



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI

PROVEDBA PROGRAMA ENERGETSKE OBNOVE
ZGRADA JAVNOG SEKTORA

Zagreb, rujan 2017.

SADRŽAJ

stranica

PREDMET, SUBJEKTI I CILJEVI REVIZIJE	2
METODE REVIZIJE	2
KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI	3
ZAKONODAVNI, STRATEŠKI I INSTITUCIONALNI OKVIR	5
PROVEDBA PROGRAMA	8
POSTUPCI JAVNE NABAVE ZA UGOVARANJE ENERGETSKE OBNOVE	16
FINANCIRANJE I SUFINANCIRANJE PROVEDBE PROGRAMA	22
INFORMACIJSKI SUSTAV I EVIDENCIJE	24
OCJENA UČINKOVITOSTI PROVEDBE PROGRAMA	26
OČITOVANJE SUBJEKATA REVIZIJE	27



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/16-10/54
URBROJ: 613-02-11-17-9

Zagreb, 25. rujna 2017.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
PROVEDBE PROGRAMA ENERGETSKE OBNOVE
ZGRADA JAVNOG SEKTORA

Na temelju odredbi članka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti provedbe Programa energetske obnove zgrada javnog sektora.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije provedeni su od 18. studenoga 2016. do 25. rujna 2017.

PREDMET, SUBJEKTI I CILJEVI REVIZIJE

Predmet revizije su aktivnosti tijela nadležnih za provedbu Programa energetske obnove zgrada javnog sektora 2014.-2015. (dalje u tekstu: Program).

Subjekti revizije su:

- Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja
- Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama (dalje u tekstu: Agencija).

Navedeni subjekti su obuhvaćeni revizijom, jer provode aktivnosti u vezi s provedbom Programa, odnosno uspostavom zakonodavnog i institucionalnog okvira za provedbu Programa, provedbom ciljeva i aktivnosti određenih Programom i praćenjem njihovog ostvarenja, provedbom postupaka javne nabave za ugovaranje energetske obnove zgrada javnog sektora, financiranjem i sufinanciranjem provedbe Programa te vođenjem informacijskog sustava i evidencija u vezi s energetsom obnovom zgrada javnog sektora.

U svrhu ocjene učinkovitosti provedbe navedenog Programa, utvrđeni su sljedeći ciljevi:

- provjeriti je li uspostavljen zakonodavni i institucionalni okvir za provedbu Programa
- utvrditi ostvaruju li se ciljevi i provode li se aktivnosti određene Programom i prati li se njihovo ostvarenje i provedba
- provjeriti provedbu postupaka javne nabave za ugovaranje energetske obnove zgrada javnog sektora
- provjeriti financiranje i sufinanciranje provedbe Programa
- provjeriti vođenje informacijskog sustava i evidencija u vezi s energetsom obnovom zgrada javnog sektora.

METODE REVIZIJE

U skladu s prihvaćenim međunarodnim revizijskim standardima vrhovnih revizijskih institucija, revizija je planirana i obavljena na način koji osigurava potrebne dokaze i pruža razumnu osnovu za revizijske nalaze i zaključke te ostvarenje revizijskih ciljeva.

U fazi planiranja i obavljanja pripremnih radnji za obavljanje revizije, analizirana je zakonska regulativa i Program, stručni članci te drugi dostupni podaci.

U postupku revizije korištene su sljedeće metode prikupljanja i analize dokaza:

- ✓ proučeni su i analizirani zakoni i drugi propisi koji reguliraju provedbu Programa te Program i unutarnji akti subjekata revizije
- ✓ obavljen je uvid u stručne publikacije i druge dostupne materijale
- ✓ obavljena je analiza izvješća, planova rada, procedura i druge dokumentacije subjekata revizije
- ✓ ispitana je dosljednost primjene zakona i drugih propisa te unutarnjih akata
- ✓ obavljen je uvid na terenu, prema odabranom uzorku
- ✓ obavljani su razgovori s odgovornim osobama
- ✓ pribavljena su obrazloženja o aktivnostima u vezi s provedbom Programa
- ✓ analizirani su dobiveni rezultati.

KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI

Za ocjenu učinkovitosti provedbe Programa utvrđeni su kriteriji koji proizlaze iz zakona i drugih propisa tijela nadležnih za učinkovitu provedbu Programa. Revizijom su prikupljeni dokazi kako bi se odgovorilo na sljedeća pitanja:

- Je li uspostavljen zakonodavni i institucionalni okvir za provedbu Programa?
- Ostvaruju li se planirani ciljevi i provode li se planirane aktivnosti na način određen Programom?
- Prati li se ostvarenje ciljeva i provedba aktivnosti i o njima izvještava?
- Provode li se postupci javne nabave za ugovaranje energetske obnove zgrada javnog sektora na propisani način?
- Provodi li se financiranje i sufinanciranje provedbe Programa na propisani način?
- Je li ustrojen učinkovit informacijski sustav u vezi s energetsom obnovom zgrada javnog sektora?
- Vode li se cjelovite evidencije u vezi s energetsom obnovom zgrada javnog sektora?

Provedba Programa ocjenjuje se kao **učinkovita**, ako je uspostavljen odgovarajući zakonodavni i institucionalni okvir, ako se provode aktivnosti u skladu s Programom, ako se prati ostvarenje ciljeva i provedba aktivnosti i o njima izvještava, ako se provode postupci javne nabave za ugovaranje energetske obnove zgrada javnog sektora u skladu s propisima, ako se financiranje i sufinanciranje provedbe Programa provodi na propisani način te ako je ustrojen učinkovit informacijski sustav i cjelovite evidencije u vezi s energetsom obnovom zgrada javnog sektora.

Provedba Programa ocjenjuje se kao **učinkovita, pri čemu su potrebna određena poboljšanja**, ako su utvrđene određene slabosti i propusti koje ne utječu bitno na provedbu Programa.

Kao **djelomično učinkovito** ocjenjuje se, ako su utvrđeni manji propusti kod uspostave zakonodavnog i institucionalnog okvira, ostvarenja planiranih ciljeva i provedbe planiranih aktivnosti te njihovog praćenja i izvještavanja, provedbe postupaka javne nabave za ugovaranje energetske obnove zgrada javnog sektora, financiranja i sufinanciranja provedbe Programa te funkcioniranja informacijskog sustava i cjelovitosti evidencija.

Provedba Programa **nije učinkovita**, ako su potrebna znatna poboljšanja u uspostavi zakonodavnog i institucionalnog okvira, ostvarenju planiranih ciljeva i provedbi planiranih aktivnosti te njihovog praćenja i izvještavanja, provedbi postupaka javne nabave za ugovaranje energetske obnove zgrada javnog sektora, financiranja i sufinanciranja provedbe Programa te funkcioniranju informacijskog sustava i evidencija.

U tablici broj 1 daju se kriteriji za ocjenu učinkovitosti provedbe Programa, prema područjima revizije.

Tablica broj 1

Kriteriji za ocjenu učinkovitosti provedbe Programa, prema područjima revizije

Redni broj	Područja revizije	Kriteriji
1.	Zakonodavni i institucionalni okvir	<ul style="list-style-type: none"> ○ doneseni su odgovarajući propisi, planovi i programi u vezi s energetsom obnovom zgrada javnog sektora ○ određena su tijela zadužena za provedbu Programa ○ osigurane su organizacijske pretpostavke za učinkovito obavljanje poslova u vezi s provedbom Programa ○ osigurano je koordinirano djelovanje nositelja pojedinih aktivnosti ○ donesen je Program energetske obnove zgrada javnog sektora, kojim su utvrđeni ciljevi, sudionici, faze i aktivnosti Programa, način ugovaranja energetske usluge te model financiranja ○ Vlada Republike Hrvatske je odlukom ovlastila čelnike središnjih tijela državne uprave, koji koriste zgradu u vlasništvu Republike Hrvatske, za potpisivanje ugovora o energetsom učinku ○ jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave su ovlastile Agenciju za pravni promet i posredovanje nekretninama da u njihovo ime i račun provodi postupke javne nabave za energetske usluge
2.	Provedba Programa	<ul style="list-style-type: none"> ○ ostvaruju se planirani ciljevi i provode se planirane aktivnosti, na način određen Programom ○ postupak i procedure za provedbu aktivnosti su detaljno propisane ○ utvrđeni su pokazatelji za mjerenje ostvarenja Programa ○ prati se ostvarenje Programa, odnosno cjelokupni rezultati i učinci provedbe Programa, prema utvrđenim pokazateljima ○ poduzimaju se odgovarajuće aktivnosti u slučaju neostvarenja planiranih ciljeva Programa i neprovedbe planiranih aktivnosti ○ ostvaruje se svake godine energetska obnova 3,0 % površine poda grijanih i/ili hlađenih zgrada u vlasništvu i uporabi središnje vlasti ○ sastavljaju se izvještaji o ostvarenju Programa
3.	Postupci javne nabave za ugovaranje energetske obnove	<ul style="list-style-type: none"> ○ izrađuje se preliminarna analiza isplativosti energetske obnove ○ provode se postupci javne nabave za ugovaranje energetske obnove zgrada javnog sektora, u skladu s propisima ○ detaljno su propisani postupci i procedure za provedbu javne nabave za ugovaranje energetske obnove zgrada javnog sektora ○ izrađuje se dokumentacija za provedbu postupka nabave ○ u provedbi postupaka javne nabave primjenjuje se kriterij ekonomski najpovoljnije ponude, na način određen Programom ○ Agencija dostavlja Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (dalje u tekstu: Fond) prije isplate sredstava, dokaze o obavljenom energetsom pregledu te izradi energetskog certifikata i/ili projektnog zadatka, u skladu s Programom i ugovorom o energetsom učinku ○ Agencija je na svojoj mrežnoj stranici objavila obrazac sa standardiziranim dijelovima ugovora o energetsom učinku ○ imenovana je Stručna komisija za verifikaciju projekta ○ pružatelji energetske usluge su osigurali financiranje energetske obnove, prije izvođenja radova ○ odlukom se utvrđuje datum završetka obnove ○ prati se ostvarenje ušteda i drugih obveza iz ugovora ○ Agencija provjerava stanje zgrada u kojima potrošnja nije istovjetna projektiranoj, a najmanje u 5,0 % obnovljenih zgrada godišnje ○ Agencija izvješćuje Fond o postignutim uštedama jednom godišnje
4.	Financiranje i sufinanciranje provedbe Programa	<ul style="list-style-type: none"> ○ Fond i Agencija su zaključili ugovor o financiranju, odnosno sufinanciranju provedbe Programa ○ Fond osigurava sredstva za provedbu Programa ○ sredstva se dodjeljuju u skladu s propisima
5.	Informacijski sustav i evidencije	<ul style="list-style-type: none"> ○ uspostavljen je informacijski sustav za praćenje i analizu potrošnje energije u zgradama javnog sektora ○ Agencija obavlja propisane zadaće u vezi s informacijskim sustavom ○ uspostavljen je informacijski sustav za mjerenje, praćenje i verifikaciju ušteda energije

ZAKONODAVNI, STRATEŠKI I INSTITUCIONALNI OKVIR

Zbog sve prisutnije energetske krize i utjecaja potrošnje energenata na okoliš, Europska unija je izradila dokumente koji predstavljaju smjernice razvoja energetske politike. Države članice Europske unije su se obvezale u strategije energetskog razvitka i zaštite okoliša ugraditi planove za poboljšanje učinkovitosti potrošnje energije i donijeti propise koji će omogućiti ostvarenje navedenih planova. Republika Hrvatska se obvezala uskladiti zakonodavni okvir s direktivama Europske unije te ispuniti obveze iz direktiva. Direktiva 2012/27/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o energetskoj učinkovitosti, izmjeni direktiva 2009/125/EZ i 2010/30/EU i stavljanju izvan snage direktiva 2004/8/EZ i 2006/32/EZ (dalje u tekstu: Direktiva o energetskoj učinkovitosti) obvezuje države članice da od 1. siječnja 2014. svake godine obnove 3,0 % ukupne površine poda grijanih i/ili hlađenih zgrada u vlasništvu i uporabi središnje vlasti. U slučaju neispunjenja navedenih obveza, Europska komisija može započeti službeni postupak protiv Republike Hrvatske, zbog povrede prava Europske unije.

Vlada Republike Hrvatske je, u lipnju 2014., donijela Dugoročnu strategiju za poticanje ulaganja u obnovu nacionalnog fonda zgrada Republike Hrvatske (Narodne novine 74/14) (dalje u tekstu: Dugoročna Strategija). Države članice Europske unije su se obvezale izraditi Dugoročnu Strategiju i dostaviti Europskoj komisiji do konca travnja 2014. Glavni cilj Dugoročne Strategije je, na temelju utvrđenog ekonomsko-energetski optimalnog modela obnove zgrada, identificirati djelotvorne mjere za dugoročno poticanje troškovno učinkovite integralne obnove fonda zgrada Republike Hrvatske do 2050., koji obuhvaća sve zgrade stambenog i nestambenog sektora. Dugoročnu Strategiju je potrebno ažurirati svake tri godine i dostaviti Europskoj komisiji u okviru Nacionalnih akcijskih planova za energetske učinkovitost. Dugoročnom Strategijom je određeno da će se poticanje troškovno učinkovite integralne obnove zgrada javne namjene provoditi provedbom programa energetske obnove i ostvarenjem zadanih ciljeva. U vrijeme obavljanja revizije (travanj 2017.), u tijeku je izrada nove Dugoročne Strategije.

Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva je u rujnu 2008. izradilo Nacionalni program energetske učinkovitosti i 1. Nacionalni akcijski plan za energetske učinkovitost 2008.-2010., zatim su Ministarstvo gospodarstva i Ministarstvo prostornoga uređenja i graditeljstva u veljači 2013. izradili 2. Nacionalni akcijski plan energetske učinkovitosti za razdoblje do konca 2013. te je u srpnju 2014. Ministarstvo gospodarstva izradilo 3. Nacionalni akcijski plan energetske učinkovitosti za razdoblje 2014.-2016. Također, i dalje je važeća Strategija energetskog razvoja Republike Hrvatske (Narodne novine 130/09), u kojoj su utvrđeni ciljevi do 2020.

Prema 2. Nacionalnom akcijskom planu energetske učinkovitosti, Republika Hrvatska je obvezna svake tri godine izraditi i dostaviti Europskoj komisiji planove, koji sadrže mjere čijom će se provedbom ostvariti uštede energije u neposrednoj potrošnji te predviđa izradu i provedbu detaljnih i sveobuhvatnih nacionalnih programa cjelovitih obnova stambenih i nestambenih zgrada, čime se do 2016. mogu ostvariti uštede od 10,4 PJ¹ ili 53,0 % nacionalnog cilja. Prema 3. Nacionalnom akcijskom planu energetske učinkovitosti, očekivane uštede energije do konca 2016. za Program energetske obnove zgrada javnog sektora 2014.-2015. iznose 226,8 TJ, a za Program energetske obnove zgrada javnog sektora 2016.-2020. iznose 718,20 TJ. Također je određeno da će se energetska obnova temeljiti na zgradama izgrađenim prije 1987., s prosječnom potrošnjom toplinske energije za grijanje 220-250 kWh/m², a koja bi se u obnovljenim zgradama trebala smanjiti za 40,0 % do 60,0 %, odnosno za 150 kWh/m².

¹ J (džul) - mjerna jedinica za energiju; TJ = 10¹²J, PJ = 10¹⁵J

Osnovni propis koji regulira područje energetske učinkovitosti u Republici Hrvatskoj je Zakon o energetske učinkovitosti (Narodne novine 127/14), koji je na snazi od listopada 2014., a do tada bio je važeći Zakon o učinkovitom korištenju energije u neposrednoj potrošnji (Narodne novine 152/08, 55/12, 101/13, 153/13 i 14/14). Odredbama Zakona o energetske učinkovitosti uređuje se područje učinkovitog korištenja energije, donošenje planova za poboljšanje energetske učinkovitosti na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini, mjere i obveze energetske učinkovitosti, a posebice djelatnost energetske usluge, utvrđivanje ušteda energije te prava potrošača u primjeni mjera energetske učinkovitosti. Prema odredbama navedenog Zakona, energiju čine primarni energenti i/ili transformirani oblik energije, odnosno električna energija, toplinska energija, plin, nafta i naftni derivati i energija iz obnovljivih izvora.

Prema odredbama Zakona o energetske učinkovitosti, svrha navedenog Zakona je ostvarivanje ciljeva održivog energetske razvoja: smanjenje negativnih utjecaja na okoliš iz energetske sektora, poboljšanje sigurnosti opskrbe energijom, zadovoljavanje potreba potrošača energije te ispunjavanje međunarodnih obveza Republike Hrvatske u području smanjenja emisije stakleničkih plinova poticanjem mjera energetske učinkovitosti u svim sektorima potrošnje energije, a učinkovito korištenje energije je od interesa za Republiku Hrvatsku. Odredbama navedenog Zakona je propisano da energetske obnova zgrade obuhvaća primjenu mjera energetske učinkovitosti u svrhu poboljšanja energetske svojstva zgrade ili njezinog dijela i temeljnog zahtjeva za građevinu, odnosno gospodarenje energijom i očuvanje topline.

Mjere energetske učinkovitosti obuhvaćaju energetske pregled i energetske certificiranje zgrade za potrebe energetske obnove, izradu projektne dokumentacije za energetske obnovu zgrade kojom se dokazuje ušteda energije, povećanje toplinske zaštite ovojnice zgrade, unapređenje tehničkih sustava zgrade koji uključuju tehničku opremu za grijanje, hlađenje, ventilaciju, klimatizaciju i pripremu potrošne tople vode, sustav rasvjete te sustav automatizacije i upravljanja zgrade ili njezinog dijela te uvođenje sustava obnovljivih izvora energije. Nadalje je propisano da je energetske učinkovitost odnos između ostvarenog korisnog učinka i energije potrošene za ostvarenje tog učinka, kao i proizvodnja energije iz obnovljivih izvora energije i/ili kogeneracije za koju se ne ostvaruje poticajna cijena na temelju posebnih propisa.

Prema odredbama Zakona o energetske učinkovitosti, Agencija provodi postupak javne nabave za energetske uslugu u zgradarstvu u ime i za račun proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna, u skladu s programom energetske obnove zgrada javnog sektora. Drugi subjekti javnog sektora mogu, na temelju pisanog sporazuma ili ugovora, ovlastiti Agenciju da u njihovo ime i račun provodi postupak javne nabave za energetske uslugu te podmiruju troškove provedbe postupaka. Agencija je obvezna na svojim mrežnim stranicama objaviti obrazac sa standardiziranim dijelovima ugovora o energetske učinku.

Nadalje je propisano da program energetske obnove zgrada javnog sektora donosi Vlada Republike Hrvatske, na prijedlog ministarstva nadležnog za graditeljstvo, a njime su obuhvaćeni ciljevi provedbe programa, kriteriji za provedbu postupaka javne nabave za energetske uslugu, sudionici programa te njihova prava i obveze, troškovi programa i način podmirjenja troškova, način financiranja obveza koje proizlaze iz provedbe programa te pokazatelji realizacije programa. Propisano je da će Vlada Republike Hrvatske donijeti navedeni program u roku dvanaest mjeseci od dana stupanja na snagu navedenog Zakona, odnosno do listopada 2015.

Vlada Republike Hrvatske je u listopadu 2013. donijela Odluku o donošenju Programa energetske obnove zgrada javnog sektora za razdoblje 2014.-2015., kojeg je izradilo Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja (dalje u tekstu: Ministarstvo). U Programu se navodi da su Ministarstvo i Centar za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija (dalje u tekstu: CEI) izradili Program energetske obnove zgrada javnog sektora 2012.-2013., u koji su lokalne jedinice, središnja tijela državne uprave i javna poduzeća (vlasnici zgrada) ukupno prijavili 1 013 zgrada, a izrađeno je 186 projektnih zadataka i 111 energetske pregleda, u cilju prikupljanja podataka potrebnih za energetske obnovu. Sve poslove koje je započeo CEI preuzela je Agencija, na temelju Sporazuma o prijenosu aktivnosti provedbe Programa energetske obnove zgrada javnog sektora 2012.-2013. iz kolovoza 2013.

U Programu se navodi da je pri provedbi Programa energetske obnove zgrada javnog sektora 2012.-2013. uočen problem nerazvijenosti tržišta energetske usluge, nedostatak tvrtki specijaliziranih za pružanje energetske usluge i manjak njihovog kreditnog potencijala te nepripremljenost financijskih institucija za kreditiranje tvrtki prema uvjetima utvrđenih Programom. Također se navodi da prethodni program nije osiguravao cjelovitu obnovu zgrada, niti primjenu energetske usluge, već su provedene pojedinačne mjere energetske učinkovitosti, uz dodjelu poticaja vlasnicima zgrada, dok Program omogućava cjelovitu energetske obnovu.

U sljedećoj tablici daju se osnovni zadaci prema sudionicima provedbe Programa.

Tablica broj 2

Osnovni zadaci prema sudionicima provedbe Programa

Sudionici provedbe Programa	Osnovni zadaci
Vlada Republike Hrvatske	<ul style="list-style-type: none"> • usvaja Program • daje ovlaštenje za potpisivanje ugovora o energetske učinku • odobrava financiranje, odnosno sufinanciranje provedbe Programa ovlašćuje Agenciju za provedbu Programa
Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja	<ul style="list-style-type: none"> • izrađuje prijedlog Programa • nadzire provedbu Programa
Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama	<ul style="list-style-type: none"> • provodi postupak javnog nadmetanja za energetske preglede, energetske certifikate i energetske obnovu zgrada javnog sektora • prati realizaciju ušteda i drugih obveza iz ugovora o energetske učinku • koordinira rad svih sudionika Programa • prati rezultate provedbe i izvještava o provedbi Programa • potpisuje ugovor o energetske učinku • obavlja plaćanja na temelju zaključenog ugovora s Fondom • promovira Program te provodi informativne i edukacijske aktivnosti
Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost	<ul style="list-style-type: none"> • osigurava sredstva za financiranje, odnosno sufinanciranje provedbe Programa • isplaćuje Agenciji sredstva za provedbu Programa
naručitelj energetske usluge (ministarstva, tijela državne uprave, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave)	<ul style="list-style-type: none"> • predlaže zgradu javnog sektora za energetske obnovu putem Programa • potpisuje ugovor o energetske učinku • plaća mjesečnu naknadu za energetske uslugu • koristi zgradu javnog sektora s pažnjom dobrog gospodara • unosi podatke o potrošnji energije u informacijski sustav • mjeri i verificira uštede
pružatelj energetske usluge (trgovačka društva)	<ul style="list-style-type: none"> • ulaže sredstva i preuzima tehnički, gospodarski i tržišni rizik posla • provodi energetske obnovu • prati i dokazuje uštede • održava energetske sustave
Hrvatska banka za obnovu i razvitak i poslovne banke	<ul style="list-style-type: none"> • odobrava kreditna sredstva za ulaganja putem Programa kreditiranja HBOR, u skladu s ugovorom o energetske učinku i potvrđenim projektom
Hrvatska agencija za malo gospodarstvo i investicije	<ul style="list-style-type: none"> • osigurava potrebna jamstva u korist kreditora, putem HAMAG BICRO Jamstveni program energetske obnove javnih zgrada

Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja (Narodne novine 44/14 i 137/14) ustrojena je Uprava za graditeljstvo i energetska učinkovitost u zgradarstvu, Sektor za energetska učinkovitost u zgradarstvu, Služba za energetska učinkovitost u zgradarstvu i registre, Odjel za registre, koji priprema i prati provedbu Programa, sudjeluje u pripremi nacionalnih programa i planova energetske učinkovitosti, potiče jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima na provedbu mjera energetske učinkovitosti i sudjelovanje u provedbi Programa i akcijskog plana energetske učinkovitosti, analizira postignute rezultate te priprema izvješća o realizaciji planova za Europsku komisiju. Također, potiče racionalno gospodarenje energijom i energetska učinkovitost u području iz nadležnosti Ministarstva, provodi informiranje i sustavno podizanje znanja svih uključenih u provedbu politike energetske učinkovitosti te obavlja druge poslove.

Prema Programu, Agencija je u cijelosti zadužena za provedbu Programa. Pravilnikom o unutarnjem ustroju i načinu rada Agencije za pravni promet i posredovanje nekretninama iz prosinca 2013., ustrojen je Odjel za energetska obnovu zgrada javnog sektora koji priprema i pribavlja dokumentaciju za provedbu postupaka javne nabave za ugovaranje energetske obnove, izrađuje preliminarnu analizu energetske obnove, sudjeluje u verifikaciji projekata, daje potvrdu o tehničkoj i financijskoj izvedivosti projekta, nadzire radove, izrađuje izvješća o završetku energetske obnove, prati realizaciju ušteda i ostvarenje drugih ugovornih obveza, pribavlja energetske certifikate nakon obnove, izrađuje strateške razvojne dokumente, prati i izvještava nadležna tijela o ostvarenju Programa te promovira Program.

PROVEDBA PROGRAMA

Programom su definirani ciljevi, sudionici, faze i aktivnosti Programa, način ugovaranja energetske usluge te model financiranja. Program potiče cjelovitu obnovu zgrada, prema ESCO² modelu.

Prema Uredbi o ugovaranju i provedbi energetske usluge u javnom sektoru (Narodne novine 11715), cjelovita obnova zgrade je maksimalni skup različitih mjera poboljšanja energetske učinkovitosti, uz zadovoljenje tehničkih propisa i načela ekonomičnosti, a obuhvaća mjere poboljšanja toplinskih karakteristika vanjske ovojnice, vanjske stolarije, tehničkih sustava u zgradi (grijanje, priprema potrošne tople vode, hlađenje, ventilacija i klimatizacija), rasvjete, korištenje alternativnih izvora energije (obnovljivi izvori energije kao što su sunčeva energija, biomasa, geotermalna energija, daljinsko grijanje i hlađenje, kogeneracija, dizalice topline koje koriste okoliš kao izvor energije i slično) te zamjena energenta prema uvjetima lokacije.

ESCO model podrazumijeva provedbu projekta energetske učinkovitosti na temelju ugovora o energetskom učinku, kojim se pružatelj energetske usluge obvezuje naručitelju energetske usluge, vlastitim sredstvima provesti mjere kojima se postiže ušteda energije i/ili vode u odnosu na referentnu potrošnju, a naručitelj se pružatelju energetske usluge obvezuje platiti naknadu sredstvima koja ostvari od uštede energije i/ili vode, koje su posljedica ulaganja pružatelja energetske usluge.

² ESCO (engl. Energy Service Company) - pružatelj energetske usluge

Programom je do konca 2015. predviđeno ostvarenje sljedećih ciljeva:

- ugovoriti i realizirati cjelovitu obnovu 200 zgrada javnog sektora, korisne površine oko 420 000 m²
- smanjiti potrošnju energije u obnovljenim zgradama od 30,0 % do 60,0 %, odnosno za oko 150 kWh/m² godišnje
- smanjiti emisiju CO₂ za približno 20 500 t godišnje
- pokrenuti investicije u iznosu približno 400.000.000,00 kn.

Također, Programom je predviđeno pokrenuti tržište energetske usluga, uspostaviti primjenjiv model poticanja energetske učinkovitosti na tržišnim načelima u hrvatskim gospodarskim uvjetima, osigurati nastanak i tržišno jačanje novih tvrtki specijaliziranih za pružanje energetske usluga te dovesti do povećanja standarda korištenja zgrada javnog sektora, stvaranjem ugodnijeg i zdravijeg okruženja za građane i korisnike javnih prostora.

Planirane aktivnosti Programa su:

1. izrada energetske pregleda, energetske certifikata i projektnih zadataka
2. objava postupaka javnih nadmetanja
3. verifikacija projekata energetske obnove
4. nadzor radova energetske obnove
5. informativne i edukacijske aktivnosti.

Za svaku aktivnost određeni su nositelji, ciljevi za 2013., 2014. i 2015., troškovi po godinama te izvori financiranja. Također, za sve aktivnosti utvrđeni su pokazatelji, prema kojima će se procjenjivati ostvarenje planiranih aktivnosti. Postupak i procedure za provedbu svih aktivnosti detaljno su opisani u Programu.

U tablici broj 3 daju se planirani pokazatelji za aktivnosti Programa te njihovo ostvarenje od 2013. do 2016., prema podacima Agencije.

Tablica broj 3

Planirani pokazatelji za aktivnosti Programa te njihovo ostvarenje od 2013. do 2016.

Izrada energetskih pregleda, energetskih certifikata i projektnih zadataka							
Pokazatelji	Planirano			Ostvareno			
	2013.	2014.	2015.	2013.	2014.	2015.	2016.
Broj zgrada	88	250	150	88	94	183	0
Ukupan broj zgrada	488			365			0
Vrijednost u kn	1.121.131,00	4.296.875,00	2.578.125,00	536.547,73	979.042,72	1.882.981,17	0,00
Ukupna vrijednost u kn	6.875.000,00			3.398.571,62			
Objava postupka javnog nadmetanja							
Pokazatelji	Planirano		Ostvareno				
	2014.	2015.	2014.	2015.	2016.		
Broj zgrada	150	50	41	117	0		
Ukupan broj zgrada	200		158				
Vrijednost u kn	187.500,00	62.500,00	25.718,75	63.707,50	62.325,00		
Ukupna vrijednost u kn	250.000,00		151.751,25				
Verifikacija projekata energetske obnove							
Pokazatelji	Planirano		Ostvareno				
	2014.	2015.	2014.	2015.	2016.		
Broj zgrada	150	50	3	20	38		
Ukupan broj zgrada	200		61				
Vrijednost u kn	2.343.750,00	781.250,00	33.571,46	698.508,63	1.641.091,17		
Ukupna vrijednost u kn	9.375.000,00		2.373.171,26*				
Nadzor radova energetske obnove							
Pokazatelji	Planirano		Ostvareno				
	2014.	2015.	2014.	2015.	2016.		
Broj zgrada	100	100	0	11	27		
Ukupan broj zgrada	200		38				
Vrijednost u kn	4.687.500,00	9.375.000,00	0	191.000,00	512.125,00		
Ukupna vrijednost u kn	4.687.500,00		703.125,00**				
Informativne i edukacijske aktivnosti							
Pokazatelji	Planirano		Ostvareno				
	2014.	2015.	2014.	2015.	2016.		
Broj radionica i prezentacija	35	35	40	-	-		
Ukupan broj radionica i prezentacija	70		-				
Vrijednost u kn	2.500.000,00	2.500.000,00	-				
Ukupna vrijednost u kn	5.000.000,00		-				

Napomena: Iznosi u tablici su iskazani s porezom na dodanu vrijednost.

* Pojedini projekti su verificirani, ali su ugovori raskinuti.

** Prikazani troškovi su ugovoreni troškovi u godini potpisivanja ugovora o nadzoru; projekti se nastavljaju u 2017. te će se ugovoriti nadzor kada započne obnova.

Sredstva za navedenih pet aktivnosti Programom su planirana u ukupnom iznosu 20.950.000,00 kn, a do konca 2016. isplaćeno je 6.626.619,13 kn. Iz tablice je vidljivo da se aktivnosti određene Programom ne ostvaruju u dovoljnoj mjeri, ni u rokovima planiranim Programom, dok za ostvarenje pojedinih aktivnosti Agencija nema podataka. Nadalje, revizijom je utvrđeno da se provedba aktivnosti Programa ne prati prema vrstama planiranih aktivnosti, utvrđenim pokazateljima i rokovima za pojedinu aktivnost, na način predviđen Programom. Državni ured za reviziju je mišljenja da pokazatelji za praćenje ostvarenja aktivnosti Programom nisu bili jasno i realno određeni i definirani kako bi se mogla pratiti uspješnost provedbe ciljeva Programa.

Predviđena je cjelovita obnova 200 zgrada površine 420 000 m², a do konca 2016. obnovljene su tri zgrade³ (jedna u 2015. i dvije u 2016.), ukupne površine 68 425 m². Predviđeno smanjenje potrošnje energije u obnovljenim zgradama za 30,0 % do 60,0 %, odnosno oko 150 kWh/m² godišnje je ostvareno u tri obnovljene zgrade. Pružatelj energetske usluge dokazuje Ministarstvu i Agenciji uštedu energije putem potvrde Stručne komisije o verifikaciji projekta, kojom se potvrđuju uštede energije koje će pružatelj energetske usluge postići obnovom.

Prema obrazloženju Ministarstva i Agencije, za predviđeno smanjenje emisije CO₂ za približno 20 500 t godišnje, navedena tijela nemaju podataka te navode da podacima o smanjenju emisija CO₂ za obnovljene tri zgrade raspolaže Nacionalno koordinacijsko tijelo za energetske učinkovitost, u okviru CEI, koje vodi Sustav za praćenje, mjerenje i verifikaciju ušteda energije. Za predviđeno pokretanje investicija u iznosu približno 400.000.000,00 kn, Ministarstvo i Agencija pojašnjavaju da je moguće dati procjenu ukupne vrijednosti ulaganja do završetka obnove, prema ponudama pružatelja energetske usluge te za zaključene ugovore za koje je provedena obnova i za one koji su u tijeku iznosi 347.308.506,10 kn s porezom na dodanu vrijednost.

Za pojedine ciljeve Programa, kao što je pokrenuti tržište energetske usluge, osigurati nastanak i tržišno jačanje novih tvrtki specijaliziranih za pružanje energetske usluge te povećati standard korištenja zgrada javnog sektora stvaranjem ugodnijeg i zdravijeg okruženja za građane i korisnike javnih prostora, Državni ured za reviziju je mišljenja da Programom nije bilo jasno definirano što obuhvaćaju predviđeni ciljevi, nije određeno na koji način će se utvrđivati ostvarenje navedenih ciljeva, za koje vremenski razdoblje se ostvaruju, koji su kriteriji za procjenu poboljšanja te koja tijela su zadužena za analize i donošenje zaključaka o ostvarenju navedenih ciljeva.

Tijekom obavljanja revizije, u ožujku 2017., Vlada Republike Hrvatske je usvojila Program energetske obnove zgrada javnog sektora za razdoblje 2016.-2020. (dalje u tekstu: Program 2016.-2020.), kojim su određeni ciljevi, aktivnosti i pokazatelji ostvarenja Programa 2016.-2020., koji se značajno razlikuju od ciljeva, aktivnosti i pokazatelja Programa te se uspješnost provedbe energetske obnove zgrada javnog sektora više ne mora pratiti na prethodno utvrđeni način, zbog čega programi nisu usporedivi.

Program 2016.-2020. predviđa četiri moguća scenarija energetske obnove i modela njihovog ostvarenja, a usvojen je u ožujku 2017. Za postupke javne nabave započete prema Programu, određeno je da će se završiti prema Programu te u 2016. i do vremena obavljanja revizije (travanj 2017.), Agencija nije objavljivala postupke javne nabave, nego je dovršavala započete aktivnosti. Sredstva Fonda su isplaćena u 2016. za realizaciju Programa te su planirana proračunom Fonda za 2017. i 2018.

U Programu 2016.-2020. se, između ostalog, navode razlozi za neostvarenje planiranih ciljeva Programa u vezi s pravnim, zakonodavnim, tehničkim, organizacijskim, financijskim i društvenim preprekama.

³ Završena energetska obnova tri zgrade (zgrade Kliničkog bolničkog centra Split - lokalitet Križine, zgrada Dječjeg vrtića Girice u Cresu i zgrade Opće bolnice Karlovac) opisana je u Izvješću pod naslovom Postupci javne nabave za ugovaranje energetske obnove.

Kao pravne prepreke navode se nejasan porezni tretman ugovora o energetsom učinku (neusklađenost Zakona o energetske učinkovitosti i Zakona o porezu na dodanu vrijednost), različita tumačenja javnog duga i ugovora o energetsom učinku (EUROSTAT ne razmatra ugovore u kojima se ne ostvaruje pravilo da vrijednost ulaganja u obnovu iznosi najmanje 50,0 % vrijednosti zgrade nakon obnove, zbog čega ugovori o energetsom učinku ulaze u javni dug), nedovoljno tipiziran ugovor o energetsom učinku te nedefinirana razlika javno-privatnog partnerstva i ugovora o energetsom učinku. Kao zakonodavne prepreke navode se neriješen status zgrada kulturne baštine i nepostojanje detaljne strategije korištenja energenata u zgradama javnog sektora (Strategija energetske razvoja je iz 2009.). Kao tehničke i organizacijske prepreke navode se problemi s dokumentacijom o zgradama javnog sektora (nedostaju podaci o postojećem stanju zgrade, izvorna dokumentacija je rijetko dostupna, na zgradama se obavljaju radovi koji se ne prate odgovarajućom dokumentacijom, ponuditelji moraju provesti istraživanja i procjene stvarnog stanja zgrada), nepostojanje vremenskog plana provedbe Programa, nepostojanje pravila o verifikaciji uštede (naručitelj ne snosi odgovornost za ulazne podatke koje daje, zbog čega ponuditelji snose troškove u fazi pripreme ponude te preuzimaju veći rizik), neiskorištena mogućnost uključivanja mjera koje se ne mogu izravno računski povezati s energetsom obnovom (racionalno upravljanje energijom i ponašanje korisnika zgrade mogu dovesti do značajnih ušteda) te nedefinirane obveze i različita tumačenja u provedbi Programa i ugovaranju energetske usluge. Kao financijske prepreke navode se problemi sufinanciranja pružatelja energetske usluge kreditnih institucija (nerazvijenost procedura ocjene rizika, manjak iskustva financijskih institucija, sudjeluju tvrtke sposobne financirati ulaganja kroz vlastitu bilancu), nerazvijenost modela primjenjivih na korištenje subvencija iz europskih fondova te način izračuna visine bespovratnih sredstava. Kao društvene prepreke navode se niska svijesti naručitelja energetske usluge (javnog sektora) i potencijalnih pružatelja energetske usluge o mogućnosti i ciljevima energetske obnove i o Programu, problemi vlasništva zgrade (svi podaci još nisu dostupni u Registru državne imovine), neusklađenost planova upravljanja zgradom vlasnika, odnosno korisnika nekretnine s godišnjim planom Ministarstva državne imovine te nedostatak istraživanja utjecaja povećanja energetske učinkovitosti zgrada javnog sektora na druga područja (zapošljavanje, standard).

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu i Agenciji provoditi aktivnosti na otklanjanju čimbenika koji otežavaju ili onemogućavaju provedbu energetske obnove javnih zgrada, odnosno u suradnji s drugim nadležnim tijelima, poduzeti aktivnosti u svrhu rješavanja prepreka uočenih pri provedbi energetske obnove zgrada javnog sektora.

U Programu 2016.-2020. se navodi da je cilj programa podizanje aktivnosti u energetske obnovi na 3,0 % ukupnog fonda zgrada javnog sektora godišnje, smanjenje potrošnje energije za hlađenje/grijanje obnovljenih zgrada javnog sektora do 70,0 % i ispunjenje ciljeva ušteda energije zgrada javnog sektora. Program 2016.-2020. razrađuje uočene probleme pri provedbi Programa i Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014.-2020., daje prikaz provedenih energetske obnove putem oba Programa te navodi očekivane učinke Programa 2016.-2020. i aktivnosti kojima će se postići.

Dugoročna Strategija i Nacionalni akcijski plan za energetske učinkovitost koji se ažuriraju svake tri godine i dostavljaju Europskoj komisiji (rok za ažuriranje Strategije je lipanj 2017.) određuju, između ostalog, da će se poticanje troškovno učinkovite integralne obnove zgrada javnog sektora provoditi provedbom Programa i ostvarenjem zadanih ciljeva.

Prema članku 5. Direktive o energetske učinkovitosti, zgrade javnih tijela trebaju poslužiti kao uzor. Naime, od javnog sektora se očekuje da pruži primjer drugim javnim naručiteljima i građanima u obnovi kuća i zgrada te da potakne ulaganja i promjenu ponašanja korisnika, posebice putem racionalnog gospodarenja energijom i energetske učinkovitosti te sustavnog podizanja znanja svih uključenih u provedbu politike energetske učinkovitosti. Prema Programu 2016.-2020., zgrade javnog sektora predstavljaju značajan potencijal za uštedu energije i troškova.

Odredbama Zakona o energetske učinkovitosti propisano je da Ministarstvo, zajedno s ministarstvom nadležnim za energetiku i ministarstvom nadležnim za poslove zaštite okoliša, Nacionalnim koordinacijskim tijelom za energetske učinkovitost i Fondom, uključujući lokalna i regionalna tijela, potiče odgovarajuće inicijative za informiranje, podizanje svijesti i osposobljavanje, s ciljem obavješćivanja građana o koristima i praktičnim prednostima poduzimanja mjera za poboljšanje energetske učinkovitosti.

Državni ured za reviziju predlaže u suradnji s drugim nadležnim tijelima, aktivnije promovirati energetske obnovu zgrada javnog sektora i provoditi edukaciju sudionika energetske obnove, kako bi se predstavila dobra praksa u provedbi energetske obnove, a posebice povećala svijest i informiranost naručitelja energetske usluge (javnog sektora) te potaknulo njihovo sudjelovanje u energetske obnovi zgrada javnog sektora i racionalnom gospodarenju energijom. Nadalje, predlaže uspostaviti kontinuiranu suradnju s naručiteljima energetske usluge (javnog sektora), posebice s naručiteljima na listi prioriteta, kako bi se ubrzalo prikupljanje sve potrebne dokumentacije o postojećem stanju na zgradama koje su predmet obnove i utvrdile realne mogućnosti uštede energije putem određenog modela energetske obnove.

Programom je određeno da je Agencija tijelo nadležno za praćenje realizacije ušteda i drugih obveza iz ugovora o energetske učinku, koordinira rad svih sudionika Programa te prati rezultate provedbe i izvještava Ministarstvo i Vladu Republike Hrvatske o provedbi Programa. Agencija je izradila Godišnje izvješće o poslovanju i završnom računu Agencije za 2014. i 2015., kojeg je usvojila Vlada Republike Hrvatske, a u okviru kojih je prikazan broj provedenih postupaka javne nabave za ugovaranje energetske obnove zgrada javnog sektora s procijenjenom vrijednosti i ploštinom, broj poništenih postupaka, broj potpisanih ugovora o energetske učinku, procijenjene uštede, broj, vrijednost i ploština zgrada za koje su izrađeni energetske certifikati te broj održanih informativno-edukacijskih aktivnosti. Navedena godišnja izvješća Agencija najvećim dijelom detaljno obrazlažu druge projekte koje provodi Agencija, dok se o energetske obnovi zgrada javnog sektora daju većinom brojčani podaci o provedenim postupcima javne nabave, a ne ističu se problemi u ostvarenju ciljeva i aktivnosti te provedbe Programa. Također, Sektor za energetske učinkovitost u zgradarstvu Ministarstva izradio je izvješće o radu za 2012.-2015. u okviru kojeg je, manjim dijelom, obuhvaćena provedba Programa.

Prema odredbama Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja, Ministarstvo prati provedbu Programa i analizira postignute rezultate. Prema obrazloženju Ministarstva, provedba Programa prati se putem izvješća koje Ministarstvu dostavlja Agencija, ovisno o intenzitetu provedbe i fazi programa. Za potrebe revizije, dostavljene su preslike elektronske pošte koju je Agencija slala Ministarstvu, a kojima izvješćuje o statusu provedbe projekata, između ostalog i provedbe Programa.

Navedena tjedna izvješća sadrže pregled budućih aktivnosti (postupci javne nabave u tijeku, dostavljene izjave za postupak javne nabave, izrađene studije, priprema novih ugovora za verifikatore i kontrola izrađenih izvješća o energetske pregledu zgrada) te tablični pregled postupaka javne nabave, koji prikazuje status Programa s osnovnim brojčanim pokazateljima.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu i Agenciji godišnja izvješća o provedbi ciljeva i aktivnosti Programa sastavljati na način da se detaljno prate rezultati provedbe Programa, prema planiranim aktivnostima, pokazateljima i rokovima provedbe pojedinih aktivnosti te se analiziraju provedene mjere energetske učinkovitosti zgrada javnog sektora, na temelju kojih bi nadležna tijela pravodobno rješavala uočene probleme.

Energetska obnova zgrada javnog sektora se u Republici Hrvatskoj, osim putem Programa, provodi sredstvima bespovratnih potpora Fonda i Europskog fonda za regionalni razvoj u okviru Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014.-2020. te putem energetske obnove koju sredstvima svojih proračuna provode središnja tijela državne uprave, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravne osobe s javnim ovlastima te druga tijela. U okviru Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014.-2020., prioritetna os 4 Promicanje energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora energije, Investicijski prioritet 4c Podupiranje energetske učinkovitosti, pametnog upravljanja energijom i korištenje obnovljivih izvora energije u javnoj infrastrukturi, uključujući javne zgrade i u stambenom sektoru te Specifični cilj 4c1 Smanjenje potrošnje energije u zgradama javnog sektora, Fond je objavio pilot projekt Izrada projektne dokumentacije za energetske obnovu zgrada i korištenje obnovljivih izvora energije u javnim ustanovama koje obavljaju djelatnost odgoja i obrazovanja i Energetska obnova zgrada i korištenje obnovljivih izvora energije u javnim ustanovama koje obavljaju djelatnost odgoja i obrazovanja. Kroz pilot projekt kojim se sufinancirala projektne dokumentacije u 2016. su potpisana 72 ugovora za radove ukupne vrijednosti 8.282.143,19 kn, od čega 85,0 % čine bespovratna sredstva Europske unije. Kroz pilot projekt kojim se sufinancirala energetska obnova u 2016. su potpisana 33 ugovora za radove ukupne vrijednosti 73.110.000,00 kn, od čega su prihvatljivi troškovi 19.270.000,00 kn i bespovratna sredstva Europske unije, dok 30.730.000,00 kn čine nacionalna sredstva.

Prema odredbama članka 5. Direktive o energetske učinkovitosti, svaka država članica Europske unije će osigurati da se od 1. siječnja 2014. svake godine obnovi 3,0 % ukupne površine poda grijanih i/ili hlađenih zgrada u vlasništvu i uporabi središnje vlasti, kako bi se ispunili minimalni zahtjevi energetske svojstava. Za potrebe alternativnog pristupa države članice mogu procijeniti uštede energije, koje bi ostvarile koristeći odgovarajuće standardne vrijednosti za potrošnju energije u referentnim zgradama središnje vlasti prije i nakon obnove te na temelju njihove procijenjene površine. Države članice koje se odluče za alternativni pristup obavještavaju Europsku komisiju o alternativnim mjerama koje planiraju usvojiti i određuju kako će ostvariti jednako poboljšanje energetske svojstava zgrada središnje vlasti.

Prema obrazloženju Ministarstva, Republika Hrvatska se odlučila za alternativni pristup, koji se temelji na mjerama politike energetske učinkovitosti u neposrednoj potrošnji energije, pri čemu godišnja količina ušteda energije mora biti jednaka uštedi koja bi se ostvarila primjenom sustava obveza energetske učinkovitosti. Republika Hrvatska je cilj postavila ovisno o energiji, a ne korisnoj površini zgrade, zbog nedostatka opisa građevina u vlasništvu i uporabi središnje državne vlasti s prijavljenim energetske karakteristikama zgrada.

Za procjenu cilja korišteni su podaci iz nacionalnog informacijskog sustava za gospodarenje energijom (dalje u tekstu: ISGE), prema kojem su od ukupno 3 700 zgrada uključenih u ISGE, 774 javne zgrade središnje vlasti.

Vlada Republike Hrvatske je u travnju 2016. usvojila Izvješće o napretku postignutom u ostvarenju nacionalnih ciljeva povećanja energetske učinkovitosti, koje je izradilo Ministarstvo gospodarstva u suradnji s drugim nadležnim tijelima te dostavilo Europskoj komisiji. Prema navedenom Izvješću, za ukupnu površinu grijanog prostora od 33 267 m² površine zgrada središnje vlasti, za koje je potrebno postići uštedu u visini 0,00489 PJ godišnje, u 2015. je ostvarena ušteda u visini 0,06136 PJ, što je znatno više od 3,0 % planirane obnove javnih zgrada središnje vlasti. U navedenoj uštedi djelomice sudjeluje Klinički bolnički centar Split - lokacija Križine koji je energetske obnovljen kroz Program, a drugo čine obnove financirane iz sredstava Europskog fonda za regionalni razvoj, proračuna središnjih tijela državne uprave, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i pravnih osoba s javnim ovlastima.

Za energetske obnovu zgrada zaštićene kulturne, odnosno graditeljske baštine, potrebno je ispunjavanje posebnih uvjeta. Prema odredbama članka 5. Direktive o energetske učinkovitosti, države članice mogu odlučiti da neće odrediti ili primjenjivati navedene zahtjeve na zgrade koje su službeno zaštićene zbog toga što pripadaju posebno zaštićenom području ili zbog svoje posebne arhitektonske ili povijesne vrijednosti, u mjeri u kojoj bi se ispunjavanjem određenih minimalnih zahtjeva energetske svojstava na neprihvatljiv način promijenio njihov značaj ili izgled, zgrade koje su u vlasništvu oružanih snaga ili središnje vlasti i koje su namijenjene nacionalnoj obrani te zgrade koje se koriste u obredne i vjerske svrhe.

Prema obrazloženju Ministarstva, s obzirom na to da je Republika Hrvatska odabrala alternativni pristup ostvarenja mjera energetske učinkovitosti, koji se temelji na procjeni, nije bila obvezna izjasniti se prema Europskoj komisiji o navedenom. Kako do konca 2013. nije bilo unesenih podataka o zgradama u vlasništvu oružanih snaga i vjerskih zajednica, navedene zgrade nisu ušle u izračun cilja za Republiku Hrvatsku. Nadalje je u obrazloženju Ministarstva navedeno da Republika Hrvatska postupa prema preporukama Odbora za praćenje Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014.-2020., prema kojima se iz energetske obnove zgrada isključuju zaštićene zgrade, u koje ulazi većina sakralnih objekata. U okviru sufinanciranja projekata kroz Operativni program, nije bilo energetske obnove zgrada upisanih u Registar kulturnih dobara Republike Hrvatske, kao pojedinačno zaštićeno nepokretno kulturno dobro, već samo zgrade koje se nalaze unutar zaštićene kulturno-povijesne cjeline.

Prema Programu 2016.-2020., u ukupnom fondu zgrada Republike Hrvatske, zgrade kulturne baštine čine manji dio, odnosno 13,7 % (uredske zgrade 38,0 %, zgrade za obrazovanje 32,0 % i bolnice 18,0 %), međutim, zbog društvenog interesa zadržava se njihova postojeća namjena ili se prenamjenjuju za drugu javnu namjenu te bi energetska obnova trebala obuhvatiti zgrade zaštićene kulturne baštine, kako bi se smanjile energetske potrebe zgrade.

Također se u Programu 2016.-2020. navodi da se kroz dosadašnju provedbu Programa pokazala potreba izrade zasebnog modela obnove, koji uzima u obzir navedena ograničenja. Odredbama Tehničkog propisa o racionalnoj uporabi energije i toplinske zaštiti u zgradama (Narodne novine 128/15) je propisano da su izuzeti građevni dijelovi ili zgrade u cjelini upisane u Registar kulturnih dobara od ispunjavanja minimalnih tehničkih zahtjeva rekonstrukcije u pogledu racionalne uporabe energije i toplinske zaštite, ukoliko bi se time narušavala bitna spomenička svojstva zgrade.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu i Agenciji, u suradnji s drugim nadležnim tijelima, povećati aktivnosti na provedbi analize službeno zaštićenih zgrada i zgrada zaštićene kulturne, odnosno graditeljske baštine, radi ispitivanja mogućnosti provedbe njihove energetske obnove i pravodobnog rješavanja problema u eventualnoj provedbi energetske obnove.

POSTUPCI JAVNE NABAVE ZA UGOVARANJE ENERGETSKE OBNOVE

Agencija provodi postupak javne nabave energetske usluge u zgradarstvu u ime i za račun proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna Republike Hrvatske te za druge subjekte javnog sektora na temelju pisanog sporazuma, odnosno ugovora, kojim ovlašćuju Agenciju za provedbu postupka. Programom je određen način provedbe postupka javne nabave za ugovaranje energetske obnove zgrada javnog sektora.

Naručitelj energetske usluge, prije pokretanja postupka javne nabave, ispunjava obrazac za predlaganje zgrade u Program i dostavlja ga Agenciji. Ispunjavanjem obrasca naručitelj određuje zgradu za koju se provodi postupak javne nabave, obvezuje se na dostavu svih potrebnih podataka i imenuje odgovornu osobu za provedbu. Obrazac sadrži podatke o površini zgrade, godini izgradnje, dostupnoj dokumentaciji, načinu korištenja te podacima o potrošnji energije i korištenim energentima u posljednje tri godine. Naručitelj energetske usluge je obavezan obaviti energetski pregled zgrade, izraditi energetski certifikat i/ili projektni zadatak, u skladu s propisima. Koristeći dostupne podatke, Agencija izrađuje preliminarnu analizu isplativosti energetske obnove, kojom utvrđuje potencijalni iznos investicije te procjenjuje isplati li se provoditi postupak. Procijenjeni iznos investicije u postupku javne nabave koristi se kao procijenjena vrijednost nabave.

Na temelju analize podataka iz energetskog pregleda i/ili projektnog zadatka, u skladu s analizom isplativosti, Agencija predlaže provedbu postupka javne nabave. Naručitelj energetske usluge može odrediti minimalni obuhvat obnove definiran projektnim zadatkom, a obuhvaća posebne uvjete za obnovu pojedine zgrade, prema popisu opravdanih troškova. Ako naručitelj ne odredi posebne uvjete, minimalni obuhvat obnove znači dovođenje zgrade barem u stanje utvrđeno tehničkim propisom o racionalnoj uporabi toplinske energije u zgradarstvu. Agencija izrađuje dokumentaciju za nadmetanje i provodi otvoreni postupak javne nabave, u ime i za račun naručitelja. Nakon zaprimanja ponuda, Agencija obavlja rangiranje, prema kriterijima za odabir. U provedbi postupaka javne nabave za energetske usluge uvijek se primjenjuje kriterij ekonomski najpovoljnije ponude, koji obuhvaća smanjenje ukupne potrošnje energije, neto sadašnju vrijednost uštede vlasnika (naknada za energetske usluge), povećanje udjela obnovljivih izvora energije, uvođenje automatizacije mjerenja potrošnje energenata i/ili vode te najnižu cijenu ponude.

Nakon donošenja odluke o odabiru najpovoljnije ponude Agencija, naručitelj i pružatelj energetske usluge zaključuju ugovor o energetskom učinku. Pružatelj energetske usluge se ugovorom obvezuje osigurati i dokazati uštedu energije, primjenom mjera za poboljšanje energetske učinkovitosti, na način da su ulaganja obveza pružatelja energetske usluge. Naručitelj je obavezan nakon završene obnove 14 godina plaćati mjesečnu naknadu za energetske usluge, na temelju ostvarenih i verificiranih ušteda energije, koja iznosi 1/12 godišnje naknade iskazane u ponudi te se na mjesečnu naknadu obračunava porez na dodanu vrijednost.

Pružatelj energetske usluge ima rok 60 dana za izradu projektne dokumentacije te se obvezuje projektom obuhvatiti i razraditi sva ulaganja kojima namjerava postići uštede. Agencija imenuje Stručnu komisiju, kojoj je pružatelj energetske usluge dužan dostaviti projekt i izvješće o kontroli projekta. Stručna komisija donosi izvješće o verifikaciji projekta u roku 15 dana, kojim utvrđuje je li projekt izrađen u skladu s propisima, zahtijevaju li mjere obuhvaćene projektom nove ili povećavaju postojeće troškove održavanja, je li dokazano smanjenje potrebe za energentima po mjestu i načinu potrošnje te vrsti energenata na način određen u ponudi te je li izvedbom radova dokazano ostvarenje energetske uštede.

Također, pružatelj energetske usluge je obavezan provesti obnovu u roku jedne godine od dana zaključenja ugovora, u skladu s odobrenim projektom, odgovoran je za ishođenje svih dozvola i potrebnih suglasnosti te za sve troškove povezane s gradnjom. Prije početka obnove, Agencija određuje stručni nadzor. Nakon dostave završnog izvješća nadzornog inženjera, energetskog certifikata nakon obnove i potpisanog zapisnika o primopredaji, Agencija odlukom utvrđuje datum završetka obnove. Odlukom se potvrđuje da se izvedbom radova, u skladu s odobrenim projektom, smatra da je ostvarena predviđena ušteda te počinju teći obveze naručitelja, odnosno plaćanje naknade.

Nadalje, pružatelj energetske usluge je obavezan naručitelju dostaviti detaljan plan investicijskog i redovnog održavanja zgrade i ugrađene opreme, obučiti naručitelja i zaposlenike o načinu korištenja novih sustava i načinima uštede i racionalnog korištenja energije te tijekom trajanja ugovora provoditi mjere praćenja navedene u verificiranim projektima. Naručitelj preuzima obvezu redovnog održavanja te racionalne potrošnje energije. Naručitelj i pružatelj energetske usluge najmanje svaka tri mjeseca sastavljaju zapisnik o ostvarivanju uštede, kojim potvrđuju da je naručitelj ostvario ugovorene uštede. Naručitelj je obavezan tijekom trajanja ugovora osigurati mjesečni unos podataka o potrošnji u ISGE, a Agencija ima pravo uvida i korištenja podataka.

Revizijom je utvrđeno da Agencija provodi postupke javne nabave na temelju odredbi Zakona o javnoj nabavi (Narodne novine 90/2011, 83/2013, 143/2013 i 13/2014) i Zakona o energetske učinkovitosti, dok su Programom detaljno propisani postupci i procedure. Agencija je izradila dvije interne procedure u vezi s provedbom Programa. Procedurama za energetske obnovu zgrada javnog sektora opisan je način obavljanja aktivnosti iz procesa energetske obnove zgrada javnog sektora, odgovornost, popratni dokumenti i aplikacije koje omogućavaju realizaciju pojedinih aktivnosti, a Procedurama za nabavu i ugovaranje detaljno je opisan način obavljanja aktivnosti iz procesa nabave i ugovaranja, u svrhu uspostave sustava financijskog upravljanja i kontrola i fiskalne odgovornosti kod nabave i stvaranja ugovornih obveza.

Agencija je sastavila Plan nabave za 2014., 2015. i 2016. te izmjene navedenih planova, kojima je obuhvatila postupke javne nabave za energetske obnovu zgrada javnog sektora. Prije objave javnog nadmetanja, naručitelji energetske usluge su dostavili obrazac, kojim predlažu energetske obnovu zgrade putem Programa, nakon čega je Agencija izradila preliminarnu analizu isplativosti energetske obnove. Agencija je objavila otvorene postupke javne nabave u Elektroničkom oglasniku javne nabave i izradila dokumentaciju za nadmetanje.

U dokumentaciji za nadmetanje navedeno je šest kriterija za odabir pružatelja energetske usluge, bodovanih od 1 do 100. Utvrđeni su kriteriji smanjenja potrošnje energije, neto sadašnja vrijednosti naknade za energetske usluge, udjel obnovljivih izvora energije, isplativost ulaganja, automatizacija mjerenja potrošnje i cijena ponude (ukupna naknada za energetske usluge). Smanjenje ukupne potrošnje energije izračunava se na način da se projektirana potrošnja (u kWh) iz ponude oduzima od referentne potrošnje energije⁴. Neto sadašnja vrijednost uštede obuhvaća ukupne učinke kroz cijelo ugovoreno razdoblje, uvažavajući vremenske postavke, dok se buduće naknade primjenom diskontne stope svode na vrijednost iz razdoblja ulaganja. Neto sadašnja vrijednost naknada za energetske usluge izračunava se kao omjer najniže naknade od prihvaćenih ponuda i naknade iz ponude. Povećanje udjela obnovljivih izvora energije izračunava se na način da se godišnja projektirana proizvodnja energije za podmirivanje potreba zgrade uspoređuje s projektiranom potrošnjom. Isplativost ulaganja izračunava se kao omjer godišnjeg ulaganja do završetka obnove (bez poreza na dodanu vrijednost) i zajamčene uštede energije. Uvođenje automatizacije mjerenja potrošnje energenata i/ili vode podrazumijeva da je evidencija potrošnje automatski dostupna vlasniku zgrade putem Interneta, s ažuriranjem podataka najmanje jednom dnevno. Najniža naknada za energetske usluge je cijena iz ponude. Najpovoljniji ponuditelj je onaj s najvećim zbrojem bodova, prema svim kriterijima bodovanja.

Agencija izrađuje zapisnik o javnom otvaranju ponuda, zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda, donosi odluku o odabiru te zaključuje ugovor o energetske usluge s naručiteljem i pružateljem energetske usluge. Agencija je izradila i na svojoj mrežnoj stranici objavila obrazac ugovora o energetske usluge.

Agencija je donijela Naputak o načinu rada Stručne komisije za verifikaciju projekata i odluku o imenovanju Stručne komisije, koja izrađuje izvješće o verifikaciji projekta, odnosno provodi kontrolu projekta, potvrđuje iznos opravdanih troškova, daje mišljenje na projekt, potvrdu tehničke i financijske izvedivosti projekta te odobrava projekt. Agencija zaključuje ugovore o provedbi stručnog nadzora nad provedbom radova, na temelju Okvirnog sporazuma za nabavu usluga stručnog nadzora nad provedbom radova energetske obnove zgrada javnog sektora, kojeg je s ponuditeljima zaključio CEI u veljači 2013. te Sporazuma o prijenosu aktivnosti provedbe Programa iz studenoga 2013., kojim je Agencija preuzela sve poslove CEI u vezi s provedbom Programa. Ugovor o stručnom nadzoru se zaključuje na temelju poziva za dostavu ponuda i dostavljene ponude ponuditelja za određenu zgradu. Agencija donosi rješenje o imenovanju glavnog nadzornog inženjera, koji izrađuje završno izvješće, kojim potvrđuje da su radovi izvedeni u skladu s projektom. Sastavlja se zapisnik o primopredaji, koji potpisuju predstavnici naručitelja, pružatelja, Agencija i glavni nadzorni inženjer. Također, Agencija ugovara uslugu izrade energetske certifikata nakon provedene obnove zgrade.

Na temelju završnog izvješća glavnog nadzornog inženjera, zapisnika o primopredaji i završnih energetske certifikata, Agencija donosi odluku o završetku obnove, kojom potvrđuje da je pružatelj energetske usluge izvršio ugovorene obveze u skladu s projektom, da su ostvareni preduvjeti za ostvarenje ušteda te se dan donošenja odluke smatra danom završetka energetske obnove, od kojeg se ostvaruju uštede.

⁴ Prema odredbama Zakona o energetske učinkovitosti, referentna potrošnja energije i/ili vode obuhvaća potrošnju energije i/ili vode pri referentnim uvjetima, prije provedbe mjere za poboljšanje energetske učinkovitosti, koja se koristi kao osnova za usporedbu u određivanju budućih ušteda energije i/ili vode.

Programom je predviđeno obnoviti 200 zgrada javnog sektora, ukupne površine 420 000 m², procijenjene ukupne vrijednosti ulaganja 400.000.000,00 kn. Do lipnja 2014. predviđeno je obnoviti 100 zgrada, od čega 23 zgrade Ministarstva unutarnjih poslova, osam zgrada Ministarstva socijalne politike i mladih, tri zgrade Ministarstva pravosuđa, tri zgrade Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, tri zgrade Financijske agencije te 60 zgrada u vlasništvu jedinica lokalne i/ili područne (regionalne) samouprave (vrtići, škole, domovi, bolnice). Od lipnja do prosinca 2014. predviđeno je obnoviti 100 zgrada, čiji su vlasnici Republika Hrvatska i jedinice lokalne i/ili područne (regionalne) samouprave.

Prema podacima Agencije, do vremena obavljanja revizije (travanj 2017.), objavljeno je ukupno 57 postupaka javne nabave, od čega su poništena 24 postupka, u tijeku su pet, a završeno je 28 (za koja je 12 ugovora raskinuto, a četiri pred raskidom).

Od ukupno 12 važećih ugovora, po dva ugovora su zaključena u 2014. (zgrada Dječjeg vrtića Girice u Cresu i zgrade Kliničkog bolničkog centra Split - lokalitet Križine) i 2015. (zgrada Državnog zavoda za mjeriteljstvo u Zagrebu i zgrade Opće bolnice Karlovac) te osam ugovora za sedam zgrada u 2016. (zgrade Športsko rekreativnog centra Sisak, Zatvorske bolnice u Zagrebu, Kaznionice u Lepoglavi, Sveučilišta Sjever u Varaždinu, Opće bolnice Varaždin, Klinike za infektivne bolesti Dr. Fran Mihaljević u Zagrebu i Športski centar Bazeni Poljud u Splitu). Prema obrazloženju Agencije, ugovori se raskidaju najvećim dijelom zbog isteka ugovorenog roka za provedbu energetske obnove, zbog nedostavljanja jamstva za uredno izvršenje ugovornih obveza od strane pružatelja energetske usluge u roku deset dana od dana potpisivanja ugovora te zbog nedokazivanja ušteta projektom.

U tijeku je provedba energetske obnove 23 zgrade javnog sektora, na temelju pet ugovora, a odnose se na zgrade Sveučilišta Sjever u Varaždinu, Državnog zavoda za mjeriteljstvo u Zagrebu, Zatvorsku bolnicu u Zagrebu, Kaznionicu u Lepoglavi i Klinički bolnički centar Split - lokalitet Firule. U tijeku je izrada dva projekta za zgrade Klinike za infektivne bolesti Dr. Fran Mihaljević u Zagrebu i Športskog centra Bazeni Poljud te su dva projekta za zgrade Športsko rekreativnog centra Sisak (bazen) i Opće bolnice Varaždin u postupku verifikacije. Odluke o završetku energetske obnove donesene su za zgrade Klinički bolnički centar Split - lokalitet Križine, zgradu Dječjeg vrtića Girice u Cresu i zgrade Opće bolnice Karlovac.

U nastavku se daju osnovni podaci o završenoj energetskej obnovi navedenih zgrada po ESCO modelu, prema podacima Agencije.

Klinički bolnički centar Split - lokalitet Križine



Izvor: Agencija

Energetska obnova zgrada Kliničkog bolničkog centra Split - lokalitet Križine (sedam zgrada), površine 36 043 m², obuhvatila je sanaciju ovojnice zgrada, fasade, krova i vanjske stolarije, rekonstrukciju kotlovnice i toplinske podstanice, uvođenje lož ulja i plina, ugradnju kotla i dizalice topline s ekološkim plinom CO₂, ugradnju solarnih kolektora za pripremu sanitarne tople vode, ugradnju nadzora, zamjenu rasvjetnih tijela i uvođenje LED tehnologije, rekonstrukciju vanjske i unutarnje vodoopskrbne mreže, uvođenje nadzora potrošnje vode i detekcije propuštanja te optimalizaciju rada vodoopskrbnog sustava. Naručitelj energetske obnove bilo je Ministarstvo zdravlja. Ugovor o energetskom učinku zaključen je s pružateljem energetske usluge u prosincu 2014. za radove u vrijednosti 115.158.399,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Prema verificiranom projektu, opravdani troškovi usluga projektiranja i obnove iznose 70.587.574,44 kn, od čega je 28.235.029,78 kn (40,0 %) sufinancirao Fond. Obnova je završena 30. rujna 2015. Procijenjena godišnja ušteda energije za navedene zgrade iznosi 6.248.814,21 kn. Godišnja naknada koju navedena bolnica plaća za energetsku uslugu za 14 godina iznosi 4.999.051,37 kn (357.075,09 kn godišnje) te je procijenjena godišnja financijska korist za bolnicu u ugovornom razdoblju u iznosu 1.249.762,84 kn.

Dječji vrtić Girice u Cresu



Izvor: Agencija

Energetska obnova zgrade Dječjeg vrtića Girice u Cresu, površine 985 m², obuhvatila je toplinsku izolaciju pročelja i krova, ugradnju štednih vodokotlića, zamjenu postojeće vanjske stolarije, ugradnju toplovodnog kotla na pelete, ugradnju termostatskih ventila i glava te zamjenu unutarnje rasvjete. Naručitelj energetske obnove bio je Grad Cres. Ugovor o energetskom učinku zaključen je s pružateljem energetske usluge u kolovozu 2014. za radove u vrijednosti 1.346.545,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Prema verificiranom projektu, opravdani troškovi usluga projektiranja i obnove iznose 1.262.624,41 kn, od čega je 505.049,76 kn (40,0 %) sufinancirao Fond. Obnova je završena 26. veljače 2016. Procijenjena godišnja ušteda energije za zgradu Dječjeg vrtića Girice iznosi 59.967,50 kn. Godišnja naknada koju dječji vrtić plaća za energetsku uslugu za 14 godina iznosi 47.974,00 kn (3.426,71 kn godišnje) te je procijenjena godišnja financijska korist za dječji vrtić u ugovornom razdoblju u iznosu 11.993,50 kn.

Opća bolnica Karlovac



Izvor: Agencija

Energetska obnova zgrada Opće bolnice Karlovac, površine 31 397 m², obuhvatila je obnovu fasade, krova i vanjske stolarije, ugradnju šest toplinskih podstanica, uvođenje energenta zemni plin, ugradnju dizalica topline i solarnih kolektora, ugradnju sustava hlađenja i termostatskih ventila, zamjenu rasvjetnih tijela te postavljanje negorive izolacije u svrhu protupožarne zaštite. Naručitelj energetske obnove bilo je Ministarstvo zdravlja. Ugovor o energetskom učinku zaključen je s pružateljem energetske usluge u prosincu 2015. za radove u vrijednosti 80.091.922,50 kn s porezom na dodanu vrijednost. Prema verificiranom projektu, opravdani troškovi usluga projektiranja i obnove iznose 60.469.737,68 kn, od čega je 24.187.895,07 kn (40,0 %) sufinancirao Fond. Obnova je završena 30. rujna 2016. Procijenjena godišnja ušteda energije za zgrade Opće bolnice Karlovac iznosi 4.954.635,98 kn. Godišnja naknada koju bolnica plaća za energetsku uslugu za 14 godina iznosi 3.963.708,75 kn (283.122,10 kn godišnje) te je procijenjena godišnja financijska korist za bolnicu u ugovornom razdoblju u iznosu 990.927,23 kn.

Prema Programu, Agencija je ovlaštena provoditi kontrolu ostvarivanja ušteda, na temelju analiza izraditi izvješća o stvarno potrošenoj energiji te usporediti stvarno potrošenu energiju s projektiranom. Agencija može samostalno provjeravati stanje zgrada u kojima potrošnja nije istovjetna projektiranoj, a najmanje u 5,0 % obnovljenih zgrada godišnje. S obzirom na to da su tek završene energetske obnove tri projekta, Agencija nije provjeravala i uspoređivala godišnju stvarnu i projektiranu potrošnju.

Također, prema Programu, naručitelj i pružatelj energetske usluge najmanje svaka tri mjeseca sastavljaju zapisnik o ostvarivanju uštede, kojim potvrđuju da je naručitelj ostvario uštede iz ugovora. Za zgrade Kliničkog bolničkog centra Split - lokalitet Križine, do dana obavljanja revizije (travanj 2017.), Agencija je zaprimila pet tromjesečnih zapisnika o ostvarenju ušteda, ovjerenih od naručitelja, u kojima pružatelj energetske usluge dokazuje ostvarenje ušteda, navodi provedene obuke zaposlenika naručitelja, održane sastanke s tehničkim osobljem naručitelja, obavljene tehničke preglede, upozorava o nepravilnom i neekonomičnom ponašanju korisnika te daje preporuke za poboljšanje. Za zgrade Opće bolnice Karlovac dostavljen je jedan zapisnik o ostvarenju uštede, dok za dječji vrtić Girice u Cresu Agencija nije zaprimila zapisnike o ostvarenju uštede. Prema odredbi članka 8. ugovora o energetskom učinku, o rezultatima praćenja pružatelj energetske usluge je dužan sastaviti zapisnik o ostvarenju ušteda kojeg dostavlja naručitelju i Agenciji najkasnije svaka tri mjeseca.

Zbog navedenoga, Državni ured za reviziju predlaže Agenciji od naručitelja energetske usluge zatražiti zapisnike o ostvarivanju uštede.

FINANCIRANJE I SUFINANCIRANJE PROVEDBE PROGRAMA

Odlukom Vlade Republike Hrvatske, iz listopada 2013., određeno je da će Fond osigurati sredstva za financiranje i sufinanciranje provedbe Programa u ukupnom iznosu do 165.500.000,00 kn, od 2014. do 2015., od čega za izradu energetske pregleda, certifikata i projektnih zadataka do 5.500.000,00 kn (100,0 % opravdanih troškova), a za ugovore o energetskom učinku do 160.000.000,00 kn (40,0 % opravdanih troškova). Prema odredbama Zakona o energetskoj učinkovitosti, Fond obavlja djelatnosti u području poticanja racionalnog gospodarenja energijom i energetske učinkovitosti te osigurava sufinanciranje provedbe mjera za poboljšanje energetske učinkovitosti.

Programom je određeno da Fond osigurava sredstva potrebna za provedbu Programa te financira 100,0 % iznosa izrade energetske pregleda i energetske certifikata prije obnove zgrade i prema potrebi projektnih zadataka, a sufinancira 40,0 % opravdanih troškova ukupne vrijednosti ulaganja, u skladu s odgovarajućim pravilnicima Fonda. Određeno je da će Fond i Agencija zaključiti ugovore o financiranju, odnosno sufinanciranju navedenih troškova. Fond definira popis opravdanih troškova, koji je sastavni dio dokumentacije za nadmetanje. Ugovor o energetskom učinku obvezno sadrži opravdane troškove, s njihovom procijenjenom vrijednošću. Pružatelj energetske usluge obvezan je tijekom energetske obnove dostavljati Agenciji vjerodostojne isprave (račune, privremene situacije, izvješća o izvedenim radovima) kojima dokazuje namjensko trošenje sredstava, na temelju kojih traži isplatu. Završni obračun mora sadržavati ugovorni troškovnik, ovjeren od nadzornih inženjera Agencije, koji se dostavlja 30 dana nakon završetka radova. Agencija dostavlja Fondu zahtjev za isplatom sredstava s odgovarajućom dokumentacijom, na temelju koje Fond isplaćuje sredstva na račun Agencije. Fond nadzire korištenje sredstava.

Revizijom je utvrđeno da su Fond i Agencija u prosincu 2013. zaključili ugovor o financiranju provedbe Programa u dijelu koji se odnosi na izradu energetske pregleda, energetske certifikata i prema potrebi projektnih zadataka. Ugovorom je određeno, između ostalog, da Fond osigurava financijska sredstva za provedbu Programa do 165.500.000,00 kn, a za izradu energetske pregleda, energetske certifikata i projektnih zadataka do 5.500.000,00 kn (100,0 %), s uključenim porezom na dodanu vrijednost. Opravdani troškovi su troškovi energetske pregleda zgrade, izdavanja energetske certifikata i izrade projektnog zadatka. Sredstva su osigurana financijskim planom Fonda za 2014., 2015. i 2016. Agencija se obvezala provoditi projekt do 31. prosinca 2015. i dostaviti Fondu godišnje izvješće za 2014. do konca 2015. i završno izvješće o rezultatima provedbe Programa u roku 30 dana od realizacije, odnosno do konca siječnja 2016. Agencija se obvezala sredstva koristiti isključivo namjenski za provedbu Programa, a Fond ima pravo izvršiti kontrolu provedbe projekata i namjenskog korištenja sredstava.

Također, Fond i Agencija su u prosincu 2013. zaključili ugovor o sufinanciranju provedbe Programa u dijelu koji se odnosi na provedbu energetske obnove na temelju ugovora o energetskom učinku. Ugovorom je određeno, između ostalog, da će Fond sudjelovati do 160.000.000,00 kn (40,0 %), s uključenim porezom na dodanu vrijednost. Krajnji rok za potpisivanje ugovora o energetskom učinku je konac 2015.

U ožujku 2015. zaključen je prvi dodatak ugovoru, a u srpnju 2015. drugi dodatak ugovoru, kojima je mijenjan broj računa Državnog proračuna na koji Fond isplaćuje sredstva te se Agencija obvezala, uz završno izvješće, dostaviti analizu otplatnog plana s vidljivim učinkom financijske pomoći za naručitelja, kao krajnjeg korisnika sredstava.

U studenome 2015. zaključen je treći dodatak ugovoru, kojim je mijenjan krajnji rok za potpisivanje ugovora o energetskom učinku te je krajnji rok za pokretanje postupka javne nabave konac 2015. Dodana je odredba kojom se Agencija obvezala provesti Program i dostaviti Fondu potpunu dokumentaciju za isplatu najkasnije do konca 2016. Također, Agencija se obvezala dostaviti Fondu godišnje izvješće za 2014. i 2015. do 31. siječnja 2016. i završno izvješće o rezultatima provedbe Programa u roku 30 dana od dana realizacije, a najkasnije do 31. siječnja 2017.

U sljedećoj tablici daju se podaci o isplaćenim sredstvima Fonda (s porezom na dodanu vrijednost) u 2015. i 2016. za troškove projektiranja i obnove, prema statusu obnove te broju ugovora i zgrada, prema podacima Agencije na dan 10. travnja 2017.

Tablica broj 4

Isplaćena sredstva Fonda u 2015. i 2016.

u kn

Redni broj	Status obnove	Broj ugovora (zgrada)	Ugovorene usluge projektiranja i obnove	Ugovoreni opravdani troškovi	40,0 % opravdanih troškova	Isplaćena sredstva Fonda	
						2015.	2016.
	1	2	3	4	5	6	7
1.	završena	3 ugovora (12 zgrada)	245.746.083,10	132.319.936,53	52.927.974,61	28.544.741,99	24.383.232,62
2.	u tijeku	5 ugovora (23 zgrade)	262.003.034,81	202.970.251,08	81.188.100,43	0,00	8.827.380,34
3.	raskinut ugovor	4 ugovora (8 zgrada)	63.486.215,63	41.200.112,50	16.480.045,00	2.259.296,85	0,00
Ukupno		12 ugovora (43 zgrade)	509.388.873,79	376.490.300,11	150.596.120,04	30.804.038,84	33.210.612,96

Prema obrazloženju Agencije, prije isplate sredstava Agencija dostavlja Fondu zahtjev za isplatom sredstava s odgovarajućom dokumentacijom (uključujući strukturu troškova ulaganja i otplatni plan), presliku ugovora, odnosno narudžbenice kojom Agencija angažira ovlaštenu osobu za provedbu energetskog pregleda, izradu energetskog certifikata i/ili projektnog zadatka, ovjeren i potpisan izvještaj o provedenom energetskom pregledu, ovjerenu presliku energetskog certifikata, fotodokumentaciju kojom dokazuje da je izrađen energetski certifikat te ovjeren primjerak projektnog zadatka.

Prema Programu, Agencija je dužna izvješćivati Fond o postignutim uštedama jednom godišnje, tijekom pet godina, u skladu sa zaključenim ugovorom s Fondom. Utvrđeno je da Agencija izvješćuje Fond o postignutim uštedama na način da nakon završene obnove Fondu dostavlja izvješće o ostvarenim učincima projekta na zadanom obrascu Fonda i obrazac Agencije o analizi otplatnog plana i učinka financijske pomoći za naručitelja energetske usluge kao krajnjeg korisnika sredstava Fonda, s uključenom strukturom troškova ulaganja i podacima o postignutim uštedama u ugovornom razdoblju te se zasebna godišnja izvješća ne dostavljaju.

U vezi s istekom ugovora o financiranju izrade energetskih pregleda, energetskih certifikata i prema potrebi projektnih zadataka, prema dopisu Agencije upućenom Fondu u listopadu 2016., dodatak navedenog ugovora se neće zaključivati s obzirom na to da je prema izmjenama odredbi Pravilnika o energetskom pregledu zgrade i energetskom certificiranju (Narodne novine 48/14, 150/14, 133/15, 22/16, 49/16, 87/16 i 17/17), od srpnja 2015. izrada energetskog certifikata zakonska obveza za zgrade javne namjene, čija je ukupna površina veća od 250 m² Fond ne sufinancira izradu energetskih certifikata i energetskih pregleda.

U vezi s istekom ugovora o sufinanciranju energetske obnove, Agencija u 2016. i početkom 2017. nije objavljivala nove postupke javne nabave, nego je završavala postupke i radove energetske obnove koji su u tijeku te završno izvješće o rezultatima provedbe Programa nije izrađeno i dostavljeno Fondu. Fond i Agencija su 30. lipnja 2017. (u vrijeme obavljanja revizije) zaključili novi ugovor o sufinanciranju provedbe Programa energetske obnove zgrada javnog sektora u dijelu koji se odnosi na provedbu energetske obnove temeljem ugovora o energetskom učinku davanjem pomoći.

Agencija je u 2016. i 2017. provodila započete postupke javne nabave te sufinancirala energetske obnovu sredstvima Fonda u 2016. u ukupnom iznosu 33.210.612,96 kn, a sredstva Fonda za realizaciju Programa (za zaključene ugovore) planirana su za 2017. u iznosu 74.573.220,09 kn i za 2018. u iznosu 69.525.000,00 kn.

INFORMACIJSKI SUSTAV I EVIDENCIJE

Ministarstvo i Agencija prate provedbu Programa, između ostalog, putem ISGE kojeg vodi Agencija, sustava za mjerenje, praćenje i verifikaciju ušteda energije (dalje u tekstu: SMiV) kojeg vodi Nacionalno koordinacijsko tijelo za energetske učinkovitost osnovano u okviru CEI te putem pomoćnih evidencija koje vodi Agencija.

Prema odredbama Zakona o energetske učinkovitosti, ISGE je računalna aplikacija za praćenje i analizu potrošnje energije u zgradama javnog sektora u koju se unose opći, konstrukcijski i energetske podaci te podaci o neposrednoj potrošnji energije i/ili vode za svaku zgradu javnog sektora. Odredbama navedenog Zakona propisane su dužnosti javnog sektora - proračunskih i izvanproračunskih korisnika državnog proračuna i korisnika proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Javni sektor je dužan upravljati potrošnjom energije i vode na energetske učinkovit način. U svrhu ispunjenja navedene obveze, imenuje pravnu ili fizičku osobu zaduženu za praćenje potrošnje energije i vode, redovito prati i najmanje jednom mjesečno unosi podatke o potrošnji energije i vode te periodički, a najkasnije jednom godišnje, analizira potrošnju energije u zgradama, o čemu izvještava Agenciju. Odredbama Pravilnika o sustavnom gospodarenju energijom u javnom sektoru (Narodne novine 18/15 i 6/16) propisana je obveza upravljanja potrošnjom energije i vode, analiza potrošnje te način izvještavanja o potrošnji. Način korištenja ISGE propisan je Metodologijom sustavnog gospodarenja energijom, koja je sastavni dio navedenog Pravilnika.

Agencija ima zadaću upravljati, održavati i unaprjeđivati ISGE, omogućiti korisnicima pristup podacima, izvještavati nadređene institucije o potrošnji energije i vode u javnom sektoru, stupnju implementacije sustavnog gospodarenja energijom u javni sektor i pokazateljima potrošnje, određivati nacionalnu referentnu potrošnju i potrošnju za pojedine sektore i grupe korisnika, predlagati mjere energetske učinkovitosti i uporabu obnovljivih izvora energije, ocijeniti učinak provedenih mjera te promovirati i educirati javni sektor o sustavnom gospodarenju energijom.

ISGE osigurava i omogućava kontinuirano ažuriranje i održavanje baze podataka (registra) zgrada (naziv, lokacija, namjena, površina, godina izgradnje, konstrukcijski podaci, energetske podaci, podaci o održavanju zgrade i tekućim troškovima), kontinuirani unos i nadzor podataka o potrošnji svih vrsta energenata i pitke vode na mjesečnoj, tjednoj i/ili dnevnoj razini, izračune i analize s ciljem uočavanja neželjene, prekomjerne i neracionalne potrošnje, kontrolu nad troškovima i postavljanje ciljeva za smanjenje troškova, verifikaciju ostvarenih ušteda, automatizirano upozoravanje o kritičnim događajima i nepravilnostima u radu te pripremu i ispis različitih vrsta izvješća.

Subjekti javnog sektora mogu pristupiti ISGE i unositi podatke putem Interneta, korisničkog imena i zaporke. Prva verzija ISGE bila je dostupna korisnicima od prosinca 2008., a zbog prelaska na novu verziju aplikacije pristup je obustavljen od rujna 2010. do travnja 2011., od kada je korisnicima dostupna nova verzija ISGE aplikacije.

Prema Programu 2016.-2020., u sustav ISGE upisano je 95,0 % objekata javnog sektora, od čega 4 035 zgrada u kompleksima, 8 964 slobodnostojećih zgrada, 21 544 troškovnih centara javne rasvjete, 2 749 453 računa energenata i vode, 945 052 računa javne rasvjete, 33 883 mjernih mjesta za 18 energenata, 20 711 mjernih mjesta javne rasvjete te 795 automatskih mjernih mjesta. Zgrade javnog sektora obuhvaćaju uredske zgrade, bolnice, zgrade za stanovanje i zgrade za obrazovanje koje zajedno čine 93,8 % ukupnog fonda zgrada, dok preostalih 6,2 % čine ugostiteljski objekti, hoteli, sportske dvorane, trgovine i obiteljske kuće koje imaju niski potencijal energetske uštede. Gotovo 50,0 % zgrada izgrađeno je prije 1970., a 40,0 % od 1971. do 2005.

Odredbama Zakona o energetske učinkovitosti propisano je da Nacionalno koordinacijsko tijelo za energetske učinkovitost provodi politiku energetske učinkovitosti u Republici Hrvatskoj te je nadležno osigurati sustavno planiranje poboljšanja energetske učinkovitosti, davanje suglasnosti na planove energetske učinkovitosti lokalnih jedinica, vođenje SMiV i verifikaciju ušteda, praćenje provedbe mjera za poboljšanje energetske učinkovitosti, objavljivanje i ažuriranje informacija na mrežnim stranicama o dostupnim ugovorima o energetske uslugama, financiranju usluga energetske učinkovitosti, popisu dostupnih pružatelja energetske usluga, provedbi akcijskih planova energetske učinkovitosti i slično. Također, navedenim Zakonom je propisano ustrojavanje SMiV, kao računalnog sustava za prikupljanje, obradu i verifikaciju informacija o energetske učinkovitosti i ostvarenim uštedama energije, kojeg vodi navedeno tijelo. Od lipnja 2014. korisnicima je dostupna Internet aplikacija SMiV sustava, a informacije u sustav unose odgovorne osobe javnog sektora, pružatelji energetske usluge i davatelji subvencija.

OCJENA UČINKOVITOSTI PROVEDBE PROGRAMA

Državni ured za reviziju obavio je reviziju učinkovitosti provedbe Programa energetske obnove zgrada javnog sektora 2014.-2015. Revizijom su obuhvaćene aktivnosti Ministarstva i Agencije u vezi s provedbom navedenog Programa. Ciljevi revizije bili su provjeriti uspostavu zakonodavnog i institucionalnog okvira za provedbu Programa, provjeriti provedbu planiranih ciljeva i aktivnosti određenih Programom i praćenje njihovog ostvarenja, provjeriti provedbu postupaka javne nabave za ugovaranje energetske obnove zgrada javnog sektora, provjeriti financiranje i sufinanciranje provedbe Programa te provjeriti vođenje informacijskog sustava i evidencija u vezi s energetsom obnovom zgrada javnog sektora.

Na temelju obavljene revizije, primjenjujući utvrđene kriterije, Državni ured za reviziju ocjenjuje da je provedba Programa djelomično učinkovita te se Ministarstvu i Agenciji daju sljedeće preporuke:

- provoditi aktivnosti na otklanjanju čimbenika koji otežavaju ili onemogućavaju provedbu energetske obnove javnih zgrada, odnosno u suradnji s drugim nadležnim tijelima, poduzeti aktivnosti u svrhu rješavanja prepreka uočenih pri provedbi energetske obnove zgrada javnog sektora (Ministarstvo i Agencija)
- u suradnji s drugim nadležnim tijelima, aktivnije promovirati energetska obnova zgrada javnog sektora i provoditi edukaciju sudionika energetske obnove, kako bi se predstavila dobra praksa u provedbi energetske obnove, a posebice povećala svijest i informiranost naručitelja energetske usluge (javnog sektora) te potaknulo njihovo sudjelovanje u energetske obnove zgrada javnog sektora i racionalnom gospodarenju energijom; Uspostaviti kontinuiranu suradnju s naručiteljima energetske usluge (javnog sektora), posebice s naručiteljima na listi prioriteta, kako bi se ubrzalo prikupljanje sve potrebne dokumentacije o postojećem stanju na zgradama koje su predmet obnove i utvrdile realne mogućnosti uštede energije putem određenog modela energetske obnove (Ministarstvo i Agencija)
- sastavljati godišnja izvješća o provedbi ciljeva i aktivnosti Programa u kojima bi se detaljno pratili rezultati provedbe Programa, prema planiranim aktivnostima, pokazateljima i rokovima provedbe pojedinih aktivnosti, analizirale provedene mjere energetske učinkovitosti zgrada javnog sektora te na temelju kojih bi nadležna tijela pravodobno rješavala uočene probleme (Ministarstvo i Agencija)
- u suradnji s drugim nadležnim tijelima, povećati aktivnosti na provedbi analize službeno zaštićenih zgrada i zgrada zaštićene kulturne, odnosno graditeljske baštine, radi ispitivanja mogućnosti provedbe njihove energetske obnove i pravodobnog rješavanja problema u eventualnoj provedbi energetske obnove (Ministarstvo i Agencija)
- od naručitelja energetske usluge zatražiti zapisnike o ostvarivanju uštede (Agencija).

Državni ured za reviziju je mišljenja da bi provedba navedenih preporuka pridonijela učinkovitijoj provedbi energetske obnove zgrada javnog sektora i racionalnijem gospodarenju energijom u zgradama javnog sektora.

OČITOVANJE SUBJEKATA REVIZIJE

Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja i Agencija za pravni promet i posredovanje nekretninama su se očitovali na Nacrt izvješća o obavljenoj reviziji učinkovitosti provedbe Programa energetske obnove zgrada javnog sektora 2014.-2015.

U vezi s provedbom aktivnosti na otklanjanju čimbenika koji otežavaju ili onemogućavaju provedbu energetske obnove javnih zgrada, odnosno u suradnji s drugim nadležnim tijelima, poduzeti aktivnosti u svrhu rješavanja uočenih prepreka, navode da Ministarstvo nema u nadležnosti alate za uklanjanje svih uočenih prepreka ni mogućnost davanja rokova, primjerice lokalnoj samoupravi ili ministrima. Također, na prepreke poput nedostatka financijske sposobnosti javnog sektora, kreditne sposobnost pružatelja energetske usluge, nevoljkost banaka da financiraju projekte energetske obnove javnih zgrada te nedostatka administrativnih i tehničkih kapaciteta javnog sektora, Ministarstvo ima minimalan utjecaj. U Programu 2016.-2020. za sve uočene prepreke su ponuđena rješenja, a neke (npr. izrada standardiziranog ugovora o energetskom učinku te definiranje razlike između modela ugovaranja energetske usluge i modela javno-privatnog partnerstva) su u međuvremenu uklonjene te Ministarstvo i Agencija smatraju da su pravovremeno provedene sve aktivnosti koje su bile u njihovom djelokrugu i nadležnosti.

U vezi s aktivnijim promoviranjem energetske obnove zgrada javnog sektora, u suradnji s drugim nadležnim tijelima, navode da je Agencija provodila brojne edukacije. U vezi s uspostavom kontinuirane suradnje s naručiteljima energetske usluge (javnog sektora), posebice s naručiteljima na listi prioriteta, kako bi se ubrzalo prikupljanje sve potrebne dokumentacije o postojećem stanju na zgradama koje su predmet obnove i utvrdile realne mogućnosti uštede energije putem određenog modela energetske obnove, navode da smatraju da nije primjenjiva u ovoj fazi Programa kada se isključivo završavaju započeti projekti, ne odabiru se nove zgrade za obnovu i ne provode postupci javne namjene. Navode da ISGE sadrži podatke za više od 13 000 zgrada javnog sektora te se navedeni podaci dnevno analiziraju. Programom 2016.-2020. utvrđeno je da prednost imaju zgrade središnje državne uprave s većom korisnom površinom i višom energetskom potrošnjom. Međutim, s obzirom na to da se ne radi samo o tehničkim uvjetima obnove, kako bi se sastavila prioritarna lista potrebno je da javni sektor prethodno prijavi zgrade u Program.

U vezi sa sastavljanjem godišnjih izvješća o provedbi ciljeva i aktivnosti Programa u kojima bi se detaljno pratili rezultati provedbe Programa, prema planiranim aktivnostima, pokazateljima i rokovima provedbe pojedinih aktivnosti, analizirale provedene mjere energetske učinkovitosti zgrada javnog sektora te na temelju kojih bi nadležna tijela pravodobno rješavala uočene probleme, navode da su sve prepreke za provedbu Programa detaljno analizirane u Programu 2016.-2020. te su ponuđena rješenja. Programom 2016.-2020. predviđena je obveza Ministarstva da najmanje jednom godišnje izvještava Vladu Republike Hrvatske o napretku programa, obveza za sva druga ministarstva da izvješćuju Ministarstvo o aktivnostima provedenim u provedbi Programa svakih šest mjeseci i obveza Agencije da izvještava nadležna tijela o provedbi Programa. Navode da Agencija izrađuje izvješća u kojem su pokazatelji (ploština obnovljene površine, energetske uštede) i aktivnosti jasno izraženi. O ukupnom radu i aktivnostima Agencija izvješćuje Vladu Republike Hrvatske jednom godišnje te smatra da ne treba izrađivati dodatna izvješća.

U vezi s povećanjem aktivnosti na provedbi analize službeno zaštićenih zgrada i zgrada zaštićene kulturne, odnosno graditeljske baštine, radi ispitivanja mogućnosti provedbe njihove energetske obnove i pravodobnog rješavanja problema u eventualnoj provedbi energetske obnove, navode da je u Programu 2016.-2020. predviđena aktivnost razrade zasebnog modela obnove zgrada kulturne baštine te razrada stupnjeva i kriterija zaštite, koja bi se trebala ostvariti do konca 2017.

U vezi s traženjem dostave zapisnika o ostvarivanju uštede od naručitelja energetske usluge navode da se u skladu s postojećom regulativom navedeno može učiniti procjenom i/ili mjerenjem te je propisan način osporavanja ostvarenja uštede. Navode da se potrošnja energije za zgrade javnog sektora može pouzdano pratiti, jer je Zakonom o energetske učinkovitosti definirana obveza opskrbljivača energijom da dostavlja podatke o potrošnji takvih zgrada izravno u ISGE.

Ministarstvo i Agencija skreću pažnju, u vezi s uspješnosti ostvarenja ciljeva i aktivnosti Programa, na činjenicu da je objavi postupaka javne nabave prethodila prijava zgrada u program od strane javnog sektora. Prijava u Program nije bila obvezna te je Ministarstvo višekratno slalo dopise ministarstvima, županijama, gradovima i općinama s pozivom da prijave zgrade u Program. Održavani su sastanci s regionalnim agencijama, strukovnim komorama, gospodarskom komorom te dionicima na tržištu. U Agenciji su održavane tjedne besplatne edukacije za pružatelje i naručitelje energetske usluge, projektante, medije, zainteresiranu javnost. Zaposlenici Ministarstva i Agencije su redovito sudjelovali kao predavači na konferencijama, kongresima i okruglim stolovima te predstavili Program te smatraju da je ostvaren dobar odaziv javnog sektora i prijava zgrada u Program, nakon čega je izvršena selekcija zgrada prema utvrđenim kriterijima te su raspisivani javni pozivi za svaku zgradu posebno.

Navode da je Agencija do konca prosinca 2015. objavila ukupno 57 postupka javne nabave za pružanje energetske usluge, kojima je obuhvaćeno 158 zgrada ukupne neto korisne površine 513 840,92 m², što je više nego predviđeno Programom. Procijenjena vrijednost objavljenih postupaka iznosila je 659.200.000,00 kn bez poreza na dodanu vrijednost što je veća investicija nego predviđena Programom. Naglašavaju da su, prema odredbama Zakona o javnoj nabavi, u postupku javne nabave moguće žalbe koje produžuju sam postupak te je nemoguće precizno odrediti trajanje takvog postupka, jer pri planiranju aktivnosti postupaka javne nabave nije moguće predvidjeti tko će se žaliti i koliko će žalbeni postupak trajati. Nadalje, aktivnost verifikacije projekata nije bilo moguće provesti prije nego je završena prethodna aktivnost postupka javne nabave i donošenje odluke o odabiru te njene izvršnosti. Unatoč tome što donošenjem i izvršnošću odluke o odabiru nastaje ugovorna obveza, čelnici pojedinih tijela javnog sektora nisu pristupili potpisivanju ugovora o energetske učinku ili su potpisali ugovor nakon godinu dana. Takvo postupanje ozbiljno je narušilo povjerenje ponuditelja energetske usluge te uvelike usporilo provedbu. Dodatan faktor nesigurnosti unijeli su dopisi tijela nadležnih za provedbu javno-privatnog partnerstva kojima su čelnici i odgovorne osobe javnih tijela dodatno zbunjavani i obeshrabrivani. Na sve ove faktore Ministarstvo i Agencija nisu mogli utjecati niti predvidjeti pri planiranju aktivnosti.

Također navode da je Agencija pravovremeno ugovarala usluge stručnog nadzora za radove energetske obnove, kao i usluge izrade završnog certifikata nakon provedene obnove. Međutim, Ministarstvo i Agencija nisu mogli utjecati na brzinu i uspješnost provedbe energetske obnove, koja ovisi o financijskoj sposobnosti pružatelja energetske usluge, pri čemu Program kreditiranja od strane HBOR i Program jamstava od strane HAMAG BICRO u praksi nije zaživio.

Nadalje, održani su sastanci između predstavnika Ministarstva, Agencije, HBOR, HAMAG BICRO i predstavnika pružatelja energetske usluge, ali unatoč tome u praksi kroz navedeni Program kreditiranja i Program jamstava nije odobren niti jedan kredit. Također navode da je velika otegotna okolnost za učinkovitu provedbu već zaključenih ugovora o energetskom učinku, prouzročena financijskim problemima Fonda, koji nije na vrijeme isplaćivao financijsku pomoć u visini 40,0 % opravdanih troškova energetske obnove, što se odrazilo na nove ugovorne obveze, čije je zaključivanje produženo zbog izgubljenog povjerenja kod pružatelja i naručitelja energetske usluge.

U vezi s neostvarenjem planiranih aktivnosti Programa u predviđenom roku, navode da je jedan od glavnih ciljeva Programa bio razvoj ESCO tržišta, koje nije postojalo u Republici Hrvatskoj, jer bez ESCO tvrtki te mobilizacije privatnog kapitala nije moguće realizirati ciljeve Programa. Model ugovaranja energetske usluge je model u kojem, kako bi se izbjeglo povećanje javnog duga, privatni sektor mora preuzeti većinske rizike. ESCO model u provedbi cjelovite energetske obnove zgrada javnog sektora nije zaživio nigdje u Europskoj uniji i nema primjera dobre prakse. Međutim, zbog prethodno navedenih problema s HBOR i HAMAG BICRO te financijskih problema Fonda, realizacija po ugovorima o energetskom učinku će biti završena s prolongacijom od dvije godine. U ovom trenutku su realizirana ulaganja u iznosu približno 320.000.000,00 kn s porezom na dodanu vrijednost, a do konca sljedeće godine se očekuje završetak obnove po svim aktivnim ugovorima i ukupna realizacija u iznosu približno 650.000.000,00 kn s porezom na dodanu vrijednost. Problemi financiranja projekata temeljenih na ugovoru o energetskom učinku su specifični i jednaki za cijelu Europsku uniju. Procedure ocjene rizika za ovakav način poslovanja su nerazvijene te postoji manjak iskustva financijskih institucija s takvim tipom projekata. Problem prvenstveno proizlazi iz činjenice da pružatelj energetske usluge ulaže sredstva u tuđu imovinu, a ne stječe imovinu koju može dati pod zalog prema kreditnim institucijama. Financijske institucije problemu prilaze primjenjujući postojeće procedure ocjene kreditnih rizika, dakle polazeći od bilance i raspoloživih kolaterala tvrtke pružatelja usluge. Kako tvrtka ne stječe novu imovinu, takve projekte moguće je prema postojećim procedurama financijskih institucija odobravati samo uz korištenje kolaterala na nekoj drugoj imovini tvrtke, zbog čega i velike tvrtke imaju ograničen kapacitet za realizaciju većih projekata energetske obnove, jer svakim ugovorom o energetskom učinku smanjuju svoj kreditni potencijal. Zahvaljujući jasnoj definiciji rizika koji su po svojoj prirodi većinom tehnički rizici, nakon uspješne provedbe ugovora o energetskom učinku rizik prestaje biti vezan uz kreditni rizik pružatelja energetske usluge, odnosno vezan je za građevinske elemente i tehničke sustave koji su bili predmet investicije. S obzirom na to da kreditne institucije u pravilu nemaju kapacitet adekvatno procijeniti i pratiti tehničke rizike, kredit kojim je projekt financiran do dospijeca ostaje dug na bilanci pružatelja energetske usluge, a financijske institucije ga promatraju kao kreditni rizik same tvrtke. Čak i kada bi kreditne institucije imale kapacitet takve projekte evaluirati kao tehnički rizik, specifična regulativa financijskog sektora obvezuje kreditne institucije da za takve plasmane, kao i za sve druge, traže pokrivenost kolateralom, stoga je problem financiranja projekata energetske obnove zgrada javnog sektora za kreditne institucije zapravo nerješiv i iz formalnih razloga. Navedeno nije problem Programa niti Republike Hrvatske već problem koji u čitavoj Europskoj uniji koči projekte integralne obnove ESCO modelom.

Nadalje Ministarstvo i Agencija navode da su u Republici Hrvatskoj potencijalni pružatelji energetske usluge poduzeća iz građevinskog sektora, koja su već preopterećena zbog zaduženosti i nedovoljnog prihoda uslijed nepovoljnih gospodarskih kretanja na tržištu posljednjih godina. Hrvatski građevinski sektor je pogođen krizom koja traje od 2009.

Navode da su se na zaključivanje ugovora o energetsom učinku odlučile isključivo tvrtke koje imaju kapacitet financirati ulaganja kroz vlastitu bilancu. Ipak, s obzirom na utjecaj samih ugovora o energetsom učinku na statičke pokazatelje u bilancama pružatelja energetske usluge, ostaje upitno mogu li tvrtke poslovni model temeljiti na pružanju energetske usluge u uvjetima u kojima se zahtijevaju velike investicije te tvrtke koje stječu iskustvo i reference nemaju potencijal za daljnja ulaganja. Isti problemi koje u ocjeni rizika imaju financijske institucije onemogućuju i HAMAG BICRO u provedbi programa jamstava za pružatelje energetske usluge. Pri ocjeni rizika, procedure HAMAG BICRO koriste jednak model kao i kreditne institucije. Navode da su svi prethodno navedeni čimbenici izvan djelokruga i nadležnosti Ministarstva i Agencije, zbog čega nisu mogli utjecati na spomenute okolnosti.

Navode da bez obzira na navedene prepreke, prema dosadašnjim rezultatima, može se zaključiti da su rezultati postignuti u Republici Hrvatskoj najbolji primjer za primjenu ESCO modela za cjelovitu obnovu zgrada javnog sektora u Europskoj uniji. Obnovama provedenim u okviru Programa, uključujući projekte koji su u fazi implementacije, samo je Republika Hrvatska postigla značajne rezultate i to postizanjem visoke razine ušteda energije. Primijenjena iskustva drugih zemalja članica Europske unije odnose se na „soft“ mjere ili ulaganja u termotehnički sustav, dok ulaganja u ovojnicu provodi javni sektor. Međutim, takvim mjerama ne postižu se učinci na zapošljavanje i razvoj građevinskog sektora korištenjem privatnog kapitala.

U vezi s ostvarenjem ciljeva programa, Ministarstvo i Agencija smatraju da je razvoj ESCO tržišta, uspješno realiziran. Naime, provedbom Programa postignut je pozitivan trend rasta tržišta energetske usluge, s obzirom na to da se od prvih natječaja za koje nije bilo velikog interesa, u nepune dvije godine nadmetalo više od 20 tvrtki u svojstvu ponuditelja od kojih je 14 tvrtki zaključilo jedan ili više ugovora o energetsom učinku. Postignut je pozitivan trend uspješnosti provedbe ugovora o energetsom učinku što potvrđuje činjenica da je devet tvrtki uspješno završilo prvu fazu ugovora o energetsom učinku (izrada i verifikacija projekta) i ušla u drugu fazu ugovora (radovi na energetskej obnovi), a četiri tvrtke su uspješno završile energetske obnovu i ušle u treću fazu ugovora (praćenje i održavanje mjera energetske učinkovitosti), dok su još tri tvrtke u fazi završetka energetske obnove. Za cilj ugovaranja i realiziranja cjelovite obnove 200 zgrada javnog sektora, korisne površine oko 420 000,00 m² bit će ostvaren do konca provedbe svih započetih projekata u Programu. Cilj smanjenja potrošnje energije u obnovljenim zgradama za 30,0 % do 60,0 %, odnosno oko 150 kWh/m² godišnje je uspješno realiziran u svim obnovljenim zgradama. Prosječno smanjenje potrošnje kroz Program iznosi 50,0 % (više od ciljanih prosječnih 45,0 %), a prosječna specifična ušteda koja se postiže kroz Program iznosi više od 200,00 kWh/m² godišnje (više od ciljanih 150 kWh/m² godišnje). Cilj smanjenja emisije CO₂ za približno 20 500 t godišnje bit će točno utvrđen tek po završetku svih obnova u Programu, dok će cilj pokretanja investicija u iznosu približno 400.000.000,00 kn biti najvjerojatnije premašen do konca provedbe Programa.