возила може да се користат облиците опишани во Приоритет 1, Цел 2, Акција 2. Облици на МОС: - Здружување на финансиски, материјални и други средства при ангажирање на надворешни услуги и набавка на машини - Спроведувањето на групна набавка за набавка на машини Исто така, во услови на развиени капацитети на едно од комуналните претпријатија во регионот, неговите ресурси може да се понудат во обезбедување на занаетски и градежни работи за другите општини. Во тој случај, соодветен облик на меѓуопштинска соработка би бил вршење на определени работи од страна на една општина за една или повеќе други општини.
Дизајнирање и спроведување на пилот проекти за селекција на отпад	Пилот проектите за селекција на отпад може да се дизајнираат од страна на заедничко работно тело кое би одлучило во кои општини и на кои локации би се тествала селекцијата на отпадот. Работното тело би било одговорно да го дизајнира севкупниот пилот проект заедно со општинските ЈКП кои се задолжени за собирање на отпадот од домаќинствата. Доколку општините не располагаат со соодветни капацитети, претходните работи може да се доверат на надворешни експерти, а финансиите да се обезбедат преку здружување на финансиски, материјални и други средства. Во одредени случаи, пилот проектот може да го спроведува и јавно комунално претпријатие од регионот кое располага со соодветни капацитети со склучување на договор за вршење на определени работи од страна на една општина за една или повеќе други општини.

4.3. ПРИОРИТЕТ 3: Намалување на количините органски отпад кои завршуваат на депонија

Цел: 1. Создавање пресретлива средина за селекција на органски отпад	
Акции:	Облици на меѓуопштинска соработка
- Анализа на количини и модели на органски отпад - Анализа на исплатливост и придобивки за селекција и третман на органски отпад	За спроведување на анализи за количини и модели на органски отпад најсоодветен облик на соработка е договор за здружување на финансиски и материјални средства, бидејќи анализата подразбира теренско собирање податоци и, евентуално, ангажирање стручни лица за мерење и процена. Преку заедничко финансирање на ваквата анализа, општините може да добијат целосна регионална слика за создавањето на органски отпад, која ќе служи како заедничка основа за идно проектирање на постројки за компостирање или други третмани. Овој модел на соработка овозможува економија на обем (една методологија, еден ангажман на експерти) и истовремено

	овозможува да се подготви усогласен систем на податоци што ќе биде во согласност со националните барања за известување и статистика. Врз основа на претходната анализа, треба да се изработи анализа на исплатливост и придобивки за селекција и третман на органски отпад, што може да претставува дел од договорот за здружување на средства и дел од договорот за ангажирање на надворешна експертиза.
- Мобилизирање на поддршка за воведување на селекција на органски отпад - Подигнување на јавната свест за селекција на органски отпад	Види: Приоритет 2/Цел 2/Акција 2 Облик на МОС: Вклучување на граѓански организации кои имаат капацитет да организираат промотивни и едукативни кампањи преку здружување на средства за покривање на трошоците на кампањата.
Цел: 2. Погоните за компостирање се изградени и работат	
Акции:	Облици на меѓуопштинска соработка
Воведување меѓуопштинска соработка за управување со органски отпад	Воведување меѓуопштинска соработка за управување со органски отпад треба да се темели на претходно спроведена процена за потребата од воспоставување на МОС која најчесто ја прави заедничка комисија. Врз основа на спроведената Анализа на исплатливост и придобивки за селекција и третман на органски отпад, меѓу останатите аспекти на соработката, во процената за потреба од воспоставување на МОС, неопходно е да се дефинираат и облиците на меѓуопштинска соработка кои ќе придонесат кон воспоставување на систем за третман органски отпад. Од моменталната состојба, Прилеп, на пример, веќе работи на изградба на компостара која може да се разгледува како потенцијал за соработка со другите околни општини.
- Идентификување на локации за постројки за компостирање - Подготовка на соодветна техничка и урбанистичка планска документација	Во процесот за идентификување на локации за постројки за компостирање и понатака подготовка на соодветна техничка и урбанистичка планска документација, неопходно е формирање на заедничко работно тело или комисија. Со оглед на техничката и финансиската комплексност во реализација на овие две акции, можеен облик на соработка е формирање заедничко работно тело или комисија со мандат да го координира идентификување на локации за постројки за компостирање и изработката на техничка и урбанистичка планска, но и ќе биде носител на проектот пред надлежните органи. Вклучувањето на претставници од одделенијата за урбанистичко планирање во заедничкото работно тело е неминовно. Откако ќе се идентификуваат соодветните локации, следниот чекор е подготовка на потребната техничка и урбанистичка документација за изградба на постројки за компостирање. Целта е да се обезбеди усогласеност со законската рамка, техничките стандарди и просторните планови. Самиот процес на подготовка на техничката и урбанистичка документација може да се спроведува со ангажирање и на надворешна експертиза преку

	здружување на финансиски средства, а под координација на заедничкото работно тело или комисија.
Идентификување и обезбедување средства за изградба на постројките	Види: Приоритет 1/Цел 2/Акција 1 Облици на МОС: - формирање на привремено или постојано заедничко работно тело - здружувањето на финансиски, материјални и други средства - формирање постојана заедничка комисија
Изградба на постројки за компостирање и нивно ставање во функција	За изградба, а особено управување со постројка за компостирање треба да се размислува кон институционализиран модел на соработка, односно заедничко јавно претпријатие. Оваа функција може да се вгради и во постоечко заедничко јавно претпријатие или доколку некое од комуналните претпријатија има капацитет да ја испорачува оваа услуга за другите општини, може да се размислува и за договор помеѓу општините преку обликот вршење на определени работи од страна на една општина за една или повеќе други општини. Со ваков институционализиран пристап би се обезбедила правна стабилност, можност за договори со трети лица, распределба на трошоците, јасни управувачки органи и долгорочна оперативна одржливост. Секако, до одлуката за конечното решение може да се дојде и со користење на капацитетите на формираното заедничко работно тело или комисија од претходните акции на оваа цел.
Цел: 3. Воведување систем за селекција, собирање и транспортирање на органски отпад	
Акции:	Облици на меѓуопштинска соработка
- Обезбедување услуга за собирање органски отпад - Дизајнирање и спроведување на пилот проекти за селекција на органски отпад	Пилот проектите за селекција на органски отпад може да се дизајнираат од страна на заедничко работно тело кое би одлучило во кои општини и на кои локации би се тествала селекцијата на отпадот. Работното тело би било одговорно да го дизајнира севкупниот пилот проект имајќи ги во предвид постоечките капацитети и секако политичката поддршка, но најсоодветно е да се оди постепено со вклучување на општините кои се подготвени за МОС која понатаму ќе се проширува. Доколку општините не располагаат со соодветни капацитети, овие работи може да се доверат на надворешни експерти, а финансиите да се обезбедат преку здружување на финансиски, материјални и други средства. Во случај пилот проектот да го спроведува заедничко јавно комунално претпријатие од регионот кое располага со соодветни капацитети, тогаш меѓусебните односи би се регулирале со склучување на договор за вршење на определени работи од страна на една општина за една или повеќе други општини.
Обезбедување контејнери, канти и	Види: Приоритет 1/Цел 2/Акција 2 Облици на МОС:

возила за собирање органски отпад	- Во подготвителната фаза на набавките - заеднички работни тела или со ангажирање на надворешна експертиза финансиски поддржана со здружување на финансиски, материјални и други средства. - Во процесот на набавка, здружување на финансиски, материјални и други средства или, во случај на понапредна интеграција, секако и преку заедничко јавно претпријатие. - Спроведување групна набавка
-----------------------------------	--

4.4. ПРИОРИТЕТ 4: Изградба на депонија согласно стандардите на ЕУ

Цел: 1. Општините во двата региона се подготвени за РСУО	
Акции:	Облици на меѓуопштинска соработка
- Развивање студија која ги утврдува промените (оперативни, финансиски, организациски...) во практиките за управување со комуналниот отпад како резултат на РСУО и регионалната депонија. - Исполнување на потребните услови за изградба на претоварните станици (утврдување локација, вцртување во урбанистичките планови...)	Спроведувањето на оваа акција од оперативниот план припаѓа во рамките на законските надлежности на Организациона единица за регионално управување со отпад. Имено, таа е надлежна да подготвува и спроведува постапки за избор на оператор на регионалниот систем и предлага избор на оператор на регионалниот систем. Сепак, во поткрепа на капацитетите на единицата, се' до нејзино целосно екипирање, развивањето студија може да се спроведе и преку ангажирање на надворешна експертиза преку здружување на средства, а чија координација може да ја поддржува заедничка повремена регионална работна група (тело). Овој пристап исто така може да се искористи и во исполнување на потребните услови за изградба на претоварните станици, а во најголем дел преку заедничка повремена регионална работна група.
Цел: 2. Основано регионално комунално претпријатие	
Акции:	Облици на меѓуопштинска соработка
- Дефинирање на носителот на иницијативата - Потпишување договор за меѓуопштинска соработка - Избор на раководна структура	Доколку се основа јавно комунално претпријатие, тогаш Законот за меѓуопштинска соработка од член 18 до член 23 подетално ја разработува постапката за основање на заедничко јавно комунално претпријатие. Исто така, деталите околу основањето на јавно претпријатие се дефинирани и во Законот за јавните претпријатија^{vii} Во непосредна комуникација и координација помеѓу градоначалниците, треба да се одлучи кој ќе биде носителот на иницијативата за основање на заедничкото регионално претпријатие. Целокупната постапка за воспоставување на меѓуопштинската соработка која ќе започне од носителот на иницијативата (градоначалник, совет или граѓани) е дефинирана во членовите 4 до 8 од Законот за МОС. Во фазата на основање, за заедничкото јавно претпријатие, градоначалниците на општините склучуваат и

	потпишуваат договор со кој ги уредуваат меѓусебните права и обврски. Заедничкото јавно претпријатие се основа со одлука што се донесува од страна на советите на општините во истоветен текст, со мнозинство гласови од вкупниот број членови на советот на секоја општина. Со одлуката за основање на заедничко јавно претпријатие особено се утврдува: ■ дејноста, ■ фирмата и седиштето, ■ износот на средствата за основање и начинот на нивното обезбедување, ■ организацијата на заедничкото јавно претпријатие, ■ начинот на спроведување на одлуките на органите на заедничкото јавно претпријатие, ■ одговорноста на заедничкото јавно претпријатие за обврските во правниот промет со трети лица, ■ рокот за донесување на статутот и именувањето на органите на заедничкото јавно претпријатие, ■ именувањето на лице кое ќе ги води работите на претпријатието до неговото конституирање, ■ бројот, составот и начинот на избор на членовите на управниот одбор, ■ начинот на избор на директорот на заедничкото јавно претпријатие и ■ составот и начинот на избор на надзорниот одбор. Утврдувањето на деталите од одлуката за основање на заедничкото претпријатие може да се доверат на заедничка работна група која исто така ќе биде одговорна да ја подготви законски обврзувачката процена за потребата од воспоставување на меѓуопштинска соработка преку овој облик (член 6, ЗМОС). Иницијативата од Општина Новаци за воспоставување МОС за формирање заедничко јавно претпријатие, беше прифатена од 17 општини од Пелагонискиот и Југозападниот регион (освен општина Дебар) во текот на 2025 година.
--	---

4.5. ПРИОРИТЕТ 5: Затворање и санација на ѓубришта

Цел: 1. Изработени се општински планови за затворање и санација	
Акции:	Облици на меѓуопштинска соработка
■ Мапирање на општински ѓубришта ■ Изработка на приоритетна листа на ѓубришта и проценка на трошоците за активностите	Мапирањето и изработката на приоритетна листа на општинските ѓубришта како прв чекор во процесот на нивно затворање и санација може да реализира преку формирање повремено заедничко работно тело или комисија кои може да бидат сочинети од претставници на општинските администрации и комуналните претпријатија. За спроведување на анализи посоодветен облик е работно тело кое ќе се бави со спроведување на анализата доколку

	капацитетите на општинската администрација и/или администрацијата на јавното претпријатие го дозволуваат тоа. Овој облик исто така претставува и структура за размена на искуства и стручна соработка меѓу општинските администрации, што е неопходно при мапирањето на општинските ѓубришта, но и во изработка на општински планови за затворање и санација. Секако, доколку се предвидува истражување со зголемен опфат и потреба од значителни капацитети, меѓуопштинска соработка, може да се примени и преку користење на обликот на здружување на финансиски, материјални и други средства за реализација на заеднички проекти. Овој облик, е особено корисен, ако општините сакаат да финансираат заеднички студии, мапирања како и проценка на трошоците за активностите кои ќе произлезат како резултат од спроведените анализи. Анализите треба да резултираат и во идентификување на најсоодветниот облик на меѓуопштинска соработка кој ќе биде одговорен во спроведувањето на планот.
Идентификување на средства и вклучување на активностите во општинските буџети	Види: Приоритет 1/Цел 2/Акција 1 Облици на МОС: - формирање на привремено или постојано заедничко работно тело - здружувањето на финансиски, материјални и други средства - формирање постојана заедничка комисија
Цел: 2. Постигнати се општинските планови за затворање и санација	
Акции:	Облици на меѓуопштинска соработка
Спроведување на планот според поставените приоритети	Со оглед на комплексноста на процесот за затворање и санација на ѓубриштата, доколку се одлучи да се оди со меѓуопштинска соработка, оваа оперативна работа може да се додели на заедничко јавно комунално претпријатие кое треба да поседува капацитети и знаење за решавање на вакви сложени задачи. Или доколку тоа не е случај, затворањето и санацијата на депониите е работа за специјализирана фирма која партнерските општини може да ја ангажираат преку здружување на финансиски средства како облик на меѓуопштинска соработка.
Следење и евалуација на активностите	Оваа акција има за цел воспоставување систематски процес за следење на спроведувањето на плановите со цел да се осигури дека сите мерки се реализираат во согласност со националните прописи и стандардите за заштита на животната средина. Следењето и евалуацијата подразбираат редовно прибирање податоци, анализа на постигнатите резултати, утврдување на евентуални отстапки и предлагање корективни мерки за подобрување на процесот. Оттаму, оваа активност може да биде во надлежност на Организационата единица за регионално управување со отпад или друг облик е заедничка комисија за следење и евалуација на спроведувањето на планот.
Подигање на јавната свест и мотивирање на соодветно депонирање на	Види: Приоритет 2/Цел 2/Акција 2 Облик на МОС:

отпадот за општините да бидат чисти и уредни	Вклучување на граѓански организации кои имаат капацитет да организираат промотивни и едукативни кампањи преку здружување на средства за покривање на трошоците на кампањата.
--	---

4.6. ПРИОРИТЕТ 6: Обезбедување приход кој целосно ќе ги покрие трошоците за управување со отпад

Цел: 1. Спроведена е анализа за пропустите во надоместоците за отпад	
Акции:	Облици на меѓуопштинска соработка
- Идентификување на јазот помеѓу приходите и расходите на активностите за управување со отпад - Утврдување на стапката на наплата на надоместокот за отпад - Воспоставување на оптимален износ на надоместокот за собирање отпад - Идентификување на моделите за управување со промени - Наоѓање нови пазарни можности за отпад	Првата цел од овој приоритет е анализа на пропустите во надоместоците за отпад чии последователни и логични чекори и прашања кои треба да ги опфати самата анализа се преточени во акции. Оттаму, на општините им се нудат две можности за соработка, елаборирани во неколку наврати за претходните приоритети и акции од оперативниот план. Имено, за спроведување на анализи посоодветен облик е заедничко работно тело кое ќе се бави со спроведување на анализата доколку капацитетите на општинската администрација и/или администрацијата на јавното претпријатие го дозволуваат тоа. Овој облик исто така претставува и структура за размена на искуства и стручна соработка меѓу општинските администрации, што е неопходно при идентификување на пропустите во надоместоците за отпад, но и во предлагањето и изработката на модели за управување со промените. Доколку капацитетите на вклучените општини не се доволни самостојно да ја спроведат анализата преку заедничко работно тело, тогаш меѓуопштинската соработка, може да се реализира преку користење на обликот на здружување на финансиски, материјални и други средства за реализација на заеднички проекти. Со ова на располагање ќе се стават надворешни стручни лица кои ќе препорачаат најсоодветни модели за оптимален износ на надоместокот за собирање отпад и пазарни можности за отпад.
Цел: 2. Се спроведуваат препораките од анализата на пропустите	
Акции:	Облици на меѓуопштинска соработка
- Обезбедување политичка волја и мобилизирање поддршка за промена - Зголемување на надоместокот за собирање отпад - Зголемување на стапката на наплата на надоместокот за отпад - Спроведување на организациски промени кои ќе обезбедат	Наведените акции во рамки на оваа цел, најмногу се темелат на донесување на политички одлуки засновани на податоци кои произлегуваат од претходно спроведената анализа. Со оглед на унифицираниот пристап во спроведувањето на регионалниот систем за управување со отпад и политичкиот карактер на овој процес, несомнена е улогата на Меѓуопштинскиот одбор за управување со отпад во кој би се разменуваа искуства кои би придонеле кон носење на соодветни одлуки за зголемување на надоместокот за собирање отпад и начините како да се зголеми стапката на наплата.

ефикасно и ефективно управување со отпадот ■ Обезбедување дополнителен приход од трговија со отпад	Спроведувањето на организациски промени кои ќе обезбедат ефикасно и ефективно управување со отпадот во рамки на општинските администрации и јавните комунални претпријатија може да се следи низ размена на искуствата и подобрување на процесите преку формирање на заедничка работна група. Работата на работната група може да придонесе во носењето на политичките одлуки на членовите на Меѓуопштинскиот одбор за управување со отпад.
■ Подигнување на јавната свест за важноста од плаќање соодветен надоместок за отпад што ќе обезбеди одржливост на системот за управување со отпад	Со оглед на тоа дека во неколку приоритети од оперативниот план се предвидува подигање на јавната свест за различни прашања од регионалното управување со отпад, предложените решенија за воспоставување на меѓуопштинска соработка може да се групираат и подигнувањето на јавната свест да се додели на еден испорачател на таа услуга. Како што е наведено во оперативниот план, испорачателот на услугата би требало да подготви комуникациска стратегија за поддршка на спроведувањето на планот и за подигнување на свеста на граѓаните за селекција и рециклирање на отпадот. Исто така, стратегијата претпоставува идентификација на целните групи и канали за комуникација, препознавање и соопштување на најдобрите практики, идентификација на успеси и неуспеси и дискусија за очекувањата и можностите. Здружувањето на финансиски средства како облик на меѓуопштинската соработка е основа за понатамошен ангажман на граѓанска организација или комерцијална агенција за маркетинг и кампањи (или и двете опции) во подигнување на јавната свест за важноста од плаќање соодветен надоместок за отпад.

4.7. Анализа на Проценката на капацитетите на пилот општините

Анализата од Проценката на капацитетите на пилот-општините беше искористена и во претходниот дел, во контекст на приоритетите од Оперативниот план за управување со отпад. Сепак, за дел од областите кои не се експлицитно поврзани со овие приоритети и затоа не беа подетално обработени, идентификуваните предизвици и препораки се земени предвид во овој дел, каде што се предлагаат соодветни облици на меѓуопштинска соработка за нивно надминување.

Област: I Усогласеност и спроведување на регулативата	
Предизвици:	Облици на меѓуопштинска соработка
- Општините се соочуваат со значителни пречки во спроведувањето на законодавството за управување со отпад поради различни недостатоци во организациската структура, финансиите, знаењето и експертизата. - Понатаму, општините немаат ефикасни механизми за спроведување на законодавството и усогласување на локалните политики со националните и барањата на ЕУ.	Формирањето заедничка комисија како облик на меѓуопштинска соработка е потребно за систематско разгледување на правните и политичките аспекти на управувањето со отпад, особено во услови кога општините се соочуваат со ограничени административни капацитети, недостиг на експертиза и недоволни механизми за усогласување со националните и ЕУ барања. Комисијата ќе има клучна улога во предлагањето акти, како и измени и дополнувања на локалните политики и акти за управување со отпад до градоначалниците и советите, обезбедувајќи усогласен пристап меѓу сите вклучени општини од регионот. Во нејзината работа ќе се вклучат претставници од одделенијата за заштита на животната средина, комунални дејности и јавните комунални претпријатија, како и правните служби кои се неопходни за анализа на законската рамка и формулирање валидни предлози. Овој формат на соработка ќе придонесе кон подобра координација при интегрирањето на управувањето со отпад во локалните развојни политики, редовно ажурирање на акциските планови, унапредување на стручните капацитети и воспоставување стабилен механизам за комуникација со МЖСПП, регионалните центри за развој, инспекциските служби и другите релевантни чинители, со што се создава основа за поефикасна имплементација на интегрираниот регионален систем за управување со отпад. <u>Забелешка:</u> Во целосно воспоставен систем за регионално управување со отпад, функциите на оваа комисија треба да ги извршуваат организационата единица која подготвува предлог-одлуки за прашања кои се поврзани со дејностите и услугите на управување со отпадот, а кои Меѓуопштинскиот одбор ги предлага на советот на општините и Советот на градот Скопје за донесување на одлуки за прашања кои се поврзани со дејностите и услугите за управување со отпадот кои се во нивна надлежност согласно со овој закон, Законот за концесии и јавно приватно партнерство, јавни набавки, како и други прашања поврзани за развој на регионалното управување и други прашања од нивна надлежност.

Област: II Организациски капацитет и донесување одлуки	
Предизвици:	Облици на меѓуопштинска соработка
- Општините се соочуваат со значителни недостатоци во организациската структура, со нејасни улоги и одговорности за управување со отпад. - Недоволниот персонал и експертиза го попречуваат стратешкото планирање, напорите за спроведување и процесите на донесување одлуки..	Воспоставувањето меѓуопштинска соработка преку формирање заедничко административно тело, на ниво на одделение или сектор, е потребно за надминување на изразениот недостаток од човечки ресурси и експертиза во управувањето со отпад, кој во моментот ја ограничува способноста на општините за стратешко планирање, спроведување на законските обврски и носење информирани одлуки. Ова тело би обединило специјализиран кадар - правници, инженери и административни службеници - со јасно дефинирани надлежности, усогласени со систематизацијата и законската рамка, со што би се воспоставил стабилен и професионализиран капацитет достапен за сите општини вклучени во соработката. Заедничкото тело би служело и како централен механизам за комуникација со клучните чинители, меѓу кои граѓаните, НВО секторот, образовните институции, јавните комунални претпријатија и релевантните државни институции, овозможувајќи усогласено учество во процесите на планирање и донесување одлуки. Со ова би се надминале постојните организациски слабости, би се обезбедила конзистентност во примената на регулативите и би се создале услови за поефикасно и систематско управување со отпад на локално и регионално ниво.

Област: III. Управување со податоци, (известување) и мониторинг	
Предизвици:	Облици на меѓуопштинска соработка
- Не постојат оптимални практики за собирање податоци и следење што ги влијаат врз одлуките за планирање и инвестирање во сите општини. - Отсуството на сеопфатни бази на податоци за комуналниот отпад, заедно со несоодветното следење и евалуација на практиките за управување со отпад, дополнително ги зголемува овие предизвици.	Воспоставувањето меѓуопштинска соработка во областа на управувањето со податоци и мониторинг е неопходно поради слабите практики на собирање, обработка и следење на податоци што ги ограничуваат капацитетите на општините за планирање, носење инвестиции и усогласено исполнување на законските обврски. Со создавање заеднички пристап, вграден во предложеното заедничко административно тело од Област II, општините би воспоставиле единствен и сеопфатен систем за редовно собирање, обработка и чување податоци за сите текови на отпад, со јасно дефинирани улоги и надлежности во согласност со националната регулатива и барањата на регионалната организациона единица. Таквиот систем би овозможил конзистентно известување, подобро собирање на податоци во договорите со колективните постапувачи и развивање механизми за мониторинг и евалуација на ефективността на локалните политики преку индикатори. Воедно, јасните процедури и стандарди за размена на податоци со релевантните чинители - комунални претпријатија, државни институции, приватни оператори и граѓански организации - би придонеле за стабилна, усогласена и транспарентна практика на управување со отпад, неопходна за долгорочно стратешко планирање и подобрување на услугите.

Област: VIII - Инфраструктура и опрема	
Предизвици:	Облици на меѓуопштинска соработка
- Во некои општини има значително помала покриеност со собирање отпад, особено во руралните средини и оддалечените населени места, првенствено поради лошата патна инфраструктура, малата густина на население и ограничената исплатливост. - Иако повеќето општини пријавуваат доволен број возила за собирање отпад, голем дел од нивниот возен парк е застарен и има потреба од дополнителна опрема за отпад (канти и контејнери).	Воспоставувањето меѓуопштинска соработка е оправдано поради изразените разлики во покриеноста со собирање отпад, застарената опрема и недостигот од технички и финансиски ресурси за систематско планирање на инфраструктурните потреби. Врз основа на препораките од процената, дел од активностите може да се извршуваат преку заедничкото административно тело, кое би координирало изготвување планови за управување и одржување на возилата и опремата, како и подготовка на усогласени планови за набавка на нови контејнери, садови и опрема. Дополнително, општините би можеле да го искористат обликот на соработка здружување финансиски средства за ангажирање надворешна експертиза која би изработила детални анализи за потребите од дополнителна инфраструктура, сервисни патишта, бајпаси и техничка опрема, земајќи ги предвид растот на населението, количините на отпад и географските специфики на руралните заедници. Со ваков заеднички пристап се обезбедува по опфатно и економично планирање на инфраструктурата и опремата, подобра координација, рационална распределба на ресурсите и поефикасно адресирање на инфраструктурните предизвици во управувањето со отпад. Доколку некоја од општините и нивните ЈКП располагаат со дополнителна опрема и човечки ресурси кои може да се споделат со останатите општини, тогаш може да се искористи и обликот вршење на определени работи од страна на една општина за една или повеќе други општини.

Област: IX - Вклучување на засегнатите страни	
Предизвици:	Облици на меѓуопштинска соработка
- Иако повеќето општини ја препознаваат важноста на вклучувањето на чинителите во планирањето и спроведувањето на активностите за управување со отпад, само мал број навистина ги вклучуваат во овие процеси. - Дури и кај општините што имаат одредено ниво на вклучување, не постои редовен механизам или воспоставена процедура, па ангажманот е нередовен и се случува ад-хок, без континуитет и систематски пристап.	Потребата од воспоставување меѓуопштинска соработка во областа на ангажирање на чинителите произлегува од недостатокот на систематски и редовни процеси за нивно вклучување и ограничените капацитети на општините да развијат и спроведат квалитетни програми за учество. Преку предложеното заедничко административно тело, општините би можеле здружено да изработат План за активно ангажирање на чинителите, заснован на мапирање, дефинирање механизми за учество и развивање прилагодени стратегии за различни групи. Истовремено, искористувањето на платформата за учење (формирана како меѓуопштинска соработка преку здружување финансиски средства или формирање заедничко одделение за човечки ресурси - би осигурала можности за активности за градење капацитети на граѓаните, НВО секторот, бизнисите и колективните постапувачи. Дополнително, меѓуопштинските механизми предложени претходно би се искористиле за идентификување и обезбедување дополнителни извори на финансирање, преку формирање заедничка работна група посветена на мобилизирање средства за иницијативи поврзани со ангажирање на чинителите.

4.8. Заклучок од анализата на оперативниот план

Анализата на шесте приоритети од Регионалниот оперативен план за управување со отпад покажува дека на меѓуопштинската соработка може да се смета како суштински механизам кој може да придонесе за ефективно и одржливо исполнување на поставените цели. Притоа, различните облици на МОС може да се применуваат во зависност од природата на активностите - од планирачки и аналитички, преку оперативни и технички, до институционални и инфраструктурни интервенции.

Најчесто, за почетните и подготвителни активности како што се анализи, мапирања, изработка на студии и планирања, најсоодветен облик е формирањето повремени или постојани заеднички работни тела и комисии. Овие структури овозможуваат координирана размена на податоци и искуства, хармонизирање на методологиите меѓу општините и заеднички пристап во идентификување на потребите и приоритетите.

Кога активностите бараат експертиза што не може да се обезбеди внатрешно, општините може да прибегнуваат кон здружување на финансиски, материјални и други средства. Овој облик овозможува економија на обем, заедничко ангажирање на надворешни експерти и изработка на регионални анализи, технички елаборати или студии на изводливост и јавни кампањи што е особено важно при воспоставување системи за селекција, третман и управување со органски отпад. Во понапредните фази, кога станува збор за реализација на градежни работи, набавки на опрема, возила или изградба на инфраструктура, применливи се посилен и институционализирани форми на соработка - како што се заедничките јавни претпријатија или договори со кои една општина врши определени работи за сметка на други, како и здружување на средства за спроведување групни набавки. На таков поефикасно се искористуваат постојни капацитети на една општина за потребите на другите.

За активностите поврзани со обуки и развој на човечки ресурси може да се воспостави заедничко административно тело - одделение за човечки ресурси на ниво на регионот, или една општина да ги извршува одредените задачи за други општини. Овој пристап овозможува долгорочна и институционална поддршка на развојот на капацитетите, како и воспоставување систематизиран систем за обука.

Дополнително, кога се работи за подигање на јавната свест и градење на општествена поддршка, најсоодветен модел е партнерство со граѓански организации поддржани преку здружување на средства, што овозможува поширок опфат и долгорочна едукативна и комуникациска поддршка.

Активностите поврзани со финансиско планирање и привлекување средства се реализираат преку формирање заедничко работно тело или комисија за идентификување на фондови и финансиско планирање, како и преку здружување на средства за изработка на апликации и техничка документација. Овој пристап овозможува комбинирање на експертиза и финансиски капацитети, што резултира со поефективен пристап до домашни и странски фондови, вклучително ИПА и билатерални донаторски фондови.

Со оглед на тоа дека регионалното управување со отпад е задолжителна меѓуопштинска соработка, од суштинско значење е улогата и на Меѓуопштинскиот одбор и Организационата единица за управување со отпад. Притоа, расположливите облици на меѓуопштинска соработка согласно Законот за МОС може и треба да се третираат како комплементарен механизам во исполнување на нивните законски надлежности.

Во крајна линија, анализата на сите шест приоритети укажува дека изборот на облик на меѓуопштинска соработка секогаш е тесно поврзан со типот на активност, потребните ресурси и целите што се стремат да се постигнат.

5. АНАЛИЗА НА ЛОКАЛНИТЕ АКЦИСКИ ПЛАНОВИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАД НА 15-ТЕ ОПШТИНИ

Локалните акциски планови (ЛАП) за управување со отпад 2024-2025 на општините беа изработени со цел да се утврдат локалните политики за управување со отпадот, да се утврди опсегот на интервенциите и да се постават јасни цели со детални чекори за нивна реализација.

Регионалната перспектива и нагласокот на меѓуопштинската соработка беа меѓу приоритетите при изработката на ЛАП. Спојувањето на двата региона (пелагониски и југозападен) во еден регион за управување со отпад создава можност, но и обврска за блиска соработка помеѓу општините.

Целта на анализата е да утврди кои активности од локалните акциски планови на 15-те општини може да се спроведат преку меѓуопштинска соработка и на тој начин да се поддржи постепеното воспоставување на регионален пристап во управувањето со отпад.

Анализата ги идентификува заедничките приоритети, предизвиците и потенцијалните можности за заедничко делување меѓу општините. За таа цел, развиена е матрица на активности по општини во рамки на секој од приоритетите. Меѓуопштинската соработка може да обезбеди преодно (а во одредени случаи и трајно решение), сè до воспоставувањето на целосно функционален регионален систем за управување со отпад. Притоа, предложените соработки се индикативни и произлегуваат од приоритетите и целите на 15-те општини, но нивната конечна форма и примена зависат од низа фактори, како што се реалните потреби, капацитетите и локалниот контекст. Реализацијата на секоја предложена соработка бара дополнителна процена за потребата од нејзино формализирање, како и јасна поддршка од градоначалниците и општинските совети, кои донесуваат конечни одлуки за воспоставување на соработката и за изборот на најсоодветниот модел.

За потребите на анализата, сродните активности од акциските планови се групирани во функционални целини што можат да се реализираат како една меѓуопштинска соработка.

При избор на најсоодветниот модел се земени предвид заедничките потреби и поле на интерес, логичката поврзаност на активностите, капацитетите на општините и временската рамка за нивна имплементација. Поради сложеноста на институционалните промени што би ги барале по сеопфатните модели, како формирање заеднички административни тела (одделенија и/или сектори) или основање заеднички јавни претпријатија, анализата предлага облици на соработка кои не бараат организациски реструктурирања и се остварливи во предвидените временски периоди. Тие се засноваат на здружување на постојните ресурси преку работни тела, комисии или договорни форми за заедничко финансирање или испорака на услуги.

Иако анализата се базира на 15-те општини, пристапот и предложените модели на соработка се применливи и за целиот регион за управување со отпад кој ги опфаќа сите 18 општини од двата плански региони.

5.1. ПРИОРИТЕТ 1 - ОБЕЗБЕДУВАЊЕ УСЛУГИ (СОБИРАЊЕ И ТРАНСПОРТ НА ОТПАД) НА ШТО Е МОЖНО ПОВЕЌЕ КОРИСНИЦИ

1. ОБЛАСТ/ЦЕЛ НА СОРАБОТКА: МАПИРАЊЕ НА ПРЕЧКИТЕ ЗА ПРИСТАП ДО КОРИСНИЦИТЕ И ПОТРЕБНИОТ БРОЈ И ГОЛЕМИНА НА СОБИРНИ ЦЕНТРИ ЗА ОДРЕДЕНИ ВИДОВИ ОТПАД

Акции: 1.1.1 и 1.1.3	
Вклучени општини:	Битола, Кичево, Прилеп, Дебрца, Демир Хисар, Долнени, Струга, Ресен и Вевчани (9)
Облик на соработка:	Заедничко работно тело Формирање на заедничко работно тело од повремени карактер, за разгледување на определени прашања од надлежност на градоначалникот, односно мапирање на пречки кои го ограничуваат пристапот на услугите до корисниците и определување на бројот и големината на собирни центри.
Законски основ согласно ЗМОС:	Член 10
Начин на остварување на соработката:	Две или повеќе општини можат да формираат повремени заеднички работни тела за разгледување на определени прашања од надлежност на градоначалникот. Заедничките работни тела разгледуваат прашања и иницираат донесување на одлуки од страна на органите на општините кои се од заеднички интерес во извршувањето на надлежностите на општините. Заеднички работни тела се формираат и за размена на искуства и остварување стручна соработка на општинските администрации во вршењето на надлежностите на општините. Градоначалниците на вклучените општини донесуваат решение за формирање на заедничкото работно тело по претходно донесени одлуки на советите на општините. Решението ги содржи имињата и функциите на вклучените членови на работното тело од соодветните општини, целта, активностите и очекуваните резултати од неговото функционирање. Исто така, решението го определува и временскиот период на функционирање на привременото заедничко работно тело. <u>Забелешка:</u> Начинот на остварување на соработката за специфичните облици е јасно уреден со законската рамка. Оттаму, со цел да се избегне повторување на текстот, во понатамошниот тек на насоките кај оние области на соработка каде што се предлага воспоставување заедничко работно тело, описот на остварувањето на соработката ќе биде изоставен.
Состав на ЗРТ:	Во најголемиот дел од ЛАП на општините, јавното комунално претпријатие се појавува како одговорна страна за спроведувањето на активностите, заедно со општинската администрација одговорна за комунални дејности, заштита на животната средина и инспекциски надзор, па оттаму, работната група би ги вклучила претставниците на овие институции.

Работи што се вршат преку МОС:	■ Изработка на методологија за мапирање на пречките кои го ограничуваат пристапот до услуги на корисниците, вклучувајќи ги и ранливите групи ■ Ажурирање на податоците на корисниците до кои е отежнат пристапот на користење на услугите ■ Идентификување и анализа на населени места кои не се вклучени во системот за собирање на отпадот ■ Утврдување на физички и правни субјекти кои не се опфатени со услугата ■ Анализа на видови и количини на отпад кои може да се селектираат ■ Анализа на број на технички средства и човечки ресурси за давање на услугата ■ Изработка на извештај со мапирани пречки, причини и препораки за нивно надминување, како и препораки за оптимален број и големина на собирни центри и видови отпад
Временски период на спроведување на предвидените активности согласно ЛАП:	12 месеци
Коментар: Доколку обемот на активности не е возможно да се реализира со постоечките капацитети на вклучените општини и нивните претставници во ЗРГ, тогаш на располагање е и здружување на средства за ангажирање на надворешна експертиза како облик на МОС. Вредно е да се разгледа и можноста за креирање на заеднички собирни центри кои се обврска согласно ЗУО при што помалите општини ќе можат да се приклучат кон центрите формирани од поголемите соседни општини (на пример, Кривогаштани и Долнени кон Прилеп, Пласница кон Кичево и слично). Во секоја од 15-те општини се формирани работни групи за управување со отпад, но тие функционираат на ниво на индивидуална општина, па оттаму, неопходно е да се прави разлика со предложените заеднички работни тела и работни групи како облици на соработка кои би се формирале помеѓу потенцијалните партнерски општини во контекст на меѓуопштинска соработка.	

2. ОБЛАСТ НА СОРАБОТКА: ОБЕЗБЕДУВАЊЕ НА ПОДОБРЕНИ УСЛУГИ ДО КОРИСНИЦИТЕ ПРЕКУ АНАЛИЗА НА МАРШРУТИ ЗА СОБИРАЊЕ, ТРАНСПОРТ, ПОТРЕБНИ ВОЗИЛА И ОПРЕМА

Акции: А 1.1.2	
Вклучени општини:	Битола, Кичево, Прилеп, Новаци, Пласница, Долнени, Кривогаштани, Крушево и Вевчани (9)
Облик на соработка:	Заедничко работно тело Формирање на заедничко работно тело од повремен карактер, за разгледување на определени прашања од надлежност на градоначалникот, односно анализа на маршрути за собирање и транспорт, како и потребни возила и опрема за подобрени услуги во управувањето со отпад.
Законски основ согласно ЗМОС:	Член 10
Начин на остварување на соработката:	Начинот на остварување на соработката е опишан во Област 1.

Состав на ЗРТ:	Во најголемиот дел од ЛАП на општините, јавното комунално претпријатие се појавува како одговорна страна за спроведувањето на активностите, заедно со организациските единици (одделение или сектор) на општинската администрација за ЛЕР, комунални дејности и заштита на животната средина и инспекциски надзор, па оттаму, работната група би ги вклучила претставниците на овие институции. Дополнително, некои општини имаат потреба од техничка и правна поддршка, што значи дека во работната група може да се поканат и стручни лица од дадена област. Доколку нивниот ангажман треба финансиски да се покрие, тогаш, договорот за уредување на меѓусебни права и обврски потпишан помеѓу градоначалниците на вклучените општини, треба да го вклучува и ова прашање.
Работи што се вршат преку МОС:	■ Изработка на методологија и правилник за утврдување маршрути за собирање, потребни возила и канти ■ Ажурирање на податоците на нови корисници ■ Анализа на приоритетни населени места и населби кои треба да бидат опфатени со услугата ■ Анализа на видови и количини на отпад кои се генерираат во општината ■ Анализа на тековните маршрути и моментална состојба на техничката опрема (број на возила, канти и контејнери, потребни возила) ■ Анализа на начинот на собирање и транспорт на отпадот и потребната инфраструктура на подрачјето на општината ■ Изработка на извештај и план за оптимизација и адаптирање на маршрутите за собирање на комунален отпад, како и за потребите од специјални возила за собирање на отпад и техничка опрема.
Временски период на спроведување на предвидените активности согласно ЛАП:	9 месеци
Коментар: Алтернативни облици на соработка: доколку обемот на активности за сите општини не е возможно да се реализира со постоечките капацитети на вклучените општини и нивните претставници во ЗРТ, тогаш на располагање се следниве облици на МОС - здружување на средства или доделување на задачите на заедничко регионално ЈКП.	

3. ОБЛАСТ НА СОРАБОТКА: РАЗВИВАЊЕ И ИСПОРАКА НА ОБРАЗОВНИ ПРОГРАМИ ЗА ВРАБОТЕНИТЕ ПОВРЗАНИ СО ОРГАНИЗАЦИСКИ ПРОЦЕСИ И УПРАВУВАЊЕ СО ПОДАТОЦИ

Реализирани активности од ЛАП	Во рамки на програмата за развој на капацитетите, реализирана со поддршка на проектот на САЛАР, беше организирана обука за општинската администрација, насочена кон унапредување на вештините за следење и оцена на спроведувањето на локалните акциски планови за управување со отпад, како и кон зајакнување на стратешката комуникација со јавноста и релевантните засегнати страни. Сепак, и понатаму постојат потреби за дополнителни и континуирани обуки за вработените, кои може поефикасно да се планираат и реализираат преку меѓуопштинска соработка, овозможувајќи споделување на ресурси и експертиза, намалување на трошоците и обезбедување унифициран пристап на регионално ниво. Воедно, веќе стекнатото знаење и искуство претставуваат значаен капитал кој може систематски да се пренесува на вработените во другите општини од регионот преку воспоставени форми на меѓуопштинска соработка. Во таа смисла, во понатамошниот текст се посочени насоки за воспоставување на МОС која може да придонесе кон градењето на човечките капацитети.
-------------------------------	--

Акции: 1.1.6	
Вклучени општини:	Битола, Прилеп, Новаци, Дебрца, Демир Хисар, Кривогаштани, Крушево и Могила (8)
Облик на соработка:	Здружување на финансиски, материјални и други средства Бидејќи во акциските планови на општините е наведено дека е потребна експертска поддршка за имплементација на активностите во период не подолг од шест месеци, соодветен облик на соработка претставува ангажирањето надворешни експерти. Нивниот ангажман може заеднички да се финансира од страна на вклучените општини преку договор за здружување на финансиски средства. За реализацијата и координација на активностите за меѓуопштинската соработка, одговорноста се лоцира во одделенијата за животна средина, комунални дејности, ЛЕР, и кај ЈКП.
Законски основ согласно ЗМОС:	Член 30
Начин на остварување на соработката:	Општините можат да здружуваат финансиски, материјални и други средства за реализација на заеднички проекти во вршењето на своите надлежности. За таа цел, градоначалниците склучуваат договор по претходно донесени одлуки на советите на општините. Покрај наведените општини кои здружуваат средства и ресурси, договорот ги содржи видот и висината на средствата коишто се здружуваат, намената на средствата коишто се здружуваат, начинот на располагање и управување со средствата, начинот на распределба на придобивките и ризикот, условите и постапката за престанок на договорот и други прашања. За реализацијата и координација на активностите за меѓуопштинската соработка, одговорноста се лоцира во одделенијата за животна средина, комунални дејности, ЛЕР, и кај ЈКП.

Работи што се вршат преку МОС:	- Анализа на потребите за видот образовни програми наменети за вработените - Развој на план и образовни програми за вработените од оперативните одделенија за организација и управување со податоци, врз основа на идентификуваните потреби - Испорака на образовните програми за вработените
Временски период на спроведување на предвидените активности согласно ЛАП:	6 месеци
Коментар: Доколку се размислува на одржливост во раководењето со човечките ресурси на подолг рок каде припаѓа и функцијата обука и развој на кадрите, соодветен облик на меѓуопштинска соработка кој може да биде заедничко административно тело (Член 11 - Заедничко административно тело) преку кое би се спровеле анализата на потребите од обука, развој на образовни програми и нивна испорака, а во склоп на системот за управување со човечки ресурси. Тоа би претставувало институционална рамка за воспоставување на платформата за учење предложена во Проценката на капацитетите на пилот општините, која би била функционална на неограничен рок.	

4. ОБЛАСТ НА СОРАБОТКА: ИДЕНТИФИКУВАЊЕ НА ИЗВОРИ НА ФИНАНСИРАЊЕ И ЕФЕКТИВНО ФИНАНСИСКО ПЛАНИРАЊЕ

Акции: 1.2.1

Вклучени општини:	Битола, Кичево, Охрид, Прилеп, Новаци, Пласница, Дебрца, Демир Хисар, Долнени, Кривогаштани, Крушево, Могила, Ресен, Струга и Вевчани (15)
Облик на соработка:	Заедничко работно тело Формирање на заедничка работна група од постојан карактер, за разгледување на определени прашања од надлежност на градоначалникот, односно идентификување на извори на финансирање и ефективно финансиско планирање за обезбедување опрема за испорака на подобрени услуги.
Законски основ согласно ЗМОС:	Член 10
Начин на остварување на соработката:	Начинот на остварување на соработката е опишан во Област 1.
Состав на ЗРТ:	Во акциските планови се предлага работната група да е составена од претставници на одделенијата за заштита на животната средина, ЛЕР, финансии и претставници на ЈКП. Вклучувањето на надворешни стручни лица е исто така можно.
Работи што се вршат преку МОС:	- Следење на актуелни и идни повици за финансирање - Подготовка на полугодишен извештај за извори за финансирање и финансиско планирање - Подготовка на апликации за идентификувани повици
Временски период на спроведување на предвидените активности согласно ЛАП:	24 месеци. Работната група би работела во континуитет подолг временски период со можност за понатамошно продолжување или на неопределено време.

Коментар:

Доколку обемот на активности не е возможно да се реализира со постоечките капацитети на вклучените општини и нивните претставници во ЗРГ, тогаш на располагање е и **здружување на средства** за ангажирање на надворешна експертиза како облик на МОС.

5. ОБЛАСТ НА СОРАБОТКА: НАБАВКА НА ВОЗИЛА, КАНТИ/КОНТЕЈНЕРИ И ДРУГА ОПРЕМА

Акции: 1.2.2

Вклучени општини:	Битола, Прилеп, Дебрга, Демир Хисар, Долнени, Кривогаштани, Ресен и Вевчани (8)
Облик на соработка:	Заедничко работно тело Формирање на заедничко работно тело од повремени карактер, за разгледување на определени прашања од надлежност на градоначалникот, односно Набавка на возила, канти/контејнери и друга опрема.
Законски основ согласно ЗМОС:	Член 10
Начин на остварување на соработката:	Начинот на остварување на соработката е опишан во Област 1.
Состав на ЗРТ:	Во акциските планови е евидентно дека ЗРТ треба да е составено предоминантно до претставници на ЈКП, но исто така се одговорноста се лоцира и кај претставници на одделенијата за заштита на животната средина. Вклучувањето на надворешни стручни лица е исто така можно.
Работи што се вршат преку МОС:	■ Утврдување на фактичка состојба со опременост на ЈКП ■ Анализа на потребите за набавка на нови возила, канти/контејнери ■ Подготовка на неопходната документација за набавка на опрема - возила и канти/контејнери (подготовка за јавни набавки) ■ Набавка на возила и канти/контејнери ■ Поставување на нови канти/контејнери (од страна на ЈКП) ■ Обезбедување на обука на вработените во комуналните претпријатија кои работат на терен
Временски период на спроведување на предвидените активности согласно ЛАП:	6 месеци

Коментар:

Работното тело исто така би ги подготвило основите за спроведување на јавната набавка која понатаму би се одвивала согласно Законот за јавни набавки и стручните служби на општините. **Групната набавка** е можна опција.

Доколку обемот на активности поврзани со анализите за сите општини не е возможно да се реализира со постоечките капацитети на вклучените општини и нивните претставници во ЗРГ, тогаш на располагање е и **здружување на средства** за ангажирање на надворешна експертиза како облик на МОС.

Во контекст на меѓуопштинска соработка, периодот за имплементација од 6 месеци би требало да се ревидира.

5.2. ПРИОРИТЕТ 2 - ВОВЕДУВАЊЕ НА СИСТЕМ ЗА СЕЛЕКЦИЈА НА ОТПАД И СОБИРАЊЕ НА ПОСЕБНИ ТЕКОВИ НА ОТПАД

6. ОБЛАСТ НА СОРАБОТКА: СПРОВЕДУВАЊЕ АНАЛИЗА ЗА УТВРДУВАЊЕ НА СПЕЦИФИЧНИ ТЕКОВИ НА ОТПАД И НАЧИН НА ПОСТАПУВАЊЕ

Акции: А 2.1.1 и А 2.1.2	
Вклучени општини:	Кичево, Охрид, Прилеп, Новаци, Пласница, Дебрца, Демир Хисар, Долнени, Могила, Ресен и Вевчани (11)
Облик на соработка:	Здружување на финансиски, материјални и други средства За изготвување на листата на посебни текови на отпад врз основа на анализа која треба да се спроведе од страна на надворешен експерт во период од 3 месеци, соодветен облик на соработка е здружување на финансиски средства на вклучените општини со кои би се покриле трошоците. За реализацијата и координација на активностите за меѓуопштинската соработка, одговорноста се лоцира во одделенијата за животна средина, комунални дејности, урбанизам, ЛЕР, и кај ЈКП.
Законски основ согласно ЗМОС:	Член 30
Начин на остварување на соработката:	Начинот на остварување на соработката е опишан во Област 3.
Работи што се вршат преку МОС:	■ Ангажман на експерт за спроведување на анализата и изработка на методологија ■ Дефинирање на посебни текови на отпад во општината ■ Спроведување на сеопфатна анализа за посебни и специфични текови на отпад што се создаваат на територијата на општината, количини и начин на постапување ■ Изработка на план за евиденција и категоризација на видови отпад на територија на општината и начин на постапување ■ Подготовка на извештај од анализата (количини на посебни текови на отпад; утврдување на количини на посебни текови на отпад; изработка на план за селекција и собирање на отпад ■ Изготвување на база на податоци на посебни текови на отпад што се создаваат на територијата на општината ■ Изработка на извештај и листа за посебни текови на отпад
Временски период на спроведување на предвидените активности согласно ЛАП:	3 месеци
Коментар: Во контекст на меѓуопштинска соработка, периодот за имплементација од 3 месеци би требало да се ревидира.	

7. ОБЛАСТ НА СОРАБОТКА: СПРОВЕДУВАЊЕ АНАЛИЗА НА ПАЗАРОТ НА МАТЕРИЈАЛИ ЗА РЕЦИКЛИРАЊЕ, ТРОШОЦИ ЗА СЕЛЕКЦИЈА НА ОТПАДОТ, КАКО И ИДЕНТИФИКУВАЊЕ И ОБЕЗБЕДУВАЊЕ НА КУПУВАЧИ НА ОТПАД

Реализирани активности од ЛАП	Активностите од оваа област, предвидени во локалните акциски планови за управување со отпад, се реализирани со поддршка на проектот на САЛАР, со цел да се одговори на изразените потреби на општините за релевантни податоци околу постојната состојба на пазарот на рециклирачки материјали, а во насока на поефикасно управување со различните текови на отпад и приближување до моделот на циркуларна економија. При тоа изработена е „Анализа на пазарот на рециклирачки материјали во Југозападниот и Пелагонискиот регион“. Проектната поддршка овозможи надминување на ограничените технички и аналитички капацитети на поединечните општини и обезбеди насоки за планирање на потребните ресурси и инвестиции. Во иднина, ваков тип на аналитички и плански активности се особено соодветни за спроведување преку меѓуопштинска соработка, бидејќи овозможуваат постигнување економија на обем, поефикасно и поекономично ангажирање на специјализирана експертиза и примена на унифицирана методологија. Спроведувањето на вакви анализи во рамки на МОС придонесува кон обезбедување конзистентни и споредливи податоци на регионално ниво, што претставува основа за координирано планирање, усогласени регионални политики и дефинирање заеднички мерки во областа на управувањето со отпад.
-------------------------------	--

Акции: 2.2.1, 2.2.2 и 2.3.5

Вклучени општини:	Битола, Кичево, Охрид, Прилеп, Новаци, Пласница, Долнени, Кривогаштани, Могила, Ресен, Струга и Вевчани (12)
Облик на соработка:	Здружување на финансиски, материјални и други средства. За анализата која треба да се спроведе од страна на надворешен експерт во период од 2 месеци, соодветен облик на соработка е здружување на финансиски средства на вклучените општини со кои би се покриле трошоците. За реализацијата и координацијата на активностите за меѓуопштинската соработка, одговорноста се лоцира во одделенијата за животна средина, комунални дејности, урбанизам, ЛЕР, и кај ЈКП.
Законски основ согласно ЗМОС:	Член 30
Начин на остварување на соработката:	Начинот на остварување на соработката е опишан во Област 3.
Работи што се вршат преку МОС:	■ Ангажман на експерт за спроведување на анализата пазарот на материјали за рециклирање и трошоци за селекција на отпадот ■ Спроведување на сеопфатна анализа на пазарот според однапред утврдена методологија ■ Изработка на извештај за можности за селекција и рециклирање на отпад и трошоци/придобивки ■ Идентификување и обезбедување на купувачи на отпад

	■ Обезбедување информации од регистарот на фирми кои се занимаваат со селекција и рециклирање на отпад (комуникација со Министерство за животна средина) ■ Остварување соработка со претпријатија кои се занимаваат со селекција и транспорт на различни видови на селектиран отпад
Временски период на спроведување на предвидените активности согласно ЛАП:	2 месеци
Коментар: Активностите од оваа соработка треба да се разгледуваат како логични и последователни активности од претходно предложената соработка (А 2.1.1, А 2.1.2). Со тоа, возможно е во рамки на ист облик на единствена меѓуопштинска соработка да се ангажира надворешна експертиза која би ги спровела активностите од во двете предвидени соработки. Во контекст на меѓуопштинска соработка, периодот за имплементација од 2 месеци би требало да се ревидира.	

8. ОБЛАСТ НА СОРАБОТКА: ВОВЕДУВАЊЕ НА СИСТЕМ И СОЗДАВАЊЕ ПОВОЛНА СРЕДИНА ЗА СЕЛЕКЦИЈА НА ОТПАД ПРЕКУ ПОДИГНУВАЊЕ НА ЈАВНАТА СВЕСТ И МОТИВИРАЊЕ НА НАСЕЛЕНИЕТО ЗА ПРИДОБИВКИТЕ ОД СЕЛЕКЦИЈАТА НА ОТПАДОТ

Реализирани активности од ЛАП	На конститутивната седница на Меѓуопштинскиот одбор за управување со отпад (МОУО) на Пелагонискиот и Југозападниот регион, одржана на 10 декември 2025 година заклучено е дека е потребно да се направи список на засегнати страни и јасен план кои, преку воспоставениот механизам за информирање и комуникација ќе бидат информирани за работата на Одборот. Овој заклучок само ја потврдува и заложбата на политичко ниво од вклучување на засегнатите страни и информирање на јавноста за регионалниот систем за управување со отпад, што пак од друга страна несомнено може да се поддржи и спроведува преку заеднички меѓуопштински иницијативи на партнерските општини. Во рамки на проектот на САЛАР беа реализирани повеќе активности насочени кон подигање на јавната свест за правилно и одржливо управување со отпадот во локалните заедници. Општините организираа кампањи и јавни настани со широк опфат, со цел да се промовираат одржливи навики и одговорно постапување со отпадот. Активностите беа интегрирани и во значајни културни настани, вклучително и за време на „Охридско лето“ во Охрид и одбележувањето на 100 години Прилепска пивара во Прилеп, со што пораките допреа до поширока публика. Паралелно, беа спроведени обуки за одржливо управување со отпад за наставници од основните училишта во двата региона, со цел долгорочно вградување на еколошките принципи во образовниот процес. Дополнително, во тек е кампањата „Чисто е убаво“ во Охрид, која има потенцијал и амбиција да прерасне во регионална иницијатива за подигање на јавната свест. Како што е наведено во поголемиот дел од локалните акциски планови, активностите за подигнување на јавната свест и вклучување на засегнатите страни имаат континуиран карактер, што отвора јасна можност за заеднички и координиран настап на партнерските општини преку меѓуопштинска соработка, користејќи ги потенцијалните облици наведени во продолжение на насоките.
-------------------------------	--

Вклучени општини:	Битола, Кичево, Охрид, Прилеп, Новаци, Пласница, Демир Хисар, Долнени, Кривогаштани, Крушево, Могила, Ресен, Струга и Вевчани (14)
Облик на соработка:	Здружување на финансиски, материјални и други средства. Со оглед на тоа дека спроведувањето на јавни кампањи за подигнување на свеста за потребата и придобивките од селекција на отпад треба да се одвива континуирано, општините треба да соработуваат во заедничко финансирање и организирање на определените активности кои произлегуваат од акциските планови. Финансиските средства може да се користат за ангажирање на локални организации од граѓанскиот сектор, искусни во развивање и спроведување на јавни кампањи и активности за различни целни групи во насока на подигнување на свеста и нивно мотивирање за селектирање на отпадот. Исто така, може да се размислува и на ангажирање на агенција за маркетинг на комерцијална основа. Преку овој облик на меѓуопштинска соработка, вклучените општини ќе треба да редовно да одвојуваат средства во нивните буџети за кофинансирање на активностите, односно работите кои би ги довериле на организација од граѓанскиот сектор (или агенција за маркетинг) врз основа на договор. Заедничко работно тело Како облик кој што би претходел на здружувањето на финансиски средства би можел да се земе во предвид и формирањето на заедничко работно тело кое би се грижело за севкупниот процес на подигнување на јавната свест и мотивирање на населението. Во исполнување на активностите за оваа меѓуопштинска соработка треба да се размислува за фазен пристап и воведување на два облици на соработка - заедничко работно тело и здружување финансиски средства. За реализацијата и координацијата на активностите за меѓуопштинската соработка, одговорноста се лоцира во одделенијата за животна средина, комунални дејности, урбанизам, ЛЕР, и кај ЈКП.
Законски основ согласно ЗМОС:	Член 30
Начин на остварување на соработката:	Начинот на остварување на соработката е опишан во Област 3.
Работи што се вршат преку МОС:	■ Ангажман на НВО/комерцијална агенција за спроведување јавни кампањи ■ Подготовка на план за пилот населба за отпочнување со селекција на отпад и отпочнување со реализација ■ Анализа за вклучување на домаќинствата во примарната селекција ■ Изработка на план за вклучување на засегнатите (правни и физички лица) за воведување на систем за селекција на отпад ■ Изработка на план за подигнување на јавната свест ■ Формирање на тим за спроведување на планираните активности (заедничко работно тело)

	■ Спроведување на кампања за подигнување на свеста за придобивките од селекција на отпад ○ Едукативни настани по градинки, училишта и медиуми ○ Спроведување на мини еко кампањи преку културни настани (на пр. во рамки на „10 дена Крушевска Република“) ○ Одржување на непосредни средби со специфични категории на граѓани и родова еднаквост ○ Вклучување на верските институции во јавните трибини
Временски период на спроведување на предвидените активности согласно ЛАП:	24 месеци. Меѓуопштинската соработка треба да се одвива во континуитет во подолг временски период со можност за понатамошно продолжување.
Коментар: Во делот на јавната кампања исто така може да се вгради и аспектот на подигнување на јавната свест и мотивирање на населението за селекција на органски отпад што произлегува од активностите на приоритет 3 на акциските планови, цел 3.1 Создавање пресретлива средина за селекција на органски отпад.	

9. ОБЛАСТ НА СОРАБОТКА: ИДЕНТИФИКУВАЊЕ ЛОКАЦИИ ЗА КАПАЦИТЕТИ ЗА СЕЛЕКЦИЈА И БАЛИРАЊЕ НА ОТПАД

Акции: 2.3.2 и 2.3.4		
Вклучени општини:	Дебрца, Кичево, Долнени, Крушево, Охрид и Ресен (6)	
Облик на соработка:	Заедничко работно тело Формирање на заедничко работно тело од повремени карактер, за разгледување на определени прашања од надлежност на градоначалникот, односно идентификување локации за капацитети за селекција и балирање на отпад.	
Законски основ согласно ЗМОС:	Член 10	
Начин на остварување на соработката:	Начинот на остварување на соработката е опишан во Област 1.	
Работи што се вршат преку МОС:	■ Анализа на можни локации за селекција на отпад ■ Избор на локации за поставување на канти за селекција на отпад ■ Изработка на потребната урбанистичка и проектно-техничка документација за поставување на потребната опрема за примарната селекција на отпад ■ Поставување на канти за селекција на претходно утврдените локации ■ Подготовка на финален извештај за поставени канти за селекција на отпад ■ Анализа на моменталните капацитети и дополнителните можности за селектирање и балирање на отпад ■ Анализа на пазарот за видови на машини за балирање на отпад и избор на машина ■ Изработка на план за прилагодување на капацитетот за балирање на отпад и обука на вработените за управување со селектиран отпад	
Временски период на спроведување на предвидените активности согласно ЛАП:		6 месеци
Коментар: Доколку обемот на активности и неопходноста од дополнителна специфична експертиза не е возможно да се обезбеди со постоечките капацитети на вклучените општини и нивните претставници во ЗРГ, тогаш на располагање е и обликот на МОС - здружување на финансиски средства за ангажирање на надворешна експертиза како облик на МОС. При тоа, ангажирањето на надворешна експертиза би требало да оди во две насоки: едната за спроведување на предвидените анализи, а другата за изработка на потребната урбанистичка и проектно-техничка документација за поставување на потребната опрема за примарната селекција на отпад.		
Во контекст на меѓуопштинска соработка, периодот за имплементација од 6 месеци би требало да се ревидира.		

10. ОБЛАСТ НА СОРАБОТКА: ИЗГРАДБА НА ОСТРОВИ ЗА СЕЛЕКЦИЈА НА ОТПАД И НАБАВКА НА ОПРЕМА

Акции: 2.3.6 и 2.3.7

Вклучени општини:	Дебрца, Кичево, Долнени, Крушево и Ресен (5)
Облик на соработка:	Заедничко работно тело Формирање на заедничко работно тело од повремени карактер, за разгледување на определени прашања од надлежност на градоначалникот, односно изградба на острови за селекција на отпад и набавка на соодветна опрема.
Законски основ согласно ЗМОС:	Член 10
Начин на остварување на соработката:	Начинот на остварување на соработката е опишан во Област 1.
Работи што се вршат преку МОС:	■ Анализа на постојните и планирање на нови локации за изградба на еколошки острови ■ Дефинирање на потребен број на контејнери за рециклирање ■ Донесување на нов план за број и распоред на контејнери ■ Утврдување на потреба од возила, канти и контејнери ■ Набавка на возила, канти и контејнери ■ Планирање за распределување на канти за угостителски капацитети и туризам за селекција на чист биоразградлив отпад создаден при процес на подготовка на храна и неупотребена храна ■ Спроведување пилот проекти и промоција на новиот модел за селекција
Временски период на спроведување на предвидените активности согласно ЛАП:	9 месеци
Коментар: Заедничкото работно тело би требало да биде одговорно за спроведување на неопходните анализи и подоцна, да ја следи набавката на неопходната опрема и нејзиното ставање во функција. Исто така, телото е место за размена на искуства помеѓу вклучените општини.	

5.3. ПРИОРИТЕТ 3 - НАМАЛУВАЊЕ НА КОЛИЧИНИТЕ ЗА ОРГАНСКИ ОТПАД КОИ ЗАВРШУВААТ НА ДЕПОНИЈА

11. ОБЛАСТ НА СОРАБОТКА: СПРОВЕДУВАЊЕ АНАЛИЗА ЗА КОЛИЧИНИ И МОДЕЛИ НА ОРГАНСКИ ОТПАД И ИСПЛАТЛИВОСТ И ПРИДОБИВКИ ЗА СЕЛЕКЦИЈА И ТРЕТМАН НА ОРГАНСКИ ОТПАД

Реализирани активности од ЛАП	Активностите од оваа област, предвидени во локалните акциски планови за управување со отпад, се реализирани со поддршка на проектот на САЛАР, со цел да се одговори на изразените потреби на општините за релевантни податоци околу постојната состојба на пазарот на рециклирачки материјали и органски отпад, а во насока на поефикасно управување со различните текови на отпад и приближување до моделот на циркуларна економија. При тоа изработена е „Анализа на пазарот на рециклирачки материјали во Југозападниот и Пелагонискиот регион“.
-------------------------------	---

	Поспецифично во оваа област, со поддршка на проектот ангажиран е експерт за изработка на анализата на количини и модели на органски отпад и исплатливост и придобивки за селекција и третман на органски отпад. Спроведена е анализа за количини и модели на органски отпад и подготвен е извештај за количини и модели на органски отпад со препораки за исплатливост и придобивки од селекцијата. Преостанува преку заедничка соработка да се креира база на податоци за органски отпад и планирање и изготвување проект за мини компостара.
--	--

Акции: 3.1.1 и 3.1.2

Вклучени општини:	Битола, Кичево, Охрид, Прилеп, Новаци, Пласница, Дебрца, Демир Хисар, Долнени, Кривогаштани, Могила, Ресен, Струга и Вевчани (14)
Облик на соработка:	Здружување на финансиски, материјални и други средства.
Законски основ согласно ЗМОС:	Член 30
Начин на остварување на соработката:	Начинот на остварување на соработката е опишан во Област 3.
Работи што се вршат преку МОС:	- Креирање на база на податоци за органски отпад - Планирање и изготвување проект за мини компостара
Временски период на спроведување на предвидените активности согласно ЛАП:	2 месеци
Коментар: Иако е предвидено во ЛАП активностите да се спроведат во период од два месеци, се чини дека преостанатите две активности реално не може да се реализираат во тој кус период, особено што при ангажирањето на надворешна експертиза истата треба да се обезбеди преку спроведување на јавна набавка од страна на една од партнерските општини. Креирањето на базата на податоци и изготвувањето на проект се исто така активности кои изискуваат време. Дополнително, доколку четиринаесетте општини се одлучат за воспоставување на соработка, неопходно е да се земат во предвид подготовката на процената за потребата од МОС, како и законските рокови за формално воспоставување на МОС и носење одлуки на сите совети што реално би траело и до три месеци. Во насока на рационализирање на бројот на меѓуопштински соработки, вредно е да се разгледа и можноста од припојување на овие активности кон предвидената МОС од Област 9 за изготвување на проект за мини компостара и кон областа 26 за креирање на база на податоци за органски отпад како еден од сегментите на сеопфатниот систем за собирање, обработка, анализа и следење на податоци поврзани со управувањето со отпад.	

12. ОБЛАСТ НА СОРАБОТКА: ПОДИГНУВАЊЕ НА ЈАВНА СВЕСТ ЗА СЕЛЕКЦИЈА И ТРЕТМАН НА ОРГАНСКИ ОТПАД

Реализирани активности од ЛАП	Активностите за подигнување на јавната свест реализирани во рамки на проектот на САЛАР опфатија и теми поврзани со селекцијата и третманот на органскиот отпад, со цел унапредување на знаењата и практиките на граѓаните во оваа област. Поспецифично, реализирани се активностите поврзани со спроведување на еко акции и едукативни часови во основните училишта и детски градинки, како и подигнување на јавната свест и мотивирање на населението за селекција на органски отпад.
-------------------------------	--

Акции: 3.1.4

Вклучени општини:	Новаци, Долнени, Кривогаштани, Ресен, Струга и Вевчани (6)
Облик на соработка:	Здружување на финансиски, материјални и други средства Во исполнување на активностите за оваа меѓуопштинска соработка треба да се размислува за здружување финансиски средства за ангажирање на надворешна експертиза за спроведување на предвидените активности.
Законски основ согласно ЗМОС:	Член 30
Начин на остварување на соработката:	Начинот на остварување на соработката е опишан во Област 1.
Работи што се вршат преку МОС:	- Спроведување на анкета на тема органски отпад и анкетање на населението - Обработка на податоците од анкетањето и креирање на извештај - Креирање на програма за подигнување на јавната свест за селекција на органски отпад
Временски период на спроведување на предвидените активности согласно ЛАП:	18 до 24 месеци
Коментар: Во ЛАП е предвидено активностите да се одвиваат во период од 18 до 24 месеци, но меѓуопштинската соработка би требало да се одвива во континуитет во подолг временски период со можност за понатамошно продолжување.	

13. ОБЛАСТ НА СОРАБОТКА: МОБИЛИЗИРАЊЕ НА ПОДДРШКА ЗА ВОВЕДУВАЊЕ НА СЕЛЕКЦИЈА НА ОРГАНСКИ ОТПАД И ДИЗАЈНИРАЊЕ И СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПИЛОТ ПРОЕКТИ ЗА СЕЛЕКЦИЈА НА ОРГАНСКИ ОТПАД

Акции: 3.3.1 и 3.3.2		
Вклучени општини:	Кривогаштани, Демир Хисар, Охрид, Долнени, Вевчани и Ресен (6)	
Облик на соработка:	Заедничко работно тело Формирање на заедничко работно тело од повремени карактер, за разгледување на определени прашања од надлежност на градоначалникот, односно мобилизирање на поддршка за воведување на селекција на органски отпад и дизајнирање и спроведување на пилот проекти за селекција на органски отпад.	
Законски основ согласно ЗМОС:	Член 10	
Начин на остварување на соработката:	Начинот на остварување на соработката е опишан во Област 1.	
Работи што се вршат преку МОС:	■ Идентификување и обезбедување на преработувачи на органски отпад ■ Анализа на потребен број на садови за одлагање на органски отпад и локации за нивно поставување ■ Набавка на посебни садови за одлагање на органскиот отпад и обезбедување човечки ресурси ■ Поставување на садовите на соодветни места ■ Ангажирање на експерт за изработка на пилот проект за селекција на органски отпад ■ Дизајнирање и спроведување на пилот проекти за селекција на органски отпад	
Временски период на спроведување на предвидените активности согласно ЛАП:	12 месеци	
Коментар: Заедничкото работно тело би требало да биде одговорно за спроведување на неопходните анализи и подоцна, да ја следи набавката на неопходната опрема и нејзиното ставање во функција. Исто така, телото е место за размена на искуства помеѓу вклучените општини. Набавката може да се спроведе како групна набавка , а дури и анализата може да се спроведе со ангажирање на надворешна експертиза преку обликот здружување на финансиски средства.		

5.4. ПРИОРИТЕТ 4 - ИЗГРАДБА НА ДЕПОНИЈА СОГЛАСНО СТАНДАРДИТЕ НА ЕУ

14. ОБЛАСТ НА СОРАБОТКА: ДЕФИНИРАЊЕ НА НОСИТЕЛОТ НА ИНИЦИЈАТИВАТА, ПОТПИШУВАЊЕ ДОГОВОР ЗА МЕЃУОПШТИНСКА СОРАБОТКА И ИЗБОР НА РАКОВОДНА СТРУКТУРА НА РЈКП

Реализирани активности од ЛАП	На иницијатива на градоначалникот на општина Новаци започната е постапката за воспоставување на меѓуопштинска соработка за формирање на заедничко јавно претпријатие за управување со отпад (ЗЈПУО) меѓу општините: Новаци, Прилеп, Битола, Крушево, Долнени, Могила, Кривогаштани, Демир Хисар, Ресен, Охрид, Струга, Кичево, Дебар, Пласница, Центар Жупа, Вевчани, Дебарца и Македонски Брод. Седиштето на Заедничкото претпријатие ќе биде сместено во Општина Новаци. Предлогот за меѓуопштинска соработка е поднесен на 57-та седница на Советот на Општина Новаци одржана на ден 26.11.2024 година. На основа на иницијативата и предлогот на општина Новаци, советите на сите преостанати општини имаат донесено одлука за воспоставување на МОС за формирање на заедничко ЈКП.
-------------------------------	--

Акции: 4.2.1, 4.2.2 и 4.2.3

Вклучени општини:	Новаци, Прилеп, Битола, Крушево, Долнени, Могила, Кривогаштани, Демир Хисар, Ресен, Охрид, Струга, Кичево, Дебар, Пласница, Центар Жупа, Вевчани, Дебарца и Македонски Брод (18)
Облик на соработка:	Заедничко јавно претпријатие Заедничка работна група (заедничко работно тело во подготвителната фаза)
Законски основ согласно ЗМОС:	Член 18
Начин на остварување на соработката:	Заедничко јавно претпријатие се основа за вршење на дејност од јавен интерес од локално значење. Јавни претпријатија во име на општината основа советот на општината и во име на градот Скопје Советот на градот Скопје. Заедничкото јавно претпријатие се основа во постапка утврдена со закон, односно согласно Законот за јавни претпријатија и со одлука што се донесува од страна на советите на општините во истоветен текст, со мнозинство гласови од вкупниот број членови на советот на секоја општина, основач на заедничкото јавно претпријатие, согласно Законот за меѓуопштинска соработка. Имајќи ја предвид високата институционална, правна и организациска комплексност на процесот на основање на јавно комунално претпријатие, која дополнително се зголемува кога станува збор за меѓуопштинска соработка, ваквиот чекор подразбира значителен ангажман и целосна вклученост на сите партнерски општини. Процесот бара континуирана комуникација, координација и усогласено носење на клучните одлуки поврзани со основањето, управувањето и идното функционирање на претпријатието, со цел да се обезбеди заедничка одговорност и долгорочна одржливост на соработката. За тоа, на партнерските општини им е потребен институционален механизам за координација во подготвителната фаза, односно во фазата на основање на ЗЈПУО.

Во рамки на постапката за воспоставување на МОС, Законот за МОС ги обврзува Советите на општините, кои го прифатиле предлогот, односно иницијативата за воспоставување меѓуопштинска соработка да формираат заедничка комисија (член 8). Заедничка комисија не е облик на воспоставена соработка, туку истата се формира во процесот на воспоставување на ЗЈПУО за подготовка на предлогот на актот за воспоставување на меѓуопштинската соработка и предлозите на актите со кои се основаат или формираат облиците преку кои ќе се остварува меѓуопштинската соработка, во овој случај јавното претпријатие. На оваа комисија може да и се доделат обврските за координација во подготвителната фаза и да ја превеземе улогата на институционален механизам за артикулација и усогласување на различните потреби и интереси помеѓу општините.

Согласно законот, заедничката комисија предлозите на актите ги подготвува врз основа на претходно направена анализа. Тоа претпоставува дека на комисијата и е неопходна и стручна поддршка во исцртувањето на контурите на ЗЈПУО, односно вклучување на стручни лица од областа на управувањето со отпад. Анализата може да ги користи наодите и препораките од Проценката на потребата за воспоставување на МОС или веќе спроведени анализи, студии и извештаи.

Клучна одговорност на комисијата е подготовката на актот, односно одлука за основање на јавното претпријатие и договорот кој го склучуваат и потпишуваат градоначалниците на општините за уредување на меѓусебните права и обврски.

Со одлуката (актот) за основање на заедничко јавно претпријатие особено се утврдува:

- a. дејноста,
- b. фирмата и седиштето,
- c. износот на средствата за основање и начинот на нивното обезбедување,
- d. организацијата на заедничкото јавно претпријатие,
- e. начинот на спроведување на одлуките на органите на заедничкото јавно претпријатие,
- f. одговорноста на заедничкото јавно претпријатие за обврските во правниот промет со трети лица,
- g. рокот за донесување на статутот и именувањето на органите на заедничкото јавно претпријатие,
- h. именувањето на лице кое ќе ги води работите на претпријатието до неговото конституирање,
- i. бројот, составот и начинот на избор на членовите на управниот одбор,
- j. начинот на избор на директорот на заедничкото јавно претпријатие и
- k. составот и начинот на избор на надзорниот одбор.

Комисијата потенцијално може да допринесе и кон подготовка на постапките за избор и именување на органите на јавното претпријатие: управниот одбор, надзорниот одбор за контрола на материјално-финансиското работење и директорот.

Овие постапки и условите за избор се детално дефинирани во Законот за јавните претпријатија.

Заедничкото јавно претпријатие ги доставува актите до советите на општините истовремено и во истоветен текст.

Согласноста на актите на заедничкото јавно претпријатие се дава со донесување на поединечен акт за давање на согласност од секој совет на општините, основачи на заедничкото јавно претпријатие.

	Основачот/ите на јавното претпријатие дава/ат согласност на: 1. Статутот на јавното претпријатие; 2. Статусните промени; 3. Актот за употреба на средствата остварени со работењето на јавното претпријатие и покривањето на загубите; 4. Актот за задолжување на јавното претпријатие; 5. Актот со кој се утврдуваат цените на производите и услугите што јавното претпријатие ги продава и врши за корисниците доколку таквите цени не се предмет на регулирање од страна на независно регулаторно тело; 6. Актот за утврдување на висината на вредноста на бодот за пресметување на платите на вработените во јавното претпријатие; 7. Годишната сметка и извештајот за работењето на јавното претпријатие и 8. Годишната инвестициона програма усогласена со вкупниот стопански развој. Ова уште еднаш ја потврдува клучната улога на советите на општините во меѓуопштинската соработка. Иако во подготвителната фаза комисијата би имала задача да го носи товарот на координативна и процедурална поддршка на процесот на основање на претпријатието, во подоцнежна фаза, ова работно тело може да прерасне во координативно тело за следење на меѓуопштинската соработка, што е препорачано со одредбите од Законот за меѓуопштинска соработка. Постапката за воспоставување на заедничко јавно претпријатие е дадена во членовите 18 до 23 од Законот за меѓуопштинска соработка.
Работи што се вршат преку МОС:	- Носење на иницијатива - Донесување на одлука на совет - Потпишување на договор за меѓуопштинска соработка - Избор на раководни структури
Временски период на спроведување на предвидените активности согласно ЛАП:	1 месец
Коментар: Иако во акциските планови на останатите општини не е наведен овој приоритет, согласно регионалниот пристап во управувањето со отпад, секако дека и овие општини треба да учествуваат во воспоставувањето на регионалното јавно комунално претпријатие. Исто така, во плановите е наведено дека овој процес би траел 1 месец, но реално би требало да се предвидат барем 6 месеци заради потребата од интензивна меѓусебна комуникација и координација, како и дополнително време за основање на претпријатието.	

15. ОБЛАСТ НА СОРАБОТКА: РАЗВИВАЊЕ СТУДИЈА КОЈА ГИ УТВРДУВА ПРОМЕНЕТЕ ВО ПРАКТИКЕТЕ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КОМУНАЛНИОТ ОТПАД КАКО РЕЗУЛТАТ НА РСУО И РЕГИОНАЛНАТА ДЕПОНИЈА

Акции: 4.2.1, 4.2.2 и 4.2.3	
Вклучени општини:	Прилеп, Демир Хисар и Вевчани (3)
Облик на соработка:	Здружување на финансиски, материјални и други средства
Законски основ согласно ЗМОС:	Член 30
Начин на остварување на соработката:	Начинот на остварување на соработката е опишан во Област 3.
Работи што се вршат преку МОС:	Составување на тим за подготвителни активности и прибирање на податоци

	■ Избор и ангажирање на консултантска куќа за изработка на студијата ■ Анализа на постоечката состојба и усогласување со практиките за управување со комунален отпад согласно РСУО ■ Изработка на студија која ги утврдува промените во практиките на управување со комунален отпад
Временски период на спроведување на предвидените активности согласно ЛАП:	6 месеци
Коментар: Во контекст на меѓуопштинска соработка, периодот за имплементација од 6 месеци би требало да се ревидира, особено поради спроведување на јавна набавка и спроведување на анализите.	

16. ОБЛАСТ НА СОРАБОТКА: ИСПОЛНУВАЊЕ НА ПОТРЕБНИТЕ УСЛОВИ ЗА ИЗГРАДБА НА ПРЕТОВАРНИТЕ СТАНИЦИ

Акции: А 4.1.2

Вклучени општини:	Охрид и Прилеп
Облик на соработка:	Заедничко работно тело Формирање на заедничко работно тело од повремени карактер, за разгледување на определени прашања од надлежност на градоначалникот, односно исполнување на потребните услови за изградба на претоварните станици како составен дел од регионалниот систем за управување со отпад согласно стандардите на ЕУ Доколку има потреба од ангажирање на надворешна експертиза за изработка на урбанистички проекти за локациите предвидени за претоварна станица и изготвување на урбанистичка планска документација, тогаш треба да се разгледува можноста за здружување финансиски средства .
Законски основ согласно ЗМОС:	Член 10
Начин на остварување на соработката:	Начинот на остварување на соработката е опишан во Област 1.
Состав на ЗРТ:	Работната група би била составена од претставници од секторите за урбанизам, комунални дејности и заштита на животната средина, како и од претставници на ЈКП од двете општини. На тој начин, преку заеднички активности и размена на искуства, надлежните општински администрации ќе можат поефикасно да ја исполнат целта и да ги реализираат активностите предвидени во нивните акциски планови, а поврзани со изработка на урбанистичката документација неопходна за изградба на претоварните станици.
Работи што се вршат преку МОС:	■ Изработка на урбанистички проекти за локациите предвидени за претоварна станица ■ Изготвување на урбанистичка планска документација ■ Одобрување на основен проект за локациите предвидени за претоварна станица ■ Подготовка на документација за донесување на одлуки на совет

Временски период на спроведување на предвидените активности согласно ЛАП:	10 месеци
Коментар: Во насока на рационализирање на бројот на меѓуопштински соработки, вредно е да се разгледа и можноста од припојување на овие активности кон предвидената МОС од Област 9 каде исто така се предвидува изработка на урбанистички проекти и изготвување на урбанистичка планска документација, што во принцип потенцијално би можело да се спроведе преку еден облик на соработка и јавна набавка. Во контекст на меѓуопштинска соработка, периодот за имплементација од 10 месеци би требало да се ревидира, особено поради спроведување на јавна набавка и спроведување на анализите.	

5.5. ПРИОРИТЕТ 5 - ЗАТВОРАЊЕ И САНАЦИЈА НА ЃУБРИШТА (ДИВИ ДЕПОНИИ)

17. ОБЛАСТ НА СОРАБОТКА: МАПИРАЊЕ НА ОПШТИНСКИ ЃУБРИШТА И ИЗРАБОТКА НА ПРИОРИТЕТНА ЛИСТА, КАКО И ПРОЦЕНКА НА ТРОШОЦИТЕ ЗА ЗАТВОРАЊЕ И САНАЦИЈА НА ЃУБРИШТАТА

Реализирани активности од ЛАП	Со поддршка на проектот на САЛАР е изработена методологија за мапирање и ревитализација на општинските ѓубришта и истата беше пилотирана во општина Кичево и Крушево. Искуствата на општините Кичево и Крушево можат да претставуваат значаен практичен ресурс за заедничкото работно тело при имплементацијата на предвидените активности во оваа област преку меѓуопштинска соработка, особено во делот на пренос на знаења, примена на добри практики и намалување на оперативните ризици.
-------------------------------	---

Акции: 5.1.1, 5.1.2 и 5.1.3	
Вклучени општини:	Битола, Кичево, Охрид, Прилеп, Дебрца, Демир Хисар, Долнени, Новаци, Кривогаштани, Крушево, Могила, Ресен, Струга и Вевчани (14)
Облик на соработка:	Заедничко работно тело Со оглед на ограничениот временски период за спроведување на активностите од оваа акција преку меѓуопштинска соработка, најсоодветен облик на соработка е формирањето повремено заедничко работно тело за разгледување на определени прашања од надлежност на градоначалникот, односно мапирање на општински ѓубришта и изработка на приоритетна листа, како и проценка на трошоците за затворање и санација на ѓубриштата во општинските буџети.
Законски основ согласно ЗМОС:	Член 10
Начин на остварување на соработката:	Начинот на остварување на соработката е опишан во Област 1.
Состав на ЗРТ:	За исполнување на целите на оваа меѓуопштинска соработка, неопходно е активна вклученост на ЈКП, но во непосредна координација со општинските одделенија за ЛЕР, животна средина и финансии. Оттаму, заедничкото работно тело треба да е составено од претставници на овие институции.

Работи што се вршат преку МОС:	■ Собирање на податоци/мапирање на општински ѓубришта ■ Утврдување на локации, број и количини на отпад на општински ѓубришта ■ Изработка на регионална база на мапирани ѓубришта ■ Извештај за лоцирани општински ѓубришта ■ Дефинирање на критериуми за утврдување на приоритети, утврдување на локации, кои се приоритетни за затворање и проценка на трошоци ■ Изработка на приоритетна листа за затворање и санација на ѓубришта според утврдена методологија ■ Анализа и идентификување потребни средства за санација на приоритетните ѓубришта и затварање на депониите ■ Вклучување на идентификуваните средства во општинскиот буџет
Временски период на спроведување на предвидените активности согласно ЛАП:	12 месеци
Коментар: Во рамки на оваа меѓуопштинска соработка се вклучени три логички последователни акции од првата приоритетна цел, па затоа временскиот период за функционирање на заедничкото работно тело е предвидено да трае 12 месеци.	

18. ОБЛАСТ НА СОРАБОТКА: ЗАТВОРАЊЕ/САНАЦИЈА НА ПРИОРИТЕТНИТЕ ЃУБРИШТА

Акции: 5.2.1 и 5.2.2

Вклучени општини:	Новаци, Демир Хисар, Ресен, Струга (4)
Облик на соработка:	Заедничко работно тело Здружување на финансиски, материјални и други средства. Во исполнување на активностите за оваа меѓуопштинска соработка треба да се размислува за фазен пристап и воведување на два облици на соработка - заедничко работно тело и здружување финансиски средства. Заедничко работно тело Како облик кој што би претходел на здружувањето на финансиски средства би можел да се земе во предвид и формирањето на заедничко работно тело кое би се грижело за севкупниот процес на изготвување на план за затворање и санација на ѓубришта, подготовка на заедничката набавка и следење и евалуација на предвидените активности. Здружување на финансиски, материјални и други средства Општините може да здружат финансиски средства за спроведување на постапка за јавна набавка за избор на најповолен понудувач за затворање и санација - специјализирана компанија.
Законски основ согласно ЗМОС:	Член 10 Член 30

Начин на остварување на соработката:	Начинот на остварување на соработката е опишан во Област 1 и Област 3.
Работи што се вршат преку МОС:	■ Изготвување на план со утврдени приоритети за затворање и санација на ѓубришта ■ Спроведување на постапка за јавна набавка за избор на најповолен понудувач за затворање и санација ■ Расчистување на отпадот кој не може да се депонира на општинската депонија и надзор над работата на операторот ■ Формирање на тим за следење и евалуација на активностите (заедничко работно тело) ■ Следење и евалуација на предвидените активности ■ Изготвување на записник од извршен инспекциски надзор при санација на депониите ■ Подготовка на завршен извештај за реализираните активности
Временски период на спроведување на предвидените активности согласно ЛАП:	Во плановите е предвидено активностите да се одвиваат во период од 3 до 9 месеци, но меѓуопштинската соработка би требало да се одвива во подолг временски период.
Коментар: Со оглед на комплексноста на процесот за затворање и санација на ѓубриштата, како алтернатива на претходното, во рамки на меѓуопштинска соработка, оваа оперативна работа може да се додели на постоечко јавно комунално претпријатие кое треба да поседува капацитети и знаење за решавање на вакви сложени задачи , и во тој случај би испорачувало услуги за сметка на другите општини. Но, доколку тоа не е случај, затворањето и санацијата на депониите е работа за специјализирана фирма која партнерските општини може да ја ангажираат преку здружување на финансиски средства како облик на меѓуопштинска соработка.	

19. ОБЛАСТ НА СОРАБОТКА: ПОДИГНУВАЊЕ НА ЈАВНА СВЕСТ И МОТИВИРАЊЕ ЗА СООДВЕТНО ДЕПОНИРАЊЕ НА ОТПАДОТ ЗА ОПШТИНИТЕ ДА БИДАТ ЧИСТИ И УРЕДНИ

Акции: 5.2.3

Вклучени општини:	Новаци, Дебрца, Демир Хисар, Могила, Ресен (5)
Облик на соработка:	Здружување на финансиски, материјални и други средства Подетален опис на обликот на соработката е даден во Област на соработка број 8. Заедничко работно тело кое би се грижело за севкупниот процес на подигнување на јавната свест и мотивирање на населението
Законски основ согласно ЗМОС:	Член 30
Начин на остварување на соработката:	Начинот на остварување на соработката е опишан во Област 3.

Работи што се вршат преку МОС:	- Креирање на кампања за подигнување на јавната свест за чиста и уредна општина - Спроведување на едукативни состаноци за депонирање на отпад - Спроведување на мини еко кампањи во рамки на културни настани кои ги организира општината - Спроведување на еко акции и едукативни часови во основните училишта и детски градинки
Временски период на спроведување на предвидените активности согласно ЛАП:	Во континуитет
Коментар: Како облик кој што би претходел на здружувањето на финансиски средства би можел да се земе во предвид и формирањето на заедничко работно тело кое би се грижело за севкупниот процес на подигнување на јавната свест и мотивирање на населението. Во исполнување на активностите за оваа меѓуопштинска соработка треба да се размислува за фазен пристап и воведување на два облици на соработка - заедничко работно тело и здружување финансиски средства. Во насока на рационализирање на бројот на МОС, оваа соработка е можно да се спои со соработката од Област 8, која пак вклучува 14 партнерски општини, вклучително и четири од оваа област. Со оваа интервенција и општина Дебарца би се вклучила во сеопфатните активности за подигнување на јавната свест во двата региони.	

5.6. ПРИОРИТЕТ 6 - ОБЕЗБЕДУВАЊЕ ПРИХОД КОЈ ЦЕЛОСНО ЌЕ ГИ ПОКРИЕ ТРОШОЦИТЕ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАД

20. ОБЛАСТ НА СОРАБОТКА: УТВРДУВАЊЕ НА ЈАЗОТ ПОМЕЃУ ПРИХОДИТЕ И РАСХОДИТЕ ВО АКТИВНОСТИТЕ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО ОТПАД

Акции: 6.1.1	
Вклучени општини:	Битола, Кичево, Прилеп, Новаци, Пласница, Дебрца, Демир Хисар, Долнени, Кривогаштани, Крушево, Могила, Ресен, Струга, Вевчани и Охрид (15)
Облик на соработка:	Здружување на финансиски, материјални и други средства За ангажирање на експертиза за утврдување на јазот помеѓу приходите и расходите на активностите за управување со отпад.
Законски основ согласно ЗМОС:	Член 30
Начин на остварување на соработката:	Начинот на остварување на соработката е опишан во Област 3.
Општина која ја спроведува набавката:	Од акциските планови е јасно дека за постигнување на целта на сите општини им е потребна надворешна експертиза за спроведување на сеопфатна анализа која ќе го утврди јазот меѓу приходите и расходите во управувањето со отпад. Преку предвидениот облик на меѓуопштинска соработка ќе се обезбедат потребните средства за ангажирање на соодветна експертска организација или стручно лице. Подготовката на документацијата и спроведувањето на јавната набавка треба да ги води општината што ќе ја преземе оваа обврска согласно склучениот договор, а во постојана координација со сите останати општини.

Работи што се вршат преку МОС:	■ Подготовката на документацијата и спроведувањето на јавната набавка ■ Ангажирање на експертска организација или стручно лице за спроведување на анализата ■ Следење и анализа на вкупните приходи и расходи од активностите за управување со отпад според претходно утврдена методологија ■ Подготовка на извештај со препораки за надминување на утврдениот јаз помеѓу приходите и расходите ■ Усвојување на препораките и нивно спроведување од страна на ЈКП
Временски период на спроведување на предвидените активности согласно ЛАП:	12 месеци
Коментар: Со оглед на тоа дека треба да се спроведе јавна набавка за ангажирање на надворешна експертиза за сите општини, вредно да се разгледа и можноста што ја нуди групната набавка како механизам кој се спроведува од еден договорен орган во име на група на договорни органи, по претходно склучен договор за извршување на групната набавка.	

21. ОБЛАСТ НА СОРАБОТКА: УТВРДУВАЊЕ НА СТАПКАТА НА НАПЛАТА НА НАДОМЕСТОКОТ ЗА ОТПАД

Акции: 6.1.2	
Вклучени општини:	Новаци, Дебрца, Долнени, Кривогаштани и Могила (5)
Облик на соработка:	Здружување на финансиски, материјални и други средства За ангажирање на експертиза за утврдување на стапката на наплата на надоместокот за отпад и пропустите во надоместоците за отпад.
Законски основ согласно ЗМОС:	Член 30
Начин на остварување на соработката:	Начинот на остварување на соработката е опишан во Област 3.
Работи што се вршат преку МОС:	■ Анализа на финансиските извештаи на ЈКП ■ Изготвување на извештај од анализата за пропустите во надоместоците за отпад со препорака за стапка на наплата на надоместокот за отпад
Временски период на спроведување на предвидените активности согласно ЛАП:	1 месец
Коментар: Со оглед на краткиот период на имплементација на предвидените активности, оваа соработка е упатно да се комбинира во рамки на претходната соработка Исто така, имајќи в предвид дека се работи за општини со мал капацитет, вредно е да се провери дали неопходната анализа може да се спроведе со капацитети на некој од поголемите и урбани општини од регионот, па во тој случај би можело да се примени обликот на меѓуопштинска соработка - вршење определени работи од страна на една за сметка на други општини.	

22. ОБЛАСТ НА СОРАБОТКА: ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА СТАПКАТА НА НАПЛАТА НА НАДОМЕСТОКОТ ЗА ОТПАД И ОБЕЗБЕДУВАЊЕ ДОПОЛНИТЕЛЕН ПРИХОД ОД ТРГОВИЈА СО ОТПАД

Акции: 6.2.3 и 6.2.5

Вклучени општини:	Прилеп и Новаци	
Облик на соработка:	Вршење на определени работи од страна на една општина за една или повеќе други општини	
Законски основ согласно ЗМОС:	Член 29	
Начин на остварување на соработката:	За вршење на определени работи од надлежност на општините од страна на една општина за сметка на една или повеќе други општини се склучува договор. Договорот го склучуваат градоначалниците на општините по претходно донесени одлуки од страна на советите на општините. Со договорот се утврдува: општината која ги врши работите од надлежност на општината или општините за кои се вршат работите, видот на работите, видот и висината на надоместокот за вршењето на работите, времетраењето на вршењето на работите, условите и постапките за престанок на договорот и други прашања.	
Општина која ги врши определените работи:	Споредбено, согласно Процената за капацитетите на општините, општина Прилеп располага со повеќе знаење, искуство и опрема во однос на општина Новаци (глава VI и VIII). Оттаму, ЈКП „Комуналец“ - Прилеп, заедно со Секторот за урбанизам, комунални работи и заштита на животна средина би можеле да ги вршат определените работи и за општина Новаци. Со оглед на тоа дека и во двата акциски планови ЈКП се наведени како одговорни за спроведување на активностите, најголемиот обем на работи кои би се вршеле преку оваа меѓуопштинска соработка би биле во нивен домен.	
Работи што се вршат преку МОС:	■ Анализа на нови пазари за откуп на отпад ■ Контактирање со можни купувачи и продавачи и подготовка на нацрт договори кои би ги склучување партнерските општини, односно јавните комунални претпријатија со купувачите на отпад. ■ Преземање активности за мотивирање на граѓаните за зголемување на стапката за наплата преку обезбедување на бенефит од отпадот кој се рециклира ■ Донирање на компост, согласно донесена одлука по избрана методологија, на граѓани кои одвојуваат биоразградлив отпад ■ Реализација на активности за поддршка на големи угостителски капацитети кои одвојуваат чист биоразградлив отпад согласно донесена Одлука ■ Мотивирање на граѓаните за зголемување на стапката за наплата преку обезбедување на бенефит од отпадот кој се рециклира	
Временски период на спроведување на предвидените активности согласно ЛАП:	24 месеци	
Коментар:		

Во рамки на приоритетот 6, акција 6.2.2 од локалните акциски планови на општините Прилеп и Новаци, тие имаат уште една заедничка област од интерес - зголемувањето на надоместокот за собирање отпад. Сепак, дел од предвидените активности се од мал обем и можат самостојно да се спроведат од страна на поединечните ЈКП, додека одлуките за висината на надоместокот ги носат советите на двете општини. Поради тоа, во овој дел меѓуопштинската соработка не е применлива.

5.7. СЛЕДЕЊЕ, КООРДИНАЦИЈА И ИЗВЕСТУВАЊЕ ЗА МЕЃУОПШТИНСКИТЕ СОРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИЈАТА НА ЛАП

23. ОБЛАСТ НА СОРАБОТКА: СЛЕДЕЊЕ, КООРДИНАЦИЈА И ИЗВЕСТУВАЊЕ ЗА МЕЃУОПШТИНСКИТЕ СОРАБОТКИ

Вклучени општини:	Битола, Кичево, Прилеп, Новаци, Пласница, Дебрца, Демир Хисар, Долнени, Кривогаштани, Крушево, Могила, Ресен, Струга, Вевчани и Охрид (15)
Облик на соработка:	Заедничка комисија (координативно тело)
Законски основ согласно ЗМОС:	Член 10 и Член 38 - Координативно тело
Начин на остварување на соработката:	Член 38 - За следење и координирање на меѓуопштинската соработка меѓу две или повеќе општини може да се формира координативно тело. Координативното тело може да се формира со актот со кој се воспоставува меѓуопштинската соработка или со одлуки на советите на општините во периодот на остварување на соработката. Со актот, односно одлуките се утврдува: - целта за која се формира, - делокругот, - составот и бројот на членовите на координативното тело, - времето за кое се формира координативното тело и - други прашања од значење за остварување на воспоставената меѓуопштинска соработка. Член 10 - Заедничката постојана комисија се формира за следење, координација и известување, како и разгледување прашања и иницирање на донесување на одлуки од страна на органите на општините кои се од заеднички интерес во спроведувањето на меѓуопштинските соработки и извршувањето на надлежностите на општините.
Работи што се вршат преку МОС:	■ Координација на активностите и дискусии за напредокот во реализацијата на меѓуопштинските соработки со осврт на сработеното и воочените потешкотии ■ Континуираното известување и комуникација со сите актери вклучени во меѓуопштинските соработки и реализацијата на плановите ■ Иницира донесување на одлуки поврзани со управувањето со отпад во контекст на меѓуопштинска соработка од страна на органите на локалните самоуправи ■ Остварување соработка и споделување на добрите практики и научените лекции со другите региони во Македонија.
Временски период на спроведување на предвидените активности согласно ЛАП:	Комисијата би работела во континуитет подолг временски период со можност за понатамошно продолжување или на неопределено време.
Коментар: Координативното тело за следење и координација на меѓуопштинската соработка е предвиден механизам во Законот за меѓуопштинска соработка. Од друга страна, за непрекинато следење на акциските планови предвидено е формирање општинска работна група за управување со отпад која се среќава по потреба, но најмалку еднаш месечно. Синергија помеѓу овие два механизми е неопходна за севкупно следење на ефектите од воспоставените соработки помеѓу општините.	

5.8. ЗАКЛУЧОК ОД АНАЛИЗАТА НА ЛАП

Анализата на локалните акциски планови за управување со отпад на петнаесетте општини покажува дека постои јасна потреба од заедничко спроведување на сродни активности, но нивната бројност и интензивната динамика на имплементација во рок од 24 месеци упатуваат на потреба од понатамошно приоритизирање на неопходните соработки. Иако предложените 26 соработки ги покриваат клучните сегменти на системот за управување со отпад, нивното групирање според сродноста на активностите и изборот на најсоодветниот облик на соработка ќе придонесе кон поголема изводливост, ефективност и рационално користење на постојните ресурси.

Важно е да се има во предвид дека мноштвото на потенцијални соработки треба да се рационализираат согласно расположливите капацитети на општините и да се избегне ситуација во која ќе се воспоставуваат соработки кои функционално се преклопуваат меѓу себе. Исто така, треба да се внимава во креирањето на соработки кои сочинуваат функционални целини и кои потенцијално може да се групираат во една меѓуопштинска соработка. На пример, предвидените анализи од акциските планови потенцијално би можеле да се вклопат во една меѓуопштинска соработка користејќи го обликот за здружување на финансиски средства, па соодветната експертиза би се ангажирала врз основа на детална спецификација на работи и временска рамка договорена помеѓу партнерските општини. Сличен пристап може да се примени и за активностите од плановите кои се однесуваат на подигнување на јавната свест и стекнување поддршка од страна на граѓаните.

Предложените меѓуопштински соработки во областа на управувањето со отпад опфаќаат широк спектар на теми и активности кои се насочени кон создавање заедничка основа за планирање, подобрување на капацитетите и постепено воспоставување на функционален регионален систем. Значителен дел од активностите се фокусирани на аналитички процеси, преку кои општините настојуваат да воспостават заедничко разбирање за постојната состојба на услугите и процесите во управувањето со отпад. Овие активности вклучуваат анализи на достапноста и покриеноста со услуги, типот и бројот на корисници, тековите и количините на отпад, начинот на третман, како и просторната распределба на инфраструктурата, вклучително и локациите на ѓубриштата и локациите за селекција на отпад. Посебно внимание се посветува на воспоставување заеднички бази на податоци, анализа на финансиската одржливост на услугите преку согледување на односот меѓу приходи и расходи, тарифните системи, стапката на наплата, како и анализи на постојната техничка опременост и организација на собирањето и транспортот на отпад. Покрај аналитичките активности, предложените соработки опфаќаат и заеднички пристап кон јакнење на човечките капацитети преку обуки. Во овој контекст, општините планираат заеднички да ги идентификуваат потребите за обука, да развијат програми прилагодени на регионалните специфики и да организираат обуки за вработените во општините и комуналните претпријатија.

Значајна тема во предложените меѓуопштински соработки е финансирањето, при што општините ја препознаваат потребата од заедничко истражување на можните извори на средства и координиран пристап кон подготовка на проектни предлози и аплицирање за надворешно финансирање. Меѓуопштинската соработка е препознаена и како соодветен механизам за спроведување на набавки, особено во делот на обезбедување опрема неопходна за управување со отпад - садови за одлагање и транспортирање на отпад, како и возила за собирање и транспорт.

Во доменот на подигнување на јавната свест, предложените соработки предвидуваат заеднички активности за истражување на јавното мислење и планирање и реализација на јавни кампањи.

Конечно, значаен дел од предложените меѓуопштински соработки се однесуваат на оперативни активности кои претставуваат основа за практична имплементација на регионалниот систем за управување со отпад. Овие активности опфаќаат подготовка на урбанистичка и проектно-техничка документација за поставување на неопходната инфраструктура и опрема, реализација на пилот

проекти за селекција на органски отпад, затворање и санација на постојни ѓубришта, како и чекори кон основање регионално јавно комунално претпријатие.

Анализата на областите на соработка и обемот на вклученост на општините покажува дека соработките што се однесуваат на аналитички и плански активности (анализи на состојба, финансиски анализи, анализа на пазари, утврдување јаз меѓу приходи и расходи, јавни кампањи и следење/координација) најчесто вклучуваат поголем број општини (8-15), при што во три случаи се опфатени сите 15 општини од регионот. Ова укажува дека овие области се препознаени како заеднички интерес, со ниски оперативни ризици и висока додадена вредност од аналитички регионален пристап. Наспроти тоа, соработките поврзани со конкретни инвестиции и оперативна имплементација (изградба на инфраструктура, селекциски капацитети, пилот-проекти за органски отпад, санација на ѓубришта, претоварни станици, зголемување на наплата) најчесто се реализираат во помали групи од 2 до 6 општини. Овие соработки се поконцентрирани, што упатува на поголема сложеност, потреба од географска близина, финансиска изводливост и поизразена меѓу зависност меѓу партнерите. Фактот дека само 8 од 15 општини го идентификувале основањето на регионално јавно комунално претпријатие за депонија како приоритет можеби укажува на делумна подготвеност за целосен регионален пристап. Иако ваквиот модел по своја природа подразбира учество на сите општини, дел од нив сè уште претпочитаат помалку обврзувачки форми на меѓуопштинска соработка, поради институционални и финансиски ограничувања.

Овие разлики дополнително ја нагласуваат важноста од внимателно приоритизирање и избор на најсоодветните и изводливи форми на соработка во почетните фази на воспоставување заеднички модели на работа.

Во поглед на облиците на соработка, една половина на потенцијални соработки би се реализирале преку формирање на заедничко работно тело, а другата половина се однесува на здружување на финансиски средства најмногу за ангажирање на надворешна експертиза во спроведување на анализи и студии. Само една соработка е моделирана како „вршење на определени работи од страна на една општина за сметка на други“, што овозможува урбана општина со посилни капацитети да испорача услуга на рурална. Дополнителни анализи на капацитетите кои се на располагање во општините и ЈКП можно е да резултира со предлагање на други облици на соработка како што е вршење на определени работи од страна на една за други општини, особено за оние соработки во кои се бара ангажирање на надворешна експертиза, а истата ја има во рамки на некоја од општинските администрации или ЈКП.

Иако анализата се темели и на наодите од претходната процена на капацитетите, за дел од предложените соработки ќе биде потребна дополнителна, подетална проверка за да се утврди која општина може најсоодветно да ја преземе водечката улога, особено во деловите поврзани со јавни набавки, ангажирање надворешна експертиза или координација на активностите. Овие аспекти во значителна мерка зависат од стратешките приоритети на градоначалниците, политичката поддршка во општинските совети и нивната подготвеност да ги вклучат сопствените човечки и финансиски ресурси во рамки на меѓуопштинската соработка.

Анализата укажува и на преклопување меѓу активностите предвидени во локалните акциски планови и надлежностите што, согласно законската и стратешката рамка, треба да ги извршува Организационата единица за управување со отпад во рамките на центарот за поддршка на планскиот регион. Додека на регионално ниво Единицата е предвидена да управува со проекти, да координира инвестиции и да придонесува кон јакнење на професионалните капацитети, на локално ниво општините предвидуваат слични активности преку формирање работни групи или други форми на соработка. Ова укажува дека дел од активностите веќе можат да се изведуваат преку меѓуопштинска соработка, користејќи ги постојните локални ресурси како преодно решение, сè до целосното воспоставување на функционален регионален систем за управување со отпад. Во одредени случаи, ваквиот пристап може да се развие и во трајно решение, особено доколку ги демонстрира потребните придобивки, ефикасност и одржливост.

Севкупно, од анализата може да се заклучи дека потенцијалот за меѓуопштинска соработка е значителен, но за негово целосно искористување потребни се јасно дефинирани приоритети, подобра процена на капацитетите, непосредна комуникација и координација помеѓу општините од двата региони и стабилна политичка поддршка. Овие предуслови ќе овозможат постепено, но одржливо воспоставување на соработки кои ќе го поддржат развојот на функционален регионален систем за управување со отпад.

6. АНАЛИЗА НА ВОСПОСТАВЕНИТЕ СОРАБОТКИ ВО ОБЛАСТА НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА И КОМУНАЛНИТЕ ДЕЈНОСТИ ВО ПЕРИОДОТ ОД 2013 ДО 2025 ГОДИНА

Врз основа на податоците од евиденцијата за меѓуопштинска соработка што ја води Министерството за локална самоуправа, во периодот од 2013 до 2025 година се воспоставени вкупно 96 меѓуопштински соработки на територијата на државата. Обврска на општините е за секоја воспоставена соработка да го известат Министерството и да ги достават актите со кои таа е формализирана. Од вкупниот број регистрирани соработки, само 18 се однесуваат на областа на животната средина и комуналните дејности, што укажува дека овие области и понатаму не се доволно искористени за воспоставување на функционални и одржливи модели на меѓуопштинска соработка.

Посебно е забележливо дека во Пелагонискиот и Југозападниот плански регион 11 општини се вклучени во 9 меѓуопштински соработки, сите воспоставени преку договори за вршење на определени работи од страна на една општина за една или повеќе други. Според регистарот, во две од овие соработки е наведено дека се однесуваат на животната средина и комуналните дејности, но без да се прецизира кои конкретни услуги се предмет на соработката. Во останатите седум случаи, соработката се однесува на обезбедување инспекциски надзор што го вршат овластените инспектори за животна средина и комуналните инспектори. Слична состојба е забележана и во другите региони на државата, каде што во повеќето случаи предмет на меѓуопштинската соработка е токму инспекцискиот надзор.

Инспекцискиот надзор е законска обврска на општините, но, според Националниот план за управување со отпад 2021-2023, моментално се располага со ограничени ресурси — најмалку една третина помалку од потребните за целосно спроведување на надлежностите. Се очекува дека овие ресурси ќе треба да растат континуирано, особено со зголемувањето на бројот на инсталации за управување со отпад и со зајакнувањето на одговорноста на производителите. Поради тоа, можно е трендот на воспоставување меѓуопштинска соработка во доменот на инспекцискиот надзор да продолжи, бидејќи преку здружување на капацитетите општините полесно можат да ги исполнат своите законски обврски.

Во однос на управувањето со отпад, иако оваа област нуди значителен потенцијал за развој на заеднички решенија и заштеда на ресурси, до денес не е воспоставена ниту една меѓуопштинска соработка. Една од причините може да се бара во фактот дека управувањето со отпад е веќе законски дефинирано како задолжителна меѓуопштинска соработка преку регионалните шеми за управување со отпад. Таквата законска поставеност, наместо да поттикне нови иницијативи, може да делува демотивирачки за општините, бидејќи рамката за регионално управување веќе го определува начинот и обемот на соработката. Дополнително, сложеноста на системот, потребата од значителни финансиски вложувања и ограничените административни капацитети дополнително ја намалуваат подготвеноста на општините да воспоставуваат нови, паралелни форми на меѓуопштинска соработка.

Општо земено, досегашната пракса покажува дека општините многу почесто се одлучуваат за соработка во области со помал организациски и финансиски ризик како што се инспекцискиот надзор преку облици кои не изискуваат значителни институционални промени, отколку во стратешки и капитално интензивни области во управувањето со отпад.

ⁱ European Charter of Local Self-Government - https://rm.coe.int/european-charter-for-local-self-government-english-version-pdf-a6-59-p/16807198a3?utm_source=chatgpt.com

ⁱⁱ Закон за меѓуопштинска соработка - „Службен весник на РМ“, бр. 79 од 24.06.2009 година

ⁱⁱⁱ Закон за локалната самоуправа - „Службен весник на РМ“, бр. 5 од 29.1.2002 година

^{iv} Правилник за начинот и условите на функционирање на интегрираната мрежа за отстранување на отпадот - Службен Весник на Република Македонија бр.7/06

^v Уредба за начелата за внатрешна организација на органите на државната управа - консолидиран текст (бр. 19-5112/1, 29.08.2007 год.)

^{vi} Закон за јавните набавки - „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 87/21

^{vii} Закон за јавните претпријатија - Службен весник на РМ“, бр. 38/96, 6/02, 40/03, 49/06