

Спроведување на проценка на административниот капацитет за справување со климатските промени

КРАТОК ПРЕГЛЕД

Декември 2020

Подготвена од:

HEAT GmbH
Habitat, Energy Application & Technology
Seilerbahnweg 14
61462 Königstein /Ts.
Germany

Овој документ е подготвен во рамките на проектот „Зајакнување на институционалните и техничките капацитети за подобрување на транспарентноста за климатските промени во рамките на Договорот од Париз“ (Проектот ЦБИТ), спроведен од Министерство за животна средина и просторно планирање со финансиска и техничка поддршка од Глобалниот фонд за животна средина и Програмата за развој на Обединетите нации.

Извршно резиме

Проценката на административните капацитети за справување со климатските промени е направена во рамките на проектот „Зајакнување на институционалните и техничките капацитети за подобрување на транспарентноста за климатските промени во рамките на Договорот од Париз“ (Проектот ЦБИТ), спроведен од Министерство за животна средина и просторно планирање со финансиска и техничка поддршка од ГЕФ и УНДП. Доделената задача беше спроведена од Меѓународниот тим на експерти на ХЕАТ со цел да се унапреди агендата во врска со климатските промени и градењето капацитети преку спроведување на систематска и институционална проценка на националните административни капацитети за исполнување на следниве обврски:

- обврски како земја што не е потписничка на Анексот I на UNFCCC и е потписничка на Договорот од Париз, како и оние што ќе ги преземе ако стане потписничка на Анексот I;
- обврски што произлегуваат од членството во Енергетската заедница (ЕнЗ);
- идни обврски како земја која што е кандидатка за пристапување кон Европската Унија, при што се бара транспонирање и спроведување на правото на ЕУ за енергија и клима.

Затоа проценката на капацитетите овозможува преглед на капацитетот што е неопходен за [подготовка на земјата](#) за обврските коишто ќе ѝ се наметнат како на земја членка на ЕУ или во иднина веројатно ќе бидат наметнати од страна на Енергетската заедница.

Проектниот тим изработи методологија за проценка на капацитетот којашто може исто така да се примени во слични проблеми и во иднина. Посебно внимание се посвети на [преглед на моменталната ситуација](#) во поглед на постојните релевантни документи, вклучително релевантните национални законски и подзаконски акти, правото на ЕУ/ЕнЗ, актите за интерна организација и систематизација на работните места, стратешките документи за климатските промени, особено Подобрените национални придонеси кон климатските промени. Дополнително, прапалници беа пополнети од страна на помлади соработници коишто во моментот работат на работни задачи поврзани со климатските промени во МЖСПП и МТСП.

Во рамките на проектот беа идентификувани работните задачи коишто потенцијално бараат институционален капацитет, пред сè врз основа на детална анализа на релевантното законодавство на ЕУ/ЕнЗ и барањата на UNFCCC, вклучително и Договорот од Париз, но исто така имајќи го предвид [националниот контекст](#). Прегледот на резултатите од оваа анализа е даден во Табелата 1. Општ заклучок е дека извештаите за UNFCCC и ЕУ се меѓусебно тесно поврзани и дека истите капацитети треба да ги поддржуваат обата процеси.

Табела 1. Работни задачи за кои е потребен капацитет за ЕнЗ/ЕУ и UNFCCC (вклучително и Договорот од Париз)

Политика	Листа на работни задачи
Мониторинг на и известување за емисиите	<ul style="list-style-type: none">• Подготовка на: Национален план за енергија и клима (NECP), Долгорочна стратегија, Двегодишен извештај за напредокот (NECPR), Годишни инвентари на стакленички гасови, како и Национални планови за климатски промени, Двегодишни извештаи (BUR/BTR), Национални придонеси кон климатските промени (NDC)

<p>Систем на ЕУ за тргување со емисии (EU ETS)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Изработка на подзаконски акт за да се дефинира начинот на којшто ќе функционира националниот систем за одредување на цената на јаглеродни емисии (систем за тргување со емисии) • Спроведување аукции за CO₂ кредити (во случај да има поголема побарувачка од дозволените кредити согласно подзаконските акти). Во овој случај, во Македонија може да се користи веќе постојниот систем за јавни набавки (e-nabavki.gov.mk) • Воспоставување на комисија за надзор на спроведувањето на аукциите за CO₂ кредити • Креирање и водење регистар на издадени и префрлени кредити • Мониторинг на верификацијата на емисиите (пријавени во Годишните извештаи за емисиите од страна на операторите на инсталациите и на воздухоплови). Самата верификација, треба да ја направи независен акредитиран верификатор.
<p>Споделување на напори (Effort sharing)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Транспонирање на регулативата (ЕУ) 2018/842 • Пресметка на целта на Северна Македонија во согласност со Одлуката бр. 406/2009/ЕК • Набљудување на остварувањето на целта
<p>Емисии од употреба на земјиштето</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Транспонирање на Регулацијата (ЕУ) 2018/841 • Верификација на остварувањето на обврската на Северна Македонија дадена во Регулацијата • Изработка на Национален план за шумарство (National forestry accounting plan) согласно Регулацијата
<p>Патен транспорт</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Транспонирање на Регулацијата (ЕУ) 2019/631 и Регулацијата (ЕУ) 2019/1242 • Со цел да може да го следи спроведувањето на мерките во секторот Транспорт, и зголемување на транспарентноста на спроведувањето на Подобрените национални придонеси кон климатските промени (или други стратешки документи), неопходно е да се координира системот на МВР со новата МИВ платформа (мониторинг, известување, верификација) што најдобро ќе функционира доколку се изнајде механизам за МВР да ги внесува овие податоци директно во МИВ платформата. • Координација и мониторинг на спроведувањето на проектите коишто ќе бидат дефинирани во новата Програма за реализација на Стратегијата за енергетика, којашто се очекува да биде готова во 2021 година (и се заснова на сите стратешки документи како што се Стратегијата за енергетика, NDC, NECP, TBUR) од страна на Министерството за економија.
<p>Енергетска ефикасност и обновливи извори на енергија (ОИЕ)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Мониторинг, верификација на податоците што ќе бидат внесени во МВП платформата, спроведување на соодветни промени, комуникација со телата коишто внесуваат информации • Координација на платформите за следење на акции поврзани со енергетска ефикасност и климатски акции. • Мониторинг на спроведувањето на мерките за ОИЕ • Внесување на податоци за ОИЕ во МИВ платформата • Координација и мониторинг на спроведувањето на проектите коишто ќе бидат дефинирани во новата Програма за реализација на Стратегијата за енергетика од страна на Министерството за економија и Агенцијата за енергетика.
<p>Фаќање и складирање на јаглерод</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Не се предвидени работни задачи
<p>Озонската обвивка</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Не се предвидени работни задачи

Флуорирани стакленички гасови (Ф-гасови)	<ul style="list-style-type: none"> • Изработка на детална студија за анализа на овој дел, вклучително и листа на конкретни политики и мерки коишто треба да се спроведат со цел да се постигне намалување на хидрофлуоројаглерод (HFC)
Адаптација	<ul style="list-style-type: none"> • Изработка и усвојување на Национална стратегија за адаптација • Изработка на Национален план за адаптација

Одговорностите и координацијата на процесите **поврзани со климатските промени** меѓу различни **јавни институции** во Северна Македонија се утврдени од Владата на Северна Македонија при што МЖСПП е водечката институција одговорна за политиките, изработка на законодавство, планирање, регулаторни активности и известување за климатската состојба и климатската акција. Со оглед дека климатската акција опфаќа повеќе различни сектори, координацијата и соработката со други владини чинители се од клучна важност.

Врз основа на проценката и елаборацијата на барањата, како и проценката на актуелните административни капацитети може да се заклучи дека ќе е потребно да се зајакнат административниот капацитет на неколку јавни институции, а пред сè на МЖСПП.

Со оглед дека до сега подготовката на документите за мониторинг, известување и верификација ја правea главно надворешни експерти, најважното прашање беше дали овие активности треба да се **интернализираат** од страна на јавните институции или повторно да се ангажираат **надворешни субјекти**. Секоја опција има свои предности и предизвици. Преголемото потпирање на надворешна помош не придонесува за градење на внатрешните административни капацитети, што е главната цел. Примената на соодветен административен аранжман за да се вклучат надворешни тела (тендер или договор за долгорочна соработка меѓу јавни институции или донаторска поддршка) може исто така да биде соочена со неизвесност. Од друга страна, целосната интернализација на процесот не е лесна заради фактот дека јавниот сектор не може да привлече и вработи доволен број на експерти на високо ниво чија вклученост е од суштинска важност. Затоа, реалистичниот приод би бил да се **комбинираат овие две опции**: основните активности и координацијата на целиот процес би се правеле интерно, но активностите коишто бараат специјализирана експертиза (како што е моделирање на сценарија за ублажување на климатските промени) и процесите за обезбедување квалитет/контрола на квалитет да се спроведуваат од страна на надворешни експерти. Надворешните експерти имаат богато искуство од подготовката на претходните извештаите за UNFCCC, како што е МАНУ, особено нејзиниот Истражувачки центар за енергетика и одржлив развој (ИЦЕОР), Земјоделскиот институт, Факултетот за земјоделски науки и храна и Факултетот за шумарски науки, пејзажна архитектура и екоинженеринг „Ханс Ем“.

Земајќи го тоа предвид, извештајот дава препораки за внатрешните административни капацитети кои се потребни, како на пример бројот на кадар, нивното образование и опис на работното место, за институциите што се идентификувани дека играат клучна улога во овие процеси: Министерство за животна средина и просторно планирање (МЖСПП), Министерството за економија (МЕ) и Агенцијата за енергетика (АЕ). За сите други институции/сектори, идентификувани се задачи кои секоја институција треба соодветно да ги вклучи во описот на работните места на персоналот којшто се интерно распоредени да работат на активности поврзани со климатските промени.

Проектниот тим предлага две можности за јакнење на интерните административни капацитети во МЖСПП за адресирање на прашања поврзани со климатските промени. Со оглед дека климатските промени се релативно нова област, со се поголем број на барањата што се поставени во различни документи на ЕУ и ООН, не се препорачува во оваа фаза да се предвидат бројни работни места без да се направат тесно специјализирани. Во двете опции, се смета дека Инвентарот на стакленички гасови ќе биде изготвен од МЖСПП (согласно нацрт верзијата на Законот за климатска акција). Меѓутоа, компаративното искуство од земјите во регионот покажува дека исто така постојат случаи каде надворешни тела подготвуваат национални инвентари на стакленички гасови. Во овој случај, важно е законски да се дефинира начинот на којшто се избира ваквиот субјект.

Опцијата 1 (види Слика 1) е опцијата што се препорачува со оглед дека реално е поверојатно да биде спроведена, знаејќи колку тешко се одобруваат нови вработувања во јавните институции заради буџетските ограничувања. Со оваа опција се предложени вкупно осум работни места поврзани со климатските промени. Тие се систематизирани во актуелното Одделение за климатските промени. Предноста на таквиот приод е во тоа што сите прашања поврзани со климатските промени ќе бидат опфатени во рамките на една единствена организациска единица под надзор на раководителот на Одделението. Недостаток е тоа дека одредени работни места можат подобро да се вклопат во другите постојни одделенија во рамките на МЖСПП. Ова особено се однесува на местата чии единствени или примарни задачи се поврзани со развојот на Инвентар за стакленички гасови и/или примена на МИВ платформа, коишто можат да бидат инкорпорирани во рамките на МИЦЖС (Македонски информативен центар за животна средина).

Опцијата 2 (види Слика 2) предвидува најмалку десет работни места поврзани со климатските промени, од кои половина да бидат систематизирани во постојното Одделение за климатски промени, додека другата половина во новоформирано Одделение за инвентар на стакленички гасови во рамките на МИЦЖС. Оваа опција го отсликува предлогот даден од тимот којшто ја прави Функционалната анализа во МЖСПП.

Обете опции укажуваат на постојните одделенија и работни места во рамките на МЖСПП каде работни задачи поврзани со климатските промени треба да бидат јасно додадени и утврдени, наспроти опцијата за систематизација на нови работни места во овие единици.

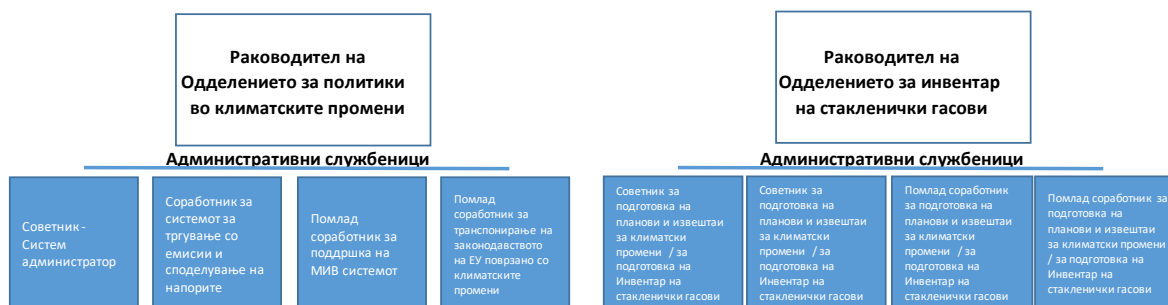
Конечно, Министерството за економија и Агенцијата за енергетика се идентификувани како институции коишто ќе имаат клучна улога во одредени процеси или во обработката на податоци за климатските промени. Првите имаат клучна улога во изработката на планови и извештаи за енергетиката и климатските промени, додека вторите се одговорни за управувањето со информациските системи и платформите за енергетска ефикасност. Затоа, за овие две институции се предлагаат многу детални работни задачи, коишто не подразбираат дека нови работни места мора да бидат систематизирани, туку тие можат да бидат инкорпорирани во постојните места.

Спроведувањето на национален административен систем за климатски промени бара соодветни ресурси. Воспоставувањето и одржувањето на соодветни организациски односи, воспоставувањето и прилагодувањето на тековите на податоци, регрутирањето и задржувањето на експертизата, изработката и примената на системи и алатки, и обезбедувањето на нови резултати, сите бараат внимателно планирање и одржување на ресурси.

Слика 1. Органограм – Опција 1 за Одделението за политики во климатските промени во МЖСПП



Слика 2. Органограм – Опција 2 за Одделението за политики во климатските промени и Одделението за инвентар за стакленички гасови во МЖСПП



Пресметките покажуваат дека **вкупниот годишен буџет** за Одделението за климатските промени и Одделението за инвентар на стакленички гасови во МЖСПП може да биде од речиси 130.000 евра до речиси 165.000 евра во зависност од начинот на зајакнување на интерните административни капацитети во врска со климатските промени. Главните генератори на трошоци се човечките ресурси и нивните историски трошоци за плати и дневници според искуствата со човечките и финансиските ресурси од македонскиот државен буџет. Платите за персоналот на пониските работни места се зголемени со фактор од 30% за да се земе предвид поддршката и зајакнувањето, планирањето на низата и поддршката со резервен план за периодите кога има многу работа согласно Прирачникот за институционалните аранжмани за поддршка на МИВ/транспарентноста на климатската акција и поддршката.

Акциски план

Акцискиот план за спроведување на Опцијата 1 е претставен во Табела 2 долу.

Табела 2. Акциски план за спроведување на Опцијата 1

Цел	Акција	Временска рамка	Одговорен орган
Исполнување на барањата за мониторинг и известување за емисиите согласно Ен3/ЕУ и UNFCCC (вклучително Договорот од Париз)	Акција 1: Измени и дополнувања на актите за внатрешната организација и систематизација на работните места во МЖСПП	2 месеци	МЖСПП (Одделение за човечки ресурси, државен советник за климатски промени, државен секретар)
	Акција 2: Вработување на дополнителен персонал во МЖСПП за подготовка на Инвентар на стакленички гасови: Раководител на Одделението за политики за климатски промени + 4 административни службеници за подготовка на планови и извештаи за климатските промени / за подготовка на Инвентарот на стакленички гасови (2 советници и 2 помлади соработници) за која цел годишните планови и буџети за вработување за 2022 и 2023 година треба да предвидат (доделат) средства за овие нови вработувања.	- 6 месеци за подготовка на годишен план и буџет за вработување - од 1 до 2 години за нови вработувања	- МЖСПП (Одделение за човечки ресурси, државен советник за климатски промени) - Министерство за финансии и Министерство за информатичко општество и администрација за одобрување
	Акција 3: Вработување на дополнителен персонал во МЖСПП за управување со МИВ платформата: Административен службеник – систем администратор (советник) + административен службеник за поддршка на МИВ платформата (помлад соработник)	- 6 месеци за подготовка на годишен план и	- МЖСПП (Одделение за човечки ресурси, државен советник за климатски промени) - Министерство за финансии и Министерство за

<p>за чии потреби годишните планови и буџет за вработување за 2022 и 2023 треба да предвидат (доделат) средства за овие нови вработувања</p>	<p>буџет за вработување - од 1 до 2 години за нови вработувања</p>	<p>информатичко општество и администрација за одобрување</p>
<p>Акција 4: Вработување на дополнителен персонал во МЕ за подготовка на извештаи за Националниот план за енергија и клима: барем едно од двете предвидени работни места за административен службеник за планови и извештаи за енергија и клима</p> <p>за чија потреба годишниот план и буџет за вработување за 2022 година треба да предвиди (додели) средства за нововработениот</p>	<p>- 6 месеци за подготовка на годишен план и буџет за вработување - 1 година за ново вработување</p>	<p>- Министерство за економија (Одделение за човечки ресурси, државен секретар) - Министерство за финансии и Министерство за информатичко општество и администрација за одобрување</p>
<p>Акција 5: Вработување на дополнителен персонал во АЕ за администрирање и обработка на податоци во МВП системот: 2 вработени со работни задачи поврзани со информациските системи и платформи за енергетска ефикасност</p> <p>за чии потреби годишниот план и буџет за вработување за 2022 година треба да предвиди (додели) средства за новите вработени</p>	<p>- 6 месеци за подготовка на годишен план и буџет за вработување - 1 година за нови вработувања</p>	<p>- Агенција за енергетика (експерт за човечки ресурси, директор) - Министерство за финансии и Министерство за информатичко општество и администрација за одобрување</p>
<p>Акција 6: Инкорпорирање на работните задачи во МЕ и МЖСПП во описот на работните места за комуникација и соработка меѓу двете министерства (вклучително детален протокол за соработка меѓу двете министерства)</p>	<p>1 година</p>	

	<p>Акција 6: Да се овозможи надворешен орган да подготви анализа за ублажување (како дел од NDC, BTR, NC, Долгорочната стратегија)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Да се прилагоди нацрт верзијата на Законот за климатска акција • Да се вклучи надворешен орган во подготовката на анализа на политиките и мерките што се избира од страна на МЖСПП (на годишна основа или во институционализирана соработка), за чија цел Годишниот план за набавки за 2022 година треба да вклучува набавка на консултантски услуги во случај институционалната соработка да не е можна 	<p>- 3 месеци за законски измени - 1 година за склучување договор со надворешен субјект</p>	<p>- МЖСПП (персоналот за климатски промени, единица за јавни набавки) - Договорен субјект</p>
<p>Исполнување на барањата за системот за тргување со емисии и споделување на напорите (effort sharing)</p>	<p>Акција 1: Ангажирање на надворешен субјект за подготовка на подзаконски акт за да се дефинира начинот на којшто ќе функционира националниот систем за одредување на цената на јаглеродните емисии и за креирање и водење на регистар на издадени и префрлени кредити</p>	<p>1-3 години</p>	<p>- МЖСПП (персоналот за климатски промени, Одделение за јавни набавки) - Договорен субјект</p>
	<p>Акција 2: Ангажирање на надворешен орган за транспонирање на Регулативата (ЕУ) 2018/842 и пресметување на целта на Северна Македонија во согласност со Одлуката бр. 406/2009/ЕЗ за потребите на овие две акции Годишните планови за набавки за 2022 и 2023 година треба да вклучуваат набавка на консултантски услуги</p>		<p>- МЖСПП (персоналот за климатски промени, Одделение за јавни набавки) - Договорен субјект</p>
	<p>Акција 3: Вработување на дополнителен персонал во МЖСПП: Административен службеник за системот за тргување со емисии и споделување на напори (соработник) за чии потреби годишниот план за вработување и буџет за 2023 година треба да предвиди (додели) средства за новиот вработен</p>	<p>1-3 години</p>	<p>- МЖСПП (Одделение за човечки ресурси, државен советник за климатски промени) - Министерство за финансии и Министерство за информатичко општество</p>

			и администрација за одобрување
Исполнување на барањата за емисиите од употребата на земјиште	Акција 1: Ангажирање на надворешен орган (по можност со вклучување на постојниот тим на експерти за земјоделство, шумарство и друга употреба на земјиштето (АФОЛУ) вклучени во подготовката на документите за UNFCCC) за транспонирање на Регулативата (ЕУ) 2018/841, верификација на исполнувањето од страна на Северна Македонија на обврската дадена во Регулативата, изработка на Национален план за шумарство	1 година	- Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство - Договорен субјект
Исполнување на барањата за патен транспорт	Акција 1: Ангажирање на надворешен орган за транспонирање на Регулативата (ЕУ) 2019/631 и Регулативата (ЕУ) 2019/1242	1 година	- Министерство за транспорт и врски - Договорен субјект
Исполнување на барањата за ЕЕ и ОИЕ	Акциите веќе се вклучени во барањата за мониторинг и известување за емисиите	/	
Фаќање и складирање на јаглерод	Нема потреба од акции	/	
Озонската обвивка	Нема потреба од дополнителни акции	/	
Ф-гасови	Акција 1: Ангажирање на надворешен орган за изработка на детална студија за анализата, вклучително и листа на конкретни политики и мерки за остварување на целта за намалување на НФС (Ф-гасови) согласно амандманот на Киглаи	1-2 години	- МЖСПП (персоналот за климатски промени, Одделение за јавни набавки) - Договорен субјект
Адаптација	Акција 1: Ангажирање на надворешен орган за изработка на Национална стратегија за адаптација	1-3 години	- МЖСПП (персоналот за климатски промени,
	Акција 2: Ангажирање на надворешен орган за изработка на Национален план за адаптација	1-3 години	

	<p>Акција 3: Ангажирање на надворешен орган за анализа на неопходните капацитети за спроведување на Националната стратегија за адаптација и Националниот план за адаптација (со дополнителна спецификација на работните обврски за адаптацијата да стане интегрален дел од активностите на МЖСПП)</p>	3-5 години	<p>Одделение за јавни набавки) - Договорен субјект</p>
	<p>Акција 4: Да се продолжи со градењето капацитети за адаптација, како што е примерот со помладите соработници на ЦБИТ проектот</p>	1-5 години	<p>- МЖСПП (персонал за климатски промени, Одделение за човечки ресурси)</p>

Забелешка: Овој акциски план вклучува спроведување на Опцијата 1. Опцијата 2 вклучува дополнителни активности за вработување во МЖСПП: Раководител на Одделението за Инвентарот на стакленички гасови (со оглед дека има посебно одделение за Инвентарот на стакленички гасови) и административен службеник за транспонирање на законодавството на ЕУ поврзано со климатските промени (што ќе го помогне процесот на транспонирање на правото на ЕУ).

Дополнително, идентификувани се задачите за други институции/сектори коишто треба да бидат вклучени во актуелната систематизација на работните места во соодветните институции (како што е претставено во Табела 8).

Трошоците за вработувањата во МЖСПП од Опцијата 1 изнесуваат 128.277 € годишно