



**GLAVNA SLUŽBA
ZA REVIZIJU JAVNOG SEKTORA
REPUBLIKE SRPSKE**

78000 Banja Luka, Vuka Karadžića 4
Republika Srpska, BiH
Tel: +387 (0) 51 /247-408
Faks: +387 (0) 51 /247-497
e-mail: revizija@gsr-rs.org
www.gsr-rs.org

Izveštaj revizije učinka
"Energetska efikasnost institucija javnog sektora"

Broj: RU003-14

Banja Luka, jun 2015. godine

SADRŽAJ

1 UVOD	8
1.1 Pozadina revizije.....	8
1.2 Svrha revizije i revizorska pitanja.....	9
1.3 Kriterijumi revizije.....	10
1.4 Obim revizije i ograničenja.....	10
1.5 Izvori i metode revizije	11
1.6 Struktura izvještaja.....	12
2 OPIS PREDMETA REVIZIJE	13
2.1 Opis predmeta revizije	13
2.2 Pravni okvir u oblasti energetske efikasnosti.....	13
2.3 Uloge, nadležnosti i odgovornosti u javnom sektoru	13
3 NALAZI	15
3.1 Kreiranje sistema i stvaranje neophodnih uslova za provođenje mjera EE u javnom sektoru.....	15
3.1.1 Uspostavljanje normativno pravnog okvira u oblasti EE	15
3.1.2 Karakteristike provedbenih dokumenata u oblasti EE	17
3.2 Aktivnosti Fonda na unapređenju EE u javnom sektoru	18
3.2.1 Kapaciteti i resursi Fonda za poboljšanje EE u javnom sektoru	18
3.2.2 Aktivnosti i mjere Fonda u cilju poboljšanja EE u javnom sektoru	20
3.3 Provođenje mjera EE u institucijama javnog sektora.....	22
3.3.1 Uspostavljanje kapaciteta za upravljanje EE u IJS.....	22
3.3.2 Praćenje potrošnje energije i mjere za poboljšanje EE u IJS.....	24
3.3.3 Doprimos provedenih aktivnosti poboljšanju EE.....	25
4 ZAKLJUČCI	28
5 PREPORUKE	30
6 PRILOZI	32

Energetska efikasnost institucija javnog sektora

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je, na osnovu Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, a u skladu sa ISSAI okvirom revizije za javni sektor, provela reviziju učinka „Energetska efikasnost institucija javnog sektora“.

Osnovni cilj ove revizije je bio da ispita da li su obezbijeđeni uslovi za unapređenje energetske efikasnosti u institucijama javnog sektora, te da li aktivnosti i mjere nadležnih institucija u ovoj oblasti doprinose smanjenju potrošnje energije.

Provedena revizija je obuhvatila institucije koje imaju određene uloge, nadležnosti i odgovornosti u oblasti energetske efikasnosti. Revizija je primarno ispitivala aktivnosti i mjere u nadležnosti Vlade Republike Srpske, Ministarstva industrije, energetike i rudarstva, Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju, Fonda za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost, određenog broja jedinica lokalne samouprave, te aktivnosti određenog broja institucija javnog sektora iz uzorka. Pored navedenih, sagledavane su i uloge drugih ministarstava i to Ministarstva prosvjete i kulture i Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite, vezano za mjere i aktivnosti na poboljšanju energetske efikasnosti. Vremenski period obuhvaćen ovom revizijom je od 2011 - 2014. godine.

Rezultati ispitivanja prikazani su u ovom Izvještaju.

Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske, u skladu sa odredbama Zakona o reviziji javnog sektora Republike Srpske, dostavila je Nacrt izvještaja Ministarstvu industrije, energetike i rudarstva, Ministarstvu za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju, Fondu za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost, Ministarstvu finansija i lokalnim zajednicama obuhvaćenim ovom revizijom. Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva i Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju su dostavili komentare i primjedbe na Nacrt izvještaja. Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske je razmotrila primjedbe, usvojila one osnovane i korekcije ukomponovala u Izvještaj.

Izvještaj je dostavljen svim institucijama kojim se u skladu sa Zakonom o reviziji javnog sektora Republike Srpske ovakav izvještaj mora i treba uputiti. Izvještaj je dostupan javnosti putem internet stranice Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske, www.gsr-rs.org.

Izvještaj sadrži preporuke upućene ministarstvima u Vladi Republike Srpske, Fondu za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost i drugim institucijama javnog sektora koje imaju određene uloge, nadležnosti i odgovornosti u oblasti energetske efikasnosti. Implementacijom ovih preporuka moguće je unaprijediti energetske efikasnost u Republici Srpskoj.

Glavni revizor Glavne službe za reviziju javnog sektora Republike Srpske donio je Odluku da se provede ova revizija učinka. Reviziju je proveo revizorski tim u sastavu mr Bojan Dragišić, vođa revizorskog tima i Darko Bilić, član revizorskog tima.

Glavni revizor
Dr Duško Šnjegota, s.r.

LISTA SKRAĆENICA

RS	Republika Srpska
BiH	Bosna i Hercegovina
EU	Evropska unija
GSRJS RS	Glavna služba za reviziju javnog sektora Republike Srpske
VRI	Vrhovna revizorska institucija
3E	Ekonomičnost, efikasnost, efektivnost
Vlada RS	Vlada Republike Srpske
NS RS	Narodna skupština Republike Srpske
MF	Ministarstvo finansija
EE	Energetska efikasnost
IJS	Institucije javnog sektora
MPUGE	Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju
MIER	Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva
Fond	Fond za zaštitu životne sredine i energetske efikasnosti
Strategija	Strategija razvoja energetike RS do 2030. godine
Akcioni plan	Akcioni plan energetske efikasnosti RS do 2018. godine
SEAP	Održivi energetske akcioni plan jedinica lokalne samouprave
GKT	Glavna knjiga trezora
KM	Konvertibilna marka

PREDGOVOR

Prema ISSAI okviru revizije, revizija javnog sektora podrazumijeva tri vrste revizije: reviziju finansijskih izvještaja, reviziju usklađenosti i reviziju učinka.¹

Revizije učinka koje provode VRI su nezavisna, objektivna i pouzdana ispitivanja Vlade, vladinih i drugih institucija javnog sektora odnosno programa, aktivnosti i procesa u nadležnosti Vlade i vladinih institucija u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Revizija učinka se primarno bavi pitanjima ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Široko posmatrano, principima ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti se može pristupiti na sljedeći način:

- Princip ekonomičnosti znači održavati troškove na niskom nivou. Resursi trebaju biti pravovremeno raspoloživi, u adekvatnom iznosu, kvalitetu i po najboljoj cijeni.
- Princip efikasnosti znači dobiti najviše od raspoloživih resursa. On se bavi odnosom angažovanih resursa, postojećih uslova i postignutih rezultata u pogledu kvaliteta, kvantiteta i vremena izlaza ili rezultata.
- Princip efektivnosti se odnosi na ispunjavanje postavljenih ciljeva. Efektivnost razmatra postizanje specifične svrhe ili ciljeva koji su postavljeni i/ili postizanje očekivanih rezultata.²

Pored termina revizija učinka u teoriji i praksi revizije pojavljuju se i drugi termini kao revizija uspjeha - uspješnosti, revizija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti (revizija 3E) i revizija vrijednosti za novac. Pomenuti termini u revizijskoj terminologiji suštinski imaju isto značenje.

U osnovi revizija učinka daje odgovor na sljedeća pitanja:

- da li se rade pravi poslovi;
- da li se poslovi rade na pravi način.

Revizija efektivnosti daje odgovor na pitanje da li se rade pravi poslovi, a revizija ekonomičnosti i efikasnosti da li se poslovi rade na pravi način.

„Osnovni cilj revizije učinka je promocija ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Ona takođe doprinosi odgovornosti i transparentnosti.“ ISSAI 300

Mandat revizije učinka po pravilu je regulisan Zakonom koji tretira reviziju javnog sektora. Pravni osnov za provođenje revizije učinka sadržan je u odredbama Zakona o reviziji javnog sektora RS (u daljem tekstu Zakon). U odredbama Zakona regulisano je da je GSRJS RS obavezna da vrši:

- finansijsku reviziju;
- reviziju učinka;
- druge specifične revizije.

Zakon u dijelu koji se odnosi na reviziju učinka reguliše sljedeće:

GSRJS RS, u skladu sa ovim zakonom i standardima revizije za javni sektor, sprovodi reviziju učinka, a na osnovu nadležnosti iz člana 13. ovog zakona.

Revizija učinka je aktivnost GSRJS RS koja podrazumijeva ispitivanje aktivnosti, programa i projekata u nadležnosti Vlade RS i institucija javnog sektora u pogledu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Rezultate revizije učinka GSRJS RS prezentuje posredstvom konačnog izvještaja o sprovedenoj reviziji učinka. Vlada RS i revidirane institucije su obavezni da u roku od 60 dana od dana prijema konačnog izvještaja o sprovedenoj reviziji učinka sačine Akcioni plan za sprovođenje preporuka

¹ ISSAI 100

² ISSAI 300

revizije učinka i da ga dostave GSRJS RS i nadležnom skupštinskom odboru radi praćenja sprovođenja datih preporuka.

Odredbe Zakona koje se odnose na planiranje i pristup reviziji, implementaciju revizije, ovlaštenja za prikupljanje podataka i informacija i izvještavanje o reviziji, primjenjuju se kako na finansijsku reviziju tako i na reviziju učinka.

Institucije javnog sektora (Vlada RS, ministarstva, vladine agencije, jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća, javne ustanove i drugi) u izvršavanju osnovnih funkcija utvrđenih zakonima i drugim propisima angažuju raspoložive resurse (personalne, materijalne, finansijske i druge).

Institucije javnog sektora koje izvršavaju povjerene im funkcije imaju javnu odgovornost za svoj rad prema NS RS, poreskim obveznicima i javnosti uopšte. Javna odgovornost podrazumijeva da NS RS, poreski obveznici i javnost imaju pravo i potrebu da budu informisani o radu institucija javnog sektora. NS RS, poreski obveznici i javnost ispoljavaju interesovanje da li su resursi koje su institucije javnog sektora angažovale obavljajući osnovne funkcije, uključujući i budžetska sredstva, korišteni uvažavajući principe ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti. Na ovaj zahtjev NS RS i javnosti odgovor ne može u potpunosti da da finansijska revizija, te je u cilju ispunjavanja zahtjeva NS RS i javnosti potrebna revizija učinka. Ova revizija će nezavisno i profesionalno utvrditi, da li se institucije javnog sektora prilikom izvršavanja osnovnih funkcija pridržavaju principa ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

Izveštaji revizije učinka kao osnovni proizvod revizijskog procesa su dobra osnova za promjene u organizaciji, načinu funkcionisanja i upravljanju resursima, zatim kvalitetnijim i korisnički orijentisanim uslugama, kao i za podizanje javne odgovornosti na viši nivo. Izveštaji revizije učinka su i u funkciji promovisanja dobrog upravljanja i javnosti rada institucija javnog sektora.

Upravljanje javnim sektorom podrazumijeva i unapređenje efikasnosti i efektivnosti rada javnih institucija. Reviziju učinka treba posmatrati kao institucionalni instrument upravljanja javnim sektorom. U uslovima kada raspoložemo sa oskudnim resursima i kada je evidentan jaz između raspoloživih resursa i potreba, a posebno u uslovima reformi u mnogim segmentima i strukturama javnog sektora revizija učinka posebno dobija na značaju.

Ova revizija učinka se provodi kao dio Projekta paralelnih revizija učinka³ VRI država zapadnog Balkana. GSR JS RS je od početka prisutna na ovom Projektu i ima aktivnu ulogu odnosno provodi reviziju učinka Energetska efikasnost u javnom sektoru RS. Projekat paralelnih revizija učinka provodi se u organizaciji Zajedničke radne grupe za revizijske aktivnosti Evropske komisije. Konsultantsku pomoć i podršku VRI u ovom Projektu pružaju Evropski revizorski sud i Švedska državna kancelarija za reviziju.

³ Paralelne revizije učinka podrazumijevaju rad na reviziji učinka sa istom ili sličnom temom, ciljevima, obimom, metodologijom i vremenom provođenja revizije, ali svaka VRI kao rezultat procesa revizije učinka izrađuje i publikuje poseban izvještaj nezavisno od drugih VRI, prema pravilima, postupcima i procedurama karakterističnim za tu VRI.

REZIME

GSR JS RS je provela reviziju učinka pod nazivom "Energetska efikasnost institucija javnog sektora". Cilj ove revizije je bio da ispita i procijeni da li su aktivnosti i mjere nadležnih institucija u funkciji smanjenja potrošnje energije i poboljšanja energetske efikasnosti u RS.

Povećanje energetske efikasnosti je od izuzetnog značaja kako za smanjenje ukupnih troškova energije u Budžetu RS, nastalih kao posljedica neracionalnog korišćenja energije u institucijama javnog sektora, tako i za društvo u cjelini. Vlada RS je prepoznala značaj unapređenja energetske efikasnosti u javnom sektoru, te je u 2012. godini usvojena Strategija razvoja energetike RS. Strategijom su definisanim ciljevi koji se žele postići u narednom periodu, kao i ključne oblasti rada koje bi trebalo da doprinesu postizanju željenih rezultata. Nadležnosti i odgovornosti u oblasti energetske efikasnosti podijeljene su između nekoliko ministarstava, od kojih su najvažnija MIER i MPUGE, kao i Fonda kojem su dodijeljene brojne nadležnosti i obaveze.

Fokus revizije, u skladu sa stavovima i opredjeljenjima Vlade RS iskazanim u politikama i strategijama, kao i obaveze koje je RS preuzela međunarodnim ugovorima i sporazumima, bio je na ispitivanju aktivnosti nadležnih institucija u oblasti energetske efikasnosti, smanjenju potrošnje energije i poboljšanju energetske efikasnosti.

Na osnovu provedene studije, najznačajniji nalazi revizije su:

- U zakonima koji se tiču EE su u velikoj mjeri ukomponovane direktive EU. Nisu doneseni potrebni podzakonski akti u nadležnosti Vlade RS, ministarstava i Fonda, odnosno nije kompletirana regulativa u oblasti EE.
- Provedbeni dokumenti nisu doneseni na svim nivoima i u svim institucijama. Sadržaj provedbenih dokumenata ne omogućava praćenje ostvarenih rezultata i njihovu vezu sa ciljevima. U nedostatku provedbenih dokumenata i manjkavosti postojećih dokumenata upitni su planiranje, izvještavanje i evaluacija orijentisana na učinak.
- Registri i baze podataka o EE nisu uspostavljeni u smislu da postoji jedinstvena i pouzdana evidencija o ukupnoj potrošnji energije, o potrošnji energije po vrstama i izvorima, o troškovima energije na svim nivoima.
- Unutrašnja organizacija Fonda nije u skladu sa njegovom ulogom u sistemu EE, koja se manifestuje kroz nedovoljnost i neadekvatnost resursa. Nisu stvorene formalno pravne, finansijske, organizacione i upravljačke pretpostavke za ostvarivanje uloge Fonda.
- Nedovoljno finansijskih sredstava Fonda se usmjerava za finansiranje projekata EE. Izostala je dodjela sredstava putem javnog poziva.
- Institucije javnog sektora nisu uspostavile organizacione, upravljačke i normativne pretpostavke za unapređenje EE.
- Energetski menadžment u punom kapacitetu nije uspostavljen u velikoj većini IJS. Institucije javnog sektora nisu uspostavile sistem praćenja i izvještavanja o potrošnji energije koji bi omogućio identifikaciju prostora za unapređenje EE.
- Nedovoljan broj institucija koje provode mjere EE umanjuje njihove efekte. Veći dio provedenih projekata u zgradama javnog sektora nije kao primarni cilj naveo EE. Projektne aktivnosti nisu provođene sinhronizovano što je značajno umanjilo efekte EE.
- Većina mjera EE koje su IJS provele nije bio zasnovan na praćenju potrošnje energije i objektivnim analizama i procjenama mogućnosti za uštede.

Revizija je na osnovu nalaza zaključila da:

- Nekompletnost regulatornog okvira odražava se na provođenje utvrđenih politika, mjera i aktivnosti EE.

- Fond, kao institucija od posebnog značaja za unapređenje EE, ne raspolaže dovoljnim i odgovarajućim kapacitetima za efikasno obavljanje uloge u pogledu EE koja je propisana zakonima.
- Sistem podsticanja i finansiranja mjera EE nije uspostavljen u kapacitetu potrebnom za značajnije unapređenje EE.
- Nedovoljan je broj projekata koji su primarno orijentisani na EE. Projekti su primarno orijentisani na rekonstrukciju, sanaciju i adaptaciju zgrada i prostora, a energetska efikasnost je sekundarno pitanje.
- IJS nemaju uspostavljene normativne, organizacione i upravljačke pretpostavke za upravljanje potrošnjom energije i poboljšanjem EE.

Nalazi revizije i definisani zaključci ukazuju na postojanje značajnog prostora za unapređenje u ovoj oblasti. Samim tim, postoji prostor za poboljšanje energetske efikasnosti i smanjenje potrošnje energije. U skladu sa nalazima i zaključcima, revizija nudi preporuke čije provođenje bi trebalo da obezbijedi efikasniji rad institucija javnog sektora po ovom pitanju. Preporuke u ovom izvještaju su date u skladu sa nadležnostima institucija kojima su upućene.

Preporuke za Vladu RS i nadležna ministarstva:

Ministarsvo industrije, energetike i rudarstva i Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju, u saradnji sa drugim ministarstvima u Vladi RS, bi trebalo da:

- Kompletiraju nedostajuće propise iz svoje nadležnosti, kako bi se otklonile formalne prepreke za efikasnije provođenje mjera EE. Ovo podrazumijeva usvajanje nedostajućih podzakonskih akata, uključujući i propise kojima će se osigurati formalno pravni uslovi za ostvarivanje uloge Fonda, kao i izradu smjernica za provođenje propisa, sa ciljem olakšavanja njihove implementacije u IJS.
- Ažuriraju provedbene dokumente na način da se istaknu jasni i mjerljivi ciljevi ušteda energije za javni sektor. Primjenom ažuriranih provedbenih dokumenata javni sektor bi doprinio ostvarivanju strateških ciljeva i opredjeljenja. U okviru svojih nadležnosti, vršiti nadzor i izvještavanje o realizaciji provedbenih dokumenata.
- Putem nadležnih institucija obezbijede efikasno upravljanje sistemom EE, obezbijede pravovremene i kvalitetne izvještaje i informacije orijentisane na pokazatelje uspješnosti, kako bi se stvorila pouzdana osnova za odlučivanje i preduzimanje sistemskih i operativnih mjera za poboljšanje EE.

Preporuke za Fond

U skladu sa svojom ulogom, nadležnostima i odgovornostima u sistemu EE, Fond bi trebalo da:

- Uspostavi organizacionu strukturu i osigura resurse kako bi mogao da efikasno i efektivno izvršava povjerene uloge i nadležnosti, kao i da uspostavi kapacitete za izvršavanje poslova koji se odnose na planiranje, programiranje, finansiranje, uspostavljanje potrebnih baza i registara, kontrolu, nadzor i izvještavanje.
- Finansiranje projekata i mjera za poboljšanje EE provodi na transparentan način. Ovo podrazumijeva raspisivanje javnog poziva za dodjelu sredstava, kao i informisanje javnosti o finansiranim mjerama i njihovim efektima putem internet prezentacije Fonda ili na drugi prikladan način.
- Intenzivira provođenje promotivnih aktivnosti u oblasti EE, samostalno ili u saradnji sa drugim institucijama ili partnerskim organizacijama.

Preporuke za IJS

Institucije javnog sektora (republički i lokalni nivo) i javne ustanove koje se finansiraju iz budžeta Republike Srpske, lokalnih budžeta ili sredstava javnih fondova, trebalo bi da:

- Izrade i usvoje akcione planove EE, čija implementacija će biti u funkciji ostvarivanja politike utvrđene Strategijom. IJS će izradom, usvajanjem i implementacijom drugih dokumenata i uspostavljanjem funkcije energetskog menadžmenta otkloniti prepreke normativne, funkcionalne i upravljačke prirode za razvoj EE.
- Uspostave funkcionalan sistem upravljanja potrošnjom energije u pogledu kontrole i praćenja potrošnje energije i troškova energije. Uspostavljanje funkcionalnog sistema upravljanja podrazumijeva i utvrđivanje podsticajnih mjera, razvijanje internog procesa evaluacije i monitoringa, promociju dobrih upravljačkih praksi i rezultata EE.
- Mjere EE planiraju i provode na osnovu potpunih i pouzdanih prethodnih analiza potrošnje energije i troškova energije, mjere i aktivnosti EE sinhronizuju i na taj način ostvare optimalne efekte provedenih mjera te kontinuirano analiziraju efekte preduzetih mjera EE i periodično izvještavaju o postignutim rezultatima i efektima.

1 UVOD

U ovom poglavlju objasnićemo problem koji je revizija istraživala. Predstavićemo motive i svrhu ove studije, osnovna revizorska pitanja, kriterijume revizije, izvore i metode revizije, kao i obim i ograničenja ove studije.

1.1 Pozadina revizije

Energetska efikasnost (u daljem tekstu EE) i smanjenje negativnih uticaja potrošnje energije na klimatske promjene poslednjih godina su jedna od najaktuelnijih tema na globalnom nivou. Rezultat toga su sve veća ulaganja u nove tehnologije koje koriste manje energije, obnovljive izvore energije i smanjenje emisije štetnih gasova. U razvijenim zemljama, koje su dostigle zadovoljavajući stepen energetske intenzivnosti⁴, fokus interesovanja je na zaštiti životne sredine, smanjenju emisije štetnih gasova i proizvodnji energije iz obnovljivih izvora.

Pored zaštite životne sredine, energetska efikasnost je u fokusu širom svijeta i zbog velikog potencijala za finansijske uštede. Naime, neracionalno korišćenje energije i nekorišćenje tehnika za poboljšanje energetske efikasnosti rezultira značajnim troškovima. Uštede postignute efikasnijim korišćenjem energije još više dobijaju na značaju u javnom sektoru, posebno u uslovima smanjenog priliva prihoda u budžetima, jer bi se sredstva ostvarena uštedama u potrošnji energije mogla preusmjeriti za mnoge druge namjene.

„Poboljšana energetska efikasnost kod finalne potrošnje omogućuje da se potencijalne isplative uštede energije iskoriste na ekonomski efikasan način.“ *Direktiva 2006/32/ES*

Osnovni motivi za provođenje ove revizije učinka sadržani su u stavovima i opredjeljenjima Vlade RS iskazanim u politikama i strategijama, kao i obaveze koje je RS preuzela međunarodnim ugovorima i sporazumima. Pored toga, na opredjeljenje GSR JS RS da izvrši reviziju učinka u ovoj oblasti uticali su i pokazatelji visokih troškova za energiju u javnom sektoru, pokazatelji već provedenih projekata EE u javnom sektoru kao i pozitivna iskustva sa sličnim projektima drugih zemalja. Ništa manje značajan nije ni potencijal za smanjenje negativnih uticaja na životnu sredinu, koji se direktno ili indirektno ostvaruje povećanjem EE.

Potpisivanjem Ugovora o osnivanju energetske zajednice Jugoistočne Evrope, BiH se obavezala da će ispuniti niz obaveza u vezi sa unapređenjem energetske efikasnosti i smanjenja negativnih uticaja na životnu sredinu koji nastaju kao posljedica potrošnje energije. U skladu sa unutrašnjim uređenjem BiH, provođenje ovih aktivnosti je u nadležnosti entiteta.

Republika Srpska nema definisan cilj za smanjenje emisije gasova koji izazivaju efekat staklene bašte (eng, Green House Gas - GHG), ali se očekuje da će on biti definisan narednim ugovorom⁵ BiH sa međunarodnim partnerima u ovoj oblasti, što će poboljšanje energetske efikasnosti učiniti još značajnijom temom u narednom periodu. Stoga je od izuzetnog značaja da se što ranije otpočnu pripreme, kako bi se nastupajuće obaveze dočekale spremno.

Prema dostupnim analizama i pokazateljima, energetska intenzivnost u RS je i do četiri puta viša u odnosu na prosjek zemalja EU, odnosno 2,5 puta viša u odnosu na svjetski prosjek. Nasuprot opredjeljenju Vlade RS da poveća EE, stavke za potrošnju energije u republičkom budžetu imaju

⁴ Energetska intenzivnost predstavlja specifičan utrošak energije za odvijanje nekog procesa, (Energetski institut Hrvoje Požar, www.eihp.hr)

⁵ Izvještaj o razvoju BiH, Direkcija za ekonomsko planiranje, 2013.

trend rasta i za 2014. godinu su planirane u iznosu 1,5 miliona KM većem nego za prethodnu godinu. Takođe, izvršenje budžeta na ovim stavkama je po pravilu bilo veće od plana.

Potrošnja energije je značajna stavka i u budžetima lokalnih zajednica i finansijskim planovima ustanova i institucija koje se ne finansiraju iz republičkog budžeta, a stručnjaci angažovani na projektima EE u BiH konstatovali su da „široj zemlji postoji neadekvatna upotreba potencijala za EE na lokalnom nivou“⁶.

BiH je članica Energetske zajednice i potpisnica Protokola o EE, u okviru kojeg postoji obaveza entiteta da usvoje i provedu politike EE. Takođe, Republika Srpska bila je obavezna da u svoje zakonodavstvo implementira tri direktive Evropske unije koje se odnose na EE, i to:

- Direktiva 2006/32/EC o energetskej efikasnosti kod finalne potrošnje energije i energetskim uslugama;
- Direktiva 2010/31/EU o energetskim karakteristikama zgrada;
- Direktiva 2010/30/EU o označavanju proizvoda koji koriste energiju.

Na osnovu pomenutih direktiva, RS je prihvatila obavezu da u narednih 9 godina ostvari uštede u iznosu od 9% od prosječne potrošnje u ranijem periodu. Države članice EU i države u okruženju u proteklom godinama vodile su intenzivne aktivnosti za unapređenje ove oblasti i RS je praktično među poslednjim u Evropi koja počinje sa provođenjem mjera EE.⁷

Usvajanjem Strategije razvoja energetike RS do 2030. godine istaknuta je uloga javnog sektora kroz obavezu da prvi pruži informacije o potrošnji energije u zgradama javne namjene, te da pruži informacije o tome šta se čini da se ta potrošnja smanji.

„Države će osigurati da javni sektor u okviru ove direktive služi kao primjer.“ *Direktiva 2006/32/ES,*
Član 5. Efikasnost krajnje potrošnje energije u javnom sektoru

Stoga je istaknuta potreba za razvijanjem posebnih programa povećanja EE u zgradama javne namjene.⁸

1.2 Svrha revizije i revizorska pitanja

Osnovna svrha ove revizije je da ispita da li su obezbijeđeni uslovi za unapređenje EE u institucijama javnog sektora⁹, te da li se preduzimaju mjere za smanjenje potrošnje energije i da li se njima postižu očekivani rezultati.

Revizija je u ovom istraživanju tražila odgovor na glavno revizorsko pitanje:

Kako institucije javnog sektora upravljaju potrošnjom energije i da li su njihove aktivnosti u funkciji poboljšanja EE?

Kako bi dobila odgovor na glavno revizorsko pitanje, revizija je tražila odgovore na sljedeća revizorska pitanja:

⁶ Projekat „Savjeti za energetske efikasnost“, GIZ

⁷ Zakon o EE – Prijedlog, maj 2013.

⁸ Strategija razvoja energetike RS do 2030.

⁹ Javni sektor čine korisnici sredstava republičkog budžeta, organi JLS, javne ustanove i javna preduzeća. (Zakon o EE RS)

1. Da li je Vlada RS obezbijedila neophodne uslove i pretpostavke za provođenje mjera EE?
2. U kojoj mjeri Fond ostvaruje svoju ulogu u povećanju EE?
3. Da li institucije javnog sektora (IJS) preduzimaju odgovarajuće mjere za smanjenje potrošnje energije?

1.3 Kriterijumi revizije

Kao kriterijumi za ocjenu, u zavisnosti od revizorskog pitanja i nadležnosti institucija, korišćeni su opredjeljenja i ciljevi definisani strateškim i drugim dokumentima i preuzetim međunarodnim obavezama. Pored toga, kao kriterijum za ocjenu pojedinih aktivnosti korišćeni su primjeri dobre prakse ali i opšteprihvaćeni principi dobrog upravljanja u javnom sektoru, odnosno obaveza da se javne ustanove prilikom obavljanja poslova, pa tako i kod korišćenja energije, rukovode principom ekonomičnosti i racionalnosti u najvećoj mogućoj mjeri. Da bi se postiglo značajnije unapređenje EE u javnom sektoru neophodno je imati uspostavljen pravni okvir, sistem praćenja potrošnje i identifikacije prostora za uštede. U skladu s tim, kriterijumi za ocjenu u ovoj reviziji učinka su:

- Uspostavljen pravni okvir i institucionalni kapaciteti sa definisanim ulogama, nadležnostima i odgovornostima u sistemu EE,
- Fond ima razvijene kapacitete za izvršavanje funkcija na planu EE,
- Institucije javnog sektora u okviru postojećih kapaciteta provode mjere EE i provođenjem mjera smanjuju potrošnju i troškove energije,
- Institucije javnog sektora prednjače u EE, promovišu EE i dobre prakse.

1.4 Obim revizije i ograničenja

Ova revizija učinka je organizovana, planirana i provedena kroz predstudiju, te kroz glavnu studiju. U fazi predstudije sveobuhvatno je sagledana materija koja se odnosi na kreiranje uslova i provođenje mjera EE u javnom sektoru. Sagledane su uloge, nadležnosti i odgovornosti različitih institucija javnog sektora, potvrđeno postojanje revizorskog problema u ovoj oblasti i izvršena priprema za planiranje i provođenje glavne studije.

U fazi glavne studije revizija učinka je ispitivala aktivnosti nadležnih institucija u oblasti EE i to aktivnosti na kreiranju zakonskih i drugih pretpostavki za provođenje mjera EE u javnom sektoru, finansiranju mjera EE i provođenju konkretnih mjera i aktivnosti za poboljšanje EE u institucijama javnog sektora. Fokus revizije učinka bio je na aktivnostima nadležnih institucija u cilju unapređenja EE u javnom sektoru.

Revizija je svoja istraživanja usmjerila na aktivnosti institucija u cilju unapređenja EE i smanjenja potrošnje energije u javnom sektoru. U skladu s tim, revizija se fokusirala na ispitivanje aktivnosti Vlade RS, MIER, MPUGE, Fonda, lokalnih uprava i drugih IJS u kojima su prikupljane informacije o potrošnji energije i aktivnostima da se poboljša EE.

U okviru istraživanja u glavnoj studiji, revizija je prikupljanje podataka i informacija dijelom obavila u IJS u nadležnosti Ministarstva prosvjete i kulture i Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite a koje se finansiraju iz budžeta RS, budžeta lokalnih uprava i/ili drugih javnih prihoda kao što su visokoškolske ustanove, srednje škole, osnovne škole, ustanove kulture, ustanove za smještaj đaka i studenata, domovi zdravlja, bolnice i javni fondovi. U ovim institucijama se obavljaju posebno društveno značajne aktivnosti, predstavljaju značajne potrošače energije i efikasnije korišćenje energije značajno bi uticalo na energetske efikasnost u javnom sektoru. Uzorak IJS je izabran na osnovu sljedećih kriterijuma:

- Oblasti koje su strateškim dokumentima označene kao prioritetne;
- Broj korisnika usluga i površina prostora institucija;
- Potrošnja energije, prostor i potreba za uštedama energije;
- Institucije koje su imale neku vrstu projektnih aktivnosti koje se mogu dovesti u vezu sa aktivnostima na unapređenju EE;

- Administrativno–teritorijalne rasprostranjenosti i drugih relevantnih kriterijuma.

Izbor uzorka obrazovnih, ustanova kulture i zdravstvenih ustanova je usaglašen sa resornim ministarstvima. Na ovaj način izabrane su 92¹⁰ IJS. Provedena ispitivanja na izabranom uzorku sa aspekta revizije predstavljaju dovoljnu osnovu za formiranje zaključaka i preporuka čijom implementacijom je moguće unaprijediti EE u IJS.

Sa vremenskog aspekta obuhvaćen je period od 4 godine i to period 2011-2014. godina.

Revizija se nije bavila ocjenom pojedinačnih projekata, mjera i aktivnosti IJS na planu poboljšanja EE, niti je imala namjeru da ocjenjuje njihove rezultate i doprinos poboljšanju EE pojedinačno. Mjere i aktivnosti koje su provođene posmatrane su sa aspekta njihovog uticaja na kreiranje uslova za provođenje mjera EE i njihovog uticaja na EE u institucijama i javnom sektoru uopšte. Pored toga, revizija nije obuhvatila potrošnju energije koja se odnosi na korišćenje službenih vozila i sredstava transporta uopšte, već isključivo potrošnju energije u objektima IJS, odnosno uglavnom potrošnju električne energije i energije za grijanje i hlađenje prostora.

1.5 Izvori i metode revizije

Kako bi se dobili odgovori na revizorska pitanja, revizija je prikupljala informacije i podatke iz brojnih i raznovrsnih izvora:

- Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva;
- Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju;
- Ministarstvo prosvjete i kulture;
- Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite;
- Fond za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost;
- Lokalne zajednice i
- Javne ustanove¹¹ iz oblasti koje su identifikovane kao najznačajniji potrošači energije i kao najprimjerenije za podizanje svijesti stanovništva o EE.

Potrebne podatke iz navedenih institucija obezbijedili smo proučavajući i analizirajući strateške i operativne dokumente republičkih i lokalnih institucija i ustanova koji se tiču EE, zakonske i podzakonske propise relevantne za ovu oblast, planove i programe rada, izvještaje i informacije uključujući i finansijske izvještaje, registre i baze podataka, statističke izvještaje i informacije, istraživanja međunarodnih organizacija, izvještaje finansijske revizije, dokumentaciju o provedenim mjerama i aktivnostima institucija i ustanova u cilju poboljšanja EE, postupke i procedure i sl.

Revizijski dokazi prikupljeni su pregledom dokumentacije, intervjuima, upitnicima, analizom finansijskih i drugih izvještaja i informacija revidiranih institucija, analizom izvještaja finansijske revizije, proučavanjem zakonskih i podzakonskih propisa, proučavanjem politika i operativnih provedbenih dokumenata, planova, programa, pretraživanjem registara i baza podataka i neposrednim posmatranjem na terenu.

Značajne informacije i odgovore, revizija je dobila obavljajući 40 polustrukturisanih i nestrukturisanih intervjuova i konsultacija sa više od 80 odgovornih lica iz navedenih institucija.

U analizi prikupljenih podataka revizija se koristila opštim statističkim metodama, analizom dokumentacije, intervjuova i upitnika, analizom studija slučaja (case study), komparativnim metodama i dr.

¹⁰ Od 92 institucije iz uzorka, 3 institucije nisu dostavile popunjene upitnike i to opštine Novi Grad, Srbac i Višegrad.

¹¹ Prilog 2. Lista javnih ustanova (uzorak)

1.6 Struktura izvještaja

Ovaj izvještaj revizije učinka sadrži sljedeća poglavlja, u kojima su predstavljeni:

1 Uvod - osnovni razlozi zbog kojih se GSR JS RS opredijelila da provede reviziju učinka koja se odnosi na energetske efikasnost javnog sektora. U ovom poglavlju predstavljena su i revizorska pitanja, kriteriji revizije, obim i ograničenja revizije, te izvori i metode prikupljanja podataka, kao i metode korišćene za analizu podataka.

2 Opis predmeta revizije - pravna regulativa karakteristična za oblast energetske efikasnosti kao i uloge, nadležnosti i odgovornosti institucija javnog sektora u upravljanju potrošnjom energije i povećanju energetske efikasnosti.

3 Nalazi - nalazi koji daju odgovore na postavljeno glavno i ostala revizorska pitanja. Nalazi revizije su podijeljeni u nekoliko poglavlja, u skladu sa revizorskim pitanjima.

4 Zaključci – zaključci koji su podržani nalazima i revizorskim dokazima.

5 Preporuke – date su preporuke čijom implementacijom bi se trebalo obezbijediti ekonomičnije i efikasnije upravljanje energijom.

Na kraju ovog izvještaja revizije učinka su dati prilozi koji detaljnije prikazuju i objašnjavaju pojedine nalaze u Izvještaju.

2 OPIS PREDMETA REVIZIJE

2.1 Opis predmeta revizije

Energetska efikasnost je odnos između ostvarenog rezultata u uslugama, dobrima ili energiji i za to utrošene energije.¹² EE predstavlja umanjene potrošnje energije bez pada životnog standarda i kvaliteta usluga u zgradama i proizvodnog kvaliteta i kvantiteta u industriji, saobraćaju i slično.¹³

Aktivnosti i mjere, kao i ciljevi koji se žele postići u oblasti EE određeni su Strategijom i Akcionim planom.

Strategijom i Akcionim planom razvoj energetike RS se usmjerava na korišćenje domaćih resursa, uključivanje obnovljivih izvora u podmirivanje potreba za energijom, uvođenje i podsticanje mjera energetske efikasnosti te primjenu savremenih energetske tehnologije, uz istovremeno očuvanje životne sredine i smanjenje štetnih uticaja energetske sektora na najmanju moguću mjeru.

Takođe, Strategija je javnom sektoru dodijelila ulogu pokretača aktivnosti na unapređenju EE i istakla značaj provođenja mjera u javnom sektoru koje bi trebale da posluže kao primjer privatnom sektoru i stanovništvu. Na taj način bi se obezbijedili uslovi za dostizanje strateških ciljeva smanjenja krajnje potrošnje energije u RS.

Stoga, predmet ove revizije su mjere i aktivnosti javnog sektora RS na uspostavljanju efikasnog i održivog sistema podsticanja i unapređenja energetske efikasnosti.

2.2 Pravni okvir u oblasti EE

Ciljevi koji se žele postići u ovoj oblasti definisani su politikom EE iskazanom u Strategiji razvoja energetike Republike Srpske do 2030. godine (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 28/12) i Akcionim planom energetske efikasnosti Republike Srpske do 2018. godine (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 01/14).

Oblast EE regulisana je sa više zakonskih akata i to:

- Zakon o energetske efikasnosti (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 59/13),
- Zakon o obnovljivim izvorima energije i efikasnoj kogeneraciji (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 39/13),
- Zakon o energetici (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 49/09),
- Zakon o uređenju prostora i građenju (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 40/13),
- Zakon o Fondu i finansiranju zaštite životne sredine Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, broj 117/11),
- Podzakonski akti (pravilnici, uredbе, odluke, uputstva i sl.).¹⁴

2.3 Uloge, nadležnosti i odgovornosti u javnom sektoru

EE se može posmatrati sa ekonomskog, finansijskog, pravnog, energetske i ekološkog aspekta. EE u javnom sektoru je sistemsko, interresorno i kompleksno pitanje u nadležnosti Vlade RS, ministarstva u Vladi RS, republičkih uprava, lokalnih uprava, javnih preduzeća, javnih ustanova i drugih institucija javnog sektora. Primarnu ulogu u sistemu EE u skladu sa Strategijom, zakonskim i podzakonskim propisima imaju: Vlada RS, odnosno resorna ministarstva, prije svega MIER i MPUGE i Fond EE.

¹² Zakon o energetske efikasnosti - Službeni glasnik Republike Srpske, broj 59/13

¹³ Zakon o energetici - Službeni glasnik Republike Srpske, broj 49/09

¹⁴ Prilog 1. Lista referenci

- Vlada RS kreira energetske politiku RS, izrađuje i predlaže neophodne zakonske i podzakonske akte, predlaže mjere za povećanje EE u javnom sektoru, te direktno ili putem Fonda i resornih ministarstava vrši nadzor u realizaciji programa, projekata i drugih aktivnosti iz područja EE i obnovljivih izvora energije.
- Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva, koje obavlja poslove koji se odnose na vođenje elektroenergetske politike, vrši promociju i vođenje energetske efikasnosti, učestvuje u pripremi Godišnjeg izvještaja o realizaciji Akcionog plana EE zajedno sa MPUGE i Fondom, donosi uputstvo o izradi Izvještaja o realizaciji Akcionog plana jedinice lokalne samouprave, kao i druge podzakonske akte u skladu sa zakonom.
- Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju, koje takođe učestvuje u pripremi Godišnjeg izvještaja o realizaciji Akcionog plana EE, vrši nadzor nad radom Fonda, donosi potrebne pravilnike u oblasti zaštite životne sredine i građevinarstva.
- Fond za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost - osnovna uloga Fonda je sprovođenje energetske politike RS koja je definisana Strategijom, te implementacija programa i projekata, a posebno onih gdje se smanjuje potrošnja energije i emisije gasova sa efektom staklene bašte, korišćenja obnovljivih izvora energije, te EE u sektoru zgradarstva koji imaju za cilj povećanje EE. Pored toga, Fond ima obavezu da uspostavi i vodi bazu podataka o EE u javnom sektoru, na osnovu kojeg bi se predlagale mjere i aktivnosti na unapređenju EE.
- Jedinice lokalne samouprave su nadležne za donošenje održivih energetske akcionih planova (SEAP) i drugih propisa u vezi sa EE na lokalnom nivou, kao i primjeni mjera EE u institucijama koje se finansiraju iz budžeta lokalnih zajednica i čiji je lokalna zajednica osnivač.
- Javni sektor – republički i lokalni organi uprave, javne ustanove i javna preduzeća, nadležni su za primjenu mjera i aktivnosti EE u zgradama i objektima u njihovom vlasništvu, kao i za donošenje potrebnih dokumenata u vidu akcionih i operativnih planova, pravilnika, uputstava, vodiča i slično.

3 NALAZI

U skladu sa revizorskim pitanjima, nalazi revizije su prikazani u tri cjeline. U prvom dijelu su predstavljeni nalazi vezani za uspostavljanje regulatornih pretpostavki i kreiranja sistema i smjernica za poboljšanje EE u javnom sektoru. U drugom dijelu prikazani su nalazi vezani za aktivnosti Fonda u skladu sa njegovom ulogom, nadležnostima i odgovornostima. Na kraju, treći dio nalaza odnosi se na praćenje, analizu i izvještavanje o potrošnji energije u IJS, kao i o mjerama i aktivnostima koje iste provode radi unapređenja EE.

3.1 Kreiranje sistema i stvaranje neophodnih uslova za provođenje mjera EE u javnom sektoru

U proteklih nekoliko godina, u RS su se provodile intenzivne aktivnosti u cilju normativnog uređenja oblasti EE. Težeći da ispuni obaveze preuzete Ugovorom o uspostavljanju Energetske zajednice Jugoistočne Evrope i Ugovora o energetskej povelji, da normativno i institucionalno uredi oblast EE, kao i da izvrši transpoziciju seta direktiva Evropskog parlamenta koje se tiču EE u domaće zakonodavstvo, RS je usvojila politike, niz zakona i drugih propisa koji bi trebalo da rezultiraju kreiranjem sistema koji bi olakšao i podsticao provođenje mjera i aktivnosti u cilju poboljšanja EE.

3.1.1 Uspostavljanje normativno pravnog okvira u oblasti EE

U zakonima koji regulišu oblast EE su u velikoj mjeri ukomponovane direktive EU. Nisu doneseni svi potrebni podzakonski akti u nadležnosti Vlade RS, ministarstava i Fonda, odnosno nije kompletirana regulativa u oblasti EE.

Tabela 1. Status planiranih podzakonskih akata na osnovu propisa iz oblasti EE

Propis	Podzakonski akti	Nosioci aktivnosti	Rok za usvajanje	Usvojen
Zakon o EE	Operativni plan za poboljšanje EE u ROU	Vlada RS	Jun 2014.	Maj 2014.
	Uputstvo o izradi godišnjeg izvještaja o realizaciji AP JLS	Ministarstvo energetike	Jun 2014.	Januar 2014.
	Pravilnik o energetskej klasi proizvoda	Ministarstvo energetike	Jun 2014.	Jul 2014.
	Pravilnik o metodologiji procjene troškova ponude energetske usluga	Ministarstvo energetike	Jun 2014.	Februar 2014.
Zakon o uređenju prostora i građenju	Pravilnik o uslovima za vršenje energetskeg pregleda i izdavanja energetskeg sertifikata	Ministarstvo građevinarstva	Februar 2014.	April 2015.
	Pravilnik o minimalnim zahtjevima za energetske karakteristike zgrada	Ministarstvo građevinarstva	Februar 2014.	April 2015.
	Pravilnik o metodologiji za izračunavanje energetske karakteristike zgrada	Ministarstvo građevinarstva	Februar 2014.	April 2015.
	Program obuke i stručnog usavršavanja za obavljanje energetskeg pregleda	Fond za EE	Februar 2014.	Nije usvojen

Usvajanjem Zakona o EE i Zakona o građenju, napravljena je solidna osnova za početak aktivnosti u cilju unapređenja EE u javnom sektoru. Propisane su obaveze uvođenja energetskeg menadžmenta u IJS kao osnova za praćenje potrošnje energije i pokretanje aktivnosti na unapređenju EE, obaveze lokalnih zajednica da izrade akcione planove EE usklađene sa republičkim AP, kao i primjena kriterija EE prilikom javnih nabavki roba i usluga u javnom sektoru. Zatim, predviđeno je i definisanje minimalnih energetskeg karakteristika zgrada, koje bi se primjenjivalo na nove i prilikom renoviranja starih zgrada, kao i vršenje energetskeg pregleda i energetskeg sertifikovanja zgrada. Pored toga, predviđeno je i osnivanje ESCO kompanija – privrednih društava za pružanje energetskeg usluga, čijim početkom rada bi se omogućilo

intenziviranje aktivnosti i mjera EE u IJS. Međutim, aktivnosti na usvajanju podzakonskih akata i usklađivanju drugih propisa, koje bi sve propisane mjere učinile operativnim i osigurale efikasnu primjenu propisa, nisu išle planiranom dinamikom.

Energetski menadžment u punom kapacitetu nije uspostavljen u velikoj većini IJS. Osnovni razlozi tome su, prije svega, nedostatak specifičnih znanja unutar institucija o tome šta treba da se radi i na koji način, kao i nedostatak znanja o mogućnostima i koristima od efikasnijeg korišćenja energije u institucijama. Pored toga, izostala je i kontrola ispunjavanja zakonskih obaveza od strane nadležnih institucija, ali i podrška za uspostavljanje kapaciteta za praćenje potrošnje energije.

Obaveza donošenja akcionih planova lokalnih zajednica nije u potpunosti provedena. Samo dio lokalnih zajednica, od onih koje su imale obavezu da to učine, ima usvojene lokalne akcione planove. Međutim, planovi koji su usvojeni nisu rezultat donošenja propisa već ranijih aktivnosti lokalnih zajednica koje su provođene uz podršku međunarodnih organizacija koje se bave pitanjima EE u BiH. Veći dio onih koje to nisu ranije učinile veoma malo ili nimalo su do sada učinile na njihovom usvajanju. Mnoge institucije su prepoznale da se aktivnosti ne odvijaju željenom dinamikom i obimom, pa su intenzivirane aktivnosti u smislu pomoći lokalnim zajednicama u izvršenju ovih obaveza. Krajem 2014. godine počelo se sa održavanjem radionica za lokalne zajednice, koje za cilj imaju obuku službenika za izradu lokalnih akcionih planova. Kako bi se jedinicama lokalne samouprave olakšala izrada akcionog plana energetske efikasnosti, te omogućio identičan pristup za izradu navedenog dokumenta, MIER i Fond su napravili Model za izradu akcionog plana EE koji je primjenljiv za sve jedinice lokalne samouprave u RS. Pored toga, MIER je izradilo i Uputstvo o izradi godišnjeg izvještaja o realizaciji akcionog plana energetske efikasnosti jedinice lokalne samouprave, kako bi putem izvještaja dobilo više informacija o provođenju zakonskih obaveza iz oblasti EE u lokalnim zajednicama i ostvarenim rezultatima provedenih mjera.

Primjena kriterija EE prilikom javnih nabavki je propisana kao obaveza IJS Zakonom o EE, a i Zakon o javnim nabavkama BiH propisao je primjenu kriterija EE kao mogućnost prilikom nabavki roba i usluga. Međutim, tokom provođenja ove revizije nije identifikovan primjer primjene ovog kriterija prilikom nabavke roba i usluga u IJS. Nadležne institucije nisu pratile primjenu ovog propisa, niti su izradile uputstva ili smjernice koje bi pomogle IJS da provode javne nabavke u skladu sa zakonskim odredbama, niti ih na drugi način edukovale ili usmjeravale u ovom pravcu.

Definisanje minimalnih energetske karakteristika zgrada, kao i vršenje energetske pregleda i izdavanje energetske sertifikata su aktivnosti koje su trebale imati značajnu ulogu u poboljšanju EE uopšte. Uloga ovih mjera je naročito značajna sa aspekta strateških opredjeljenja, koja su označila javni sektor kao nekoga ko bi trebalo da prvi pruži informacije o potrošnji energije u javnim zgradama, mjerama koje se preduzimaju da se potrošnja smanji. Energetski pregledi javnih zgrada su trebali da pruže informacije o potencijalima za uštede u javnim zgradama i budu osnova za planiranje budućih projekata EE. Iako su ove mjere predviđene Zakonom o građenju, podzakonski akti značajno kasne i ove mjere još uvijek nisu operativne. Pravilnici neophodni za provođenje ovih aktivnosti usvojeni su sa zakašnjenjem od više od jedne godine, a stupiće na snagu i početi se primjenjivati tek od početka 2016. godine, uz uslov da se do tada završe obuke stručnih lica za vršenje energetske pregleda. Rezultati ovih aktivnosti tek će se moći ocijeniti nakon što se počne sa punom primjenom ovih propisa, ali je evidentno da je zbog kašnjenja propušteno nekoliko godina da se počne sa intenzivnijim aktivnostima na provođenju mjera EE i ostvare uštede u potrošnji energije u IJS.

Pružanje energetske usluga je još jedna od mjera predviđena Zakonom o EE, a naročito značajna za IJS, jer bi se na taj način obezbijedilo provođenje mjera EE bez velikih početnih ulaganja. Veće mjere EE zahtijevaju značajna ulaganja i IJS nisu u mogućnosti da u uslovima ekonomske krize i smanjenog priliva sredstava u budžet odvoje sredstva za veće investicije, bez obzira na očekivane koristi. Takođe, trenutni nivo zaduženosti javnog sektora smanjuje mogućnosti finansiranja mjera EE putem kredita, iako iskustvo zemalja koje su ranije počele sa mjerama EE pokazuje da bi se

veći dio obaveza mogao servisirati iz ostvarenih ušteda. Za potpunu funkcionalnost i početak pružanja energetske usluge od strane privrednih društava, neophodno je i usklađivanje drugih propisa, kako bi se omogućilo IJS da na ovaj način provode mjere EE. Nadležne institucije su pokrenule aktivnosti za pravno uređenje ovog pitanja, ali nema jasnih naznaka kada i u kojem obliku će IJS moći da počnu sa korišćenjem ove vrste usluga. Osnovna prepreka ugovaranju energetske usluge od strane IJS jeste način tretiranja ovih ugovora. Ako se obaveze IJS prema ugovorima sa energetskim kompanijama budu tretirale kao dug, mnoge od IJS neće biti u mogućnosti da koriste ovaj način za unapređenje EE.

3.1.2 Karakteristike provedbenih dokumenata u oblasti EE

Politika EE RS definisana je Strategijom i njome su jasno definisana očekivanja od javnog sektora u pogledu EE. Među najvažnijim ciljevima za javni sektor istaknuta je potreba za uspostavljanjem efikasnog sistema podsticanja EE, kao i obaveza javnog sektora da ostvari vodeću ulogu u pokretanju programa i mjera za povećanje EE.

Provedbeni dokumenti nisu doneseni na svim nivoima i u svim institucijama. Sadržaj provedbenih dokumenata ne omogućava praćenje ostvarenih rezultata i njihovu vezu sa ciljevima. U nedostatku provedbenih dokumenata i manjkavosti postojećih dokumenata upitni su planiranje, izvještavanje i evaluacija orijentisana na učinak.

Strategijom je predviđeno željeno smanjenje potrošnje energije u RS u iznosu od 9% do 2018. godine. Međutim, Akcionim planom nisu jasno istaknuta očekivanja od javnog sektora u smislu doprinosa ostvarivanju strateškog cilja, niti su izraženi mjerljivi ciljevi koje IJS treba da dostignu provodeći mjere EE. Isticanje jasnih i mjerljivih očekivanja od javnog sektora je izuzetno važno za vjerodostojnost zvanične politike Vlade RS u ovoj oblasti, ali i kao smjernica IJS za donošenje sopstvenih operativnih dokumenata za poboljšanje EE. Stoga i nije iznenađenje veoma mali broj IJS koje su usvojile provedbene dokumente za poboljšanje EE. Akcioni ili operativni planovi EE do sada su usvojili samo Služba zajedničkih poslova Vlade RS i nekoliko lokalnih zajednica. Ostale IJS nemaju usvojene provedbene dokumente na nivou institucije, niti su usvojeni provedbeni dokumenti na sektorskim nivoima, npr. za oblasti obrazovanja, zdravstva i slično.

Da bi se Strategija uspješno provodila neophodno je da akcioni planovi imaju jasno definisane nosioce aktivnosti i na taj način utvrđenu odgovornost za provođenje mjera EE. Rokovi za provođenje utvrđenih mjera definisani su na način da je rečeno od kada se očekuje primjena utvrđenih mjera, ali nije definisano do kada se trebaju realizovati planirane aktivnosti i dinamika realizacije planiranih aktivnosti. Provedbenim dokumentima nisu utvrđeni potrebni resursi za provođenje mjera i aktivnosti, načini i izvori obezbjeđenja resursa. Posebno nije naglašen način obezbjeđenja finansijskih resursa u uslovima kada prihodi Fonda još nisu dovoljni za finansiranje mjera EE, kao i finansiranje putem kompanija za pružanje energetske usluge, za čiji početak rada nisu stvoreni svi potrebni uslovi. Sistem podsticanja i subvencionisanja EE još nije uspostavljen te se može reći da nije ni uspostavljen sistem održivog i organizovanog finansiranja EE. Osim navedenih slabosti provedbenih dokumenata, nisu istaknuti rezultati koji se očekuju provođenjem pojedinih mjera, indikatori i način mjerenja uspješnosti, kao ni način evaluacije uticaja postignutih rezultata na dostizanje strateških ciljeva.

Registri i baze podataka o EE nisu uspostavljeni u smislu da postoji jedinstvena i pouzdana evidencija o ukupnoj potrošnji energije, o potrošnji energije po vrstama i izvorima, o troškovima energije na svim nivoima. Nisu uspostavljeni registri programa i projekata EE u javnom sektoru u smislu vrste i broja provedenih projekata, vrijednosti projekata, izvora i načina finansiranja, ostvarenih rezultata i efekata provedenih projekata. Evidencije o provedenim aktivnostima nisu uspostavljene ni na nižim nivoima, tako da Vlada RS, resorna ministarstva ili lokalne uprave ne raspolažu podacima o broju i vrsti provedenih mjera, utrošenim sredstvima ili postignutim rezultatima i efektima. Nedostatak potrebnih registara i baza podataka smanjuje mogućnosti sistemskog pristupa planiranju i provođenju mjera EE, kao i ocjenjivanju njihovog doprinosa poboljšanjima EE, kako javnog sektora tako i uopšte.

3.2 Aktivnosti Fonda na unapređenju EE u javnom sektoru

Propisi donešeni na osnovu direktiva EU dodijelili su Fondu značajne poslove i obaveze u oblasti EE, od kojih su neki od ključnog značaja za unapređenje EE u javnom sektoru. Između ostalog, prema važećim propisima Fond je nadležan za uspostavljanje registara obveznika plaćanja naknada, uspostavljanje i vođenje baza podataka o potrošnji energije u javnom sektoru, iniciranje, finansiranje, posredovanje i kontrolu realizacije projekata, promociju EE i druge aktivnosti u sistemu EE. Stoga je od izuzetnog značaja uspostavljanje navedenih funkcija u punom obimu i kapacitetu.

3.2.1 Kapaciteti i resursi Fonda za poboljšanje EE u javnom sektoru

Unutrašnja organizacija Fonda nije u skladu sa njegovom ulogom u sistemu EE, koja se manifestuje kroz nedovoljnost i neadekvatnost resursa. Nisu stvorene formalno pravne, finansijske, organizacione i upravljačke pretpostavke za ostvarivanje uloge Fonda.

Donošenje propisa iz oblasti EE je samo povećalo obaveze Fonda u sistemu EE, jer je neke od njih Fond trebalo da obavlja i prema propisima koji su ranije usvojeni. Međutim, Fond se ni nakon donošenja novih propisa iz ove oblasti nije organizaciono i kadrovski pripremio za obavljanje novih poslova koji su mu dodijeljeni u nadležnost. Proširenje nadležnosti i na oblast EE u Fondu nije rezultiralo organizacionim promjenama, kako bi se na najbolji način organizaciono i funkcionalno prilagodili novim obavezama. U organizacionoj strukturi Fonda ne postoji organizaciona jedinica koja je nadležna za ove poslove, niti su sistematizovana radna mjesta za saradnike koji bi se bavili EE.

Fond nije na zahtjev revizije dostavio podatke o broju i strukturi zaposlenih, niti je iz Izvještaja o radu ili drugih dostupnih dokumenata bilo moguće doći do podatka o strukturi zaposlenih i opisu njihovih zaduženja i poslova. Prema izjavi nadležnih u Fondu, samo jedan izvršilac se bavi pitanjima EE i te poslove obavlja neformalnom odlukom menadžmenta. Tokom 2013. godine, kada je i usvojena većina propisa iz oblasti EE, Fond je izmjenama sistematizacije povećao broj izvršilaca, ali niko od njih nije angažovan na poslovima vezanim za EE. S obzirom na obim i značaj poslova koje treba da obavlja u sistemu EE, postojeća organizacija i resursi Fonda nisu bili dovoljni za uspostavljanje svih propisanih funkcija.

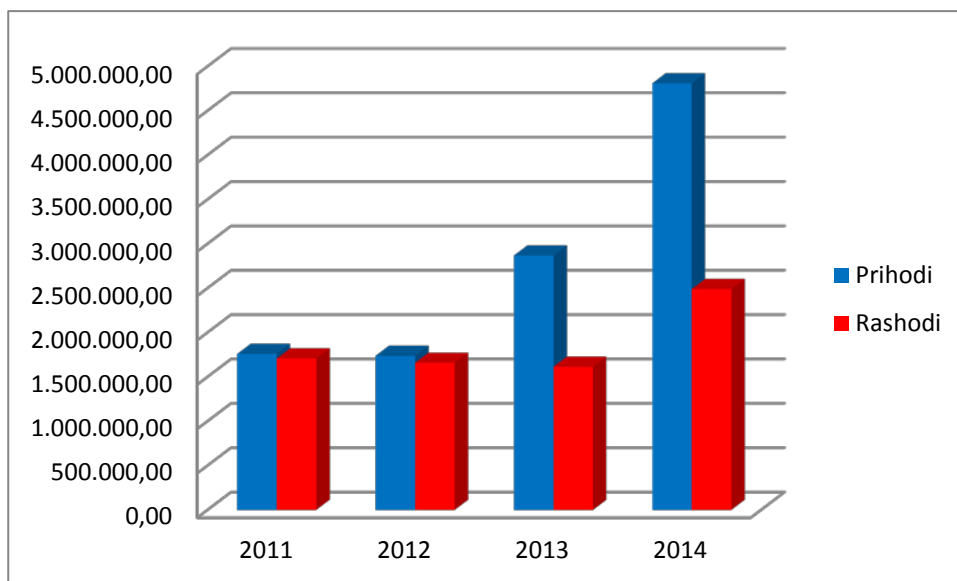
Nove uloge Fonda nije pratilo povećanje prihoda, naročito iz izvora koji bi bili namijenjeni za podršku poboljšanju EE. Do 2013. godine jedini prihod Fonda je predstavljala naknada za zaštitu voda koja je namjenskog karaktera, a koju plaćaju vlasnici transportnih sredstava koja koriste naftu ili naftne derivate u skladu sa Zakonom o vodama¹⁵. Od 2013. godine, Fond ostvaruje prihode po osnovu naknada za ambalažni otpad u skladu sa propisima¹⁶ kojim se uređuju upravljanje ambalažom i ambalažnim otpadom i finansiranje zaštite životne sredine i po osnovu naknade za podsticanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora, ali ni na ovaj način nisu obezbijeđena značajnija sredstva za finansiranje aktivnosti za unapređenje EE. Naime, prihod od naknade za obnovljive izvore je na niskom nivou, dok naknada za ambalažni otpad takođe ima namjenski karakter i, prema tumačenju Fonda, ne može biti korištena za projekte EE.

U takvim uslovima struktura rashoda Fonda se nije mijenjala, skoro tri četvrtine prihoda je korišćeno za plate i materijalne troškove funkcionisanja Fonda, dok je znatno manje novca korišćeno za finansiranje projekata. Porast prihoda Fonda u 2013. godini nije pratilo povećanje izdvajanja sredstava za finansiranje projekata. Tek u 2014. godini došlo je do rasta sredstava izdvojenih za finansiranje projekata, ali i u toj godini je izražen visok nivo neiskorišćenih sredstava (Grafikon 1).

¹⁵ Prilog 1. Lista referenci

¹⁶ Prilog 1. Lista referenci

Grafikon 1. *Prihodi i rashodi Fonda 2011 – 2014 godina (u KM)*



Izvor: Izvještaj o realizaciji Plana rada i finansijskog plana Fonda za 2011, 2012, 2013
Izvještaj o realizaciji Plana rada i finansijskog plana Fonda za 2014, Radna verzija

Fond nema usvojene srednjoročne ili dugoročne planove rada, te na taj način nije imao definisanu jasnu viziju šta želi da postigne u oblasti EE niti koje bi konkretne mjere i aktivnosti mogao da poduzme. Stoga je i u situaciji kada je došlo do povećanja prihoda izostalo investiranje tih sredstava u projekte.

Iako predviđeni zakonskim propisima, mnogi potencijalni izvori finansiranja Fonda nisu iskorišćeni, uglavnom iz razloga što nisu usvojeni podzakonski akti kojima su utvrđeni obveznici plaćanja i visine naknade. Pravilo „zagađivač plaća“ je opšteprihvaćeno na globalnom nivou i na ovaj način Fondovi evropskih i susjednih zemalja prikupljaju značajna sredstva za investiranje. Naknade za otpad od elektronskih proizvoda, otpadnih guma, vozila, ulja, baterija i akumulatora samo su neke od naknada koje je moguće prikupljati ali nedostaju propisi koji bi trebalo da definišu obveznike plaćanja i visine naknade. Ipak, za finansiranje EE je najvažnija naknada za zagađivače vazduha, jer nosi veliki finansijski potencijal koji bi se mogao investirati u poboljšanje EE. Iako zemlje u okruženju na osnovu naknada za zagađivače vazduha prikupljaju desetine miliona KM godišnje, u RS nisu doneseni propisi koji utvrđuju obveznike i visine naknada. Podzakonski akt¹⁷ koji bi trebalo da utvrdi obveznike i visinu naknade za prihod Fonda po ovom osnovu je izrađen još sredinom 2013. godine, ali do završetka ove revizije nije upućen Vladi RS na usvajanje. Na taj način su značajno ograničene mogućnosti Fonda za finansiranje aktivnosti u cilju poboljšanja EE.

Uspostavljanje baze podataka o potrošnji energije u javnom sektoru jedan je od najbitnijih zadataka Fonda predviđen Zakonom o EE. Uspostavljanje ove baze u punom kapacitetu ne samo da bi obezbijedilo pouzdan i realan osnov za planiranje budućih projekata i njihovu prioritizaciju, već bi u najširem obimu uključilo IJS u prikupljanje podataka i praćenje sopstvene potrošnje energije. Jačanje komunikacije IJS sa Fondom pružilo bi priliku za promociju EE i pokretanje brojnih aktivnosti i bez finansiranja mjera izvana. Međutim, Fond do sada nije obezbijedio ni pretpostavke za uspostavljanje ovako kompleksne baze podataka, niti se nametnuo IJS kao autoritet u ovoj oblasti.

Pored baze podataka o potrošnji energije Fond je u obavezi da uspostavi i bazu podataka o programima i projektima i drugim aktivnostima koje se odnose na energetska efikasnost. Ova baza

¹⁷ Uredba o naknadama za obavljanje energetske djelatnosti kojom se emituju u atmosferu ugljen-dioksid (CO₂), sumpor-dioksid (SO₂) i azotne okside (NO_x)

podataka nije uspostavljena pa nije organizovano ni praćenje broja i vrste projekata koji se realizuju, vrijednosti projekata, izvora i načina finansiranja, postignutih rezultata i uticaja na ostvarivanje ciljeva.

Fond je do sada organizovao nekoliko radionica na kojima su predstavljeni neki od softvera koji se koriste za prikupljanje podataka o EE, ali još uvijek nije odlučeno koji će se koristiti. Pored toga, upravljanje ovakvom bazom zahtijeva i adekvatne ljudske resurse, sa kojima Fond u ovom trenutku ne raspolaže u dovoljnoj mjeri. Čak i da su tehničke pretpostavke ispunjene, Fond bi trebao da ostvari dobru komunikaciju sa IJS kako bi bazu podataka o potrošnji energije uspostavio u što je moguće većoj mjeri.

Fond nije pronašao adekvatan način da animira IJS da dostavljaju podatke o potrošnji energije. Krajem 2014. godine Fond je raspisao Javni poziv za dostavljanje podataka o potrošnji energije, ali je odziv IJS izuzetno slab. Veoma mali broj njih je dostavio podatke, pa iako javni poziv ima karakter stalnog, ovom dinamikom trebaće mnogo vremena da se baza podataka učini potpunom i funkcionalnom. Dinamika dostavljanja podataka za formiranje baze u Fondu govori da javni poziv ne predstavlja najbolje rješenje za efikasno prikupljanje podataka. Pored toga, razlog slabog odziva može biti i nedovoljan kvalitet podataka o potrošnji energije u institucijama. Kako god, nemogućnost uspostavljanja jedinstvene i potpune baze podataka onemogućuje Fond da efikasno i kvalitetno predlaže odgovarajuće mjere za poboljšanje EE.

3.2.2 Aktivnosti i mjere Fonda u cilju poboljšanja EE u javnom sektoru

Nedovoljno finansijskih sredstava Fonda se usmjerava za finansiranje projekata EE. Izostala je dodjela sredstava putem javnog poziva.

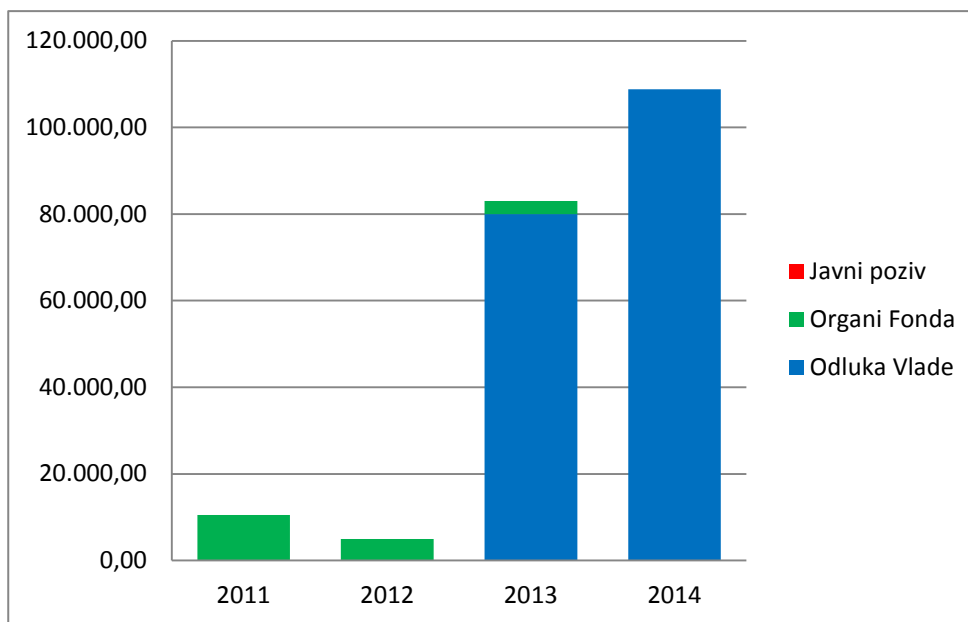
Fond je u posmatranom periodu za finansiranje projekata izdvojio oko 2,2 miliona KM sa značajnijim povećanjem izdvajanja u 2014. godini. U strukturi projekata koje je finansirao Fond, projekti EE su simbolično zastupljeni. U periodu od 2011-2014. godine, od ukupnih sredstava kojima su finansirani projekti manje od 10% sredstava, odnosno oko 200.000 KM je odvojeno za projekte EE¹⁸. Za četiri godine finansirano je samo 11 projekata i to manjeg obima. Izdvojena sredstva za finansiranje projekata EE nisu bila značajna i njima nisu mogli biti podržani projekti čijim provođenjem bi bilo moguće ostvariti značajnija unapređenja EE. Razlozi za ovako nisko učešće projekata EE su, prije svega, već pomenuto nepostojanje podzakonskih akata koji bi obezbijedili veći priliv sredstava Fondu, ali i namjenski karakter naknada na osnovu kojih Fond već ostvaruje prihode.

Fond je od 2013. godine ostvario značajan rast prihoda, jer se počelo sa plaćanjem naknada za ambalažni otpad i podsticanje obnovljivih izvora energije. Međutim, rast prihoda nije pratio i rast broja finansiranih projekata u većoj mjeri, bar ne projekata EE, kao i iznosa izdvojenog za finansiranje istih. Uprkos rastu prihoda, sredstva koja su izdvojena za finansiranje projekata ostala su približno na istom nivou ili su se povećavala ali ne u skladu sa povećanjem prihoda, kao u 2014. godini. Stoga je višak prihoda ostvaren u odnosu na raniji period ostajao neiskorišćen. Fond nije, iako je zakonski bio obavezan, usvajao srednjeročne ili dugoročne planove rada. Nedostatak definisane dugoročne vizije uslovio je da i kada je ostvaren veći priliv sredstava nije bilo ideje ili već ranije pripremljenih aktivnosti u koje su sredstva mogla biti usmjerena.

U posmatranom periodu, Fond nije raspisivao javne pozive, kao jedini transparentan način dodjele sredstava, za finansiranje projekata. Izuzetak nisu ni projekti EE, pa je veći dio sredstava dodjeljivan na osnovu odluka Vlade RS, a manji iznos odlukama organa Fonda (Grafikon 2).

¹⁸ Prilog 3. Tabela 1.

Grafikon 2. Način dodjele sredstava Fonda



Izvor: Izvještaj o realizaciji Plana rada i Finansijskog plana Fonda za 2011, 2012. i 2013. godinu
Izvještaja o realizaciji Plana rada i Finansijskog plana Fonda za 2014. godinu – Radna verzija

Sva sredstva dodijeljena su korisnicima kao bespovratna sredstva. Fond finansirane projekte nije učinio javnim u izvještajima o radu, niti objavljivanjem na veb stranici Fonda. Izvještaji o radu Fonda sadrže samo podatke o broju projekata, visini ukupno dodijeljenih sredstava i načinu dodjele sredstava, odnosno da li je riječ o odlukama Vlade RS ili organa Fonda. Informacije o vrsti projekata, njihovoj svrsi i osnovnim ciljevima, očekivanim rezultatima, organizacijama kojima su dodijeljena sredstva i drugim bitnim obilježjima nisu istaknute ni u izvještajima ni na veb stranicama Fonda. Promocija finansiranih projekata nije vršena ni na neki drugi način, pa su njihovi rezultati i doprinos poboljšanju EE ostali nepoznati javnosti.

Fond nije pratio rezultate i postignute efekte finansiranih projekata, tako da nije poznato da li su i u kojoj mjeri oni uticali na unapređenje EE. Jedino na šta se obraćala pažnja jeste dokumentovanje troškova od strane korisnika sredstava, dok se opravdanost i doprinos poboljšanjima nije pratila. Fond je u 2014. godini usvojio novi Pravilnik o načinu i kriterijumima za dodjelu finansijskih sredstava i mjerilima za ocjenjivanje prijedloga za dodjeljivanje sredstava Fonda, kojim je propisana obaveza korisnika sredstava da izvještavaju o postignutim rezultatima i efektima finansiranih mjera. Do sada još niko od korisnika nije bio obavezan da izvještava po ovom propisu, tako da nije poznato da li će njegova primjena u praksi osigurati efikasnije praćenje rezultata primjenjenih mjera.

Pored toga što finansirani projekti nisu promovisani i što nisu bili transparentni, Fond nije provodio značajnije systemske mjere za promociju EE, kako uopšte tako ni u javnom sektoru. Fond u posmatranom periodu nije inicirao ni provodio široke i sveobuhvatne kampanje za podizanje svijesti i promociju EE. Umjesto toga, u proteklom periodu se uključivao u nekoliko manjih promotivnih aktivnosti koje su organizovane od strane drugih organizacija.

Fond nije koristio svoju internet prezentaciju kao kanal za značajnije promotivne aktivnosti u oblasti EE. Veb stranica Fonda je korišćena kao sredstvo za informisanje javnosti i javnih institucija o terminima održavanja tematskih radionica i obavještenja o provedenim aktivnostima u kojima je Fond učestvovao, bez detaljnijih informacija koje bi imale uticaja na edukovanost ciljnih grupa. Osim toga što nije pružao informacije o finansiranim projektima i njihovim rezultatima putem veb stranice, Fond na ovaj način nije prezentovao ni mogućnosti sufinansiranja aktivnosti u ovoj oblasti.

Tokom 2014. godine Fond je započeo praksu održavanja radionica namijenjenih lokalnim samoupravama, a koje su usmjerene na pružanje pomoći istima u izradi lokalnih akcionih planova EE. Riječ je o aktivnosti koja će značajno doprinijeti razvoju kapaciteta lokalnih zajednica za upravljanje EE i svakako je početak dobre prakse uspostavljanja konsultantske uloge Fonda kao autoriteta u ovoj oblasti. Međutim, za potpuno uvezivanje javnog sektora i javnih institucija ovakve ili slične obuke biće neophodno realizovati u mnogim drugim oblastima, kako bi se što veći broj IJS animirao da stekne neophodna znanja i počne sa provođenjem mjera EE.

3.3 Provođenje mjera EE u institucijama javnog sektora

Pored doprinosa ostvarenju strateških ciljeva Republike i dostizanja obaveza preuzetih po međunarodnim ugovorima, konvencijama i sporazumima, poboljšanje energetske efikasnosti u IJS značajno utiče i na očuvanje životne sredine. Odgovorno upravljanje potrošnjom energijom u IJS bi trebalo da bude primjer privatnom sektoru i stanovništvu za racionalnu upotrebu energije. Ipak, ono što je možda i opredjeljujuće za javni sektor jeste to da projekti poboljšanja EE donose jasne ekonomske koristi u vidu smanjenja troškova za energiju.

Uprkos opredjeljenjima Vlade RS da se mjerama EE ostvari racionalnija upotreba energije i smanje troškovi, planirani troškovi energije u periodu 2011-2014. u Budžetu RS imaju trend rasta. Uprkos konstantnom povećanju planiranih sredstava za troškove energije, izvršenje Budžeta na ovoj poziciji je po pravilu bilo veće od plana i to samo za troškove iskazane na Fondu 01.¹⁹ Pored ovoga, oko 1/5 troškova na ovoj poziciji se ne prikazuje u evidencijama GKT, pa samim tim troškovi za energiju IJS koje se finansiraju putem republičkog Budžeta nisu iskazani u stvarnom iznosu. Troškovi iskazani po svim fondovima, uključujući i iznose van GKT, takođe pokazuju trend rasta²⁰.

Troškovi energije IJS koje se finansiraju iz sredstava republičkog Budžeta prikazuju se zbirno sa troškovima komunalnih, komunikacionih i transportnih usluga. Ovakav pristup, pored teškoća sa identifikovanjem strukture troškova na ovoj poziciji van GKT, ne omogućava jasno sagledavanje troškova samo za energiju, što sistemsko praćenje potrošnje energije čini još potrebnijim.

Troškovi energije koji se finansiraju iz republičkog budžeta predstavljaju samo manji dio ukupnih troškova za energiju IJS. Veći dio troškova ove vrste odnosi se na institucije koje se finansiraju iz lokalnih budžeta (npr. predškolske ustanove, srednje škole, sportske dvorane, ustanove kulture,...) ili vanbudžetskih fondova (kao što je to slučaj sa zdravstvenim ustanovama), dok mnoge od njih pored stalnih izvora, imaju i dodatne izvore prihoda. Da troškovi energije značajno učestvuju u ukupnim rashodima javnih institucija, kao i da se značajna sredstva troše u te svrhe u javnom sektoru, najbolje ilustruju sljedeći podaci. Naime, samo 89 institucija javnog sektora, od kojih je revizija prikupljala podatke, je u periodu 2011-2013. za energiju trošilo prosječno oko 27 miliona KM godišnje²¹. Istovremeno, u periodu koji je revizija posmatrala, u razne projekte unapređenja EE u ovim institucijama utrošeno je najmanje 25 miliona KM, što je nešto manje od ukupnih godišnjih troškova za energiju ovih institucija.

3.3.1 Uspostavljanje kapaciteta za upravljanje EE u IJS

Institucije javnog sektora nisu uspostavile organizacione, upravljačke i normativne pretpostavke za unapređenje EE.

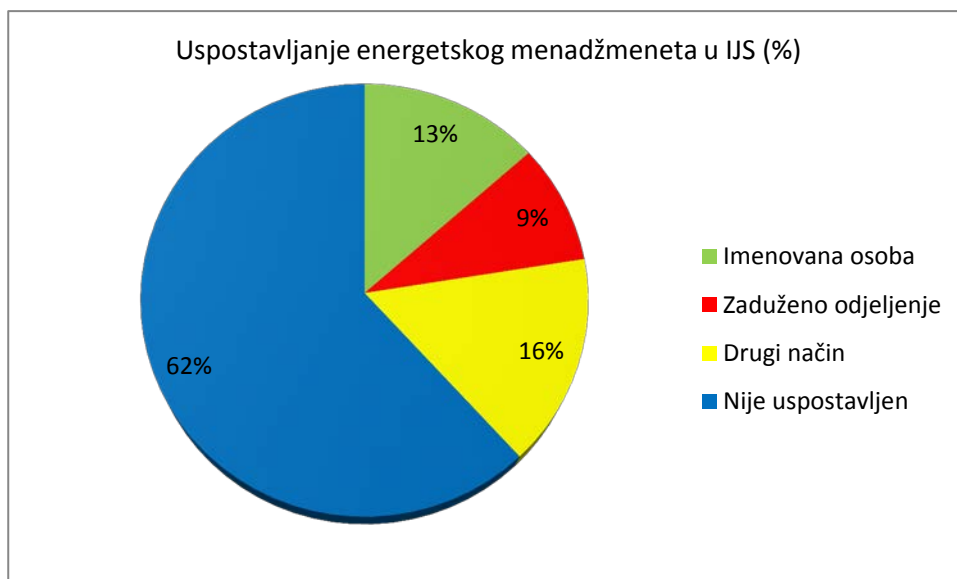
Uprkos zakonskoj obavezi kontinuiranog i sistemskog praćenja potrošnje energije uvođenjem energetske menadžmenta u javni sektor, tek svaka peta institucija je imenovala osobu ili organizacionu jedinicu za praćenje potrošnje energije (Grafikon 3).

¹⁹ Prilog 5. Grafikon 1.

²⁰ Prilog 5. Grafikon 2.

²¹ Prilog 6. Grafikon 1.

Grafikon 3. Uspostavljanje energetskeg menadžmenta u IJS



Izvor: Upitnik za institucije

Ipak, ni kod ovih institucija upravljanje korišćenjem energije još uvijek nije na nivou da pruži cjelovite informacije o potrošnji energije koje bi bile dovoljne za ozbiljnije analize potencijala za uštede. Uspostavljanje energetskeg menadžmenta ne podrazumijeva samo imenovanje zadužene osobe ili organizacione jedinice za praćenje potrošnje, već i niz mjera i aktivnosti kojima bi se ukupna potrošnja energije institucije stavila pod nadzor i kontrolu. Funkcija energetskeg menadžmenta nije u potpunosti uspostavljena niti u jednoj IJS iz uzorka, a tek nekoliko njih je preduzelo aktivnosti da uspostavi cjelovit sistem praćenja potrošnje energije. Na taj način je potrošnja energije u institucijama skoro potpuno ostavljena van kontrole, osim u dijelu računovodstvenog praćenja troškova.

Uloga i obaveze javnog sektora, koje proizilaze iz strateških opredjeljenja, nisu prepoznate od strane institucija koje bi trebalo da prve pruže informacije o potrošnji energije i preduzmu mjere za poboljšanje EE. Skoro da ne postoji institucija koja je definisala jasne i mjerljive ciljeve za unapređenje EE, dok je samo mali broj njih usvojio vlastite akcije ili operativne planove za poboljšanje u ovoj oblasti. Na osnovu uzorka institucija, u 2/3 institucija javnog sektora ne postoje operativni provedbeni dokumenti kao osnov za pokretanje mjera i aktivnosti na unapređenju EE. Trećina IJS ima usvojene određene operativne dokumente, ali je kod većeg broja njih u pitanju dokument koji se samo jednim dijelom odnosi na EE, kao što su razvojni programi, planovi štednje, godišnji programi rada i slično. Tek svaka deseta IJS iz uzorka ima usvojen operativni dokument koji se odnosi na EE, ali bez jasno definisanih mjera i mjerljivih ciljeva koji će se postići njihovom primjenom.

Pored toga, tek svaka peta institucija je definisala uputstva, pravila ili procedure za korišćenje energije. Većina ovih institucija ima definisana samo uputstva za pojedinačne procese, kao što su npr rukovanje kotlovnicom, korišćenje dodatnih grejnih tijela ili plan paljenja javne rasvjete. Manji dio njih, koji imaju definisana uputstva za EE, nije definisao normative potrošnje i načine korišćenja već je izradio uputstva koja su ustvari sličnija priručnicima sa listom mogućih mjera za unapređenje EE, bez definisanih procedura za njihovu primjenu i mehanizama za praćenje postignutih rezultata.

Ni u sektorima koji su identifikovani kao prioritetni za poboljšanje EE, a to su zdravstvene i obrazovne ustanove, nije uspostavljen sistemski pristup praćenja potrošnje i upravljanja energijom. Ovo je naročito izraženo u institucijama obrazovanja, koje sredstava potrebna za finansiranje rada škola, a samim tim i za troškove energije, dobijaju unaprijed preko nadležnog ministarstva, pa nisu ni motivisane da preduzimaju aktivnosti u cilju smanjenja potrošnje i troškova energije.

Gotovo sve institucije javnog sektora obuhvaćene revizijom su troškove energije planirale na bazi potrošnje iz prethodnih godina, odnosno planirale su troškove u narednoj godini u iznosu plana ili izvršenja iz prethodne godine. Prilikom planiranja nisu uzimani u obzir normativi potrošnje, niti su analizirane stvarne energetske potrebe institucija. Svega nekoliko institucija je planiralo potrošnju energije na bazi praćenja potrošnje ili utvrđenih normativa, ali i kod njih na taj način nije bila planirana cjelokupna potrošnja. Uglavnom je bila riječ o planiranju samo jednog dijela potrošnje, kao što je potrošnja energenata za zagrijavanje prostora na bazi tehničke specifikacije kotlovnice i slično. Skoro jedna trećina institucija iz uzorka nije navela niti jedan parametar koji su koristili za planiranje troškova energije i to je podatak koji najbolje oslikava koliko je potrošnja energije van kontrole institucija javnog sektora.

Institucije koje su provodile određene mjere i aktivnosti čiji je cilj bilo povećanje EE nisu prilikom planiranja troškova energije u obzir uzimale uštede predviđene primjenom mjera za poboljšanje EE. Brojni su primjeri institucija, naročito onih koje se finansiraju iz sredstava republičkog budžeta, koje su nakon provedenih mjera iskazivale zahtjeve za troškove energije u istim iznosima kao i u ranijem periodu. S druge strane, postoje i primjeri kada su institucije nakon provedenih mjera EE u svojim finansijskim planovima iskazale znatno manja sredstva za troškove energije, ali je njihov broj u odnosu na ove prethodne zanemariv.

3.3.2 Praćenje potrošnje energije i mjere za poboljšanje EE u IJS

Institucije javnog sektora nisu uspostavile sistem praćenja i izvještavanja o potrošnji energije koji bi omogućio identifikaciju prostora za unapređenje EE.

Tek nekoliko institucija je do sada pokrenulo procese cjelovitog praćenja potrošnje energije, i to uglavnom lokalnih zajednica koje za ove aktivnosti imaju podršku organizacija angažovanih na projektima unapređenja EE u RS i BiH. Ovi procesi su još uvijek u fazi uvođenja, tako da skoro da i ne postoji institucija u RS koja je u potpunosti uspostavila funkcionalan proces praćenja potrošnje energije. Većina institucija potrošnju energije prati na način da se dospjeli računi za utrošenu energiju računovodstveno evidentiraju i to za one vidove energije za koje dobavljači redovno ispostavljaju račune. Ukoliko je riječ o drugim energentima, koji se uglavnom koriste za zagrijavanje prostora, rijetki su primjeri praćenja potrošnje bazirani na praćenju indikatora bitnih za nivo potrošnje.

Izvještavanje o potrošnji energije u institucijama javnog sektora uglavnom se svodi na finansijsko izvještavanje o utrošenim sredstvima na ovim stavkama prilikom izrade finansijskih izvještaja. U manjem broju institucija, menadžment se izvještava o potrošnji mjesečno ili kvartalno, uglavnom o mjesečnim iznosima računa za utrošenu energiju. Ovakav način izvještavanja nije formalizovan i najčešće je riječ o ad hok usmenim izvještajima, najčešće kada dođe do povećanja računa za utrošenu energiju. Svaka druga institucija iz uzorka ili ne izvještava o potrošnji energije ili to čini samo putem godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta.

Uprkos značajnim troškovima za energiju, oko 2/3 institucija iz uzorka nije redovno vršilo analize korišćenja i potrošnje energije, dok svaka treća uopšte nije analizirala potrošnju energije u instituciji u posmatranom periodu. Institucije koje su vršile analize potrošnje to su uglavnom radile parcijalno, za pojedine vrste energije, bez sagledavanja cjelokupne potrošnje i povezanog uticaja pojedinih aktivnosti na nivo potrošnje energije.

Pored iskazane nezainteresovanosti institucija javnog sektora, nedostatak analiza i dobro pripremljenih projekata za unapređenje EE u javnom sektoru posljedica je više faktora i nedostataka. Prije svega, analize potrošnje uslovljene su kvalitetom i obimom praćenja potrošnje energije u institucijama. Kao što je već konstatovano, institucije nisu uspostavile cjelovit sistem prikupljanja podataka o potrošnji energije i svaka analiza bez odgovarajućih ulaznih podataka smanjuje njenu upotrebnu vrijednost.

Pored toga, faktor koji je dijelom uzrok i nedostataka u sistemu prikupljanja podataka i izvještavanju o potrošnji energije jeste i nedostatak specifičnih znanja o EE unutar samih

institucija. Usljed nedostatka provedbenih akata i tehničke pomoći nadležnih institucija teško je bilo i očekivati da će institucije javnog sektora biti u stanju da uspostave mehanizme za unapređenje EE.

3.3.3 Doprinos provedenih aktivnosti poboljšanju EE

Nedovoljan broj institucija koje provode mjere EE umanjuje njihove efekte. Veći dio provedenih projekata u zgradama javnog sektora nije kao primarni cilj naveo EE. Projektne aktivnosti nisu provedene sinhronizovano što je značajno umanjilo efekte EE.

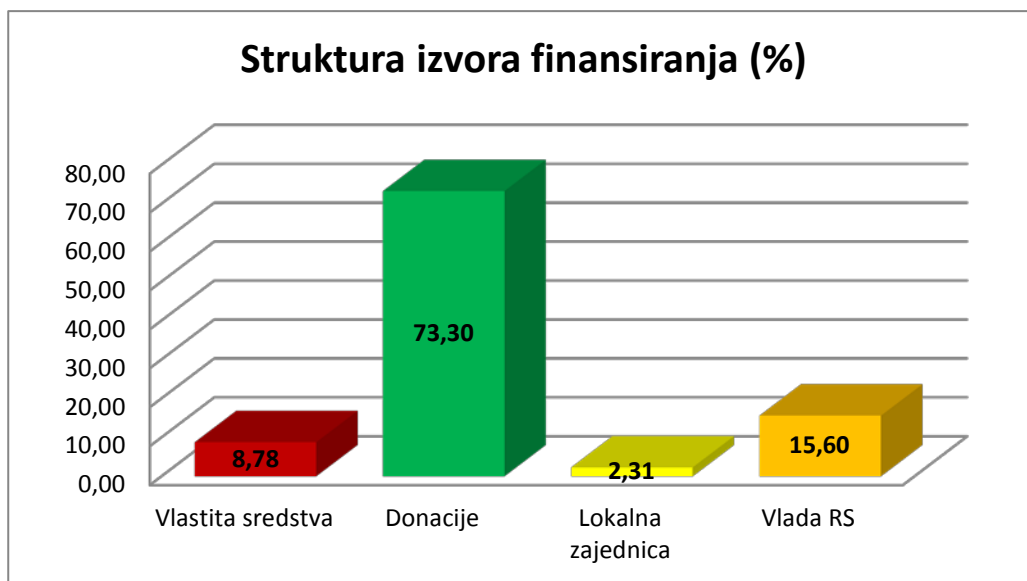
Svaka treća IJS u protekle četiri godine nije uopšte provodila mjere za poboljšanje EE, odnosno nije činila ništa da se potrošnja energije smanji. Pored toga, manji broj IJS je u cilju smanjenja potrošnje provodio mjere koje po svojoj prirodi nisu mjere EE, kao što su ograničavanje potrošnje ili gašenje javne rasvjete. Mjere za poboljšanje EE koje su IJS najčešće primjenjivale jesu građevinske, tj mjere poboljšanja energetskih karakteristika zgrada i edukativne mjere sa ciljem promjene ponašanja korisnika.

Građevinske mjere koje su IJS provodile najčešće nisu bile planirane kao mjere EE, već su provedene sa ciljem poboljšanja uslova za rad. Stoga planovi za provođenje ovih mjera nisu ni sadržavali procjene očekivanih efekata na potrošnju energije niti su nakon provođenja ovih mjera analizirani njihovi efekti. Promotivne i edukativne mjere su IJS provodile kako bi promjenom ponašanja korisnika uticale na racionalnije korišćenje energije. Mjere poput ovih su popularne jer ne zahtijevaju skoro nikakva ulaganja, ali zato zahtijevaju svijest o potrebi da se energija koristi racionalno i znanja o tome koje mjere se mogu preduzeti bez većih investicija ili smanjenja komfora.

Nedostaci operativnih dokumenata, nedostatak praćenja potrošnje energije i analize potencijala za uštede i poboljšanje EE, kao i nedostatak sredstava za provođenje skupljih mjera, uticali su na to da su se mjere EE provodile parcijalno i nepotpuno, što je umanjilo njihove efekte. Na taj način se često dešavalo da i nakon provedenih pojedinih mjera EE potrošnja ostane na istom nivou kao i ranije. Do ovakvih situacija je dolazilo ili u slučaju kada su, usljed planiranja na bazi nepotpunih i nepouzdanih podataka o potrošnji energije, očekivanja bila nerealna, kao i u situacijama kada jedna mjera bez kombinacije sa još nekom nije bila dovoljna da se ostvare planirani efekti. Samo mali broj IJS je provodio više različitih mjera za poboljšanje EE.

Struktura izvora finansiranja mjera EE u IJS iz uzorka, za koje su reviziji dostavljeni podaci, pokazuje da je oko 3/4 sredstava obezbijeđeno putem donatorskih organizacija, kao što su međunarodne organizacije ili ambasade stranih država u BiH (Grafikon 4). Sredstva Vlade RS, lokalnih zajednica i vlastita sredstva zastupljena su u znatno manjim iznosima. Vlada RS je finansirala uglavnom mjere EE koje su se provodile u zdravstvenim i obrazovnim ustanovama, čiji je primarni cilj bio poboljšanje uslova rada.

Grafikon 4. Izvori finansiranja projekata institucija iz uzorka (2011-2014)



Izvor: Upitnik za institucije

Ovakva struktura izvora finansiranja govori da su se projekti EE u većini slučajeva provodili u institucijama u kojima je menadžment imao aktivnu ulogu. Da bi do ovakvih projekata došlo, bilo je potrebno prvo da se shvati potreba za unapređenjem EE, identifikuju mjere koje je potrebno provesti a zatim da se kandiduju projekti. U situaciji kao što je u RS, gdje ne postoje obezbijeđeni izvori finansiranja, kreditne linije niti značajna sistemska podrška, svaka institucija koja je provodila mjere EE, naročito one skuplje, morala je da uloži značajne napore da za provođenje svojih projekata pronađe finansijska sredstva. Kao što praksa pokazuje, to je bilo teško ali ne i nemoguće, jer je veliki dio projekata EE proveden zahvaljujući interesu menadžmenta i upornosti da se pronađu izvori finansiranja.

Većina mjera EE koje su IJS provele nije bio zasnovan na praćenju potrošnje energije i objektivnim analizama i procjenama mogućnosti za uštede. Stoga planovi za realizaciju tih mjera nisu sadržavali ni indikatore na osnovu kojih je bilo moguće pratiti efekte provedenih mjera. Kao što je već rečeno, potrošnja energije se nije redovno pratila, pa tako nisu praćene ni promjene nakon provedenih mjera. Oko 40% IJS nije vršilo nikakve analize potrošnje nakon provedenih mjera EE i nemaju jasnu predstavu da li su tim mjerama postigle bilo kakve rezultate i da li je provođenje tih mjera doprinijelo poboljšanju EE.

Institucije koje su vršile analize nakon provedenih mjera to nisu činile sistematično i objektivno. Potrošnja energije nakon provođenja mjera nije praćena a većina analiza postignutih efekata je provedena paušalno i nezvanično. Formalne analize nisu rađene, već se procjena vršila subjektivno, po osjećaju, a izvještavanje menadžmenta o postignutim rezultatima najčešće je rađeno usmeno i povremeno.

Iz razloga nepostojanja pouzdanih mjerenja potrošnje prije i poslije provođenja mjera EE, revizija nije bila u mogućnosti da obavi analize efekata provedenih mjera, ali je iz prostog praćenja troškova prije i poslije provođenja mjera jasno da su efekti minimalni. Dio institucija iz uzorka je smanjio troškove u periodu nakon provođenja mjera EE, ali je to smanjenje ili minimalno ili se ne može jasno dovesti u vezu sa provedenim mjerama, dok su u nekim od institucija nakon provođenja mjera troškovi čak i povećani. Ipak, zbog nedostatka pouzdanih podataka o potrošnji energije i energetskim karakteristikama objekata, nije moguće dati pouzdanu ocjenu uticaja provedenih mjera na EE. Samo u jednom slučaju institucija je vršila analizu potrošnje prije i poslije provođenja mjera EE. Iako ni ona nije potpuna sa aspekta svih potrebnih parametara da bi se nivo

ušteta precizno izračunao, postojeći podaci jasno govore da postignuti rezultati i efekti opravdavaju uložena sredstva i da je EE u instituciji značajno unaprijeđena.

Iako je strateško opredjeljenje Vlade RS da upravo IJS budu te koje će prve provoditi projekte i na taj način primjerom pokazati da postoji značajan potencijal za uštede unapređenjem EE, do sada je malo urađeno na promociji provedenih mjera EE.

Nedostatak sistemskog praćenja potrošnje energije, detaljnih planova i analiza, kao i praćenja postignutih rezultata i efekata provedenih mjera značajno su uticali na mogućnost IJS da provedene mjere promovišu i na taj način edukativno djeluju na širi krug korisnika. Rezultati provedenih mjera nisu mogli biti prikazani jer u većini slučajeva nisu ni bili praćeni, niti su rađene analize postignutih efekata. Ovakav pristup ne samo da ograničava mogućnosti promocije EE u javnosti, nego i umanjuje mogućnost razmjene dobrih praksi i ideja između samih IJS.

Mnoge od provedenih mjera EE u javnom sektoru su primjenjive u skoro svim institucijama, bez obzira na njihovu namjenu. Promocija provedenih mjera EE sigurno bi bila od pomoći IJS koje još uvijek ne rade ništa po ovom pitanju, na način da, prije svega, prepoznaju potencijal za uštede primjenom mjera EE. Pored toga, na osnovu iskustava drugih stekli bi početna saznanja i informacije o mogućnostima za poboljšanje, vrstama mjera koje je moguće primijeniti, problemima prilikom provođenja aktivnosti, mogućim izvorima finansiranja i mnogim drugim pitanjima.

4 ZAKLJUČCI

Vlada RS i IJS su se politikama, drugim planskim dokumentima i međunarodnim Ugovorima opredijelile za aktivno djelovanje u pravcu poboljšanja EE i smanjenja potrošnje energije. Definisani su ciljevi koji se žele postići, kao i pravci djelovanja nadležnih institucija kojima bi se kreirao podsticajan sistem u kome bi javni sektor imao vodeću ulogu u promociji EE i provođenju mjera i aktivnosti za racionalizaciju potrošnje energije.

Nalazi revizije pokazuju da su aktivnosti nadležnih institucija u proteklom periodu dale određene rezultate, prvenstveno u pogledu normativnog uređenja ove oblasti. Međutim, javni sektor nije u potpunosti ostvario ulogu koja mu je dodijeljena Strategijom, prvenstveno zbog neefikasnosti institucija u definisanim prioritetnim oblastima rada. Brojni mehanizmi još uvijek nisu operativni usljed nepotpunosti provedbenih dokumenata i nekompletnosti pravnog okvira u sistemu EE, Fond nije uspostavio organizacione kapacitete za efikasno obavljanje povjerenih poslova, nisu obezbijeđeni stabilni izvori finansiranja aktivnosti, a IJS nisu uspostavile mehanizme upravljanja potrošnjom energije koji bi obezbijedili poboljšanja EE.

- 4.1** Nekompletnost regulatornog okvira odražava se na provođenje utvrđenih politika, mjera i aktivnosti EE. Regulatorni okvir nije kompletiran sa setom podzakonskih propisa. Nekompletnost regulative ima uticaja na efikasnost javnog sektora i IJS pojedinačno, kao i na ostvarivanje uloge Fonda u pogledu EE.

Politika EE u Republici Srpskoj utvrđena je Strategijom, kojom je naglašena vodeća uloga javnog sektora na planu EE. Na nivou Vlade RS sačinjen je Akcioni plan za provođenje Strategije, ali je izostalo donošenje akcionih planova na nižim nivoima organizovanja usklađenih sa strateškim ciljevima, pa se na taj način realizacija Strategije ne odvija planiranom dinamikom. Pored toga, usvojeni provedbeni dokumenti su manjkavi sa aspekta sadržaja i suštine i ne definišu jasno nosioce aktivnosti, konkretne aktivnosti, izvore finansiranja i rokove za njihovo provođenje, što znatno otežava implementaciju Strategije na nižim nivoima.

- 4.2** Fond, kao institucija od posebnog značaja za unapređenje EE, ne raspolaže dovoljnim i odgovarajućim kapacitetima za efikasno obavljanje uloge u pogledu EE, koja mu je pripisana zakonima. Usvajanje propisa iz oblasti EE, koji su Fondu dodali nove uloge i nadležnosti, nisu pratile promjene u organizaciji i upravljanju. Posebno je izražen nedostatak resursa za obavljanje poslova planiranja i programiranja, uspostavljanja i vođenja potrebnih baza podataka o energetske efikasnosti, programima, projektima i drugim aktivnostima i njihovim efektima, finansiranja, kontrole i monitoringa nad aktivnostima u oblasti EE. Određene funkcije Fonda, kao što su promotivne, edukativne i koordinirajuće, nisu u potpunosti uspostavljene.
- 4.3** Sistem podsticanja i finansiranja mjera EE nije uspostavljen u kapacitetu potrebnom za značajnije unapređenje EE. Nedovoljna finansijska sredstva u budžetima i finansijskim planovima IJS, kao i u Fondu, onemogućavaju značajniju finansijsku podršku mjerama EE. Iako se simbolična finansijska sredstva iz budžeta i finansijskih planova usmjeravaju za finansiranje EE, nije postignuta transparentnost u pripremi, finansiranju, implementaciji i izvještavanju o njihovim rezultatima i efektima.
- 4.4** IJS nemaju uspostavljene normativne, organizacione i upravljačke pretpostavke za upravljanje potrošnjom energije i poboljšanjem EE. Nisu usvojeni potrebni operativni-provedbeni dokumenti koji bi bili u funkciji provođenja Strategije. IJS nisu usvojile posebna pravila, postupke i procedure u formi Uputstava ili Pravilnika kojima se regulišu pitanja planiranja, korišćenja, kontrole i izvještavanja o potrošnji energije i preduzetim mjerama na planu EE. Sistem praćenja i kontrole potrošnje energije nije uspostavljen u većini IJS, tako da nije stvoren osnov za efikasno upravljanje

potrošnjom i unapređenje EE. Razvoj funkcije energetskog menadžmenta je u početnoj fazi.

- 4.5** Nedovoljan je broj projekata koji su primarno orijentisani na EE. Projekti su primarno orijentisani na rekonstrukciju, sanaciju i adaptaciju zgrada i prostora, a energetska efikasnost je sekundarno pitanje. Projektne aktivnosti nisu međusobno koordinisane i sinhronizovane što umanjuje postignute efekte EE. Provođenju mjera EE nisu prethodile analize potreba i potrošnje energije. Izostale su aktivnosti na praćenju efekata koji su postignuti projektnim aktivnostima kao i promocija dobrih praksi u oblasti EE.

5 PREPORUKE

Nalazi revizije i definisani zaključci ukazuju na postojanje značajnog prostora za unapređenje u ovoj oblasti. Samim tim, postoji prostor za poboljšanje energetske efikasnosti i smanjenja potrošnje i troškova energije u javnom sektoru. U skladu sa nalazima i zaključcima, revizija nudi preporuke čije provođenje bi trebalo da obezbijedi efikasniji rad institucija javnog sektora na planu EE. Preporuke u ovom izvještaju su date u skladu sa nadležnostima institucija kojima su upućene.

5.1 Preporuke za Vladu RS i nadležna ministarstva

Ministarsvo industrije, energetike i rudarstva i Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju, u saradnji sa drugim ministarstvima u Vladi RS, bi trebali da:

- Kompletiraju nedostajuće propise iz svoje nadležnosti, kako bi se otklonile formalne prepreke za efikasnije provođenje mjera EE. Ovo podrazumijeva usvajanje nedostajućih podzakonskih akata, uključujući i propise kojima će se osigurati formalno pravni uslovi za ostvarivanje uloge Fonda, kao i izradu smjernica za provođenje propisa, sa ciljem olakšavanja njihove implementacije u IJS.
- Ažuriraju provedbene dokumente na način da se istaknu jasni i mjerljivi ciljevi ušteda energije za javni sektor. Primjenom ažuriranih provedbenih dokumenata javni sektor bi doprinio ostvarivanju strateških ciljeva i opredjeljenja. U okviru svojih nadležnosti, provoditi nadzor i izvještavanje o realizaciji provedbenih dokumenata.
- Putem nadležnih institucija obezbijede efikasno upravljanje sistemom EE, zatim da obezbijede pravovremene i kvalitetne izvještaje i informacije orijentisane na pokazatelje uspješnosti, kako bi se stvorila pouzdana osnova za odlučivanje i preduzimanje sistemskih i operativnih mjera za poboljšanje EE.

5.2 Preporuke za Fond

U skladu sa svojom ulogom, nadležnostima i odgovornostima u sistemu EE, Fond bi trebao da :

- Uspostavi organizacionu strukturu i osigura resurse kako bi mogao efikasno i efektivno izvršavati povjerene uloge i nadležnosti, zatim da osposobi kapacitete za izvršavanje poslova koji se odnose na planiranje, programiranje, finansiranje, uspostavljanje potrebnih baza podataka i registara, kontrolu, nadzor i izvještavanje.
- Finansiranje projekata i mjera za poboljšanje EE provodi na transparentan način. Ovo podrazumijeva raspisivanje javnog poziva za dodjelu sredstava, kao i informisanje javnosti o finansiranim mjerama i njihovim efektima putem internet prezentacije Fonda ili na drugi prikladan način.
- Intenzivira provođenje promotivnih aktivnosti u oblasti EE, samostalno ili u saradnji sa drugim institucijama ili partnerskim organizacijama.

5.3 Preporuke za IJS

Institucije javnog sektora (republički i lokalni nivo) i javne ustanove koje se finansiraju iz budžeta Republike Srpske, lokalnih budžeta ili sredstava javnih fondova, trebalo bi da:

- Izrade i usvoje akcione planove EE, čija implementacija će biti u funkciji ostvarivanja politike utvrđene Strategijom. IJS će izradom, usvajanjem i implementacijom drugih dokumenata i uspostavljanjem funkcije energetske menadžmenta otkloniti prepreke normativne, funkcionalne i upravljačke prirode za razvoj EE.
- Uspostave funkcionalan sistem upravljanja potrošnjom energije u pogledu kontrole i praćenja potrošnje energije i troškova energije. Uspostavljanje funkcionalnog sistema upravljanja podrazumijeva i utvrđivanje podsticajnih mjera, razvijanje internog procesa evaluacije i monitoringa, promociju dobrih upravljačkih praksi i rezultata provedenih mjera EE.
- Mjere EE planiraju i provode na osnovu potpunih i pouzdanih prethodnih analiza potrošnje energije i troškova energije. Mjere i aktivnosti EE sinhronizovati i na taj način ostvariti

optimalne efekte provedenih mjera. Kontinuirano analizirati efekte preduzetih mjera EE i periodično izvještavati o postignutim rezultatima i efektima.

Vođa revizorskog tima

Mr Bojan Dragišić, s.r.

6 PRILOZI

Prilog br. 1

Lista referenci – popis akata

1. Direktive Evropske unije u oblasti energetske efikasnosti - EU 2006/32/EC, 2010/31/EU, 2010/30/EU
2. Zakon o EE - Prijedlog, maj 2013
3. Zakon o energetskej efikasnosti („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 59/13)
4. Zakon o Fondu i finansiranju zaštite životne sredine („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 117/11, 63/14)
5. Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 71/12)
6. Zakon o vodama („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 50/06, 92/09)
7. Zakon o uređenju prostora i građenju („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 40/13)
8. Zakon o obnovljivim izvorima energije i efikasnoj kogeneraciji („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 39/13)
9. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona obnovljivim izvorima energije i efikasnoj kogeneraciji („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 108/13)
10. Zakon o energetici („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 49/09)
11. Strategija razvoja energetike RS do 2030. godine, prijedlog, februar 2012
12. Akcioni plan energetske efikasnosti RS do 2018. godine, decembar 2013
13. Uredba o načinu, postupku, rokovima obračunavanja, plaćanju i odgađanju plaćanja posebnih vodnih naknada („Službeni glasnik Republike Srpske“, 53/11, 7/14)
14. Uredba o naknadama za opterećivanje životne sredine ambalažnim otpadom („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj (101/12 i 38/13)
15. Pravilnik o podsticanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora i u efikasnoj kogeneraciji („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 128/11 i 53/12)
16. Pravilnik o minimalnim zahtjevima za energetske karakteristike zgrada („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 30/15)
17. Pravilnik o metodologiji za izračunavanje energetske karakteristike zgrada („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 30/15)
18. Pravilnik o vršenju energetskog pregleda zgrada i izdavanju energetskog sertifikata („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 30/15)
19. Pravilnik o načinu i kriterijumima za dodjelu finansijskih sredstava i mjerilima za ocjenjivanje prijedloga za dodjeljivanje sredstava Fonda za zaštitu životne sredine i energetske efikasnost RS, Banja Luka, 2014.
20. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji sistematizaciji radnih mjesta u Fondu, april 2011. godine
21. Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Fondu, jun 2012/april 2013. godine
22. Ekonomska politika RS (za 2011, 2012. i 2013. i 2014. godinu)
23. Budžet RS (za 2011, 2012. i 2013. i 2014. godinu)
24. Konsolidovani izvještaj o izvršenju budžeta RS (za 2011, 2012. i 2013. godinu)
25. Analitički izvještaji o potrošnji energije za korisnike budžeta Republike za 2011, 2012. i 2013. godinu
26. Budžeti lokalnih zajednica (Banja Luka, Bijeljina, Istočno Sarajevo) za 2011, 2012. i 2013. godinu

27. Pregled zakonskih obaveza jedinica lokalne samouprave u oblasti upravljanja energijom, energetske efikasnosti, primjene obnovljivih izvora energije, lokalnih planova energetske efikasnosti i emisija CO₂, koje proizilaze iz usvojenih zakona o energetskej efikasnosti i pratećih propisa, GIZ, mart 2014. godine
28. Politika energetske efikasnosti na lokalnom nivou u BiH
29. Operativni plan za poboljšanje energetske efikasnosti u republičkim organima uprave, Vlada RS, Služba za zajedničke poslove, maj 2014. Godine
30. Održivi energetski akcioni plan Grada Banjaluke, novembar 2010.
31. Akcioni plan o energetskej održivosti opštine Bijeljina, septembar 2011.
32. Održivi energetski akcioni plan opštine Gradiška, februar 2012.
33. Akcioni plan za održivo upravljanje energijom na području opštine Prijedor, novembar 2011.
34. Akcioni plan energetskej održivog razvoja opštine Zvornik, jun 2012.
35. Akcioni plan održivog energetskej razvoja opštine Laktaši, maj 2012.
36. Uputstvo o izradi godišnjeg izvještaja o realizaciji akcionog plana energetskej efikasnosti jedinice lokalne samouprave („Službeni glasnik Republike Srpske“, broj 1/14)
37. Program mjera za smanjenje posljedica uticaja svjetske ekonomske krize, Grad Banja Luka, april 2009.
38. Mjere za ublažavanje negativnih efekata svjetske ekonomske krize na Republiku Srpsku, Vlada RS, februar 2009.
39. Plan rada i finansijski plan Fonda za 2011, 2012, 2013. i 2014. godinu
40. Izvještaj o realizaciji Plana rada i finansijskog plana Fonda za 2011, 2012, i 2013. godinu
41. Lista sufinansiranih projekata od strane Fonda (2012-2014)
42. Informacija o provođenju pripremnih aktivnosti vezano za predloženi Projekat „Unapređenje energetske efikasnosti u zgradama javnih institucija u Bosni i Hercegovini“, sa prijedlogom zaključka
43. Ekonomska i finansijska analiza projekata energetskej efikasnosti (USAID, GIZ, UNDP)
44. Projekat „Savjeti za energetskej efikasnost“, GIZ

Prilog br. 2

Tabela 1. *Lista javnih ustanova (uzorak)*

1.	Grad Banja Luka	47.	OŠ Sveti Sava, Foča
2.	Grad Prijedor	48.	OŠ Risto Proroković, Neevesinje
3.	Grad Doboј	49.	OŠ Jovan Dučić, Čajniče
4.	Grad Bijeljina	50.	OŠ Ljutica Bogdan, Kalinovik
5.	Grad Trebinje	51.	SŠ Gimnazija Banja Luka
6.	Opština Novi Grad	52.	SŠ Tehnička škola Banja Luka
7.	Opština Laktaši	53.	SŠ Poljoprivredna i medicinska škola, Bijeljina
8.	Opština Srbac	54.	SŠ Saobraćajna i elektro-škola, Doboј
9.	Opština Kotor Varoš	55.	SŠ Mašinska škola Prijedor,
10.	Opština Čelinac	56.	SŠ Gimnazija i srednja stručna škola Zvornik
11.	Opština Teslić	57.	Univerzitet u Banjoj Luci
12.	Opština Brod	58.	Univerzitet u Istočnom Sarajevu
13.	Opština Vukosavlje	59.	Dom zdravlja Prijedor
14.	Opština Bratunac	60.	Dom zdravlja Novi Grad
15.	Opština Lopare	61.	Dom zdravlja Banja Luka
16.	Opština Istočno Novo Sarajevo	62.	Dom zdravlja Laktaši
17.	Opština Pale	63.	Dom zdravlja Srbac
18.	Opština Višegrad	64.	Dom zdravlja Kotor Varoš
19.	Opština Trnovo	65.	Dom zdravlja Čelinac
20.	Opština Foča	66.	Dom zdravlja Teslić
21.	Opština Nevesinje	67.	Dom zdravlja Modriča
22.	OŠ Desanka Maksimović, Prijedor	68.	Dom zdravlja Bijeljina
23.	OŠ Branko Ćopić, Prijedor	69.	Dom zdravlja Bratunac
24.	OŠ Vuk Karadžić, Novi Grad	70.	Dom zdravlja Lopare
25.	OŠ Branko Ćopić, Donji Agići	71.	Dom zdravlje Pale
26.	OŠ Branko Ćopić, Banja Luka	72.	Dom zdravlja Višegrad
27.	OŠ Georgi S. Rakovski, Banja Luka	73.	Dom zdravlja Trnovo
28.	OŠ Miloš Crnjanski, Banja Luka	74.	Dom zdravlja Foča
29.	OŠ Ivo Andrić, Banja Luka	75.	Dom zdravlja Nevesinje
30.	OŠ Vojislav Ilić, Krupa na Vrbasu	76.	Dom zdravlja Čajniče
31.	OŠ Mladen Stojanović, Laktaši	77.	Dom zdravlja Kalinovik
32.	OŠ Desanka Maksimović, Trn	78.	UKBC Banja Luka
33.	OŠ Dositej Obradović, Razboј	79.	Opšta bolnica Prijedor
34.	OŠ Sveti Sava, Kotor Varoš	80.	Opšta bolnica Bijeljina
35.	OŠ Petar Petrović Njegoš, Maslovare	81.	Opšta bolnica Nevesinje
36.	OŠ Miloš Dujjić, Čelinac	82.	Fond PIO
37.	OŠ Stevan Dušanić, Pribinić	83.	Fond zdravstvenog osiguranja
38.	OŠ Sveti Sava, Brod	84.	Zavod za zapošljavanje
39.	OŠ Aleksa Šantić, Vukosavlje	85.	Regulatorna komisija za energetiku (RERS)
40.	OŠ Sveti Sava, Bijeljina	86.	Centar za predškolsko vaspitanje i obrazovanje Banja Luka
41.	OŠ Petar Kočić, Brodac	87.	Studentski centar Nikola Tesla, Banja Luka
42.	OŠ Vuk Karadžić, Bratunac	88.	Studentski centar Pale
43.	OŠ Sveti Sava, Lopare	89.	Srednjoškolski dom, Banja Luka
44.	OŠ Srbija, Pale	90.	Dom učenika u Bijeljini
45.	OŠ Vuk Karadžić, Višegrad	91.	Dom učenika u Trebinju
46.	OŠ Trnovo, Trnovo	92.	Narodno pozorište RS

Prilog br. 3

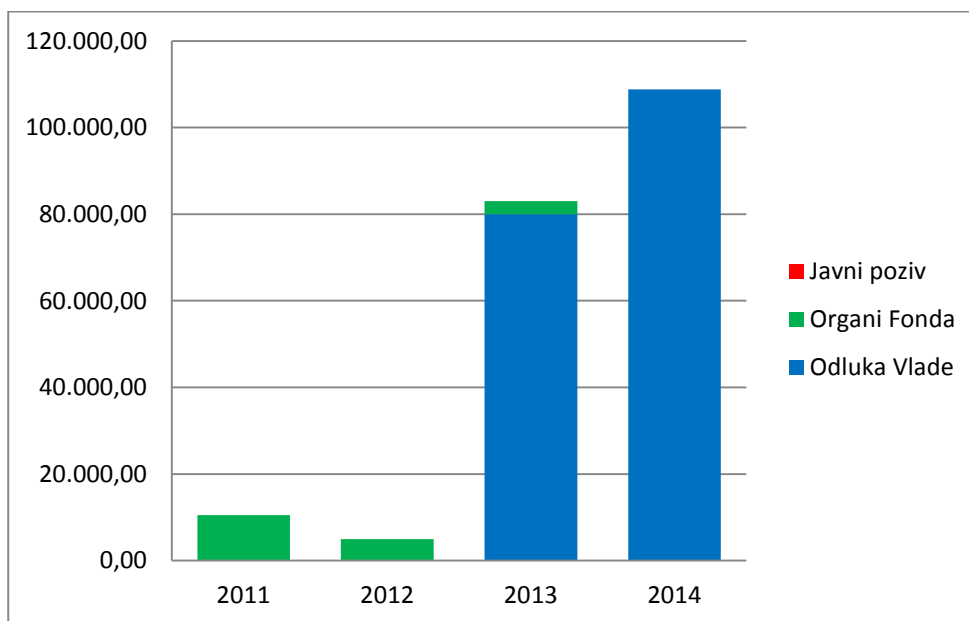
Tabela 1. Broj i vrijednost projekata sufinansiranih od strane Fonda (2011-2014)

Godina	Vrijednost svih projekata	Vrijednost projekata EE	Broj projekata EE	Vrijednost ostalih projekata
2011	487.312	10.500	3	476.812
2012	419.000	4.978	1	414.023
2013	282.614	83.000	3	199.614
2014	1.003.024	108.800	4	894.224
Ukupno	2.191.950	207.278	11	1.984.672

Izvor: Izvještaj o realizaciji Plana rada i Finansijskog plana Fonda za 2011, 2012. i 2013. godinu
 Nacrt Izvještaja o realizaciji Plana rada i Finansijskog plana Fonda za 2014. godinu

Prilog br. 4

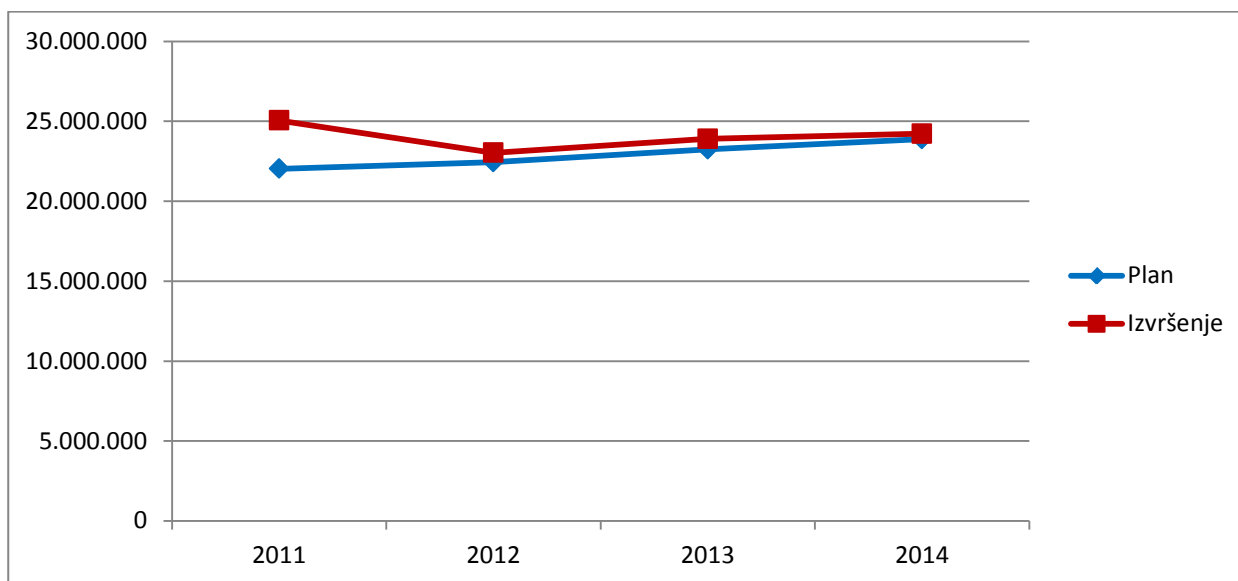
Grafikon 1. Način dodjele sredstava Fonda



Izvor: Izvještaj o realizaciji Plana rada i Finansijskog plana Fonda za 2011, 2012. i 2013. godinu
 Nacrt Izvještaja o realizaciji Plana rada i Finansijskog plana Fonda za 2014. godinu

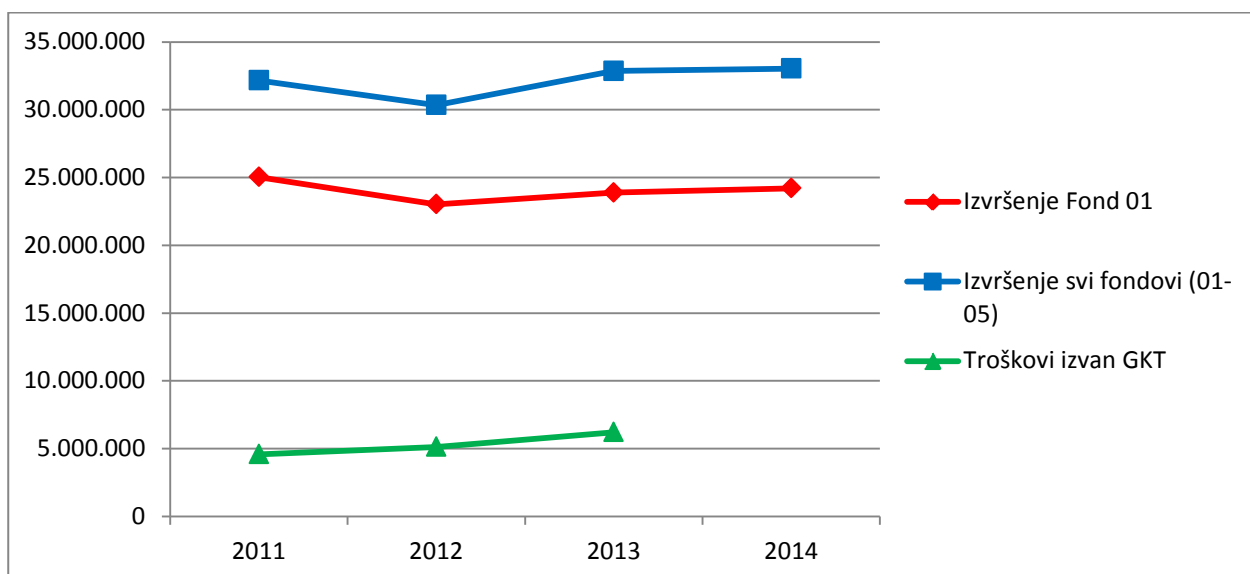
Prilog br. 5

Grafikon 1. Rashodi po osnovu utroška energije, komunalnih, komunikacionih i transportnih usluga (412200) – Budžet RS (Fond 01)



Izvor: Konsolidovani izvještaj o izvršenju Budžeta RS 2011-2014

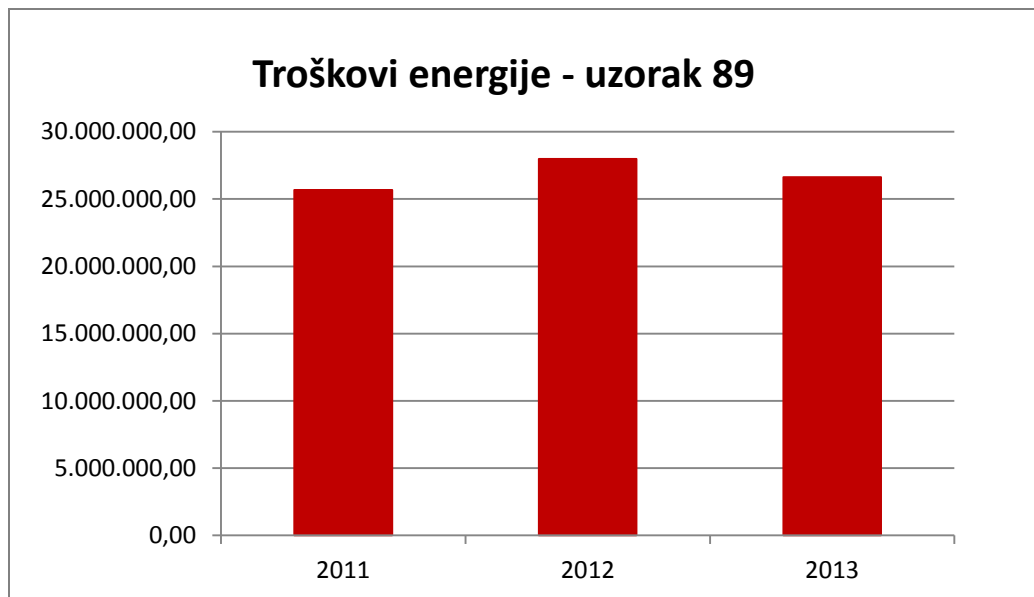
Grafikon 2. Pregled troškova 412200 po fondovima (01-05) i evidenciji (GKT)



Izvor: Konsolidovani izvještaj o izvršenju Budžeta RS 2011-2014
Izveštaji finansijske revizije 2011-2013

Prilog br. 6

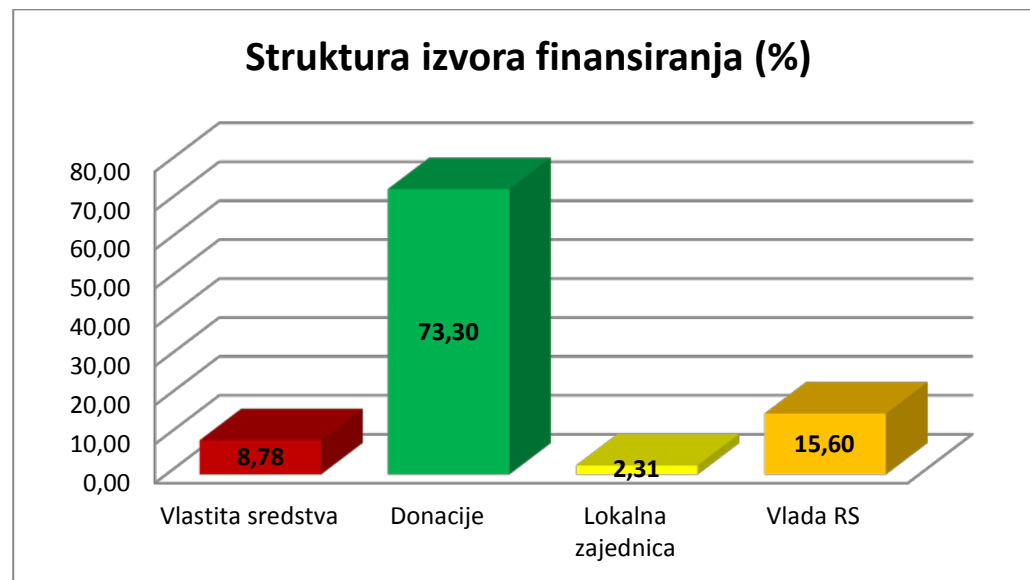
Grafikon 1. *Troškovi energije institucija (uzorak)*



Izvor: Upitnik za institucije

Prilog 7.

Grafikon 1. *Izvori finansiranja projekata institucija iz uzorka (2011-2014)*



Izvor: Upitnik za institucije