

# Транспарентност енергетског одлучивања на локалном нивоу



Издавач:

**Београдска отворена школа**

Масарикова 5-16, 11000 Београд

Телефон: +381 11 3061 372

Факс: +381 11 36 13 112

Интернет адреса: [www.bos.rs](http://www.bos.rs)

У име издавача:

**Весна Ђукић**

Уредник:

**Мирко Поповић**

Аутор:

**Александар Мацура**

Дизајн:

**Нова Искра**

Штампа:

**Досије Студио, Београд**

Тираж:

**300**

Година:

**2014**

**ISBN 978-86-83411-74-0**

---

Публикација је израђена у оквиру пројекта „Енергетска транспарентност: Пут ка одрживом локалном развоју и сузбијању енергетског сиромаштва“ у кооперацији са Фондацијом Хајнрих Бел – представништво Београд. (Heinrich Böll Stiftung).

Оцене изнесене у овој публикацији представљају лични став аутора и не изражавају мишљења Београдске отворене школе и Фондације Хајнрих Бел (Heinrich Böll Stiftung).



**Транспарентност  
енергетског  
одлучивања  
на локалном  
нивоу**






**Б( )Ш**

Београдска  
отворена  
школа

 **HEINRICH  
BÖLL  
STIFTUNG  
JUGOISTOČNA  
EVROPA**



# Садржај

	<b>Увод</b>	<b>9</b>
	<b>Колико енергије се троши на територији локалне самоуправе? Који видови енергије и енергената се троше? Где могу то да сазнам?</b>	<b>14</b>
	2.1 Енергетски биланс локалне самоуправе	14
	2.2 Извори информација	16
	<b>Колико новца за енергију се троши на територији локалне самоуправе? Колико новца за енергију и енергенте се троши при пружању јавних услуга? Где могу да пронађем те информације?</b>	<b>18</b>
	3.1 Буџет локалне самоуправе и завршни рачун буџета	18
	3.2 Финансијски планови и извештаји јавних предузећа и установа	25
	3.3 AD HOC извештаји и биланси	26
	3.4 Како пронаћи ове извештаје?	29
	<b>Ко и како доноси одлуке о активностима које утичу или могу утицати на потрошњу енергије и енергената и са тим повезане новчане издатке? Како јавност учествује у овом процесу? Како да се обавестим о овим процесима?</b>	<b>30</b>
	4.1 Јавне набавке енергије, енергената и услуга које укључују значајну потрошњу енергије и енергената	30
	4.2 Капитални пројекти локалне самоуправе, образовних и здравствених установа	33
	4.3 Капитални пројекти јавних предузећа	36
	4.4 Примери	37
	<b>Више транспарентности и знања</b>	<b>42</b>



## Списак слика у документу:

<b>Слика 1:</b> Хијерархија структуре учесника у буџетском циклусу	20
<b>Слика 2:</b> Јасно издвојени трошкови за енергију у Одлуци о буџету Општине Прибој за 2013. годину	21
<b>Слика 3:</b> Приказ планираних средстава за уличну расвету у Одлуци о буџету Општине Врбас за 2014. годину у делу који описује капиталне пројекте	22
<b>Слика 4:</b> Приказ капиталне субвенције систему даљинског грејања у Одлуци о буџету Општине Пирот за 2014. годину у делу у којем су описани расходи.	22
<b>Слика 5:</b> Приказ субвенција јавним и приватним предузећима за обављање јавног превоза у Одлуци о буџету Града Београда за 2014. годину.	23
<b>Слика 6:</b> Приказ трошкова за енергетске услуге (синтетички конто 421200) у Одлуци о завршном рачуну Града Новог Сада за 2013. годину (Биланс прихода и расхода)	24
<b>Слика 7:</b> Приказ трошкова субвенција јавним предузећима из области енергетике у Одлуци о завршном рачуну Града Новог Сада за 2013. годину	24
<b>Слика 8:</b> Приказ трошкова за енергију, Апотека Нови Сад.	25
<b>Слика 9:</b> Приказ трошкова за енергију, ЈКП „Градска Топлана Ужице“	25
<b>Слика 10:</b> Детаљан приказ потрошње електричне енергије појединих постројења у систему водоснабдевања, ЈКП „Водовод“ Лесковац	26
<b>Слика 11:</b> Преглед утрошених енергената за Основну школу „Жабаре“.	27
<b>Слика 12:</b> Један извештај Канцеларије за енергетски менаџмент Општине Врбас	28
<b>Слика 13:</b> Поља за претрагу јавних набавки	31
<b>Слика 14:</b> Процес одлучивања о капиталном пројекту образовне установе	34

## Списак табела у документу:

<b>Табела 1:</b> Одлука о буџету локалне самоуправе – водич за проналажење средстава буџетираних за енергију, енергенте и активности везане за потрошњу и производњу енергије	21
<b>Табела 2:</b> Неке могуће комбинације поља „врста предмета“ и „предмет“ за претрагу јавних набавки од значаја за потрошњу енергије и енергената или производњу енергије	32
<b>Табела 3:</b> Приказ делова Одлука о буџету Општине Пријепоље и Одлука о завршном рачуну буџета Општине Пријепоље од значаја за утврђивање ефеката јавних инвестиција у енергетску ефикасност и промену горива	38
<b>Табела 4:</b> Приказ енергетског биланса локалне самоуправе у формату организације „Повеља градоначелника“	44

## Списак графикана у документу:

<b>Графикон 1:</b> Енергетска ефикасност – категоризација препрека и решења	12
<b>Графикон 2:</b> Прикупљање података о потрошњи енергије у локалним самоуправама.	17
<b>Графикон 3:</b> База података о потрошњи енергије у локалним самоуправама	17
<b>Графикон 4:</b> Трошкови везани за енергију које може покривати буџет локалне самоуправе	18







# Увод

Енергетски сектор у Републици Србији је рањив, производња електричне и топлотне енергије је праћена релативно великим трошковима и штетом по здравље грађана. Енергетски сектор у Србији карактеришу централизована производња енергије, висок енергетски интензитет привреде и изразита зависност од домаћих фосилних горива. У примарној производњи енергије удео лигнита је око 68 одсто.

Даљинско грејање, односно производња и дистрибуција топлотне енергије, дефинисано је одговарајућим законима као делатност од општег интереса и јединице локалне самоуправе су директно одговорне за испоруку топлоте оном, мањем, броју грађана који користе ову услугу. Међутим, ова услуга, ни по цени ни по квалитету, није конкурентна и производња топлотне енергије представља озбиљно оптерећење за буџет локалних самоуправа. Иако систем даљинског грејања у Европи почива на употреби локалних енергетских извора и топлоте која би, под нормалним околностима, била или изгубљена или неупотребљена, у Србији то није случај. Осим у ретким околностима, топлотна енергија у Србији се производи спаљивањем фосилних горива. Тако произведена енергија директно утиче на високе цене услуге даљинског грејања. Цене даљинског грејања у Србији приближне су ценама у развијеним земљама ЕУ, али не покривају све трошкове пружања ове услуге. Разлику у цени плаћају сви порески обвезници, али у процесу одлучивања о начину на који ће се производити топлотна енергија, или у избору енергената, учествује само мали број актера.

Производња електричне енергије спаљивањем лигнита и производња топлотне енергије спаљивањем фосилних горива, претежно угља и мазута, садржи и такозване скривене трошкове, односно оставља значајне и дугорочне последице на животну средину и јавно здравље. Извештај о стању квалитета ваздуха за 2013. годину показује да је у појединим градовима Србије (Београд, Бор, Ужице, Смедерево) гранична вредност<sup>1</sup> за респирабилне честице РМ10 више пута превазиђена, а ваздух је категорисан као загађен. Штетност угља за људско здравље је неупитна и постоје јасни докази о негативном утицају спаљивања угља – почевши од ископавања у рудницима, па до његовог сагоревања и депоновања пепела.

У обраћајима ове зачаране енергетске турбине Република Србија је ушла у преговоре са Европском унијом, а Поглавље 27 – Животна средина оцењено је као једно од најтежих. Споразумом о стабилизацији и придруживању, међународним уговором који је ступио на снагу 1. септембра 2013. године, и другим претходно склопљеним међународним споразумима, као што је Уговор о енергетској заједници, Република Србија је преузела обавезу да заустави даљу деградацију животне средине у циљу остваривања одрживог развоја. Директива о великим ложиштима, као и Директива о индустријским емисијама постављају веома високе стандарде када је у питању ограничавање емисија штетних материја.

Енергетско сиромаштво и даља деградација животне средине представљају озбиљне изазове за доносиоце одлука, како на централном тако и на локалном нивоу. Партиципативни приступ у планирању и спровођењу енергетске политике, који се манифестује кроз доступност информација о производњи и потрошњи енергије – енергетску транспарентност, рано укључивање јавности у процес доношења одлука и одлучивање које се темељи на избору између више реалистичних опција, представља логичан след корака и начин да се одговори на описане изазове. Међутим, пракса доношења одлука је другачија. Последице су очигледне, а међународне обавезе које Србија преузима у процесу европских интеграција подразумевају прихватање високих стандарда заштите животне средине и поштовања начела демократског одлучивања.

Иницијативом коју су покренули Београдска отворена школа и Фондација Хајнрих Бел, а чији је резултат публикација која је пред вама, настојимо да утичемо на промену у циклусу креирања енергетске политике и на тај начин допринесемо смањењу енергетског сиромаштва и достизању европских стандарда у заштити животне средине.

<sup>1</sup>Гранична вредност за респирабилне честице је 40  $\mu\text{m}^3$ .

Анализа пракси у појединим локалним самоуправама у Србији показује да је жељена промена могућа и да код службеника локалне самоуправе постоји свест о потреби за побољшањем комуникације са грађанима и одговарајућим професионалцима. Правни оквир за систем енергетског менаџмента који је успостављен Законом о ефикасном коришћењу енергије, неће довести до повећања енергетске ефикасности уколико не дође до повећања транспарентности у управљању енергијом на локалном нивоу.

Овим документом покушаћемо да помогнемо грађанима, али и доносиоцима одлука да дођу до одговора на нека важна питања везана за потрошњу енергије и енергената, издатке везане за ту потрошњу, разлоге због којих се одређене ставке плаћају јавним средствима, а друге не, као и да се упознају са процесом одлучивања о трошењу јавних средстава у активностима у вези са потрошњом и производњом енергије у локалним заједницама. Јасно је да грађани имају право да знају како се располаже јавним средствима, да имају право да буду информисани. Мерење потрошње енергије и редовна израда и ажурирање енергетских биланса само су неки од начина да се препознају и смање трошкови, а унапреди квалитет услуга. Укључивање грађана и цивилног друштва у процес одлучивања је већ корак напред. У истраживању које следи приказујемо због чега је битно да доносиоци одлука предузму све неопходне кораке.

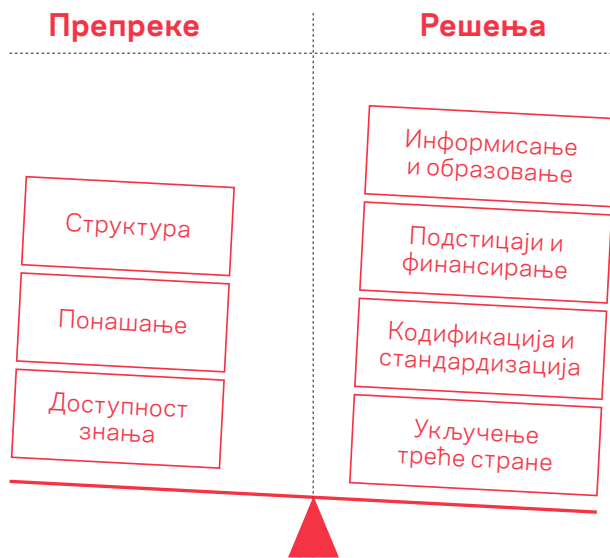
## Буџет, јавне услуге и енергетска ефикасност

Јавне услуге се финансирају новцем пореских обвезника, кроз буџет Републике Србије и буџете других нивоа власти. Обим јавних услуга који грађани у Србији уживају није довољан, а судећи по многобројним истраживањима није ни довољно квалитетан. Тај обим није пропорционалан броју запослених у јавном сектору.

Смањење неких трошкова који прате пружање јавних услуга и јасно учаваше које услуге у том спектру заправо нису јавне, може бити од помоћи док чекамо времена у којима ће обим јавних услуга достићи ниво који грађани Србије заслужују, уз примерене трошкове и промену у броју и врсти субјеката који пружају јавне услуге.

Побољшана енергетска ефикасност, повећано коришћење обновљивих извора енергије и јасно разликовање јавних од комерцијалних услуга у ономе што данас познајемо као комунални сектор, могу допринети значајном смањењу трошкова за енергију и енергенте и њиховој предвидљивости, која расте када користимо локално расположиве обновљиве изворе енергије.

Јавне услуге са дугорочно предвидљивим и ниским трошковима производње олакшавају пореску политику и омогућавају растерећење оних од којих очекујемо да покрену економски раст и запошљавање у Србији – од привредних друштава и предузетника.



Графикон 1: Енергетска ефикасност – категоризација препрека и решења

На путу ка унапређењу енергетске ефикасности стоје неке препреке и нуде се нека решења.

Вероватно главна **структурна** препрека за побољшање енергетске ефикасности у јавном сектору у Србији на локалном нивоу јесу **нејасан однос својинских права и са њим повезани механизми финансирања и одлучивања**. Школа која успе да смањи своје трошкове за енергију не мора да има никакве користи од тог смањења. Решење које школа може имати за повећање енергетске ефикасности може бити финансирано само ако га у својим плановима одобре и одговарајућа тела локалне самоуправе.

**Доступност знања потребног за развој решења** која доприносе енергетској ефикасности и смањују издатке за енергију и енергенте представља озбиљну препреку на путу смањивања јавних расхода. Ова доступност је у мањој мери условљена објективним недостатком знања, **а више могућностима да се та знања у постојећем оквиру ангажују у јавном сектору**. Та немогућност, у садејству са нејасним

односима својинских и управљачких права, доводи до капиталних пројеката који нису добро осмишљени и **често не долазе из управљачких центара у локалној самоуправи.**

Пракса да се просторије образовних установа **у пуном обиму греју и током распуста**, представља један пример **понашања** на које је могуће утицати како би се смањили трошкови.

Да би се у пуном обиму искористиле могућности за повећање енергетске ефикасности у јавном сектору на локалном нивоу, неопходно је учинити значајна побољшања у погледу владавине права и добре управе. **Учешће грађана и других заинтересованих страна и оснаживање локалних власти су свакако кораци који су неопходни да се такав циљ оствари.**



# Колико енергије се троши на територији локалне самоуправе? Који видови енергије и енергената се троше? Где могу то да сазнам?

## 2.1 Енергетски биланс локалне самоуправе

Уобичајено је да се потрошња енергије и енергената приказује у табелама у којима се може видети колико су одређених врста енергије и енергената потрошили поједине групе потрошача. Када је реч о производњи енергије, поново користимо табеларне приказе.

Потрошњу енергије је могуће приказати помоћу различитих врста табела. За потребе овог документа ми ћемо користити приказ који локалне самоуправе које су чланице организације „Повеља градоначелника” користе када извештавају о енергетској потрошњи на својој територији, за групе потрошача за које је извештавање договорено. Овај формат је приказан на крају ове публикације.

У табели коју користимо приказана је финална потрошња енергије и енергената. Финална потрошња енергије се бележи за две врсте енергије које се преузимају из мрежа – електричну енергију и топлотну енергију за зграде које су повезане са дистрибутивним системима даљинског грејања, тамо где такви системи постоје. За остале зграде и делатности бележи се финална потрошња енергената који се користе да би се произвеле неке врсте енергије, односно пружиле одређене енергетске услуге, грејање или превоз на пример.

Колоне у овој табели представљају групе потрошача чију потрошњу желимо да пратимо.

Финална потрошња енергије обухвата потрошњу енергије расположиве за финалну потрошњу у енергетске и неенергетске сврхе. То је укупна количина произведене енергије која се испоручује корисницима.

У прву групу спадају јавне зграде које користе директни и индиректни корисници буџета локалне самоуправе и установе које оснива локална самоуправа: зграде општинске управе, основних и средњих школа и предшколских установа, домови здравља и месне канцеларије. Потрошњу за водоснабдевање и прераду отпадних вода, ако је она у државном власништву, сврставамо такође у ову групу.

У другу категорију потрошача спадају зграде, опрема и постројења који припадају услужном сектору или другим нивоима власти, као што су, на пример, болнице.

Трећа група потрошача су стамбене зграде. Иако локалне самоуправе немају директне надлежности над потрошњом у овом сектору, њено праћење је од значаја из најмање три разлога: а) загађење које потиче од индивидуалних ложишта утиче на квалитет животне средине, који се тиче свих грађана, б) велика потрошња за енергију и енергенте утиче на то да поједине категорије домаћинства имају потребу за социјалном помоћи, коју би било ефикасније пружити повећањем енергетске ефикасности него директним новчаним давањима и, најзад, в) унапређењем енергетске ефикасности или већим коришћењем обновљивих извора енергије код потрошача у овој групи могла би се створити већа тражња за другим робама и услугама на локалном нивоу. Новац који домаћинства не потроше на грејање, превоз или електричну енергију могу да потроше на куповину других ствари или услуга, чиме се подстиче запошљавање.

Четврту групу у домену потрошње чини јавна расвета, и на њу одлази знатан део буџетских трошкова за енергију.

У пету групу спада индустријска потрошња, над којом локалне самоуправе немају надлежности и која се најчешће не приказује и не прати у овој форми биланса.

Друга велика категорија потрошње енергије и енергената је потрошња у саобраћају.<sup>2</sup> Прву групу у овој категорији представља потрошња за општински возни парк и возни парк и машине јавних предузећа. У другу групу спада јавни превоз, који је велики потрошач енергије.

Потрошња енергије за превоз приватних лица и услужног сектора чини трећу групу. Локална самоуправа може да утиче на потрошњу енергије у овој групи и на са њом повезана загађења животне средине кроз планирање и изградњу одговарајуће инфраструктуре, као и преко одговарајуће саобраћајне политике, регулације саобраћаја, организације паркирања, промоције немоторизованих видова саобраћаја и другим мерама.

Потрошња свих ових видова енергије повезана је са емисијама загађујућих материја. Организација „Повеља градоначелника” захтева да локалне самоуправе саставе инвентар емисија гасова са ефектом стаклене баште, који указује на то колике су емисије угљен-диоксида повезане са потрошњом енергије на територији локалне самоуправе.

## 2.2 Извори информација

До података о потрошњи енергије у јавном и приватном сектору у Србији је тешко доћи. У великом броју случајева ти се подаци не прикупљају на систематски начин. И када постоје подаци, они су најчешће у прошлости били прикупљани током *ad hoc* акција које је организовало министарство надлежно за послове енергетике.

Подаци који су прикупљени у оквиру овог истраживања говоре у прилог закључку да у Републици Србији не постоји организован систем прикупљања информација о потрошњи енергије.<sup>3</sup>

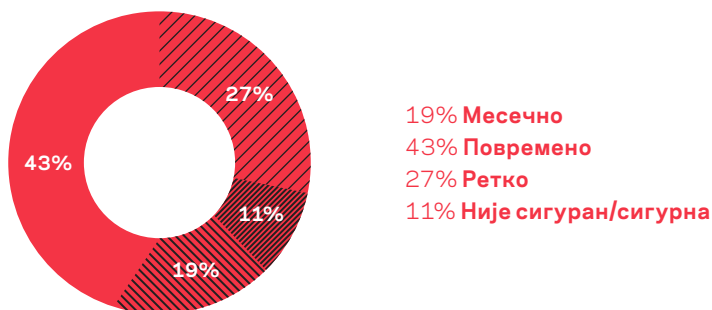
Само постојање воље за управљањем потрошњом може довести до непрекидног праћења потрошње. Непостојање јасних власничких односа над јавном имовином и са њима повезаним механизмима финансирања јавних услуга узрокује окружење у коме је могуће уштеде немогуће претворити у инвестицију, увећање јавног добра или услуге коју производите. Детаљнија анализа овог оквира који ствара искривљену мотивацију дата је у 4. поглављу.

<sup>2</sup> Према подацима о финалној потрошњи енергије у Србији за 2010. годину, за саобраћај се издваја 25 одсто укупне финалне потрошње.

<sup>3</sup> Истраживање је реализовано уз подршку Сталне конференције градова и општина и обухватило је 85 градова и општина у Србији. Подаци су прикупљени на основу анкете и не представљају званичне податке локалних самоуправа.

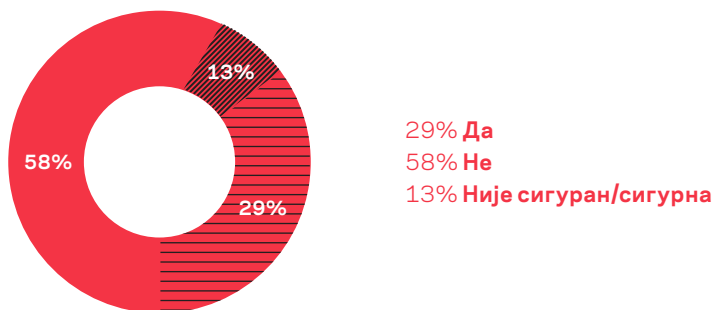


Да ли локална самоуправа прикупља податке о потрошњи енергије у својим објектима?



**Графикон 2:** Прикупљање података о потрошњи енергије у локалним самоуправама.  
Извор: Истраживање спроведено у оквиру пројекта у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина.

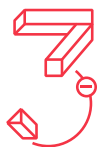
Да ли локална самоуправа формира базу података о потрошњи енергије у својим објектима?



**Графикон 3:** База података о потрошњи енергије у локалним самоуправама.  
Извор: Истраживање спроведено у оквиру пројекта у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина.

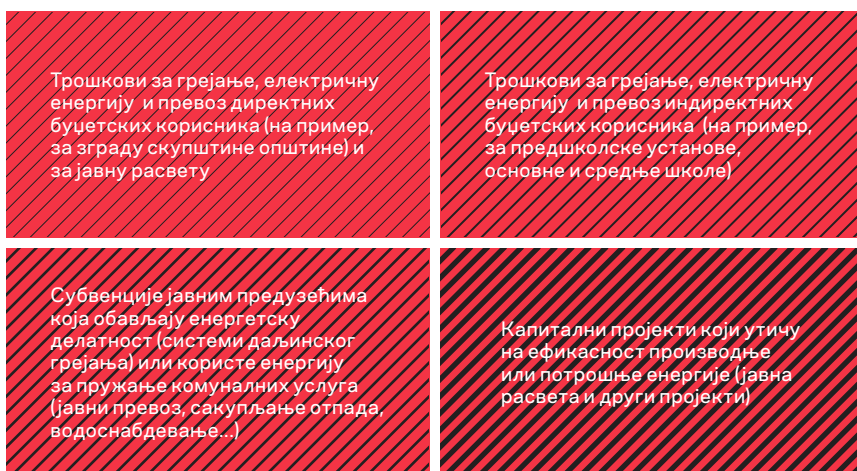
Новим законским решењима прописује се законски императив праћења потрошње. Закон о ефикасном коришћењу енергије<sup>4</sup> предвиђа обавезу јединица локалне самоуправе да усвајају програме енергетске ефикасности (члан 10.) и прописује да програм треба да садржи „преглед и процену годишњих енергетских потреба”. Ако се власнички оквир у јавном сектору не измени и ако остану непромењени механизми финансирања, успех у спровођењу ових решења није реално очекивати.

<sup>4</sup>Закон о ефикасном коришћењу енергије, „Службени гласник РС”, бр. 25/2013.



# Колико новца за енергију се троши на територији локалне самоуправе? Колико новца за енергију и енергенте се троши при пружању јавних услуга? Где могу да пронађем те информације?

## 3.1 Буџет локалне самоуправе и завршни рачун буџета



Графикон 4: Трошкови везани за енергију које може покривати буџет локалне самоуправе

Буџет локалне самоуправе представља својеврстан план јавних прихода и расхода у коме се приказују очекивани приходи и расходи разврстани према извору прихода и према категорији издатка.

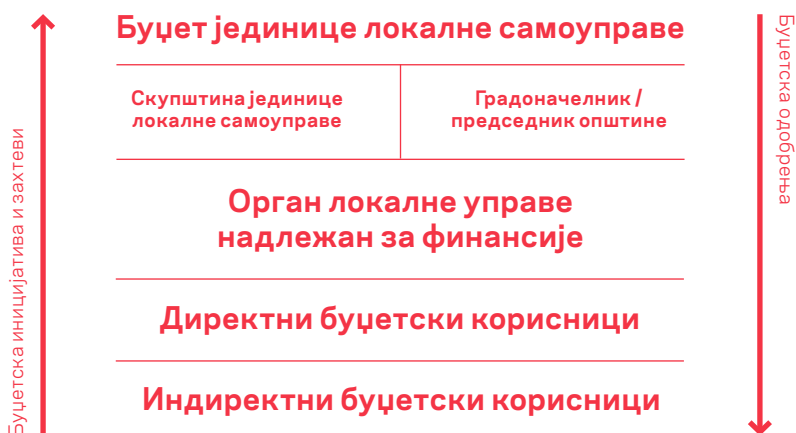
## Календар буџета локалне власти:

- (1) **1. август** – Локални орган управе надлежан за финансије доставља упутство за припрему нацрта буџета локалне власти.
- (2) **1. септембар** – Директни корисници средстава буџета локалне власти достављају предлог финансијског плана локалном органу управе који је надлежан за финансије за буџетску и наредне две фискалне године.
- (3) **15. октобар** – Локални орган управе надлежан за финансије доставља нацрт одлуке о буџету надлежном извршном органу локалне власти.
- (4) **1. новембар** – Надлежни извршни орган локалне власти доставља предлог одлуке о буџету скупштини локалне власти.
- (5) **20. децембар** – Скупштина локалне власти доноси одлуку о буџету локалне власти.
- (6) **25. децембар** – Локални орган управе надлежан за финансије доставља министру одлуку о буџету локалне власти.

## Календар завршних рачуна буџета локалне власти:

- (1) **28. фебруар** – Индиректни корисници средстава из буџета локалне власти припремају годишњи финансијски извештај за претходну буџетску годину и подносе га надлежним директним корисницима средстава буџета локалне власти.
- (2) **28. фебруар** – Други корисници јавних средстава, који су укључени у систем консолидованог рачуна трезора и које су основале локалне власти, припремају годишњи финансијски извештај за претходну буџетску годину и подносе га надлежном органу локалне власти.
- (3) **31. март** – Директни корисници средстава из буџета локалне власти припремају годишњи извештај и подносе га локалном органу управе надлежном за финансије, а директни корисници средстава из буџета локалне власти, који у својој надлежности имају индиректне кориснике средстава из буџета локалне власти, контролишу, савјештају податке из њихових годишњих извештаја о извршењу буџета и састављају консолидовани годишњи извештај о извршењу буџета и подносе га локалном органу управе надлежном за финансије.
- (4) **15. мај** – Локални орган управе надлежан за финансије припрема нацрт одлуке о завршном рачуну буџета локалне власти и доставља га надлежном извршном органу локалне власти.
- (5) **1. јун** – Надлежни извршни орган локалне власти доставља скупштини локалне власти предлог одлуке о завршном рачуну буџета локалне власти.
- (6) **15. јун** – Локални орган управе надлежан за финансије подноси Управи за трезор одлуку о завршном рачуну буџета локалне власти, који је усвојила скупштина локалне власти, и подноси извештај о извршењу буџета локалне власти, изузев локалних органа управе надлежних за послове финансија градских општина у саставу града, односно Града Београда, који своје одлуке о завршним рачунима буџета и извештаје о извршењу буџета достављају или подносе граду, односно Граду Београду.
- (7) **1. јул** – Локални орган управе надлежан за послове финансија града саставља консолидовани извештај града и подноси га Управи за трезор.

Структуру буџета чине општи и посебни део, а Законом о буџетском систему дефинисано је да општи део, између осталог, садржи и преглед очекиваних средстава из финансијске помоћи Европске уније, процену неопходних финансијских средстава за финансирање учешћа у спровођењу финансијске помоћи Европске уније и преглед планираних капиталних издатака буџетских корисника за текућу и наредне две буџетске године. Поменуте позиције су значајне за реализацију пројеката у домену локалне енергетске политике. Посебан део буџета обухвата финансијске планове буџетских корисника, директних и индиректних, а може бити исказан по програмској класификацији којом се приказују циљеви, очекивани резултати, активности и средства потребна за остваривање наведених циљева.



Слика 1: Хијерархија структуре учесника у буџетском циклусу

## Одлука о буџету локалне самоуправе

Одлука о буџету јесте одлука којом се процењују приходи и примања, те утврђују расходи и издаци за једну или три године (капитални издаци исказују се за три године), а доносе је скупштина аутономне покрајине, скупштина општине, односно града или Града Београда (у даљем тексту: скупштина локалне власти). Она садржи и одредбе битне за извршење те одлуке; у случају кад се буџет доноси за три године приходи и примања, расходи и издаци исказују се за сваку годину посебно.<sup>5</sup>

Информације о средствима намењеним за потрошњу енергије обично није могуће наћи јасно издвојене у буџету локалне самоуправе, осим у изузетним случајевима.

<sup>5</sup>Закон о буџетском систему, „Службени гласник РС”, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – исправка, 108/2013.

Функц.клас.		912	ОСНОВНО ОБРАЗОВАЊЕ	
912	88	421	Трошкови осигурања	1.500.000,00
912	89	421	Централно грејање	9.198.914,00
912	90	421	Набавка угља и дрва	7.000.000,00
912	91	422	Трошкови превоза ученика	20.000.000,00
912	92	463	Дон. и трансф. ост. нив. власти-наменски трансфери	1.000,00
912	93	463	О.Ш. "Бранко Радичевић"	5.814.000,00
912	94	463	О.Ш. "Вук Караџић"	6.148.000,00
912	95	463	О.Ш. "Десанка Максимовић"	4.563.000,00
912	96	463	О.Ш. "Никола Тесла"	2.000.200,00
912	97	463	О.Ш. "Благоје Попић"	1.420.000,00

**Слика 2:** Јасно издвојени трошкови за енергију у Одлуци о буџету Општине Прибој за 2013. годину

Информације о томе колика су средства опредељена за поједине врсте трошкова буџетом локалне самоуправе могуће је пронаћи у Одлуци о буџету локалне самоуправе. Ова средства су приказана обично заједно са неким другим средствима, али најчешће представљају највећи део средстава **на економским класификацијама 421 и 422**. Важно је такође имати у виду да приказ буџета није исти код свих локалних самоуправа те је потребно посветити нешто времена проучавању структуре одлуке о буџету како би се пронашле одговарајуће информације.

**Табела 1:** Одлука о буџету локалне самоуправе – водич за проналажење средстава буџетираних за енергију, енергенте и активности везане за потрошњу и производњу енергије<sup>6</sup>

Врста трошка	Како га пронаћи у одлуци о буџету локалне самоуправе
Трошкови за грејање, електричну енергију и превоз директних буџетских корисника (на пример, за зграду скупштине општине) и јавну расвету	Глава (члан) одлуке која носи назив „Посебан део“; члан одлуке који приказује расходе по корисницима; раздео који одговара буџетском кориснику (на пример, општинска управа), <b>економска класификација 421, 422</b> и друге; <b>функционална класификација 640</b> – улична расвета, са припадајућим <b>економским класификацијама<sup>7</sup> 421, 425, 511</b> ;
Трошкови за грејање, електричну енергију и превоз других директних и индиректних буџетских корисника и установа (на пример, за предшколске установе, основне и средње школе, спортске центре, домове здравља, домове културе...)	<b>Глава</b> одлуке која носи назив „Посебан део“; <b>члан</b> одлуке који приказује <b>расходе по корисницима</b> ; <b>раздео</b> који одговара буџетском кориснику (на пример, општинска управа); <b>поднаслов</b> који даје ближи опис (предшколске установе, основно образовање и слично); <b>функционалне класификације: 911</b> – предшколско образовање, <b>912</b> – основно образовање, <b>920</b> – средње образовање, <b>810</b> – услуге рекреације и спорта, <b>721</b> – опште медицинске услуге; економске класификације <b>421</b> – стални трошкови и <b>422</b> – трошкови превоза

<sup>6</sup>Увођење програмског буџетирања ће увести и класификацију која се тиче програма, а која може омогућити лакше претраживање буџета.

<sup>7</sup>Шифре економских класификација су шестоцифрене, али се у одлуци о буџету, ради лакшег приказа, наводе са три цифре оне класификације које се завршавају са 000.

<p>Субвенције јавним предузећима која обављају енергетску делатност (системи даљинског грејања) или користе енергију за пружање комуналних услуга (јавни превоз, сакупљање отпада, водоснабдевање...)</p>	<p><b>Глава</b> одлуке која носи назив „<b>Посебан део</b>“; <b>члан</b> одлуке који приказује <b>расходе по корисницима</b>; <b>раздео</b> који одговара буџетском кориснику; <b>поднаслов</b> који даје ближи опис (назив предузећа или слично); <b>функционалне класификације: 436</b> – остала енергија, где се обично налази износ предвиђен за субвенције јавним предузећима из области даљинског грејања, <b>510</b> – управљање отпадом, <b>451</b> – друмски превоз, где се обично налазе субвенције предузећима која обављају услугу јавног превоза, <b>630</b> – водоснабдевање; <b>економске класификације 421</b> – стални трошкови и <b>451</b> – субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама и <b>454</b> – субвенције приватним нефинансијским предузећима и организацијама (на пример, за јавни превоз који обавља приватно предузеће)</p>
<p>Капитални пројекти који утичу на ефикасност производње или потрошње енергије (јавна расвета и други пројекти)</p>	<p>Посебан члан одлуке о буџету локалне самоуправе садржи опис капиталних издатака. Већина ових капиталних издатака се може идентификовати на основу информација изнетих у претходне три врсте ове табеле, па читање овог члана помаже да се провере већ идентификована средства. У појединим случајевима овде се могу уочити средства која нису претходно уочена. Та средства би требало да су исказана и у делу одлуке о буџету локалне самоуправе у коме су детаљно представљени расходи, али се у пракси дешава да она заправо нису у потпуности, или нису уопште, обухваћена буџетом.</p>

640			Улична расвета	36.164.219
	109	421	Стални трошкови	30.000.000
	110	425	Текуће поправке и одржавање	6.164.219
	111	511	Реконструкција и доградња јавне расвете	500.000

**Слика 3:** Приказ планираних средстава за уличну расвету у Одлуци о буџету Општине Врбас за 2014. годину у делу који описује расходе

У делу исте одлуке који описује капиталне пројекте никакви издаци нису предвиђени буџетом за 2013. годину.

436			Остала енергија	
	72	451	Субвенције јавним нефинансијским предузећима	20.000.000

**Слика 4:** Приказ капиталне субвенције систему даљинског грејања у Одлуци о буџету Општине Пирот за 2014. годину у делу у којем су описани расходи<sup>8</sup>

<sup>8</sup>Ова средства су приказана у истој Одлуци и у делу у коме су описани капитални издаци.

(Ова средства су приказана у истој Одлуци и у делу у коме су описани капитални издаци.)

<b>08.1</b>	<b>ДИРЕКЦИЈА ЗА ЈАВНИ ПРЕВОЗ</b>		
<b>451</b>	<b>Друмски саобраћај</b>		
421	Стални трошкови		51.000
423	Услуге по уговору		1.028.353.500
	1 Јавни линијски превоз		1.028.352.500
	2 Ауто-такси превоз		1.000
424	Специјализоване услуге		6.498.960
425	Текуће поправке и одржавање		25.939.000
426	Материјал		4.877.000
	<i>- Средства у оквиру ове апропријације користе се за набавку материјала за потребе макс превоза (крвне ознаке, дупликати крвних ознака, рибони, налепнице и бр.)</i>		
451	<b>Субвенције јавним нефинансијским предузећима и организацијама</b>		4.836.217.000
	1 Текуће субвенције за ГСП Београд		4.550.000.000
454	2 Капиталне субвенције за ГСП Београд		286.217.000
	Субвенције приватним предузећима		4.236.113.410

**Слика 5:** Приказ субвенција јавним и приватним предузећима за обављање јавног превоза у Одлуци о буџету Града Београда за 2014. годину

## Завршни рачун буџета

Одлука о завршном рачуну буџета локалне власти је акт којим локална скупштина за сваку буџетску годину утврђује укупно остварена примања и сопствене приходе корисника средстава из буџета локалне власти, издатке буџета, издатке из сопствених прихода корисника средстава из буџета локалне власти и финансијски резултат буџета локалне власти.<sup>9</sup>

У одлуци о завршном рачуну буџета могуће је детаљније приказати трошкове који нас интересују у овој анализи уколико се примењује „Правилник о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем”.<sup>10</sup>

Изглед Одлуке о завршном рачуну буџета локалне самоуправе није стандардизован, па је могуће наћи различите начине приказивања буџетских издатака. ⊖

<sup>9</sup>Закон о буџетском систему, „Службени гласник РС”, бр. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – исправка, 108/2013.

<sup>10</sup>Контним планом утврђене су бројчане ознаке и називи конта, по којима су корисници средстава обавезни да у књиговодству исказују имовину, обавезе, изворе средстава, приходе и друга примања, расходе и друге издатке, као и финансијски резултат.

Контни план сачињавају класе, категорије, групе, синтетичка конта, аналитичка конта и субаналитичка конта.

Корисници средстава су обавезни да пословне промене у буџетском рачуноводству воде по прописаним шестозифреним субаналитичким контима, садржаним у Контном плану.

2153	420000	КОРИШЋЕЊЕ УСЛУГА И РОБА (2154 + 2162 + 2168 + 2177 + 2185 + 2188)	3.737.577	3.351.129
2154	421000	СТАЛНИ ТРОШКОВИ (од 2155 до 2161)	599.562	607.622
2155	421100	Трошкови платног промета и банкарских услуга	26.028	29.774
2156	421200	Енергетске услуге	319.919	333.560
2157	421300	Комуналне услуге	96.373	86.328

**Слика 6:** Приказ трошкова за енергетске услуге (синтетички conto 421200) у Одлуци о завршном рачуну Града Новог Сада за 2013. годину (Биланс прихода и расхода)

<b>Субвенција јавним нефинансијским предузећима и организацијама</b>	<b>400.029.849,50</b>	<b>390.327.872,81</b>	<b>97,57</b>
<b>Ова апропријација је намењена за:</b>			
<b>1. Текуће субвенције у износу од</b>			
- Агенција за енергетику	137.029.849,50	135.736.141,13	99,06
- Енергија Нови Сад	16.029.849,50	14.736.141,13	91,93
- ЈКП „Новосадска топлана“	1.000.000,00	1.000.000,00	100,00
- ЈКП „Новосадска топлана“	120.000.000,00	120.000.000,00	100,00
<b>2. Капиталне субвенције у износу од</b>			
- ЈКП „Новосадска топлана“	263.000.000,00	254.591.731,68	96,80
- ЈКП „Новосадска топлана“	263.000.000,00	254.591.731,68	96,80
Приходи из буџета	337.029.849,20	330.465.276,81	98,05
Нераспоређени вишак прихода из ранијих година	63.000.000,00	59.862.596,00	95,02
<b>Извори финансирања за функцију 436:</b>			
Приходи из буџета	337.029.849,50	330.465.276,81	98,05
Нераспоређени вишак прихода из ранијих година	63.000.000,00	59.862.596,00	95,02
<b>Укупно за функцију 436:</b>	<b>400.029.849,50</b>	<b>390.327.872,81</b>	<b>97,57</b>

**Слика 7:** Приказ трошкова субвенција јавним предузећима из области енергетике у Одлуци о завршном рачуну Града Новог Сада за 2013. годину (Члан 21, раздео 4 – Градска управа за комуналне послове, функција 436 – Остала енергија)

⊖ Досадашња истраживања указују на то да потрошња описана у овом поглављу може износити и преко 10% расхода у општинским буџетима, у зависности од висине субвенција предузећима која обављају послове даљинског грејања и јавног превоза.



### 3.2 Финансијски планови и извештаји јавних предузећа и установа

Финансијски планови и извештаји јавних предузећа могу пружити детаљнији увид у потрошњу енергије и потрошњу новца за набавку енергије и енергената неопходних за обављање услуга, као и у трошкове везане за производњу и дистрибуцију топлотне енергије у системима даљинског грејања. Такође, некада није могуће доћи до информације о потрошњи новца за јавну расвету анализом одлуке о буџету или одлуке о завршном рачуну буџета, већ је неопходно тај податак наћи у извештајима јавног предузећа надлежног за јавну расвету (Дирекција за изградњу или неко друго предузеће).

Како ова предузећа пружају услуге од јавног значаја, важно је анализирати њихове трошкове везане за енергију, чак и када се ти трошкови покривају приходима од наплате услуге коју пружају од директних корисника услуге.

Финансијски планови установа у којима је оснивач локална самоуправа садрже детаљне податке о потрошњи средстава за набавку енергије и енергената, али нису увек доступни на интернету у мери у којој су доступни планови и извештаји јавних предузећа.

2153	420000	КОРИШЋЕЊЕ УСЛУГА И РОБА (2154 + 2162 + 2168 + 2177 + 2185 + 2188)	45,671
2154	421000	СТАЛНИ ТРОШКОВИ (од 2155 до 2161)	24,952
2155	421100	Трошкови платног промета и банкарских услуга	6,635
2156	421200	Енергетске услуге	6,047

**Слика 8:** Приказ трошкова за енергију  
Извор: БИЛАНС ПРИХОДА И РАСХОДА у периоду од 1. 1. 2013. до 31. 12. 2013, Апотека Нови Сад.

Р.бр.	ВРСТА РАСХОДА	2012.	2013.	индекс
1	Набавна вредност угља и мазута за продају	18.615.981	8.704.897	47
2	Материјал за производњу топлоте	4.480.181	3.459.709	77
3	Адитиви и материјал за хемијску припрему воде	0	771.152	-
4	Ауто гуме, алат и инвентар	492.476	460.054	93
5	Утрошена вода	306.714	603.133	197
6	Материјал за инвестиционо одржавање	211.365	355.655	168
7	Материјал за услуге трећим лицима	2.978.970	2.204.958	74
8	Канцеларијски материјал	357.530	513.882	144
9	Службени листови и публикације	401.974	511.846	127
10	Трошкови ХТЗ материјала	728.380	624.492	86
11	Електрична енергија	17.179.659	15.459.916	90
12	Мазут	201.552.190	128.175.065	64
13	Гас	89.304.221	171.031.836	192
14	Угаљ	3.322.799	3.141.404	95
15	Нафта и бензин	1.709.542	1.343.983	79
16	Бруто зараде	62.491.324	64.685.822	104

**Слика 9:** Приказ трошкова за енергију.  
Извор: Годишњи извештај о раду ЈКП „Градска топлана Ужице“.

Месец	Западни водовод kWh 2012.	Западни водовод kWh 2013.	Ново постројење + Хисар kWh 2012.	Хисар + Фрушкогорска kWh 2013.	Ново постројење 2013.***
Јануар	62.522	50.739	50.739	5.869	
Фебруар	71.372	52.488	52.488	5.987	
Март	64.770	56.059	56.059	6.797	
Април	52.592	52.661	52.661	7.525	
Мај	56.327	55.681	55.681	5.064	18.812
Јун	68.070	60.197	60.197	5.016	21.050
Јул	78.821	63.130	63.130	5.199	37.689
Август	80.225	79.830	79.830	5.649	47.866
Септембар	74.666	70.851	70.851	5.700***	16.954
<b>Укупно</b>	<b>609.395</b>	<b>541.636</b>	<b>541.636</b>	<b>52.806</b>	<b>142.371</b>

**Слика 10:** Детаљни приказ потрошње електричне енергије појединих постројења у систему водоснабдевања.  
Извор: Извештај о раду и пословању за период од 1. 1. 2013. до 30. 9. 2013, ЈКП „Водовод“ Лесковац.

### 3.3 Ad hoc извештаји и биланси

Податке о производњи и потрошњи енергије и енергената, као и у случају потрошње финансијских средстава за набавку енергије и енергената, могуће је наћи и у извештајима и билансима који се припремају у процесима који нису директно регулисани законом о буџетском систему већ су последица неке добре праксе или одлуке локалне самоуправе.

Град Крушевац практикује објављивање података о потрошњи енергије на интернет страницама свих буџетских корисника. Овај пример добре праксе је важан извор информација како за грађане тако и за доносиоце одлука.

НАЗИН ШКОЛЕ /ВРТИЋА	О.Ш. "ЖАБАРЕ"	УКУПНА КВАДРАТУРА (m2)	600
АДРЕСА	ЖАБАРЕ, 37233	БРОЈ УЧИОНИЦА	11
МЕСТО	ЖАБАРЕ	БРОЈ КЛИМА УРЕЂАЈА	2
БРОЈ ЂАКА	163	ФИСКУЛТУРНА САЛА (ДА/НЕ)	НЕ
Спратност објекта			

**ПРЕГЛЕД УТРОШЕНИХ ЕНЕРГЕНАТА**

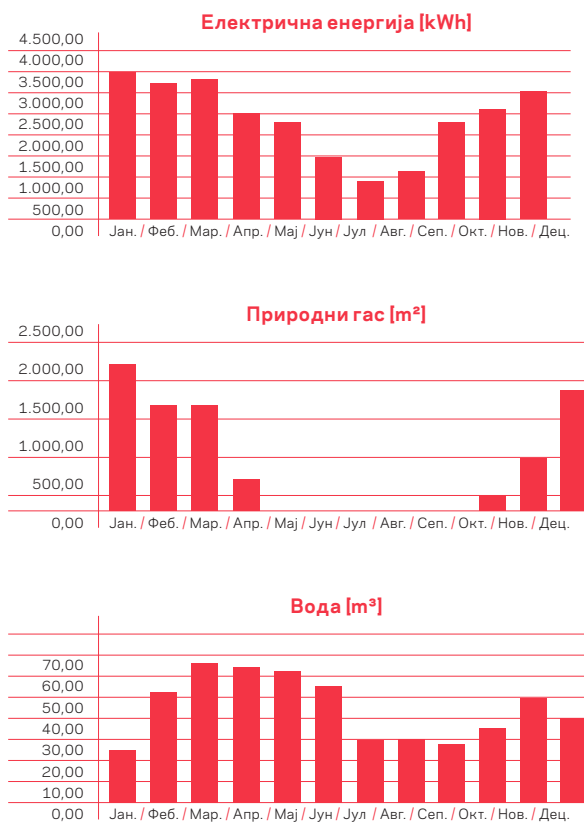
Месец	СТРУЈА		ВОДА		ГРЕЈАЊЕ						
	количина (kWh)	цена	количина (m³)	цена	мазут	дрва	угаљ	цена			
					количина (l)	количина (m³)	количина(kg)				
Јануар	4270	15814,78	19	370,56	1420	198359,8	0,25	1120	0,4	3312	
Фебруар	6250	29060,6	39	760,62	1800	251442	0,5	2241	0,5	6872	
Март	4050	12241,37	40	780,12	2000	279380	0,5	2241	0,5	6876	
Април	2501	19711,54	30	585,09	1500	209535	0,25	1120	1,54	12751,2	
Мај	2467	19437,06	33	643,6	250	34922,5	0	0	0,86	7120	
Јун	1290	10763,63	46	897,14	0	0	0	0	0	0	
Јул	480	4737,47	35	682,61	0	0	0	0	0	0	
Август											
Септембар											
Октобар											
Новембар											
Децембар											

\* - уписати начин обрачунаске вредности

- 1 - према потрошњи
- 2 - по важећем месечном фактору
- 3 - на годишњем нивоу

Слика 11: Преглед утрошених енергената за Основну школу „Жабаре“

Општина Врбас има уређен систем енергетског менаџмента, којим руководи Канцеларија за енергетски менаџмент. Како је Канцеларија успоставила базу података о потрошњи енергије у јавним објектима, са подацима за неколико година уназад, оспособљена је за производњу различитих извештаја. Неке од извештаја Канцеларија за енергетски менаџмент објављује и на својој интернет страници.<sup>11</sup>



#### Предшколска установа - Звездица

Укупни трошкови за енергију и воду у 2013. години износе **714.855,89 дин.**

Постигнута уштеда у 2013. години за електричну енергију и природни гас у односу на просечну потрошњу за претходне четири године износи **49.338,92 дин.**

Специфична потрошња објекта је **260,56 kW/m²** што је за **3,47 пута** више него за објекте овог типа Ц класе.

**Слика 12:** Један извештај Канцеларије за енергетски менаџмент Општине Врбас.

<sup>11</sup><http://www.eevrbas.org/analize-i-izvestaji/category/12-2013-potrosnja-voda>.

### 3.4 Како пронаћи ове извештаје?

Грађанин који жели да се детаљније информише о садржајима ових извештаја и покуша да стекне слику о потрошњи енергије и енергената, или финансијских средстава за потрошњу енергије и енергената или производњу енергије у јавном сектору у својој или некој другој локалној самоуправи, треба да зна на који начин може најбрже да дође до докумената који могу садржати ове информације.

Одлуке о буџету локалних власти се, по закону, објављују у **службеним гласилима локалне власти**. Ова гласила се, по правилу, могу наћи на интернет страницама локалне самоуправе, иако то није нужно случај. **Како је претраживање ових гласила релативно компликовано и њихов садржај није увек лако наћи уз помоћ претраживача, потребно је осврнути се на буџетски календар како би се лакше проценило у ком броју службеног гласила се налази која одлука.**

Јавна предузећа, привредна друштва са већинским учешћем државног капитала која обављају делатност од општег интереса, као и зависна друштва капитала, дужна су да усвојени годишњи програм пословања и тромесечне извештаје о реализацији годишњег програма пословања, ревидиране финансијске годишње извештаје, као и мишљење овлашћеног ревизора на те извештаје и друга питања значајна за јавност објављују на својој интернет страници.<sup>12</sup> **Постојање ових законских одредаба не значи да их свако јавно предузеће поштује, али представља недвосмислену основу за прикупљање информација из домена пословања јавних предузећа посећивањем њихових интернет страница.** Уколико јавна предузећа још увек нису ускладила праксу пружања информација са овим законским одредбама, могуће их је подсетити на ту обавезу телефонским путем, електронском поштом или дописом.

Не постоје законске одредбе које непосредно налажу објављивање финансијских планова и извештаја које доносе образовне или здравствене институције. Ова документа свакако садрже информације од јавног значаја те је приступ овим информацијама могућ у директном контакту са овим институцијама, у складу са **Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја**. Такође, у не малом броју случајева ови су извештаји доступни на интернет страницама одговарајућих организација.

<sup>12</sup>Закон о јавним предузећима, „Службени гласник РС”, бр. 119/2012, 116/2013 – аутентично тумачење и 44/2014 – др. закон.



# Ко и како доноси одлуке о активностима које утичу или могу утицати на потрошњу енергије и енергената и са тим повезане новчане издатке? Како јавност учествује у овом процесу? Како да се обавестим о овим процесима?

## 4.1 Јавне набавке енергије, енергената и услуга које укључују значајну потрошњу енергије и енергената

Јавне набавке које директни или индиректни буџетски корисници, установе и јавна предузећа расписују у циљу набавке енергије и енергената или услуга које укључују значајну потрошњу енергије и енергената (попут јавног превоза, на пример) могу бити одличан извор информација о потрошњи енергије и енергената, као и о процесу и квалитету одлучивања о питањима од значаја за потрошњу енергије и енергената или производњу енергије.

Сва правна лица која су обавезна да примењују Закон о јавним набавкама могу да покрену поступак јавне набавке, ако је набавка предвиђена у плану набавки и ако су за ту набавку предвиђена средства у њиховом буџету или у финансијском плану у погледу Закона о буџетском систему.

Према томе, одлука о јавној набавци је само последњи корак у ланцу одлучивања о овим питањима. Обезбеђена средства су предуслов за спровођење јавне набавке, што значи да је највећи број карактеристика набавке морао бити познат пре доношења одлуке о одобравању средства за дату набавку, односно у фази припреме буџета или одговарајућих финансијских планова.

Важно је напоменути да ће од 1. 1. 2015. године све јавне установе набављати електричну енергију путем јавне набавке на либерализованом тржишту електричне енергије, а наставиће да плаћају трошкове дистрибуције и преноса електричне енергије одговарајућим јавним предузећима.

Увид јавности у процес доношења одлуке о буџету или у финансијске планове установа и предузећа, једини је начин да се обезбеде информације о квалитету управљања питањима везаним за енергетику на локалном нивоу. **Одлука да се не инвестира у енергетску ефикасност у плану који доносимо за наредну годину, директно условљава јавну набавку енергије и енергената у годинама које следе.**

Закон о буџетском систему предвиђа јавност процеса усвајања буџета, али само у мери у којој је орган јавне власти обавезан да упозна грађане са нацртом одлуке о буџету (члан 42, став 4). На који начин се грађани упознају са нацртом одлуке о буџету, остаје на органу јавне власти да одлучи. Поједине локалне самоуправе објављују нацрт одлуке на веб сајту или организују јавну презентацију. Иако и овакви покушаји представљају примере добре праксе, јасно је да ту нема простора за делотворно учешће јавности или места за предлоге и решења који долазе од грађана, стручњака или представника цивилног друштва.

**Информације о јавним набавкама се могу пронаћи на интернет страницама Портала за јавне набавке**  
(<http://portal.ujn.gov.rs/Pretraga.aspx?tab=1>).

\*Потребно је унети минимум три параметра за претрагу, или тачну шифру документа

<b>подаци о наручиоцу</b>	
Назив наручиоца	<input type="text"/>
Матични број	<input type="text"/>
ПИБ	<input type="text"/>
Општина	<input type="text"/>
Место	<input type="text" value="-Одаберите прво општину-"/>
<b>подаци из огласа о јавној набавци</b>	
Назив (скраћени опис предмета набавке из наслова јавног позива)	<input type="text" value="услуге"/>
Врста предмета	<input type="text" value="-Изаберите предмет набавке-"/>
Предмет	<input type="text"/>
Општи речник набавки	<input type="text" value="-Изаберите тип документа-"/>
Шифра документа	<input type="text" value="-Изаберите врсту поступка-"/>
Тип документа	
Врста документа	
Датум објављивања од:	Датум објављивања до:
<input type="text"/>	<input type="text"/>
	<b>ТРАЖИ</b>

Слика 13: Поља за претрагу јавних набавки

Да би се добио било какав резултат претраге потребно је да унесете најмање три параметра за претрагу (на пример, „општина”, „врста предмета” и „предмет”). Уколико не унесете датуме за временски опсег претраживања, појавиће се све јавне набавке на датој територији за дату врсту предмета и дати предмет. Уколико поновите преузимање докумената више пута, отвориће се формулар који је потребно попунити да бисте наставили са претрагом. Обавезна поља су име и презиме. Комбинација „Пера Перић” вам сасвим једноставно омогућава да наставите претраживање.

Уколико желите да претражите јавне набавке на територији одређене локалне самоуправе које могу имати везе са потрошњом енергије и енергената (што укључује и јавне набавке везане за капиталне пројекте), а не знате назив јавне набавке, претрага ће дати најбоље резултате ако изаберете неке од следећих комбинација поља „врста предмета” и „предмет”.

**Табела 2:** Неке могуће комбинације поља „врста предмета” и „предмет” за претрагу јавних набавки од значаја за потрошњу енергије и енергената или производњу енергије. (\* означава да поље садржи још карактера у свом називу, али су дати само почетни карактери.)

Врста предмета	Предмет
Услуге	Услуге у области енергетике
Услуге	Услуге копненог саобраћаја*
Услуге	Архитектонске услуге; Инжењерске услуге;*
Добра	Горива и мазива
Добра	Добра у области енергетике
Радови	У овој категорији су на располагању многобројни предмети који могу садржати у себи радове у вези са потрошњом енергије и енергената или производњом енергије




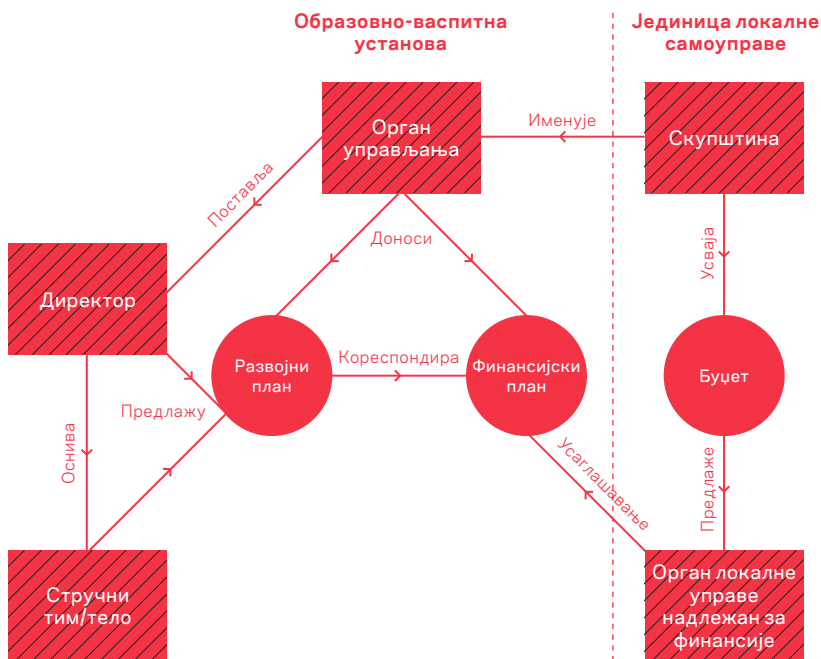
## **4.2 Капитални пројекти локалне самоуправе, образовних и здравствених установа**

**Осмишљавање и извођење капиталних пројеката суштински одређује како ће изгледати енергетски биланси јавног сектора на локалу и колико новца ћемо издвајати као порески обвезници или као корисници комуналних услуга да бисмо покрили трошкове везане за коришћење енергије и енергената или за производњу енергије.**

Како смо 2014. године закључили да је снабдевање гасом изгледније и сигурније од снабдевања локално расположивом биомасом? Како смо закључили да је грејање јавних зграда на pellet у локалној самоуправи са једном од највећих стопа пошумљености, ниским приходима и великом незапослености, оптималан начин грејања? Како смо закључили да је проблем нашег даљинског грејања у томе што користи скупљи мрки угаљ и да је решење у коришћењу лигнита, које ће нам обезбедити приватни партнер? Како знамо да је гасификација најбоља алтернатива за грејање на лож-уље? Како смо, на крају крајева, осмислили да је прикључење наше јавне зграде на систем даљинског грејања и могућност да плаћа топлотну енергију 2–3 пута више него електричну енергију прави избор за грејање? Како смо дошли до закључка да нам је за лукративан и већ дефинисан пројекат побољшања ефикасности јавне расвете неопходан приватни партнер?

Основ за покретање иницијатива за енергетску санацију објеката у јавној својини које користе установе, јавне агенције и друге организације које су основале јединице локалне самоуправе, треба тражити у Закону о јавној својини и секторским законима, као што су Закон о основама система образовања и васпитања или Закон о здравственој заштити. Члан 24. Закона о јавној својини утврђује да носиоци права коришћења, односно, у овом случају, образовно-васпитне или здравствене установе, управљају непокретностима у јавној својини, што укључује и одржавање, обнављање и унапређивање објеката. У секторским законима се питање инвестирања у објекте, што може да подразумева и енергетску санацију, наводи у деловима који се тичу финансирања делатности. Међутим, у деловима закона који третирају планске документе које установе доносе и њихов садржај, експлицитно се овакве радње не помињу. Другим речима, на органима управљања установа је да одлуку о улагању у унапређење енергетске ефикасности објекта донесу, унесу у своје планове развоја и пратеће финансијске планове и да за то затраже сагласност оснивача, односно јединице локалне самоуправе.

Шема актера и њихови односи у процесу доношења одлука анализирани су на случају образовно-васпитне установе коју оснива јединица локалне самоуправе. Члан 41. Закона о основама система образовања и васпитања даје установама аутономију у доношењу развојног плана, који доноси орган управљања, на предлог стручног актива за развојно планирање, за период од три до пет година. Орган управљања доноси и финансијски план, који се усклађује са предлогом буџета јединице локалне самоуправе. По Закону, директор установе одговара органу управљања, а између осталог се стара о остваривању развојног плана. У овој шеми значајну улогу могу да имају и стручни органи и тимови установе, који дају предлоге за развојни план. У том смислу нарочито важну улогу могу да имају тимови за остваривање одређених задатака, програма или пројеката, које може да оснује директор, јер то може да укључи и пројекте унапређења енергетске ефикасности или коришћења обновљивих извора енергије. Финансирање пројеката енергетске ефикасности на нивоу установе је дефинисано члановима 156, 157. и 159. Закона о основама система образовања и васпитања. Чланом 159. утврђује се да се у буџету јединице локалне самоуправе, између осталог, утврђују средства и за капиталне издатке. Тиме се још једном потврђује значај усаглашавања финансијског плана установе, којим треба предвидети средства за пројекте у домену енергетике, и буџета јединице локалне самоуправе. 



Слика 14: Процес одлучивања о капиталном пројекту образовне установе

☞ Разумевање процеса који претходи одлуци о спровођењу капиталних пројеката, изазова који стоје на том путу и последица које настају спровођењем капиталних пројеката јесте од суштинског значаја за квалитетно учешће јавности и квалитетно доношење инвестиционих одлука.

## Који пројекат спровести?

Процес одлучивања о капиталним пројектима и његови актери су већ описани у овом поглављу. Суштинска потешкоћа на путу до уштеде јавних средстава која издвајамо за куповину енергије и енергената налази се у практичној немогућности да се квалитетно припреми пројектни задатак, односно да се дође до најбољег решења чије би се спровођење тражило. Како се не може очекивати да се међу запосленима у локалној самоуправи налазе лица која су у могућности да пројектују оптимална решења за сложене енергетске проблеме, то се суочавамо са ограничењима која у том погледу постоје у систему јавних набавки.

„Куповину” оптималног решења путем јавне набавке ограничава неколико неповољних чинилаца:

- ⊖ Јавна набавка консултантских услуга у делу евалуације понуда је проблематична у систему јавних набавки. Чланови таквих комисија се суочавају са потешкоћама у евалуацији стручности могућих консултаната и образложењу одлуке о избору.
- ⊖ Слабост професионалних организација и ефективна политичка контрола над њима узрокују потешкоће у погледу стварне вредности референци које понуђачи решења имају и у погледу повезаности са трећим лицима (испоручиоцима опреме, на пример).
- ⊖ Понуђач који може имати оптимално решење за проблем са којим се наручилац суочава мора да га саопшти наручиоцу пре покретања јавне набавке за израду или спровођење решења. Ова врста проблема у потпуности онемогућава долажење до оптималног решења.
- ⊖ Неке одредбе Закона о ефикасном коришћењу енергије које описују поврат инвестиције приватног партнера у такозваном „ЕСКО режиму” ефективно искључују могућност за спровођење пројеката у којима су знање или технологија кључни део решења.

Посебну пажњу јавности треба да привуку пројекти промене начина грејања. **За све случајеве где је понуђено решење којим се предлаже прелазак на грејање на пелет, прикључење на постојеће системе даљинског грејања или прелазак на коришћење природног гаса, било би пожељно затражити организовање јавне расправе са учешћем професионалних организација.** Оваква врста расправе би била веома пожељна за сваки капитални пројекат.

Добар пример алата који нам може помоћи да унапредимо квалитет овог процеса је нека врста водича који локална самоуправа може прописати у виду одлуке о енергетској ефикасности. Општина Врбас је донела Одлуку о енергетској ефикасности. Одлука је од суштинског значаја јер ствара предуслов за постизање очекиваних уштеда и ствари у погледу енергетске ефикасности поставља на своје логично место, односно уређује токове и повезане учеснике у процесима где се може очекивати побољшање енергетске ефикасности.

*„Значај ове одлуке се огледа и у томе што се њеним усвајањем стварају услови за постизање уштеда без икаквих финансијских улагања, уз доследно придржавање одредби ове одлуке. Спровођењем ове одлуке **спречава се настајање грешака са несагледивим финансијским последицама и тешко исправљивим пропустима за будући период.**”<sup>13</sup>* Одлуку је могуће прочитати на интернет страници Канцеларије за енергетски менаџмент Општине Врбас.

Програмом енергетске ефикасности могу се идентификовати активности којима се до уштеда може доћи, али тек примена алата попут одлуке омогућава да се у програму нађу само мере које задовољавају минималне стандарде у погледу вероватноће да ће до уштеда заиста и доћи коришћењем проверених техничких решења, како у припреми тако и у спровођењу.

### 4.3 Капитални пројекти јавних предузећа

У садашњем оквиру пословања јавних предузећа заправо није коректно говорити о капиталним пројектима јавних предузећа, будући да се велика већина пројеката који би се могли посматрати на тај начин воде као капитални пројекти локалне самоуправе и не могу се финансирати из буџета тих предузећа.

Овакав приступ је нарочито проблематичан када су у питању инвестиције у систем даљинског грејања, ако се има у виду да је у свега неколико локалних самоуправа број грађана корисника оваквог система већи од половине укупног броја становника. Питање зашто је грејање једне, мање, групе грађана дефинисано у законском оквиру као комунална делатност или пак као енергетска делатност од општег економског интереса – остаје отворено. Чини се да се оваквим односом врши раздвајање грађана на начин који крши уставне норме, нарочито када се има у виду да постоје алтернативе за грејање чак и у оним зградама у којима нема димњака. Даљинско грејање је нека врста „клубског добра”, у коме је дистрибутивни систем „природни монопол”, односно није економски исплативо имати конкурентске дистрибутивне ⊕

<sup>13</sup>Извор: <http://www.eevrbas.org/vesti/158-so-vrbas-usvojila-odluku-o-unapredenju-energetske-efikasnosti>.

⊕ системе за испоруку топлотне енергије. Несавршености тржишта везане за услугу која припада типу „крупског добра” и управљање природним монополима ни на који начин не захтевају проглашење јавног или општег интереса, те је стога неприхватљиво да се таква врста услуге финансира јавним средствима.

## 4.4 Примери

### Пелетом по Пријепољу

Године 2012. Пријепоље је било место у које су слиле сразмерно велике јавне инвестиције у пројекте који могу имати утицај на потрошњу енергије и енергената. Према медијским написима и расположивим документима развојних пројеката који су подржавали ове активности, уложено је:

1. око **260.000 евра** у радове на повећању енергетске ефикасности у Средњој техничкој школи у Пријепољу;<sup>14</sup>
2. **118.000 евра** за увођење грејања на дрвни пелет у објектима Општинске управе, Средње техничке школе, Средње економске школе и Музеја.<sup>15</sup>

Из јавно доступних докумената није могуће једноставно утврдити какав ефекат су поменуте инвестиције оствариле у досадашњем периоду. Очекивани ефекти прве инвестиције, **која се није тицала промене начина грејања**, били су смањење годишњих трошкова за енергију од 11.500 евра.

Како финансијски извештаји ниједне од укључених институција нису расположиви на интернету, једини извор информација су одлуке о буџету локалне самоуправе за 2012, 2013 и 2014. годину и одлуке о завршном рачуну буџета за 2012. и 2013. годину, те медијски написи.

Приликом анализе одлука локалне самоуправе суочавамо се са немогућношћу да једнозначно утврдимо трошкове за грејање ових институција, како је то већ описано у поглављу 3. ◊

<sup>14</sup>Назив пројекта: „Пројекат енергетске ефикасности у Србији”, ID пројекта: P090492 IDA кредит и зајам ИБРД бр. 3870-1 YFi7466-YF.

<sup>15</sup>Пројекат су подржале Европска унија, Влада Швајцарске и Влада Србије, а имплементирала га је Канцеларија УН за пројектне услуге – УНОПС, преко програма „ЕУ ПРОГРЕС”.

**Табела 3:** Приказ делова Одлука о буџету Општине Пријепоље и Одлука о завршном рачуну буџета Општине Пријепоље од значаја за утврђивање ефеката јавних инвестиција у енергетску ефикасност и промену горива.  
(Види: <http://www.opstinaprijepolje.rs>.)

Објекат	Категорија трошка из одговарајуће одлуке	Износ (РСД)				
		Одлука о буџету локалне самоуправе			Одлука о завршном рачуну локалне самоуправе	
		2012.	2013.	2014. (ребаланс)	2012.	2013.
Музеј	стални трошкови, музеј	656.360	1.500.000	1.500.000	703.529	1.179.877
Општинска зграда	стални трошкови, општинска управа	5.456.000	7.983.951	8.425.068	7.466.640	8.249.129
Средња техничка школа	стални трошкови, средње образовање	20.210.852	/ <sup>16</sup>	/ <sup>16</sup>	19.723.667	/
Средња економска школа	стални трошкови, средње образовање	20.210.852	/	/	19.723.667	/
Вртић „Срце”, Бродарево <sup>17</sup>	стални трошкови, деџи вртић	9.290.000 (укључује сопствене приходе)	9.100.000	6.980.000	5.190.000 (нема евиденције о расходима из сопствених прихода)	/

◊ Будући да су сви износи кумулативни и обухватају, поред трошкова грејања, и друге трошкове истих установа, као и исте и друге трошкове других установа (још једне средње школе и још три вртића), није могуће на основу ових цифара извести закључак о резултату које су ове велике јавне инвестиције оствариле у погледу буџетских издатака. Видљиво је да је дошло до повећања сталних трошкова Музеја.

У једном наводу у медијима<sup>18</sup> истичу се речи службеника локалне самоуправе који је управљао пројектом: „Уштеде у буџетским парама издвојеним за грејање на дрвени pellet у

<sup>16</sup>У одлуци о буџету за 2013. и 2014. годину више није могуће пратити расходе за средње и основно образовање по класификацијама. Дати су збирно трошкови под описом „Текући трансфери осталим нивоима власти”.

<sup>17</sup>Вртић „Срце” у Бродареву је један од 4 објекта предшколске установе. То је објекат који има најмање деце (око 13% укупног броја); <http://www.vrticuprijepolju.edu.rs/index.php/home>

<sup>18</sup><http://westinfo.rs/prijepolje/prijepolje-grejanje-na-bio-masu>.

објектима општинске управе, Музеја и Техничке школе износиле су 750.000 динара, али је сенку на овако импресивне резултате бацио негативан ефекат остварен у дечијем вртићу у Бродареву. Главни разлог крио се у закасној уградњи специјалних аутоматских регулатора топлоте, који унутрашњу температуру прилагођавају спољашњим условима. Овде је заказао људски фактор па се са тим послом каснило пуних пет месеци, што се одразило на укупну добит.”

Такође, исти службеник је изјавио: „Уштеде су прошле зиме, прве године примене, биле око десет одсто, али све анализе указују на то да ће током нове грејне сезоне износити и до 30 одсто јер већ сада имамо понуду са знатно повољнијом набавном ценом пелета. Захваљујући неповратним средствима ЕУ омогућили смо запосленима у четири објекта одлично грејање и добре услове за рад, уз поштовање свих еколошких принципа. Због тога припремамо нове пројекте којима желимо да, уз помоћ донатора из ЕУ Прогреса урадимо исто и у другим јавним установама, јер за реализацију овог подухвата у танком општинском буџету нема пара.”

Средња техничка школа у Пријепољу је путем јавне набавке тражила по 200 тона пелета за грејне сезоне 2013/2014. и 2014/2015, док је општинска управа потраживала 30 тона.<sup>19</sup>

Као што је већ наведено, очекиване уштеде од мера енергетске ефикасности **без промене начина грејања** износиле су преко 1.200.000 динара годишње, на основу рачунице рађене са старим системом грејања, код којег је цена по киловатчасу утрошене топлотне енергије била мања. **Уколико су та очекивања била коректна, то показује да промена начина грејања није донела никакве уштеде буџету већ је, напротив, повећала трошкове.** Такође, треба имати у виду да је зима 2012/2013. била једна од блажих зима, а да је Републички хидрометеоролошки завод оценио да је та зима на подручју Сјенице и околине била екстремно топла.<sup>20</sup>

Претпоставимо на крају да је инвестиција заиста проузроковала буџетске уштеде у складу са наведеним очекивањима у противвредности од 6250 евра годишње. У таквом случају би прости период повраћаја средстава овакве инвестиције износио око 60 година. Ово указује на важност коју добра припрема капиталних пројеката има у погледу обезбеђивања оптималних резултата инвестирања јавних средстава. Детаљнија анализа процеса одлучивања у овом случају би могла да послужи као драгоцен извор информација и основ за доношење неких закључака у погледу најбољег начина за доношење одлука у окружењу у коме постоји **одлучивање на више нивоа власти**, које је јако често у оваквим ситуацијама.

<sup>19</sup>Види: <http://portal.ujn.gov.rs>.

<sup>20</sup><http://www.hidmet.gov.rs/podaci/meteorologija/ciril/z2012.pdf>.

## Осветлимо Врбас

Општина Врбас је пример локалне самоуправе која је успоставила енергетску политику кроз низ стратешких докумената, прописа, стандарда и препорука. Оваква политика је усвојена у једном процесу који је укључивао све политичке актере и организације цивилног друштва, што је довело до тога да се Локална стратегија енергетике усвоји у скупштини локалне самоуправе једногласно. Приврженост спровођењу овакве политике доказана је и кроз наставак спровођења ове политике након промена у локалној скупштини и Општинском већу.

Ову политику спроводи Канцеларија за локални енергетски менаџмент, која је основана у оквиру Дирекције за изградњу, а којој је Општинско веће поверило послове управљања енергетском ефикасношћу.

У склопу својих активности Канцеларија је уочила постојање неефикасног коришћења електричне енергије у систему јавне расвете на територији локалне самоуправе.

Канцеларија је предузела низ корака ка потпуном сагледавању ситуације у погледу коришћења јавне расвете, који укључују:

- ⊕ идентификацију сваког појединачног стуба расвете;
- ⊕ попис свих светиљки у систему јавне расвете; обележавање и кодирање сваког појединачног стуба јавне расвете;
- ⊕ геореференцирање сваког појединачног стуба јавне расвете на мапи;
- ⊕ приказ података о светиљкама и припадности одговарајућем трансформаторском пољу за сваки појединачни стуб јавне расвете на геореференцираној подлози;
- ⊕ уочавање неовлашћене потрошње на сваком појединачном стубу јавне расвете и одговарајућим прикључним местима и искључивање неовлашћене потрошње;
- ⊕ прикупљене податке о потрошњи у систему јавне расвете за последње 4 године раздвојене по трансформаторским пољима;
- ⊕ успостављање и праћење пробног рада ЛЕД расвете у главној улици у Врбасу;
- ⊕ припрему пројекта за повећање енергетске ефикасности јавне расвете.

Огромно знање и средства који су уложени у припрему оваквог пројекта могу, нажалост, остати само делимично претворени у уштеду за локалну самоуправу. Неопходно је да се локална самоуправа задужи како би се пројекат повећања енергетске ефикасности у систему јавне расвете спровео. Иако су сви показатељи овакве једне инвестиције веома позитивни,



локалне самоуправе се тешко одлучују да се задужеју за овакву врсту пројеката, па се са разних страна, укључујући и кроз активности многобројних међународних партнера, нуди ЕСКО аранжман за решавања проблема, који је у случају општине Врбас у потпуности излишан.

ЕСКО аранжман може имати многобројне предности, као што су идентификација и евалуација могућих уштеда, развој инжењерског решења и детаљних спецификација, управљање пројектом од развоја идејног решења до инсталације, обука радне снаге и одржавање, гарантовање да ће уштеде покрити пројектне трошкове и омогућавање финансирања.

У случају пројекта енергетске ефикасности у системима јавне расвете, а нарочито у случају локалних самоуправа попут Врбаса, у којима су апсолутно сви неопходни кораци осим одласка у банку обављени, улазак у ЕСКО аранжман би представљао непотребно траћење значајних ресурса који је локална самоуправа уложила до сада у овај пројекат. Сличне ситуације постоје у многим општинама у Србији. Тумачењем да ЕСКО аранжман не повећава ниво задужености општине, ствара се потпуно неравноправан оквир за могуће финансирање пројеката повећања енергетске ефикасности јавне расвете у ком се ствара могућност да ЕСКО партнер убере плодове дуготрајног и квалитетног рада у који су уложени значајни јавни ресурси.



## Више транспарентности и знања

Чини се да је, у постојећем правном оквиру, најбоље решење за повећање **доступности техничког знања** неопходног за осмишљавање техничких решења којима би се унапредила енергетска ефикасност и смањио трошак стварања јавних услуга, формирање неке врсте ресурсног центра за енергетску ефикасност са јавним овлашћењима или коришћење постојећих професионалних удружења у ту сврху. Таква организација би морала да има јавна овлашћења добијена од Народне скупштине Републике Србије и не би смела да одговара извршној власти како би се омогућило професионално обављање послова. Могуће је замислити оснивање такве врсте организације при удружењу какво је Стална конференција градова и општина, као услуге која се нуди чланству.

Значајно увећање доступности **информација** о потрошњи енергије и енергената заинтересованим грађанима и могућим снабдевачима опремом и техничким решењима путем **инетрнет странице која би садржала информације о трошковима за енергију и енергенте** за исте услуге које пружају различите локалне самоуправе у Србији и иностранству, умногоме би подигло ниво свести грађана о могућностима за повећање енергетске ефикасности и омогућило да сви заинтересовани понуђачи опреме или техничких решења са једнаким условима приступају информацијама које им могу помоћи у пружању боље услуге локалним самоуправама у овој области. Квалитетне одлуке се доносе само када постоји могућност избора између више расположивих опција.

Доношењем **општинских одлука о енергетској ефикасности** уз одговарајуће учешће јавности, олакшао би се процес припреме капиталних пројеката и знатно би се смањила могућност погрешних одлука при избору капиталних пројеката. Доношење и примена оваквих одлука може представљати моћан алат којим се постиже стварно остваривање уштеда, док су законом прописани програми и акциони планови основе које би могле да повећају мотивацију за припрему и спровођење пројеката.

Једини управљачки механизми који већ сада укључују јавност на изванредан начин јесу **школски одбори** у основним и средњим школама, будући да они у свом саставу имају представнике родитеља. **Оснаживање школских одбора да учествују у планирању и управљању енергетским питањима** може знатно повећати енергетску ефикасност у основним и средњим школама уз разумне трошкове.

**Формирање удружења потрошача комуналних услуга и њихово оснаживање** да воде дијалог са предузећима која пружају ове услуге са циљем могућег учешћа у власништву и управљању над мрежама којима се одређена услуга испоручује, створило би природни регулаторни притисак на пружаоце ових услуга и представљало би снажан економски подстицај за повећање енергетске ефикасности.

Табела 4: Приказ енергетског биланса локалне самоуправе у формату организације „Повеља градоначелника“

Категорија	Општинске зграде, опрема и комуналне делатности	Друге зграде и опрема	Домаћинства	Јавна расвета	Инду-стрија	Збирно зграде и јавне делатности	Општински возни парк	Јавни транспорт	Приватни и комерцијални транспорт	Збирно саобраћај	Укупно
Финална потрошња енергије [MWh]	Електрична енергија										
	Грејање/хлађење										
Фосилна горива	Природни гас										
	Течни гас										
	Ложуље										
	Дизел										
	Бензин										
	Лигнит										
	Угаљ										
Мазут											
Обновљиви извори енергије	Биогориво										
	Огрevano дрво										
	Пасивно соларно грејање										
	Геотермална енергија										



CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд  
620.9:352.07(497.11)

МАЦУРА, Александра, 1971–

Транспарентност енергетског одлучивања на  
локалном нивоу / [Александра Мацура]. – Београд :  
Београдска отворена школа, 2014 (Београд : Досије  
студио). – граф. прикази, табеле. – 44 стр. ; 24 cm

Податак о ауторки преузет из колофона. – Тираж 300.

ISBN 978-86-83411-75-7

а) Енергетика - Локална самоуправа - Србија  
COBISS.SR-ID 212311308



