



Implemented by:



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra



Организација на потрошувачите  
на Македонија

# ЗАЈАКНУВАЊЕ

на организациите  
на потрошувачите

за подобри  
општински услуги во  
Југоисточна Европа



# СОДРЖИНА

I.	Вовед .....	3
II.	EU перспектива: законодавство, институционална поставеност, релевантна пракса .....	5
	Искуства и добри практики во земјите на ЕУ .....	6
III.	Правна и институционална рамка за заштита на потрошувачи во комунални дејности – регионална перспектива на ЈИЕ .....	9
	Регулирање на општински услуги и релевантно законодавство во секторот .....	10
	Опсегот на општините кои ќе се испитуваат .....	12
	Институционална поставеност .....	13
	Улогата на организациите за заштита на потрошувачите – ситуацијата во регионот .....	14
	Македонија .....	16
	Правна и институционална рамка .....	17
	Улогата на организациите за заштита на потрошувачите .....	36
	Д Е Л 5 .....	37
	Македонија .....	37
	Единиците на локална самоуправа (ЕЛС) на Град Скопје, Тетово и Кочани .....	40
	Ипсорака на услуги – Јавни комунални претпријатија .....	43
IV.	Дискусија околу резултатите на истражувањето .....	53
	Главни материјални прашања на заштитата на потрошувачи во комуналните услуги .....	55
	Предизвикот на функционално институционално окружување и ефективни организации за заштита на потрошувачите (ОЗП) .....	57
V.	Заклучоци и препораки .....	61

---

**Disclaimer:** The information, interpretations and conclusions in this brochure represent the opinions of the authors and do not necessarily reflect the position of the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

## I. Вовед

Политиката на заштита на потрошувачите е збир од правни одредби и институционални активности што овозможуваат заштита на правата и интересите на потрошувачите наспроти трговците со цел да се воспостави економска и правна рамнотежа помеѓу овие две категории. Тоа беше размислувањето од кое се водеше воспоставувањето на Законот за потрошувачи на ЕУ, кој што нуди значаен обем на подзаконски акти и судска пракса од последните скоро четириесет години.

Воведувањето на политиката за заштита на потрошувачите, како посебни јавни политики, како и посебната гранка од законодавството за заштита на потрошувачите во регионот на Југоисточна Европа (ЈИЕ) е во директна корелација со процесот на приближување на земјите од регионот кон Европската Унија. Значаен стимул во овој поглед нуди Спогодбата за стабилизација и асоцијација (CCA), каде што обврската за заштита на потрошувачите од *acquis communautaire* не е само ограничена на правно прилагодување туку, исто така, изискува и постигнување на ниво на заштита на потрошувачите согласно стандардите кои што се на сила во ЕУ.

Ова беше еден од основните постулати во истражувањето што се однесува на заштитата на потрошувачите во областа на општинските услуги во рамките на процесот на интеграција на целиот регион на ЈИЕ во ЕУ. Другите постулати се однесуваат на правната регулатива за заштита на потрошувачите во различните сектори и правната и институционална поставеност на давањето на општинските услуги, со претпоставка дека во работењето на претпријатијата кои што ги нудат овие услуги (генерално се работи за јавни претпријатија), им недостасува целосна прилагоденост на барањата на Законот за потрошувачи развиен во овие земји во текот на процесот на приближување кон ЕУ.

Освен тоа, потрошувачите често не се информирани дека нивните потрошувачки права еднакво важат и кај давателите на општински услуги, за тоа од кого треба да бараат и каде треба да се обратат во случај кога нивните потрошувачки права се прекршени. Последен, но не помалку важен дел од оваа рамка за студијата беше улогата на организациите на потрошувачите кои што веќе постојат во регионот, како клучен сегмент за остварување на правата на потрошувачите, но со недостаток на јасно идентификувани улоги во легислативата/политичките документи како и недостаток на доволно финансиски ресурси за нивно работење.

Општинските услуги се област која што се пресекува со важни пазарни регулативи, како што се политиката на конкурентност, слободното движење на стоки и услуги, но исто така и владината легислатива, различните секторски регулативи (претпријатија, транспорт, енергија, урбанизам), социјални политики итн. Имајќи го тоа предвид, позицијата на потрошувачот како корисник на општински услуги не секогаш е во фокус на јавните комунални претпријатија (JKP), и исто така нивото на нивната свесност за режимот на заштита на потрошувачите кој што е на сила во земјите кои што се во фаза на пристапување кон ЕУ сè уште е неадекватна.

Важен сегмент на студијата е улогата на организациите за заштита на потрошувачите (ОЗП) во регионот, со посебен акцент на општинските услуги. Од тие причини ОЗП активно беа вклучени во активностите на истражување за време на подготовката на овој документ. Целта на оваа активност беше вклучување на претставниците од соодветните ОЗП поради две причини: за да се истражи сегашната состојба на работењето на ОЗП и капацитетот да нудат соодветна заштита на потрошувачите во врска со ова и да се зголемат аналитичките вештини и капацитети за истражување преку нивно директно вклучување. На крајот, перспективата на регионалната соработка на организациите на потрошувачите и другите актери што се поврзани со политиката на потрошувачите и нивната примена се гледа и од еден друг важен аспект за истражување пред сè, во врска со активностите во областа на зголемување на свеста и капацитетите за лобирање.

**Оваа студија беше подготвена во рамките на проектот „Зајакнување на организациите на потрошувачите за подобри општински услуги во Југоисточна Европа“ финансирана од Германската меѓународна соработка, Отворениот регионален фонд за Југоисточна Европа (ГИЗ ОРФ), име на проектот: Модернизација на општинските услуги. Партнери за спроведување на проектот беа: Мрежата „Размислувај за Европа за ЕУ политики, тинк тенкови и центри за истражување на политиките во Југоисточна Европа (TEN) воспоставена од страна на Европскиот центар за политики (СЕР) од Србија, Европскиот институт за политики (ЕПИ), Македонија и Институтот „Алтернатива“ од Црна Гора, со учество на партнерски организации на потрошувачи, Организацијата на потрошувачи на Македонија (ОПМ), Центарот за заштита на потрошувачите на Црна Гора (ЦЕЗАП) и Српската национална организација на потрошувачи (НОПС). Истражувањето беше спроведено во одбрани општини во Србија, Македонија, Црна Гора, Албанија, Босна и Херцеговина и Косово\*.**

Аналитичката рамка за истражувањето подразбираше избор на општини во земјите учеснички. Методолошкиот пристап на изборот се состоеше од **наменска** (што не се базирани на веројатност) техника на избор на мустри, насоченост кон поголеми локални заедници со значајна улога во нудењето на општински услуги. Во врска со тоа, истражувањето во Србија беше спроведено во градовите Белград, Крагуевац, Нови Сад и Суботица, а во Македонија во Скопје, Тетово и Кочани, во Црна Гора во Подгорица и Беране, додека истражувањето во Косово\*, Албанија и Босна и Херцеговина се фокусираше на главните градови Приштина, Тирана и Сараево.

Методолошкиот пристап на истражувањето се засноваше на **квалитативната метода**, со цел да се понуди суштински преглед на сите релевантни прашања што се важни за дадената тема и разбирање на историјатот во контекст на релевантните чинители и нивните сегашни услуги. **Квантитативниот метод** беше користен како додаток, а освен тоа, беше базиран на расположливоста на податоци што беа релевантни за истражувањето.

Притоа беа користени следниве техники за прибирање на квалитативни податоци:

- Полуструктурни интервјуа;
- Фокус групи.

Полуструктурните прашалници беа користени во интервјуата. Интервјуата се спроведува со релевантни претставници на ЈКП, локалните власти, надлежните министерства и други поединци кои што беа релевантни за регулативата и давањето на општинските услуги, како и за заштита на потрошувачите. Главен аспект на заштитата на потрошувачите и спроведувањето на правилата, вклучително нивото на свесност и релевантната регулатива исто така беа истражени. Оваа алатка исто така се користеше и во интервјуата со претставниците на ОЗП со цел да се приbere информација за заштита на потрошувачите во областа на истражувањето и нивниот капацитет во врска со тоа.

Интервјуа на фокусирање на групите беше организирано со учество на потрошувачите кои што соодветно беа претставувани преку панели на категории на корисници на општински услуги<sup>1</sup>. Овој методолошки инструмент се користеше со цел да се даде подлабоко разбирање на некои клучни прашања од аспект на потрошувачите, но исто така и да се отвори натамошна дискусија за можностите за подобрување на сегашните состојби. Интервјуата на фокусни групи вклучува дискусија за тековната свест и нивото на информација на потрошувачите, поврзано со заштитата на потрошувачите, нивното задоволство од тековните шеми на комуникација, како и мерките за распространување на информацијата кон потрошувачите од страна на ОЗП. Анализата на документите понуди, исто така и додатни податоци и истата беше земена предвид во сите нивоа на ова истражување.

<sup>1</sup> Врз основа на методолошката рамка на истражувањето и расположливите капацитети на терен, интервјуата на фокусни групи беа користени како алатка за истражување во Србија, Македонија и Црна Гора.

## II. EU перспектива: законодавство, институционална поставеност, релевантна пракса

Заштитата на потрошувачите е една од тековните политики што се јавува во контекст на институциите на ЕУ уште од средината на 70-тите години од минатиот век. Документот кој што се смета за клучен во воспоставувањето на посебна заштита на потрошувачите е *Прелиминарната програма на EEC за заштита на потрошувачите и Политика на информирање*.<sup>2</sup> Тој дефинира некои основни права на потрошувачите, кои што останаа како дел од *acquis-то* за потрошувачите кој што се прошири<sup>3</sup>:

- право на заштита на здравјето и безбедноста,
- право на заштита на економскиот интерес,
- право на отштета,
- право на информирање и едукација,
- право на репрезентација (право да бидеме слушнати).

Во првата фаза од овој развој, политиката на ЕУ беше набљудувана како карактеристика на поголем интеграциски процес, кој што го достигна својот клучен подем во 80-тите години до 1992 година и служи како инструмент за забрзување на процесот. Во суштина, предностите на потрошувачите беа разгледувани како интегрален дел од интеграцијата на пазарот, под теоретска претпоставка дека потрошувачот е краен корисник и има широк избор на стоки и услуги од повисок квалитет за пониски цени.<sup>4</sup> Телото на Законот на потрошувачите на ЕУ од тогаш нарасна во поприлично голем обем. Повеќе информации за директивите на Законот за потрошувачи на ЕУ понатаму се претставени во студијата, каде што ќе биде претставена и правната рамка за заштита на потрошувачите во регионот на ЈИЕ.

Судската пракса од Европскиот суд на правдата (ЕСП) и соодветниот Суд за правдата на ЕУ (СПЕУ) понуди додатна можност и обем за разгледување на Законот за потрошувачи на ЕУ и постави строги врски со договорите на ЕУ.

Што се однесува на прашањето за заштита на потрошувачите во областа на општинските услуги, од перспектива на законодавството на ЕУ и политиката за потрошувачите, првата забелешка што треба да се направи во оваа област е дека истото не беше поделено во рамките на *главното тело за заштита од acquis-to*. Некои посебни карактеристики од овие услуги нудат воведување на поимот универзална услуга, воспоставување на врска помеѓу регулативата за услуги и општите економски интереси и нивните посебни барања. Сепак, соодветните одредби за заштита на потрошувачите во областа на услугите од општ интерес сè уште се слаби на ниво на ЕУ, и тие се концентрираат на барањето за адекватна заштита на ранливите потрошувачи, право за договор со базични информации, и забелешки за било какви зголемувања на таксите.<sup>5</sup>

Зајакнувањето на потрошувачите беше признаено од страна на ЕУ како еден од дванаесетте постулати за зајакнување на растежот и довербата на граѓаните како предуслов за целосно искористување на единствениот пазар.<sup>6</sup> Притоа, ЕК посебно го идентификуваше зајакнувањето

<sup>2</sup> Резолуција на Советот од 14 април 1975 за прелиминарната програма на Европската економска заедница за заштита на потрошувачите и политика на информирање

<sup>3</sup> Точка 3. од Прелиминарниот програм

<sup>4</sup> Ведерил С., *Потрошувачи и политика на ЕУ*, второ издание, 2013, Едвард Елгар Паблишинг (Edward Elgar Publishing), стр. 8.

<sup>5</sup> Исто, стр. 55.

<sup>6</sup> Комуникација од Комисијата до Европскиот парламент, Советот, Економскиот и социјалниот комитет и Комитетот на региони. *Законот за единствен пазар. Дванаесетте постулати за да се поттикне*

на потрошувачите и достигнувањето на највисокото ниво на безбедност и сигурност како еден од приоритетите за конкурентно и одржливо обезбедување на енергија.<sup>7</sup> Во енергетскиот сектор, потрошувачите се соочени со тешкотии поради недоволната транспарентност на тарифните политики, нискиот квалитет на услуги<sup>8</sup> и пречките во вклучувањето и некоректното фактуирање.<sup>9</sup> Агенданата на потрошувачите посебно се однесува на важноста на организациите за заштитата на потрошувачите од аспект на информирање на потрошувачите, подигнување на нивната свест, нивно претставување и одбрана, поради што „Комисијата ќе работи со земите членки со цел да се промовираат национални организации на потрошувачи и да се зајакнат нивните капацитети“.<sup>10</sup>

## Искуства и добри практики во земите на ЕУ

Законот на ЕУ нуди доволен простор на земите членки (ЗЧ) да развијат свои внатрешни процедури и институционални механизми на начин на кој што тие сметаат дека е најсоодветен. Затоа, релевантните практики варираат во земите членки на Унијата. Како и да е, искуствата од ЗЧ може да бидат корисни како потенцијален модел на потенцијалните земји членки од секој аспект на политиката на потрошувачи во рамките на контекстот на проширување на ЕУ.

Поради фактот што политиките на ЕУ примарно се фокусираат на електрична енергија, гас, телекомуникации и поштенски услуги, постои недостаток на систематизиран пристап до податоци што се однесува до управување со смет, водоснабдување, јавно греене и јавни паркови на ниво на ЕУ. Сепак, повеќе извештаи ги нагласуваат постојните практики што се однесува до јавното греене и водоснабдување.

Генералната дебата е претставена од аспект на општи прашања за приватизација на јавните комунални услуги од една страна, и задржување на враќање на комуналните услуги во рамките на општината<sup>11</sup>, од друга страна, како дел од спектарот на креирање на политики. Во реалноста, различната поставеност на мешани пристапи во политиката од аспект на јавните комунални услуги се случуваат на ниво на државни и општински политики на управување. На пример:

Централно греене – Финска и Данска даваат примери на добра пракса во поглед на фактуирање и мерење. Финската компанија за централно греене Тампере Дистрикт Хитинг лтд. (Tampere District Heating Ltd.) воведе паметен систем за мерење кој вклучува автоматско управување со мерачот. Комуникацијата меѓу мерачите на топлина и системот се одвива преку комбинација од M-Bus и GPRS технологии.

---

*растежот и да се зајакне довербата „Работотиме заедно за креирање на нов растеж“.* Брисел, 2011, стр. 3 и 9-10.

<sup>7</sup> Комуникација од Комисијата до Европскиот парламент, Советот, Европскиот економски и социјален совет и Советот на регионите. *Енергија 2020. Стратегија за конкурентна, одржлива и безбедна енергија*, Брисел, 2010, стр 6.

<sup>8</sup> Осмата табела на потрошувачи, декември 2012 потврди дека услугите на пазарот на енергетскиот сектор се под просекот. Европска комисија. Извештај за потрошувачката политика. Јануари 2012 – декември 2013 год. 2014 год., стр. 21.

<sup>9</sup> Комуникација од Комисијата до Европскиот парламент, Советот, Економскиот и социјалниот совет и Советот на регионите. Европска агенда на потрошувачите – Зајакнување на довербата и растежот. Брисел, 2012, стр. 7 и 13.

<sup>10</sup> Исто, стр. 10.

<sup>11</sup> EPSU. Враќање на комуналните услуги во општините во Европа. Извештај по налог на EPSU за Меѓународната единица за истражување на комуналните услуги (PSIRU). 2012.

Тампере Дистрикт Хитинг лтд. има договор со давател на услуги кој е одговорен за „секојдневното собирање и испорака на податоци за потрошувачка на час до компанијата за централно греене. Договорот вклучува и вредности на секој час за топлинска енергија, проток на вода, проток и повратни температури и месечните износи за потрошувачка на топлинска енергија и проток на вода“. Според Еурохит енд Пауер (Euroheat&Power), наведениот систем осигурува поголема прецизност на мерењата, достапност на информации за потрошувачите во поглед на нивната потрошувачка, енергетска ефикасност и фактуирање засновано на реална потрошувачка, како и општа оптимизација на системот.<sup>12</sup> Во Данска потрошувачите добиваат сметка со хронологија на претходните расходи и проценките за очекувана потрошувачка покрај кои потрошувачот може да ја внесе реалната потрошувачка на топлинска енергија и да направи споредба.<sup>13</sup>

Меѓутоа, мора да се забележи дека ваквите добри практики не се стандард во секторот за централно греене во ЕУ. Според потрошувачкото здружение на Обединетото Кралство, потрошувачите на централно греене се нездадоволни и имаат многу проблеми во поглед на менување на снабдувач, право на надомест, транспарентни и стандардизирани сметки, процедури за ракување со жалби и генерално услуги за клиенти.<sup>14</sup>

Според Регионалното здружение на енергетски регулатори, освен Данска, „развојот на централното греене во старите земји членки на ЕУ се базира врз слободни пазарни односи со минимален државен надзор и контрола“.<sup>15</sup> Ова е особено ситуацијата во Шведска и Финска каде, општо, компаниите за централно греене работат во конкурентно опкружување и слободно можат да одредуваат цени. Во двата случаи, општините се главните сопственици на компаниите за централно греене (74% во Шведска, 95% во Финска). Во Шведска надзорот се врши од Инспекторатот за енергетскиот пазар на Шведска и од Агенцијата за конкурентност на Шведска. Спротивно, централното греене во Данска е повеќе регулирано со „задолжителни приклучоци на мрежите за централно греене во одредени зони“ на државата.<sup>16</sup> Австрија има голем број малечки постројки со био-гориво кои опслужуваат ограничени области (особено во зимскиот период). Понатаму, во Австрија побарувачката за централно греене исто така се снабдува со општински комунални претпријатија и во споредба е мал сектор на вкупниот пазар за топлинска енергија (околу 20%).<sup>17</sup>

*Обезбедување на водни услуги – Истражување спроведено од Кесада (Quesada)<sup>18</sup> дава широк преглед на регулаторната рамка за снабдување со водни услуги во шест западно европски држави: Англија, Шкотска, Франција, Италија, Холандија и Шпанија.*

Истражувањето покажало дека распределбата на одговорностите се разликува меѓу анализираните земји. Италија, Франција и Шпанија ја пренеле одговорноста за водоснабдување на локалните власти. Националните власти се одговорни во случајот на Шкотска (Владата на Шкотска) и Англија (Министерство за животна средина, храна и рурални прашања). Холандија има мешана одговорност на локалните власти, јавните органи и одбори за вода. Во поглед на управувањето со услугата применети се различни решенија, вклучувајќи јавни претпријатија (Шкотска, Холандија), концесии или работење од приватни компании (Англија, Франција,

---

<sup>12</sup> Еурохит енд Пауер (Euroheat & Power). Финален извештај. Добри практики за мерење и фактуирање. 2011. стр. 29-30.

<sup>13</sup> *Исто*, стр. 47-48.

<sup>14</sup> Кое?. Зголемување на топлината: како до фер договор за корисници на централно греене. март 2015. стр. 3.

<sup>15</sup> Регионално здружение на енергетски регулатори. INOGATE Прирачник. Регулаторни импликации на централно греене. 2011. стр. 26.

<sup>16</sup> *исто*, стр. 24.

<sup>17</sup> *исто*, стр. 25.

<sup>18</sup> Кесада, М.Г. Водни и санитетски услуги во Европа. Дали правните рамки обезбедуваат „добро управување“? 2011.

Шпанија и Италија). Англија е специфична поради фактот дека управувањето во целост се врши од страна на приватни компании за вода со приватна инфраструктура за водоснабдување.

Шкотска и Англија се држави кои даваат особено опширни информации за потрошувачите во поглед на услугата за снабдување со вода, што е и случајот со Холандија (иако помалку елаборирано), додека во Шпанија, Италија и Франција тоа зависи од локалните прописи.<sup>19</sup>

Англија и Шкотска повторно служат како пример на добра пракса бидејќи вклучуваат здруженија на потрошувачи во одредувањето на тарифи и договори за стандардите за квалитет на услугата. Во Франција исто така има учество на потрошувачите преку локални Консултативни комисии; меѓутоа, овие комисии работат исклучиво во средни и големи урбани агломерации.<sup>20</sup> Меѓутоа, во поглед на поголема вклученост во процесот на одлучување на давателите на услугата, „придонесот на потрошувачите во процесот на одлучување е генерално ограничен“, т.е. во основа има советодавна улога.<sup>21</sup>

За крај, во горенаведените случаи, одредувањето на цената за водоснабдување може генерално да вклучува:

- пристап со регулаторна агенција (национални органи одредуваат максимални цени за снабдувачи со вода);
- билатерален договор меѓу органот и операторот во кој се наведуваат одредби околу надоместоците за водоснабдување, и
- пристап на саморегулирање, во кој регулаторните органи дефинираат општи одредби, додека им даваат на операторите големи дискрециони овластувања за одредување на конкретните надоместоци за вода.<sup>22</sup>

*Управување со комунален отпад – Особено внимание треба да се посвети на системот „плати како што фрлаш“, во кој потрошувачите плаќаат за конкретното количество на комунален отпад врз основа на заедничка ценовна единица. Овој пристап не е задолжителен, но голем број на општини и региони во земјите членки на ЕУ применуваат некаков вид план заснован на горенаведениот модел.<sup>23</sup> Мотивацијата не мора примарно да потекнува од заштита на потрошувачите; наместо тоа, сепарацијата на отпад за да се намали депонирањето и зголеми повторната употреба и рециклирањето е силен мотиватор за овој период во согласност со принципот „загадувачот плаќа“.<sup>24</sup>*

*Генерални пракси од соседството – Според истражување на ФЕС од 2003 година, општините се одговорни за комуналните услуги во Словенија. Меѓутоа, за разлика од случајот со Србија, овие одговорности не се секогаш исклучиви; наместо тоа, одредени комунални дејности подлежат на споделени надлежности меѓу општината и државата кои меѓу другото вклучуваат канализација, јавни комунални (газ) и урбан патен превоз. Со овие услуги се управува во соработка меѓу општината и државата. Спротивно на тоа, водоснабдувањето, управувањето со отпад и централното греенje се исклучива одговорност на општината.<sup>25</sup> Во областа на јавни комунални, општините во Словенија се обврзани да формираат специјални комисии на граѓани. Овие комисии служат како советодавни одбори на општинскиот совет. Комисијата често е составена од претставници од локалните заедници. Комисијата ги координира интересите на различните локални заедници и дава препораки до општинскиот*

<sup>19</sup>исто, стр. 277-8.

<sup>20</sup>исто, стр. 282.

<sup>21</sup>исто, стр 283.

<sup>22</sup>Кесада, М.Г. Водни и санитетски услуги во Европа. Дали правните рамки обезбедуваат „добро управување“? 2011. стр. 275.

<sup>23</sup>Еуномија Рисрч енд Консалтинг лтд. (Eunomia Research & Consulting Ltd.) Финансиски и поттикнувачки планови за управување со комунален отпад. Финален извештај на Генералниот директорат за животна средина, Европска Комисија. стр. 5-7.

<sup>24</sup>Авфал Свериге. Управување со отпад на Шведска 2014. стр. 26.

<sup>25</sup>Канцеларија во Загреб на Фридрих Еберет Штифтунг (Friedrich Ebert Stiftung). Реформи на јавните услуги. Искуства на општините и регионите во југоисточна Европа, Загреб. стр. 41.

совет кој мора да реагира на тие коментари. Конечно, управните одбори на јавните институции или претпријатија сочинуваат претставници и од основачите и од корисниците.<sup>26</sup>

Во Унгарија, одговорноста за јавните услуги е поделена меѓу националните, регионалните и општинските власти. Општинските власти се меѓу другото одговорни за снабдување со вода за пиење.<sup>27</sup> Меѓутоа, општините во Унгарија можат доброволно да преземат одговорности кои не се задолжителни според закон (што вклучува управување со отпад), ако тоа не влијае врз извршувањето на нивните задолжителни одговорности. Доколку општините не можат да ги исполнат овие „доброволни“ одговорности, се очекува од регионалната самоуправа да го направи тоа наместо нив.<sup>28</sup> Иако општините мораат да го задржат мнозинското сопствеништво врз компаниите, возможно е за нив делумно да ги приватизираат претпријатијата за водоснабдување или да ги дадат под концесија на приватни оператори, што главно се случува во поголемите градови.<sup>29</sup>

### **III. Правна и институционална рамка за заштита на потрошувачи во комунални дејности– регионална перспектива на ЈИЕ**

Појавата на заштитата на потрошувачи во регионот на ЈИЕ е поврзана со напорите на посебните држави за пристапување кон ЕУ. Иако некои правни одредби за заштита на потрошувачи, т.е. физички лица кои се јавуваат како купувачи на стоки и услуги на пазарот, надвор од професионално својство, постоеле во сите законодавства во регионот во минатото, специјализирањето на оваа политика и развојот на посебна правна рамка и нејзината целосна еманципација се во целост израз на процесот на европеизација.

Една од најважните карактеристики на правниот систем во регионот е заедничкото правно наследство, вклучувајќи ги и горенаведените области на трговија и закон за облигациони односи (со исклучок на Албанија). Во овој поглед треба да се забележи исклучителната важност на претходниот Закон за облигациони односи на Југославија (1978; во понатамошниот текст: ЗОО), кој е се уште на сила во некои регионални јурисдикции или има оставена силен впечаток врз тековното законодавство во оваа област. Имајќи ја на ум тесната врска меѓу потрошувачките права и општите договорни правила и договорното право, може да се каже дека (скоро) целото регионално законодавство за заштита на потрошувачите ги има истите основи во правото за облигациони односи, кое било поставено со ЗОО.

Дополнително, кога го гледаме законодавството во полето на заштита на потрошувачи во регионот, може да се забележи високо ниво на униформност на општата правна рамка, како и значителни сличности на содржаното законодавство. Оваа слика не изненадува, имајќи ги на ум процесите за европска интеграција. Во тој поглед, во најголемиот дел од регионалните јурисдикции, Законот за заштита на потрошувачите (ЗЗП) е усвоен по политичките одлуки за ЕУ интеграција и последователната правна хармонизација на националното законодавство со правото на ЕУ.

<sup>26</sup> Исто, стр. 42.

<sup>27</sup> Исто, стр. 45.

<sup>28</sup> Исто, стр. 45-46.

<sup>29</sup> Канцеларија во Загреб на Фридрих Еберет Штифтунг (Friedrich Ebert Stiftung). Реформи на јавните услуги. Искуства на општините и регионите во југоисточна Европа, Загреб. стр. 50-51.

*Временска рамка за усвојување на ЗЗП во регионот на ЈИЕ:*

	СРБ	МК	ЦГ	АЛ	БХ	КС
<b>Прв ЗЗП</b>	2005	2000		1997	2002	2004
<b>ЗЗП/ЕУ правна хармонизација</b>	2010	2004	2007	2003	2006	2012
	2014		2014	2008	2012 (PC)	

Како што може да се види од претходната табела, специјален правен пропис за заштита на потрошувачите или претходел на директниот процес на транспортирање на правото на ЕУ во процесот на европска интеграција (Македонија, Албанија, Босна и Херцеговина), коинцидираше со неминовното започнување на тој процес (Србија), или бил резултат на процесот на усогласување на законодавството со правото на ЕУ (Црна Гора, Косово\*). Посебен мотиватор за подобрување на законодавството во оваа област е механизмот на Спогодбата за стабилизација и асоцијација (CCA).

*Преглед на стапусот на CCA во регионот:*

	СРБ	МК	ЦГ	АЛ	БХ	КС
Почеток на преговори	2005	2000	2005	2003	2005	2013
Иницијали	2007	2000	2007	2006	2007	2014
Потпишано	2008	2001	2007	2006	2008	2015
Стапува на сила	2013	2004	2010	2009	2015	-

Треба да се забележи и дека барањата на CCA не се само насочени кон правно усогласување, туку и осигурување на ефективноста на пропишаните права и заштитни механизми, што изречно имплицира соодветен институционален механизам, како и соодветна пракса на надлежните органи, што може да подлеки на евалуација во поглед на стандардите кои се поставени како мерило на успехот.

## Регулирање на општински услуги и релевантно законодавство во секторот

Дефинирањето на условите за давање на комунални дејности во надлежноста на локалните власти и, во овој поглед, нема големи разлики во регионот. Меѓутоа, во поглед на правната рамка за регулирање на комуналите (или општински услуги), можат да се видат одредени разлики и може да се направи поделба во три групи на законодавство:

- На сила Закон за јавни комунални претпријатија, со поделба на две категории на работење на комунални претпријатија, генерални и индивидуални (Македонија, Босна и Херцеговина);
- На сила Закон за јавни комунални претпријатија, без јасна поделба на генерално и индивидуално работење (Србија, Црна Гора);
- Не постои системски закон во оваа област (Албанија, Косово\*).

Во јурисдикции каде што постои специјален закон за комунални активности ова прашање е регулирано со пропишаните типови на комунални претпријатија/услуги, со карактеристични

активности од општ интерес<sup>30</sup>, и листа на активности кои потпаѓат под комуналните претпријатија (набројување на активности кое не исцрпно). Правно дефинираниот каталог на комунални дејности не е ист во сите закони во регионот, но е значително сличен.

Важна карактеристика на законодавството кое го регулира системот за комунални активности е поврзана со прашањето на поделбата на услугите за индивидуална потрошувачка и оние кои се за општа или заедничка комунална потрошувачка. Разликата е особено важна за јасно дефинирање на статусот на крајните корисници кои се во категоријата на потрошувачи и, според тоа, за креирање на услови за соодветна примена на правилата за заштита на потрошувачите. Во законодавствата во регионот тоа ја прави разликата дека под индивидуалните комунални претпријатија се комунални дејности кои можат да се измерат и наплатат според реално доставениот износ до индивидуалните корисници.

Правното одредување на односот меѓу комуналните претпријатија кои имаат статус на индивидуа (*ex lege* или *de facto*) и крајниот корисник е од договорен карактер. Интересно е што некои законодавства се експлицитни во поглед на овој статус, додека други даваат формулатии кои индиректно го претпоставуваат статусот<sup>31</sup>. Експлицитните правни упатства имаат правено дејство на целосно одделување на односот на давател на комунални дејности – краен корисник/потрошувач, од општите јавни комунални дејности (како чистење, зеленило, улично осветлување, одржување на јавни површини и улици, итн.), и подобро го осигуруваат спроведувањето на правилата на потрошувачкото право.

Најважно во поглед на односите меѓу ЈКП и потрошувачите е дали обврската за склучување на индивидуален договор е пропишана со закон или не. Во некои юрисдикции таа обврска е јасно одредена<sup>32</sup>, додека во други таквиот статус се склучува *ex lege* во одредени ситуации, без обврска за склучување на индивидуален договор со корисникот/потрошувачот<sup>33</sup>. Недостатокот на такви експлицитни одредби ја нагласува потребата за дефинирање на карактерот на договорниот однос, бидејќи во такви ситуации индивидуален договор меѓу одредено ЈКП и потрошувач делуваат како да содржат сложени правни рамки за заемни права и обврски дефинирани преку одредбите на актите на локалната власт, деловните акти на ЈКП (пр. одлука за тарифа/цена, други општи услови за давање на комунални услуги) и податоците за корисникот кои ги чува давателот на услугата (лични податоци, податоци за локација, големина на животен простор, број на членови на домаќинството, итн.). Ваквите правни рамки се недоволно транспарентни и не овозможуваат соодветно ниво на свесност на потрошувачите околу нивните права и обврска во врска со конкретни комунални претпријатија.

Покрај прописите за комунални претпријатија, релевантни се и секторските прописи. Тие ја регулираат енергијата, водата, отпадот, итн. Некои прашања кои не се системски регулирани во поглед на комуналните услуги можат да бидат специфицирани во секторското законодавство или прописи, како што е прашањето на статусот (потекло и услови за воспоставување на односот со потрошувачот, склучување на договори, итн.), критериуми за пресметка на цената на услугата, капацитетот за дефинирање на привилегирани категории на потрошувачи (*ранливи потрошувачи*), технички услови за испорака или прекинување на услуга, итн. Во оваа смисла, некои одредби на секторското законодавство се применливи на конкретни комунални (централно греење, водоснабдување, отпад, отпад од домаќинства), како *lex specialis* во однос на Законот за комунални услуги.

<sup>30</sup> Активности или операции обезбедени од локалната самоуправа, релевантни за задоволувањето на основните потреби на физички и правни лица.

<sup>31</sup> Во Законот за комунални дејности на Србија, постои имплицитна формулатија која ја одредува правната природа на односот меѓу операторите на комуналните услуги и крајниот корисник во поглед на одредени активности.

<sup>32</sup> Македонија, Босна и Херцеговина

<sup>33</sup> Србија

Третата димензија на правната рамка за давање на комунални дејности се **одлуките на локалните власти** кои го регулираат прашањето на посебните комунални дејности на нивната територија. Тие ја пропишуваат организација и начинот за обезбедување на одредени комунални активности, како акти за снабдување со топлинска енергија, условите и начинот за испорака на вода за пиење, за градска чистота, јавни паркови и друго. Понатаму, имајќи на ум дека конкретните комунални дејности се даваат од локални комунални претпријатија (во понатамошниот текст **ЈКП** – јавни комунални претпријатија), последниот дел од правната рамка се состои од индивидуални акти на локалните самоуправи за основањето на јавни комунални претпријатија за вршење на комунални дејности.

Правната природа на овие прописи наспроти заштитата на потрошувачите е многу сложена. Имено, релевантните одредби на прописите на локалната администрација се дел од индивидуалните договори, како општи рокови и услови. Истото законодавство одредува дека ако локалните прописи за давањето на комуналната услуга не бараат склучување на индивидуален договор меѓу ЈКП и корисникот (потрошувачот), се смета дека договорниот однос за давање на комунална услуга е воспоставен со почетокот на користењето на комуналната услуга и со почетокот на давањето на комунални дејности во согласност со прописите кои подетално го регулираат работењето и комуналните услуги.<sup>34</sup> Во тој поглед, **одредбите од релевантното локално законодавство се двете – јавна регулатива и општи услови и рокови за давање на овие услуги од страна на овластено ЈКП**. Имајќи го тоа на ум, овие одредби имаат двојна правна природа, во зависност од тоа дали се сметаат како дел од регулативата или како дел од договорот на индивидуалниот корисник. Во тој поглед, тие треба да бидат испитани под потрошувачкото законодавство, особено одредби на нечесни договорни услови или други договорни обврски на трговецот. Меѓутоа, тоа се нема случено.

Фактот дека индивидуалните договори за комунални услуги, пишани или правно претпоставени, се склучуваат со прифаќање на услугата, почеток на употреба, воспоставување на нова мрежна конекција или извештај за промена на корисникот, не остава простор за преговарање околу условите. Според тоа, договорите за комунални дејности се *адхезиски договори*<sup>35</sup>, каде што актот на атхезија – прифаќање на условите и роковите на договорот – се смета како воспоставување на врската или почеток на користењето на услугата, под услови кои што се земаат за општо познати. Во поглед на објаснетата ситуација постои непобитна правна претпоставка (*presumptio iuris et de iure*) дека сите прописи кои се објавуваат во службени публикации се сметаат како познати на сите страни на кои им се наменети. Правната последица е дека претходните информации за роковите и условите за давање на комунални дејности не можат да се оспорат и дека постои претпоставка дека потрошувачот (корисникот) е целосно информиран за нив.

## Опсегот на општините кои ќе се испитуваат

Со цел обезбедување на стандардизиран пристап кон ова прашање во целиот регион, беше заклучено дека испитувањето на конкретни прописи, работењето на ЈКП и прашањата на заштита на потрошувачите треба да се концентрираат на следните комунални услуги:

---

<sup>34</sup> Член 13/2,3 ЗКУ

<sup>35</sup> „Стандардизиран договор понуден на потрошувачите на стоки и услуги на основа „земи или остави“, без да му се даде на потрошувачот реална можност за преговарање и под такви услови потрошувачот не може да го добие бараниот производ или услуга освен со согласување во форма на договор. Дистинктивна карактеристика на адхезиски договор е дека послабата страна нема реален избор во поглед на неговите услови“, Речник на правото на Блек (Black's Law Dictionary), 6-та верзија/5-то реиздание, 1995

- Снабдување со вода за пиење и услуги за отпадни води (канализација)
- Управување со отпад од домаќинства
- Централно греене<sup>36</sup>
- Јавен паркинг.

Опсегот на истражувањето беше дефиниран со користење на следните критериуми:

- Услуги кои подлежат на правен режим под релевантно национално законодавство и/или општински прописи;
- Услуги кои се под директно овластување на локалните власти за основање и работење;
- Релевантност за населението во општината: комунални дејности кои во суштина им се обезбедуваат на сите жители на конкретната општина или на сите корисници на комуналната инфраструктура (водоснабдување, управување со отпадни води, централно греене, итн.), и/или услуги кои континуирано се даваат на голем дел од населението (управување со отпад, јавен превоз, јавен паркинг, итн.).

## Институционална поставеност

Институционалната поставеност во контекстот на заштита на потрошувачи во областа на општински услуги во регионот на ЈИЕ вообичаено е сочинета од следните релевантни јавни органи:

- *Министерства за трговија/економија* – ова се главните фокус точки за системско регулирање на заштитата на потрошувачите, изготвување на законодавство и правно усогласување со потрошувачкото право на ЕУ. Исто така, ресорното министерство е одговорно за развој на стратешки документи за потрошувачката политика, мониторинг на имплементацијата на законот, како и за обезбедување на конкретни мерки и активности посед закон. Министерствата се вообичаено местото за регистрација на специјализирани организации за заштита на потрошувачи (ОЗП) и развој на програми за поддршка на нивното работење.
- *Совет за заштита на потрошувачи* – Една заедничка работа на сите јурисдикции во регионот е дека законодавството за заштита на потрошувачите содржи одредба за воспоставување на консултативно јавно тело за заштита на потрошувачите. Улогата на ова тело е овозможување на меѓуресорна координација меѓу различните јавни органи релевантни за некои важни прашања во заштитата на потрошувачи, обезбедување на форум за дискусија околу потрошувачката политика и давање на релевантни мислења кои потоа ќе ги разгледаат компетентни органи, испитување на правната рамка на сила и можните нејзини подобрувања, или дури и предлагање на конкретни мерки и активности, и давање на релевантни информации и образование.
- Други ресорни министерства – покрај министерството задолжено за заштита на потрошувачи, постојат и други министерства задолжени за општата рамка на општинските услуги, системи на локална самоуправа и оние кои се задолжени за секторски прашања (енергија, управување со води, животна средина, тин.), како и други јавни органи кои даваат инпут во дефинирањето на релевантната правна рамка или нејзината имплементација.
- *Организации за заштита на потрошувачите (ОЗП)* – имаат клучна улога во постојната институционална поставеност за заштита на потрошувачите во регионот. Генерално, тие се единствените институции кои даваат директна помош, советување и правна помош на потрошувачите и се препознаваат како носители на колективните интереси на потрошувачите пред јавните органи.

---

<sup>36</sup> Централно греене не е обезбедено во Црна Гора.

- *Единиците на локална самоуправа* имаат овластување да ги регулираат комуналните услуги на нивната територија и да ја организираат нивната испорака. Во тој поглед, ЕЛС се клучните точки за развој на политиките за снабдување со комунални дејностии, особено, сите релевантни прашања кои се вклучени во локалната правна рамка.
- *Јавни комунални претпријатија (ЈКП)* – генерално се основаат и се во сопствеништво на локалните власти и работат со ресурси, имот и инфраструктура обезбедени од ЕЛС.
- *Судство* – правната заштита, во својата резидуална фаза, се обезбедува од судовите. Бидејќи давањето на општински услуги е под категоријата на приватно право, иако е во голема мерка дефинирано со прописи за јавни политики, им останува на потрошувачите да бараат правда пред судовите, со приватни тужби.

Во некои институционални поставености во регионот постојат посебни решенија, како што е воспоставувањето и работењето на специјализиран *Народен правоборанител за заштита на потрошувачи* во Босна и Херцеговина, или конкретно тело за алтернативно решавање на спорови – Арбитражниот одбор за вонсудско решавање на потрошувачки спорови, кој работи во рамките на Економската комора. Овие детали, како и деталните национални институционални поставености, ќе бидат објаснети понатаму во студијата.

Се гледа голема сличност меѓу институционалните поставености во регионот. Клучните точки во овие поставености се: Министерство задолжено за заштита на потрошувачи, ЕЛС задолжено за регулирање на комунални услуги, ЈКП со статус на локално јавно претпријатие кое обезбедува конкретни услуги, и ОЗП како канал до интересите на потрошувачите и за нивно застапување пред овие институции.

## Улогата на организациите за заштита на потрошувачите – ситуацијата во регионот

Според постојните институционални модели во регионот на ЈИЕ, организациите за заштита на потрошувачите (ОЗП) имаат многу важна улога во системот за заштита на потрошувачите<sup>37</sup>. Тие, пред сè, треба да обезбедат соодветно ниво на знаење меѓу потрошувачите околу нивните права, и на тој начин да влијаат врз креирањето на предуслови за соодветна имплементација на потрошувачкото право во конкретни ситуации. Втората група на активности се поврзани со директна правна помош и совет во индивидуални случаи и по жалби на потрошувачи. Во тие ситуации, ОЗП треба да обезбеди, пред се, прецизна проценка на правната и фактичката ситуација за да обезбеди соодветно оправдување за барањето на потрошувачот. Дури потоа се отвора прашањето за преземање на одредени активности за заштита на потрошувачот. Третата група на активности по прецизната проценка е застапувањето на потрошувачите во процесот на правна заштита (управна или судска постапка, иницирање на инспекциски активности или отпочнување на кривична постапка), во согласност со условите пропишани во релевантното процедурално право.

Посебна група на активности кои треба да ги обезбедат организациите на потрошувачи се однесува на учество во процесот на дефинирање политики, и во областа на заштита на потрошувачи и поврзаните области, како внатрешниот пазар, движењето на стоки и услуги, заштита на конкуренцијата, безбедност на храна и општа безбедност на производи, секторски политики, итн. Оваа улога вклучува застапување на потрошувачките интереси на сите форуми на

<sup>37</sup>Исклучок во овој поглед е Босна и Херцеговина, каде што специјализирана јавна институција, *Народен правоборанител за потрошувачи*, е одговорна за одредени аспекти на заштитата на потрошувачи кои генерално се сметаат како улога на ОЗП, како што е вклученоста во дијалогот за политики и застапување на потрошувачки права.

кој може да се обезбеди систематско влијание врз одлучувачите во процесот на дефинирање на јавните политики и законодавството (ваквото учество во јавните дискусији за равни и регулаторни решенија, информирање на јавноста за прашање од општ интерес на потрошувачите, директен пристап до релевантни институции и предлози за подобрување на тековната состојба).

Како предуслов за успешно и ефективно застапување, неопходно е да се има сигурен преглед на фактите поврзани со прашањето поставено како тема на интерес, соодветна аналитика, како и можност за доставување на предлози за решенија кои ги решаваат идентификуваните проблеми или ја подобруваат постојната ситуација. Оваа функција се постигнува со вршење на тестови и компартивна анализа на стоките и услугите на пазарот, објавување на резултатите на овие анализи, како и со спроведување на истражувања и публикации на студии во областа на заштита на потрошувачи. Фактичката основа за ревидирање на релевантните политики, законодавството или индивидуалните мерки се заснова на наодите од индивидуалните истраги, спроведените истражувања, податоците од постојните бази на податоци на жалби и анализата на деловните пракси на продавачите на мало.

Врз основа на горенаведеното, може да се каже дека организациите на потрошувачи имаат централна улога во институционалниот модел за заштита на потрошувачи. Следствено, правниот статус, организацијата, и професионалните и техничките капацитети на организацијата на потрошувачи во даден модел, е клучната врска во синџирот на успешно спроведување на заштитата на потрошувачи.

	Партнер на проектот	Број на активни ОЗП
Србија	НОПС	15 (проценка)
Македонија	ОПМ	6
Црна Гора	ЦЕЗАП	2
Босна и Херцеговина	/	6 ( проценка)
Албанија	/	2
Косово*	/	1

*Преглед на активни ОЗП во регионот на ЈИЕ*



# Македонија

## Правна и институционална рамка

### *Законодавство за заштита на потрошувачи*

Правната основа за развивање на законска рамка и политика за заштита на потрошувачите во Република Македонија е Спогодбата за стабилизација и асоцијација (член 97, ССА). Со ССА државата е обврзана да го усогласи потрошувачкото законодавство со потрошувачкото право на ЕУ и да развие и имплементира политика за активна заштита на потрошувачите. Истовремено, тоа бара подобрени информации и развој на независни организации, и воспоставување на ефективна правна заштита на потрошувачите за подобрување на квалитетот на потрошувачките стоки и одржување на соодветни стандарди за безбедност.

Политиката за заштита на потрошувачите во Република Македонија е препознаена од првиот Закон за заштита на потрошувачите од 2000 година, но со законот од 2004 година, кој е многу пати менуван и дополнуван, оваа политика добива хоризонтална димензија, т.е. покрива поголем број министерства, државни и јавни институции и организации на граѓанското општество. Политиката за заштита на потрошувачите која главно се имплементира преку соодветното законодавство и програми на национално и локално ниво, е механизам за промоција на конкурентноста и постигнување на подобар квалитет во секојдневниот живот на граѓаните.

Додека на национално ниво регулирањето на потрошувачката политика потекнува од 2000 година, на локално ниво регулирањето може да се проследи до 2005 година, кога започнува реалното пренесување на надлежности во Македонија. Процесот на децентрализација беше инициран со Охридскиот рамковен договор (2001) (ОРД). Уставот на Република Македонија овозможува државните органи да делегираат извршување на одредени надлежности на локално ниво<sup>38</sup>. Уставот овозможува само еден вид на локална самоуправа – општинска локална самоуправа. Главниот град Скопје има посебен третман и според тоа е категоризиран како посебна единица на локалната самоуправа (ЗЕЛС, Прирачник за градоначалници и членови на советите на општините на Република Македонија, 2005).

Новиот Закон за локална самоуправа е усвоен во 2002 година, додека имплементацијата на надлежностите понатаму се уредува со други закони. Како поддршка на процесот, по оперативниот план на Владата за пренос на надлежности од централно на локално ниво, беше пренесен и персонал од министерствата во општините, меѓутоа преносот на сопственичките права врз имотот не одеше толку лесно (Реформа на општинската администрација, 2007).

Во поглед на комуналните услуги, а особено водоснабдувањето, канализацијата и отпадот, тие се под управа на локалните власти уште пред ОРД и новиот закон за локална самоуправа. Најновите вести во водните услуги се објавуваат преку Законот за утврдување на цени на водни услуги<sup>39</sup>, усвоен на 18.01.2016 година, кој стапува на сила на 01.09.2016 година. Според законот, надлежноста за утврдување на цената на водата се пренесува на Регулаторната комисија за енергетика (национално ниво). Конкретните цели на овој закон се: утврдување на целосната цена на водните услуги да биде прифатлива за просечно домаќинство земајќи ги предвид средствата на домаќинството во области каде што се дава водната услуга;

<sup>38</sup> Член 115, став 3, Устав на Република Македонија

<sup>39</sup> Закон за утврдување на цени на водни услуги, Службен весник бр. 7/2016

обезбедување и одржување на одржлива инфраструктура и подобрување на квалитетот на услугите. Тарифната методологија треба да биде одобрена од Регулаторната комисија за енергетика и давателот на услугата не може да наметне цена која не е одобрена од регулаторот (член 6).

Општите правни акти кои обезбедуваат правна основа за организирање и давање на комунални дејности потрошувачките права во оваа област, земајќи го предвид и законодавството кое е директно поврзано со целните комунални услуги, кои се водоснабдување, комунална хигиена, пракирање и централно греене, се Закон за локална самоуправа, Закон за комунални услуги, Закон за јавни претпријатија и Закон за заштита на потрошувачите.<sup>40</sup>

Во образложението на Законот за заштита на потрошувачите на Република Македонија во 2004 година, (во понатамошниот текст ЗЗП РМ) со измените и дополнувањата од 2007, 2008, 2011, 2013 и 2015 година, не се наведуваат директивите за давање на услуги од јавен интерес.

Дел VI се однесува на јавни услуги кои се даваат на потрошувачи и тие се регулирани во Членовите 118 до 120. Јавни услуги, во смисла на овој закон, се одредуваат како: 1. продажба на електрична енергија од дистрибутивната мрежа, 2.топлинска енергија, 3. јавни телекомуникациски услуги, 4. поштенски услуги, 5. услуги за превоз на патници во јавен градски и приградски превоз, 6. водоснабдување, 7. отстранување на канализациски и отпадни води и 8. одржување на чистота, како и други услуги одредени со закон<sup>41</sup>.

Во ЗЗП РМ дадена е листа на услуги од општ интерес со примери, т.е. постои можност и за други услуги кои не се наведени, но се одредени со друг закон. Бројот на овие услуги во ЗЗП РМ е 8.

Што се однесува до потребата за формулирање на економски услуги од општ интерес во потрошувачкото право, делува дека концептот на формулирање на минимални права кои треба да им бидат загарантирани на потрошувачите е прифатлив, кога се корисници на такви услуги.

Јасно е дека Законот за заштита на потрошувачите може да делува како *lex specialis* во поглед на некои конкретни закони, но во однос со другите потрошувачки закони тој може да ја има улогата на *lex generalis*. Законите за заштита на потрошувачите не треба да ги дерогираат законите кои регулираат некои посебни типови на услуги, или воопшто услугите од општ економски интерес, особено во поглед на вршењето на одредена активност, туку тие треба да ги зголемат правата на потрошувачите. Во законите за заштита на потрошувачите треба да се гарантираат минимални права и треба да се одредат обврските на трговците и надлежните министерства и органи, кои се законски обврзани да се грижат за заштитата на потрошувачите во областа на давање на услугите од општ економски интерес. Целта на формулирањето на основните права на потрошувачите како корисници на услуги од општ економски интерес, услуги од јавен интерес и јавни услуги, е обезбедување на минимален заемен корпус на

<sup>40</sup>Други подеднакво важни закони се: Закон за Градот Скопје, Закон за рамномерен регионален развој, Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Закон за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија, Закон за комуналните такси, Закон за сопственост и други стварни права, Закон за јавните претпријатија, Закон за трансформација на претпријатијата со општествен капитал, Закон за трговските друштва, Закон за животна средина, Закон за водите, Закон за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води, Закон за управување со отпад, Закон за концесии и други видови на јавно приватно партнериство, Закон за државната ревизија, Закон за облигационите односи, Закон за општата управна постапка, Закон за Управната инспекција, Закон за инспекциски надзор, Закон за меѓуопштинска соработка, Закон за енергетика, Закон за еднократно отпишување на долговите на граѓаните.

<sup>41</sup>Член 118, став 1, Закон за заштита на потрошувачите

потрошувачки права, кои треба да бидат гарантирани во давањето на тие типови на услуги. Законите за заштита на потрошувачите можат да упатуваат на специјални закони кои регулираат одделни услуги, но во Законот за заштита на потрошувачите треба да се воспостави хоризонтална рамка за заштита на потрошувачите, каде потрошувачите се гледаат како корисници на сите услуги од општ економски интерес. Законот за заштита на потрошувачите не може да ја регулира одделно секоја услуга, но би требал да содржи минимални заеднички правила кои можат да се применат на односот потрошувач со давател на услуга или трговец. Законот за заштита на потрошувачите не треба да дерогира од важноста на специјалните одредби и начинот на вршење на активноста, но треба да има за цел зајакнување на правата на потрошувачите. Правната природа на овие хоризонтални правила кои би сочинувале корпусот за заштита на корисниците на услуги од општ економски интерес, не може да биде детално пропишана на начин кој ќе ги дефинира стандардите за квалитет, безбедност или сигурност, т.е. таквите uniformни хоризонтални правила не треба да ги регулираат техничките стандарди. Се разбира, правилата за заштита на потрошувачите не треба да се мешаат во слободата на избор на потрошувачите во поглед на давателите на тие услуги, и тие не треба да се искористат за имплементација на правилата кои припаѓаат на општите правила за заштита на конкуренцијата, или да претставуваат повторување на решенијата усвоени во релевантните секторски закони.

Јавни услуги, во смисла на овој закон, се продажба на електрична енергија од дистрибутивната мрежа, топлинска енергија, јавни телекомуникациски услуги, поштенски услуги, услуги за превоз на патници во јавен градски и приградски превоз, водоснабдување, отстранување на канализациски и отпадни води и одржување на чистота, како и други услуги одредени со закон. Трговецот е обврзан да го одржи стандардот и квалитетот на услугите одредени со закон или друг пропис<sup>42</sup>.

Според овие норми, јасно е дека за една услуга да се смета како јавна услуга, таа треба да биде пропишана со закон.

### **Постоење на категоријата ранлив потрошувач**

Во различните законодавства се применуваат различни критериуми за дефинирање на категоријата ранлив потрошувач, во врска со услугите од општ економски интерес (социјална заштита, станување, снабдување со електрична енергија, телекомуникации, комунални услуги, итн.).

ЗЗП РМ не содржи посебни норми за конкретна заштита на ранливи потрошувачи во случај кога се јавуваат како корисници на јавни услуги.

Во Република Македонија беше усвоен Закон за еднократно отпишување на долговите на граѓаните (Службен весник на РМ бр. 112/2014), за отпишување и бришење на долговите кон давателите на јавни услуги за ранливи категории на граѓани, или така наречени „ранливи потрошувачи“ (за дефиниција на категоријата на потрошувачи кои можеле да го искористат еднократното отпишување видете повеќе во членовите 3 и 4).

### **Права на потрошувачите како корисници на јавни услуги**

Во ЗЗП РМ не постојат специјални одредби за правата на потрошувачите на јавни услуги. Меѓутоа, постојат одредби за пресметка на цена и тарифа, како и можноста да се достави жалба за пресметката, што ќе биде посебно образложено, земајќи ја предвид нашата област на интерес<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Членови 118 и 120, Закон за заштита на потрошувачите

<sup>43</sup> Член 118, ставови 2 и 3, Закон за заштита на потрошувачите

## **Обврски на трговците како даватели на јавни услуги**

Обврските на трговците како даватели на услуги и нивната анализа се важни поради тоа што три закони предвидуваат дека ако граѓаните не се задоволни од одредена услуга прво треба да се обратат до давателот на услугата. По тоа, тие можат да се обратат до оние кои вршат надзор над давателите на услугите.

Без да каже кој треба да го прави тоа, законодавецот пропишува дека надоместокот за јавните услуги на потрошувачите, кога според природата на јавната услуга тоа е можно, мора да се пресметува според потрошувачката во одреден временски период со примена на тарифниот систем во согласност со законот<sup>44</sup>. Ако надоместокот не се пресметува во согласност на одредбите од овој член, потрошувачот може да достави жалба во пишана форма до давателот на услугата во рок од максимум 15 дена од денот кога била добиена сметката за услугата. Органите кои одлучуваат за обврските и правата на потрошувачите можат да воспостават советодавни органи каде ќе бидат вклучени претставници на организациите на потрошувачи. Исто така е важно дека давателот на услугата е обврзан, во рок од 30 дена по поднесувањето на жалбата, да го искаже своето мислење и да донесе одлука по жалбата<sup>45</sup>. Одлуката од овој став ќе се донесува по добивање на мислење од советодавно тело на транспарентен, објективен и недискриминаторски начин.

Во последниот став законодавецот кажува дека трговецот (не давателот на јавни услуги) треба да го информира и запознае потрошувачот однапред со сите услови на користењето на јавни услуги, и дека тие услови треба да бидат јавно објавени во најмалку два дневни весника.

Според законот, трговецот кој ги дава јавните услуги преку дистрибутивната мрежа мора да им овозможи на потрошувачите приклучување и користење на мрежата и услугите под недискриминаторски и однапред познати и договорени услуги. Трговецот е должен да ги одржува стандардот и квалитетот на услугите утврдени со закон или друг пропис.<sup>46</sup> Доколку трговецот не ја обезбеди услугата во целост, потрошувачот има право да бара пропорционално намалување на цената на услугата или да започне судска тужба за обесштетување, ако има претрпено штета бидејќи трговецот не ја обезбедил услугата во целост.

## *Законодавство за комуналните услуги*

### **Закон за локалната самоуправа**

Локалната самоуправа може да се воспостави на едно или повеќе нивоа. Во Република Македонија локалната самоуправа е организирана во едностепен систем. Ова значи дека локалната управа има едно ниво на локални власти со корпоративен статус (т.е. поседување имот, вршење правни надлежности, работа со формален буџет, вработување на персонал) (УНДП 2006, Меѓуопштинска соработка и реформа: анализа и препораки).

### *Дефиниција на Јавни служби, јавни услуги и корисник на јавна услуга*

Законот за локалната самоуправа на Република Македонија ги дефинира јавните служби како непрофитни организации за вршење на јавни услуги (јавни претпријатија и јавни установи), кои вршат дејности од јавен интерес од локално значење. „Јавна услуга“ е вршење работи од јавен интерес од локално значење за корисниците, додека „кориниск на јавна услуга“ е секое фи-

<sup>44</sup> Член 118, ставови 2- 5, Закон за заштита на потрошувачите

<sup>45</sup> Член 118, став4, Закон за заштита на потрошувачите

<sup>46</sup> Членови 119 и 120, Закон за заштита на потрошувачите

зичко илип равно лице кое користи услуга од јавните служби.<sup>47</sup> Со ова, законот им ја доверува испораката на јавни услуги на непрофитни организации, а истовремено ги ограничува другите облици на организирање на јавните служби.

Во Република Македонија, органите на општината, Советот, комисиите на советот и јавните служби основани од општината се должни, без надоместок, да ги информираат граѓаните за својата работа, како и за плановите и програмите кои се од значење за развојот на општината, на начин утврден со статутот<sup>48</sup>.

#### *Надлежности на Општината во поглед на комуналните услуги*

Законот за локалната самоуправа на Република Македонија ги дефинирани следните комунални дејности: 1) снабдување со вода за пиење; 2) испорака на технолошка вода; 3) одведувањето и пречистувањето на отпадните води; 4) јавно осветлување; 5) одведување и третман на атмосферските води; 6) одржување на јавна чистота; 7) собирање, транспортирање и постапување со комуналниот цврст и технолошки отпад; 8) уредувањето и организирањето на јавниот локален превоз на патници; 9) снабдување со природен гас и топлинска енергија; 10) одржување на гробови, гробишта, крематориуми и давање на погребални услуги; 11) изградба, одржување, реконструкција и заштита на локалните патишта, улици и други инфраструктурни објекти; 12) регулирање на режимот на сообраќајот; 13) изградба и одржување на уличната сообраќајна сигнализација; 14) изградба и одржување на јавниот простор за паркирање; 15) отстранување на непрописно паркирани возила; 16) отстранување на хаварисани возила од јавни површини; 17) изградба и одржување на пазарите; 18) чистење на оцаци; 19) одрување и користење на паркови, зеленило, парк шуми и рекреативни површини; 20) регулацијата, одржувањето и користењето на речните корита во урбантите делови; 21) определувањето на имиња на улици, плоштади, мостови и други инфраструктурни објекти<sup>49</sup>.

Кога се споредуваат комуналните активности наведени во Закон за локалната самоуправа и оние регулирани со Законот за комунални дејности (член 5) можат да се видат одредени разлики. Имено, не сите комунални дејности кои што се дадени во едниот закон се содржани и во другиот, и обратно. На пример, дејноста во ЗЛС „определувањето на имиња на улици, плоштади, мостови и други инфраструктурни објекти“ не е дадена како комунална дејност во активностите според ЗКД. Постојат случаи кога некои дејности се само делумно покриени во ЗЛС, додека ЗЛД го покрива целиот опсег на дејноста и објаснува што таа вклучува. На пример, додека ЗЛС кажува „снабдување со вода за пиење; испорака на технолошка вода; одведување и пречистување на отпадните води“, не специфицира дека изградбата на водоводен и канализациски систем и мрежа исто така е под надлежноста на комунални дејности, што е пропишано и објаснето во дефинициите на ЗКД. Овие дејности треба подеднакво да бидат идентификувани во двата закони.

Законот за локалната самоуправа пропишува два главни типа на надлежности: општи и делегирани надлежности.<sup>50</sup> Стои дека „општините, во согласност со начелото на супсидијарност, имаат право на своето подрачје да ги вршат работите од јавен интерес од локално значење, што не се исклучени од нивната надлежност или не се во надлежност на органите на државната власт“. Последниот дел од членот создава можност за централните власти да се мешаат, поради што им се дава можноста да им одземат надлежности на локалните власти. Ова ги остава општите надлежности зависни од правната регулација на централните власти (УНДП, Меѓуопштинска соработка и реформа: анализа и препораки, 2006).

<sup>47</sup> Член 2, ставови 10, 11 и 12, Закон за локалната самоуправа на Република Македонија

<sup>48</sup> Член 8, Став 1, Закон за локалната самоуправа

<sup>49</sup> Член 22, Став 1, алинеја 4, Закон за локалната самоуправа

<sup>50</sup> Член 20 – 23, Закон за локалната самоуправа

Законот го дефинира терминот „работи од јавен интерес од локално значење“ кажувајќи дека прашањата од интерес на локалната заедница или нејзини делови утврдени со закон можат да се извршуваат од општината или „други даватели на јавни услуги“, т.е. непрофитни организации кои даваат јавни услуги (јавни претпријатија и јавни установи)<sup>51</sup>. Законот дава можност општината да делегира вршење на одредени дејности од јавен интерес од локално значење на други правни или физички лица врз основа на договор за вршење на дејности од јавен интерес.

Според Извештајот за децентрализација на ОБСЕ (2007), споредбата меѓу надлежностите на македонските општини и надлежностите на други општини во Европа покажува дека надлежностите на македонските општини се идентични со, а во некои случаи и поголеми од, оние кои ги имаат општините во европските земји. Поради разликите меѓу општините (големина, број на население, површина, рурален/урбан карактер, население, итн.) се препорачува да се напушти монотипниот карактер на општините и да се воведе политипен карактер на општини, според кој различните општини имаат различни надлежности во зависност од нивната големина (ОБСЕ извештај 2007). Меѓутоа, до сега таков чекор не е сериозно разгледан.

### **Закон за комуналните дејности**

Комунални дејности, во смисла на овој закон, се: 1) изградба на водоснабдителен систем, обработка и снабдување со вода за пиење, под што се подразбира зафаќање, обработка и дистрибуција на вода преку водоснабдителниот систем до главниот водомер на корисникот на услугата; 2) изградба на водоснабдителен систем, обработка и испорака на технолошка вода, под што се подразбира зафаќање, обработка и дистрибуција на вода преку водоснабдителниот систем до главниот водомер на корисникот на услугата; 3) изградба на канализационен систем, одведување и пречистување на отпадни води, под што се подразбира прифаќање на отпадни води од станбените, деловните, производните, административните и други објекти, агломератот од приклучокот на дворната мрежа преку канализациони системи, пречистување во пречистителни станици и испуштање на отпадните води во реципиентот; 4) изградба на канализациона мрежа, одведување и испуштање на атмосферски води, под што се подразбира прифаќање на атмосферските води од урбани површини, одведување со канализациона мрежа и испуштање во реципиент; 5) јавен општински превоз, под што се подразбира превоз на патници во патниот сообраќај на подрачјето на општината; 6) изградба, одржување, реконструкција и заштита на локалните патишта, улици и други инфраструктурни објекти; 7) собирање и транспортирање на комунален отпад и други видови на неопасен и инертен отпад, под што се подразбира собирање, селектирање, транспортирање и депонирање на уредени депонии; 8) одржување на јавна чистота, под што се подразбира чистење (миене и метење) на јавни површини, јавни и отворени простори на јавни објекти и чистење на снегот во зимски услови; 9) одржување, чистење и користење на паркови, зоолошки градини, зеленило, парк шуми и рекреативни површини, под што се подразбира изградба, одржување и користење на зелени површини, садење на ниска и висока вегетација, косење на трева, како и сечење на дрва и гранки; 10) одржување на сообраќајна сигнализација на улици и општински патишта, под што се подразбира нејзино редовно и инвестиционо одржување; 11) поставување и одржување на јавно осветлување, под што се подразбира изградба и одржување на јавното осветлување; 12) одржување на гробишта, крематориуми и давање на погребални услуги, под што се подразбира определување, изградба и одржување на гробиштата, гробните места, гробниците, придржните објекти и инфраструктурата во гробиштата и давање погребални услуги, како што се преземање, чување, опремување и превоз на умрените до местото за

<sup>51</sup> член 2, став 1, алинеја 8, Закон за локалната самоуправа

погреб и погреб или кремирање; 13) отворени и затворени пазари на големо и мало, под што се подразбира изградба, одржување на објектите и просторот на истите; 14) оџачарски работи, под што се подразбира чистење на оџаци и опрема за одведување на чад; 15) отстранување и чување на хаварисани возила, уловување на животни скитници, украсување на населените места, одржување на јавните санитарни јазли, изградба и одржување на септички јами, чување на животни и домашни миленици во населени места; 16) испорака на гас од главниот цевковод до мерниот инструмент на корисникот; 17) изградба и користење на јавниот простор за паркирање и на објектите кои се наоѓаат на тој простор; 18) изградба, одржување и чистење на речните корита во урбанизираните простори и 19) испорака на топлотна енергија од централниот извор на греење до мерниот инструмент на корисникот.<sup>52</sup>

Комуналните услуги се делат на две групи: услуги за задоволување на индивидуалната потрошувачка и услуги за задоволување на заедничката потрошувачка<sup>53</sup>. Во услуги за задоволување на индивидуалната потрошувачка спаѓаат: обработка и снабдување со вода за пиење; обработка и испорака на технолошка вода; одведување и пречистување на отпадни води; превоз на патници во патниот сообраќај; собирање и транспортирање на комунален отпад; изградба и одржување на гробните места; користење на продажно место на отворени и затворени пазари; чистење на оџаци и опрема за одведување на чад; отстранување на хаварисани возила, одржување на септички јами; испорака на гас до мерен инструмент на корисник и испорака на топлотна енергија до мерниот инструмент на корисникот. Во услуги задоволување на заедничка потрошувачка спаѓаат: одведување и испуштање на атмосферски води; реконструкција и заштита на локални патишта, улици и други инфраструктурни објекти; одржување на јавната чистота; одржување и чистење и користење на паркови, зоолошки градини, парк шуми, рекреативни површини и зеленило; одржување на сообраќајната сигнализација на улици и општински патишта; јавно осветлување; одржување на гробишта, придржните објекти и инфраструктурата на гробиштата; одржување на објектите на отворени и затворени пазари на големо и мало и ерадикација на животни скитници, украсување на населени места, одржување на санитарни јазли и одржување на урбаната опрема.

Според законот *корисник на комунална услуга* е правно и физичко лице кое ги користи услугите на давателот на услугата, чии права и обврски се регулираат со меѓусебно склучен договор.<sup>54</sup> Давањето на комунална услуга на корисник на индивидуална комунална потрошувачка се воспоставува врз основа на договор склучен меѓу давателот и корисникот на услугата на начин утврден согласно со закон<sup>55</sup>.

ЗКД РМ одредува дека ако корисникот на комунални услуги, за кои е потписан договор, не ги плати оврските за комуналната услуга, давателот на комуналната услуга може да ја прекине услугата на начин пропишан во договорот за давање комунални услуги. Давањето на комунални услуги може да биде привремено ограничено за корисникот на индивидуална комунална потрошувачка ако услугата се користи несоодветно, над дозволениот обем или спротивно на одредбите на Одлуката за комунален ред. По прекинувањето на причините за користењето на комуналната услуга, давателот на услугата е обврзан веднаш, а не подоцна од наредниот ден од денот кога било доставено барањето од страна на корисникот на услугата да продолжи со снабдување на комуналната услуга. ЗКД РМ исто така ја дефинира улогата на локалната самоуправа во случај на штрајк.

ЗКД РМ предвидува усвојување на Одлука за комунален ред и мерки за имплементација. Овој закон предвидува дека за имплементирање на оваа одлука и мерките, се воспоставува институцијата „комунален редар“, која се грижи за имплементацијата на прописите на одлуката и мерките кои се однесуваат на: уредувањето на населените места; начинот и обемот

<sup>52</sup>Член 5, Закон за комуналните дејности

<sup>53</sup>Член 14, Закон за комуналните дејности

<sup>54</sup>Член 2, Закон за комуналните дејности

<sup>55</sup>Член 18, Закон за комуналните дејности

на користење на комуналните услуги; уредувањето, одржувањето, чистењето и користење на парковите, зоолошки градини, зелените и рекреативни површини и парк шумите во населените места; одржувањето и користењето на јавните површини во населените места; собирањето, транспортирањето и постапувањето со собраниот комунален отпад; отстранувањето на противправно поставени и оставени предмети; одржувањето на јавната чистота на јавните површини и на отворените простори пред јавни објекти и чистење на снегот; услови за чување на животни и домашни миленици во дворни места на колективни и индивидуални станбени објекти во населени места; начинот за одржување на чистота во дворни места, места на колективни и индивидуални станбени објекти во населени места; начинот на одржување и чистење на одводни отворени канали и изградба и одржување на септички јами, итн.

#### *Методи за формулирање на цените на комуналните услуги*

Законот за комуналните дејности ги пропишува основните параметри на цените на комуналните услуги и методата за одредување на цените, како и потребата за добивање на согласност од единицата на локалната самоуправа за можните промени на цената на комуналните услуги. Оваа метода за одредување на цените на посебните комунални услуги е поради тоа што се работи за вршење на услуги од јавен интерес и најчесто има само еден снабдувач на одредена територија, што ги става во монополска позиција која мора да се регулира и контролира. Исто така, давателите на услуги често добиваат државна помош за непрекинато снабдување на комуналните услуги и за да можат да го прават за одредени ранливи групи според поволни цени. На пример, пропишано е дека висината на надоместокот ја утврдува давателот на комуналната услуга по претходно добиена согласност од општините, општините во градот Скопје, односно градот Скопје, односно Владата на Република Македонија за јавните претпријатија основани од Владата на Република Македонија.<sup>56</sup>

#### *Надзор над имплементацијата*

Надзорот над спроведувањето на овој закон и прописите донесени врз основа на овој закон го врши органот на државната управа надлежен за работите од областа на комуналните работи<sup>57</sup>. Меѓутоа, Инспекциски надзор вршат државните комунални инспектори на Државниот комунален инспекторат, општинските комунални инспектори и комуналните инспектори во општините во градот Скопје и градот Скопје<sup>58</sup>. Државниот комунален инспектор е орган на Министерството за транспорт и врски, со статус на правно лице.

Комуналните инспектори на општините, општините во градот Скопје и градот Скопје вршат инспекциски надзор над: јавните претпријатија за вршење на комунални дејности основани од општината, односно општините на градот Скопје; физичките и правните лица на кои општината им доверила вршење на соодветни комунални дејности согласно со закон; јавните претпријатија за вршење на комунални дејности основани од градот Скопје; физичките и правните лица на кои градот Скопје им доверил вршење на соодветни комунални дејности согласно со закон и примената на одредбите од Одлуката за комунален ред.<sup>59</sup>

<sup>56</sup> Член 22, Став 2, Закон за комунални дејности

<sup>57</sup> Член 29, Закон за комунални дејности

<sup>58</sup> Член 30, Закон за комунални дејности

<sup>59</sup> Член 34, Закон за комунални дејности

## **Закон за јавни претпријатија**

Суштинската правна основа за јавните претпријатија е Законот за јавните претпријатија. Овој Закон, како што е случајот со многу други закони во Република Македонија, е во голема мера усогласен со правото на ЕУ (пр. Директива за транспарентност 80/723/EEC) и член 86 од Договорот за ЕУ. Дефиницијата на јавните служби во овој закон одговара на дефиницијата на јавните служби во Законот за комунални дејности, членовите 2 и 4 став 4. Според законот, услуги од јавен интерес се услуги или одредени услуги преку кои се постигнува јавниот интерес.<sup>60</sup>

Дејности од јавен интерес се вршат од јавни претпријатија или компании на кои им е доверено вршењето на дејности од јавен интерес.

Дејност од јавен интерес за Република Македонија, можат да вршат физички и правни лица врз основа на дозвола<sup>61</sup>.

Закон за локалната самоуправа им овозможува на општините делегирање на правото на вршење активности од јавен интерес со договор. Од друга страна, Закон за јавните претпријатија пропишува дека дејности од јавен интерес во Република Македонија можат да се вршат од физички и правни лица врз основа на дозвола. Довзолата за вршење на одредени услуги од јавен интерес од страна на физички или правни лица може да се даде од страна на единицата на локална самоуправа.

## **Секторско законодавство**

Конкретни услови за вршење на комуналните услуги се регулираат и во различни секторски закони:

**Закон за водите:** Овој закон ги вклучува сите аспекти на стопанисување со води: употребата и алокацијата на водните ресурси; заштитата од и контролата на загадување; заштита против штетните ефекти на водата и одржливо планирање на управувањето со води. Законот за водите е рамковен закон и содржи општи стандарди и принципи, права, обврски и надлежности на државните управни органи, единиците на локалната самоуправа, како и правата и обврските на правните и физичките лица во оваа област на управување со водите. Законот регулира прашања поврзани со сите површински и подземни води; постројки и служби за управување со води; институционална поставеност и финансирање на управувањето со води, како и услови за начинот и процедурата за употреба или испуштање во вода, и меѓународна соработка во областа на управувањето со води.

**Закон за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води:** Според Законот, Снабдувањето со вода за пиење, како и одведувањето на урбани отпадни води во реципиентот се дејности од јавен интерес<sup>62</sup>. Оваа услуга е под категоријата на општи надлежности на ЕЛС.

За користење на оваа јавна услуга законот пропишува давателот на услугата и клиентот да потпишат договор со кој се регулираат заемните права и обврски. Меѓутоа, Законот не бара креирање на договори специфични за услугата. Во согласност со новиот закон за одредување на цената на водните услуги, член 6 од Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води ќе прекине да важи на 1 септември кога ќе стапи на сила методологијата подгответена од регулаторот (РКЕ). Член 6 од Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води, кој е се уште на сила, пропишува

<sup>60</sup>Член 2, Закон за комунални дејности

<sup>61</sup>Член 43, Закон за јавните претпријатија

<sup>62</sup>Член 4, Закон за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води

*одредби за цената на водата за пиење и одведувањето на води креирани според методологија базирана врз одредени критериуми. Цената на секој м3 потрошена вода за пиење над просечната потрошувачка (одредена според бројот на членови во семејството), се одредува (до 01.09.2016 година) од страна на давателот на услугата, по претходни консултации со основачот. Давателот на услугата го одредува надоместокот за услугата за спојување на системите за водоснабдување и канализација. Основачот дава одобрување на надоместокот за приклучок до системите за водоснабдување и канализација<sup>63</sup>.*

Средствата за вршење на дејностите на давателите на услугата се остваруваат од цената за користење на тие услуги и надоместокот за приклучување на водоснабдителниот и канализациониот систем<sup>64</sup>. Цената на водата за пиење и одведувањето на урбани отпадни води и атмосферски води се изразуваат во ден/м3. Цената зависи од трошоците за снабдување со вода за пиење до корисниците на услугата и одведувањето на урбани отпадни води, трошоци за заштита на животната средина околу извориштето и на самото извориште, експлоатационите трошоци, трошоците за одржување, замена на амортизираните делови и други оштетувања, капитални инвестиции, каматите за отплата на капиталните инвестиции и други трошоци. Определувањето на висината на цената се врши со методологија, а врз основа на следниве критериуми:

- потрошена количина на вода за пиење од страна на корисниците на услугата, како просечна и прекумерна потрошувачка и
- категории на корисници на услугата.

Опредлувањето на цените е тесно поврзано со правото на услуги кои корисниците можат да си ги дозволат. Заради тоа е важно да се направи експлицитна листа на категориите на корисници во законот. За да се исполнi правото на услуги кои корисниците можат да си ги дозволат, давателот треба да го направи опредлувањето на цените јавно и тоа треба да биде директно пропишано со законот. Исто така, иако законот кажува дека давателот на услуги е обврзан да испрати сметка до корисниците (правни лица) електронски и на физички лица на нивно барање, конкретно не ја наметнува должноста за доставување на јасни, детални и лесно разбираливи сметки.

Дел 2 од овој Закон со наслов „Услови и начин за вршење на дејноста“ дава листа на активностите кои се вршат од давателите на услугата. Во истиот член, став 2 потенцира дека за вршење на овие активности, давателот на услугата и потрошувачот потпишуваат договор кој ги регулира заемните права и обврски<sup>65</sup>. Ова може да доведе до заклучок дека давателите на услуга се во пополовна положба бидејќи тие ги определуваат услови на договорот.

Според обврските, давателот на услугата е должен на корисниците на услугата да им обезбеди трајно и непрекинато снабдување со здравствено исправна и чиста вода за пиење преку изградениот водоснабдителен систем, како и одведување на урбани отпадни води преку изградениот канализационен систем. Потрошувачот нема право да бара обесштетување во случај на прекин поради виша сила и сите причини кои се наведени како виша сила. Во случај на виша сила, давателот на услугата е должен да ги информира потрошувачите за нарушувањето или прекинот на давањето на услугата<sup>66</sup>.

Давателот на услугата е должен да врши испитување на здравствената исправност на водата за пиење на начин и постапка согласно со закон и прописите кои произлегуваат од него. Во случаите кога корисниците на услугата не можат да се снабдат со вода за пиење непрекинато над 12 часа, давателот на услугата е должен да ги снабди корисниците на услугата со вода за пиење на начин што ќе се утврди со План за начинот на вршење на дејноста во вонредни

<sup>63</sup> Член 6, став 7 и член 7 ставови 1 и 3, Закон за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води

<sup>64</sup> Член 6, ставови 1,2,3,4, Закон за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води

<sup>65</sup> Член 5, ставови 1 и 2, Закон за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води

<sup>66</sup> Член 8, ставови 1,2,3 и 4, Закон за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води

околности, согласно со стандардите и вредностите за квалитет на водата и неопходното количество на вода за пиење, донесен од давателот на услугата во согласност со основачот. Давателот на услугата е должен да ги информира корисниците на услугата за начинот на снабдување во тие случаи<sup>67</sup>.

Уште едно прашање кое не е покриено со закон е фактуирањето за услуга кога услугата не била обезбедена поради причините дадени во законот. Законот јасно ги пропишува должностите на давателот на услуга во случај на прекин на услугата, но не ги регулира правата на потрошувачите да не платат или да не бидат фактуирани/да не им биде наплатено за периодот во кој услугата не можела да биде испорачана.

Дел III на законот ја регулира изградбата, одржувањето и заштитата на системите за водоснабдување и канализација. Тврот за изградбата и одржувањето е единствено одговорност на давателот на услугата.

Количеството на потрошена вода се мери со водомер (главен и специјален). Проверката на водомерите се врши на трошок на давателите на услуга, а истовремено типот и големината на водомерот се одредува од страна на давателот на услугата. Ова ограничува едно од основните права на потрошувачот, правото на избор и потенцијално правото на услуги кои може да си ги дозволи, ако барањата за типот и големината на мерачот се поголеми од основните типови на функционални водомери. Исто така, обврзувајќи го корисникот да му дозволи пристап на овластениот вработен за услугата за читање водомери, законот не му овозможува на потрошувачот да го ужива правото на контрола врз потрошувачката, кое е едно од основните потрошувачки права во општинските услуги. Доколку водомерот има дефект, трошоците за негова замена паѓаат на корисникот. Според тоа, трошокот за исклучување и повторно вклучување исто така паѓа на корисникот, со што корисникот/потрошувачот се става во неповолна положба.

Надзор над примената на овој закон го врши надлеженото министерство<sup>68</sup>.

Инспекциски надзор над примената на овој закон и прописите донесени врз основа на него, го врши овластениот комунален инспектор на општината и овластениот комунален инспектор на градот Скопје, Државниот инспекторат за животна средина, Државниот комунален инспекторат, Дирекцијата за храна преку државните инспектори и Државниот санитарен и здравствен инспекторат и други инспекции, во рамките на своите овластувања согласно со закон<sup>69</sup>.

Горенаведените инспектори треба да ја вршат постапката во согласност со овој Закон и Законот за инспекциски надзор („Службен весник“ бр. 50/10)<sup>70</sup>. Против решенијата на горенаведените инспектори може да се поднесе жалба во рок од 8 дена до Државната комисија за одлучување во управни постапки и постапки за вработување во втор степен<sup>71</sup>.

*Новиот закон за одредување на цените на водните услуги во поглед на методологијата за одредување на цената на водни услуги според член 5, став 2, пропишува дека цената на услугите за вода зависи од нивото на тарифа за водни услуги, количеството на трошоците за употреба на вода одредени во Законот за водите или други закони, како и даночите пропишани со закон. Став 3 од истиот член пропишува дека износот на тарифата за водните услуги зависи од трошоците за техничка поддршка, кои се пресметуваат врз основа на методологијата за одредување на тарифата за водните услуги. Став 4 од член 5 пропишува дека во пресметката на тарифата за водната услуга се вклучени трошоци за водна услуга и техничка*

<sup>67</sup> Член 9 и член 10, ставови 1 и 2, Закон за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води

<sup>68</sup> Член 35, Закон за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води

<sup>69</sup> Член 36, Закон за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води

<sup>70</sup> Член 40, став 3, Закон за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води

<sup>71</sup> Член 41, Закон за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води

поддршка засновани на: 1) режиски трошоци и трошоци за одржување; 2) трошоци за капитални инвестиции; и 3) трошоци, даноци и други надоместоци утврдени со закон.

Став 7 од член 9 на *новиот Закон за одредување на цените на водните услуги* пропишува дека Регулаторната комисија за енергетика треба да одржи консултации со давателите на водни услуги и здруженијата на крајните корисници (потрошувачите), како и со државните органи одговорни за управување со водите и комунални дејности. Во периодот пред усвојување на Законот немаше организирани јавни дискусији и дебати, иако ова чувствително прашање ги засега сите граѓани на Република Македонија.

*Закон за управување со отпадот:* Правната рамка за управување со отпадот е воспоставена во 2004 година со Законот за управување со отпадот.

Законот за управување со отпадот го уредува управувањето со отпадот; начелата и целите за управување со отпад; плановите и програмите за управување со отпадот; права и обврски на правни и физички лица во врска со управувањето со отпадот; барањата и обврските на правните и физичките лица кои произведуваат производи и пакувања и коишто на крајот на животниот циклус ја оптоваруваат животната средина; начинот и условите под коишто може да се врши собирање, транспортирање, третман, складирање, преработка и отстранување на отпадот; увозот, извозот и транзитот на отпадот; мониторингот; информативниот систем; и финансирањето над управувањето со отпадот.

Управувањето со отпад, согласно овој закон, е сет на активности, одлуки и мерки насочени кон избегнување и намалување на количеството на произведен отпад и неговите негативни ефекти врз животната средина, животот и здравјето на луѓето, вклучувајќи го и третманот на отпад. ЗУО разликува меѓу различни типови на отпад. Меѓутоа, најважната разлика е меѓу опасен и неопасен отпад, бидејќи постојат различни постапки за ракување на овие два типа на отпад. Важно е да се потенцира дека општините и Град Скопје имаат одговорност за управување со комунален и неопштински отпад<sup>72</sup>.

Законот за управување со отпадот го третира управувањето со отпад како активност од јавен интерес која треба да се спроведува во согласност со овој закон и прописите усвоени врз основа на овој закон. Член 46 го опишува начинот на извршување на јавната услуга од страна на општините и Градот Скопје. Собирањето и транспортирањето на комуналниот отпад, одржувањето на јавната чистота и третманот на комуналниот отпад, како и ракувањето и одржувањето на местата за селективно собирање на комуналниот отпад, претставуваат јавни услуги од локално значење<sup>73</sup>. На предлог на градоначалниците на општините и градот Скопје, советот на општините и Советот на градот Скопје може да основаат јавно претпријатие за собирање, транспортирање и/или третман на комуналниот и на другите видови неопасен отпад.

Две или повеќе општини, како и општините и градот Скопје можат да основаат заедничко јавно претпријатие за вршење на оваа дејност. Собирањето и транспортирањето на комуналниот и други видови на неопасен отпад, за една или повеќе општини, градоначалникот на општината и градот Скопје можат да му го доверат на правни и физички лица, по пат на Договор за вршење дејности од јавен интерес од локално значење за една или повеќе општини или Градот Скопје, во согласност со јавната тендерска процедура. Овие правни и физички лица мора да поседуваат дозвола за собирање и за транспортирање на отпад. Договорот склучен меѓу правните и физичките лица и општината или Градот Скопје за собирање и транспорт на комунален и други типови неопасен отпад, треба да биде одобрена од органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина. Собирањето и транспортирането на комунален

<sup>72</sup>Член 22, Закон за управување со отпадот

<sup>73</sup>Член 46, Закон за управување со отпадот

и други типови на неопасен отпад може да го вршат правни и физички лица со дозвола добиена од органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина<sup>74</sup>. За разлика од Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води, Законот за управување со отпадот е повеќе насочен кон заштита на животната средина. Ова е веројатно бидејќи заштитата на водната средина е регулирана со Законот за водите. Само член 8, став 1 и член 8 од Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води пропишува обврска за давателите на услугата за обезбедување соодветна и чиста вода за пиење за потрошувачите. Еден од принципите на Законот за управување со отпадот е принципот за заштита на животната средина во управувањето со отпад. Голем број одредби на ЗУО се однесуваат на заштитата на животната средина. Самиот ЗУО одредува дека Законот за животната средина се применува и на управувањето со отпад (член 5, став 1). Принципот на заштита на животната средина и дава на оваа услуга карактер на основно потрошувачко право, бидејќи истото се гарантира со Уставот на Република Македонија.

Во поглед на процедурите пропишани во ЗУО, Законот за управување со отпадот пропишува дополнителна примена на одредбите од Законот за општа управна постапка.

Еден од основните принципи на ЗУО е начелото на универзалност на услугите. Универзалноста на услугите кои се однесуваат на управувањето со отпадот треба да биде обезбедена преку: недискриминација; одржливост на услугата; квалитет и ефикасност; транспарентност; економски прифатлива цена; и целосно покривање на областа на извршување на услугата<sup>75</sup>. Во согласност со ова е и член 47 од ЗУО кој ја осигурува примената на начелото на универзалност на услугата на локално ниво. Советот на општините или градот Скопје, на предлог на градоначалникот на општините или градот Скопје, во согласност со принципот на универзалност на услугата, ќе ги пропишаат условите, начинот и шемите за собирање и за транспортирање на комуналниот и на другите видови неопасен отпад, како и постапките за издвојување на опасните компоненти од комуналниот отпад и другите видови неопасен отпад. Прописот исто така ги пропишува: 1. подрачјата каде што ќе се спроведува универзалната услуга; 2. условите што треба да ги исполнува давателот на услугата; 3. уредувањето на начините на кои ќе се користат услугите; 4. видовите на казнени и стимулативни мерки; 5. техничките и другите барања кои се однесуваат на обезбедувањето на услугите за собирање и за транспортирање на комуналниот отпад и одржувањето на јавната чистота; и 6. начинот на определување на надоместокот за извршените услуги. Градоначалникот на општините и на градот Скопје се должни, покрај објавувањето во службените гласила на општините и на градот Скопје, да ги информираат корисниците на услугите за донесените акти.

Во поглед на цената за дадената услуга, постојат разлики меѓу дефинирањето на цената во ЗУО и Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води. Одредбите во поглед на дефинирањето на цените треба да бидат усогласени меѓу двата закони, поради тоа што услугите пропишани со законите се вршат од истите јавни претпријатија. Во ЗУО надоместокот за собирање и транспорт на општинскиот отпад се одобруваат од советите на општините и Градот Скопје, на предлог на градоначалниците на општините и Градот Скопје, кога давателот на услугите е јавно претпријатие основано од општините или Градот Скопје. Висината на цената за собирање и за транспортирање на комуналниот отпад се утврдува со договор кога давател на услуга е правно и физичко лице<sup>76</sup>. Според Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води, цената се одредува од давателот на услугата по претходно одбрување од основачот (општините и Градот Скопје). Давателот на услугата одредува надомест за корисникот на услугата за приклучување кон системот на водоснабдување и канализација. Основачот дава одобрување на надоместокот за приклучок

<sup>74</sup> Член 45 и Член 46, став 11, Закон за управување со отпадот

<sup>75</sup> Член 11, Закон за управување со отпадот

<sup>76</sup> Член 121, Закон за управување со отпадот

кон системот<sup>77</sup>. Огромен недостаток во двата закони е фактот дека тие се грижат само за потребите на давателите на услугите и нивните трошоци. Потрошувачите, а а особено ранливите потрошувачи и нивните потреби не се земени предвид.

Уште една разлика која може да се види меѓу овие два закони се одредби со кои се пропишува надзорот над законот. Според ЗУО, Надзор над примената на овој закон и прописите донесени врз основа на овој закон, врши органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната средина. Инспекцискиот надзор над примената на законот и на прописите донесени врз основа на законот го врши Државниот инспекторат за животна средина. За работите од надлежност на општините и градот Скопје утврдени со овој закон, инспекциски надзор над примената и спроведување на овој закон го вршат овластени инспектори за животна средина на општините и овластени инспектори за животна средина на градот Скопје. Инспекциски надзор над примена на овој закон во делот на создавање, селектирање и пакување на медицински отпад врши Државниот санитарен и здравствен инспекторат, во соработка со државниот инспектор за животна средина. Инспекциски надзор над примена на овој закон во делот на прометот со производи и пакувања, означувањето на производите и пакувањата и информирањето на потрошувачите го врши државниот пазарен инспектор<sup>78</sup>. Согласно Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води надзорот над примената на тој закон ќе го врши одговорното министерство. Инспекцискиот надзор над примената на Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води и прописите донесени врз основа на него, го врши овластениот комунален инспектор на општината и овластениот комунален инспектор на градот Скопје, Државниот инспекторат за животна средина, Државниот комунален инспекторат, Дирекцијата за храна преку државните инспектори и Државниот санитарен и здравствен инспекторат и други инспекции, во рамките на своите овластувања согласно со закон<sup>79</sup>. Во најголемиот број на општини и Градот Скопје истото јавно претпријатие ги врши двете активности регулирани со овие закони. Тоа може да создаде забунетост кај потрошувачите околу тоа кој е одговорен за надзорот над примената на овие закони, особено поради фактот дека одредбите за комуналните инспектори се избришани во ЗУО. Инспекцискиот надзор над спроведувањето и извршувањето на овој Закон ќе се спроведуваат од овластени инспектори за животна средина на општините и овластени инспектори за животна средина на Градот Скопје.

Покрај Законот за управување со отпадот, Стратегијата за управување со отпадот 2008-2020 ги покрива националните политики за управување со отпадот, според која има проблеми во секоја област на работењето за управување со отпадот.

*Снабдување со топлинска енергија:* Правната рамка за договорните односи е содржана во неколку релевантни прописи, вклучувајќи ги и:

- Законот за заштита на потрошувачите (ЗЗП)
- Законот за облигациони односи (ЗОО)
- Законот за енергетика (ЗЕ)
- Правилникот за условите за снабдување со топлинска енергија (Правилникот)

Имајќи ја на ум постојната структура на правната рамка, ЗЗП треба да има примарна примена. Всушност, овој закон се применува како специјален закон за односите меѓу потрошувачите и трговците. Потрошувачот се дефинира како секое физичко лице кое купува производи или користи услуги за непосредна сопствена потрошувачка за цели кои се надвор од неговата трговска активност, бизнис или професија, додека трговецот се дефинира како физичко или правно лице на пазарот со дејности за трговија, бизнис, занает или професија и секое лице кое

<sup>77</sup>Член 6, став and Член 7, ставови 1 и 3 од Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води

<sup>78</sup>Член 126, ставови 1, 2, 3 и 4, Закон за управување со отпадот

<sup>79</sup>Член 35 и 36, Закон за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води

работи во име на трговецот<sup>80</sup>. ЗОО треба исто така да се применува, бидејќи според ЗЗП, ако поинаку не е определено со ЗЗП во договорните или други односи за снабдување со стоки и услуги, ќе се применуваат одредбите од ЗОО<sup>81</sup>.

Во поглед на договорните одредби на договорите за снабдување со топлинска енергија, имајќи ја на ум специфичната материја на анализата, најважното прашање за разгледување е усогласеноста на наведените договорни одредби со одредбите на ЗЗП поврзани со нечесни одредби во потрошувачки договори<sup>82</sup>. Според тоа, за нечесна се смета одредбата во потрошувачкиот договор за која одделно не се договорало и спротивно на начелото на совесност и чесност, создава очигледен несразмер меѓу правата и обврските на договорните странки на штета на потрошувачот<sup>83</sup>.

Како што може да се види, законот општо се применува на договорни одредби кои не се преговараат индивидуално, а потоа вели дека одделна договорена одредба ќе се смета дека не е поединечно договорана ако таа одредба била однапред формулирана од страна на трговецот, а потрошувачот немал влијание на нејзината содржина, особено ако се работи за одредби што се однапред формулирани во стандардниот договор на трговецот<sup>84</sup>. Одредбите од релевантните договори за снабдување со топлинска енергија потпаѓаат под овој термин.

Некои поконкретни одредби кои се сметаат за нечесни се регулирани во понатамошните одредби на законот (членови 54-77). Примената на општите одредби од член 53 од ЗЗП останува дури и ако таа конкретна одредба не е покриена со членовите 54-77 на ЗЗП, така што судот, во секоја посебна ситуација, може да процени дали одредена одредба во потрошувачкиот договор е чесна или не. По правило, нечесната договорна одредба е ништовна<sup>85</sup>. Секој што има оправдан интерес за заштита на потрошувачите, како и здруженијата за заштита на потрошувачите, може да бара од судот да ја огласи за ништовна договорната одредба, ако се утврди дека таа одредба според одредбите од оваа глава е нечесна<sup>86</sup>.

Прашањето е каква примена имаат наведените одредби на ЗЗП (и одредбите на ЗОО) во правната ситуација, особено бидејќи законот содржи посебни одредби кои се применуваат на јавните услуги кои се даваат на потрошувачите. Продажбата на топлинска енергија се смета за јавна услуга, според ЗЗП. Бидејќи јавните услуги кои се даваат на потрошувачите се регулираат во посебен дел од Законот (членови 118-120), се јавува прашањето дали други правни одредби, особено оние поврзани со нечесните одредби на потрошувачките договори имаат дејство врз јавните услуги кои им се даваат на потрошувачите. Ова е особено важно, и покрај фактот што ЗЗП не содржи изречна одредба дека одредбите од ЗЗП нема да се применуваат на јавни услуги, поради тоа што некои јавни услуги се под режимот на специјални закони.

Во оваа ситуација, снабдувањето со топлинска енергија е регулирано со специјален закон, а тоа е ЗЕ. Конкретно потапаѓа под правилата за условите за испорачување на топлинска енергија усвоени од Регулаторната комисија за енергетика на Република Македонија. Правилникот е усвоен врз основа на претходниот Закон за енергетика (Службен весник на РМ бр. 63/06, 36/07, 106/08 119/10). Овој закон и подзаконските акти ги регулираат, меѓу другото, правата и обврските на договорните страни или снабдувачот со одреден тип на енергија. За целите на конкретната презентација тоа се потрошувачите во поглед на ЗЗП. Правно гледано, правилникот ги одредува општите услови на договорите. Во смисла на член 130 (1) на ЗОО, кој пропишува дека општите услови на договорот се договорни одредби направени за поголем број

<sup>80</sup>Член 4 (1) реченица 1 и член 4 (1), црта 2, Закон за заштита на потрошувачите

<sup>81</sup>Член 2 (2), Закон за заштита на потрошувачите

<sup>82</sup>Член 53-83, Закон за заштита на потрошувачите

<sup>83</sup>Член 53 (1), Закон за заштита на потрошувачите

<sup>84</sup>Член 53 (2), Закон за заштита на потрошувачите

<sup>85</sup>Член 82 (1), Закон за заштита на потрошувачите

<sup>86</sup>Член 83 (1), Закон за заштита на потрошувачите

на договори, каде едната страна (составувачот) пред или за време на склучувањето на договорот, и ја нуди на другата, содржани во формулиран (типичен) договор, или договор на кој може да се упати.

Според тоа се јавува прашањето дали одредбите на Правилникот подлежат под судска контрола, ако содржат нечесни договорни одредби според ЗЗП. Се разбира, истото се применува на индивидуални договори за дистрибуција на топлинска енергија, во кои се вклучени одредбите. Одредбите кои ги регулираат нечесните одредби не се применливи ако договорот вклучува обврзувачки одредби, т.е. ако договорот вклучува одредби на конвенциите и меѓународните договори кои се правно обврзувачки за Република Македонија<sup>87</sup>. Ова создава дилема околу односот меѓу Правилникот од една и ЗЗП и ЗОО од друга страна. Ова е важно бидејќи член 131 од ЗОО ги регулира ситуациите во кои одредени одредби на општите одредби на договорот се ништовни.

**Паркинг служби:** Правната рамка за паркинг службата е содржана во неколку релевантни прописи, вклучувајќи ги и:

- Законот за комунални дејности (ЗКД)
- Законот за јавните претпријатија (ЗЈП)
- Законот за Градот Скопје (ЗГС)
- Одлука за јавни паркинзи на Градот Скопје (Одлука)

ЗКД ги објаснува и наведува комуналните дејности, каде став 13 ја наведува паркинг службата како комунална дејност: „одржување и користење на јавни простори за паркирање, што значи одржување на просторите и објектите и обезбедување на соодветни услуги, како и одредување на начинот на нивната употреба“.<sup>88</sup>

Според ЗЈП служби од јавен интерес се „дејностите или одделни работи од дејностите со кои се остварува јавен интерес.“<sup>89</sup> Дејностите од јавен интерес ги вршат јавните претпријатија или друштва на коишто им е доверено вршењето на дејностите од јавен интерес. Ова исто така се однесува на јавните претпријатија за паркинг основани од општините. Постојат одредени неконзистентности во поглед на условите за вршење на јавни дејности меѓу Законот за јавни претпријатија и Законот за локалната самоуправа (ЗЛС), бидејќи ЗКД пропишува дека јавните дејности можат да се вршат врз основа на дозвола<sup>90</sup>, а според ЗЛС правото за вршење на дејностите од јавен интерес се дава со договор.

Уште еден правен акт со кој се регулира паркинг службата конкретно во Град Скопје е Одлуката за јавен паркинг на Градот Скопје. Одлуката упатува на два закони: ЗЛС, каде што стои дека општинскиот совет дава дозвола за вршење на дејност од јавен интерес од локално значење<sup>91</sup>, и ЗКД, каде под надлежностите на Град Скопје е пропишано дека изградбата, одржувањето и употребата на јавни паркинзи од значење за Градот Скопје е дел од комуналните дејности во надлежност на Градот Скопје<sup>92</sup>.

Член 5 на Одлуката пропишува дека јавните паркинзи се од важност за Град Скопје. Општинската паркинг служба се врши од страна на Јавното комунално претпријатие „Градски паркинг“ - Скопје. Меѓутоа, следниот член 7 пропишува дека јавните паркинзи дефинирани во член 4 можат да бидат дадени на други субјекти со концесија или јавно приватно партнер-

<sup>87</sup> Член 53 (4), Закон за заштита на потрошувачите

<sup>88</sup> Член 3, Закон за комунални дејности

<sup>89</sup> Член 2, став 1 и 2, Закон за јавните претпријатија

<sup>90</sup> Член 43, Закон за јавните претпријатија

<sup>91</sup> Член 36, Закон за локалната самоуправа

<sup>92</sup> Член 10, став 1, алинеја 14, Закон за Градот Скопје

ство<sup>93</sup>. Според тоа, член 7 создава несигурност во функционирањето, издржаноста и понатамошниот развој на ЈКП „Градски паркинг“.

Согласно ЗЈП, секое јавно комунално претпријатие, вклучувајќи го и „Градски паркинг“, е обврзано да ги почитува принципите на извесност, континуитет и квалитет на услуга, како и да се грижи за потрошувачите во смисла на давање транспарентни информации и достапност на услугата<sup>94</sup>.

### *Преглед на националната институционална поставеност*

Заштитата на потрошувачите во Република Македонија е институционализирана преку мрежа од повеќе органи на државната администрација и јавниот сектор кои имаат директни и/или индиректни овластувања во оваа област, пропишани со Законот за заштита на потрошувачите, на следниот начин:

- *Влада на Република Македонија* – креирање на потрошувачка политика, усвојување на програма за заштита на потрошувачите;
- *Совет за заштита на потрошувачите во Владата на Република Македонија* (12 члена) – предлага мерки и активности, ја следи имплементацијата на програмата за заштита на потрошувачите, ја проценува ситуацијата на пазарот и др. Исто така ја осигурува заштитата и реализацијата на правата на потрошувачите во поглед на заштита на здравјето, безбедноста, економските интереси и нивното редовно информирање околу нивните права. Советот го разгледува постојното законодавство и предлага соодветни измени и дополнувања во областа на правна заштита на потрошувачите, и дава предлози за соодветни мерки за заштита на здравјето, безбедноста и економските интереси на потрошувачите. Советот предлага програми за заштита на потрошувачите и ја следи нивната имплементација, а потоа ја информира Владата.
- *Совет за заштита на потрошувачите на Град Скопје* – основан е во февруари 2014 година и содржи претставници на Градот Скопје, Државниот пазарен инспекторат (ДПИ), НВО, вклучувајќи ја Организацијата на потрошувачи на Македонија, деловниот сектор и јавните претпријатија. Советот дискутира прашања и прави предлози за квалитетот на јавните услуги во Скопје, го следи давањето на јавните услуги, се вклучува во решавање на проблемите на граѓаните во користењето на услугите на компаниите и институциите кои даваат јавни услуги, се грижи за подобрување на однесувањето на вработените во давателите на услугите кон корисниците на услугите и организира јавни дебати и други облици на учество на граѓаните, особено за промоција на заштитата на потрошувачите.
- *Советите за заштита на потрошувачите на ниво на локална управа* – осигуруваат заштита на потрошувачите на локално ниво;
- *Комисија за заштита на потрошувачите во општините*;
- *Министерство за економија* – Одделение за заштита на потрошувачите – ја предлага Програмата за заштита на потрошувачите, имплементира мерки и активности на потрошувачката политика и хармонизација на законодавството земајќи ги предвид потребите на потрошувачите;
- *Државниот пазарен инспекторат* под Министерството за економија – надзор над имплементацијата на Законот за заштита на потрошувачите, проценка на квалитетот на производите и услугите, заштита на економските интереси на потрошувачите;
- *Министерство за финансии*: го одобрува буџетот на Програмата за заштита на потрошувачите;

<sup>93</sup>Член 6 и Член 7, Одлука

<sup>94</sup>Член 2, став 4, Закон за јавните претпријатија

- *Министерство за правда;*
- *Надлежни судови – потрошувачки спорови;*
- *Народен правобранител;*
- *НВО – Организација на потрошувачи на Македонија – Закон за заштита на потрошувачите дава можност за вклучување на НВО во креирањето на потрошувачката политика, и информирање, образување и советување на граждани - потрошувачи.*

Во областа на општинските услуги, поради сложеноста на материјата, поголем број на институции се вклучени во креирањето, имплементацијата и надзорот над давањето комунални услуги.

Институционалната поставеност се регулира со Законот за локалната самоуправа, следејќи ги принципите на Европската повелба за локалната самоуправа и новиот Устав.

Општините се составени од два централни органи – Совет и Градоначалник. Бројот на советници зависи од бројот на жители на конкретната општина. За успешно вршење на своите должности, локалните самоуправи мора да воспостават општинска администрација. Организирањето на општинската администрација, нејзините одговорности и вршењето на нејзините должности се регулираат со одлука на локалната самоуправа. Прашањата поврзани со вработувањето, правата, одговорностите и работните услови, системите на плати, процедурите за евалуација на работењето и прекинувањето на работниот однос се регулираат во Законот за државни службеници.

Иако општините се автономни единици, Уставот и Законот за локална самоуправа пропишуваат надзор над работата на општините за да се осигури нивното ефективно извршување (ЗЕЛС, Прирачник за градоначалници и членвои на советите на општините на Република Македонија, 2005).

Советот основа комисии за увид во одредени прашања под негова надлежност. Комисиите функционираат како извршни органи на Советот. Покрај комисиите, за да се подобри квалитетот на јавните услуги, Советот воспоставува и Совет за заштита на потрошувачите<sup>95</sup>. Овој Совет треба да биде составен од советници, организации на потрошувачите и други групи од граѓанското општество, стопански комори, инспекциски органи со надлежност за надзор над пазарот и заштита на потрошувачите.

Точниот состав се утврдува во Статутот на општината.

Општините имаат овластување да основаат јавни комунални претпријатија согласно Законот за јавни претпријатија. Истиот содржи одредби за локалните власти да именуваат Генерален директор и Надзорен и Управен одбор, и да ги усвојуваат буџетите на претпријатијата (Пендовска, 2009).

Вклучените министерства се:

- Министерство за локална самоуправа: кое основа специјален Инспекторат за да се обезбеди конзистентноста меѓу општинските одлуки и прописи и националните закони
- Министерство за финансии: одобрување на кредитирање, трансфер на грантови и даночни текови
- Министерство за труд и социјална политика: прашања поврзани со вработување, ранливи потрошувачи
- Министерство за животна средина и просторно планирање: мониторинг на животната средина, депонии, цврст отпад, отпадни води, дозволи за коирстење на водни услуги, програма за отстранување и третман на урбани отпадни води, надзор над имплементацијата на законите, инспекција на квалитетот на отпадни води

---

<sup>95</sup>Член 126, став 2, Закон за заштита на потрошувачите

- Министерство за транспорт и врски: надзор над имплементацијата на законите, програма за отстранување и третман на урбани отпадни води, инспекција на конзистентноста и континуитетот на испораката на услуги

Други релевантни министерства и органи:

- Министерство за економија: надзор над имплементацијата на закони, инспекција над конзистентноста и континуитетот на испораката на услуги,
- Министерство за здравство: надзор над имплементацијата на законите, инспекција на квалитетот на вода за пиење, мониторинг на вода за пиење, санитетски услови
- Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство – издава дозволи за водни ресурси и градежни дозволи за инфраструктура, третман и финално одлагање на нуспроизводи од животинско потекло
- Државен завод за ревизија: јавните претпријатија подлежат на државна ревизија според Законот за државна ревизија
- Народен правобранител: специфичен, независен орган со овластувања за заштита на правата на граѓаните, но нема законодавни и извршни овластувања, ниту надлежности за извршување или инспекција. Полето на работа на Народниот правобранител се однесува на давање предлози, совети и избегнување на прекршувањето на граѓанските права.

Инспекциски надзор над примената на Законот за снабдување со вода пиење и доведување на урбани отпадни води и прописите донесени врз основа на него, го врши овластениот комунален инспектор на општината и овластениот комунален инспектор на градот Скопје, Државниот инспекторат за животна средина, Државниот комунален инспекторат, Дирекцијата за храна преку државните инспектори и Државниот санитарен и здравствен инспекторат и други инспекции, во рамките на своите овластувања согласно со закон.<sup>96</sup>

Инспекцискиот надзор над примената на ЗУО и на прописите донесени врз основа на законот го врши Државниот инспекторат за животна средина. За работите од надлежност на општините и градот Скопје утврдени со овој закон, инспекциски надзор над примената и спроведување на овој закон го вршат овластени инспектори за животна средина на општините и овластени инспектори за животна средина на градот Скопје. Инспекциски надзор над примена на овој закон во делот на создавање, селектирање и пакување на медицински отпад врши Државниот санитарен и здравствен инспекторат, во соработка со државниот инспектор за животна средина. Инспекциски надзор над примена на овој закон во делот на прометот со производи и пакувања, означувањето на производите и пакувањата и информирањето на потрошувачите го врши државниот пазарен инспектор.

Заинтересираните страни во енергетскиот сектор ги вклучуваат:

- Регулаторна комисија за енергетика – независен регулаторен орган основан со Законот за енергетика кој презема активности за заштита на потрошувачите или корисниците на енергетскиот систем. Регулаторната комисија исто така е надлежна за учество во решавање на спорови кои настануваат меѓу енергетските компании и да предлага мерки за нивно решавање. Предлогот за решавање на спорот нема обврзувачки карактер за страните во спорот
- Министерство за економија – Одделение за енергетика – Државен пазарен инспекторат: инспекција и надзор над примената на законот, прописите и другите правни акти на Компанијата, други правни лица и граѓани кои работат во Македонија, што е најмногу поврзано со безбедност на производите, заштита на потрошувачите, активности во областа на трговија, угостителство, туризам, заштита на индустриска сопственост и други законски обврски

---

<sup>96</sup>Член 36, Закон за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води

- Агенција за енергетика на Македонија – функционира од 2007 година, работи на изготвување предлози на законодавство и прописи, технички прописи и стандарди во соработка со други министерства, образовни институции, НВО и комерцијални субјекти за постигнување на побрза усогласеност со прописите на ЕУ, и поддршка на имплементацијата на енергетската политика на Владата по пат на енергетски стратегии, развојни планови и програми
- Организација на потрошувачи на Македонија – застапување на интересите на потрошувачите, подигање на јавната свест, подобрување на заштитата на потрошувачите во поглед на реализација на основни потрошувачки права

## Улогата на организациите за заштита на потрошувачите

Организацијата на потрошувачи на Македонија (ОПМ) е организација на ниво на државата која ги застапува интересите на потрошувачите на национално ниво скоро 20 години, работејќи на подобрување на правната регулатива и потрошувачката политика, зголемување на јавната свест за потрошувачките права и давање на информации и совети на потрошувачите.

Организацијата е активна во следните полиња:

- Преземање иницијативи насочени кон подобрување на законодавството во Република Македонија во областа на заштита на потрошувачите;
- Зголемување на јавната свест по пат на образование, информирање, советување и застапување на интересите на потрошувачите;
- Застапување на интересите на потрошувачите на локално, национално и меѓународно ниво и поддршка на развојот на институции и механизми за заштита на потрошувачите;

Организацијата објавува образовни материјали: брошури, студии, анализи, прирачници и др. и организира информативни средби и јавни дебати во рамките на своите приоритетни работни области:

- Подобрување на законодавството;
- Исхрана;
- Станување и домување;
- Енергија;
- Права на пациенти во здравството;
- Заштита на децата како потрошувачи; и
- Финансиски услуги.

Од усвојувањето на ЗЗП (2004), кој пропишува одвојување средства за информирање, советување и образување на потрошувачите преку Програма за заштита на потрошувачите кон НВО, организацијата е активно вклучена во изготвувањето и имплементацијата на програмите на Владата за заштита на потрошувачите. Како член на Советот за потрошувачи на Владата, организацијата учествува во работата на голем број институции и органи од јавниот сектор одговорни за заштита на потрошувачите, а соработува и со државни институции надлежни за заштита на потрошувачите. ОПМ има многу интензивна и плодна соработка со медиумите на редовна основа.

На меѓународно ниво, ОПМ соработува со организациите на потрошувачи од соседните земји. Исто така, ОПМ е активна членка на Меѓународната организација на потрошувачи – Консумерс Интернешенел (Consumers International), Европската организација на потрошувачи - BEUC и организацијата ANEC – Европскиот глас на потрошувачите во стандардизацијата.

ОПМ е покривна организација и има поврзани локални организации на потрошувачи во Штип, Битола, Охрид, Тетово и Кочани.

## Д Е Л 5

### Македонија

Оваа студија се однесува на единиците на локална самоуправа во Македонија. Клучните критериуми за избор на ЕЛС беа дефинирани како: големина, ниво на развој, административен статус, територијална алокација и етнички состав. Во Македонија беа одбрани Град Скопје и општините Тетово и Кочани. Овие ЕЛС се разликуваат по бројот на население и етничкиот состав. Град Скопје е голема ЕЛС со 506.926 жители (попис од 2002 година) сочинета од десет општини со мешан етнички состав. Општина Тетово е општина со средна големина, со население од 86.000 жители (попис од 2002 година) со претежно албанска етничка заедница. Општина Кочани е релативно мала со 38.092 жители (попис од 2002 година) со претежно македонска етничка заедница. Скопје е високо развиено, Тетово е на средно ниво на развој, додека Кочани нема високо развиена инфраструктура.

Заштитата на потрошувачите во општинските услуги покрива различни нивоа на работа: администрација на локалната самоуправа, комунални претпријатија, централна власт, НВО и потрошувачи – корисници на услугите. Се однесува на работењето и соработката меѓу различните нивоа и испорака на услуги на локално ниво, додека истовремено проценува дали потрошувачите ги уживаат своите права како корисници на комунални дејности и дали се поставени соодветни системи за извршување на нивните права.

Мерените индикатори беа групирани на следниот начин: општи прашања (број на вработени, родова застапеност); одговорностите на ЕЛС/ЈКП/извршните органи; жалбени постапки; цени, тарифи, плаќање и наплата; координација и улога на потрошувачките организации. Перцепцијата на потрошувачите за општинските услуги беше исто така мерена во фокус групи. Податоците беа добиени со теренско истражување преку интервјуа со отворени прашања со општинската администрација и снабдувачите на јавно комунални дејности во Скопје, Тетово и Кочани, како и преку интервјуа со потрошувачки организации во Скопје, Тетово и Кочани.<sup>97</sup>

Република Македонија има 2.022.547 жители (статистички податоци, 2002 година). Околу 60 проценти од населението живее во урбани области. Државата е поделена во 8 плански региони и според Законот за територијална поделба (по Охридскиот рамковен договор – ОРД, 2001 година), бројот на општини беше намален од 124 на 84 општини. Сега постојат 84 општини и Град Скопје кој е заедница сочинета од 10 општини.

Комуналните активности се едни од главните општински надлежности. Од овие активности, водоснабдување, канализација и собирање на отпад традиционално спаѓаат под општинска надлежност и продолжуваат да бидат главни комунални активности на општините. Според ОБСЕ, во 60 општини снабдувањето со вода за пиење е главната комунална услуга која ја обезбедуваат комуналните претпријатија. Втората најчеста активност, според 59 општини, е одржувањето на јавна хигиена, додека собирањето, транспортот и управувањето со цврст и индустриски отпад се обезбедуваат во 55 општини (ОБСЕ, 2006 - 2011).

Иако овие општински услуги имаат долги традиции во ЕЛС, заштитата на потрошувачите во поглед на овие услуги нема таква традиција. Потрошувачите не се свесни дека имаат права како општински потрошувачи, ниту ги поврзуваат овие услуги со потрошувачките права. Тие

<sup>97</sup> Интервјуа беа побарани и со Заедницата на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС) и од Здружението на даватели на комунални дејности (АДКОМ), меѓутоа во првиот случај не беше пројавен интерес, додека вторите одбира да дадат интервју со образложение дека сите релевантни информации можат да се добијат директно од ЕЛС.

сметаат дека, поради монополистичкиот карактер на овие услуги, тие се принудени да ги прифатат условите дадени од снабдувачите, бидејќи не постои можност за избор. Или мора да се прифатат сите услови на снабдувачите, или не може да се добие услугата. Ова директно влијае врз основните потрошувачки права во општинските услуги, т.е. правото на избор.

Според Народниот правобранител (Народен правобранител, 2014 година), бројот и содржината на жалбите за потрошувачки права во 2014 година е одраз на незадоволството на потрошувачите, што во голема мера се должи на економската ситуација со која се соочени. Главните проблеми со кои се соочени потрошувачите е несоодветен третман од страна на снабдувачите, како и производи со несоодветен квалитет. Жалбите во голема мера се однесуваат на наплатата на долгови за водоснабдување, канализација и отстранување на отпад, со закани за присилна наплата. Народниот правобранител има истакнато дека ЈКП бараат наплата на застарени долгови, иако не постојат судски тужби во тие случаи. Според Законот за облигационите односи правото за наплата на сметките престанува 1 година откако сметката е издадена, а ЈКП работат спротивно на одредбите на овој Закон.

И покрај тоа што правната рамка за заштита на потрошувачите е сеопфатна и редовно се ажурира и усогласува со правото на ЕУ во голема мерка, постојат проблеми со усогласувањето на правото во поглед на јавните комунални претпријатија<sup>98</sup>. Во оваа насока, ОПМ неодамна презема иницијатива и му препорача на Министерството за економија во измените и дополнувањата на ЗЗП (предвидени за изготвување и усвојување во 2016 година) и новата стратегија за заштита на потрошувачите (исто така во подготовката), да ги вклучи и потрошувачките права за јавни комунални, соодветно да го покрие опсегот на директивите за услуги од општ економски интерес и правата на ранливите потрошувачи. Не само што не е подобрена правната рамка во областа на јавни услуги, туку постои и недостаток на свесност кај населението за нивните права и одговорностите на ЈКП, одговорностите на општините, енергетскиот регулатор (кој е одговорен и за грејната потрошувачка исто така), улогата на Народниот правобранител и потрошувачките организации.

Активностите на *Програмата за заштита на потрошувачите за 2014-15* резултираа со зголемено советување и повисока свест за потрошувачките права во целата држава. Локални потрошувачки совети се основани во неколку области вклучувајќи го и Скопје, меѓутоа се уште не се никаде активни. Потрошувачите не се свесни за основањето на Потрошувачките совети, ниту за нивната улога. Средствата за заштита на потрошувачите во владиниот буџет се зголемени за 10 %, но финансите се се уште недоволни. Недостатокот на административни и

---

<sup>98</sup> Законот за заштита на потрошувачите е во голема мерка усогласен со потрошувачкото европско право во поглед на основни права за заштита на потрошувачите, извршување и договорни односи, т.е. маркетинг на производи, индикација на цени, договорни обврски, нечесни комерцијални пракси, тужби, сообразност и гаранција, продажба на далечина, продажба надвор од деловни простории, нечесни договорни одредби, нечесни деловни пракси бизнис кон потрошувач на внатрешниот пазар, одредени аспекти на временски ограничено право на користење на одредена недвижност, долгорочни производи за годишни одмори, договори за препродажба и размена; одговорност за неисправни производи; соработка меѓу националните органи одговорни за спроведување на законите за заштита на потрошувачите и други. Защитата на потрошувачите се обезбедува и со други закони кои се исто така усогласени со потрошувачкото право на ЕУ како: Закон за давање на финансиски услуги на далечина, Закон за заштита на потрошувачите при договори за потрошувачки кредит, Закон за туристичка дејност, Закон за безбедност на производите, Закон за електронските комуникации, и др. Тековно се проценува усогласеноста со Директивата за потрошувачки права. Недостатоците на ЗЗП во поглед на усогласеноста со правото на ЕУ се однесуваат на Услуги од општ економски интерес (УОЕИ – SGEI).

финансиски ресурси продолжува да ја ограничува ефективната имплементација на политиките за заштита на потрошувачите<sup>99</sup> (ЕС, 2014).

Во поглед на обезбедувањето на општински услуги, правната и регулаторната рамка остануваат слаби и неефективни во промовирањето на независни и комерцијално ориентирани комунални претпријатија. Главната причина е преголемиот број на закони, честите измени и дополнувања на законодавството и големиот број на институции вклучени во креирањето, имплементацијата и надзорот над општинските активности и заштитата на потрошувачите (ФООМ, 2011).

Во поглед на водоснабдувањето и управувањето со отпад, потребни се дополнителни напори за да се усогласи националното законодавство со правото на ЕУ. Иако новиот Закон за води е усогласен во најголемиот дел со правото на ЕУ, неговата имплементација е проблематична. Развојот на одржлив систем за управување со отпад бара понатамошно усогласување на националното законодавство со европското, промени во институционалната организација и општо во праксата за управување со отпад (IPA/TAIB2009/4.2/LOT6/05, 2014).

„Имплементацијата на интегриран систем за управување со отпад е започната. Воспоставени се регионални органи за управување со отпад и започната е подготовката на регионални планови за управување со отпад. Административниот капацитет за имплементација на законодавството е подобрен, но сé уште е недоволен и на централно и на локално ниво. Усогласеноста со правото на ЕУ во областа *квалитет на вода* е помалку развиена. Лошата координација меѓу надлежните органи продолжува да ја попречува имплементацијата на законодавството. Државата треба да одговори на недостатоците во системот за следење на води. Подготовките за инфраструктурни инвестиции доцнат, а нивото на финансирање е недоволно за задоволување на тековните потреби. Потребни се посилни напори во примена на принципот „загадувачот плаќа“, а потребни се и активности за воспоставување на соодветен систем за одредување на цени на вода. Недостатокот на напредок во оваа област продолжува да го попречува работењето на постројките за пречистување на вода и ги става под ризик инвестициите во секторот“ (ЕС, Работен документ на Комисијата, Поранешна Југословенска Република Македонија 2014 Извештај за напредокот СОМ(2014) 700 финална верзија, Поглавје 27: Животна средина и климатски промени, 2014).

Тековно потрошувачите немаат можност да одберат меѓу снабдувачите на топлинска енергија и нивната монополистичка природа ги става потрошувачите во неповољна состојба. Централното греенje е ограничено само на главниот град Скопје и не се обезбедува во остатокот на државата.

Според владини претставници, ќе се даде континуирана поддршка за имплементација на проекти во ЕЛС, особено за изградбата на инфраструктура за отпад и вода, како и во други области според националните буџети. Забележавме во НПАА дека е планирано воспоставување на регулаторен орган за комунални активности во 2015 година, но не успеавме да добиеме никакви други информации околу ова прашање (СЕП, 2014).

---

<sup>99</sup> Поглавје 28: Потрошувачка и здравствена заштита: „Регулаторните органи одговорни за електронски комуникации и супервизија на пазарот на осигурување се единствените пазарни регулатори активно вклучени во заштита на потрошувачите. Организацијата на потрошувачи даде совети за услугите кои ги нудат јавните претпријатија и мрежните индустриски, употребата на гаранции и правата на бесплатна поправка, банкарство, осигурување и прашања поврзани со храна. Пазарните супервизори и другите регулаторни органи сé уште имаат потреба за дополнителна обука за да обезбедат ефективна заштита на потрошувачите“.

## Единиците на локална самоуправа (ЕЛС) на Град Скопје, Тетово и Кочани

Во Македонија најголем дел од комуналните активности се вршат од страна на јавните комунални претпријатија (ЈКП) основани од општините. Иако постои можност за претпријатија со приватно партнерство за спроведување на овие активности, овој облик главно не се употребува и е ограничен на многу мал број на општини (ФООМ, 2011). Тековно, општините се сопственици, креатори на политики и регулатори, како и корисници на услугите на ЈКП во своите институции. Во тековната пракса просечниот потрошувач има многу малку моќ (СБ, март 6, 2009 година).

Во првиот случај, на воспоставување на ЈКП од страна на општините, можеме да разликуваме меѓу општините кои основаат неколку ЈКП за посебни комунални активности и општините кои основаат едно ЈКП од сèвкупните комунални активности. Ова во голема мерка зависи од големината на општината.

Град Скопје има основано неколку посебни ЈКП за вода и канализација, собирање на отпад и третман и јавни паркинзи. Општините Тетово и Кочани имаат основано по едно ЈКП одговорно за водоснабдување, канализација и собирање на отпад. Снабдувањето со топлинска енергија е ограничено на главниот град во државата, Скопје. Меѓутоа, оваа активност не е под надлежност на Општина Град Скопје туку се нуди од страна на дистрибутивни компании, преку лиценци дадени на национално ниво. Неодамна општина Тетово воспостави ЈКП за јавни паркинзи, додека општина Кочани сé уште ја нема регулирано оваа активност преку ЈКП.

### *Водоснабдување, канализација и управување со отпад*

Општина Град Скопје има сложена организациска структура; има посебен сектор наменет за комунални активности и посебни единици за водоснабдување и канализација, комунална хигиена и посебен сектор за регулација на сообраќај. Од друга страна, другите две општини имаат споени сектори за урбанизам, заштита на животната средина и комунални активности, со една единица посветена на сите комунални активности.

Сите три општини имаат воспоставено Совети за заштита на потрошувачите за подобра комуникација со потрошувачите. Меѓутоа, Советот за заштита на потрошувачите во Тетово не функционира поради тоа што претседателот на Советот е назначен на друга функција и поради тоа што општината одложува именување на друг претседател и членови на Советот за заштита на потрошувачите. Иако Советите се функционални во двете други ЕЛС, нејасно е во која мерка и колку често Советите комуницираат со потрошувачите.

Општина Град Скопје има редовни средби со ЈКП „Водовод и канализација“ на месечна основа, со претпријатието за собирање на отпад „Комунална хигиена“ и дополнителна постојана комуникација меѓу Градоначалникот и директорот, како и месечни средби со ЈКП „Градски паркинг“.

Според општината, достапноста на водоснабдувањето и канализациските услуги е на високо ниво, а „Водовод и канализација“ имаат направено значителни чекори кон модернизација на давањето на услугите. Тие ги имаат заменето старите цевки со нови, и имаат една од најдобро опремените лаборатории за испитување на вода, акредитирана според високи стандарди.

Постои мал број на извештаи и жалби од потрошувачите во секторот за комунални прашања, што за општината претставува високо ниво на задоволство на граѓаните со понудените услуги. Секоја жалба примена од општината се процесуира до јавното комунално претпријатие,

следена со писмен одговор на лицето кое ја доставило жалбата. Комуникацијата е заемна од двете страни, и од страна на општината и од страна на ЈКП, бидејќи статистичките извештаи на претпријатието, вклучувајќи го и бројот на жалби од граѓани и извршени интервенции, редовно се практикаат до Град Скопје.

Иако финансиските резултати и извештаите на претпријатието „Комунална хигиена“ се проценети како задоволителни од Советот, тоа не значи само по себе дека треба да се посвети помалку внимание на работењето и одржувањето на чистотата на градот, кое треба да биде редовно. Општината дава големо значење на одржувањето, со што ги става финансиските резултати на второ место. Град Скопје верува дека нивото на комунална хигиена постојано се зголемува.

Во Тетово ситуацијата е малку поразлична. Во 2013 година е избран нов градоначалник, жена, по прв пат во историјата на градот. Општината има 404 вработени од кои 312 се мажи, а 92 се жени. Тековната Градоначалничка има назначено жени на управни позиции како секретар на општината, и за шефови на сектори и единици, што не беше практика во претходните управни структури на општината. Општината го има основано ЈКП „Тетово“ кое одговорно за обезбедување на водоснабдувањето, канализацијата и собирањето и третманот на отпад. Комуникацијата меѓу нив се состои од неделни средби на кои се дискутираат проблемите и жалбите.

Општина Тетово отсекогаш имала проблеми со водоснабдувањето. Ситуацијата е малку подобра кај канализацијата поради постојаната работа за подобрување на достапноста на услугата. Опремата, која се има тројно зголемено од именувањето на новата градоначалничка, е на задоволително ниво, како и начинот на справување со жалби и решавање на проблеми. Според општината, помалку задоволително е давањето на услуги и квалификациите на персоналот. Спротивно на тоа, начинот на кој општината ги информира граѓаните за сите прашања кои можат да бидат од нивен личен или општ интерес се перципира како многу добро. Општината ги користи следните канали за комуникација: медиуми – најчесто локалната ТВ КИСС, социјалните медиуми и нивната интернет страница. Потрошувачите/граѓаните имаат можност лично да пишуваат до градоначалничката или да ги искажат своите проблеми во деновите за посета, кога градоначалничката се сретнува со граѓаните да дискутира за нивните проблеми.

Подобрувањата кои се потребни за целосно и квалитетно давање на услугата за водоснабдување бараат довршување на реконструкцијата на главните водоводни цевки, што ќе резултира со зголемување на капацитетот на системот за снабдување со вода за дополнителни 200 л/с. Со ова ќе се стави крај на долготрајната агонија на Тетово со вода пиење. Второ, треба да се изгради станица филтрирање со која потрошувачите ќе имаат чиста вода за пиење. Трето, потребно е целосно реновирање на мрежата за водоснабдување бидејќи е застарена. Постојат сомнежи дека постојната мрежа може да го издржи водниот притисок. За крај, потребна е нова опрема за мерење и регулација на водата.

Главниот проблем со отпадот во Тетово е поврзан со неговиот третман и општината е максимално ангажирана во дислоцирањето на депонијата надвор од градот. Има подобрувања во услугата за собирање на отпад бидејќи 13 нови камиони за собирање на отпад се обезбедени и отпадот се собира на секојдневна основа.

Во Кочани тековниот систем за водоснабдување, канализација и управување со отпад е проценет од општината како многу добар. Овие услуги ги врши ЈКП „Водовод“ кое е основано од општината. Достапноста на услугите е на високо ниво за водоснабдување, канализација и системот за управување со отпад, меѓутоа потребна е нова опрема за да се подобри квалитетот на давање на услугата.

Двете општини, Тетово и Кочани, немаат формален систем за работа со жалби. Не постојат специјални процедури. Општините имаат секојдневна комуникација со ЈКП и заеднички ги решаваат проблемите преку одделенијата одговорни за тие области во општината и работните

единици во ЈКП. Состаноците се одвиваат на неделно ниво, меѓу претставник на Општинскиот совет, шефот на одговорниот сектор и единицата во општината и општинскиот инспектор за ЈКП. На овие средби се подготвуваат планови и програми за дополнителни мерки и активности за решавање на проблемите.

Не постојат посебни процедури за работа со жалби, освен во Скопје каде што е воведен системот за управување со квалитет ISO 9001. Општините Кочани и Тетово планираат да го воведат истиот систем.

Во поглед на процедурите за пријавување на жалби, потрошувачите можат да достават жалби лично, преку архивот и преку интернет страницата на општината. Жалбите поврзани со водоснабдувањето, канализацијата и системот за управување со отпад се препраќаат до ЈКП: Инспекторите и ЈКП се надлежни за решавање на проблемите. Општинските инспектори проверуваат дали е решен проблемот (на терен) и одредуваат дали соодветно постапил давателот на услугата.

Зависно од начинот на доставување на жалбата, но и од типот на проблемот, страните не се информираат ако е видлива реакцијата; ако е пратена жалбата електронски, тогаш се информираат во електронска форма за статусот на проблемот; ако потрошувач лично достави жалба во општината, тогаш е лично информиран; преку интернет страницата ако проблемот е од интерес на поширока група на граѓани или регион; медиумите (ТВ – и најчесто локални ТВ станици, радио, весници). Ова се однесува на сите три општини.

Цената за давање на услугите се усвојува од општината на предлог на ЈКП.

Во поглед на посебните потрошувачи, сите три општини овозможуваат плаќање на рати за потрошувачи со акумулиран долг. Дополнително, Град Скопје има усвоено две одлуки, од кои едната им дава на потрошувачите на вода кои се корисници на социјална помош право на  $10m^3$  бесплатна вода за пиење по семејство / месец. Другата одлука одредува листа на корисници на вода кои имаат бенефициирани цени за вода, т.е. водни цени пресметани за домашна потрошувачка. Листата содржи детски градинки, основни и други (средни и повисоки) училишта, спортски здруженија, самоуправни единици, здруженија на пензионери, музеи, различни културни здруженија, институции за грижа за деца, библиотеки, базени, хуманитарни организации и објекти на регистрирани верски здруженија (ЕПТИСА-ГЕИНГ, 2014).

### *Паркинг служба*

Паркинг службата во Град Скопје е релативно нова општинска служба, воспоставена пред помалку од 10 години. Секторот за сообраќај е активно вклучен заедно со ЈКП „Градски паркинг“ за подобрување на услугата за граѓаните.

Цената се одредува со одлука на управниот одбор на ЈКП, коа потоа се потврдува од Советот на Град Скопје. Соработката меѓу секторот и ЈКП „Градски паркинг“ се смета за задоволителна. Општината има именувано свој претставник да присуствува на средбите на управниот одбор на претпријатието.

Жалбите кои се примаат од секторот за сообраќај на општината се праќаат до јавното комунално претпријатие „Градски паркинг“. И покрај тоа што секторот не прима многу жалби, тие секогаш бараат одговор од претпријатието за да можат да го информираат лицето кое ја доставило жалбата. Понатаму, секторот посочува дека нерешените прашања треба да се решат од претпријатието, во согласност со неговите надлежности.

Секторот за сообраќај на Град Скопје е целосно свесен дека постои систематски проблем меѓу ЈКП „Градски паркинг“ и ЈКП „Паркинг“ на Општина Центар (една од десетте општини во Град Скопје). Не постои никаква комуникација меѓу двете претпријатија, иако ја обезбедуваат истата услуга. Имаше иницијатива за спојување на двете претпријатија, но истата е одбиена од Советот на Град Скопје.

Општина Тетово неодамна го воспостави ЈКП „Градски паркинг – Тетово“ (јули 2015 година). Сообраќајните гужви во Тетово претставуваат навистина голем проблем и за општината и за

граѓаните. И покрај тоа што процедурата за одредување на првата паркинг зона е започната од многу порано, и зоната е дефинирана од Министерството за внатрешни работи, општината не успеала да ја обезбеди нејзината функционалност. Главната причина лежи во изградени згради без паркинг места, продолжување на издавањето градежни дозволи без барање на соодветни паркинг места и менталитетот на граѓаните да користат возила дури и на кратки дистанци. Според општината, севкупната пракса за комуникација, планирање, известување и работа по жалби на ЈКП „Тетово“ ќе биде употребена и во „Градски паркинг – Тетово“. Општина Кочани има регулирана паркинг служба само во централното подрачје. Нема ЈКП одговорно за обезбедување на службата. До сега општината ја обезбедува услугата со назначување на одредени затворени простори како паркинзи. Цената е многу ниска, но поради недоволниот капацитет на овие затворени паркинзи и недостатокот на други одбележани паркинг места ги тера граѓаните да паркираат на несоодветни места.

#### *Соработка меѓу ЕЛС и организациите на потрошувачи*

Во општина Тетово, потрошувачките организации не се вклучени во процесот на одредување и формулирање на политиките за давање комунални услуги, додека во Кочани организацијата на потрошувачи е вклучена во мала мера ви креирањето на политики, особено за вода, но крајната одлука ја донесува Советот на Општина Кочани. Програмата на организациите на потрошувачи делумно се финансира од Општина Кочани и тие се уверени дека треба да се подобри соработката. Организацијата на потрошувачи на Кочани учествува во Советот за заштита на потрошувачите на Кочани, каде претседателот на овој совет е активен член на Организацијата на потрошувачи на Кочани. За жал, средбите на овој Совет се организираат само неколку пати годишно, а општинската програма за заштита на потрошувачите е недоволна да ги покрие потребните активности или бараната програма изготвена од Организацијата на потрошувачи на Кочани.

Организацијата на потрошувачи на Македонија (ОПМ) е претставена во Советот за заштита на потрошувачи на Град Скопје со еден член, и учествува на редовните состаноци кои што се одржуваат три пати месечно. Советот исто така содржи претставници од јавните комунални претпријатија (водоснабдување и комунални услуги), а дискусиите за проблемите на потрошувачите се одвиваат на редовните средби. Предлози за подобрување на давањето услуги главно се иницираат од ОПМ. Советот за заштита на потрошувачите на Град Скопје има усвоено двегодишна програма за заштита на потрошувачите со фискални импликации, одобрена од Градскиот совет. ОПМ е избрана во постапка за јавна набавка да ја имплементира програмата за заштита на потрошувачите за годините 2014 и 2015. Согласно програмата, ОПМ подготвува кампањи за права на потрошувачите, едукативни брошури и информациски прирачници за јавните комунални претпријатија кои функционираат во Град Скопје (упатства за граѓаните за препознавање на ЈКП). ОПМ го информира Советот за заштита на потрошувачите на месечна основа околу статусот на активностите и доставува статистички податоци за проблемите на потрошувачите врз основа на работата на бирото за советување на потрошувачите во Скопје.<sup>100</sup>

#### **Испорака на услуги – Јавни комунални претпријатија**

За обезбедување на комунални дејности општините можат да основаат јавно претпријатие или да ги пренесат тие надлежности на правно или физичко лице со дозвола за давање на конкретната услуга. Во Македонија доминантна е првата опција. ЈКП основани од општините

<sup>100</sup> Видете официјална интернет страна на Град Скопје каде што се содржани извештаите и информациите за активностите на Советот за заштита на потрошувачите и ОПМ:  
<http://www.skopje.gov.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=717>

работат врз основа на тригодишна програма усвоена од Општинскиот совет. Во зависност од овие тригодишни програми, ЈКП усвојуваат годишни програми до крајот на тековната година за наредната година, со претходно дадена согласност од општините (АДКОМ, 2014).

Владата на Македонија ја препозна потребата за работа во оваа област од 2008 година, со барање за подготвка на Стратегија и Акциски план за реформа на комуналните служби. Реформата на комуналните служби претставува огромен предизвик бидејќи вклучува заложби од Владата, општините и ЈКП за почитување на обврските кон потрошувачите кои настануваат од нивните релевантни надлежности и функции (ЕПТИСА-ГЕИНГ, 2014). Меѓутоа, иако Владата инвестира во овој сектор преку Секторот за јавни инвестиции, кој исто така се гледа како несоодветен за исполнување на реалните потреби, до денеска не се преземени никакви конкретни акции за продолжување на препораките во нацрт стратегијата и акцискиот план за реформа на општинските услуги.

ЈКП врши два типа на услуги: тарифни услуги како водоснабдување, канализација, цврст отпад и јавно добро – тип на услуги како атмосферска канализација, отстранување на отпад од јавни површини и одржување на паркови (ЕЦА, јуни 2008 година).

Влијанието на општините над ЈКП е највидливо во именувањето на персонал и одредувањето на тарифите. Меѓутоа, тарифниот режим е нефлексибилен од 2005 година, кога националните власти укинаа мораториум на зголемување на водната тарифа. Методологијата за пресметка на водната тарифа воведена од Министерството за транспорт и врски (МТВ) не е многу користена, и не постои национален регулатор за води (ЕЦА, јуни 2008 година).

Исто така се водат две дополнителни реформски иницијативи. Една е „Развојот на студија за национални тарифи за води“ финансирана од Европската Унија со цел имплементација на принципот „загадувачот плаќа“, а втората е иницирана од давателите на услуги за воспоставување на национален регулатор на водни услуги (СОС, 2015). Сé уште треба да се видат резултати од иницијативите.

Со цел собирање на детални информации околу комуналните услуги и праксата на јавните комунални претпријатија во давањето на тие услуги, беа спроведени полу структурирани интервјуа со надлежните лица во јавните комунални претпријатија (ЈКП) кои ги покриваат избраните комунални услуги. Прашалникот содржеше 22 прашања, а интервјуата беа спроведени во јули и август во Скопје, Кочани и Тетово. Како додаток на собраниите изјави, беа спроведени дополнителни интервјуа со локалните организации на потрошувачи.

### *Водоснабдување и канализација*

Покрај ЈКП основани на локално ниво за услуги на водоснабдување, основани се и јавни претпријатија на централно ниво во форма на Организации за стопанисување со вода. Тие се назначени како снабдувачи со вода на големо за општинските даватели на услуги, одговорни за снабдување со вода за пиење на јавните претпријатија за водоснабдување (ЕПТИСА-ГЕИНГ, 2014).

Во Град Скопје, услугата на водоснабдување ја обезбедува ЈКП „Водовод и канализација“. ЈКП има 1.138 вработени, од кои 940 се мажи, а 198 се жени. Претпријатието е целосно и соодветно опремено, од возила со цистерни за дренажа на вода, алат и резервни делови, мали и големи копачки, влечни возила, до подвижен центар за дијагностицирање на дефекти, кој е единствен од тој тип во земјата. Персоналот е добро образуван и одговара на барањата на работните задачи. Понатаму, ЈКП постојано инвестира во обуката на своите вработени.

ЈКП „Тетово“ – општина Тетово, и „Водовод“ – општина Кочани, се помали во поглед на физичките капацитети, но се разликуваат и во поглед на техничката опрема. Ова е делумно поради големината на општините. ЈКП „Тетово“ има 300 вработени, а „Водовод“ – Кочани има 240 постојани и 50 сезонски работници. Жени се вработени само во администрацијата на ЈКП и ги нема во теренските тимови на ЈКП. Истото важи и за собирањето на отпад. Иако ЈКП ги поттикнува жените да се пријават на огласите за работа, до сега нема таква пракса, што главно

се должи на менталитетот на населението дека тоа е „машка работа“. Обете ЈКП не се во можност да инвестираат во обуката на персоналот, но веруваат дека им треба подобро квалификуван персонал за подобрување на ефикасноста на работењето. Бидејќи Здружението на даватели на комунални дејности (АДКОМ) е одговорно за обуки и иницијативи за градење на капацитети, нивните иницијативи се недоволни, на ад-хок основа и најчесто се водени од донаторите (SOC, 2015).

Најголемиот дел од опремата на ЈКП во Тетово и Кочани е стара и датира од нивното основање во 80-те, а малкуте нови опреми се набавени преку некои проекти. Според тоа, постои потреба за модерна опрема.

Најголемиот дел од инфраструктурата е инсталiran пред повеќе од 50 години. Додека Град Скопје ги има заменето старите цевки со нови, тоа не е случајот со Тетово и Кочани. Тие само ги одржуваат постојните и ги поправаат во случај на дефект. Меѓутоа, како што беше објаснето од овие две ЈКП, постои сериозна загриженост дали постојната инфраструктура може да го издржи водниот притисок, што создава ризик од пуштање. Друг проблем поврзан со старите цевки е што тие се направени од азбест. Ова не е проблем само по себе, до моментот кога има оштетување на цевките кое води до нарушување на квалитетот на водата.

Водоснабдувањето е континуирано во Скопје и Кочани. Високата достапност на водоснабдувањето и канализацијата во овие два града се гледа и во малиот број на пријави и жалби од потрошувачите. Ситуацијата во Тетово е позагрижувачка. Не се гледа крај на децениската сага со водоснабдувањето, што се должи на изградбата на преостанатиот цевковод за вода. Покрај потребата за реновирање на водната инфраструктура, водоводот во Тетово е недовршен што води до чести рестрикции во водоснабдувањето. Само оваа година имаше рестрикции од 2-3 часа наутро, попладне и навечер. Довршувањето на водоводот зависи од капитални и странски инвестиции.

При одредување на цената, ЈКП не се користат реално со методологијата за пресметка на водната тарифа воведена од Министерството за транспорт и врски (МТВ). Цената по  $m^3$  вода варира, зависно од тоа дали кубниот метар вода е со вклучена канализација и дали се работи за домаќинство или правен субјект. За правните субјекти цената е два до три пати поголема отколку за домаќинствата. Цената за приклучок кон мрежата за водоснабдување исто така варира зависно од тоа дали е групата – домаќинства или групата – правни лица. Во последниот случај постои разлика дали се работи за група – правно лице кое работи или не работи со производство и за последните цената е три пати поголема отколку во првиот случај. ЈКП „Тетово“ неодамна имаше промени во цените на водата, во април 2014 година, и ја зголеми цената за водоснабдување за 40%. Ова е главно поради фактот дека општина Тетово отсекогаш имала најниски цени за вода во целата држава. Ако ги споредиме сите три општини, тековните цени се сè уште најниски во Тетово во споредба со Скопје и посакапото Кочани.

Врз основа на статистичките податоци на ОПМ за 2014 година, 24% од сите жалби поврзани со јавните комунални претпријатија се однесуваат на услуги за водоснабдување во 2014 година. Потрошувачите се жалат поради следните причини: стари водомери за кои веруваат дека се неисправни и доведуваат до високи сметки кои не се одраз на реалната потрошувачка; низок воден притисок во повисоките станови во зградите; голем број на известувања за неплатени сметки. Сè поголема загриженост на потрошувачите предизвикува наплата на сметки постари од 10 години. ЈКП бараат наплата на стари сметки под закана од исклучување, без отпочнување на судски процеси. Бидејќи потрошувачите не чуваат евиденција за плаќање за толку долги периоди тие ги плаќаат долговите. Во Тетово главниот проблем е недостатокот на вода и високите сметки кои не се реални според потрошувачите поради прекините во снабдување и многуте рестрикции. Загрижува и разликата на сметките за правни лица кои се екстремно повисоки од физичките лица, до 6-7 пати повисоки.

### *Систем за управување со отпад*

Град Скопје има посебно ЈКП за собирање и третман на отпад. ЈКП „Комунална хигиена“ Скопје има вкупно 1.177 вработени, од кои 1.070 мажи и 107 жени.

Голем чекор кон подобрување на квалитетот на услугата е направен по 2010 година, кога претпријатието почна со управување на отпад во руралниот дел на Скопје, што е многу важно од аспект на животната средина, бидејќи претходно отпадот вообичаено завршувал во реките, полињата и долините. Во градскиот центар инсталирани се 15 подземни контејнери со капацитет од 3 кубни метри.

ЈКП во Тетово и Кочани имаат стара и недоволна опрема за соодветно собирање на отпад и истата треба да се модернизира. Во лето ЈКП „Тетово“ нема доволен капацитет за давање на услугата, бидејќи тогаш има повеќе отпад и јавното претпријатие не може ефективно да се справи со проблемите.

Отпадот се собира секој ден од јавните површини, а од домаќинствата два пати неделно. Големи контејнери се поставени на јавните површини и во близина на станови. Отпадот од куќите се собира од корпи пред куќите. Отпадот се уште не се сепарира, што создава дополнително оптоварување на ЈКП во третманот.

Последната промена на цената на ЈКП во Град Скопје е направена во 2010 година. ЈКП „Тетово“ ја смени својата цена во 2014 година, а пред тоа во 2001 година. Цената треба да биде повисока за да се исполнат потребите. Во тој случај и квалитетот на услугите би бил на повисоко ниво. Цената се разликува за домаќинства и правни субјекти, и за вторите е два до три пати повисока. Во домаќинствата цените исто така варираат меѓу урбаните и руралните домаќинства. Во првиот случај цената се пресметува по  $m^2$ , а во вториот случај се одредува фиксна цена по домаќинство. ЈКП „Водовод“ Кочани исто така има вклучено цена за отпад во двор, за што не се наплатува ниту е одредена цена во Скопје и Тетово.

ЈКП „Комунална хигиена“ соработува со ЈКП „Водовод и канализација“ бидејќи се дава само една сметка за двете комунални дејности(водоснабдување и канализација и отстранување на отпад). Фактурирањето за вода и собирање на цврст отпад, локален данок на имот и надоместоци за јавно осветлување не се посебни или дадени по ставки (СБ, март 6, 2009 година).

Статистичките податоци за 2015 година на советодавната канцеларија за потрошувачи на ОПМ покажуваат жалби на потрошувачите во поглед на нередовноста во собирањето на отпад, или плаќање за услуги кои не се добиваат во одредени рурални области. Исто така, потрошувачите пријавиле проблеми со добивање на потврда за ослободување од плаќање ако не ја добиваат таа комунална услуга, бидејќи управувањето со отпад и водоснабдувањето се споени во една сметка.

### *Ракување со жалби и поднесоци од потрошувачи за водоснабдување, канализација и собирање на отпад*

ЈКП се стремат да реагираат брзо. Тие имаат тимови кои се достапни 24 часа дневно, и помалите проблеми се решаваат за помалку од 24 часа. ЈКП имаат овластување веднаш да реагираат на проблеми со водоснабдувањето ако дефектите се на јавна површина, т.е. влегуваат во категоријата заедничка јавна потрошувачка. Истата процедура се однесува и на дефекти во канализиската мрежа и мрежата на атмосферската канализација и отпадот на јавни површини. Во практика ЈКП го решаваат проблемот истиот ден. Меѓутоа, ако проблемот со снабдувањето со вода за пиење е од индивидуален карактер, потрошувачот пријавува до ЈКП и се одредува времето за интервенција во зависност од сериозноста на проблемот. Ваквите интервенции се однесуваат на исклучување од мрежата на неколку станбени и деловни единици, за што мора претходно да биде информирана јавноста. Во случај на проблем со канализиската мрежа, потрошувачите пријавуваат до ЈКП и се одредува времето за интервенција.

ЈКП ги користат медиумите и интернет страниците да ги информираат потрошувачите околу дефекти и други проблеми. Кога се работи за прашање од јавен интерес (затворање на патишта, поправка на цевководи и рестрикции во давањето на услуги) јавноста се информира преку медиумите. За индивидуални проблеми на потрошувачите, ЈКП доставуваат извештаи до потрошувачите.

Достапните средства за пријавување на жалби се бесплатни телефонски линии, интернет страниците или лично. Сите три ги нуди Град Скопје. Личното пријавување се врши со достава на жалби во архивите на општините или по пошта. ЈКП во Тетово и Кочани имаат телефонски линии, но тие не се бесплатни и нивните интернет страници не нудат можност за пријавување на проблеми, меѓутоа тие работат на подобрување на своите интернет страници.

Главните жалби на потрошувачите до ЈКП се: разлики во  $m^3$  потрошена вода, ненавремено достава на сметки за вода и нередовно читање на водомерите. ЈКП „Тетово“ добива голем број на жалби поради рестрикциите на вода, особено во летниот период кога има недостаток на водоснабдување. Меѓутоа, ЈКП не спроведуваат анализа на жалбите, ниту има статистички податоци за жалбите доставени до нив, со исклучок на ЈКП „Водовод и канализација“ на Град Скопје. Ова ЈКП се грижи за статистичките податоци и подготвува неделни извештаи за сите жалби од потрошувачите и направените интервенции. Статистичките извештаи редовно се практикат до секторот за комунални прашања на Град Скопје.

Главните жалби за собирање на отпад до ЈКП се однесуваат на високи сметки и нередовно собирање на отпад. Еден од клучните проблеми со кои е соочено претпријатието „Комунална хигиена“ се неформалните собирачи на отпад, особено во фазата на селекција и рециклирање на отпад. Исто така, персоналот на ЈКП има проблеми со собирањето на отпад бидејќи граѓаните често фрлаат отпад на места кои не се одбележани за фрлање на отпад.

Постои разлика во родот на потрошувачи кои се жалат и начинот на кој ја доставуваат жалбата. Ако е по телефон тогаш најголемиот дел од потрошувачите кои се жалат се жени, ако е лично тогаш има еднаков број на мажи и жени кои доставуваат жалби, а ако е преку архивот тогаш жалбите се најчесто доставени од правни лица.

Клучните проблеми на ЈКП се следните: проблеми со наплата, бидејќи има одреден процент на потрошувачи кои не ги плаќаат сметките редовно; постојат ситуации кога потрошувачите не му дозволуваат на овластеното лице да му пристапи на водомерот; а чест е и проблеми со соодветен и навремен пренос на сопствеништво врз имот, особено кога претходниот сопственик има неисполнети обврски кон претпријатието.

Во поглед на ранливи потрошувачи ЈКП „Водовод“ има донесено одлука да намали  $5 m^3$  кубни вода за приматели на социјална помош, и Одлука за плаќање на рати за потрошувачи со акумулирани долгови. Последното исто така се однесува на ЈКП „Тетово“.

Наплатата се врши со достава на сметки до лица. За правни лица сметките се практикат и до нивната електронска адреса.

Пред преоѓање на присилна наплата, ЈКП доставуваат известувања/предупредувања за насобраниот долг само со претходно потсетување/известување за долгот. Ако потрошувачите сепак не си ги платат сметките, предметите се доставуваат на извршување. Во поглед на застарени сметки, ЈКП „Водовод“ не дозволува таквите сметки да дојдат до периодот на застарување кој за приватни лица е 1 година, а за правни лица е 3 години. Во првиот случај се практикат потсетувања за неплатени сметки на потрошувачите секои 3 месеци, по што се започнува правна постапка на суд. Иако постои можноста ЈКП да започнат кривична постапка за нелегални приклучоци таа не се користи во пракса, туку по извештај на комунален инспектор ЈКП ги исклучува тие домаќинства од мрежата за водоснабдување.

ЈКП од сите три општини се согласуваат дека соработката со организациите на потрошувачи треба да се подобри. Соработката на ЈКП „Тетово“ со организациите на потрошувачи е ограничена на ад-хок средби, заеднички активности и размена на мислења околу тарифната методологија. Не постои соработка меѓу ЈКП и организацијата на потрошувачи на Кочани. ЈКП

„Водовод и канализација“ ја има подобрено соработката со ОПМ. Сите ЈКП се согласуваат дека организациите на потрошувачи треба да бидат повеќе проактивни во истакнувањето на проблемите на потрошувачите, во работата во име на потрошувачите, како и во подигнувањето на свеста на потрошувачите околу нивните одговорности кон претпријатијата.

### *Јавен паркинг*

ЈКП „Јавен паркинг“ - Скопје има вкупно 240 вработени, од кои 188 се мажи, а 52 се жени.

Претпријатието работи активно за подобрување на услугите за граѓаните. Постојат два паркинг системи – отворен и затворен. Еден од главните предизвици со кои се соочува претпријатието е недостатокот на култура и разбирање на граѓаните во поглед на паркинг службата. Имено, граѓаните не се свесни дека паркинг службата мора да се плати и често се обидуваат да ја избегнат обврската. Исто така, имајќи го на ум постојаниот пораст на сообраќајот во главниот град, постои недостаток на паркинг места, што е главната причина за инвестирање во повеќе катни гаражи за внатрешно паркирање.

Во поглед на релативно високата цена за паркирање, претпријатието изјави дека паркинг службата е комунална активност за која постои обврска на плаќање општински данок и 18% ДДВ, за разлика од другите комунални служби кои плаќаат 5% ДДВ. Тоа ја оптоварува вкупната цена и според тоа претпријатието доставило официјално барање до Министерството за финансии за изедначување на ДДВ со другите комунални услуги, но барањето било одбиено. ЈКП ги користи сите модерни комуникациски канали за давање информации и примање жалби и реклами (присуство во медиумите, бесплатна телефонска линија, интернет страница и посебно одделение за грижа за клиенти). Примените реклами и жалби од граѓаните се разгледуваат од специјална комисија за решавање реклами. Комисијата им одговара на граѓаните во законски рок од 15 дена. Ако граѓанин одбие да ги плати казните претпријатието е принудено да преземе активности за присилна наплата по завршување на тужба против граѓанинот, во согласност со законот.

Претпријатието развива годишни програми за лица со инвалидитет и специјални потреби во соработка со Град Скопје, а посебно одбележани паркинг места се наоѓаат на сите територијата на Град Скопје и се обезбедени за оваа ранлива категорија на граѓани.

ЈКП „Градски паркинг“ е целосно свесно дека постои систематски проблем со ЈКП „Паркинг“ на општина Центар. Воопшто не постои комуникација меѓу двете претпријатија, иако ја даваат истата услуга. Тоа може да биде проблем и од перспектива на возачите, особено оние кои доаѓаат надвор од Скопје, бидејќи има различни цени, различни броеви за плаќање СМС, а и различни услови за жителите. Понатаму, не постои редовна и значајна соработка со другите комунални претпријатија, ниту со секторот за сообраќај на Град Скопје. Во поглед на соработката со организациите за заштита на потрошувачите, ЈКП изјави дека контактот со ОПМ мора да се подобри преку активности за подигање на свеста и подобро информирање на граѓаните.

Врз основа на статистичкиот извештај на ОПМ за 2014 година во поглед на жалбите на граѓаните за паркинг службите во Скопје, идентификувани се следните проблеми: недостаток на јасно одредени локации на автоматите за плаќање; недостаток на можност за плаќање преку СМС или телефонски повик; нејасни знаци, табли без прецизни информации за услугата која што е напишана на нив; висока цена на услугите; потрошувачите добиваат казни поради грешки во системот, иако услугата била редовно платена; исти улици на кои работат двете паркинг претпријатија со нејасно ограничени територии, што создава забуна и често плаќање на погрешната компанија што води до казни; ЈКП не реагираат на жалбите на потрошувачите.

### *Централно греенje*

Според Законот за енергетика („Службен весник на Република Македонија“ бр. 16/2011, 136/2011, 79/2013, 164/2013, 41/2014 и 151/2014) давателите на услуги на регулираните услуги за производство, дистрибуција и снабдување со топлинска енергија се обврзани да ја даваат

оваа јавна услуга. Регулацијата на оваа услуга е одговорност на Регулаторната комисија за енергетика на Република Македонија (РКЕ) основана во 2003 година, со одговорности поврзани со работењето на енергетските активности пропишани со Законот за енергетика. Услугите за централно греене не се под надлежностите на општината (иако се спомнати под Законот за комунални услуги), бидејќи тие се регулираат со Законот за енергетика и се дел од одговорностите на регулаторот РКЕ.

Основано од Топлификација<sup>101</sup> во 2013 година, претпријатието Балкан енерџи груп АД продолжи во 2014 година со управување на најголемиот систем за централно греене во Скопје, со активности за производство, дистрибуција и снабдување со топлинска енергија (врз основа на лиценцата од РКЕ).

Активните топлински системи во Македонија се наоѓаат само на територијата на Скопје. Снабдувачите на регулирани енергетски активности лоцирани на територијата на Скопје се: Балкан енерџи ДОО - Скопје (производство на топлинска енергија); Дистрибуција на топлинска енергија со Балкан енерџи ДОО - Скопје (дистрибуција на топлинска енергија); Снабдување со топлинска енергија со Балкан енерџи ДОО - Скопје (снабдување со топлинска енергија); Скопје Север АД Скопје (производство, дистрибуција и снабдување со топлинска енергија); АД ЕЛЕМ гранка енергетика (производство, дистрибуција и снабдување со топлинска енергија).

Меѓутоа, најголемиот систем за централно греене се управува од Балкан енерџи груп АД Скопје, системот на АД ЕЛЕМ и системот Скопје Север АД Скопје. Услугата на греене се плаќа врз основа на измерената испорачана енергија до зградата. Регулирањето на енергијата доставена до зградата се врши од централен диспечерски систем.

Регулаторната комисија за енергетика на Република Македонија може да започне процедура за одлучување по спорови и доставени жалби, кои најчесто се поврзани со приклучокот до дистрибутивните мрежи (дистрибуција на електрична енергија, топлинска енергија, природен гас).

Во 2014 година, од вкупниот број на добиени жалби во оваа област на комунални дејности (178) примени од ОПМ, 104 се поврзани со проблемите на снабдувачите со централно греене. Најчестите жалби на потрошувачите се поврзани со обврската на исклучените станари или сопственици на станови во колективни згради да плаќаат месечна паушална сума за греене, врз основа на подзаконски акт усвоен од РКЕ. Треба да се спомене дека овој проблем има и силна јавна димензија, придружена со големи јавни дебати против усвоениот подзаконски акт, но сите иницијативи до РКЕ за повлекување на подзаконскиот акт не дале позитивни резултати.

Сите доставени иницијативи од различните страни (вклучувајќи и една од ОПМ) до Уставниот суд биле одбиени, а сите други судски предмети на граѓаните (како групна акција) се уште немаат позитивни резултати. По исклучувањето од мрежата за централно греене, потрошувачите се обврзани да платат компензација за искористен капацитет (фиксен дел) за топлинска енергија врз основа на подзаконскиот акт. Според Народниот правобранител, фактуирањето на фиксиот дел кога не постои регистрирана потрошувачка на топлинска енергија до посебна линија на мерниот уред е прекршување на правата на граѓаните како потрошувачи. Поради ова, Народниот правобранител поднел иницијатива до Регулаторната комисија за енергетика уште во 2013 година за измена и дополнување на правилата за снабдување со топлинска енергија, но Комисијата сметала дека не постои потреба за менување на правилата за снабдување со топлинска енергија (Народен правобранител, 2014).

Други идентификувани жалби во областа на централно греене примени од ОПМ се поврзани со мрежни проблеми и недостаток на услуга, како и поради необесштетување на потрошувачи кои претрпеле штети.

<sup>101</sup> До 31.12.2012 година „Топлификација“ имаше три лиценци за регулирани активности од јавен интерес: производство на топлинска енергија, дистрибуција на топлинска енергија и снабдување со топлинска енергија, видете веб страна, <http://www.toplifikacija.mk/>

Најчестите проблеми со кои се соочени потрошувачите се поврзани со наплатата на старите долгови од страна на компанијата, без доставување на докази, или кога граѓаните се информирани од извршителот за извршувањето на стариот долг.

### *Потрошувачки организации*

За да се добие подобра слика за работењето на комуналните услуги на локално ниво, беа спроведени интервјуа со локалните организации на потрошувачи во Скопје, Кочани и Тетово.

#### a) Организација на потрошувачи на Македонија (ОПМ)

Канцеларијата на ОПМ прима жалби на секојдневна основа, но процесот на решавање на проблемите е долг и сложен. Потрошувачите имаат жалби на нискиот притисок на водата, лошото управување со отпад и снабдувањето со топлинска енергија кое е под сите стандарди. ОПМ прима жалби во својата канцеларија (лично), по телефон, електронска пошта, а е активно и на социјалните мрежи (Фејсбук).

ОПМ смета дека секој давател на услуги треба да ги подобри своите инфраструктурни средства и да инвестира во обуката на нивниот персонал, за да обезбеди подобро давање на услуги за граѓаните. Исто така, една од слабите страни на ЈКП се недоволните работи во ракување со жалби од потрошувачите. Додека ЈКП се многу приемчиви за барања на потрошувачите поврзани со јавната потрошувачка/интерес, тие не ги задоволуваат индивидуалните потреби на потрошувачите. Нивната реакција на проблемите на индивидуалните потрошувачи и домаќинства трае долго, за разлика од реакциите на јавните површини.

Во поглед на жалбите на потрошувачите примени од ОПМ, одговор се дава во рок од 24 часа. Во 2014 година, советодавната канцеларија на ОПМ дала вкупно 2.171 совет на потрошувачите.

ОПМ има добра соработка со компетентните институции, додека јавните комунални претпријатија не се многу отворени за комуникација. Имајќи на ум дека ОПМ ги штити правата на потрошувачите, комуникацијата со давателите на услуги е проблем, што пак е и клучно прашање во решавањето на проблемите пријавени од граѓаните.

#### b) Организација на потрошувачи на Кочани (ОПК)

Организацијата на потрошувачи на Кочани е релативно задоволна од локалното снабдување со услуги. Јавното комунално претпријатие „Водовод“, кое е одговорно за снабдување со вода и канализација и управување со отпад, се стреми кон вршење на своите должности за да ги задоволи потребите на граѓаните. Системот на давање услуги добро функционира и постои тим кој реагира брзо на секој проблем пријавен од граѓаните.

Организацијата на потрошувачи на Кочани прима жалби од граѓаните во својата канцеларија која се наоѓа во просториите на Општина Кочани. Исто така, тие примаат жалби на социјалните мрежи (Фејсбук), а ја користат и интернет страницата на ОПК за објавување на сите релевантни прашања или претставување на проблеми. Во 2014 година, ОПК примила вкупно 294 жалби од потрошувачите. ОПК ги практика примените жалби до релевантните институции и дава совети и насоки на потрошувачите. Овие активности се во согласност со Програмата на Владата за заштита на потрошувачи, каде ОПК е вклучена како партнер. Во поглед на рокот за давање одговор на граѓаните, ОПК има внатрешно правило според кое секоја жалба мора да биде одговорена во рок од три работни дена.

#### c) Организација на потрошувачи на Тетово (ОПТ)

Организацијата на потрошувачи на Тетово има сериозни забелешки на комуналните услуги во градот. Пред се, најсериозниот проблем со кој се соочени граѓаните на Тетово е системот за водоснабдување. Потрошувачите редовно се жалат на оваа услуга, бидејќи многу често со часови немаат вода за пиење. ОПТ смета дека давањето на комунални дејности е на многу ниско ниво. Покрај проблемот со водоснабдувањето, граѓаните имаат проблем со отстранувањето на отпад, бидејќи ЈКП не ги врши редовно своите должности во овој поглед.

ОПТ инсистира општината и ЈКП да инвестираат во инфраструктурна мрежа и опрема за да ги подобрят своите услуги кон граѓаните.

Организацијата на потрошувачи на Тетово има советодавна улога и работи кон информирање на граѓаните за нивните права. Потрошувачите добиваат одговор на доставените пријави во рок од 3 дена. Статистичките податоци на ОПТ кажуваат дека биле поднесени вкупно 150 жалби во 2014 година. Жалбите биле примени лично, по телефон или електронска пошта.

Главни точки за дискусија во фокус групите:

- а) Задоволство со услугата и главни проблеми

**Водоснабдување и канализација:** Постои константен конфликт меѓу претпријатијата за стопанисување со води и претпријатијата за снабдување со вода кој треба да се реши. И мажите и жените се согласуваат дека сметките не се одраз на добиената услуга, жените препорачуваат сметките да се доставуваат во текот на викендот. Наплатата не е редовна, што води до акумулирање на долг. Читање на водомерите исто така треба да се врши во текот на викендите. ЈКП во Скопје е многу приемчиво за жалбите на потрошувачите и реагира во истиот ден.

Во Тетово снабдувањето со вода не одговара на бројот на жители. Сите учесници се сложуваат дека најголемиот проблем со водоснабдувањето е недостатокот на вода, честите прекини/рестрикции и старата инфраструктура. Сметките се високи и фиксни и не се поврзани со вистинското количество на потрошена вода.

Мажите и жените од сите градови кажуваат дека главен проблем за нив е наплата за услугите дури и кога не се користат. Мажите забележаа дека сметките се нереални кога се плаќаат долгови за вода.

Учесниците во Скопје и Кочани немаат проблем со канализацијата, освен дека одводите за атмосферска канализација во централното градско подрачје треба да се подобрат во Кочани. Во Тетово канализацијата работи само на главните улици и треба да се посвети внимание на регулирање на канализацијата во домаќинствата, особено во зима.

**Собирање на отпад:** Забелешките од мажите се дека отпадот се собира само во центарот и само во понеделник. Жените се жалат дека во станбените згради неформалните собирачи на отпад не е многу внимателни и го истураат отпадот надвор од контејнерите. Контејнерите се искршени и не се достапни на секаде, туку само на одредени локации. Отпадот во Скопје се собира секој ден во вечерните часови, што не е случајот со другите два града. Отпадот од домаќинствата се собира два пати неделно. Нема известување за тоа кога ќе биде собран отпадот. Препораката од жените е да постои специјална служба за собирање на отпад од домаќинствата. Потрошувачите не се доволно свесни во поглед на сортирање/сепарација на отпад. Неопходно е да се стимулира селекцијата на отпад. Сметката е заедничка за вода и санитетски услуги, а нивното одржување не треба да се наплати. Собирањето на отпад се наплаќа според површината на потрошувачот ( $m^2$ ).

**Паркинг служба:** Жените најчесто го мешаат „Градски паркинг“ со „Паркинг Општина Центар“ бидејќи не се посебно одбележани. Информативните табли не се во близина на паркинг местата и упатствата не се јасни. Подобро е да се користи блокатор за тркало отколку да се одвлече автомобилот. Во Тетово паркинг зоната е поставена како pilot проект, но не е организирана поради недоволно паркинг места. За сметка на паркинзите се уништува зеленилото/парковите. Треба да се изградат паркинг гаражи. Уште еден проблем се новите згради без паркинг места.

Меѓу главните забелешки на мажите е дека за време на настани автомобилите се собираат со пајак без предупредување/известување. На пример, во текот на спортските настани автомобилите се носат дури и од соседните паркинзи. Иако не се наплаќа доаѓањето да си го земат возилото, дополнителните трошоци за изгубеното време и пари не им се компензираат на потрошувачите.

**Греене:** Жените потенцираа дека компаниите за греене вршат наплати на долгови два пати годишно и дека нема можност за избор на снабдувач со топлинска енергија.

b) Поднесување жалби

Жените се жалат до ЈКП и инкасаторите. За греене контактираат со претпријатието за греене по телефон или лично. Постојат случаи на нееднаква дистрибуција на топлинска енергија во зградите – потопло е на првите 3-4 ката, а постудено на погорните катови. Ситуацијата останува нерешена со објаснувањето од компанијата за топлинска енергија дека не можат ништо да направат во врска со тоа.

За проблеми околу сметките мажите прво се јавуваат на бројот наведен на сметката, а потоа се жалат до ЈКП, но нивната забелешка е дека тие не одговараат брзо. Жалби се доставуваат и до општината за вода и отпад. Во станбените згради, претседателот на куќниот совет се жали за проблемите кај комуналните претпријатија.

c) Позитивни и негативни искуства

Жените споделија искуства поврзани со водоснабдување и греене, додека мажите главно споделија искуства поврзани со паркирање. Има случаи кога ЈКП реагирало веднаш кога биле повикани поради пукната цевка во центарот на градот, што не се случува кога се повикани од индивидуални домаќинства на периферијата на градот. Во вториот случај ЈКП ќе го реши проблемот само ако знаете некого лично од персоналот.

ЈКП за паркинзи понекогаш ги носат со пајак колите означени со знак за хендикепирани лица кои се соодветно паркирани, поради тоа што се сомневаат на злоупотреба на лепенката на возилото. Иако ова е официјалното објаснување дадено на некои потрошувачи, ЈКП не ги објаснуваат причините поради кои се сомневале во лепенката. Освен извинување не се нуди никаква компензација.

d) Плаќање

Општо, жените ги плаќаат сметките, додека ако има проблем со квалитетот на услуга мажите директно се жалат до ЈКП.

e) Присилна наплата и судски спорови

Ставот кој преовладува кај жените е дека сметките се плаќаат редовно поради страв од одлука за извршување и тужба. Се јавуваат проблеми со комуналите при промена на сопствеништво на стан, кога долговите се пренесуваат на новиот сопственик без никакво известување. Потрошувачите сепак ги плаќаат долговите на претходниот сопственик од страв да не бидат исклучени, поради што се согласуваат да ги платат долговите. ЈКП бара плаќање на застарени долгови при продажба на имот/станови. Потребна е целосна транспарентност на долговите. Постои проблем со известувањето од нотарот до потрошувачот. Нотарот треба да прати известување до потрошувачот пред да го даде предметот на извршување, но тоа скоро никогаш не се случува. Нотарите го практикаат на извршување истиот ден. Општата перцепција е дека постои нефтер третман на редовните наспроти нередовните плаќачи.

Мажите вообичаено ги плаќаат/се согласуваат со ЈКП околу долговите за да избегнат судски постапки. ЈКП бара плаќање на многу стари долгови (пр. од 1996 година), а потрошувачите вообичаено не чуваат доказ за плаќање толку долги периоди. Од страв дека ќе бидат тужени, потрошувачите влегуваат во договори со ЈКП за плаќање на половина од наводниот долг постар од 10 години и со тоа го плаќаат целиот долг. ЈКП исто така бараат наплата на сметки кои што се застарени. Потрошувачите, поради закана за тужба, плаќаат застарени долгови дури и без жалење. Меѓутоа, иако ретко, беше кажано дека постојат случаи кога потрошувачите не си ги плаќаат сметки дури и кога постои финансиска можност. Наместо

потрошувачите кои редовно си плаќаат, потрошувачите со долгови добиваат поволности во смисла на плаќање на рати итн.

f) Информации за потрошувачките права за комуналните услуги

Потрошувачите не се информирани околу нивните права воопшто, освен на ад-хок основа кога се лично соочени со проблеми и бараат најчесто на интернет дали имаат права како потрошувачи.

Жените веруваат дека ЈКП треба да ги информираат околу нивните права, а не само околу нивните обврски. Тие исто така сметаат дека самите потрошувачи треба да бидат проактивни во информирање на себеси. Главните информативни канали за постарите потрошувачи се утринските телевизиски емисии. Мал број од учесниците ги препознаваат општините како органите за информирање, но и за доставување на жалби за општински услуги.

Повеќето мажи не ги препознаваат комуналните услуги како област на потрошувачки права. Поради природата на овие услуги (кои најчесто се нудат од едно ЈКП), доминантното мислење е дека тие мораат да ја прифатат секоја одлука на ЈКП. Мажите најчесто добиваат информации директно од ЈКП.

g) Контакт со организациите на потрошувачи

Потрошувачите не се информирани за улогата и функционирањето на организациите на потрошувачи. Меѓутоа, постои разлика меѓу помладите и постарите потрошувачи, бидејќи вторите се потрошувачи кои плаќаат (сметки и други). Додека помладите потрошувачи само чуле за постоењето на организации на потрошувачи, има случаи кога постарите потрошувачи контактираат со организациите на потрошувачи и бараат совет.

Мажите генерално се слагаат дека постојат сомнежи во системот на правда во државата. Најзастапеното мислење е дека нема што да се прави, поради што не контактираат со организациите на потрошувачи барајќи совет. Наместо тоа, тие се обидуваат да ги платат сметките правејќи договори со ЈКП за плаќање на застарените долгови на рати.

h) Промени на законски акти, регулативи и одлуки

Потрошувачите не учествувале во јавните дискусији на општините и ЈКП. Ова најмногу се должи на фактот што немаат информации за организирањето на такви настани. Потрошувачите исто така не ги гледаат интернет страниците на општините и ЈКП за да ги следат новите одлуки, прописи или измените и дополнувањата на постојните. Скоро секогаш потрошувачите се информираат за новите одлуки и прописи ако истите се објавени во медиумите.

Забелешка на мажите е дека има толку чести измени и дополнувања на законите и одлуките што е скоро невозможно да се следат.

## IV. Дискусија околу резултатите на истражувањето

Врз основа на горенаведената анализа на институционалната рамка за заштита на потрошувачи во полето на комунални дејности во регионот на ЈИЕ, и длабинската проверка на релевантните практики на локалните самоуправи, ЈКП и организации на потрошувачи, може да се заклучи дека постои релативно воедначена правна рамка на место, особено во поглед на содржината. Нема сомнек дека појавата и развојот на политиките за заштита на потрошувачите во регионот се тесно поврзани со почетокот и текот на процесот за приближување кон ЕУ на државите во регионот, а правната рамка е целосно подложена на транспонирање на релевантното потрошувачко право на ЕУ. Дополнително, заедничкото правно наследство исто така има

улога во воспоставувањето на релативно воедначена позадина за работењето на давателите на комунални дејности и прашањата поврзани со примената на прописите за заштита на потрошувачите.

Националната правна рамка вообичаено се креира со системско регулирање, кое ги дефинира категориите на јавни комунални претпријатија и основните услови за нивно работење, како и секторски регулативи кои се важни за организацијата и давањето на посебните услуги. Меѓутоа, регулирањето на конкретните услови за давање на услугата, организацијата и работењето на комуналните претпријатија во целост подлежи под надлежноста на локалната самоуправа. На законодавно ниво се врши делумна кодификација на потрошувачкото право кое, заедно со други прописи, обезбедува соодветна правна рамка. Имајќи ја предвид динамиката на *потрошувачкото право на ЕУ* и напредокот во процесот на пристапување кон ЕУ на сите држави, **понатамошно унапредување на потрошувачкото законодавство за постигнување на правна усогласеност е неопходно и очекувано.**

Меѓутоа, во поглед на секторското законодавство, како и правната рамка за јавни услуги, ситуацијата е поразлична. Постои тензија меѓу барањата на потрошувачките права кои се на сила и законските услови кои регулираат конкретни комунални услуги. **Постои потреба за усогласување на одредени делови на секторското законодавство, а особено одлуките на локалните самоуправи за создавање на правни услови за уживањето на одредени потрошувачки права** во контекстот на комунални услуги.

Релевантен пример во поглед на горенаведеното е прашањето на пропишување на обврската за склучување договори со потрошувачите. Иако некои регионални законодавства експлицитно ја пропишуваат оваа обврска, тоа не е општ случај. Недостатокот на такви експлицитни одредби ја потенцира важноста на дефинирање на карактерот на овој договорен однос, бидејќи во таква ситуација договорниот однос настанува *ex lege*, а индивидуалниот договор меѓу одредено ЈКП и потрошувачите е составен од сложена законска рамка на заемни права и обврски раширена низ актите на локалните власти, деловните акти на ЈКП, итн.

**Toa e исто така недоволно транспарентна правна рамка која не обезбедува соодветно ниво на свест на потрошувачите околу нивните права и обврски** во поглед на конкретни комунални. Обврската на склучување индивидуален договор со корисникот (потрошувачот), која вклучува и давање увид во сите релевантни информации пред склучување на договорот, е според тоа предуслов за целосна афирмација и конкретизација на инструментите за заштита на потрошувачи.<sup>102</sup>

**Дополнително, некои регионални законодавства прават разлика меѓу комуналните услуги за индивидуална потрошувачка и услугите за задоволување на општата (јавна) потрошувачка.** Забележувањето на овие разлики е од голема важност во креирањето на соодветна регулаторна рамка, бидејќи ова се две сосема различни функции. Општите (јавни) комунални дејности се даваат во поглед на потребите и користењето на целата заедница, на неодреден број на корисници, и се финансираат од општински даноци. Спротивно на тоа, индивидуалните комунални дејности вклучуваат директно снабдување на идентификуван корисник, финансирање на наплатата на надоместоци за обезбедување на услуги (цени) и потпаѓаат под сосема друг договорен режим.

На крајот, покрај тоа што овие регулаторни прашања се однесуваат на содржина, **многу важни прашања се поврзани со начинот на кој се заштитени правата и интересите на потрошувачите, функционирањето на институционалната рамка и улогата на организациите на потрошувачи.**

<sup>102</sup> Вклучувањето на договори меѓу снабдувањето со вода, гас, струја и централно греене, се гледа како „чекор кон градење на мостот меѓу многуте правни инструменти на ЕУ во полето на услуги од општ интерес и телото на потрошувачкото право, кое е исто така поддржано од новата Европска потрошувачка агенда (European Consumer Agenda.)“ Рајх, (стр. 399)

## Главни материјални прашања на заштитата на потрошувачи во комуналните услуги

Во текот на истражувањето беа идентификувани многу отворени прашања поврзани со примената на потрошувачки права во контекст на општинските услуги.

Како што беше претходно наведено, општите услови за давањето на општински услуги се интегрален дел на договорот меѓу ЈКП и потрошувачите (крајните корисници), управувани со одредбите на прописите на локалните власти. Проблемот настанува кога овие услови се причина за непочитување на правилата за потрошувачките права и може да вклучува прекршоци кои потпаѓаат под забраните за нечесни договорни услови или правила поврзани со давањето на услуги од општ економски интерес. Следствено, постои проблем со правниот надзор над овие услови во поглед на инструментите за заштита на потрошувачи, бидејќи тие се во суштина локални прописи.

Ова прашање не се јавува само како последица на ситуацијата во регионот и постои и во европската рамка<sup>103</sup>. Меѓутоа, ова е особено важно во регионот на ЈИЕ, поради недостатокот на свест на нивото на донесувачи на одлуки, претставници на локалните власти и ЈКП околу содржината на потрошувачките права. Всушност, единствената ефективна терапија во поглед на недостатоци поврзани со потрошувачките права е примарно превенцијата, влијание врз процесот на одлучување и изготвување на и дискутирање за прописите.

Основниот механизам за постигнување на заштита на потрошувачи, како што е наведено горе, се жалбите од потрошувачите. Во сите заедници вклучени во студијата постојат релативно развиени механизми за комуникација со крајните корисници. Еден пример се единствените точки на кои граѓаните можат да добијат информации и да поднесат желби. Меѓутоа, постои недостаток кој е линеарно присутен во сите испитани области. Постојните системи за комуникација со граѓаните и крајните корисници (потрошувачите) има главно карактеристики на Центар за поддршка, кој добива известувања за проблеми во давањето на одредена комунална услуга (пр. дефект во мрежата за централно греење или системите за водоснабдување, итн.), барања за отстранување на одредени проблеми или нерегуларности во давањето на услуги преку различни начини на комуникација. Овој механизам исто така вклучува одредена форма на повратни информации за исходот на барањето. Меѓутоа, постои преклопување и недостаток на

<sup>103</sup> Во поглед на субјективните критериуми за примена, „прашањето дали стандардните деловни услови на јавните комунални претпријатија во облик на пропис или сличен управлен акт потпаѓаат под опсегот на примена на Директивата е оспорено. Општото мислење е дека ваквите прописи треба да се гледаат како задолжителни законски или регулаторни одредби според значењето од член 1(2) и заради тоа не подлежат под опсегот на примена на Директивата“. Постојат контра аргументи во согласност со член 2(с) и воведни коментари (14) и (16). Главната контролерзија повторно е концентрирана околу терминот „задолжителни, законски или регулаторни одредби“. Директивата бара договорните услови да бидат напишани на јасен и разбиралив јазик (член 5). Оваа одредба е надополнета со одлуки на ЕСП кои во голема мера се потпираат на мислењето на Главниот обвинител резимирано во Рајх и други: „од продавачот или снабдувачот треба да се бара од почеток да се осигури дека клаузулите се напишани на јасен, разбиралив јазик. Понатаму, тој треба да биде одговорен да провери дали пред склучувањето на договорот потрошувачот е во позиција да ги добие неопходните информации за донесување на одлука со целосно познавање на предметната материја“. Јасен јазик значи транспарентност во поглед на правните дејства на договорните услови. Разбираливост се однесува на читливост, т.е. елиминирање на „ситните букви“, обезбедување на јасност од уредничка и оптичка гледна точка и и барање за информации во поглед на правата и обврските, со што би се избегнале одредби кои наведуваат на погрешно мислење. Рајх и др., *op.cit.*

координација на релевантните општински услуги во поглед на идентични ситуации: потрошувачите вообично се обраќаат до конкретно ЈКП преку нивните контакти, но често жалбите и барањата се насочени кон локалната администрација, комуналната инспекција, како и индиректно преку организации на потрошувачи, локални потрошувачки совети и други средства за комуникација.

Најголемиот недостаток во постојната ситуација е непочитувањето на правилата пропишани за жалби *во поглед на потрошувачките права*, кои вклучуваат евиденции на жалбите и одредени рокови за активности, како и реакцијата на одлуката по жалбата заснована врз материјата на релевантната одредба за заштита на потрошувачи. Овие системи се инсталираат без реална хармонизација на прописите за заштита на потрошувачите и не претставуваат израз на условите на овие правни рамковни одредби, туку главно се третираат како услуга за клиенти.

Потрошувачите вообично се жалат на неможноста за добивање на центарот за повици, рутината на персоналот вообично да дава објаснувања, но не и акции, и недостатокот на повратни информации. Важно е дека голем дел од испитаните ЈКП применуваат ISO 9001 систем за управување со квалитет што, меѓу другите работи, вклучува снимање и следење на промените и донесените одлуки, како и снимање на жалбите на корисниците и следење на нивните исходи. Според тоа, кога овој стандард би се имплементирал конзистентно, би обезбедил соодветна основа на работење за адекватен прием, забележување, следење и евидентирање на одлуките по доставените жалби.

Врз основа на интервјуата во фокус групите и со претставниците на ЈКП, прашањата поврзани со фактуирањето и мерењето се од суштинско значење за најголемиот дел на барањата на потрошувачите. Во оваа смисла, постојат жалби во поглед на важечката методологија за пресметување (користење на вода, централно греене), неточни пресметки според конкретни податоци и услови, пресметки и фактуирање во случаи кога услугата не е обезбедена (привремен прекин на услугата или целосно отсуство на услугата во одреден период, што е чест случај со услугите за собирање отпад од домаќинства во рурални општини), дефекти на мерните уреди и арбитрарни пресметки за одредени мерни периоди, итн.

Проблемот со мерењето и фактуирањето на комунални дејности е извонредно сложен, особено во областа на водоснабдување и централно греене. Во првиот случај, правните услови општо кажуваат дека компензацијата за јавните услуги треба да се пресметува според потрошувачката во одреден временски период, со примена на тарифен систем согласен со законот<sup>104</sup>, и/или да му се овозможи на потрошувачот увид во тековната потрошувачка за да се потврди вкупната потрошувачка според сметката.<sup>105</sup> Во пракса, ова барање е значително условено со постојната инфраструктура и фактот дека потрошувачката на услуги за централно греене и вода до најголемиот број на потрошувачи се мери со колективен мерен уред, инсталiran на секундарниот приклучок на станбената зграда (со повеќе индивидуални станови) до дистрибутивната мрежа. Распределбата на трошокот се врши по одредена методологија, која вообично имплицира распределба според бројот на членови во домаќинството и/или површината на станот. Овие податоци општо се утврдуваат врз основа на податоците дадени од претставниците на станбената зграда (наместо од крајните корисници).

Во овој поглед, треба да се забележи дека голем број на жалби од потрошувачи се поврзани со прашања кои не се под одговорност на ЈКП: сите внатрешни инсталации во станбените згради и инсталациите во индивидуални домови се сопственост на зградата и/или домаќинствата и дефектите на овие инсталации се одговорност на зградите и домаќинствата. Во такви ситуации потрошувачот може да влијае врз проблемот само преку органите на неговата станбена зграда и не може да работи независно во свое име. Често овие дефекти создаваат зголемени трошоци, и во ваквите ситуации барањата на потрошувачите за интервенција, како и за намалување на создадените трошоци, се генерално неосновани. Оваа ситуација најчесто е предизвикана од

<sup>104</sup>Член 118, ЗЗП Македонија

<sup>105</sup>Член 91, ЗЗП Србија

недоволното ниво на свест на потрошувачите за нивните права, но и за обврските поврзани со овие комунални, како и ограничувањата на одговорноста на давателите на комунални услуги. Од друга страна, една од честите жалби кои ги идентификувавме во интервјуата со потрошувачите, е несигурноста на мерењата извршени од страна на службеници на ЈКП на терен. Секторските прописи пропишуваат обврска за давање пристап на претставникот на давателот на услугата до мерните уреди, но истата обврска (или право) не е предвидена во поглед на крајните корисници (потрошувачите), кои заради тоа немаат сигурен увид во реалните податоци за потрошувачка и можноста за следење на тие податоци во поглед на фактуирањето на нивната потрошувачка.

Овој дисконтинуитет во правата и обврските на страните во договорен однос во поглед на користењето на комунални дејности не е соодветно правно регулиран, туку во пракса се јавуваат *ад хок* процедури и методи кои не се секогаш во интерес на потрошувачите. Интересно решение за оваа ситуација е примерот на Босна и Херцеговина (Сараево), кој ја пропишува обврската за вклучување на таканаречениот *менаџер на зграда*, лиценцирано и специјализирано претпријатие за управување со станбени згради или инаку истото ќе биде назначена по *службена должност*.<sup>106</sup>

Дискриминацијата на одредени групи на потрошувачи, во контекст на давање на услуги од општ економски интерес, е и еден од феномените кој често е тема на барањата на потрошувачите. Дискриминацијата се случува во поглед на начинот на испорака и квалитет на услуга или начинот на фактуирање и наплата на услугите. Овој облик на прекршување на потрошувачките права е исто така и меѓу најчестите забелешки во разговорите со потрошувачите во поглед на јавниот паркинг.<sup>107</sup>

Едно од клучните прашања поврзани со уживањето на потрошувачките права е *правото на раскинување на договорот*. Ова прашање делува како да нема поголема практична важност, бидејќи користењето на комуналните услуги делува како неопходно. Имајќи на ум дека најголемиот дел од ЈКП се природни монополи, особено тие во мрежните услуги (вода, греенje), се поставува прашањето за супституција на услугите со други услуги заменливи во поглед на содржината, а со поволни цени и/или квалитет. Претходно беа објаснети индикативни примери во областа на централно греенje. Меѓутоа, важно е прашањето дали е правно возможно да се прекине статусот на корисник, врз основа на барање во согласност со законот кој ја уредува заштитата на потрошувачите. Ако не е, неопходно е да се хармонизира правната рамка и да се осигури реализацијата на такво барање, што треба да биде придржено со соодветни технички и организациски процеси.

## Предизвикот на функционално институционално окружување и ефективни организации за заштита на потрошувачите (ОЗП)

На институционално ниво можеме да видиме релативно стандардизирана ситуација: локалната администрација и ЈКП работат во рамки на своите надлежности и во согласност со голем број локални правни акти и политики и, во овој момент, не е возможно да види вклучувањето на прашањето за заштита на потрошувачите како релевантен аспект во дефинирањето на регулаторната рамка или локалната јавна политика.

<sup>106</sup> Закон за одржување на заеднички делови на згради и управување со згради (Службен весник на Кантон Сараево, бр. 3/2012)

<sup>107</sup> Во дискусиите во фокус групи, на прашањето за подигање на автомобили од страна на јавното претпријатие за паркинзи, често се јавува коментар за селективниот третман на оваа услуга зависно од категоријата на возила, каде луксузните и големи возила имаат преференцијан третман и ретко се подигнуваат од недозволените паркинг места.

На прво место, поврзано со овој проблем, треба да се забележи дека постојните процедури за јавни дебати околу нацрт прописите на локалните власти или актите усвоени од ЈКП со согласност на локалната самоуправа се недоволно транспарентни и инклузивни. Според признатата пракса, повремено постои пракса посебните акти на самоуправата да се објават на интернет страницата со претходно информирање на јавноста и давање на можноста за доставување забелешки. Меѓутоа, директната јавна дебата со учество на квалификувани претставници, во овој случај организации на потрошувачи, на легитимните застапници на интересите на потрошувачите е скоро невидлива. Постојат бројни можности за доставување на коментари, предлози и критики, преку голем број канали за комуникација, и тие редовно доаѓаат на релевантното место и се земаат предвид од страна на компетентните органи. Меѓутоа, на овој процес му недостасува дефинирана платформа за континуирана комуникација, особено по прашањето кое е од интерес на целото население.

Треба да се забележи дека претставниците на ЈКП се запознаени со правната рамка за заштита на потрошувачите и општо ја препознаваат важноста и ефектот на овие одредби во областа во која што работат, но деталните информации поврзани со конкретни прашања не им се во целост познати. Со оваа појдовна точка, логична последица е дека условите за давање на одредена комунална услуга не се во согласност прилагодени на имплементацијата на потрошувачки права. На ова ниво, подигањето на свеста на релевантните претставници на ЈКП од страна на ОЗП, нивната тесна соработка во изготвувањето на документи, модел договори или услови за корисници може значително да ја смени ситуацијата.

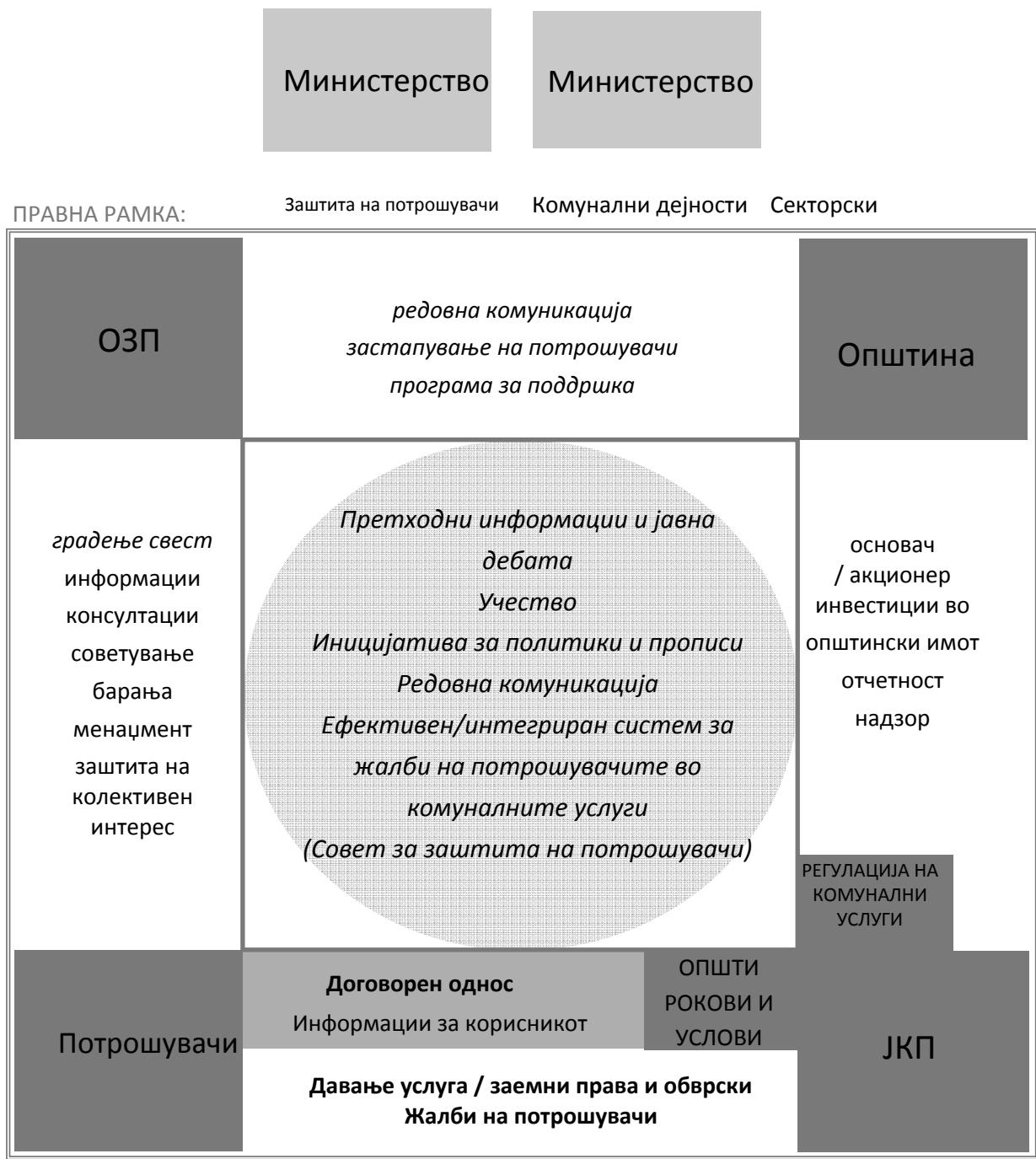
Соработката меѓу ЈКП и ЗПО е повремена, *ад хок*, и се случува најчесто во поглед на индивидуални предмети. Во најголемиот дел од ЕЛС покриени со анкетата, недостасува контакт со организациите на потрошувачи или воопшто знаење за нивното постоење. Исклучоците се поврзани со опкружувањето во кое делуваат активните организации на потрошувачи со релевантни капацитети. Според тоа, може да се види директна врска меѓу капацитетите на организациите на потрошувачи, на професионално, организациско и техничко ниво, со ефектот врз тековите на процесот во регулирање и давање на комунални дејности и заштитата на потрошувачи. Врз основа на дискусиите со ЈКП, може да се види подготвеност и отвореност за соработка, како и подготвеност за директна координација со ОЗП во поглед на регулирањето на одредени прашања, активности или организации на конкретна пракса, но една забелешка која редовно се јавува е недостатокот на иницијатива кај организациите на потрошувачи.

Од друга страна, претставници на ОЗП укажуваат на недостаток на поддршка и разбирање, и во локалната администрација и кај ЈКП. Заедничкиот именител на овие спротивставени тврдења е *недостатокот на комуникација*, а особено размена на искуства и податоци. Во оваа смисла, може да се забележи дека освен спорадични примери на постоење на општински совети на потрошувачи<sup>108</sup>, не постои сигурна институционална основа за траен дијалог меѓу претставниците на локалните власти, одговорни за комунални услуги, ЈКП, организациите на потрошувачите и самите потрошувачи. Ова е веројатно клучниот институционален недостаток на тековната институционална рамка.

Во поглед на правната заштита пред судовите, треба да се забележи дека индивидуалните поднесоци од потрошувачите, со или без поддршка на ОЗП, се екстремно ретки, скоро и да не постојат. Според тоа, судската пракса по овие прашања е непостојана. Меѓутоа, во интервјуа со претставници на ОЗП вообичаената проценка е дека судите не се добро запознаени со законодавството за заштита на потрошувачите. Свесни се за законот, но ретко се применува во индивидуални предмети, дури и кога се ставени во процедура. АРС е исто така скоро незабележано, иако сите законодавства во регионот предвидуваат значајна улога на органи за вонсудско решавање на спорови. Постојат малку примери на воспоставени органи за АРС.

<sup>108</sup> Македонија (Скопје)

Преглед на стандардната институционална поставеност за заштита на потрошувачите во регионот на ЈИЕ:



Правна заштита

Постојниот институционален систем за заштита на потрошувачи има предвидено значајни функции за организациите на потрошувачи. ОЗП се гледаат како организации кои ги застапуваат интересите на потрошувачите во контекст на дефинирање на релевантните јавни политики (вклучувајќи и локални јавни политики), регулирање на специфични области во секторот и релевантни прашања за реализација на правата на потрошувачите. Дополнително, ОЗП се препознаваат како фокус точките за давање информации на потрошувачите околу нивните права и можностите за постигнување на правата и, општо, ширење на потрошувачката култура до сите заинтересирани страни. На крај, ОЗП треба да обезбедат и експертска помош и/или поддршка во штитењето на потрошувачките права во конкретни ситуации, со индивидуални или колективни барања или во ситуации на прекршување на колективните интереси на потрошувачите. Ова се различни оперативни функции и успехот во нивното постигнување е поврзан со соодветни, дури и минимални, професионални, организациски и технички капацитети на ОЗП.

## V. Заклучоци и препораки

Главните заклучоци кои се однесуваат на целиот регион или наодите во повеќето земји се:

- Општинските услуги (исто така наречени комунални дејности и/или активности) како снабдување со вода, канализација, собирање отпад и централно греене традиционално се под општинските надлежности во регионот на ЈИЕ, и тие продолжуваат да бидат некои од главните функции на општините.
- Правниот однос меѓу давателот на општински услуги и индивидуалниот краен корисник спаѓа под режимот на договорно право, каде крајниот корисник има статус на *потрошувач* од гледна точка на законодавството за заштита на потрошувачите.
- Правната рамка за заштита на потрошувачи е релативно сеопфатна во регионот и во голема мера усогласена со *правото на ЕУ*, барем општо гледано. Постојат голем број на недостатоци кои треба понатаму да се усогласуваат со потрошувачкото право на ЕУ, кои ќе бидат тема на идните активности во процесот на пристапување кон ЕУ на сите држави во регионот. Меѓутоа, потеклото на политиката и законодавството за заштита на потрошувачите е законодавството на ЕУ, така што во голема мера регионот има ист концепт, идеи и материја во потрошувачкото законодавство.
- Општинските услуги исто така треба да се гледаат како *услуги од општ економски интерес*, според тоа е важно да се разгледа и имплементира и УОЕИ законодавството на ЕУ.
- Организациите за заштита на потрошувачи (ОЗП) се присутни во сите држави во регионот и имаат различни нивоа на организациски капацитети и историјат. Тоа што е заедничко, е разликата меѓу улога која е предвидена за нив во тековната институционална поставеност и нивните реални капацитети.
- Заштитата на потрошувачите не е во фокусот на локалните власти и ЈКП. Основни познавања на законодавството за заштита на потрошувачи беа видени во повеќето општини кои беа вклучени во истражувањето, а во некои од нив веќе има основано специјализирани органи, но има видлив недостаток на подлабоко разбирање и соодветно почитување на условите во потрошувачкото законодавство.
- ЈКП вообичаено не даваат пишани договори за услуги, ниту соодветно ги информираат потрошувачите за нивните права, пред или по воспоставувањето на статусот на корисник. Ова е едно од најчестите и најзначајните кршења на потрошувачките права, освен оние поврзани со барањата за информации.
- Роковите и условите за давањето општински услуги произлегуваат од локалните прописи, поради што не можат да бидат оспорени под одредбите на потрошувачкото законодавство (пр. нечесни договорни услови), поради нивната природа на јавно право. За да се влијае врз овие одредби неопходно е учество во процесот на изготвување и усвојување на релевантните прописи на локалните власти.
- Креирањето на цени и/или одредувањето на тарифи за комунални дејности се прави во затворен круг меѓу локалните власти и ЈКП. Потрошувачите ниту се навремено информирани, ниту им е овозможено да учествуваат во постапките за формулирање на цените.
- Потрошувачите се генерално запознаени со општата идејата за заштита на потрошувачите, но не се свесни за реалниот опсег на правата и обврските како потрошувачи на комунални услуги.
- ОЗП се активни согласно нивните капацитети. На нив хронично им недостасуваат средства, и финансиските и техничките ресурси бараат сериозна надградба за осигурување на трајно работење и значителен ефект во решавањето на проблемите во заштитата на

потрошувачите. Нивното присуство на терен не е доволно видливо ниту за потрошувачите, ниту за ЈКП.

- Платформи за дијалог меѓу локалната самоуправа, ЈКП и ОЗП почнаа да се јавуваат во регионот, во форма на потрошувачки совети, но тие се ретки и неразвиени.

Препораките, засновани на наодите од ова истражување, се:

- Активностите кои се исказани како комунални дејности мораат јасно да бидат дефинирани во релевантното законодавство (Закон за локална самоуправа, Закон за комунални услуги), особено во поглед на нивната поделба од комуналните активности од општ јавен карактер;
- Релевантната правна рамка за комунални услуги, на национално и локално ниво, мора да биде усогласена со релевантните одредби на законодавството за заштита на потрошувачите кое е веќе на сила, за да се отстранат правните пречки за целосно обезбедување на заштита на потрошувачите по овие прашања;
- Работењето на ЈКП треба да се усогласи со барањата на законодавството за заштита на потрошувачите. Во тој поглед, пишани договори и соодветни претходни информации, проблеми со мерење и фактуирање, дискриминација и можност за раскинување на договорот за услуга се некои од највообичаените предизвици;
- Интегрирана платформа за жалби која што треба да овозможи лесен пристап до информации, сигурни механизми за доставување жалби, нивно евидентирање и повратни информации, треба да бидат воведени од ЕЛС, примарно во форми лесни за користење (стандартни обрасци за жалби);
- Имплементацијата на ISO 9001 систем за управување со ЈКП се покажа како корисна алатка, бидејќи нуди ефективен оперативен систем како основа за жалби од потрошувачите во согласност со барањата на потрошувачкото законодавство;
- Подигање на нивото на знаење за правниот режим за заштита на потрошувачите во ЈКП и релевантната локална администрација, за да се отстранат некои од постојните пречки за целосна соработка и имплементација на заштитата на потрошувачите е од суштинско значење;
- Неопходно е воспоставување на трајна платформа за учество на ОЗП во процесот на дебата во поглед на локалните јавни политики, локалните прописи и други прашања од интерес на потрошувачите. Оваа платформа може да биде во форма на локални потрошувачки совети или друга можна форма, но мора да овозможи соработка и комуникација меѓу ОЗП, ЈКП и релевантните претставници на локалната администрација. На овој начин, ОЗП и потрошувачите би можеле ефективно да учествуваат во процесот на одлучување, особено во поглед на цената, договорните услови а квалитет и условите за давање на комунални услуги;
- Зајакнувањето на капацитетот на ОЗП преку програми за поддршка се има покажана како успешна метода, па би можело да биде и модел за ЕЛС да обезбедат финансирање, преку локални програми за поддршка за ОЗП, а особено за активности за заштита на потрошувачите во комуналните услуги. На тој начин, симултано ќе се постигнат два резултати: прво, ОЗП ќе бидат во можност да дадат поголема поддршка за потрошувачите во конкретната општина, и второ, ќе се изврши дополнителен притисок врз ЈКП да работат во согласност со законите кои применуваат одредби за заштита на потрошувачите.

