POLICY BRIEF

Анализа на последниот предлог за изменување и дополнување на Законот за енергетика од јули 2012

Содржина

- Што носат измените на Законот за енергетика?
  - 1) Капацитетот на спроведувачките институции
  - 2) Казни наместо стимулации
- Што повторно е изоставено од новиот предлог-закон за изменување и дополнување на законот за енергетика?
- Заклучоци и препораки



Анализа на последниот предлог за изменување и дополнување на Законот за енергетика од јули 2012

Во Македонија последниве месеци се подготвува ново изменување и дополнување на Законот за енергетика кој беше усвоен во февруари 2011 година. Процесот како таков не е спорен, имено државните институции, секогаш имаат право да предложуваат измени во постоечките норми и регулативи за нивно допрецизирање или подобрување со цел нивна подобра имплементација на терен.

Сепак, она што се појавува како континуиран проблем во Република Македонија е хроничниот недостаток на дебата за законски решенија и политики, која дококолку постои најчесто не дава простор за придонес од граѓанското општество, како што во случајов е очигледно со секторот за енергетика. Ова е дел од традицијата во односите помеѓу институциите на државата и останатите сектори во општеството, бидејќи институциите немаат воспоставено јасни канали за соработка со граѓанскиот сектор и неретко гледаат на истиот со недоверба.

Истото е случај и со последниот предлог закон за изменување и дополнување на Законот за енергетика. Тема која предизвикува големи реакции во јавноста со постојаниот бран на поскапувања на енергијата (електрична и топлинска) како и прашањата за правната сигурност и стимулативноста на енергетскиот сектор и која во поглед на најновите измени се адресираше за релативно краток временски период (јули 2012) на која мислење дадоа повиканите министерства и релевантни институции и дел од големите енергетски компании. Имено „дебатата“ се одви на тој начин што предлог законот беше објавен на интернет страната на Министерството за економија и доставен до избрани институции повикани да дадат конкретни забелешки. Доставените одговори на институциите за овој предлог како и одговорот и образложението за нивното прифаќање или неприфаќање се објавени на интернет страната на министерството. Од тој извештај може да се види дека од невладиниот сектор само граѓанското здружение МАЦЕФ дало забелешки. Нема информации дали имало јавна расправа или дебата каде што биле поканети повеќе чинители кои се директно погодени од Законот (општините, ЗЕЛС, повластените производувачи на енергија од ОИЕ, помалите енергетски компании) и индиректно инволвирани во секторот на енергетика (граѓанските организации кои се занимаваат со оваа тематика). Извештајот исто така не содржи информации дали им бил доставен предлог законот на овие чинители за забелешки. Со еден збор уште една рунда на промена на Законот за енергетика ќе се усвои без вистинска и инклузивна дебата[1] по ова прашање.

Освен прашањето за инклузивноста и транспарентноста на дебатата за донесувањето на Законот, се поставува прашањето и за потребата од донесување на сите овие промени. Авторите на предлогот наведуваат дека промените се неопходни за усогласување на Законот за енергетика со Законот за концесии и јавно приватно партнерство како и допрецизирање на одредени делови од Законот со цел негова поедноставна имплементација. Секако, ова е валиден аргумент, но

[1] Аналитика како и голем број на други граѓански организации кои работат на оваа проблематика, како и членовите на приватниот сектор – помалите енергетски компании, стопанските комори итн. редовно учествуваат на различни дебати пред се организирани од приватниот или граѓанскиот сектор и секогаш главната забелешка која се нагласува е потребата за „демонополизирање“ на креирањето на енергетскиот сектор пред се во однос на профилот на креаторите на прописите.

препораките од приватниот и граѓанскиот сектор се дека честото менување на законските решенија пред се за краток временски период **доведуваат до правна несигурност и „правен вакуум“** кои во никој случај не одат во полза на најзасегнатите страни– а тоа најчесто се потенцијалните инвеститори.[2] Аналитика уште еднаш сака да ги потенцира следните прашања: Зошто сега се носи ова изменување и дополнување? Дали се има направено темелна анализа за потребите од овие измени и дополнувања? Каде се приватниот, граѓанскиот сектор во дебатата за овие измени и уште едно многу важно прашање според мислењето на Аналитика - каде се најзасегнатите институции?

Што носат измените на Законот за енергетика?

Овој документ нема да ги анализира сите нови или изменети членови од предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за енергетика, туку ќе се фокусира на оние кои Аналитика ги смета за проблематични базирано врз пет годинишното искуство на Аналитика во истражување на енергетските политики на Македонија пред се во областа на енергетската ефикасност (ЕЕ) и обновливите извори на енергија (ОИЕ).

1) **Капацитетот на спроведувачките институции.**

Еден од поважните членови е членот 12 од предлог Законот со кој се додава нов член во законот, 134-а по членот 134, и гласи во неговата целост:

(1) Лицата од јавниот сектор се должни да ја следат и управуваат со потрошувачката на енергија во зградите или градежните единици во кои што ја вршат дејноста на начин на кој се остварува енергетската ефикасност и заштеда на енергија.
(2) **Единиците на локалната самоуправа**, покрај обврските од став (1) од овој член, се должни да ја следат и управуваат со потрошувачката на енергија во јавното осветлување на начин на кој се остварува енергетската ефикасност и заштеда на енергија.
(3) Заради исполнување на обврските од ставовите (1) и (2) од овој член, министерството ги користи податоците од **единствениот информациски систем** за следење и управување со потрошувачката на енергија кај лицата од јавниот сектор (во понатамошниот текст: информациски систем) воспоставен и одржуван од страна **на Агенцијата за енергетика,** за што назначува лица од редот на своите вработени.
(4) Информацискиот систем од ставот (3) на овој член особено содржи податоци за п**отрошувачка на** енергија и трошоци за потрошената енергија во зградите или градежните единици, односно за јавното осветлување, нивни општи карактеристики, како и **климатолошки податоци** потребни за

[2] Менувањето на законите често повлекува менување на подзаконските акти. Во Македонија енергерското законодавство го донесуваат Министерството за економија, Владата, Регулаторната комисија за енергетика како и за одредени области Агенцијата за енергетика, што ја отсликува комплексноста на материјата. Во 2011 со донесувањето на новиот Закон за енергетика дел од надлежните институции доцнеа со донесување на одредени подзаконски акти од што како последица се јавува правен вакуум кој создава правна несигурност. Овие случувања демотивираа редица на потенцијални инвеститори во областа на ОИЕ.

пресметување на енергетските карактеристики на зградите.
(5) Лицата од јавниот сектор, согласно став (11) од овој член, **се должни од редот на своите вработени да назначат лица задолжени за прибирање и внесување на податоците во информацискиот систем и верификација на истите,** како и други активности поврзани со следење и управување на потрошувачката на енергија.
(6) Лицата од јавниот сектор се должни: 1) да ги евидентираат податоците за **месечната потрошувачка на енергија** за секоја зграда или градежна единица во кои што ја вршат дејноста, односно за јавното осветлување и истите да ги внесуваат во информацискиот систем; и 2) да ги евидентираат податоците за **трошоци за потрошената енергија** и истите да ги внесуваат во информацискиот систем.
(7) Управата за хидрометеоролошки работи, како лице кое согласно Законот за хидрометеоролошка дејност поседува климатолошки податоци, должна е од редот на своите вработени согласно став (11) од овој член да назначи лице **задолжено за внесување на климатолошките податоци** во информацискиот систем.
(8) Лицата од ставот (5) и ставот (7) од овој член се должни **редовно да внесуваат** во информацискиот систем точни, сеопфатни и релевантни податоци, согласно ставот (11) од овој член.
(9) Податоците од информацискиот систем се внесуваат и користат за **подготовка на програмите и плановите за енергетска ефикасност што произлегуваат од овој закон**, како и за пресметка на емисите на стакленички гасови во атмосферата, емитирани како резултат на потрошената енергија.
(10) При изготвување на извештаите за реализација на програмите и плановите за енергетска ефикасност, што произлегуваат од овој закон, **Агенцијата за енергетика** ги користи податоците од информацискиот систем.
(11) Министерот со Правилник **за информациски систем за следење и управување со потрошувачката на енергија кај лицата од јавниот сектор поблиску ќе ги пропише**: 1. содржината и формата на информацискиот систем за следење и управување со потрошувачката на енергија; 2. начинот на воспоставување, водење и одржување на информацискиот систем за следење и управување со потрошувачката на енергија; 3. начинот, постапката и роковите за внесување и одобрување на податоците во информацискиот систем за следење и управување со потрошувачката на енергија; 4. корисниците, и начинот на користење и објавување и пристап до информациите од информацискиот систем за следење и управување со потрошувачката на енергија; 5. индикативна листа на лица од јавниот сектор кои имаат обврска за внесување на податоци во информацискиот систем за следење и управување со потрошувачката на енергија; 6. корисниците на информацискиот систем и нивното својство, како и лицатата одговорни за прибирање, внесување и одобрување на податоците во информацискиот систем и нивните овластувања, и 7. видот и содржината на податоци од информацискиот систем за следење и

управување со потрошувачката на енергија кои корисниците на информацискиот систем ги прибираат, внесуваат и одобруваат и содржина на тие податоците.[3]

Тука има неколку прашања кои се отвораат доколку се усвојат ваквите мерки. Како прво, Аналитика веќе со години укажува на хроничниот проблем со капацитетите на општините во РМ, човечки и материјални, за унапредување на користењето на мерките за ЕЕ[4,]. Состојбата за жал сметаме дека не е подобрена во 2012 година. На последниот настан организиран од Аналитика во септември 2011 година, насловен "Менување на навиките - како до енергетски ефикасна општина", кој беше дел од истоимениот проект и финансиран од Одделението за соработка со невладиниот сектор при Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија се појавија едвај десетина општини. Истражувањето за овој проект покажа дека има голема разлика помеѓу општините. Имено, додека одредени општини имаат оформени тимови за енергетика, некои имаат едвај еден службеник за таа намена. Истото важи и за стратрешкото планирање на сопствените локални политики за енергетика: некои имаат не само стратегија за локален економски развој туку и посебна стратегија за енергетика, а други не. Од комуникацијата со општините тие воглавно се жалат дека буџетите им се ограничени и не можат да инвестираат доволно во ЕЕ.[5] Оттука се поставува прашањето како општините ќе успеат да ангажираат лица **задолжени за прибирање и внесување на податоците во информацискиот систем и верификација на истите** кога тие најчесто немаат ни оформен тим или сектор за ЕЕ во рамките на општината?

Аналитика уште во 2009 година ги предложи следниве мерки:

-Капацитетот на општинската администрација треба да се зајакне со програми за обука изготвени според општините на ЕУ, со Техничка помош (ТА) и со финансиска поддршка за воведување на регионални мрежи и спроведување на здружени проекти за ЕЕ;
-Општините треба имаат подобра соработка со останатите општини...затоа што тие можат да им помогнат во процесот на спроведување на мерките за ЕЕ и во процесот на аплицирање за финансиски средства;
- Заедно со централната власт, општините треба да работат на менување на политиките за да го поврзат стимулот за искористување на енергијата со обезбедувањето на профитабилна енергетска ефикасност;
- Општините треба да работат на воведување мрежи во државата и регионот со цел да го споделат знаењето и искуството во финансирање и спроведување на проектите за ЕЕ…;

[3] Предлог за изменување и дополнување на ЗАКОН ЗА ЕНЕРГЕТИКА, Министерство за економија на РМ, Скопје јули 2012, стр. 6,7 и 8.
[4] Аналитика, Спроведување на мерките за енергетска ефикасност и обновлива енергија - дали земјите од југоисточна Европа напредуваат според планираното, 2010 ; Аналитика, МЕНУВАЊЕ НА НАВИКИТЕ како до енергетски ефикасна општина - Прирачник, 2011
[5] Аналитика, МЕНУВАЊЕ НА НАВИКИТЕ како до енергетски ефикасна општина - Прирачник, 2011

- Поради тоа што со овие студии на случај се покажа дека недостигот на финансиски средства е проблем што преовладува, општините треба да ја притиснат централната власт да усвои некои од глобалните практики на иновативното финансирање, како на пример, поволни кредити и грантови, директни дотации и намалување на даноците.[6]

Единствена позитивна работа што се оствари од гореспоменатите препораки е новоформраната **Мрежа за енергетика и енергетска ефикасност во рамките на ЗЕЛС**. Оваа Мрежа претставува алатка на општинската администрација за размена на искуства и сублимирање на заеднички ставови во интерес на локалната самоуправа. Преку заеднички активности во рамките на мрежата на локалните самоуправи им се олеснува и имплементирањето на законските обврски кои ги имаат општините во оваа област. Во мрежата за енергетика и енергетска ефикасност ќе се овозможи отворените прашања кои се согледани од општинската администрација да бидат дискутирани во едно напредно техничко ниво, по што изедначените ставови ќе бидат презентирани на раководните структури во ЗЕЛС.[7] Нема информации дали при подготовките на измените на законот за енергетика била консултирана оваа Мрежа и кои биле нивните предлози и забелешки.

Тука се поставува и прашањето што со капацитетите на Агенцијата за енергетика? Како што предвидува овој член, Агенцијата е таа која што треба да ги прибира овие податоци и всушност да раководи со целиот систем. Меѓутоа, последниот Извештај за напредокот на Македонија издаден од страна на Еворпската комисија (ЕК) за 2011 вели дека: на Агенцијата за енергетика се уште и фалат доволно ресурси и административни капацитети за ефективно да ја промовира ЕЕ и ОИЕ. [8] Ова не е случај само во 2011 година, а тоа може да се докаже и ако се погледнат претходните извештаи на ЕК. Со ова се доведува во прашање капацитетот на Агенцијата да се справи со раководењето на овој нов **информациски систем за следење и управување со потрошувачката на енергија.** Дали Министерството за економија има направено анализа како Агенцијата за енергетика ќе ја извршува оваа задача и што ќе се случи доколку се појават пропусти во редовното евидентирање на податоци и понатамошното изготвување на извештаи?

2) Казни наместо стимулации

Потоа проблематични се и новите мерки кои предвидуваат казни и глоба за неспроведување на новите законски измени. Во членот 27 од предлогот стои следнава новина:

*"... (Во членот 190 – забелешка на авторот)...се додава нов став (12) кој гласи: "(12) Глоба во износ од **1000 до 2000 евра во денарска противвредност** ќе му се изрече за прекршок на правно*

[6] Аналитика, Спроведување на мерките за енергетска ефикасност и обновлива енергија - дали земјите од југоисточна Европа напредуваат според планираното, 2011, стр. 19.
[7] Седница на Мрежата за енергетика и енергетска ефикасност, ЗЕЛС, http://www.zels.org.mk/Default.aspx?newsArchive=87feb2e2-dda6-450e-8d45-922870a5104c&ln=3 последен увид на 9.08.2012
[8] Извештај за напредокот на Република Македонија 2011, ЕК, Брисел, октомври 2011, стр. 46.

лице: 1) лице од јавниот сектор, односно правно лице ако не назначи лице од редот на своите вработени (член 134-а, став (5) и став (7)); и 2) лице од јавниот сектор, односно правно лице ако не евидентира и не внесе податоци во информацискиот систем (член 134-а, став (6) точки 1) и 2) и став (8)).” Ставовот (10) станува став (13 „.[9]

Ова е проблематично од неколку причини. Прво, се уште има општини во РМ кои не се поминати во втората фаза од процесот на децентрализација и кои се со замрзнати сметки. Дали е воопшто целисходно тие општини драконски да се казнуваат за непримената на овие предлог мерки ако се знае дека и основните функции и обврски имаат проблем да ги спроведат поради недостиг на финансии. Второ, постои недоволна координираност со останатите министерства и институции (Министерство за финансии како одговорно за фискалната децентрализација кога веќе се носат одредби кои директно ги засегаат општините).

Воопшто не се изнесени условите под кои што лицата од јавниот сектор ќе бидат казнувани за неисполнување на обврските од овие законски измени. Понатаму нема ништо ни околку тоа кој ќе ги пропишува казните, и која е втората инстанца на која лицата од јавниот сектор ќе можат да се жалат против ваквата одлука за глоба од 1000 до 2000 евра.

Друга проблематична одредба е следнава:

Членот 18 од предлогот вели дека во членот 153 од Законот во ставот (5) на крајот од реченицата се додаваат следните зборови “...По став (5) се додава нов став (6) кој гласи “(6) Повластените производители со инсталирана моќност поголема од 5 MW **се должни до операторот на пазарот на електрична енергија и до операторот на електропреносниот систем да достваат податоци за планираното производство на електрична енергија неопходни за пресметка и наплата на отстапување помеѓу најавеното и реализираното производство** на електрична енергија во согласност со правилата за пазар не електрична енергија.”[10]

Ова се однесува на повластените производители на електрична енергија од ОИЕ. Ставката како таква не е проблематична, и објаснувањето е дека со воведувањето на оваа законска норма се мисли да производителите “...вршат номинации на предвиденото производство на електрична енергија и доколку не го исполнат за тоа да плаќаат за дисбалансите што ги направиле согласно методологија уредена во Правилата за пазар на електрична енергија. Исто така се воведува и **обврска за истите да доставуваат податоци до опертаорот на пазарот на електрична енргија и до операторот на електропреносниот систем за планираното производство на електрична енергија кои се неопходни за наплата на отстапувањата помеѓу најавеното и реализираното производство на електрична енергија**.[11]

[9] Предлог за изменување и дополнување на ЗАКОН ЗА ЕНЕРГЕТИКА, Министерство за економија на РМ, Скопје јули 2012, стр. 18.
[10] Ибид, член 18, страна 14.
[11] Ибид,, стр. 21.

Проблемот што се јавува е дека нема подетални објаснувања за тоа што точно подразбира воведувањето на новата ставка 6 ако веќе со Правилникот за пазарот на електрична енергија е регулирано ова прашање. Дали ќе има посебни глоби кои повластените производители ќе мора да ги плаќаат, под кои услови ќе се врши наплаќањето на оптстапувањето помеѓу најавеното и реализираното производство, дали повластените производители имаат право на жалба на таквата одлука и кој е тој што ќе ја донесе таа одлука?

Останати неодговорени прашања во случајов се: што ако има суша и во случај на малите хидроцентрали не се испорача предвиденото количество електрична енергија? Дали и во тој случај повластениот производител ќе плаќа отштета? Зошто не се набројани условите? Дали воопшто биле консултирани повластените производители за новите законски мерки?

Исто така во контекст на подобрување на инвестиционата клима за ОИЕ и ЕЕ важно е отстранување на сите административни, политички, финансиски, правни и информациски пречки со цел привлекување на инвеститори, а не нивно заплашување со казнени одредби. Аналитика укажа во една од своите анализи на тоа дека иако Македонија прави значајни напори во креирање и имплементирање на политики за ОИЕ, земјата се уште се соочува со голем број на пречки како **комплицираните процедури, непостоењето на соодветна рамка за финансиска поддршка, честите промени кои ги засегаат повлатените тарифи итн**.[12] Предложениот став за казнување на засегнатите повластени производители оди само во корист на операторот на пазарот на електрична енргија и операторот на електропреносниот систем чии две функции ги има МЕПСО АД Скопје, една од најголемите енергетски компании во Македонија која што е притоа во државна сопственост.

Што повторно е изоставено од новиот предлог-закон за изменување и дополнување на законот за енергетика?

Инаку она што се забележува уште на првото читање на овој предлог закон за измени и дополнување на Законот за енергетика се следниве работи:

- Формирање на Фонд за енергетска ефикасност со кој што ќе се олесни инвестирањето во проекти од таа област на локално и национално ниво – вакво нешто веќе со години постои во земјите од регионот како Србија и Хрватска, но и по неколку законски измени не се воведува и во Македонија. Имено овој Фонд стои на хартија веќе неколку години –беше споменат уште во Стратегијата за унапредување на енергетската ефикасност од 2004 како и во актуелниот Прв акционен план за енергетска ефикасност од 2011. Но се уште нема ништо од неговото основање.
- 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

[12] Аналитика, Предизвикот за постигнување на одржлива политика за обновливи извори на енергија во Македонија, 2011

на електрична енергија како и правните. Се добива впечаток дека регулативата и бирократијата само се зголемуваат, со што само се отежнува функционирањето на пазарот на ОИЕ во Македонија.

Од направената анализа може да се увидат три главни проблеми во новите предлози за пормена на Законот:

- Немање на вистинска инклузивна дебата за новите измени на Законот;
- Воведување на дестимулирачки казнени политики;
- Воведување на строги услови за работа за општините во поглед на локалните енергетски политики.

Заклучоци и препораки:

- **Измените на Законот треба добро да се промислат пред да се воведат и пред претходно направени анализи за влијанието на ваквите промени врз работењето на единиците на локалната самоуправа не е допустливо да се воведуваат новини кои диркетно ги тангираат овие чинители. Оттука е и потребата од сеопфатна јавна дебата по повод овие измени.** Министерството за економија треба итно да формира база на субјекти кои работат во областа на енергетиката и редовно да ги информира при менување на релевантните законски решенија. Агенцијата за енергетика од неодамна започна со формирање на таква база на граѓански организации која би можело да да биде од голема корист и истата институција би можела да игра улога во премостување на дискомуникацијата помеѓу од една страна владините и друга страна невладините чинители. Исто така и граѓанското здружение Цепросард на својата интернет страна има сеопфатна база на релевантни субјекти: http://www.ceprosard.org.mk/Baza/B_MK/Default.aspx. **Препораката на Аналитика е Министерството за економија барем да формира мејлинг листа на релевантите субјекти и на тој начин да ги информира за планираните промени и по потреба да ги консултира. Во оваа насока можат многу да помогнат и социјалните медиуми кои во секој случај би ја олесниле комуникацијата и би ја направиле потранспарентна.** На тој начин Министерството би било во потесна комуникација со граѓанскиот и праватниот сектор и истата не би значела трошење на буџетски средства.

- Исто така, таа мејлинг листа или комуникација преку социјалните медиуми не треба да биде еднонасочна улица, туку место на собирање на идеи и решенија и од граѓанскиот и приватниот сектор. Секако, важно е и при секоја дебата за одреден правен проприс, Министерството да остави разумен рок за придонес на останатите чинители со цел дефинирање на квалитетни решенија. Со придонесот на граѓанскиот и приватнот сектор, релевантите институции ќе имаат поголема сензитивност за тоа дека донесуваат законско

решение кои ќе треба да биде во корист на крајниот корисник, ќе биде одржливо и ќе придонесе кон повеќе инвестиции и просперитет.

- **Развојот на ЕЕ на локално ниво секако треба да продолжи понатаму и да се инсистира општините посериозно да се зафатат со имплементирање на мерки на ЕЕ, но сепак се има чувство дека новите законски измени само наметнуваат нови обврски без притоа да има било какви бенефиции или олеснувања за општините со што се доведува во прашање успешната имплементација на предложените измени.** 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 мреки 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 перидот кој доаѓа. **Затоа треба да се преработи предложениот нов член во Законот 134-а откако ќе се направи истражување за капацитетите на општините и откако ќе се исконсултираат истите и ЗЕЛС. Исто така, треба да се изостави целосно ново-предложениот став 12 во член 190 на Законот.**

- **Аналитика смета дека зголемувањето на уделот на ОИЕ и подобрување на ЕЕ треба да се гради со политика на финансиски, правни, политички и други стимилации, а не со казни, посебно кога воведување на строги казни делува дестимулирачко за потенцијалните инвеститори. Затоа, Аналитика предлага изоставуавње на предлог ставот 6 на членот 153 во Законот.**

POLICY
BRIEF

Анализа на последниот предлог за изменување и дополнување на Законот за енегетика од јули 2012

Изработено од: Аналитика тинк тенк, Скопје

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

Ана Стојиловска, *Истражувач на програмата за Енергетика и инфрастуктура 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*