

POLICY REPORT

**Управување со
секторите енергетика и
безбедност во
Македонија – како да се
подобри нивната
ефикасност?**



Вовед

Република Македонија, на патот кон нејзината интеграција во ЕУ и НАТО, спроведува бројни реформи. Особено секторите енергетика и безбедност се одликуваат со слаба транспарентност и ограничена отвореност за соработка – првиот поради капиталниот интензитет¹, а вториот поради наследството од комунистичкиот систем. Истовремено, и двата сектори се многу важни за националната безбедност. Како резултат, и двата сектори беа изложени, но истовремено и отпорни на реформските процеси, соочувајќи се со бројни недостатоци во нивното управување. Некои од идентификуваните проблеми се недоволните капацитети, недостаток на финансиски средства, доцнење при усвојување на соодветната законска рамка, како и при спроведувањето на проектите, што укажува на ниска ефикасност во нивното работење.

Од друга страна, Република Словачка, исто така поранешна комунистичка држава а сега земја-членка на ЕУ и НАТО, покажува добри практики при градењето на капацитетите и ефикасноста на институциите од соодветните сектори. Десетгодишниот процес на Евро-атлантска интеграција и' овозможи стекнување на добро искуство при реформирањето на двата сектори. Дополнително, според Светските индикатори за владеењето Република Словачка има подобри резултати отколку Македонија.² Па така, Република Словачка може да се смета како вреден извор за применување на нејзините научени лекции во случајот на Република Македонија.

Па така, целта на овој труд е анализа на управувањето во секторите енергетика и безбедност во Македонија преку фокусирање кон ефикасноста на институциите со цел подготовка на препораки за политики за надминување на предизвиците преку извлекување лекции од позитивните словачки примери. Овој труд е важен со оглед на тоа што се фокусира на два „затворени“ сектори во Македонија, со крајна цел да даде придонес кон подобра примена на принципите на добро владеење како што е ефикасноста на институциите, како и зацврстување на владеењето на правото во двата сектори во Македонија. Фокусот е на концептот на ефикасноста како составен дел на доброто владеење, додека ефикасноста е дефинирана како најдобра можна употреба на ресурсите кои институциите ги имаат на располагање.

Методологијата вклучува преглед на релевантни студии и извештаи; главното теренско истражување се состоеше од прашалник за интервју или испратен користејќи го Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Со словачките чинители се спроведоа интервјуа³; додека до македонските чинители беа пратени прашања користејќи го Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.⁴ За целта на овој труд, македонскиот безбедносен сектор е претставен преку Министерството за

¹ Капитален интензитет значи деловен процес или индустрија за која е потребна голема сума на пари и други финансиски ресурси за да се добие производ или услуга. Ова се однесува на фактот дека за обемните проекти од областа на енергетиката потребна е голема сума на финансии.

² Светските индикатори за владеењето известуваат за шест индикатори за владеењето за повеќе од 200 држави и територии за периодот 1996-2012. Светски индикатори за владеењето, Извештаи за податоци од земјите, достапно на:

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>

³ Словачките чинители кои беа интервјуирани за целта на овој труд се: Министерство за економија, Словачка агенција за иновации и енергетика, Министерство за внатрешни работи, Енергетски центар Братислава, Словачко здружение за надворешна политика и Центар за европски и северноатлантски прашања (ЦЕНАА).

⁴ Македонските чинители не беа отворени за давање интервју. Затоа, прашалникот беше прилагоден и пратен во скратена верзија користејќи го Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер до следниве македонски институции: Министерство за економија, Министерство за внатрешни работи и Агенција за енергетика.

Управување со секторите енергетика и безбедност во Македонија – како да се подобри нивната ефикасност?

внатрешни работи и особено неговото Одделение за стратешко планирање и развој, додека секторот енергетика го вклучува Секторот за енергетика при Министерството за економија и Агенцијата за енергетика.⁵ Позитивните словачки примери беа извлечени од словачкото Министерство за внатрешни работи во однос на безбедносните прашања, додека словачкото Министерство за економија (Сектор за енергетска политика и политика за суровини) и Словачката агенција за енергетика и иновации го претставуваа словачкиот сектор за енергетика. Трудот е организиран така што по воведот и објаснувањето на клучните поими следи анализа на ефикасноста на клучните институции во секторите преку нивните човечки ресурси, управување со финансиските ресурси и спроведување на клучните политики, како најдобри области за идентификување на предизвиците во ефикасноста на соодветните институции. Трудот завршува со заклучоци и препораки до соодветните институции во Македонија.

Поим за добро владеење и ефикасност

Владеењето е дефинирано од УНДП како употреба на економскиот, политичкиот и административниот авторитет за да се управува со државните работи на секое ниво.⁶ Економската и социјална комисија на Обединетите Нации за Азија и Пацификот (УНЕСКАП) едноставно го објаснува како процес на донесување одлуки и процес според кој одлуките се спроведуваат или не се спроведуваат. Врз основа на второто, анализа на владеењето се фокусира на формалните и неформалните актери вклучени во донесувањето на одлуки и спроведување на донесените одлуки, како и формалните и неформалните структури кои се поставени да ги донесуваат и спроведуваат одлуките.⁷ Владеењето е тесно поврзано со поимот на добро владеење; второто е дефинирано од страна на Светска Банка дека „...се карактеризира со предвидливо, отворено и просветлено креирање на политики, бирократија проткаена со професионална етика, извршна рака на владата одговорна за нејзините постапки, како и силно граѓанско општество кое учествува во јавните работи; сето ова се одвива во духот на владеењето на правото.“⁸ Овој концепт има осум главни карактеристики според УНЕСКАП, една од нив е ефикасноста.⁹ Според УНЕСКАП, ефикасноста значи најдобра употреба на ресурсите кои се на располагање на институциите. Се однесува на квалитетот на процесот или „правење на работите на вистинскиот начин“; ефикасноста значи способност да се направи или да се создаде нешто без да се губи време, трошоци или напор, и може да се мери според односот на инпут и аутпут.

⁵ Со цел конкретизирање на истражувањето, фокусот во секторите безбедност и енергетика беше ставен на институциите кои беа веќе спомнати, иако овие сектори вклучуваат и други чинители.

⁶ Интернет страна на Светска банка

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTOPGOVERNANCE/0,,contentMDK:20513159~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:497024,00.html>

⁷ УНЕСКАП Што е добро владеење? <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

⁸ Интернет страна на Светска банка

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTOPGOVERNANCE/0,,contentMDK:20513159~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:497024,00.html>

⁹ Другите елементи се: владеење на правото, транспарентност, респонзивност, ориентираност кон консензус, еднаквост и инклузивност, ефективност, отчетност и учество; УНЕСКАП ги сместува ефикасноста и ефикасноста заедно во една карактеристика.

Човечки ресурси

Во земјите кои минуваат низ транзициски период како Македонија, засилувањето на човечките капацитети на институциите, особено во области кои се под значително влијание на реформскиот процес како секторите безбедност и енергетика, останува предизвик. Извештаите на Европската Комисија за напредокот на Македонија низ годините покажуваат дека има потреба од засилување на капацитетите на Агенцијата за енергетика, Секторот за енергетика при Министерството за економија или различни тела или организациски единици при Министерството за внатрешни работи.¹⁰ Всушност, неопходно е да има доволно човечки капацитети за ефикасно спроведување на задачите и обврските. Со цел да се идентификуваат недостатоците кај човековите ресурси во однос на ефикасноста, предмет на анализа беа бројот и профилот на вработените, системот на награди и унапредување, системот на оценување, распределба на одговорностите, обуки и слично.

Како што беше забележано од страна на Агенцијата за енергетика, највидливо е ограничувањето на државниот буџет за нови вработувања низ годините.¹¹ Во програмите за работа на Агенцијата постојано се повторува дека Агенцијата се соочува со сериозни предизвици при спроведувањето на сите планирани активности навреме и добро со само неколку вработени.¹² Во 2012 год. Агенцијата за енергетика имала 5 постојано вработени лица и 6 привремено ангажирани лица како волонтери, практиканти или консултанти¹³, што значи дека повеќе од половина од вкупниот персонал најверојатно ќе замине од Агенцијата по завршувањето на нивниот договор. Ова значи дека вештините и знаењето со кои се стекнал привремениот персонал преку работењето ќе бидат изгубени за Агенцијата кога привремениот персонал ќе си замине. Вработените во Агенцијата за енергетика и Секторот за енергетика имаат различно образование и во овие институции не се менувал често персоналот.¹⁴ И покрај поставените прашања, не беа доставени информации за профилот на државните службеници кои работат во Одделението за стратешко планирање и развој; Одделението кратко одговори дека државните службеници ги исполнуваат условите за работа предвидени за нивните позиции.¹⁵ Министерството за внатрешни работи го има најголемиот број на вработени. Официјалните податоци покажуваат намалување на бројот на вработени од година во година¹⁶ што може да значи зголемена ефикасност во работата на Министерството при вршење на јавни услуги.

¹⁰ Попрецизно, извештаите за напредокот во 2012 и 2013 покажуваат дека треба да се засилат капацитетите на Секторот за енергетика при Министерството за економија; во извештаите за напредокот во 2011 и 2012 се вели дека Агенцијата за енергетика има ограничен капацитет. Во извештајот за 2013 во однос на безбедносниот сектор како недоволни капацитети или капацитети кои треба да се зајакнат се споменува стратешкиот капацитет за справување со миграциските текови и Секторот за борба против трговија со дрога.

¹¹ Агенција за енергетика на Република Македонија (2013), Годишен извештај за работа за 2012; Агенција за енергетика на Република Македонија (2012), Предлог извештај за работа за 2011; Агенција за енергетика на Република Македонија (2011), Извештај за работа за 2010.

¹² Агенција за енергетика на Република Македонија (2013), Програма за работа за 2014; Агенција за енергетика на Република Македонија (2012), Предлог програма за работа за 2013; Агенција за енергетика на Република Македонија (2011), Предлог програма за работа за 2012

¹³ Агенција за енергетика на Република Македонија (2013), Годишен извештај за работа за 2012

¹⁴ Министерство за економија, Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, мај 2014; Агенција за енергетика, Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, април 2014.

¹⁵ Министерство за внатрешни работи, Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, април 2014.

¹⁶ Извор: Министерство за финансии, Буџет на Република Македонија за 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 и 2014. Сите буџети се достапни на: <http://finance.gov.mk/view/budget2013>

Управување со секторите енергетика и безбедност во Македонија – како да се подобри нивната ефикасност?

Во однос на механизмите за награди и казни и евалуација на работата на државните службеници, Одделението за стратешко планирање и развој и Секторот за енергетика набројаа пишани закони или процедури кои се однесуваат на државните службеници или овластените лица,¹⁷ зависно од статусот на вработените,¹⁸ соодветно, покажувајќи униформиран начин за управување со своите човечки ресурси. Дополнително, секој сектор при Министерството за економија на барање на претпоставените поднесува извештај за својата работа еднаш месечно или на секои три месеци.¹⁹ Агенцијата за енергетика нема класичен систем на кариера, но ова ќе се промени откако вработените ќе добијат статус на административни службеници.²⁰ Агенцијата за енергетика исто така не можеше да развие монетарен систем на наградување, но по усогласувањето со Законот за административни службеници, Агенцијата верува дека ќе воспостави систем за развој на кариерата за своите вработени.²¹

Што се однесува до распределбата на обврските, Одделението за стратешко планирање и развој се вклучува во тимска работа за покомплексни задачи²², додека секој вработен во Агенцијата за енергетика има по неколку задолженија, обврски и одговорности.²³ Агенцијата како институција ја има предноста на полесно управување со човечките ресурси бидејќи има помал број на вработени и помалку комплицирана вертикална управувачка структура за разлика од министерствата,²⁴ со што има предуслови за поголема ефикасност. Сепак, кога станува збор за одлучувања за нови вработувања со средства од државниот буџет, Министерството за финансии ја има клучната улога со оглед на тоа што е вклучено во процесот на одобрување на полугодишните извештаи на Агенцијата заедно со Министерството за економија и Владата.²⁵ Ова ја отежнува реализацијата на плановите на Агенцијата бидејќи постои можноста за одбивање на нејзините барања за дополнителни вработувања. Таква ситуација веќе настана во 2009 год. кога Министерството за финансии не ги одобри барањата за вработување на четири нови лица поради недостаток на државни средства.²⁶ Позитивен развој во управувањето со Агенцијата за енергетика е ИСО 9001:2008 сертификатот²⁷ кој потврдува дека Агенцијата применува систем за управување во согласност со

¹⁷ Министерство за внатрешни работи, Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, април 2014; Министерство за економија, Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, мај 2014

¹⁸ Вработените во јавните институции имаат различен статус, односно не се сите државни службеници.

¹⁹ Министерство за економија, Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, мај 2014

²⁰ Законот за административни службеници ќе стапи во сила во февруари 2015.

²¹ Агенција за енергетика, Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, април 2014.

²² Министерство за внатрешни работи, Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, април 2014.

²³ Агенција за енергетика, Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, април 2014.

²⁴ Систематизацијата на Агенцијата за енергетика предвидува директор и седум одделенија од кои секое ќе биде управувано од раководител на одделение <http://www.ea.gov.mk/images/untitled.JPG>

²⁵ Агенција за енергетика, Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, април 2014.

²⁶ Агенција за енергетика на Република Македонија (2009), Извештај за работата за 2009.

²⁷ ИСО 9001:2008 Сертификатот за систем за управување со квалитет е меѓународно признат стандард за систем за управување со квалитет кој ја покажува посветеноста кон квалитет и задоволство кај клиентите. Интернет страна на ИПС:

<http://ipslibya.com/group-companies/iso-certification/iso-9001/>

Управување со секторите енергетика и безбедност во Македонија – како да се подобри нивната ефикасност?

овој стандард во однос на подготовка на енергетски стратегии, развивање на програми со посебен акцент на обновливите извори на енергија и енергетската ефикасност и слично.²⁸

Со оглед на тоа што слабите човечки ресурси ги поткопуваат перформансите на институциите во прашање, чекор во права насока би било нивно засилување преку обуки и програми за градење на капацитетите. Сите институции кои беа предмет на оваа анализа одговорија дека нивните вработени посетуваат обуки, додека Агенцијата за енергетика дополнително објасни дека поради многуте обврски на своите вработени, не прави долгорочни планови за одделни обуки. Сепак, Агенцијата додава дека тековниот ИПА²⁹ проект за засилување на капацитетите на Секторот за енергетика при Министерството за економија и Агенцијата за енергетика ќе овозможи анализа на потребите од обуки за вработените до крајот на 2014 год., па од 2015 год. ќе има подолгорочни обуки за секој од вработените.³⁰ Споменатиот двегодишен ИПА проект е интересен за анализа. Според него, планирана е оценка на ресурсите и подготовка на организациска шема за Секторот за енергетика³¹, што претставува чекор понапред во правилна насока со оглед на тоа што ќе се обезбеди основата за поефикасна алокација на ресурсите како придонес кон засилување на капацитетите на Секторот за енергетика кој сè уште не е доекипиран. Сепак, деталните информации за овој проект – дека се ангажирани консултанти за реализација на овој ИПА проект и нивна вклученост во подготовката или развој на некои правни акти и стратешки документи во областа на енергетиката, како и впечатокот дека експертите за ИПА го подготвиле извештајот за овој проект³², води кон заклучок дека работата на градење на капацитети на институциите кои имаат потреба од засилување на капацитетите ја вршат надворешни консултанти. Градењето на капацитетите е ефективно кога чинителите кои треба да се зајакнат самите се активно вклучени во градење на своите капацитети со дополнителна надворешна поддршка или олеснувач, а не надворешните експерти да ја работат работата на институциите. Надворешните експерти не го познаваат доволно локалниот контекст, а освен тоа, тој процес треба да биде вежба за градење на капацитетите за самите институции. Овој тренд на ангажирање од надвор на експертиза и потпирање на надворешна поддршка продолжува и во други конкретни примери поврзани со институциите кои работат во областа на енергетиката – сите поважни документи од областа енергетика³³ беа подготвени од страна на донатори, меѓународни финансиски институции или Македонската академија на науките и уметностите. Секторот за енергетика одговори дека за подготовка на клучните правни акти имаат потреба од поддршка надвор од своите капацитети. Позитивен заклучок може да биде тоа што проектите овозможуваат пренос на

²⁸ ИСО 9001:2008 Сертификат за систем за управување со квалитет на Агенцијата за енергетика http://www.ea.gov.mk/images/stories/ISO_Kvalitet/Agencija_za_energetika_Sertifikat.pdf

²⁹ ИПА значи Инструмент за претпристапна помош. Им овозможува поддршка на државите кои се вклучени во процес на пристапување кон ЕУ.

³⁰ Агенција за енергетика, Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, април 2014; Министерство за внатрешни работи, Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, април 2014; Министерство за економија, Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, мај 2014.

³¹ Министерство за економија, Извештај за работата на Министерството за економија во 2013

³² Министерство за економија, Извештај за работата на Министерството за економија во 2013

³³ Клучни документи како што се Законот за енергетика, Стратегијата за енергетика, Стратегијата за обновливи извори на енергија, Стратегијата за енергетска ефикасност, Првиот акционен план за енергетска ефикасност, Вториот акционен план за енергетска ефикасност, Програмата за реализација на Стратегијата за енергетика и Акционен план за обновливи извори на енергија; Министерство за економија, Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, мај 2014

Управување со секторите енергетика и безбедност во Македонија – како да се подобри нивната ефикасност?

знаењето кон вработените, што исто така беше потврдено од страна на Секторот за енергетика.³⁴ Дополнително, Агенцијата за енергетика признава дека без нови вработувања и без добри обуки за вработените, нема да може доволно добро да се реализираат некои од активностите како на пример: објавување мислења за програмите за енергетска ефикасност на општините, подготвување на енергетскиот биланс, проценување на енергетските заштеди и слично.³⁵

Позитивен наод е тоа што Министерството за внатрешни работи е свесно за потребата од стратешки план за засилување на своите човечки ресурси. Прво, Стратегијата за обука на вработените во Министерството за внатрешни работи предвидува разни обуки за сите вработени, а истовремено покажува свесност за недостатоците како што е недостаток од целосна анализа за потребите за обуки и недостатокот од мерење на ефектите од обуките.³⁶ Во однос на ова, Министерството за внатрешни работи ги препознава засилувањето на човечките ресурси и обуките како средства за подобрување на ефикасноста и ефективноста во својата работа, како што е наведено во својот Стратешки план за периодот 2009-2011. Стратешкиот план содржи конкретни индикатори за потпрограмата управување со човечките ресурси – зголемување на ефикасноста и ефективноста на вработените за 10%. Овој Стратешки план исто така идентификува недостаток на институционална култура во однос на стратешкото планирање, недостаток на координација и соработка на капацитетите за стратешко планирање и креирање политики и недостаток на постојани обуки за полицијата како некои од слабостите на Министерството за внатрешни работи.³⁷ Одделението за стратешко планирање и развој во случај на недостаток на човечки ресурси проблемот го решава преку прераспределување во Министерството по пат на интерен оглас.³⁸

За разлика од случајот со македонскиот Сектор за енергетика кој се потпира на надворешна поддршка, словачкото Министерство за економија на пример извести дека вработените во Секторот за енергетика го подготвиле Законот за енергетика потпирајќи се на своите интерни капацитети. Ова се реализирало во соработка со јавноста и експерти од Владата, но не била користена надворешна експертиза за овој закон. Словачкото Министерство за економија извести за процесот на зајакнување на капацитетите низ годините: кога влегле во ЕУ нивните капацитети не биде доволни, но сега се. Не им треба градење на капацитетите, имале програми за обуки за специјализација кога влегувале во ЕУ и посетуваат обуки во случаи кога ново законодавство доаѓа од ЕУ. За сложени задачи кои се однесуваат на енергетска ефикасност и обновлива енергија, создаваат тимови на пример од правници и инженери, а исто така постои и меѓу-секторска соработка во вид на тимови.³⁹

³⁴ Министерство за економија, Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, мај 2014

³⁵ Агенција за енергетика на Република Македонија (2013), Програма за работа во 2014; Агенција за енергетика на Република Македонија (2012), Предлог програма за работа за 2013.

³⁶ Министерство за внатрешни работи (2011), Стратегија за обука на вработените во Министерството за внатрешни работи, Интернет страна на Министерството за внатрешни работи <http://www.mvr.gov.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=548>

³⁷ Министерство за внатрешни работи (2008), Стратешки план за периодот 2009-2011 <http://www.mvr.gov.mk/uploads/strateski%20plan%202009-2011,%20fevruari%202009.pdf>

³⁸ Министерство за внатрешни работи, Информации добиени со користење на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, април 2014

³⁹ Интервју со Петер Дворак, Главен државен советник и Мирослав Јарабек, Директор, Сектор за енергетска политика и политика за суровини, Министерство за економија на Република Словачка, одржано на 12.02.2014

Исто така, Агенцијата за иновации и енергетика на Република Словачка извести дека нејзините вработени извршуваат најголем дел од работата. Сепак, соработуваат со други експерти во зависност од проектите.⁴⁰ Енергетскиот центар Братислава, граѓанска организација од Република Словачка која работи со енергетска ефикасност и обновливи извори, изјави дека Словачката агенција за иновации и енергетика има многу добри капацитети, но истовремено и премногу обврски за кои се потребни уште повеќе капацитети.⁴¹ Словачкото Министерство за економија се смета себе си за ефикасно со оглед на тоа што има помалку вработени во споредба со други министерства или други земји членки на ЕУ како Полска.⁴² Да се има помал број на вработени, а истовремено да се завршуваат задачите навреме, значи дека персоналот е со добри квалификации и искуство. Од перспектива на граѓанските организации, како што беше кажано од страна на Словачкото здружение за надворешна политика, за словачките министерства од безбедносниот сектор е погодно да ги ангажираат како организација наместо да вработат некого дополнително на проект.⁴³ Од ова може да се заклучи дека институциите ја препознаваат потребата од придонесот на граѓанските организации и дека граѓанските организации имаат експертиза да им помогнат на институциите во нивната работа. Овој начин на соработка може да придонесе за поефикасни перформанси на институциите доколку граѓанските организации го даваат придонесот кој им треба на институциите.

Понатамошен добар пример од Република Словачка доаѓа од безбедносниот сектор каде интерното реформирање е чекор понатаму кон внатрешно градење на капацитетите за управување со поголеми проекти. Всушност, словачкото Министерство за внатрешни работи е телото кое е одговорно за реформата на целокупната јавна администрација, чијашто цел е да биде повеќе ориентирана кон клиентите и достапна за бизнисите. Одговорноста за управување со реформата во јавната администрација му припадна на Министерството за внатрешни работи со оглед на тоа што е најголемо министерство и беше првата институција која сама се реформираше со цел да заштеди средства.⁴⁴

Управување со финансиски ресурси

Добро управување со расположливите финансиски ресурси е важен елемент при процена на ефикасноста на државните институции. Во овој дел, главен акцент е ставен на управување со ресурсите, на тоа дали буџетот е доволен за предвидените активности, разликата помеѓу планираните и потрошените финансиски ресурси како и донаторска поддршка со цел добивање на јасна слика за тоа тоа како се менаџираат јавните средства, кои се важни фактори за ефикасност, од страна на трите институции кои се предмет на анализата во овој труд.

⁴⁰ Интервју со Едвард Јамбор, Сектор за комуникации и Карел Хирман, Директор на Секторот за енергетска политика, Словачка агенција за иновации и енергетика, одржано на 13.02.2014

⁴¹ Интервју со Марсел Лауко, Директор, Енергетски центар Братислава, одржано на 13.02.2014

⁴² Интервју со Петер Дворак, Главен државен советник и Мирослав Јарабек, Директор, Сектор за енергетска политика и политика за суровини, Министерство за економија на Република Словачка, одржано на 12.02.2014

⁴³ Интервју со Александер Дулеба, Директор, Словачко здружение за надворешна политика, одржано на 12.02.2014

⁴⁴ Интервју со Самуел Арбе, советник за програмирање на европските структурни и инвестициски фондови, Министерство за внатрешни работи на Република Словачка (интервјуто ги одразува личните ставови), одржано на 12.02.2014

Управување со секторите енергетика и безбедност во Македонија – како да се подобри нивната ефикасност?

Според Законот за буџетите⁴⁵, сите буџетски корисници се одговорни за подготовка на тригодишен стратешки план. Буџетот на Министерството за внатрешни работи изнесува помеѓу 150-160 000 000 евра годишно, без драматични промени во вкупната сума. Буџетот на Министерството за внатрешни работи има неколку категории⁴⁶, од кои администрација, безбедност и децентрализација ја имаат приближно истата сума низ годините. Значајни осцилации може да се забележат при анализа на другите категории. Имено, буџетот предвиден за 2014 за категоријата државна безбедност е зголемен за 6,5 пати спореден со 2013 – од околу 590 000 евра на скоро 3 900 000 евра. Оваа буџетската ставка има претрпено значајни промени исто така и во изминатите години. Всушност, категоријата за државна безбедност е онаа која е предвидена за Управата за безбедност и контраразузнавање (УБК).⁴⁷ Имајќи го предвид фактот дека УБК работи во тајност, има потреба за зголемен надзор и контрола. На пример, нема објаснување дали има безбедносни закани на повидок, дали ќе се купува нова скапа опрема итн.⁴⁸ Дополнителна и поопшта забелешка е тоа што податоците дадени од Министерството за финансии во државниот буџет се недоволни. Имено, до 2009 год., имаше информации за резултатите постигнати во текот на изминатата година и приоритетите и целите за следната година, поделени по посебни програми вклучувајќи индикатори за секоја програма.

Кај енергетскиот сектор, буџетот посветен на развој на енергетиката нема претрпено големи осцилации, освен големото зголемување на трошоците покриени со донации. Планираниот буџет е реализиран од 85-90% и според Агенцијата за енергетика, причините за отстапувањето вклучуваат комплексност на проектните активности и во некои случаи тие признаваат дека е резултат на некомпатибилно проектно планирање.⁴⁹ Од друга страна, Секторот за енергетика во Министерството за економија нагласува дека тие преземаат максимални напори за целосно да го имплементираат буџетот како што е планирано.⁵⁰

Како што е наведено во своите годишни извештаи, Агенцијата за енергетика е многу задоволна од соработката со Министерството за економија и Министерството за финансии во поглед на подготвеноста за реалокација и зголемување на износот на одредени ставки.⁵¹ Сепак, извештаите откриваат скромни финансиски ресурси на Агенцијата за енергетика поради ребаланс на буџетот или анти-кризни мерки на Владата. Планираните средства за кирија, сметководство, правни услуги и други договори не биле доволни. Исто така, бидејќи нема можност за нови вработувања, значајни суми одат за волонтирање, пракса или консултантски договори. Агенцијата за енергетика вели дека „со оглед на ограничениот буџет на Агенцијата, надворешна експертска помош се бара само во случај кога потребите ги надминуваат внатрешните

⁴⁵ Закон за буџетите, Службен весник на Република Македонија (пречистен текст), Член 15а
<http://finance.gov.mk/files/u6/5.pdf>

⁴⁶ Сите категории се: администрација, безбедност, центар за обука, државна безбедност, интеграција во НАТО, децентрализација, јакнење на владеењето на правото и интеграција во ЕУ

⁴⁷ Буџет на Република Македонија за 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 и 2014. Сите буџети се достапни на:
<http://finance.gov.mk/view/budget2013>

⁴⁸ За повеќе информации во однос на надзорот и контролата на безбедносниот сектор, види: Богдановски А. и Лембовска М., (2012) Кон втората генерација реформи во безбедносниот сектор во Македонија
<http://analyticamk.org/images/stories/books/pub-ssr-web.pdf> За финансиски надзор над разузнавачкиот сектор, види: Лембовска, М., (2013), Компаративна анализа на регионалните практики за парламентарен финансиски надзор над разузнавачките служби
http://analyticamk.org/images/stories/files/report/Financial_oversight_english.pdf

⁴⁹ Агенција за енергетика, Информации добиени со Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, април 2014

⁵⁰ Министерство за економија, Информации добиени со Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, мај 2014

⁵¹ Агенција за енергетика на Република Македонија (2013), Годишен извештај за работа за 2012

Управување со секторите енергетика и безбедност во Македонија – како да се подобри нивната ефикасност?

капацитети на Агенцијата за енергетика или друга релевантна институција во Македонија⁵². Сепак, Агенцијата за енергетика троши значајна сума за ангажирање на надворешни експерти.⁵³ Овие податоци укажуваат на неефикасно трошење наместо инвестирање во вработените во Агенцијата за подобрување на нивните капацитети според потребите на Агенцијата.

Позитивен пример може да се забележи кај Словачката агенција за иновации и енергетика која комбинира три извори на финансирање: државниот буџет, ЕУ фондови и комерцијални активности.⁵⁴ Ова им ја пружа потребната одржливост што би можело да се примени кај македонската Агенција за енергетика. И македонската Агенција за енергетика потврдува дека изворите од проектите не предизвикуваат фискални импликации во државниот буџет, и дека го зголемуваат капацитетот на вработените во Агенцијата во нивната конкретна поддршка на политиките на Владата и во имплементирање на енергетските акциски планови. Изворите од проектите всушност овозможуваат вработување на високо квалификувани лица на определено работно време.⁵⁵ Признаени се позитивните ефекти од фондовите за добивање на дополнителен персонал; впечатокот е дека вистинскиот предизвик е во задржување на овој персонал по завршување на проектот.

На тема донаторска помош, Одделението за стратешко планирање и развој при Министерството за внатрешни работи не користи донаторска помош⁵⁶, покрај фактот дека Министерството за внатрешни работи е еден од најголемите корисници на странска донаторска помош (од владите на други држави и меѓународни организации), главно во форма на експертиза и опрема.

Важна улога во обезбедување на добро менаџирање на финансиски ресурси игра Државниот завод за ревизија (ДЗР). Сепак, како институција е слабо позиционирана во управувачката структура и претставува занемарено надзорно тело. Извештајот на Европската комисија за напредок на Македонија нагласува дека „квалитетот на извештаите и препораките на Заводот придонеле за идентификување на реформските предизвици“, но во исто време забележува дека „иако неговите целосни годишни извештаи се разгледуваат од страна на Собранието, се уште е мало постапувањето по наодите во извештаите“.⁵⁷ Последната ревизија на ДЗР во Министерството за економија и Министерството за внатрешни работи е направена пред неколку години и податоците од истата не можат да бидат индикатор за сегашната состојба.⁵⁸ Позитивно е тоа што двете министерства се дел од годишната програма на ДЗР за 2014.

⁵² Агенција за енергетика, Информации добиени со Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, април 2014

⁵³ На пример, во 2011 Агенцијата за енергетика платила повеќе од 16 500 евра за пет консултанти, додека бруто платите на вработените на неопределено работно време (вклучувајќи пензиско и здравствено осигурување) изнесувале 42 500 евра.

⁵⁴ Интервју со Едвард Јамбор, Сектор за комуникации и Карел Хирман, Директор на Секторот за енергетска политика, Словачка агенција за иновации и енергетика, одржано на 13.02.2014

⁵⁵ Агенција за енергетика на Република Македонија, (2011), Програма за работа за 2011; Агенција за енергетика на Република Македонија (2011), Предлог програма за работа за 2012

⁵⁶ Министерство за внатрешни работи, Информации добиени со Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, април 2014

⁵⁷ Извештај на Европската комисија за напредок на Македонија за 2013

⁵⁸ Министерството за економија имало ревизија на финансиските извештаи во 2008 и Министерството за внатрешни работи за 2007. Важно е да се спомене дека ревизијата на Министерството за економија беше позитивна со неколку неправилности главно поврзани со системот на интерни контроли и внатрешната систематизација. Од друга страна, Државниот завод за ревизија забележал повеќе неправилности во

Управување со секторите енергетика и безбедност во Македонија – како да се подобри нивната ефикасност?

Покрај државната ревизија, и внатрешната ревизија, дел од комплексниот систем на јавна внатрешна финансиска контрола,⁵⁹ исто така игра важна улога во обезбедување на финансиска отчетност и ефикасност во трошење на јавните средства. Бројот на внатрешни ревизори во Министерството за внатрешни работи е четири⁶⁰ а Министерството за економија има само еден внатрешен ревизор.⁶¹ Министерствата не се разликуваат од другите буџетски корисници. Агенцијата за енергетика била предмет на ревизија изведена од страна на независно друштво за ревизија (Мур Стивенс), Министерството за финансии и независна ревизија за специфични странски проекти.⁶²

Друг важен сегмент во обезбедување на ефикасно користење на јавните средства е постоењето и спроведувањето на антикорупциските политики. Институциите од енергетскиот сектор одговорија дека немало индикации на коруптивно однесување.⁶³ За безбедносниот сектор, важно е да се наведе дека корупцијата кај полициските службеници се смета за посериозна од корупцијата направена од страна на други вработени во државните институции.⁶⁴ Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди кој е одговорен за антикорупциски активности редовно објавува свои годишни антикорупциски програми и акциски планови на интернет страната на Министерството за внатрешни работи. Сепак, лесно може да се забележи дека истите се многу општи, дескриптивни, повторувајќи ги истите изјави од година до година. На акциските планови им недостасуваат конкретни задачи и мерливи индикатори за успешност. На пример, „подобрување на професионализмот“ не може да биде мерлив индикатор за успешно завршување на предвидената активност.

Стратешко планирање и креирање на политики

Ефикасно извршување на задачите на релевантните институции се одредува со соодветно стратешко планирање, имплементирање на подготвените планови, исполнување на роковите, отсуство на високо централизирано донесување на одлуки и соработка со други чинители вклучувајќи го граѓанското општество, и сите се анализирани.

За почеток, пристапот до информации од јавен карактер и транспарентност на институции се и понатаму мали како што заклучува и Европската комисија во извештајот за напредок во 2013⁶⁵; дополнително со фактот дека енергетскиот и безбедносниот сектор се „затворени“, уште е потешко да се добијат детални информации за овие сектори. Работата на Секторот за енергетика при Министерството за економија е стратешки испланирана и утврдена во Програма за работа на Министерството; и нејзината имплементација

Министерството за внатрешни работи и тие се поврзани со примена на правни одредби, јавни набавки, систематски недостатоци, неправилно сметководство, неправилности во финансиските извештаи итн.

⁵⁹ Повеќе за јавна внатрешна финансиска контрола може да се најде на интернет страната на Министерството за финансии www.finance.gov.mk

⁶⁰ Од април 2014. Извор: Министерство за финансии/ Список на внатрешни ревизори во јавниот сектор на централно ниво http://www.finance.gov.mk/files/u16/i_navnatresni_revizori_centralno-30_04_2014.pdf

⁶¹ Ибид.

⁶² Гранд Торнтон за проектот Енер Суплај финансиран од ЕУ и ГЕФ проектот за одржлива енергија финансиран од Светска банка

⁶³ Агенција за енергетика, Информации добиени со Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, април 2014; Министерство за економија, Информации добиени со Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, мај 2014

⁶⁴ Министерство за внатрешни работи, (2014), Антикорупциска програма

⁶⁵ Извештај на Европската комисија за напредок на Македонија за 2013

Управување со секторите енергетика и безбедност во Македонија – како да се подобри нивната ефикасност?

е опишана во Извештај за реализација на годишната Програма за работа на Министерството за економија. Овие програми и извештаи треба да бидат објавени на интернет страната на Министерството, иако всушност не се сите достапни. Во однос на безбедносниот сектор, стратешките планови на Министерството за внатрешни работи се класифицирани документи и не се достапни за јавноста⁶⁶, така што оневозможена е подетална анализа за целите за ефикасност на Министерството. Ова е спротивно на упатствата во Прирачникот за стратешко планирање подготвен од Владата каде се тврди дека транспарентноста во процесот е еден од предусловите за успешно стратешко планирање.⁶⁷ Последниот достапен декласифициран стратешки план на Министерството за внатрешни работи е за периодот 2009-2011.

За разлика од министерствата анализирани во овој труд, Агенцијата за енергетика најдобро го подготвува годишното планирање и известување. Нејзините годишни програми и извештаи за работа содржат детално планирање и трошење на буџетот, доволно информации за проектите и планирање за зајакнување на човечките ресурси. Агенцијата за енергетика, која меѓу другото е одговорна за поддршка во спроведувањето на енергетската политика и треба да иницира енергетски стратегии,⁶⁸ ја започна својата работа со неколку проекти и низ годините се здоби со многу повеќе одговорности и активности. Изминатите неколку години таа не е само институција за имплементирање на проекти, туку исто така издава документи, има повеќе конкретни проекти, подготвува секундарно законодавство, дава повратни информации на документи, работи на идентификување на проекти итн.⁶⁹ Ова јасно покажува развој на своите капацитети, односно поголем обем на работа со скоро без промена во бројот на постојано вработените лица. Ова може да биде индикатор за зголемена ефикасност.

Една критика за тоа колку се јасни обврските на Агенцијата, што исто така може да влијае врз ефикасноста на нејзиното работење, беше дадена во 2010 год. од страна на Државниот завод за ревизија кој извести дека Законот за основање на Агенција за енергетика не ги дефинира јасно задолженијата на Агенцијата.⁷⁰ Законот беше изменет во 2014 год., но тоа засега мал дел од обврските на Агенцијата и ќе стапи во сила една година по неговото усвојување.⁷¹

Навремена имплементација на планираните политики укажува на ефикасност што е поврзано со постоење на соодветни капацитети на институциите задолжени за имплементација. Со анализирање на годишните извештаи на Министерството за економија, се добива впечатокот дека Македонија ги усвојува реформските политики во енергетиката. Исто така, очигледно е доцнење со некои активности како усвојување на

⁶⁶ Министерство за внатрешни работи, Информации добиени со Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, април 2014

⁶⁷ Влада на Република Македонија, (2007), Прирачник за стратешко планирање <http://arhiva.vlada.mk/files/GS/Priracnik.pdf>

⁶⁸ Закон за основање на Агенција за енергетика на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија 62/05

⁶⁹ Агенција за енергетика на Република Македонија (2011), Предлог програма за работа за 2012; Агенција за енергетика на Република Македонија, (2012), Предлог извештај за работа за 2011; Агенција за енергетика на Република Македонија (2013), Програма за работа за 2014; Агенција за енергетика на Република Македонија (2012), Предлог програма за работа за 2013

⁷⁰ Државен завод за ревизија, Годишен извештај за 2010 http://www.dzr.gov.mk/Uploads/Godisen_izvestaj_2010.pdf

⁷¹ Закон за изменување на Законот на основање на Агенцијата за енергетика, достапен на: http://www.ea.gov.mk/images/stories/E_Izdanija/Izmeni%20na%20zakonot%20za%20osnovanje%20na%20aerm.pdf

Управување со секторите енергетика и безбедност во Македонија – како да се подобри нивната ефикасност?

законодавство или градежни проекти.⁷² Секторот за енергетика објасни дека причините за можни доцнења и проблеми со имплементацијата се ограничени човечки и финансиски капацитети и одредени отворени прашања во меѓу-институционалната соработка.⁷³ Исто така, некои од проектите во кои беше вклучена Агенцијата за енергетика беа суспендирани или одложени,⁷⁴ иако овие проблеми беа подоцна надминати.⁷⁵ Освен тоа, доколку се споредат двете последни програми за јавни инвестиции и се анализираат енергетските проекти, очигледно се забележува продолжување на роковите на некои проекти или нивно одложување: на пример проектот за изградба на хидроцентралата Св. Петка имаше продолжување на рокот од 2009 на 2011 год. и ревитализацијата на големи хидроцентрали се одложи од 2012 на 2014 год.⁷⁶ Слично, Министерството за внатрешни работи исто така се соочува со доцнење во имплементацијата на проекти. Таков проект е формирањето на Националната криминалистичко-разузнавачка база на податоци, предвидена за декември 2012 год.⁷⁷ По една година, извештајот на ЕУ за напредок за 2013 год. забележува дека базата за податоци сè уште не е оперативна.⁷⁸

Други пропусти во ефикасноста можат да се забележат во честите промени во законодавството, посебно во законодавството кое е под надлежност на Министерството за внатрешни работи. На пример, Законот за странците беше предмет на измена секоја година од своето донесување (2006 год.) и беше изменет дури два пати во 2013 год.⁷⁹ Слична ситуација е со Законот за внатрешни работи – по неколкуте измени, во март 2014 год. Министерството за внатрешни работи донесе нов закон.⁸⁰ Честите промени во законодавството може да бидат индикатор за несоодветно стратешко планирање. Други можни причини се хармонизација со законодавството на ЕУ. Министерството за внатрешни работи не одговори на прашањата за формулирање на политиките како и за планирањето и реализацијата на активностите, оневозможувајќи понатамошна анализа на ефикасноста во оваа област. Позитивни забелешки за Министерството за внатрешни работи можат да се упатат за нивното Одделение за ИПА кое ги координира активностите на Министерството во процесот на дефинирање на проектите идеи, подготвува проектни фишеа⁸¹; што исто така зборува за неговата способност да менаџира и привлекува фондови.

Фактори кои влијаат врз исполнување на роковите се исто така и добра меѓусекторска соработка особено ако конкретниот проект е во надлежност на повеќе институции. Во таа насока, ДЗР има неколку наоди за концесиите за вода за изградба на мали хидроелектрани. Тој заклучи дека некои од главните фактори кои

⁷² Доцнења како: Законот за енергетика беше планиран да биде изменет во 2010, но нов беше усвоен во 2011; Акцискиот план за Стратегијата за енергетика беше планиран да биде усвоен во 2012, но беше усвоен во 2013. Извор: Министерство за економија, (2010), Извештај за 2010; Министерство за економија, Извештај за реализација на програмата за работа на Министерството за економија за 2011; Министерство за економија, Извештај за работата на Министерството за економија за 2013

⁷³ Министерство за економија, Информации добиени со Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, мај 2014

⁷⁴ Агенција за енергетика на Република Македонија, (2012), Предлог извештај за работа за 2011

⁷⁵ Агенција за енергетика на Република Македонија, (2013), Годишен извештај за работа за 2012

⁷⁶ Влада на Република Македонија, (2009), Програма за јавни инвестиции 2009-2011

<http://www.finance.gov.mk/files/u1/PIP-2009.pdf> и Влада на Република Македонија, (2011), Програма за јавни инвестиции на Република Македонија 2011-2013 <http://www.finance.gov.mk/files/u1/PIP-2011novo.pdf>

⁷⁷ Програма на Владата 2011-2015, извор: <http://vlada.mk/node/91>

⁷⁸ Извештај на Европската комисија за напредок на Македонија за 2013

⁷⁹ Интернет страна на pravo.org <http://www.pravo.org.mk/documentDetail.php?id=663>

⁸⁰ Интернет страна на Министерството за внатрешни работи <http://www.mvr.gov.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=241>

⁸¹ Интернет страна на Министерството за внатрешни работи/ Одделение за ИПА <http://www.mvr.gov.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=612>

Управување со секторите енергетика и безбедност во Македонија – како да се подобри нивната ефикасност?

влијаат врз ефикасноста на доделените концесии се: дека процедурите за концесии беа реализирани без подготвена студија за концесиски проект и дека концесионерите се соочуваат со имотни прашања. Сето ова влијае врз рокот за добивање на одобрение за градба и започнување на градбата на малите хидроелектрани.⁸² Ова значи дека за овој проект од енергетиката да се реализира без доцнење, потребна е добра меѓусекторска соработка и координација, бидејќи имотните прашања во овој случај се во надлежност на други чинители. Словачкото искуство исто така го поставува прашањето за покоординирана политика за енергетска ефикасност. Всушност Енергетскиот центар Братислава смета дека во Република Словачка треба да има едно тело за енергетска ефикасност.⁸³ Ова може да значи дискусија за едношалтерски системи, односно една институција да нуди повеќе услуги.

Важните политики треба да бидат не само добро испланирани и имплементирани, туку треба да се во служба на својата целна група на најдобар можен начин со прифаќање на мислењето на заинтересираните страни. Неодамнешна анализа за соработката помеѓу граѓанското општество и безбедносниот и енергетскиот сектор дојде до заклучок дека енергетскиот и безбедносниот сектор се помалку кооперативни од другите сектори и дека претставува вистински предизвик за граѓанските организации да влијаат врз процесот на креирање политики во доменот на енергетскиот и безбедносниот сектор и особено да добијат повратна информација на поднесените мислења на законодавството во подготовка.⁸⁴

Понатамошна анализа на работата на институциите од безбедносниот и енергетскиот сектор особено во врска со граѓанските организации укажува на постоење на високо централизирано одлучување одозгора-надолу, т.е. практики кои укажуваат дека за едноставни работи, треба да се праша министерот за одобрување, за што обично треба многу време. На ова укажува нивното одбивање да дадат интервју или да не дадат одобрување за истото; така што граѓанските организации мора да го користат Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. За прашањата кои се засегаат Одделението за стратешко планирање и развој, но се од важност за Министерството и значат комуникација со надворешни субјекти, одлучува министерот.⁸⁵ Додека Агенцијата за енергетика е мала институција со само неколку вработени и разбирливо е централизирање на донесувањето одлуки, министерствата (Министерството за економија и Министерството за внатрешни работи) имаат комплексни структури кои покриваат широки области на работа. Затоа, централизирањето може да придонесе до помала ефикасност. За разлика од случајот со Македонија, словачките институции ги одобрија барањата за интервјуа за краток временски период директно од секторите кои беа предмет на истражувачки интерес во трудот.

Соработката е начин на работа за словачките институции од безбедносниот и енергетскиот сектор. Таа функционира не само помеѓу институциите, туку и многу се практикува со граѓанското општество и на регионално ниво исто така. Министерствата соработуваат со граѓански организации при подготовка на законодавството и исто така одржуваат и јавни консултации.⁸⁶ На регионално ниво, соработката се одржува

⁸² Државен завод за ревизија, Годишен извештај за 2012

http://www.dzr.gov.mk/Uploads/DZR_Godisen_izvestaj_2012%20reduced.pdf

⁸³ Интервју со Марсел Лауко, Директор, Енергетски центар Братислава, одржано на 13.02.2014

⁸⁴ Стојиловска А. и Лембовска М., (2013), Соработка на секторите за безбедност и енергетика со граѓанското општество во Македонија – (не)пријатели? Аналитика тинк тенк

http://analyticamk.org/images/stories/files/briefs/TRAIN_en_website.pdf

⁸⁵ Министерство за внатрешни работи, Информации добиени со Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, април 2014

⁸⁶ Интервју со Самуел Арбе, советник за програмирање на европските структурни и инвестициски фондови, Министерство за внатрешни работи на Република Словачка (интервјуто ги одразува личните ставови), одржано на 12.02.2014; Интервју со Петер Дворак, Главен државен советник и Мирослав Јарабек, Директор,

Управување со секторите енергетика и безбедност во Македонија – како да се подобри нивната ефикасност?

во рамките на групата В4⁸⁷, која како регион има посилен глас кој овозможува земјите да учат една од друга, да си помагаат и да лобираат за прашања кои им се важни.⁸⁸ На пример, во енергетската област, министрите кои работат на енергетски прашања од В4 земјите имаат Декларација која вели дека тие поддржуваат понатамошен развој на регионалната соработка во енергетскиот сектор и која набројува конкретни аспекти и активности. Тие дури имаат и Патоказ за регионалниот пазар на природен гас помеѓу В4 земјите.⁸⁹ Словачката агенција за иновации и енергетика соработува со универзитети, институции за истражување и развој, министерства, општини, граѓански организации, странски агенции итн.⁹⁰

Кооперативноста на словачките институции од енергетскиот и безбедносниот сектор беше потврдена од страна на сите интервјуирани граѓански организации. Енергетскиот центар Братислава одговори дека добиваат покани за семинари, даваат коментари на документи кои ги добиваат од енергетските институции или даваат насоки за имплементација на директивите. Центарот тврди дека енергетските институции прифаќаат многу од нивните коментари и во случај да не ги прифатат е бидејќи имаат посилни аргументи. Центарот смета дека им помага на институциите од енергетскиот сектор со својот придонес – Центарот се занимава секојдневно со енергетски прашања со општините, мали и средни претпријатија итн., што не е лесно да го прават институциите од енергетскиот сектор.⁹¹ Ова покажува дека со тоа што една граѓанска организација е важен чинител значи има влијание врз креирањето политики и придонес кон подобро формулирани политики. Центарот за европски и северноатлантски прашања (ЦЕНАА), граѓанска организација која работи на безбедносни прашања, ја нагласува важноста на личните контакти кои ја зајакнуваат соработката. Ситуации во кои лица преминуваат од државните институции во граѓанското општество и обратно не се необични во Република Словачка и ова се смета дека придонесува кон пренос на знаење и градење на доверба помеѓу државниот и граѓанскиот сектор.⁹² Словачкото здружение за надворешна политика исто така одговори дека тие тесно соработуваат со институциите од безбедносниот сектор и се проектни партнери на Министерството за внатрешни работи.⁹³

Добри практики кои можат да се научат од Словачката агенција за иновации и енергетика за ефикасност е од нејзиниот профил: таа е експертско тело за енергетска ефикасност, обновлива енергија и централно греење, не за сите енергетски области со кои се занимава Министерството⁹⁴; има различни активности меѓу кои интересни се имплементација на ЕУ структурните фондови, техничка експертиза за енергетското законодавство, консултанство во областа на енергетската ефикасност и обновливи извори и има долготрајно искуство во имплементација на меѓународни проекти во рамките на различни програми на ЕУ

Сектор за енергетска политика и политика за сировини, Министерство за економија на Република Словачка, одржано на 12.02.2014

⁸⁷ Земјите В4 се земјите од групата Вишеград: Република Чешка, Унгарија, Полска и Република Словачка. В4 ги одразува напорите на земјите од централноевропскиот регион да соработуваат во неколку области од заеднички интерес во рамките на севкупната европска интеграција <http://www.visegradgroup.eu/about>

⁸⁸ Интервју со Петер Дворак, Главен државен советник и Мирослав Јарабек, Директор, Сектор за енергетска политика и политика за сировини, Министерство за економија на Република Словачка, одржано на 12.02.2014

⁸⁹ Интернет страна на Министерството за економија на Република Словачка <http://www.economy.gov.sk/strategy-documents/131028s>

⁹⁰ Интернет страна на Словачката агенција за иновации и енергетика <http://en.siea.sk/>

⁹¹ Интервју со Марсел Лауко, Директор, Енергетски центар Братислава, одржано на 13.02.2014

⁹² Интервју со Мариан Мајер, Постар истражувач, ЦЕНАА, одржано на 13.02.2014

⁹³ Интервју со Александер Дулеба, Директор, Словачко здружение за надворешна политика, одржано на 12.02.2014

⁹⁴ Интервју со Едвард Јамбор, Сектор за комуникации и Карел Хирман, Директор на Секторот за енергетска политика, Словачка агенција за иновации и енергетика, одржано на 13.02.2014

заедницата.⁹⁵ Со други зборови, таа е експертско тело во областа способна за асистенција на други чинители на патот кон имплементација на енергетската политика.

Последно но не помалку важно е прашањето дали секторите за безбедност и енергетика се „затворени“ што значи дека управувањето со истите не е најдобар пример. Со потврдувањето на „затворениот“ статус на овие сектори во Македонија, во случајот на Република Словачка донесен е заклучокот дека двата сектори во Република Словачка биле затворени во минатото, но промените почнале да се случуваат пред повеќе од една деценија со процесот на Евро-атлантска интеграција и конечно денес ова се смета за надминат проблем. Ова укажува на претпоставката дека патот за подобрување на управувањето со безбедносниот и енергетскиот сектор е континуиран и долгорочен.

⁹⁵ Интернет страна на Словачката агенција за иновации и енергетика <http://en.siea.sk/>

Заклучоци

Во овој труд предмет на анализа беше управувањето со секторите енергетика и безбедност во Македонија, со фокус на ефикасноста на институциите со цел да се подготват препораки за надминување на предизвиците преку извлекување научени лекции од позитивните примери на Република Словачка. Анализата се спроведе во три насоки – човечки ресурси, финансиски ресурси и процесот на креирање политики. Притоа, беа пронајдени неколку недостатоци.

Државните службеници кои работат во институциите од секторите безбедност и енергетика се изложени на обуки и активности за градење на капацитетите. Сепак, човечките капацитети сè уште не се на задоволително ниво, а потребна е и подобра меѓу-секторска соработка. Анализата на човечките ресурси покажа висок степен на ангажирање привремен персонал, особено во случајот на Агенцијата за енергетика. Главната експертиза не треба да доаѓа однадвор, туку институциите треба да ја имаат кај себе, како во случајот на Словачка. Ангажирањето на привремен персонал и консултанти за одделни проекти е резултат на достапноста на средства за редовно вработување како и недостатокот на експертиза кај постоечкиот персонал. Освен тоа, за разлика од словачкиот случај каде институциите го користат придонесот на граѓанските организации со цел подобрување на нивните резултати, овој тип на соработка не се користи доволно во македонскиот случај.

Управувањето со човечките ресурси е тесно поврзано со трошењето на буџетите, а ребалансот на буџетот влијае на развојот на човечките ресурси во институциите. Во случајот на Агенцијата за енергетика, беше забележано дека вкупната сума која се користи за договорни услуги ја надминува целосната сума која се троши за плати за вработените. Кога се зборува за финансиите, потребна е поголема транспарентност во случајот на Министерството за внатрешни работи кога одделни буџетски ставки се зголемуваат повеќекратно, како на пример ставката за државна безбедност. Експертите за финансии од Државниот завод за ревизија обезбедуваат темелна анализа на финансиските извештаи на институциите, но за жал, има недоволна повратна информација во врска со нивните препораки.

Што се однесува до областа на стратешко планирање, беа идентификувани нееднакви практики и стандарди помеѓу различните министерства. Позитивен пример може да се најде кај Агенцијата за енергетика која редовно ги објавува своите годишни програми и годишни извештаи кои содржат сеопфатни информации за сите аспекти од работата на Агенцијата. Од друга страна, стратешките планови на Министерството за внатрешни работи се класифицирани и Министерството не обезбедува ниту основна верзија достапна за јавноста. Истражувањето покажа чести промени во законодавството, одредени доцнења на предвидените активности – сето ова може да служи како индикатор кој посочува дека квалитетот на стратешко планирање не е на задоволително ниво. Конечно, затвореноста на секторите енергетика и безбедност при обидот да им се пристапи за интервју ја покажа централизацијата на донесувањето на одлуки, ниска транспарентност и отчетност кон граѓанското општество.

Овој труд го изнесе на површина фактот дека е прво истражување кое се фокусира на секторите енергетика и безбедност од специфичен аспект на доброто владеење. Ова е еден од првите чекори кон оценување на ефикасноста како компонента на доброто владеење, истовремено обидувајќи се да ги воспостави основните критериуми за оценка на оваа специфична компонента.

Препораки:**Човечки ресурси:**

- Планирањето на човечките ресурси во секторите енергетика и безбедност треба значително да се зајакне. Подобреното управување со човечките ресурси треба да овозможи специјализација на вработените и поретко ангажирање на привремен персонал;
- Користењето на надворешна експертиза за подготовка за законодавството и спроведување на активности за градење на капацитетите, особено во секторот енергетика, треба да се намали до степен на користење само во случај кога дополнителна експертиза е неопходна. Треба да се оневозможи тоа да биде главен начин на спроведување на активностите бидејќи така не се засилуваат внатрешните капацитети. Суштинските задачи, како што е подготовка на законски акти, треба да се извршуваат од страна на постојаниот персонал на институциите од секторите безбедност и енергетика;
- Секторите безбедност и енергетика треба да ги проучат сите можности за аплицирање за странска донаторска помош како добар начин за добивање средства за дополнителен персонал и обуки. Донаторската поддршка треба да биде фактор на развој и пренесување на стручното знаење;
- Институциите од секторите безбедност и енергетика треба да го земат предвид придонесот на граѓанските организации во процесите на креирање политики. Граѓанските организации кои работат во овие области треба да продолжат да учествуваат во процесите на креирање политики преку придонес кој се заснова на истражувања.⁹⁶

Управување со финансиски ресурси:

- Агенцијата за енергетика треба да ги разгледа можностите за активности ориентирани кон клиенти како и проектни фондови како извор на дополнителни средства со оглед на тоа што различните извори на финансирање обезбедуваат поголема одржливост и независност;
- Дел од средствата кои се користат за надворешна експертиза особено кај институциите од секторот енергетика треба да се пренасочат кон вработување на постојан персонал или обуки за постоечкиот, во зависност од потребите на институцијата;
- Треба да се избегнува поголемо кратење на буџетот на институциите од секторите безбедност и енергетика при ребаланс на буџетот;
- Секторите енергетика и безбедност треба да ги спроведуваат препораките на Државниот завод за ревизија и да ги отстрануваат откриените нерегуларности.

⁹⁶ Повеќе за соработката на граѓанските организации со секторите енергетика и безбедност, како и за препораки за подобрување на таквата соработка, види http://analyticamk.org/images/stories/files/briefs/TRAIN_en_zs_website.pdf

Стратешко планирање и креирање на политики:

- Министерството за економија и Министерството за внатрешни работи треба да бидат потранспарентни во однос на нивните стратешки планови и годишни извештаи;
- Со оглед на тоа што проектите носат можности за дополнителни ресурси и обуки, институциите од секторите безбедност и енергетика треба да ја разгледаат можноста за формирање посебна единица за проектни апликации, овозможувајќи специјализација за аплицирање за проекти на одредени државни службеници;
- Институциите од секторите безбедност и енергетика треба да ги планираат своите проекти во согласност со своите капацитети за спроведување, а во случај на доцнење да ги анализираат и решаваат причините.

Библиографија

Законодавство:

Закон за буџетите, пречистен текст, Службен весник на Република Македонија бр.64/05, 04/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11 и 171/12;

Закон за основање на Агенција за енергетика на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија бр.62/05;

Закон за изменување и дополнување на Законот за основање на Агенција за енергетика на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија бр. 41/2014.

Програми и извештаи:

Агенција за енергетика на Република Македонија (2013), Програма за работа за 2014;

Агенција за енергетика на Република Македонија (2012), Предлог програма за работа за 2013;

Агенција за енергетика на Република Македонија (2011), Предлог програма за работа за 2012;

Агенција за енергетика на Република Македонија (2013), Годишен извештај за работа за 2012;

Агенција за енергетика на Република Македонија (2012), Предлог извештај за работа за 2011;

Агенција за енергетика на Република Македонија (2011), Извештај за работата за 2010;

Агенција за енергетика на Република Македонија (2009), Извештај за работата за 2009;

Министерство за економија, Извештај за работата на Министерството за економија во 2013;

Агенција за енергетика на Република Македонија, (2011), Програма за работа за 2011;

Министерство за економија, Извештај за реализација на програмата за работа на Министерството за економија за 2011

Министерство за економија, (2010), Извештај за 2010

Министерство за внатрешни работи, (2014), Антикорупциска програма;

Влада на Република Македонија (2009), Програма за јавни инвестиции 2009-2011;

Влада на Република Македонија (2011), Програма за јавни инвестиции на Република Македонија 2011-2013;

Влада на Република Македонија, Програма за работа во периодот 2011-2015;

Министерство за внатрешни работи, (2008), Стратешки план за периодот 2009-2011;

Министерство за внатрешни работи (2011), Стратегија за обука на вработените во Министерството за внатрешни работи;

Извештај на Европската Комисија за напредокот на Македонија во 2011;

Извештај на Европската Комисија за напредокот на Македонија во 2012;

Извештај на Европската Комисија за напредокот на Македонија во 2013;

Државен завод за ревизија, Годишен извештај за 2010;

Државен завод за ревизија, Годишен извештај за 2012.

Државен завод за ревизија, Конечен извештај на овластениот државен ревизор бр.0903-74/6.

Друго:

Министерство за финансии, Буџет на Република Македонија за 2009;

Министерство за финансии, Буџет на Република Македонија за 2010;

Министерство за финансии, Буџет на Република Македонија за 2011;

Министерство за финансии, Буџет на Република Македонија за 2012;

Министерство за финансии, Буџет на Република Македонија за 2013;

Министерство за финансии, Буџет на Република Македонија за 2014;
Влада на Република Македонија (2007), Прирачник за стратешко планирање;
УНЕСКАП, Што е добро владеење?;
Светски индикатори за владеењето, Извештаи за податоци за земјите;
Стојиловска А. и Лембовска М. (2013) Соработка на секторите безбедност и енергетика со граѓанското општество во Македонија – (не)пријатели?, Аналитика тинк тенк.
Лембовска, М., (2013), Компаративна анализа на регионалните практики за парламентарен финансиски надзор над разузнавачките служби
Богдановски А. и Лембовска М., (2012) Кон втората генерација реформи во безбедносниот сектор во Македонија

Интервјуа:

Петер Дворак, главен државен советник и Мирослав Јарабек, директор, Сектор за енергетска политика и политика за сировини, Министерство за економија на Република Словачка, одржано на 12.02.2014;
Самуел Арбе, советник за програмирање на европските структурни и инвестициски фондови, Министерство за внатрешни работи на Република Словачка (интервјутото ги одразува личните ставови), одржано на 12.02.2014;
Едвард Јамбор, Сектор за комуникации и Карел Хирман, директор на Секторот за енергетска политика, Словачка агенција за иновации и енергетика, одржано на 13.02.2014;
Марсел Лауко, директор, Енергетски центар Братислава, одржано на 13.02.2014;
Мариан Мајер, Постар истражувач, ЦЕНАА, одржано на 13.02.2014;
Александер Дулеба, Директор, Словачко здружение за надворешна политика, одржано на 12.02.2014.

Со употреба на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, беа испратени прашалници до Министерството за внатрешни работи, Министерството за економија и Агенцијата за енергетика на Република Македонија.

Интернет извори:

Светска Банка www.web.worldbank.org
Министерство за внатрешни работи www.mvr.gov.mk
Министерство за финансии www.finance.gov.mk
Право www.pravo.org.mk
Вишеградска група www.visegradgroup.eu
Министерство за внатрешни работи www.mvr.gov.mk
Агенција за енергетика www.ea.gov.mk
ИПС www.ips.ly
Словачка агенција за иновации и енергетика www.en.siea.sk
Министерство за економија на Република Словачка www.economy.gov.sk
Државен завод за ревизија www.dzr.gov.mk

Управување со секторите енергетика и безбедност во Македонија – како да се подобри нивната ефикасност?

Овој труд е финансиран од Програмата на словачкиот и балканскиот фонд за јавни политики со поддршка од Словак Ејд, а спроведен од страна на Фондацијата Понтис и Балканската мрежа за развој на граѓанското општество (БЦСДН). Ставовите изнесени во овој труд се ставовите на авторите и не ги одразуваат ставовите на донаторите.

Магдалена Лембовска, Истражувач на Програмата за безбедносни
прашања

mlembovska@analyticamk.org

Ана Стојилоvsка, Истражувач на Програмата за енергетика и
инфраструктура

astojilovska@analyticamk.org

Контакт

Адреса:

Даме Груев

Бр.: 7-8/3

1000 Скопје, Македонија

Тел: 00389 (0)2 3121 948

Факс: 00389 (0)2 3121 948

E-mail: info@analyticamk.org