Предизвици и препораки во врска со моделите за субвенционирање

проф. д-р Пеце Недановски

1. Вовед
    1.1. За квалитетот на животната
        средина – загадување на воздухот
    1.2. Инклузија на ранливите категории граѓани

2. Предизвици и ефекти од досегашните модели на субвенционирање

3. Препораки за унапредување на процесот на субвенционирање со акцент на социјално-економско ранливите категории граѓани

1. Вовед

1.1. За квалитетот на животната средина – загадување на воздухот – I

- Заштитата на **квалитетот на животната средина** – значајна **задача** на креаторите на политиките
- **Квалитетот на воздухот** е еден од главните стратешки интереси на Р. С. Македонија.
- Последниве години овој проблем е многу актуелен - високи концентрации на загадувачи, особено во урбаните средини.
- Извори на загадувањето на воздухот - сообраќајот, индустријата, енергетскиот сектор, домаќинствата, градежните активности, земјоделските активности...

1.1. За квалитетот на животната средина – загадување на воздухот – II

- Според Европската агенција за животна средина (EEA), РСМ е меѓу најлошо рангираните земји во Европа.
- Скопје, Тетово и Битола се рангирани во десетте најзагадени градови во Европа во изминативе години.
- Светска здравствена организација (WHO) - поради загадувањето на воздухот годишно умираат околу 1.300 луѓе; се зголемува и бројот на луѓето со респираторни заболувања.
- Според Светска банка (WB) - загадувањето на воздухот ја чини државата приближно **2,5 %** од **БДП** (околу 300 мил. евра расходи за дополнителни здравствени услуги годишно).

1.2. Инклузија на ранливите категории граѓани

- Последните неколку години субвенциите даваат одредени резултати, но нивната **ефикасност** и унапредувањето на **процедурите** можат да бидат подобрени.
- Предизвик е вклучување на **ранливите категории граѓани** до субвенциите поврзани со загадување на воздухот и унапредување на енергетската ефикасност.
- Зошто?
    - o Поради недостатокот на средства и супстандардните услови во кои живеат, овие граѓани најчесто практикуваат такви **начини на загревање на домовите** кои придонесуваат за загадување на воздухот;
    - o Дополнително, нивната инклузија е значајна во контекст на трите аспекти на **одржливиот развој**: економски аспект – **социјален аспект** – аспект на заштита на животна средина.

2. Предизвици и ефекти од досегашните модели на субвенционирање – I

Постојат голем број **предизвици** за досегашните модели на субвенционирање. Некои од позначајните се следните:

- предизвици поврзани со видот на субвенција,
- предизвици во врска со критериумите за избор,
- предизвици поврзани со административниот и финансискиот капацитет на институциите кои ги организираат јавните повици (на национално и локално ниво),
- предизвици поврзани со законската рамка,
- предизвици поврзани со крајните корисници, и
- предизвици кои се однесуваат на социјално-економско ранливите категории граѓани.

2. Предизвици и ефекти од досегашните модели на субвенционирање – II

- Предизвиците поврзани со **видот на субвенција** се однесуваат на:
    - определувањето на вредноста на трошокот (инвестицијата) на поединецот што ќе ја покрие субвенцијата (делумно или целосно),
    - начините на распределба на средствата за субвенција (процентуален сооднос или апсолутен износ),
    - вклучување или не на социјално-економско ранливите категории граѓани и др.

2. Предизвици и ефекти од досегашните модели на субвенционирање – III

- Предизвиците во врска со **критериумите за избор** се состојат во тоа што тоа што барањата што се пополнуваат од страна на апликантите вообичаено не содржат **критериуми** што се однесуваат на **демографскиот, социјалниот и економскиот статус на апликантот**.

  Вклучувањето на вакви критериуми би создало основа за евентуално вклучување и на социјално-економски ранливите категории граѓани.

2. Предизвици и ефекти од досегашните модели на субвенционирање – IV

- Предизвиците во врска со **административниот и финансискиот капацитет** на институциите кои ги организираат јавните повици во основа се сведуваат на:
  - недостаток на **соодветно обучен кадар** за спроведување на мерката,
  - анализите укажуваат на тоа дека се потребни дополнителни **средства** кои треба да се префрлат од централно на локално ниво за да може да се спроведе мерката, и
  - при евентуална инклузија на граѓани од социјално-економско ранливите категории, неопходно е да се обезбеди **поефикасна соработка** помеѓу институциите кои доделуваат субвенции (Министерство за економија и ЕЛС) и останатите институции со кои овие категории на граѓани имаат контакт за остварување на своите права (Министерство за труд и социјална политика).

2. Предизвици и ефекти од досегашните модели на субвенционирање – V

- Предизвиците поврзани со **законската рамка** се сведуваат на два моменти:
  - o дали моделот на субвенционирање ќе биде **предвиден** во програмата на одредено министерство, единица на локална самоуправа или друго соодветно тело или институција, и
  - o евентуалната **правна неусогласеност** во поглед на разните категоризации на граѓаните низ законските акти, уредбите и подзаконските акти.
- Што се однесува до предизвиците поврзани со **крајните корисн**ици, тие се однесуваат на ситуациите кога крајниот корисник во најголем дел од случаите **најпрвин треба да го купи производот или услугата**, па потоа аплицира и чека одобрение за субвенцијата.

Во случајов, корисникот го платил целосниот износ на производот или услугата, без да има гаранција дека ќе ја добие субвенцијата. Ваквата состојба доведува до **недостаток на мотивација** да се набави субвенционираниот производ или услуга.

2. Предизвици и ефекти од досегашните модели на субвенционирање – VI

- Конечно, се јавуваат и неколку предизвици што се однесуваат на **социјално-економско ранливите категории** граѓани:
  - o повеќето мерки воопшто **не предвидуваат** субвенционирање на овие категории граѓани,
  - o дополнително, овие категории граѓани **немаат пристап до информациите** за тековните огласи за субвенции и имаат **недостаток на знаење и вештина за подготовка на документација** за аплицирање.

  За да може успешно да се спроведат мерките за субвенционирање на овие категории граѓани, неопходно е најпрвин овие граѓани да бидат запознаени со постоењето на мерките, односно да знаат кога се објавуваат огласите за субвенционирање, ...

2. Предизвици и ефекти од досегашните модели на субвенционирање – VII

...

- ранливите категории треба да бидат **запознаени** со **условите за аплицирање** и со самата **постапка за аплицирање**,
- во оваа насока покрај објавувањето на огласите, неопходно е да се обезбедат **канали** преку кои информацијата ќе биде пренесена до социјално/економско ранливите категории граѓани,
- неопходен е ангажман на **лица и организации / институции** (на пр. невладини организации, консултанти, вработени во надлежни органи), кои ќе им помагаат на овие категории граѓани во процесот на апликација.

3. Препораки за унапредување на процесот на субвенционирање со акцент на социјално/економско ранливите категории граѓани – I

Врз основа на претходно наведените предизвици можат да се сумираат одредени **препораки** за унапредување на квалитетот на животната средина и подигање на нивото на енергетска ефикасност во нашата земја, со посебен акцент на инклузија на ранливите категории граѓани.

Некои од позначајните препораки се следните:

1. Вклучувањето на социјално/економско ранливите категории граѓани, бара **истите да бидат предвидени во програмите на институциите** (централно ниво – министерства / ниво на локална самоуправа - општини), бидејќи **програмите** се појдовна точка за спроведување на која било мерка.

3. Препораки за унапредување на процесот на субвенционирање со акцент на социјално-економско ранливите категории граѓани – II

…

2.Дефинирање на социјално/економско ранливите категории.

Категоризацијата би можела да се базира на две алтернативи:

- **домаќинства со низок доход** –
  - заедница на **повеќе членови** која претходната календарска година остварила годишен доход во нето-износ не поголем од пропишаниот износ на минимална нето плата помножена со коефициент 24 (12 месеци помножени со 2), согласно евиденцијата на УЈП, а
  - **едночлено домаќинство** - доколку за претходната година остварило годишен доход во нето-износ не поголем од законски пропишаниот износ на минимална нето-плата помножен со 12 (месеци во годината), според евиденцијата на УЈП.
- **ранливи категории граѓани** - граѓани-корисници на надомест по основ на Законот за социјална заштита и Законот за социјална сигурност на старите лица.

3. Препораки за унапредување на процесот на субвенционирање со акцент на социјално-економско ранливите категории граѓани – III

...

3.Потребно е да се подобри комуникацијата помеѓу институциите.

4.Прецизно утврдување на буџетот кој ќе биде издвоен за овие категории граѓани, односно како ќе се направи распределба на вкупно предвидените средства за спроведување на мерката. Постојат неколку алтернативи:

- **Процентуална распределба од вкупните средства предвидени за субвенции** - ова може да претставува проблем на централно ниво, но не и на локално ниво (поедноставен процес за прераспределба на буџетските средства).
- **Распределба на средствата во етапи** - до одреден датум аплицираат социјално/економско ранливи категории граѓани, а потоа за преостанатите средства датум до кој аплицираат останатите граѓани.
- **Целосна распределба на средства на социјално/економско ранливи категории граѓани.** Оваа распределба е можна само за субвенции кај кои таргет можат да бидат само социјално/економско ранливи категории граѓани (пр. замена на електрични апарати за домаќинство, штедливи електрични светилки итн.).

3. Препораки за унапредување на процесот на субвенционирање со акцент на социјално-економско ранливите категории граѓани – IV

...

5. Следен чекор е избор на соодветен **принцип** според кој ќе се врши **распределба на средствата за субвенционирање**:

- **Прв дојден - прв услужен** - прифаќање на општиот принцип во стварното право „кој е прв во времето, тој има посилно право“ (Qui Prior Est Tempore, Potior Est Jure);
- **Модификувана верзија на принципот прв дојден - прв услужен**. Доделувањето субвенции се врши со отворен повик кој трае до крај на тековната година или до исцрпување на средствата. Огласот може привремено и целосно да се запре според пристигнати пријави.
- **Принцип на бодување** - исполнувањето на условите е поделено на степени; за исполнување на секој степен се доделуваат бодови и на крај се врши собирање на сите бодови и рангирање на кандидатите. Соодветен е за посложени мерки (пр. спроведување на мерки за фасадна инсталација, или пак кровна изолација или инсталација), но постои и доза на субјективност кај оној кој го врши бодувањето.

3. Препораки за унапредување на процесот на субвенционирање со акцент на социјално-економско ранливите категории граѓани – V

6. Навремено информирање на релевантните граѓани за постоењето на мерките, како и за условите за аплицирање за остварување на правото на субвенција:

- Кај социјално/економско ранливите категории граѓани јавните огласи за мерките можат да се во установи и институции кои тие редовно или повремено ги посетуваат (пр. **центри за социјална работа**),
- Информирање и од страна на **невладиниот сектор** (пр. Хелсиншки комитет, Црвен крст итн.),
- Информирање од здруженија и организации за социјална правда или синдикатите.

3. Препораки за унапредување на процесот на субвенционирање со акцент на социјално-економско ранливите категории граѓани – VI

7. **Олеснување на процедурата за аплицирање.** Дигитализација на целиот процес и негово поедноставување со автоматска проверка на дел од критериумите поврзани со аплицирањето – изготвување соодветна платформа:

- Во овој контекст многу значајни се **енергетските контролори (консултанти) -** им помогаат на граѓаните во идентификување на потребите за подобрување на енергетската ефикасност, во нивна едукација и во подготовка на апликации за субвенциите;
- Организирање **обуки** за граѓаните за кои се наменети мерките, како и за вработени од организации и институции со кои тие имаат контакти, па потоа овие лица би пружиле помош при аплицирањето;
- Назначување **одговорни лица** во рамки на институциите (пр. во Центрите за социјална грижа, општините, итн.) кои ги спроведуваат мерките за помош при подготовка на апликациите.

3. Препораки за унапредување на процесот на субвенционирање со акцент на социјално-економско ранливите категории граѓани – VII

8. **Поделбата на аплицирањето по фази** стимулативно влијае врз апликантите (од старт се бара доставување помалку документи). Така, апликацијата може да се одвива во две фази:

    - Во првата фаза заинтересираните граѓани доставуваат само **мал дел документи** со што се прави **прелиминарна селекција** на заинтересираните кандидати,
    - Целокупната потребна документација потоа селектираните апликанти ја доставуваат во наредната (**втора**) фаза.

3. Препораки за унапредување на процесот на субвенционирање со акцент на социјално-економско ранливите категории граѓани – VIII

9. Пречка за инклузија на социјално/економско ранливите категории граѓани, но и за останатите граѓани е **принципот на рефундирање на средства**, наместо на обезбедување средства a priori. Оттука неопходна е замена. Постојат две алтернативи:

- На лицата чија апликација ќе им биде прифатена, **да им се дадат средства**, а потоа тие самите средствата да ги вложат за остварување на предвидената мерка. Сепак, директното давање средства е проблематично, бидејќи е тешко да се контролира процесот.
- **Институциите** (единица на локална самоуправа или министерство) **да ги набават стоките** кои се потребни за остварување на мерката, па потоа да им ги дадат на оние лица чија апликација ќе биде прифатена.

3. Препораки за унапредување на процесот на субвенционирање со акцент на социјално-економско ранливите категории граѓани – IX

9. ... Постојат неколку модалитети за набавка на стоките од страна на институцијата, согласно Законот за јавни набавки:

   - **Постапка за јавна набавка на стоки** - изборот на најповолен понудувач има неколку недостатоци: секогаш има простор за сомнеж за регуларноста (корупција), цената игра најголема улога, нема резервна варијанта ако нешто се случи со избраниот понудувач, и некогаш неможност да се најде добавувач.
   - **Постапка за јавна набавка на услуги** - институцијата спроведува постапка за избор на друга институција (организација од невладин сектор) која ќе ја спроведе предвидената мерка за субвенционирање.
   - **Постапка за склучување рамковна спогод**ба – избор на повеќе економски оператори кои ги исполнуваат условите (најповолна е еднострано-обврзувачка рамковна спогодба).

3. Препораки за унапредување на процесот на субвенционирање со акцент на социјално-економско ранливите категории граѓани – X

10. Неопходно е да се предвиди **контролен механизам** за следење на состојбата по завршување на процесот на доделување субвенции со цел спречување злоупотреба (средствата да не се искористат за намената за која се доделени, или пак фиктивно се прикажува набавка на стока.

11. Што побрзо започнување со работа на **Фондот за енергетска ефикасност**, како посебна организациона единица во Развојната банка на Р. С. Македонија (со почетен капитал од 5.000.000 евра што треба да се надополнува со средствата обезбедени преку издавањето на зелената обврзница од 10.000.000 евра).

    Преку неговите основни активности (одобрување кредити, издавање гаранции и одобрување грантови на правни и физички лица), Фондот ќе може значително да придонесе во унапредување на процесот на субвенционирање.

БЛАГОДАРАМ НА ВНИМАНИЕТО!

ПРАШАЊА?