



**ГЛАВНА СЛУЖБА
ЗА РЕВИЗИЈУ ЈАВНОГ СЕКТОРА
РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ**

78000 Бања Лука, Вука Караџића 4
Република Српска, БиХ
Тел: +387 (0) 51 / 247-408
Факс: +387 (0) 51 / 247-497
e-mail: revizija@gsr-rs.org
www.gsr-rs.org



**Накнадни преглед провођења препорука
из Извјештаја ревизије учинка
„Енергетска ефикасност институција јавног сектора“**

Број: РУ 003-14-НП

Бања Лука, април 2020. године

САДРЖАЈ

1	УВОД	1
2	СПРОВОЂЕЊЕ ПРЕПОРУКА	3
2.1	Препоруке за Владу Републике Српске и надлежна министарства	4
2.2	Препоруке за Фонд за заштиту животне средине и енергетску ефикасност	6
2.3.	Препоруке за јединице локалне самоуправе и институције јавног сектора	9
3.	ЗАКЉУЧАК	12
	ПРИЛОЗИ	13

**Накнадни преглед
„Енергетска ефикасност институција јавног сектора“**

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, на основу Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске а у складу са ISSAI оквиром ревизије за јавни сектор, провела накнадни преглед провођења препорука из Извјештаја ревизије учинка „Енергетска ефикасност институција јавног сектора“.

Циљ накнадног прегледа је да се испитају активности Владе Републике Српске, Министарства енергетике и рударства, Министарства за просторно уређење, грађевинарство и екологију, Фонда за заштиту животне средине и енергетску ефикасност, одређеног броја јединица локалне самоуправе, те активности одређеног броја јавних установа из узорка, по препорукама из Извјештаја ревизије учинка „Енергетска ефикасност институција јавног сектора“. Резултати накнадног прегледа приказани су у Извјештају о накнадном прегледу.

Накнадни преглед провођења препорука показује да су институције јавног сектора проводећи активности и мјере на плану енергетске ефикасности предузимале и активности на провођењу препорука из Извјештаја ревизије учинка. Предузетим мјерама и активностима препоруке из Извјештаја ревизије учинка нису у потпуности проведене и постоји потреба да се оне интензивирају ради потпуног провођења препорука и унапређења енергетске ефикасности.

Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске је, у складу са одредбама Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске, доставила Нацрт извјештаја институцијама обухваћеним овим накнадним прегледом: Влади Републике Српске, Министарству енергетике и рударства, Министарству за просторно уређење, грађевинарство и екологију, Фонду за заштиту животне средине и енергетску ефикасност, посматраним јединицама локалне самоуправе и јавним установама из узорка ради поступања по члану 20. Закона о ревизији јавног сектора Републике Српске. Примједбе и коментаре на Нацрт извјештаја о накнадном прегледу, доставили су Министарство енергетике и рударства, Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију и Фонд за заштиту животне средине и енергетску ефикасност. Примједбе које су основане и документоване са новим ревизијским доказима, прихваћене су и уграђене у коначан Извјештај.

Извјештај о накнадном прегледу доставља се свим институцијама којима се у складу са Законом о ревизији јавног сектора Републике Српске овакав Извјештај треба упутити. Коначан извјештај ће бити доступан јавности путем интернет странице Главне службе за ревизију јавног сектора Републике Српске, www.gsf-rs.org.

Главни ревизор је донио Одлуку да се проведе овај накнадни преглед. Накнадни преглед провео је ревизорски тим у саставу мр Бојан Драгишић, вођа ревизорског тима и др Дијана Кременовић, члан тима.

Главни ревизор

Јово Радукић с.р.

ЛИСТА СКРАЋЕНИЦА

РС	Република Српска
БиХ	Босна и Херцеговина
ЕУ	Европска унија
ГСРЈС РС	Главна служба за ревизију јавног сектора Републике Српске
Влада РС	Влада Републике Српске
МЕР	Министарство енергетике и рударства
МПУГЕ	Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију
ЈЛС	Јединице локалне самоуправе
ИЈС	Институције јавног сектора
ЈУ	Јавне установе
Фонд	Фонд за заштиту животне средине и енергетску ефикасност
ЕЕ	Енергетска ефикасност
Стратегија	Стратегија развоја енергетике Републике Српске до 2035. године
Закон о ЕЕ	Закон о енергетској ефикасности
АПЕЕ	Акциони план енергетске ефикасности
SEAP	Sustainable Energy Action Plan Одрживи енергетски акциони план јединица локалне самоуправе

1 УВОД

ГСРЈС РС је провела ревизију учинка под називом „Енергетска ефикасност институција јавног сектора“. Извјештај ревизије учинка је објављен у јуну 2015. године.

Проведена ревизија учинка имала је системски карактер и обухватила је Владу РС, МЕР, МПУГЕ, Фонд, као и ЈЛС и ИЈС као крајње кориснике и управљаче потрошњом енергије у јавном сектору. Основни циљ ревизије је био да испита да ли су обезбијеђени услови за унапређење ЕЕ у ИЈС, те да ли активности и мјере надлежних институција у овој области доприносе смањењу потрошње енергије.

Налази ревизије су показали да је ЕЕ у јавном сектору РС карактерисала некомплетност регулаторног оквира, provedбених докумената, недовољни капацитети Фонда, нефункционалан начин финансирања и подстицања ЕЕ. Такође, ИЈС нису имале успостављене организационе, нормативне и управљачке претпоставке за управљање потрошњом енергије и унапређење ЕЕ. Налази ревизије су показали да постоји значајан простор за смањење потрошње енергије и унапређење ЕЕ у јавном сектору.

У Извјештају ревизије учинка дате су препоруке чијим провођењем би се унаприједило управљање ЕЕ у јавном сектору и оствариле уштеде у потрошњи енергије. Препоруке су усмјерене ка свим институцијама укљученим у овај процес, а посебно ка Влади РС, односно, МЕР и МПУГЕ, затим Фонду, ЈЛС и ИЈС који имају кључне улоге, надлежности и одговорности у овом процесу. Укупно је дато девет препорука, по три за сваки ниво надлежности, како је приказано у Табели број 1.

Табела број 1 - Препоруке по нивоима надлежности
„Енергетска ефикасност институција јавног сектора“ - РУ003-14

Ред. бр.	Институције	Број препорука
1	Влада РС, МЕР, МПУГЕ	3
2	Фонд	3
3	ЈЛС и ИЈС	3
УКУПНО:		9

Накнадни преглед подразумијева испитивање мјера и активности на провођењу препорука које су по основу Извјештаја ревизије учинка предузете од стране институција које су биле обухваћене ревизијом и којима су упућене препоруке.

Накнадним прегледом обухваћен је период од објављивања Извјештаја ревизије учинка (2015. године) до краја 2019. године, односно пет година послје објављивања Извјештаја ревизије учинка.

Најбитније надлежности у процесу унапређења ЕЕ имају МЕР, МПУГЕ и Фонд, па је ревизија првенствено испитивала активности ових институција на провођењу препорука.

Поред поменутих институција, ревизија је испитивала и активности на провођењу препорука у ЈЛС и ИЈС.

Овим накнадним прегледом обухватили смо ЈЛС: Град Бања Лука, Град Бијељина, Град Требиње, Општина Пале и ЈУ: Дом здравља Бања Лука, „Универзитетска болница Фоча“, Гимназија "Филип Вишњић" Бијељина, СШ "28. јуни" Источно Ново Сарајево, „Болница Требиње“, Студентски центар Требиње, Академија ликовних умјетности Требиње и Факултет за производњу и менаџмент Требиње. Критеријуми по којима је извршен избор ЈЛС и ЈУ у узорак су:

- Партиципирање у средствима намјењеним за санацију, а у сврху унапређења ЕЕ (средства из кредита Свјетске банке и учешћа Владе РС),
- ЈЛС које су у складу са Законом о ЕЕ у обавези да доносе АПЕЕ и извјештавају о реализацији АПЕЕ,
- Регионална заступљеност ЈЛС и ЈУ,
- Објекти у којима се обавља дјелатност од посебног јавног интереса (здравствене и образовне установе) и
- Површина корисног простора у објектима у којима су провођене грађевинске мјере за унапређење ЕЕ.

Ревизорски тим је припремио овај Извјештаја о накнадном прегледу провођења препорука анализирајући АПЕЕ и извјештаје о реализацији АПЕЕ у посматраном периоду, законске и подзаконске акте, извјештаје, информације, упитнике за ЈЛС и ИЈС, документацију и податке о проведеним пројектима побољшања ЕЕ у појединачним ИЈС, базе података о потрошњи енергије у ИЈС. Такође, значајне информације ревизорски тим је добио обављањем интервјуа у МЕР, МПУГЕ, Фонду и узорку ЈЛС и ЈУ које су у посматраном периоду имале значајнија улагања у побољшање ЕЕ, као и обиласком објеката на којима су извођени радови у сврху унапређења ЕЕ.

У наставку овог документа, у другом поглављу налази се преглед провођења препорука ГСРЈС РС.

2 ПРОВОЂЕЊЕ ПРЕПОРУКА

У складу са препорукама ревизије датим у Извјештају ревизије учинка, налази ревизије везани за провођење препорука приказани су у три дијела.

У првом дијелу приказани су налази везане за активности Владе РС и надлежних министарстава на провођењу препорука које се тичу успостављања регулаторних претпоставки и креирања система и смјерница за побољшање ЕЕ у јавном сектору. У другом дијелу приказани су налази везани за активности Фонда на провођењу препорука у складу са његовом улогом, надлежностима и одговорностима. У трећем дијелу налаза приказане су активности ЈЛС и ИЈС на провођењу препорука које се односе на праћење, анализу и извјештавање о потрошњи енергије у ЈЛС и ИЈС, као и о мјерама и активностима које исте проводе ради унапређења ЕЕ.

У сврху оцјене нивоа проведености појединачних препорука ревизије учинка, препоруке се могу класификовати у сљедеће категорије:

Табела број 2 - Статус препорука ГСРЈС РС

ПОТПУНО ПРОВЕДЕНА	- институције су провеле или у континуитету проводе препоруку - потпуно провођење препоруке је документовано
ДЈЕЛИМИЧНО ПРОВЕДЕНА	- институције су предузеле активности на провођењу препоруке - активности институција се проводе али препорука није у потпуности проведена - дјелимично провођење препоруке је документовано
ПРОВОЂЕЊЕ У ТОКУ	- институције су предузеле активности на провођењу препоруке - активности институција се не проводе континуирано и планираном динамиком - препорука није проведена ни у потпуности ни дјелимично - активности у току документоване
НИЈЕ ПРОВЕДЕНА	- институције нису предузеле активности на провођењу препоруке - препорука није проведена ни дјелимично, ни у потпуности - није документовано да су се предузимале мјере на провођењу препоруке
НИЈЕ АКТУЕЛНА	- институције нису предузимале активности на провођењу препоруке, у међувремену су наступиле околности које су препоруку учиниле неактуелном, односно непроводивом (промјена законске регулативе, надлежности, одговорности и слично)

ИЈС које су биле обухваћене ревизијом учинка „Енергетска ефикасност институција јавног сектора“ и којима су упућене препоруке у Извјештају ревизије учинка биле су у обавези, у складу са Законом о ревизији јавног сектора Републике Српске, да у року од 60 дана од дана пријема Извјештаја ревизије учинка сачине и доставе ГСРЈС РС и надлежном скупштинском одбору Акциони план за провођење препорука ревизије учинка, а ради праћења провођења датих препорука.

По овом Извјештају ревизије учинка, Фонд је у законом прописаном року (05.08.2015. године) ГСРЈС РС доставио Акциони план провођења препорука. Друге институције нису израдиле и доставиле акционе планове. Међутим, иако нису израдиле и доставиле акционе планове за спровођење препорука ревизије учинка, надлежне институције су у посматраном периоду проводиле одређене активности и мјере на плану ЕЕ, а које су истовремено биле у функцији провођења препорука из Извјештаја ревизије учинка.

2.1 Препоруке за Владу Републике Српске и надлежна министарства

Прва препорука за Владу РС и надлежна министарства

Комплетирати недостајуће прописе из своје надлежности, како би се отклониле формалне препреке за ефикасније провођење мјера ЕЕ. Ово подразумијева усвајање недостајућих подзаконских аката, укључујући и прописе којима ће се осигурати формално правни услови за остваривање улоге Фонда, као и израду смјерница за провођење прописа, са циљем олакшавања њихове имплементације у ИЈС.

Статус препоруке: Потпуно проведена

У периоду након објављивања Извјештаја ревизије учинка надлежне институције су усвојиле недостајуће подзаконске акте и прописе из области ЕЕ. На тај начин комплетирани су прописи чија израда је била предвиђена Законом о уређењу простора и грађењу и Законом о ЕЕ.

Међутим, иако је регулаторни оквир компетиран у складу са важећим прописима, надлежна министарства свјесна су потребе унапређења у овој области, да поједине активности захтијевају ажурирања и додатна појашњења, али и да се регулатива усклађује са Директивама ЕУ у складу са потписаним споразумима. У вези с тим, тренутно је актуелна измјена Закона о заштити животне средине који је у процедури од мјесеца новембра 2019. године, те Закона о електричној енергији који је у процедури усвајања од јула 2019. године.

Свјесни проблема са којима се ЈЛС и ИЈС сусрећу у процесу успостављања енергетског менаџмента, МЕР ради на доношењу Правилника о систему енергетског менаџмента, који је тренутно у фази нацрта. Важно је напоменути да је у посматраном периоду донешено неколико уредби које прописују накнаде за загађиваче по разним основама предвиђених другим прописима, чиме је Фонду обезбијеђен додатни извор средстава која треба да буду инвестирана у пројекте. Ипак, још увијек није комплетирани оквир који би обухватио плаћање накнада свих оних који доприносе загађењу по принципу „загађивач плаћа“.

Друга препорука за Владу РС и надлежна министарства

Ажурирати проведбене документе на начин да се истакну јасни и мјерљиви циљеви уштеда енергије за јавни сектор. Примјеном ажурираних проведбених докумената јавни сектор би допринио остваривању стратешких циљева и опредјељења. У оквиру својих надлежности, проводити надзор и извјештавање о реализацији проведбених докумената.

Статус препоруке: Провођење у току

Препоруком је истакнута потреба за ажурирањем проведбених докумената, најприје АПЕЕ, те истицање јасних и мјерљивих циљева уштеда за јавни сектор.

МЕР је у 2016. години започело са израдом Измјена и допуна АПЕЕ за период 2016 - 2018. године, а исти документ Влада РС је усвојила у новембру 2017. године. Документ је израђен у складу са детаљним смјерницама Енергетске заједнице, како би био компатибилан и као такав преузет у АПЕЕ БиХ. У оквиру АПЕЕ нису развијени јасни и мјерљиви циљеви уштеда за јавни сектор, али је овим документом предвиђено увођење програма ЕЕ за чије ће спровођење бити задужене јавне институције. Један од њих је и Републички програм за повећање ЕЕ зграда у сектору јавних услуга, на основу којег је

донешен Оперативни план за повећање ЕЕ у републичким органима управе. Овај документ требао је да послужи као модел осталим институцијама јавног сектора за израду сопствених програма повећања ЕЕ, а Закључком Владе РС оне су и обавезане за доношење и примјену овог документа. Ревизорски тим се није увјерио да је било која друга ИЈС сачинила сличан документ. Након истека Измјена и допуна АПЕЕ до 2018. године РС је практично без важећег оперативног документа у овој области, јер се АПЕЕ 2019-2021. године још налази у фази израде. Због већ поменуте процедуре усвајања АПЕЕ као саставног дијела АПЕЕ БиХ, овај документ још увијек није усвојен, па као и у случају претходног трогодишњег АПЕЕ, највећи дио периода на који се он односи ће протећи без важећег документа.

Годишњи извјештаји о реализацији АПЕЕ рађени су до 2015. године. Иако ови извјештаји нису садржали квантитативне показатеље о уштедама оствареним у јавном сектору исказане у количини енергије, представљали су добру основу за анализу проведених мјера. Ови извјештаји садржали су преглед проведених активности по појединачним мјерама из АПЕЕ, затим оцјену постигнутости планираних активности и преглед мјера које нису проведене. Након 2015. године није било извјештавања о реализацији АПЕЕ.

Трећа препорука за Владу РС и надлежна министарства

Путем надлежних институција обезбиједити ефикасно управљање системом ЕЕ, затим обезбиједити правовремене и квалитетне извјештаје и информације оријентисане на показатеље успјешности, како би се створила поуздана основа за одлучивање и предузимање системских и оперативних мјера за побољшање ЕЕ.

Статус препоруке: Провођење у току

Као што је већ наведено у налазима за претходну препоруку, само дефинисање обавезе увођења енергетског менаџмента и Закључак којим се обавезују ИЈС да успоставе оперативне планове за повећање ЕЕ није довело до значајнијих помака у управљању системом ЕЕ. Такође, није успостављен систем извјештавања који би представљао поуздану основу за одлучивање.

Прије почетка пројекта „Енергетска ефикасност у Босни и Херцеговини“ МПУГЕ није имало комплетну информацију о свим јавним зградама у РС, њиховим енергетским карактеристикама и утрошку енергије. Овим пројектом МПУГЕ је преко своје организационе јединице за управљање пројектима у посматраном периоду инвестирало значајна средства из кредита Свјетске банке (око 13 милиона долара) у побољшање ЕЕ у јавним објектима. Обухваћено је 36 објеката које је МПУГЕ изабрало на основу проведених енергетских прегледа зграда. По завршетку пројекта није се извјештавало о уштедама у потрошњи енергије, нити су појединачне ИЈС прикупљале податке о томе, изузев финансијских показатеља о трошковима енергената. Било је очекивано да ће након санације доћи до уштеда и до 50% вриједности трошкова енергије у обухваћеним ИЈС.¹ Базе података о јавним зградама, утрошцима, тарифама и трошковима енергије дале би јасну и цјеловиту слику о ефектима уштеда након проведених мјера за побољшање ЕЕ али и листу приоритета у сврху нових улагања. Ово је нарочито важно јер је у припреми наредна фаза пројекта са Свјетском банком и другим међународним институцијама, и којом је у плану ангажовање знатно већих финансијских средстава него што је то био случај у претходном пројекту. Добар корак у правцу стварања цјеловите слике о јавним зградама и њиховим енергетским карактеристикама представља Стратегија обнове

¹ <http://www.vladars.net/sr-SP-Cyrl/Vlada/Ministarstva/mgr/media/vijesti/Pages/Potpisan-Memorandum-o-saradnji.aspx> (Приступљено 14.03.2020.)

зграда у Републици Српској за период до 2050. године, а коју је МПУГЕ израдило у сарадњи са консултантима и у фази је усвајања.

У циљу стварања поуздане основа за одлучивање и предузимање системских и оперативних мјера за побољшање ЕЕ, надлежна министарства у протеклом периоду нису успјела да путем институција обезбиједи ефикасно управљање системом ЕЕ које, између осталог, подразумјева и успостављање самоодрживог система акумулације фондова којима се обезбјеђују средства за улагања у ЕЕ. Пуњење Фонда средствима за потребе ЕЕ није обухватило потенцијалне изворе великих потрошача, што би значајно утицало на висину средстава и квалитет активности везаних за ЕЕ.

Тренутно, средства за потребе унапређења ЕЕ акумулирају се на симболичном нивоу у односу на потребе, Фонду се дозначавају нередовно, са значајним кашњењем и динамиком на коју Фонд нема утицаја.²

2.2 Препоруке за Фонд за заштиту животне средине и енергетску ефикасност

Прва препорука за Фонд

Успоставити организациону структуру и осигурати ресурсе како би могао ефикасно и ефективно извршавати повјерене улоге и надлежности, затим да оспособи капацитете за извршавање послова који се односе на планирање, програмирање, финансирање, успостављање потребних база података и регистара, контролу, надзор и извјештавање.

Статус препоруке: Дјелимично проведена

Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у Фонду, усвојеном у децембру 2018. године, превиђено је организовање Сектора за заштиту животне средине, ЕЕ и ОИЕ у чијем се саставу налази Служба за ЕЕ и ОИЕ.

Основни задаци ове службе везани су за припрему, провођење и развој програма, пројеката и других активности у области ЕЕ те подстицање рационалног управљања енергијом и ЕЕ. Послове везане за ЕЕ предвиђене систематизацијом радних мјеста, од фебруара 2019. године обавља пет запослених (руководилац Сектора, начелник Службе и три стручна сарадника за послове ЕЕ и ОИЕ). Тиме су уз подршку осталих сектора у Фонду, а посебно Сектора за имплементацију пројеката, обезбјеђени довољни људски ресурси за обављање послова који се односе на планирање, програмирање, финансирање, успостављање потребних база података и регистара, контролу, надзор и извјештавање.

У складу са одредбама Закона о ЕЕ Фонд је био у обавези да успостави јединствену базу података о ЕЕ, да донесе подзаконске акте којим би се прописао садржај, структура и начин прикупљања информација за вођење јединствене базе података, те да надлежним министарствима обезбиједи доступност података из ове базе. До данас јединствена база података о ЕЕ није успостављена. У Фонду су до сада успостављене следеће базе података:

- **РОДС - Регистар оператера, дистрибутера и снабдјевача енергијом** (базом администрира Фонд; успостављена је ради уноса података 34 регистрована субјекта; у бази не постоје унесени подаци)
- **РЕЦ РС – Регистар енергетских сертификата РС** (базом администрира Фонд; успостављена је ради евиденције тренутно 40 корисника овлашћених физичких

² Прилози број 4 и 5

- лица и 32 корисника правних лица за вршење енергетског прегледа; постоји континуиран унос података)
- **MVP – Monitoring and Verification Platform** – служи за праћење и верификацију остварених уштеда након примјене барем једне мјере санације у сврху ЕЕ (базом администрира Фонд; корисници су ЈЛС; додјељено је 68 корисничких налога за ЈЛС, у бази тренутно евидентирано 59 мјера ЕЕ за период 2016-2019. године, не постоје подаци о оствареним уштедама)
 - **EMIS – Energy Management Information System** – служи за праћење потрошње енергије (базом администрира UNDP и Фонд; корисници су ИЈС и велики потрошачи који користе зграде корисних површина већих од 500 м² од чега: ИЈС - 1.839 зграда и јавно освјетљење - 362, број унесених рачуна са 11. фебруаром 2020. године износи 81.851; постоји континуитет у уносу података али није омогућено праћење потрошње енергије јер не постоји контрола уноса података).

Поменуте парцијалне базе података нису увезане и не обезбјеђују реалну интегралну слику о уложеним средствима, provedеним мјерама, уштедама и ефектима улагања. Успостављање јединствене базе података о ЕЕ у пуном капацитету требало је да обезбиди поуздан и реалан основ за мониторинг, евалуацију ефеката улагања, предлагање корективних мјера, планирање будућих пројеката и њихово рангирање према приоритетним критеријима, али оно није реализовано.

Друга препорука за Фонд

Финансирање пројеката и мјера за побољшање ЕЕ проводити на транспарентан начин. Ово подразумијева расписивање јавног позива за додјелу средстава, као и информисање јавности о финансираним мјерама и њиховим ефектима путем интернет презентације Фонда или на други прикладан начин.

Статус препоруке: Провођење у току

Путем званичног сајта Фонда обезбјеђена је дјелимична транспарентност рада Фонда, у виду постављања сталних јавних позива за додјелу средстава у области животне средине, ЕЕ и ОИЕ.

У периоду 2015-2019. година Фонд је суфинансирао 96 пројеката унапређења ЕЕ са износом преко четири милиона КМ. Један дио суфинансираних пројеката односио се на пројекте који су одобрени одлукама Владе РС, а други дио на пројекте удружења грађана, заједница етажних власника или физичких лица. Већи дио средстава за суфинансирање пројеката или програма ЕЕ корисницима је додјељиван на основу одлука Владе РС, а мањи дио на основу рјешења директора Фонда.

У случајевима када су средства одобравана по одлукама Владе РС корисници средстава су захтјеве упућивали надлежним министарствима, која су обрађивала њихове захтјеве и упућивала их Влади РС на одлучивање. На основу Одлука Владе РС, а у складу са Планом рада и Финансијским планом, Фонд суфинансира пројекте ЕЕ. Одлуке Владе РС су објављиване у Службеном гласнику Републике Српске.

За суфинансирање програма или пројеката из области животне средине, ЕЕ или ОИЕ у износу до 5.000 КМ, а која се додјељују на основу рјешења директора Фонда, Фонд је континуирано од 2015. године на својој интернет страници објављивао јавне позиве за додјелу средстава за суфинансирање програма и пројеката из области животне средине, ЕЕ и ОИЕ за текућу годину. Иако је ријеч о сталном јавном позиву за текућу годину, он није био доступан потенцијалним корисницима средстава током цијеле године. Постављање сталног јавног позива вршено је током мјесеца марта и трајало је до момента док Фонд не

одобри сва предвиђена средства за суфинансирање. Према ставовима Фонда, због великог броја пристиглих захтјева јавни позив је уклањан већ у наредном мјесецу након објаве.

Поред наведеног, Фонд је редовно објављивао и јавне позиве за формирање базе података јавних објеката у Републици Српској са циљем могућности финансирања мјера ЕЕ, а што је први корак за кориснике јавних објеката који желе финансирање мјера ЕЕ на својим објектима.

Фонд од 2012. године води базу података о свим реализованим пројектима ЕЕ, било да су финансирани на основу одлука Владе РС или рјешењем директора Фонда. Наведене базе података не садрже податке о оствареним уштедама након проведених мјера, већ само податке о уложеним средствима.

Трећа препорука за Фонд

Интензивирати провођење промотивних активности у области ЕЕ, самостално или у сарадњи са другим институцијама или партнерским организацијама.

Статус препоруке: Дјелимично проведена

Сваки реализовани пројекат представља сам по себи промотивну активност ЕЕ посебно у оквирима локалних заједница, или дјелатности којима припадају (здравство, образовање,...). Поред промоције путем пројеката а у циљу подизања свијести о значају ЕЕ, постојале су и друге врсте промотивних активности Фонда (едукације, радионице, конференције, сајмови, израда брошура и других промотивних материјала,...).

По основу промотивних активности произашли су и трошкови који се у Фонду на годишњем нивоу крећу од 69 до 150 хиљада КМ.³ Ревизорски тим се увјерио да су промотивне активности значајно интензивирани 2017 и 2018. године. Истовремено, трошкови промотивних активности порасли су са 50.943 КМ у 2016. години на 151.250 КМ у 2018. години. И поред интензивирања промотивних активности, јавност није довољно упозната са активностима Фонда, у шта се ревизорски тим увјерио у директној комуникацији са корисницима јавних објеката који су већ били у прилици да санирање својих објеката у функцији ЕЕ врше уз асистенцију Фонда. Ово се највише односи на чињеницу да потенцијални корисници средстава намјењених за унапређење ЕЕ нису упознати са моделима аплицирања за средства.

Осим што потенцијални корисници средстава нису упознати са моделима аплицирања за средства, за неке од модела не постоје ни информације о критеријима и начину рангирања, а што је потребно ради транспарентнијег провођења пројеката и постизања бољих резултата одабиром мјера и активности које носе већи потенцијал за уштеде.

На основу увида у предузете промотивне активности и трошкове по овом основу, ревизорски тим се није увјерио да је повећан број промотивних активности, њихова разноврсност, а услед тога и повећани трошкови промоције резултирали бољим информисањем јавности и потенцијалних корисника.

³ Прилог број 6

2.3. Препоруке за јединице локалне самоуправе и институције јавног сектора

Прва препорука за ЈЛС и ИЈС

Израдити и усвојити АПЕЕ, чија имплементација ће бити у функцији остваривања политике утврђене Стратегијом. ИЈС ће израдом, усвајањем и имплементацијом других докумената и успостављањем функције енергетског менаџмента отклонити препреке нормативне, функционалне и управљачке природе за развој ЕЕ

Статус препоруке: Провођење у току

Законом о ЕЕ предвиђено је доношење и усвајање трогодишњих АПЕЕ на републичком нивоу и нивоу ЈЛС које броје више од 20.000 становника. У РС обавезу израде и усвајања АПЕЕ има укупно 16 ЈЛС. Оне ЈЛС које су имале раније израђен Одрживи енергетски акциони план (Sustainable Energy Action Plan – SEAP) имале су могућност да им се он прихвати као АПЕЕ, без обавезе да израђују нови. Увидом у „Извјештај о стању и статусу израде и извјештавања спровођења Акционих Планова Енергетске Ефикасности (АПЕЕ) у јединицама локалне самоуправе (ЈЛС) у Републици Српској“⁴ и анализом актуелног стања, ревизорски тим се увјерио да:

- Град Бања Лука има усвојен АПЕЕ за период 2016-2018. године (за период 2010-2015. године кориштен SEAP),
- шест ЈЛС имају усвојен SEAP и користе га као АПЕЕ (Бијељина, Градишка, Лакташи, Приједор, Зворник, Требиње),
- осам ЈЛС су предузеле кораке као предуслове за израду АПЕЕ (Добој, Козарска Дубица, Нови Град, Пале, Модрича, Теслић, те Братунац и Котор Варош који нису у обавези израде АПЕЕ),
- три ЈЛС нису имале активности у процесу израде АПЕЕ (Источно Сарајево, Прњавор, Дервента).

ЈЛС које имају обавезу израде АПЕЕ имају и обавезу годишњег извјештавања о његовој реализацији. Према подацима Фонда, у посматраном периоду од 2015-2019. године:

- двије ЈЛС (Бања Лука и Бијељина) доставиле извјештаје за 2015-2018. годину,
- четири ЈЛС извјештавале су нередовно (Градишка, Лакташи, Требиње и Нови Град) и
- десет ЈЛС, иако су биле у обавези, нису извјештавале о реализацији АПЕЕ.

Закон о ЕЕ предвиђа обавезу успостављања енергетског менаџмента⁵ за јавни сектор и велике потрошаче који користе зграду са корисном површином већом од 500 м². Свјесни неопходности да се ова законска одредба имплементира у пуном капацитету, како би се отклониле препреке нормативне природе, МЕР је предузело активности на изради Правилника о систему енергетског менаџмента који је тренутно у форми радног материјала.

⁴<http://www.alvrs.com/v1/media/djcatalog/Izvjestaj%20o%20statusu%20APEE%20u%20RS%2014092015.pdf> (Приступљено 24.03.2020.)

⁵ Прилог број 7

У односу на период који је био обухваћен ревизијом, повећан је број ЈЛС које су периоду 2015-2018. године имале АПЕЕ, повећан је број ЈЛС и других ИЈС које су успоставиле енергетски менаџмент или именовали лице одговорно за енергетски менаџмент, али те активности нису проведене у потпуности и још увијек се проводе.

Друга препорука за ЈЛС и ИЈС

Успоставити функционалан систем управљања потрошњом енергије у погледу контроле и праћења потрошње енергије и трошкова енергије. Успостављање функционалног система управљања подразумјева и утврђивање подстицајних мјера, развијање интерног процеса евалуације и мониторинга, промоцију добрих управљачких пракси и резултата проведених мјера ЕЕ.

Статус препоруке: Провођење у току

Препорука подразумјева имплементацију функционалног система управљања енергентима, што подразумјева континуиран мониторинг, контролу, анализу, извјештавање и корективне активности у смислу управљања енергетским ресурсима, а све у сврху оптималне функције енергената и остаривања уштеде.

Пракса ИЈС показује да је управљање енергентима на нивоу евиденције стања са рачуна енергената и реаговања само у случајевима великих одступања од просјечне потрошње. Анализа кретања утрошача, трошкова и тарифних модела, као и валуација ефеката уложених средстава за санирање објеката изостаје. У случајевима гдје постоје елементи управљачког односа према енергентима, корисници наилазе на системске препреке које сами не могу превазићи, какве су обрачун електричне енергије по моделу вршног оптерећења које МХ Електропривреда Републике Српске користи ради контроле режима великих потрошача (домови здравља, школе...), или обрачун гријања према м², без могућности уградње мјерног уређаја. Имајући у виду наведено, ревизорски тим се увјерио да ЈЛС и ИЈС немају успостављене организационе и управљачке претпоставке за управљање потрошњом енергената и унапређењем ЕЕ.

Подстицајне мјере од стране даваоца услуга (електропривреда, топлане,...) не постоје, а сами корисници тешко постижу уштеде које би се валоризовале подстицајним мјерама унутар система. Промоција добрих управљачких пракси и резултата проведених мјера у циљу постизања што вишег степена ЕЕ, на нивоу ЈЛС и ЈУ, системски изостаје. Постоје појединачни примјери промоције резултата проведених мјера ЕЕ унутар институција чиме се локално подстиче домаћинско понашање. Поједине ЈЛС врло ефикасно користе промоцију активности на унапређењу ЕЕ путем званичних интернет презентација својих градских управа (Град Бања Лука, Град Требиње).

Трећа препорука ЈЛС и ИЈС

Мјере ЕЕ планирати и проводити на основу потпуних и поузданих претходних анализа потрошње енергије и трошкова енергије. Мјере и активности ЕЕ синхронизовати и на тај начин остварити оптималне ефекте проведених мјера. Континуирано анализирати ефекте предузетих мјера ЕЕ и периодично извјештавати о постигнутим резултатима и ефектима.

Статус препоруке: Провођење у току

Посматрајући понашање узоркованих ЈСЛ и ИЈС, резизорски тим се увјерио да планирање активност по основу ЕЕ изостаје на свим управљачким нивоима. Будући да на републичком нивоу не постоји актуелан АПЕЕ, изостало је и планирање за ниже нивое, па тако нису израђени ни АПЕЕ на нивоу ЈЛС и ИЈС. Тренутно не постоје ни јасно идентификоване мјере ЕЕ на свим поменутих нивоима.

Што се тиче анализе утрошака енергената, трошкова и тарифних модела по енергентима, не постоји системска контрола, надзор, евалуација и анализа ефеката, извјештавање нити корективне активности по основу одступања од утврђених циљева. Јединствена база података би свакако обезбиједила квалитетну основу за потпуне и поуздане анализе утрошака и трошкова енергената. С тим у вези можемо констатовати да мјере и активности за ЕЕ нису координисане ни синхронизоване, што је један од основних разлога непостојања значајнијих ефеката проведених мјера. С друге стране, постоји уобичајена брига корисника за потрошњу енергената и трошкове, која је исказана увидом у рачуне и реакцијом уколико ти рачуни значајно одступају од просјека.

На основу података о укупним трошковима енергената узоркованих ЈЛС и ИЈС за период 2015-2019. године ревизорски тим је анализирао просјечне уштеде на трошковима енергената. Подаци ИЈС из узорка показују да су трошкови енергије изражени у новцу смањени око 11%⁶, док подаци потребни за квантитативни израчун уштеда енергије ИЈС нису прикупљани нити праћени. Па ипак, као основни бенефит улагања у ЕЕ наводи се изузетно побољшан комфор који обезбјеђује задовољавајуће услове за кориснике санираних објеката ИЈС (домови здравља, болнице, школе...).

⁶ Прилог 3.

3 ЗАКЉУЧАК

У посматраном периоду 2015-2019. година Влада РС, надлежна министарства и друге ИЈС које су обухваћене ревизијом учинка "Енергетска ефикасност институција јавног сектора" и Накнадним прегледом провођења препорука, предузимали су одређене активности на провођењу препорука.

У складу са дефинисаном класификацијом статуса препорука, налази накнадног прегледа показују да је једна препорука проведена у потпуности, двије су проведене дјелимично, док су за шест препорука у току активности на њиховом провођењу.

Доношењем недостајућих подзаконских аката који произилазе из Закона о ЕЕ и Закона о уређењу простора и грађењу комплетирана је правна регулатива за ефикасно провођење мјера за унапређење ЕЕ. Такође, Фонд је интензивирао активности на успостављању капацитета за ефикасно управљање ЕЕ оснивањем и ангажовањем људских ресурса у организационој јединици задуженој за ЕЕ, као и активности на промоцији ЕЕ и финансирању мјера и активности.

Одређене активности још увијек нису проведене и идентификована је потреба и простор за побољшања ЕЕ. Ту се прије свега мисли на успостављање базе података о ЕЕ, која би представљала основ за доношење одлука прије предузимања мјера и активности, али и поуздан извор за праћење остварених уштеда. Иако су постигнути одређени помаци у обезбјеђивању средстава за финансирање мјера ЕЕ, потребно је обезбиједити правовремен и континуиран прилив ових средстава у Фонд, као и транспарентност у области финансирања пројеката, мјера и активности. Потребно је интензивирати активности на успостављању енергетског менаџмента у ИЈС, евалуацији предузетих мјера и активности, праћењу ефеката улагања и промоцији резултата.

Влади РС и другим институцијама које имају одређене улоге, надлежности и одговорности у области ЕЕ се препоручује да интензивирају активности на имплементацији препорука из Извјештаја ревизије учинка које нису у потпуности проведене и чије провођење је у току.

Вођа ревизорског тима

мр Бојан Драгишић с.р.

ПРИЛОЗИ

Прилог број 1 - ЛИСТА РЕФЕРНЦИ

1. Стратегија развоја енергетике Републике Српске до 2035. године, Министарство енергетике и рударства, 2018. године
2. Директива 2006/32/ЕЗ о енергетској ефикасности крајње потрошње и енергетским услугама
3. Директива 2010/30/ЕУ о означавању производа који користе енергију
4. Директива 2010/31/ЕУ о енергетским карактеристикама зграда
5. Директива 2012/27/ЕУ о енергетској ефикасности
6. Директива 2019/944/ЕУ о заједничким правилима за унутарње тржиште ЕЕ и из мјени Директиве 2012/27/ЕУ
7. Закон о енергетици, (Сл. гл. РС 49/11)
8. Закон о енергетској ефикасности, (Сл.гл. РС 59/13)
9. Закон о уређењу простора и грађењу, (Сл. гл. РС 40/13,106/15, 3/16 и 84/19)
10. Закон о обновљивим изворима енергије и ефикасној когенерацији, (Сл. гл. РС 39/13, 108/13,79/15 и 26/19)
11. Закон о Фонду и финансирању заштите животне средине Републике Српске, (Сл. гл. РС 117/11, 63/14, 79/15 и 90/16)
12. Акциони план енергетске ефикасности Републике Српске до 2018. године, 2013. год
13. Измјене и допуне Акционог плана за енергетску ефикасност у Републици Српској за период до 2018. године, 2017. год
14. Правилник о енергетској класи производа, (Сл. гл. РС 69/14 и 29/16)
15. Правилник о методологији процјене трошкова енергетских услуга, (Сл. гл. РС 28/14)
16. Правилник о методологији за израчунавање енергетских карактеристика зграда, (Сл. гл. РС 30/15)
17. Правилник о измјенама правилника о вршењу енергетског прегледа зграда и издавању енергетског сертификата, (Сл. гл. РС 93/16)
18. Правилник о вршењу енергетског прегледа зграда и издавању енергетског сертификата, (Сл. гл. РС 30/15)
19. Правилник о минималним захтјевима за енергетске карактеристике зграда, (Сл. гл. РС 30/15)
20. Правилник о начину и критеријумима за додјелу финансијских средстава и мјерилима за оцјењивање приједлога за додјелљивање средстава Фонда за заштиту животне средине и енергетску ефикасност РС, (Сл. гл. РС 71/14)
21. Правилник о облику, садржају и начину вођења евиденција обвезника плаћања накнада, (Сл. гл. РС 106/15)
22. Програм обуке и стручног усавршавања за обављање енергетских прегледа
23. Упутство о изради годишњег извјештаја о реализацији акционог плана јединице локалне самоуправе, (Сл. гл. РС 1/14)
24. Оперативни план за побољшање енергетске ефикасности у републичким органима управе, Влада РС, 2014. године
25. Извјештај о стању и статусу израде и извјештавања спровођења Акционих Планова Енергетске Ефикасности (АПЕЕ) у јединицама локалне самоуправе (ЈЛС) у Републици Српској
26. Извјештаји о извршњу планова рада и финансијских планова Фонда за период 2015-2018. године
27. Ребаланси финансијских планова Фонда за период 2015-2018. године

Прилог број 2 - Преглед стратешких, програмских, законских и подзаконских аката у области ЕЕ

СТРАТЕШКИ И ПРОГРАМСКИ ДОКУМЕНТИ	НОСИОЦИ АКТИВНОСТИ	УСВОЈЕН
Стратегија развоја енергетике Републике Српске до 2035. године	Влада РС	јун 2018.

ЗАКОНСКА И ПОДЗАКОНСКА АКТА	НОСИОЦИ АКТИВНОСТИ	УСВОЈЕН
ЗАКОН О ЕНЕРГЕТИЦИ		<u>02.06.2009.</u>
ЗАКОН О ЕНЕРГЕТСКОЈ ЕФИКАСНОСТИ		27.06.2013.
Акциони план за енергетску ефикасност у Републици Српској за период до 2018. године	Министарство енергетике и рударства РС	Децембар 2013.
Упутство о изради годишњег извјештаја о реализацији акционог плана јединице локалне самоуправе	Министарство енергетике и рударства РС	Јануар 2014.
Правилник о методологији процјене трошкова понуде енергетских услуга	Министарство енергетике и рударства РС	Фебруар 2014.
Оперативни план за побољшање енергетске ефикасности у републичким органима управе	Влада РС	Мај 2014.
Правилник о енергетској класи производа	Министарство енергетике и рударства РС	Јул 2014.
Измјене правилника о енергетској класи производа	Министарство енергетике и рударства РС	Март 2016
Измјене и допуне Акционог плана за енергетску ефикасност у Републици Српској за период до 2018. године	Министарство енергетике и рударства РС	Август 2017.
ЗАКОН О ОБНОВЉИВИМ ИЗВОРИМА ЕНЕРГИЈЕ И ЕФИКАСНОЈ КОГЕНЕРАЦИЈИ		<u>25.04.2013</u> (Новембар 2013, Септембар 2015., Март 2019.)

ЗАКОН О ФОНДУ И ФИНАНСИРАЊУ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ		<u>03.11.2011.</u> Јул 2014., Септембар 2015., Октобар 2016.)
Правилник о начину и критеријумима за додјелу финансијских средстава и мјерилима за оцјењивање приједлога за додјеливање средстава Фонда за заштиту животне средине и енергетску ефикасност РС	Фонд за заштиту животне средине и енергетску ефикасност РС	Мај, 2014
Средњорочни програм рада Фонда	Фонд за заштиту животне средине и енергетску ефикасност РС	
Годишњи и финансијски план рада	Фонд за заштиту животне средине и енергетску ефикасност РС	
Годишњи извјештај о извршењу плана рада и финансијског плана	Фонд за заштиту животне средине и енергетску ефикасност РС	
Правилник о облику, садржају и начину вођења евиденција обвезника плаћања накнада	Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију РС	Април 2012.
ЗАКОН О УРЕЂЕЊУ ПРОСТОРА И ГРАЂЕЊУ		25.04.2013.
Правилник о вршењу енергетског прегледа зграда и издавању енергетског сертификата	Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију	Април 2015.
Правилник о минималним захтјевима за енергетске карактеристике зграда	Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију	Април 2015.
Правилник о методологији за израчунавање енергетских карактеристика зграда	Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију	Април 2015. Новембар 2016.
Програм обуке и стручног усавршавања за обављање енергетских прегледа	Фонд за заштиту животне средине и енергетску ефикасност РС	Септембар 2015.
Правилник о измјенама правилника о вршењу енергетског прегледа зграда и издавању енергетског сертификата	Министарство за просторно уређење, грађевинарство и екологију	Новембар 2016.
ЗАКОНИ У ПРОЦЕДУРИ		
Нацрт закона о измјенама и допунама Закона о заштити животне средине	у процедури усвајања од 7.11.2019	
Закон о електричној енергији	у процедури усвајања од 11.07.2019	

*** Интерно је у изради Правилник о систему енергетског менаџмента (још није стављен у процедуру)

Прилог број 3 -Укупни трошкови енергената узоркованих ИЈС у периоду 2015-2019. године



Извор података: Резултати из упитника ревизорског тима ГСРЈС РС, фебруар 2020. године

Прилог број 4 - Укупни приходи Фонда и дуговање МХ Електропривреде Републике Српске према Фонду на дан 31.12. (у КМ)

	2015	2016	2017	2018	2019
Укупни приходи Фонда	2.476.796	7.477.372	6.261.121	4.850.434	n/a
Обрачун накнаде за обновљиве изворе електричне енергије		861.973	1.600.678	1.938.257	2.814.370
Дозначена средства пи основу накнаде за обновљиве изворе ел. енергије		478.016	50.000	990.402	2.010.678
Износ дуговања на дан 31.12.	66.445	450.402	2.001.080	2.948.935	3.752.627

Према изводу отворених ставки на дан 29.02.2020. године
потраживања Фонда од Електропривреде РС износе **3.723.776 КМ**

Извор података:Извјештаји о извршењу плана рада и финансијских планова Фонда (2015- 2018) и Изводи отворених ставки Фонда према МХЕлектропривреди Републике Српске (2015-2019)

Прилог број 5 - Модели расподеле средстава додјељених Фонду за потребе унапређења ЕЕ (уКМ)

	2015	2016	2017	2018
Пројекти у складу са Одлукама Владе РС	300.000	1.476.499	9.369.044	2.794.154
Пројекти у складу са Општим актима Фонда	160.962	191.732	82.076	118.558
Пројекти у складу са јавним позивима	1.272.500	27.000	-	-
УКУПНО	1.733.462	1.695.231	9.451.120	2.912.712

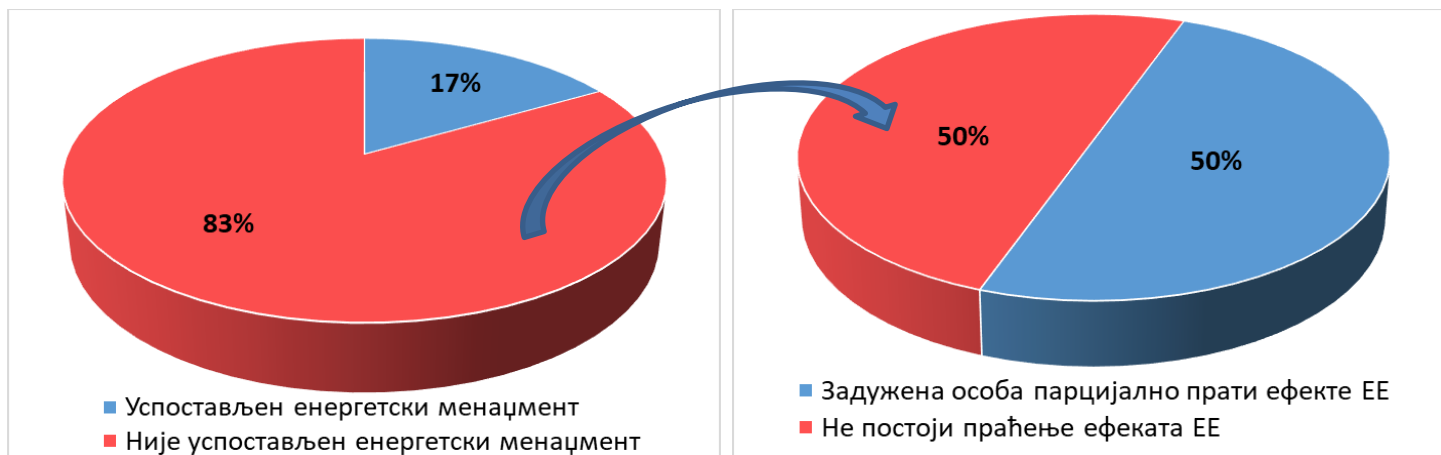
Извор података: Извјештаји о извршењу планова рада и финансијских планова Фонда (2015-2018)

Прилог број 6 -Тренд кретања промотивних трошкова Фонда у периоду 2015-2018. године (у КМ)

2015			2016			2017			2018		
План	Ребаланс	Реализ.	План	Ребаланс	Реализ.	План	Ребаланс	Реализ.	План	Ребаланс	Реализ.
110.000	110.000	69.223	120.000	120.000	50.943	120.000	120.000	118.287	120.000	185.000	151.250

Извор података: Извјештаји о извршењу финансијског плана Фонда (2015-2018)

Прилог број 7 - Број субјеката са успостављеним енергетским менаџментом (на бази података из узоркованог скупа субјеката)



Извор података: Резултати из упитника ревизорског тима ГСРЈС РС, фебруар 2020. године