

POLICY BRIEF



Содржина

- ... Претходната анализа на предлогот за изменување и дополнување на Законот за енергетика од јули 2012
- ... Новиот закон за изменување и дополнување на Законот за енергетика од мај 2013
- ... Заклучоци и препораки

Анализа на Законот за изменување и дополнување на Законот за енергетика од мај 2013



Анализа на Законот за изменување и дополнување на Законот за енергетика од мај 2013

Скоро една година по започнување на подготовките за измена на Законот за енергетика донесен во февруари 2011 година, Собранието на РМ на 29 мај 2013 година ги изгласа измените и го усвои Законот за изменување и дополнување на Законот за енергетика.

Процесот на донесување на новите измени на овој закон повторно беше недоволно транспарентен без вклучување на пошироката заинтересирана јавност, оневозможувајќи навремено реагирање за содржината на измените со цел истите да се земат во предвид. Па така, добиените резултати се законски измени кои не ги одразуваат интересите на сите засегнати страни од законот и изоставување на низа корисни членови кои би придонеле кон поефикасно постигнување на целите на енергетската политика на Македонија како зголемување на употребата на природен гас, на обновливите извори на енергија и подобрување на енергетската ефикасност. Оваа анализа надоврзувајќи се на претходната анализа на Аналитика за предлог-измените на Законот од јули 2012, има за цел да ги нагласи проблематичните одредби во новите измени од мај 2013 базирајќи се на досегашното истражување и проектните резултати на Аналитика во областа на енергетиката.

Претходната анализа на предлогот за изменување и дополнување на Законот за енергетика од јули 2012

Аналитика во август 2012 ја објави **Анализата на последниот предлог за изменување и дополнување на Законот за енергетика од јули 2012**¹, во кој даде осврт на тогашните измени кои беа предложени од страна на надлежните органи во однос на тоа дали истите се издржани, кои се можните негативни последици од нивното имплементирање и што според анализите на Аналитика треба да се воведат како измена во Законот. Дел од главните заклучоци и препораки беа:

- **Измените на Законот треба да се резултат на претходно направени анализи во делот за влијанието на ваквите измени врз работењето на единиците на локалната самоуправа. Најпрво, потребна е сеопфатна јавна дебата по повод овие измени. Во оваа насока, конкретна препорака на Аналитика беше Министерството за економија да формира мејлинг листа на релевантните субјекти и на тој начин да ги информира за планираните промени и по потреба да ги консултира со цел добивање мислење на сите засегнати страни.**

- **Општините треба да продолжат со напорите посериозно да се зафатат со имплементирање на мерките за енергетска ефикасност (ЕЕ), но без наметнување на нови обврски без притоа да има одредени бенефиции или олеснувања со што се доведува во прашање успешната имплементација на предложените измени на локално ниво.**

- **Аналитика смета дека зголемувањето на уделот на обновливите извори на енергија (ОИЕ) и подобрување на ЕЕ треба да се гради со политика на финансиски, правни, политички и други стимулации, а не со казни, посебно кога воведување на строги казни делува дестимулирачко за потенцијалните инвеститори.**

¹ Повеќе информации за документот: http://analyticamk.org/images/stories/files/briefs/12048_policybrief.pdf

Аналитика по објавувањето на Анализата се обиде истата да ја искомунцира до Министерството за економија. По неколку обиди и користејќи го Единствениот национален електронски регистар на прописи на Република Македонија (ЕНЕР) добиениот одговор беше дека предлозите од Анализата не се прифатени. За жал во образложението немаше издржани аргументи. За илустрација, во врска со забелешката на Аналитика за изоставување на обврската за повластените производители со инсталирана моќност поголема од 5 MW да доставуваат податоци за планираното производство на електрична енергија и дека политика за ЕЕ и ОИЕ треба да се креира со стимулации, а не казни, е одговорено: „Исто така, не се прифаќа предлогот за изоставување на став 6 од членот 153 во Законот за енергетика, бидејќи со него се задолжуваат повластените производители со инсталирана моќност поголема од 5 MW како и сите други учесници на пазарот кои имаат баланска одговорност да доставуваат податоци до операторот на пазарот на електрична енергија и операторот на електроенергетскиот систем. Доколку не постапат согласно таквите обврски, ќе може да се покрене прекршочна постапка²„ што не содржи аргумент која е причината за воведување на ваквата обврска и како истата ќе влијае врз повластените производители.

Новиот закон за изменување и дополнување на Законот за енергетика од мај 2013

Новите законски измени³ се со цел усогласување со Законот за концесии и јавно приватно партнерство, како и одредби кои потесно го пропишуваат и работењето на новите енергетски контролори и начинот на издавање енергетски дозволи, при што вториве нема да бидат предмет на анализа во овој документ.

Најпрво, може да се заклучи дека иако беа одбиени препораките на Аналитика, сепак дел од одредбите кои беа посочени како проблематични во анализата од јули 2012 не се усвоени во новите измени на Законот. Поточно, изоставени се одредбите за глоби за единиците на локална самоуправа „Глоба во износ од 1000 до 2000 евра во денарска противвредност ќе му се изрече за прекршок на правно лице: 1) лице од јавниот сектор, односно правно лице ако не назначи лице од редот на своите вработени (член 134-а); и 2) лице од јавниот сектор, односно правно лице ако не евидентира и не внесе податоци во информацискиот систем (член 134-а)„, што беше и препорака на Аналитика.⁴ Постојат измени и дополнувања само во насока на зацврстување на одговорноста на единиците на локалната самоуправа за водење сметка за трошење на енергија во зградите или градежните единици на начин на кој се остварува ЕЕ и заштеда на енергија како и

² Министерство за економија, Извештај од спроведени консултации по Законот за изменување и дополнување на предлог Законот за енергетика

³ Службен Весник на РМ. Бр. 79. 31 мај 2013

⁴ Соња Зубер, Ана Стојилоvsка, *Анализа на последниот предлог за изменување и дополнување на Законот за енергетика од јули 2012*, Аналитика, 2012

Анализа на Законот за изменување и дополнување на Законот за енергетика од мај 2013

евидентирање на сите трошоци во нов систем. Новиот член кој потесно ги уредува овие обврски е 134-а.⁵

Понатаму, во првичните измени од 2012 година беа предвидени и казни и глоби за повластените производители (само кај обновливите извори на енергија) кои што имаат инсталирана моќност на централата поголема од 5 MW. Во тие измени беше предвидено дека повластените производители се должни до операторот на пазарот на електрична енергија и до операторот на електропреносниот систем да достават податоци за планираното производство на електрична енергија неопходни за пресметка и наплата на отстапување помеѓу најавеното и реализираното производство инаку во спротивност следеа казни⁶. Во новите усвоени измени, овие предложени амандмани ги нема повеќе.

Секако без разлика дали претходно наведените проблематични одреди се изоставени како резултат на забелешките од Аналитика или од други чинители, тие се за поздравување. Како што и беше напоменато во Анализата од 2012, со зголемување и додавање на казни се придонесува кон создавање на клима која е дестимулирачка за потенцијалните инвеститори, додека општините добиваат се поголеми обврски без притоа да се размисли за капацитетот со кои располагаат за извршување на истите. Само за потсетување, од 80 општини (пред 2013 - 84 општини) само 32 доставиле тригодишни програми за енергетска ефикасност до Агенцијата за енергетика со цел добивање на мислење за усогласеност на истите со Стратегијата за енергетска ефикасност и Акциониот план за енергетска ефикасност, од кои само 12 добиле позитивно мислење од Агенцијата. Исто така, Агенцијата за енергетика наведува дека освен што поголем број општини не ги доставиле тригодишните програми за енергетска ефикасност, квалитетот на доставените не бил на задоволително ниво⁷, што укажува на аларматна состојба со напредокот на општините во подготовка и имплементирање на своите локални програми за ЕЕ.

За жал дел од предложените мерки на Аналитика како формирање на Фондот за енергетска ефикасност и овозможување на физичките лица да бидат повластени производители на електрична енергија од обновливи извори се' уште не се преземени. Важно е да се напомене дека Фондот за енергетска ефикасност е предвиден со Стратегијата за унапредување на енергетската ефикасност од 2004 како и со актуелниот Прв акционен план за енергетска ефикасност од 2011, но засега без намера од Министерството за економија за негово формирање во блиска иднина. Исто така се' уште нема јасно одредени законски одредби кои ќе дозволат и физичките лица како индивидуалци без да мораат да регистрираат фирма да бидат повластени производители на електрична енергија од обновливи извори како и правните. Овие прашања ќе мора порано или подоцна да се решат доколку државата сака да да успее во штедењето на енергија и во инвестирањето во нови технологии за чиста енергија пред се на локално ниво.

⁵ Службен Весник на РМ. Бр. 79, член 134-а, стр 84. 31 мај 2013

⁶ Соња Зубер, Ана Стојилоvsка, *Анализа на последниот предлог за изменување и дополнување на Законот за енергетика од јули 2012*, Аналитика, 2012

⁷ Агенција за енергетика на Република Македонија, *Годишен извештај за работа за 2012 година*, Скопје, јануари 2013

Што се однесува до новиот закон само како напомена, направена е измена во видот на договорот кој ќе може да се склучи за дистрибуција на природен гас и за топлинска енергија. Па така заради усогласување со Законот за концесии и јавно-приватно партнерство (ЈПП), сите членови каде што стои договор за концесија се преименуваани во договори за јавно-приватни партнерства. Дефинициите за тоа што се подразбира под концесија, а што под јавно-приватно партнерство можат да се најдат во истоимениот Закон.

Во новите измени во законот додадени т.е. изменети се делови што се однесуваат на дистрибуцијата на природен гас и на топлинска енергија. Интересно е да се напомене веднаш воочливата поделба на надлежностите во однос на надлежноста за донесување на одлуки за ЈПП за изградба на нов систем на дистрибуција за топлинска енергија и дистрибуција на природен гас: во првиот случај со топлинска енергија надлежна е општината, додека во случајот со природниот гас надлежна е Владата. Овие делови се интересни за анализа имајќи го во предвид фактот дека во напредна фаза се неколку проекти за гасификација на локално општинско ниво, што го покрева прашањето како новите измени би влијаеле врз развојот на тековните и идните проекти за гасификација на локално ниво.⁸

Имено, во законски измени новина е новиот член 114-а, каде што на Советот на општината, по предлог од градоначалникот, и се дава овластувањето да одлучува за започнување на постапка за доделување на договор за ЈПП за управување, користење, одржување и проширување/надградување на веќе постоечки систем за дистрибуција на топлинска енергија. Имајќи ја предвид неповолната ситуација со пазарот на топлина во Македонија, кој се одликува со висока потрошувачка на електрична енергија за греење и мал пазар на централно греење (10%) кој е во рацете на компанија со доминантна улога на пазарот и без визија за долгогодишен развој⁹, оваа новина е во насока на поттикнување на локално снабдување со топлина, што е ефикасно и би придонело до штедење на енергија и подобри услуги и услови за греење.

Наспроти тоа, што се однесува до овластувањата на Владата, интересно е тоа што по членот 166 (Министерот донесува технички прописи за изградба, одржување и безбедно функционирање на енергетски објекти, уреди и инсталации¹⁰) се додадени 2 нови члена со кои се надополнуваат надлежностите на Владата во секторот природен гас. Па така, членот 166-а вели дека Владата ќе донесува уредби за техничките правила за проектирање, изведба, ставањето во употреба, функционирањето и одржувањето на постројките и инсталациите за природен гас по предлог на министерството. Членот 166-б пак вели дека сертификатот за изведување и заварување на полиетиленски цевки за гасоводни системи кој е издаден од друга држава ќе мора да се признае

⁸ Веќе има една негативна последица од новите законски измени. Градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа се откажа од најавениот проект за гасификација, а една од наведените причини се новите законски измени според кои надлежноста за гасификацијата се префрла на централно ниво.

http://lokalno.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=29366%3A2013-07-18-19-14-00&catid=106%3Apolitika&Itemid=131&lang=mk

⁹ Повеќе информации за пазарот на топлина види во: Ана Стојиловска, *Приказната за македонскиот пазар на топлина – како да се реформира?*, Аналитика, 2012

¹⁰ Закон за енергетика, Службен Весник на РМ. Бр. 16, 10.02.2011 година, стр 99

Анализа на Законот за изменување и дополнување на Законот за енергетика од мај 2013

во Република Македонија на барање на носителот и дека ќе се состави посебна Комисија за оваа намена иако новите законски измени не специфицираат кој точно ќе ги бира членовите во оваа Комисија¹¹. На крај, Министерот е тој кој што го потпишува решението на предлог на Комисијата.

Прашања кои се јавуваат со овие законски измени во делот на зголемување на надлежноста на Владата во секторот природен гас се: како ова ќе се одрази врз тековните и новите проекти за гасификација на локално ниво; дали ова оди во прилог на понатамошно централизирање на политиката со гасификација која до сега се покажа како неефикасна поради чие бавно реализирање се појавија локални проекти за гасификација кои се реализираат за релативен краток временски период (околу 3 години) и чии први резултати се намалување на потрошувачката на енергија и заштедување на средства. Правна несигурност за општините, нови обврски и отежната гасификација се можните проблеми со кои институциите, а пред се инвеститорите ќе се соочуваат во иднина, доколку горенаведените обврски не бидат подетално дефинирани во подзаконски акти и/или уредби. Исто така не е јасно дали е тестирано влијанието на новите законски измени во практиката. Останува и отворено прашањето дали со зголемувањето на овластувањата на Владата во одобрувањето на сертификати за полиетиленски цевки индиректно и се зголемува нејзиното влијание врз тоа кој има а кој нема право да ги инсталира. Доколку општините сметаат дека им е загрозувана независноста во одлучувањето кој енергенс ќе го користат можно е наместо долгоочекуваната експанзија на гасот во Македонија, да се добие токму спротивниот ефект.

Останува загриженоста од последната Анализа на Аналитика каде што заклучокот беше дека „Усогласување со Европското законодавство мора да продолжи, но без имплементирање истовремено на мерки за подобрување на состојбата со децентрализацијата и новите мерки ќе останат само на хартија. Она што Аналитика смета дека не е направено е целосна анализа на тоа кои и колкави се капацитетите на општините за воведување на овие нови обврски бидејќи овие мерки имаат сериозни импликации врз општинските буџети и човечкиот капитал со кој располага локалната администрација. Императив е да недостатокот од дебата за овие прашања се исправи во периодот кој доаѓа.“¹²

Заклучоци и препораки

Оваа кратка анализа има за цел да даде осврт на дел од новите измени во Законот за енергетика од мај 2013 кои се идентификувани како проблематични базирајќи се врз истражувањата на Аналитика. Бидејќи измените на Законот се веќе донесени, препораките се однесуваат на идни промени на Законот во насока на предлагање практики за зголемување на искористувањето на природниот гас, обновливите извори, подобрување на енергетската ефикасност и зајакнување на капацитетите на општините во реализирање на локалните проекти за гасификација и ЕЕ.

¹¹ Службен Весник на РМ. Бр. 79, стр. 88, 31 мај 2013

¹² Соња Зубер, Ана Стојиловска, *Анализа на последниот предлог за изменување и дополнување на Законот за енергетика од јули 2012*, Аналитика, 2012

- Измените на Законот повторно беа донесени во потесен круг на чинители без потребната транспарентност за вклучување на поширока група заинтересирани лица, оставајќи простор за коментирање на измените пред се откако истите се донесени. **Затоа, првата препорака е засилена консултација на Министерството за економија со поширока група на чинители во процесот на изработка на измените на Законот за енергетика како и воведување на потранспарентни практики на вклучување на заинтересираните страни во процесот на донесување одлуки како одржување на јавни дебати за сите законски/подзаконски/стратегиски измени со цел поголема вклученост на сите оние кои се заинтересирани за секторот енергетика; креирање на листа на чинители од граѓанскиот сектор кои работат на темата со цел нивно брзо и непосредно информирање за промените во законската регулатива во секторот енергетика и сл..**
- Зголемување на надлежностите на Владата во секторот природен гас може да ги доведат во прашање проектите за гасификација на локално ниво и е потребна поголема независност на единиците на локална-самоуправа во управувањето со локалните прашања. Затоа, **потребно е преразгледување на членовите 166а и 166б со цел нивно додефинирање и/или нивна измена во насока на давање на поголема надлежност на единиците на локалната самоуправа во делот на изградбата и функционирањето на постројките и инсталациите за природен гас.**
- За реално остварување на зацртаните енергетски цели на државата, потребно е обезбедување на доволно финансиски средства за истите. Бидејќи се покажа дека планирањето на Фондот за енергетска ефикасност во енергетските стратегии не резултираше со негово формирање, потребно е поставување на неговата правна основа во Законот за енергетика. **Затоа, овој документ препорачува воведување на одредба во Законот за енергетика за формирање на Фонд за енергетска ефикасност со конкретен временски рок за негово основање, извори на неговите средства и профил на проекти и корисници кои би се финансирале од Фондот.**



POLICY BRIEF

Анализа на Законот за изменување и дополнување на Законот за енергетика од мај 2013

Изработено од: Аналитика тинк тенк, Скопје

*Соња Зубер, Истражувачки и менаџмент координатор
sristeska@analyticamk.org*

*Ана Стојилоvsка, Истражувач на програмата, Енергетика и
инфраструктура и Координатор на програмата за пракса
astojilovska@analyticamk.org*

Contact

Address:

*Dame Gruev
No: 7-8/3
1000 Skopje, Macedonia*

Tel: 00389 (0)2 3121 948

Fax: 00389 (0)2 3121 948

E-mail: info@analyticamk.org