

Analiza i preporuke
za lokalne proračune
s ciljem poticanja projekata
energetske učinkovitosti

Zagreb, lipanj 2008.

Studije

Ekonomski institut, Zagreb

Analiza i preporuke za lokalne proračune s ciljem
poticanja projekata energetske učinkovitosti

Projektna studija

Autori studije:

Valerija Botrić
Dubravka Jurlina Alibegović
Željka Kordej-De Villa
Ivana Rašić Bakarić
Sunčana Slijepčević

Zagreb, lipanj 2008.

Predgovor

Naručitelj projekta «*Analiza i preporuke kako bi lokalni proračuni postali pogodni za poticanje energetske učinkovitosti*» je UNDP Hrvatska.

Predmet istraživanja ove Studije jest prilagodba lokalnih proračuna kako bi postali poticajni za projekte energetske učinkovitosti u sektoru javnih usluga.

Osnovni je cilj istraživanja da se na temelju analize postojećeg stanja u Hrvatskoj te komparativnog pregleda iskustava odabranih zemalja izrade prijedlozi i preporuke za odgovarajući tretman financijskih ušteda koje su rezultat povećanja energetske učinkovitosti tijekom procesa planiranja, izvršavanja i nadzora proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj.

U istraživanju i u izradi ove Studije sudjelovali su istraživači iz Ekonomskog instituta, Zagreb: dr. sc. Valerija Botrić, dr. sc. Dubravka Jurlina Alibegović (urednica), dr. sc. Željka Kordej-De Villa, mr. sc. Ivana Rašić Bakarić i mr. sc. Sunčana Slijepčević.

U istraživanju su korišteni podaci i informacije dobivene od niza institucija koje su uključene u provođenje projekata energetske učinkovitosti u Hrvatskoj: HEP ESCO d.o.o., Hrvatske banke za obnovu i razvitak, Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, te Grada Siska, kojima zahvaljujemo na dobivenim podacima i informacijama bez kojih ne bismo bili u mogućnosti ostvariti planirane ciljeve ovog istraživanja.

Zahvaljujemo kolegici Vesni Bukarici s Fakulteta elektrotehnike i računarstva, Sveučilišta u Zagrebu na pomoći u prikupljanju podataka za ovo istraživanje te na konstruktivnim primjedbama tijekom radnih sastanaka. Zahvaljujemo naručitelju projekta, UNDP Hrvatska, koji nas je motivirao na istraživanje problematike energetske učinkovitosti i njene povezanosti s lokalnim proračunima te pružio financijsku potporu istraživanju.

Istraživanje je provedeno u razdoblju ožujak – svibanj 2008. godine, a osnovni nalazi Studije prezentirani su na Prvoj radnoj konferenciji «Sustavno gospodarenje energijom u gradovima i županijama u Hrvatskoj» održanoj u Splitu od 12. do 14. svibnja 2008. godine.

Ekonomski institut, Zagreb

Sadržaj

		stranica
	Predgovor	3
	Sažetak	9
1.	Uvodne napomene	13
2.	Analiza postojećeg stanja u Hrvatskoj	15
2.1.	Analiza institucionalnog i zakonodavnog okvira koji regulira područje energetske politike	15
2.1.1.	Energetska učinkovitost kao cilj Strategije energetskog razvitka Hrvatske	15
2.1.2.	Područje energetske učinkovitosti – pregled institucija	16
2.1.3.	Područje energetske učinkovitosti – pregled osnovnih zakona	20
2.1.4.	Zakonsko uređenje karakterističnih područja vezanih uz energetska učinkovitost	22
2.1.5.	Aktivnosti koje je potrebno poduzeti za uklanjanje barijera i povećanje energetske učinkovitosti	25
2.2.	Analiza načina planiranja proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	26
2.2.1.	Proračun jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	26
2.2.2.	Računski plan, klasifikacija i tehnike izrade proračuna	28
2.2.3.	Proračunski proces u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave	30
2.2.4.	Vanjska i unutarnja revizija proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	33
2.3.	Analiza zakonodavnog okvira koji uređuje pitanja financiranja i zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	35
2.3.1.	Zakon o proračunu	35
2.3.2.	Zakon o izvršavanju Državnog proračuna za 2008. godinu	37
2.3.3.	Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi	38
2.3.4.	Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	39
2.3.5.	Pravilnik o postupku zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i davanju jamstva jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	41
2.3.6.	Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu	42
2.3.7.	Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu	43
2.3.8.	Uredba i Odluke Vlade Republike Hrvatske o financiranju decentraliziranih funkcija jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	43
2.3.9.	Ostala zakonska regulativa	44
2.4.	Analiza prihoda, rashoda i zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	45
2.5.	Tržište projekata energetske učinkovitosti	47
2.5.1.	HEP ESCO	47
2.5.2.	Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR)	52
2.5.3.	Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost (FZOEU)	55
2.6.	Uštede od povećanja energetske učinkovitosti	57
2.6.1.	Ukratko o metodologiji	57
2.6.2.	Tretman investicija u energetska učinkovitost za proračunske korisnike po ESCO načelu	60

3.	Prikaz mogućih rješenja za tretman financijskih ušteda koje su rezultat energetske učinkovitosti temeljen na iskustvima odabranih zemalja	64
3.1.	Komparativni pregled mogućih rješenja za tretman financijskih ušteda koje su rezultat energetske učinkovitosti temeljen na iskustvima odabranih zemalja	64
3.1.1.	Jedinice lokalne samouprave: izdavanje obveznica	65
3.1.2.	Ugovori o izvršenju	66
3.1.3.	Ugovor o leasingu	67
3.1.4.	PICO model	68
3.1.5.	ESCO model	71
3.1.6.	Pay-As-You-Save (PAYS®)	72
3.1.7.	Korak dalje: promoviranje energetske učinkovitosti u privatnom sektoru	72
3.1.8.	Preuzimanje dobrih iskustava drugih zemalja	74
3.2.	Prikaz osnovnih obilježja proračunskog planiranja prema ostvarenim rezultatima	77
3.3.	Prikaz mogućnosti, ograničenja i preporuke za zaduživanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	82
3.3.1.	Usporedna analiza ograničenja zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u odabranim državama	83
3.3.2.	Zaduživanje izdavanjem municipalnih obveznica u Hrvatskoj	87
4.	Prijedlozi i preporuke za odgovarajući tretman financijskih ušteda koje su rezultat povećanja energetske učinkovitosti u sektoru javnih usluga koji se financiraju iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj	91
4.1.	Nacionalna razina	92
4.2.	Lokalna razina	98
	Literatura	107

Popis slika

Slika 1.	Struktura prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, 2006. godina	46
Slika 2.	Struktura rashoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, 2006. godina	46
Slika 3.	Municipalne obveznice u optjecaju	90

Popis tablica

Tablica 1.	Neto financijska imovina jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u milijunima kuna	47
Tablica 2.	Završeni projekti u sektoru javne rasvjete i zgradarstva	50
Tablica 3.	Ugovoreni projekti u sektoru javne rasvjete i zgradarstva	51
Tablica 4.	Uštede onečišćivala	52
Tablica 5.	Programi energetske učinkovitosti u razdoblju 1.1.2004.-31.10.2007., u kunama	55
Tablica 6.	Financiranje projekata energetske učinkovitosti po županijama, u kunama	57

Tablica 7.	Prikladnost modela financiranja u različitim slučajevima	71
Tablica 8.	Usporedna analiza ograničenja zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u odabranim državama	83
Tablica 9.	Karakteristike i namjena odabranih izdanja municipalnih obveznica u Hrvatskoj	91
Tablica 10.	Primjer (križane) ekonomske i funkcijske klasifikacije rashoda	103

Popis shema

Shema 1.	Proračunski proces jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj	31
Shema 2.	PICO model u okviru javne administracije – primjer Stuttgarta	70

Popis okvira

Okvir 1.	Pregled javnih ustanova, poduzeća, javnih zgrada i objekata koji se u potpunosti ili djelomično financiraju iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	14
Okvir 2.	Ugovor o izvršenju – osnovne karakteristike	67
Okvir 3.	PICO pilot projekt u Poljskoj	69
Okvir 4.	Što je revolving fond?	69
Okvir 5.	Podizanje svijesti o potrošnji – «pametno mjerenje»	76
Okvir 6.	Dokumentacija uz zahtjev za dobivanje suglasnosti za zaduživanje i davanje jamstava	97

Sažetak

1. U proračunima gradova i županija značajan je udio *rashoda za potrošnju energenata* (prirodni plin, loživo ulje, ogrjevno drvo, električna energija) i *vode* koji su namijenjeni za pokriće troškova za redovite potrebe i rashode za tekuće održavanje zgrada i opreme u javnim ustanovama, odnosno javnim zgradama i objektima koji su u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ili u poduzećima, javnim ustanovama, odnosno javnim zgradama i objektima kojima upravljaju ili koje djelomično financiraju iz svog proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.
2. Postojeća *Strategija energetskega razvoja Hrvatske* definira cilj *povećanja energetske učinkovitosti*. Primjenom programa sustavnog gospodarenja energijom u gradovima i županijama, gradovi i županije optimiziraju i smanjuju potrošnju energije poboljšanjem energetske učinkovitosti, a time se ostvaruju izravne financijske uštede i smanjuje štetan utjecaj na okoliš.
3. U Studiji se istražuju mogućnosti za prilagodbu lokalnih proračuna kako bi postali poticajni za projekte energetske učinkovitosti u sektoru javnih usluga, te iznose prijedlozi i preporuke za odgovarajući tretman financijskih ušteda koje su rezultat povećanja energetske učinkovitosti.
4. U drugim zemljama razvijeni su brojni mehanizmi financiranja projekata kojima se pospješuje energetska učinkovitost. *Jedinice lokalne samouprave izdaju obveznice*, te u slučaju projekata energetske učinkovitosti, uobičajeno je da se ostvarene uštede u energiji koriste kako bi se pokrili financijski troškovi vezani uz izdavanje obveznica. Postoji nekoliko problema vezanih uz ovakav način financiranja projekata energetske učinkovitosti u slučaju Hrvatske. Prvi je što tržište kapitala nije značajnije razvijeno i dovoljno upoznato s projektima energetske učinkovitosti. Relativno ozbiljniji problem proizlazi iz ograničenja za zaduživanje jedinica lokalne samouprave. U Hrvatskoj se do sada nije realizirao niti jedan kapitalni projekt financiran izdavanjem obveznica jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave čija se namjena odnosi na financiranje projekta u području poboljšanja energetske učinkovitosti. Hrvatska ima potreban zakonodavni okvir za ovaj oblik zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za financiranje kapitalnih projekata s ciljem poboljšavanja energetske učinkovitosti.
5. *Ugovori o izvršenju* se sastoje u tome da dobavljač opreme ili pružatelj odgovarajuće usluge (moguće je da se radi i o ESCO poduzeću) inicijalno dobavlja, ugrađuje i brine o načinu rada proizvoda, te istodobno korisniku jamči ostvarenje određenih ušteda u energiji. Uobičajeno je da te očekivane uštede budu barem jednake ili prelaze iznos koji bi korisnik morao plaćati za korištenje te opreme tijekom vremena trajanja ugovora. Status ovakvih projekata u pogledu zaduživanja nužno je uskladiti s Ministarstvom financija, kako bi se vidjelo da li je u svakom pojedinom slučaju potrebno osigurati prethodnu suglasnost Ministarstva ili je moguće razraditi sustav koji će vrijediti za financiranje projekata energetske učinkovitosti općenito (putem standardiziranih ugovora).

6. *Ugovor o leasingu* opreme omogućava ostvarivanje energetske ušteda na način na koji se trošak može preraspodijeliti kroz duže vremensko razdoblje. Ugovori o leasingu su prisutni i u Hrvatskoj, ali nisu primjenjivani u slučaju projekata energetske učinkovitosti. Mogli bi se koristiti posebno kod projekata u kojima se radi o nabavi opreme, ali je potrebno definirati njihov tretman za ovu namjenu u lokalnim proračunima u suradnji s Ministarstvom financija.
7. *PICO model* predstavlja rješenje u kojem se investiranje provodi kroz posebnu jedinicu unutar državne uprave, koja vodi računa o svim ulaganjima. PICO model je razvijen u okviru SAVE programa (kojeg financijski podupire i Europska komisija) s ciljem identificiranja odgovarajućih načina financiranja projekata energetske učinkovitosti u javnom sektoru.
8. U Studiji su razrađene preporuke koje je potrebno implementirati u što kraćem roku, kako bi se osiguralo da lokalni proračuni budu poticajni za projekte energetske učinkovitosti. Razlikuju se aktivnosti na nacionalnoj i lokalnoj razini.
9. Na nacionalnoj razini:
 - a. U okviru samog proračunskog procesa uočena je nedovoljna povezanost strateškog i proračunskog planiranja odnosno nepovezanost strateških i prioritetnih razvojnih ciljeva na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini s programskim proračunom. *Preporuka: Integrirano planiranje i upravljanje na temelju jače povezanosti razvojnih strategija županija i lokalnih planova razvoja i lokalnih proračuna.*
 - b. Opažen je problem vezan uz tretman rashoda za projekte energetske učinkovitosti za proračunske korisnike po ESCO načelu, odnosno radi li se o rashodima za investicije – dodatna ulaganja ili rashodima za investicijsko održavanje? *Preporuka: Ministarstvo financija predlaže otvaranje analitičkog konta u okviru konta 32242 – materijal i dijelovi za tekuće i investicijsko održavanje postrojenja i opreme (planiranje i računovodstveno praćenje dobivenih sredstava po ugovoru s tvrtkom HEP ESCO za realizaciju konkretnog projekta energetske učinkovitosti) i u okviru konta 32231 – električna energija odnosno konta 32233 – plin (planiranje i računovodstveno praćenje mjesečnih troškova za potrošnju električne energije ili plina u realizaciji konkretnog projekta energetske učinkovitosti) u ovisnosti o kojem se projektu energetske učinkovitosti konkretno radi.*
 - c. Uočen je problem prijenosa viška sredstava u sljedeću proračunsku godinu u proračunu jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave, a koji je nastao kao rezultat ušteda na projektima energetske učinkovitosti. *Preporuka: U Zakonu o izvršavanju državnog proračuna i u Odluku o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnog školstva za tekuću proračunsku godinu unijeti novu odredbu «prihod iz prethodnih razdoblja, a zbog ušteda u rashodima za energiju zbog projekata energetske učinkovitosti, se prenosi u novu proračunsku godinu za realizaciju projekata energetske učinkovitosti».*
 - d. Uočen je problem ograničenih mogućnosti zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za projekte energetske učinkovitosti. *Preporuka: Definiranje dodatnih kriterija kojima se utvrđuju prioriteta područja (među kojima mogu biti i projekti energetske učinkovitosti) za zaduživanje jedinica*

lokalne i područne (regionalne) samouprave i za dobivanje suglasnosti Ministarstva financija i Vlade za zaduživanje.

- e. Vežano uz provedbu mjera energetske politike uočeni problemi sastoje se od nedostatne energetske statistike, neodgovarajućeg nacionalnog zakonodavstva i nedovoljnih ljudskih potencijala. *Preporuka: Unaprijediti energetske statistiku, nacionalno zakonodavstvo, poboljšati dostupnost informacija, te unaprijediti ljudske potencijale obrazovanjem energetskih stručnjaka i formiranjem energetskih timova.*
10. Na lokalnoj razini postoje konkretni problemi vezani uz proračunski proces, od kojih su najznačajniji sljedeći:
 - a. Uočen je problem prijenosa viška sredstava u sljedeću proračunsku godinu u proračunu jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave, a koji je nastao kao rezultat ušteda na projektima energetske učinkovitosti. *Preporuka: Pribod iz prethodnih razdoblja, a zbog ušteda u rashodima za energiju zbog projekata energetske učinkovitosti, se prenosi u novu proračunsku godinu uz Odluku Poglavarstva i Vijeća/ Skupštine jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave o namjeni trošenja - za realizaciju projekata energetske učinkovitosti.*
 - b. Iako je proračun jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u formalnom smislu planiran po programima, struktura lokalnih proračuna uglavnom ne ukazuje na lokalna strateška opredjeljenja, prioritetna pitanja i važnije probleme koji se financiraju iz lokalnih proračuna, te ne ukazuje na stupanj ostvarivanja postavljenih strateških ciljeva. *Preporuka: Programski proračun je preduvjet za mjerenje ostvarenih rezultata na lokalnoj i regionalnoj razini.*
 - c. Nedovoljno uključivanje lokalnih dionika u sustav planiranja, izvršenja i nadzora proračuna u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. *Preporuka: Povećanje stupnja transparentnosti u planiranju, izvršenju i nadzoru proračunskih sredstava u proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.*
 - d. Nepostojanje višegodišnjeg planiranja proračuna u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave s ciljem planiranja prioriteta razvojnih projekata i njihovog financiranja u dužem vremenskom razdoblju. *Preporuka: Višegodišnje proračunsko planiranje i povezivanje s lokalnim razvojnim dokumentom.*
 - e. *Nedostatak kontinuiranosti u proračunskom planiranju u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Preporuka: Povezivanje godišnjeg proračuna s višegodišnjim proračunom.*
 - f. Nepostojanje registra imovine jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. *Preporuka: Uspostava registra imovine jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.*
11. Pored same prilagodbe proračunskog procesa, uočeno je i da na lokalnoj razini postoje nedostatni kapaciteti za pripremu, provođenje i praćenje projekata energetske učinkovitosti. *Preporuka: Unapređivanje ljudskih potencijala, lokalnih institucija, te unapređivanje tehničkih kapaciteta za provođenje i praćenje projekata energetske učinkovitosti.*
12. U dugom se roku očekuju promjene u cjelokupnom procesu planiranja proračuna kako na lokalnoj, tako i na nacionalnoj razini. *Planiranje proračuna na temelju pokazatelja uspješnosti i prema ostvarenim rezultatima predstavlja način za povećanje kvalitete donošenja odluka o trošenju javnih sredstava u javnom sektoru, kojima se*

osigurava veća učinkovitost trošenja javnih sredstava, postiže viša razina kvalitete pružanja javnih usluga, te povećava uvjerenje građana da njihovi pružatelji usluga vode brigu o učinkovitom upravljanju javnim sredstvima. Svrha je takvog planiranja proračunskih rashoda racionalizacija na način da se smanjivanje rashoda usmjerava na ona područja javnog trošenja koja ne postižu najbolje rezultate. Planiranje po učinku/prema rezultatima sastoji se od: (1) klasifikacije transakcija jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave po funkcijama i programima sukladno općim ili posebnim ciljevima izvršnog tijela vlasti, (2) uspostavljanje pokazatelja uspješnosti/učinka za svaki program i aktivnost i (3) mjerenje troškova tih aktivnosti i isporučenih izlaza (*outputa*). U izradi *proračuna po učinku/prema ostvarenim rezultatima* izdatci se klasificiraju po programima i aktivnostima, utvrđuju se operativni ciljevi i pokazatelji učinka svakog programa i aktivnosti. Klasifikacija javnih rashoda po programima treba biti usklađena s odgovornostima pojedinih organizacija za upravljanje. Prikazani troškovi trebaju biti usporedivi s troškovima iz prošlih godina. Svaki program mora imati opći cilj i posebne ciljeve.

13. Mjerenje učinka je procjenjivanje efikasnosti programa ili aktivnosti proračunskog korisnika korištenjem pokazatelja ulaza (*inputa*), procesa, izlaza (*outputa*) i ishoda (*outcome*). *Pokazatelji uspješnosti* omogućuju praćenje godišnje provedbe programa, tj. rezultata, postizanja općih i posebnih ciljeva. Pokazatelji pomažu u dobivanju jasne slike o provedbi programa. Rijetko se koristi samo jedan pokazatelj provedbe programa, već se izrađuje niz ključnih pokazatelja koji omogućuju procjenu uspješnosti izvedbe. Ključni je uvjet izrade proračuna po učinku/prema ostvarenim rezultatima dobra koordinacija aktivnosti u pripremi proračuna i u definiranju uloge svakog sudionika u tom procesu. Prikaz izdataka po programima pomaže da se o javnim rashodima razmišlja u smislu provedbe ciljeva i *outputa*, ali samo pod uvjetom da proces pripreme proračuna potiče proračunske korisnike da dobro definiraju prioritetne programe rashoda. Uz programe je potrebno osigurati i pokazatelje prošlih i očekivanih učinaka te projekcije budućih troškova.

1. Uvodne napomene

U proračunima gradova i županija značajan je udio rashoda za potrošnju energenata (prirodni plin, loživo ulje, ogrjevno drvo, električna energija) i vode koji su namijenjeni za pokriće troškova za redovite potrebe i rashode za tekuće održavanje zgrada i opreme u javnim ustanovama, odnosno javnim zgradama i objektima koji su u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (škole, dječji vrtići, sportski objekti, objekti u području kulture, socijalne skrbi, zdravstvene zaštite, infrastrukturni i ostali objekti) ili u poduzećima, javnim ustanovama, odnosno javnim zgradama i objektima kojima upravljaju ili koje djelomično financiraju iz svog proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave¹ (vidi okvir 1.).

Primjenom programa sustavnog gospodarenja energijom² u gradovima i županijama, gradovi i županije optimiziraju i smanjuju potrošnju energije poboljšanjem energetske učinkovitosti, a time se ostvaruju izravne financijske uštede i smanjuje štetan utjecaj na okoliš.

U ovoj se Studiji istražuju mogućnosti za prilagodbu lokalnih proračuna kako bi postali poticajni za projekte energetske učinkovitosti u sektoru javnih usluga, a cilj je izraditi prijedloge i preporuke za odgovarajući tretman financijskih ušteda koje su rezultat povećanja energetske učinkovitosti tijekom procesa planiranja, izvršavanja i nadzora proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj.

U drugom dijelu ove Studije analizirat će se postojeće stanje u Hrvatskoj, koje će obuhvatiti analizu institucionalnog i zakonodavnog okvira koji regulira područje energetske učinkovitosti, analizu načina planiranja proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, analizu zakonodavnog okvira koji uređuje pitanje financiranja i zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te analizu financijskog tretmana projekata energetske učinkovitosti u proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (ESCO projekata i drugih projekata energetske učinkovitosti).

Treći dio Studije sadrži pregled mogućih rješenja za tretman financijskih ušteda koje su rezultat energetske učinkovitosti temeljen na iskustvima odabranih zemalja, prikaz osnovnih obilježja proračunskog planiranja na temelju ostvarenih rezultata, te prikaz mogućnosti, ograničenja i preporuke za zaduživanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

¹ Osnovna razlika u upravljanju potrošnjom energije u javnim zgradama i objektima, uključujući i investicijske troškove, je u tome jesu li te zgrade ili objekti izravno ili neizravno pod kontrolom jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave odnosno jesu li u njihovom vlasništvu te se u potpunosti financiraju iz lokalnih proračuna ili je lokalna jedinica osnivač javne ustanove ili poduzeća te se samo djelomično financiraju iz lokalnih proračuna (npr. subvencioniranje dijela troškova javnog gradskog prijevoza ili pomoć iz lokalnog proračuna za izgradnju sportske dvorane).

² Opširnije vidjeti na Internet stranici projekta "Poticanje energetske efikasnosti u Hrvatskoj", kojeg su zajednički pokrenuli Program Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP) i Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva (MINGORP) <http://www.energetska-efikasnost.undp.hr/show.jsp?page=85750>.

U četvrtom dijelu Studije iznose se prijedlozi i preporuke za odgovarajući tretman financijskih ušteda koje su rezultat povećanja energetske učinkovitosti u sektoru javnih usluga koje se financiraju iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj.

Okvir 1. Pregled javnih ustanova, poduzeća, javnih zgrada i objekata koji se u potpunosti ili djelomično financiraju iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Administrativni objekti

- javne zgrade koje koristi uprava jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (općinska, gradska i županijska poglavarstva; općinska i gradska vijeća te županijske skupštine)

Objekti u području odgoja i obrazovanja

- dječji vrtići
- osnovne škole
- srednje škole
- ostale škole

Objekti u području kulture

- galerije
- knjižnice
- muzeji
- domovi kulture

Objekti u području socijalne skrbi

- dječji domovi
- umirovljenički domovi

Objekti u području zdravstvene zaštite

- ambulante
- domovi zdravlja
- ljekarne

Sportski objekti

- sportske dvorane
- bazeni
- sportski tereni
- klizališta

Javni gradski prijevoz

- autobusni
- tramvajski

Infrastrukturni objekti

- javna rasvjeta
- sustav opskrbe vodom
- sustav odvodnje
- gradski sustav grijanja

Ostali objekti

- zelene površine
- parkovi
- tržnice
- groblja i krematoriji

Vatrogastvo

- javne vatrogasne postrojbe
- dobrovoljna vatrogasna društva

Izvor: Sistematizacija autora.

2. Analiza postojećeg stanja u Hrvatskoj

2.1. Analiza institucionalnog i zakonodavnog okvira koji regulira područje energetske politike

2.1.1. Energetska učinkovitost kao cilj Strategije energetskog razvitka Hrvatske

Strategija energetskog razvitka Hrvatske donesena je 2002. godine. Izrada Strategije bila je nužna kako radi utvrđivanja ciljeva energetske politike i mjera potrebnih za njihovo postizanje tako i zbog ispunjenja preuzetih međunarodnih obveza te provođenja procesa prilagodbe energetskog sektora uvjetima gospodarenja energijom u Europskoj uniji. Strategija energetskog razvitka se odnosi na razdoblje do 2030. godine. *Prvi cilj postavljen strategijom je upravo povećanje energetske učinkovitosti.* Strategijom je predviđeno da će se sustavna i organizirana briga o energetske učinkovitosti u Hrvatskoj provoditi na temelju Nacionalnih energetskih programa, koji su pokrenuti 1997. godine. Od ukupno dvanaest energetskih programa, za *energetsku učinkovitost* su značajni KUEN_{zgrada} (Program energetske efikasnosti u zgradarstvu), MIEE (Mreža industrijske energetske efikasnosti), KOGEN (Program kogeneracije), KUEN_{cts} (Program energetske efikasnosti centraliziranih toplinskih sustava), TRANCRO (Energetski program transporta). Napori vezani uz energetske učinkovitost najvećim su dijelom poduzeti putem nacionalnih programa energetske učinkovitosti i to kroz program KUEN_{zgrada} i MIEE³.

U okviru programa zgradarstva KUEN_{zgrada} osnovni je cilj smanjenje energetskih potreba pri projektiranju, izgradnji i korištenju novih zgrada, te kod sanacijskih zahtjeva na postojećim zgradama, stvaranje povoljnih parametara mikroklimu u prostoru zgrade, uz smanjenje nepovoljnog utjecaja na okoliš⁴. U okviru ovog programa izvedeno je tek nekoliko pilot projekata u javnim objektima (škole, dječji vrtići). Najveći dio aktivnosti bilo je usmjereno na stvaranje sekundarnog zakonodavstva kojim su se regulirala pitanja energetskih ušteda i toplinske zaštite zgrada⁵.

Unutar programa MIEE koji pokriva potrošače u sektoru industrije i usluga te u javnom sektoru, povećanje energetske učinkovitosti se treba postići uspostavom organizirane i trajne strukture koja bi skrivila o učinkovitosti korištenja energije. Ovaj program potrošače kategorizira i promatra kao sektor industrije, sektor komercijalnih usluga i sektor nekomercijalnih usluga. Uspostava strukture putem Mreže trebala bi omogućiti obuhvat velikih potrošača navedenih sektora i povezati ih s predstavnicima državnih tijela, stručnim ustanovama, grupama i pojedincima zainteresiranima i kompetentnima za pitanja energetske učinkovitosti. Zatim bi se trebala osnovati stručna savjetodavna i operativna tijela, sposobna za istraživanja radi uvida u postojeće stanje, prikupljanje i obradu podataka,

³ Na temelju informacija iz Strategije energetskog razvitka (Narodne novine 38/02).

⁴ Napomena: poboljšanjem toplinske izolacije za 20 posto štedi se 15,6 posto toplinske energije, a 30 posto bolja izolacija ima za posljedicu smanjenje potrebne toplinske energije za 23,1 posto.

⁵ Master plan energetske učinkovitosti, Annex 6,
<http://www.energetska-efikasnost.undp.hr/show.jsp?page=72502>.

savjetovanje i informiranje, te kvalitetna planiranja, pripreme i izvođenje samih zahtjeva na poboljšanju energetske efikasnosti. Najznačajnija zakonodavna mjera koja je potpora ovim aktivnostima je uvođenje Pravilnika o učinkovitom korištenju energije (u Zakonu o energiji). Kod nekomercijalnih djelatnosti, kao što su, na primjer, zdravstvene ustanove, interes zajednice bi bio ušteda značajnih financijskih sredstava smanjenjem izdataka za energente, zatim smanjenje potrošnje vode itd. Kod ovih potrošača je ključno obrazovati zaposlenike u pogledu racionalnog korištenja energije.

U okviru ovog programa bilo je nekoliko inicijativa vezanih uz pokretanje pilot projekata uglavnom u hotelima i malim i srednjim poduzećima. Međutim, te inicijative nisu polučile uspjeh uglavnom zbog nedostatnog zanimanja poslovnog sektora i nedostatnih financijskih izvora. Pored tih inicijativa, poduzete su i brojne aktivnosti edukativnog karaktera, održane su radionice s ciljem informiranja i osvješćivanja ciljnih skupina o dobicima vezanim uz povećanje energetske učinkovitosti.

Prema Nacionalnim energetske programima, sektori se dijele na sektor industrije, prometa, kućanstva, stanogradnju i sektor usluga. Kako su u ovoj Studiji predmet istraživanja objekti/djelatnosti pod nadležnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, fokus je na sektoru usluga. Sektor usluga pokriven je programom KUEN_{cts} i programom KUEN_{zgrada}. U ovom slučaju predmet interesa je nekomercijalni sektor usluga (dvorane, škole, domovi zdravlja, vrtići). Programima se predviđa smanjenje potrošnje toplinske energije (KUEN_{zgrada} i KUEN_{cts}) i električne energije primjenom smanjenja potrošnje. *Realni potencijali smanjenja potrošnje toplinske energije u sektoru nekomercijalnih usluga su za oko 30 posto, a električne za oko 15 posto.*

2.1.2. Područje energetske učinkovitosti – pregled institucija

Glavne institucije u Republici Hrvatskoj zadužene za područje energetske učinkovitosti su: Hrvatski sabor, Vlada Republike Hrvatske, Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva (MINGORP), Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA), lokalne i regionalne vlasti, Hrvatska elektroprivreda d.d. odnosno tvrtka kćer HEP ESCO d.o.o, te Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost. Tijekom ove godine osnovat će se i Agencija za energetske učinkovitost i obnovljive izvore. Na lokalnoj/regionalnoj razini osnovane su dvije energetske agencije: Međimurska energetska agencija (MEA) i Energetska agencija sjeverozapadne Hrvatske, a u osnivanju je i Regionalna energetska agencija na području Slavonije i Baranje. Ostale institucije koje svojim aktivnostima obuhvaćaju i područje energetske učinkovitosti su: Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Ministarstvo financija, Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR), Državni inspektorat i nadležni inspektorati.

Hrvatski sabor utvrđuje i donosi zakonski okvir za energetske sektor, prima izravno izvješća od Hrvatske energetske regulatorne agencije, pregledava i odobrava financijske prijedloge i globalnu energetske politiku te na prijedlog Vlade Republike Hrvatske imenuje i razrješava

predsjednika, zamjenika predsjednika i ostale članove Hrvatske energetske regulatorne agencije.

Zadatak *Vlade Republike Hrvatske* je da utvrđuje energetske politiku, uključujući načela zaštite okoliša, donosi dugoročne i godišnje energetske bilance kojima se utvrđuje potrebna razina rezervnih kapaciteta energetskih objekata, potrebna zaliha operativnih rezervi pojedinih vrsta energije, te zahtjevi u vezi s učinkovitim korištenjem energije. Osim toga, Vlada donosi druge odluke i podzakonske akte, te Hrvatskom saboru predlaže financiranje energetskih potreba. Vlada Republike Hrvatske propisuje visinu i način raspodjele naknade koju jedinice lokalne samouprave naplaćuju od energetskih subjekata vlasnika energetskih objekata za proizvodnju električne energije, a za prostore koje ti objekti koriste (Zakon o tržištu električne energije, Narodne novine 177/04 i 76/07).

Ministarstvo nadležno za energetiku je *Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva*. Ono predlaže Vladi Republike Hrvatske energetske potrebe i politiku, te u suradnji s Hrvatskom energetskom regulatornom agencijom izrađuje nacрте sekundarne legislative i/ili propisa. Ministarstvo obavlja upravni nadzor nad provedbom energetskih zakona i propisa. Za energetiku je zadužena Uprava za energetiku i rudarstvo. Područje energetske učinkovitosti najvećim dijelom pokriva Odsjek za obnovljive izvore i energetske učinkovitost. Taj je odsjek, između ostalog, zadužen za poslove u vezi s provedbom energetske politike, za analizu i ocjenu planova razvoja energetskog sektora, za izradu programa racionalnog korištenja energije i povećanja energetske učinkovitosti.

Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA) je vrlo važan čimbenik u energetskom sustavu jer nadzire cjelokupni energetski sektor i prikuplja informacije koje su podloga za nositelje energetske politike.

Lokalne i regionalne vlasti vode brigu o pružanju energetskih usluga na lokalnoj i regionalnoj razini te reguliraju energetske usluge na lokalnoj i regionalnoj (županijskoj) razini. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave su dužne u svojim razvojnim dokumentima planirati potrebe i način opskrbe energijom i te dokumente usklađivati sa Strategijom energetskog razvitka i Programom provedbe Strategije energetskog razvitka. Strategijom je predviđeno osnivanje energetskih ureda, koji bi preuzeli brigu o procesu energetskog planiranja u jedinicama područne (regionalne) samouprave odnosno u županijama i o realizaciji tih planova. Putem energetskog ureda svaka županija tako postaje aktivna u rješavanju vlastitih energetskih problema. Energetski uredi preuzimaju i obavljanje promotivnih aktivnosti, poticanje predinvesticijskih analiza, zaduženi su za organizaciju savjetodavnih aktivnosti prema kućanstvima, industriji i uslugama, zatim za organizaciju obrazovnih programa. U njihovoj domeni je i nadzor provedenih energetskih programa i projekata. Kako bi se uredima pružila kvalitetna stručna i znanstvena potpora Strategija predviđa uspostavu regionalnih centara kao izvora te potpore. Centri se trebaju osnovati u Osijeku, Rijeci, Splitu i Zagrebu. Zadaci tih regionalnih energetskih centara bili bi: izrada energetskih bilanci; izrada dugoročnih energetskih planova; implementacija nacionalnih energetskih programa na lokalnoj odnosno područnoj (regionalnoj) razini. Koordinator tih centara bi trebao biti Energetski institut Hrvoje Požar.

Lokalne i regionalne vlasti sudjeluju u reguliranju proizvodnje i opskrbe toplinskom energijom, javne rasvjete i distribucije plina. Također sudjeluju u donošenju odluka o smještaju i izgradnji novih elektrana, mreža i ostalih infrastrukturnih energetske objekata i postrojenja. Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave raspisuje i provodi javni natječaj za dodjelu koncesije za obavljanje djelatnosti distribucije plina na svom području (Zakon o tržištu plina, Narodne novine 40/07).

Hrvatska elektroprivreda (HEP grupa) - HEP ESCO d.o.o. Hrvatska elektroprivreda organizirana je u obliku koncerna kao grupa povezanih društava (tvrtke kćerke). Vladajuće društvo (matica) HEP grupe je HEP d.d., koje obavlja funkciju korporativnog upravljanja HEP grupom i jamči uvjete za sigurnu opskrbu kupaca električnom energijom. Područje energetske učinkovitosti djelatnost je tvrtke HEP ESCO d.o.o. koja pruža usluge u energetici koja razvija, izvodi i financira projekte energetske učinkovitosti na tržišnom načelu.

Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost osnovan je 2003. godine (Narodne novine 107/03) radi financiranja pripreme, provedbe i razvoja programa, projekata i sličnih aktivnosti u području očuvanja, održivog korištenja, zaštite i unapređivanja okoliša te u području energetske učinkovitosti i korištenja obnovljivih izvora energije. Sredstvima Fonda prvenstveno se financiraju programi, projekti i slične aktivnosti utvrđeni sukladno Nacionalnoj strategiji zaštite okoliša i Nacionalnom planu djelovanja za okoliš, Strategiji energetske razvitka i Programu provedbe strategije energetske razvitka te nacionalnim energetske programima. Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost pruža snažnu institucionalnu i financijsku podršku za projekte energetske učinkovitosti.

Agencija za energetske učinkovitost i obnovljive izvore energije. Zakonom o energiji (Narodne novine 68/01, 177/04, 76/07) predviđeno je da Vlada Republike Hrvatske, u cilju poticanja energetske učinkovitosti i razvoja obnovljivih izvora energije, može uredbom osnovati Agenciju za energetske učinkovitost i obnovljive izvore energije. Na razini Europske unije Direktivom 2006/32/EC o energetske učinkovitosti i energetske uslugama svaka zemlja članica se obvezuje uspostaviti i ovlastiti tijelo odnosno agenciju koja će nadzirati ostvarivanje ciljeva povećanja energetske učinkovitosti. Master planom energetske učinkovitosti predviđa se osnivanje Agencije za energetske učinkovitost i obnovljive izvore energije tijekom 2008. godine, kao nezavisnog tijela. Agencija će se financirati najvećim dijelom iz proračunskih sredstava (posredstvom MINGORP), specifične programe će moći financirati i Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost. Agencija će biti usmjerena i na međunarodne izvore financiranja, od kojih će najvažniji biti program «Inteligentna energija u Europi» (*The Intelligent Energy - Europe programme* ⁶).

Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (MZOPUG) je, uz Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, nadležno za područje energetske učinkovitosti u zgradarstvu. MZOPUG je zadužen za provedbu Akcijskog plana za implementaciju Europske direktive o energetske svojstvima zgrada odnosno za donošenje podzakonskih akata vezanih uz područje građenja i građevina.

⁶ Više na Internet stranici: http://ec.europa.eu/energy/intelligent/index_en.html.

Ministarstvo financija je zaduženo da u suradnji s Ministarstvom gospodarstva, rada i poduzetništva u svezi provedbe projekta «Energetske efikasnosti u Hrvatskoj» izradi prijedlog zakonskog rješenja tretmana investicija u energetske učinkovitost po ESCO modelu za proračunske korisnike. Ministarstvo izdaje posebno odobrenje jedinicama lokalne samouprave koje sudjeluju u projektima energetske učinkovitosti u suradnji s tvrtkom HEP ESCO na temelju kojeg projekt ne vode kao kreditno zaduženje nego kao trošak za energiju. Nadalje u suradnji s Uredom za javnu nabavu Vlade Republike Hrvatske potrebno je pripremiti prijedlog moguće realizacije ESCO projekata putem Zakona o javnoj nabavi.

Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR) - unutar svoje kreditne aktivnosti nudi i programe kreditiranja projekata zaštite okoliša, energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora energije. Korisnici kredita mogu biti i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Hrvatska banka za obnovu i razvitak sudjeluje u projektu «Energetske efikasnosti u Hrvatskoj» i to u svojstvu provedbene agencije za izdavanje djelomičnih garancija za pokriće kreditnog rizika u kreditiranju projekata⁷.

Državni inspektorat i nadležni inspektorati obavljaju inspekcijski nadzor nad provedbom energetske zakona.

Regionalne energetske agencije. U rujnu 2007. godine osnovana je Međimurska energetska agencija (MEA), prva lokalna energetska agencija u Hrvatskoj. Projekt osnivanja agencije odobren je u okviru programa EU „Inteligentna energija u Europi“ iz kojeg je za pokrivanje troškova osnivanja i rada agencije u prve tri godine odobreno oko 300.000 eura. MEA-u je kao neprofitno društvo s ograničenom odgovornošću osnovala Međimurska županija.

Energetska agencija sjeverozapadne Hrvatske druga je regionalna energetska agencija u Hrvatskoj. Osnovana je u listopadu 2007. godine od strane Zagrebačke, Karlovačke i Krapinsko-zagorske županije te Grada Zagreba, a uz potporu Europske komisije u sklopu programa «Inteligentna energija u Europi». Za razdoblje od prve tri godine djelovanja agencije odobrena su sredstva Europske komisije u visini od oko 200.000 eura, dok će preostala sredstva osigurati županije suosnivači i to svaka u visini od 128.000 kuna godišnje.

Regionalna energetska agencija na području Slavonije i Baranje. U okviru programa «Inteligentna energija u Europi» i Grad Osijek se kandidirao za osnivanje regionalne energetske agencije. Projekt osnivanja ove agencije ujedno je cilj i rezultat projekta „Energetska edukacijska agencija istočne Hrvatske“. Taj se projekt provodi u okviru EU natječaja CARDS 2004, a započeo je polovicom 2007. godine te će se odvijati tijekom cijele 2008. godine.

Ključne aktivnosti regionalnih energetske agencija su slične: izrada regionalnih strategija energetske razvitka i akcijskih planova, promocija energetske učinkovitosti i ispitivanje potencijala za iskorištavanje obnovljivih izvora energije, te pružanje pomoći u pripremi projekata vezanih uz obnovljive izvore energije i energetske učinkovitost. Agencije bi,

⁷ Na temelju informacija s Internet stranice HBOR-a: www.hbor.hr.

između ostalog, trebale preuzeti i dalje razvijati inicijative vezane uz povećanje energetske učinkovitosti te aktivno sudjelovati u svim nacionalnim i fondovima EU vezanim uz energetiku. Putem agencija stvarat će se i jezgre stručnjaka⁸.

2.1.3. Područje energetske učinkovitosti – pregled osnovnih zakona

Općeniti cilj odnosno težnja k povećanju energetske učinkovitosti naveden je u nizu dokumenata i zakonskih akata Republike Hrvatske. Povećanje energetske učinkovitosti obuhvaća područje proizvodnje, prijenosa i distribucije energije, te potrošnju električne i toplinske energije kod svih vrsta potrošača. Energetska učinkovitost jedan je od ciljeva Strategije energetskog razvitka, a određuje je i Nacionalna strategija zaštite okoliša. Energetska učinkovitost navodi se u Zakonu o energiji (jedan od pet energetskih zakona)⁹. Pregled zakonodavnog okvira područja energetske učinkovitosti prikazan je prema karakterističnim područjima vezanim uz energetske učinkovitost. To su: učinkovitost korištenja energije kod potrošača i energetske usluge, energetska učinkovitost u zgradarstvu, eko-dizajn, označavanje kućanskih uređaja i kogeneracija. Svako od spomenutih područja regulirano je pripadajućim zakonima odnosno podzakonskim aktima. U zakone su djelomično ili u cijelosti implementirane Direktive Europske komisije kojima se regulira ovo područje. Potpuna usklađenost hrvatskog zakonodavstva sa zakonodavstvom Europske unije još uvijek nije postignuta. Ključne Direktive koje se trebaju transponirati u domaće zakonodavstvo su Direktiva 2006/32/EC o energetske učinkovitosti i energetskim uslugama¹⁰ i Direktiva 2002/91/EC o energetskim svojstvima zgrada¹¹.

Zakon o energiji obvezuje Vladu Republike Hrvatske da sukladno Strategiji energetskog razvitka i Programu provedbe Strategije pokrene provođenje nacionalnih energetskih programa kojima se osiguravaju dugoročni razvojni ciljevi i usmjeravanje energetskih sektora, ulaganje u obnovljive izvore energije i objekte za njihovo korištenje i učinkovito korištenje energije. Sudionici sporazuma o provedbi nacionalnih energetskih programa su pravne osobe i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje u provođenju svojih razvojnih planova iskazuju povećanje potreba za energijom, te energetski subjekti. Sudionik sporazuma o provođenju nacionalnih energetskih programa je i Vlada Republike Hrvatske. Članak 12. istog Zakona izričito navodi da je učinkovito korištenje energije u interesu Republike Hrvatske, definira programe i poticajne mjere za učinkovito korištenje energije, obveze energetskih subjekata i kupaca. Zakon predviđa donošenje Programa za

⁸ Na temelju informacija s Internet stranice Regionalne energetske agencije Sjeverozapadne Hrvatske: <http://www.regea.org/index.php?id=82>.

⁹ Zakonodavni okvir energetskog sektora Republike Hrvatske definiran je donošenjem paketa energetskih zakona. To su: Zakon o energiji (Narodne novine 68/01, 177/04, 76/07), Zakon o tržištu električne energije (Narodne novine 177/04, 76/07), Zakon o tržištu plina (Narodne novine 40/07), Zakon o regulaciji energetskih djelatnosti (Narodne novine 68/01, 177/04, 76/07) te Zakon o tržištu nafte i naftnih derivata (Narodne novine 57/06).

¹⁰ Direktiva 2006/32/EC o energetske učinkovitosti i energetskim uslugama: http://www.hepesco.hr/esco/dokumenti/eu200632EZ_hr.pdf.

¹¹ Direktiva 2002/91/EC o energetskim svojstvima zgrada: http://www.eihp.hr/hrvatski/pdf/zakoni/direktiva2002_91.pdf.

učinkovitije korištenje energije, Pravilnika o obnovljivim izvorima energije i Pravilnika o naljepnicama energetske učinkovitosti. Svi podzakonski akti na području energetske učinkovitosti moraju biti usklađeni s odgovarajućim EU direktivama.

Direktiva o energetske učinkovitosti i energetskim uslugama (2006/32/EC) je najvažnija direktiva Europske komisije vezana uz energetske učinkovitost, a donesena je u srpnju 2006. godine. Tom se direktivom države članice obvezuju ostvariti energetske uštede u visini od 1 posto godišnje u razdoblju od devet godina. Drugim riječima do 2017. godine zemlje članice moraju povećati svoju energetske učinkovitost za 9 posto. Javni sektor bi prema Direktivi trebao biti predvodnik u energetske učinkovitosti, pružajući pozitivan primjer ostatku gospodarstva kada su u pitanju ulaganja, održavanje i ostali izdaci za opremu koja koristi energiju, energetske usluge i druge mjere za poboljšanje energetske učinkovitosti. Pokretanjem pilot projekata energetske učinkovitosti u javnom sektoru i poticanjem energetske učinkovitog ponašanja zaposlenika mogu se polučiti značajne energetske uštede koje bi trebale motivirati ostatak gospodarstva na energetske učinkovito ponašanje. Stoga svaka zemlja članica treba poticati javni sektor kako bi integrirao energetske učinkovitost u svoje investicije, iznose amortizacije i operativne proračune. Također Direktiva nalaže da se pri postupku javnih natječaja za javnu nabavu koriste kriteriji energetske učinkovitosti (Vidi Direktiva 2004/17/EC o usklađivanju postupaka za javnu nabavu¹² za subjekte u vodoopskrbnom, transportnom i poštanskom sektoru i Direktiva 2004/18/EC o usklađivanju postupka za dodjelu ugovora za javne radove, opskrbu i službu¹³). Prilog VI iste direktive obvezuje zemlje članice da za javni sektor propišu/primjene barem dvije od ukupno šest predloženih mjera.

- Prva mjera je upotreba financijskih instrumenata za štednju energije (uključujući ugovore o energetske učinku – određuju mjerljive i unaprijed određene količine uštedene energije).
- Druga predložena mjera je da se nabava opreme i vozila u javnom sektoru zasniva na popisu specifikacija o energetske učinkovitim proizvodima za različite kategorije opreme i vozila.
- Treća mjera odnosi se na nabavu opreme, a propisuje da se u postupku nabave u obzir uzima samo ona oprema koja u svim stanjima učinkovito troši energiju, čak i u stanju pripravnosti.
- U slučaju da postojeća oprema i vozila ne udovoljavaju zahtjevu energetske učinkovitosti trebala bi se zamijeniti ili naknadno poboljšati kako bi postala energetske učinkovitija.
- Također se predlaže i mjera obavljanja energetske pregleda i implementacije iz njih proizašlih preporuka.

¹² Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0001:0113:EN:PDF>.

¹³ Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:351:0044:0044:EN:PDF>.

- Posljednja predložena mjera je zahtjev da se pri nabavi ili najmu zgrada ili njihovih dijelova uzimaju u obzir samo energetske učinkovite zgrade ili njihovi dijelovi ili da se postojeće zgrade poboljšaju kako bi postale energetske učinkovitije.

U Direktivi 2006/32/EC je i velika važnost dana akcijama informiranja šire javnosti o prednostima energetske učinkovitog ponašanja, koje bi također trebao inicirati javni sektor. U Republici Hrvatskoj se odredbe vezane uz ovu Direktivu planiraju uvesti donošenjem novog Zakona o učinkovitom korištenju energije tijekom 2008. godine.

2.1.4. Zakonsko uređenje karakterističnih područja vezanih uz energetske učinkovitost

Učinkovitost korištenja energije kod potrošača i energetske usluge

Ovo područje uređeno je spomenutom Direktivom 2006/32/EC te su odredbe iz Direktive samo djelomično inkorporirane u nacionalnom zakonodavstvu i to kroz Zakon o energiji (Narodne novine 68/01, 177/04, 76/07), Zakon o regulaciji energetske djelatnosti (Narodne novine 68/01, 177/04, 76/07) i Zakon o proizvodnji, distribuciji i opskrbi toplinskom energijom (Narodne novine 42/05).

Da bi se Direktiva u potpunosti prenijela u naše zakonodavstvo, potrebno je donijeti novi zakon, Zakon o učinkovitom korištenju energije i pripadajuće podzakonske akte.

Master plan energetske učinkovitosti je izrađen, te se tijekom 2008. godine očekuje i njegovo usvajanje.

Energetska učinkovitost u zgradarstvu

Primjena energetske standarda u sektoru zgradarstva može značajno pridonijeti povećanju energetske učinkovitosti. Istraživanja provedena u Europskoj Uniji pokazala su da sektor zgradarstva u ukupnoj potrošnji energije sudjeluje s oko 40 posto, te je potencijal uštede tog sektora procijenjen na 22 posto. U zemljama članicama EU ovo je područje regulirano Direktivom 2002/91/EC o energetske svojstvima zgrada¹⁴, a može se povezati i s Direktivom 2006/32/EC. Direktiva 2002/91/EC je osnovni zakonodavni instrument koji se odražava na sektor zgradarstva, a zemlje članice obvezuje da same definiraju minimalne zahtjeve u pogledu energetske značajki zgrada. Direktivom se postavlja okvir za integriranu metodologiju za mjerenje energetske učinkovitosti, primjenu minimalnih standarda u novim zgradama i određenim rekonstrukcijama zgrada, energetske certifikaciju i savjete za nove i postojeće zgrade, nadzor i ocjenu kotlova i sustava za grijanje, te sustava za hlađenje. „Doprinos ove Direktive jest u omogućavanju integriranog pristupa različitim aspektima uporabe energije u zgradama. Opći okvir za izračun energetske učinkovitosti zgrada sadržan je u članku 3. Direktive prema kojem metodologija za izračun energetske učinkovitosti zgrade treba

¹⁴ Direktiva 2002/91/EC o energetske svojstvima zgrada, http://www.eihp.hr/hrvatski/pdf/zakoni/direktiva2002_91.pdf.

uključiti minimalno sljedeće aspekte: toplinske karakteristike građevine (vanjski i unutarnji zidovi i dr.), a ove karakteristike mogu također uključiti i propusnost zraka, instalacije za grijanje i pripremu tople vode uključujući i njihove toplinsko-izolacijske karakteristike, instalacije za klimatizaciju, provjetravanje, ugrađenu rasvjetu, položaj i orijentaciju zgrada, uključujući i vanjske klimatske uvjete, pasivne sunčeve sustave i zaštitu od pregrijavanja od sunca, prirodno provjetravanje, unutarnje klimatske uvjete uključujući i projektirane unutarnje klimatske¹⁵. Direktivom su uvedeni i certifikati energetske učinkovitosti zgrade koji trebaju biti dostupni potencijalnom kupcu ili unajmljivaču zgrade. Certifikati vrijede najduže 10 godina. Oni sadrže numeričke pokazatelje količine potrošene energije ili procijenjene količine potrošnje energije prilikom standardizirane upotrebe zgrade. Prema Direktivi zgrade ukupne korisne površine veće od 1000 m², koje koriste tijela javne uprave trebaju certifikat energetske učinkovitosti javno izložiti na vidnom mjestu.

Energetska učinkovitost u zgradarstvu u Republici Hrvatskoj odnosno prijenos i implementacija Direktive 2002/91/EC pod nadležnošću je Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (MZOPUG) i Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva. Budući da sektor zgradarstva u ukupnoj potrošnji Hrvatske sudjeluje s oko 40 posto¹⁶, primjena Direktive 2002/91/EC pruža značajne prilike za povećanje energetske učinkovitosti i smanjenje potrošnje energije, osobito vezano uz dugoročne projekte osiguranja energetskih izvora. Spomenuta Direktiva još nije u cijelosti prenesena u hrvatsko zakonodavstvo, ali su neke njene odredbe inkorporirane u nizu dokumenata, zakona i propisa. Pored toga Vlada Republike Hrvatske je u travnju 2008. godine donijela Zaključak o prihvaćanju Akcijskog plana za implementaciju Europske direktive o energetskim svojstvima zgrada. Prema Akcijskom planu spomenuta bi direktiva trebala biti u cijelosti implementirana u nacionalno zakonodavstvo do 31. prosinca 2008. godine.

Stari Zakon o gradnji (Narodne novine 175/03, 100/04) sadrži bitni zahtjev o uštedi energije i toplinskoj zaštiti. Temeljem ovog Zakona donesena su dva podzakonska akta: Tehnički propis o uštedi toplinske energije i toplinskoj zaštiti u zgradama (Narodne novine 79/05, 155/05, 74/06) i Tehnički propis o sustavima ventilacije, djelomične klimatizacije i klimatizacije zgrada (Narodne novine 3/07).

Tehnički propis o uštedi toplinske energije i toplinskoj zaštiti u zgradama pokriva dio Direktive 2002/91/EC. On propisuje zahtjeve za grijanje odvojeno za stambene i nestambene zgrade, definira koeficijente prolaska topline za prozore i balkone. Također propisuje obvezno izdavanje iskaznice potrebne topline za grijanje zgrade, koja sadrži potrebe topline grijanja, u odnosu na uštedu toplinske energije i toplinsku zaštitu, koju izrađuje projektant glavnog projekta. Iskaznica mora biti dostupna kupcima i unajmljivačima zgrade. Prema Tehničkom propisu nakon 30. lipnja 2006. godine u građevine se mogu ugrađivati samo toplinsko izolacijski proizvodi, koji po svojim svojstvima odgovaraju

¹⁵ Akcijski plan za implementaciju Europske direktive o energetskim svojstvima zgrada, http://www.mzopu.hr/doc/Akcijski_plan_VLADA.pdf, str. 4.

¹⁶ Vidi fusnotu 17.

europskim normama i za koje je potvrđena sukladnost i dokazana upotrebljivost u skladu s europskim sustavom.

Tehničkim propisom o sustavima ventilacije, djelomične klimatizacije i klimatizacije zgrada se, u okviru ispunjavanja bitnih zahtjeva za zgradu, propisuju tehnička svojstva za sustave ventilacije, djelomične klimatizacije i klimatizacije u zgradama, zahtjevi za projektiranje, izvođenje sustava, uporabivost, održavanje i drugi zahtjevi za sustave. Prema članku 27. jedan od kriterija koji sustav mora zadovoljiti da bi imao projektom predviđena tehnička svojstva i da bi bio uporabljiv je i posjedovanje dokaza o energetske učinkovitosti za zgrade (za njih će se prema posebnom propisu odrediti obveza izrađivanja energetske iskaznice).

Novi Zakon o prostornom uređenju i gradnji (Narodne novine 76/07) u sebi je inkorporirao neke odredbe Direktive 2002/91/EC. Članak 7. Zakona propisuje da se gradnjom između ostalog mora osigurati energetska učinkovitost građevina. Prema Zakonu svaka zgrada prije ishođenja uporabne dozvole mora imati certifikat energetske učinkovitosti. Međutim, da bi se ova odredba mogla provoditi potrebno je donijeti posebni pravilnik. Pravilnikom će se propisati energetska svojstva i način izračuna toplinskih svojstava zgrade, energetske zahtjevi za nove i postojeće zgrade s izuzećima od propisanih zahtjeva, te uvjeti, sadržaj i način izdavanja certifikata (certificiranje), zgrade za koje postoji obveza javnog izlaganja certifikata o energetskim svojstvima i uvjeti za osobe ovlaštene za izdavanje certifikata.

Donošenjem podzakonskih akata kojima se uređuje područje građenja i građevina (a koje su u nadležnosti MZOPUG), te donošenjem podzakonskih akata koji uređuju područje energetike i energetske učinkovitosti (koje je u nadležnosti MINGORP) završit će se prijenos Direktive o energetskim svojstvima zgrada u hrvatsko zakonodavstvo. Podzakonskim se aktima¹⁷ trebaju definirati sljedeća pitanja: izraditi metodologiju za energetske karakteristike, propisati minimalne energetske zahtjeve, klasificirati zgrade, uvesti obvezu certificiranja novih zgrada, te postojećih zgrada prilikom prodaje ili iznajmljivanja; uspostaviti program treninga nezavisnih stručnjaka koji će obavljati certifikaciju zgrada i testirati zgrade u odnosu na energetske izvedbu.

Akcijskim planom je uočena potreba sustavnog evidentiranja i praćenja potrošnje energije. Ona je nužna radi praćenja implementacije Direktive. U tu svrhu se predviđa uspostava administrativne strukture čiji bi djelokrug rada bio: izrada i vođenje registra ovlaštenih stručnjaka za energetske pregled zgrada, certificiranje, inspekciju kotlova za grijanje te sustava klimatizacije; zatim izrada i vođenje registra energetskih pregleda te izrada i vođenje registra certifikata. U početnoj fazi implementacije nužno je provesti certificiranje samo za javne zgrade i zgrade koje se prodaju odnosno iznajmljuju. Akcijski plan predviđa trajanje ovih aktivnosti do kraja 2010. godine.

¹⁷ Master planom energetske učinkovitosti u 2008. godini je predviđeno donošenje sljedećih podzakonskih akata: Pravilnika o uvjetima i mjerilima za osobe koje će provoditi energetske certificiranje zgrada; Pravilnika o klasifikaciji zgrada, i načinu provođenja certificiranja zgrada i uvidu u certifikat pri promjeni vlasništva ili zakupa; Pravilnika o određivanju zgrada za koje je obvezno javno izlaganje certifikata. Također je predviđeno donošenje Tehničkog propisa o grijanju i hlađenju zgrada.

Eko dizajn

Najznačajniji zakon vezan uz eko-dizajn je Zakon o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjeni sukladnosti (Narodne novine 158/03 i 79/07). Na temelju tog zakona usvojeni su podzakonski akti kojima se implementira direktiva za eko dizajn vezana uz energetske proizvode. To su Pravilnik o zahtjevima za energetske učinkovitost kućanskih električnih hladnjaka, ledenica i njihovih kombinacija (Narodne novine 135/05) i Pravilnik o zahtjevima za stupnjeve djelovanja novih toplovodnih kotlova na tekuće i plinovito gorivo (Narodne novine 135/05). Još se treba donijeti pravilnik o zahtjevima za balaste fluorescentne rasvjete (u skladu s Direktivom 2000/55/EC¹⁸). Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva bi u 2008. godini trebalo prenijeti u hrvatsko zakonodavstvo Direktivu 2005/32/EC o uspostavi okvira za utvrđivanje zahtjeva za ekološki dizajn proizvoda koji koriste energiju.

Označavanje kućanskih uređaja

U pogledu označavanja kućanskih uređaja (engl. *energy labelling*) u hrvatsko su zakonodavstvo prenijeti svi zahtjevi Europske unije. Pravilnikom o označavanju energetske učinkovitosti kućanskih uređaja (Narodne novine 133/05 i 130/07) određeni su kućanski uređaji koji moraju biti označeni oznakom energetske učinkovitosti. Pravilnik propisuje oblik i sadržaj oznake energetske učinkovitosti kućanskih uređaja, sadržaj tehničke dokumentacije, koji se odnosi na energetske učinkovitost, kao i sadržaj informacijskog lista.

Kogeneracija

Donesen je poticajni tarifni sustav za proizvodnju električne energije iz kogeneracije (Narodne novine 133/07). Osim toga ovo je područje regulirano i Pravilnikom o korištenju obnovljivih izvora energije i kogeneracije (Narodne novine 67/07), Uredbom o naknadama za poticanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije i kogeneracije (Narodne novine 33/07). Još je potrebno riješiti područje garancija porijekla za električnu energiju proizvedenu putem kogeneracije te dati izvještaj ocjene nacionalnog potencijala i napretka. Master planom je donošenje Pravilnika o jamstvima porijekla energije proizvedene putem kogeneracije i obnovljivih izvora energije predviđeno za 2009. godinu.

2.1.5. Aktivnosti koje je potrebno poduzeti za uklanjanje barijera i povećanje energetske učinkovitosti

Ministarstvo gospodarstva rada i poduzetništva izradilo je Master plan energetske učinkovitosti, koji treba biti usvojen tijekom 2008. godine. Master plan energetske učinkovitosti predstavlja dokumentiranu strategiju energetske učinkovitosti, kojom su određeni ciljevi poboljšanja energetske učinkovitosti te mehanizmi i mjere putem kojih će se ti ciljevi ostvarivati. Na temelju Master plana izrađen je akcijski plan nacionalne

¹⁸ Directive 2000/55/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on energy efficiency requirements for ballasts for fluorescent lighting,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:279:0033:0038:EN:PDF>.

energetske učinkovitosti 2008.-2010., koji bi se trebao usvojiti tijekom 2008. godine. Treba revidirati nacionalne energetske programe te implementirati planove za svaki program. Vlada Republike Hrvatske treba do kraja 2008. usvojiti novu, ažuriranu energetska strategiju.

U Master planu je javni sektor u središtu interesa u vezi poticanja projekata energetske učinkovitosti. Kako bi se potakli projekti energetske učinkovitosti te povećalo zanimanje poslovnog sektora za sudjelovanje u takvim projektima, politika energetske učinkovitosti se u početku treba usmjeriti na javni sektor. Na taj način javni sektor postaje pozitivan primjer privatnom sektoru. Osim toga, orijentacijom na javni sektor brže će se polučiti rezultati jer je na ovaj sektor lakše usmjeriti mjere javne politike i ostvariti konkretne rezultate.

2.2. Analiza načina planiranja proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

U ovom se dijelu Studije analizira postojeći proračunski proces odnosno način planiranja, izvršavanja i nadzora proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj. Analiza se temelji na analizi zakonodavnog okvira koji regulira izradu proračuna te obuhvaća Zakon o proračunu (Narodne novine 96/03), Zakon o izvršavanju državnog proračuna za 2008. godinu (Narodne novine 28/08), Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu (Narodne novine 27/05, 127/07), Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 27/05, 2/07 i 127/07), *postojećih Uputa za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za trogodišnje razdoblje (2008.-2010. godine)*, koje su temeljene na ekonomskim pokazateljima iz *Smjernica ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2008. - 2010. godine Vlade Republike Hrvatske*, elementima iz *Uputa za izradu državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje 2008. - 2010.* ministra financija te na metodologiji za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2008. - 2010. s obrascima za izradu strukturnih dijelova proračuna.

2.2.1. Proračun jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Proračun je osnovni financijski dokument jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (općine, grada i županije) kojim se procjenjuju prihodi i primitci te utvrđuju rashodi i izdatci za jednu godinu. Sredstva proračuna koriste se za financiranje poslova, funkcija i programa tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i korisnika proračuna, i to u visini koja je nužna za njihovo obavljanje.

Prihodi i primitci služe za podmirivanje svih rashoda i izdataka, te zbog toga proračun mora biti uravnotežen, odnosno ukupni prihodi i primitci trebaju biti jednaki ukupnim rashodima i izdancima. Proračun se donosi za proračunsku godinu, koja je jednaka kalendarskoj godini. Osim godišnjeg proračuna, lokalne jedinice dužne su izraditi i projekciju proračuna za tri godine. Proračun donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prije početka godine na koju se odnosi.

Iz proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave financiraju se proračunski i izvanproračunski korisnici.

Korisnici proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave su tijela, ustanove, vijeća i manjinske samouprave i mjesna samouprava čiji se rashodi za zaposlene i/ili materijalni rashodi financiraju iz proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. *Korisnici proračuna* su institucije kojima su osnivači jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, kojima je izvor prihoda lokalni proračun u iznosu 50 posto ili više i koje su navedene u registru korisnika proračuna.

Izvanproračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave su institucije koje ispunjavaju ova tri kriterija: jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima odlučujući utjecaj na upravljanje, izvor financiranja namjenski je prihod, institucije su evidentirane u registru korisnika proračuna. To su komunalna poduzeća čiji su osnivači i većinski vlasnici jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, a financiraju se iz komunalne naknade kao namjenskog prihoda, i druge pravne osobe (ustanove) u kojima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima odlučujući utjecaj na upravljanje (dječji vrtići, škole, knjižnice, muzeji i sl.).

Proračun se sastoji od *općeg* i *posebnog dijela, računa financiranja* i plana razvojnih programa.

U *općem dijelu* proračuna evidentiraju se svi prihodi i primitci jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te svi rashodi i izdatci za pojedine namjene.

Posebni dio proračuna čini plan rashoda i izdataka proračunskih korisnika raspoređenih u tekuće i razvojne programe za tekuću proračunsku godinu. U posebnom dijelu proračuna rashodi i izdatci iskazuju se po programima (aktivnostima i projektima) unutar razdjela/glava u skladu s organizacijskom klasifikacijom. Upravni odjeli (koji su razdjeli u organizacijskoj klasifikaciji jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave) konsolidiraju prijedloge financijskih planova proračunskih korisnika za koje su nadležni (npr. upravni odjel za obrazovanje konsolidira financijske planove dječjih vrtića, osnovnih i srednjih škola) te izrađuju prijedloge financijskih planova u skladu s prihodima koji im pripadaju.

U *računu financiranja* iskazuju se primitci od financijske imovine, primljeni krediti i zajmovi te izdatci za financijsku imovinu i za otplatu zajmova i kredita. Primitci od financijske imovine uglavnom se odnose na dobivene kredite i zajmove od domaćih ili inozemnih financijskih institucija, a izdatci se odnose na troškove otplate glavnice i kamate na zaduživanja. Za financiranje proračunskih deficita jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u računu financiranja mogu iskoristiti i primitke od prodaje imovine (zemljišta, zgrada i sl.).

Plan razvojnih programa obuhvaća programe koji pridonose razvoju jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ili održavanju imovine, imaju karakter dugoročnog ulaganja, izvedivi su prema predviđenoj dinamici, a obično su utvrđeni u srednjoročnom

planu razvoja jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Pri njihovoj izradi jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave najprije planiraju sredstva za već započete programe, a preostala sredstva u sljedećim godinama mogu planirati za nove, prioritetne razvojne programe. Plan razvojnih programa proračunskog korisnika treba biti usklađen s prijedlogom njegova financijskog plana.

Središnja država inzistira na uravnoteženju tekućih prihoda i rashoda proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, što znači da prihodi poslovanja trebaju biti jednaki rashodima poslovanja. Problemi u financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave većinom se pojavljuju zbog većih rashoda za financiranje nefinancijske imovine (uglavnom kapitalnih rashoda) od prihoda od nefinancijske imovine. Samo u tim slučajevima središnja država omogućuje zaduživanje lokalnih jedinica kako bi financirale narasle rashode za izgradnju ili za održavanje kapitalnih projekata.

Ako se tijekom proračunske godine zbog izvanrednih, nepredviđenih okolnosti povećaju rashodi i izdatci jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno umanje prihodi i primitci, proračun se mora uravnotežiti sniženjem predviđenih rashoda i izdataka. Uravnoteženje proračuna obavlja se tijekom proračunske godine izmjenama i dopunama (rebalansom) proračuna.

2.2.2. Računski plan, klasifikacija i tehnike izrade proračuna

Računski plan proračuna čini sustav klasifikacija i numeričkih oznaka svih transakcija i događaja (plaćanje, prihod, amortizacija, gubitci, itd.) prema njihovoj ekonomskoj, zakonskoj ili računovodstvenoj prirodi. On definira organizaciju računovodstvenih knjiga koje vode djelatnici odjela za financije i proračun jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Računski plan proračuna se mijenja i trenutno je na snazi metodologija statistike državnih financija (engl. *Government Financial Statistics - GFS*), koju je 2001. godine propisao Međunarodni monetarni fond kao standard evidencije financijskih transakcija javnog sektora. Propisana metodologija utvrđuje način evidencije proračunskih transakcija prema jedinstvenoj klasifikaciji koja se temelji na numeričkim oznakama. Numeričke oznake omogućuju evidentiranje planiranih javnih prihoda i izdataka te praćenje izvršavanja planova i financijsko izvješćivanje korištenjem iste metodologije. Kao standard za evidenciju financijskih transakcija države navodi se ekonomska i funkcijska klasifikacija proračuna, ali s većim obuhvatom transakcija države koje se prate novim financijskim izvješćima. Dodatno je Međunarodni monetarni fond zemljama članicama preporučio *programsku klasifikaciju* odnosno *klasifikaciju proračunskih rashoda u programe*.

Proračun jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima *organizacijsku (institucionalnu) klasifikaciju* koja pokazuje alokaciju proračunskih sredstava prema pojedinim lokalnim institucijama (ustanovama, odjelima, agencijama i sl.).

Ekonomska klasifikacija prikazuje javne rashode u kategorijama plaća i nadnica, korištenja dobara i usluga, potrošnje fiksnog kapitala, subvencija, dotacija, socijalnih naknada i

ostalnih izdataka. Ta klasifikacija čini osnovu detaljne analize pojedinih proračunskih izdataka. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i država, imaju dvije važne ekonomske funkcije (odgovornosti) i to pružanje određenih dobara i usluga društvu na netržišnoj osnovi i redistribuciju dohotka i bogatstva preko sustava transfera. Obavljanje tih zadaća dovodi do određenih transakcija izdataka koji su klasificirani u ekonomske kategorije.

Funkcijska klasifikacija pokazuje alokaciju proračunskih sredstava prema različitim funkcijama i društveno-ekonomskim ciljevima (obrazovanje, zdravstvena zaštita, socijalna skrb i sl.).

Programska (i potprogramska) klasifikacija omogućuje usklađivanje proračunskih rashoda s utvrđenim ciljevima i rezultatima aktivnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i države. Sve klasifikacije u proračunskom sustavu moraju biti utemeljene na jedinstvenom računskom planu.

U 2001. godini Ministarstvo financija donijelo je *novi računski plan proračuna*¹⁹ i novu klasifikaciju rashoda prema ekonomskim kategorijama i funkcijama²⁰, koji se primjenjuju u planiranju i izvršavanju državnog proračuna, proračuna izvanproračunskih korisnika i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. *Ekonomska klasifikacija* sadržava prihode i primitke te rashode i izdatke razvrstane prema ekonomskim vrstama izdataka. Praćenje rada države prema *funkcijskoj klasifikaciji* važno je za analizu raspodjele sredstava unutar javnog sektora odnosno opće države (opće javne usluge, obrana, zdravstvo, obrazovanje itd.). *Organizacijska klasifikacija* u proračunu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave uspostavljena je definiranjem razdjela, glava i proračunskih korisnika. Od 2003. godine Ministarstvo financija je uvelo programsku klasifikaciju rashoda, odnosno popisuje programe i njihov sadržaj (aktivnosti, projekte) te definira sustav šifri za njihovo praćenje.

U Hrvatskoj se sve do 2003. godine *proračun planirao po stavkama* te se izrada proračuna kako državnog, a tako i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave temeljila na planiranju i praćenju iznosa u okviru određene stavke prihoda i izdataka. Planirala se gornja granica, odnosno najviši iznos izdatka po stavci. Tadašnji zakon o proračunu poticao je jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na korištenje tradicionalne (po stavkama) tehnike izrade proračuna kakav se primjenjivao i na razini središnjega državnog proračuna. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave nisu izrađivale posebne pokazatelje uspješnosti utvrđenih ciljeva, programa i projekata. Mjerilo uspješnosti bila je veličina proračuna umjesto kvalitete i postizanja rezultata, a cilj maksimiranje, umjesto optimiranje rashoda. S obzirom na zaokupljenost praćenjem izdataka i prikupljanjem prihoda te usmjerenje na inpute, bez praćenja efikasnosti i konačnih rezultata nije bilo poticaja za kvalitetniji i kreativniji rad, a niti posljedica za loše, odnosno nagrada za dobro obavljanje poslova.

¹⁹ Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu (Narodne novine 119/01, 27/05, 127/07).

²⁰ Naputak o ekonomskoj i funkcijskoj klasifikaciji rashoda i prihoda (Narodne novine 93/01, 140/02).

Osnovni je nedostatak proračuna po stavkama što se ne bavi ključnim ciljevima politike lokalne jedinice, njihovom povezanošću s proračunom, te traganjem za najučinkovitijom kombinacijom *inputa* kako bi lokalna jedinica pružila kvalitetne usluge.

Od 2003. godine središnja država i jedinice lokalne i područne (samouprave) razvijaju *programski pristup izradi proračuna*, koji uključuje utvrđivanje ciljeva svakoga proračunskog korisnika i programa, pripremu strateških planova i planova učinka te evaluaciju programa. Izrada proračuna po programima (i po učinku) omogućuje procjenu učinkovitosti lokalnih jedinica u pružanju javnih dobara i usluga.

Financijski plan proračunskih korisnika sadržava programe koji su utvrđeni strategijom dugoročnog razvoja, posebnim zakonima i drugim propisima. Program obuhvaća aktivnosti koje pridonose ostvarivanju prepoznatljive skupine ciljeva jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (npr. poticanje projekata energetske učinkovitosti). On treba imati prepoznatu ciljnu skupinu, definiran proračun, zaposlene i druge nužne izvore te jasno određene ciljeve i izlaze (*outpute*).

U programima se iskazuju planirani prihodi i primitci te rashodi i izdatci koji su razrađeni prema vrstama prihoda i primitaka, prema pojedinim programima proračunskih korisnika te po godinama u kojima će teretiti proračun. Programi proračunskih korisnika sadržavaju naziv programa, opis programa (općih i posebnih ciljeva), zakonsku osnovu za uvođenje programa, potrebna sredstva za provedbu programa, potreban broj djelatnika, procjenu rezultata, procjenu nepredviđenih rashoda i rizika. Plan programa mijenja se i usklađuje svake godine.

2.2.3. Proračunski proces u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave

Proračunski proces jest skup pravila i postupaka kojima se planira, donosi i izvršava državni proračun i proračuni jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U proračunskom procesu država i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave definiraju ukupan plan proračunskih prihoda i rashoda te donose odluke o raspodjeli sredstava. Proračunski se proces odvija u tri faze:

- priprema prijedloga proračuna,
- predlaganje i odobrenje proračuna te
- izvršenje (provedba, nadzor i kontrola) proračuna.

Priprema prijedloga proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prva je faza u proračunskom procesu i ovisi o mjerama fiskalne politike Vlade, o makroekonomskim pokazateljima gospodarskog razvitka za trogodišnje razdoblje i o gospodarskim pokazateljima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Proračunski proces formalno počinje izradom Vladinih *smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje*.

Makroekonomske i fiskalne projekcije osnova su za izradu prijedloga proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te podloga na temelju koje korisnici proračuna izrađuju prijedlog financijskog plana. Projekcije proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave temelje se na dinamici i strukturi prihoda i rashoda te na primjeru fiskalnih projekcija Vlade i Ministarstva financija. Vladine projekcije indeksa rasta najvažnijih prihoda i rashoda proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave okvirni su parametri, koji ovise o gospodarskom i fiskalnom kapacitetu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Ukupni rashodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave planiraju se na temelju strukture i dinamike kretanja rashoda 33 grada i 20 županija koje su preuzele financiranje decentraliziranih funkcija.

Glavnu ulogu u procesu planiranja proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ima *Upravni odjel za financije i proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave*, koji je stručni odjel poglavarstva jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (izvršne vlasti), a poglavarstvo može imenovati komisiju za planiranje proračuna.

Proračunski proces pojednostavljen je prikazan na shemi 1.

Shema 1. Proračunski proces jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj	
Vrijeme	PRORAČUNSKI PROCES JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE
1. FAZA	PRIPREMA I PLANIRANJE PRORAČUNA JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE
1. korak	Donošenje smjernica za izradu proračuna
kraj travnja 2007.	Ministarstvo financija izrađuje nacrt smjernica ekonomske i fiskalne politike za iduće tri godine te ih predlaže Vladi.
sredina svibnja 2007.	Vlada donosi smjernice.
do kraja svibnja 2007.	Na osnovi smjernica Vlade Ministarstvo financija dostavlja upute za izradu proračuna jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.
2. korak	Pregovaranje i prilagođavanje zahtjeva proračunskih korisnika
do kraja kolovoza 2007.	Nakon primitka smjernica i uputa za izradu državnog proračuna, Upravno tijelo za financije i proračun u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave dostavlja proračunskim korisnicima (odjelima i službama) i drugim korisnicima koji se transferima financiraju iz njihova proračuna (vrtići i dr.) upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.
do kraja rujna 2007.	Svi korisnici lokalnog proračuna dostavljaju odjelu za proračun i financije svoje zahtjeve za potrebnim proračunskim sredstvima radi financiranja tekućih i kapitalnih izdataka.
do 10 listopada 2007.	Odjel za financije i proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave analizira dostavljene zahtjeve i u skladu s utvrđenim prioritetima predlaže usklađivanje zahtjeva s realnim mogućnostima proračuna.
2. FAZA	PREDLAGANJE I ODOBRENJE (PRIHVAĆANJE) PRORAČUNA
3. korak	Rasprava o prijedlogu proračuna

tijekom listopada 2007.	Nositelj izvršne vlasti jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (načelnik, gradonačelnik i župan) dužan je podnijeti poglavarstvu nacrt prijedloga proračuna i odluke o izvršavanju proračuna za sljedeću godinu. Prijedlog proračuna razmatraju odbori i komisije poglavarstva (odbori za financije i proračun, a zatim vijeće/skupština).
do 15. studenoga 2007.	Poglavarstvo prihvaća prijedlog proračuna i odluku te ih podnosi na donošenje predstavničkom tijelu (općinskom ili gradskom vijeću, odnosno županijskoj skupštini), koje ih je dužno prihvatiti do 15. studenoga.
do 15. prosinca 2007.	Prijedlog proračuna (zajedno s projekcijom proračunske potrošnje za iduće dvije godine) i odluku o izvršavanju proračuna razmatraju odbori i komisije predstavničkog tijela. Predstavničko tijelo lokalne vlasti razmatra primjedbe i prijedloge tih odbora i komisija te prihvaća prijedlog i vraća ga predlagatelju (poglavarstvu). Poglavarstvo, odnosno tijelo mjerodavno za proračun i financije analizira zaključke, primjedbe i prijedloge predstavničkog tijela, a ako su opravdani, prihvaća ih i uključuje u konačni prijedlog proračuna i odluke.
15. prosinca 2007.	Konačni prijedlog proračuna i odluku o izvršenju proračuna usvaja poglavarstvo i upućuje na razmatranje i na usvajanje predstavničkom tijelu. Mjerodavna tijela (odbori i komisije) predstavničkog tijela i ovlašteni predlagatelji iz vijeća mogu podnositi amandmane na konačni prijedlog proračuna i odluke o izvršenju proračuna. Poglavarstvo se izjašnjava o amandmanima. Prihvaćeni amandmani postaju sastavni dio teksta proračuna i odluke. Predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave obvezno je donijeti proračun najkasnije do 15. prosinca.
3. FAZA	IZVRŠENJE PRORAČUNA (PROVEDBA, NADZOR I KONTROLA)
4. korak	Izvršenje proračuna
siječanj 2008.	Nakon što predstavničko tijelo donese proračun, potrebno je proračunske korisnike upoznati s iznosima proračuna kako bi mogli načiniti konačne planove sredstava kojima raspolažu i utvrditi dinamiku trošenja proračunskih sredstava.
tijekom 2008.	Odjel za financije i proračun planirana proračunska sredstva doznaju korisnicima prema utvrđenom rasporedu, a njihov iznos se mora pripočiti svakom korisniku barem deset radnih dana prije početka razdoblja na koje se odnose. Preraspodjela proračuna U okviru proračunske stavke pojedinoga proračunskog korisnika preraspodjela utvrđenih sredstava omogućena je i dopuštena između pojedinih stavki izdataka ili između pojedinih proračunskih korisnika. Takva preraspodjela moguća je samo uz odobrenje nositelja izvršne vlasti jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave (načelnika, gradonačelnika, župana). Ako postoji takvo odobrenje, preraspodjela se obavlja tako da se sredstva za jednu stavku povećavaju do 5 posto u istom iznosu smanjuje za stavku drugu (ili više njih).
5. korak	Izvjешće o izvršenju proračuna
15. srpnja 2008.	Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave polugodišnje izvješće o ostvarenju proračuna dostavljaju Državnom uredu za reviziju do 15. srpnja tekuće godine.
veljača 2009.	Na kraju proračunske godine jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave donose izvješća i godišnji obračun o izvršavanju proračuna. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave osim godišnjeg izvješća sastavljaju i polugodišnja izvješća o ostvarivanju proračuna. Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave dužna je do kraja veljače izvijestiti Državni ured za reviziju o godišnjem ostvarenju proračuna.
ožujak 2009.	Nositelj izvršne vlasti jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave dužan je o izvršavanju proračuna izvijestiti poglavarstvo najkasnije do kraja ožujka.
travanj 2009.	Poglavarstvo je dužno izvijestiti o izvršenju proračun predstavničko tijelo najkasnije do kraja travnja tekuće godine.

2.2.4. Vanjska i unutarnja revizija proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Dvije su vrste revizija financijskog poslovanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Vanjska je revizija naknadna provjera pravilnosti financijskog poslovanja i učinkovitosti lokalne jedinice, a obavlja je Državni ured za reviziju. Internu kontrolu (prethodnu reviziju) trošenja proračunskih sredstava obavljaju odjeli internoga i proračunskoga nadzora unutar lokalne jedinice, čime osiguravaju kontrolu pravilnosti korištenja sredstva proračuna i financijskog poslovanja u tijeku godine.

Vanjsku reviziju proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave svake godine obavlja Državni ured za reviziju koji osim Središnjeg ureda u Zagrebu ima i 20 područnih ureda, smještenih u županijskim središtima. Ne postoji posebna državna revizija koja revidira proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, već to obavlja Državni ured za reviziju, unutar kojega djeluje poseban odjel za reviziju proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Revizija proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave podrazumijeva *reviziju pravilnosti i reviziju učinkovitosti*. Zasada se uglavnom provode revizije pravilnosti, iako svaka revizija sadržava i elemente revizije učinkovitosti. Revizijski postupci obuhvaćaju pravilnost primjene propisa pri planiranju, donošenju i izvršavanju proračuna te podnošenja financijskih izvješća. Reviziji je podložno ostvarenje proračunskih prihoda, ali i izvršavanje proračunskih izdataka i financijske transakcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sastavljaju izvješća o izvršenju proračuna i dostavljaju ih Državnom uredu za reviziju dva puta godišnje: polugodišnja izvješća do 15. srpnja tekuće godine, a godišnja do kraja veljače za prethodnu godinu.

Poglavarstvo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mora Ministarstvu financija i Državnom uredu za reviziju dostaviti prijedlog godišnjeg obračuna proračuna do 31. ožujka sljedeće proračunske godine za prethodnu proračunsku godinu, a 15 dana nakon što ga usvoji njegovo predstavničko tijelo o tome mora izvijestiti Ministarstvo financija. Jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave koja podatke ne dostavi u roku privremeno se obustavlja doznačivanje pomoći i pomoći izravnjanja iz državnog proračuna.

Nakon primitka izvješća i na temelju provedene revizije proračuna i poslovanja lokalnih jedinica ovlašteni državni revizori sastavljaju izvješće o obavljenoj reviziji koje se dostavlja predstavniku i predstavničkom tijelu lokalne jedinice. Jedanput godišnje izvješća o obavljenim revizijama lokalnih jedinica podnose se Saboru. Osim podnošenja temeljnih financijskih izvješća Državnom uredu za reviziju, lokalne su jedinice obvezne podnositi i godišnje izvješće Ministarstvu financija najkasnije do kraja travnja za prethodnu godinu. Postoji obveza podnošenja polugodišnjih i godišnjih financijskih izvješća Financijskoj agenciji radi statističke obrade, i to istodobno kad i državnoj reviziji. Financijska agencija

obavlja (u skladu s programom statističkih istraživanja koji utvrđuje Sabor) obradu podataka iz glavnih financijskih izvješća.

Revizija izvanproračunskih korisnika. Mogućnost provedbe komercijalne revizije nije predviđena zakonom pa reviziju poduzeća u većinskom ili u djelomičnom vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obavlja Državni ured za reviziju. Rokovi za njihovu reviziju nisu propisani niti utvrđeni, već to ovisi o programu rada Državnog ureda za reviziju. Međutim, ta poduzeća podliježu i komercijalnoj reviziji, kao i ostala trgovačka društva u privatnom vlasništvu. Vrijeme obavljanja komercijalne revizije ovisi o veličini tvrtke. Velika i srednja poduzeća (ako su organizirana kao dionička društva) podliježu komercijalnoj reviziji jedanput godišnje. Revizija malih poduzeća obavlja se svake treće godine. Ostala poduzeća koja nisu organizirana kao dionička društva podliježu državnoj reviziji u skladu s vlastitim pravilima i statutom.

Unutarnja revizija tijelo je proračunskog korisnika koje neovisno i objektivno utvrđuje ostvarivanje zadaća i funkcija proračunskih korisnika, upozorava na nepravilnosti i na neusklađenost sa zakonskim i drugim propisima te predlaže mjere za njihovo uklanjanje i za unaprjeđenje poslovanja proračunskog korisnika. Unutarnja revizija ispituje i ocjenjuje valjanost i svrhovitost sustava internih i upravljačkih kontrola, računovodstvenog sustava proračunskog korisnika te provjerava vjerodostojnost, svrhovitost i zakonitost financijskih transakcija i procesa proračunskog korisnika. Jedinicu za unutarnju reviziju obvezni su ustrojiti Grad Zagreb, veliki gradovi s više od 35.000 stanovnika, županije, županijska središta i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno gradovi na koje je preneseno financiranje decentraliziranih funkcija osnovnoga školstva.

Čelniku proračunskog korisnika i drugim državnim tijelima nadležnima za poslove nadzora i revizije unutarnji revizor podnosi pisano izvješće o rezultatima revizije. O uočenim nepravilnostima unutarnji revizor sastavlja zasebno izvješće čelniku proračunskog korisnika. Jedinica za unutarnju reviziju obavlja revizije sukladno strateškom planu za tri godine, godišnjem planu i planu pojedinačne unutarnje revizije. Strateški plan unutarnje revizije usklađuje se svake godine. Plan unutarnje revizije izrađuje se za kalendarsku godinu i prihvaća na temelju strateškog plana.

Proračunski nadzor postupak je nadziranja zakonitosti, svrhovitosti i pravodobnosti korištenja proračunskih sredstava. Na temelju nalaza proračunskog nadzora predlažu se mjere za otklanjanje utvrđenih nezakonitosti i nepravilnosti te mjere za poboljšanje stanja. Proračunski nadzor obuhvaća pregled i provjeru računovodstvenih, financijskih i ostalih poslovnih dokumenata proračunskih i izvanproračunskih korisnika, nadzor namjenskog korištenja proračunskih sredstava svih pravnih i fizičkih osoba koje dobivaju sredstva iz proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika te kreditnih sredstava jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

2.3. Analiza zakonodavnog okvira koji uređuje pitanja financiranja i zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Ovaj se dio Studije²¹ bavi pregledom postojećeg zakonodavnog okvira koji uređuje problematiku zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj. U ovom se dijelu objašnjavaju osnovna obilježja zaduživanja lokalnih jedinica u Hrvatskoj, kriteriji zaduživanja i proračunska ograničenja, te načini izdavanja jamstava koja su potencijalne obveze države i lokalne vlasti.

Zakonodavni okvir kojim je uređena problematika financiranja i zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave čine sljedeći zakoni i podzakonski akti:

- Zakon o proračunu (Narodne novine 96/03),
- Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske koji se donosi za svaku godinu,
- Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 33/01, 129/05 i 109/07),
- Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine 117/93, 69/97, 33/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03 i 132/06),
- Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu (Narodne novine 27/05 i 127/07),
- Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 27/05, 2/07 i 127/07),
- Pravilnik o postupku zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i davanju jamstva jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine 55/04),
- Uredba i Odluke Vlade Republike Hrvatske o financiranju decentraliziranih funkcija jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine 127/07),
- Zakon o područjima posebne državne skrbi (Narodne novine 26/03, 42/05),
- Zakon o brdsko-planinskim područjima (Narodne novine 12/02, 32/02, 117/03, 42/05 i 90/05),
- Zakon o Gradu Zagrebu (Narodne novine 62/01),
- Zakon o otocima (Narodne novine 34/99, 32/02 i 33/06).

2.3.1. Zakon o proračunu

Zakonom o proračunu uređeno je zaduživanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i davanje jamstava. Sredstva proračuna mogu se koristiti za financiranje poslova, funkcija i programa tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u visini koja je neophodna za njihovo obavljanje i izvršavanje. Prihod proračuna tekuće godine su svi

²¹ U ovom se dijelu Studije ne iznosi cjelokupan pregled zakonodavnog okvira koji uređuje pitanje financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, već samo onaj dio koji se tiče zaduživanja i obveza jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave da financiraju decentralizirane funkcije prvenstveno u školstvu. Obveza je jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave financiranje materijalnih rashoda i rashoda investicijskog održavanja u školama u koje spada i financiranje projekata energetske učinkovitosti.

prihodi i primici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave uplaćeni u njihov proračun do kraja tekuće godine.

Zakonom o proračunu je uređeno da se jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave može zaduživati uzimanjem kredita i izdavanjem vrijednosnih papira. Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave se može dugoročno zadužiti samo za investiciju koja se financira iz njezina proračuna, a koju potvrdi njezino predstavničko tijelo uz suglasnost Vlade. Ugovor o zaduživanju sklapa predsjednik poglavarstva na osnovi donesenog proračuna, uz prethodno mišljenje ministra financija i suglasnost Vlade, zatim Vlada u roku od 40 dana nakon podnošenja zahtjeva odlučuje o davanju suglasnosti za zaduživanje. Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave je dužna dvaput godišnje (u srpnju i do 31. prosinca tekuće godine) izvijestiti Ministarstvo financija o otplati zajma.

Ukupna godišnja obveza na temelju uzetih kredita ili izdanih vrijednosnih papira jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave može iznositi najviše do 20 posto ostvarenih prihoda u godini koja prethodi godini u kojoj se zadužuje. Pod ostvarenim proračunskim prihodima podrazumijevaju se ostvareni prihodi²² pojedine jedinice lokalne samouprave umanjene za prihode i primitke:

- od domaćih i inozemnih pomoći i donacija iz državnog proračuna i proračuna drugih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- iz posebnih ugovora: sufinanciranje građana za mjesnu samoupravu,
- od domaćeg i inozemnog zajma.

U taj iznos ukupnih godišnjih obveza uključen je i iznos godišnjeg anuiteta po kreditima, obveze na osnovi izdanih vrijednosnih papira i danih jamstava iz prethodne godine, te neplaćene obveze iz prethodnih godina. Godišnje obveze na osnovi izdanih vrijednosnih papira utvrđuju se za anuitetne obveznice u iznosu godišnjeg anuiteta, a za obveznice kod kojih se amortizira glavnica godišnja obveza se utvrđuje za pretpostavljeno dospijće pripadajućega godišnjeg dijela glavnice i pripadajućih kamata.

Nadalje, Zakonom je određeno da se pravna osoba u većinskom izravnom ili neizravnom vlasništvu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i ustanova čiji je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave smije zaduživati samo uz suglasnost većinskog vlasnika, odnosno osnivača. Odluku o tome donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave sve dok se statutom ili odlukom jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ne propiše tko odlučuje o toj suglasnosti, razmjerno udjelu u vlasništvu. O danim suglasnostima za ova zaduženja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave također mora dva puta godišnje izvijestiti Ministarstvo financija.

²² Račun prihoda i rashoda državnog proračuna i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave sastoji se od:

I. Prihoda: porezi, doprinosi za obvezna osiguranja, pomoći iz inozemstva i od pravnih osoba u Republici Hrvatskoj, donacije, administrativne i sudske pristojbe i prihodi prema posebnim propisima, ostali prihodi (prihodi ostvareni obavljanjem osnovnih i ostalih poslova na tržištu i kazne), prihodi od prodaje nefinancijske imovine.

II. Rashoda: za zaposlene, materijalni i financijski rashodi, za subvencije, pomoći, državne potpore i naknade, za donacije i ostali rashodi, za nabavu nefinancijske imovine.

Uz suglasnost Vlade, jedinica područne (regionalne) samouprave može dati jamstvo jedinici lokalne samouprave na svojem području. Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave može davati jamstva pravnoj osobi koja je u njenom većinskom izravnom ili neizravnom vlasništvu²³. Međutim, to jamstvo također ulazi u opseg njezina mogućeg zaduživanja. U roku od 30 dana nakon davanja jamstva i obvezno do 31. prosinca tekuće godine dužna je o tome obavijestiti Ministarstvo financija.

Novoustrojena jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ne smije se zaduživati, davati suglasnosti i jamstva za zaduživanje dok nisu uređeni međusobni imovinskopravni odnosi prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Nakon uređenja međusobnih imovinskopravnih odnosa smije se zaduživati i davati jamstva samo ako na dan 31. prosinca godine kada je prestala djelovati prijašnja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave nije prekoračila Zakonom određenu granicu za zaduživanje i davanje jamstava. Ako se za novoustrojenju jedinicu lokalne i područne (regionalne) samouprave ne mogu ustanoviti ostvareni prihodi u godini koja prethodi godini zaduživanja, kao mjerilo koriste se procijenjeni prihodi u tekućoj godini.

Na općine, gradove i županije primjenjuje se većina zakonskih odredbi koje se odnose na zaduživanje i na upravljanje dugom središnje države. Međutim, postoje iznimke jer država dodatnim pravilnicima i odredbama drugih zakona detaljnije regulira zaduživanje lokalne vlasti o čemu će biti više riječi u kasnijim dijelovima ovog poglavlja.

2.3.2. Zakon o izvršavanju Državnog proračuna za 2008. godinu

Godišnjim zakonima o izvršavanju Državnog proračuna središnja država utvrđuje proračunska ograničenja u zaduživanju lokalnih vlasti i davanju jamstava za zaduživanje njihovim izvanproračunskim korisnicima, odnosno ustanovama i trgovačkim društvima u većinskom vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U ovom se dijelu daje pregled najbitnijih pitanja s obzirom na problematiku financiranja i zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a koja su uređena Zakonom o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2008. godinu (Narodne novine 28/08).

Tim je Zakonom propisano da Vlada može dati suglasnosti za zaduživanje jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave koja je u financijskom izvještaju o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2007. iskazala višak prihoda poslovanja. Nadalje, Vlada može izdati suglasnosti za zaduživanje jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave u iznosu najviše do 2,3 posto ukupno ostvarenih prihoda poslovanja svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave iskazanih u financijskom izvještaju o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2007. godine. Navedeno se ograničenje ne odnosi na:

²³ Odluku donosi predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave razmjerno dok se statutom ili odlukom ne propiše tko odlučuje o davanju jamstva.

- jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kojima je Vlada dala suglasnosti do 31. prosinca 2007., a nisu korištene u 2007. godini,
- jedinice lokalne samouprave na područjima posebne državne skrbi,
- jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje ostvaruju kreditna sredstva za nabavu nefinancijske imovine iz sredstava Fonda za regionalni razvoj Republike Hrvatske i Fonda za razvoj i zapošljavanje.

Međutim, odluke o davanju suglasnosti za zaduživanje jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave koje je Vlada donijela do 31. prosinca 2007. godine, a koje se mogu koristiti od 1. siječnja 2008., ulaze u navedeno ograničenje od 2,3 posto ukupno ostvarenih prihoda poslovanja svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Vezano uz zaduživanje i davanje jamstava, ovim je Zakonom propisano i da se Vlada može zadužiti na inozemnom i domaćem tržištu novca i kapitala do ukupne svote 10,58 milijardi kuna, koja je iskazana u računu financiranja Proračuna. Pri tome, tekuće otplate glavnice državnoga duga, iskazane u Računu financiranja Proračuna za 2008. godinu u svoti 8,1 milijarda kuna, te pripadajuće kamate imaju prednost pred svim ostalim izdacima. Ukupna visina zaduženja iskazana u financijskim planovima izvanproračunskih korisnika državnog proračuna iznosi 3,18 milijardi kuna. Tekuće otplate glavnice duga, iskazane u financijskim planovima izvanproračunskih korisnika državnog proračuna iznose 1 milijardu kuna. Uz to, Vlada se može dodatno zadužiti do iznosa neostvarenih primitaka od prodaje dionica i udjela u glavnici.

Nadalje, Zakonom je određeno da Vlada može davati financijska i činidbena jamstva. Godišnja vrijednost novih financijskih jamstava za 2008. godinu iznosi 7,4 milijardi kuna. Jamstvena zaliha za financijska državna jamstva u Proračunu iznosi 267 milijuna kuna. Tražitelj jamstva je dužan dokumentirani zahtjev dostaviti nadležnom ministarstvu koje će zatim zaprimljeni dokumentirani zahtjev dostaviti Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja u roku od trideset dana. Nadležno ministarstvo dužno je ocijeniti razvojni program, bonitet tražitelja, ocjenu stanja zaduženosti, efekte novog zaduženja na mogućnost razvoja i likvidnosti, te dati svoje mišljenje i opredjeljenje o jamstvu. Pri ocjeni zahtjeva za davanjem državnog jamstva uzimat će se u obzir: potpora kapitalnim ulaganjima u razvitak kojima se poboljšavaju opći uvjeti gospodarskog djelovanja i koji utječu na izvozni učinak, gospodarska stabilnost i važnost u regionalnom razvitku, a jamstvo se može dati isključivo pravnoj osobi. Vlada može iznimno odobriti jamstvo za zaduženje određenog korisnika vezano za provedbu prioritetnog programa/projekta koji ima značenje za regionalnu gospodarsku stabilnost, uz ublažavanje gospodarske nerazvijenosti određenog područja, uklanjanje ratnih šteta, obnovu ili hitnu obnovu od posljedica elementarnih nepogoda. Za dana financijska jamstva se zaračunava provizija od 0,5 posto njegove vrijednosti.

2.3.3. Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi uređuje jedinice lokalne samouprave i jedinice područne (regionalne) samouprave, njihov djelokrug i ustrojstvo, način rada

njihovih tijela, nadzor nad njihovim aktima i radom te druga pitanja od značenja za njihov rad. Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ostvaruje sljedeće prihode kojima može slobodno raspolagati u okviru svog djelokruga:

- općinski, gradski, odnosno županijski porezi, prirez, naknade, doprinosi i pristojbe,
- prihodi od stvari u njezinom vlasništvu i imovinskih prava,
- prihodi od trgovačkih društava i drugih pravnih osoba u njezinom vlasništvu, odnosno u kojima ima udio ili dionice,
- prihodi od naknada za koncesiju koje daje njezino predstavničko tijelo,
- novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje,
- udio u zajedničkim porezima s Republikom Hrvatskom,
- sredstva pomoći i dotacija Republike Hrvatske predviđena u državnom proračunu,
- drugi prihodi određeni zakonom.

2.3.4. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u proračunu iskazuje sve prihode i sve rashode potrebne za obavljanje poslova iz njezina samoupravnog djelokruga, te sve primitke i izdatke povezane s imovinom u njenom vlasništvu, pri čemu prihodi i rashodi proračuna moraju biti uravnoteženi. Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave uređuje izvore sredstava i financiranje poslova općina, gradova i županija.

Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave stječe prihode iz vlastitih izvora, od zajedničkih poreza i od dotacija iz državnoga i županijskog proračuna. Vlastiti izvori sredstava županije su prihodi od vlastite imovine, županijski porezi²⁴, novčane kazne i oduzeta imovinska korist za prekršaje koje županije propišu, te drugi prihodi. Općine i gradovi ostvaruju vlastite prihode od vlastite imovine, općinskih/gradskih poreza, novčanih kazni i oduzete imovinske koristi za prekršaje, upravnih pristojbi, boravišnih pristojbi, komunalnih naknada, doprinosa i drugih naknada, naknada za uporabu javnih, općinskih ili gradskih površina, te drugih prihoda. Općine ili gradovi mogu uvesti sljedeće poreze: prirez porezu na dohodak, porez na potrošnju, porez na kuće za odmor, porez na tvrtku ili naziv i porez na korištenje javnih površina.

Porez na dohodak je zajednički porez države, općine, grada i županije, a prihodi od poreza na promet nekretnina se dijele između države, općine i grada.

Prihod od poreza na dohodak raspodjeljuje se na način da 52 posto pripada općini/gradu, 15 posto županiji, 12 posto dobivaju one lokalne jedinice koje su preuzele decentralizirane funkcije, te 21 posto predstavlja poziciju za pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije. Grad Zagreb sudjeluje u prihodu od poreza na dohodak sa 67 posto jer objedinjuje funkciju i grada i županije, a udio pozicije za pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije iznosi 21 posto. Općina, grad, županija i Grad Zagreb koja financira decentraliziranu funkciju,

²⁴ Županijski porezi su porez na nasljedstva i darove, porez na cestovna motorna vozila, porez na plovila i porez na automate za zabavne igre.

ima pravo na dodatni udio u porezu na dohodak. Za preuzimanje decentralizirane funkcije osnovnog školstva ostvaruje pravo na dodatnih 3,1 posto prihoda od poreza na dohodak, srednje školstvo 2,2 posto, za centre za socijalnu skrb 0,5 posto, domove za starije i nemoćne osobe 1,7 posto, zdravstvo 3,2 posto, javne vatrogasne postrojbe 1,3 posto.

Prihodi od poreza na dohodak za općine i gradove koji imaju status posebne državne skrbi ili status brdsko-planinskog područja raspodjeljuju se na sljedeći način:

- za općine i gradove određene kao područja posebne državne skrbi prve i druge skupine ili brdsko-planinska područja: udio općine i grada u prihodima od poreza na dohodak iznosi 90 posto, a udio županije 10 posto.
- za neke gradove²⁵ udio grada iznosi 52 posto, udio županije 15 posto, udio pozicije za pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije 21 posto.

Općine i gradovi na otocima, koji sklope međusobni sporazum o zajedničkom financiranju kapitalnog projekta važnog za razvoj otoka dobivaju uz 52 posto prihoda od poreza na dohodak i dodatnih 21 posto za zajedničko financiranje kapitalnog projekta od interesa za razvoj otoka.

Udio općine i grada u porezu na promet nekretnina iznosi 60 posto, a države 40 posto.

Proračun jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave se sastoji od općeg i posebnog dijela. Opći dio sadrži:

- ukupnu svotu predviđenih prihoda i rashoda,
- tekuću rezervu proračuna kao neraspoređeni dio prihoda za rashode koje pri donošenju proračuna nije bilo moguće predvidjeti ili za njih nije bilo moguće osigurati dostatna sredstva,
- visinu prihoda koji se izdvajaju u stalnu rezervu,
- bilancu prihoda i rashoda proračuna, u kojoj se prihodi iskazuju po izvorima i vrstama prihoda, a rashodi po osnovnim namjenama,
- račun financiranja u kojemu se iskazuju zaduživanje jedinice i otplata duga što je povezano s financiranjem salda bilance prihoda i rashoda,
- odredbe o pravima i obvezama korisnika proračunskih sredstava.

Posebni dio proračuna sadrži detaljan raspored rashoda po nositeljima, korisnicima i namjenama.

²⁵ Sljedeći gradovi određeni kao područja posebne državne skrbi: Osijek – naselja Klisa, Nemetin, Sarvaš, Tenja; Vinkovci – naselje Mirkovci, te Daruvar – naselja Markovac, Vrbovac; Dubrovnik – naselja Bosanka, Brsećine, Dubravica, Donja Obuljeno, Čajkovića, Čajkovići, Gornje Obuljeno, Gromača, Kliševo, Knežica, Komolac, Ljubač, Mokošica, Mravinjac, Mrčevo, Nova Mokošica, Orašac, Osojnik, Petrovo Selo, Prijevoj, Pobrežje, Rožat, Šumet, Trstenno, Zaton; Karlovac – naselja Banska Selnica, Banski Moravci, Blatnica Pokupska, Brezova Glava, Brežani, Brođani, Cerovac Vukmanički, Donja Trebinja, Donji Sjeničak, Gornja Trebinja, Gornji Sjeničak, Ivanković Sela, Ivošević Selo, Kablar, Kamensko, Karlovac – dijelovi Gornje Mekušje, Sajevec i Turanj, Klipino Brdo, Kljaić Brdo, Knez Gorica, Lipje, Manjerovići, Okić, Popović Brdo, Ribari, Skakavac, Slunjska Selnica, Slunjski Moravci, Tušilović, Udbina, Utinja, Vukmanić, Sisak – naselja Blinjski Kut, Klobučak, Letovanci, Madžari, Staro Selo; Slatina – naselja Golenić, Ivanbrijeg, Lukavac; Virovitica – naselje Jasenaš, Vodice – naselja Čista Mala, Čista Velika, Grabovci i Zadar – naselja Babindub, Crno.

Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave može raspolagati onim prihodima koji su bili uplaćeni u njen proračun do kraja godine. Tijekom godine može povećati ili smanjiti svoj proračun ako se prihodi ostvaruju u većim ili manjim svotama od planiranih ili ako se planirani prihodi moraju uskladiti s povećanim i smanjenim obujmom rashoda proračuna. Proračun se može izmijeniti ili dopuniti i tada kad u okviru ukupnog obujma rashoda planirane proračunske rashode za pojedine namjene treba drukčije rasporediti.

Godišnji obračun proračuna se sastoji se od općeg²⁶ i posebnog dijela²⁷. Uz godišnji obračun proračuna predstavničkomu tijelu treba dostaviti i račune dobiti i gubitka javnih poduzeća, javnih ustanova i stalne rezerve jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te stanje bilance imovine.

Stalna rezerva jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave se formira na način da se izdvaja dio sredstava od ukupno ostvarenih godišnjih izvornih prihoda. Ova se sredstva mogu koristiti za podmirenje rashoda koji nastaju zbog izvanrednih okolnosti za koje sredstva nisu osigurana u proračunu, pozajmice proračunu ako se njegovi prihodi ne ostvaruju ravnomjerno, te za pokriće proračunskog manjka.

Određeni se rashodi²⁸ mogu financirati preko posebnih računa. O otvaranju posebnih računa odlučuje predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

2.3.5. Pravilnik o postupku zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i davanju jamstva jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Ovaj Pravilnik propisuje postupak, uvjete i obvezne sastojke zahtjeva za dobivanje suglasnosti za zaduživanje jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i davanje jamstva županije za investiciju (projekt)²⁹, te način izvještavanja o zaduživanju, davanju suglasnosti za zaduživanje i davanju jamstva. Odredbe ovoga Pravilnika odnose se na: zaduživanje općine, grada i županije uzimanjem financijskog kredita kod banaka na području Republike Hrvatske i davanje jamstva županije u skladu sa Zakonom o proračunu i izdavanje vrijednosnih papira općine, grada i županije u skladu s odredbama Zakona o proračunu, Zakona o tržištu vrijednosnih papira i Pravilnika o sadržaju zahtjeva i prilozima za odobrenje prospekta i skraćenom prospektu.

²⁶ Opći dio sadrži: ukupnu svotu ostvarenih prihoda i izvršenih rashoda, njihovu razliku, raspored viška prihoda, način pokrića proračunskog manjka, pregled izvršenja bilančnog dijela prihoda i rashoda proračuna, te pregled nepodmirenih proračunskih obveza jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

²⁷ Posebni dio godišnjeg obračuna u okviru bilance izvršenja proračuna sadrži rashode izvršene po korisnicima i nositeljima sredstava i po osnovnim i potankim namjenama.

²⁸ Neobvezni rashodi koji zahtijevaju utvrđivanje financijskih sredstava za više od jedne godine, poseban način upisivanja i korištenja sredstava.

²⁹ Pod pojmom investicije (projekta) podrazumijevaju se rashodi za nabavu nefinancijske imovine (osim prijevoznog sredstva u cestovnom prometu) koje općina, grad ili županija financira iz svog proračuna.

Općina, grad ili županija provodi postupak javne nabave za financijski kredit prije nego što podnese zahtjev za izdavanje suglasnosti za zaduživanje Odjelu za pripremu proračuna lokalne i područne (regionalne) samouprave pri Ministarstvu financija. Izuzetak od ovog slučaja je kada se jedinica lokalne i područne (samouprave) zadužuje kod banke. I postupak pribavljanja financijskih sredstava za investiciju (projekt) se mora provesti u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi na način da naručitelj u dokumentaciji koju priprema u postupku javnog nadmetanja navede da je uvjet stupanja ugovora na snagu prethodna suglasnost Vlade Republike Hrvatske za zaduženje.

Ukupna godišnja obveza uključuje iznos anuiteta za novo zaduženje, te sva zaduženja, dana jamstva i nepodmirene dospjele obveze iz prethodnog razdoblja. Ukupna godišnja obveza ne smije prelaziti 20 posto ostvarenih prihoda u godini koja prethodi godini u kojoj se zadužuje kao što je i određeno Zakonom o proračunu.

Nadalje, Pravilnikom se propisuje da općina, grad ili županija može podnijeti zahtjev za davanje suglasnosti za refinanciranje kredita kod banke ako ispunjava sljedeće uvjete:

- da otplata kredita za koju je dana suglasnost Vlade Republike Hrvatske ne istječe u fiskalnoj godini u kojoj se traži refinanciranje,
- da je ukupan iznos duga manji od ostatka duga prema odluci o davanju suglasnosti Vlade Republike Hrvatske temeljem koje je sklopljen ugovor o kreditu,
- da ukupan godišnji anuitet kredita ne prelazi zakonsko ograničenje veličine duga.

Zahtjev za dobivanje suglasnosti za zaduživanje i davanje jamstava, općine, gradovi i županije trebaju potkrijepiti odgovarajućom dokumentacijom koja je određena člankom 10. Pravilnika (vidi okvir 6.).

Općina, grad ili županija mora dostaviti Ministarstvu financija ugovor o kreditu u roku od 30 dana nakon dobivene odluke o davanju suglasnosti za zaduživanje ili jamstvo. Zatim općina, grad i županija dvaput godišnje izvještavaju Ministarstvo financija o otplati kredita do konačne otplate duga.

Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave podnosi zahtjev Ministarstvu financija i u slučaju da se želi zadužiti izdavanjem vrijednosnih papira. Postupak izdavanja vrijednosnih papira propisana je Zakonom o tržištu vrijednosnih papira (Narodne novine 84/02 i 138/06) i Pravilnikom o sadržaju zahtjeva i priložima za odobrenje prospekta i skraćenom prospektu (Narodne novine 118/03 i 26/08). Nakon dobivanja suglasnosti za zaduživanje izdavanjem vrijednosnih papira, podnosi Komisiji za vrijednosne papire Republike Hrvatske zahtjev za odobrenje prospekta o izdavanju vrijednosnih papira.

2.3.6. Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu

Pravilnikom se definiraju knjigovodstvene isprave, poslovne knjige, organizacija knjigovodstva, sadržaj računa Računskog plana i druga područja koja se odnose na proračunsko računovodstvo. Odredbe pravilnika se odnose i na proračune jedinica lokalne

i područne (regionalne) samouprave. Pravilnikom je propisano da se u razredu 5. računskog plana iskazuju izdaci za financijsku imovinu i otplate zajmova koji obuhvaćaju izdatke za dane zajmove, vrijednosne papire, dionice i udjele u glavnici, otplatu glavnice primljenih zajmova te otplatu glavnice za izdane vrijednosne papire., a u 8. razredu primitici od financijske imovine i zaduživanja koji obuhvaćaju: primljene otplate (povrate) glavnice danih zajmova, primitke od prodaje vrijednosnih papira, primitke od prodaje dionica i udjela u glavnici i primljene zajmove.

2.3.7. Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu

Ovim se pravilnikom propisuje oblik i sadržaj financijskih izvještaja, razdoblja za koja se sastavljaju, te rokovi njihova podnošenja. Odredbe Pravilnika odnose se na državni proračun, proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunske korisnike izvanproračunske korisnike definirane Zakonom o proračunu, i utvrđene Registrom korisnika proračuna donesenim u skladu s Pravilnikom o utvrđivanju korisnika proračuna i o vođenju registra korisnika proračuna.

2.3.8. Uredba i Odluke Vlade Republike Hrvatske o financiranju decentraliziranih funkcija jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Uredbom o načinu izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u prvom tromjesečju 2008. godine (Narodne novine 127/07) utvrđuje način izračuna iznosa pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u prvom tromjesečju 2008. godine iz Odluke o privremenom financiranju poslova, funkcija i programa državnih tijela i drugih korisnika proračuna Republike Hrvatske u prvom tromjesečju 2008. godine (Narodne novine 108/07), prema posebnim zakonima i odlukama o kriterijima i mjerilima za osiguravanje minimalnog financijskog standarda javnih potreba u djelatnostima osnovnog i srednjeg školstva, socijalne skrbi, zdravstva i vatrogastva.

Odlukom o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnog školstva u prvom tromjesečju 2008. godine (Narodne novine 127/07) utvrđuju bilančna prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnog školstva u prvom tromjesečju 2008. godine i kriteriji i mjerila za utvrđivanje bilančnih prava županijama, Gradu Zagrebu i gradovima do visine potrebnih sredstava za osiguravanje minimalnog financijskog standarda osnovnih škola.

Odlukom o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba srednjih škola i učeničkih domova u prvom tromjesečju 2008. godine (Narodne novine 127/07) se utvrđuju bilančna prava u prvom tromjesečju 2008. godine za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba srednjih škola i učeničkih domova i kriteriji i mjerila za utvrđivanje bilančnih prava županijama i Gradu

Zagrebu do visine potrebnih sredstava za osiguravanje minimalnog financijskog standarda srednjih škola i učeničkih domova.

Odlukom o minimalnim financijskim standardima za decentralizirane funkcije za zdravstvene ustanove u prvom tromjesečju 2008. godine (Narodne novine 127/07) se, sukladno planu i programu mjera zdravstvene zaštite i osnovnoj mreži zdravstvene djelatnosti, utvrđuju minimalni financijski standardi za: investicijsko ulaganje zdravstvenih ustanova u prostor, medicinsku i nemedicinsku opremu i prijevozna sredstva, investicijsko i tekuće održavanje zdravstvenih ustanova - prostora, medicinske i nemedicinske opreme i prijevoznih sredstava, te informatizaciju zdravstvene djelatnosti.

Odlukom o minimalnim financijskim standardima za decentralizirano funkcioniranje domova za starije i nemoćne osobe u prvom tromjesečju 2008. godine (Narodne novine 127/07) se utvrđuju minimalni financijski standardi za decentralizirano financiranje djelatnosti domova za starije i nemoćne osobe u prvom tromjesečju 2008. godine, nad kojima su prenijeta osnivačka prava s Republike Hrvatske na jedinice područne (regionalne) samouprave, a koje čine rashodi za zaposlene, materijalni rashodi i rashodi za nabavu nefinancijske imovine.

Odlukom o minimalnim financijskim standardima materijalnih i financijskih rashoda centara za socijalnu skrb i pomoći za podmirenje troškova stanovanja korisnicima koji se griju na drva u prvom tromjesečju 2008. godine (Narodne novine 127/07) se utvrđuju minimalni financijski standardi materijalnih i financijskih rashoda centara za socijalnu skrb i pomoći za podmirenje troškova stanovanja korisnicima koji se griju na drva u prvom tromjesečju 2008. godine.

Odlukom o minimalnim financijskim standardima za decentralizirano financiranje redovite djelatnosti javnih vatrogasnih postrojbi u prvom tromjesečju 2008. godine (Narodne novine 127/07) se utvrđuju minimalni financijski standardi za decentralizirano financiranje rashoda za zaposlene, materijalnih i financijskih rashoda javnih vatrogasnih postrojbi za razdoblje od siječnja do ožujka 2008. godine.

2.3.9. Ostala zakonska regulativa

Zakon o područjima posebne državne skrbi, Zakon o brdsko-planinskim područjima, Zakon o otocima, te Zakon o Gradu Zagrebu također uređuju određena pitanja financiranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Zakonom o područjima posebne državne skrbi se utvrđuju područja posebne državne skrbi i poticajne mjere za njihovu obnovu i razvitak.

Zakon o brdsko-planinskim područjima uređuje poticajne mjere za demografsku obnovu, gospodarski rast i održivi razvitak, te stvaranje preduvjeta za rješavanje socijalnih prilika i podizanje životnog standarda stanovnika u brdsko-planinskim područjima.

Zakonom o otocima se uređuje upravljanje otočnim razvitkom na državnoj i županijskoj razini te na razini gradova, odnosno općina.

Zakon o Gradu Zagrebu uređuje položaj, djelokrug i ustrojstvo Grada Zagreba. Na sva pitanja koja nisu uređena ovim Zakonom, a odnose se na Grad Zagreb kao jedinicu lokalne samouprave koja ujedno ima položaj jedinice područne (regionalne) samouprave, primjenjuju se odredbe Zakona o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

U navedenim zakonima ne postoje odredbe koje se odnose na unaprjeđenje energetske učinkovitosti u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave ili odredbe koje su vezane uz ograničenja ili kriterije zaduživanja za financiranje projekata koji imaju za cilj povećanje energetske učinkovitosti. Međutim, odredbe Zakona o izvršavanju državnog proračuna kažu da se ograničenja zaduživanja ne primjenjuju na područja posebne državne skrbi, odnosno na one gradove na koje se primjenjuju i odredbe Zakona o područjima posebne državne skrbi³⁰.

2.4. Analiza prihoda, rashoda i zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Hrvatska se sastoji od ukupno 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, odnosno od 429 općina, 126 gradova, 20 županija i Grada Zagreba, koji ima status glavnoga grada i županije³¹. Slijedećom analizom³² obuhvaćene su 53 jedinice koje su preuzele financiranje decentraliziranih funkcija (32 grada, 20 županija i Grad Zagreb). Te jedinice ostvaruju između 70 i 80 posto ukupnih prihoda svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

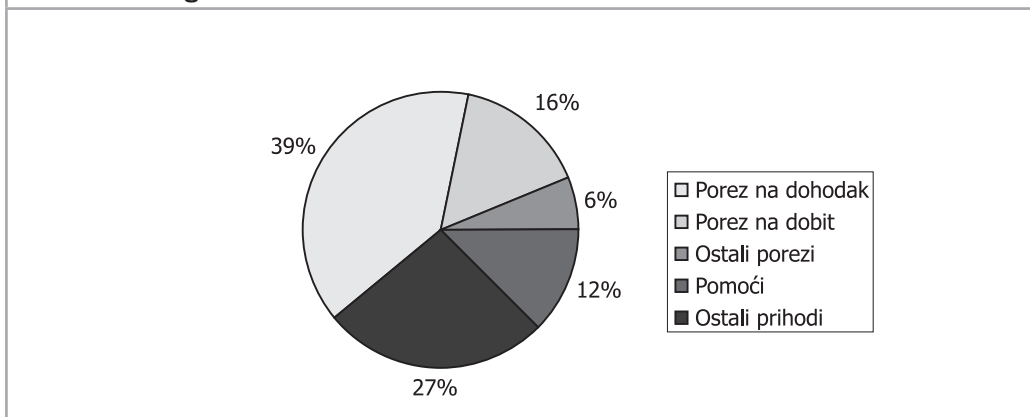
Ukupni prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave su iznosili 13,56 milijardi kuna na kraju 2006. godine. Više od polovine ukupnih prihoda (61,2 posto) ostvaruje se od prikupljenih poreza (slika 1.).

³⁰ Područja posebne državne skrbi određuju se u tri skupine, i to prva i druga skupina prema okolnostima nastalim na temelju stanja okupiranosti i posljedica agresije na Republiku Hrvatsku, a treća skupina prema kriteriju ekonomske razvijenosti, kriteriju strukturnih poteškoća, demografskom kriteriju i posebnom kriteriju. Prvoj skupini pripadaju tijekom Domovinskog rata okupirana područja gradova i općina koja se nalaze neposredno uz državnu granicu, a gradsko/općinsko središte nije od državne granice udaljeno više od 15 km zračne linije i nema više od 5.000 stanovnika, kao i sva preostala tada okupirana područja gradova, općina i naselja hrvatskog Podunavlja. U drugoj skupini su područja koja su bila okupirana za vrijeme Domovinskog rata, a nisu određena u prvoj skupini. Trećoj skupini područja posebne državne skrbi pripadaju općine koje su ocijenjene da zaostaju u razvoju prema kriteriju ekonomske razvijenosti, kriteriju strukturnih poteškoća, demografskom kriteriju, te posebnom kriteriju koji se primjenjuje na granične općine koje su se promjenom republičke u državnu granicu suočile s dodatnim razvojnim poteškoćama te na općine s miniranim područjem, a koje ne udovoljavaju kriterijima za ulazak u prve dvije skupine područja posebne državne skrbi.

³¹ Podaci za kraj 2006. godine.

³² Analiza se temelji na podacima objavljenim u publikacijama Ministarstva financija, te na statistikama za 2006. godinu. Objavljenim na Internet stranicama Ministarstva financija.

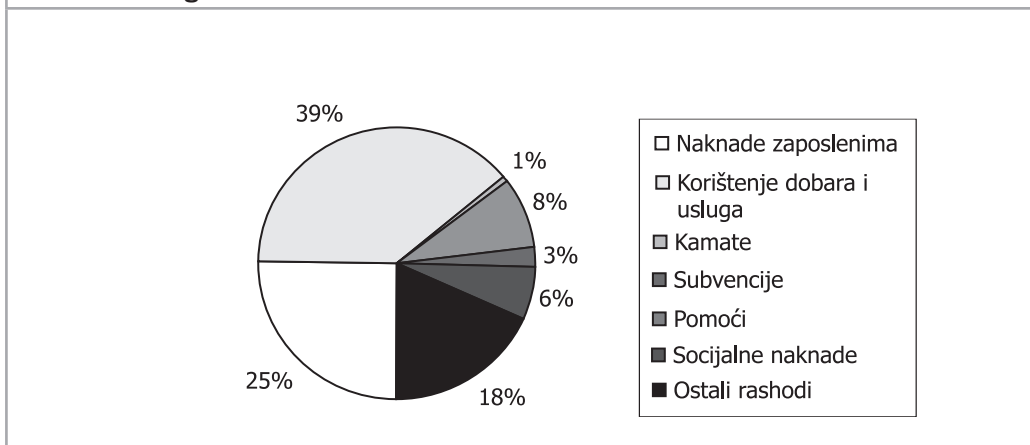
Slika 1. **Struktura prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, 2006. godina**



Izvor: Ministarstvo financija.

Rashodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave se mogu podijeliti u slijedeće kategorije: naknade zaposlenima, korištenje dobara i usluga, kamate, subvencije, pomoći, socijalne naknade i ostali rashodi (slika 2.).

Slika 2. **Struktura rashoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, 2006. godina**



Izvor: Ministarstvo financija.

Ukupno izvršeni rashodi za 53 jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave su iznosili 10,63 milijardi kuna u 2006. godini. U strukturi rashoda najveći udio su u 2006. godini imali rashodi za korištenje dobara i usluga (39 posto). Rashodi za korištenje dobara i usluga obuhvaćaju rashode potrebne za redovito funkcioniranje svih korisnika, odnosno rashode za materijal, energiju, javnu rasvjetu, održavanje čistoće, javnih površina, komunalne i ostale usluge za redovite potrebe i rashode za tekuće održavanje zgrada i opreme. Zatim slijede rashodi za naknade zaposlenima s udjelom od 25,4 posto i ostali

rashodi (donacije)³³ s udjelom od 18,4 posto u ukupnim rashodima. Skoro 3 posto rashoda čine pomoći. Kapitalne pomoći³⁴ su u 2006. godini činile 56 posto ukupnih pomoći. Kamate za podmirenje kreditnih obveza jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju najmanju udio u strukturi ukupnih rashoda (manje od 1 posto).

Tablica 1. Neto financijska imovina jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, u milijunima kuna							
	Neto financijska imovina	Novac i depoziti	Vrijednosni papiri (osim dionica)	Zajmovi	Dionice i ostali udjeli	Ostala potraživanja	Zajmovi u inozemstvu
2002.	785,19	784,71	0	61,54	-62,39	2,97	-1,64
2003.	197,22	14,78	0	132,13	14,70	42,32	-6,70
2004.	76,35	12,45	0	58,41	-3,78	10,97	-1,69
2005.	-303,88	-340,81	0	4,86	14,12	17,98	0
2006.	-53,13	-42,46	242	-57,99	26,94	20,13	0

Izvor: Ministarstvo financija.

U 2006. godini je ostvarena neto nefinancijska imovina u iznosu od 2,97 milijardi kuna, dok je neto financijska imovina iznosila -53,13 milijarde kuna (vidi tablicu 1.). Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju mogućnost zaduživanja uzimanjem kredita i izdavanjem vrijednosnih papira samo kod banaka na području Republike Hrvatske kako bi financirale kapitalne investicije. Uvjeti za zaduživanje su određeni Zakonom o proračunu. Dani zajmovi namijenjeni su uglavnom trgovačkim društvima u javnom sektoru, malim i srednjim poduzetnicima ili bankama kao jamstvo povrata kredita poduzetnika na području lokalnih jedinica. Transakcije u obvezama uključuju zaduživanja i otplate po primljenim zajmovima i po osnovi izdanih vrijednosnih papira. Po osnovi uzimanja zajmova kod tuzemnih poslovnih banaka te osnovi izdavanja obveznica za financiranje kapitalnih projekata u 2006. godini ostvarene su transakcije u ukupnom iznosu od 324,7 milijuna kuna. Ukupne otplate zajmova iznosile su 334,5 milijuna kuna. U 2006. godini su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave zaduživanje koristile za financiranje kapitalnih projekata (izgradnje komunalne infrastrukture, izgradnju cesta, javne rasvjete, poslovnih zona, knjižnica, školskih športskih dvorana i drugo).

³³ Ovaj dio rashoda uglavnom obuhvaća donacije neprofitnim organizacijama za negospodarstvene investicije, naknade šteta uzrokovanih elementarnim nepogodama i nabavu opreme, te trgovačkim društvima i neprofitnim ustanovama u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za nabavu nefinancijske imovine.

³⁴ Pomoći za izgradnju cesta, prostornih planova, vodoopskrbe i druge pomoći.

2.5. Tržište projekata energetske učinkovitosti

2.5.1. HEP ESCO

*HEP ESCO kompanija*³⁵ je provedbena agencija za projekt «Energetska efikasnost u Hrvatskoj». Uspostavljena je 2003. godine i ključni je kreator tržišta za projekte energetske učinkovitosti. Projekt «Energetske efikasnosti u Hrvatskoj» inicirali su Svjetska banka za obnovu i razvoj (IBRD) i Globalni fond za zaštitu okoliša (GEF) u suradnji s Hrvatskom elektroprivredom d.d. i Hrvatskom bankom za obnovu i razvitak (HBOR). Za tu svrhu je Hrvatskoj elektroprivredi d.d., odnosno HEP ESCO-u odobren zajam Svjetske banke u iznosu od 4,4 milijuna eura i donacija GEF-a u iznosu od 5 milijuna dolara. Ukupna vrijednost projekta, uz sudjelovanje domaćih banaka procjenjuje se na 40 milijuna dolara tijekom razdoblja od šest godina. HEP ESCO priprema, financira i provodi projekte energetske učinkovitosti na komercijalnoj, profitnoj osnovi koristeći domaće tvrtke kao glavne isporučitelje.

Potencijal tržišta za projekte energetske učinkovitosti u Hrvatskoj se procjenjuje na više od 2,4 milijarda kuna i u stalnom je porastu. Razlog tome je porast cijene nafte, plina, električne energije i ostalih energenata, te proces približavanja Europskoj uniji gdje se energetske učinkovitosti posvećuje sve više pažnje.

Uspostavljanjem HEP ESCO kompanije smanjile su se barijere razvoju i financiranju tržišta energetske učinkovitosti, a to se prvenstveno odnosi na nedostatak kapaciteta i znanja, nedostatak razvoja i financiranja projekata i nedostatak potražnje potrošača. Nadalje, uspostavljanje kompanije trebalo je pojednostavniti i sudjelovanje lokalnih banaka u financiranju usluga energetske učinkovitosti osiguranjem instrumenata za poticanje kredita.

Kako funkcioniraju ESCO projekti?

ESCO projekt obuhvaća razvoj, izvedbu i financiranje s ciljem poboljšanja energetske učinkovitosti i smanjenja troškova za pogon i održavanje. *Cilj projekta je smanjenje troška za energiju i održavanje ugradnjom nove učinkovitije opreme i optimiziranjem energetskih sustava, čime se osigurava otplata investicije kroz uštede u razdoblju do 5, odnosno 8 godina ovisno o klijentu i projektu.* Rizik ostvarenja ušteta može preuzeti HEP ESCO davanjem jamstva klijentu u skladu s međunarodnim protokolom³⁶.

Nakon otplate investicije, HEP ESCO izlazi iz projekta i sve pogodnosti predaje klijentu. Svi projekti su posebno prilagođeni klijentu te je moguće i proširenje projekta rekonstrukcijom, dogradnjom, povećanjem udobnosti i sličnim uz odgovarajuću podjelu investicije. Klijent je u mogućnosti modernizirati opremu bez rizika ulaganja, budući da rizik ostvarenja

³⁵ www.hepesco.hr/esco/onama/ucinkovitost.aspx.

³⁶ The International Performance Measurement and Verification Protocol (IPMVP) . Opširnije na www.evo-world.org.

ušteta može preuzeti HEP ESCO. Uz to, klijent ostvaruje pozitivne novčane tokove u razdoblju otplate i dugoročnih ušteta.

Klijent ili krajnji korisnik usluga HEP ESCO-a je izravni korisnik svih pogodnosti koje pruža realizacija ESCO projekta:

- Znanje i nova oprema odmah uz postojeće troškove - Klijent dobiva svjetsko znanje o ESCO poslovanju i novu učinkovitu opremu odmah;
- Oslobađanje ljudskih i financijskih resursa za druge projekte - HEP ESCO u potpunosti razvija, izvodi i financira projekt; *HEP ESCO projekt se ne knjiži kao kreditno zaduženje u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, nego kao trošak za energiju za što postoji posebno odobrenje Ministarstva financija;*
- Financiranje sredstvima Svjetske banke - HEP ESCO može osigurati kredit Svjetske banke za svoje klijente po vrlo povoljnim uvjetima; sve pogodnosti kredita preuzima klijent;
- Otplate investicije iz ušteta - Klijent vraća investiciju za energetske učinkovitost iz ušteta u razdoblju do 5, odnosno 8 godina;
- HEP ESCO preuzima rizik - Tehnički i financijski rizik projekta, organizaciju i vođenje projekta u svim fazama preuzima HEP ESCO; ovisno o tipu projekta, HEP ESCO preuzima rizik ostvarenja ušteta u razdoblju povrata investicije te jamči za njihovo ostvarenje;
- Klijent ima iscrpan uvid u projekt - Suradnja s klijentom u svim fazama projekta ostvaruje se preko zajedničkog stručnog tima;
- Klijent utječe na smanjenje onečišćenja - Projekti energetske učinkovitosti izravno utječu na smanjenje onečišćenja okoliša;
- Brzi izlazak HEP ESCO-a iz projekta - Nakon otplate investicije, HEP ESCO izlazi iz projekta i ostavlja sve pogodnosti projekta klijentu, uključujući smanjenje troška za energiju i održavanje.

Tijekom otplate investicije za energetske učinkovitosti, klijent plaća jednaki iznos koji se dijeli na trošak za energiju i trošak za otplatu investicije. HEP ESCO projekt obuhvaća sve energetske sustave na određenoj lokaciji što omogućava optimalan izbor mjera s povoljnim odnosom investicija i ušteta.

Projekt se odvija kroz nekoliko faza: identifikacija projekta, snimak stanja, razgovor s klijentom, studija izvodljivosti, razgovor s bankom, razgovor s klijentom, predugovor, investicijska studija, razgovor s klijentom, ugovor, izvođenje projekta i mjerenje i verifikacija ušteta.

HEP ESCO trenutačno vodi više od 60 projekata na područjima javne rasvjete, zgradarstva, industrije i sustava opskrbe energijom. Projekti su u različitim fazama razvoja, izvedbe i financiranja. Tablice 2. i 3. prikazuju završene i ugovorene projekte u sektoru javne rasvjete i sektoru zgradarstva. Sadržani su podaci o ukupnoj vrijednosti projekta, dijelu kojeg financira naručitelj, HEP ESCO, te godišnje uštede po projektima.

Tablica 2. Završeni projekti u sektoru javne rasvjete i zgradarstva									
Red.br.	Šifra projekta	Završeni projekti	Ukupna vrijednost s PDV-om	Dio koji financira Naručitelj u %	Dio koji financira Naručitelj s PDV-om	Dio koji financira HEP ESCO d.o.o. u %	Dio koji financira HEP ESCO d.o.o. s PDV-om	Godišnje uštede S PDV-om	
I.		Sektor javna rasvjeta							
1.	3504	Novigrad javna rasvjeta - prva faza	1.421.795,76	70	1.000.571,64	30	421.224,12	44.640,00	
		Novigrad javna rasvjeta - druga faza	1.124.442,11	62	694.547,22	38	429.894,89	45.336,00	
2.	3502	Zagreb javna rasvjeta	4.279.572,78	24	1.037.132,73	76	3.242.440,05	714.944,40	
3.	3526	Rovinj javna rasvjeta	2.016.436,19	48	975.583,63	52	1.040.852,56	130.188,00	
		Ukupno po sektoru I	8.842.246,84	42	3.707.835,22	58	5.134.411,62	935.108,40	
II.		Sektor zgradarstva - škole							
1.	3501	Škole grada Karlova	294.364,85	0	0,00	100	294.364,85	42.298,68	
		Škole grada Karlova - prva faza	235.659,83	19	44.767,29	81	190.892,53	24.072,00	
2.	3519	Škole grada Karlova - druga faza	4.000.232,99	38	1.533.740,58	62	2.466.492,41	248.880,00	
		Škole grada Karlova - treća faza	457.920,98	0	0,00	100	457.920,98	87.780,00	
3.	3541	Škole grada Siska - prva faza	352.010,19	0	0,00	100	352.010,19	44.088,00	
		Škole grada Siska - druga faza	767.043,96	0	0,00	100	767.043,96	144.228,00	
4.	3506	Škole Varaždinske županije	2.126.461,72	21	453.274,89	79	1.673.186,84	209.208,00	
		Škole Varaždinske županije	1.805.943,40	0	0,00	100	1.805.943,40	276.024,00	
		Ukupno po sektoru II	10.039.637,92	20	2.031.782,76	80	8.007.855,16	1.076.578,68	
		Ukupno završeni projekti	18.881.884,76	30	5.739.617,98	70	13.142.266,78	2.011.687,08	

Izvor: HEP ESCO, interni materijali (2008).

Tablica 3. Ugovoreni projekti u sektoru javne rasvjete i zgradarstva								
Red.br.	Šifra projekta	Ugovoreni projekti	Ukupna vrijednost s PDV-om	Dio koji financira Naručitelj u %	Dio koji financira Naručitelj s PDV-om	Dio koji financira HEP ESCO d.o.o. u %	Dio koji financira HEP ESCO d.o.o. s PDV-om	Godišnje uštede s PDV-om
I.		Sektor javna rasvjeta						
1.	3518	Varaždin javna rasvjeta	7.672.639,74	31	2.394.085,72	69	5.278.554,02	663.888,00
2.	3536	Karlovac javna rasvjeta	8.206.795,16	33	2.719.434,21	67	5.487.360,95	685.938,00
3.	3539	Jastrebarsko javna rasvjeta	5.101.447,49	55	2.784.000,00	45	2.317.447,49	289.752,00
		Ukupno po sektoru I	20.980.882,39	38	7.897.519,93	62	13.083.362,46	1.639.578,00
II.		Sektor zgradarstva - škole						
1.	3568	Škole Varaždinske županije	2.194.189,17	53	1.165.000,00	47	1.029.189,17	128.952,00
2.	3531	Škole Karlovačke županije - grad. Dio	6.244.773,43	65	4.030.000,00	35	2.214.773,43	277.524,00
		Škole Karlovačke županije - elektrostroj. Dio	8.821.472,81	23	2.000.000,00	77	6.821.472,81	852.876,00
3.	3564	Škole Krapinsko-zagorske županije	9.264.752,86	29	2.727.000,00	71	6.537.752,86	817.260,00
		Ukupno po sektoru II	26.525.188,27	37	9.922.000,00	63	16.603.188,27	2.076.612,00
III.		Sektor zgradarstva - bolnice						
1.	3524	Opća bolnica Varaždin	11.528.276,11	3	309.948,32	97	11.218.327,79	1.403.832,00
2.	3525	Bolnica Sisak	7.463.263,89	41	3.076.277,20	59	4.386.986,69	548.640,00
		Ukupno po sektoru III	18.991.540,00	18	3.386.225,52	82	15.605.314,48	1.952.472,00
		Ukupno ugovoreni projekti	66.497.610,66	32	21.205.745,45	68	45.291.865,21	5.668.662,00
		Sveukupno završeni i ugovoreni	85.379.495,42	32	26.945.363,43	68	58.434.131,99	7.680.349,08

Izvor: HEP ESCO, interni materijali (2008).

Zaštita okoliša

Zaštita okoliša jedan je od temeljnih ciljeva projekta «Energetske efikasnosti u Hrvatskoj». ESCO projekti izravno doprinose zaštiti okoliša i promoviraju održivi razvoj smanjenjem potrebne proizvodnje energije, a time i manjom emisijom onečišćivača i smanjenjem količine otpada. Ovisno o tipu projekta, smanjuju se drugi tipovi onečišćenja, primjerice, svjetlosno onečišćenje javnom rasvjetom. Na globalnoj razini smanjuje se emisija CO₂, dok je lokalno smanjena emisija SO₂, NO_x i čestica u zrak, te emisija zagađivača u vodu i tlo.

Procjena ušteda emisija onečišćenja. Stupanj utjecaja na okoliš izravno je povezan sa ostvarenim stupnjem energetske učinkovitosti kod potrošača. Prema tome, motivi za smanjenje utjecaja na okoliš preklapaju se s motivima za povećanje energetske učinkovitosti. Za potrebe poslovanja, HEP ESCO je izradio je Okvirni plan upravljanja okolišem, u svoje projekte uključuje zbrinjavanje stare opreme i proračunava smanjenje emisije onečišćivala u atmosferu.

Projekt	CO ₂ (t/god)	SO ₂ (kg/god)	NO _x (kg/god)	Krute čestice (kg/god)
Zagreb – javna rasvjeta	275,09	825,26	448,29	40,75
Novigrad – javna rasvjeta	44,25	132,75	72,11	6,56
Varaždin – javna rasvjeta	311,46	934,39	507,57	46,14
Rovinj – javna rasvjeta	54,50	163,51	88,82	8,07
Varaždin - škole	182,94	2158,46	640,10	6,25
Karlovac - škole i vrtići	32,18	663,20	167,30	1,87
Osijek – bolnica	1.055,96	1566,0	850,41	77,31
Slavonski Brod - bolnica	1.347,94	18.821,25	5.280,43	53,14

Izvor: www.hep.hr/esco.

2.5.2. Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR)

Prepoznajući značaj zaštite okoliša i sve veću potrebu za poticanje projekata energetske učinkovitosti HBOR³⁷ je preuzeo aktivnu ulogu na tržištu projekata zaštite okoliša i energetske učinkovitosti. Za financiranje projekata s područja zaštite okoliša HBOR odobrava kredite putem Programa kreditiranja projekata zaštite okoliša, energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora energije i Programa za pripremu projekata obnovljivih izvora energije.

³⁷ HBOR je prva banka u Hrvatskoj koja je pristupila članstvu Financijske inicijative Programa Ujedinjenih naroda za okoliš (UNEP FI) te postala potpisnica Izjave o okolišu i održivom razvoju kojom potvrđuje nastojanje promicanja važnosti zaštite okoliša i održivog razvoja kroz svoje poslovanje.

Program kreditiranja projekata zaštite okoliša, energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora energije³⁸

U travnju 2004. godine potpisivanjem Sporazuma o suradnji uspostavljena je poslovna suradnja između Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (FZOEU) i HBOR-a s ciljem pružanja potpore i poticanja ulaganja u projekte na području zaštite okoliša, energetske učinkovitosti i korištenja obnovljivih izvora energije. U svrhu realizacije projekata poboljšanja energetske efikasnosti HBOR i FZOEU nude financijska sredstva u obliku kredita, subvencija, financijske pomoći i donacija. HBOR podržava investicijske projekte za poticanje *održive gradnje, poticanje korištenja obnovljivih izvora energije (sunce, vjetar, biomasa i dr.), poticanje održivog razvoja ruralnog prostora i zaustavljanje iseljavanja sela u gradove* i razne druge projekte kojima se čuva okoliš.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, njihova komunalna društva, ali i trgovačka društva, obrtnici i ostale pravne i fizičke osobe mogu dobiti kredite namijenjene za ulaganja u osnovna sredstva i trajna obrtna sredstva za navedene namjene. Najmanji iznos kredita je ograničen na 100.000 kuna. Najveći iznos kredita nije ograničen, a ovisi o HBOR-ovim mogućnostima financiranja, konkretnom investicijskom programu, kreditnoj sposobnosti krajnjeg korisnika kredita, te vrijednosti i kvaliteti ponuđenih instrumenata osiguranja.

HBOR u pravilu kreditira do 80 posto predračunske vrijednosti investicije s uključenim porezom na dodanu vrijednost. U sklopu investicije može se, ukoliko to priroda investicije dozvoljava, financirati i do 30 posto trajnih obrtnih sredstava od iznosa ukupno odobrenog kredita. Za kreditna sredstva namijenjena za financiranje investicija u okviru tih namjena postoji mogućnost subvencioniranja kamatne stope u visini od dva posto sredstvima FZOEU-a. Taj program kreditiranja započeo je 2005. godine i unutar tog Programa odobreno je u 2006. i 2007. godini 10 projekata u privatnom sektoru³⁹.

Program kreditiranja pripreme projekata obnovljivih izvora energije

S IBRD-om HBOR kao provedbena agencija sudjeluje i u pripremi Projekta obnovljivih izvora energije (OIE)⁴⁰. Cilj provedbe projekta je razvoj tržišta obnovljivih izvora energije koji će rezultirati smanjenjem ovisnosti hrvatskog gospodarstva o uvozu električne energije i fosilnih goriva, te smanjenjem sveukupne emisije ugljičnog dioksida. IBRD kao provedbena agencija Zaklade Globalnog fonda zaštite okoliša (GEF) odobrila je Republici Hrvatskoj u srpnju 2005. godine darovnicu u iznosu od 5,5 milijuna američkih dolara za Projekt obnovljivih izvora energije. Darovnica je namijenjena razvoju gospodarski i ekološki održivog tržišta obnovljivih izvora energije. U pripremi i provedbi Projekta zajednički sudjeluju HBOR, Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva te FZOEU. Dugoročno gledano, razvoj tržišta trebao bi osigurati povoljniju klimu za privatna ulaganja

³⁸ Detaljnije o Programu kreditiranja projekata zaštite okoliša, energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora energije vidjeti na: www.hbor.hr/Default.aspx?art=732&sec=1406&dm=2.

³⁹ HBOR, interni podaci, 2008.

⁴⁰ www.hbor.hr/Default.aspx?art=731&sec=1405&dm=2.

u obnovljive izvore energije, a samim time povećati učinkovitost gospodarstva te omogućiti rast zapošljavanja. Tijekom 2006. godine HBOR je u okviru provedbe projekta započeo s kreditiranjem pripreme projekata obnovljivih izvora energije. Krediti su namijenjeni financiranju izrade projektne dokumentacije, odnosno sredstva se mogu koristiti za istražne radove na lokacijama, za izradu studija o utjecaju na okoliš, za izradu dokumentacije za ishođenje lokacijske i građevinske dozvole, za izradu investicijske studije i slično. Kreditnim sredstvima po spomenutom programu financira se priprema projekata kako javnog tako i privatnog sektora. Kreditirati se može do 50 posto ukupnih prihvatljivih troškova projektne dokumentacije i u pravilu najviše do 150.000 dolara.

Program kreditiranja obnove i razvitka komunalne infrastrukture

U okviru aktivnosti izgradnje lokalne infrastrukture i brige za okoliš, HBOR je 1995. pokrenuo Program ulaganja u lokalnu infrastrukturu i zaštitu okoliša (MEIP- Municipal Environmental Infrastructure Investment Program) koji obuhvaća dva projekta: Integralni ekološki projekt zaštite Kaštelanskog zaljeva i Projekt proširenja kanalizacijskog sustava grada Pule. Primarni ciljevi projekta su zaustaviti daljnje onečišćenje okoliša izgradnjom kanalizacijskih sustava, poboljšati sigurnost i kvalitetu vodoopskrbe izgradnjom novih i proširenjem postojećih vodoopskrbnih kapaciteta, te unaprijediti operativno i financijsko poslovanje komunalnih poduzeća - krajnjih korisnika i ojačati njihovu kreditnu sposobnost. Kao dodatni ciljevi pojavljuju se decentralizacija sustava financiranja infrastrukturnih projekata na lokalnoj razini, te poticanje pozitivnih promjena u tradicionalnom pristupu financiranja infrastrukturnih projekata. Novim pristupom ulaganja u infrastrukturne projekte na lokalnoj razini ističe se nužnost financijskog osposobljavanja krajnjih korisnika i ekonomske opravdanosti projekata. MEIP-om se nastoji uvesti sustav financiranja projekata na "cost recovery" osnovi, odnosno na bazi povrata troškova iz projekta nakon njegove realizacije.

Suradnja započeta u 2003. godini s IBRD-om i Programom Ujedinjenih naroda za razvoj (United Nations Development Programme - UNDP) na provedbi projekta «Poticanje energetske efikasnosti u Hrvatskoj» nastavlja se i dalje. U okviru Projekta predviđeno je oblikovanje *garancijskog fonda* kao potpore domaćim financijskim institucijama za financiranje ulaganja u projekte koji za cilj imaju uštedu energije, a HBOR-u je povjereno upravljanje garancijskim fondom. Kao početak provedbe Programa izdavanja bankarskih garancija uzima se datum 18. siječnja 2008. godine kada su zaključeni Ugovori o poslovnoj suradnji između HBOR-a i Raiffeisenbank Austria d.d. te OTP banke Hrvatska d.d. Ukupan iznos kojim Program raspolaže je 4,6 milijuna dolara i to 2,0 milijuna dolara od IBRD-a, 0,6 milijuna dolara od UNDP-a i 2,0 milijuna dolara od FZOEU-a. Cilj Programa izdavanja bankarskih garancija za projekte energetske učinkovitosti je uklanjanje barijera za primjenu ekonomski isplativih tehnologija i postupaka poboljšanja energetske učinkovitosti. HBOR u okviru Programa izdaje bankarske garancije za pokriće dijela dospjelih nenaplaćenih potraživanja po glavnici kredita koje su poslovne banke sa sjedištem u Hrvatskoj odobrile korisnicima kredita za projekte kojima se štedi energija. Korisnici bankarske garancije mogu biti jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ako ispunjavaju predviđene zakonske uvjete, komunalna društva, trgovačka društva, obrtnici, te ostale pravne i fizičke

osobe. Bankarska garancija može se izdati za projekt koja predstavlja novo ulaganje kojemu je cilj unaprijediti učinkovitost korištenja energije u zgradama, odnosno u izvorima topline, lokalnim sustavima grijanja i toplotnim mrežama. Svaki projekt mora imati procijenjeno razdoblje povrata ulaganja najduže do 10 godina. Najveći iznos bankarske garancije je do 50 posto dokumentiranih, dospelih nenaplaćenih potraživanja po glavnici kredita, ali ne više od 300.000 dolara⁴¹.

2.5.3. Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (FZOEU)

Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost osnovan je Zakonom o Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (Narodne novine 107/03) sukladno odredbama članka 60. stavka 5. Zakona o zaštiti okoliša (Narodne novine 82/94 i 128/99) i članka 11. Zakona o energiji (Narodne novine 68/01). FZOEU je počeo s radom 1. siječnja 2004. godine.

U razdoblju od 2004. do 31. listopada 2007. godine Fond je ostvario značajne rezultate u području zaštite okoliša i energetske učinkovitosti. Fond je u navedenom razdoblju odobrio i ugovorio korištenje sredstava u iznosu od 3,2 milijarde kuna za 2.074 projekta, programa i drugih aktivnosti u području zaštite okoliša i energetske učinkovitosti. Od toga je:

- za 1.288 projekata i programa u području *zaštite okoliša* odobreno 2,2 milijarde kuna;
- za 273 projekta u području *energetske učinkovitosti* odobreno 124 milijuna kuna;
- za 6 programa gospodarenja *posebnim kategorijama otpada* (koji uključuju ugovore s 352 prodavatelja, 128 skupljača i 33 oporabitelja) odobreno 925 milijuna kuna.

Do 31. listopada 2007. godine Fond je prema planiranoj dinamici isplatio sredstva za realizaciju odobrenih projekata i programa u iznosu od 1,7 milijardi kuna.

Tablica 5. sadrži podatke o vrstama i vrijednostima projekata energetske učinkovitosti u promatranom razdoblju.

Tablica 5. Programi energetske učinkovitosti u razdoblju 1.1.2004.-31.10.2007., u kunama		
PROGRAMI ENERGETSKE UČINKOVITOSTI	Odobreno	Isplaćeno
1. provođenje nacionalnih energetskih programa (60 projekata)	49.828.007	20.902.980
2. provođenje energetskih pregleda i demonstr. aktivnosti (117 projekata)	3.693.404	2.218.192
3. poticanje korištenja obnovljivih izvora energije (44 projekta)	49.611.277	13.114.409
4. poticanje održive gradnje (11 projekata)	9.658.302	1.682.271
5. poticanje čistijeg transporta (2 projekta)	3.220.000	0
6. poticanje obrazovnih, istraživačkih i razvojnih studija (37 projekata)	4.362.508	1.404.680
7. ostali projekti i programi (2 projekta)	3.650.000	1.784.308
UKUPNO: 273 projekta	124.023.498	41.106.841

Izvor: www.fzoeu.hr.

⁴¹ www.hbor.hr/Default.aspx?sec=1601.

Programi i projekti energetske učinkovitosti

- Za 60 projekata energetske učinkovitosti odobrena su sredstva Fonda u iznosu od 49,8 milijuna kuna, a do sada je isplaćeno 20,9 milijuna kuna. Projektima energetske učinkovitosti smanjiti će se potrošnja toplinske i električne energije za čiju proizvodnju je potrebno koristiti fosilna goriva. Tipični financirani projekti iz ovog područja su: zamjena primarnog energenta u energetske postrojenjima (loživo ulje i dizel gorivo zamjenjuju se prirodnim plinom ili ukapljenim naftnim plinom), sustavi rekuperacije topline, povećanje učinkovitosti sustava centralnog grijanja, rekonstrukcije javne rasvjete i primjena energetski učinkovitih tehnologija. Rezultat financiranih projekata je godišnje smanjenje emisije stakleničkih plinova u količini preko 140.000 tona CO₂. U budućem odabiru projekata obratiti će se pažnja na specifične troškove uštedenih emisija stakleničkih plinova te će se tim projektima osigurati veće uštede i manji troškovi.
- S Ministarstvom gospodarstva Fond je financirao energetske preglede (audite) i demonstracijske aktivnosti iz područja energetske učinkovitosti i korištenja obnovljivih izvora energije u 117 tvrtki. Odobreno je 3,7 milijuna kuna, a isplaćena su sredstva u iznosu od 2,2 milijuna kuna. Energetskim pregledima (auditima) dobiva se točan uvid u strukturu i troškove utrošene energije te mogućnosti za prioritetne organizacijske i investicijske zahvate kojima se može smanjiti utrošak energije. Korisnici energetskih audita uglavnom su tvrtke u privatnom sektoru, a u posljednje vrijeme je veliki broj takvih projekata odobren i za javni sektor.
- Za korištenje obnovljivih izvora energije Fond je odobrio sredstva u iznosu 49,6 milijuna kuna za 44 projekta. Do sada je za te namjene isplaćeno 13,1 milijun kuna. Ovim projektima potiče se i promiče uporaba obnovljivih izvora energije koji služe kao zamjena upotrebi fosilnih goriva. Financirani projekti u ovom području su: kogeneracijska postrojenja i kotlovnice na biomasu, centralizirani toplinski sustavi s kotlovima na biomasu, male hidroelektrane, vjetroelektrane, postrojenja za proizvodnju biogoriva kao što su biodizel, peleti i briketi. Rezultat financiranih projekata obnovljivih izvora energije je godišnje smanjenje emisija stakleničkih plinova u količini preko 260.000 tona CO₂.
- Za poticanje održive gradnje odobrena su sredstva Fonda u iznosu 9,7 milijuna kuna za 11 projekata. Do sada je isplaćeno 1,7 milijuna kuna. Projekti održive gradnje odnose se na projekte izolacije ovojnice zgrade i niskoenergetske zgrade. Područje održive gradnje dobit će na važnosti nakon što u bliskoj budućnosti bude raspisan natječaj za sufinanciranje fizičkih osoba u tom području. Projekti iz ovog područja vrlo su značajni imajući u vidu da se 30 posto toplinske energije gubi u zgradarstvu.
- Za 2 projekta iz područja poticanja čistijeg transporta odobrena su sredstva u iznosu 3,2 milijuna kuna. Sredstva su dodijeljena projektima racionalizacije potrošnje goriva te proizvodnje i korištenja biodizela u vlastitom autoparku. Rezultat financiranih projekata je godišnje smanjenje emisije stakleničkih plinova preko 7.000 tona CO₂. Projekti čistijeg transporta bit će sve naglašeniji u skladu sa smjernicama Europske unije o smanjenju emisija iz transporta, odnosno u specifičnoj emisiji CO₂ po kilometru.
- Za poticanje obrazovnih, istraživačkih i razvojnih studija i programa iz područja učinkovitosti i korištenja obnovljivih izvora energije odobrena su sredstva Fonda za

37 projekata u iznosu od 4,4 milijuna kuna. Do sada je isplaćeno 1,4 milijuna kn. U ovom području Fond uglavnom financira specijalizirane programe na visoko školskim institucijama, razvojne studije i studije izvodljivosti, procjene potencijala obnovljivih izvora energije, znanstvene projekte vezane uz korištenje novih obnovljivih izvora energije (vodik), razvoj opreme i znanstvena istraživanja.

- Za ostale programe i projekte vezane za energetska učinkovitost Fond je odobrio za 2 projekta 3,7 milijuna kuna, a isplatio 1,8 milijuna kuna.

Tablica 6. Financiranje projekata energetske učinkovitosti po županijama, u kunama		
Županija	Energetska učinkovitost	
	Odobreno	Isplaćeno
Zagrebačka	6.532.978,45	2.979.250,06
Krapinsko-zagorska	717.415,86	214.425,08
Sisačko-moslavačka	2.667.550,96	145.540,00
Karlovačka	8.239.548,16	22.000,00
Varaždinska	5.273.846,16	1.772.000,00
Koprivničko-križevačka	3.971.600,00	2.051.000,00
Bjelovarsko-bilogorska	220.000,00	0,00
Primorsko-goranska	13.134.962,00	2.555.037,86
Ličko-senjska	6.016.186,00	3.656.870,50
Virovitičko-podravska	4.790.954,65	1.612.888,49
Požeško-slavonska	3.400.000,00	1.700.000,00
Brodsko-posavska	1.794.000,00	0,00
Zadarska	10.398.743,57	4.894.635,00
Osječko-baranjska	17.040.327,58	9.088.000,00
Šibensko-kninska	2.008.884,00	320.129,98
Vukovarsko-srijemska	3.612.000,00	212.000,00
Splitsko-dalmatinska	8.591.746,15	736.583,40
Istarska	76.936,16	0,00
Dubrovačko-neretvanska	552.235,00	0,00
Međimurska	4.782.555,31	1.634.839,57
Grad Zagreb	20.201.028,40	7.511.640,68
UKUPNO	124.023.498,41	41.106.840,62

Izvor: www.fzoeu.hr.

2.6. Uštede od povećanja energetske učinkovitosti

2.6.1. Ukratko o metodologiji

Pokazatelji energetske učinkovitosti razmatraju se za sektor opće potrošnje (u sklopu kojeg se promatraju kućanstva, uslužni sektor i zgradarstvo, poljoprivreda i građevinarstvo te industrija i promet). Kao pokazatelji, osim neposredne potrošnje energije i bruto dodane vrijednosti (BDV) kao značajki rasta pojedine grupe potrošnje energije, promatraju se i indeks poboljšanja energetske učinkovitosti ODEX, indeks energetske intenzivnosti,

odnos primarne i finalne energetske intenzivnosti, energetska intenzivnost i strukturni makroekonomski efekt.

Indeksi i trendovi

Indeks poboljšanja energetske učinkovitosti ODEX sastoji se od agregiranog i tehničkog indeksa. Agregirani indeks promatra utjecaj različitih čimbenika koji utječu na potrošnju energije, ali nisu direktno vezani za energetske učinkovitost poput klimatskih utjecaja, promjena u gospodarskoj i industrijskoj strukturi i promjena u stilu života (poput povećanja površine kućanstva), dok je tehnički indeks povezan s energetske učinkovitosti. Indeks poboljšanja energetske učinkovitosti ODEX određuje se za sve sektore potrošnje energije (industrija, promet, kućanstva) ili za ukupno gospodarstvo (sve finalne potrošače energije). Ovaj indeks dobiva se na temelju podataka o promjenama potrošnje energije u podsektorima ili prema namjeni potrošnje energije u promatranom vremenskom razdoblju.

Drugi način prikazivanja učinkovitosti pojedinog sektora potrošnje je putem praćenja *energetske intenzivnosti*, vezane za ekonomske pokazatelje. Energetska intenzivnost prati ukupnu potrošnju energije u pojedinom podsektoru te bruto dodanu vrijednost ostvarenu unutar tog podsektora, a izražava se kao omjer tih vrijednosti u promatranom godini. Odnos energetske intenzivnosti promatranih pri potrošnji primarne energije, odnosno transformiranih oblika energije, pruža *pokazatelj primarne i finalne energetske intenzivnosti*. Indeksi energetske intenzivnosti su pokazatelji promjena u korištenju energije po jediničnom proizvodu ili usluzi i promjena uspješnosti u ostvarenju tržišne vrijednosti proizvoda ili usluge, dakle, na njih utječu *strukturni efekti i efekti jedinične potrošnje*⁴².

Mjerenje i verifikacija energetske ušteda

Uspjeh nacionalne energetske učinkovitosti mora se kontinuirano pratiti, kao i njezin utjecaj koji se mjeri uštedama u energiji. Međutim, to nije jednostavno mjeriti jer se radi o odnosu dva faktora, upotrebe energije i potražnje za uslugama, a samo se prvi može izravno mjeriti. Stoga se moraju uspostaviti metode izračuna. Opći okvir za mjerenje i verifikaciju energetske ušteda daje Dodatak IV Direktive 2006/32/EC, koji se temelji na pristupima *top-down* i *bottom-up* i koji se u nastavku objašnjavaju.

Top-down izračun znači da je iznos uštedene energije izračunat primjenom nacionalnih ili međunarodnih agregiranih sektorskih razina energetske ušteda. Prilagodbe godišnjih podataka izrađuju se za faktore poput strukturnih promjena, proizvodnog *mixa* i sl. kako bi se došlo do mjere koja daje odgovarajući uvid u ukupna poboljšanja energetske učinkovitosti. Ta metoda ne daje točna mjerenja na detaljnim razinama niti ukazuje na odnos uzroka i posljedice između mjera i rezultirajućih energetske ušteda. Taj je način jednostavniji i jeftiniji i često se u okviru tog pristupa primjenjuju "pokazatelji energetske

⁴² Detaljnije o tome u Energija u Hrvatskoj 2006.

http://www.mingorp.hr/UserDocsImages/energija%20u%20hrvatskoj/EUH06_web.pdf

učinkovitosti”. Razmatra se šest “pokazatelja energetske učinkovitosti”⁴³ od kojih je jedan pokazatelj «učinkovitost emisije CO₂» za praćenje trendova energetske učinkovitosti i usporedbu uspješnosti.

Bottom-up izračun znači da se energetske uštede ostvaruju primjenom specifičnih poboljšanja koja se mjere u kWh, J ili kg naftnog ekvivalenta. Do 1. siječnja 2007. Europska komisija trebala je razviti harmonizirani *bottom-up* model koji će pokriti razinu između 20 i 30 posto godišnje finalne domaće potrošnje energije za sektore koji potpadaju pod Direktivu 2006/32/EC, uz uvažavanje sljedećih faktora: iskustvo s modelom tijekom prvih godina primjene; očekivana potencijalna povećanja u točnosti kao rezultat većeg udjela *bottom-up* izračuna; mogućnosti povećanja administrativnog troška. Budući da taj model još uvijek nije razvijen, preporuka je koristiti *top-down* pristup za mjerenja i energetske uštede. U cilju unapređenja cjelokupnog procesa preporučuje se koristiti *International Performance Measurement & Verification Protocol (MVP) - Concept and Options for Determining Savings*⁴⁴ dok se ne razvije cjeloviti harmonizirani model.

Sakupljanje podataka (measurability)

Postoji nekoliko metoda za sakupljanje podataka za mjerenje i/ili procjenu energetske uštede, pri čemu se razlikuju *metode za mjerenje* energetske uštede od *metoda za procjenu* energetske uštede, iako su procjene raširenije u praksi.

Metode za mjerenje temelje se na podacima iz računa distribucijskih kompanija za određeno razdoblje prije uvođenja mjera energetske učinkovitosti, koji se potom uspoređuju nakon uvođenja tih mjera za isto vremensko razdoblje. Podaci o isporučenoj (prodanoj) energiji također su vrijedan izvor podataka, kao i podaci o prodaji opreme i postrojenja s različitim energetske karakteristikama, te izravno praćenje potrošnje energije prije i poslije uvođenja mjera energetske učinkovitosti (u zgradama, javnoj rasvjeti, industriji i sl.).

Razlikujemo dvije osnovne metode procjene. Prva je jednostavna inženjerska procjena bez inspekcije na mjestu, koja je najuobičajenija metoda za prikupljanje podataka za mjerenje energetske uštede. Podaci se procjenjuju primjenom inženjerskih načela, na temelju pretpostavki baziranih na specifikacijama opreme, značajki procesa, statistici za sličnu opremu i sl. Druga je unaprijeđena inženjerska procjena uz inspekciju u kojoj su podaci dobiveni na osnovi vanjskih pregleda konkretnih mjesta. Na osnovu toga mogu se razviti i složeniji algoritmi i simulacijski modeli te ih se može primijeniti na zgrade, druge objekte i vozila. Često se koristi u kombinaciji s prvom metodom.

⁴³ Razvijeni su u okviru projekta ODYSSEE. Opširnije o tome vidjeti na:
<http://eihp.hr/hrvatski/projekti/odyssee/odyssee.htm> i
<http://www.energetska-efikasnost.undp.hr/show.jsp?page=72502>.

⁴⁴ www.ipmvp.org.

Verifikacija ušteda

Poželjno je da uštede budu verificirane od neovisne konzultantske tvrtke, ESCO kompanija ili drugih subjekata na energetske tržištu. Energetska ušteda (*energy saving cost - ESC*) jedan je od mnogih mjerila za ocjenu profitabilnosti aktivnosti usmjerenih na povećanje energetske učinkovitosti. ESC je odnos između potencijala energetske uštede i investicije.

2.6.2. Tretman investicija u energetske učinkovitost za proračunske korisnike po ESCO načelu

Tijekom provedbe projekata energetske učinkovitosti pokazalo se da su proračunski korisnici (jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i državne institucije) najveće tržište za projekte energetske učinkovitosti. Postojeći proračunski sustav planiranja ne potiče dovoljno energetske učinkovitost. Od 2004. godine kada su se jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave uključile u provođenje projekata energetske učinkovitosti po ESCO modelu uočena su dva ključna problema. Prvo je pitanje tretmana rashoda za projekte energetske učinkovitosti u proračunima – jesu li to *dodatna ulaganja ili rashodi za tekuće investicijsko održavanje*. Drugo je pitanje *prijenosa viška sredstava u proračunu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave od ušteda na projektima energetske učinkovitosti*.

Podrobnije objašnjenje prvog pitanja s kojima su suočeni gradovi i županije u primjeni projekata energetske učinkovitosti, *tretman rashoda za projekte energetske učinkovitosti u proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*, daje se u nastavku.

U proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave planiranje i računovodstveno praćenje troška za investicijska ulaganja u projekte energetske učinkovitosti po ESCO modelu ostvaruje se u okviru analitičke skupine 32 – materijalni rashodi u Računskom planu.

Planiranje i računovodstveno praćenje troška za investicijska ulaganja u projekte energetske učinkovitosti po ESCO modelu ne ostvaruje se u okviru analitičke skupine 34 – financijski rashodi u Računskom planu. Razlog tome je što se investicijska ulaganja u projekte energetske učinkovitosti vraćaju kroz ostvarene uštede troškova za energiju, a ne novim zaduživanjem. Stoga se i odnos proračunskog korisnika jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave i tvrtke HEP ESCO d.o.o. ne smatra kreditnim odnosom prema Zakonu o proračunu i Pravilniku o postupku zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i davanju jamstava jedinicama područne (regionalne) samouprave. Budući da se ne radi o zaduživanju, proračunski korisnici na koje se primjenjuju odredbe tog Pravilnika mogu s tvrtkom HEP ESCO d.o.o. sklopiti ugovore o primjeni mjera energetske učinkovitosti bez suglasnosti Ministarstva financija.

HEP ESCO vodi evidenciju o sklopljenim ugovorima o primjeni mjera energetske učinkovitosti i Ministarstvu financija (Upravi za međunarodne financijske institucije i europske integracije) dostavlja mjesečna izvješća o sklopljenim ugovorima.

U hrvatskoj praksi za sada postoji jedino tvrtka HEP ESCO d.o.o. koja po ESCO modelu financira projekte energetske učinkovitosti. Budući da se odnos proračunskih korisnika kao klijenata s tvrtkom HEP ESCO d.o.o. ne smatra kreditnim odnosom, razvojem tržišta ponuditelja energetske usluga po načelu ostvarenih rezultata/uspjehnosti (*energy performance contracting*) i povećanjem broja tvrtki koje će po ESCO modelu financirati energetske projekte u budućnosti, ista pravila koja danas vrijede za odnos proračunskih korisnika i tvrtke HEP ESCO d.o.o. trebaju vrijediti i za bilo kojeg drugog ponuditelja energetske usluga koji djeluje po istom načelu.

Institucionalni uvjeti za primjenu ugovora o izvršenju su u Hrvatskoj razvijeni, a za njihovu potpunu implementaciju u jedinicama lokalne samouprave nužno je razmotriti i detaljno razraditi tretman takvih projekata s Ministarstvom financija. Ocjenjujemo da su mogućnosti njihove implementacije relativno dobre, s obzirom na već do sada postojeću praksu ESCO projekata. Međutim, pitanje nije samo koliko će jedinice lokalne samouprave biti pripremljene za ovakav način financiranja, već i koliko će sami dobavljači opreme (osim postojećeg ESCO poduzeća) biti spremni preuzeti određene obveze koje proizlaze iz ugovora o izvršenju, jer upravo oni snose teret financiranja i rizik stvarnog ostvarenja ušteda od energije.

Za detaljnije razmatranje drugog problema s kojim su suočeni gradovi i županije tijekom provedbe projekata energetske učinkovitosti⁴⁵, *prijenos viška sredstava u lokalnom proračunu nastalih zbog ušteda u energiji zbog poduzetih mjera energetske učinkovitosti i s tim povezanim pitanjem nepenaliziranja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u ostvarivanju namjenskih sredstava od dodatnog udjela u porezu na dohodak u sljedećoj proračunskoj godini radi financiranja minimalnog standarda javnih potreba u osnovnom školstvu*, potrebno je razmotriti prihode za podmirivanje troška projekata energetske učinkovitosti u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, kao i vrste rashoda koji se financiraju iz proračuna gradova i županija.

U slučaju kada se radi o projektima energetske učinkovitosti u osnovnim školama onda su izvori prihoda za njihovo financiranje namjenska sredstva koji ostvaruju gradovi (ukupno 33 grada i Grad Zagreb)⁴⁶ i županije (svih 20 županija) od dodatnog udjela u porezu na dohodak (3,1 posto) i sredstva od pomoći izravnjanja za decentralizirane funkcije (dodatni udio poreza na dohodak u iznosu 21 posto).

⁴⁵ Uglavnom se radi o projektima zamjene kotlovnica centralnog grijanja u osnovnim školama i prelaženju na plinsko centralno grijanje, unapređenju električnih instalacija i rasvjete u osnovnim školama ta o projektima javne rasvjete u gradovima.

⁴⁶ Gradovi koji su 1. srpnja 2001. godine preuzeli osnivačka prava nad osnovnim školama i koji ostvaruju prihode iz dodatnog udjela poreza na dohodak za decentraliziranu funkciju osnovnog školstva u iznosu od 3,1 posto su: Velika Gorica, Samobor, Vrbovec, Zaprešić, Krapina, Sisak, Kutina, Karlovac, Varaždin, Koprivnica, Bjelovar, Rijeka, Crikvenica, Opatija, Gospić, Virovitica, Požega, Slavonski Brod, Zadar, Osijek, Šibenik, Vinkovci, Makarska, Split, Pula, Labin, Pazin, Poreč, Rovinj, Umag, Dubrovnik i Čakovec. Od 1. siječnja 2008. popisu je dodan i Grad Križevci. Uz navedene gradove, svih 20 županija i Grad Zagreb preuzeli su osnivačka prava nad osnovnim školama na svom području i ostvaruju prihode iz dodatnog udjela poreza na dohodak za decentraliziranu funkciju osnovnog školstva u iznosu od 3,1 posto.

Resorno ministarstvo, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa, utvrđuje tzv. bilančna prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnog školstva i kriterije i mjerila za utvrđivanje bilančnih prava županijama, Gradu Zagrebu i u 33 grada do visine potrebnih sredstava za osiguravanje minimalnog financijskog standarda osnovnih škola. Na temelju utvrđenih bilančnih prava od strane resornog ministarstva, *Vlada Republike Hrvatske Odlukom* svake godine, uz državni proračun, utvrđuje kriterije i mjerila za osiguravanje minimalnog financijskog standarda.

Kriteriji za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnih škola utvrđuju se za novu fiskalnu godinu na temelju podataka o izvršenim rashodima u tekućoj fiskalnoj godini. Mjerilo za izračun bilančnih prava materijalnih i financijskih rashoda za županije, Grad Zagreb i 33 grada koja su preuzela financiranje osnovnog školstva je prosječna godišnja cijena po učeniku izračunata na bazi ukupnih bilančnih prava i upisanih učenika u tekućoj školskoj godini. Rashodi za materijal, dijelove i usluge tekućeg i investicijskog održavanja i rashodi za nabavu proizvedene imovine i dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini planiraju se i osiguravaju na osnovi kriterija opsega djelatnosti po učeniku, po razrednom odjelu i po školskoj zgradi.

Uredba Vlade Republike Hrvatske definira način izračuna iznosa pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave iz državnog proračuna za određenu fiskalnu godinu. Uredba sadrži tablicu sa zbirnim pregledom sredstava za decentralizirane funkcije.

Posebним se *zakonima*⁴⁷ definiraju javne funkcije koje se prenose s države na razinu županija, gradova i općina. Tim se zakonima određuju vrste javnih rashoda koji se financiraju iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U slučaju osnovnog školstva javni rashodi koje financira središnja država su plaće i prijevoz zaposlenika, naknade zaposlenika, stručno usavršavanje, informatizacija škola i opremanje školskih knjižnica. Javni rashodi u osnovnom školstvu koje financiraju gradovi (33 grada, Grad Zagreb i svih 20 županija) su materijalni i financijski rashodi, rashodi za materijal, dijelove i usluge tekućeg i investicijskog održavanja prostora i opreme, rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine i dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini.

Sredstva za materijalne i financijske rashode, rashode za tekuće i investicijsko održavanje, rashode za nabavu proizvedene imovine i dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini u osnovnim školama dodjeljuju se na bazi ponderacije kriterija opsega djelatnosti po učeniku, po razrednom odjelu i po školskoj zgradi pri čemu je ponderacija različita radi li se o tekućim ili kapitalnim rashodima. Samo polazište za računanje iznosa financiranja rashoda u osnovnom školstvu pa sve do financiranja pojedine osnovne škole⁴⁸ predstavljaju prosječni godišnji «realni materijalni troškovi i troškovi održavanja te kapitalni rashodi» koji su postojali u razdoblju 1999.-2000. i prvih šest mjeseci 2001. godine (jer je decentralizacija započela 1. srpnja 2001. godine). Tako procijenjeni trošak financiranja osnovnog školstva

⁴⁷ Za osnovno školstvo: Zakon o osnovnom školstvu.

⁴⁸ Ukupno je 915 osnovnih škola u Hrvatskoj.

(koji je na neki način «stvarni trošak» i koji osnovne škole kao proračunski korisnici šalju Ministarstvu znanosti, obrazovanja i športa u obliku zahtjeva za financiranje decentraliziranih funkcija u osnovnom školstvu na početku proračunskog procesa) iz godine u godinu se povećavao za rast inflacije (kako je to definirano u Vladinim Smjernicama za proračunsko planiranje) te se u planiranju bilančnih prava za financiranje decentraliziranih funkcija u osnovnom školstvu što će se doznačiti lokalnim proračunima svake godine polazi od te sume i prema ta tri kriterija (broj učenika, broj škola (školskih zgrada) i broj razrednih odjeljenja) «procjenjuju troškovi po gradovima i županijama i dalje prema pojedinoj školi».

Iz svega što je prethodno iznijeto ukratko se može sažeti u sljedećem: *Kriteriji financiranja materijalnih i financijskih rashoda, rashoda za tekuće i investicijsko održavanje, rashoda za nabavu proizvedene imovine i dodatna ulaganja na nefinancijskoj imovini u osnovnim školama koji se financiraju sredstvima za decentralizirane funkcije (dodatni udio u porezu na dohodak) ne sadrže kriterij «stanja školskih zgrada i opreme». Isključivi su kriteriji broj učenika, broj škola (školskih zgrada) i broj razrednih odjeljenja.*

Tijekom proračunske godine u izvršavanju proračuna pojedini grad i županija ostvaruju financijske uštede u planiranim proračunskim sredstvima zbog ušteta u trošenju energije zbog poduzetih mjera energetske učinkovitosti u osnovnim školama. Međutim, središnja država na temelju postojećih kriterija financiranja decentraliziranih funkcija u osnovnom školstvu neće penalizirati te gradove i županije u planu proračuna za sljedeću proračunsku godinu. Navedeni gradovi i županije neće ostvarivati niži iznos namjenskih sredstava od dodatnog udjela u porezu na dohodak radi financiranja minimalnog standarda javnih potreba u osnovnom školstvu jer su kriteriji i dalje jednaki (broj učenika, broj škola (školskih zgrada) i broj razrednih odjeljenja). Potencijalni višak sredstava nastao zbog mjera energetske učinkovitosti u školama gradovi i županije vlastitom odlukom mogu raspoređivati u podizanje višeg pedagoškog standarda u osnovnim školama ili u neku drugu namjenu unutar javne funkcije osnovnog školstva (namjenska sredstva za osnovno školstvo ne mogu se raspoređivati za neku drugu javnu funkciju), a u skladu sa strategijom lokalnog razvoja. Na taj način, uštede u projektima energetske učinkovitosti neće dovesti do umanjivanja bilančnih prava i sredstava za financiranje osnovnog školstva.

Jedini ozbiljniji faktor koji potencijalno dovodi do smanjivanja tzv. bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnog školstva odnosno namjenskih sredstava iz dodatnog udjela u porezu na dohodak za osnovno školstvo jest kriterij broja učenika. Uslijed demografskih razloga i smanjivanja broja školske djece (te posljedično smanjivanja broja razrednih odjeljenja i potencijalno zatvaranja škola) u formuli koja računa visinu bilančnih prava može doći do neznatnog smanjenja.

3. Prikaz mogućih rješenja za tretman financijskih ušteda koje su rezultat energetske učinkovitosti temeljen na iskustvima odabranih zemalja

3.1. Komparativni pregled mogućih rješenja za tretman financijskih ušteda koje su rezultat energetske učinkovitosti temeljen na iskustvima odabranih zemalja

Cilj podizanja razine energetske učinkovitosti u nekim je zemljama prisutan već tijekom dužeg vremenskog razdoblja, te su se razvili brojni mehanizmi financiranja projekata kojima se pospješuje energetska učinkovitost. S obzirom da su projekti energetske učinkovitosti često financijski zahtjevni, očito je da državne institucije trebaju preuzeti inicijativu u provedbi ovakvih projekata. Pritom jedinice lokalne samouprave imaju naročito značajnu ulogu, jer se na lokalnoj razini pozitivni rezultati projekata putem demonstracijskog učinka mogu najjednostavnije prenositi u privatni sektor. Ako državni sektor ne iskaže povećanu spremnost za ulaganje u projekte energetske učinkovitosti i dokaže njihovu financijsku isplativost, samo propisivanje standarda i nametanje regulative neće dati dovoljno poticaja privatnom sektoru da brže usvoji načela energetske učinkovitosti.

Nužnost vodeće uloge državnog sektora u projektima energetske učinkovitosti dokazana je u drugim zemljama. Analiza provedena u Velikoj Britaniji (Department of Industry and Trade, 2007) pokazuje kako poticanje energetske učinkovitosti u privatnom sektoru nije jednostavno. Za mala i srednja poduzeća jedna od najčešćih barijera su neizravni troškovi, kao što je na primjer potreban utrošak vremena da bi se upoznali proizvodi i usluge koje omogućavaju veću energetska učinkovitost, te steklo odgovarajuća znanja za njihovu nabavu i primjenu. Za industrijski sektor su ulaganja u energetska učinkovitost često financijski vrlo zahtjevna, te poduzeća u tom sektoru zbog potrebe osiguravanja konkurentnosti svojih proizvoda na tržištu često ne mogu osigurati dodatna ulaganja. Za uslužni sektor, u kojem je najveći trošak povećanja energetske učinkovitosti povezan sa zgradama u kojima obavljaju djelatnost, vrlo često poduzetnici ne raspolažu s dovoljno informacija o mogućim uštedama ili nesređeni imovinski odnosi onemogućavaju pronalaženje zainteresirane stranke za ostvarivanje ušteda.

Za rašireniju primjenu projekata energetske učinkovitosti prisutne su barijere i u državnom sektoru. Tradicionalni modeli planiranja proračuna, koji su prisutni i u Hrvatskoj, temelje se na podjeli izdataka administrativnih jedinica na troškove za održavanje i izdatke za investicije. Uobičajeno nisu razvijeni nikakvi poticaji za smanjivanje troškova održavanja, jer se proračun za sljedeću godinu temelji na ostvarenju tih troškova u tekućoj godini. Istodobno, ne postoji mogućnost da se troškovi preusmjere s plaćanja uobičajenih troškova za energiju na kupovinu energetske učinkovite opreme, a ne postoji niti mogućnost da se potiče nabava inicijalno relativno skuplje opreme koja će u budućnosti generirati niže troškove energije, kao i uštedu energije. Stoga se i u okviru državnog sektora, unatoč postojanju brojnih zakonodavnih odredbi koje nalažu poboljšanje energetske učinkovitosti, projekti realiziraju relativno sporo.

Potrebno je naglasiti kako su se početkom 1990-ih opći upravljački modeli javnom administracijom počeli mijenjati. U cilju povećanja ekonomske učinkovitosti uvedeni su novi upravljački mehanizmi, kao i kontrolni instrumenti. Promjene se na primjer, sastoje u tome da (Borg & Co, 2003) jedinice raspolažu godišnjim proračunom, neutrošeni iznos mogu zadržati ako ostvare poboljšanja u učinkovitosti, ali su isto tako odgovorne za balansiranje proračuna u budućim razdobljima ako troše više od planiranog. Ovakav sustav upravljanja javnim sredstvima nije prisutan u Hrvatskoj, iako bi olakšao ulaganja državnog sektora u projekte energetske učinkovitosti.

U nastavku su ukratko prikazani načini na koji državni sektor, a u okviru njega posebno jedinice lokalne samouprave potiču financiranje projekata energetske učinkovitosti u drugim zemljama. Iskustva drugih zemalja su brojna. Stoga su za potrebe ove studije odabrani oni slučajevi koji su ili interesantni zbog mogućnosti primjene u Hrvatskoj ili su u praksi drugih zemalja relativno često prisutni.

3.1.1. Jedinice lokalne samouprave: izdavanje obveznica

Izdavanje je obveznica, posebno od strane jedinica lokalne samouprave, razvijenije u gospodarstvima u kojima je tržište kapitala dostiglo veću razinu razvijenosti. Tako je relativno čest slučaj izdavanja obveznica u SAD-u, gdje se radi o dužničkom instrumentu kojim se prikupljaju sredstva za financiranje projekata koji će trajati tijekom dužeg vremenskog razdoblja. Jedinica lokalne samouprave može u tim uvjetima izdavati obveznice za financiranje bilo kojeg novog projekta. U slučaju projekata energetske učinkovitosti, uobičajeno je da se ostvarene uštede u energiji koriste kako bi se pokrili financijski troškovi vezani uz izdavanje obveznica. Uobičajeno je da se ovaj izvor financiranja koristi kod velikih projekata ili da se nekoliko manjih projekata grupira, kako bi se osiguralo da ostvarena ušteda u energiji bude dovoljno velika kako bi pokrila glavnica i kamatu obveznice.

Ovakvi se modeli mogu pronaći i u zemljama u okruženju, u kojima se tržište kapitala tek razvija. U jesen 2002. godine bugarski grad Varna izdao je obveznice za financiranje paketa infrastrukturnih projekata (Energy Charter Secretariat, 2004). Prioritetni cilj projekta bilo je unaprijediti sustav ulične rasvjete, što je u potpunosti ispunjeno ovakvim načinom financiranja.

Postoji nekoliko problema vezanih uz ovakav način financiranja projekata energetske učinkovitosti u slučaju Hrvatske. Prvi je što tržište kapitala nije značajnije razvijeno i nedovoljno upoznato s projektima energetske učinkovitosti, iako se s tim problemom susreću i druge tranzicijske zemlje. Relativno ozbiljniji problem proizlazi iz ograničenja zaduživanju jedinica lokalne samouprave, koja u uvjetima značajnog zaduženja cijelog državnog sektora predstavljaju veliku prepreku ovom načinu financiranja projekata energetske učinkovitosti.

3.1.2. Ugovori o izvršenju⁴⁹

Ovaj način financiranja je naročito pogodan sa stajališta jedinica lokalne samouprave, koje ne raspolažu sredstvima dovoljnim za jednokratno financiranje novih tehnoloških rješenja kojima će se u budućnosti ostvariti energetske uštede. Naime, prema tom modelu, buduće energetske uštede se koriste upravo da bi se otplatio trošak nabave energetski učinkovite opreme. Na taj način u SAD-u se relativno često financiraju projekti kao što je zamjena bojlera, rasvjetnih tijela, prozora, izolacije i slično (National Council on Electricity Policy, 2006).

Model se sastoji u tome da dobavljač opreme ili pružatelj odgovarajuće usluge (moguće je da se radi i o ESCO poduzeću) inicijalno dobavlja, ugrađuje i brine se o načinu rada proizvoda, te istodobno jamči da će korisnik ostvariti određene uštede u energiji. Uobičajeno je da te očekivane uštede budu barem jednake ili prelaze iznos koji bi korisnik morao plaćati za korištenje te opreme tijekom vremena trajanja ugovora. Sam dobavljač opreme sa svoje strane može do sredstava za financiranje projekta doći ili putem bankarskog kredita, izdavanjem obveznica, ili korištenjem samostalnih izvora financiranja. Naravno, da bi se dokazalo da se odrednice ugovora poštuju, nužno je i da se ugradi oprema koja će pratiti smanjivanje energetske potrošnje, te dokazati ostvarenje ušteda.

Kada je nužno da dobavljač osigura sredstva putem bankarskog kredita, potrebno je naglasiti kako banke u tranzicijskim zemljama nisu razvile mehanizme koje bi u obzir uzimale kriterije energetske učinkovitosti (UNDP, GEF & Romanian Agency for Energy Conservation, 2006). Odobravanje kreditiranja temelji se na analizi hoće li investitor biti u stanju otplatiti uložena sredstva čak i ako se energetske uštede ne ostvare. Hoće li se energetske uštede ostvariti ili neće, sa stajališta bankarskog sektora je manje važno od povrata uložениh sredstava. Iskustva zemalja u okruženju (na primjer, Mađarska i Češka) pokazuju da se osjetljivost bankarskog sektora prema projektima energetske učinkovitosti uspješno može povećati kroz suradnju banaka i fondova za financiranje takvih projekata. U tim slučajevima bankarski sektor ne mora odustati od svojih komercijalnih uvjeta, a fondovi se brinu o samom karakteru projekta (Energy Charter Secretariat, 2004). Ovakav je model moguć već i putem postojećeg institucionalnog sustava u Hrvatskoj. Naime, Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost već sufinancira neke projekte u području svog djelovanja kroz suradnju s bankarskim sektorom, a slični programi postoje i u okviru Hrvatske banke za obnovu i razvoj.

Za primjenu ovog modela u Hrvatskoj nužno je razmotriti smatra li se ovakav način financiranja zaduživanjem jedinica lokalne samouprave ili ne. Status ovakvih projekata nužno je uskladiti s Ministarstvom financija, kako bi se vidjelo da li je u svakom pojedinom slučaju potrebno osigurati prethodnu suglasnost Ministarstva ili je moguće razraditi sustav koji će vrijediti za financiranje projekata energetske učinkovitosti općenito (putem standardiziranih ugovora). Čak je i u okviru SAD-a uobičajeno da se ovakva vrsta financiranja prethodno odobri, najčešće posebnim zakonom, kako bi sveučilišta, škole,

⁴⁹ Engl. *performance contracting*.

niže jedinice lokalne samouprave, odnosno pojedina ministarstva za potrebe unapređenja energetske učinkovitosti u svojim zgradama, mogli koristiti ugovore o izvršenju.

Nedostaci ovog modela se sastoje u tome što ponekad mogu postojati zabrane da niže razine vlasti budu stranka u dugotrajnim ugovorima jer to utječe na mogućnost planiranja proračuna. Optimalno bi bilo kada bi se sustav planiranja proračuna u potpunosti izmijenio, ne samo zbog potreba projekata energetske učinkovitosti, već i radi učinkovitijeg upravljanja javnim novcem općenito.

Okvir 2. Ugovor o izvršenju – osnovne karakteristike
<ul style="list-style-type: none">• Sastoji se od: razvoja projektnog rješenja (što treba učiniti da bi se uštedio novac), ugovaranja dobavljanja energetskih usluga (odgovara na pitanje kako koristiti ugrađenu opremu za ostvarivanje energetskih ušteda) i ugovaranja načina financiranja• Sklapa se između: državnog tijela (jedinice lokalne samouprave) i dobavljača energetskih usluga• Obveze dobavljača: identifikacija i procjena mogućnosti ušteda, preporuka poboljšanja, garancija ostvarivanja ušteda u slučaju prihvaćanja rješenja• Posebne napomene: jasno definirane procedure mjerenja i verificiranja ostvarenih ušteda• Visina ušteda: dovoljna da pokrije ili prekrije godišnji trošak projekta – u suprotnom dobavljač snosi troškove razlike

Izvor: Zabler i Hatcher (2003).

Za punu primjenu ugovora o izvršenju kao načina financiranja projekata energetske učinkovitosti u Hrvatskoj, nužno je da Ministarstvo financija razradi provedbene propise, najvjerojatnije u obliku podzakonskih akata, kojima bi se ovo područje koje je do sada nedovoljno definirano u našem zakonodavstvu, reguliralo. Naime, s obzirom da je sličan način financiranja već prisutan u Hrvatskoj (kroz HEP ESCO) model, ocjenjuje se kako je u budućnosti najizglednije da će se upravo taj model proširiti i na druge ponuđače na tržištu. Ipak, potrebno je naglasiti kako je za izradu potrebnih podzakonskih akata nužna suradnja svih zainteresiranih stranaka kako bi se zakonodavni okvir postavio na odgovarajući način, kojim bi se spriječile eventualne mogućnosti zlouporabe, a istodobno osiguralo i definiranje transparentnog institucionalnog okvira. Stoga je za razradu sustavnog rješenja nužno formirati radnu skupinu s predstavnicima iz ministarstava nadležnih za energetiku i financije, kao i jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

3.1.3. Ugovor o leasingu

Ugovor o leasingu opreme koja omogućava ostvarivanje energetskih ušteda predstavlja način na koji se trošak može preraspodijeliti kroz duže vremensko razdoblje. Ovaj se način financiranja u SAD-u smatra najpovoljnijim (National Council on Electricity Policy, 2006), jer omogućava izbjegavanje inicijalnog troška projekta energetske učinkovitosti, a istodobno omogućava povezivanje otplate s godišnjim uštedama u proračunu. Na taj način nije nužno da troškovi projekta energetske učinkovitosti budu sastavni dio kapitalnih izdataka u proračunu, već se prema proračunskom sustavu u SAD-u mogu tretirati kao tekući izdaci. Ovim se modelom omogućava da buduće uštede financiraju projekt putem

trenutnog poboljšanja energetske učinkovitosti, te da se trošak investicije raspodjeli na razdoblje korištenja opreme koja povećava energetska učinkovitost.

Prema ugovoru o leasingu, korisnik (jedinica lokalne samouprave) plaća mjesečni iznos koji uključuje i kamatnu stopu dobavljaču proizvoda ili usluge kojima se povećava energetska učinkovitost. Na kraju ugovornog razdoblja – koje uobičajeno traje 10 godina, ali za velike projekte se može protegnuti i na 15 – korisnik postaje vlasnik opreme. Ova vrsta ugovora je izuzetno popularna u SAD-u jer je istodobno izuzeta i iz plaćanja poreznih obveza.

Ugovori o leasingu su prisutni i u Hrvatskoj, ali nisu primjenjivani u slučaju projekata energetske učinkovitosti. Mogli bi se koristiti posebno kod projekata u kojima se radi o nabavi opreme (na primjer, bojlera), ali je potrebno definirati njihov tretman za ovu namjenu u lokalnim proračunima u suradnji s Ministarstvom financija.

Za primjenu ovog modela u Hrvatskoj postoje problemi u financijskim ograničenjima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave s jedne strane, kao i ograničenja na strani ponude zbog specifičnosti projekata energetske učinkovitosti s druge strane. Stoga ocjenjujemo kako u kratkom roku ovaj model neće biti atraktivan za primjenu u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.

3.1.4. PICO⁵⁰ model

Vrlo su često u proračunima sredstva za plaćanje varijabilnih troškova, kao što su troškovi energije, čvrsto odvojeni od sredstava za investicije. Tipična situacija koja se javlja je da u proračunu istodobno postoje relativno visoki izdaci za potrošnju energije, ali da njih nije moguće smanjiti na način da se sustavno riješi problem putem investiranja u novu opremu, koja se nalazi u odvojenom dijelu proračuna. U takvim slučajevima, PICO model predstavlja rješenje u kojem se investiranje provodi kroz posebnu jedinicu unutar državne uprave, koja vodi računa o svim ulaganjima te vrste (Wuppertal Institute & Partners, 2005). PICO odjel unutar državne administracije pruža financijske i tehničke usluge u području energetske učinkovitosti ostalim dijelovima državne administracije. Ostvarenim uštedama smanjuje se godišnji trošak korisnika, koji plaća ugovornu naknadu PICO odjelu. Na taj način prikupljena sredstva od različitih korisnika, PICO odjel koristi za financiranje budućih ulaganja u projekte energetske učinkovitosti.

PICO model je razvijen u okviru SAVE programa (kojeg financijski podupire i Europska komisija) s ciljem identificiranja odgovarajućih načina financiranja projekata energetske učinkovitosti u javnom sektoru. Kako bi se ispitalo koliko je taj model prikladan u različitim zemljama Europske unije, provedeni su pilot projekti u Njemačkoj, Italiji, Austriji, Poljskoj i Francuskoj. Za Hrvatsku je naročito relevantan poljski primjer, jer je morao riješiti

⁵⁰ Engl. *public internal performance contracting* – interni ugovori o izvršenju u javnom sektoru. Više o samom modelu može se pronaći na Internet stranicama: <http://www.iclei-europe.org/index.php?id=800>.

problem nemogućnosti prenošenja proračunskih sredstava jedinica lokalne samouprave na buduća razdoblja. Neke druge zemlje su za primjenu PICO modela osnivale male revolving fondove (na primjer, Njemačka ili Italija). Zakonska ograničenja onemogućavaju primjenu jednoobraznog načela u svim zemljama. Zakonska ograničenja u Poljskoj onemogućavaju izdvajanje sredstva od ušteta zbog energetske učinkovitosti na poseban račun. Konačno, odjeli i institucije financirane putem gradskog proračuna nisu nezavisne jedinice sa zasebnim proračunima, te ako ostvare određene financijske uštete zbog energetske učinkovitosti u jednoj godini, njihova sredstva za sljedeću godinu mogla bi biti smanjena. Za rješavanje ovog problema predložena su dva rješenja (Wuppertal Institute, 2005):

- korištenje postojećeg gradskog fonda za zaštitu okoliša na način da upravlja revolving fondom za energetske učinkovitost putem zasebnog računa;
- donošenje proračunskog propisa koji će omogućiti da se sredstva ostvarena uštedama zbog energetske učinkovitosti koriste u budućnosti za projekte energetske učinkovitosti.

Okvir 3. PICO pilot projekt u Poljskoj

Mali poljski grad Jordanów s 5.000 stanovnika ima 5 zgrada pod gradskom upravom (vijećnica, knjižnica, osnovna i srednja škola, te dječji vrtić). Prema prethodnom sustavu, u slučaju da se prilikom održavanja tih zgrada ustanovi kako su potrebni manji popravci, oni terete proračunska sredstva predviđena za troškove održavanja. Ako su, međutim, potrebni značajniji zahvati, tada se zahtjev s inicijalnom procjenom troškova podnosi odboru za proračun na razmatranje, te se ako dobi pozitivnu mišljenje uključuje u kapitalne projekte.

PICO pilot projekt fokusiran je na unapređenje sustava rasvjete. Projekt je u prvoj fazi obuhvatio ulaganje u rasvjetu u vijećnici i dječjem vrtiću. Prema modelu, inicijalna sredstva za ulaganje osigurava gradski ured za gospodarstvo. Smanjeni troškovi energije se nadziru i prate, a ostvarene uštete u troškovima energije neće smanjiti proračun, već će se koristiti za buduća ulaganja u projekte energetske učinkovitosti.

Izvor: Wuppertal Institute (2005).

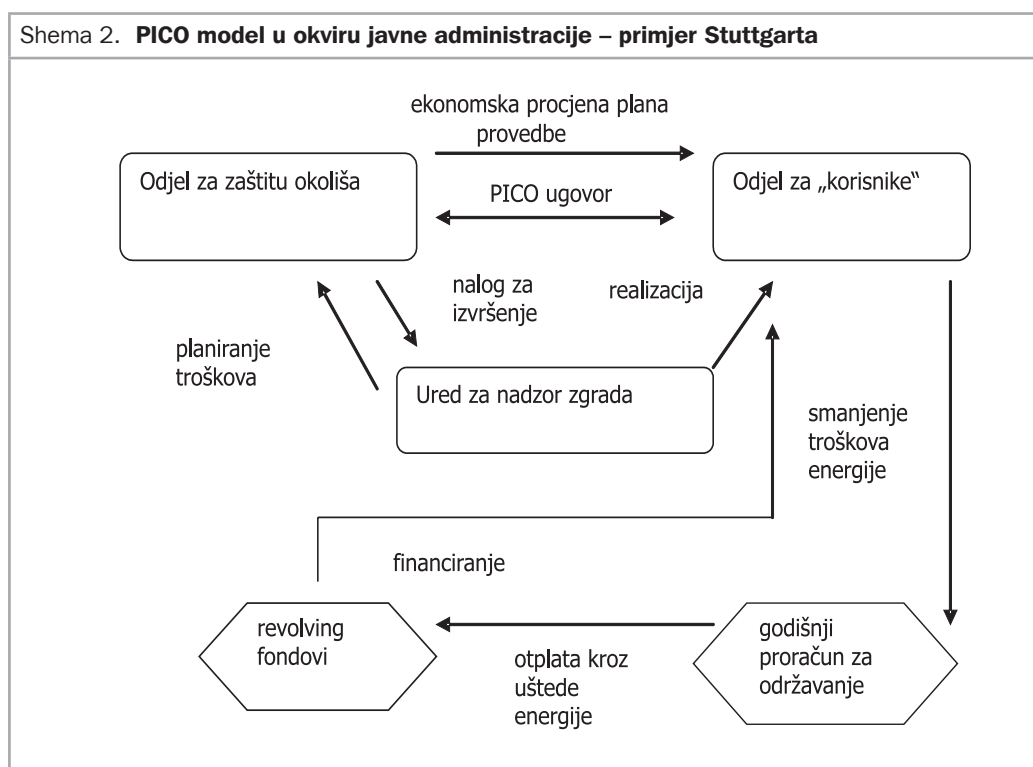
Od predloženih rješenja, nakon konzultacije na gradskoj razini, te sa znanstvenom i stručnom ekonomskom javnošću, odabrano je drugo.

Primjena PICO modela u slučajevima kada postoji mogućnost osnivanja internog revolving fonda je relativno jednostavnija - kao što pokazuje primjena u jednoj bolnici u Italiji. U okviru godišnjeg plana ulaganja, revolving fond je dodan kao posebna proračunska stavka. Inicijalna sredstva za opremanje jednog bolničkog krila opremom koja poboljšava energetske učinkovitost osigurala je regija Lombardija. Godišnji iznos uštete od tih mjera energetske učinkovitosti preusmjerava se na taj poseban račun, kojim se financiraju daljnje mjere energetske učinkovitosti.

Okvir 4. Što je revolving fond?

Revolving fond je najčešće namjenski fond koji se koristi za financiranje projekata koji zahtijevaju probijanje fiskalnog ograničenja od godinu dana. Inicijalna sredstva fonda najčešće su dobivena od drugih organizacija. Zajmoprimatelj sredstava iz revolving fonda ima obvezu vraćanja tih sredstava, plaćanja kamate i administrativnih troškova, a tako vraćena sredstva koriste se za financiranje novih projekata.

Prema prikazanoj shemi, može se vidjeti kako inicijalno Ured za nadzor zgrada planira troškove novog projekta, koje zatim dostavlja Odjelu za zaštitu okoliša. Nakon ocjene ekonomske opravdanosti, plan projekta se odobrava u Odjelu za „korisnike“ koji s Odjelom za zaštitu okoliša sklapa PICO ugovor. Nakon toga, Odjel za zaštitu okoliša daje nalog za izvršenje projekta Uredu za nadzor zgrada, a financiranje je osigurano kroz revolving fondove. Time se ostvaruje realizacija, odnosno Odjel za „korisnike“ može računati na smanjenje troškova energije u godišnjem proračunu za održavanje, a te ostvarene uštede se prebacuju u revolving fondove čime se omogućava financiranje novih projekata energetske učinkovitosti.



Izvor: Institut Arbeit und Technik & Wuppertal Institut (2002).

Za financiranje projekata energetske učinkovitosti u Poljskoj je 1999. godine započet pilot projekt u Bielsko-Biala. Prema predloženom sustavu⁵¹, za financiranje projekta otvoren je poseban bankarski račun, na kojem se prikupljaju sredstva dobivena iz dva izvora – donacija iz gradskog proračuna i ostvarenih energetske ušteda. Sustav je relativno jednostavan:

- odabiru se zgrade za modernizaciju (u pilot projektu se radilo o školi)
- inicijalna sredstva su transferirana iz proračuna na poseban račun
- inicijalna sredstva se troše na energetske pregled i ulaganje u zgradu
- ostvarene uštede vlasnici zgrade uplaćuju na poseban račun
- grad također transferira sredstva, ali svake godine sve manje, jer je određeni dio sredstava već prikupljen putem ostvarenih ušteda

⁵¹ Više o tome može se pronaći u Fundacja na rzecz Efektywnego Wykorzystania Energii (2002).

- nakon modernizacije svih predviđenih zgrada, ostvarene uštede se s posebnog računa uplaćuju u proračun, a vlasnici zgrada od tog trenutka mogu plaćati manje račune.
- PICO model je relativno sličan modelu ugovora o izvršenju. U tablici 7. je prikazano u kojim slučajevima je prikladnije koristiti jedan, odnosno drugi model.

Tablica 7. Prikladnost modela financiranja u različitim slučajevima	
PICO model	Ugovor o izvršenju
veličina projekta je premala da bi pokrila ugovaračke troškove ugovora o izvršenju nema potrebe za dodatnim stručnim znanjima	potrebna su dodatna sredstva zbog nedovoljne likvidnosti nužna su dodatna specijalistička znanja
postojeće znanje se može i treba iskoristiti raspoloživi kapaciteti omogućavaju upravljanje projektom	potrebno je podijeliti ili čak transferirati rizik projekta očekuje se prijenos znanja vanjskih stručnjaka prema zaposlenima
postoji mogućnost da vanjski partneri iskoriste u potpunosti koristi projekta	ograničeni resursi – ne samo u pogledu zaposlenih – koji bi trebali biti usmjereni na osnovnu djelatnost nedovoljni ljudski resursi

Izvor: Wuppertal Institute & Partners (2005).

Za primjenu PICO modela u Hrvatskoj postoje ista ograničenja kao i u Poljskoj – sredstva se u proračunu ne mogu prenositi u sljedeću godinu, nije moguće osnivati gradske revolving fondove i nije moguće otvarati posebne bankarske račune unutar jedinica lokalne samouprave. Ukoliko bi se ovaj model primjenjivao, tada bi bilo potrebno detalje razraditi s Ministarstvom financija.

Smatramo kako je pitanju uvođenja različitih modela financiranja projekata energetske učinkovitosti potrebno pristupiti sustavno. To znači kako je na temelju dobre prakse drugih zemalja nužno odabrati one modele koji su u kratkom roku primjenjivi u Hrvatskoj. Ocjenjujemo kako se u srednjem roku to može očekivati za financiranje putem ESCO kompanija, odnosno putem ugovora o izvršenju koje ne moraju nužno nuditi ESCO kompanije. Ocjenu temeljimo na činjenici da je dio rješenja za uklanjanje administrativnih barijera projekata energetske učinkovitosti već definiran kroz provedbu HEP-ESCO projekata. Te primjere dobre prakse treba nastaviti i formalizirati kroz odgovarajuću zakonsku regulativu, kako bi se olakšala provedba projekata energetske učinkovitosti, ali i povećala transparentnost trošenja sredstava za ovu namjenu u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave općenito.

3.1.5. ESCO model

ESCO poduzeća nude svojim korisnicima ugovore u okviru kojih su upravo oni ti koji financiraju ugrađivanje nove tehnologije koja omogućuje smanjivanje troškova tijekom vremena, a visina ušteda energije je također sastavni dio ugovora. Ukupni iznos koji se plaća ESCO poduzeću se temelji na samim karakteristikama projekta, te je povezan s postotkom stvarnih ušteda u troškovima energije koji proizlaze iz projekta (International Institute for Energy Conservation & Export Council for Energy Efficiency, 1998). ESCO može korisniku pružiti cijeli paket usluga, uključujući definiranje projekta, financiranje i

vođenje projekta, ugrađivanje opreme, nadzor i jamstvo ostvarenih ušteda. Sama struktura projekata može biti različita, a najčešće varijante su:

- financiranje putem dobavljača – u ovom modelu dobavljač opreme osigurava financiranje projekta
- leasing opreme – u ovom modelu treća strana osigurava financiranje i zadržava vlasništvo nad opremom.

Potrebno je reći da iako Europska komisija i zemlje EU promoviraju brojne inicijative, promjene zakonodavstva kako bi pomogle razvoj ESCO modela, ESCO poduzeća uspješno djeluju u samo nekoliko zemalja (Silvoni, 2007). ESCO modeli su se najviše koristili u javnom sektoru, a primijenjeni su najčešće u projektima kogeneracije, javne rasvjete, grijanja, ventilacije i hlađenja, kao i sustava upravljanja energijom.

3.1.6. Pay-As-You-Save (PAYS®)

Ovdje se radi o relativno novom modelu financiranja razvijenom u SAD-u koji omogućava vlasnicima nekretnina, kao i stanarima, nabavu i ugradnju proizvoda koji povećavaju energetske učinkovitosti, a da pritom ne moraju raspolagati inicijalnim sredstvima ili se zadužiti. Radi se o tome da se na račun za energiju doda jedna tarifna stavka koju plaća vlasnik ili stanar, sve dok je vlasnik ili živi u toj zgradi. Tarifa je podešena tako da svi korisnici ovog sustava koji, na primjer u nekoj zgradi koriste solarni način grijanja vode, plaćaju manje nego što bi plaćali uobičajenom tehnologijom. Inicijalne troškove ugradnje nove opreme pokriva dobavljač energije (samostalno ili je projekt financiran putem bankarskog sustava). Financijer u tom sustavu dobiva povrat svojih sredstava kroz mjesečnu otplatu tarife, koja je podešena da traje tijekom uobičajenog životnog vijeka ugrađene opreme.

3.1.7. Korak dalje: promoviranje energetske učinkovitosti u privatnom sektoru

Od države se očekuje da promovira projekte energetske učinkovitosti, te da pozitivno utječe na njihovu raširenost u cijelom gospodarstvu. U nastavku su prikazane neke mjere koje državni sektor poduzima u drugim zemljama s tim ciljem.

Subvencioniranje sektora građanstva

Istraživanja u Velikoj Britaniji pokazuju kako odluka kućanstava o ugradnji uređaja koji doprinose energetske učinkovitosti (ili, na primjer, poboljšanje izolacije zgrada) ne ovisi u većoj mjeri o mogućim budućim uštedama energije (Oxera, 2006). Odluka se u najvećoj mogućoj mjeri donosi u ovisnosti o cijeni proizvoda ili usluge. Stoga jedinice lokalne samouprave iz svojih proračuna financiraju projekte subvencioniranja sektora građanstva, kako bi se cijena energetskih učinkovitijeg proizvoda snizila.

Primjer Velike Britanije nadalje pokazuje kako samo donošenje zakona ne jamči istodobno i njihovu primjenu. Inspekcija je pokazala da u 49 od 50 slučajeva zgrade nisu bile na

odgovarajući način obilježene sukladno zakonu o certificiranju zgrada. Informiranost o postojanju tog zakona je također bila relativno niska. Tako čak 74 posto posrednika u prometu nekretninama nije bilo u stanju objasniti sustav certificiranja zgrada, te tako niti upoznati potencijalne kupce s prednostima kupovine nekretnine koja je izgrađena s višim standardima energetske učinkovitosti.

Smanjivanje lokalnih poreza u zamjenu za ulaganje u projekt energetske učinkovitosti

Pored samog subvencioniranja, često se razmatraju i porezne mjere. Poticanje projekata energetske učinkovitosti u sektoru kućanstva (na primjer, učinkovitija izolacija zidova na zgradama u privatnom vlasništvu) može se provoditi putem smanjivanja poreza i naknada koje su u nadležnosti jedinica lokalne samouprave (komunalnih naknada). Pilot projekt⁵² smanjivanja lokalnih poreza proveden je, na primjer u Velikoj Britaniji, s ciljem smanjivanja razdoblja povrata financijskih relativno zahtjevnijih investicija u povećanje energetske učinkovitosti.

Porezni sustav temeljen na kriterijima energetske učinkovitosti

Politika podizanja razine energetske učinkovitosti u mnogim je zemljama vezana uz širu politiku zaštite okoliša. Mnoge zemlje su potpisnice različitih međunarodnih sporazuma koji nalažu postavljanje i ispunjavanje ciljeva održivog razvitka, a mnoge zemlje i u okviru svojih nacionalnih strategija i zakonodavstava postavljaju konkretne i mjerljive ciljeve koje je potrebno u određenim rokovima ispuniti. Za ispunjavanje tih ciljeva uvode se novi standardi koje je potrebno provoditi, ali i povremeno novi porezi koje ili svi obveznici moraju plaćati ili diferencirano prema kriterijima ispunjavanja određenih obveza. Jedan od primjera takvog poreza je naknada za klimatske promjene⁵³ koju je britanska Vlada uvela 2001. godine s ciljem poticanja gospodarskih subjekata na smanjivanje potražnje za energijom. U okviru tog sustava sklapaju se i posebni ugovori s obveznicima plaćanja ove naknade. Njima se, naime, utvrđuju ciljane vrijednosti smanjivanja emisija ili povećanja energetske učinkovitosti, te ako ih ispune, mogu dobiti do 80 posto oslobođenja od obveze plaćanja naknade za klimatske promjene.

Sličan primjer se u Velikoj Britaniji može pronaći i u zgradarstvu, gdje su prema proračunu iz 2007. godine (Department of Industry and Trade, 2007) svi novi domovi koji ispunjavaju standarde o nultoj emisiji ugljikovog dioksida, a za čije je ugrađivanje bilo potrebno utrošiti sredstva iznad 500.000 funti oslobođeni plaćanja administrativnih pristojbi. Svima onima koji su utrošili i iznad tog iznosa, biti će odobreno dodatno smanjenje administrativne pristojbe (porezni kredit) u iznosu od 15.000 funti.

Sljedeći primjer fiskalnih poticaja u Velikoj Britaniji može se pronaći u smanjenoj stopi PDV-a od 5 posto na ugrađivanje većine mikrogeneracijskih tehnologija.

⁵² Energy Efficiency Partnership for Homes (2004).

⁵³ Prema Department of Trade and Industry (2007). Engl. Climate Change Levy. Treba reći da je EU naknadno uvela zahtjev da sve članice oporezuju potrošnju energije.

Prema National Council on Electricity Policy (2006) i u SAD-u mnoge savezne države koriste sustav poreznih poticaja koji izuzimaju, smanjuju ili čak kreditiraju porez na kupovinu opreme koja dokazano utječe na povećanje energetske učinkovitosti. Ovakve se porezne inicijative smatraju opravdanim jer smanjuju troškove proizvoda koji povećavaju energetske učinkovitost, ubrzavaju njihovo prihvaćanje na tržištu kao konkurentnih proizvoda, te povećavaju ukupni tržišni udio proizvoda koji doprinose povećanju energetske učinkovitosti. Time se utječe na ukupno smanjivanje potražnje za energijom. Potrebno je naglasiti kako pritom postoji državna agencija koja utvrđuje koji su to proizvodi, te koliko oni doprinose ostvarivanju ušteda u energiji.

S obzirom da u okviru SAD-a svaka savezna država može imati svoj sustav poreznih poticaja, tako se javljaju sljedeći oblici:

- Porez na potrošnju: uobičajeno se radi o smanjenju ili izuzeću od plaćanja poreza na troškove nabave ili ugradnje energetski učinkovite opreme ili usluga.
- Porezni poticaji poduzetnicima: radi se o davanju poreznih kredita u slučaju troškova nabave ili ugradnje opreme.
- Porez na dohodak: omogućava obveznicima ovog poreza priznavanje poreznog odbitka u visini dijela nabave ili ugradnje opreme ili usluga.
- Porez na imovinu: poticaji se javljaju u raznim oblicima - od izuzeća od plaćanja poreza do posebnih procjena dodatne vrijednosti imovine koja je povezana s ugradnjom energetski učinkovite opreme.

Potrebno je naglasiti kako porezni sustav nije uputno mijenjati bez cjelovite i sustavne analize, a sami korisnici ovakvih mjera često ne pronalaze izravne veze između donošenja odluke o nabavi energetski učinkovitog proizvoda ili usluge i porezne mjere. Stoga iako ovakve mjere u drugim zemljama postoje, preporuke za Hrvatsku ne obuhvaćaju promjene poreznog sustava.

3.1.8. Preuzimanje dobrih iskustava drugih zemalja

Jedan od najznačajnijih problema s kojima se susreću jedinice lokalne samouprave u brojnim zemljama je nedostatak odgovarajućeg znanja (odgovarajućih stručnjaka) kojim bi se omogućilo dobivanje najboljeg mogućeg rješenja projekta kojim se ostvaruju najveće moguće uštede. Pozitivan primjer prakse pronalaženja rješenja za ovaj problem može se pronaći u Finskoj⁵⁴, gdje su se od 2001. godine lokalne vlasti udružile i putem Interneta osigurale dostupnost najnovijih informacija koje olakšavaju proces javne nabave, odnosno dobivanje relevantnih informacija o projektima energetske učinkovitosti. U okviru te platforme, omogućava se razmjena informacija između korisnika opreme, dobavljača kao i onih kojima je nova oprema potrebna. Informacije se neprestano ažuriraju, a sadrže:

- informacije o važećim pravnim propisima, uključujući potrebne standarde
- modele različitih procedura nabave
- podatke o životnom vijeku proizvoda

⁵⁴ Mreža se naziva HYMONET, a Internet stranica je dostupna samo na finskom.

- posebne podatke o karakteristikama proizvoda povezanim s njihovim učincima na zaštitu okoliša.

Poseban problem koji se u okviru državne administracije javlja je omogućavanje postizanja veće energetske učinkovitosti u okviru *provedbe sustava javne nabave*. Energetska učinkovitost se može ugraditi u sustave javne nabave⁵⁵, ali je nužno da to bude učinjeno na transparentan način. Ova činjenica utvrđena je na razini Europske unije provođenjem projekta PROST, u kojem su analizirani različiti načini provedbe javne nabave u zemljama EU⁵⁶. Identificirano je kako je izuzetno korisno kada postoje *razrađeni primjeri standardnih ugovora* za pojedine vrste nabave, kada postoje *detaljne upute za procjenu ušteda* kod različitih projekata energetske učinkovitosti, kada postoje *razrađeni sustavi mjerenja*, odnosno kada postoji mogućnost *nadzora nad ostvarenim uštedama*. Bez tih standardizirajućih elemenata, moguće je da se sustav javne nabave dovede u pitanje, jer postaje nejasno na temelju kojih kriterija neki dobavljač može dobiti ugovor za pružanje neke usluge (na primjer, nabavu uredske opreme za neko gradsko poglavarstvo ili sustav rasvjete u nekoj školi) ako kriteriji za procjenu energetske učinkovitosti nisu transparentni.

Drugi problem koji se javlja prilikom provedbe sustava javnih nabava je način na koji se procjenjuju troškovi – opreme, uređaja, usluga. Naime, postojeći sustav nalaže da se odabere ponuđač koji nudi odgovarajući proizvod prema najnižim troškovima. Kako nije definirano na koji način je potrebno obračunavati te troškove, tako se uobičajeno razmatraju troškovi nabave proizvoda (usluge). Time vrlo često proizvodi (usluge) koji su energetske učinkovitiji postaju nekonkurentni u procesu nabave, jer je inicijalni trošak njihove nabave vrlo često veći nego kod proizvoda (usluga) koji su energetske neučinkovitiji. Rješenje koje se u tom slučaju predlaže⁵⁷ je uzimanje u obzir *cjelokupnih troškova životnog vijeka proizvoda*, koji uključuju i niže troškove potrošnje energije. Naravno, za primjenu ovog koncepta nužno je raspolagati detaljnim stručnim podacima o proizvodima, koja će omogućiti njihovu usporedbu, što samo dodatno naglašava potrebu za proširivanjem mreže stručnjaka.

Poseban problem koji se javlja s dokazivanjem povećanja energetske učinkovitosti, jer ne postoji *razvijen sustav mjerenja*. Naime, neki mehanizmi financiranja projekata energetske učinkovitosti koji postoje u drugim zemljama povezani su s ostvarenim uštedama u energiji. Ukoliko te uštede nije moguće dokazati kroz odgovarajući sustav mjerenja, tada ni financijske mehanizme nije moguće koristiti.

Pored toga, odgovarajući sustav mjerenja može utjecati i na smanjivanje potražnje za energijom, jer utječe na svijest potrošača o stvarnoj potrošnji. Istraživanja su pokazala da je uvođenje dvomjesečnog umjesto godišnjeg mjerenja potrošnje energije utjecalo na smanjenje ukupne potrošnje za 8 posto u Norveškoj, odnosno 5 posto u Finskoj (Oxera, 2006). U

⁵⁵ Na primjer, sustav javne nabave u Velikoj Britaniji od 2008. godine uključuje zahtjevnije nove standarde energetske učinkovitosti. Department of Trade and Industry (2007).

⁵⁶ Više o samom projektu, kao i o nalazima u pojedinim zemljama može se pronaći na stranici: http://www.eceee.org/european_directives/EEES/public_sector/.

⁵⁷ Na primjer, Development Committee (2006).

tranzicijskim je zemljama vrlo česta pojava da plaćanje energije nije povezano s utrošenom energijom. Prema Energy Charter Secretariat (2004), takav se primjer može pronaći i u Češkoj, gdje u 50 posto kućanstava postoji mjerenje, koje omogućava naplatu troškova prema potrošnji. Međutim, u preostalom dijelu kućanstava, potrošnja se procjenjuje ili prema veličini stana ili prema broju članova kućanstva. U ovom drugom slučaju je sustavne poticaje za unapređenje energetske učinkovitosti gotovo nemoguće razraditi.

Okvir 5. Podizanje svijesti o potrošnji – „pametno mjerenje“

Revolving fond je najčešće namjenski fond koji se koristi za financiranje projekata koji zahtijevaju Od svibnja 2008. godine britanska Vlada namjerava poticati uvođenje mjerila za potrošnju energije u kućanstvima koja će očitavati trenutnu potrošnju energije te s 95-postotnom točnošću procjenjivati troškove.

U razdoblju od 2008. do ožujka 2010. očekuje se da će mjerilo biti besplatno ugrađeno svakom kućanstvu koje bude postavilo taj zahtjev, a razmatra se da se sličan sustav uvede i za praćenje potrošnje plina u kućanstvima.

Vlada potiče ponuđače na tržištu da razvijaju sustave pružanja informacija o potrošnji putem televizije, mobilnog telefona ili računala.

Izvor: Department of Industry and Trade (2007).

Primjer dobre prakse je i uvođenje *sustava certificiranja u zgradarstvu*. Program certificiranja uveden je, na primjer, u Velikoj Britaniji gdje je nužno da sve zgrade veće od 1000 m² u kojima jesu državne institucije bude na vidljivom mjestu objavljen certifikat koji će pokazati postojeći stupanj energetske učinkovitosti te zgrade, kao i plan daljnjih mjera za poboljšanje energetske učinkovitosti (Department of Trade and Industry, 2007). Ovakvi sustavi ne postoje samo u razvijenim gospodarstvima, već i tranzicijske zemlje poduzimaju korake u istom smjeru. Bugarsko ministarstvo gospodarstva i energije⁵⁸ je primjenom Zakona o energetske učinkovitosti od siječnja 2008. godine započelo s projektom certificiranja svakog novog objekta putem tzv. sustava „energetskih putovnica“. Pravilnikom je propisano kako svaki novi naručeni projekt u državnom vlasništvu (bez obzira radi li se o nacionalnoj ili lokalnoj razini) površine veće od 1000 m² mora biti podvrgnut sustavu certificiranja. Pored toga, Zakon predviđa da sva ministarstva, uredi i jedinice lokalne samouprave:

- do 31.12.2011. osiguraju energetske preglede u svim zgradama u državnom vlasništvu, kojima se koriste, te
- do 31.12.2013. osiguraju energetske preglede u svim zgradama u privatnom vlasništvu kojima se koriste.

Razvijanje i provedba sustava certificiranja u zgradarstvu očekuje se uskoro i u Hrvatskoj, zbog potrebe implementacije EU direktiva⁵⁹. Za primjenu direktiva EU nužno je osigurati brojne preduvjete. Energetskim pregledima se omogućava dobivanje uvida u postojeće stanje na terenu, te jasna razrada prioriteta. Rješavanjem prioriteta slučajeva omogućavaju se i najveće financijske uštede te istodobno dobivanje pozitivnih primjera. Preduvjet za primjenu sustava certificiranja je raspolaganje odgovarajućim *registrom imovine* u vlasništvu

⁵⁸ <http://www.mi.government.bg/eng/norm/rdocs/mdoc.html?id=190688>.

⁵⁹ Detaljnije vidjeti u Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva (2007).

države. Jasno je da je ovakvo sustavno rješavanje problema poželjno u hrvatskom slučaju, gdje postoje brojni upravo imovinski nerazriješeni slučajevi, te je nejasno tko je odgovoran za trenutno neodgovarajuće stanje energetske učinkovitosti pojedinih objekata, te tko bi trebao snositi troškove povećanja energetske učinkovitosti u zgradarstvu.

U Hrvatskoj, Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost⁶⁰ je u okviru svih aktivnosti započeo s financiranjem energetske pregleda u privatnim i javnim objektima kojima se mogu utvrditi koje konkretne projekte energetske učinkovitosti u pojedinom objektu treba provoditi. Ova aktivnost imala bi značajno veći učinak kada bi se u okviru državne uprave sustavno provodila. Za ovakav sustavni pristup utvrđivanja prioriteta na temelju prethodno utvrđenih kriterija zalaže se i Svjetska banka (Development Committee, 2006). Pritom bi kriteriji za definiranje prioriteta svakako morali obuhvaćati sljedeće karakteristike samih projekata:

- poželjno je da imaju potencijalno velike pozitivne učinke uz relativno niže troškove,
- poželjno je da budu usklađeni s nacionalnim ciljevima održivog razvitka,
- poželjno je da istodobno ostvaruju koristi na više područja (na primjer, pored zadovoljavanja energetske učinkovitosti, pozitivno utječu i na klimatske uvjete).

Zaključno se može istaknuti da od modela financiranja koji se primjenjuju u drugim zemljama, u Hrvatskoj je za sada osim modela izdavanja obveznica koji nije dodatno prilagođen projektima energetske učinkovitosti, prisutan samo ESCO model.

Za razvoj budućih mjera poticanja financiranja projekata energetske učinkovitosti u okviru jedinica lokalne samouprave nužna je aktivna uloga Ministarstva financija. Bez jasnog definiranja pravila i procedura ne samo za jedinice lokalne samouprave, već i na razini države kao cjeline, ostvarivanje napretka u području energetske učinkovitosti biti će znatno sporije.

3.2. Prikaz osnovnih obilježja proračunskog planiranja prema ostvarenim rezultatima

U ovom će se dijelu Studije detaljno prikazati osnovna obilježja proračunskog planiranja po učinku odnosno prema ostvarenim rezultatima (engl. *performance budgeting*) u odnosu na obilježja postojećeg načina planiranja proračuna po programima (engl. *program budgeting*).

Osnovni je cilj prikazivanja obilježja proračunskog planiranja na temelju ostvarenih rezultata u ocjenjivanju učinkovitosti trošenja proračunskih sredstava kao mjerila za planiranje proračunskih rashoda. Potreba za planiranjem proračuna na temelju pokazatelja uspješnosti i prema ostvarenim rezultatima je u tome da predstavlja način za povećanje kvalitete donošenja odluka o trošenju javnih sredstava u javnom sektoru, kojima se osigurava veća učinkovitost trošenja javnih sredstava, postiže viša razina kvalitete pružanja

⁶⁰ Detaljnije vidjeti na: <http://www.fzoeu.hr/hrv/index.asp>.

javnih usluga, te povećavaju uvjerenje građana da njihovi pružatelji usluga vode brigu o učinkovitom upravljanju javnim sredstvima.

Svrha je takvog planiranja proračunskih rashoda racionalizacija na način da se smanjivanje rashoda usmjerava na ona područja javnog trošenja koja ne postižu najbolje rezultate. Drugim riječima, sustavnim rješenjima trebalo bi poticati da se uštedena proračunska sredstva, koja su rezultat povećanja energetske učinkovitosti, usmjeravaju u ostvarivanja novih projekata u području energetske učinkovitosti, te da se kažnjavaju i isključe iz proračunskog financiranja oni projekti koji ne postižu dobre rezultate. Usvojivši proračunsko planiranje na temelju ostvarenih rezultata može se povećati upravljačka fleksibilnost u usmjeravanju sredstava na one ciljeve (projekte) koji ostvaruju bolje rezultate.

Planiranje po učinku/prema rezultatima sastoji se od:

- klasifikacije transakcija jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave po funkcijama i programima sukladno općim ili posebnim ciljevima izvršnog tijela vlasti,
- uspostavljanje pokazatelja uspješnosti/učinka za svaki program i aktivnost,
- mjerenje troškova tih aktivnosti i isporučenih izlaza (*outputa*).

U izradi proračuna *po učinku/prema ostvarenim rezultatima* izdaci se klasificiraju po programima i aktivnostima, utvrđuju se operativni ciljevi i pokazatelji učinka svakog programa i aktivnosti. Klasifikacija javnih rashoda po programima treba biti usklađena s odgovornostima pojedinih organizacija za upravljanje. Prikazani troškovi trebaju biti usporedivi s troškovima iz prošlih godina.

Svaki program mora imati opći cilj i posebne ciljeve.

Opći cilj daje opis poželjnih dugoročnih rezultata programa i utvrđenih prioriteta. Glavna je svrha općih ciljeva programa jasno prikazivanje poželjnih dugoročnih rezultata u skladu s osnovnom zadaćom organizacijske jedinice (proračunskog korisnika) zadužene za njezinu provedbu. Opći ciljevi određuju smjer provedbe programa i usmjeravaju aktivnosti programa prema jasno definiranim uslugama. Oni trebaju biti jasni i razumljivi građanima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Program obično ima jedan opći cilj. Za dugoročne programe opći cilj treba biti konstantan, što znači da se ne treba mijenjati iz godine u godinu. U općem cilju ne navodi se metodologija postizanja ciljeva jer se utvrđuje u opisnom dijelu programa i u nazivima aktivnosti.

Svaki program mora imati jedan ili više *posebnih ciljeva*. Posebni su ciljevi kratkoročni te pokazuju napredak jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave u ostvarenju općeg cilja. Oni su mjerljivi iskazi o krajnjim rezultatima koji se žele postići provedbom programa u određenom vremenu. Posebni ciljevi izravno se odnose na osnovne zadaće razdjela (ili odjela jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave). U odnosu prema općim ciljevima, posebni ciljevi imaju utvrđen vremenski rok provedbe i očekivane rezultate. Očekivani su rezultati obično specifični, mjerljivi, ostvarivi, realni i lako prepoznatljivi.

Nakon definiranja poželjnog rezultata slijedi mjerenje uspješnosti. Za mjerenje uspješnosti koriste se pokazatelji uspješnosti/pokazatelji učinka.

Mjerenje učinka (engl. *performance measurement*) je procjenjivanje efikasnosti programa ili aktivnosti proračunskog korisnika korištenjem pokazatelja ulaza (*inputa*), procesa, izlaza (*outputa*) i ishoda (*outcome*). *Pokazatelji uspješnosti* omogućuju praćenje godišnje provedbe programa, tj. rezultata, postizanja općih i posebnih ciljeva. Pokazatelji pomažu u dobivanju jasne slike o provedbi programa. Rijetko se koristi samo jedan pokazatelj provedbe programa, već se izrađuje niz ključnih pokazatelja koji omogućuju procjenu uspješnosti izvedbe. Postoji više pokazatelja, a osnovni su pokazatelji:

- ulazi (engl. *inputs*),
- izlazi (engl. *outputs, workload or production*),
- mjere efikasnosti (engl. *efficiency measures*),
- ishodi ili rezultati (engl. *outcomes or results*).

Ulazi (inputi) pokazuju jesu li planirana sredstva dovoljna za provedbu posebnog cilja programa. Ulazi imaju važnu ulogu u pripremi proračuna i u izračunu troškova. Osnovno pitanje koje se postavlja pri analizi tih pokazatelja jest «jesu li dodijeljena sredstva dovoljna za ostvarenje cilja programa». Iako ih je lako prepoznati, na temelju tih pokazatelja teško je zaključiti jesu li programom ispunjeni utvrđeni ciljevi.

Izlazi (outputi) jesu količina proizvoda i usluga koje proizvodi i osigurava program ili aktivnost (npr. broj odobrenih potpora općinama, broj obavljenih inspekcija itd.) a korisni su za utvrđivanje potrebnih sredstava za provedbu programa. Izlazi su važni, primjerice, pri postavljanju ciljeva koje zaposleni trebaju ispuniti i pri mjerenju učinaka. Međutim, oni ne prikazuju stupanj napretka u postizanju krajnje svrhe programa. Ovisno o njihovoj prirodi, mjere izlaza mogu, ali i ne moraju, biti lako mjerljive (npr. broj liječenih bolesnika lakše je mjeriti nego kvalitetu stručnih savjeta koje zdravstveni službenik pruža resornom ministru).

Mjere efikasnosti često se iskazuju kao jedinični trošak nabave određenog dobra i usluge. Pokazuju trošak po jedinici proizvedenog dobra ili pružene usluge, a mogu se iskazati kao trošak po izlazu ili jedinica po ulazu. Na primjer, cijena je analize uzorka vode u laboratoriju 10 kuna. Postoji i složeniji način mjerenja efikasnosti izdataka pomoću analize troškova i koristi (engl. *cost-benefit analysis*). Prema jednostavnijoj verziji tog koncepta mjerenje efikasnosti se provodi tako da se utvrdi cilj da će se za 10 milijuna kuna kupiti postrojenje za pročišćavanje voda koji bi 10.000 ljudi u jedinici lokalne ili područne (regionalne) samouprave opskrbilo pitkom vodom; ili da se za istu svotu može kupiti 1.000 metara novih cijevi kako bi se 20.000 ljudi u gradu opskrbilo pitkom vodom. Tako se za isti iznos vodom može opskrbiti dva puta veći broj građana. Stoga se treba usmjeriti na izračun jediničnih troškova za većinu programskih aktivnosti te posebno izraditi analize troškova i koristi pri izgradnji kapitalnih projekata.

Mjere efikasnosti polazište su za mjerenje ishoda ili rezultata i pokazuju stupanj učinkovitosti programa u rješavanju problema ili u postizanju željenog rezultata. Kao pokazatelj koristi

se i ocjena je li program učinkovit i pravilno postavljen, da li se njime dobro upravlja, te jesu li mu dodijeljena sredstva dostatna (npr. pojavljivanje bolesti uzrokovanih zagađenom vodom na 10.000 stanovnika itd.).

U Hrvatskoj se najviše koriste pokazatelji izlaza i mjere efikasnosti, a pokazatelji ishoda i rezultata rijetko se primjenjuju u praksi. Pokazatelje ishoda ili rezultata najteže je izračunati, a podatci koji se rabe u njihovim izračunima složeni su te proizvod dobre umreženosti cjelokupnog sustava. Imaju ih samo sustavi koji su već razvili i ustalili pokazatelje izlaza i mjera efikasnosti. U jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave ti su pokazatelji rijetko prisutni te njihov razvoj ovisi o zainteresiranosti pojedinih institucija.

Ključni je uvjet izrade proračuna po učinku/prema ostvarenim rezultatima dobra koordinacija aktivnosti u pripremi proračuna i u definiranju uloge svakog sudionika u tom procesu. Prikaz izdataka po programima pomaže da se o javnim rashodima razmišlja u smislu provedbe ciljeva i *outputa*, ali samo pod uvjetom da proces pripreme proračuna potiče proračunske korisnike da dobro definiraju prioritetne programe rashoda. Uz programe je potrebno osigurati i pokazatelje prošlih i očekivanih učinaka te projekcije budućih troškova.

U tom smislu proračun treba biti strukturiran u osnovne programe ili funkcije u skladu sa strateškim ciljevima jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave. Proračunski korisnici trebaju definirati programe na takav način da najbolje odgovaraju njihovoj organizaciji. Klasifikaciju izdataka po programima ili po aktivnostima pripremaju ustanove i proračunski korisnici jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema metodologiji koju je utvrdilo ministarstvo financija. Programsku klasifikaciju izdataka ne treba promatrati kao zamjenu za administrativnu klasifikaciju jer je programski proračun, a naročito proračun po učinku namijenjen poboljšanju donošenja odluka i učinkovitosti lokalnih jedinica.

Planiranje proračuna po učinku/prema ostvarenim rezultatima jednostavno je dostići ako postoji planiranje proračuna na temelju programa. U proračunu koji se temelji na mjerenju rezultata, rezultati se svakog glavnog programa, aktivnosti ili funkcije mjere korištenjem određenih skupa pokazatelja (engl. *set of benchmarks*). Pokazatelji se koriste radi usporedbe te se mjeri napredak u ostvarivanju pojedinog programa ili cilja tijekom vremena (na primjer, za razdoblje od šest mjeseci, godine dana ili više godina). Programima koji ostvaruju dobre rezultate najčešće se pruža mogućnost povećanja sredstava za njihovo širenje, dok onima koji ne ostvaruju rezultate prijeti mogućnost uskraćivanja određenog dijela sredstava ili isključivanjem iz proračuna u sljedećoj proračunskoj godini.

Planiranje proračuna po učinku/prema ostvarenim rezultatima ima za cilj povećanje učinkovitosti i transparentnosti u svim aktivnostima, pa tako i onim koje se odnose na planiranje prihoda i rashoda središnje države, regionalne i lokalne vlasti, te izvanproračunskih korisnika.

Iako pravila planiranja proračuna na temelju mjerenja rezultata povećavaju stupanj učinkovitosti i transparentnosti djelovanja javne uprave, njihov utjecaj na smanjivanje javnih rashoda nije u potpunosti vidljiv. Povećan stupanj odgovornosti olakšava nadzor u planiranju javnih prihoda, kao i nadzor izvršavanja javnih programa, što ima za posljedicu trošenje javnih sredstava. Međutim, razina trošenja i visina javnih rashoda općenito se može povećati ako pravila planiranja proračuna prema ostvarenim rezultatima daju glasačima prave dokaze o tome da javni programi upravo rezultiraju nekim mjerljivim rezultatom. Može se desiti i slučaj u kojem pravila planiranja proračuna prema ostvarenim rezultatima imaju malen ili skoro nikakav učinak na ukupne fiskalne rezultate u nekoj regiji ili lokalnom području. To će biti slučaj kada se radi o lokalnim područjima u kojima su postojeći programi kreirani tako da su optimalno iskorištene mogućnosti financiranja svih programa, koji su podjednako važni za razvitak regije ili lokalnog područja te se ostvaruju s istom razinom uspješnosti.

Važna prednost planiranja proračuna po učinku/prema ostvarenim rezultatima je u tome da se donositeljima odluka u području financiranja javnih potreba može jasno ukazati koji su općeprihvaćeni ciljevi za glavne programe i aktivnosti. Tim se programima i aktivnostima osigurava upravo ona razina javnih sredstava koja će ostvariti navedene ciljeve. To isto vrijedi i za regionalnu i lokalnu razinu vlasti. Budući da je proračun osnovni financijski dokument u kojem se planiraju svi prihodi i rashodi za tekuću proračunsku godinu, te uspoređuju s ostvarenjima proračunskih prihoda i rashoda u prethodnoj fiskalnoj godini, za ozbiljnije planiranje razvojnih potreba na razini općine, grada ili regije potrebno je planiranje razvojnih projekata i sredstava za njihovo financiranje uskladiti sa strategijom razvoja općine, grada ili regije, prioritarnim ciljevima, aktivnostima te mjerama za njihovo ostvarenje, koje se odnose na duži vremenski rok. Svi bi programi i aktivnosti u proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave trebali biti usklađeni s misijom regionalne i lokalne vlasti, koja treba biti opisana u regionalnoj odnosno lokalnoj strategiji razvoja. Uspješni programi uvijek će imati podršku i biti poticani od strane svih sudionika u programu. Dodatni razlog za to je i u tome što regionalna ili lokalna vlast uvijek može odgovarajućim podacima ili nekim drugim mjerljivim pokazateljem dokumentirati rezultate programa i javno ih prezentirati stručnoj i najširoj javnosti.

Glavni nedostatak planiranja proračuna prema ostvarenim rezultatima je u tome da traži više vremena od zaposlenih koji rade na konkretnim programima u regionalnoj i lokalnoj vlasti da uspostave konkretne pokazatelje rezultata pojedinog programa, kao i više vremena za praćenje ostvarivanja rezultata navedenih programa.

Mjerenje ostvarenih rezultata kao i planiranje proračuna po učinku/prema ostvarenim rezultatima širu primjenu nalazi u više američkih saveznih država, Velikoj Britaniji, Švedskoj, Čileu i drugim zemljama⁶¹. Sam sadržaj odnosno područje mjerenja rezultata razlikuje se među državama koje primjenjuju planiranje proračuna po učinku/prema ostvarenim rezultatima. Međutim, bitna komponenta takvog planiranja odnosi se na vezu između aktivnosti tj. glavnih zadaća proračunskih korisnika i stvarnih rezultata koje proračunski

⁶¹ Vidjeti opširnije u Young (2005) i Blank (2000).

korisnik postiže. Sama specifikacija mjerenja glavnih ciljeva i zadaća pojedinih proračunskih korisnika se razlikuje pa u nekim državama proračunski dokumenti trebaju sadržavati opis ciljeva jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave i pokazatelje za mjerenje rezultata za svaki program. U drugim državama proračunski korisnici trebaju definirati šestogodišnje strateške planove i odgovarajuća sredstva u proračunu za njihovu realizaciju. Strateški planovi sadrže ciljeve proračunskih korisnika, mjere za procjenu ostvarivanja rezultata, te mjere efikasnosti. Kod nekih država zakonska regulativa izravno povezuje mjerenje ostvarenih rezultata sa strateškim planom. Sredinom 90-ih godina prošlog stoljeća u nekim državama zakonom su propisane metode i kriteriji za mjerenje ostvarenih rezultata proračunskih korisnika, kao i petogodišnji strateški pristup. Neke savezne države u SAD-u uvode benchmarks, koji predstavljaju mjerljive pokazatelje kojima se opisuje napredak u ostvarivanju strateških ciljeva. Neke od saveznih država koriste participativni pristup u kreiranju benchmarks i to korištenjem anketa javnog mišljenja⁶².

Budući da je provedba planiranja proračuna po učinku/prema ostvarenim rezultatima kompliciran i dugotrajan proces, neke države u svojim zakonima imaju propisane konkretne zahtjeve, procedure i odgovornosti koje su nužne za provedbu takvog načina planiranja. Zakoni čak sadrže vremenski okvir koji je potreban za razvoj mjera, kao i popis institucija koje trebaju biti obuhvaćene u procesu razvoja sustava mjerenja. Čest je slučaj da se u nekim državama osnivaju posebni uredi kojima je zadaća pomagati u određenim aktivnostima unutar procesa mjerenja rezultata.

Za ostvarenje navedenih zadataka u svakoj jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave trebalo bi uspostaviti neovisnu jedinicu za ocjenu programa. Praksa nekih država ukazuje da su to uglavnom jedinice unutarnjeg nadzora. Problem je što manje jedinice regionalne ili lokalne samouprave nemaju dovoljno stručnog osoblja koje bi moglo obavljati ovakve poslove.

Planiranje proračuna po učinku olakšalo bi jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave praćenje ostvarivanja planiranih ciljeva i u području povećanja energetske učinkovitosti, kao i upravljanje sredstvima za provođenje mjera energetske učinkovitosti jer bi se rashodi za projekte energetske učinkovitosti klasificirali kao posebna aktivnost unutar programa u kojima se provode mjere energetske učinkovitosti (npr. mjere za smanjenje potrošnje električne energije u školama u okviru programa obrazovanja).

3.3. Prikaz mogućnosti, ograničenja i preporuke za zaduživanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Na temelju analize duga i zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj prezentiraju se mogućnosti, ograničenja i preporuke za zaduživanje jedinica

⁶² Stručna javnost ocjenjuje da je za sada u Hrvatskoj izuzetno nizak stupanj uključivanja javnosti u proračunski proces. Opširnije o tome Ott, K., ur., 2006. *Making Public Finance Public. Subnational Budget Watch in Croatia, Macedonia, and Ukraine*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, str. 108.

lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj s naglaskom na mogućnosti zaduživanja kako bi se financirali projekti koji se odnose na područje energetske učinkovitosti. Postoje i niz ograničenja koja treba ukloniti kako bi se razvilo tržište lokalnog duga.

3.3.1. Usporedna analiza ograničenja zaduživanja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u odabranim državama

U ovom je dijelu Studije dan komparativni pregled ograničenja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u odabranim državama s obzirom na namjenu financiranja (tekući ili kapitalni rashodi). U većini je i razvijenih i tranzicijskih država zabranjeno dugoročno zaduživanje za financiranje tekućih rashoda, te se zaduživanja za pokrivanje kratkoročne nelikvidnosti uglavnom moraju u cijelosti vratiti u tijeku tekuće godine. Općenito se može zaključiti da postoje dva zakonodavna rješenja za ograničavanje zaduživanja:

- kontrola zaduživanja koja uključuje propisana ograničenja zaduživanja, te je za zaduživanje potrebna suglasnost Ministarstva financija
- kontrola ukupne razine zaduženja i kontrola tekućeg dijela proračuna kako bi se uvidjelo s kolikim sredstvima lokalna jedinica raspolaže za otplatu obveza temeljem zaduživanja za financiranje kapitalnog projekta.

Tablica 8. Usporedna analiza ograničenja zaduživanja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u odabranim državama		
Država	Zaduživanje za financiranje tekućih rashoda	Zaduživanje za financiranje kapitalnih rashoda
Češka	Ne postoje ograničenja vezana za namjenu zaduživanja (tekući ili kapitalni rashodi). Nema ograničenja visine zaduženja.	Isto kao za zaduživanje za tekuće rashode.
Danska	Dugoročno zaduživanje zabranjeno. Planirani proračun lokalnih jedinica nije potrebno odobriti, ali postoji obavezna vanjska revizija. Ako se pojavi deficit na tekućem dijelu proračuna, mora se otplatiti do kraja tekuće godine.	Zaduživanje je zabranjeno bez obzira na svrhu, osim u sljedećim slučajevima: - lokalna jedinica može automatski dobiti dopuštenje za zaduživanje za investicije u javne usluge i za određena prioritetna područja koje je unaprijed odredila središnja država – npr. očuvanje izvora energije (engl. <i>energy conservation</i>) - posebno dopuštenje za zaduživanje lokalna jedinica može tražiti ako je ukupno zaduženje svih lokalnih jedinica manje od granice koja se propisuje svake godine i ako je ukupan dug lokalnih jedinica manji od 30 posto ukupnih bruto rashoda lokalnih jedinica.
Estonija	Dugoročno zaduživanje zabranjeno, međutim problem je što se ne vodi posebno tekući, a posebno kapitalni dio proračuna. Lokalne jedinice smiju uzimati kratkoročne kredite za pokrivanje tekućih rashoda. Ti krediti se moraju vratiti unutar proračunske godine.	Ograničenja za zaduživanje (i kratkoročno i dugoročno): - ukupne obveze nastale temeljem zaduženja ne smiju biti veće od 20 posto planiranih proračunskih prihoda - ukupna neplaćena zaduženja, izdane obveznice i druge obveze ukupno sa zaduženjima ne smiju biti veće od 60 posto planiranih proračunskih prihoda u toj proračunskoj godini - državna jamstva smiju iznositi najviše do 15 posto proračunskih prihoda. U roku 30 dana nakon zaključivanja ugovora o zaduženju potrebno je dostaviti dokumente Ministarstvu financija kako bi se osiguralo da su zaduženja unutar gore navedenih ograničenja.

Francuska	Dugoročno zaduživanje zabranjeno. U slučaju deficita na tekućem dijelu proračuna, lokalne jedinice mogu povećati lokalne poreze za financiranje tog deficita.	Provodi se redovita kontrola zaduženja i tekućeg dijela proračuna u koji su uključene i projekcije sredstava potrebnih za povrat duga za kapitalne projekte. Pri tome, suficit u tekućem dijelu proračuna mora biti veći od godišnje rate duga.
Italija	Dugoročno zaduživanje zabranjeno.	Otplata glavnice i kamate smije iznositi najviše do 25 posto tekućih prihoda lokalne jedinice.
Mađarska	Ne postoje ograničenja vezana za namjenu zaduživanja (tekući ili kapitalni rashodi). Godišnje otplate duga lokalnih jedinica (po kreditnim zaduženjima, obveznicama i drugim zaduženjima) ne smiju biti veće od vlastitih tekućih prihoda lokalnih jedinica (70 posto). Ne postoje nikakva ograničenja vezana za visinu zaduženja. Ne postoji obveza dobivanja suglasnosti od nekog državnog tijela.	Isto kao za zaduživanje za tekuće rashode.
Norveška	Dugoročno zaduživanje zabranjeno. Međutim, u praksi postoje neki izuzetci. Proračun lokalnih jedinica mora biti uravnotežen. Međutim, u praksi oko 18 posto lokalnih jedinica ostvari proračunski deficit ili zbog preoptimistično planiranih prihoda ili zbog iznenadnih promjena u lokalnim prihodima ili rashodima. U tim slučajevima lokalna jedinica mora vratiti dug u roku od 2 godine. Kratkoročno zaduživanje dopušteno.	Za zaduživanje je potrebna suglasnost državnog tijela. Lokalna jedinica se može zadužiti samo za neke investicije ili za konverziju postojećeg zaduženja.
Njemačka	Dugoročno zaduživanje zabranjeno.	Zaduživanje je dozvoljeno tek kada nema na raspolaganju drugih izvora za financiranje kapitalnog projekta. Osnova za zaduživanje je četverogodišnji financijski plan lokalnih jedinica. Lokalna jedinica treba dokazati da zaduživanje neće rezultirati deficitom na tekućem dijelu proračuna u naredne četiri godine.
Poljska	Ne postoje ograničenja vezana za namjenu zaduživanja (tekući ili kapitalni rashodi).	Dug lokalnih jedinica ne smije biti veći od 15 posto godišnjih prihoda i ukupan dug ne smije biti veći od 60 posto godišnjih prihoda. Lokalne jedinice se smiju zaduživati samo u domaćoj valuti, osim u slučajevima prema odluci Ministarstva financija. Ova ograničenja se postrožavaju kada ukupan javni dug dostigne razinu od 50 posto bruto domaćeg proizvoda. Redovito se podnose izvješća Ministarstvu financija.
Rumunjska	Dugoročno zaduživanje zabranjeno, međutim problem je što se ne vodi posebno tekući, a posebno kapitalni dio proračuna. Smije se kratkoročno zaduživati, ali se sredstva moraju vratiti unutar iste proračunske godine. O novom zaduženju se mora izvjestiti Ministarstvo financija, a posebna suglasnost je potrebna samo za zaduživanje kod banke u inozemstvu.	Ukupno zaduženje ne smije iznositi više od 20 posto tekućih prihoda, kratkoročno više od 5 posto tekućih prihoda. Nema ograničenja ukupne razine svih obveza nastalih temeljem zaduženja. O novom zaduženju se mora izvjestiti Ministarstvo financija, a posebna suglasnost je potrebna samo za zaduživanje kod banke u inozemstvu.

Slovačka	Dugoročno zaduživanje zabranjeno. Smije se zaduživati samo za financiranje kratkoročne nelikvidnosti (unutar proračunske godine).	Smije se zaduživati samo za kapitalne rashode. Potrebna je suglasnost Ministarstva financija za zaduživanje veće od 75 milijuna slovačkih kruna (2 milijuna dolara) u jednoj proračunskoj godini (bez obzira na veličinu lokalne jedinice). U ovo ograničenje nisu uključeni oni krediti koji ne utječu na ukupan dug, kao ni sredstva posuđena na temelju određenih državnih programa. Uz navedeno, postoje i sljedeća ograničenja zaduženja: - ukupan dug na kraju proračunske godine ne smije biti veći od 60 posto stvarnih tekućih prihoda iz prethodne proračunske godine - ukupne godišnje obveze za posuđena sredstva ne smiju biti veće od 25 posto stvarnih tekućih prihoda iz prethodne proračunske godine. Lokalna jedinica ne smije davati jamstva.
Slovenija	U slučaju neravnomjernog priljeva prihoda u proračun, lokalne jedinice se mogu kratkoročno zadužiti. To zaduženje lokalnih jedinica smije iznositi najviše do 5 posto zadnje prihvaćenog proračuna. Taj kredit za likvidnost lokalna jedinica mora otplatiti najkasnije do 31. prosinca godine tekuće godine.	Lokalne jedinice se mogu zaduživati ako ukupan postojeći dug i planirano novo zaduženje ne prelaze 20 posto ostvarenih prihoda prethodne godine, ukupni rashodi za glavnice i kamate koji dospijevaju u tekućoj godini moraju biti manji od 5 posto ostvarenih prihoda. Lokalne jedinice se također mogu zaduživati za investicije u području osnovnog obrazovanja, stanogradnje, vodoopskrbe, zbrinjavanje otpadnih voda ili za investicije koje sufinancira EU uz uvjet da ukupan postojeći dug i planirano novo zaduženje ne prelaze 20 posto ostvarenih prihoda (bez donacija i transfera za investicije) u godini koja prethodi zaduživanju, a ukupne obveze za glavnice i kamate u jednoj godini ne smiju prelaziti dodanih 3 posto ostvarenih prihoda. Lokalne se jedinice mogu zaduživati izdavanjem obveznica i uzimanjem kredita, ali ne u inozemstvu. Dugoročno je zaduživanje dopušteno samo uz odobrenje vijeća lokalne jedinice (engl. <i>municipal council</i>). Za zaduživanje je potrebna suglasnost Ministarstva financija. Lokalne jedinice mogu davati i jamstva javnim poduzećima ili javnim institucijama kojima su osnivači, ali u najvišem iznosu do 5 posto ostvarenih prihoda u godini kad je dato jamstvo. Na jamstva se također odnose već navedena ograničenja zaduživanja.
Španjolska	Dugoročno zaduživanje zabranjeno. U slučaju deficita na tekućem dijelu proračuna, lokalne jedinice mogu povećati lokalne poreze za financiranje tog deficita.	Dopušteno je zaduživanje za kapitalne projekte. Potrebna je suglasnost Ministarstva financija ako ukupni dug prelazi 110 posto godišnjih tekućih prihoda ili ako je u prethodnoj godini ostvaren deficit na tekućem dijelu proračuna. Suglasnost Ministarstva financija je potrebna i za zaduživanje obveznicama ili zaduživanje u stranoj valuti.
Švicarska	Dugoročno zaduživanje zabranjeno. U slučaju deficita na tekućem dijelu proračuna, lokalne jedinice mogu povećati lokalne poreze za financiranje tog deficita. Npr. u kantonu Fribourg se automatski povećava lokalni porez ako je deficit tekućeg dijela proračuna veći od 3 posto proračuna.	Svaki kanton ima drugačija pravila o zaduživanju. Npr. u kantonu Fribourg se odluka o zaduživanju za svaki kapitalni projekt koji se ne može financirati iz godišnjeg proračuna donosi na referendumu u toj lokalnoj jedinici. Postoji i mogućnost povećanja lokalnih poreza ako postoji problem s otplatom duga.
Velika Britanija	Dugoročno zaduživanje zabranjeno. U slučaju deficita na tekućem dijelu proračuna, lokalne jedinice mogu povećati lokalne poreze za financiranje tog deficita.	Svake godine se za svaku lokalnu jedinicu izračunava iznos ograničenja za financiranje kapitalnih projekata. Postoje dvije vrste ograničenja: osnovno ograničenje i posebno ograničenje za financiranje posebnih projekata.

Napomena: Pod dugoročnim zaduživanjem se podrazumijeva zaduživanje na rok duži od jedne proračunske godine.
Izvor: Swianiewicz, P. (2004), Péteri, G. (2006).

Središnja državna vlast uglavnom ograničava vrste i razinu zaduživanja lokalnih jedinica vlasti. Izuzetak nije niti Hrvatska. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu se dugoročno zadužiti isključivo za obnovu i razvoj odnosno za financiranje kapitalnih projekata, uz suglasnost Ministarstva financija.

U Hrvatskoj postoje dva ograničenja zaduživanja za općine, gradove i županije.

Prvo je ograničenje, godišnje ograničenje jedinicama lokalne i regionalne samouprave da ukupna godišnja obveza na temelju uzetih kredita ili izdanih vrijednosnih papira jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ne može prelaziti 20 posto iznosa ostvarenih proračunskih prihoda u godini koja je prethodila zaduživanju. U iznos ostvarenih proračunskih prihoda ne računaju se dobivene pomoći iz inozemstva (darovnice) i od subjekata unutar opće države, prihodi po posebnim propisima (mjesni samodoprinos i sufinanciranje), donacije od pravnih i fizičkih osoba izvan opće države te primici od domaćeg i inozemnog zajma. Općina, grad odnosno županija koja je preuzela financiranje decentraliziranih funkcija umanjuje svoje prihode i za iznos prihoda ostvaren temeljem dodatnog udjela u porezu na dohodak te za dio pomoći izravnjanja. U iznos ukupnih godišnjih obveza uključen je iznos prosječnog godišnjeg anuiteta kredita, obveze na osnovi izdanih vrijednosnih papira i danih jamstava i suglasnosti iz prethodnih godina te iznos dospjelih, a nepodmirenih obveza iz prethodnih godina.

Drugo dodatno ograničenje zaduživanju općina, gradova i županija je to da se sve jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu maksimalno zadužiti do 2,3 posto ukupno ostvarenih prihoda poslovanja svih lokalnih jedinica.

To znači da se, uz poštivanje postojećih ograničenja i propisane procedure za dobivanje suglasnosti na zaduživanje od strane Ministarstva financija, općine, gradovi i županije mogu zadužiti i za projekte energetske učinkovitosti (u slučaju kada se radi o investicijskom projektu).

Prema osnovnim ekonomskim obilježjima postoje dvije osnovne vrste projekata energetske učinkovitosti. To su *projekti tekućeg i investicijskog održavanja* i *kapitalni projekti* odnosno *investicije - dodatno ulaganje*.

Projekti tekućeg i investicijskog održavanja računovodstveno se prate kao tekući rashodi odnosno rashodi poslovanja. To su kontinuirane aktivnosti kojima se imovina održava ili vraća u funkcionalno stanje. To je servisiranje uređaja i opreme, uređenje unutarnjih i vanjskih zidova, popravci i zamjena dotrajalih dijelova, periodični remont postrojenja i opreme i slično. Manji popravci koji se pojavljuju redovito i u manjim vremenskim razmacima predstavljaju *tekuće održavanje*, dok značajni popravci (remonti) koji se najčešće pojavljuju u razdobljima dužim od godine dana predstavljaju *investicijsko održavanje*. I tekuće i investicijsko održavanje iskazuju se prema računskom planu kao rashodi na računu odjeljka 3232 Usluge tekućeg i investicijskog održavanja. Rashodi za popravke i održavanje sredstava nastaju radi obnavljanja i održavanja budućih ekonomskih koristi pa se priznaju kao rashodi poslovanja.

Kapitalni projekti odnosno *investicije - dodatno ulaganje* računovodstveno se prate kao rashodi za dodatna ulaganja na imovini i priznaju se i kao povećana vrijednost imovine. Rashodi za dodatna ulaganja su rashodi za ulaganja kojima se produžuje vijek uporabe, povećava kapacitet, mijenja namjena ili znatno poboljšavaju funkcionalna svojstva nefinancijske imovine. Rashodi koji nastaju radi produžavanja vijeka uporabe, promjene namjene ili značajne dogradnje postojeće imovine, smatraju se dodatnim ulaganjima, investicijama i priznaju se kao povećanje vrijednosti te imovine.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave projekte energetske učinkovitosti mogu financirati na više načina:

- sredstvima iz vlastitog proračuna,
- sredstvima pomoći od više razine vlasti, domaćih ili međunarodnih donatora ili izvanproračunskih fondova,
- ugovaranjem ESCO projekta putem ugovora s HEP ESCO d.o.o.,
- zaduživanjem uzimanjem kredita od HBOR-a,
- zaduživanjem uzimanjem kredita od neke komercijalne banke,
- zaduživanjem izdavanjem vrijednosnih papira (municipalnih obveznica).

Ukoliko općina, grad ili županija financira projekte energetske učinkovitosti sredstvima iz vlastitog proračuna, sredstvima pomoći od više razine vlasti, domaćih ili međunarodnih donatora ili izvanproračunskih fondova ili ugovaranjem ESCO projekta putem ugovora s tvrtkom HEP ESCO d.o.o. onda je jasno da se ne radi o zaduživanju lokalne jedinice te takav oblik financiranja ne potpada pod bilo kakva ograničenja.

Međutim, bez obzira koji je oblik zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave izabrala za realizaciju projekta energetske učinkovitosti, to zaduživanje potpada pod iste propise kojima Ministarstvo financija ograničava razinu zaduživanja općina, gradova i županija za bilo koje kapitalne projekte. To znači da je problematika zaduživanja lokalnih jedinica vlasti u nadležnosti Ministarstva financija koje primjenjuje preporučene međunarodne standarde u području praćenja javnih financija (Priručnik Međunarodnog monetarnog fonda o vođenju javnih financija) koje obuhvaća i problematiku zaduživanja lokalnih jedinica vlasti.

3.3.2. Zadučivanje izdavanjem municipalnih obveznica u Hrvatskoj

Zakonom o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave iz 1993. godine omogućeno je zadučivanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave s ciljem financiranja projekata izdavanjem vrijednosnih papira, odnosno municipalnih obveznica. Municipalne (lokalne, gradske, općinske) obveznice su dužnički vrijednosni papiri kojim izdavatelj, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave posuđuje određenu svotu novaca potrebnu za financiranje nekog projekta od kupaca, te se obvezuje na isplatu te svote kupcu ili pravnom imatelju obveznice uz isplatu pripadajućih kamata. Temeljna svrha municipalnih obveznica je prikupljanje potrebnih financijskih sredstava za financiranje kapitalnih projekata.

Postoje dugoročne i kratkoročne municipalne obveznice⁶³. Kratkoročne municipalne obveznice ili note izdaju se na rok do jedne godine. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ih izdaju kako bi prebrodile kratkoročne obveze, neku iznenadnu kratkoročnu nelikvidnost zbog neredovitog priljeva novca ili pak prikupile potrebne sredstva za početak financiranja nekog većeg projekta dok se ne osigura dugoročno financiranje. Za razliku od kratkoročnih, dugoročne se municipalne obveznice izdaju na rok duži od godine dana s ciljem financiranja nekih većih, financijski zahtjevnijih, kapitalnih projekata. Razlikuju se dvije vrste dugoročnih municipalnih obveznica: opće obvezujuće obveznice (engl. *general obligation bonds*) i obveznice osigurane prihodom (engl. *revenue bonds*). Opće obvezujuće obveznice imaju karakteristiku da jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave jamči svojim prihodima da će vratiti glavnica i kamate. Obveznice osigurane prihodom obvezuju izdavatelja obveznice (jedinicu lokalne i područne (regionalne) samouprave) da plati kamatu tek kad ostvari dovoljan prihod za podmirenje te kamate. To znači da se ova vrsta obveznice može financirati iz prihoda ostvarenog od realizacije kapitalnog projekta čija je investicija financirana izdavanjem te obveznice (primjerice, bolnica, aerodrom, most, autocesta i slično). Osim ove podjele obveznica prema ročnosti, postoje i različite druge podjele obveznica (primjerice, prema karakteru kamata, prema sistemu amortizacije, prema osiguranju i slično)⁶⁴.

Prve municipalne obveznice u Hrvatskoj izdala je Istarska županija 1995. godine u iznosu od 2 milijuna njemačkih maraka. Te su obveznice poznatije pod nazivom Eko-obveznice, a bile su izdane s ciljem financiranja komunalne infrastrukture izgradnje sustava otpadnih voda. Kamata na ove obveznice bila je 11 posto. Istarska je županija 1996. godine izdala još jedno izdanje obveznica i to u dvije serije. Radilo se o Zdravstvenim obveznicama u ukupnom iznosu 4 milijuna njemačkih maraka čija je namjena bila financiranje duga dobavljačima za opću bolnicu Pula. Obveznice su izdane s kamatnom stopom 7 posto.

Prvo izdanje gradskih obveznica izdao je Grad Opatija. Obveznice su izdane 1998. godine u iznosu 14 milijuna kuna za financiranje komunalne infrastrukture, odnosno prometnica. Ove su obveznice izdane uz kamatnu stopu od 8,5 posto⁶⁵.

Brži razvoj tržišta municipalnih obveznica u Hrvatskoj započeo je izdavanjem obveznica grada Koprivnice i grada Zadra 2004. godine⁶⁶. Od 2004. godine do kraja 2007. godine izdano je ukupno šest izdanja municipalnih obveznica.

Obveznica Grada Koprivnice izdana je u tri tranše u 2004. godini ukupnog nominalnog iznosa 60 milijuna kuna, s dospijecem 2011. godine. Obveznica Grada Koprivnice je amortizirajuća obveznica. Glavnica iz obveznica isplaćuje se u 14 polugodišnjih anuiteta tako da se na datum dospijeca isplaćuje i 1/14 glavnice. Obveznica je uvrštena u prvu

⁶³ Više o municipalnim obveznicama dostupno na Internet stranici: <http://www.firstmiami.com>.

⁶⁴ Više o vrstama obveznica vidi u Orsag (1997).

⁶⁵ http://isite23.isite.com.hr/Download/2005/08/19/Uvod_u_Model_izrade_projektne_dokumentacije_za_kreditne_i_druge_potporne_zahitjeve.pdf.

⁶⁶ www.zse.hr.

kotaciju (Službeno tržište) Zagrebačke burze i prvu kotaciju Varaždinske burze. Od uvrštenja na Zagrebačku burzu do sredine lipnja 2007. ukupan promet ovom obveznicom iznosio je 49,6 milijuna kuna.

Obveznica Grada Zadra izdana u ukupnom nominalnom iznosu od 18,5 milijuna eura. Izdana je 2004. s dospijecem 2011. godine. Obveznica grada Zadra je obveznica s jednokratnim dospijecem glavnice. Obveznica je uvrštena u prvu kotaciju (Službeno tržište) Zagrebačke burze. Ukupan promet ovom obveznicom iznosio je 130,2 milijuna kuna od uvrštenja obveznice na Zagrebačku burzu do sredine lipnja 2007. godine.

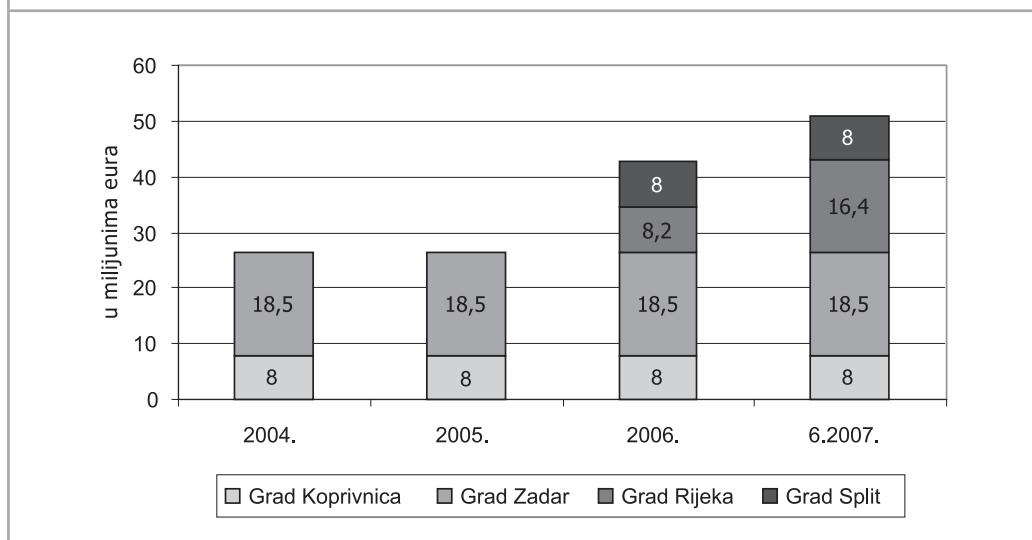
Prva tranša obveznica Grada Rijeke izdana je 2006. u iznosu 8,191.504 eura, a druga tranša 2007. godine u istom iznosu. Također je i u 2008. godini planirano izdanje treće tranše obveznica Grada Rijeke u istom iznosu kao i kod prve dvije tranše ove obveznice. U 2008. godini bi ukupan iznos obveznica Grada Rijeke u optjecaju trebao iznositi 24,574.513 eura. Konačno dospijecem glavnice iz obveznica je 2016. godine. Obveznica Grada Rijeke je amortizirajuća obveznica. Isplata kamata iz obveznica je polugodišnja. Prilikom prvih šest isplata kamata glavnica se ne isplaćuje, prilikom sljedećih osam isplata kamata isplaćuje se 5 posto ukupne glavnice, a prilikom posljednjih šest isplata kamata isplaćuje se 10 posto ukupne glavnice. Obveznica je uvrštena u prvu kotaciju Zagrebačke burze. Od uvrštenja na Zagrebačku burzu do sredine lipnja 2007. ukupan promet ovom obveznicom iznosio je 7,1 milijuna kuna.

Grad Split izdao je prvu tranšu obveznica u srpnju 2006. u iznosu 4 milijuna eura, a drugu tranšu u istom iznosu u prosincu 2006. godine. Prva i druga tranše obveznica Grada Splita isplatit će se u srpnju 2012. i 2013. Obveznica je uvrštena u prvu kotaciju Zagrebačke burze. Od uvrštenja na Zagrebačku burzu do sredine lipnja 2007. ukupan promet ovom obveznicom iznosio je 4,0 milijuna kuna.

Ukupno izdanje municipalnih obveznica Grada Vinkovaca iznosi 42 milijuna kuna. Kamata će se obračunavati po fiksnoj godišnjoj stopi od 5,5 posto. Kamata će se isplaćivati polugodišnje u jednakim iznosima. Obveznica je amortizirajuća i dospijeva 2017. godine. Prilikom sljedećih šest isplata kamata glavnica se ne isplaćuje, prilikom sljedeće četiri isplate kamata isplaćuje se 5 posto ukupne glavnice, prilikom sljedećih osam isplata kamata isplaćuje se 7,5 posto ukupne glavnice, a prilikom posljednje dvije isplate kamata isplaćuje se 10 posto ukupne glavnice.

Ukupno izdanje obveznica Grada Osijeka u 2007. godini s kamatnom stopom od 5,5 posto i dospijecem u listopadu 2017. godine iznosi 25 milijuna kuna. Obveznice su izdane 2007. godine u kunama. Kamata će se obračunavati po stalnoj godišnjoj stopi od 5,5 posto. Kamata će se isplaćivati polugodišnje u jednakim iznosima. Otplata glavnice ovih obveznica je amortizirajuća, na način da će se glavnica obveznica otplatiti u posljednjih pet godina do dospijeca obveznica u iznosu od 20 posto godišnje.

Slika 3. **Municipalne obveznice u optjecaju**



Izvor: www.zse.hr.

U tablici 9. daje se prikaz namjene izdanja pojedinih municipalnih obveznica izdanih na hrvatskom tržištu kapitala.

Postoji nekoliko razloga slabog korištenja municipalnih obveznica u Hrvatskoj. Kao prvo, hrvatsko tržište kapitala je još uvijek prilično slabo razvijeno. Drugo, ne postoje dovoljna znanja i iskustva ni izdavatelja o izdavanju municipalnih obveznica, ali ni mogućih sudionika (kupaca) o takvim vrijednosnim papirima. U nekim državama, kao što je već spomenuto ranije u ovoj Studiji, razvijene su određene mjere ekonomske politike, kao što su porezni poticaji, kojima se nastoji potaknuti potencijalne ulagače na tržištu kapitala na kupovinu ovog vrijednosnog papira. Međutim, prije odabira konkretne mjere potrebno je provesti istraživanje kojim bi se procijenili učinci i troškovi njene provedbe.

Do sada se mogućnost izdavanja municipalnih obveznica u Hrvatskoj koristila relativno malo. Niti jedan kapitalni projekt financiran izdavanjem obveznica jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave do sada nije imao za namjenu financiranje projekta koji se odnosi na područje poboljšanja energetske učinkovitosti. Hrvatska ima potreban zakonodavni okvir za ovaj oblik zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za financiranje kapitalnih projekata s ciljem poboljšavanja energetske učinkovitosti. Nova izdanja obveznica gradova upućuju na zaključak da su jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave počele prepoznavati mogućnosti i prednosti ovog oblika financiranja.

Tablica 9. Karakteristike i namjena odabranih izdanja municipalnih obveznica u Hrvatskoj						
	Split	Koprivnica	Zadar	Rijeka	Vinkovci	Osijek
Vrijednost emisije	4.000.000. eura	8.200.000 eura	18.500.000 eura	8.191.504 eura	42.000.000 kuna	25.000.000 kuna
Datum izdavanja	24.07.2006.	29.06.2004.	1.09.2006.	18.07.2006.	23.10.2007.	30.10.2007.
Rok dospijea	2013.	29.06.2011.	2011.	18.07.2016.	23.10.2017.	30.10.2017.
Kamatna stopa (godišnje)	3,80%	6,50%	5,50%	4,13%	5,50%	5,50%
Namjena prikupljenih sredstava	Financiranje obnove gradskih prometnica, projekt stambeno-poslovnog objekta s garažama, uređenje Rive te ulaganje u sportske dvorane (javno privatno partnerstvo).	Financiranje izgradnje školskog objekta, sportskog objekta (bazen), komunalne i cestovne infrastrukture.	Financiranje izgradnje zatvorenog bazenskog plivališta i enamjenske gradske dvorane na prostoru sportskog centra Višnjik.	Financiranje izgradnja novog bazena	Financiranje kompleksa zatvorenih bazena s centrom za rekreaciju i rehabilitaciju te izgradnju Hrvatskog doma koji će obuhvaćati knjižnicu s pratećim sadržajima, višenamjensku dvoranu s 400 sjedala i poslovne sadržaje.	Financiranje rekonstrukcije dvaju gradskih trgova, Trga Lavoslava Ružičke i Trga bana Josipa Jelačića.

Izvor: www.zse.hr, www.nn.hr, www.centar-jls.com.

4. Prijedlozi i preporuke za odgovarajući tretman financijskih ušteta koje su rezultat povećanja energetske učinkovitosti u sektoru javnih usluga koji se financiraju iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj

U ovom se dijelu Studije prezentiraju uočeni problemi i nedorečenosti u postojećem načinu planiranja proračuna te iznose prijedlozi i preporuke za njihovo smanjenje ili otklanjanje s ciljem da lokalni proračuni postanu poticajni za projekte energetske učinkovitosti.

Preporuke su sistematizirane u dvije kategorije, u ovisnosti o tome na kojoj se razini – nacionalnoj ili lokalnoj – prepoznaje potreba za iniciranjem rješavanje problema. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave djeluju u okviru šireg gospodarskog sustava Republike Hrvatske. Kako postojeći neriješeni problemi na nacionalnoj razini mogu otežati primjenu pojedinih rješenja na lokalnoj razini, u ovom dijelu Studije započinje se s uočenim problemima i predloženim preporukama na nacionalnoj razini, uključujući uglavnom postupak proračunskog planiranja, ali djelomično i energetske politiku.

Proračuni jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (ali i državni proračun) mogu ostvariti izravne uštede putem smanjenja troškova uslijed povećanja energetske učinkovitosti. Međutim, u praksi su općine, gradovi i županije suočene s problemom financiranja mjera energetske učinkovitosti. U pripremi proračuna potrebno je prilagoditi pravila koja se tiču načina proračunskog planiranja kako bi se omogućila upotreba ušteda nastalih kao rezultat povećanja energetske učinkovitosti za otplatu investicija u mjere energetske učinkovitosti. Naglasak bi trebao biti na implementaciji troškovno učinkovitih mjera u školama, dječjim vrtićima, knjižnicama, domovima zdravlja i drugim javnim ustanovama koje se u potpunosti ili djelomično financiraju iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave tako da ne dolazi do zahtjeva za povećanjem rashoda iz proračuna za otplatu investicija za ulaganje u povećanje energetske učinkovitosti (mjere će biti isplaćene iz energetske ušteda). Osim toga, javni sektor ne posjeduje dovoljno stručnog znanja iz područja energetske učinkovitosti, tako da je potrebno izgraditi kapacitete na svim razinama (nacionalna, regionalna, lokalna).

U nastavku se razmatraju problemi i predlažu rješenja koja su u domeni jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Budući da je u središtu istraživanja financiranje projekata energetske učinkovitosti u lokalnim proračunima, najvažnija partner-institucija za pronalaženje sustavnih rješenja koja će biti primijenjena u svim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave je Ministarstvo financija.

4.1. Nacionalna razina

Proračunski proces/postupak

- *Uočeni problem: Nedovoljna povezanost strateškog i proračunskog planiranja odnosno nepovezanost strateških i prioritetnih razvojnih ciljeva na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini s programskim proračunom.*
- *Preporuka: Integrirano planiranje i upravljanje na temelju jače povezanosti razvojnih strategija županija i lokalnih planova razvoja i lokalnih proračuna.*

Osnovni cilj ove preporuke odnosi se na potrebu minimiziranja postojećih manjkavosti u načinu planiranja, praćenja i izvršavanja proračuna u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave i potrebu nužnog usvajanja novog načina planiranja na lokalnoj razini. Novi način planiranja objedinjava strateško i proračunsko planiranje jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave s ciljem praćenja ostvarivanja rezultata trošenjem proračunskih sredstava.

U razvijenim europskim državama⁶⁷ i općenito u razvijenom dijelu svijeta strateško se planiranje i izrada strategije lokalnog i regionalnog razvoja provodi primjenom *participativnog pristupa* u planiranju. Participativni pristup znači da u izradi strategije lokalnog i regionalnog razvoja sudjeluju svi relevantni dionici koji djeluju u lokalnoj sredini⁶⁸.

Pristup *dobrog upravljanja* postaje ključnim pristupom za ostvarivanje dobrih rezultata i korištenje konkurentskih prednosti. U svemu tome postaje važna okomita i vodoravna *koordinacija* unutar makroekonomskog (stabilnost cijena, rast i politika zapošljavanja, politika javnih prihoda i rashoda) i mikroekonomskog područja (industrijska politika, politika radne snage, konkurentnost, regionalni i lokalni razvoj).

Sagledavanje važnosti strategije upravljanja lokalnim i regionalnim razvojem postaje sve značajnije u okviru decentralizacije javnih funkcija. Decentralizacija općenito doprinosi mijenjanju uloge javnog sektora na način da se teži pružati usluge i upravljati javnim sektorom na onoj razini koja je najbliža korisniku javne usluge i to tako da se pokušavaju izmjeriti ostvareni rezultati. Upravljanje na temelju ostvarenih rezultata⁶⁹ najjednostavnije je definirati sustavnim procesom kojim neka razina vlasti, tijelo javne vlasti, agencija ili poduzeće uključuje svoje zaposlenike kao pojedince ili članove grupe u unapređenje organizacije i učinkovitosti rada u izvršavanju vlastite misije i ciljeva.

Upravljanje na temelju ostvarenih rezultata sve više nalazi svoje mjesto i u javnom sektoru općenito, a tako i na lokalnoj i regionalnoj razini. Uspješno praćenje i vrednovanje ostvarenih rezultata u jednoj općini, gradu ili regiji zahtijeva jasno prikazivanje rezultata u skladu s postavljenim ciljevima. Za precizno utvrđivanje ostvarenih rezultata potrebna je osnovica koju predstavljaju podaci o potrebama za javnim uslugama, nužni inputi za pružanje javnih usluga, te sami rezultati u pružanju javnih usluga.

Glavni nedostatak planiranja proračuna na temelju mjerenja ostvarenih rezultata je u tome da traži uspostavu konkretnih pokazatelja rezultata pojedinog programa, kao i više vremena za praćenje ostvarivanja rezultata navedenih programa.

Za ostvarenje navedenih zadataka u svakoj jedinici lokalne ili regionalne vlasti trebalo bi uspostaviti neovisnu jedinicu za ocjenu programa. U praksi je problem što općine, gradovi ili županije nemaju dovoljno stručnog osoblja koje bi moglo obavljati ovakve poslove.

⁶⁷ Niz je autora, te međunarodnih udruženja i mreža, koji se bave problematikom strategije i upravljanja lokalnim i regionalnim razvojem. Posebno treba spomenuti *European Regional Science Association (ERSA)* i *Regional Studies Association*, te radove: Nijkamp and Rietveld (1984), Alden i Boland (1996), Cullingworth i Nadin (2002) i Jeremy i Boland (1996) u kojima se strategija i upravljanje regionalnim i lokalnim razvojem temelji na integriranom sustavu regionalnog i lokalnog planiranja.

⁶⁸ Vidjeti opširnije u Dräger, Sumpor, Starc i Horvat (2004). Dostupno na Internetskoj stranici: http://www.regio-hr.com/eaadmin/catpics/N93_1_E_1.pdf.

⁶⁹ Opširnije vidjeti na Internet stranici Ureda za upravljanje kadrovima, Federalne agencije za ljudske resurse (The Office of Personnel Management, The Federal Government's Human Resources Agency). Dostupno na Internetskoj stranici: <http://www.opm.gov/perform/overview.asp>.

- *Uočeni problem: Tretman rashoda za projekte energetske učinkovitosti za proračunske korisnike po ESCO načelu, rashodi za investicije – dodatna ulaganja ili rashodi za investicijsko održavanje?*
- *Preporuka: Ministarstvo financija predlaže otvaranje analitičkog konta u okviru konta 32242 – materijal i dijelovi za tekuće i investicijsko održavanje postrojenja i opreme (planiranje i računovodstveno praćenje dobivenih sredstava po ugovoru s tvrtkom HEP ESCO za realizaciju konkretnog projekta energetske učinkovitosti) i u okviru konta 32231 – električna energija odnosno konta 32233 – plin (planiranje i računovodstveno praćenje mjesečnih troškova za potrošnju električne energije ili plina u realizaciji konkretnog projekta energetske učinkovitosti) u ovisnosti o kojem se projektu energetske učinkovitosti konkretno radi.*

U provedbi postojećih projekata energetske učinkovitosti u Hrvatskoj jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave susrele su se s dva ključna problema: (1) *tretmanom rashoda za projekte energetske učinkovitosti* odnosno radi li se o zaduživanju, tekućim ili kapitalnim rashodima i (2) *problemom prijenosa viška sredstava u proračunu koji je nastao na temelju ušteda na projektima energetske učinkovitosti.*

Investicijska ulaganja u projekte energetske učinkovitosti vraćaju se kroz ostvarene uštede troškova za energiju, a ne novim zaduživanjem. To je i razlog što se odnos korisnika (javne ustanove i ujedno proračunskog korisnika) i tvrtke HEP ESCO ne smatra kreditnim odnosom prema Zakonu o proračunu i Pravilniku o postupku zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Proračunski korisnici na koje se primjenjuju odredbe tog Pravilnika mogu s tvrtkom HEP ESCO sklapati ugovore o primjeni mjera energetske učinkovitosti *bez suglasnosti* Ministarstva financija.

Potrebu planiranja i računovodstvenog praćenja troška za investicijska ulaganja u projekte energetske učinkovitosti po ESCO modelu korisnik proračuna može izraziti kroz otvaranje aktivnosti s odgovarajućim nazivom, a koristeći broj osnovnog računa iz računskog plana za proračunsko računovodstvo koji se odnosi na materijal i dijelove za tekuće i investicijsko održavanje te energiju. Predloženo rješenje jednako se odnosi na sve korisnike proračuna koji projekte energetske učinkovitosti financiraju po ESCO modelu.

Iako u hrvatskoj praksi za sada nije razvijeno tržište ponuditelja energetske usluga po načelu ostvarenih rezultata/uspješnosti (*energy performance contracting*) te trenutno postoji samo tvrtka HEP ESCO d.o.o. koja po ESCO modelu financira projekte energetske učinkovitosti, zbog brojnih prednosti, za očekivati je skori razvoj tog tržišta. Budući da se odnos proračunskih korisnika kao klijenata s tvrtkom HEP ESCO d.o.o. ne smatra kreditnim odnosom, razvojem tržišta ponuditelja energetske usluga po načelu ostvarenih rezultata/uspješnosti (*energy performance contracting*) i povećanjem broja tvrtki koje će po ESCO modelu financirati energetske projekte u budućnosti, ista pravila koja danas vrijede za odnos proračunskih korisnika i tvrtke HEP ESCO d.o.o. trebaju vrijediti i za bilo kojeg drugog ponuditelja energetske usluga koji djeluje po istom načelu.

Planiranje i računovodstveno praćenje troška za investicijska ulaganja u projekte energetske učinkovitosti koji će se otplaćivati ne novim zaduživanjem nego iz ostvarenih ušteda troškova za energiju koji su rezultat tih projekata energetske učinkovitosti u praksi se ostvaruje u okviru odjeljka 3224 – materijal i dijelovi za tekuće i investicijsko održavanje (za planiranje i računovodstveno praćenje mjesečno ostvarenih sredstava po ugovoru s tvrtkom HEP ESCO u vezi realizacije konkretnog projekta energetske učinkovitosti) i odjeljka 3223 – energija u Računskom planu (za planiranje i računovodstveno praćenje mjesečnih troškova za potrošnju električne energije ili plina u realizaciji konkretnog projekta energetske učinkovitosti). U praksi se otvaraju analitička konta u okviru konta 32242 – materijal i dijelovi za tekuće i investicijsko održavanje postrojenja i opreme (planiranje i računovodstveno praćenje dobivenih sredstava po ugovoru s tvrtkom HEP ESCO za realizaciju konkretnog projekta energetske učinkovitosti) i u okviru konta 32231 – električna energija odnosno konta 32233 – plin (planiranje i računovodstveno praćenje mjesečnih troškova za potrošnju električne energije ili plina u realizaciji konkretnog projekta energetske učinkovitosti) u ovisnosti o kojem se projektu energetske učinkovitosti konkretno radi.

- *Uočeni problem: Prijenos viška sredstava u sljedeću proračunsku godinu u proračunu jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave, a koji je nastao kao rezultat ušteda na projektima energetske učinkovitosti.*
- *Preporuka: U Zakonu o izvršavanju državnog proračuna unijeti novu odredbu «prihod iz prethodnih razdoblja, a zbog ušteda u rashodima za energiju zbog projekata energetske učinkovitosti, se prenosi u novu proračunsku godinu za realizaciju projekata energetske učinkovitosti». U Odluku o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnog školstva za tekuću proračunsku godinu unijeti novu odredbu «prihod iz prethodnih razdoblja, a zbog ušteda u rashodima za energiju zbog projekata energetske učinkovitosti, se prenosi u novu proračunsku godinu za realizaciju projekata energetske učinkovitosti».*

Prema postojećem načinu planiranja proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ako se na kraju godine na računima proračunskih korisnika pojave viškovi sredstava, oni se moraju vratiti u proračun. Naravno, ako je višak preostao od transferiranih sredstava države za određene namjene, takav se višak mora utrošiti za namjenu za koju su sredstva i dobivena. Ako je doznačeno više sredstava nego što je potrebno, ona bi se u pravilu trebala vratiti u državni proračun, što nije regulirano propisima. Viškovi koji ostanu na računima proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prenose se u sljedeću proračunsku godinu. O njihovu korištenju u sljedećoj proračunskoj godini odlučuje predstavničko tijelo. Predlagatelj proračuna (izvršna vlast) predlaže raspored viška i način njegova korištenja. Predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave donosi konačnu odluku, o čemu će se detaljnije govoriti u preporukama na lokalnoj razini.

Kako bi preporuka o prijenosu prihoda iz prethodnih razdoblja, nastalih zbog ušteda u rashodima za energiju zbog projekata energetske učinkovitosti, u novu proračunsku godinu, uz Odluku Poglavarstva i Vijeća/Skupštine jedinice lokalne ili područne (regionalne)

samouprave o namjeni trošenja - za realizaciju projekata energetske učinkovitosti, vrijedila za sve jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, onda je potrebno da se i u *Zakonu o izvršavanju državnog proračuna i u Odluci o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnog školstva za tekuću proračunsku godinu unese nova odredba «prihod iz prethodnih razdoblja, a zbog ušteta u rashodima za energiju zbog projekata energetske učinkovitosti, se prenosi u novu proračunsku godinu za realizaciju projekata energetske učinkovitosti».*

- *Uočeni problem: Ograničene mogućnosti zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za projekte energetske učinkovitosti.*
- *Preporuka: Definiranje dodatnih kriterija kojima se utvrđuju prioritetna područja (među kojima mogu biti i projekti energetske učinkovitosti) za zaduživanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i za dobivanje suglasnosti Ministarstva financija i Vlade za zaduživanje.*

Uz ispunjenje *osnovnog kriterija* za zaduživanje da ukupna godišnja obveza koja uključuje iznos anuiteta za novo zaduživanje, te sva zaduženja, dana jamstva i nepodmirene dospelje obveze iz prethodne godine ne smije prelaziti 20 posto ostvarenih prihoda jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, što je propisano Pravilnikom o postupku zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i davanju jamstva jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, potrebno je uspostaviti *dodatne kriterije*. Dodatnim se kriterijima utvrđuju prioritetna područja (među kojima mogu biti i projekti energetske učinkovitosti) za zaduživanje jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i za dobivanje suglasnosti Ministarstva financija i Vlade za zaduživanje.

Obzirom da dodatni kriteriji trebaju vrijediti za sve jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, potrebno ih je propisati u Zakonu o izvršavanju državnog proračuna koji se donosi svake godine uz donošenje proračuna za tekuću proračunsku godinu. U Zakon o izvršavanju državnog proračuna potrebno je unijeti novu odredbu *«Općine, gradovi i županije koje poduzimaju investicijski projekt odnosno dodatno ulaganje s ciljem implementacije troškovno učinkovitih mjera energetske učinkovitosti u javnim ustanovama čiji je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i koje se u potpunosti ili djelomično financiraju iz proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju prioritet u dobivanju suglasnosti za zaduživanje i davanje jamstva ako je konkretan investicijski projekt definiran kao razvojni prioritet u lokalnom strateškom razvojnom dokumentu općine, grada ili županije te usklađen s nacionalnim strateškim razvojnim prioritetima.»*

Za potpunu implementaciju predloženog dodatnog kriterija u Pravilnik o postupku zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i davanju jamstva jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave potrebno je unijeti dopunu koja se odnosi na podnošenje još dodatne dokumentacije uz zahtjev za dobivanje suglasnosti za zaduživanje i davanje jamstva. Općine, gradovi i županije uz četrnaest propisanih dokumenata (vidi okvir 6.) trebaju podnijeti i *«kopiju lokalnog strateškog razvojnog dokumenta u kojem su vidljivi razvojni prioriteti s planom provedbenih mjera za implementaciju razvojnih prioriteti i odluku*

predstavničkog tijela o usvojenom lokalnom strateškom razvojnom dokumentu općine, grada ili županije».

Okvir 6. Dokumentacija uz zahtjev za dobivanje suglasnosti za zaduživanje i davanje jamstava

Uz zahtjev za dobivanje suglasnosti za zaduživanje i davanje jamstva, općine, gradovi i županije trebaju podnijeti sljedeću dokumentaciju:

- usvojeni Plan proračuna za godinu u kojoj se zadužuju. Opći dio plana proračuna, uz račun prihoda i rashoda, sadržava i račun financiranja s planiranim iznosima primitaka od financijske imovine i zaduživanja (iznos kredita) te izdacima za financijsku imovinu i otplatu zajmova. U posebnom dijelu plana proračuna trebaju biti navedeni rashodi za nabavu nefinancijske imovine za koju se županija, grad i općina zadužuju te pripadajući financijski rashodi (iznos kamata);
- usklađeni plan razvojnih programa iz kojega je vidljiva investicija (projekt) za koju se zadužuju, izvori prihoda za provedbu investicije, te svi rashoda vezani uz investiciju koji će teretiti proračune sljedećih godina;
- odluku o izvršavanju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za proračunsku godinu u kojoj je utvrđen iznos novoga duga i/ili jamstva te iznos ukupnoga duga na kraju proračunske godine;
- odluku predstavničkog tijela o prihvaćanju investicije i potpisani ugovor o sufinanciranju ako investiciju (projekt) financira više subjekata;
- odluku predstavničkog tijela o zaduženju koja sadržava namjenu investicije (projekta) za koji se zadužuju, naziv banke kod koje se zadužuju, iznos kredita, rok otplate, kamatnu stopu, grace period, sredstva osiguranja kredita te druge troškove;
- dokaz o završenom postupku odabira najpovoljnije ponude za nabavu financijskih sredstava, u skladu sa Zakonom o javnoj nabavi;
- nacrt ugovora ili pismo namjere banke s uvjetima kreditiranja, te plan otplate;
- ovjerena financijska izvješća za prethodnu godinu;
- izračun ostvarenih prihoda poslovanja i prihoda od prodaje nefinancijske imovine iz Izvještaja o prihodima i rashodima, primicima i izdacima za razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca godine koja prethodi godini u kojoj se zadužuju, umanjeno za pomoći iz inozemstva (darovnice) i od subjekata unutar opće države, prihode po posebnim propisima (i to: mjesni samodoprinos i sufinanciranje), donacije od pravnih i fizičkih osoba izvan opće države. Općina, grad odnosno županija koja je preuzela financiranje decentraliziranih funkcija umanjuje svoje prihode i za iznos prihoda ostvaren temeljem dodatnog udjela u porezu na dohodak te za dio pomoći izravnanja;
- izračun iznosa ostvarenih prihoda s osnove dodatnih udjela u porezu na dohodak i iznosa pomoći izravnanja za pojedinu decentraliziranu funkciju;
- stanje na računu proračuna na dan podnošenja zahtjeva;
- stanje nepodmirenih dospjelih obveza iz godine koja prethodi godini u kojoj se zadužuje na dan podnošenja zahtjeva;
- izjavu ovlaštene osobe (načelnika, gradonačelnika ili župana) da pod materijalnom i kaznenom odgovornošću jamči za ispravnost dokumentacije koja se podnosi radi dobivanja suglasnosti za zaduživanje i davanje jamstva;
- izjavu ovlaštene osobe da je podjela imovine i obveza provedena u skladu sa Zakonom o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj ako su do podnošenja zahtjeva za zaduživanje ili davanje jamstva nastupile teritorijalne promjene ili sporne okolnosti u vezi s rashodima i izdacima te prihodima i primicima novoustrojenih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u skladu sa Zakonom o proračunu.

Energetska politika

- *Uočeni problem: Nedostatna energetska statistika, neodgovarajuće nacionalno zakonodavstvo i nedovoljni ljudski potencijali.*
- *Preporuka: Unaprijediti energetska statistiku, nacionalno zakonodavstvo, poboljšati dostupnost informacija, te unaprijediti ljudske potencijale obrazovanjem energetskih stručnjaka i formiranjem energetskih timova.*

Sa stajališta energetske učinkovitosti poželjno bi bilo pratiti potrošnju energije u sektoru javnih i komercijalnih usluga, što je nužno zbog praćenja i vrednovanja uspješnosti pojedinih

mjera politike, obzirom da se mjere i pristupi koji potiču energetske učinkovitost u ta dva sektora bitno razlikuju. Iako je mnogo učinjeno na usklađivanju nacionalnog zakonodavstva s europskim, još uvijek nije donesen Zakon o učinkovitom korištenju energije, kao i pripadajući provedbeni propisi, te provedbeni propisi kojima se uređuje područje građenja i građevina. Dostupnost informacija mogla bi se u kratkom roku povećati djelovanjem regionalnih energetske agencija.

4.2. Lokalna razina

Proračunski proces/postupak

- *Uočeni problem: Iako je proračun jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u formalnom smislu planiran po programima, struktura lokalnih proračuna uglavnom ne ukazuje na lokalna strateška opredjeljenja, prioriteta pitanja i važnije probleme koji se financiraju iz lokalnih proračuna, te ne ukazuje na stupanj ostvarivanja postavljenih strateških ciljeva.*
- *Preporuka: Programski proračun je preduvjet za mjerenje ostvarenih rezultata na lokalnoj i regionalnoj razini.*

Programski proračun nije u dovoljnoj mjeri uveden niti na razini središnje države, a tako niti na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave⁷⁰. Međutim, zbog nedostatka znanja kako na razini središnje države, tako i na razini lokalne i regionalne samouprave, postojećim strukturama proračuna potrebna je značajna prilagodba. Tek malobrojna iskustva nekoliko gradova u Hrvatskoj (Varaždin, Dubrovnik, Osijek, Crikvenica) ukazuju na nužnost unapređenja proračunskog planiranja koja nose niz prednosti – transparentnost, preglednost, kao i znatne uštede u lokalnom proračunu.

Osnovni cilj programskog proračuna je osigurati sustav proračunskog planiranja koji se temelji na strategiji razvoja općine, grada ili županije, planu provedbenih aktivnosti i tekućim aktivnostima lokalne jedinice. To konkretno znači da se kod izrade strukture proračuna slijedi organizacijska, funkcijska, programska (programi, podprogrami, aktivnosti, projekti i podprojekti) i ekonomska struktura rashoda. Osnovno obilježje strukture proračuna je da slijedi istovremeno organizacijsku (odjeli gradske uprave) i ekonomsku klasifikaciju rashoda (vrste rashoda), a mjerljivost se ostvaruje kroz definirane programe (aktivnosti i projekte) koji slijede funkcijsku klasifikaciju rashoda usmjerenih na ostvarivanje konkretnog programa. U svom proračunu općina, grad ili županija treba smanjiti broj programa, a svaki program treba imati naziv, kratak opis, izvore sredstava financiranja, krajnje korisnike, broj zaposlenih koji su potrebni za provođenje programa, vrednovanje rezultata programa, ocjenu nepredvidivih izdataka i rizika.

⁷⁰ Programski proračun (poslovanja i kapitalni) uveden je u Hrvatskoj 2003. godine. Prihodi i primici, rashodi i izdaci prikazani su po vrstama (izvorima financiranja), posebnim programima i po godinama.

Općina, grad ili županija na taj će način doći do proračuna koji pruža dovoljno informacija i to u takvom obliku koji omogućuje donositeljima odluka da efikasno rasporede ograničena sredstva na rashode prema prioritetima.

U svakom programu u lokalnom proračunu aktivnosti trebaju biti podijeljene prema njihovoj glavnoj namjeni i doprinosu cjelokupnim ciljevima zajednice. Programom u proračunu mogu se organizirati sve aktivnosti općine, grada ili županije prema rasporedu važnih funkcija. Programi mogu povezivati nekoliko organizacijskih jedinica (na primjer, ostvarivanje strateškog cilja *«unapređenje energetske učinkovitosti i zaštite okoliša u jedinici lokalne ili područne (regionalne) samouprave»* u sebi uključuje više programa (obrazovanje, zdravstvo, kultura i sport) i traži aktivno sudjelovanje gotovo svih stručnih službi jednog grada (odjela i odsjeka)). Program se može ograničiti samo na aktivnosti jednog odjela ili odsjeka (na primjer, Odsjek za prostorno uređenje i komunalno gospodarstvo može imati program *«zamjena i održavanje kotlovnica za centralno grijanje u osnovnim školama»*). Idealan je slučaj kada je program jasno razrađen, ima što je moguće manje preklapanja s drugim programima, te orijentiran prema rezultatima.

Opisanim načinom planiranja trošenja proračunskih sredstava omogućuje se jednostavno i transparentno praćenje izvršavanja proračuna, te izvještavanje o ostvarivanju rezultata na temelju potrošenih javnih sredstava. Uz to, moguća je kvalitetna usporedba realiziranih programa s planiranim i stvarnim javnim potrebama u gradu (po funkcijama).

Planiranje i praćenje izvršenja proračuna po programima daje podlogu za planiranje traženja sredstava iz fondova Europske unije, te se povećava stupanj odgovornosti različitih razina zaposlenih u općinama, gradovima i županijama da postižu bolje rezultate u obavljanju svojih zadataka. To konkretno znači da je za cijeli proračun odgovoran *čelnik općine, grada ili županije*, za pojedini program *manager programa* kojeg imenuje i ovlasti čelnik, za prikupljanje podataka potrebnih za planiranje programa, praćenje ostvarivanja programa (po aktivnostima, projektima i podprojektima) *izvršitelj zaposlenik u stručnim službama općine, grada ili županije*.

Da bi se osnovni cilj programskog proračuna ostvario nužno je zadovoljavanje praktičnih ciljeva programskog proračuna, koji se odnose na utvrđivanje potrebe za novim sustavom planiranja, praćenja i izvršavanja proračuna te mjerenja ostvarenih rezultata trošenjem proračunskih sredstava konkretne jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, ukazivanje na kompatibilnost postojećeg sustava izrade proračuna s potrebom novog načina izrade programskog proračuna u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave, utvrđivanje potrebe za podacima i informacijama koje su preduvjet takvog sustava planiranja proračuna, ukazivanje na niz potencijalnih mogućnosti od uštede u pojedinim kategorijama rashoda pa sve do načina maksimiziranja prihoda i mogućnosti suradnje privatnog sektora u financiranju troškova konkretne jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, utvrđivanje utjecaja opisanog sustava planiranja proračuna u općini, gradu ili županiji na radni napor, ponašanje i aktivnosti u samoj upravi lokalne jedinice, te utvrđivanju načina provedbe opisanog sustava planiranja proračuna u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave i povezanost s planiranjem državnog proračuna.

Lokalni proračun izrađen po programima trebao bi široj javnosti, građanima, predstavničkim i izvršnim tijelima predočiti što pojedina lokalna jedinica planira raditi, kako namjerava iskoristi raspoloživa sredstva te koliko je uspješna u provedbi programa. Proračun po programima na temelju pokazatelja uspješnosti omogućava i ispravak pogrešno donesenih odluka o dodjeli proračunskih sredstava. Uz razvoj pokazatelja uspješnosti, lokalne jedinice moraju ozbiljnije pristupiti modelu višegodišnjeg planiranja proračuna kako bi se svaki program mogao promatrati u određenom razdoblju.

- *Uočeni problem: Nedovoljno uključivanje lokalnih dionika u sustav planiranja, izvršenja i nadzora proračuna u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.*
- *Preporuka: Povećanje stupnja transparentnosti u planiranju, izvršenju i nadzoru proračunskih sredstava u proračunima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.*

Unapređenje planiranja i praćenja izvršavanja proračuna na lokalnoj i regionalnoj razini ima prednosti na kratki i dugi rok.

U kratkom roku programski proračun treba ostvariti mjerljive i dostižne ciljeve, koji obuhvaćaju konkretne aktivnosti, a odnose se na ostvarivanje tekućih i razvojnih ciljeva lokalne jedinice koji su određeni u njihovom strateškom programu razvoja. Ti ciljevi obuhvaćaju rezultate u poduzetim aktivnostima lokalne jedinice u određenom vremenskom razdoblju kako bi se ostvario dugoročni cilj (razvojna vizija lokalne jedinice).

Prednosti i očekivani *dugoročni rezultati programskog proračuna* odnose se na to da programski proračun prezentira dugoročne ciljeve razvoja općine, grada ili županije i njihovu razvojnu viziju. Programski proračun je važan zbog uvođenja suvremenog načina upravljanja financijama u općini, gradu ili županiji. Programski proračun povećava učinkovitost operativnog proračuna lokalne jedinice strukturiranjem proračuna prema programima radi učinkovitijeg obavljanja javnih usluga. Programski proračun ima za cilj grupirati aktivnosti (programme) lokalne jedinice i navedenim aktivnostima (programima) dodijeliti sredstva.

Bez ispunjenja osnovnih preduvjeta za unapređenje planiranja i praćenja izvršavanja proračuna u općini, gradu ili županiji nije moguće ostvariti napredak, a među važnijim treba navesti:

- aktivno uključivanje zaposlenih stručnih suradnika i dužnosnika iz općine, grada ili županije u sve aktivnosti prilikom izrade programskog proračuna,
- uprava u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave, općinski načelnik, gradonačelnik ili zamjenik gradonačelnika, župan ili dožupan, preuzimaju obvezu motiviranja zaposlenih stručnih suradnika za aktivno uključivanje u izradu programskog proračuna,
- utvrđivanje motivirane radne skupine, koju čine visoko kooperativni zaposleni stručni suradnici u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- utvrđeni se zadaci trebaju izvršavati u planiranom vremenu.

Niz je prednosti i izazova programskog proračuna. One se odnose na opće prednosti i izazove, prednosti i izazove za upravu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, prednosti i izazove za stručne službe u općini, gradu ili županiji, kao i prednosti i izazove lokalnom stanovništvu koje živi na području određene općine ili grada unutar županije.

- *Uočeni problem: Nepostojanje višegodišnjeg planiranja proračuna u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave s ciljem planiranja prioritarnih razvojnih projekata i njihovog financiranja u dužem vremenskom razdoblju.*
- *Preporuka: Višegodišnje proračunsko planiranje i povezivanje s lokalnim razvojnim dokumentom.*

Tijekom 70.-ih i 80.-ih godina brojne su zemlje OECD-a počele pripremati višegodišnje (ili srednjoročne) proračune, a Hrvatska tek od 2003. godine.

Višegodišnje planiranje proračuna obično obuhvaća od tri do pet godina. Pod višegodišnjim proračunom podrazumijevaju se izrazi planiranje i predviđanje izdataka. Predviđanje podrazumijeva procjenjivanje budućih proračunskih sredstava i zahtjeva za trošenje, a planiranje pak formuliranje ciljeva i politika. Višegodišnja predviđanja proračuna prenose se u detaljne programe ili se izrađuju samo na ukupnim stavkama proračuna. Višegodišnje procjene proračuna prenose se iz godine u godinu. Prva je godina u potpunosti usklađena s godišnjim proračunom, a predviđanja rashoda za ostale godine služe samo kao pokazatelj smjera provedbe proračuna. Glavni je cilj srednjoročnog planiranja i predviđanja izdataka povećanje fiskalne discipline jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Da bi se to ostvarilo, potrebno je ispuniti sljedeće uvjete.

- Treba utvrditi opće ciljeve fiskalne politike i pružiti eksplicitnu izjavu na koji način će ih izvršna tijela vlasti lokalne jedinice ispuniti tijekom više godina. Ti se ciljevi mogu prenijeti na ograničenja izdataka u proračunu.
- Treba osigurati kvalitetne informacije o srednjoročnim troškovima postojećih politika rashoda. Te su informacije korisne za utvrđivanje početnih ograničenja na zahtjeve proračunskih korisnika.
- Treba pružiti veću fleksibilnost za financiranje promjena proračunske politike za čiju je provedbu potrebno više od jedne godine te osigurati instrumente za praćenje njihove provedbe.
- Treba prepoznati utjecaj političkih odluka u jednoj godini na proračune u idućim godinama, a posebice rashoda koji nisu u cijelosti vidljivi u postojećem proračunu. To se posebice odnosi na buduće tekuće troškove projekata kapitalnih investicija, na programe koji počinju potkraj proračunske godine, zbog čega se njihov puni trošak ne iskazuje u tekućoj proračunskoj godini, te na programe čiji će rashodi rasti u idućim godinama i tako utjecati na veličinu proračuna i obveze politike, čiji fiskalni utjecaj nije izravan, nego se iskazuje u budućim proračunima.

Zakon o fiskalnoj odgovornosti rješava dio opisanih problema, a pozitivna iskustva ima Novi Zeland u kojem je navedeni zakon uveden 1994. godine i predstavljao je ključnu

inovaciju u reformi javnog sektora. Bitno obilježje zakona je da utvrđuje obvezu da se prije donošenja državnog proračuna objavi *Izjava o proračunskoj politici* (engl. *Budget Policy Statement*), koja se temelji na utvrđenim proračunskim ciljevima. To je dokument koji određuje: dugoročne ciljeve vezane uz rashode i prihode, kratkoročne ciljeve u iduće tri godine, te strateške prioritete za državni proračun koji se donosi u tekućoj fiskalnoj godini. Zakon o fiskalnoj odgovornosti nalaže obvezu objavljivanja *Izvještaja o fiskalnoj strategiji* (engl. *Fiscal Strategy Report*), koji se objavljuje zajedno s državnim proračunom. U tom izvještaju se daje: usporedba fiskalnih prognoza s onim koje se nalaze u ranijoj Izjavi o proračunskoj politici i objašnjenje razlika između podataka, projekcije glavnih fiskalnih varijabli za razdoblje od 10 godina, te ocjena da li su projekcije u skladu s dugoročnim ciljevima i objašnjenja ako nisu.

- *Uočeni problem: Nedostatak prakse kontinuiranosti u proračunskom planiranju u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.*
- *Preporuka: Povezivanje godišnjeg proračuna s višegodišnjim proračunom.*

U nekoliko zemalja OECD-a, uspostavljeni su kontinuirani proračunski procesi radi povezivanja godišnjeg proračuna s višegodišnjim proračunom. Te procedure obično imaju sljedeća obilježja:

- Višegodišnje procjene (pripremljene prethodne godine) polazna su točka u procesu pripreme proračuna. Odjel za financije i proračun jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ažurira troškove višegodišnjih procjena imajući na umu očekivane promjene gospodarskih pokazatelja, postojeću dinamiku izvršenja proračuna i pregled izdataka. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za planirano razdoblje trebaju izraditi prethodne procjene ušteda u tekućim programima.
- Sektorska ograničenja proračunskih rashoda utvrđuju se za svaku godinu višegodišnjeg proračuna na temelju postojeće politike izvršnih tijela lokalne vlasti i predloženih promjena u politikama. Godišnji proračun i višegodišnje procjene pripremaju se sa strogim proračunskim ograničenjima.
- Stalne politike jasno se razlikuju od novih predloženih politika (i promjena politika lokalnih jedinica). Rasprave o godišnjem proračunu i o višegodišnjim procjenama trebaju se usmjeriti na potencijalne izmjene politika koje treba primijeniti tijekom nadolazeće godine.

Glavni zadatci u pripremi višegodišnjih procjena jesu ažuriranje troškova procjena pripremljenih prethodne godine, priprema srednjoročnoga fiskalnog okvira i projekcija izdataka, uspostavljanje ograničenja izdataka na razini nižoj od projicirane razine ukupnih izdataka radi ostavljanja rezerve za nepredviđene slučajeve tijekom prve godine budućeg planiranog razdoblja, pričuva za nepredviđene izdatke u idućim godinama i utvrđivanje ušteda po programu.

Dobrim višegodišnjim planiranjem i predviđanjem osiguravaju se informacije o srednjoročnim troškovima tekuće politike i kvalitetniji uvid lokalnih jedinica u politiku pripreme proračuna za čiju je provedbu potrebno više od jedne godine.

Osnova su razvoja višegodišnjeg proračuna proračunska disciplina i razvijeni procesi procjene budućih troškova programa. To znači da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na alokaciju sredstava u višegodišnjem proračunu ne gledaju kao na dodatno povećanje ili smanjenje određenih stavki rashoda, nego kao na raspoređivanje sredstava sukladno promjenama u politici tijekom više godina.

Do 2003. godine u Hrvatskoj središnja država i lokalne jedinice nisu izrađivale višegodišnje proračune. Starim zakonom o proračunu (Narodne novine 92/94) definirano je da se prihodi i izdatci planiraju za sljedeću godinu te osiguraju procjene za još dvije godine unaprijed (jedna plus dvije godine). Nažalost, lokalne su jedinice izrađivale proračun po pojedinim stavkama prihoda i izdataka (administrativni proračun po korisnicima), zbog čega su teško utvrđivale dugoročne prioritete financiranja, slabo su pratile učinke dugoročnih programa i utvrđivale potrebe za financijskim sredstvima. Tehnike izrade proračuna po programima nisu bile razvijene, stoga jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave nisu pratile učinke ni razmišljale o učincima dugoročnih kapitalnih projekata za čitavo predviđeno vrijeme njihova trajanja, ili su razmišljale samo u zakonom određenim okvirima (jedna plus dvije godine). Većina jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave uglavnom nije odustajala od dugoročnih projekata bez obzira što su oni, na primjer, bili neučinkoviti ili preskupi s obzirom na koristi koje se dobivaju, smatrajući da se započeti projekti moraju pošto-poto i završiti. Sve je to pokazivalo da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave nisu ni koncepcijski prihvale filozofiju planiranja i izrade višegodišnjeg proračuna.

Tablica 10. **Primjer (križane) ekonomske i funkcijske klasifikacije rashoda**

	Naknade zaposlenicima	Korištenje dobara i usluga	Potrošnja fiksnog kapitala	Kamate	Subvencije	Dotacije	Socijalne naknade	Ostali izdatci	Nabava nefinancijske imovine
Opće javne usluge									
Obrana									
Javni red i sigurnost									
Ekonomski poslovi									
Komunalna djelatnost									
Zdravstvo									
Religija, kultura i šport									
Obrazovanje									
Socijalna zaštita									

Izvor: IMF, *Manual on Government Financial Statistics, 2001.*, str. 78.

Od 2003. godine jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prihvaćaju koncept višegodišnjeg planiranja proračuna u kojem je utvrđena obveza klasificiranja rashoda u programe. Dakle, proračun jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave uključuje raspodjelu rashoda (tekućih i kapitalnih) po pojedinim programima te prema njihovim projektima i aktivnostima. Definiranje programa i programski pristup izrade proračuna

usko su vezani za utvrđene smjernice razvoja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Stoga su programi dugoročne prirode i odnose se na više godina. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave planiraju proračun za tri godine, čime osiguravaju dugoročniji horizont za provedbu te ocjenu uspješnosti provedbe pojedinih programa.

- *Uočeni problem: Prijenos viška sredstava u sljedeću proračunsku godinu u proračunu jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave, a koji je nastao kao rezultat ušteda na projektima energetske učinkovitosti.*
- *Preporuka: Prihod iz prethodnih razdoblja, a zbog ušteda u rashodima za energiju zbog projekata energetske učinkovitosti, se prenosi u novu proračunsku godinu uz Odluku Poglavarstva i Vijeća/Skupštine jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave o namjeni trošenja - za realizaciju projekata energetske učinkovitosti.*

Uočeni problem koji se odnosi na mogućnost prijenosa viška sredstava u sljedeću proračunsku godinu u proračunu jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave, a koji je nastao kao rezultat ušteda na projektima energetske učinkovitosti ima obje dimenzije potreba za indiciranjem rješenja problema, nacionalnu i lokalnu razinu. Stoga se na ovom mjestu navodi preporuka koja u sebi sadrži lokalnu dimenziju načina rješavanja uočenog problema.

Prema postojećem načinu planiranja proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ako se na kraju godine na računima proračunskih korisnika pojave viškovi sredstava, oni se moraju vratiti u proračun. Naravno, ako je višak preostao od transferiranih sredstava države za određene namjene, takav se višak mora utrošiti za namjenu za koju su sredstva i dobivena. Ako je doznačeno više sredstava nego što je potrebno, ona bi se u pravilu trebala vratiti u državni proračun, što nije regulirano propisima. Viškovi koji ostanu na računima proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prenose se u sljedeću proračunsku godinu. O njihovu korištenju u sljedećoj proračunskoj godini odlučuje predstavničko tijelo. Predlagatelj proračuna (izvršna vlast) predlaže raspored viška i način njegova korištenja. Predstavničko tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave donosi konačnu odluku.

Stoga se predlaže da ako na kraju proračunske godine u lokalnom proračunu ostane nepotrošenih planiranih sredstava za potrošnju električne energije (zbog ušteda radi poduzetih mjera energetske učinkovitosti) da ih se usmjeri u nove projekte energetske učinkovitosti. *Gradsko/Županijsko poglavarstvo* treba donijeti *Odluku o prijenosu prihoda iz prethodnih razdoblja*, zbog ušteda u rashodima za energiju koji su rezultat poduzetih mjera energetske učinkovitosti, u novu proračunsku godinu. Odluka treba sadržavati i *namjenu trošenja prihoda iz prethodnih razdoblja - za realizaciju projekata energetske učinkovitosti*. Odluku treba usvojiti *Gradsko vijeće/Županijska skupština*.

- *Uočeni problem: Nepostojanje registra imovine jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.*

- *Preporuka: Uspostava registra imovine jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.*

Uspostava registra imovine jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave treba obuhvatiti sveobuhvatni popis imovine, bazu podataka o imovini, utvrditi najbolju namjenu za svaku imovinu, klasifikaciju imovine, procjenu nekretnina, kvantificiranje prihoda i rashoda u vezi imovine, izradu izvještaja o imovini i portfelju imovine, financijsku analizu portfelja imovine te strategiju i plan upravljanja imovinom.

Klasifikacija imovine treba obuhvatiti podjelu portfelja imovine jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na sljedeći način:

- zemljište
- za javne namjene
 - » prazno i prikladno za gradnju
 - » prikladno za poljoprivredu i sl.
- stambeni prostori
 - » socijalni stanovi
 - » stanovi za tržište
- poslovne zgrade i prostor za potrebe jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
- poslovni prostori za zakup
- sportski objekti
- dječji vrtići
- kulturni objekti
 - » muzeji
 - » knjižnice
 - » kazališta
 - » kina
- gradske tržnice i sajmovi
- električna infrastruktura/javna rasvjeta
- nekretnine za industriju i skladištenje/distribuciju
- poduzeća
 - » komunalna (opskrba plinom, vodom, kanalizacija)
 - » gradske usluge (groblja, uređenje okoliša, čišćenje, odvoz smeća)
 - » poslovna (trgovačka poduzeća u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave)

Kada je imovina klasificirana potrebno je izraditi procjenu stanja te imovine s ciljem utvrđivanja prioriteta za ulaganje u imovinu kako bi se povećala energetska učinkovitost i smanjila potrošnja energije.

Energetska politika

- *Uočeni problem: Nedostatni kapaciteti za pripremu, provođenje i praćenje projekata energetske učinkovitosti.*

- *Preporuka: Unapređivanje ljudskih potencijala, lokalnih institucija, te unapređivanje tehničkih kapaciteta za provođenje i praćenje projekata energetske učinkovitosti.*

Projekti energetske učinkovitosti, iako rezultiraju ne samo uštedama u energiji, već često i financijskim uštedama, mogu biti provedeni u brojnim objektima u vlasništvu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Kako bi se osiguralo ostvarivanje rezultata već i u kratkom roku, nužno je utvrditi koji su projekti prioritetni. Općenito se može reći da su karakteristike prioritetnih projekata sljedeće:

- Projekti imaju potencijalno velike pozitivne učinke povećanja energetske učinkovitosti koje ostvaruju uz najniže troškove financiranja,
- Projekti su usklađeni s nacionalnim ciljevima održivog razvitka (nacionalnim i lokalnim strateškim dokumentima), kao i međunarodnim ugovorima čija je Republika Hrvatska stranka (smanjivanje emisije, ciljane vrijednosti povećanja energetske učinkovitosti, smanjivanje potražnje za energijom),
- Projekti istodobno ostvaruju višestruke koristi – pored energetske učinkovitosti imaju, na primjer, pozitivne učinke na zaštitu okoliša ili klimatske promjene.

Međutim, za identificiranje konkretnih prioritetnih projekata nužno je poboljšati raspoloživost odgovarajućih informacija u okviru samih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Pozitivnim kretanjima u tom području pomoći će i unapređivanje ljudskih potencijala, uključujući i jačanje svijesti o važnosti energetske ušteda i zaštite okoliša kod samih donositelja lokalnih odluka. Proces će se ubrzati i unapređivanjem lokalnih institucija, pri čemu jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave umrežavanjem i povezivanjem potiču proaktivan pristup u rješavanju energetske probleme s naglaskom na participaciju svih zainteresiranih dionika. Nužan preduvjet za sve to je i unapređivanje tehničkih kapaciteta za provođenje i praćenje projekata, prvenstveno sustava mjerenja energetske ušteda, na kojima se temelji i upotreba potencijalnih financijskih mehanizama i rješenja za poticanje energetske učinkovitosti. Kako bi jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u budućnosti na jednostavniji način rješavale pitanje odabira projekata energetske učinkovitosti, u sustavu javne nabave nužno je razraditi detaljne upute za procjenu ušteda kod različitih projekata energetske učinkovitosti, razraditi standardne primjere ugovora za nabavu različitih vrsta opreme/usluga i razmatrati mogućnosti baziranja troškova nabave na procjeni cjelokupnog životnog vijeka proizvoda, a ne na nabavnoj vrijednosti.

Na samom kraju potrebno je istaknuti da prethodno opisane promjene mogu biti podijeljene na *aktivnosti u kratkom i aktivnosti u dugom roku*. U *kratkome roku* je svakako neophodna suradnja s Ministarstvom financija na prevladavanju postojećih barijera, te proširivanju postojeće dobre prakse i na druge jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. U *dugom se roku* očekuju promjene u cjelokupnom procesu planiranja proračuna kako na lokalnoj, tako i na nacionalnoj razini. Važno je naglasiti da u tom procesu trebaju od samog početka aktivno sudjelovati svi dionici. To znači i aktivno uključivanje svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Literatura

An Investor's Guide to Municipal Bonds, <http://www.firstmiami.com>.

Alden, J., and Boland, P., eds., 1996. *Regional Development Strategies: A European Perspective*. Regional Policy and Development Series 15. Bristol: Jessica Kingsley Publishers and London: Regional Studies Association.

Blank, J. L. T., ed., 2000. *Public Provision and Performance. Contributions from Efficiency and Productivity Measurement*. Amsterdam; Lausanne; New York; Oxford; Shannon; Singapore and Tokyo: Elsevier.

Borg & Co, 2003. „Harnessing the Power of the Public Purse: Final Report from the European PROST Study on Energy Efficiency in the Public Sector“, http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/harnessing_power_prost_study.pdf.

Cullingworth, B., and Nadin, V., 2002. *Town & Country Planning in the UK*. London; New York: Routledge. Taylor & Francis Group.

Department of Trade and Industry, 2007. „Meeting the Energy Challenge - A White Paper on Energy“, <http://www.berr.gov.uk/files/file39387.pdf>.

Development Committee, 2006. „Clean Energy and Development: Towards an Investment Framework“, [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20890696/DC2006-0002\(E\)-CleanEnergy.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20890696/DC2006-0002(E)-CleanEnergy.pdf).

Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0001:0113:EN:PDF>.

Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts, <http://www.dkom.si/util/bin.php?id=2004121408020465>.

Directive 2000/55/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on energy efficiency requirements for ballasts for fluorescent lighting, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:279:0033:0038:EN:PDF>.

Direktiva 2006/32/EC o energetskejši učinkovitosti i energetskejši uslugama, http://www.hepesco.hr/esco/dokumenti/eu200632EZ_hr.pdf.

Direktiva 2005/32/EC o uspostavi okvira za utvrđivanje zahtjeva za ekološki dizajn proizvoda koji koriste energiju,
<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:191:0029:0058:EN:PDF>.

Direktiva 2002/91/EC o energetske svojstvima zgrada,
http://www.eihp.hr/hrvatski/pdf/zakoni/direktiva2002_91.pdf.

Dräger, S., Sumpor, M., Starc, N., i Horvat, Ž., 2004. Vodič za izradu strateških razvojnih programa na lokalnoj razini. Projekt: Konzultacije pri planiranju regionalnog razvoja u Hrvatskoj. Radni materijal, Broj br. 1., Verzija 1., Zagreb i Frankfurt am Main: Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) i Ekonomski institut, Zagreb, <http://www.regio-hr.com>.

Efficiency evaluation organization, www.evo-world.org.

Energetski institut Hrvoje Požar, www.eihp.hr.

Energija u Hrvatskoj 2006,
http://www.mingorp.hr/UserDocsImages/energija%20u%20hrvatskoj/EUH06_web.pdf.

Energy Charter Secretariat (2004): „Investing in Energy Efficiency: Removing the Barriers“, <http://www.encharter.org/index.php?id=166&L=0>.

Energy Efficiency Partnership for Homes (2004): „Insulating Solid Walls: A challenge for local authorities and housing associations“
<http://www.eeph.org.uk/uploads/documents/partnership/Insulation%20Solid%20Walls%20-%20LAs%20and%20HAs%20-%20Mar%202004.pdf>.

Energy Saving Technologies in Europe (PROST): Report on the Country Study for Poland“, http://www.eceee.org/european_directives/EEES/public_sector/PolandPROST.doc.

Fundacja na rzecz Efektywnego Wykorzystania Energii (2002): “Public Procurement of
<http://www.ncouncil.org/pdfs/pubs/FINAL.EE.Financing.pdf>.

Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, <http://www.fzoeu.hr/hrv/index.asp>.

Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, radni materijal.

Gianakis, G. A., and McCue, C. P., 1999. Local Government Budgeting. A Managerial Approach. Westport and London: Praeger.

HEP ESCO, <http://www.hepesco.hr/esco/onama/default.aspx>.

Hrvatska banka za obnovu i razvitak, www.hbor.hr.

Hrvatska banka za obnovu i razvitak, radni materijal.

<http://damp.nsk.hr/arhiva/vol1/978/7093/www.sedam.hr/clanak/401/index.html>.

http://isite23.isite.com.hr/Download/2005/08/19/Uvod_u_Model_izrade_projektne_dokumentacije_za_kreditne_i_druge_potporne_zah_tjeve.pdf.

<http://www.mi.government.bg/eng/norm/rdocs/mdoc.html?id=190688>.

IMF, Manual on Government Financial Statistics, 2001.

Institut Arbeit und Technik & Wuppertal Institut (2002): „Public Procurement of Energy Saving Technologies in Europe (PROST): Report on the Country Study for Germany“, http://www.eceee.org/european_directives/EEES/public_sector/GermanyPROST.pdf.

International Institute for Energy Conservation & Export Council for Energy Efficiency, 1998. „Developing and Financing Energy Efficiency Projects and Ventures in Emerging Markets“, www.ecee.org/pubs/financing.pdf.

International Performance Measurement & Verification Protocol (MVP) – Concept and Options for Determining Savings, www.ipmvp.org.

Jeremy, A., and Boland, P., ed., 1996. Regional Development Strategies: A European Perspective. Regional Policy and Development Series 15. Bristol: Jessica Kingsley Publishers i London: Regional Studies Association.

Jurlina Alibegović, D., 2006. Financiranje regionalnog razvitka. Doktorska disertacija. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet, str. 355.

Klinckenberg consultants, 2006. „Investing in Building Energy Efficiency in the Enlarged European Union“, <http://www.euroace.org/EuroACE%20documents/060522%20Financing%20Building%20Energy%20Efficiency%20in%20the%20Enlarged%20European%20Union%20%5Bfinal%20report%5D.pdf>.

Kompass poslovni portal, www.kompass.hr.

MANAGEWARE: A Practical Guide to Managing for Results (Version 4.0), <http://www.state.la.us/opb/pub/manageware.htm>.

„Master plan energetske učinkovitosti“, <http://www.energetska-efikasnost.undp.hr/show.jsp?page=72502>.

Međimurska energetska agencija, http://www.redea.hr/r_index.php?t=sc&id=157&mid=155.

Melkers, J., and Willoughby, K. G., 1998. The State of the States: Performance Based Budgeting in 47 out of 50. *Public Administration Review*, 58 (January/February), 66-73.

Ministarstvo financija, 2006. Godišnje izvješće Ministarstva financija za 2006. godinu, Zagreb, www.mfin.hr.

Ministarstvo financija, Statistička izvješća javnih financija, www.mfin.hr.

Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, 2007. „Energija u Hrvatskoj: godišnji energetske pregled 2006“, <http://www.mingorp.hr/default.aspx?ID=1535>.

Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Uprava za energetiku i rudarstvo. <http://www.mingo.hr/>

Naputak o ekonomskoj i funkcijskoj klasifikaciji rashoda i prihoda (Narodne novine 140/02).

National Council on Electricity Policy, 2006. „State Policies for Financing Electricity Resources: Financing Energy Efficiency“.

Nijkamp, P., and Rietveld, P., eds., 1984. *Information System for Integrated Regional Planning*. Amsterdam: North-Holland.

Odluka o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba osnovnog školstva u prvom tromjesečju 2008. godine (Narodne novine 127/07).

Odluka o kriterijima i mjerilima za utvrđivanje bilančnih prava za financiranje minimalnog financijskog standarda javnih potreba srednjih škola i učeničkih domova u prvom tromjesečju 2008. godine (Narodne novine 127/07).

Odluka o minimalnim financijskim standardima materijalnih i financijskih rashoda centara za socijalnu skrb i pomoći za podmirenje troškova stanovanja korisnicima koji se griju na drva u prvom tromjesečju 2008. godine (Narodne novine 127/07).

Odluka o minimalnim financijskim standardima za decentralizirane funkcije za zdravstvene ustanove u prvom tromjesečju 2008. godine (Narodne novine 127/07).

Odluka o minimalnim financijskim standardima za decentralizirano funkcioniranje domova za starije i nemoćne osobe u prvom tromjesečju 2008. godine (Narodne novine 127/07).

Odluka o minimalnim financijskim standardima za decentralizirano financiranje redovite djelatnosti javnih vatrogasnih postrojbi u prvom tromjesečju 2008. godine (Narodne novine 127/07).

Odluka o privremenom financiranju poslova, funkcija i programa državnih tijela i drugih korisnika proračuna Republike Hrvatske u prvom tromjesečju 2008. godine (Narodne novine 108/07).

Orsag, S., 1997. Financiranje emisijom vrijednosnih papira, RIFIN, Zagreb.

Ott, K., ur., 2006. „Making Public Finance Public. Subnational Budget Watch in Croatia, Macedonia, and Ukraine“. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative.

Oxera Consulting, 2006. „Policies for Energy Efficiency in the UK Household Sector“, <http://www.defra.gov.uk/environment/climatechange/uk/energy/research/pdf/oxera-report.pdf>.

Péteri, G., 2006. Fiscal Equalization in South Eastern Europe, The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe, Local Government and Public Service Reform Initiative – Open Society Institute, Budapest, Hungary.

Poticajni tarifni sustav za proizvodnju električne energije iz kogeneracije (Narodne novine 133/07).

Pravilnik o korištenju obnovljivih izvora energije i kogeneracije (Narodne novine 67/07).

Pravilnik o zahtjevima za energetske učinkovitost kućanskih električnih hladnjaka, ledenica i njihovih kombinacija (Narodne novine 135/05).

Pravilnik o zahtjevima za stupnjeve djelovanja novih toplovodnih kotlova na tekuće i plinovito gorivo (Narodne novine 135/05).

Pravilnik o označavanju energetske učinkovitosti kućanskih uređaja (Narodne novine 130/07).

Pravilnik o financijskom izvještavanju u proračunskom računovodstvu (Narodne novine 27/05, 2/07 i 127/07).

Pravilnik o postupku zaduživanja jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i davanju jamstva jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine 55/04).

Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu (Narodne novine 27/05 i 127/07).

Pravilnik o sadržaju zahtjeva i priložima za odobrenje prospekta i skraćenom prospektu (Narodne novine 118/03 i 26/08).

Regionalna energetska agencija sjeverozapadne Hrvatske, <http://www.regea.org/index.php?id=82>.

Strategija energetskog razvitka Republike Hrvatske (Narodne novine 38/02).

Silvoni, R., 2007. „Phare twinning project BG/2004/IB/EY/01 Institutional Building at the Energy Efficiency Agency Ministry of economy and energy: Technical Report Activity 2.1: Financial Incentives“, http://www.seea.government.bg/documents/twinning/legislation/twinning_bg04ib01ey_taskreport1_2.pdf.

Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2008. – 2010. godine Vlade Republike Hrvatske, www.mfin.hr.

Stimson, R. J., Stough, R. R., and Roberts, B. H., 2002. Regional Economic Development: Analysis and Planning Strategy. Berlin: Springer-Verlag.

Šumpor, M., 2005. Koordinacija razvojnih politika prema integrativnoj politici regionalnog razvoja. Doktorska disertacija. Split: Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet.

Swianiewicz, P., 2004. Local government borrowing: Risks and rewards, Local Government and Public Service Reform Initiative – Open Society Institute, Budapest, Hungary.

Tehnički propis o sustavima ventilacije, djelomične klimatizacije i klimatizacije zgrada (Narodne novine 3/07).

Tehnički propis o uštedi toplinske energije i toplinskoj zaštiti u zgradama (Narodne novine 79/05, 155/05, 74/06).

The Intelligent Energy Europe programme: http://ec.europa.eu/energy/intelligent/index_en.html.

The International Performance Measurement and Verification Protocol: www.evo-world.org.

UNDP: <http://www.energetska-efikasnost.undp.hr>.

UNDP, GEF & Romanian Agency for Energy Conservation, 2006. „Energy Efficiency Financing in Romania: A Training and Best Practitce Manual“, <http://www.energie.undp.ro/UNDP-GEF-EnergyEfficiencyFinancing-Romania-English.pdf>.

Uputa za izradu državnog proračuna Republike Hrvatske za razdoblje 2008. – 2010., www.mfin.hr.

Uputa za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za trogodišnje razdoblje (2008.-2010. godine), www.mfin.hr.

Ured za upravljanje kadrovima, Federalna agencija za ljudske resurse (The Office of Personnel Management, The Federal Government's Human Resources Agency), <http://www.opm.gov/perform/overview.asp>.

Uredba o načinu izračuna iznosa pomoći izravnanja za decentralizirane funkcije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u prvom tromjesečju 2008. godine (Narodne novine 127/07).

Uredba o naknadama za poticanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije i kogeneracije (Narodne novine 33/07).

Vivoda, E., i Kurek, J., 2006. „Energetska iskaznica – Certifikat energetske učinkovitosti u zgradarstvu kao značajna potpora smanjenju intenziteta potrošnje energije u RH do 2050. godine“, Zbornik radova 15. Forum Dan energije u Hrvatskoj, Hrvatsko energetske društvo, <http://www.hed.hr/pdf/zbornik15.pdf>.

Vlada Republike Hrvatske, 2008. „Akcijski plan za implementaciju Europske direktive o energetske svojstvima zgrada“, http://www.mzopu.hr/doc/Akcijski_plan_VLADA.pdf. Zagrebačka burza, www.zse.hr.

Zakon o brdsko-planinskim područjima (Narodne novine 12/02, 32/02, 117/03, 42/05 i 90/05).

Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (Narodne novine 117/93, 69/97, 33/00, 127/00, 59/01, 107/01, 117/01, 150/02, 147/03 i 132/06).

Zakon o Gradu Zagrebu (Narodne novine 62/01).

Zakon o izvršavanju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2008. godinu (Narodne novine 28/08).

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (Narodne novine 33/01, 129/05 i 109/07).

Zakon o otocima (Narodne novine 34/99, 32/02 i 33/06).

Zakon o područjima posebne državne skrbi (Narodne novine 26/03 i 42/05).

Zakon o proračunu (Narodne novine 92/94, 96/03).

Zakon o tržištu vrijednosnih papira (Narodne novine 84/02 i 138/06).

Zakon o energiji (Narodne novine 68/01, 177/04, 76/07).

Zakon o gradnji (Narodne novine 175/03, 100/04).

Zakon o proizvodnji, distribuciji i opskrbi toplinskom energijom (Narodne novine 42/05).

Zakon o prostornom uređenju i gradnji (Narodne novine 76/07).

Zakon o regulaciji energetske djelatnosti (Narodne novine 68/01, 177/04, 76/07).

Zakon o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjeni sukladnosti (Narodne novine 158/03, 79/07).

Zakon o tržištu električne energije (Narodne novine 177/04, 76/07).

Zakon o tržištu nafte i naftnih derivata (Narodne novine 57/06).

Zakon o tržištu plina (Narodne novine 40/07).

Zakon o fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (narodne novine 107/03).

Zakon o otpadu (Narodne novine 34/95, 151/03, 178/04).

Zakon o zaštiti okoliša (Narodne novine 82/94, 128/99).

Zobler, N., i Hatcher, K., 2003. „Financing Energy Efficiency Projects“, Government Finance Review, February, str. 14-18.

Walsh, J., 1996. „Local Development Theory and Practice. Recent Experience in Ireland,“ in J. Alden and P. Boland, eds., Regional Development Strategies. A European Perspective. London; Bristol: Jessica Kingsley Publishers, 159-177.

Wuppertal Institute & Partners, 2005. „Managing and Financing Energy Efficiency Projects in Public Buildings through Public Internal Performance Commitments“, www.iclei-europe.org/fileadmin/user_upload/Procurement/PICOLight/Publications/PICO_Brochure_English.pdf.

Wuppertal Institute, 2005. „Testing and Dissemination of Public Internal Performance Contracting Schemes with Pilot Projects for Energy-Efficient Lighting in Public Buildings (PICOLight)“, http://www.iclei-europe.org/fileadmin/user_upload/Procurement/PICOLight/Publications/PICOLight_FinalReport_Final.pdf.

www.centar-jls.com.

www.imc-agencija.hr/hr/press/opsirnije/97/.

www.vjesnik.hr.

Young, K., 2005. Local Public Services Agreement and Performance Incentives for Local Governments. *Local Government Studies*, 31 (1) February 2005, 3-21.

