

Финансирање на заштитените подрачја во Северна Македонија: состојби, предизвици и решенија



Издавач:

Здружение за застапување, спроведување и поддршка на решенија со кои луѓето ќе бидат подобро поврзани со природата НАТУРА МК Скопје

Автори на истражувањето:

Бојан Ранташа - Моментална состојба со заштитата на природата и финансирањето на заштитените подрачја

Наташа Димова - Добри практики од регионот, модели на финансирање и препораки

Уредник:

Давор Пехчевски



Анализата е дел од програмата за подгрантирање во рамки на проектот „Добро владеење во животната средина на Зелена Агенда за Западен Балкан“. Проектот е финансиски поддржан од Европската Унија. Оваа публикација е изготвена со финансиска поддршка на Европската Унија. Содржината на анализата е единствена одговорност на Натура Мк Скопје и не треба на било кој начин да се смета за одраз на официјалниот став на Европската Унија.

Скопје, април 2026 година

Содржина

Листа на кратенки	4
Извршно резиме	5
1. Вовед	7
2. Методологија и ограничувања	8
2.1. Методолошки пристап.....	8
3. Заштитени подрачја во Република Северна Македонија	10
4. Правна и институционална рамка за финансирање на заштитените подрачја	12
4.1. Уставна рамка.....	12
4.2. Закон за заштита на природата - основна рамка за финансирање на заштитените подрачја	12
4.3. Анализа на Програми за заштита на природата.....	15
4.4. Националната стратегија за заштита на природата (2017-2027)	17
4.5. Закон за животна средина - програмско и буџетско финансирање на мерки релевантни за животната средина.....	17
4.6. Анализа на Програми за инвестирање во животната средина	19
4.7. Буџетска рамка за финансирање на заштитените подрачја.....	21
4.8. Секторски и хоризонтални закони релевантни за финансирањето на заштитените подрачја	21
5. Извештај од интервјуа со управители на заштитени подрачја	25
5.1. Анализа на податоци - Предизвици во финансирањето на заштитените подрачја	26
5.2. Средства стекнати со вршење на активности согласно со членовите 105 и 106 од Законот за заштита на природата	29
5.3. Средства стекнати преку Буџетот на Република Северна Македонија	30
5.4. Средства добиени од Буџетите на единиците на локалната самоуправа на чие подрачје се наоѓа заштитеното подрачје	31
5.5. Средства добиени преку наплата на надоместоци	31
5.6. Други извори (донации, грантови, кредити, обновливи кредити)	33
6. Регионални добри практики	34
6.1. Студија на случај – Словенија и Национален парк Триглав	34
6.2. Студија на случај – Хрватска	34
6.3. Студија на случај – Србија.....	36
7. Заклучоци	38
8. Потенцијални модели за одржливо финансирање	42
8.1. Структура на финансиски потреби за управување со заштитено подрачје.....	42
8.2. Модел со силна регулаторна и финансиска улога на централната власт.....	43
8.3. Модел во кој централната власт има изразена регулаторна улога, а управителите независно ги спроведуваат активностите.....	44
8.4. Модел со изразена независност во работењето на управителите на заштитени подрачја.....	45
9. Препораки за формирање модел за одржливо финансирање на заштитените подрачја.....	47
Анекс 1 - Табеларен преглед на заштитените подрачја во Република Северна Македонија и нивните акти за прогласување и репорогласување	53
Анекс 2 - Табеларен преглед на правна и институционална рамка за финансирање на заштитените подрачја.....	54
Анекс 3 - Прашалник за финансирање на заштитените подрачја - состојба и потреби	56

Листа на кратенки

ЕУ - Европска унија

МЖСПП - Министерство за животна средина и просторно планирање

ЗЗП - Закон за заштита на природата

ЗЖС - Закон за животната средина

ГЕФ - Глобален еколошки фонд (Global Environment Facility)

УНЕП - Програма за животна средина на Обединените нации (United Nations Environment Programme)

СДЦ - Швајцарска агенција за развој и соработка (Swiss Agency for Development and Cooperation)

ПОНТ - Преспа-Охрид фонд за природа (Prespa-Ohrid Nature Trust)

ГИЗ - Германско друштво за меѓународна соработка (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH)

ЕБОР - Европска банка за обнова и развој

ЕУ ИПА II - ЕУ Инструмент за претпристапно финансирање (EU Instrument for Pre-Accession)

ГЕФ/УНЕП, СДЦ, ЕУ (ИПА II- Натура 2000/ЦИТЕС) и Охрид-Преспа фонд за природа (ПОНТ)

ЕУ АБС - EU Access and Benefit Sharing (ABS) Regulation (EU) No 511/2014 implements the Nagoya Protocol

EU LIFE - EU EU's funding instrument for the environment and climate action.

ЈПНШ - Јавно претпријатие Национални Шуми

ЈПП - Јавно приватно партнерство



Извршно резиме

Оваа анализа ги анализира правната рамка, тековните извори на финансирање и практичните искуства на управителите на заштитени подрачја во Република Северна Македонија, со цел да идентификува структурни пречки и да предложи одржливи финансиски модели.

Оваа анализа покажува дека финансирањето на заштитените подрачја во Република Северна Македонија формално е уредено преку повеќе закони, програми и потенцијални извори на приходи, но во практика системот останува недоволно функционален, непредвидлив и нерамномерно развиен.

Законот за заштита на природата предвидува широк спектар на механизми за финансирање: државен и општински буџет, надоместоци за влез и посета, екосистемски услуги, договорни модели, донации и грантови. Сепак, само дел од овие механизми реално функционираат – и тоа претежно кај националните паркови. Кај другите категории заштитени подрачја, одржлив финансиски модел што ги покрива нивните основни, редовни и развојни потреби. Правната рамка дозволува комбинирање на буџетски средства, сопствени приходи, надоместоци, договорни модели, екосистемски услуги, донации и грантови. Сепак, само дел од овие механизми реално се користат, а уште помал дел обезбедуваат стабилност во управувањето со заштитените подрачја.

Основниот заклучок е дека заштитените подрачја во земјата сè уште немаат воспоставен одржлив финансиски модел што ги покрива нивните основни, редовни и развојни потреби. Голем дел од подрачјата немаат ни целосно уреден статус, немаат донесени планови за управување, немаат доволен број вработени или немаат капацитет да ги активираат законски предвидените извори на финансирање.

Иако листата на заштитени подрачја опфаќа 13–14% од територијата на државата, реалноста е поразлична: само 8 од 80 подрачја целосно ги исполнуваат законските услови (уреден статус, план за управување, активно управување), а уште 3 делумно. Дури 62 подрачја не се репрогласени согласно Законот за заштита на природата од 2004 година, иако рокот истекол уште во 2010. Реално активно заштитената површина изнесува само 6–7% од државата.

Поради тоа, реалната површина што е активно и функционално заштитена е значително помала од површината што формално се води како заштитена.

Голем дел од заштитените подрачја немаат назначено финансии ни за обезбедување на основните средства за работа и соодветен кадар, а спроведувањето на тековните активности често зависи од донаторски средства.

Анализата на годишните програми за заштита на природата за периодот 2020–2025 покажува постепен раст на државното учество - од 500.000 денари во 2020 на 46,76 милиони денари во 2025 - но тоа останува недоволно во однос на реалните потреби. Истражувањето спроведено преку длабински интервјуа и прашалник со управители на 15 заштитени подрачја (19% од вкупниот број) открива дека 5 од нив немаат никакво финансирање по ниту еден законски основ, а 6 немаат ниту едно вработено лице задолжено исклучиво за управување.

Отсуството на планови за управување ги оневозможува управителите да наплаќаат надоместоци, издаваат дозволи или склучуваат договори за вршење дејност. Изработката на студии за ревалоризација, која е задолжителен предуслов за репрогласување, претставува финансиски товар кој управителите не можат самите да го покријат. Тоа создава затворен круг: без уреден статус нема приходи, без приходи нема статус.

Анализата предлага три модели за одржливо финансирање: со силна централна улога, со балансиран одговорности меѓу централната власт и управителите и со поголема оперативна независност на управителите. Таа препорачува нивна комбинација приспособена кон постојната правна рамка. Клучните итни чекори вклучуваат: забрзување на репрогласувањето на заштитените подрачја со државно финансирање на студиите за ревалоризација; воведување задолжителна буџетска линија за заштитени подрачја во годишните програми, поделена по категории на заштита; законско уредување



на задолжителна наплата на екосистемски услуги; поедноставување на постапките за утврдување и наплата на надоместоци; и зајакнување на капацитетите на управителите за привлекување донаторски и грантови средства.

Заштитените подрачја не можат долгорочно да се потпираат само на донации, само на сопствени приходи или само на општи еколошки програми. Потребен е структуриран, комбиниран модел во кој државата ги покрива основните функции на системот, а управителите постепено развиваат сопствени и дополнителни извори на финансирање во согласност со карактеристиките и можностите на секое подрачје поединечно.

Оттука, анализата упатува дека за поефикасен систем е потребно не само зголемување на јавните вложувања, туку и подобра операционализација на законски предвидените надоместоци, поширока примена на финансиските механизми кај сите категории заштитени подрачја и појасно разграничување меѓу средствата за тековно управување и средствата за студии, валоризација, ревалоризација и други подготвителни постапки.

Само на овој начин можеме да имаме заштитени подрачја кои вистински ја штитат природата и биодиверзитетот.



1. Вовед

Еден од столбовите на Зелената агенда за Западен Балкан е зачувување на природата и биодиверзитетот преку заштита и реставрација на екосистемите. Меѓу другото, Агендата директно посочува на спроведување на обврските од Конвенцијата за биолошка разновидност (Convention on Biological Diversity – CBD) која ја обврзува нашата земја да обезбеди финансиска поддршка за активности кои ги остваруваат целите на Конвенцијата, како и за зајакнување на финансиските институции за зачувување на биолошката разновидност¹. Паралелно, Глобалната рамка за биолошка разновидност Кунминг-Монтреал од 2022 поставува амбициозни цели за зголемување на финансирањето за заштита на биолошката разновидност, вклучително и преку мобилизација на домашни ресурси и изработка на национални планови за финансирање на биолошката разновидност².

На национално ниво овие цели главно се остваруваат со спроведување на Законот за заштита на природата во кој, меѓу другото, се утврдени критериумите и начинот на прогласување заштитени подрачја, начинот на нивно управување и изворите на финансирање за остварување на тоа управување.

Според Законот за заштита на природата (во понатамошниот текст ЗЗП), под заштитено подрачје се смета географско подрачје со точно дефинирани граници кое има статус признаен и утврден со закон или друг правен акт и е прогласено за заштитено подрачје заради остварување на долгорочна заштита и управување преку преземање на правни и други мерки, а со цел за постигнување на целите на зачувување на природата, продолжување на функциите на екосистемот и со него поврзаните културни вредности³. Оваа дефиниција е во согласност со дефиницијата на Меѓународната унија за заштита на природата (IUCN)⁴.

Во Република Северна Македонија, историски се прогласени значителен број на заштитени подрачја, но исполнувањето на нивните цели и спроведувањето на активностите за заштита на природата се одвиваат бавно.

Во Националната стратегија за заштита на природата 2017-2027 година, како една од главните причини за ова е наведен недостатокот на финансиски средства, но и други слабости поврзани со ова (недостаток на соодветен кадар, бавно прогласување и репрогласување на заштитени подрачја, неизработени планови за управување на подрачја и друго).

Контекстот во кој се анализира финансирањето на заштитените подрачја не може да се разгледува одвоено од климатските промени. Зголемената фреквенција на шумски пожари, интензивирањето на ерозивните процеси, промените во хидролошките режими и забрзаното ширење на инвазивни видови директно ги зголемуваат оперативните трошоци на заштитените подрачја и тоа во услови кога нивното финансирање веќе е недоволно за покривање на основните функции. Во таа смисла, прашањето за одржливо финансирање на заштитените подрачја е истовремено и прашање за подготвеност на земјата за справување со климатските ризици.

Оваа анализа е фокусирана само на состојбите со финансирањето за заштитените подрачја, но јасно е дека и другите слабости се поврзани со достапноста на финансии. Преку утврдување на законските можности, научени лекции од други земји, и директни интервјуа со управителите на заштитените подрачја, анализата ќе се обиде да даде предлог решение за подобрување на нивната состојба.

1 Член 21, Convention on Biological Diversity. Достапно на: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf>

2 Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework. Достапно на: <https://www.cbd.int/gbf/goals>

3 Член 6, став 60, Закон за заштита на природата 2004

4 IUCN, б.д. <<https://iucn.org/our-work/topic/effective-protected-areas>>. (IUCN Definition, 2008)



2. Методологија и ограничувања

2.1. Методолошки пристап

Анализата е изработена преку комбинација на два методолошки пристапи: деск-истражување на правната и институционалната рамка и теренско истражување со субјектите кои управуваат со заштитените подрачја. Двата пристапа меѓусебно се дополнуваат, деск-истражувањето ја утврдува формалната основа, додека теренското го открива јазот помеѓу таа основа и реалноста.

Деск-истражување

Првата фаза на истражувањето опфати систематски преглед и анализа на правната рамка релевантна за финансирањето на заштитените подрачја. Анализирани се примарните извори на правото: Уставот на Република Северна Македонија, Законот за заштита на природата, Законот за животната средина, Законот за буџетите, Законот за локалната самоуправа и Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа. Дополнително, беа разгледани и неколку секторски закони со индиректна финансиска релевантност: Законот за водите, Законот за шумите, Законот за рибарство и аквакултура, Законот за донации и спонзорства во јавните дејности, Законот за концесии и јавно-приватно партнерство, како и Законот за такса за привремен престој.

Покрај законите, во оваа фаза е извршена анализа на стратешки и плански документи, вклучувајќи ја Националната стратегија за заштита на природата (2017–2027), годишните програми за заштита на природата за периодот 2020–2025 и годишните програми за инвестирање во животната средина за периодот 2023–2025. Финансиските текови се следени и преку достапните јавни извори, вклучувајќи го и порталот „Отворени финансии“.

За целите на регионалната и меѓународната споредба, анализирани се јавно достапни финансиски извештаи, законска регулатива и студии на случај од Словенија (Национален парк Триглав), Хрватска (Национален парк Плитвички Езера и Парк на природата Велебит) и Србија (Национален парк Копаоник). Изборот на овие земји е заснован на три критериуми: географска и правна блискост со македонскиот контекст, различност на применетите финансиски модели и достапност на верификувани финансиски податоци.

Теренско истражување

Втората фаза на истражувањето опфати директен контакт со субјектите кои управуваат со заштитените подрачја, спроведен преку два инструмента: длабински интервјуа и структуриран прашалник.

Длабински интервјуа беа спроведени во декември 2025 година со управувачите на десет заштитени подрачја. Изборот на подрачјата е направен врз основа на три методолошки критериуми:

1. Застапеност на различни категории на заштитени подрачја согласно Законот за заштита на природата;
2. Застапеност на различни типови управувачи (јавни установи основани наменски за управување, единици на локалната самоуправа и јавни претпријатија);
3. Опфат на подрачја со различни финансиски карактеристики, со цел да се анализираат и примери на добро функционирање и примери на критична состојба.

Интервјуата беа полуструктурирани, но и со простор за продлабочување на специфични теми релевантни за секое подрачје поединечно.

Барање за учество во истражувањето беше доставено до управителите на 50 заштитени подрачја, односно до 31 субјект кој управува со заштитено подрачје. На субјектите кои прифатија да бидат дел од истражувањето, прашалникот им беше доставен онлајн и опфаќаше прашања за изворите на финансирање, бројот на вработени, состојбата со плановите за управување и главните предизвици во обезбедувањето средства. Повратен одговор е добиен од пет субјекти за пет различни подрачја.



Преку комбинација на двата инструмента, истражувањето опфати вкупно 15 заштитени подрачја (19% од вкупниот број), управувани од 12 различни субјекти. Добиените податоци се обработени преку квалитативна содржинска анализа, при што резултатите од интервјуата и прашалниците се вкрстени со наодите од деск-истражувањето.

Во текот на изработката на анализата, предложените модели за одржливо финансирање беа консултирани на четири работни средби со претставници на 17 институции кои управуваат со вкупно 24 заштитени подрачја, вклучувајќи ги сите четири национални паркови. Овој процес овозможи валидација на наодите и прецизирање на препораките во согласност со реалната состојба.

2.2. Ограничувања на истражувањето

При толкувањето на наодите, треба да се имаат предвид неколку методолошки ограничувања кои влијаат на опсегот и можноста за генерализација на заклучоците.

- **Низок одзив на прашалникот:** Стапката на одговор на структурираниот прашалник изнесува 16% (5 од вкупно 31 субјект). Иако ова делумно е компензирано со длабинските интервјуа, нискиот одзив доведува до висока несигурност на податоците. Дополнително, тоа е индикатор за ниско ниво на интерес за прашањата поврзани со финансирањето.
- **Отсуство на проценка на вкупните финансиски потреби:** Анализата ги документира постојните приходи, но не содржи прецизна проценка на вкупните потреби за функционален систем. Главна причина е тоа што само осум подрачја имаат донесено план за управување, што е основен документ за пресметка на реалните трошоци.
- **Потпирање врз самопријавени податоци:** Дел од клучните наоди се засноваат на информации добиени директно од управувачите, но истите беа верификувани од официјални извори секаде каде што е возможно. Сепак, останува можност за субјективност во оцените за доволноста на средствата.
- **Ограничена достапност на детални финансиски податоци:** Од јавните извори не може секогаш прецизно да се издвои колкав дел од средствата од годишните програми завршиле директно кај управителите, а колку биле потрошени за административни постапки на МЖСПП. Ова е истовремено и наод и ограничување на истражувањето.



3. Заштитени подрачја во Република Северна Македонија

Согласно голем дел од достапните податоци^{5,6}, во Република Северна Македонија постојат 80 заштитени подрачја⁷. Стратегијата за заштита на природата од 2017 година наведува дека постојат 89 заштитени подрачја. Разликата во бројките се јавува поради стариот систем на категоризирање на природните реткости, кои се воделе како споменици на природата или споменици на културата, но со новата номенклатура, дел од овие споменици преминуваат во категоријата на природни реткости. За дел од овие некогашни споменици на природата веќе се извршени ревалоризации^{8,9,10,11,12,13,14,15,16,17}, со кои се предлага да се прогласат за природна реткост.

Мноштвото (62) од овие 80 заштитени подрачја не се репрогласени согласно Законот за заштита на природата од 2004 година и чекаат процесот да е спроведен од страна на надлежниот орган за вршење на стручни работи за заштита на природата¹⁸, односно од Министерството за животна средина и просторно планирање (во понатамошниот текст МЖСПП)¹⁹. До крајот на 2025 година, само 14 заштитени подрачја се репрогласени, иако рокот за репрогласување на заштитените подрачја бил 6 години по носењето на ЗЗП, односно 2010 година. Во листата на заштитени подрачја има и 4 ново-прогласени според ЗЗП.

Категоризацијата утврдена со ЗЗП²⁰ е следната:

1. категорија I:
 - а. Ia - строг природен резерват и
 - б. Ib - подрачје на дивина;
2. категорија II - национален парк;
3. категорија III - споменик на природата;
4. категорија IV - парк на природата.

5 Листа на Природни заштитени зони и преглед на постојните акти со кои се уредуваат заштитените области и предмети (CEPROSARD, 2017). Достапно на: https://www.ceprosard.org.mk/IPARD/PDF/GI/9.Lista_na_Prirodni_zastitени_zoni.pdf

6 Национална стратегија за заштита на природата (2017-2027) Министерство за животна средина и просторно планирање (2017); Достапно на: <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/sektor-za-priroda-file-sfMW.pdf>

7 Види Анекс 1

8 Елаборат за ревалоризација на Платаново стебло (*Platanus orientalis* L.) над "Арабати Баба Теке", Тетово (2021) Достапно на: <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/sektor-za-priroda-file-2Ytv.pdf>

9 Елаборат за ревалоризација на Платаново стебло (*Platanus orientalis* L.) во с. Теово, општина Чашка (2021) Достапно на: <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/sektor-za-priroda-file-Lcyt.pdf>

10 Елаборат за валоризација на Платаново стебло (*Platanus orientalis* L.) с. Магарево, општина Битола (2021) Достапно на: <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/sektor-za-priroda-file-jsjY.pdf>

11 Елаборат за валоризација на Платаново стебло (*Platanus orientalis* L.) во Радовиш, општина Радовиш (2021) Достапно на: <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/sektor-za-priroda-file-2abN.pdf>

12 Елаборат за ревалоризација на Платановото стебло (*Platanus orientalis* L.) с. Смолари, општина Ново Село (2021) Достапно на: <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/sektor-za-priroda-file-d4xQ.pdf>

13 Елаборат за ревалоризација на Платановите стебла (*Platanus orientalis* L.) во с. Колешино, општина Ново Село (2021) Достапно на: <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/sektor-za-priroda-file-i46M.pdf>

14 Елаборат за валоризација на Платаново стебло (*Platanus orientalis* L.) с. Честево, општина Валандово (2021) Достапно на: <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/sektor-za-priroda-file-8NKA.pdf>

15 Елаборат за валоризација на Платаново стебло (*Platanus orientalis* L.) центар Валандово, општина Валандово (2021) Достапно на: <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/sektor-za-priroda-file-i9Pt.pdf>

16 Елаборат за валоризација на Блатен даб (*Quercus robur* syn. *Quercus pedunculiflora*) с. Кривогаштани, општина Кривогаштани (2021) Достапно на: <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/sektor-za-priroda-file-l2oi.pdf>

17 Елаборат за ревалоризација на двете борови стебла во месноста "Карши Бавчи", Кратово (2021) Достапно на: <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/sektor-za-priroda-file-oasl.pdf>

18 Член 187 од Законот за заштита на природата, Достапно на: <4D6963726F736F667420576F7264202D20C7E0EAEFFED-20E7E020E7E0F8F2E8F2E020E0E020EFF0E8F0EEE4E0F2E02E646F63>

19 Страна 76: <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/sektor-za-priroda-file-sfMW.pdf>

20 Член 66, Закон за заштита на природата; Достапно на: <4D6963726F736F667420576F7264202D20C7E0EAEFFED-20E7E020E7E0F8F2E8F2E020E0E020EFF0E8F0EEE4E0F2E02E646F63>



5. категорија V заштитен предел и
6. категорија VI повеќенаменско подрачје.

Од овие 18 подрачја со режим на заштита согласно Законот за заштита на природата од 2004 година и оваа категоризација, едно е строг природен резерват (Плоче Литотелми), три се национални паркови (Пелистер, Галичица и Шар Планина), осум се споменици на природа (Преспанско Езеро, Вевчански извори, Дојранско Езеро, Слатински извор, Локви, Куклица, Маркови Кули и Смоларски водопади), две се парк на природа (Гази Баба и Езерани), три се заштитени предели (Водно, Малешево и Осоговски планини) и едно повеќенаменско подрачје (Јасен).

За остварување на целите на подрачјето ЗЗП предвидува носење на десетгодишни планови за управување врз основа на кои потоа се носат и годишни програми. Од горенаведените подрачја, само осум имаат донесено план за управување. Едно подрачје (Маркови Кули) има изготвен план, но тој не е усвоен. Три подрачја пак имаат донесени годишни програми, но без претходно донесен план за управување.

Имајќи ја предвид дефиницијата за заштитено подрачје од ЗЗП, согласно која тие треба да имаат јасно утврден статус, и треба да се соодветно и плански управувани за постигнување на целите, може да се заклучи дека само осум подрачја целосно ги исполнуваат условите и уште три делумно. Според ова, иако листата на историски прогласени заштитени подрачја е долга и теоретски опфаќа 13-14 проценти од територијата на државата, реалноста е дека активно е заштитена многу помала површина од околу 6-7 проценти.

Детални податоци за статусот на сите 80 заштитени подрачја е достапен во табелата од Анекс 1.



4. Правна и институционална рамка за финансирање на заштитените подрачја

4.1. Уставна рамка

Уставот на Република Северна Македонија²¹ ја утврдува заштитата и унапредувањето на животната средина и природата како темелна вредност на уставниот поредок и како добро од општ интерес. Иако Уставот не пропишува конкретни обврски за финансирање, тој создава обврска законодавецот преку законите и буџетските политики да обезбеди финансиски средства за заштита на природата и биолошката разновидност, вклучително и за заштитените подрачја. Со тоа уставната рамка претставува основа на која се надоврзуваат останатите закони што уредуваат извори на приходи, надлежности и механизми за финансиска поддршка.

4.2. Закон за заштита на природата - основна рамка за финансирање на заштитените подрачја

Законот за заштита на природата²² е основниот закон што ја уредува заштитата на природата како дејност од јавен интерес, воспоставувањето и управувањето со мрежата на заштитени подрачја и механизмите за нивно финансирање.

Покрај конкретните одредби кои го регулираат финансирањето на заштитените подрачја обработени подолу, важно е да се напомене дека уште во процесот на прогласување, репрогласување и воспоставување на режимот на заштита се потребни обемни активности. Овие активности вклучуваат подготовка на студии за валоризација и ревалоризација, како стручни документи врз основа на кои се утврдуваат природните вредности, границите, категоријата на заштита, зоните и мерките за управување со подрачјето. Подготовката на овие студии претставува клучен дел од системот на заштита на природата, бидејќи бара теренски истражувања, стручна обработка на податоци и вклучување на различни профили на експерти. Според ЗЗП, само со изготвена студија може да се поднесе иницијатива за прогласување или репрогласување на заштитено подрачје.

Оттука, во поширока смисла, финансиската рамка на заштитените подрачја ги опфаќа не само трошоците за тековно управување, туку и трошоците за стручната подготовка на документацијата што претставува основа за нивно формално воспоставување и понатамошно управување.

Извори на средства за заштита на природата (член 161 од ЗЗП)

Законот во посебна одредба утврдува дека средствата за заштита на природата се обезбедуваат од повеќе различни извори, со цел да се диверзифицира финансирањето и да се овозможи одржливост на системот.

Член 161 од Законот за заштита на природата ги набројува изворите на средства за заштита на природата. Според оваа одредба, средствата може да се обезбедат од државниот буџет, од буџетите на единиците на локалната самоуправа на чија територија се наоѓа заштитеното подрачје, како и од низа надоместоци поврзани со користењето и посета на заштитените подрачја, вклучувајќи надоместоци за влез и посета, паркирање, посета на посебни објекти, собирање на диви видови растенија, габи и животни и нивни делови, и одржливо користење на природните ресурси, престој во заштитено подрачје, вршење дејност или активност и употреба на лого и пловидба во заштитено подрачје. Дополнително, членот предвидува надоместоци од екосистемски услуги како посебна категорија на приходи, како и други извори како донации, грантови, кредити, обновливи кредити, подароци и легати. Преку оваа норма законодавецот прави комбинација од буџетски, тарифни и договорни извори на приходи за системот на заштитени подрачја.

²¹ Устав на Република Северна Македонија (1991), Достапно на: <https://www.sobranie.mk/content/Odluki%20USTAV/Us-tavSRSM.pdf>

²² Закон за заштита на природата („Службен весник на Република Македонија“ бр.67/2004, 14/2006; 84/2007; 35/2010; 47/2011; 148/2011, 59/2012 и 13/2013), Достапно на: <4D6963726F736F667420576F7264202D20C7E0EAEFFED-20E7E020E7E0F8F2E8F2E020E0E020EFF0E8F0EEE4E0F2E02E646F63>



Буџетски средства и програмско финансирање (членови 162 и 165 од 33П)

Во член 162 од 33П се предвидува дека средствата од Буџетот на РСМ наменети за заштита на природата се распоредуваат преку годишна програма за заштита на природата што ја донесува Владата на предлог на министерот кој раководи со органот на државната управа надлежен за вршење на работите од областа на заштитата на природата. Програмата ги следи целите утврдени во Националната стратегија за заштита на природата и во планските документи донесени врз основа на законот и претставува клучен инструмент за буџетско финансирање на мерките и активностите во заштитените подрачја.

Тарифни надоместоци и момент на настанување на обврската (членови 163 и 164 од 33П)

Членовите 163 и 164 од 33П детално го уредуваат моментот кога настанува обврската за плаќање на поединечните надоместоци за влез и посета, паркирање, посета на посебни објекти, собирање на диви видови растенија, габи и животни и нивни делови, престој и пловидба во заштитено подрачје. Обврската за плаќање настапува, на пример, со самиот чин на влез во заштитеното подрачје, при издавање на дозвола за одржливо користење на природните ресурси или со пријавата на престојот, што обезбедува јасна и предвидлива основа за наплата. Истиот сет одредби ја поставува и обврската дел од надоместоците да се утврдуваат врз основа на тарифи усвоени од органот кој управува со заштитеното подрачје, со претходна согласност од Владата, на предлог на ресорниот министер. На тој начин законодавецот обезбедува рамнотежа меѓу финансиската автономија на управувачите и потребата од вклучување на централната власт при определување на висината на надоместоците.

Во член 165 дополнително се уредува дека средствата прибрани од надоместоците во заштитените подрачја претставуваат приход на субјектите кои управуваат со подрачјето и задолжително се користат за заштита и управување во истото заштитено подрачје во кое се наплатени, со што се воспоставува принцип на наменско и локално враќање на средствата.

Договорни модели и плаќање за екосистемски услуги (членови 164-а и 166 33П)

Член 166 од 33П уредува дека надоместоците за влез, паркинг, посета на објекти, престој, собирање на диви видови растенија, габи или животни и одржливо користење на природните ресурси ги одредува субјектот кој управува со подрачјето, но само со согласност од Владата, а по предлог на Министерството за животна средина и просторно планирање.

Тој ги уредува и договорните модели за утврдување на надоместоците за вршење дејности и активности на територија на заштитено подрачје и за употреба на лого, при што висината на надоместокот се утврдува во спогодби и договори меѓу управувачот и корисниците, врз основа на претходна согласност од Владата.

Член 164-а посебно го уредува плаќањето на екосистемските услуги, кое се воспоставува по принципот „корисникот плаќа“, преку договор меѓу управувачот на заштитеното подрачје и корисниците на екосистемските услуги. Овие одредби создаваат правна основа управувачите да склучуваат договори со субјекти што имаат корист од регулирање на водниот режим, рекреативни услуги, заштита од ерозија или други екосистемски функции, при што добиените средства се наменски и се користат за заштита и одржливо управување со ресурсите во подрачјето. Проблемот настанува со тоа што вредноста на екосистемски услуги не е регулирана со 33П, и нивната наплата не е задолжителна.

Надлежност за наплата и сопствени приходи на управувачите (член 167 33П)

Според член 167 од 33П, наплатата на средствата од надоместоците утврдени во член 161 ја вршат субјектите кои управуваат со заштитените подрачја. Оваа одредба им доделува директна наплатна надлежност и потврдува дека овие средства претставуваат сопствени приходи на управувачите со заштитените подрачја. Во комбинација со член 165, кој ја нагласува наменската употреба на средствата во конкретното подрачје, се создава јасен правен механизам за реинвестирање на приходите во заштита, управување и развој на заштитените подрачја.

Специфично финансиско уредување за националните паркови (членови 139, 141 и 141-а ЗЗП)

Во Глава III од ЗЗП е уреден посебен статус на јавната установа Национален парк. Член 139 го дефинира Управниот одбор како орган на управување, кој меѓу другото го усвојува планот за управување, ја утврдува висината на надоместоците и го одобрува финансискиот план и завршната сметка на јавната установа, при што статутот и висината на надоместоците се донесуваат со претходна согласност од Владата. Член 141 утврдува дека директорот на националниот парк се именува на јавен конкурс од Владата, што ја истакнува одговорноста на управувањето. Член 141-а експлицитно ги набројува изворите на финансирање на јавната установа Национален парк, кои во суштина го рефлектираат член 161. Разликата е во тоа што овие извори се конкретизирани како приходи на јавната установа Национален парк, со што се осигурува стабилност на финансиското работење на овие управувачи.

Категории на заштитени подрачја и примена на општата финансиска рамка (членови 66–90 ЗЗП)

Член 66 од ЗЗП ги дефинира категориите на заштитени подрачја. За сите категории освен за националните паркови, законот не предвидува посебни финансиски одредби, што значи дека финансирањето се врши врз основа на членови 161-167, преку буџетски средства и надоместоци за користење на подрачјето.

Управувачот во овие категории е субјектот определен со актот за прогласување на заштитеното подрачје, кој изработува план за управување за период од десет години согласно членови 98-102 и подготвува годишни програми за заштита на природата до донесувањето на планот. На тој начин, општата финансиска рамка од членовите 161-167 се применува на сите категории заштитени подрачја, а националните паркови имаат дополнително разјаснета норма во член 141-а.

Табела 1. Преглед на законските можности за финансирање на различните категории заштитени подрачја.

Категорија на заштитено подрачје	Правна дефиниција / членови	Посебни финансиски членови	Како се финансира?
I - Строг природен резерват (I-а)	Чл. 66 (категиорија), чл. 68-71 (режим и управување)	Не	Се применува Глава VII (чл. 161-167): државен и локални буџети + надоместоци (влез, посета, одржливо користење, престој, лого, пловидба, екосистемски услуги), донации и сл. Планот за управување и мерките се уредени по општите правила.
I - Подрачје на дивина (I-б)	Чл. 66 (категиорија), чл. 71а-71г (режим и управување)	Не	Се применува Глава VII (чл. 161-167): државен и локални буџети + надоместоци (влез, посета, одржливо користење, престој, лого, пловидба, екосистемски услуги), донации и сл. Планот за управување и мерките се уредени по општите правила.



Категорија на заштитено подрачје	Правна дефиниција / членови	Посебни финансиски членови	Како се финансира?
II- Национален парк	Чл. 66 (категорија), чл. 72-75 (режим), чл. 136-143п (управување)	Да	Изворите на финансирање се наведени во чл. 141а и се идентични со тие за другите подрачја. За нивното спроведување важи Глава VII (чл. 161-167): нема посебен модел, туку се користи општата рамка за извори, согласност, намена и наплата; управувачот изработува план и програми по општите правила.
III - Споменик на природата	Чл. 66 (категорија), чл. 76-78 (управување и план)	Не	Се применува Глава VII (чл. 161-167): државен и локални буџети + надоместоци (влез, посета, одржливо користење, престој, лого, пловидба, екосистемски услуги), донации и сл. Планот за управување и мерките се уредени по општите правила.
IV- Парк на природата	Чл. 66 (категорија), чл. 79-83 (режим и управување)	Не	Се применува Глава VII (чл. 161-167): државен и локални буџети + надоместоци (влез, посета, одржливо користење, престој, лого, пловидба, екосистемски услуги), донации и сл. Планот за управување и мерките се уредени по општите правила.
V- Заштитен предел	Чл. 66 (категорија), чл. 84-87 (режим и управување)	Не	Се применува Глава VII (чл. 161-167): државен и локални буџети + надоместоци (влез, посета, одржливо користење, престој, лого, пловидба, екосистемски услуги), донации и сл. Планот за управување и мерките се уредени по општите правила.
VI- Повеќенаменско подрачје	Чл. 66 (категорија), чл. 88-90 (режим и управување)	Не	Се применува Глава VII (чл. 161-167): државен и локални буџети + надоместоци (влез, посета, одржливо користење, престој, лого, пловидба, екосистемски услуги), донации и сл. Планот за управување и мерките се уредени по општите правила.

4.3. Анализа на Програми за заштита на природата

Со цел унапредување на заштитата на природата и имплементација на целите определени во Националната стратегија за заштита на природата со Акциониот план (2017-2027), Владата на Република Северна Македонија носи годишни програми за заштита на природата. Програмите се носат врз основа на член 162 став 2 од Законот за заштита на природата.

Табела 2. Извори на средства во годишни програми за заштита на природата по години 2020-2025 (износите се во денари)

Година	Вкупно средства	Државен буџет	Донаторски средства
2020	234.786.693,00	500.000,00	234.286.693,00
2021	91.007.439,00	400.000,00	90.607.439,00
2022	52.604.730,00	1.500.000,00	51.104.730,00
2023	64.902.439,00	21.000.000,00	43.902.439,00
2024	72.753.439,00	25.776.000,00	46.977.439,00
2025	77.510.000,00	46.760.000,00	30.750.000,00

Анализата на годишните програми за заштита на природата за периодот 2020-2025 покажува постепено поместување од доминантно донаторски модел кон зголемено државно учество, но без целосно надминување на зависноста од надворешни извори.

Во 2020 година, вкупната рамка изнесува 234,8 милиони денари, од кои само 500.000,00 денари се од државниот буџет, а остатокот е обезбеден преку донатори како ГЕФ/УНЕП, СДЦ, ПОНТ, ГИЗ и ЕБОР. Ова упатува дека главниот двигател се надворешни проекти, а националните средства се ограничени. Буџетските средства 500.000,00 денари се наменети за „Зајакнување на Јавните установи национални паркови Пелистер, Маврово и Галичица за спроведување мониторинг, заштита и управување на природното наследство (6.1)“.

Во 2021 година, вкупната програма се намалува на 91 милион денари, при буџетско учество од 400.000,00 денари, а финансирањето и понатаму главно се потпира на ЕУ ИПА II, ГЕФ/УНЕП, СДЦ и ГИЗ.

Во 2022 година и понатаму постои изразена донаторска поддршка во финансирањето на програмата (приближно 51,1 милион денари донаторски наспроти 1,5 милион денари буџетски средства). Донаторите ГЕФ/УНЕП, СДЦ, ЕУ (ИПА II- Натура 2000/ЦИТЕС) и Охрид-Преспа фонд за природа (ПОНТ) практично ја обезбедуваат програмата преку повеќегодишни проекти, додека државното учество останува ограничено.

Промената станува поизразена од 2023 година, кога државниот буџет се зголемува на 21 милион денари, додека донаторскиот дел изнесува 43,9 милиони денари, главно преку ЕУ ИПА II.

Во 2024 година, буџетското учество дополнително расте на 25,78 милиони денари и се поврзува со поконкретни институционални мерки, како функционалност на Националниот совет за природа, мапирање на спелеолошки локалитети за идни Натура 2000 подрачја, поддршка за Природно-научниот музеј, превентивни мерки во националните паркови за штети од кафеава мечка, гап анализа за Нагоја/ЕУ АБС и кофинансирање за ЕУ LIFE. Паралелно, продолжува и донаторската поддршка, особено за активности поврзани со ЕУ ИПА II и идентификација на подрачја за Натура 2000.

Во 2025 година, државното финансирање е највисоко и изнесува 46,76 милиони денари, додека донаторскиот дел е 30,75 милиони денари и е концентриран во проектот „Поддршка за пристапување на Северна Македонија во ЕУ во областа на животната средина - Фаза 2“, во соработка со Шведската агенција за животна средина. Од буџетот се финансираат студијата за валоризација на масивот Јабланица, влезниот билет за ЕУ LIFE 2025, поддршка за активности во националните паркови Пелистер, Галичица и Шар Планина, како и активности за подобрување и заштита на биодиверзитетот, дигитализација и подигање на јавната свест во споменици на природата. Од донаторските средства се поддржуваат студија за ревалоризација на Моноспитовско Блато, работилници и теренски посети за зелена инфраструктура, Натура 2000 пакет, гап анализа за Нагоја протоколот и кампања за заштита на природното наследство.

И покрај овој позитивен тренд, програмите и понатаму не овозможуваат доволно јасна слика за тоа колкав дел од средствата навистина се насочува како директна поддршка за управувачите на заштитените подрачја. Во 2025 година, преку порталот Отворени финансии може да се утврди



дека кон националните паркови се префрлени 17,4 милиони денари, од кои 12,6 милиони денари се интервентен трансфер кон ЈУНП Пелистер. Дополнително, преку јавни набавки се евидентирани два договора со вкупна вредност од нешто над 7,3 милиони денари за подготовка на планови за управување за Куклица и Долна Пчиња²³ и за студија за валоризација на Јабланица.

4.4. Националната стратегија за заштита на природата (2017-2027)

Националната стратегија за заштита на природата (2017-2027) е стратешки документ донесен врз основа на член 159 од Законот за заштита на природата. Стратегијата ја донесува Владата, на предлог на надлежниот министер и по претходно мислење од Националниот совет за заштита на природата, за период од 10 години. Во постапката за нејзино донесување е предвидено учество на јавноста, додека средствата за нејзина изработка се обезбедуваат од државниот буџет.

Стратегијата поаѓа од ставот дека без предвидливи средства на централно и локално ниво не може да се обезбеди континуитет во заштитата и управувањето со природата. Затоа, како основа на системот ги препознава државниот и општинските буџети, а како дополнителен принцип го утврдува начелото „корисникот плаќа“, односно корисниците на природните добра да учествуваат во трошоците за нивно одржување и за санација на штети.

Во однос на заштитените подрачја, Стратегијата посебно го истакнува моделот на сопствени приходи кај управувачите. Тие вклучуваат надоместоци за влез и посета, паркирање, престој, посета на објекти, одржливо користење на ресурсите, користење лого, пловидба и слично. Овие приходи се наменски и треба да се враќаат во самото подрачје за потребите на заштитата, мониторингот и управувањето со заштитените подрачја.

Истовремено, Стратегијата утврдува дека државното финансирање е недоволно, а зависноста од странски донации претставува ризик за долгорочната одржливост. Таа укажува и на намалување на јавните инвестиции и препорачува нивно зголемување, како и поширока примена на финансиските инструменти во сите категории на заштитени подрачја, а не само во националните паркови.

За националните паркови, Стратегијата предвидува комбиниран пристап, односно сопствени приходи од надоместоци, но и буџетска поддршка кога е потребна. Во таа насока, како дополнителен инструмент ја препознава и Годишната програма за инвестирање во животната средина од Законот за животна средина (член 172), преку која може да се поддржат студии, проекти, мерки за биодиверзитет, едукација и јавна свест, со можност да аплицираат управувачи, општини, невладини организации, универзитети и други субјекти.

Стратегијата укажува дека системот не треба да се потпира само на влезници и донации, туку да развива широк спектар на финансиски механизми. Посебно се нагласува плаќањето за екосистемски услуги, а како дополнителни можности се наведуваат фондови за природа, јавно-приватни партнерства за посетителска инфраструктура, редистрибуција на дел од такси и даноци, надоместоци за штета врз екосистемите и подобро користење на ЕУ фондовите.

4.5. Закон за животна средина - програмско и буџетско финансирање на мерки релевантни за животната средина

Законот за животна средина (во понатамошниот текст ЗЖС)²⁴ ја поставува општата рамка за политиките и финансирањето на мерките за заштита и унапредување на животната средина, во која се вклучуваат и активностите поврзани со заштитените подрачја. Иако фокусот е широк од заштитените подрачја, одредени финансиски инструменти предвидени со овој закон се релевантни и за финансирање на заштитата на природата и биолошката разновидност во рамките на заштитените подрачја. Член 3 ставови 2 и 3 предвидуваат дека Владата и единиците на локалната самоуправа

²³ Нејасна е потребата од изработка на план за управување за Долна Пчиња во ситуација кога подрачјето се уште не е репрогласено

²⁴ Закон за животната средина (“Службен весник на РСМ” бр.53/05...бр.99/18); Достапно на: [zakon-izmeni-dopolnuvan-ja-i-podzakonski-akti-za-zivotna-sredina-file-i9oJ.pdf](#)



се должни да обезбедат финансиски средства од своите буџети за заштита и унапредување на животната средина, а член 4 точка 9 како една од целите на законот наведува обезбедување средства за финансирање на мерките и активностите за заштита и унапредување на животната средина. Во практична смисла, ова значи дека управувачите на заштитени подрачја, како и општините на чие подрачје се наоѓаат заштитените подрачја, имаат правна основа да бараат средства преку годишните програми и мерки на МЖСПП и преку локалните програми за животна средина.

Годишна програма за инвестирање во животната средина (членови 172-178 од ЗЖС)

Членовите 172-178 од ЗЖС предвидуваат донесување на Годишна програма за инвестирање во животната средина како формален инструмент преку кој државата планира и распределува средства за активности од животната средина и природата. Програмата е годишна, врзана со фискалната година и се користи како „мост“ меѓу државниот Буџет и конкретните интервенции што ќе се финансираат.

Надлежностите се јасно поделени: надлежното министерство ја подготвува програмата и ја спроведува, а Владата ја донесува и ја објавува. Дополнително, се утврдува временска рамка и програмата за тековната фискална година мора да се достави до Владата во рок од 30 дена по објавување на државниот Буџет, што ја прави програмата предвидлива можност за финансирање.

Програмата мора да биде усогласена со национални плански и стратешки документи, како и со меѓународните договори што државата ги ратификувала. Ова е важна правна основа за финансирање на долгорочни обврски (зачувување на биодиверзитетот, пристапување кон ЕУ, примена на меѓународни конвенции), бидејќи ја врзува програмата со пошироки политики и обврски.

Корисници на средствата може да бидат широк круг субјекти, и тоа, државни органи, општини, Град Скопје, месни заедници, како и правни и физички лица, под услов да реализираат програми, проекти и активности за заштита и унапредување на животната средина и природата. Ова овозможува програмата да финансира и јавни услуги и локални иницијативи, но истовремено бара јасни правила за избор.

Намената на средствата е дефинирана широко, но со еколошки фокус: може да се финансира опрема, изработка на студии и плански документи (вклучително биодиверзитет), градежни и инфраструктурни зафати за заштита, активности за отпад, усогласување со стандарди, мониторинг и управување, јавна свест, поддршка на здруженија на граѓани, локални планови и др. Законот дополнително бара при доделување да се цени дали активностите имаат мерливи еколошки ефекти, дали се усогласени со стратегии и приоритети и дали одговараат на меѓународни обврски, но остава простор критериумите да се доуредат со конкурсни правила.

Основното правило за доделување е јавен конкурс што го објавува и спроведува МЖСПП. Исклучок е можен со одлука на Владата само за инфраструктурни објекти од поширок јавен интерес, ако се предвидени во плански документи и ако намената е веќе утврдена во програмата.

Законот експлицитно дозволува и кофинансирање, односно државата да учествува со средства од програмата во проекти што ги финансираат општини, други субјекти или меѓународни организации. Ова е практично важно за заштитени подрачја, бидејќи овозможува националниот буџет да обезбеди пристап во поголеми фондови (пр. ЕУ фондови), но поставува и обврска кога се кофинансира корисникот да распише јавен повик за избор на најповолен понудувач.

Донаторските средства се уредени со посебна логика: тие се пласираат согласно условите на донаторот. Ова легитимира паралелен режим на управување со средства (донаторски правила), што е корисно за меѓународни проекти, но во пракса може да создаде фрагментација ако националната програма не содржи соодветни мерки.

Контролата и отчетноста се поставени преку договорен однос (договор меѓу министерството и корисникот) и обврска корисникот да достави извештај со ревизија за средствата, како и извештај за постигнати еколошки ефекти. Дополнително, министерството има обврска да достави годишен извештај до Владата за реализацијата на програмата за претходната година.



Како дополнителен „начин на финансирање“ релевантен за заштитени подрачја, овие одредби најјасно го отвораат моделот на државна поддршка преку годишна инвестициска програма и кофинансирање. Во пракса, тоа значи дека државата може системски да обезбедува средства за студии за валоризација, инфраструктура и управувачки потреби на паркови, како и да обезбеди национално кофинансирање за поголеми меѓународни проекти.

4.6. Анализа на Програми за инвестирање во животната средина

Средствата предвидени во Програмата за инвестирање во животната средина се обезбедуваат од надоместоците од член 162 од Законот за животна средина. За финансирање преку оваа програма, МЖСПП објавува јавен конкурс, спроведува јавни набавки и склучува договори за ко-финансирање (најчесто за инфраструктурни проекти).

Табела 3. Приоритети од програмите за инвестирање во животната средина 2023-2025 година (износите се во денари)

Година	Вкупен износ	Главни области на финансирање	Активности што се финансираат	Забелешка
2023	232.000.000,00	Комунална инфраструктура со фокус на отпадни води; ограничени средства за природа	Канализациони системи и третман на отпадни води (155.000.000,00); мерки за природа (5.000.000,00)	Дел од средствата одат за реализација на претходно одобрени активности (40.000.000,00)
2024	390.500.000,00	Мешавина од инфраструктура и проектни мерки; вклучување мерки за национални паркови	Техничка документација и изградба на водовод, канализација и пречистителни системи (90.000.000,00); различни проекти и активности (свест, обуки, мерки за природа и сл.) (50.000.000,00); мерки во национални паркови (20.000.000,00); кофинансирање општински проекти (пример Дојран, Порој, Пробиштип)	Значаен дел е за префрлени активности од 2022 и 2023 (77.200.000,00)
2025	871.128.000	Широк пакет за заштита и унапредување на животната средина; води и отпадни води како втор и трет столб	Заштита и унапредување на животната средина (443.263.000,00); управување и заштита на водите (248.480.000,00); третман на отпадни води (169.520.000,00); квалитет на воздух (7.855.000,00); обуки (2.010.000,00)	Вграден механизам за продолжување на веќе одобрени договори од 2023 и 2024

За 2025 година, вкупната рамка е 871.128.000,00 денари. Најголем дел е наменет на „заштита и унапредување на животната средина“ (443.263.000,00 денари, односно околу половина од средствата), потоа следат „управување и заштита на водите“ (248.480.000,00 денари) и „третман на отпадни води“ (169.520.000,00 денари). За „квалитет на воздух“ се планирани 7.855.000,00 денари, а за „обуки“ 2.010.000,00 денари.

За 2024 година, вкупниот износ е 390.500.000,00 денари. Програмата предвидува доделување грантови и поддршка за изградба на инфраструктура: 90.000.000,00 денари се за техничка документација и



изградба на водоводни, канализациони и пречистителни системи, 50.000.000,00 денари за различни проекти и активности (јакнење на свеста, обуки, мерки за природа и сл.) и 20.000.000,00 денари конкретно за мерки во националните паркови. Програмата предвидува и средства за кофинансирање на конкретни општински проекти (Дојран 53.000.000,00, Порој 12.000.000,00, Пробиштип 30.000.000,00), а 77.200.000,00 денари се наменети за реализација на активности одобрени во 2022 и 2023 година.

За 2023 година, вкупниот износ е 232.000.000,00 денари и во најголем дел е наменет за комунална инфраструктура: 155.000.000,00 денари се насочени кон канализациони системи и третман на отпадни води, што е најголем дел од програмата. Средствата за „природа“ се релативно мали (5.000.000,00 денари), а дополнителни 40.000.000,00 денари се наменети за реализација на активности одобрени во 2021 и 2022 година.

Реална состојба на финансирањето на заштитените подрачја преку Програмата за инвестирање во животната средина (2023-2025)

Анализата за периодот 2023-2025 покажува дека Програмата за инвестирање во животната средина не претставува автоматски и стабилен механизам за директно финансирање на заштитените подрачја, туку функционира преку годишни програми, јавни конкурси и, повремено, таргетираните буџетски одлуки. Оттука, поддршката за мерки во и околу заштитените подрачја зависи од тоа дали тие се приоритетизирани и вградени во програмските и буџетските документи.

Во овие програми доминираат вложувањата во водоводна и канализациона инфраструктура. Сумирано, во периодот 2023-2025 година, најмалку 445.000.000,00 денари биле насочени кон водоводни, канализациони и системи за пречистување на отпадни води, што покажува дека програмата првенствено била насочена кон комунална инфраструктура, додека средствата за мерки директно поврзани со заштитата на природата и заштитените подрачја остануваат значително помали.

Во тој контекст, 2024 година е значајна бидејќи првпат се предвидува посебна финансиска линија за сите четири национални паркови во вкупен износ од 20.000.000,00 денари²⁵. Сепак, и овие средства се доделуваат преку јавен конкурс и се условени со усогласеност со плановите за управување и годишните програми на парковите²⁶. Во 2025 година, државата интервенирала и преку таргетираните буџетски одлуки, со доделување 10.000.000,00 денари за ЈП „Шар Планина“ и 12.600.000,00 денари за ЈП „Пелистер“ во форма на капитални субвенции²⁷. Овие примери покажуваат дека директна буџетска поддршка е можна, но останува ограничена на поединечни случаи, наместо да претставува системски механизам достапен за сите заштитени подрачја.

Дополнително, Министерството во 2025 година посочи дека дел од средствата за конкурсот се обезбедуваат од наменски приходи, како еколошката такса при регистрација на моторни возила, надоместокот за биоразградливи кеси и надоместоците поврзани со интегрираните еколошки дозволи. Тоа покажува дека распределбата не се темели исклучиво на класични буџетски трансфери, туку и на приходи со наменски еколошки карактер²⁸.

25 МЖСПП, „Шукова: Првпат обезбедивме финансиски средства за поддршка на сите национални паркови во државата“ (09.02.2024); Достапно на: Шукова: Првпат обезбедивме финансиски средства за поддршка на сите национални паркови во државата

26 МЖСПП, Конкурс за распределување на средства за финансирање и реализирање на програми, проекти и други активности од областа на животната средина за 2024 година (18.01.2024); Достапно на: <https://arhiva.moep.gov.mk/wp-content/uploads/2024/01/Konkurs-za-raspredeba-na-sredstva-2024.pdf>

27 МЖСПП, „Министерството за животна средина доделува финансиски средства на НП „Шар Планина“ и „Пелистер“ (07.10.2025); Достапно на: <https://www.moep.gov.mk/mk-MK/odnosi-so-javnost/novosti/ministerstvoto-za-zivotna-sredina-dodeluva-finansiski-sredstva-na-nacionalnite-parkovi-sar-planina-i-pelister>

28 МЖСПП, Конкурс за распределба на средства од Програмата за инвестирање во животната средина за 2025 година (08.04.2025); Достапно на: <https://arhiva2025.moep.gov.mk/medija/novosti/250408-37-milioni-evra-za-ekoloski-proekti>

4.7. Буџетска рамка за финансирање на заштитените подрачја

Законот за буџетите²⁹ ја уредува постапката за изготвување, донесување и извршување на Буџетот на државата и општинските буџети (член 1), а предвидува дека буџетите ги содржат одобрените средства по буџетски корисници и намени за извршување на активностите претставени преку програми и потпрограми (член 7). Во контекст на заштитените подрачја, ова значи дека поддршката за активности (на пр. управување, мониторинг, инфраструктура за посетители, санации) не произлегува „по автоматизам“, туку зависи од тоа дали конкретните мерки се вградени во програмите на надлежните институции и општините. Дополнително, кога државни органи носат прописи што предизвикуваат дополнителни фискални импликации врз општинските буџети, задолжително треба да се наведе изворот за финансирање (член 28), што е релевантно кога на општините им се задаваат нови обврски поврзани со управување со заштитените подрачја. Иако Законот за буџетите не содржи посебни одредби посветени исклучиво на заштитените подрачја, тој претставува рамка во која се реализира финансиската поддршка предвидена со Законот за заштита на природата и Законот за животната средина.

Законот за локалната самоуправа³⁰ ја утврдува „заштитата на животната средина и природата“ како општинска надлежност, вклучително и мерки за заштита и спречување од загадување на вода, воздух и земјиште и заштита на природата (член 22 став 1 точка 2), што правно овозможува општините да планираат интервенции релевантни за заштитените подрачја на нивната територија. Истиот закон утврдува дека општините се финансираат од сопствени приходи и други извори и дека во рамки определени со закон ја утврдуваат висината на надоместоците и таксите (член 11).

Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа³¹ дополнително ги дефинира изворите на финансирање (член 3) и ги набројува сопствените извори на приходи, вклучително локални даноци, локални такси и локални надоместоци (член 4). Оттука, поддршката за мерки во заштитените подрачја на локално ниво е можна, но практично се реализира само ако општината ја донесе соодветната одлука или програма и предвиди средства од сопствените приходи во својот буџет (на пример преку локални такси и надоместоци, и други сопствени приходи утврдени со закон).

4.8. Секторски и хоризонтални закони релевантни за финансирањето на заштитените подрачја

Покрај ЗЗП и ЗЖС, релевантни се и неколку секторски и хоризонтални закони кои индиректно создаваат дополнителни можности за финансирање на активности во и околу заштитените подрачја. Меѓу нив спаѓаат Законот за водите, Законот за шумите, Законот за донации и спонзорства во јавните дејности и Законот за концесии и јавно приватно партнерство, кои преку своите програмски и договорни механизми овозможуваат финансирање на мерки за заштита, реставрација и одржливо користење на природните ресурси.

Закон за водите - програми на мерки и финансирање на активности во заштитени водни подрачја

Законот за водите³² воспоставува обврзувачка рамка за управување по подрачја на речни сливови преку Планови за управување со речен слив. Во овие планови, за секое водно тело задолжително се утврдуваат цели на животната средина и се донесува Програма на мерки за исполнување на овие

29 Закон за буџетите (Службен весник на Република Македонија бр.64/05, ...192/15); Достапно на: <https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/budzet-i-finansiranje-na-els-file-11YP.pdf>

30 Закон за локалната самоуправа (Службен весник на Република Северна Македонија бр. 05/2002); Достапно на: <https://moz.gov.mk/doc/%D0%97%D0%90%D0%9A%D0%9E%D0%9D%20%D0%97%D0%90%20%D0%9B%D0%9E%D0%9A%D0%90%D0%9B%D0%9D%D0%90%D0%A2%D0%90%20%D0%A1%D0%90%D0%9C%D0%9E%D0%A3%D0%9F-%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%90.pdf>

31 Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа (Службен весник на РСМ бр.61//04) Достапно на: https://aa.mk/WBStorage/Files/Zakon_finansiranje_edinicite_lokalnata_samouprava.pdf

32 Закон за водите (Службен весник на РМ“ бр.87/08); Достапно на: <https://diz.gov.mk/wp-content/uploads/2021/01/%D0%97%D0%90%D0%9A%D0%9E%D0%9D-%D0%97%D0%90-%D0%92%D0%9E%D0%94%D0%98%D0%A2%D0%95.pdf>



цели (членови 72-73). Владата, по предлог на надлежниот министер, донесува Програма на мерки за секое подрачје на речен слив, а составен дел на Програмата е и финансиски план за реализација на мерките и активностите (член 73 ставови 1-2). Дополнително, содржината и начинот на подготвување на Програмата (вклучително „мерките- во кои се вклучуваат и заштитените подрачја“) се пропишуваат со акт на министерот (член 73 став 5). Финансиската применливост за мерки во и околу заштитени водни подрачја произлегува индиректно: Програмата може да вклучи „основни“ мерки што опфаќаат и утврдување надоместоци за трошоците за користење на водата (член 74 став 1 точка 17), како и економски/фискални мерки и спогодби за заштита на животната средина како дополнителни мерки кога основните не се доволни (член 74 став 2).

Ова создава основа мерките за води во или поврзани со заштитени подрачја да се планираат во Програмата и да се финансираат преку комбинација на буџетско планирање и економски инструменти предвидени во рамката за управување и заштита на водите, при што моделите за плаќање за екосистемски услуги од Законот за заштита на природата може да се применат комплементарно, но само преку конкретни договорни аранжмани.

Државата нема актуелни планови за управување со речните сливови, поради што нема ни утврдени цели на животната средина, ниту мерки за исполнување на тие цели, па во моментот можноста за финансирање преку Законот за водите е главно недостапна.

Закон за шумите - индиректно финансирање на мерки релевантни за заштитените подрачја

Законот за шумите³³ не воспоставува посебен директен приход исклучиво за управување со заштитени подрачја, но воведува плански механизми преку кои се дефинираат и финансираат мерки за заштита и унапредување на шумите. „Стопанисување со шумите“ експлицитно опфаќа одгледување, заштита и користење, вклучително и подигнување на нови шуми и унапредување на функциите на шумите (член 7).

Дополнително, годишниот план за стопанисување ги дефинира „обемот и динамиката“ на работите на заштита, одгледување и користење и средствата за нивно извршување, при што планот вклучува и планови за заштита, одгледување/расадничко производство и инфраструктурни објекти во функција на стопанисување (член 31 ставови 4 и 6). Практично, ова е основа мерките во шумски делови на заштитените подрачја да се планираат како дел од годишните активности и да се усогласат со плановите за управување подрачјата (каде што е применливо), но без автоматско финансиско пренасочување кон управувачот.

Финансиски најконкретниот инструмент во Законот е „репродукција на шумите“. За проста репродукција (одгледување и заштита на постојни шуми, изградба на шумски патишта, техничко опремување за заштита и изработка на планови) субјектите што стопанисуваат со државните шуми издвојуваат 10% од вредноста на исеченото дрво, кои се водат на посебна сметка (член 94 ставови 1-3). За проширена репродукција, законот наведува мерки како пошумување на голини и ерозивни земјишта, мелиорација на деградирани шуми, превентивна заштита и др. (член 95 став 1). Ова создава реален начин за индиректни вложувања релевантни за заштитените подрачја (пожари/ерозија/обнова), но ефектот врз нив зависи од тоа дали мерките се планирани во годишните планови и дали се спроведуваат на територија што се преклопува со заштитените подрачја, а не од директна законска обврска.

Закон за рибарство и аквакултура - управување, дозволи, концесии и секторски програми со потенцијал за ЗП

Законот за рибарство и аквакултура³⁴ создава правна рамка за доделување право на користење на

33 Закон за шумите („Службен весник на Република Македонија“ бр. 64/09, 24/11, 53/11, 25/13, 79/13, 147/13, 43/14, 160/14, 33/15, 44/15, 147/15, 7/16 и 39/16 и бр.274/22); Достапно на: [Закон-за-шумите.pdf](#)

34 Законот за рибарство и аквакултура („Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 7/2008, 67/2010, 47/2011, 53/2011, 95/2012, 164/2013, 116/2014, 154/2015, 193/2015, 39/2016 и 83/2018); Достапно на: [Закон-за-рибарство-и-аквакултура-1.pdf](#)



рибите и другите водни организми преку постапка и „договор за користење“, при што во заштитено подрачје договорот го склучува министерот или управителот на правното лице кое управува со заштитеното подрачје со избраниот понудувач (член 28 став 1). Во финансиска смисла, договорот може да содржи надоместок за користење, а за организирање рекреативен риболов предвиден е и минимален надоместок (30.000 денари годишно) како договорна „подлога“ кога приходот од дозволи е понизок (член 28 став 3). Ова е релевантно за заштитените подрачја индиректно: потенцијалот за мерки во и околу водни заштитени подрачја произлегува првенствено од тоа што управувачот (каде што е надлежен) е договорна страна и може преку договорот да вгради обврски/стандард на управување (мониторинг, порибување, контрола, едукација). Кај државната дозвола, законот уредува и распределба на надоместокот: 70% во Буџетот на РСМ и 30% на сметка на корисниците за рекреативен риболов на подрачјето на општината каде што живее сопственикот на дозволата (член 43 ставови 3-4).

Истовремено, делот од средствата од продадените дозволи што претставува „надоместок за користење“ утврден во договорот за користење е експлицитно определен како приход на Буџетот на РСМ (член 42 став 5). Оттука, за финансирање мерки во водни заштитени подрачја најреалниот механизам не е автоматско пренасочување на дозволите, туку договорно вградените обврски и инвестиции, како и координацијата со управувачот (член 28), дополнети со локалниот дел од државната дозвола (член 43) таму каде што има активен корисник.

Закон за донации и спонзорства во јавните дејности

Законот за донации и за спонзорства во јавните дејности³⁵ ја уредува постапката за давање и примање донации и спонзорства во јавни дејности, вклучително и можноста давателот и примателот да користат даночни поттикнувања.

Во смисла на законот, „јавна дејност“ опфаќа и „заштита на животната средина“, а „јавен интерес“ вклучува поддржување и промовирање на заштитата на животната средина (член 3 точки 3 и 4). Законот не обезбедува директно финансирање за управувачите на заштитени подрачја, туку создава правен механизам преку кој јавни установи и управувачи можат да прибираат средства, добра и услуги за конкретни активности (на пр. едукација, опрема, мониторинг, посетителска инфраструктура) преку договор за донација или спонзорство (член 4) и во рамки на дефиниран јавен интерес. За користење на поттикнувањата, праксата предвидува и постапка за потврдување на јавен интерес со решение (со согласност од надлежното министерство за соодветната област), согласно член 21, а документите што се бараат експлицитно упатуваат на договорот од член 4.

Закон за концесии и јавно приватно партнерство - долгорочни модели за инфраструктура и услуги

Законот за концесии и јавно приватно партнерство³⁶ дава општа рамка за концесии и ЈПП, со дефинирање на субјектите, односите и начелата на постапката. За заштитени подрачја, примената е реална само ако: (1) предметот е дозволив согласно режимот на заштита и планот за управување (по ЗЗП), (2) се спроведе целосната постапка и подготвителни документи (вклучително техничко-економска/физибилити студија и релевантни еколошки услови каде што се бара), и (3) во тендерската документација и договорот експлицитно се вградат обврски за одржување, управување со посетители, стандарди за заштита и отчетност, како и економските елементи (надоместоци/плаќања) – со што евентуалната поддршка за управување со заштитените подрачја постои само како договорна конструкција, а не како законска обврска. Оттука, поддршката за управувањето со заштитените подрачја може да се обезбеди само ако во тендерската документација и договорната

³⁵ Закон за донации и за спонзорства во јавните дејности (Службен весник на Република Северна Македонија бр. 47/06, 86/08, 51/2011, 28/14 и 153/ од 04.09.2015); Достапно на: https://ujp.gov.mk/files/attachment/0000/0817/Zakon_za_donacii_i_sponsorstva_vo_javnite_dejnosti_153_od_04.09.2015.pdf

³⁶ Закон за концесии и јавно приватно партнерство (Службен весник на Република Северна Македонија бр. 6/2012, 144/2014, 33/2015, 104/2015, 215/2015, 153/2019, 261/2019); Достапно на: [Закон-за-концесии-и-јавно-приватно-партнерство-1.pdf](#)



структура се предвидат конкретни обврски (на пр. дел од надоместокот или приходи да се врзуваат за дефинирани активности за управување/заштита), во согласност со надлежностите на јавниот партнер и со релевантните посебни прописи за заштита на природата.

Закон за такса за привремен престој

Законот за такса за привремен престој³⁷ уредува обврска за плаќање дневна такса и ја утврдува нејзината висина (член 3), како и распределбата на средствата меѓу општината/Град Скопје и Буџетот (член 8). Законот не предвидува автоматско насочување на средствата кон заштитени подрачја. Средствата се трошат за цели утврдени со закон и „според годишна програма“ што ја донесува советот на општината (член 9). Оттука, поддршка за мерки во и околу ЗП е возможна само ако општината експлицитно ги вгради тие мерки во годишната програма (член 9) и ако мерките можат да се оправдаат во рамките на законската намена (на пр. управување со посетители и основна туристичка/информативна инфраструктура). За општини кои имаат туристички посетители кои се резултат на атрактивноста на заштитени подрачја на нивната територија, има смисла преку програмата да инвестираат во тие подрачја и во нивната туристичка понуда.

³⁷ Закон за такса за привремен престој (Службен весник на Република Македонија бр.19/1996, 26/2002, 51/2003, 88/2008, 17/2011, 192/2015); Достапно на: [1.Ligji-per-takse-turistike-Zakon-za-turisticka-taksa-1.pdf](#)



5. Извештај од интервјуа со управители на заштитени подрачја

За собирање на податоци поврзани со состојбата на финансирањето на заштитените подрачја од управителите, беше пристапено со двоен пристап. За десет одбрани заштитени подрачја се искористи методологија на длабински интервјуа, додека на останатите заштитени подрачја беше доставен прашалник поставен на интернет.

Длабинските интервјуа беа спроведени во текот на месец декември 2025 година. Изборот на овие подрачја беше направен врз база на три главни критериуми: 1. Да има застапеност на различни категории на заштитени подрачја; 2. Да има застапеност на различни видови на субјекти кои управуваат со заштитените подрачја; и 3. Да има застапеност на заштитени подрачја кои покажуваат различни карактеристики во однос на финансирањето на заштитените подрачја.

Барање за учество во прашалникот беше испратено до управителите на 50 заштитени подрачја, односно на 31 субјект кој управува со заштитено подрачје. Повратен одговор и пополнет прашалник добивме од пет субјекти за пет различни заштитени подрачја. Прашалникот е достапен во Анекс 3 од оваа анализа.

Заштитени подрачја опфатени со длабински интервјуа:

- Повеќенаменско подрачје „Јасен“ - 02.12.2025 година, Јавното претпријатие за управување и заштита на повеќенаменското подрачје „Јасен“ - Скопје.
- Строг природен резерват „Плоче - Литотелми“ - 12.12.2025 година, Општина Кратово.
- Споменик на природата „Куклица“ - 12.12.2025 година, Општина Кратово.
- Национален парк „Пелистер“ - 18.12.2025 година, Јавна установа национален парк „Пелистер“.
- Споменик на природа „Преспанско Езеро“ - 18.12.2025 година, Општина Ресен.
- Парк на природата „Езерани“ - 18.12.2025 година, Општина Ресен.
- Споменик на природа „Маркови Кули“ - 18.12.2025, Јавна научна установа Институтот за старословенска култура - Прилеп.
- Заштитен предел „Осоговски планини“ - 19.12.2025 година, Јавно претпријатие за стопанисување со државни шуми „Национални шуми“ со потполна одговорност - Скопје.
- Заштитен предел „Малешево“ - 19.12.2025 година, Јавно претпријатие за стопанисување со државни шуми „Национални шуми“ со потполна одговорност - Скопје.
- Национален парк „Шар Планина“ - 30.12.2025, Јавната установа Национален парк „Шар Планина“

Заштитени подрачја кои пополнија прашалник:

- Заштитен предел „Водно“, управуван од Град Скопје.
- Споменик на природата „Орлово брдо“, управуван од Општина Неготино.
- Споменик на природата „Орашец“, управуван од Општина Куманово.
- Споменик на природата „Слатински извор“, доделено на управување од Општина Македонски брод на Здружение на граѓани „Урсус Спелеос“.
- Споменик на природата „Моноспитовско блато“, управуван од Општина Струмица.

Благодарение на комбинираниот пристап во методологијата, беа покриени 15 заштитени подрачја (19%), односно 12 субјекти кои управуваат со заштитени подрачја. Дванаесет од овие заштитени подрачја се репрогласени согласно обврските од Законот од 2004 година, а шест имаат и план за управување.

Добиените податоци од интервјуата и прашалниците потоа беа анализирани преку квалитативна анализа.



5.1. Анализа на податоци - Предизвици во финансирањето на заштитените подрачја

Од горенаведените можности за финансирање согласно Законот за заштита на природата, има големи разлики во тоа колку заштитените подрачја кои беа дел од истражувањето ги користат.

Табела 4. Искористени извори на финансирање за заштитените подрачја.

Заштитено подрачје \ Извор	„Водно“	„Езерани“	„Јасен“	„Куклица“	„Малешев“	„Маркови Кули“	„Моноспитовско Блато“	„Орашец“	„Орлово Брдо“	„Осоговски Планини“	„Пелистер“	„Плоче Литотелми“	„Преспанско Езеро“	„Слатински Извор“	„Шар Планина“
Буџетот на Република Северна Македонија	не	да	не	да	не	не	не	не	не	не	не	не	да	не	да
Буџетите на единиците на локалната самоуправа на чие подрачје се наоѓа заштитеното подрачје	да	да	не	не	не	не	не	не	не	не	да	не	да	не	не
Надоместок за влез и посета на заштитено подрачје	не	да	не	не	не	не	не	не	не	не	да	не	не	не	да
Надоместок за паркирање во заштитеното подрачје	да	да	не	не	не	не	не	не	не	не	да	не	не	не	не
Надоместок за посета на посебни објекти во заштитеното подрачје	не	да	не	не	не	не	не	не	не	не	да	не	да	не	не
Надоместок за собирање на диви видови растенија габи и животни и нивни делови и одржливо користење на природните ресурси	не	да	не	не	да	не	не	не	не	да	да	не	не	не	не
Надоместок за престој во заштитено подрачје	не	не	да	не	не	не	не	не	не	не	не	не	не	не	да
Средства стекнати со вршење на активности согласно со членовите 105 и 106 од ЗЗП	да	не	да	не	да	не	не	не	не	да	да	не	не	да	не
Надоместок за вршење на дејност или активност во заштитено подрачје	не	не	не	не	не	не	не	не	не	не	да	не	не	не	да
Број на извори	3	7	3	1	3	0	0	0	0	3	8	0	4	2	5



Заштитено подрачје Извор	„Водно“	„Езерани“	„Јасен“	„Куклица“	„Малешево“	„Маркови Кули“	„Моноспитовско Блато“	„Орашец“	„Орлово Брдо“	„Осоговски Планини“	„Пелистер“	„Плоче Литотелми“	„Преспанско Езеро“	„Слатински Извор“	„Шар Планина“
	Надоместок за употреба на лого на заштитено подрачје на производи и услуги за комерцијална употреба	не	не	не	не	не	не	не	не	не	не	не	не	не	не
Надоместок за пловидба во заштитено подрачје	не	не	не	не	не	не	не	не	не	не	не	не	не	не	не
Надоместок од екосистемски услуги	не	не	не	не	не	не	не	не	не	не	не	не	не	не	не
Други извори (донации, грантови, кредити, обновливи кредити, подароци, легати и друго)	не	да	да	не	да	не	не	не	не	да	да	не	да	да	да
Број на извори	3	7	3	1	3	0	0	0	0	3	8	0	4	2	5

Мнозинството заштитени подрачја сметаат дека финансирањето е недоволно или е дојдено до критична состојба и ги ограничува во управувањето со заштитените подрачја. Од 15 заштитени подрачја кои беа вклучени во овој извештај, 5 немаат финансирање по ниту еден основ наведен во Законот за заштита на природата, односно немаат никакво финансирање за заштита на природата.

Општина Ресен е задоволна од финансирањето и успешно го зголемува буџетот и персоналот ангажиран за управување со заштитените подрачја. И покрај тоа што бројот на извори на финансирање не е голем, тие успеваат одлично да управуваат со заштитените подрачја под нивна надлежност.

Студија на случај - Општина Ресен

Во процесот на прибирање на податоци за оваа анализа Општина Ресен се издвои како пример кој може да се посочи како успешен. Иако мноштвото општини имаат проблем со финансирањето на заштитените подрачја, оваа Општина покажува дека со координиран стратешки пристап може да се постигнат добри резултати.

Општина Ресен има Сектор за животна средина и согласно годишната програма за заштита на животната средина и природа за 2026 година, за реализација на активностите во програмата се обезбедени средства во висина од 112.000.000,00 денари. а тие се обезбедени од буџетот на државата, општинскиот буџет, донатори и ЕУ-фондовите. Буџетот предвиден за оваа програма е поголем од буџетот на останатите сектори во Општината. Значителен дел од овој буџет е во функција на опслужување на двете заштитени подрачја со кои управуваат: Парк на природата „Езерани“ и Споменик на природата „Преспанско езеро“. Со расположливите средства и стратешкиот пристап, Секторот за животна средина е реструктуриран за да ги вклучи потребните човечки капацитети за управување со овие подрачја.

Историјата на Секторот за животна средина започнува во 2014 година кога Секторот имал



само 3 вработени кои со голем ентузијазам подготвиле неколку стратешки документи, меѓу кои и планот за управување на Паркот на природа Езерани. За да се изгради Секторот на тоа ниво каде што е сега, најпрво е направена ГАП анализа за капацитетот и потенцијалот на Општината за спроведување на овие документи. Направена е стратегија и план за градење на капацитетите, како и листа на донатори кои може да го помогнат процесот. Потоа е пристапено кон постепено градење на капацитетите. Целиот процес е спроведен со апсолутна поддршка од градоначалниците и советите на општината во период од три различни мандати. Во процесот, со Одлука на Советот на општината е формиран Секторот за животна средина и одделението за животна средина кои се одделени од Секторот за урбанизам.

Секторот за животна средина сега е најголем сектор во Општината. Број вкупно 23 лица, во кои влегуваат и 12-те чувари од заштитените подрачја. Тој дополнително ќе се зголеми со уште 3 лица во 2026 година, благодарение на обезбедените финансиски средства во рамките на проектните активности на проектот ЕУ4Преспа и обезбедените финансии од Преспа-Охрид фонд за природа (ПОНТ). Секторот сам си ги креира плановите и буџетот.

Финансирањето на заштитените подрачја во Општина Ресен доаѓа од повеќе извори:

- Средства од Буџетот на Општина Ресен;
- Средства од наплата на надоместоци;
- Дел од финансиските средства, на годишно ниво, се обезбедуваат од ПОНТ;
- Грантови за проекти кои ги спроведуваат со други субјекти.

Заштитените подрачја со кои управува општина Ресен се репрогласени согласно Законот за заштита на природата од 2004 година, имаат донесено Планови за управување, имаат усвоени Годишни програми, и во нив работат 12 чувари на заштитените подрачја.

Веќе втора година имаат лице кое е задолжено за едукација и имаат усвоено годишна програма за еколошка едукација. Во рамки на секторот имаат вработени кои подготвуваат проекти заедно со Одделението за локален економски развој (ЛЕР).

Општина Ресен, претставува позитивен пример како преку управување на заштитените подрачја од страна на Општината, може да придонесе кон развојот и создавањето на работни места во Општината.

Град Скопје во однос на Парк-шума „Водно“ сметаат дека нивното финансирање е стабилно. Меѓутоа, отсуството на План за управување и на активности согласно тој план, не дозволува соодветно да се оцени успешноста на нивниот модел.

Добар индикатор за состојбата со финансирањето е бројот на вработени. Од добиените податоци видно е дека шест од заштитените подрачја немаат лица кои се задолжени за нивно управување. Како причина за ова, се наведува недостатокот на финансиски средства.

Оние заштитени подрачја кои имаат ангажиран персонал, посочуваат дека сепак им недостасуваат човечки капацитети, како во однос на стручен кадар, така и во однос на бројност за покривање на големата територија со која управуваат. За пример, Национален парк „Шар Планина“ има 17 вработени, додека според систематизацијата треба да имаат 52 лица. Слична е ситуацијата и со Повеќенаменското подрачја „Јасен“, каде имаат 35 вработени, но проценуваат дека им требаат 50 до 55 лица. Во Национален парк „Пелистер“ ситуацијата е слична. Таму се ангажирани 27 вработени, но имаат недостаток од персонал за оптимално спроведување на активностите предвидени со Планот за управување.



Табела 5. Број на вработени во заштитените подрачја дел од истражувањето.

Заштитено подрачје	Број на вработени	Потребен број на вработени
„Водно“	*	Нема план за управување / има годишна програма
„Езерани“ и „Преспанско Езеро“	26	
„Јасен“	35	50-55
„Куклица“ и „Плоче Литотелми“	0	Нема план за управување За „Куклица“ има годишна програма
„Малешево“ и „Осоговски Планини“	4+7	Повеќе се потребни
„Маркови Кули“	0	Нема план за управување
„Моноспитовско Блато“	0	Нема план за управување
„Орашец“	0	Нема план за управување
„Орлово Брдо“	0	Нема план за управување
„Пелистер“	27	Повеќе се потребни
„Слатински Извор“	0**	Нема план за управување Има годишна програма
„Шар Планина“	17	52

* Град Скопје го има ангажирано ЈП Паркови и зеленило околу одржување и чување на Парк-шума „Водно“.

** Здружението на граѓани Урсус Спелеос работи доброволно за потребите на заштитеното подрачје.

Во случаите кога со заштитените подрачја управуваат субјекти кои не се наменски формирани за таа цел, и покрај тоа што располагаат со одреден број вработени, нивниот персонал има други задачи, одговорности и стручни профили. Оттука, тие фактички немаат кадар посветен исклучиво на управување со заштитеното подрачје.

Недостатокот на финансиски средства се наведува како главна причина за немање стручно лице ангажирано за оваа намена.

Поради тоа, дел од субјектите предлагаат воспоставување на регионална институција која би ја вршела стручната работа во областа на заштитата на природата и би обезбедувала поддршка во управувањето со заштитените подрачја. Таквата институција би го надополнила постојниот недостиг на стручност и би можела да обезбеди поддршка за повеќе управувачи, кои во спротивно немаат доволен капацитет за спроведување на законски пропишаните активности.

Субјектите кои управуваат со заштитени подрачја имаат идентификувано различни проблеми и предизвици со кои се соочуваат во однос на можностите за финансирање на подрачјата согласно Законот за заштита на природата. Затоа секој од можностите за финансирање е обработен посебно.

5.2. Средства стекнати со вршење на активности согласно со членовите 105 и 106 од Законот за заштита на природата

Историски, заштитените подрачја, пред сè националните паркови, се финансирани од вршење на активности на одржливо користење на шумите. Меѓутоа, во согласност со модерните текови и јавни мислења, оваа пракса сè повеќе се напушта. Искористувањето на шумите се намалува до таа мера што некои национални паркови целосно го имаат напуштено со исклучок на давање дозвола за користење за сопствени потреби од локалното население и спроведување на санитарни силви-културни мерки. Другите национални паркови се во процес на намалување на учеството на искористување на шумите со цел целосно да го тргнат како извор на финансирање. Национален парк „Шар Планина“ уште од своето прогласување во 2021 година, воведува нови практики со



кои поради оштетените шуми фокусот го става на нивна реставрација наместо на комерцијалното искористувањето како опција за финансирање.

Јавното претпријатие за стопанисување со државни шуми „Национални шуми“ ја базира својата работа, односно својот приход на комерцијално искористувањето на шумите. Тие од 2021 година управуваат со две заштитени подрачја: „Малешево“ и „Осоговски Планини“. Според нив, средствата кои се добиваат од искористување на шумите имаат тренд на намалување и потребни се други извори на финансирање.

Оваа можност за финансирање на заштитените подрачја станува сè понедостапна, односно непосакувана.

5.3. Средства стекнати преку Буџетот на Република Северна Македонија

Буџетот на Република Северна Македонија делумно е достапен за заштитените подрачја преку Програмата за заштита на природата и Програмата за инвестиции во животната средина. До тие средства заштитените подрачја најчесто пристапуваат преку поднесување на проекти за спроведување на конкретни активности или е наменети за спроведување на однапред утврдени проектни активности од страна на МЖСПП. За овој процес управителите на заштитените подрачја имаат мноштво забелешки.

Прво, често на повиците може да аплицира било кој, па управувачите на заштитените подрачја се во конкуренција за добивање на средства со различни правни субјекти. Во ретки случаи кога е специфицирано дека средствата се достапни само за националните паркови, другите заштитени подрачја се исклучени од можноста да аплицираат. Затоа сметаат дека е потребно повикот да се однесува на сите заштитени подрачја, идеално поделен по различни категории.

Вториот предизвик кој го посочуваат е тоа што откако ќе имаат одобрен проект, добивањето на одобрените средства се покажува тешко. На пример, за проектите одобрени во 2025 година средствата ги добиле дури кон крајот на ноември истата година. Во ситуација кога субјектите кои управуваат со заштитените подрачја имаат недоволно финансиски средства, ваквото доцнење ги става во ситуација да треба да се задолжуваат за да ги покријат настанатите трошоци, без јасна временска рамка за исплата на средствата.

Со прогласувањето на Националниот парк „Шар Планина“, за прв пат државниот буџет е употребен за финансирање на основните трошоци на заштитените подрачја. Владата се обврза да ја финансира Јавната установа со средства од Буџетот на Република Северна Македонија во првите години на постоење. Меѓутоа како недостаток се појавува тоа што средствата биле и сè уште се недоволни за оптимална заштита на подрачјето. При тоа средствата кои биле алоцирани, не биле предвидени за покривање на трошоците за потребните планови и елаборати за да може да се започне со наплата на различни надоместоци. Поради ова, Владата морала да интервенира со 10.000.000,00 денари и да покрие дел од настанатите трошоци на Паркот, вклучувајќи ги и платите на вработените.

Преку Буџетот на Република Северна Македонија, Владата и МЖСПП во 2025 година интервенирале во Национален парк Пелистер и распределиле 12.600.000,00 денари, со цел да надоместат недостаток на финансии настанат при спроведување на меѓународен проект. Овие средства биле наменски побарани и одобрени.

Од 15 заштитени подрачја за кои добивме податоци, четири добиле финансирање од Буџетот на Република Северна Македонија, и тоа во 2025 и 2024 година. При тоа постојат поделени ставови во однос на улогата на Буџетот на Република Северна Македонија во финансирањето на заштитените подрачја. Два субјекти сметаат дека Буџетот на Република Северна Македонија треба да претставува последна опција за финансирање на заштитените подрачја, иако еден од нив смета дека доколку добијат помош од државата, тоа ќе помогне многу во реализирање на активностите. Пет субјекти пак сметаат дека државата треба да ги финансира заштитените подрачја. Тие се обраќаат до државните институции за покривање на високи трошоци како подготовка на план за управување, или пак за спроведување на планирани активности согласно планските документи.

5.4. Средства добиени од Буџетите на единиците на локалната самоуправа на чие подрачје се наоѓа заштитеното подрачје

Заштитените подрачја кои се управувани од локалната самоуправа предвидено е барем делумно да се финансираат од општинскиот буџет. Анализирајќи ја состојбата во заштитените подрачја опфатени со истражувањето, се воочува дека од 7 заштитени подрачја кои се управувани од локалната самоуправа, за 4 управувањето е без доделени средства од општинскиот буџет. Само Општина Ресен двојно буџет за финансирање за Паркот на природа „Езерани“ и Споменикот на природата „Преспанско Езеро“, како и Град Скопје за Заштитениот предел Парк-шума „Водно“. Дополнително, помалите општини немаат ниту финансиски, ниту човечки капацитети да управуваат со заштитените подрачја. Поради ваквата состојба, Општина Кратово размислува да го даде Споменикот на природа „Куклица“ на управување под јавно-приватно партнерство.

Во случајот со Национален парк „Пелистер“, Општина Битола годишно префрла средства во висина од 500.000,00 денари за обезбедување слободен пристап до Паркот за жителите на Општината. Благодарение на овој модел на соработка се создава партнерски однос помеѓу општината, паркот и жителите преку кој заеднички се грижат за управувањето со подрачјето и справувањето со кризни случаи, како на пример сезоната на пожари.

Од друга страна, за Национален парк „Шар Планина“ средствата кои единиците на локалната самоуправа ги ветице при основањето на Паркот, до сега не се реализирани. На Установата и претстои предизвик и процес на преговори да го реализира тоа ветување.

5.5. Средства добиени преку наплата на надоместоци

Процесот на воспоставување на систем за наплата на влез во заштитените подрачја не е без предизвици. Поради тоа што со децении наназад влезот во заштитените подрачја бил бесплатен, постојат негодувања околу самата наплата од страна на граѓаните, односно посетителите. Ова особено се однесува за националните паркови бидејќи другите заштитени подрачја, со исклучок на две, немаат воспоставено наплата од влез.

Спроведувањето на самата наплата на надоместокот за влез е дополнителен проблем. Националните паркови опфаќаат и населени места, па во тој случај локалното население се иззема од наплата на надоместокот за влез. Дополнителен предизвик е регулирање на голем број на влезови во заштитено подрачје. На пример, Национален парк „Шар Планина“ има дури 80 влеза, што претставува особен предизвик да се регулира наплатата на надоместокот за влез. Дополнително, поради ограничената надлежност на чуварската служба, не се во можност да ги казнат прекршителите, туку се задолжени да повикаат инспектор за заштита на природата за да го утврди и изрече прекршокот.

Во рамките на оваа состојба, секој национален парк има различен пристап кон прашањето за наплата на надоместоците за влез поради различната конфигурација на теренот, постоечка инфраструктура и патна мрежа.

Заштитените подрачја кои пак се управувани од локалната самоуправа, речиси и да не спроведуваат активности за наплата на надоместоци. Општина Ресен е една од оние општини кои имаат воспоставен систем за наплата на влез и други надоместоци.

За овозможување на наплата на надоместокот за собирање на растенија и плодови од природата потребно е заштитеното подрачје да има план и програма според кој ќе се издаваат дозволи за собирање и ќе се регулира количината. Изработката на овој план е голема инвестиција, па во состојба на недоволно финансирање на заштитените подрачја, потребна е надворешна поддршка за реализација на оваа активност. Поради неможноста да се контролира собирањето (недоволно чувари на заштитеното подрачје), и немање на планска документација, некои заштитени подрачја како Национален парк Шар Планина“ не издаваат дозволи за комерцијална употреба, туку дозволуваат само собирање за лични потреби.

Во случајот со Национален парк „Шар Планина“, имаат потреба да издаваат дозволи за комерцијално



користење на диви видови. Локалното население има традиција на собирање и искористување на тие диви видови. Но, до сега нема подготвено плански документ поради недостаток на финансирање поради што не се во можност да издадат дозволи.

Наплатата од надоместоци за вршење дејност или активности во заштитените подрачја претставува предизвик кој е на неколку нивоа.

Субјектите кои управуваат со заштитените подрачја се соочуваат со потешкотии да потпишат спогодба и да ги наплатат надоместоците од субјектите кои спроведуваат активности или вршат дејност на територијата на подрачјето. Во тој поглед, Законот за заштита на природата е недоречен. Во него се предвидува субјектите кои не се согласни да потпишат спогодба да бидат пријавени од управителот на подрачјето по службена должност и да побараат одземање на дозволата за работа од надлежниот орган кој ја издал. Единствена обврска која е регулирана со Законот за заштита на природата е договорите за вршителите на дејност или активности да имаат потпишано спогодби до 31 јануари 2015 година. Во пракса, спогодбите се третираат како добра волја, а управителите зависат од надлежниот орган дали ќе се сложат да одземат дозвола за работа.

Во случајот со ново-формираниите заштитени подрачја, постигнувањето на спогодби за вршење дејност е посложено отколку за веќе постоечките заштитени подрачја. Така, во случајот со Национален парк „Шар Планина“, АД Електрани на Северна Македонија веќе плаќа одредени надоместоци за зафатот „Шарски води“ со кој ги собира водите од Шар Планина и ги носи до акумулацијата Мавровско Езеро и до хидро-централите Вруток и Равен. Овие концесиски надоместоци се дел од нивната дозвола за користење на водата за производство на електрична енергија издадена преку Законот за водите, и се плаќаат како надоместок за користење на јавно добро за остварување економска добивка. За АД ЕСМ да потпише дополнителна спогодба за општо вршење дејност со Национален парк „Шар Планина“, бара најпрво државата да се откаже од надоместоците кои веќе ги прима, за да не плаќаат дупли надоместоци. Паркот е во слична ситуација и со наплатата на надоместоци од страна на мобилните оператори кои имаат базни станици на територијата и плаќаат надоместоци кон АЕК, Скијачкиот центар Попова Шапка, но и со наплатата од овчарите кои плаќаат концесија кон Јавното претпријатие за стопанисување со пасишта. Во сите овие случаи, надоместоците не се плаќаат на основа на екосистемски услуги кои паркот ги овозможува на корисниците ниту по основа на вршење активности и дејност на територијата на паркот, туку по други основи утврдени со други секторски закони. Доколку корисниците на територијата на паркот не склучат спогодби за вршење дејност, Национален парк „Шар Планина“ има можност по службена должност да побара да им биде одземена дозволата за работа на сите мобилни оператори во државата и Електрани на Северна Македонија и да бидат суспендирани нивните активности на територијата на Шар Планина.

Во случајот со заштитените подрачја управувани од локалните самоуправи, како на пример заштитениот предел „Водно“ кој е под надлежност на Град Скопје, оваа можност за финансирање не може да се спроведе поради отсуство на План за управување. Повторно, тоа е поврзано со финансирањето на заштитеното подрачје, бидејќи изготвувањето на плановите за управување се финансиски сериозни зафати кои чинат десетици илјади евра. За споредба, Град Скопје во 2024 година одвоило 400.000,00 денари за финансирање, односно околу 6.500 евра, но нема податоци за што овие средства се искористени.

Законот за заштита на природата е недоречен и во уредувањето на наплатата за надоместоци за екосистемски услуги. Законот за заштита на природата утврдува склучување на договор преку преговори со корисниците на екосистемските услуги. Овој модел е недоволно искористен во нашата земја, поради недостаток на правна обврска за наплата на екосистемски услуги и дополнителните трошоци кои ќе настанат за субјектите кои ги користат услугите од заштитените подрачја.

Од Национален парк „Пелистер“ посочуваат дека водата за пиење која се акумулира во „Стрежево“, во добар дел потекнува токму од Национален парк „Пелистер“. Но зафатот за водата се наоѓа веднаш на границата на Паркот. Оттаму, единствен начин за да извршат наплата за надоместок е преку наплата на надоместок за екосистемски услуги, но тој процес е несоодветен за интелектуалната, културната и еколошката свесност во земјава каде екологијата се занемарува, па потребна е правно



регулирана основа.

5.6. Други извори (донации, грантови, кредити, обновливи кредити)

За да се оствари финансирање од грантови или донации, потребно е да се подготви проектна апликација и да се врши управување со тој проект во текот на неговото спроведување. За ова е потребен капацитет во самите субјекти или соработка со соодветни стручни организации или институции кои може да го спроведат тој процес.

Од 12-те субјекти кои ги опфативме во овој извештај, четири субјекти сметаат дека имаат соодветни капацитети да подготват проектни апликации и да водат проекти. Два други субјекти соработуваат со други организации и институции кои подготвуваат проекти во кои заштитените подрачја се вклучени. Шест од субјектите, ниту имаат капацитет, ниту соработуваат со други организации за да подготват проекти за заштитените подрачја.

Јавно претпријатие Национални Шуми (ЈПНШ) стопанисува со заштитените подрачја „Малешево“ и „Осоговски Планини“ и соработува со други организации за подготовка на проектни апликации. Во периодот од основањето во 2021 година, до 2025 година, благодарение на ваквата соработка, спроведувале активности на мониторинг на подрачјата. Во случајот не добиле средства на сметката на Претпријатието, но добиле активности кои се обврзани да ги спроведуваат како управувачи на заштитените подрачја.

Во случајот со заштитеното подрачје Слатински извор, управувач се јавува здружението на граѓани Урсус Спелеос, каде управувањето е пренесено од Општина Македонски Брод. Целокупниот буџет за мониторинг и научни истражувања кои ги прави здружението Урсус Спелеос ги покрива благодарение на грантови. Така во 2024, средствата кои ги добиле за тоа биле 300.000,00 денари, во 2023 година - 400.000,00 денари, во 2022 година - 600.000,00 денари.

Имањето на сопствен капацитет за подготовка и водење на проекти е од особена важност за финансирањето на заштитените подрачја. Трите субјекти кои сметаат дека имаат ваков капацитет, успеваат да покријат значителни делови од нивните буџети од грантови и донации. Така, Национален парк „Шар Планина“, 50% од нивниот буџет, односно 220.000,00 евра во 2025 година покрива со средства добиени од страна на ПОНТ; Национален парк „Пелистер“, покрива 6.000.000,00 денари или околу 14% од нивниот буџет со средства добиени од страна на ПОНТ; Општина Ресен, 50% од нивниот буџет за заштитените подрачја, односно 100.000 евра добиваат од ПОНТ за 2026 година. За овие опишани случаи, важно е да се напомене дека ПОНТ како меѓународна организација која финансиски помага заштитени подрачја на долг рок работи само во одредени региони. Само заштитените подрачја кои немаат финансирање од одржливо користење на шумите (сеча на дрва) имаат право за финансирање до 50% од нивниот годишен буџет. Сепак и покрај присутноста на ПОНТ во одредени региони, поради недостаток на капацитети кај некои заштитени подрачја тие не успеваат да ги искористат можностите кои ПОНТ ги нуди.



6. Регионални добри практики

6.1. Студија на случај – Словенија и Национален парк Триглав

Триглав е единствениот национален парк во Словенија, но тој зафаќа импресивна површина од 840 km² што е 4 проценти од територијата на државата. Целата негова територија е дел од Јулијанските Алпи, кои се исклучително предизвикувачки за управување и заштита. Централно во паркот е и врвот Триглав, највисокиот врв во Словенија со 2864 m.

Националниот парк остварува приходи по најразлични основи, во кои преовладуваат екосистемските услуги, туристичките такси и договорите со туристички оператори. Но, најголемиот дел од финансирањето на паркот доаѓа од државниот буџет.

Во 2024 година, од вкупните приходи на паркот кои изнесувале 3,6 милиони евра, дури 2,9 милиони евра биле трансфери од државниот буџет³⁸. Тие се поделени во пет различни категории:

- 1,9 милиони евра се за трошоци за персоналот;
- 370 илјади евра се за основни материјални трошоци;
- 550 илјади евра се за спроведување на мерки за заштита и развој на паркот;
- 7 илјади евра за спроведување на мерки од акцискиот план за справување со инвазивни видови;
- 80 илјади евра за одржлива мобилност (мерки за намалување и смирување на сообраќајот, односно кофинансирање за јавен транспорт во паркот).

Од оваа поделба се гледа дека Словенија во голем дел ги финансира основните потреби за управување на паркот од државниот буџет, односно платите за персоналот, основните средства, просториите за работа итн. Особено се интересни 550те илјади евра за спроведување на мерки. Тие се исплаќаат на паркот согласно Законот за прогласување на Триглав за национален парк³⁹ каде што во членот 56 стои дека државата ќе ги финансира мерките од планот за управување што се дел од годишната програма за работа. На овој начин, уште со самото прогласување на паркот Словенија се обврзала дека законските и заштитарски обврски на паркот се финансиска обврска на државата.

Од останатите 700 илјади евра, скоро 300 илјади се приходи од продажба на производи и услуги, како ноќевања, сувенири и ловен туризам. Потоа голем дел се финансира од приватни извори за обезбедување на јавни услуги од страна на паркот (екосистемски услуги), и преостанатите се или од договори со туристички оператори (кајакарење) или донации и кофинансирање за дополнителни активности.

Националниот парк Триглав е добар пример за тоа како државното финансирање може да придонесе кон соодветно управување со заштитеното подрачје, а притоа да се намали зависноста од неодржливи практики како искористување на шумите или масовен туризам. Сите останати приходи само придонесуваат кон унапредување на состојбата во паркот. Особено е интересно што државата го кофинансира и јавниот транспорт во паркот со цел да се намали автомобилскиот сообраќај, а со тоа и загадувањето и вознемирувањето на дивите видови.

6.2. Студија на случај – Хрватска

Хрватска има 444 различни заштитени подрачја. Дел од нив се осум национални паркови и тринаесет паркови на природата кои се особено интересен случај за управување и финансирање. Значителен дел од економијата на Хрватска отпаѓа на туризам, односно околу 11 проценти од бруто домашниот производ. Годишно во Хрватска има преку 20 милиони туристи со преку 90 милиони ноќевања. Важноста на туризмот за земјата, но и можностите кои тој ги нуди, се рефлектирани и во начинот на

38 Види повеќе на: https://www.tnp.si/media/7256/porocilo_jz_tnp2024_24.4.2025_za_obravnavo_na_seji.pdf

39 Види повеќе на: <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO5487>



кој се финансира заштитата на природата.

Сите национални паркови и паркови на природата имаат детални ценовници за влез и за активности во паркот. Цените варираат и помеѓу парковите, но и помеѓу сезоните, со значително повисоки цени во летниот период.

Националниот парк Плитвички Езера се истакнува како најпрофитабилна јавна установа. Според финансиските извештаи⁴⁰, вкупните приходи во 2025 година изнесувале над 57 милиони евра. Најголем дел од приходите се од таканаречената партиципација, во која главно влегуваат приходи од влезници. Само по овој основ, паркот остварил приход од над 31 милион евра. Втора најголема ставка е продажба на производи и услуги, каде што влегуваат сувенири, организирани тури и угостителски услуги со повеќе од 25 милиони евра. Овие две ставки сочинуваат околу 98% од вкупните приходи на паркот, а сите останати приходи се занемарливи.

За да овозможи вакви високи приходи од посети и туризам, паркот има и соодветна организација и робусна инфраструктура. Според органограмот, паркот има посебни сектори за маркетинг, продажба и организирани тури, но и подружница за хотелиерство и угостителство во која влегуваат повеќе хотели, ресторани и кампови. Персоналот потребен за опслужување на оваа инфраструктура е огромен и во 2025 година изнесувал 908 вработени. Трошоците само за основни плати на паркот изнесуваат преку 18,5 милиони евра. Дополнително на ова, паркот инвестира и во редовни обуки и усовршувања на вработените кои чинат над 150 илјади евра годишно, но нуди и други поволности и премии.

Сепак Националниот парк Плитвички Езера е исклучок и ретки се други такви примери каде што приходите од туризам доминираат. Вообичаено приморските и островски заштитени подрачја во Хрватска имаат многу поголем бенефит од развиениот туризам и во летните месеци наплаќаат влез со бродови и чамци, но нудат и услуги како бродски тури, нуркање и друго.

Како контраст, паркот на природа Велебит има многу поограничени можности и пониска популарност, па така нивните приходи од производи, услуги и влезници се значително помали и изнесуваат околу 300 до 350 илјади евра годишно⁴¹. Останатите годишни трошоци кои се вкупно околу 2 милиони евра се покриваат со капитални дотации од најразлични извори.

Иако не е наведено во извештаите на паркот Велебит, голема веројатност е дека барем дел од дотациите потекнуваат од заедничкиот фонд за парковите на Хрватска. Ова е фонд настанат во рамки на проект спроведуван од UNDP и Global Environment Facility (GEF)⁴². Со цел барем делумно да се изедначат можностите за приходи на парковите од влезници и туризам, тие се здружиле во заеднички бренд „Парковите на Хрватска“ во рамки на кој е воспоставен заеднички систем за електроинска наплата на билети, заедничка интернет страница со детални информации за сите паркови и заеднички промотивни кампањи.

Најголемата придобивка од овој проект, што може да издвои како добра пракса е формирањето на заедничкиот фонд. Сите паркови контрибуираат со три проценти од нивниот годишен приход, што во случајот со паркови како Плитвички Езера и Крка се значителни финансиски средства. Овие средства потоа се користат како кофинансирање за парковите со пониски приходи и за заеднички услуги како правна помош и маркетинг.

Хрватска е истовремено и одличен пример, но и пример за внимателност. Одлично разработените системи за наплата на влезници и различни услуги во заштитените подрачја им овозможуваат значителен дел од финансиските потреби да ги покриваат самите, без поддршка од државата. Но ова исто така води и до потреба организацијата на установите често да вклучува голем број туристички и угостителски објекти и персонал. Посетата на најпопуларните места е на граница на масовен туризам, и покрај високите цени на влезници што во летните периоди достигнуваат и до 40 евра.

40 Види повеќе на: <https://np-plitvicka-jezera.hr/o-nama/financije/>

41 Види повеќе на: https://pp-velebit.hr/files/documents/L_lzmjene_i_dopune.pdf

42 Види повеќе на: <https://www.thegef.org/news/precious-diverse-and-cutting-edge-welcome-croatias-parks>



Здружувањето на парковите за да се создаде заедничка основна инфраструктура е одличен пример за помали земји со ограничени капацитети. На овој начин со еден проект и еднократна инвестиција, е овозможено сите паркови да имаат пристап до соодветен систем за електронска наплата за влезници. Нивниот заеднички фонд е исто така одлична додадена вредност, но тој секако зависи од тоа барем некои од заштитените подрачја да имаат развиена туристичка понуда и доволни приходи за самофинансирање.

6.3. Студија на случај – Србија

Едно нешто што е заедничко за голем дел од земјите, особено во регионот, е што природните богатства и ресурси имаат статус на уставно заштитено јавно добро. Како такво, секое нивно искористување, за било каква намена, е регулирано, мора да се случи со дозвола на централната власт и е предмет на финансиски надомест за користењето. Ова е регулирано на различни начини во различни земји, но најчесто е разделено низ повеќе релевантни секторски закони.

Со цел да се уредат надоместоците за користење на јавни добра на централизиран начин, во Србија во 2018 година е донесен Закон за надоместоци за користење јавни добра⁴³. Во овој Закон се уредени висините на надоместоците, начинот на определување и плаќање, припадност на приходот од надоместокот, и други работи.

Покрај другите надоместоци уредени со Законот, тој содржи и поглавје за надоместоци за користење на заштитни подрачја. Според него, предвидено е надоместоци да се плаќаат за вршење дејност во заштитното подрачје (туризам, угостителство, трговија, занаетчиство, рударство, енергетика, сообраќај и др.), за поседување викендици и други некомерцијални објекти во подрачјето, користење возила, одржување на манифестации и активности, посета на заштитеното подрачје, и за користење на просторот во подрачјето за објекти кој со својот изглед го нарушуваат својството на подрачјето а не се уредени со другите дејности. Максималните висини на надоместоците се утврдени со Законот, а конкретните ги утврдува секое заштитно подрачје со интересен акт. Покрај другите детали уредени со Законот, особено е важно што уредува дека сите приходи од овие надоместоци припаѓаат на заштитеното подрачје и се уплаќаат на сметката на заштитеното подрачје.

Националниот парк Копаоник е еден од подрачјата што има донесено интерна одлука за висина на надоместоците за користење на заштитеното подрачје⁴⁴. Во одлуката се детално наведени сите начини на кои може да се користи заштитеното подрачје, како и сите надоместоци за таквото користење. Ваквите надоместоци, меѓу другото, вклучуваат и објекти за производство на електрична енергија, користење на земјиште за далеководи, за трговски и туристички потреби, влез во националниот парк, користење на возила, телекомуникациска инфраструктура, патишта и друго. На овој начин, секое физичко и правно лице што ја користи територијата на паркот за било каква потреба, плаќа надоместок кон паркот. Со одлуката исто така е утврдено дека средствата собрани од овие надоместоци се користат за заштита, развој и унапредување на националниот парк.

Од финансиските извештаи на Националниот парк Копаоник⁴⁵ се гледа дека приходите од овие надоместоци играат значајна улога во целокупната финансиска структура. Во 2024 година, вкупните приходи на паркот изнесувале 204 милиони динари. Од нив, дури 54 милиони се приходи од влезници и 59 милиони се од други надоместоци од користење на подрачјето. Паркот исто така остварил приходи и од продажба на производи и услуги од 57 милиони динари. Сето ова е надополнето со 24 милиони дотации од републичкиот буџет.

Од овој пример се гледа дека е возможно голем дел од работата на националниот парк да е покриена со самофинансирање, но дека сепак и републичкиот буџет придонесува за покривање на сите трошоци за работата на паркот. Зависно од обемот на туристички посети и други дејности што се спроведуваат во заштитените подрачја, републичкиот буџет би имал различно процентуално

43 Види повеќе на: <https://mfin.gov.rs/sr/propisi-1/zakon-o-naknadama-za-koriscenje-javnih-dobara-1>

44 <https://npkopaonik.rs/wp-content/uploads/2020/09/Odluka-o-naknadama.pdf>

45 <https://npkopaonik.rs/wp-content/uploads/2025/08/Finansijski-izvestaj-i-izvestaj-nezavisnog-revizora-za-2024.-godinu.pdf>



учество.

Сепак, најважно е тоа што надоместоците за користење на заштитените подрачја се јасно дефинирани во законот и не се оставени да се поединечно регулирани со секторски закони. Исто така, плаќањето надоместоци за вршење дејност во заштитените подрачја не е предмет на договор, туку е законски утврдена обврска која мораат сите да ја следат. Ваквиот механизам не е без ризици и може да ги мотивира управителите на заштитените подрачја да дозволуваат зголемен обем на дејности со цел да си ги зголемат приходите, а со тоа да ја нарушат основната функција на подрачјето. Ова би можело да се избегне со постепено зголемување на надоместоците за „непожелни“ дејности со што инвеститорите ќе бидат демотивирани од зголемените трошоци за работење во рамки на заштитени подрачја.

7. Заклучоци

Оваа анализа покажува дека финансирањето на заштитените подрачја во Република Северна Македонија формално препознава повеќе извори за финансирање на заштитените подрачја, вклучително државен и општински буџет, сопствени приходи, надоместоци, договорни модели, екосистемски услуги, донации и кофинансирање. Сепак, во пракса, овие механизми не се доволно операционализирани и не обезбедуваат предвидливо, стабилно и рамномерно финансирање. Иако Законот за заштита на природата дозволува наплата на различни видови надоместоци, нивната примена е ограничена и видлива кај националните паркови, додека кај другите категории на заштитени подрачја тие остануваат слабо развиени.

Клучен институционален проблем е тоа што системот не обезбедува автоматска и континуирана финансиска поддршка што ги покрива нивните основни, редовни и развојни потреби. Во најголем број случаи, обезбедувањето средства зависи од годишни програми, јавни конкурси, проектни апликации или од поединечни одлуки на Владата и МЖСПП. Овој пристап создава неизвесност, ја отежнува долгорочната кадровска и програмска стабилност и ја прави заштитата на природата зависна од политички приоритети во дадена година.

Анализата покажа дека државното учество во програмите за заштита на природата постепено расте, особено по 2023 година, но вкупните износи и понатаму остануваат скромни во однос на реалните потреби на системот. Дополнително, од самите програми често не може јасно да се утврди колкав дел од средствата навистина завршуваат како директна поддршка за управувачите на заштитените подрачја, а колкав дел се троши за студии, административни постапки, подготвителни активности или пошироки политики поврзани со природата.

Во исто време, Програмата за инвестирање во животната средина е со поголем буџет кој е насочен кон поширока животна средина и комунална инфраструктура, а не кон директни потреби на заштитените подрачја. Нејзината насоченост е кон комунална инфраструктура, особено водовод, канализација и третман на отпадни води. Поддршката за природата и заштитените подрачја постои, но е ограничена, конкурентна и условена со проектна подготвеност и административен капацитет. Дури и кога во повиците има назначени средства за само за управување со заштитени подрачја, нивната намена не е да се обезбедат основните потреби и спроведувањето на основната дејност на подрачјата. Но, програмите теоретски можат да придонесат кон дополнителни инвестиции што би придонеле кон зајакната финансиска независност.

Донаторските средства и понатаму играат значајна улога, што е корисно за одредени развојни и подготвителни активности, но создава ризик од зависност, нерамномерност и прекин на активности по завршување на проектите.

Дополнителен проблем е тоа што правната рамка не е доволно усогласена со реалната состојба на терен. Голем број заштитени подрачја сè уште немаат целосно уреден статус и воспоставени режими на заштита, планови за управување или капацитет да ги активираат законски предвидените извори на приходи, поради што дел од правните можности за финансирање остануваат само формални.

Истражувањето спроведено директно со управителите на заштитените подрачја преку интервјуа и прашалник поставен на интернет ги потврдува и надополнува утврдените проблеми со правната и институционална поставеност.

Кај многу од историски прогласените подрачја недостасува студија за ревалоризација и акт за репрогласување согласно новиот Закон за заштита на природата, со што нивниот правен статус е нејасен и надлежностите на управителот се тешки, а некогаш и невозможни за спроведување. Дури 62 подрачја од формално заведените 80 не се репрогласени согласно Законот за заштита на природата од 2004 година.

Поврзано со ова е идентификуваниот проблем на недостаток на планови за управување на заштитените подрачје. За да бидат квантифицирани финансиските потреби за управување на едно заштитено подрачје на среден рок, неопходно е да има јасен план кои се активностите што



се планирани да се спроведат, и кои се потребите за персонал и опрема за нивно спроведување. Некои од подрачјата носат годишни програми за работа, но има голем ризик ваквите програми да се водени од моментално достапните финансиски и други ресурси наместо тие да водат кон долгорочна финансиска стабилност на подрачјето. Плановите за управување исто така се значителен трошок кој често управителите немаат начин да го финансираат.

Различните категории на заштитени подрачја имаат и различна управувачка структура. Националните паркови и повеќенаменските подрачја се управувани од посебни јавни установи воспоставени само за таа намена. Останатите подрачја се доделуваат на управување на други институции, најчесто единици на локална самоуправа, но има и ретки исклучоци од ова. Оваа разлика доведува и до разлики во достапноста на можности за финансирање и во кадровската екипираност и капацитети. Поради овие разлики во управувањето и финансирањето на различните категории на заштитени подрачја, важно е да се прави јасна разлика помеѓу двете групи на заштитени подрачја во понатамошното разгледување на финансирањето на истите.

Повеќето управители на заштитени подрачја се согласуваат дека финансирањето е недоволно или е дојдено до критична состојба и ги ограничува во управувањето со заштитените подрачја. Недостатокот на капацитети и нејасните надлежности и обврски воодат до тоа од 15 заштитени подрачја кои беа интервјуирани, 5 да немаат никакво финансирање за заштита на природата. Ова пак е директно поврзано и со назначување лица одговорни за управување со подрачјата, па сите тие или немаат вработени или имаат недоволно вработени. Јавните установи основани за управување со заштитени подрачја не се исклучок од ова и исто така имаат помалку вработени од тоа што им е потребно или е утврдено со систематизацијата на работни места.

Во однос на програмите што се спроведуваат од Министерството за животна средина и просторно планирање, управителите се согласни дека повиците за финансирање треба да се однесуваат на сите заштитени подрачја, идеално поделени по различни категории на заштита. На овој начин помалите подрачја може да добијат поправичен пристап до државно финансирање за нивните активности. Во моментот, системот не обезбедува минимално гарантирано финансирање за основните потреби на секое заштитено подрачје, туку во значителен дел го префрла товарот на проектно аплицирање, повремени конкурси и способноста на поединечните управувачи да обезбедат надворешни средства. Друг предизвик кој го посочуваат е тоа што откако ќе имаат одобрен проект преку програмите, добивањето на одобрените средства често доцни. Ова носи финансиска нестабилност и неможност за спроведување на предвидените активности во проектот.

Генерално, општините имаат значително поограничени капацитети за управување со заштитени подрачја. Ова е особено изразено кај помалите општини кои имаат и ограничени приходи од концесии, данок на додадена вредност и друго. Иако заштитените подрачја на подолг рок можат да придонесат кон финансиската стабилност на целата општина, иницијално на нив им треба поддршка за да го воспостават системот на управување.

Наплатата на надоместоци за влез скоро и да не е присутна кај заштитените подрачја управувани од единиците на локална самоуправа. Надоместокот за влез е потенцијално значаен извор на финансирање за заштитените подрачја, но и за него е прво потребно да се издвојат средства и капацитети за да се воспостави и регулира. Кај поголемите подрачја има и дополнителен проблем поради тоа што имаат многу влезови и е невозможно да се регулира наплатата на сите нив.

Искористувањето на природните богатства, што најчесто значи одржливо користење на шумите, историски е важен извор на финансирање на заштитените подрачја. Меѓутоа во поново време потребата од огревно дрво и дрвна маса генерално се намалува, па и потребите за нивно одржливо искористување се намалени. Во заштитените подрачја тенденцијата е да се премине кон спроведување заштитни мерки за да се подобрат другите екосистемски услуги што шумите ги даваат. На среден и долг рок, ова би требало да овозможи финансирање на заштитените подрачја преку наплата на екосистемски услуги од шумите.

За овозможување на наплата на надоместокот за собирање на диви видови пак е потребно е



заштитеното подрачје да инвестира во план и програма во кои ќе се одредат квоти и според кои ќе се издаваат дозволи за собирање. Ваквите планови подразбираат обемни истражувања и моделирање кои подрачјата не можат да ги покријат финансиски.

Еден од најистакнатите предизвици кои произлегуваат од истражувањето, пред сè кај националните паркови, е недостатокот на валоризација на екосистемските услуги. Истовремено, токму една од најзначајните улоги на заштитените подрачја е тоа што обезбедуваат голем број екосистемски услуги од кои имаат бенефит и правни субјекти и сите жители. За да продолжат да ги обезбедуваат овие услуги на исто или повисоко ниво, подрачјата мораат да инвестираат во заштитни и реставрациски мерки, за чие пак финансирање треба да се во можност да ги наплатат екосистемските услуги. Било кое наплаќање на надоместоци за користење на природните и културни вредности на заштитените подрачја мора реално да ги рефлектира трошоците за одржување на тие вредности. Не е дефинирано дали таа валоризација треба да се спроведе на национално ниво, на ниво на подрачје, или да биде комбинирана. Во секој случај, без овој чекор, заштитените подрачја се оневозможени да ја наплатат и финансираат една од основните функции што ја имаат од значење за населението. Ова во моментот е скоро невозможно поради недостатокот на јасна правна обврска за нивна наплата, но и поради ниската свест на корисниците кои тоа го гледаат само како дополнителен трошок.

Капацитетите на управителите да аплицираат и да спроведуваат проекти, се исклучително ограничени. Шест од подрачјата опфатени со истражувањето немаат никаков капацитет, ниту соработуваат со други организации за да подготват проекти за заштитените подрачја. Некои соработуваат со надворешни институции или организации кои подготвуваат проекти кои придонесуваат кон финансирањето на заштитените подрачја, а само четири управители сметаат дека имаат соодветни капацитети за подготовка и спроведување проекти.

Примерите од регионот покажуваат дека различни земји имаат многу различен пристап. Но, од овие примери може многу да се научи и тие да се искombинираат во уникатен начин соодветен за системот и состојбите во нашата земја.

Словенија е фокусирана на заштитната улога и за таа цел државата и општините имаат јасна законска обврска значително да ги финансираат заштитените подрачја.

Хрватска го искористува фактот дека е популарна туристичка дестинација и има развиено систем каде што и заштитените подрачја стануваат дел од туристичката понуда, при што тие остваруваат и некарактеристично високи приходи.

Србија има заземено силна регулаторна улога во која со законски одредби им овозможува на заштитените подрачја лесно да си обезбедат делумна финансиска самостојност.

Овие примери покажуваат дека секоја држава, согласно нејзините приоритети, најчесто самата развива систем за финансирање на заштитата на природата. Она што е заедничко за сите е дека државата има определено која компонента од заштита на природата ја смета за своја трајна финансиска обврска. Дополнително, секаде се наплаќа влез, иако цените варираат од 1-2 евра во Србија, до 40 евра во некои подрачја во Хрватска. Исто така е заедничко тоа што заштитените подрачја се користат како туристички дестинации, па надоместоците од вршење туристичка и угостителска дејност секаде играат некаква улога.

Секој од моделите што ги користат земјите доаѓа со некакви ризици. Иако е важно државните и општинските буџети да ја поддржуваат заштитата на природата, преголема зависност од јавно финансирање може да го ограничи обемот на активности што подрачјата можат да ги спроведуваат. Туризмот може да биде исклучително профитабилен за заштитените подрачја, особено во популарните дестинации, но масовниот туризам може да е многу штетен за биодиверзитетот и природата. Вршењето други дејности од трети лица исто така може да е значаен извод на приход, но само ако е во обем што не го нарушува заштитеното подрачје.

За намалување на сите овие ризици е особено важно подрачјата да имаат ажурен и сеопфатен план за управување, каде што се ограничуваат типовите на туризам и други дејности што може да се вршат на ниво што не е штетно. Истовремено треба да се планира и поттикнува развој на недоволно



застапени дејности, а не се штетни и спротивни на целите на подрачјето.

Дополнителна димензија која го засилува аргументот за системска промена се климатските промени. Нивните ефекти како почести и поинтензивни пожари, засилена ерозија, деградација на водните режими и ширење на инвазивни видови, веќе создаваат дополнителна финансиска изложеност за управителите на заштитените подрачја, за која постојниот систем на финансирање не нуди никаков механизам за справување. Управувањето со вонредни состојби во заштитените подрачја во моментов зависи од ад хок интервенции на централната власт, а не од претходно планирани и обезбедени ресурси. Ова го прави системот не само финансиски нестабилен, туку и структурно неподготвен за климатските предизвици кои во наредните децении ќе стануваат сè поизразени.

Како целина, анализата упатува дека заштитените подрачја во земјата не можат долгорочно да се потпираат ниту само на донаторски средства, ниту само на сопствени приходи, ниту пак само на општи еколошки програми. Потребен е комбиниран и појасно структуриран модел во кој државата ќе ги покрива основните функции на системот, а управувачите постепено ќе ги развиваат сопствените приходи и другите дополнителни извори на финансирање во рамки на режимот на заштита. Ваков пристап ќе овозможи подобра симбиоза меѓу заштитата на природата, локалниот развој, туризмот и другите секторски политики.

8. Потенцијални модели за одржливо финансирање

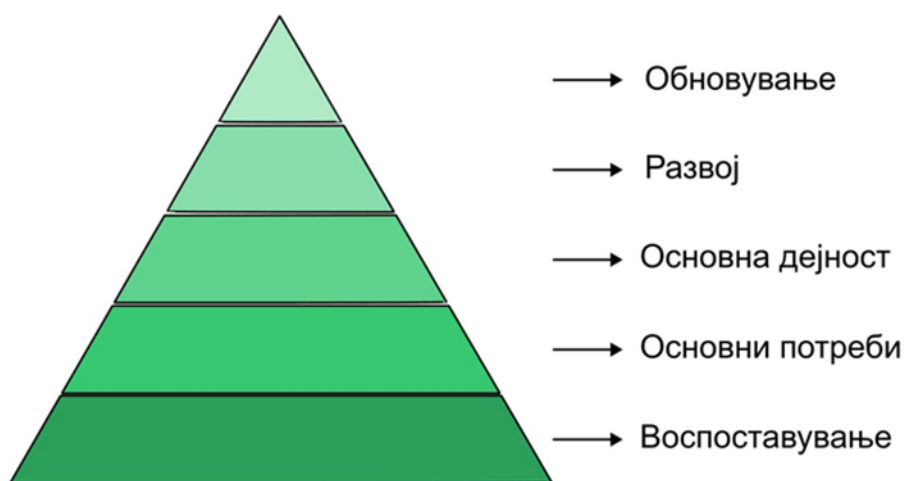
8.1. Структура на финансиски потреби за управување со заштитено подрачје

За да се изврши моделирање на финансирањето на заштитените подрачја, најпрво е неопходно да се утврдат финансиските потреби, но и тие да се приоритизираат.

Доколку се земе предвид и процесот на прогласување на заштитено подрачје, редоследот по кој во идеални услови се решаваат финансиските потреби би бил следниот:

- **Воспоставување:** изработка на студија за валоризација и донесување на акт за прогласување.
- **Егзистенцијални или основни потреби:** обезбедување работни простории и основни средства, вработување и обука на потребниот персонал согласно систематизацијата, како и изработка на план за управување со подрачјето и годишна програма.
- **Вршење на основна дејност (заштита на биолошката разновидност, природните процеси и пределската разновидност):** вршење на мониторинг, научно-истражувачки и едукативни активности, инвестиции во одржување на подрачјето и активности за регулирање на дејностите во подрачјето.
- **Развој на подрачјето и самоодржливост:** понуда на производи и услуги, брендирање на подрачјето, инфраструктура за активен и еко туризам, други активности од планот за управување, како и инвестиции во долгорочно намалување на трошоците.
- **Унапредување и обновување на екосистемите:** спроведување на реставрациски активности.

Слика 1. Пирамида на финансиски потреби на заштитените подрачја.



Секоја од овие потреби подразбира редовни или капитални расходи. Главниот предизвик во управувањето со заштитените подрачја произлегува од тоа што вршењето на основната дејност во најголем дел опфаќа непрофитни активности, па управителите често најнапред се насочуваат или кон неодржливо искористување на природните ресурси, или кон инвестиции во развој на подрачјето со цел да ги обезбедат основните потреби. На тој начин, заштитарската дејност доаѓа во втор план.

Можностите за само-финансирање на заштитените подрачја варираат многу, особено во услови кога законски е дефинирано како тие може да се финансираат, без притоа да постои јасна рамка како тоа треба да се спроведе. Во таква ситуација, сите подрачја најпрво го искористуваат она што им е најлесно достапно. Во некои случаи тоа е искористување на шумите, ловот и риболовот, во други фокусот е на туризмот и туристичките такси, некои пак, речиси целосно зависат од наплата на влезници или донаторски средства.

Недостатокот на јасна финансиска структура и неможноста за долгорочно планирање во голема мера го оневозможуваат нормалното функционирање на заштитените подрачја. За да се надмине овој проблем, потребно е да постои основна рамка или модел што сите ќе можат да го следат. Во продолжение на анализата, ќе бидат понудени три различни модалитети и нивни варијации за структурирано, долгорочно финансирање на заштитените подрачја.

8.2. Модел со силна регулаторна и финансиска улога на централната власт

Првиот потенцијален модел е заснован на идејата дека државата е таа што приоритетно треба да се грижи за заштитата на природата и биодиверзитетот. Многу од наодите од истражувањето упатуваат на тоа дека државното финансирање за заштитата на природата е недоволно, особено за помалите подрачја кои се под надлежност на локалната самоуправа, но и за јавните установи штоуправуваат со националните паркови.

Првата компонента на овој модел би била воспоставување на специјализирано и независно тело задолжено за спроведување на законските одредби поврзани со заштитата на природата и биодиверзитетот. Во стратешките документи на државата, ова тело е предвидено да биде во форма на завод или агенција за заштита на природата. Алтернативно, ова може да биде и посебен сектор во нововоспоставена агенција за животна средина.

Приоритетни дејности на ова тело би биле основните активности за воспоставување и операционализација на заштитените подрачја. Тука пред сè спаѓа целосното финансирање и водење на процесот на прогласување и репрогласување на заштитени подрачја (теренските истражувања, изработка на студии за валоризација и ревалоризација, актите за прогласување). Дополнително, ова тело би го финансирало и процесот за изработка на планови за управување, би имало силна научно-истражувачка улога за следење на состојбите со биодиверзитетот и екосистемите, би водело регистри на видови и живеалишта, би ко-финансирало изработка на планови за собирање на диви видови итн. На тој начин, голем дел од основните активности кои повлекуваат и најголеми трошоци кај управителите на заштитени подрачја би биле директно поддржани од централната власт.

Друга дејност на ова тело би било управувањето со процесите поврзани со годишните програми за заштита на природата, и евентуално програмите за инвестиции во животната средина. Преку овие процеси би се овозможило финансирање на дополнителни активности на заштитените подрачја во насока на нивен развој и само-одржливост. Ова тело би требало да има силни капацитети за прибирање донаторски средства за да овозможи финансирање на барем дел од овие компоненти, или да ко-финансира грантови доделени директно на управителите.

Воспоставувањето на ова тело повлекува значителни законски измени, како за неговото воспоставување, така и за финансирање на неговите активности, во законите за животна средина и заштита на природата, но и во сите секторски закони за посебни компоненти од животната средина (води, шуми, пасишта, минерални сировини). Приоритет на измените на секторските закони би било пренасочување на дел од надоместоците за искористување на јавните добра да се пренасочат во финансирање на заштитените подрачја.

Во ситуација кога се воспоставува национално тело за заштита на природата, кое презема значителен дел од одговорностите, за да се овозможи долгорочна финансиска одржливост на подрачјата, потребно е државата да преземе дел од одговорноста за финансирање на основните потреби (персонал и основни средства), како и дел од основните заштитни дејности на подрачјата (мониторинг и одржување). Идеално, ова би се спровело по примерот на Националниот парк Триглав во Словенија, каде во самиот акт за прогласување државата ја презема оваа одговорност.

За да се овозможи делумна финансиска независност на заштитените подрачја, важно е јасно да се регулира наплатата за влез во заштитени подрачја, како и другите надоместоци за користење на заштитените подрачја за профитабилни дејности. Целта е, пред сè, за тие да можат да спроведуваат и индивидуални активности што не се во доменот на државата, но и за да се намалат ризиците што настануваат од преголема зависност од еден извор на финансирање. Тука спаѓаат надоместоци за



користење на територијата на подрачјето за туристичко-гостителски дејности, но и за други дејности што имаат директен бенефит од вршење дејност на тоа подрачје.

За зајакнување на финансирањето и на националното тело, но и на самите заштитени подрачја, неопходно е да се направи валоризација на екосистемските услуги на ниво на целата држава и тие редовно да се наплаќаат од корисниците на природните ресурси. Екосистемските услуги би требало да станат дел од сите релевантни плански документи и финансиски програми, како на пример плановите за управување со речен слив и програмата за управување со водите согласно Законот за води. Дел од овие средства би бил наменет за директно финансирање на националното тело, а определен процент би се пренасочувал и кон управителите на заштитени подрачја, со законски ограничена намена, односно исклучиво да се користат за заштита на природата.

Националното тело би можело да има и регионални или подрачни единици по примерот на управувањето со културното наследство. Овие единици би се грижеле за потребите на помал број на заштитени подрачја и би ги поддржувало со промотивни активности, развој на туристичка понуда, управување со инвестиции и проекти кои се заеднички за регионот итн.

8.3. Модел во кој централната власт има изразена регулаторна улога, а управителите независно ги спроведуваат активностите

Вториот предложен модел има за цел да ги избалансира одговорностите за финансирање на заштитените подрачја помеѓу централната власт и управителите. Во овој модел државата ја задржува улогата на оформување на мрежата на заштитени подрачја, при што би се грижела за финансирање на првата фаза – воспоставување. За самото управување со подрачјата, одговорноста во голем дел би била на управителите, со интервенции од централната власт само онаму каде што се неопходни. На овој начин централната власт може да посвети повеќе внимание на репрогласување на заштитените подрачја согласно новиот закон за заштита на природата, но и на прогласување новопредложени подрачја.

За да се овозможи поголема финансиска независност на управителите, потребно е државата да преземе дополнителни чекори за да се регулираат можностите за нивно само-финансирање.

За општините, кои претставуваат најголем дел од управителите, пред сè е важно да се зголеми нивната општа финансиска независност. Ова би значело поголема децентрализација на буџетот, односно зголемен процент од даноците и другите давачки (на пример данок на додадена вредност) да се пренесува директно во општинските буџети. За да се овозможи соодветно финансирање на заштитените подрачја, локалните самоуправи кои се управители би имале задолжителен минимален процент од општинскиот буџет кој ќе мора да се користат за заштита на природата. За општините кои имаат туристички бенефит од заштитено подрачје на нивната територија, дел од приходите остварени по основ на Законот за такса за привремен престој би морале да ги пренасочат во унапредување на заштитеното подрачје со кое управуваат.

Друг аспект што би овозможил приходи за заштитените подрачја, а државата треба дополнително да го регулира, е распределувањето на концесиските надоместоци за користење на јавни добра. Ако се земе предвид дека сите јавни добра се дел од природната средина, дел од надоместоците за нивно искористување треба да се вратат кон заштита и одржување на природата. За да се оствари ова, можни се два пристапи:

- Адаптирање на сите секторски закони кои регулираат искористување на природните ресурси (води, шуми, пасишта, лов и риболов, минерални сировини и др.). Промената би се однесувала на одредување на задолжителен процент од концесиските надоместоци кој мора да се користи за заштита на природата. Собраните финансиски средства би можеле да се користат од централната власт за процесите на прогласување и репрогласување на заштитени подрачја, или би се пренасочувале кон управителите за спроведување на активности за заштита. За нивно користење би можеле да се применат постојните механизми како годишните програми за заштита на природата или програмите за управување со водите.

- Донесување на нов закон за надоместоци за користење на јавни добра, по примерот на Србија, во кој задолжително ќе се овозможи и собирање на надоместоци од заштитените подрачја. Надоместоците би се плаќале за сите дејности што се вршат на територијата на заштитените подрачја, а законот би ги уредил минималните и максималните вредности за различните дејности. Тие би се слевале во буџетот на заштитеното подрачје и би се користеле наменски за спроведување на активности за заштита и развој на подрачјето.

За да се спроведе кој било од овие два пристапи на начин на кој надоместоците реално придонесуваат кон заштита и одржливо искористување на природните ресурси, најпрво би требало да се изврши валоризација на екосистемските услуги на ниво на целата држава. Плаќањата за екосистемски услуги би можеле да бидат составен дел од надоместоците за искористување на природните ресурси.

Задасекмплетира финансискиот модел на заштитените подрачја, управителите дел од овозможените средства би ги инвестирале во развој на подрачјето со цел постепено да ја минимизираат или елиминираат потребата од државна помош. Согласно со карактеристиките на подрачјето, тие би развивале локализирана понуда на производи и услуги, брендирање, инфраструктура за развој на активен и еко туризам итн. Со развој на соодветна инфраструктура и понуда која што овозможува зголемување на приходите на подрачјата без нарушување на нивната основна функција, би се овозможила долгорочна финансиска одржливост и постепено преминување и кон реставрациски активности.

Еден од идентификуваните предизвиците, кој се однесува на ограничените можности на помалите заштитени подрачја, може да се реши со независно здружување на управителите. Со развој на заедничка туристичка понуда и промотивни активности, нивните можности за финансиска самоодржливост би се зголемиле. Здружените управители би можеле заеднички да инвестираат во нивните подрачја, па дури и да оформат заеднички фонд за поддршка на ко-финансирање на нивните активности.

Важна компонента на овој модел, каде што управителите имаат зголемена независност е можноста за привлекување донатори, грантови, подароци и слично. Примерот на општина Ресен покажува дека, за да се зајакне оваа компонента од финансирањето, потребно е да се има специјализиран кадар за подготовка и аплицирање проекти. Иако преголема зависност од овој извор на финансирање е ризична на долг рок, тој е одлична опција за еднократни инвестиции во други капацитети што понатаму би придонеле кон финансиска независност.

8.4. Модел со изразена независност во работењето на управителите на заштитени подрачја

Третиот предложен модел предвидува минимални измени на сегашната правна и институционална рамка, но значително зголемен интерес и капацитети на управителите да ги искористуваат дадените законски можности. За операционализација на овој модел, пред се, би било потребно да се едуцираат управителите за нивните обврски и можности за финансирање, надолнето со техничка помош за воспоставување на интерните системи и капацитети.

Процесот на прогласување и репрогласување на подрачјата би се финансирал слично како и во моментот, со комбинација од државниот и општинските буџети, донации и грантови, како и поддршка од граѓанските организации што работат во областа на заштитата на природата.

Главната законска измена што би требало да ја донесе државата е децентрализација на одлуките поврзани со наплатата на надоместоците дефинирани во Законот за заштита на природата, односно да им се овозможи на сите управители да можат самостојно да одлучуваат кои надоместоци ќе ги наплаќаат и која би била нивната висина. Дополнително, постапките за склучување спогодби со вршители на дејност во заштитените подрачја целосно би се воделе на ниво на управителот на заштитеното подрачје, без дополнителна надлежности на централната власт.

Дополнително на ова, би требало да се зголеми и финансиската независност на локалната самоуправа на начин опишан во претходниот модел.



Основниот извор на финансирање на заштитените подрачја би произлегувал од максимално искористување на постојните законски можности - надоместоци за влез и посета, паркирање, посета на посебни објекти, собирање на диви видови растенија, габи и животни и нивни делови, одржливо користење на природните ресурси, престој во заштитено подрачје, вршење дејност или активност, употреба на лого и пловидба во заштитено подрачје. Управителите би ги имале или би ги развивале потребните капацитети за целосно спроведување на овие можности, секако во рамки на карактеристиките на подрачјето.

Дополнително на ова, особено е важно управителите да ги препознаат и развијат значителните потенцијали за развој на одржлив туризам во заштитените подрачја. Секој управител има можност да развие самостојна туристичко-угостителска понуда која што ќе придонесува со директни приходи во буџетот на подрачјето, но и со приходи од такси за привремен престој во општинските буџети. Во ситуации во кои локалните самоуправи не се управители, како на пример националните паркови, ова може да придонесе и кон засилена соработка помеѓу двата субјекти, па и заеднички инвестиции во заштитата на природата.

Во овој модел, валоризацијата на екосистемските услуги би се вршела на ниво на поединечен управител, односно на конкретно заштитено подрачје. Наплатата би ја регулирал самиот управител, а собраните средства би се користеле за понатамошен развој на подрачјето.

Како и во претходниот модел, привлекувањето донатори и грантови може да биде важна компонента за инвестиции во капацитетите на управителот и во инфраструктурата на подрачјето.

Табела 6. Преглед на разликите помеѓу основните модели во однос на различните финансиски потреби на заштитените подрачја.

Финансиска потреба	Модел 1	Модел 2	Модел 3
Воспоставување	Државен буџет, централно препаспределен	Државен буџет, централно препаспределен	Државен и општински буџет, донации и грантови, граѓански организации
Основни потреби	Државен буџет, централно препаспределен	Државен и/или општински буџет (по потреба), надоместоци за влез и посета, вршење дејност, екосистемски услуги	Надоместоци за влез и посета, вршење дејност
Основна дејност	Државен буџет, централно препаспределен	Државен и/или општински буџет (по потреба), надоместоци за влез и посета, вршење дејност, екосистемски услуги	Надоместоци за влез и посета, вршење дејност, локализирана понуда на производи и услуги
Развој	Надоместоци за влез и посета, вршење дејност, екосистемски услуги	Локализирана понуда на производи и услуги, донации и грантови	Екосистемски услуги, локализирана понуда на производи и услуги, донации и грантови
Обновување	Надоместоци за влез и посета, вршење дејност, екосистемски услуги, донации и грантови	Локализирана понуда на производи и услуги, донации и грантови	Екосистемски услуги, локализирана понуда на производи и услуги, донации и грантови



9. Препораки за формирање модел за одржливо финансирање на заштитените подрачја

Предложените модели или нивни поединечни компоненти, во рамки на четири работни средби, беа консултирани и коментирани од 17 институции кои управуваат со вкупно 24 заштитени подрачја, вклучително и четирите национални паркови. Од целокупното истражување и спроведените консултации произлегоа голем број конкретни препораки за тоа како треба да изгледа финансирањето на различните активности поврзани со воспоставување и управување со заштитените подрачја.

Препораките се организирани во седум тематски групи според логиката на пирамидата на финансиски потреби од воспоставување на системот до долгорочна финансиска одржливост. Секоја препорака содржи образложение, конкретни чекори за спроведување и предложен носител на процесот. Моделот што би ги задоволил потребите на најголем дел од управителите е комбинација од трите предлози ставени во контекст на постојната правна рамка, а препораките не претпоставуваат имплементација на еден модел во целост. Тие можат да се спроведуваат паралелно и заеднички го приближуваат системот кон финансиска одржливост.

Препорака 1: Итно уредување на правниот статус на заштитените подрачја

Образложение: Дури 62 од 80 заштитени подрачја не се репрогласени согласно Законот за заштита на природата од 2004 година, иако рокот истекол во 2010 година. Нерешениот правен статус претставува примарна пречка за активирање на кој било механизам за финансирање, без уреден статус не може да се воспостави наплата на надоместоци, да се донесе план за управување или да се склучат договори за вршење дејност.

Конкретни чекори:

- Разгледување на можноста за измена на Законот за заштита на природата со цел управителите на историски прогласени подрачја да можат да иницираат постапка за репрогласување и пред изработката на студија за ревалоризација, со што би се намалила финансиската пречка за започнување на постапката.
- Воспоставување на национален приоритетен список за репрогласување заснован на транспарентни критериуми: состојба со биодиверзитетот, постоечки режим на управување и потенцијал за финансиска самоодржливост.
- Обезбедување централна финансиска поддршка за изработка на студии за ревалоризација за подрачјата на приоритетниот список, преку годишните програми за заштита на природата или преку наменски донаторски проекти.
- Формирање работна група составена од претставници на МЖСПП, управители и стручни организации за координирано следење на динамиката на репрогласување.

Носители: МЖСПП (примарен), Собрание на РСМ (за законски измени)

Препорака 2: Воспоставување планови за управување со задолжителна финансиска компонента

Образложение: Само 8 од 80 заштитени подрачја имаат донесено десетгодишен план за управување. Планот за управување не е само законска обврска, туку и клучна алатка за квантифицирање на финансиските потреби, планирање на приходите и обезбедување пристап до донаторски средства. Управителите кои немаат план фактички управуваат реактивно, водени од моментално достапните ресурси, а не од долгорочните цели на подрачјето.

Конкретни чекори:

- Обезбедување наменска финансиска поддршка за изработка на планови за управување за подрачјата кои сè уште не располагаат со таков документ, со предност за оние кои се веќе репрогласени.



- Воведување финансиска глава во структурата на плановите за управување која би ги опфатила: проценка на вкупните финансиски потреби за десетгодишниот период, план за диверзификација на изворите на финансирање и показатели за следење на финансиската одржливост.
- Поттикнување размена на искуства помеѓу управителите кои веќе имаат оперативни планови и оние кои се наоѓаат во процес на изработка.
- Разгледување на можноста плановите за управување да содржат мапирање на донатори за спроведување на конкретни активности од планот или за еднократни инвестиции во опрема и инфраструктура.

Носители: МЖСПП, управители на заштитени подрачја, единици на локалната самоуправа.

Препорака 3: Воспоставување стабилна и предвидлива буџетска поддршка

Образложение: Тековната буџетска поддршка за заштитените подрачја е нередовна, конкурентна и непредвидлива. Управителите аплицираат за средства рамноправно со сите правни субјекти, исплатите доцнат и по неколку месеци, а буџетската линија за заштитени подрачја недостасува или е недоволно специфицирана. Ова го оневозможува долгорочното планирање и ги доведува управителите во ситуација да се задолжуваат за покривање на тековните трошоци. Дополнителна загриженост претставува финансиската изложеност на управителите на вонредни настани поврзани со климатските промени. Шумските пожари, поплавите и ерозијата не само што предизвикуваат директни штети во заштитените подрачја, туку создаваат и неплански трошоци за кои управителите немаат никаков резервен механизам. Во отсуство на наменски фонд или осигурителен инструмент, справувањето со вакви настани целосно зависи од ад хок одлуки на централната власт, со неизвесен исход и временска рамка.

Конкретни чекори:

- Воведување посебна буџетска линија во годишната програма за заштита на природата наменета за управителите на заштитени подрачја, поделена по категории на заштита, со цел да се обезбеди попредвидлив и поправичен пристап до јавните средства.
- Разгледување на механизам за минимално гарантирано финансирање за подрачјата кај кои управителот е мала општина со ограничен буџет или кај подрачјата каде природата на заштитата суштински ги ограничува можностите за само-финансирање.
- Преиспитување на административниот циклус на исплата на одобрените средства во насока на воведување авансни плаќања или квартална динамика на трансфери, со цел да се намали финансиската непредвидливост кај управителите во текот на годината.
- Воспоставување јасна разлика во програмската структура помеѓу средствата наменети за тековно управување со подрачјата и средствата наменети за студии, валоризации и подготвителни постапки.

Носители: МЖСПП, Министерство за финансии, Влада на РСМ

Препорака 4: Зајакнување на финансиската основа на локалните самоуправи-управители

Образложение: Поголемиот дел од заштитените подрачја во РСМ се управувани од единици на локалната самоуправа. Меѓутоа, помалите општини честопати не располагаат со доволни финансиски и човечки капацитети за активно управување. Дури 4 од 7 општини опфатени со истражувањето не доделиле средства за заштитените подрачја под своја надлежност, најчесто поради објективни буџетски ограничувања. Без адресирање на оваа структурна слабост, ефектот на останатите препораки ќе остане ограничен.



Конкретни чекори:

- Разгледување на можноста за измена на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа во насока на поголемо земање предвид на типот и обемот на јавни услуги при распределбата на блок-дотациите, вклучувајќи го и управувањето со заштитени подрачја како релевантен критериум.
- Разгледување на можноста за воведување на работни места поврзани со управувањето на подрачјата (стручна и чуварска служба) во систематизациите на општините кои управуваат со заштитено подрачје, со цел да се обезбеди минимален оперативен капацитет.
- Воспоставување механизам за размена на искуства и меѓусебна поддршка помеѓу општини со развиен модел на управување, при што позитивното искуство на Општина Ресен може да послужи како практична референца, и општини кои тој систем сè уште го изградуваат.

Носители: Министерство за локална самоуправа, Министерство за финансии, МЖСПП, Заедница на единиците на локалната самоуправа, единици на локалната самоуправа

Препорака 5: Операционализација на наплатата на надоместоци

Образложение: Законот за заштита на природата предвидува широк спектар на надоместоци, за влез и посета, паркирање, собирање на диви видови, вршење дејност и употреба на лого. Во пракса, наплатата е воспоставена речиси исклучиво кај националните паркови, додека кај другите категории подрачја овие законски можности остануваат во голема мера неискористени. Главните пречки се административните барања за добивање согласност од Владата, отсуството на планска документација и недостатокот на технички капацитети.

Конкретни чекори:

- Разгледување на можноста за поедноставување на постапката за утврдување на надоместоците за влез, посета и паркирање: за подрачја управувани од општини да се разгледа можноста за самостојно донесување на одлука, а за јавни установи пренесување на надлежноста за одобрување на надоместоците на нивните управни одбори каде што секако има претставници од централната власт.
- Изработка на типско упатство и стандардна тарифна рамка за наплата на надоместоци засновани врз досегашното искуство на националните паркови, кои би можеле да послужат како ориентација за другите управители.
- Обезбедување поддршка за изработка на плански документи за одржливо собирање на диви видови растенија, габи и животни за подрачјата каде тоа претставува реален потенцијален приход, земајќи предвид дека без овие документи наплатата на соодветниот надоместок не е изводлива.
- Преиспитување на надлежностите на чуварската служба во насока на зајакнување на нејзините овластувања за контрола на почитувањето на режимот на заштита, со цел да се намали зависноста од надворешни инспекциски органи.

Носители: МЖСПП, управители на заштитени подрачја, единици на локалната самоуправа, Собрание на РСМ (за законски измени)

Препорака 6: Искористување на туристичкиот потенцијал на заштитените подрачја

Образложение: Голем дел од заштитените подрачја имаат значаен потенцијал за активен, селски или други видови на еко-туризам што се усогласени со целите на заштита и со носечкиот капацитет на подрачјето. Развојот на туризмот поврзан со заштитата на природата претставува значајна можност за обезбедување дополнителни извори на финансирање. Во таа насока, особено е важно да се разгледа искористувањето на таксата за привремен престој како извор на средства за заштита на природата. Ова е особено релевантно во случаи кога општината на својата територија има заштитено



подрачје со кое не управува директно, бидејќи отвора можност за соработка меѓу општината и управувачот во развој на заедничка туристичка понуда. Таквата соработка може да придонесе и кон финансирањето на заштитеното подрачје и кон поширокиот социо-економски развој на општината.

Конкретни чекори:

- Разгледување на можноста за воведување задолжителна наплата на надоместоци за користење на заштитените подрачја за вршење туристичка дејност преку измени на Законот за заштита на природата.
- Преиспитување на можностите за пренасочување на дел од приходите по основ на Законот за такса за привремен престој кон финансирање на заштитените подрачја во општини каде туристичката посета е директно поврзана со карактеристиките на заштитеното подрачје.
- Искористување на приходите од туристички активности и дејности за развој на сопствени производи и услуги што заштитеното подрачје ќе ги нуди на посетителите, со потенцијал да се зголеми бројот на ноќевања во и околу подрачјето.

Носители: МЖСПП, Министерство за финансии, Собрание на РСМ

Препорака 7: Јакнење на правната основа за наплата на надоместоци за вршење дејност

Образложение: Наплатата на надоместоците за вршење дејност или активност на територијата на заштитените подрачја е законски предвидена, но во пракса во голема мера зависи од добрата волја на вршителите на дејност. Управителите располагаат со ограничени механизми за обезбедување на нејзина доследна примена, а договорниот модел за наплата предвиден во законот покажува слаби практични резултати поради ниската свест на вршителите на дејност.

Конкретни чекори:

- Разгледување на можноста за измена на Законот за заштита на природата во насока на поцврста правна основа за наплата на надоместоци за вршење дејност на територијата на заштитените подрачја, по пример на искуствата на земјите во регионот, особено на Србија.
- Воведување ориентациска рамка за вредноста на надоместоците според категориите на дејности, која би им овозможила на управителите поцврста основа при преговорите со вршителите на дејност.
- Разгледување на прашањето за преклопување на концесиски надоместоци кај новопрогласените подрачја преку координација на релевантните секторски закони, со цел управителите да можат практично да ги остварат законски предвидените приходи.

Носители: МЖСПП, Министерство за финансии, Собрание на РСМ

Препорака 8: Овозможување на наплата на надоместоци за екосистемски услуги

Образложение: Главната компонента која што недостасува за обезбедување долгорочна финансиска стабилност на заштитените подрачја е валоризацијата и наплатата на екосистемските услуги кои тие ги обезбедуваат. Различни подрачја имаат различни приоритетни екосистемски услуги кои ги обезбедуваат, но некои се универзални за поголемиот дел, како чист воздух, чиста вода и намалување на ефектите од климатските промени. Меѓу другите поочигледни услуги спаѓаат заштита од ерозија и свлечишта, пристап до шумски плодови и печурки, чисти пасишта и други.

Иако екосистемските услуги се наведени како извор на финансирање, нивната наплата во моментот е уредена како предмет на договор помеѓу субјектот кој управува со подрачјето и вршителите на дејност кои имаат корист од тие услуги.

Одржливото искористување на шумите и другите шумски производи е чест извор на финансирање на поголемите заштитени подрачја, но можностите кои тоа ги нуди се сè повеќе ограничени. Поради



ова и самото специјализирано јавно претпријатие за управување со шумите се пренасочува кон заштитни активности и овозможување на екосистемски услуги од шумите.

Конкретни чекори:

- Регულიрање на задолжителна наплата на екосистемските услуги што ги даваат заштитените подрачја во Законот за заштита на природата. Тој треба да содржи одредби кои ќе ја регулираат постапката и методологијата за валоризација на екосистемските услуги.
- Спроведување национална валоризација на екосистемските услуги на заштитените подрачја, која ќе создаде аргументирана основа за понатамошно законско уредување на нивната наплата, со посебен акцент на услугите поврзани со водоснабдувањето, за кои постојат најсилни правни и економски аргументи.
- Интеграција на екосистемските услуги во релевантните секторски закони, со цел да се овозможи нивна директна наплата.
- Започнување активности за утврдување на културните нематеријални екосистемски услуги, како физичкото и менталното здравје, можностите за уживање и рекреација, но и едукацијата на сите генерации.

Носители: МЖСПП, Министерство за финансии, ресорни министерства, Влада на РСМ, Собрание на РСМ

Екосистемски услуги за вода за пиење

Поради универзалната улога и важност која што ја имаат во природата и за благосостојбата на луѓето, но и поради зголемените притисоци, особено е важно да се изврши валоризација и да се овозможи наплата на екосистемски услуги за активностите за обезбедување чиста вода за пиење. Со засилување на ефектите од климатските промени, мерките за обезбедување вода за пиење постепено преминуваат од пасивна заштита на извориштата кон активни мерки за зголемување на квалитетот и квантитетот на водите.

Националните паркови и други заштитени подрачја во многу случаи играат улога на „чувари“ на извориштата и зафатите за водоснабдување. Согласно нивните обврски од Законот за заштита на природата тие мораат да спроведуваат активности за заштита и унапредување на водите и водните живеалишта. Овие активности многу често се одвиваат на тешко достапни терени со ограничени ресурси, поради тоа што нивната вредност е особено голема за населението кое живее во и околу заштитените подрачја.

Иако Законот за водите предвидува во цената на водата за пиење да се вклучат и трошоците за заштита на животната средина, тој нема директно поврзување со заштитените подрачја. Мерките и активностите за заштита на извориштата и водоснабдителните системи се оставени да се дефинираат преку плановите за управување со речен слив. За жал, во моментот нема актуелни вакви планови, па оттаму нема ни конкретни мерки и финансиска структура за нивно спроведување. Надоместоците кои се собираат од искористувањето на водите нема начин да стигнат до поединечните субјекти кои ги штитат, односно до управителите на заштитените подрачја.

Покрај валоризацијата на услугите која треба да е дефинирана во Законот за заштита на природата, нивната наплата треба да е отклучена во Законот за водите. Надоместоците за обезбедување и унапредување на екосистемските услуги поврзани со достапноста на чиста вода за пиење треба да бидат задолжителен дел од законските надоместоци, и тие треба целосно да се влеваат во буџетите на заштитените подрачја.



Препорака 9: Развој на капацитети за привлекување и управување со донации и грантови

Образложение: Шест од дванаесетте субјекти опфатени со истражувањето не располагаат со капацитет за подготовка на проектни апликации, ниту соработуваат со организации кои можат да го направат тоа. Истовремено, искуствата на НП Шар Планина, НП Пелистер и Општина Ресен покажуваат дека управителите кои го имаат тој капацитет успеваат да покријат значаен дел од буџетот преку донации и грантови. Во услови на ограничено јавно финансирање, способноста за привлекување надворешни средства се покажува како еден од клучните фактори за одржливост.

Конкретни чекори:

- Воспоставување програма за развој на капацитети за подготовка и управување со проекти наменети за управители на заштитени подрачја, со можност за финансирање преку ЕУ фондови или донаторски средства.
- Поддршка на управителите за заеднички настап кон донатори и споделување на административни капацитети.
- Програмите за развој на капацитети препорачливо е да обезбедат рамноправен пристап за жените вработени во управителските тела, особено кај помалите општини каде женскиот кадар честопати е носител на административните функции, но со ограничен пристап до можности за стручен развој и вмрежување.
- Зајакнување на капацитетите на МЖСПП за координација и кофинансирање на меѓународни проекти поврзани со биодиверзитет и заштита на природата, со цел подобро искористување на достапните ЕУ и меѓународни фондови.

Носители: МЖСПП, управители на заштитени подрачја, граѓански организации активни во областа на заштита на природата

Препорака 10: Соработка и партнерства

Образложение: Управителите на заштитените подрачја, но и самите заштитени подрачја, се во различна фаза на развој и одржливост. Една од клучните компоненти за забрзан напредок во активното управување е размената на искуства. Преку интеракцијата со управителите на заштитени подрачја во рамки на изработката на оваа анализа се постави добра основа за понатамошна работа за обезбедување одржливо финансирање на подрачјата, но таа треба да продолжи преку никоја форма на нивно здружување, партнерства или заедничка координација.

Конкретни чекори:

- Поддршка за воспоставување на платформа за соработка, размена на искуства, взаемна едукација и споделување техничка помош.
- Разгледување на можноста за воспоставување заеднички фонд на заштитените подрачја, во кој управителите со поразвиена финансиска структура би придонесувале со определен процент за поддршка на помалите и послабо финансираните подрачја.
- Активно вклучување на граѓанските организации во процесите за обезбедување одржливо финансирање на заштитените подрачја.

Носители: управители на заштитени подрачја, граѓански организации активни во областа на заштита на природата

Општ заклучок е дека видовите извори на финансирање кои се наведени во Законот за заштита на природата се доволни, но има проблеми поврзани со тоа како се регулирани, нивната усогласеност со релевантни секторски закони и техничките можности за нивно спроведување. Само преку комбинација од мерки на различни институционални нивоа ова може да се промени и да имаме заштитени подрачја кои вистински и активно ја штитат природата и биодиверзитетот.



Анекс 1 - Табеларен преглед на заштитените подрачја во Република Северна Македонија и нивните акти за прогласување и репорогласување

На следниот линк: [Анекс 1 - Заштитени подрачја](#)

Анекс 2 - Табеларен преглед на правна и институционална рамка за финансирање на заштитените подрачја

Документ	Клучни одредби	Механизам	Применливост	Ограничување
4.1. Устав на РСМ	Заштитата на природата е темелна вредност и добро од општ интерес	Создава уставна обврска за законодавецот да обезбеди финансиски средства за заштита на природните богатства на Републиката, растителниот и животинскиот свет, како и за обезбедување посебна заштита на природата	Индиректна, служи како основа за сите подолу наведени закони	Не пропишува конкретни обврски за финансирање
4.2. Закон за заштита на природата	Членови 161–167: државен и општински буџет, надоместоци за влез, посета, паркирање, собирање диви видови, екосистемски услуги, донации, грантови	Комбинација од буџетски, тарифни и договорни извори; сопствени приходи на управителите се наменски и се враќаат во подрачјето	Највисока, ова е основниот закон кој директно ги регулира изворите; националните паркови имаат дополнително разјаснета норма во член 141-а	Наплатата на екосистемски услуги не е задолжителна; спогодбите за вршење дејност се де факто доброволни; согласноста на Владата за тарифи го отежнува процесот
4.4. Национална стратегија за заштита на природата (2017–2027)	Препознава државен и општински буџет како основа; начело „корисникот плаќа“; сопствени приходи од надоместоци; плаќање за екосистемски услуги	Стратешки документ без директна буџетска сила ги насочува приоритетите во годишните програми	Средна, влијае на програмирањето, но не обврзува конкретни износи	Констатира недоволно државно финансирање и зависност од донации, но не нуди механизам за нивно надминување

Документ	Клучни одредби	Механизам	Применливост	Ограничување
4.5. Закон за животна средина	Членови 172–178: Годишна програма за инвестирање во животната средина, државни органи, општини, правни и физички лица можат да аплицираат за средства	Јавен конкурс; кофинансирање со општини и меѓународни организации; донаторски средства по правилата на донаторот	Средна, реален канал за финансирање, но конкурентен и условен со проектна подготвеност	Доминира комунална инфраструктура; средствата за заштитени подрачја се мали и непредвидливи; не претставува автоматски механизам
4.7. Буџетска рамка	Закон за буџетите: средствата се распоредуваат по програми и потпрограми на буџетски корисници	Поддршката не произлегува автоматски зависи од тоа дали мерките се вградени во програмите на надлежните институции и општини	Ниска до средна, правно можна, но практично зависна од политички приоритети	Законот за локалната самоуправа ја предвидува заштитата на природата како општинска надлежност, но без гарантирано финансирање
4.8. Секторски закони	Закон за водите, Закон за шумите, Закон за рибарство, Закон за управување со отпад, Закон за донации и спонзорства, Закон за концесии и ЈПП, Закон за такса за привремен престој	Индириктни механизми: програми на мерки, концесиски договори, договори за користење, донаторски инструменти, такси	Ниска до средна, условена со постоење на плански документи, активни концесии или донаторски интерес	Ниту еден од овие закони не предвидува автоматско пренасочување на средствата кон управителите на заштитените подрачја



Анекс 3 - Прашалник за финансирање на заштитените подрачја - состојба и потреби

На следниот линк: [Прашалник за финансирање на заштитените подрачја](#)

Финансирање на заштитените подрачја во Северна Македонија: состојби, предизвици и решенија

Активностите се во рамки на проектот „Поддршка за креирање на одржливи финансиски модели за заштитените подрачја“ имплементиран од Натура МК Скопје, во рамки на програмата за подгрантирање на проектот „Добро владеење во животната средина на Зелена Агенда за Западен Балкан“, имплементиран од Центарот за правни истражувања и анализи, Македонското здружение на млади правници и Фронт 21/42, а е финансиски поддржан од Европската унија.