

Економија на животна средина: правна рамка, инструменти, механизми и идни предизвици во Р.Македонија

Д-р Данче Николовска Вратеовска¹, М-р Александра Ангеловска²

¹ Министерство за финансии - Управа за јавни приходи;
Член на Советот на Општина
E-mail: nikolovska_dance@yahoo.com

² (Студент на школата за докторски студии на
Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје)
Локална самоуправа Штип
E-mail: aangelovska86@yahoo.com

Апстракт: Динамичниот и прогресивен развој на современата техника и технологија, целокупниот начин на современото живеење и неодржливоста на добар дел од ваквите дејности, продуцираат негативни екстерналии кои имаат потенцијал да го загорат опстанокот на човештвото и на планетата. Токму затоа, повеќе од 20 години, економијата на животната средина базирана на постулатите на одржливиот раст и развој е во фокусот на вниманието и анализите на националните и меѓународните тела, научната фела, екологијата, индустријата, правото, економијата и воопшто на сите носители на општественото живеење. Cost-benefit анализите кои се однесуваат на утврдувањето, мерењето и валоризирањето на општествените трошоци и користи од спроведувањето на дадени проекти, програми, планови и политики и изнаоѓањето на модели, механизми, мерки и инструменти кои истовремено нема да ги уназадат условите на животната средина и нема да ги жртвуваат социо-економските придобивки, претставуваат силен предизвик за креаторите и имплементаторите на развојните политики на локално, на национално, но и на регионално и меѓународно ниво. Рамката за носење на ваквите одлуки се потпира на обезбедување на трипартиитност помеѓу одржување на рамнотежата на потребите на животната средина, економско-развојните можности и потреби, како и општествените аспирации и цели и тоа преку бројни методи за процена на ризиците, процена на животниот циклус, процена на влијанието на животната средина, политики за животната средина итн.

Во овој труд преку нормативниот, индуктивниот, дедуктивниот метод, методот на историска анализа и методот на компаративна анализа ќе се анализираат основните принципи на економијата на животната средина и одржливиот развој и во таа смисла, ратификуваните меѓународни конвенции, институционално-правната регулатива и конкретните мерки и инструменти во случајот на Р.Македонија. Притоа ќе бидат нотирани детектираните недостатоци како и идните предизвици за подобрување на состојбите во земјава во оваа сфера.

Клучни зборови: економија на животна средина, одржлив раст и развој, животна средина, негативни екстерналии, регулатива, општествени трошоци, општествени користи, ризици;

ВОВЕД

Ретроспективно анализирано, во човековата свест потребата за нови одржливи врски со Земјата се провлекува уште во 40-тите години на минатиот век кога Leopold Aldo повикувал на нова етика за Земјата, а како реакција од деградацијата на речните ресурси во Сенд Кантри САД. За многумина зеленото движење и интересот на глобалните политички лидери датира од

Конференцијата на ООН за човековата животна средина одржана во Стокхолм во март 1972 година, позната како Стокхолмската конференција. Сè до овој историски миг во ниту една земја во светот не беше формирано министерство за животна средина, наспроти денешната состојба.¹ Потоа следуваат низа на настани и стратегии во функција на заштита на

¹Ана Каранфилова Мазнева (2010) Одржлив развој на производ, магистерски труд, Економски факултет, УКО

животната средина и во таа насока се диференцираат три клучни глобални пораки:

- општеството останува далеку од курсот на одржливост;
- самитите и конвенциите покажуваат напредок (иако спорадичен);
- најмал консензус е постигнат за т.н. триножниот стол, т.е. за трите конститутивни елементи на одржливоста: економијата, животната средина и општеството.

ИНТЕРАКЦИСКАТА ПОВРЗАНОСТ ПОМЕЃУ ЕКОНОМИЈАТА НА ЖИВОТНА СРЕДИНА, ЕКОЛОШКАТА ЕКОНОМИЈА И ИНДУСТРИСКАТА ЕКОЛОГИЈА

Економијата на животна средина е економска гранка која се занимава со теоретски и / или емпириски студии за економските ефекти од спроведувањето на еколошките политики ширум светот. Притоа еден од клучните аспекти на анализа е проценка на економската вредност на животната средина вклучувајќи ги притоа директните и индиректните користи од таложењето на природните ресурси и наспроти тоа подготвеноста да се плати цената за користењето, трошењето на природните ресурси и / или уназадувањето на животната средина. При тоа, поаѓајќи од побивањето на постулатите на класичната економска и неолиберална доктрина за совршеноста на невидливата рака на пазарот, економијата на животната средина тргнува од трите пазарни неуспеси: пазарната моќ, екстерналиите и неуспехот на пазарот при обезбедувањето на јавните добра поради нивната неисклучивост и неконкурентност (при тоа третирајќи ја и животната средина како јавно добро). Поврзано со проблемот на екстерналиите и пазарниот неуспех за обезбедување на соодветна понуда на јавни и мешовити добра е појавата на т.н. бесплатно возење или „free rider“, т.е. лица кои тендираат да користат одредено добро без притоа да платат за истото. Оттука се наметнува потребата од развивање на економско-правни инструменти кои во доменот на државната регулација ќе имаат за цел да ги

интернализираат трошоците од користењето на добрата (во овој контекст) ресурсите од животната средина и притоа истовремено да обезбедат услови за зачувување на животната средина т.е. за одржлив раст и развој. Во рамки на ваквите инструменти ќе ги наведеме еколошките закони, уредби, прописи, стратегии и конвенции; квотите за загадување или дозволите за емисии на гасови; корективните даноци и/или такси за загадување; спроведување на принципот на супсидијарност и регионална демократија, обезбедување на лојална конкуренција и општествена одговорност кај засегнатите субјекти итн. Иако на прв поглед станува збор за две различни дисциплини, сепак постои тесна поврзаност помеѓу економијата на животна средина и еколошката економија (концептот на одржлив развој), при што, додека првата е повеќе фокусирана на економските инструменти за решавање на проблемите на животната средина и нивните трошоци-користи, втората е повеќе посветена на постигнување на идеалот за одржливост т.е. на одржливиот развој. Концептот на одржливиот развој е базиран на капацитетот на поединците и на општеството да го развиваат и зголемуваат својот квалитет на живот без притоа да ги нарушуваат потребите и желбите на идните генерации. Во рамки на општо прифатените принципи на одржливост ќе ги наведеме:² Принципот за рационалното и одржливото користење на природните богатства; Принципот на претпазливост (управување со непознатиот ризик); Принципот на превенција на ризиците и штетите, Принципот „загадувачот плаќа“ (законска и финансиска одговорност на загадувачите) и Принципот за близина при третирањето и одлагањето на отпадот. Во рамки на многуте специјализирани алатки и механизми, генерално најексплоатирани модели за одржлив развој се: Трипартитниот модел или Моделот на т.н. трипрстена крстосница, Моделот на руска кукла и Моделот на еколошка трага кој во основа се сведува на утврдување на потребната земјина површина за снабдување со дадени природни ресурси како и за апсорбирање на

² V. Boffa, E. Montoneri, R. Mendichi, M.R. Chierotti, R. Gobetto, C. Medana & E. Prenesti, *International Journal of Sustainable Development and Planning*, Vol4, Issue 4, internet archive,31

продуцираниот отпад. Планетата Земја е водечки пример за одржлив систем и истовремено претставува и идеален модел за разбирањето на концептот за одржливост на човештвото и планетата.³ Поврзано со концептот на економијата на животната средина и одржливиот развој е и т.н. **индустриска екологија**: мултидисциплинарна научна гранка која се занимава со изучувањето на протоколот на материјата и енергијата низ индустриските системи и нивното влијание врз животната средина. Појдовна идеја е дека начинот на синџирно функционирање на природните системи треба да се користи како аналоген пример за дизајнирање на одржлив индустриски систем, т.е. дека отпадот или нус материјалите од една индустрија треба да се користат како влезен инпут за производство во друга индустрија. Тоа ќе обезбеди рационално користење на расположливите ресурси, но и ќе го намали негативното влијание врз животната средина.⁴

ПРАВНА РАМКА, ИНСТРУМЕНТИ И МЕХАНИЗМИ ВО Р.МАКЕДОНИЈА

Како резултат на потребата за соодветен одговор и општествена реакција насочена кон унапредување и заштита на трите еко - системи, а согласно стандардите и регулативите на ЕУ, во националното законодавство на Република Македонија е оформена сеопфатна правна рамка, препознатлива по строгото дефинирање и регулирање на состојбите поврзани со загадување на животната средина и природата.

Со Уставот на Република Македонија⁵ како највисок правен акт, се гарантира правото на здрава животна средина за секој граѓанин на Р.Македонија и обврската за нејзино унапредување и заштита. Во член 56 став 1 се предвидува дека сите природни богатства на Републиката, растителниот и животинскиот

свет, добрата во општа употреба, како и предметите и објектите од особено културно и историско значење определени со закон се добра од општ интерес за Републиката и уживаат посебна заштита. Ако се протолкуваат поекстензивно уставните одредби, евидентно ќе се забележи интенцијата на законодавецот за строга правна рамка која се однесува на заштита на животната средина. Тоа се докажува преку бројните ограничувања на други уставно загарантирани права, доколку нивното плодоотворување е спротивно на зачувувањето на природата, животната средина и здравјето на луѓето. Ваквите општи определби во Уставот, како и потребата од хармонизација на нашето законодавство преку следење на современите европски текови за заштита на животната средина, е основа за подетално развивање на националната легислатива и креирање на обемна законска регулатива која се однесува на проблематика од ваков тип. Самиот процес на интегрирање на „европските“ закони во националниот правен систем, се нарекува процес на апроксимација и се состои од три главни компоненти: Правна транспозиција на законодавството на Европската Унија, практична имплементација на законодавството и контрола на спроведувањето на законодавството⁶. Кога станува збор за законската правна рамка, мора да се напомене дека согласно интенциите на државата за влез во ЕУ, Владата на РМ, во континуитет креира и спроведува политики за заштита и унапредување на животната средина, со кои се утврдуваат приоритетите за животната средина, нејзината заштита и одржливо користење на природните ресурси. Посериозните почетоци на креирање политики и инструменти за заштита на животната средина, се забележуваат во 1996 година кога беше усвоен Националниот акционен план за заштита на животната средина. Овој документ оправдано се смета за првиот позначаен чекор во рамките на долгорочните амбиции на Р. Македонија за интегрирање во Европската Унија и една од

³Johan Brady, *Управување со животната средина во организацији*, Коста Абраш АД – Охрид, 2009, 42

⁴ Frosch, R.A.and Gallopoulos, N.E., "Strategies for Manufacturing", *Scientific American* **261** (3):, 1989, 144–152

⁵ Службен весник на Република Македонија бр. 52/91.

⁶Национална стратегија за апроксимација во животната средина, Министерство за животна средина и просторно планирање, Република Македонија, 2008.

главните стратегии за креирање на одбранбен еколошки механизам во националната регулатива.⁷ Во него се утврдени трите основни критериуми од кои треба да се раководат сите чинители на процесот на заштита и унапредување на животната средина: заштита на здравјето на луѓето, подобрување на животната средина заради зголемување на квалитетот на животот и заштита на природните ресурси за одржлив развој.⁸ И покрај добро обмислената концептуална поставеност, не беа забележани некои посериозни придобивки од примената на НЕАП во периодот од 1997 до 2001 година. Освен тоа, со потпишувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација, Република Македонија се обврза да го ревидира својот пристап што се однесува на легислативата, политиките, економските инструменти и други мерки кои се однесуваат на животната средина, со цел постепено спроведување на еколошките закони на Европската Унија. Како резултат на ваквиот тек на работите во 2006 година беше донесен сосема нов Национален еколошки акционен план со кој беа формулирани остварливи стратегии и механизми за одржување, унапредување и рехабилитација на ресурсите на животната средина. Во насока на ова, истата година беше донесен и првиот Закон за заштита и унапредување на животната средина и природата⁹ кој претставуваше *Lex generalis* во оваа област. И покрај тоа што, со него начелно беа опфатени сите аспекти на заштитата, сепак, имплементацијата на законот во пракса, се покажа како прилично тешка поради тоа што предвидените законски решенија и механизми беа

⁷Во Националниот акционен план за заштита на животната средина (НЕАП) беа детектирани основните проблеми со кои се соочува државата во однос на прашањето за заштита на животната средина. Такви се: Исфрлањето на водата од капацитетите на индустријскиот сектор, рудниците и бројните фарми, како и недостатокот од општински постројки за пречистување на отпадна вода, зголемената емисија на гасови од возилата на индустријските погодни, особено во главниот град на државата и во градот велес каде е стационирана Топилницата за олово и цинк, несоодветното управување со цврстиот и штетен отпад и проблемот на креирање на ефикасни политики за зачувување и омасовување на шумската ресурсна база.

⁸ Повеќе за ова: Прегледи за постигнувања во животната средина – Република Македонија, Економска комисија за Европа, Комитет за политика во животната средина, Обединети нации, Њујорк и Женева, серија бр.17, 2002.

⁹„Службен весник на РМ“, бр.69/96.

премногу воопштени во однос на конкретните постапки кои треба да се преземаат на терен со цел доследно применување на словото на законот.¹⁰ Најголемиот проблем кој придонесе интензивно да се размислува за донесување на нов закон, беше неусогласеноста на понудените законски решенија со директивите и регулативите на ЕУ за заштита на животната средина.¹¹ Како резултат на ваквиот тек на работите, во 2005 година беше донесен нов Закон за животната средина¹² со кој се постави рамката на сите механизми за заштита на животна средина, разработени во другите сродни закони, а согласно стандардите и правилата на европското законодавство. Како рамковен закон во оваа област, новиот закон за животна средина начелно го уредува управувањето со трите еко – системи, во насока на нивно рационално користење, како и управувањето со отпадот. Секако, детална регулатива по однос на овие прашања постои во бројни други закони како што се Законот за водите¹³, Законот за квалитетот на амбиентниот воздух¹⁴, Закон за управување со отпадот¹⁵, Законот за заштита на природата¹⁶, Законот за шумите¹⁷ и други. Покрај тоа, во новиот Закон за заштита на животната средина на детален начин се дефинирани основните начела на заштита на животната средина, оценка на влијанието на определени стратегии, планови и програми врз животната средина, а уредени се и правата и обврските за пристап до информации кои се однесуваат на оваа проблематика. Од клучно значење е минуциозната обработка на системот на управување со влијанијата на животната средина кои се создаваат при реализацијата на работните процеси во организациите –

¹⁰ Повеќе за ова: Матлиевска Маргарита, „Управување со заштитата на животната средина - правно-аналитички аспекти на законот за животна средина“, Годишник на Правен факултет, Универзитет „Св Климент Охридски“, Битола, 2013.

¹¹ Повеќе за ова во: Прегледи за постигнувања во животната средина, Економска комисија за Европа – Комитет за политика во животната средина, Обединети нации, Њујорк и Женева, Серија бр.17, 2002.

¹² Службен весник на РМ, бр.53/05.

¹³ Службен весник на РМ, бр. 87/08

¹⁴ Службен весник на РМ, бр. 67/04

¹⁵ Службен весник на РМ, бр. 68/04

¹⁶ Службен весник на РМ, бр. 67/04

¹⁷ Службен весник на РМ, бр. 64/09

загадувачи, преку посебен систем на еколошки интегрирани дозволи и елаборати за животна средина. Особено е важно тоа што во него детално е разработена институционалната поставеност на системот во однос на спроведувањето на законските одредби во оваа област, како и мултисекторскиот пристап во постапувањето.

Сосема за крај, внимание заслужува и член 22 од Законот за локална самоуправа¹⁸ во кој меѓу другите надлежности на општините е предвидена и онаа која се однесува на заштитата на животната средина и природата- мерки за заштита и спречување од загадување на водата, воздухот, земјиштето, заштита на природата, заштита од бучавата и нејонизирачкото зрачење. Со ова се надмина еден од посериозните детектирани недостатоци во оваа област, а кој се однесуваше на отсуството на одредени мерки на заштита, мониторинг и контрола на животната средина на локално ниво.

ПРЕПОРАКИ И ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

Анализирано низ контекст на принципите на Tinbergen¹⁹, тенденција во современиот општествен систем е воведување и операционализирање со широк спектар на мерки и инструменти во функција на постигнување на општествените цели. Предизвикот за заштита на животната средина претставува горливо прашање не само во земјите во развој, туку и во напредните економии и на светско рамниште. При тоа, земјите во развој соочувајќи се со своите слаби макроекономски перформанси: хронични дефицити во платните биланси, одржување на ековна стабилност, високи стапки на невработеност, високи буџетски дефицити, ниски стапки на раст на GDP и структурни реформи, во сферата на заштита на животната средина се исправени пред дилемата: *дали да воведат мерки кои ќе*

имаат за првична цел да ги зголемат јавните приходи, а со тоа и да обезбедат стабилен фонд на финансии за понатамошно спроведување на долгорочни политики од областа или пак да воведат мерки со кои примарно ќе се влијае врз промената на однесувањето на потрошувачите, а фискалниот ефект од истите ќе биде секундарен.

Што се однесува до националното законодавство, генерален впечаток е дека Законот за заштита на животната средина и останатите сродни закони од оваа област, сочинуваат речиси комплетна правна рамка за управување, надзор и заштита на животната средина, но сè уште треба да се работи на развивање на стратегии и механизми за да се обезбеди нејзино доследно имплементирање. Се разбира, клучно во овој процес е проактивното вклучување на сите засегнати страни при креирањето и имплементирањето на ваквите еколошки политики. Ова меѓу другото, подразбира јакнење на капацитетите на носечките институции (човечки, технички и финансиски), а посебно на Управата за животната средина како орган надлежен за вршење на стручните работи во областа на животната средина и нејзино проактивно промовирање, подигање на јавната и еколошката свест и еколошката култура. Во напорите за изнаоѓање на ефикасни инструменти за заштита на животната средина, во Р. Македонија веќе извесно време се работи на изнаоѓање механизми за оценување на влијанијата врз животната средина, како важен предуслов за отпочнување на секој посериозен инвестиционен процес. Впрочем, решавањето на овој проблем е клучно во обебедувањето баланс помеѓу животната средина и пазарната економија, а согласно концептот на одржлив развој. Освен тоа, при дефинирањето на политиките за заштита на животната средина, неминовно е јасно разграничување на обврските и одговорноста кои се на страната на државниот сектор наспроти оние на приватниот, како и координиран пристап и целосно вклучување во креирањето на политиките на сите засегнати страни. Потребно е поагресивно иницирање на трансфер на нови технологии, стимулирање

¹⁸ Службен весник на РМ, бр.05/02

¹⁹ Jan Tinbergen (1978) *Economic policy: Principles and Design*, Amsterdam, internet archive

на истражувачко-иновативната дејност, сеопфатно и доследно воведување и спороведување на ISO 14000, изградба и етаблирање на ефикасен мониторинг систем (посебно при идентификацијата на загадувачите и за ефикасна примена на емисионите оптоварувања т.е. таксите и/или придонесите за загадување), сеопфатно воведување на еколошка компонента во производните трошоци, примена на даночната диференцијација, поактивно субвенционирање на заштитни активности, обезбедување на систем за управување со отпад, селекција и рециклирање на отпад, воведување на регионални лаборатории за анализа и мерење на загадувањето, унапредување и искористување на водните ресурси, како и етаблирање на сеопфатна инфраструктура за управување со отпадните води, мерки за интегрирано спречување и контрола на загадувањето на воздухот и за намалување на бучавата, превенирање на нелегалната сеча на шума и пожарите на отворено итн.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА:

1. Frosch, R.A. and Gallopoulos, N.E. (1989) "Strategies for Manufacturing", *Scientific American* 261 (3): 144–152;
2. Jan Tinbergen (1978) *Economic policy: Principles and Design*, Amsterdam, internet archive;
3. Johan Brady (2009) *Управување со животната средина во организации*, Коста Абраш АД Охрид;
4. Leopold, Aldo (1990) *Aldo Leopold's Wilderness: Selected Early Writings by the Author of A Sand County Almanac*, David E. Brown and Neil B. Carmony, 249; Prenesti,
5. V. Boffa, E. Montoneri, R. Mendichi, M.R. Chierotti, R. Gobetto, C. Medana & E. *International Journal of Sustainable Development and Planning, Vol4, Issue 4, internet archive*
6. Каранфилова Мазнева Ана (2010) Одржлив развој на производ, магистерски труд, Економски факултет, УКО
7. Матлиевска Маргарита (2013) Управување со заштитата на животната средина - правно-аналитички аспекти на законот за животна средина, Годишник на Правен факултет, Универзитет „Св Климент Охридски“, Битола.
8. Матлиевска Маргарита (2006) „Управување со процесот на изработка на национална стратегија за одржлив развој на Република Македонија“, докторска дисертација, Институт за социолошки и политичко – правни истражувања, Скопје
9. Министерство за животна средина и просторно планирање (2002) *Декларацијата за одржлив развој од Јоханесбург - План за имплементација*, МЖСП, 61;
10. Национална стратегија за апроксимација во животната средина, Министерство за животна средина и просторно планирање, Република Македонија, 2008.
11. Недановски Пеце (2003) „Местото и улогата на економските мерки во заштитата на животната средина“, *Економија на животна средина*, Економски факултет, Универзитет Св. Кирил и Методиј, Скопје, работна верзија;
12. Прегледи за постигнувања во животната средина – Република Македонија, Економска комисија за Европа, Комитет за политика во животната средина, обединети нации, Њујорк и Женева, 2002
13. Прегледи за постигнувања во животната средина, Економска комисија за Европа – Комитет за политика во животната средина, Обединети нации, Њујорк и Женева, 2002, Серија бр.17.
14. Службен весник на Република Македонија бр.: 52/91; 64/09; 67/04; 68/04; 87/08; 53/05; и бр. 69/96;

Биографија: Данче Николовска Вратевска – родена на 03/01/1980 година, Штип, Р.Македонија. Во 2014 година се стекнува со научен степен доктор на економски науки при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ - Скопје. Работи во Министерство за финансии, Управа за јавни приходи и е втор мандат член на Совет на о.Штип. Се јавува како учесник со сопствени објавени трудови на повеќе меѓународни научни конференции, форуми и конгреси како и во повеќе равојни и истражувачки проекти меѓу кои и од областа на екологијата.