

BK-G4

G4 2004

(D87

(7.122.43



18830153

EN 1359:1998

6 5 0 8 5 4 1 m³

RAČUNSKO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Revizijsko poročilo

Učinkovitost energetske sanacije javnih stavb

Poslanstvo

Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih odkritjih revizij poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi porabniki javnih sredstev izboljšajo svoje finančno poslovanje.

Revizijsko poročilo

Učinkovitost energetske sanacije javnih stavb



Računsko sodišče Republike Slovenije je revidiralo učinkovitost porabe sredstev Kohezijskega sklada Evropske unije za energetska sanacija in trajnostno gradnjo stavb v javnem sektorju v obdobju od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2010. Sredstva Kohezijskega sklada za ta namen so na voljo v okviru prednostne usmeritve Energetska sanacija in trajnostna gradnja stavb razvojne prioritete Trajnostna raba energije Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture 2007–2013. Ta predstavlja podlago za črpanje finančnih sredstev iz Kohezijskega sklada in je vez med nacionalnimi politikami in politikami Evropske unije tudi na področju učinkovite rabe energije in obnovljivih virov energije. Vsebina in način izvajanja posameznih prednostnih usmeritev in uporabljenih instrumentov morata biti torej v skladu z vsebinami posameznih politik in programov Republike Slovenije.

Revizija je potekala pri Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko v vlogi organa upravljanja, Ministrstvu za okolje in prostor, Ministrstvu za gospodarstvo in Ministrstvu za zdravje, ki je leta 2010 izvedlo prvi izbor projektov energetske sanacije in trajnostne gradnje stavb v javnem sektorju.

Učinkovitost porabe sredstev za energetska sanacija in trajnostno gradnjo stavb v javnem sektorju je računsko sodišče presojalo glede na aktivnosti, ki so bile izvedene v okviru načrtovanja in izbora prvih projektov. Pri tem je upoštevalo dejansko stanje in presojalo dinamiko aktivnosti ob sprejemanju odločitev o energetska sanaciji in trajnostni gradnji stavb. Največja pozornost pa je bila namenjena spremembam strukture in vsebine energetske sanacije in trajnostne gradnje stavb v javnem sektorju.

Na podlagi izvedenega revizijskega pregleda je računsko sodišče izreklo *mnenje*, da je Republika Slovenija sredstva Kohezijskega sklada Evropske unije za energetska sanacija in trajnostno gradnjo stavb v javnem sektorju porabljala *delno učinkovito*.

Republika Slovenija se je v letu 2007 v Operativnem programu razvoja okoljske in prometne infrastrukture 2007–2013 zavezala, da se del sredstev nameni za energetska sanacija in trajnostno gradnjo stavb v javnem sektorju in tako doseže določene cilje in kazalnike. V začetku leta 2009 je bilo področje energetske sanacije in trajnostne gradnje stavb v javnem sektorju določeno kot protikrizni ukrep vlade, do prve izbire projektov pa je prišlo šele v začetku leta 2010. Računsko sodišče je ugotovilo, da kljub dolgotrajnemu usklajevanju *odločitev o načinu izvedbe* energetske sanacije in trajnostne gradnje stavb v javnem sektorju *ni bila najustreznejša*.

V javnem sektorju ni celovitega pregleda stanja energetske učinkovitosti stavb, glede na omejena finančna sredstva pa je bilo mogoče energetska sanirati le majhen delež stavb. Kriterij za izbiro je bil polni čas obratovanja stavb, kar je po mnenju računskega sodišča le dobro izhodišče za oblikovanje kriterijev za izbiro, ne pa edini kriterij za izbiro ciljnih skupin za energetska sanacija in trajnostno gradnjo stavb v

javnem sektorju. V drugi polovici leta 2009 je pristojnost za izvajanje ukrepa prešla z Ministrstva za okolje in prostor na Ministrstvo za gospodarstvo, ki je nadaljevalo z izvajanjem na podlagi prej sprejetih odločitev. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko v vlogi organa upravljanja in Ministrstvo za gospodarstvo sta za izvajanje energetske sanacije in trajnostne gradnje stavb v javnem sektorju sprejela odločitev, da projekte za energetske sanacije stavb izberejo sodelujoča ministrstva z javnimi razpisi, saj je bilo tako predvideno v operativnem programu. Sprejete *odločitve o vlogah posameznih organov in načinu izbora projektov niso bile najustreznejše.*

Ministrstvo za zdravje je v vlogi tako imenovanega sodelujočega ministrstva izvedlo prvi javni razpis za izbor projektov energetske sanacije in trajnostne gradnje stavb v javnem sektorju. Ta *javni razpis odstopa od običajne prakse* izvajanja investicij na področju zdravstvene dejavnosti, kar je mogoče povezati z nejasno urejenimi razmerji z omenjenimi javnimi zavodi glede stavb, ki jih imajo v uporabi, in načina financiranja investicij vanje. *Razpis je vseboval neustrezne pogoje in zahteve* ob dejstvu, da je Republika Slovenija lastnica nepremičnin in Ministrstvo za zdravje neposredno odgovorno za stavbe, ki jih uporabljajo javni zavodi na sekundarni in terciarni ravni zdravstvene dejavnosti (bolnišnice, inštituti, klinični centri).

Ministrstvo za gospodarstvo v sodelovanju z drugimi ministrstvi izvaja izbiro projektov za energetske sanacije javnih stavb še na drugih področjih, pri katerih se prav tako lahko pojavi *tveganje, da razmerja med lastniki in uporabniki* teh javnih stavb ter način izvajanja in financiranja investicij javnih zavodov *niso jasno urejena.*

Celotna *vrednost sofinanciranih projektov* energetske sanacije in trajnostne gradnje stavb v javnem sektorju je zaradi višje stopnje sofinanciranja od prvotno načrtovane bistveno *manjša*. Računsko sodišče je ugotovilo, da je Ministrstvo za gospodarstvo brez ustreznih vsebinskih podlag *spremenilo tudi vrednosti kazalnikov.*

Računsko sodišče Republike Slovenije je Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ministrstvu za gospodarstvo in Ministrstvu za zdravje podalo več priporočil za učinkovitejšo porabo javnih sredstev, predvsem glede načina izbire projektov ter izvajanja in financiranja investicij v stavbe, katerih lastnica je Republika Slovenija.

KAZALO

1. UVOD	7
1.1 CILJI REVIZIJE	7
1.2 REVIZIJSKI PRISTOP	8
1.2.1 Metodologija.....	8
1.2.2 Omejitve pri reviziji.....	8
1.3 REVIDIRANCI	9
2. PREDSTAVITEV PODROČJA REVIZIJE	11
3. UČINKOVITOST ENERGETSKE SANACIJE JAVNIH STAVB	15
3.1 ENERGETSKA SANACIJA JAVNIH STAVB V OP ROPI.....	15
3.2 PRIPRAVA NA IZBIRO PRVIH PROJEKTOV ENERGETSKE SANACIJE JAVNIH STAVB.....	18
3.3 IZBIRA PRVIH PROJEKTOV ENERGETSKE SANACIJE JAVNIH STAVB	24
3.4 PRIČAKOVANI UČINKI IZBRANIH PROJEKTOV ENERGETSKE SANACIJE JAVNIH STAVB.....	28
4. MNENJE	33
5. PRIPOROČILA	35
6. PRILOGA	37

1. UVOD

Revizijo učinkovitosti porabe sredstev Kohezijskega sklada Evropske unije za energetske sanacije in trajnostno gradnjo stavb v javnem sektorju smo izvedli na podlagi Zakona o Računskem sodišču¹ (v nadaljevanju: ZRacS-1) in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije². Obdobje, na katero se nanaša revizija, je od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2010. Sklep o izvedbi revizije³ je bil izdan 3. 6. 2010.

Pristojnost Računskega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju: računsko sodišče) je na podlagi opravljene revizije podati mnenje o učinkovitosti porabe sredstev Kohezijskega sklada Evropske unije za energetske sanacije in trajnostno gradnjo stavb v javnem sektorju v obdobju od 1. 1. 2007 do 30. 6. 2010. Revidiranje smo izvedli v skladu z Napotilom za izvajanje revizij⁴, ki ga je izdal predsednik računskega sodišča, ter Priročnikom za revizije smotrnosti poslovanja⁵.

1.1 Cilji revizije

Področju ravnanja z energijo daje Evropska unija vedno večji pomen, kar se odraža v sprejetih ciljih v okviru energetske-podnebnega paketa⁶. Iz tega izhaja, da manjša poraba energije prinaša številne koristi, na primer zmanjšano odvisnost od uvoza energije, pozitiven vpliv na okolje in manjši energetski proračun. Energetski sektor ima tako znaten neizkoriščen potencial za stroškovno učinkovite energijske prihranke. Stavbni sektor, to so stanovanjske in poslovne stavbe, je največji porabnik energije in onesnaževalec z ogljikovim dioksidom ter je odgovoren za približno štirideset odstotkov skupne končne porabe energije in emisij ogljikovega dioksida v Evropski uniji.

Evropska unija poudarja, da morajo biti stavbe javne uprave in stavbe, v katerih se pogosto zadržuje javnost, v zgled s tem, da se pri njih upoštevata okoljski in energetski vidik. Med primerne ukrepe, s katerimi bi dosegli energetske prihranke, je določila tudi nakup in najem energetsko učinkovitih stavb ali njihovih delov oziroma nadomestitve in obnovitve kupljenih in najetih stavb ali njihovih delov, da postanejo energetske učinkovitejše. V te namene je mogoče uporabiti tudi finančna sredstva iz Kohezijskega sklada.

¹ Uradni list RS, št. 11/01.

² Uradni list RS, št. 91/01.

³ Št. 326-2/2010/6.

⁴ Uradni list RS, št. 41/01.

⁵ Računsko sodišče Republike Slovenije, november 2006.

⁶ Energetske-podnebni paket je Evropska komisija sprejela 23. 1. 2008. V njem so določeni zavezujoči cilji, da se do leta 2020 emisije toplogrednih plinov zmanjšajo za 20 odstotkov pod ravniyo iz leta 1990 in da se delež obnovljive energije poveča za 20 odstotkov. Tako se bo lažje dosegel tudi cilj Evropske unije za izboljšanje energetske učinkovitosti za 20 odstotkov v tem časovnem obdobju.

Cilj revizije je bil izrek mnenja o učinkovitosti porabe sredstev Kohezijskega sklada Evropske unije za energetske sanacije in trajnostno gradnjo stavb v javnem sektorju v obdobju od leta 2007 do 30. 6. 2010 oziroma o tem, ali je Republika Slovenija v tem obdobju učinkovito izkoriščala razpoložljiva sredstva Kohezijskega sklada za prednostno usmeritev Energetska sanacija in trajnostna gradnja stavb Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture v programskem obdobju 2007–2013 (v nadaljevanju: OP ROPI)⁷.

Razlog za to, da so bila sredstva Kohezijskega sklada namenjena prednostni usmeritvi Energetska sanacija in trajnostna gradnja stavb, je omejenost državnih sredstev za programe spodbujanja učinkovite rabe energije (v nadaljevanju: URE) in obnovljivih virov energije (v nadaljevanju: OVE), zaradi česar je obseg izvajanja teh programov pod potrebno ravni. Ta sredstva so se začela dodeljevati šele v letu 2010, to je približno na polovici programskega obdobja od leta 2007 do leta 2013, kar kaže na šibko aktivnost odgovornih organov.

Zaradi omejenosti proračunskih sredstev Republike Slovenije in aktualnih gospodarskih razmer bi bilo treba sredstva Kohezijskega sklada še učinkoviteje porabljati in z njimi doseči največje možne učinke pri energetskih prihrankih in pri uporabi OVE. Tudi glede na vedno večji pomen URE, OVE in energetske učinkovitosti stavb bi bilo smotno, da bi se Republika Slovenija programske, izvedbene in institucionalno pripravila na učinkovito črpanje evropskih sredstev za namene energetske sanacije in trajnostne gradnje stavb v javnem sektorju.

1.2 Revizijski pristop

1.2.1 Metodologija

Pri izvedbi revizije smo uporabili predvsem naslednji metodi:

- proučevanje pravnih in drugih podlag ter dokumentacije s področja revizije ter
- intervjuji s predstavniki revidirancev.

Učinkovitost porabe sredstev Kohezijskega sklada za energetske sanacije in trajnostno gradnjo stavb smo presojali glede na aktivnosti, ki so bile izvedene v okviru načrtovanja in pri izboru prvih projektov, da bi učinkovito dosegli zastavljene cilje in kazalnike. Okvir delovanja državnih organov namreč predstavljajo pravne in druge podlage, ki so tako s pravnega kot z vsebinskega vidika za odločitve posameznega ministrstva ključnega pomena. Presojali smo dejansko stanje in dinamiko pri uresničevanju ciljev energetske sanacije in trajnostne gradnje stavb.

1.2.2 Omejitve pri reviziji

V reviziji smo se omejili na naslednje načine:

- Presojali smo sistem izvajanja energetske sanacije in trajnostne gradnje stavb, nismo pa ocenjevali ureditve področja URE in OVE v Republiki Sloveniji.

⁷ Vlada Republike Slovenije je OP ROPI potrdila 16. 2. 2007, Evropska komisija pa 27. 8. 2007.

- Presojali smo ravnanje organov, ki so vključeni v postopek izvajanja energetske sanacije in trajnostne gradnje stavb, in nismo presojali ravnanja nekaterih drugih organov (na primer Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve in Ministrstva za javno upravo), ki sicer vsaj posredno vplivajo na obravnavano področje. Nekatere njihove aktivnosti smo samo predstavili.
- Javni razpis za energetska sanacijo bolnišnic⁸ smo presojali samo z vidika zagotavljanja pogojev za izvedbo javnega razpisa in doseganja kazalnikov razvojne prioritete⁹ Trajnostna raba energije. Preverjali smo ustreznost podlag za izvedbo razpisa in za izbiro projektov, predvideno doseganje kazalnikov izbranih projektov ter urejenost izvajanja investicij Ministrstva za zdravje v bolnišnice in razmerij z njimi. Nismo pa posebej pregledovali vlog in presojali pravilnosti izvedbe javnega razpisa.

1.3 Revidiranci

Revidiranci so bili:

1. *Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko*, ker izvaja naloge organa upravljanja pri porabi sredstev kohezijske politike ter v postopkih načrtovanja in porabe sredstev zagotavlja učinkovitost in pravilnost izvajanja operativnih programov ter usmerja in nadzoruje posredniška telesa pri izvajanju prenesenih nalog; organ upravljanja je po določbah Uredbe o izvajanju odgovoren za upravljanje in izvajanje operativnega programa v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja; v postopkih načrtovanja in porabe sredstev zagotavlja učinkovitost in pravilnost izvajanja operativnega programa ter usmerja in nadzoruje posredniška telesa pri izvajanju; naloge organa upravljanja opravlja Urad za kohezijsko politiko Službe Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko (v nadaljevanju: Služba vlade – organ upravljanja);
2. *Ministrstvo za okolje in prostor*, ker je bilo v prvem delu obdobja, na katero se nanaša revizija, odgovorno za področje URE in OVE ter je do druge polovice 2009 delovalo kot posredniško telo pri energetske sanaciji in trajnostni gradnji stavb; posredniško telo je po določbah Uredbe o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013 neposredni proračunski uporabnik v vlogi predlagatelja finančnega načrta, ki mu organ upravljanja lahko v izvajanje s sklepom oziroma sporazumom prenese določene naloge;
3. *Ministrstvo za gospodarstvo*, ker je postalo v drugem delu obdobja, na katero se nanaša revizija, odgovorno za področje URE in OVE; vlogo posredniškega telesa pri energetske sanaciji in trajnostni gradnji stavb je od Ministrstva za okolje in prostor prevzelo v drugi polovici leta 2009;
4. *Ministrstvo za zdravje*, ker je izvedlo prvi izbor projektov energetske sanacije in trajnostne gradnje stavb za področje javne zdravstvene dejavnosti na sekundarni in terciarni ravni (v nadaljevanju: bolnišnice)¹⁰.

⁸ Javni razpis "Energetska sanacija stavb pravnih oseb javnega prava na področju zdravstva, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija in so v pristojnosti Ministrstva za zdravje ter opravljajo zdravstveno dejavnost na sekundarni in/ali terciarni ravni" v okviru Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013, šeste razvojne prioritete "Trajnostna raba energije", 1. prednostne usmeritve "Energetska sanacija in trajnostna gradnja stavb", Uradni list RS, št. 8/10, z dne 5. 2. 2010.

⁹ Razvojna prioriteta je prednostna naloga v operativnem programu za črpanje sredstev Evropske unije, ki vključuje eno ali več prednostnih usmeritev in ki ima posebne merljive cilje.

¹⁰ Zdravstvena dejavnost se opravlja na primarni, sekundarni in terciarni ravni. Na primarni ravni obsega osnovno zdravstveno dejavnost in lekarniško dejavnost, na sekundarni ravni specialistično ambulantno in bolnišnično dejavnost, na terciarni ravni pa opravljanje dejavnosti klinik, kliničnih inštitutov ali kliničnih oddelkov ter drugih pooblaščenih zdravstvenih zavodov.

Odgovorne osebe¹¹ revidirancev v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije so bile:

1. Služba vlade – organ upravljanja:

- minister brez resorja dr. Ivan Žagar do 21. 11. 2008,
- ministrica brez resorja mag. Zlata Ploštajner od 21. 11. 2008 do 22. 10. 2009,
- minister brez resorja dr. Henrik Gjerkeš od 22. 10. 2009 do 11. 1. 2011,
- ministrica brez resorja Duša Trobec Bučan od 11. 1. 2011 do 21. 4. 2011,
- minister brez resorja dr. Boštjan Žekš od 21. 4. 2011 do 14. 7. 2011,
- državni sekretar mag. Bojan Suvorov od 14. 7. 2011.

2. Ministrstvo za okolje in prostor:

- minister Janez Podobnik do 21. 11. 2008,
- minister Karl Viktor Erjavec od 21. 11. 2008 do 12. 2. 2010,
- minister dr. Roko Žarnić od 12. 2. 2010.

3. Ministrstvo za gospodarstvo:

- minister mag. Andrej Vizjak do 21. 11. 2008,
- minister dr. Matej Lahovnik od 21. 11. 2008 do 16. 7. 2010,
- ministrica mag. Darja Radić od 16. 7. 2010 do 11. 7. 2011,
- minister mag. Mitja Gaspari od 11. 7. 2011.

4. Ministrstvo za zdravje:

- minister mag. Andrej Bručan do 11. 9. 2007,
- ministrica Zofija Mazej Kukovič od 11. 9. 2007 do 21. 11. 2008,
- minister Borut Miklavčič od 21. 11. 2008 do 7. 4. 2010,
- minister Dorijan Marušič od 7. 4. 2010.

¹¹ Državni zbor Republike Slovenije je 20. 9. 2011 izglasoval nezaupnico Vladi Republike Slovenije, s tem je bil predsednik vlade razrešen, mora pa skupaj s svojimi ministri opravljati tekoče posle do prisege nove vlade, Uradni list RS, št. 74/11.

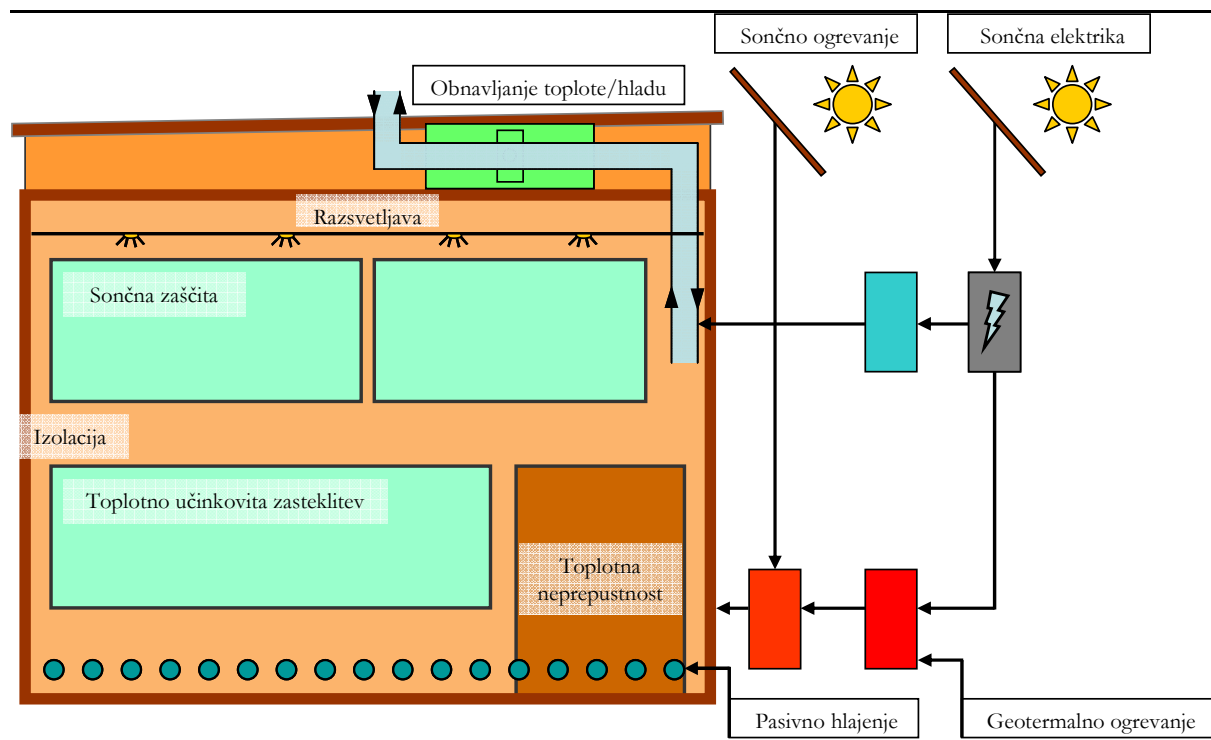
2. PREDSTAVITEV PODROČJA REVIZIJE

Namen porabe sredstev Kohezijskega sklada za energetske sanacije in trajnostno gradnjo stavb izhaja iz opredelitve v OP ROPI, ki predstavlja podlago za črpanje finančnih sredstev iz Kohezijskega sklada in je vez med nacionalnimi politikami in politikami Evropske unije tudi na področju URE in OVE. Energetska sanacija in trajnostna gradnja stavb je eden izmed ukrepov na področjih URE in OVE in je urejena v različnih dokumentih. Najpomembnejše dokumente glede na vsebinsko povezanost s področjem revizije navajamo v prilogi.

Energetska sanacija ali trajnostna gradnja posamezne stavbe je povezana z več možnostmi uporabe tehnologije in tehnično-tehnoloških rešitev za energetske učinkovite sisteme in okolju prijazne tehnologije. V projekte energetske sanacije javnih stavb se vnašajo le določene rešitve, ki so odvisne predvsem od lokacije in namena posamezne stavbe.

Na sliki 1 prikazujemo pomembnejše vrste energetske sanacije in trajnostne gradnje stavb, ki zajemajo obnovo izolacije, zasteklitev, zaščito pred soncem, razsvetljavo, izkoriščanje pasivnega ohlajevanja in geotermalnega gretja, uporabo sončne svetlobe za gretje in proizvodnjo električne energije ter uporabo učinkovitih naprav oziroma sistemov za gretje, hlajenje in prezračevanje.

Slika 1: Energetska sanacija in trajnostna gradnja stavb

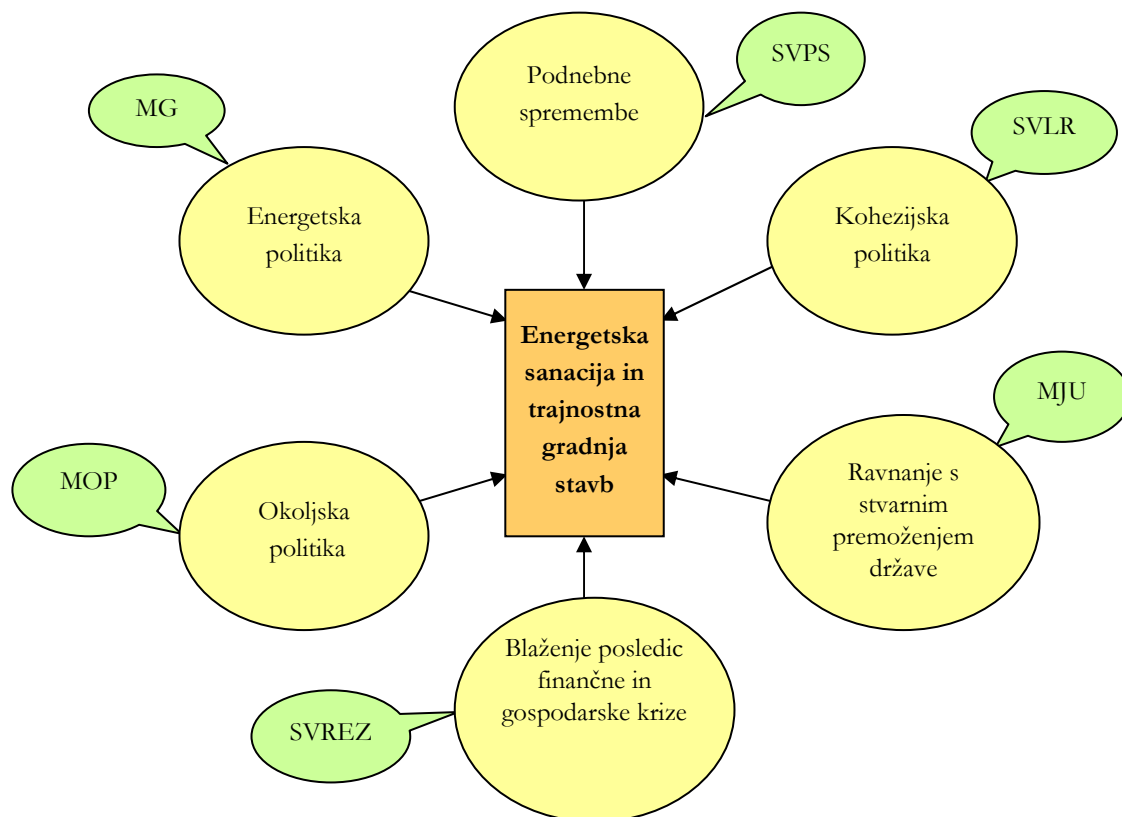


Vira: podatki spletne strani: <http://www.eu-greenbuilding.org>, prikaz računskega sodišča.

Vedno večja poraba energije neposredno vpliva na vedno slabše stanje okolja, zato je treba pri energetskih vidikih upoštevati tudi okoljske vidike. Investicije v URE in OVE zahtevajo več finančnih sredstev zaradi uporabe večjih količin oziroma boljše kakovosti materialov in storitev. Energetska sanacija stavb torej pomeni obnovo obstoječih stavb, trajnostna gradnja pa gradnjo novih stavb, kjer so upoštevani tudi trajnostni energetski in okoljski standardi.

Energetska sanacija in trajnostna gradnja stavb posega na področja različnih politik, na sanacijo pa nato vpliva ravnanje več institucij oziroma organov. Njihovo prepletenost v Republiki Sloveniji prikazujemo na sliki 2.

Slika 2: Vplivne politike in institucije, vključene v področje energetske sanacije in trajnostne gradnje stavb v Republiki Sloveniji



Pomen kratic: SVLR – Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, SVPS – Služba Vlade Republike Slovenije za podnebne spremembe, SVREZ – Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve, MG – Ministrstvo za gospodarstvo, MJU – Ministrstvo za javno upravo, MOP – Ministrstvo za okolje in prostor.

Viri: predpisi in programski dokumenti, prikaz računskega sodišča.

V Republiki Sloveniji izvajanje kohezijske politike¹² urejajo naslednji dokumenti:

- *Informacija o izvedbeni strukturi strukturnih skladov in Kohezijskega sklada v programskem obdobju 2007–2013*, ki med drugim vsebuje podatke o tem, katere institucije izvajajo naloge organa upravljanja, organa za potrjevanje in revizijskega organa, katera ministrstva so vključena v izvajanje operativnih programov ter kakšen je predviden postopek priprave, potrjevanja in izvajanja instrumentov;
- *Uredba o izvajanju postopkov pri porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2007–2013*¹³ (v nadaljevanju: Uredba o izvajanju), s katero so podrobneje določene pristojnosti, odgovornosti in naloge organov (organa upravljanja, posredniškega telesa, upravičenca,

¹² Kohezijska politika Evropske unije se izvaja s pomočjo sofinanciranja iz strukturnih skladov in Kohezijskega sklada.

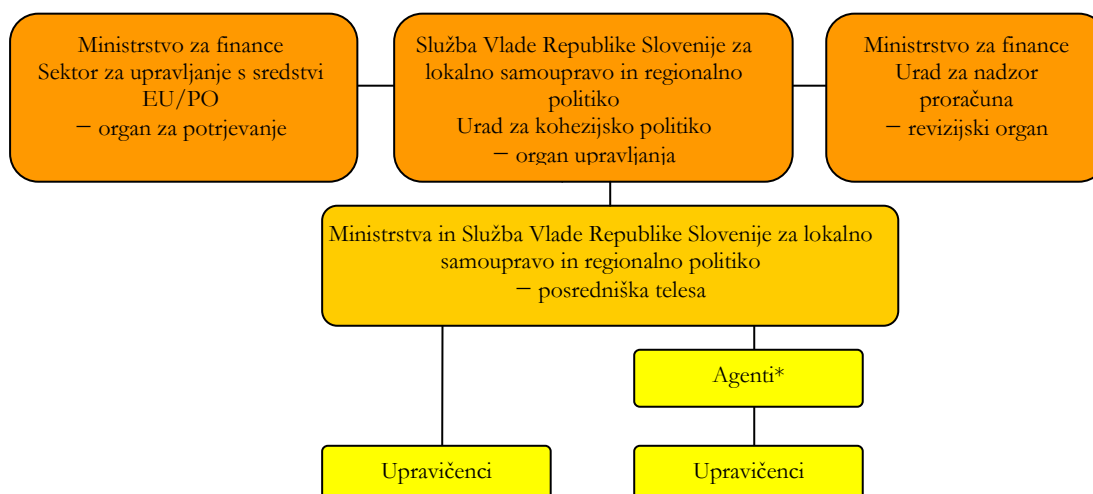
¹³ Uradni list RS, št. 41/07. Marca 2009 je Vlada Republike Slovenije izdala novo Uredbo o izvajanju, Uradni list RS, št. 17/09, 40/09, 03/10, 31/10, 79/10.

organa za potrjevanje in revizijskega organa), vključenih v črpanje sredstev na podlagi operativnih programov, ter urejena njihova medsebojna razmerja; Uredba o izvajanju vsebuje tudi določbe o izboru in potrditvi ter izvrševanju operacij¹⁴;

- *Opis sistema upravljanja in nadzora za operativni program* (v nadaljevanju: OSUN), ki zajema zlasti organizacijo in postopke organa upravljanja, organa za potrjevanje in posredniških teles ter revizijskega organa; v OSUN so poimensko določena posredniška telesa za posamezne prednostne usmeritve, navedene pristojnosti in naloge organov na ravni prednostnih usmeritev ter opisani postopki izvajanja nalog;
- *navodila organa upravljanja*, na primer za instrumente¹⁵, sistem upravljanja in nadzora ter upravičene stroške.

Osnovni okvir izvajanja operativnih programov za črpanje sredstev kohezijske politike je določen z uredbami Evropske unije, vsaka država članica Evropske unije pa praviloma podrobneje oblikuje svoj sistem izvajanja. Sistem izvajanja kohezijske politike v Republiki Sloveniji prikazujemo na sliki 3.

Slika 3: Sistem izvajanja kohezijske politike v Republiki Sloveniji



* Agenti Uredba o izvajanju od aprila 2010 ne ureja več, predviden pa je prenos nalog, ki jih je na posredniško telo prenesel organ upravljanja, na drugo vsebinsko pristojno ministrstvo ali na osebo javnega ali zasebnega prava.

Vira: Uredba o izvajanju, prikaz računskega sodišča.

¹⁴ V Uredbi o izvajanju je operacija opredeljena kot potrjen projekt ali potrjena skupina projektov, ki jo izvaja eden ali več upravičencev, ali potrjen program, ki ga izvaja upravičenec za doseganje ciljev razvojne prioritete.

¹⁵ Instrument je način izbora operacij in je lahko javni razpis ali neposredna potrditev operacij.

3. UČINKOVITOST ENERGETSKE SANACIJE JAVNIH STAVB

Energetska sanacija in trajnostna gradnja stavb je del ukrepov, usmerjenih v trajnostno rabo energije, ki je ena od razvojnih prioritet OP ROPI. Podlaga za razvojno prioriteto Trajnostna raba energije je bila študija Strokovne podlage za pripravo programa "Trajnostna energija" (v nadaljevanju: strokovne podlage)¹⁶, ki jo je v letu 2006 pridobilo Ministrstvo za okolje in prostor. V študiji je pojasnjeno, da program Trajnostna raba energije uresničuje Nacionalni energetski program¹⁷ in da je bil uvrščen med ključne razvojne projekte Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada). Študija prikazuje oceno možnih prihrankov energije in uporabe OVE v celotnem gospodarstvu. Glavni rezultat te študije je, da je izvedba programa oziroma določitev razvojne prioritete Trajnostna raba energije v OP ROPI upravičena.

3.1 Energetska sanacija javnih stavb v OP ROPI

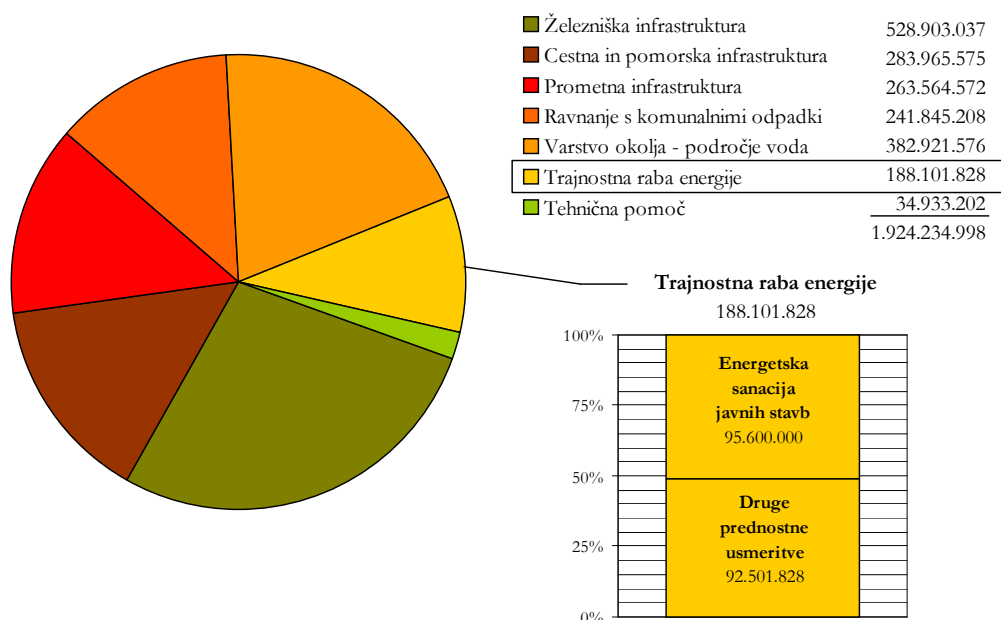
OP ROPI vsebuje šest razvojnih prioritet, za katere je skupaj z nacionalno udeležbo na voljo 1.924.234.998 evrov. Za šesto razvojno prioriteto Trajnostna raba energije je predvidenih 188.101.828 evrov. Ta razvojna prioriteta predstavlja ključni vzvod za zmanjševanje emisij toplogrednih plinov in zniževanje rabe energije. Nanaša se na povečanje energetske učinkovitosti v industriji, prometu, storitvenem in javnem sektorju ter na znatno povečanje obsega okolju prijazne proizvodnje energije iz OVE in sistemov soproizvodnje toplote in električne energije (kogeneracije). Strukturo sredstev po OP ROPI prikazujemo na sliki 4.

¹⁶ Strokovne podlage za pripravo programa "Trajnostna energija", Inštitut Jožef Stefan, Ljubljana, Delovno poročilo IJS-DP-9415, izdaja št. 02, avgust 2006, revizija izdelana februarja 2007.

¹⁷ V letu 2004 je Nacionalni energetski program potrdil Državni zbor Republike Slovenije s sprejetjem Resolucije o nacionalnem energetskem programu, Uradni list RS, št. 57/04.

Slika 4: Sredstva kohezijske politike za okoljsko in prometno infrastrukturo po razvojnih prioritetah OP ROPI

v evrih



Viri: OP ROPI, OSUN in načrt razvojnih programov Ministrstva za gospodarstvo.

V OP ROPI je zapisano, da so v okviru razvojne prioritete Trajnostna raba energije predvidene naložbe manjših vrednosti, ki bodo izvedene na podlagi javnih razpisov. Razvojna prioriteta Trajnostna raba energije je razdeljena na naslednje štiri prednostne usmeritve¹⁸:

1. energetska sanacija in trajnostna gradnja stavb;
2. učinkovita raba električne energije;
3. inovativni ukrepi za lokalno energetske oskrbo;
4. demonstracijski projekti, informiranje in svetovanje.

S sredstvi razvojne prioritete Trajnostna raba energije naj bi bili do konca programskega obdobja od leta 2007 do leta 2013 doseženi kazalniki, kot jih prikazujemo v tabeli 1.

¹⁸ Prednostna usmeritev je del posamezne razvojne prioritete. Predstavlja skupino povezanih operacij in izhodiščno raven planiranja v državnem proračunu (evidenčni projekt) ter osnovno raven vsebinskega in finančnega upravljanja sredstev kohezijske politike.

Tabela 1: Kazalniki razvojne prioritete Trajnostna raba energije za obdobje od leta 2007 do leta 2013

Kazalnik	Stanje	Cilj konec obdobja
Zmanjšanje emisij toplogrednih plinov (v tisoč tonah ogljikovega dioksida)	20.284	zmanjšanje za 660
Prihranek končne energije (v gigavatnih urah)	46.000	zmanjšanje za 621
Povečanje proizvedene energije iz obnovljivih virov (v gigavatnih urah)	8.978	povečanje za 510

Vir: OP ROPI.

Cilji in kazalniki so v OP ROPI določeni na ravni razvojne prioritete Trajnostna raba energije, niso pa določeni na ravneh posameznih prednostnih usmeritev, torej tudi ne za prednostno usmeritev Energetska sanacija in trajnostna gradnja stavb.

Po OP ROPI energetska sanacija stavb in trajnostna gradnja stavb zajemata različne vidike izboljševanja karakteristik stavb in njihovih integriranih sistemov, da bi se zmanjšala raba energije ter povečevala uporaba OVE v stavbah v javnem sektorju. Predvidena je energetska sanacija stavb državne in lokalne uprave, osnovnih in srednjih šol ter fakultet, bolnišnic in podobno. Po OP ROPI energetska sanacija in trajnostna gradnja stavb vključuje okvirno:

- energetsko obnovo stavb (toplotna izolacija fasad, toplotna izolacija podstrešja, zamenjava oken),
- novogradnjo nizkoenergijskih stavb,
- gradnjo pasivnih stavb,
- sanacijo sistemov za ogrevanje (vgradnja kondenzacijskih in modularnih kotlov, vgradnja kotlov na lesno biomaso, vgradnja termostatskih ventilov, regulacija in hidravlično uravnovečanje ogrevalnih sistemov, merjenje in obračun stroškov za energijo po dejanski porabi, zamenjava toplotnih podpostaj v sistemih daljinskega ogrevanja),
- vgradnjo solarnih sistemov za ogrevanje,
- vgradnjo toplotnih črpalk za ogrevanje in pripravo sanitarne tople vode,
- postavitve fotovoltaičnih sistemov za pridobivanje električne energije iz sonca ter
- postavitve sistemov soproizvodnje električne energije in toplote.

V OP ROPI delitev sredstev po prednostnih usmeritvah ni prikazana. Iz proračunskih dokumentov izhaja, da je za prednostno usmeritev energetska sanacija in trajnostna gradnja stavb skupaj s slovensko udeležbo predvidenih 95.600.000 evrov, kar predstavlja 4,97 odstotka vseh sredstev, določenih z OP ROPI.

V OP ROPI je bilo načrtovano financiranje energetske sanacije in trajnostne gradnje stavb v javni uporabi, tako na državni kot na lokalni ravni. Zaradi omejenih finančnih sredstev in gospodarske krize je bilo kasneje odločeno, da se podprejo projekti, ki so namenjeni samo sanaciji stavb, in le tistih, ki so v javni lasti¹⁹, zato v nadaljevanju govorimo o energetske sanaciji javnih stavb.

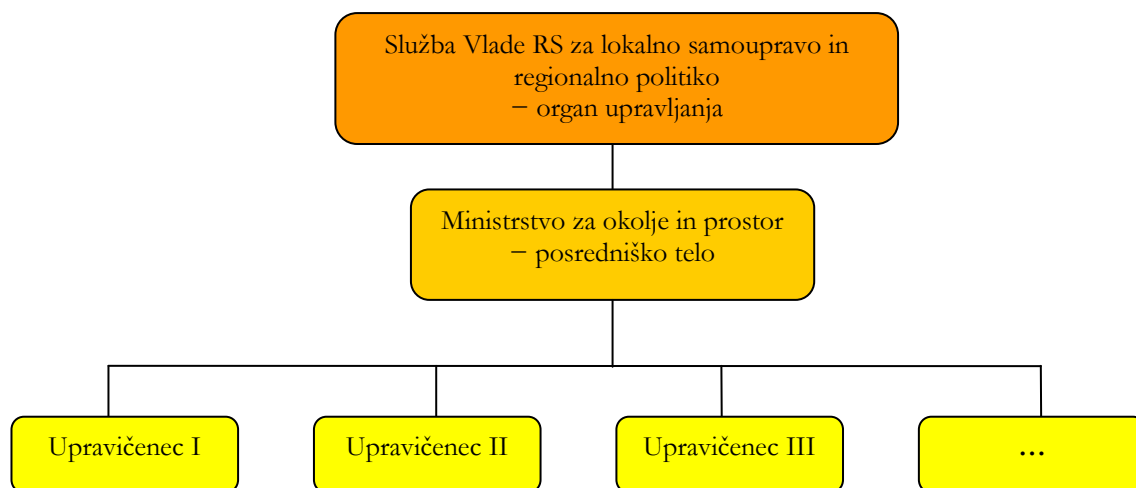
¹⁹ Javne stavbe v tem poročilu zajemajo stavbe v lasti države ali občin. Javne stavbe je sicer mogoče razumeti tudi širše, to je kot stavbe, kjer se zadržuje večje število ljudi oziroma so dostopne javnosti, katerih lastništvo pa je lahko javno (državno ali občinsko) ali zasebno.

Republika Slovenija se je v OP ROPI zavezala, da bo del sredstev namenila energetske sanaciji in trajnostni gradnji stavb ter da bo dosegla cilje in kazalnike, kot so določeni v OP ROPI. Za doseg te ciljev in kazalnikov pa je treba določiti učinkovit način izvajanja energetske sanacije javnih stavb. V OP ROPI je zapisano, da so predvidene naložbe manjših vrednosti, ki bodo izvedene na podlagi javnih razpisov.

3.2 Priprava na izbiro prvih projektov energetske sanacije javnih stavb

Sistem izvajanja energetske sanacije javnih stavb je bil vzpostavljen s prvotnim OSUN tako, da bi Ministrstvo za okolje in prostor v vlogi posredniškega telesa izbiralo projekte na podlagi javnih razpisov, kar prikazujemo na sliki 5.

Slika 5: Sistem izvajanja energetske sanacije javnih stavb v okviru OP ROPI



Vira: OSUN z dne 28. 11. 2007, prikaz računskega sodišča.

Vlada je v začetku leta 2008 sprejela Nacionalni akcijski načrt za energetske učinkovitost 2008–2016 in za njegovo izvajanje imenovala medresorsko delovno skupino na ravni generalnih direktorjev direktorats, ki jo je vodilo Ministrstvo za okolje in prostor. Vlada je ministrstvu tudi naložila, da koordinira izvajanje tega akcijskega načrta, izvaja splošni nadzor nad doseganjem ciljev, preverja dosežene prihranke energije in o realizaciji akcijskega načrta poroča Svetu za trajnostni razvoj in vladi. Slovenskemu okoljskemu javnemu skladu pa je med drugim naložila izvajanje nalog upravljanja, vodenja in izvajanja programov energetske učinkovitosti v javnem sektorju.

Po podatkih iz strokovnih podlag je v javnem sektorju približno 7.500 stavb s površino, večjo od 1.000 kvadratnih metrov. Ministrstvo za okolje in prostor se je v letu 2008 pripravljalo na izbiro stavb za energetske sanacije in je zunanjim izvajalcem naročilo izdelavo študij oziroma podlag za pripravo razpisov za črpanje sredstev kohezijske politike, in sicer za:

- ciljno skupino bolnišnice,
- ciljno skupino osnovne šole in vrtci,
- izvajalce javne službe socialnega varstva in

- pripravo priporočil, pogojev in pravil za izvajanje javno-zasebnih partnerstev in pogodbeništv pri razpisih kohezijskih sredstev po OP ROPI.

Iz omenjenih študij izhaja, da je bila izvedba energetskih sanacij predvidena v obliki javno-zasebnih partnerstev. Zasebni partner naj bi prispeval 40 odstotkov investicijskih sredstev, 40 odstotkov bi predstavljala nepovratna sredstva kohezijske politike in 20 odstotkov sredstva iz drugih javnih virov.

Ministrstvo za okolje in prostor do februarja 2009 še ni izbralo nobenega projekta energetske sanacije javnih stavb. Takrat je vlada ob obravnavi drugega paketa protikriznih ukrepov določila, da medresorska delovna skupina, ki jo je vodilo Ministrstvo za okolje in prostor, izdela metodologijo ocenjevanja energetske učinkovitosti investicije in na tej podlagi pripravi program²⁰, ki bo vključeval projekte energetske sanacije objektov, ki bodo ustvarili največje energetske prihranke, torej tiste projekte, kjer bo učinek investicije največji. Vlada je takrat sprožila ustanovitev še dveh medresorskih delovnih skupin, prve za boljšo koordinacijo pod vodstvom Službe Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve (v nadaljevanju: koordinacijska skupina)²¹ in druge za operativno izvajanje pod vodstvom Službe vlade – organa upravljanja. Naloga koordinacijske skupine je bila usklajevanje ukrepov skupnih evropskih politik in virov financiranja za blaženje posledic finančno-gospodarske krize. Vlada je sklenila, da se v okviru razvojne prioritete Trajnostna raba energije pripravi program energetske sanacije javnih objektov ter da koordinacijska skupina v sodelovanju s pristojnimi resorji do konca marca 2009 pripravi konkretne predloge ukrepov za večjo uspešnost in učinkovitost črpanja evropskih sredstev. Naloga medresorske delovne skupine pod vodstvom Službe vlade – organa upravljanja pa je bila operativno načrtovanje in izvajanje nadaljnjih ukrepov za izboljšanje črpanja sredstev kohezijske politike. Ta delovna skupina je bila ustanovljena za obdobje treh mesecev.

Koordinacijska skupina je ministrstva pozivala k aktivnostim za zbiranje informacij o projektih, ki izpolnjujejo zahteve za vključitev v program URE. Namen je bil pridobiti celovit popis stavb v javni lasti, izmed katerih bi na podlagi enotnih kriterijev določili obnove tistih, s katerimi bi bilo mogoče doseči največje učinke. Na ta poziv in kasneje tudi na poziv Ministrstva za okolje in prostor se niso odzvala vsa ministrstva in službe vlade, ki so odgovorni za državne stavbe. Prejeti predlogi so bili podlaga za pripravo prvega paketa projektov za energetske sanacije javnih stavb, v katerega sta bila vključena Ministrstvo za zdravje z desetimi bolnišnicami in pogojno Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo s štirimi stavbami Univerze v Mariboru. Ta prvi paket je bil uvrščen v gradivo za pregled izvajanja protikriznih ukrepov vlade, v katerem je bilo tudi predstavljeno, da na Ministrstvu za okolje in prostor potekajo priprave na spremembe OP ROPI, ki bi omogočile hitrejšo in učinkovitejšo črpanje sredstev iz Kohezijskega sklada. Za energetske sanacije javnih stavb naj bi bil uveden programski pristop financiranja tistih stavb, ki so v lasti Republike Slovenije. Tudi delovna skupina pod vodstvom Službe vlade – organa upravljanja je ugotavljala, da je izvajanje energetske sanacije javnih stavb na podlagi programa in neposrednega potrjevanja operacij najprimernejše, saj omogoča, da so ministrstva bolj prilagodljiva pri investicijah, za katere nosi neposredno odgovornost država.

²⁰ Na podlagi razpoložljive dokumentacije ne moremo z gotovostjo ugotoviti, ali je imela vlada z besedo program v mislih program kot načrt, seznam aktivnosti in projektov ali kot program, kakor ga definira Uredba o izvajanju. V nadaljevanju ne obravnavamo različnih možnih operativnih posledic takega sklepa, temveč ga omenjamo zgolj kot vsebinsko usmeritev za nadaljnjo izvajanje razvojne prioritete.

²¹ Koordinacijska skupina je bila na podlagi odločitve vlade z dne 4. 6. 2009 ukinjena, njene naloge pa so bile prenesene na Delovno skupino za evropske zadeve, ki je bila ustanovljena 23. 4. 2009.

Do septembra 2009 so organi, ki so bili vključeni v izvajanje energetske sanacije javnih stavb, proučevali več možnih načinov njenega izvajanja in več možnih vlog, ki naj bi jih imeli posamezna ministrstva in Slovenski okoljski javni sklad. Ukvarjali so se tudi z določitvijo ciljnih skupin stavb, časovnega okvirja in finančnega načrta ter z določitvijo načina in višine stopnje sofinanciranja energetske sanacije javnih stavb. Prav tako še ni bil dosežen dogovor o načinu izbora operacij, saj pristojni organi niso imeli enotnega stališča, ali bi bilo treba pri odločitvi za programski pristop oziroma neposredno potrjevanje operacij spremeniti OP ROPI. Služba vlade – organ upravljanja je takrat ocenila, da je javni razpis zaradi zapisa v OP ROPI primernejši, poleg tega pa naj bi program energetske sanacije javnih stavb predstavljal velik projekt²², ki bi ga morala potrditi Evropska komisija.

S spremembami Zakona o državni upravi²³ je bilo konec leta 2009 področje URE preneseno z delovnega področja Ministrstva za okolje in prostor na delovno področje Ministrstva za gospodarstvo. Služba vlade – organ upravljanja je zato naloge posredniškega telesa za razvojno prioriteto Trajnostna raba energije in s tem tudi za energetske sanacije javnih stavb s sklepom prenesla z Ministrstva za okolje in prostor na Ministrstvo za gospodarstvo. To je januarja 2010 izdalo Pravilnik o metodah za določanje prihrankov energije pri končnih odjemalcih²⁴, kar je vlada že februarja 2009 ob obravnavi drugega paketa protikriznih ukrepov naložila medresorski delovni skupini, ki jo je vodilo Ministrstvo za okolje in prostor.

Ministrstvo za gospodarstvo in Služba vlade – organ upravljanja sta se odločila, da naj izvedba energetske sanacije javnih stavb poteka z javnimi razpisi in z uvedbo instituta sodelujočega ministrstva. To pomeni, da je bilo Ministrstvo za gospodarstvo določeno kot posredniško telo, ostala vsebinsko pristojna ministrstva pa kot sodelujoča ministrstva, ki naj bi izvedla javne razpise. V Uredbi o izvajanju takrat možnost prenosa nalog, ki jih je organ upravljanja prenesel na posredniško telo, na drugo vsebinsko pristojno ministrstvo še ni bila predvidena²⁵. Kot prvo sodelujoče ministrstvo je bilo določeno Ministrstvo za zdravje, ki je nameravalo izvesti obnovo stavb bolnišnic, ki so dobile vlogo upravičenca. Nastale spremembe so vplivale tudi na OSUN na področju energetske sanacije javnih stavb, ki je bil februarja 2010 ustrezno dopolnjen. Sistem izvajanja energetske sanacije javnih stavb po teh odločitvah prikazujemo na sliki 6.

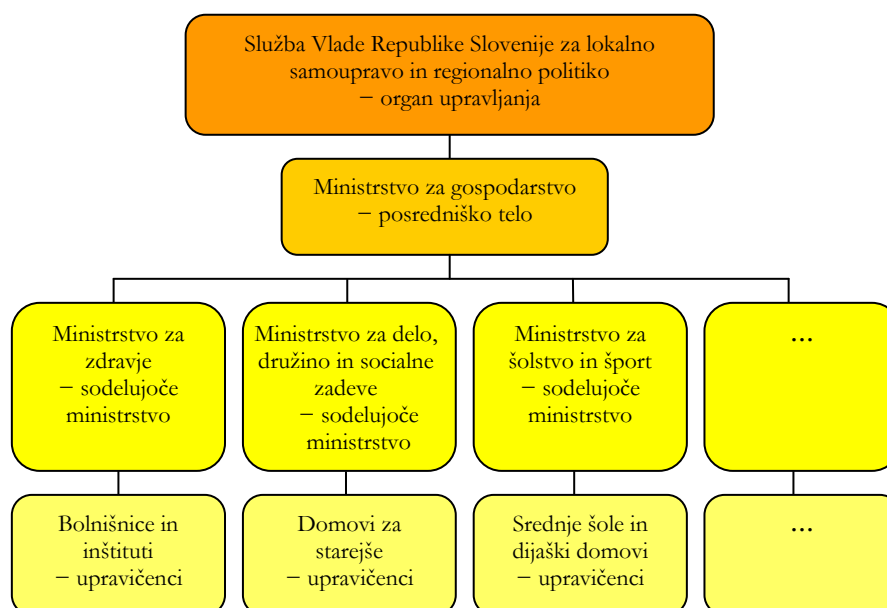
²² Veliki projekti so opredeljeni v Uredbi Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999 (UL L št. 210 z dne 31. 7. 2006, v nadaljevanju: Uredba 1083/2006). Gre za operacije, ki jih sestavlja vrsta del, dejavnosti ali storitev, katerih namen je samostojno izvajanje nedeljive naloge natančno določene gospodarske ali tehnične narave, ki imajo jasno opredeljene cilje in katerih skupni stroški presegajo 25 milijonov evrov za okolje in 50 milijonov evrov za druga področja. Dne 25. 6. 2011 je bil ta člen spremenjen tako, da se za velike projekte štejejo vsi projekti, ki presegajo 50 milijonov evrov.

²³ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi, ZDU-1E, Uradni list RS, št. 48/09.

²⁴ Uradni list RS, št. 4/10.

²⁵ Sprememba Uredbe o izvajanju je šele s 17. 4. 2010 omogočila posredniškemu telesu prenos izvajanja nalog, ki jih je nanj prenesel organ upravljanja, s sporazumom na drugo vsebinsko pristojno ministrstvo ali pa s pogodbo na osebo javnega ali zasebnega prava. Ob tem pa je bila Uredba o izvajanju dopolnjena že 16. 1. 2010, Uradni list RS, št. 3/10, možnost prenosa pa pri tej dopolnitvi uredbe ni bila predvidena. Ministrstvo za gospodarstvo se je zato pri prenosu prenesenih nalog sklicevalo na 59. člen Zakona o državni upravi, Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09, ki zahteva sodelovanje ministrstev in drugih upravnih organov v vseh skupnih vprašanjih.

Slika 6: Sistem izvajanja energetske sanacije javnih stavb v okviru OP ROPI



Vir: OSUN z dne 1. 2. 2010.

Na podlagi sporazuma o medsebojnem sodelovanju pri izvajanju javnega razpisa²⁶, ki sta ga konec leta 2009 sklenila Ministrstvo za gospodarstvo in Ministrstvo za zdravje, sodelujoče ministrstvo opravlja naloge, ki mu jih v izvajanje prenese posredniško telo. Te naloge so tudi izvedba postopkov v zvezi z javnim razpisom, priprava poročil o njegovem izvajanju, izvajanje kontrol zahtevkov za izplačila, izvedba postopkov za izplačila iz proračuna, spremljanje izvajanja projektov ter priprava različnih poročil. Po določbah tega sporazuma Ministrstvo za zdravje pripravlja odredbe za izplačila v breme proračunskih postavk Ministrstva za gospodarstvo.

V tabeli 2 primerjalno prikazujemo postopek izvajanja posameznih ključnih aktivnosti v postopku črpanja sredstev za energetska sanacija javnih stavb pred spremembami sistema in po njih.

²⁶ Sporazum št. MZ-9622, 9624/2009/JT o medsebojnem sodelovanju pri izvajanju javnega razpisa za izbor operacij "Energetska sanacija stavb pravnih oseb javnega prava na področju zdravstva, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija in so v pristojnosti Ministrstva za zdravje" v okviru Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za obdobje 2007–2013, razvojne prioritete Trajnostna raba energije, prednostne usmeritve Energetska sanacija in trajnostna gradnja stavb z dne 23. 12. 2009.

Tabela 2: Postopek črpanja sredstev kohezijske politike za energetske sanacije javnih stavb pred spremembami sistema in po njih (od novembra 2009)

	Pred spremembami	Po spremembah
Organi		
Organ upravljanja	SVLR-OU	SVLR-OU
Posredniško telo	MOP	MG
Sodelujoče ministrstvo	/	MZ, MDDSZ, MŠŠ, druga ministrstva
Ciljne skupine/Upravičenci	Javni sektor (na primer: javni zavodi, šole, bolnišnice in druge ustanove)	Javni sektor (na primer: javni zavodi, šole, bolnišnice in druge ustanove)
Izbor projektov		
Način izbora projektov	Javni razpis	Javni razpis
Priprava javnega razpisa	MOP pripravi predlog javnega razpisa, SVLR-OU izda sklep o potrditvi.	Sodelujoče ministrstvo pripravi predlog javnega razpisa, predhodno soglasje izda MG, SVLR-OU izda sklep o potrditvi.
Izvedba javnega razpisa in sklenitev pogodb o sofinanciranju	MOP	Sodelujoče ministrstvo
Plačilo upravičencem in izvedba preverjanj	Upravičenec pošlje zahtevek za izplačilo na MOP, ki opravi preverjanja in izvede izplačilo.	Upravičenec pošlje zahtevek za izplačilo sodelujočemu ministrstvu, ki opravi preverjanja zahtevka in izvede izplačilo s proračunskih postavk MG. MG lahko opravi vzorčna preverjanja pred izplačilom.
Priprava zahtevka za povračilo	MOP	MG

Pomen kratic: SVLR-OU – Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko v vlogi organa upravljanja, MOP – Ministrstvo za okolje in prostor, MG – Ministrstvo za gospodarstvo, MDDSZ – Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, MŠŠ – Ministrstvo za šolstvo in šport, MZ – Ministrstvo za zdravje.

Viri: OSUN z dne 28. 11. 2007, OSUN z dne 1. 2. 2010 ter sporazum o medsebojnem sodelovanju med Ministrstvom za gospodarstvo in Ministrstvom za zdravje.

Prvotni model financiranja z vključitvijo zasebnih institucij, pri katerem bi zasebna institucija krila 40 odstotkov stroškov investicije, ni bil uporabljen, zato je bil delež financiranja iz sredstev kohezijske politike povečan na 90 odstotkov. Zaradi omejenega obsega razpoložljivih sredstev je ta sprememba vplivala na zmanjšanje števila oziroma obsega investicij v energetske sanacije javnih stavb. Manjše število in obseg projektov pa vplivata tudi na stopnjo doseganja kazalnikov. Ob pripravah na spremembe OP ROPI so bili zato spremenjeni tudi kazalniki razvojne prioritete Trajnostna raba energije.

Služba vlade – organ upravljanja je februarja 2010 začela pripravljati spremembe OP ROPI. Ob usklajevanju sprememb OP ROPI je Evropska komisija zaradi predlaganih sprememb, ki naj bi omogočile, da se pri izvajanju določenih prednostnih usmeritev razvojne prioritete Trajnostna raba energije lahko uporabi instrument neposredna potrditev operacij, zahtevala pripravo strategije za izvajanje te razvojne prioritete. Strategija, ki jo je pripravilo Ministrstvo za gospodarstvo, povzema dogajanje na področju Trajnostne rabe energije do marca 2010 in vsebuje razdelitev sredstev po instrumentih in prednostnih usmeritvah. Strategija stanja ne analizira in ne vsebuje konkretnih podatkov, s katerimi bi lahko ugotovili, kako zagotoviti doseganje ciljev in kazalnikov. Verzija strategije, pripravljena v maju 2010, je bila potrjena, naknadno pa je bila še spremenjena, vendar pa po pojasnilih Ministrstva za gospodarstvo ni začela veljati. Končno verzijo predlaganih sprememb OP ROPI je Evropska komisija potrdila 14. 4. 2011.

Za energetske sanacije javnih stavb je bil sistem izvajanja določen, vendar pa se je v obdobju, na katero se nanaša revizija, spremenil. Kljub temu, da je Ministrstvo za okolje in prostor v letu 2008 za izvajanje energetske sanacije javnih stavb pridobilo nekatere študije in da je bilo to področje v začetku leta 2009 določeno kot vladni protikrizni ukrep, je bilo usklajevanje dolgotrajno, saj je do prve izbire projektov prišlo šele v začetku leta 2010.

Vlada je ob obravnavi drugega paketa protikriznih ukrepov odločila, da je treba pripraviti metodologijo ocenjevanja energetske učinkovitosti investicije in program, ki bo vključeval tiste projekte energetske sanacije objektov z največjimi energetskimi prihranki, torej tiste projekte, kjer bo učinek investicije največji. Metodologija je bila pripravljena, program pa ni bil izdelan.

Ocenjujemo, da nujnost kakovostnega načrtovanja izhaja iz načel učinkovitosti in gospodarnosti, ki jih morajo pri svojem poslovanju upoštevati vsi proračunski uporabniki. Za smotno izvajanje energetske sanacije javnih stavb bi bilo verjetno treba izhajati iz stanja javnih stavb s fizičnega in tudi z energetskega vidika. Na tej podlagi bi bilo treba določiti prioritete in aktivnosti za takšno izvedbo, ki bo zagotovila, da je mogoče z danimi sredstvi doseči zastavljene cilje in kazalnike, ter oblikovati ustrezne kriterije za izbiro projektov. To pomeni, da bi morale imeti Ministrstvo za okolje in prostor oziroma Ministrstvo za gospodarstvo za zagotovitev učinkovite izvedbe energetske sanacije javnih stavb celovit pregled stanja stavb v javnem sektorju, določiti smiselne postopke izbire projektov, določiti ustrezen način in pogoje financiranja projektov z upoštevanjem vseh pravil s področja javnih financ, pripraviti terminski in finančni načrt z aktivnostmi, pričakovanimi rezultati in učinki ter zagotoviti pravočasne in potrebne pravne in programske prilagoditve.

Ministrstvo za okolje in prostor in Ministrstvo za gospodarstvo nista imela celovitega pregleda stanja energetske učinkovitosti stavb v javnem sektorju. Ta pregled bi lahko zajemal približno 7.500 stavb, glede na omejena finančna sredstva pa bi bilo mogoče energetske obnoviti le manjši del teh stavb²⁷.

Revidiranci so pojasnili, da so pri izbiri upoštevali ključne dejavnike, ki vplivajo na energetske vidike izbora posameznih operacij, saj naj bi znaten energetski prihranek ustvarile predvsem tiste stavbe, ki obratujejo 24 ur 365 dni v letu, ob upoštevanju trenutnega stanja posamezne stavbe.

²⁷ Iz študij, ki sta jih pridobili Ministrstvo za okolje in prostor in Ministrstvo za zdravje za energetske obnove bolnišnic, izhaja povprečni znesek sofinanciranja posameznega projekta obnove 2,6 milijona evrov. S 95,6 milijona evrov bi bilo ob 40-odstotni stopnji sofinanciranja mogoče sofinancirati 91 projektov, ob 90-odstotni stopnji pa 41 projektov.

Ocenjujemo, da je polni čas obratovanja stavb dobro izhodišče za oblikovanje kriterijev za izbiro projektov. Ob tem pa je treba upoštevati možnost, da se pri posamezni stavbi, ki obratuje manj kot 24 ur na dan, lahko dosežejo višji prihranki kot pri stavbi, ki obratuje vseh 24 ur na dan, saj je poraba energije odvisna tudi od vrste, namena in lokacije stavbe.

Ministrstvo za okolje in prostor je iz celotnega nabora stavb že v letu 2008 določilo ciljne skupine za energetske sanacije javnih stavb. Pri tem pa izbor ciljnih skupin energetske sanacije javnih stavb ni bil utemeljen tako, da bi bilo jasno razvidno, da so te izbrane zato, ker bodo dosegle največje možne učinke. Ministrstvo za okolje in prostor je izhajalo zgolj iz ugotovitev študije, ki jo je pridobilo v letu 2006, v kateri je ugotovljeno, da obstaja velik potencial za povečanje energetske učinkovitosti v stavbah v javnem sektorju. Ministrstvo za gospodarstvo je sodelovalo v postopku prenosa pristojnosti in se je potem, ko je dobilo pristojnost za izvajanje razvojne prioritete Trajnostna raba energije, odločilo, da deluje na podlagi prej sprejetih odločitev in da ne uvede morebitnih sprememb.

3.3 Izbira prvih projektov energetske sanacije javnih stavb

Ministrstvo za zdravje je prvo pričelo s pripravami na energetske sanacije javnih stavb. Za ciljno skupino bolnišnice je študijo za energetske sanacije stavb pridobilo že Ministrstvo za okolje in prostor v začetku leta 2009. Podobne študije je kasneje pridobilo tudi Ministrstvo za zdravje in podatke o stanju bolnišnic zbiral s pomočjo vprašalnikov, ki so jih izpolnile bolnišnice. Po pojasnilih Ministrstva za zdravje naj bi bilo bolnišnic (javnih zavodov na sekundarni in terciarni ravni zdravstvene dejavnosti) 27, pripravljene pa so bile študije za sanacijo 23 bolnišnic oziroma za stavbe, ki jih uporabljajo. Namen teh študij je bil pregled smotrnosti ukrepov sanacije in popolnosti dokumentacije po posameznih bolnišnicah.

V letu 2009 je Ministrstvo za zdravje na Ministrstvo za okolje in prostor večkrat poslalo predlog besedila za izvedbo javnega razpisa za energetske sanacije bolnišnic in oblikovalo osnutek sporazuma med ministrstvom. Ministrstvo za zdravje se je tudi dogovarjalo o možnostih, da bi javni razpis izvedlo Ministrstvo za okolje in prostor samo ali obe ministrstvi skupaj, kjer bi imelo Ministrstvo za zdravje vlogo agenta. Medtem je prišlo do prenosa pristojnosti z Ministrstva za okolje in prostor na Ministrstvo za gospodarstvo in oktobra 2009 je bila sprejeta odločitev o uvedbi instituta sodelujočega ministrstva. Ministrstvo za gospodarstvo je z Ministrstvom za zdravje decembra 2009 sklenilo sporazum o sodelovanju pri izvedbi javnega razpisa, s katerim je bilo določeno, da ga izvede Ministrstvo za zdravje. To je v sodelovanju z Ministrstvom za gospodarstvo in Službo vlade – organom upravljanja pripravilo besedilo prvega javnega razpisa, ki ga je potem Služba vlade – organ upravljanja potrdila s sklepom²⁸. Sporazum med Službo vlade – organom upravljanja in Ministrstvom za gospodarstvo o načinu izvajanja prenesenih nalog organa upravljanja na posredniško telo²⁹ je bil sklenjen šele konec marca 2010, torej po roku za odpiranje vlog in po prvem izvedenem odpiranju vlog v okviru javnega razpisa Ministrstva za zdravje.

V dokumentu Merila za izbor operacij, financiranih iz Kohezijskega sklada in Evropskega sklada za regionalni razvoj v okviru Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture za

²⁸ Objavljen je bil 5. 2. 2010 v Uradnem listu RS, št. 8/10.

²⁹ Št. 303-17/2010-13 z dne 31. 3. 2010.

obdobje 2007–2013³⁰ so merila za energetska sanacijo javnih stavb določena zelo na splošno. V javnem razpisu Ministrstva za zdravje pa so bila za ocenjevanje vlog določena naslednja merila:

- specifični prihranki pri rabi energije (ogrevanje in električna energija),
- delež OVE ali proizvodnje toplote iz kogeneracije/trigeneracije po izvedbi sanacije in
- specifična višina investicije (razmerje med celotnimi upravičenimi stroški in predvidenimi letnimi prihranki energije).

Med upravičene stroške je Ministrstvo za zdravje uvrstilo tudi klimatizacijske in prezračevalne sisteme ter energetska učinkovito razsvetljavo, kar bi sicer lahko sofinanciralo iz druge prednostne usmeritve Učinkovita raba električne energije v okviru iste razvojne prioritete.

Ocenjena vrednost posameznega projekta ni smela biti nižja od 300.000 evrov, prijavitelj pa je moral izdelati investicijsko dokumentacijo po dveh metodah izračuna. Prijavitelji naj bi za izbrane projekte prejeli nepovratna sredstva v višini 90 odstotkov upravičenih stroškov, 10 odstotkov pa bi morala zagotoviti bolnišnica iz lastnih virov. Ta bi morala po določilih javnega razpisa kriti tudi davek na dodano vrednost in druge neupravičene stroške. Če kateri od ostalih virov, ki pa v razpisu niso jasno definirani, ob prijavi še ni bil zagotovljen, je moral prijavitelj priložiti izjavo, da namerava sredstva nadomestiti iz lastnih virov, če sredstva iz tako imenovanih ostalih virov dejansko ne bi bila pridobljena. Nepovratna sredstva naj bi bila nakazana bolnišnicam po izvedenem plačilu izvajalcem del oziroma dobaviteljem. Določeno je bilo tudi, da sofinanciranje operacije, ki je predmet prijave na javni razpis, ne sme predstavljati državne pomoči. Prijavitelji so morali priložiti še izjavo, da se v okviru stavb oziroma delov stavb, ki so del vloge, izvaja izključno javna zdravstvena dejavnost in da bo oprema, ki je predmet investicije, predstavljala osnovno sredstvo prijavitelja in ne bo predmet razpolaganja.

Na javni razpis Ministrstva za zdravje bi se lahko kot upravičenci prijavile vse bolnišnice. Izbranih je bilo 19 bolnišnic z 20 projekti. Razpisna komisija je zaradi omejenih razpoložljivih sredstev in zaradi zagotavljanja celovitosti finančne konstrukcije projektov zavrnila vloge treh bolnišnic. Pet bolnišnic vlog ni oddalo. Na Ministrstvu za zdravje so pojasnili, da dejanskih razlogov, zakaj nekatere bolnišnice vlog niso oddale, niso posebej ugotavljali. Po njihovem mnenju je mogoče, da se nekatere bolnišnice niso prijavile, ker:

- so bile stavbe že energetska sanirane (na primer Center za zdravljenje bolezni otrok Šentvid pri Stični),
- so stavbe pod okriljem varstva kulturne dediščine, zaradi česar naj bi bile sanacije dražje, poleg tega je potrebno soglasje Ministrstva za kulturo,
- za stavbe niso bili opravljeni energetski pregledi,
- je bilo v razpisu najavljenih več odpiranj.

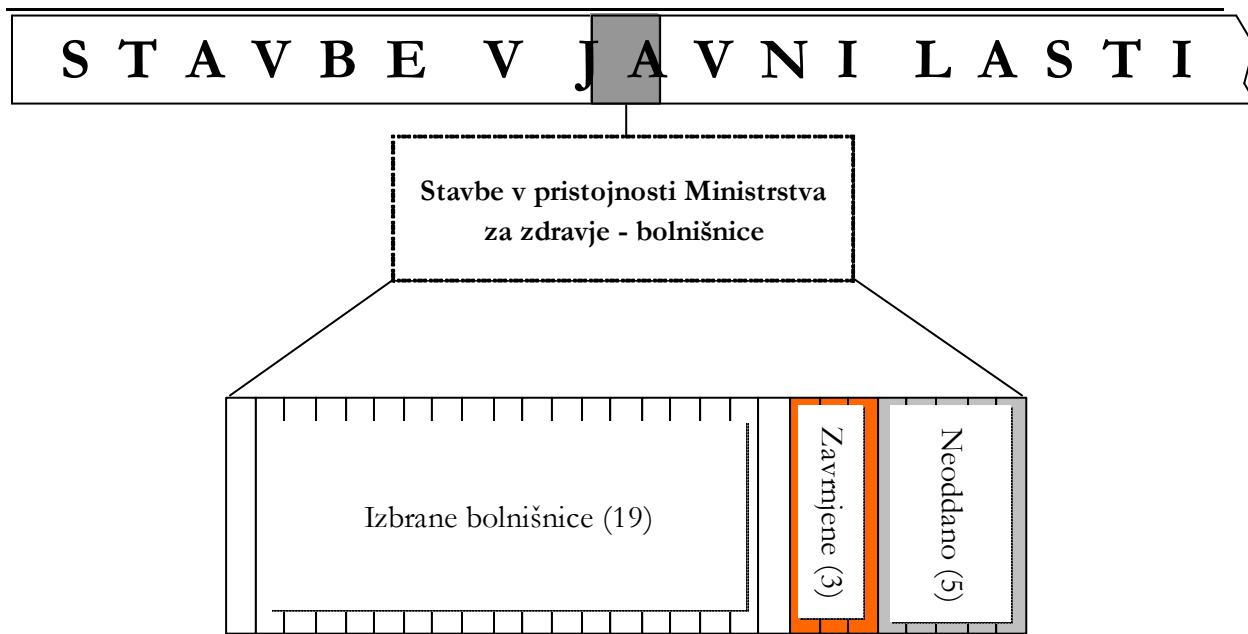
Do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, je bilo izvedeno le eno odpiranje vlog, na podlagi katerega so bila dodeljena skoraj vsa razpisana sredstva³¹.

³⁰ Zadnja verzija 2.0, junij 2010; spletni naslov: <http://www.eu-skladi.si/predpisi/operativni-programi/2007–2013>, julij 2011.

³¹ Od razpisanih 52.600.000 evrov je bilo dodeljenih 51.592.084 evrov.

Med stavbe v javni lasti sodijo poleg stavb, ki so v neposredni pristojnosti ministrstev, tudi druge stavbe, ki so v njihovi posredni pristojnosti, stavbe v pristojnosti drugih državnih organov in v pristojnosti občin. Na sliki 7 prikazujemo izbor projektov Ministrstva za zdravje med temi stavbami.

Slika 7: Prvi izbor projektov Ministrstva za zdravje



Vira: zapisnik komisije za izvedbo javnega razpisa in pojasnil Ministrstva za zdravje, prikaz računskega sodišča.

Glede na to, da na podlagi javnega razpisa Ministrstva za zdravje ne bo sofinancirana sanacija vseh stavb, ki jih uporabljajo bolnišnice, nas je zanimalo, kako Ministrstvo za zdravje sicer izvaja investicije, ali so urejena tovrstna razmerja med bolnišnicami in Ministrstvom za zdravje ter kako se izvedene investicije prenašajo javnim zavodom v uporabo.

V skladu z Zakonom o investicijah v javne zdravstvene zavode, katerih ustanovitelj je Republika Slovenija, za obdobje 1994–2011³² (v nadaljevanju: Zakon o investicijah v javne zdravstvene zavode) letni program investicij v javne zdravstvene zavode določi in sprejme vlada. Za pripravo predloga tega programa ter za nadzorovanje in spremljanje njegovega izvajanja je vlada pri Ministrstvu za zdravje imenovala Odbor za investicije v javne zdravstvene zavode. Iz zapisnikov odbora s sej januarja in decembra 2010 je razvidno, da je odbor obravnaval izvajanje investicij na podlagi načrta razvojnih programov državnega proračuna, ni pa pripravil predloga programa, ki bi ga Ministrstvo predlagalo v sprejem vladi. Iz pojasnil Ministrstva za zdravje izhaja, da odbor za obdobje, na katero se nanaša revizija, ni pripravil predlogov letnih programov, spremljal pa je izvajanje projektov, ki so v načrtu razvojnih programov za področje Ministrstva za zdravje.

Stavbe, ki jih uporabljajo bolnišnice, so večinoma v lasti Republike Slovenije, v nekaterih primerih pa tudi občin. Izvajanje mreže javne zdravstvene službe, v okviru katere se opravlja zdravstvena dejavnost,

³² Uradni list RS, št. 19/94, 28/00, 111/01, 76/08, 59/11.

zagotavlja Republika Slovenija oziroma Ministrstvo za zdravje, kar po naši oceni obsega tudi primerno infrastrukturo oziroma stavbe. Bolnišnice te stavbe uporabljajo, medsebojne obveznosti pa so določene bolj na splošno v aktih o ustanovitvi. Ob zaključku investicijskih del, ki jih financira Ministrstvo za zdravje, se izvedena investicija praviloma evidentira kot sredstva, dana v upravljanje javnemu zavodu. Ne glede na to, da so bila sredstva za energetske sanacije bolnišnic dodeljena kot nepovratna, jih Ministrstvo za zdravje računovodsko evidentira kot sredstva v lasti države, dana v upravljanje.

Za celotna sredstva razvojne prioritete Trajnostna raba energije je bil pri Ministrstvu za gospodarstvo odprt evidenčni projekt v načrtu razvojnih programov³³ državnega proračuna in kasneje posebni projekt, za katerega vrednost so bila ustrezno zmanjšana sredstva evidenčnega projekta. Pri Ministrstvu za zdravje je bil v načrtu razvojnih programov odprt projekt za energetske učinkovitost v bolnišnicah, katerega viri so bili poleg proračunske postavke Ministrstva za zdravje tudi proračunski sklad in sovlagatelji.

Ministrstvo za zdravje je kot prvo izmed ministrstev pričelo z izvajanjem energetske sanacije javnih stavb. Izbor stavb, ki jih uporabljajo bolnišnice, je izvedlo z javnim razpisom, katerega besedilo je pripravilo v sodelovanju z Ministrstvom za gospodarstvo in Službo vlade – organom upravljanja. Te stavbe so v lasti Republike Slovenije, zanje pa je neposredno odgovorno Ministrstvo za zdravje, ki je s študijami in vprašalniki še pred objavo tega javnega razpisa o njih pridobilo že precej podatkov. Po naši oceni zato izhodišča razpisa niso bila ustrezna, prav tako pa tudi ne zahteve in pogoji za dodelitev sredstev.

Investicije v bolnišnice so sicer urejene z Zakonom o investicijah v javne zdravstvene zavode. Po določilih tega zakona naj bi Odbor za investicije v javne zdravstvene zavode, ki je ustanovljen pri Ministrstvu za zdravje, pripravil predlog letnega programa investicij. Iz pojasnil Ministrstva za zdravje izhaja, da ta Odbor za obdobje, na katero se nanaša revizija, ni pripravil predlogov letnih programov, spremljal pa je izvajanje projektov, ki so v načrtu razvojnih programov za področje Ministrstva za zdravje. Letnih programov investicij v javne zdravstvene zavode, kot jih predvideva Zakon o investicijah v javne zdravstvene zavode, vlada za obdobje, na katero se nanaša revizija, tako ni sprejela.

Iz navedenih dejstev je mogoče ugotoviti, da se investicije, povezane z javnimi zdravstvenimi zavodi, izvajajo različno. Javni razpis Ministrstva za zdravje je drugačen, kot je običajna praksa izvajanja investicij na področju zdravstvene dejavnosti, kjer se projekti izbirajo neposredno. Za tak način izbora projektov se je Ministrstvo za zdravje odločilo v sodelovanju s Službo vlade – organom upravljanja in Ministrstvom za gospodarstvo. Izvajanje in financiranje investicij v bolnišnice ni jasno urejeno, saj se kot investitor pojavlja Ministrstvo za zdravje ali tudi javni zavod. Tudi viri sredstev, namenjeni tovrstnim investicijam, niso jasno prikazani. Vzrok je mogoče iskati v nejasno urejenih razmerjih s temi javnimi zavodi glede stavb, ki jih imajo v uporabi, in glede načina financiranja investicij vanje. Iz ravnanja Ministrstva za zdravje je razvidno, da so pri tem javnem razpisu z javnimi zavodi ravnali kot s samostojnimi pravnimi osebami in kot lastnicami stavb, ki jih uporabljajo pri izvajanju javne zdravstvene dejavnosti. Ne glede na to, da so bila sredstva za energetske sanacije bolnišnic dodeljena kot nepovratna, jih Ministrstvo za zdravje računovodsko evidentira kot sredstva v lasti države, dana v upravljanje.

³³ Dokumente razvojnega načrtovanja in postopke za pripravo proračunov ureja Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna in proračunov samoupravnih lokalnih skupnosti, Uradni list RS, št. 44/07, oziroma Uredba o dokumentih razvojnega načrtovanja in postopkih za pripravo predloga državnega proračuna, Uradni list RS, št. 54/10, ki je 10. 7. 2010 prejšnjo razveljavila.

Ministrstvo za gospodarstvo v sodelovanju z drugimi ministrstvi izvaja izbiro projektov za energetske sanacije javnih stavb tudi na drugih področjih (oskrba starejših občanov, srednje in visoko šolstvo in drugi), pri katerih se prav tako lahko pojavi tveganje, da razmerja med lastniki in uporabniki teh javnih stavb ter način izvajanja in financiranja investicij javnih zavodov niso jasno urejeni.

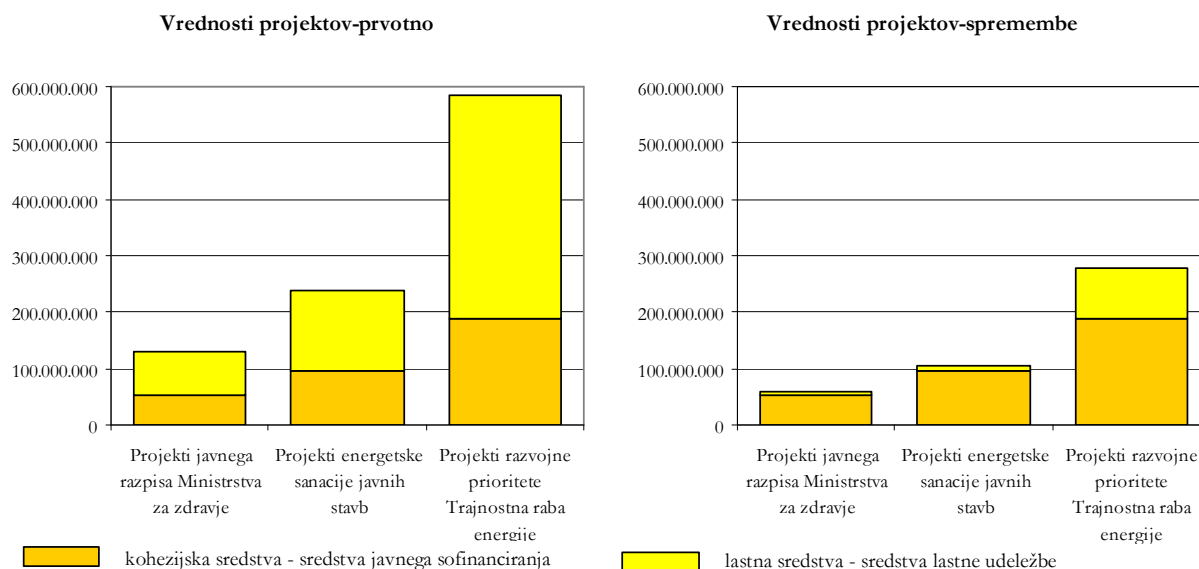
Hkrati se pri energetske sanaciji stavb, ki jih uporabljajo bolnišnice, zastavlja pomembno vprašanje, ali ne bi bilo bolj smiselno, da bi imelo Ministrstvo za zdravje vlogo upravičenca, kot je določen v Uredbi 1083/2006, saj je upravičenec tisti, ki je odgovoren za zagon ali zagon in izvajanje operacije.

3.4 Pričakovani učinki izbranih projektov energetske sanacije javnih stavb

Kazalniki v OP ROPI izhajajo iz strokovnih podlag, v katerih so sicer opredeljeni po posameznih prednostnih usmeritvah, v OP ROPI pa so predstavljeni le skupni kazalniki na ravni razvojne prioritete Trajnostna raba energije. Ministrstvo za gospodarstvo je spremenilo stopnje sofinanciranja s sredstvi kohezijske politike in je pojasnilo, da so stopnje višje, med 45 in 90 odstotki, kar pomeni, da bo skupna vrednost sofinanciranih projektov nižja. Skupna vrednost projektov z upoštevanjem različne stopnje sofinanciranja pred spremembami OP ROPI in po njih je predstavljena na sliki 8.

Slika 8: Vrednosti projektov razvojne prioritete Trajnostna raba energije pred in po spremembi

v evrih



Viri: strokovne podlage za pripravo programa "Trajnostna energija", pojasnila Ministrstva za gospodarstvo, OP ROPI in njegove spremembe ter načrt razvojnih programov Ministrstva za gospodarstvo, izračuni računskega sodišča.

Vrednost projektov razvojne prioritete Trajnostna raba energije in za energetske sanacije javnih stavb je tako zmanjšana za več kot polovico. Projekti iz javnega razpisa Ministrstva za zdravje bi bili glede na

dodeljenih 51.592.084 evrov in 40-odstotno stopnjo sofinanciranja vredni skupaj 128.980.210 evrov, zaradi spremembe na 90-odstotno stopnjo pa so vredni 57.324.538 evrov, kar prav tako pomeni zmanjšanje vrednosti projektov za več kot polovico.

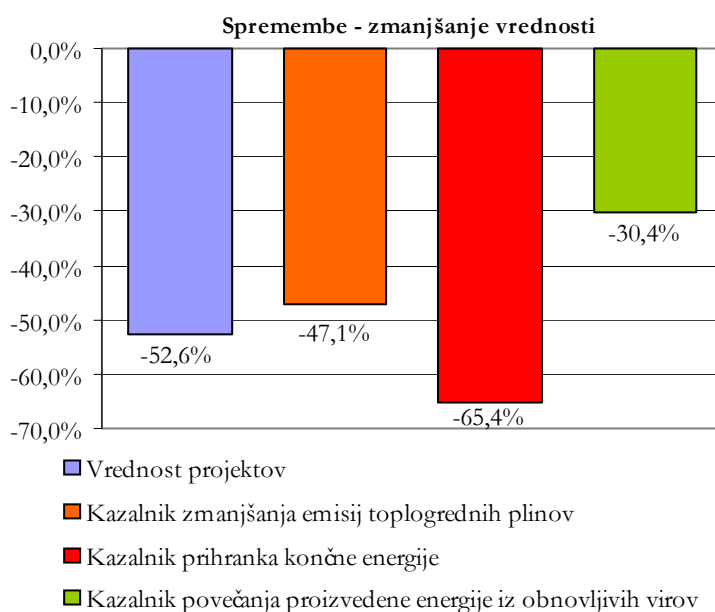
Z znižanjem vrednosti projektov kazalniki ne bi več mogli biti doseženi v predvidenem obsegu, zato so bile njihove vrednosti zmanjšane. Spremenjene vrednosti kazalnikov je Evropska komisija sprejela aprila 2011 s potrditvijo sprememb OP ROPI, to je po končanem obdobju, na katero se nanaša revizija. Primerjavo sprememb vrednosti projektov in kazalnikov razvojne prioritete Trajnostna raba energije prikazujemo v tabeli 3 in na sliki 9.

Tabela 3: Spremembe kazalnikov razvojne prioritete Trajnostna raba energije

Kazalniki	Prvotno načrtovano	Spremembe – zmanjšanje	
		po vrednosti	v odstotkih
(1)	(2)	(3)	(4)=(2-3)/(2)
Zmanjšanje emisij toplogrednih plinov (v tisoč tonah ogljikovega dioksida)	660	349	47,1
Prihranek končne energije (v gigavatnih urah)	621	215	65,4
Povečanje proizvedene energije iz obnovljivih virov (v gigavatnih urah)	510	355	30,4

Viri: OP ROPI in njegovih sprememb, izračuni računskega sodišča.

Slika 9: Zmanjšanje vrednosti projektov in kazalnikov razvojne prioritete Trajnostna raba energije



Viri: študija Strokovne podlage za pripravo programa "Trajnostna energija", pojasnila Ministrstva za gospodarstvo ter OP ROPI in njegove spremembe, izračuni računskega sodišča.

Po oceni Ministrstva za gospodarstvo naj bi z izbranimi projekti na javnem razpisu Ministrstva za zdravje dosegli naslednje rezultate:

- prihranek končne energije v količini 83,8 gigavatne ure in
- povečanje proizvedene energije iz OVE v količini 9,8 gigavatne ure.

Da bi lahko ocenili učinke začetka izvajanja energetske sanacije javnih stavb javnega razpisa Ministrstva za zdravje, smo primerjali vrednosti kazalnikov, ki naj bi bili doseženi s tem javnim razpisom, in vrednosti kazalnikov razvojne prioritete Trajnostna raba energije, kar prikazujemo v tabeli 4 in na sliki 10. Na sliki ne prikazujemo kazalca zmanjšanja emisij toplogrednih plinov, ker v postopku ocenjevanja projektov javnega razpisa Ministrstva za zdravje ni bil posebej obravnavan.

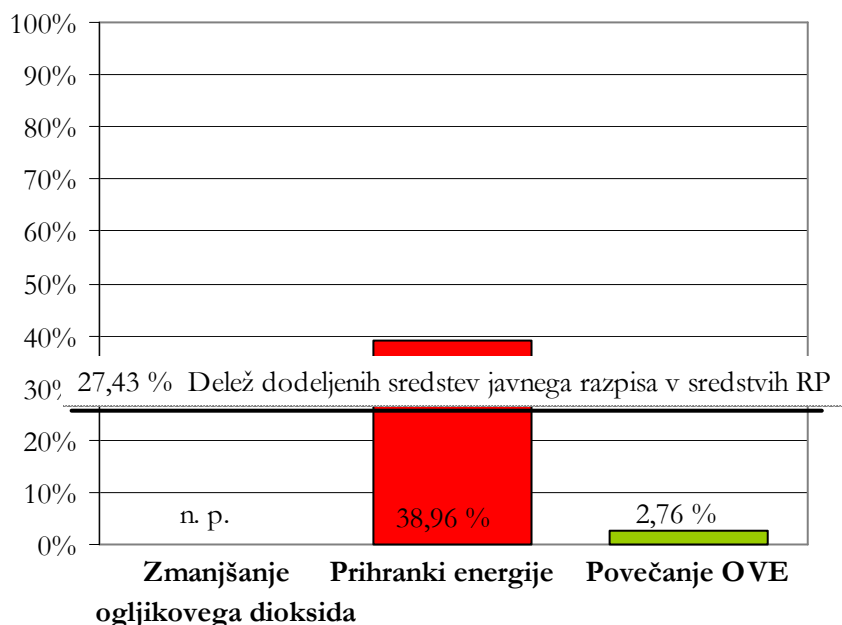
Tabela 4: Doseganje kazalnikov razvojne prioritete Trajnostna raba energije z javnim razpisom Ministrstva za zdravje

Kazalnik	Načrtovano v prvotnem OP ROPI	Spremembe OP ROPI	Predvidoma doseženo z JR	Delež dodeljenih sredstev JR glede na sredstva RP	Delež predvidoma doseženih kazalnikov z JR glede na prvotni OP ROPI	Delež predvidoma doseženih kazalnikov z JR glede na spremembe OP ROPI
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(4)/(2)	(7)=(4)/(3)
Zmanjšanje emisij toplogrednih plinov (v tisoč tonah ogljikovega dioksida)	660	349	n.p.		/	/
Prihranek končne energije (v gigavatnih urah)	621	215	83,757	27,43	13,49	38,96
Povečanje proizvedene energije iz obnovljivih virov (v gigavatnih urah)	510	355	9,803		1,92	2,76

Pomen kratic: JR – javni razpis, RP – razvojna prioriteta.

Viri: OP ROPI in njegove spremembe, pojasnila Ministrstva za gospodarstvo, izračuni računskega sodišča.

Slika 10: Predviden prispevek k doseganju kazalnikov in delež dodeljenih sredstev z javnim razpisom Ministrstva za zdravje v sredstvih za razvojno prioriteto Trajnostna raba energije po spremembah OP ROPI



Pomeni kratic: RP – razvojna prioriteta, OVE – obnovljivi viri energije, n. p. – ni podatka.

Viri: spremembe OP ROPI, pojasnila Ministrstva za gospodarstvo, izračuni računsko sodišča.

S slike 10 je razvidno, da bo z izbranimi investicijami, ki jim je namenjenih 27,43 odstotka sredstev razvojne prioritete Trajnostna raba energije, ob predvidenih rezultatih izbranih investicij doseženo 38,96 odstotka kazalnika prihranka končne energije in 2,76 odstotka kazalnika povečanja proizvedene energije iz obnovljivih virov glede na vrednost kazalnikov po spremembi OP ROPI.

Za izvajanje razvojne prioritete Trajnostna raba energije in s tem energetske sanacije javnih stavb bo v programskem obdobju od leta 2007 do leta 2013 zaradi višje stopnje sofinanciranja pritegnjenih manj sredstev iz drugih virov, medtem ko ostaja obseg sredstev kohezijske politike enak. Skupna vrednost sofinanciranih projektov razvojne prioritete Trajnostna raba energije je zato s to spremembo zmanjšana za 52,6 odstotka, medtem ko je:

- vrednost kazalnika prihranka končne energije zmanjšana za 65,4 odstotka,
- vrednost kazalnika zmanjšanja emisij toplogrednih plinov zmanjšana za 47,1 odstotka in
- vrednost kazalnika povečanja proizvedene energije iz obnovljivih virov zmanjšana za 30,4 odstotka.

Ministrstvo za gospodarstvo je ob spremembi stopnje sofinanciranja spremenilo tudi vrednosti kazalnikov, vendar zgolj računsko, brez vsebinskih podlag, ki bi spremembe ustrezno pojasnjevale in utemeljevale.

Delež prihranka končne energije, ki naj bi ga dosegli projekti iz javnega razpisa Ministrstva za zdravje glede na kazalnike razvojne prioritete Trajnostna raba energije v OP ROPI, naj bi bil tako večji od deleža, ki ga sredstva, dodeljena na javnem razpisu, predstavljajo glede na razpoložljiva sredstva te razvojne prioritete. Učinek izbranih projektov Ministrstva za zdravje k doseganju kazalnika povečanje proizvedene energije iz obnovljivih virov pa je bil majhen, vendar naj bi bil večji delež doseganja tega kazalnika, po pojasnilih Ministrstva za gospodarstvo, dosežen v drugih prednostnih usmeritvah razvojne prioritete Trajnostna raba energije.

4. MNENJE

Revidirali smo učinkovitost porabe sredstev Kohezijskega sklada za energetske sanacijo in trajnostno gradnjo stavb v javnem sektorju v obdobju od leta 2007 do 30. 6. 2010. Sredstva Kohezijskega sklada za ta namen so na voljo v okviru prednostne usmeritve Energetska sanacija in trajnostna gradnja stavb razvojne prioritete Trajnostna raba energije Operativnega programa razvoja okoljske in prometne infrastrukture 2007–2013. Ta predstavlja podlago za črpanje finančnih sredstev iz Kohezijskega sklada in je vez med nacionalnimi politikami in politikami Evropske unije tudi na področju učinkovite rabe energije in obnovljivih virov energije. Vsebina in način izvajanja posameznih prednostnih usmeritev in uporabljenih instrumentov morata biti torej v skladu z vsebinami posameznih politik in programov Republike Slovenije.

Učinkovitost porabe sredstev kohezijske politike za energetske sanacijo in trajnostno gradnjo stavb v javnem sektorju smo presojali glede na aktivnosti, ki so bile izvedene v okviru načrtovanja in izbora prvih projektov. Upoštevali smo dejansko stanje in presojali dinamiko, s katero so se dogajale aktivnosti pri sprejemanju odločitev o energetske sanaciji in trajnostni gradnji stavb. V reviziji smo bili najbolj pozorni na spremembe strukture in vsebine energetske sanacije in trajnostne gradnje stavb v javnem sektorju.

Revizijo smo izvedli pri Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko v vlogi organa upravljanja, Ministrstvu za okolje in prostor, Ministrstvu za gospodarstvo in Ministrstvu za zdravje, ki je leta 2010 izvedlo prvi izbor projektov energetske sanacije in trajnostne gradnje stavb v javnem sektorju.

Menimo, da je Republika Slovenija sredstva Kohezijskega sklada za energetske sanacijo in trajnostno gradnjo stavb v javnem sektorju porabljala *delno učinkovito*.

Republika Slovenija se je v letu 2007 v Operativnem programu razvoja okoljske in prometne infrastrukture 2007–2013 zavezala, da del sredstev nameni energetske sanaciji in trajnostni gradnji stavb v javnem sektorju ter s tem doseže določene cilje in kazalnike. Čeprav je bilo to področje v začetku leta 2009 določeno kot protikrizni ukrep vlade, je bilo usklajevanje o načinu izvedbe dolgotrajno, saj je do prve izbire projektov prišlo šele v začetku leta 2010. Menimo, da kljub dolgotrajnemu usklajevanju odločitev o načinu izvedbe energetske sanacije in trajnostne gradnje stavb v javnem sektorju ni bila najustreznejša.

Celovitega pregleda stanja energetske učinkovitosti stavb v javnem sektorju ni, glede na omejena finančna sredstva pa je bilo mogoče energetske sanirati le manjši del teh stavb. Prvotno je bilo za to področje pristojno Ministrstvo za okolje in prostor, ki je v letu 2008 določilo ciljne skupine za sanacijo. Izhajalo je zgolj iz ugotovitev študije, ki jo je pridobilo v letu 2006, v kateri je ugotovljeno, da obstaja velik potencial za povečanje energetske učinkovitosti stavb v javnem sektorju. Izbor ciljnih skupin za energetske sanacije in trajnostno gradnjo stavb v javnem sektorju je temeljil na polnem času obratovanja stavb, kar je po

našem mnenju sicer dobro izhodišče za oblikovanje kriterijev za izbiro, vendar bi bilo treba poleg tega upoštevati še nekatere druge dejavnike, saj je poraba energije in uporabnost različnih vrst obnovljivih virov energije odvisna tudi od vrste, namena in lokacije posamezne stavbe. V drugi polovici leta 2009 je pristojnost za izvajanje razvojne prioritete Trajnostna raba energije dobilo Ministrstvo za gospodarstvo, ki se je odločilo, da deluje na podlagi prej sprejetih odločitev in da ne namerava uvesti morebitnih sprememb. Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko v vlogi organa upravljanja in Ministrstvo za gospodarstvo sta za izvajanje te prednostne usmeritve sprejela odločitvi o uvedbi instituta sodelujočega ministrstva in uporabi javnega razpisa kot instrumenta za izbor projektov. Menimo, da sprejete odločitve o vlogah posameznih organov in načinu izbora projektov niso bile najustreznejše.

Ministrstvo za zdravje je kot tako imenovano sodelujoče ministrstvo izvedlo prvi javni razpis za izbor projektov energetske sanacije in trajnostne gradnje stavb v javnem sektorju, katerega besedilo je pripravilo v sodelovanju z Ministrstvom za gospodarstvo in Službo Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko v vlogi organa upravljanja. Menimo, da je razpis vseboval neustrezne pogoje ob dejstvu, da je Republika Slovenija lastnica nepremičnin in Ministrstvo za zdravje neposredno odgovorno za stavbe, ki jih uporabljajo javni zavodi na sekundarni in terciarni ravni zdravstvene dejavnosti. Ministrstvo za zdravje investicije izvaja sicer tako, da neposredno izbira projekte, kar pomeni, da je ta javni razpis drugačen kot običajna praksa izvajanja investicij na področju zdravstvene dejavnosti. Vzrok je mogoče iskati v nejasno urejenih razmerjih s temi javnimi zavodi glede stavb, ki jih imajo v uporabi in glede načina financiranja investicij vanje. Ne glede na to, da so bila sredstva za energetsko sanacijo javnih zavodov na sekundarni in terciarni ravni zdravstvene dejavnosti dodeljena kot nepovratna, jih Ministrstvo za zdravje računovodsko evidentira kot sredstva v lasti države, dana v upravljanje.

Ministrstvo za gospodarstvo v sodelovanju z drugimi ministrstvi izvaja izbiro projektov za energetsko sanacijo javnih stavb tudi na drugih področjih, pri katerih se prav tako lahko pojavi tveganje, da razmerja med lastniki in uporabniki teh javnih stavb ter način izvajanja in financiranja investicij javnih zavodov niso jasno urejeni.

Odločitev o višji stopnji sofinanciranja projektov energetske sanacije in trajnostne gradnje stavb v javnem sektorju ob enakem obsegu sredstev kohezijske politike je povzročila manjšo vrednost projektov. Ministrstvo za gospodarstvo je ob spremembi stopnje sofinanciranja spremenilo tudi vrednosti kazalnikov, vendar zgolj računsko, brez vsebinskih podlag, ki bi spremembe ustrezno pojasnjevale in utemeljevale.

5. PRIPOROČILA

Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko in Ministrstvu za gospodarstvo priporočamo, naj:

- pri izbiri projektov, pri katerih je lastnica nepremičnin Republika Slovenija oziroma so v njeni neposredni odgovornosti, proučita, ali ne bi bil primernejši način izbora neposredna potrditev operacij.

Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko priporočamo, naj:

- preverja predvsem, ali so uporabljeni vsi potrebni postopki, izvedene vse potrebne aktivnosti in oblikovani ustrezni kriteriji z vidika pravil o izvajanju kohezijske politike, po vsebini pa presoja le, ko je to potrebno (na primer, kadar ugotovi vsebinska odstopanja od načrta, neskladja z vsebinami, kot so določene v operativnih programih).

Ministrstvu za gospodarstvo priporočamo, naj:

- v podobnih primerih, ko je treba izmed velikega števila možnih projektov izbrati manjše število projektov in ko je lastnica Republika Slovenija, določi smiselno metodologijo izbora, ki bo temeljila na ugotovljenem stanju, potrebah, finančnih zmožnostih in na morebitnih drugih omejitvah, ter oblikuje smiselne kriterije, da bi bil izbor opravljen na najučinkovitejši in najgospodarnejši način;
- pri podobnih izborih projektov, kot je bil za doseganje ciljev učinkovite rabe energije in obnovljivih virov energije, nameni večjo pozornost oblikovanju kazalnikov in spremljanju doseganja kazalnikov.

Ministrstvu za zdravje priporočamo, naj:

- uredi razmerja glede sredstev, ki jih uporabljajo javni zavodi na sekundarni in terciarni ravni zdravstvene dejavnosti, ter poskrbi, da bo način izvajanja in financiranja investicij v stavbe, kjer se oziroma se bo izvajala zdravstvena dejavnost na sekundarni in terciarni ravni, jasno določen;
- od Odbora za investicije v javne zdravstvene zavode zahteva izdelavo predloga letnega programa investicij v javne zdravstvene zavode in ga predloži v obravnavo Vladi Republike Slovenije v skladu z zakonom, ki ureja investicije v javne zdravstvene zavode, katerih ustanoviteljica je Republika Slovenija.

Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena ZRacS-1 ni dopustno izpodbijati pred sodišči ali drugimi državnimi organi.

Številka: 326-2/2010/58

Ljubljana, 27. decembra 2011

Dr. Igor Šoltes,
generalni državni revizor

Priloga: 1

Poslano:

1. Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, priporočeno;
2. Ministrstvu za okolje in prostor, priporočeno;
3. Ministrstvu za gospodarstvo, priporočeno;
4. Ministrstvu za zdravje, priporočeno;
5. dr. Ivanu Žagarju, priporočeno;
6. mag. Zlati Ploštajner, priporočeno;
7. dr. Henriku Gjerkešu, priporočeno;
8. Duši Trobec Bučan, priporočeno;
9. dr. Boštjanu Žekšu, priporočeno;
10. Janezu Podobniku, priporočeno;
11. Karlu Viktorju Erjavcu, priporočeno;
12. mag. Andreju Vizjaku, priporočeno;
13. dr. Mateju Lahovniku, priporočeno;
14. mag. Darji Radić, priporočeno;
15. mag. Andreju Bručanu, priporočeno;
16. Zofiji Mazej Kukovič, priporočeno;
17. Borutu Miklavčiču, priporočeno;
18. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
19. arhivu, tu.

6. PRILOGA

Najpomembnejši dokumenti so glede na vsebinsko povezanost s področjem revizije naslednji:

- *Nacionalni energetski program* predstavlja slovensko vizijo ravnanja z energijo v širšem pomenu, njegov namen pa je spremeniti razumevanje vloge in pomena energije pri zagotavljanju blaginje – kakovosti življenja, da bi se izboljšalo ravnanje z energijo v tehnološkem, ekonomskem in okoljskem pomenu.
- *Direktiva 2002/91/ES Evropskega parlamenta in Sveta o energetske učinkovitosti stavb*³⁴ predstavlja glavno podlago, s katero se celovito ureja pristop k porabi energije v stavbnem sektorju Evropske unije. Obravnava potrebe po energiji za ogrevanje prostorov, gretje vode, hlajenje ter prezračevanje in razsvetljavo, za nove in obstoječe stanovanjske in nestanovanjske stavbe. V uvodnem delu je posebej izpostavljeno, da morajo biti stavbe javne uprave in stavbe, v katerih se pogosto zadržuje javnost, za zgled s tem, da se zanje upoštevata okoljski in energetski vidik, in se mora zato zanje zahtevati redno energetske certificiranje.
- *Direktiva 2006/32/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2006 o učinkovitosti rabe končne energije in o energetskih storitvah ter o razveljavitvi Direktive Sveta 93/76/EGS*³⁵ ureja učinkovitost rabe končne energije v javnem sektorju, kar pomeni, da morajo države članice Evropske unije zagotoviti, da je javni sektor v okviru te direktive za zgled in da prevzame izvedbo enega ali več ukrepov za izboljšanje energetske učinkovitosti, s poudarkom na gospodarnih ukrepih, ki zagotavljajo največje prihranke energije v najkrajšem obdobju.
- *Energetski zakon*³⁶ ureja dejavnosti s področja energije in določa, da je URE sestavni del energetske politike in da imajo ob enakih stroških za izrabo varčevalnih potencialov na strani porabe ali za zagotavljanje novih zmogljivosti za isti obseg energije prednost ukrepi za doseganje varčevalnih potencialov.
- *Zakon o varstvu okolja*³⁷ ureja varstvo okolja pred obremenjevanjem kot temeljni pogoj za trajnostni razvoj.
- *Zakon o državni upravi*³⁸ ureja področja delovanja ministrstev.
- *Nacionalni akcijski načrt za energetske učinkovitost 2008–2016*³⁹ je bil izdelan na podlagi 14. člena Direktive 2006/32/ES. Določa, da naj bi se za doseg večjih prihrankov končne energije izvajala vrsta

³⁴ Direktiva 2002/91/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2002 o energetske učinkovitosti stavb (UL L, št. 1, z dne 4. 1. 2003) in Direktiva 2010/31/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. maja 2010 o energetske učinkovitosti stavb (UL L št. 153, z dne 18. 6. 2010), ki je začela veljati 8. julija 2010 in je razveljavila Direktivo 2002/91/ES.

³⁵ UL EU L št. 114, z dne 27. 4. 2006.

³⁶ Uradni list RS, št. 27/07-UPB2, 70/08, 22/10.

³⁷ Uradni list RS, št. 39/06-UPB1, 70/08, 108/90.

³⁸ Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09.

³⁹ Št. 36000-1/2008/13, z dne 31. 1. 2008. AN-URE je bil izdelan na podlagi 14. člena Direktive 2006/32/ES.

ukrepov URE, predvsem horizontalnih, ki bi jih dosegli z instrumenti za izboljšanje energetske učinkovitosti v gospodinjstvih, za izboljšanje energetske učinkovitosti v terciarnem sektorju (sem spadajo tudi obnove stavb v javnem sektorju), za izboljšanje energetske učinkovitosti v industriji in za izboljšanje energetske učinkovitosti v prometu ter z večsektorskimi in s horizontalnimi ukrepi za izboljšanje energetske učinkovitosti. Z njim se poleg ukrepov za URE spodbuja tudi izkoriščanje OVE ter sproizvodnja toplote in električne energije.

- *Pravilnika o učinkoviti rabi energije v stavbah*⁴⁰ ureja tehnične in tehnološke zahteve, ki morajo biti izpolnjene v skladu z Direktivo 2002/91/ES zaradi URE v stavbah na področju toplotne zaščite, gretja, prezračevanja, hlajenja, klimatizacije, priprave tople pitne vode in razsvetljave v stavbah, ter način izračuna projektnih energijskih karakteristik stavbe.
- *OP ROPI* je dokument, ki predstavlja podlago za črpanje sredstev Kohezijskega sklada, ki so med drugim namenjena tudi področju energije. Cilji OP ROPI temeljijo na skupnih ciljih Evropske unije, zato program upošteva usmeritve njenih politik.
- *Operativni program zmanjševanja emisij toplogrednih plinov do leta 2012* je namenjen izvrševanju obveznosti Republike Slovenije iz Kjotskega protokola (podnebno-energetski paket). Določa ključne instrumente za zmanjševanje toplogrednih plinov, obveznosti posameznih sektorjev pri uvajanju teh instrumentov in njihovo prilagajanje ter zajema tudi področje URE in OVE.
- *Strategija ravnanja z nepremičnim premoženjem* je namenjena uresničevanju načela gospodarnosti pri ravnanju z državnimi nepremičninami v Republiki Sloveniji.
- *Ukrepi*, ki jih je sprejela vlada *za blažitev posledic finančne in gospodarske krize*. Vlada je februarja 2009 sprejela drugi paket protikriznih ukrepov, da bi se povečala učinkovitost koriščenja sredstev kohezijske politike, kar lahko sočasno prispeva k blaženju posledic finančne in ekonomske krize. Eden izmed ukrepov je tudi energetska sanacija objektov v javni lasti, torej energetska sanacija javnih stavb, s katero je želela prispevati k zavezam, ki izhajajo iz podnebno-energetskega paketa, zmanjšati materialne stroške za energijo, pospešiti javne investicije in oživiti gradbeno dejavnost.

⁴⁰ Uradni list RS, št. 93/08, 47/09 in Uradni list RS št. 52/10.

Bdimo nad potmi javnega denarja

Računsko sodišče Republike Slovenije / The Court of Audit of the Republic of Slovenia
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija • tel.: +386 (0) 1 478 58 00 • fax: +386 (0) 1 478 58 91
sloaud@rs-rs.si • www.rs-rs.si

Enota Maribor / Maribor Office
Ulica heroja Bračiča 6, 2000 Maribor, Slovenija • tel.: +386 (0) 2 250 58 80 • fax: +386 (0) 2 250 58 96

