



**Антикорупциска проценка на
легислативата - извештај за
Законот за енергетика
Дарко Аврамовски**

Проектот „Набљудување на успешноста на работата на Државната комисија за заштита од корупција“ е Финансиран од Фондацијата Отворено општество - Македонија. „Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантистот, и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондацијата Отворено општество- Македонија“.

Импресум

Наслов: Антикорупциска проценка на легислативата – извештај за Законот за енергетика

Автор: Дарко Аврамовски

Издавач: Институт за демократија
„Социетас Цивилис“ – Скопје

Дизајн: Матеа Лондза Шумковска

Публикацијата може бесплатно да се преземе на:

<http://www.antikorupcija.mk>

Проектот „Набљудување на успешноста на работата на Државната комисија за заштита од корупција“ е финансиран од Фондација Отворено општество – Македонија.

„Содржината е единствена одговорност на авторите и на грантот, и на ниту еден начин не може да се смета дека ги изразува гледиштата и ставовите на Фондација Отворено општество – Македонија.

Вовед

Во рамките на реформите насочени кон постигнување целосно интегрирање на Северна Македонија во Европската Унија, спаѓа и усогласувањето на националните прописи кои се однесуваат на енергетиката со стандардите и прописите на ЕУ, а со цел да се хармонизира, либерализира и поврзе пазарот на енергетика во земјите во Европа. На овој начин, ЕУ се стреми да избегне монополизација на енергетскиот пазар, да ја зајакне неговата конкуренција, да го унапреди пристапот до пазарот на енергија, а со тоа да ја зајакне заштитата на потрошувачите, како и да ја подобри ефикасноста и одржливоста на производството и дистрибуцијата на енергенсите, што воедно би придонело и кон нивна пониска цена на пазарот. Имајќи го предвид стратешкото значење на овој сектор, а согласно наведените заложби е формирана и Енергетската заедница како организација која треба да ја унапреди соработката на ЕУ со други земји и да постигне дополнително проширување на енергетскиот пазар, но и како организација која го следи напредокот на земјите од Југоисточна Европа кон постигнувањето на предвидените критериуми и хармонизирањето на националното законодавство со законодавството на ЕУ.

Како дел од активностите потребни за хармонизирање на домашната регулатива со онаа на Европската Унија, во соработка со Енергетската

заедница, со цел да обезбеди квалитетно снабдување со енергија, ефикасен, конкурентен и одржлив енергетски сектор, одржување и развој на производството, пренос и дистрибуција на енергија, намалување на ризикот од судир на интереси, како и поттикнување на користењето енергија од обновливи извори заради заштита на животната средина, Северна Македонија во мај 2018 година го донесе Законот за енергетика, кој претрпе измени една година подоцна, во мај 2019 година. Со овој закон, меѓу другото, во согласност со одлуките на Енергетската заедница чија членка е Република Северна Македонија, во домашното законодавство се инкорпорираат¹:

- Директивата 2009/72/ЕС за заедничките правила за внатрешен пазар на електрична енергија;
- Регулативата 714/2009 за условите за пристап на мрежите за прекугранична размена на електрична енергија;
- Директивата 2009/73/ЕС за заедничките правила за внатрешен пазар на природен гас;
- Регулативата 715/2009 за условите за пристап на мрежите за пренос на природен гас;
- Директивата 2005/89/ЕС за мерките со кои се обезбедува сигурност во снабдувањето

¹ Одлука на Министерскиот совет на Енергетската заедница бр. D/2011/02/MC-EnC, достапна на: <https://energy-community.org/legal/decisions.html>

со електрична енергија и инвестиции во инфраструктурата;

- Директивата 2004/67/ЕС за мерките со кои се обезбедува сигурност во снабдувањето со природен гас;
- Директивата 2009/28/ЕС за промоција на користењето на енергија од обновливи извори како и
- Регулацијата 543/2013 за поднесување и објавување податоци на пазарот на електрична енергија.

Како резултат на ова, Законот регулира многу широко подрачје, вклучувајќи одредби кои се однесуваат на целите и начинот на спроведување на енергетската политика и изградбата на енергетски објекти, статусот и надлежностите на Регулаторната комисија за енергетика и водни услуги, пазарите на електрична енергија, природен гас, топлинска енергија, како и сурова нафта, нафтени деривати и горива за транспорт, обврските за обезбедување јавна услуга на пазарите за електрична енергија, природен гас и топлинска енергија, правата и обврските на потрошувачите на енергија и корисниците на енергетските системи, како начинот и условите за поттикнување на користењето на обновливите извори на енергија и др. Сепак, и покрај тоа што Законот за енергетика опфаќа многу сегменти од енергетскиот сектор, тој не претставува кодификација на сите одредби кои се однесуваат на овој сектор, па така помеѓу позначајните се

одредбите кои се однесуваат на енергетската ефикасност, кои се уредени со Законот за енергетска ефикасност (Службен весник на РМ бр. 32/2020), како и одредбите кои се однесуваат на биогоривата, а кои се опфатени во стариот Закон за енергетика (Службен весник на РМ бр. 16/11, 136/11, 79/13, 164/13, 41/14, 151/14, 33/15, 192/15, 215/15, 6/16, 53/16 и 189/16), кои согласно членот 239 од Законот за енергетика (Службен весник на РМ бр. 96/2018 и 96/2019) се сè уште важечки. Покрај ова, Законот препушта повеќе надлежности на Владата, Министерството за економија, Министерството за транспорт и врски и Регулаторната комисија, кои со подзаконски акти (уредби, правилници и сл.) треба подетално да го уредат имплементирањето на Законот, па како такви меѓу позначајните кои се дел од оваа анализа се Уредбата за мерките за поддршка на производство на електрична енергија од обновливи извори на енергија и нејзината измена и дополнување, Правилникот за обновливи извори на енергија и неговата измена и дополнување, како и Правилникот за повластени производители коишто користат повластена тарифа.

За потребите на оваа анализа е искористена Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата на Државната комисија за спречување на корупцијата², како и Компаративната анализа и методологија на Регионалниот совет за соработка на Југоисточна Европа и Регионалната антикорупциска иницијатива³.

² https://www.dsk.mk/fileadmin/PDF/Metodologija_za_antikorupciska_proverka_na_legislativata.pdf

³ http://rai-see.org/wp-content/uploads/2015/06/Comparative_Study-Methodology_on_Anti-corruption_Assessment_of_Laws.pdf

Детектирани ризици од корупција и судир на интереси во Законот за енергетика

Законот за енергетика во голема мера ја следи европската номотехника, преведувајќи и транспонирајќи ги одредбите од директивите и регулативите на ЕУ, со што поставува солидна рамка за регулирање на енергетскиот сектор. Сепак, имајќи ја предвид динамичната природа на енергетскиот сектор која често бара брзи реакции, како и обемот на материјата која е опфатена со овој Закон и чие детално регулирање би придонело кон многу обемен и детален закон, подеталното уредување на енергетскиот сектор согласно Законот за енергетика се врши со подзаконски акти, пред сè уредби и правилници кои главно ги носат Владата, Министерството за економија и Регулаторната комисија за енергетика. Имајќи ја предвид природата на подзаконските акти, степенот на јавност и учество на засегнатите страни при нивното донесување, дискреционите овластувања на надлежната институција или лице во институцијата, како и превентивните механизми кои се на располагање за контрола на подзаконските акти, најголемите ризици за појава на корупција и судир на интереси се лоцирани токму кај овие подзаконски акти кои подетално ја уредуваат материјата опфатена со Законот за енергетика.

Најнапред мора да се истакне дека Законот сам по себе поставува добра рамка за раздвојување на сопственоста, но и на избегнување останати ризици од корупција и судир на интереси, со еден покрупен исклучок, поточно постоенето на неусогласеност на одредбите во членот 22 од Законот за енергетика со одредбите од членот 8 од Законот за спречување корупција и судир на интереси, а во поглед на дефиницијата за блиски

лица. Така, во членот 22 од Законот за енергетика е предвидено дека „Претседател, член или вработен во стручната служба на Регулаторната комисија за енергетика, како и нивен брачен другар или лице во сродство во права линија до прв степен, не може да биде носител или барател на лиценца за вршење енергетска дејност, акционер, содружник или член во органите на управување и надзор на лица кои се носители или баратели на лиценца за вршење енергетска дејност“. Очигледно е дека конкретниот член не ги следи воспоставените дефиниции за блиско лице, па така во овој член се опфатени само брачниот другар и лице во сродство во права линија до прв степен, изоставајќи ги вонбрачните другари, роднините по крв во права линија и во странична линија до четврти степен, роднините по сватовство до втор степен, како и секое физичко или правно лице со кое службеното лице има финансиски интерес. На овој начин, Законот за енергетика практично не ги задоволува критериумите за спречување на корупцијата и судирот на интереси кога станува збор за соодветно разграничување на интересите на членовите или вработените во Регулаторната комисија со лицата кои учествуваат на кој било начин на пазарот на енергија. Со ова, Законот остава широк простор во пракса да се појават ситуации во кои претседателот, член или вработен во Регулаторната комисија да биде во определена врска со лице кое е носител или барател на лиценца за вршење енергетска дејност или член во органите на управување на правно лице кое е носител или барател на лиценца, а во спротивност на членот 8 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси.

Битно е да се напомене дека овој член е во суштина најголемиот конкретен ризик за корупција или судир на интереси кој може да се сретне во самите законски одредби, односно кој се должи на несоодветните формулации на текстот во Законот. Ваквата ситуација е во голема мера токму поради фактот што Законот поставува само рамка во која со подзаконски акти се регулира подетално енергетскиот сектор. Во насока на тоа, како што беше и претходно споменато, поради самата природа на подзаконските акти и постапките за нивно донесување, големиот простор за регулирање на енергетскиот сектор со подзаконски акти неминовно придонесува кон зголемување на ризиците за појава на корупција или судир на интереси. Како специфично поле кое привлекува посебно внимание во овој контекст е токму уредувањето на производството на електрична енергија од обновливи извори, регулирано со членовите 172 до 194 од Законот за енергетика. Согласно овие законски одредби производството на електрична енергија од обновливи извори се регулира со подзаконски акти, од кои како позначајни се:

- Уредбата за мерките за поддршка на производство на електрична енергија од обновливи извори на енергија и нејзините измени и дополнувања донесени од Владата на РСМ со кои се уредуваат видовите технологија и условите кои електроцентралата треба да ги исполни за да се стекне со поддршка од страна на државата, видот на поддршката, како и условите, начините и нивното траење како и
- Правилникот за обновливи извори на енергија и неговите измени и дополнувања донесени од Министерството за економија со кои се регулираат видовите електроцентрали кои се сметаат за електроцентрали кои користат обновливи извори на енергија, условите и начинот на предавање

на вишокот енергија, начинот за издавање, пренесување и одземање на гаранциите за потеклото на енергијата и слично.

Согласно членовите 186 и 187 од Законот, производителите на електрична енергија од обновливи извори се повластени производители на електрична енергија и како такви имаат право на поддршка од страна на државата, која во главно е манифестирана преку повластената тарифа за откуп на произведената енергија, односно преку поповолна цена за продажба на овој тип енергија. Согласно членот 185, Владата ги пропишува мерките за поддршка на повластените производители, видовите електроцентрали кои се сметаат за обновливи извори на енергија, како и условите и начините за стекнување статус повластен производител и користење на мерките. Така, со Уредбата за мерките за поддршка на производство на електрична енергија од обновливи извори на енергија е пропишано дека во електрани кои користат исклучиво обновливи извори на енергија, а кои можат да користат повластена тарифа, спаѓаат хидроцентрали со инсталирана моќност до 10 мегавати (мали хидроцентрали), ветерни централи со инсталирана моќност до 50 мегавати, термоелектроцентрали на биомаса или биогаз со моќност до 1 мегават, додека периодот на користење на повластената тарифа е 20 години за хидроцентралите и ветерните централи, како и 15 години за термоелектроцентралите на биомаса или биогаз. На ова е тесно надоврзан Правилникот за повластени производители коишто користат повластена тарифа на Регулаторната комисија, со кој се регулира постапката за стекнување статус повластен производител и стекнување со право на користење на повластена тарифа, како и Правилникот за обновливи извори на енергија на Министерството за економија со кој се регулира начинот на откуп на произведената енергија

од обновливи извори, односно кој, согласно Законот за енергетика, утврдува приоритет на откупувањето на електричната енергија произведена од обновливи извори. Оттука се поставува прашањето зошто овие одредби се дисперзирани низ 3 подзаконски акти, а не се интегрален дел од законскиот текст, имајќи го предвид нивното значење за производството на електрична енергија од обновливи извори? Отсуството на систематизираност и јасна прегледност на овие одредби, поради самиот факт што се уредени со различни подзаконски акти, надолнето со погореспоменатото нецелосно разграничување на судирот на интересите, членовите на Регулаторната комисија со ним блиски лица неминовно го зголемува ризикот од корупција и судир на интереси, особено при користењето на мерките за поддршка од страна на производителите на енергија од обновливи извори.

Дополнителен ризик-фактор е релативно долгиот период за кој се доделува користењето на повластената тарифа, особено на малите хидроцентрали и ветерните централи, кој изнесува 20 години. Имајќи предвид дека главниот аргумент за потребата од регулирање на дел од материјата со подзаконски акти е токму флексибилноста во постапувањето поради променливоста на состојбите и развојот на технологијата за производство на електрична енергија, периодот од 20 години може да биде неисплатлив на долг рок. Ова е токму поради напредокот на технологијата кој може да овозможи поевтино производство на електрична енергија, поради што повластената тарифа по која таа се откупува по истек на определено време може да стане скапа и неповолна за државата. На ова се надоврзува и фактот дека мерките за поддршка меѓу другото имаат за цел да го забрзаат напредокот на технологиите за производство на електрична

енергија од обновливи извори, како и да го поттикнат поголемото искористување енергија од нив, поради што е неопходно мерките за поддршка да кореспондираат со развојот на технологијата.

Имајќи предвид дека во јавноста веќе некое време се одвива дебата за вистинскиот ефект на малите хидроцентрали врз животната средина, во рамките на оваа анализа беше нотирано дека во Законот за енергетика, и со него поврзаните подзаконски акти, не постојат јасни критериуми за заштита на животната средина коишто производителите на електрична енергија од обновливи извори треба да ги исполнат. Не навлегувајќи во еколошката оправданост на изградбата на определени типови погони за производство на електрична енергија, отсуството на јасни одредби во поглед на критериумите и обврските за заштита на животната средина кои треба да бидат исполнети претставува и посебен ризик од корупција. Покрај тоа што оваа своевидна правна празнина може да придонесе кон загрозување на животната средина, таа може да влијае за појава на различна пракса на постапување и утврдување неоправдано различни критериуми во различни случаи, но и директно влијае на можност од злоупотреба и појава на корупција. Иако во пракса е навистина тешко да се постават однапред утврдени критериуми за заштита на животната средина, сепак, не смее да биде овозможено целосното отсуство на предвидливост во поглед на условите кои треба да ги исполнуваат електраните од обновливи извори во поглед на минималните стандарди за заштита на животната средина и следење на долгорочниот ефект кој овие централи го имаат на екологијата во нивното опкружување.

⁴ http://ombudsman.mk/MK/predmetno_rabotenje/godishni_izveshtai.aspx

Заклучоци и препораки

Главните забелешки во поглед на антикорупциската проверка на Законот за енергетика и поврзаните подзаконски акти се токму во поглед на широките овластувања на извршната власт и Регулаторната комисија, кои преку подзаконски акти се надлежни подетално да ги регулираат постапките за овластување за изградба на енергетски центри, стекнување статус на повластен производител од обновливи извори на енергија, како и мерките за поддршка кои им следуваат на овие производители, нивното времетраење, вид и висина. Дополнителен ризик кој се надоврзува на ова е токму дисперзираноста на повеќе поврзани одредби низ поврзани прописи, вклучувајќи 3 закони и десетици подзаконски акти, од кои една уредба на Владата и повеќе правилници на надлежните министерства и Регулаторната комисија. Во овој контекст, потребно е да се направат напори со цел да се овозможи соодветна кодификација на сите прописи кои се однесуваат на енергетиката во еден акт, или соодветно раздвојување и групирање на посебните одредби во неколку различни закони.

Иако самиот Закон поставува добра рамка за регулирање на енергетскиот сектор, како и обезбедување гаранции за избегнување појава на корупција и судир на интереси, сепак, детектирани се и мали, но не и незначителни отстапувања од стандардите за регулирање на судирот на интереси во самите одредби на Законот. Во насока на тоа е и првата препорака која се однесува на членот 22 од Законот за енергетика,

па со цел да се овозможи целосно усогласување со одредбите од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, потребно е во ставот 1 од самиот член како блиски лица на претседателот, членовите и вработените во стручната служба на Регулаторната комисија, да бидат додадени и вонбрачните другари, роднините по крв во права линија и во странична линија до четврт степен, роднините по сватовство до втор степен, како и секое физичко или правно лице со кое претседателот, членовите и вработените во Регулаторната комисија имаат финансиски интерес. На овој начин ќе се зајакнат гарантните механизми кои треба да придонесат кон минимизирање на појавата на корупција и судирот на интереси, оневозможувајќи ја злоупотребата на службената положба на членовите или вработените во Регулаторната комисија и избегнување можност нивни блиски лица да остварат противправна корист.

Како што беше веќе потенцирано, големиот простор за регулирање на материјата со подзаконски акти неминовно претставува зголемен ризик од корупција и судир на интереси, најмногу поради поинаквиот степен на контрола, транспарентност и инклузивност при носење на овие акти. Ова е посебно очигледно кога станува збор за уредувањето на производството на електрична енергија од обновливите извори, кои освен основните одредби кои ја поставуваат генералната рамка, практично во целост се регулирани со неколку подзаконски акти. Препознавајќи дека енергетскиот сектор е

специфичен, динамичен и променлив, неминовно е дел од регулативата да биде со подзаконски акти, со што би се овозможило навремено адресирање на потребите настанати како резултат на каква било промена во општеството или секторот, сепак подзаконските акти поставуваат генерално цврсти и долгорочни решенија кога станува збор за регулирање на производството на енергија од обновливи извори, поради што останува нејасно зошто овие одредби се наоѓаат во подзаконски акт, наместо во самиот Закон. Препораката во контекст на ова е интегрирање на најголемиот дел од одредбите од подзаконските акти во самиот Закон за енергетика, или, пак, носење нов и посебен Закон за производство на енергија од обновливи извори. Со ова би се зајакнале надлежностите и влијанието на Собранието како највисок претставнички дом на граѓаните врз енергетскиот сектор, а особено врз производството на енергија од обновливи извори. Дополнително, самото тоа што овие одредби би биле регулирани со закон би се оневозможило лесно и произволно менување на одредбите од страна на извршната власт, и би се овозможил поголем степен на кодификација на одредбите што секако би влијаело на правната предвидливост, а со тоа и на намалување на ризиците од корупција поради различни толкувања на одредбите, а конечно би овозможило и поголемо учество на засегнатите страни во поглед на носењето и изменувањето на одредбите за производство на енергија од обновливи извори.

Како надоврзување на ова се јавува и потребата од целосно ревидирање на повластените тарифи кои се доделуваат на производителите на електрична енергија од обновливи извори, а кои на определен начин претставуваат субвенционирана

цена за откуп на оваа енергија од страна на државата. Долгиот период од 20 години за кој се доделуваат овие повластени тарифи може да делува контрапродуктивно за државата, а доста поволно за лицето кое произведува енергија од обновливи извори, а што е поважно за потребите на оваа анализа, ова ги зголемува ризиците за корупција во постапките за доделување на ваквите тарифи. Доколку ова се погледне во контекст на нецелосното разграничување на сите блиски лица на членовите и вработените во Регулаторната комисија кои можат да се стекнат со право на користење на повластена тарифа, ризикот за појава на корупција или судир на интереси станува реална опасност.

Дискутирано во овој контекст, отсуството на стандарди и критериуми за заштита на животната средина во кој било од актите кои се однесуваат на постапката за стекнување статус повластен производител кој може да користи мерки за поддршка, уште повеќе ги зголемува ризиците од појава на корупција. Дополнително, доколку се земе предвид дека обновливите извори на енергија се унапредуваат и промовираат токму со цел да се зачува животната средина и да се оневозможат несакани последици врз неа, отсуството на макар минимум вакви стандарди е проблем кој мора да биде соодветно адресиран што поскоро. Поради ова, останува препораката за донесување посебен закон за обновливи извори на енергија во кој подетално би биле уредени правилата на постапките за стекнување ваков статус, како и критериумите и минималните стандарди кои мораат да бидат задоволени во поглед на зачувување на животната средина. Со ова, би се зголемила правната предвидливост и сигурност, што неминовно ќе влијае кон намалување на

ризиците од корупција и судир на интереси. Алтернативно на ова би било внесувањето на подетални правила и стандарди за мерење на ефектите на централите за производство на електрична енергија врз животната средина, како и обврските и надлежностите во поглед на нејзиното зачувување.

Конечно, неопходно е да се зајакне контрола над Регулаторната комисија од страна на Собранието, како и контролата над одлуките кои се носат на ниво на подзаконски акт, особено доколку

не се пристапи кон носење на посебен закон за регулирање на производството на електричната енергија од обновливи извори. Со ова, би се намалил ризикот од произволност од страна на извршната власт при пропишувањето на условите и начините на стекнување на определени мерки за поддршка, а воедно би се зголемиле надлежностите и влијанието на Собранието врз енергетскиот сектор, како исклучително важен стратешки сектор за целата држава и сите нејзини граѓани.

