

Jadranka ŠVARC¹

Lokalna participacija
u upravljanju
energetskim razvojem
i institucionalni manjkovi

Uvod

U integracijskim prilikama, institucionalni kapacitet u energetsom sektoru označava sposobnost institucija, ponajprije tijela državne i lokalne uprave i samouprave da osiguraju takav regulacijski okvir i upravljačke procese koji omogućuju proizvodnju i isporuku energije prema: ekološki, ekonomski i socijalno održivim kriterijima proizvodnje i isporuke energije.²

U energetsom sektoru, institucionalna reforma je gotovo uvijek politički motiviran preustroj institucija i organizacija koje ga sačinjavaju. Primjerice, uvođenje obnovljivih izvora energije nije ništa drugo do namjerna i svrsishodna politička akcija državne ili lokalne administracije da unaprijedi proizvodnju energije u uvjetima oskudnih energetske resursa i potrebe diversifikacije energetske izvora (distribucije rizika), u cilju smanjenja nacionalne energetske zavisnosti i izbjegavanja prekomjernog lokalnog zagađenja.

Opći institucionalni sklop u kojem se odvija razvoj energetskeg sektora u Hrvatskoj kao i participacija lokalnih zajednica može se pratiti na tri razine:

- na nacionalnoj ili državnoj razini (vladina tijela i agencije s pripadajućom regulativom, velika energetska poduzeća);
- na razini lokalne uprave i samouprave (upravna tijela gradova, općina i županija s pripadajućom regulativom, manji proizvođači i distributeri energije);³
- na individualnoj razini ili razini građanstva (npr. nevladine udruge (NVO), ekološke udruge, religijske zajednice i sl.).

Kako se u ovom projektu pod općim institucionalnim okvirom podrazumijeva regulacija na državnoj razini, u nastavku će se analizirati nacionalni energetskeg razvojni i regulacijski okvir u integracijskoj perspektivi.

Organizacija i regulacija energetskeg sektora u Hrvatskoj

Energetska politika i upravljanje energetskeg sektorom u Hrvatskoj je, kao i u gotovo svim europskim zemljama, visoko centralizirano i monopolizirano (Poypeau, 2004., Bouvier, 2005.). To znači da je koncentrirano u rukama države i nekoliko velikih energetskeg javnih poduzeća te tako, u ekonomskom smislu, često predstavlja i prirodni monopol i monopson (Čavrak, Gelo, Pripužić, 2006.).

Isto tako, energetskeg sektor je izuzetno složen i obuhvaća 7 komponenata: plinski, toplinski, naftni i elektroenergetskeg sustav, te obnovljive izvore, energetskeg učinkovitost i nuklearnu sigurnost. Način djelovanja i funkcioniranja tih sektora uređen je s više od stotinjak zakona, propisa i regulativa,⁴ te je evidentno da već samo snalaženje u formalno-pravnom institucionalnom okviru zahtijeva visoku razinu stručnosti, te kontinuiranu edukaciju i informiranje.

Energetsku politiku utvrđuje Vlada RH, odnosno Sabor na prijedlog Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva kao resornog ministarstva nadležnog za energetiku. Važno je, također, i Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (<http://www.mzopu.hr/default.aspx?id=4716>) radi odobravanja prostornih planova županija i gradova bez kojih nije moguća izgradnja energetske objekata bilo koje vrste.

Za lokalnu participaciju u energetskej politici i razvoju najveću važnost imaju još tri institucije koje djeluju na nacionalnoj razini: Hrvatska energetska regulatorna agencija (HERA) (<http://www.hera.hr/hrvatski/html/index.html>), Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (FZOEU) (<http://www.fzoeu.hr/hrv/index.asp>), te Energetski institut Hrvoje Požar (EIHP) (<http://www.eihp.hr/>), kao središnja znanstvenoistraživačka institucija u području planiranja energetskeg sustava.

Hrvatski je energetske sustav uglavnom u rukama dviju kompanija u državnom vlasništvu: INA grupe koja upravlja naftno-plinskim sustavom⁵ i HEP grupe koja upravlja elektroenergetskim i toplinskim sustavom.⁶ Njihova privatizacija predviđena je posebnim zakonima (*NV 32/2002.*).

Međutim, privatizacija izaziva goleme polemike oko toga je li uopće potrebna i korisna ili je u biti društveno i gospodarski štetna.⁷ Neki drže da privatizacija omogućuje "komadanje" tvrtki od važnosti za nacionalnu sigurnost (razdvajanje proizvodnje, transmisije, distribucije i opskrbe u odvojene tvrtke unutar grupe HEP; izdvajanje operatora elektroenergetskog sustava i prijenosa HEP-a prije privatizacije)⁸ kako bi ih nesmetano mogle kupiti strane tvrtke i tako ostvarivati ekstra profite na ionako preskupoj cijeni energenata (cijena je vođena profitom, a ne zaštitnim mjerama socijalne politike). Također, tvrdi se da privatizacija vodi k nedostatnom ulaganju u energetske infrastrukturu, tj. izvlačenju supstance iz energetske poduzeća, tzv. *rent-seeking*.⁹ Napokon, tvrdi se da se na taj način slabi suverenost država u kritičnoj infrastrukturi,¹⁰ stavljajući nacionalne vlade i stanovništvo u zavisano i nesiguran položaj (Damjanić, 2007., 323).

Neki, pak, drže da je privatizacija korisni instrument liberalizacije tržišta koji se odvija uglavnom pod pritiscima Europske unije,¹¹ koja je s privatizacijom započela 1980-ih godina kako bi uvođenjem konkurencije u proizvodnju i opskrbu energijom reformirala energetske sektor i učinila ga učinkovitijim (Boromisa, 2003.).

Osim INE i HEP-a, tvrtke u ukupnom ili većinskom državnom vlasništvu su i PLINACRO d.o.o. (transport prirodnog plina), Jadranski naftovod (JANAF) (transport nafte) te Croscos, poduzeće u sklopu INE za usluge istraživanja i vađenja nafte. Iako je većina energetskeg sektora u nadležnosti spomenutih tvrtki, Udruženje energetike pri HGK okuplja više od 150 tvrtki registriranih za obavljanje energetske i drugih djelatnosti okupljenih u 4 udruge: Grupacija za kongeneraciju, Grupacija za toplinske djelatnost, Grupacija distributera plina te Sekcija Eurelectric. Od 2003. djeluje i Zajednica obnovljivih izvora energije koja trenutačno ima 140 članova (HGK, 2007.).

Reforma energetskeg sektora, odnosno uvođenje tržišnih odnosa u energetske sektor, započela je u srpnju 2001. godine kada je Hrvatski sabor donio paket energetske zakona¹² (objavljeni u *NN* 68/2001.), te "Strategiju energetskeg razvitka Hrvatske" u sklopu projekta *Hrvatska u 21. stoljeću* (*NN* 338/02.). Ti su dokumenti sačinjavali pravnu osnovu za razvitak energetskeg tržišta u Hrvatskoj. Iako se procjenjuje da je energetske sektor pokazao veliku nesprijetnost za bilo kakve promjene, drži se da je prva faza reforme ipak započela kroz već spomenute procese liberalizacije, deregulacije i privatizaciju, kroz osnaživanje proizvodnih kapaciteta te kroz osnivanje nezavisnih energetskeg institucija (HERA i FZOEU) (Granić, 2006.).

Tzv. "drugi korak" reforme energetskeg sektora započeo je kad je Hrvatski sabor usvojio izmjene i dopune energetskeg zakona.¹³ Reforme u sklopu "drugog koraka" potaknute su nizom novih smjernica, zahtjeva i uputa koje je donijela EU te se drži da će nove reforme biti uglavnom u "znaku EU-a", odnosno obilježene integracijskim pritiskom koji potiče usklađivanje institucija i zakona prema direktivama EU-a.

Kako istodobno s provođenjem drugog koraka reforme još nema nove strategije energetskeg razvoja niti konkretnih operativnih planova niti za realizaciju "stare" strategije, može se zaključiti da je u Hrvatskoj lokalni doseg integracijskeg prilagođivanja energetskeg politici Europe – slabog intenziteta. Ovaj deficit pratećih javnih dokumenata na nacionalnoj razini posebno je naglašen danas kada se strategija razvoja i upravljanje energetskeg sektorom u Hrvatskoj odvija u uvjetima energetske nesigurnosti i ovisnosti o vanjskim energetskeg izvorima. U uvjetima globalne energetske krize čija je snaga toliko jaka da je potaknula redefiniranje globalne geo-političke moći temeljem raspoloživosti energetskeg izvora (Rusija, npr.), energetska nedostatnost ugrožava same temelje opće nacionalne sigurnosti, razvoj gospodarstva i društvenog blagostanja uopće (Cvrtila i Barić, 2008.). Stoga je opći cilj energetske politike svake države, Europske unije, pa i Hrvatske, osigurati dostatne, sigurne i konkurentne izvore energije. Hrvatska se suočava s velikim nedostatkom energije i potrebom značajnih ulaganja ne samo u distributivne mreže već, posebice, u nove energetske objekte. Hrvatska je energijom siromašna zemlja i udio uvoza energije sada iznosi oko 50%. Procjenjuje se da će 2030. godine, uz sadašnje proizvodne kapacitete, biti potrebno uvoziti između 70% i 80% energije (Zeljko, 2008.).

Međutim, hrvatskoj javnosti nisu predočene niti opće strategije niti provedbeni planovi predviđeni Zakonom o energiji,¹⁴ dakle neke konkretne mjere razvoja energetskeg sektora koje bi im pružile energetske sigurnost. Prema najavama, nova energetska strategija je u izradi i bit će predstavljena javnosti krajem rujna 2008. godine. Ako se uzmu u obzir procjene o energetskeg ovisnosti Hrvatske, te činjenica da izgradnja velikih energetskeg postrojenja traje više od desetljeća, onda je ova strategija prilično zakašnjela. Stoga se hrvatsko građanstvo, odnosno lokalne zajednice uglavnom nalaze u informativnom vakuumu.

Zbog spomenute asimetrije informacija lokalne zajednice aktualno ne mogu biti subjekt energetske politike jer su temeljni ciljevi energetske politike definirani u Strategiji (NV 38/02.) samo načelno i općenito i bez jasnih prioriteta, te uključuju, primjerice: dovršenje "plinifikacije zemlje" i LNG terminal, modernizaciju rafinerija, uključivanje u transeuropske energijske mreže (Nabuco, Družba Adria), uvođenje obnovljivih izvora energije, izgradnju hidroelektrana, termoelektrana, sudjelovanje u nuklearnim elektranama, restrukturiranje HEP-a bez većinskog stranog partnera, uvođenje alternativnih goriva u cestovni promet i sl., ali ne govore o lokacijama, veličini investicija, vremenskom horizontu i poslovnim modelima koji će dovesti do specifičnih realizacija.

Također, može se reći da je energetska politika fragmentirana jer se ne vidi zajednički nazivnik niza "posebnih" manjih strategija, npr. strategija za poštivanje sporazuma iz Kyota o očuvanju okoliša, strategija razvoja obnovljivih izvora energije, strategija energetske učinkovitosti, strategija razvoja kritične infrastrukture i sl. (Nećak, 2008.). Ne postoje metode i mehanizmi ili neka opća strategija koja bi te posebne strategije povezale u jednu koherentnu cjelinu. Intrasektorska ili horizontalna nepovezanost koegzistira zajedno s vertikalnom ili intersektorskom nepovezanošću. Drugim riječima, ne vidi se veza između energetske politike i politika ostalih državnih sektora, npr. povezivanje strateških energetske politike s proračunskim planiranjem i sl. (Alibegović, 2008.).

Može se zaključiti da opći institucionalni i organizacijski okvir nije poticajan za participaciju lokanih zajednica u energetskom razvitku zbog načelnog obuhvata i manjka operativne razrađenosti koja bi odgovorila kako na inter-tako i intrasektorske probleme koji se pojavljuju na konkretnim dijelovima nacionalnog teritorija. Ovakva situacija na razini opće institucionalne regulacije nesumnjivo pogoduje institucionalnoj inerciji, odnosno sporim reformama energetskog sektora koja i lokalnu energetske politiku može trajno ostaviti u pasivnom stanju i energetskoj nesigurnosti.

Lokalna participacija i deficiti institucionalnog sustava

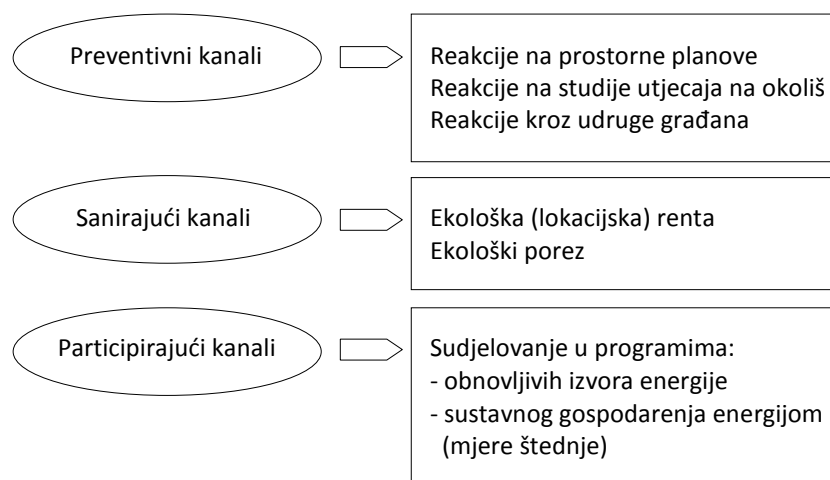
Gornja analiza jasno pokazuje da opći institucionalni okvir pruža relativno uzak prostor za utjecaj lokalnih zajednica na energetske politiku. Proces usklađivanja općeg i lokalnog interesa koji bi trebao biti iterativni proces međusobnog dogovaranja i izgradnje povjerenja, ustupa mjesto formalnim kanalima utjecaja lokalne zajednice na energetske akcije centralne države. Sadašnje razumijevanje institucionalne regulacije lokalne participacije pokazuje da je moguće identificirati tri kanala utjecaja lokalne zajednice na područje energetike.

Prvi kanal je preventivni, koji prethodi energetskim akcijama centralne države (npr. izgradnji energetskih objekata) i uključuje utjecaj lokalne zajednice kroz prostorne planove, studije utjecaja na okoliš i metode pritiska kroz građanske udruge. Drugi kanal je sanirajući i uključuje obeštećenje za nanese štete

kod izgrađenih objekata, a uključuje obeštećenja kroz ekološku rentu (tzv. lokacijsku rentu) i ekološki porez. Konačno, treći je kanal participirajući i uključuje aktivno uključivanje lokalne zajednice u razvoj energetskeg sektora kroz sudjelovanje u programima razvoja obnovljivih izvora energije i energetske učinkovitosti (štednje).

Slika 1

Shematski prikaz institucionalnih kanala utjecaja lokalne zajednice na energetske politiku i razvoj



Dakle, lokalni energetske razvoj u velikoj mjeri ovisi o upravljačkim vještinama (institucionalnom kapacitetu) lokalnih zajednica da kanaliraju različite interese na državnoj i individualnoj razini u obostrano prihvatljiva rješenja, te da razne oblike "energetskih obeštećenja" koje joj omogućava nacionalna politika iskoristi u svrhe lokalnog razvoja.

Preventivni institucionalni kanali. Formalno-regulatorni institucionalni okviri preventivnih kanala djelovanja lokalne zajednice postavljeni su u Zakonu o zaštiti okoliša koji propisuje obvezu strateške procjene (studije utjecaja) planova i programa iz područja energetike (članak 56), te postavlja prostorne planove kao instrument zaštite okoliša (članak 109). Prostorni planovi županija određuju da prostorni plan županije (koji uključuje i smještaj energetske objekata) mora sadržavati i mišljenje predstavničkih tijela općina i gradova na području županije.¹⁵ Prema iskustvu zemalja Europske unije,¹⁶ stanovništvo se mobilizira u momentu kada investitor zatraži lokacijsku dozvolu ili promjenu prostornog plana kako bi mogao ostvariti svoje namjere.

Sljedeći oblik lokalne prevencije čine udruge građana čiji su motivi djelovanja uglavnom ekološke prirode (Čaldarović i Rogić, 1997., 131). Lokalna zajednica sagledava energetske objekte prvenstveno kroz onečišćenje okoliša, utjecaj na zdravlje, razvoj djece i ukupno smanjenje kvalitete života, dok su joj

opskrba energije, gospodarski razvoj i sl. manje važni. Radi se o poznatom NIMBY sindromu¹⁷ kojim lokalna zajednica reagira na smještaj, po njihovu mišljenju, opasnih objekata "baš u njihovo dvorište" te koji njihov neposredni životni prostor pretvara u življenje u zoni rizika, umanjuje vrijednosti nekretnina, atraktivnost teritorija ili na bilo koji način umanjuje kvalitetu života. Istraživanje provedeno u okviru ovog projekta pokazalo je da nevladine udruge (npr. u Osijeku) također posjeduju deficit informacija i iskustva što rezultira pobunom kao obrambenom reakcijom koja često nema pregovarački kapacitet.

Sanirajući institucionalni kanali. Ovi kanali utjecaja lokalnih zajednica na energetske politiku sastoje se uglavnom u uklanjanju NIMBY sindroma mjera oštećenja namijenjenih lokalnoj zajednici kroz ekološku rentu i ekološki porez. Ekološka renta drži se "naknadom za prostor" lokalne zajednice i njezin je cilj pridonijeti unaprjeđenju lokalne zajednice na kojoj se nalazi rizičan objekt, bilo kroz infrastrukturu, poduzetničke projekte, socijalne programe i sl. te na taj način umanjiti ili eliminirati utjecaj NIMBY sindroma. Ekološka renta definirana je u Zakonu o tržištu električne energije (NN 177/04.) u članku 7, stavak 3.¹⁸ Bitno je uočiti da se člankom propisuje da visinu naknade i način njezine raspodjele utvrđuje Vlada Republike Hrvatske, što često način utvrđivanja visine i korisnika rente čini direktivnim. Posljedica je da se i sama ekološka renta doživljava kao nametnuta i neprimjerena.

Ovakav zaključak podržavaju i nalazi istraživanja provedenog za potrebe ovog projekta. Naime, jedan od primjera nekoherentnog administriranja ekološke rente je i slučaj TE Plomin koja ovu rentu plaća gotovo u cijelosti općini Kršan (94,3%),¹⁹ dok se posljedice NIMBY efekta osjećaju u cijeloj Labinštini, pa i Istarskoj županiji. Takva raspodjela svakako izaziva pitanja o pravičnosti naknade, te potencira NIMBY efekt koji u velikoj mjeri opstruira ostvarenje projekta Plomina 3. Interesantno je da je Vlada RH svojom Odlukom iz 2001. godine²⁰ poništila Odluku iz 1999. godine prema kojoj je ekološka renta bila raspoređena na više jedinica lokalne samouprave, i to: Kršan 60%; Grad Labin 28%; Općina Sveta Nedjelja 5,5%; Općina Raša 6,5%. Istraživanje u sklopu ovog projekta pokazuje konfliktno upravljanje ekološkom rentom.

Npr. u Plominu lokalna uprava izražava veliko nezadovoljstvo HEP-ovim obećanjima o izgradnji infrastrukture, dok HEP pak misli upravo suprotno, da se lokalna zajednica pokazala nesposobnom da iskoristi rentu (općina Kršan ne iskoristi novce koje dobije, ne traže se novci za projekte nego za manifestacije). U Osijeku nije jasno postoji li korist od rente, ali se očekuje (npr. doktor očekuje) više radnih mjesta i to ne u samoj TE već zbog nje – od razvoja. U Senju se ova tematika uopće ne spominje.

Stoga bi, u cilju boljeg administriranja i korištenja ekološke rente, reformu trebalo uputiti u dva smjera. S jedne strane, neophodna je izgradnja institucionalne sposobnosti lokalne zajednice i lokalne uprave za upravljanje ekološkom rentom. S druge strane, trebalo bi utvrditi minimalne kriterije koje bi država trebala zadovoljiti pri utvrđivanju ekološke rente, i to:

- racionalno dimenzioniranje naknade po jedinici proizvedene električne energije;
- razvidni kriteriji raspodjele (među jedinicama lokalne samouprave) – jednom utvrđeni temelji raspodjele moraju biti trajni bez obzira na daljnje administrativne podjele;
- poznata namjena korištenja prikupljenih sredstava;
- redovito izvješćivanje o namjeni sredstava.

Drugi način koji lokalna zajednica može koristiti za saniranje štete uzrokovane energetskim objektima jest ekološki porez. Za razliku od ekološke rente koja se doznajuje direktno lokalnoj zajednici i kojom lokalna zajednica samostalno upravlja, ekološki porez se prikuplja i raspoređuje na razini države, a u cilju zadovoljavanja općih društvenih interesa. Ekološki porez u Hrvatskoj prikuplja i raspoređuje Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost.²¹ To je prvi i jedini izvanproračunski namjenski fond za financiranje razvojnih projekata, programa i mjera zaštite okoliša, energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora energije u Republici Hrvatskoj koji stoji na raspolaganju jedinicama lokalne uprave i samouprave za financiranje aktivnosti iz navedenih područja. Također, to je prvi fond koji se financira primarno od samih zagađivača po načelu "onečišćivač plaća" jer prikuplja sredstva iz naknada za onečišćavanje okoliša (emisije štetnih plinova), naknade korisnika okoliša, naknade za korištenje motornih vozila ili opterećivanja okoliša otpadom.

Za razliku od ekološke rente, sredstva Fonda dodjeljuju se u pravilu javnim natječajem te se jedinice lokalne uprave i samouprave moraju kandidirati za sredstva Fonda i koristiti ih prema pravilima programa. Radi se o značajnim sredstvima s obzirom na to da je u razdoblju 2004. – 2007. Fond uložio preko dvije milijarde kuna²² (ukupno oko 4 milijarde) u programe obnovljivih izvora energije, energetske učinkovitosti, zaštite okoliša i europske programe. Oko 65% sredstava dodijeljeno je jedinicama lokalne i regionalne uprave (ponajviše Zadarskoj, Zagrebačkoj, Osječko-baranjskoj županiji i Gradu Zagrebu), a 35% velikim i malim poduzećima (Šćulac Domac, 2008.). Međutim, još uvijek nema dovoljno istraživanja o iskorištavanju ekološkog poreza za dobrobit lokalnih zajednica niti primjerenog monitoringa procesa.

Participirajući institucionalni kanali. Kanali kojima lokalne zajednice mogu utjecati na energetske razvoj određeni su u Strategiji energetskog razvitka (NN 38/02.) i Zakonu o energiji (članak 6-8). Ti zakoni, naime, određuju da su lokalne zajednice 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 se predviđa (poglavlje 11.2 – Planiranje na lokalnoj i regionalnoj razini) da će brigu oko planiranja i rješavanja vlastitih energetskih problema preuzeti Energetski uredi u sklopu županijskih struktura. Njihova će uloga biti administrativno-upravna i organizacijska, a stručnu i znanstvenu potporu dobivat će iz Regionalnih energetskih centara koji će se osnovati u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku

(npr. za *master* planove županija, implementaciju NEP-a,²³ izradu energetskih bilanci i sl.).

Participacija lokalnih zajednica u energetskom sektoru uglavnom se odnosi na reguliranje energetskih usluga na regionalnoj i lokalnoj razini, uključujući proizvodnju i opskrbu toplinskom energijom,²⁴ te javnu rasvjetu i distribuciju plina. Njihova participacija u općoj energetskoj politici je mala i uglavnom se svodi na prikupljanja "input" podataka radi izrade energetskih bilanci, predviđanja potrošnje i sl. Takva pozicija lokalnih zajednica donekle je i razumljiva s obzirom na složenost nacionalnog energetskog sustava, povijesne okolnosti njegova razvoja i njegovu globalnu uvjetovanost (vladavinu monopola i oligopola na svjetskom energetskom tržištu), razinu potrebnih investicija i ostalih resursa. Stoga se mnogi aspekti centralizacije mogu razumjeti i opravdati. Ono što nije razumljivo, jest da lokalna zajednica ima utjecaj na opću politiku samo kroz kanale prevencije i sanacije ali ne i na participaciju koja u obzir uzima razvojne okolnosti lokalne zajednice.

Energija i integracijski "pritisak"

Elementi navedene *status quo* analize u Hrvatskoj, u suprotnosti su, međutim, s integracijskim pritiskom. Kako bi umanjila ovisnost o uvozu energenata i emisiju ugljičnog dioksida, EU je donijela strategijske odluke o smanjenju emisije stakleničkih plinova za 20%, smanjenju potrošnje energije za 20% i povećanju udjela obnovljivih izvora energije za 20% do 2020. godine.²⁵ Ove ciljeve, posebice uštedu energije i udio obnovljivih izvora energije nije moguće postići bez aktivne uloge lokalnih zajednica. Naime, ušteda se provodi "na licu mjesta", u konkretnim objektima smještenim u konkretnim lokalnim zajednicama, a obnovljivi izvori energije jesu oni izvori koji se lociraju u lokalnim zajednicama, kao vjetroelektrane, sunčevi kolektori i sl., te služe prvenstveno lokalnim potrebama. Stoga je EU potaknula niz programa za aktivno sudjelovanje lokalnih zajednica diljem Europe u programima obnovljivih izvora i očuvanja energije što je pridonijelo i pokretanju sličnih programa u zemljama članicama od strane lokalnih aktera na nacionalnoj razini.

Na razni europskih programa najpoznatiji je Program Inteligentna energija u Europi,²⁶ a na razini domaćih aktera Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva (MINGORP) pokrenulo je Program Poticanje energetske efikasnosti u Hrvatskoj.²⁷

Program Inteligentna energija u Europi sastoji se od niza pod-programa i pod-projekata²⁸ kao što je primjerice projekt Energetskih gradova²⁹ ili Model projekt³⁰ kojemu je cilj potaknuti gradove i općine da poduzmu konkretne korake na području uštede i učinkovitog korištenja energije ili obnovljivih izvora energije. Kroz taj je program Europska komisija poduprla osnivanje mreže lokalnih energetskih agencija diljem Europske unije, a u Hrvatskoj su osnovane

tri regionalne energetske agencije: Energetska agencija sjeverozapadne Hrvatske,³¹ Međimurska regionalna energetska agencija (REA)³² i Istarska regionalna energetska agencija (IRENA).

Ove agencije osnivaju javna tijela ili tijela javne uprave (regionalne ili lokalne vlasti sastavljene od izabраних predstavnika) i partnerske organizacije, a sama agencija mora biti osnovana kao zasebna pravna osoba.

Program poticanja energetske efikasnosti u Hrvatskoj koji provodi MINGORP također se sastoji od niza programa kao što je Dvesti svoju kuću u red ili Sustavno gospodarenje energijom (SGE).³³ U sklopu programa usvojena je Energetska povelja gradonačelnika i župana, čime se gradovi i županije obvezuju na racionalniju potrošnju energije, uvođenje novih, obnovljivih izvora energije, kao i na brigu o očuvanju okoliša na dobrobit svih građana. Također se obvezuju na osnivanje ureda za energetska efikasnost (EE uredi) za provedbu tih ciljeva. Povelju je potpisalo 85 gradova, od ukupno 127, i 17 županija od 21, odnosno 102 grada i županije. Dakle, integracijski plan participacije lokalnih zajednica u energetska sektoru odvija se na dva plana:

- kroz programe sustavnog gospodarenja energijom (SGE) koji uključuju uštede energije i energetska učinkovitost (npr. toplinske izolacije zgrada kako stambenih tako i zgrada lokalne uprave i samouprave, gospodarenje energijom kroz uštede struje, vode i toplinske energije korištenjem štednih žarulja, niskoenergetskih kućanskih aparata i uredskih strojeva, prigušnice za protok vode, ugradnja sunčevih kolektora i sl.);³⁴
- diversifikaciju izvora energije kroz povećanje udjela obnovljivih izvora energije (OIE).

Ove aktivnosti postale su u Hrvatskoj vrlo značajne ne samo zbog poticajnih programa EU-a i Vlade RH nego i zbog:

- preuzetih međunarodnih obveza prema Europskoj uniji (obnovljivi izvori) i Kyoto protokolu (smanjenje stakleničkih plinova za najmanje 5% do 2012. u odnosu na baznu 1990.) (Nećak, 2008.);
- sve razvijenije svijesti o važnosti ostvarivanja energetska ušteda zbog očuvanja okoliša i prirodnih resursa;
- opredjeljenja za održivi razvitak kao jednog od strateških ciljeva Hrvatske, u kojem su OIE značajna komponenta.

Jedino kroz ove programe gradovi i općine mogu izraziti svoju energetska osviještenost, brigu oko opskrbe energijom i nastojanje da poboljšaju kvalitetu života građana koja ovisi o energiji. Za provođenje programa SGE i IOE na razini lokalne zajednice potrebno je izgraditi i posebne institucionalne strukture i kompetencije (EE uredi, regionalne agencije). Stoga uključivanje lokalnih zajednica u programe tehničke pomoći EU i MINGORP ponajviše pridonose izgradnji institucionalne sposobnosti u energetska sektoru lokalne zajednice.

Zahvaljujući tim akcijama, lokalne zajednice uspostavljaju nove organizacijske oblike i grade nove kompetencije u upravljanju energetske resursima. Primjerice, ovi programi nalažu gradovima i općinama provedbu sljedećih aktivnosti u cilju jačanja institucionalnih kapaciteta:

- imenovati energetske menadžere;
- uspostaviti energetske odjele u lokalnim zajednicama;
- stvarati energetske akcijske planove i planove razvoja energetske informacijskih sustava;
- omogućavati financiranja konkretnih investicija;
- podizati osviještenost građana o energetske temama.

Koristi od ovih programa višestruke su i uključuju, osim diversifikacije energije i efikasnijeg korištenja, veći stupanj demokratizacije u energetske politici, poticanje poduzetništva i sl. (Tablica 1).

Tablica 1

Koristi od participacije lokalnih zajednica u programima OIE i SGE

Korisnici	Koristi
Građani	Ušteda energije (energetska učinkovitost) Diversifikacija opskrbe energijom (veća samodostatnost) Očuvanje okoliša Demokratizacija energetske politike Stvaranje i unaprjeđivanje partnerskih veza s javnim i privatnim sektorom, znanstveno-istraživačkim, nevladinim i ostalim organizacijama u EU Stvaranje kulture očuvanja i uštede energije putem informiranja i obrazovanja o značaju energije
Mali i srednji poduzetnici	Poticanje poduzetništva – uključivanje lokalnih i regionalnih tvrtki u poslove upravljanja i održavanja energetske postrojenja (mala energetske postrojenja), međunarodne projekte i ostale energetske aktivnosti
Lokalna administracija	Prijenos znanja, razvoj vještina i korištenje energetske resursa kao preduvjeta za bolje korištenje europskih i domaćih fondova Stjecanje iskustava u upravljanju energijom (institucionalni kapacitet) Komunikacija s građanima

Vlada RH već sada potiče proizvodnju energije iz obnovljivih izvora (OI) i ko-generacija,³⁵ a nova Strategija energetske politike još je više "zeleno" orijen-

tirana. Sada u Hrvatskoj rade svega dvije vjetroelektrane na Pagu i kod Šibenika ukupne snage oko 18 MW, a planira se treća snage 42 MW. To je u skladu s planom da udio obnovljivih izvora bude daleko veći i dosegne 2020. g. 20% kao i u EU. Najveći nedostaci OI jesu u samoj njihovoj prirodi, u činjenici da imaju mali energijski potencijal te, adekvatno tome i mali udio u proizvodnji energije. One također zagađuju okoliš, posebice u smislu narušavanja krajobraza, buke, utjecaja na ptice, glomaznog otpada i sl. (Wolsink, 2000.). Isto tako, obnovljivi izvori su nestabilni izvor energije ovisni o prirodnim uvjetima i tehnički ih je teško umrežiti u elektroenergetski sustav. Povrh svega, energija iz obnovljivih izvora je skupa i da bi Hrvatska dosegla zacrtane ciljeve udjela OI od 5,8% 2010. godine (Granić) (od sadašnjih 0,1%), očekuje se poskupljene električne energije u čiju je cijenu ugrađen novac potreban za državne poticaje proizvođačima energije iz OI. Danas taj "namet" za građane iznosi 0,89 lipa po potrošenom kilovat-satu, a očekuje se da će se početkom 2010. povećati na 3,5 lipe, a time i računi za struju (*Vjesnik*, 2008.). Ukratko, intenzivno korištenje OI traže zemlju visokog BDP-a i dohotka po stanovniku.

Zaključak

Može se zaključiti da je za sada u Hrvatskoj participacija lokalnih zajednica u proizvodnji energije i energetske politici ograničena na uske i marginalne oblike proizvodnje energije iz obnovljivih izvora. Njihov najveći doprinos energetske sektoru sastoji se u "ekskluzivnoj" mogućnosti provođenja aktivnosti na uštedama energije kao što je toplinska izolacija zgrada, te informiranje građana o načinima uštede energije. Njihova ograničena participacija u općoj energetske politici uvjetovana je samim nedorečenostima nacionalne energetske politike te manjkom horizontalne i vertikalne koordinacije subjekata energetske politike (s posebnim naglaskom na relevantna ministarstva, HBOR, HEP, INA) što priječi povezivanje strateških ciljeva s lokalnim ciljevima i vertikalnu komunikaciju od tijela lokalne uprave prema "gore".

Bilješke

-
- ¹ Dr. sc. Jadranka Švarc, viša znanstvena suradnica, Institut društvenih znanosti Ivo Pilar.
 - ² Ekološki održiva energija jest ona koja je obnovljiva (ne stvara stakleničke plinove); ekonomski održiva energija donosi barem minimalnu dobit, tj. ne posluje s gubicima; socijalno održivu energiju stanovništvo zemlje može platiti/koristiti (Šimleša, 2008.).
 - ³ U Hrvatskoj postoji središnja država i lokalne jedinice koje uključuju 21 županiju, Grad Zagreb te 425 općina i 26 gradova (Bajo i Bronić, 2007.).
 - ⁴ Usporedi: http://www.eihp.hr/hrvatski/zakoni_propisi.htm. Na navedenoj je web adresi sistematski izložen popis od preko 80-ak zakona i propisa o navedenim energetske sektoru.

rima kojima valja pripisati još i oko 30-ak direktiva, pravila, odluka i priopćenja Europske unije koje Hrvatska treba poštivati temeljem međunarodnih ugovora i obveza te tarife i propise HERA-e.

- ⁵ Sustav uključuje istraživanje, proizvodnju, skladištenje prirodnog plina i nafte kao i veći dio trgovine plinom i naftnim derivatima.
- ⁶ Sustav uključuje prijenos, distribuciju i opskrbu električnom i toplinskom energijom.
- ⁷ Europska energetska strategija dugo je bila utemeljena na pretpostavci kako tržišni mehanizmi uspješno rješavaju opskrbe pravce, cijene i sve dileme oko opskrbe. To je bilo moguće u okolnostima na prijelazu iz 20. u 21. stoljeće, u kojima je dovoljna ponuda energije utjecala na stabilnost cijena. Međutim, porast potražnje za naftom i nova politička destabilizacija Bliskog istoka doveli su do porasta cijena nafte nakon 2004., nove politizacije energetike u smislu dominacije Rusije u opskrbi plinom i sl. Stoga su danas problemi uvođenja tržišta različiti, od netransparentnog odvajanja djelatnosti, bilo pravnog ili funkcionalnog, diskriminacije u pristupu treće strane, netransparentnih tarifnih sustava ili uopće zatvaranja nacionalnog tržišta i sl. Izvorište tih problema leži u činjenici kako su neke zemlje iz EU 15 najprije postale članice, a onda provodile reformu, dok nove članice prije ulaska trebaju u potpunosti reformirati sustav (Dekanić i sur., 2006.).
- ⁸ Usporedi: <http://powerlab.fsb.hr/OsnoveEnergetike/2002/energymarkets>
- ⁹ Sociološki promatrano, *rent seekers* su u stvari "dezindustrijalizirajuća elita" koja ne percipira poduzeća kao sredstvo stvaranja profita već kao sredstvo za stvaranje privatne rente prodajom poduzeća kroz netransparentnu privatizaciju. Oni uglavnom potiru *profit – seekers*, menadžere koji teže gospodarskoj dobiti i zato žele unaprijediti poduzeće (Županov, 2001.).
- ¹⁰ Kritična infrastruktura obuhvaća energetske instalacije i mreže, proizvodne pogone, rafinerije, informacijske i komunikacijske tehnologije, transportne luke i sl. (Raboteg, 2008.).
- ¹¹ Hrvatska je potpisala Europsku energetska povelju 1991. godine, koja pretpostavlja uvođenje modela dugoročne energetske suradnje u Europi u okviru tržišne ekonomije na temelju zajedničke suradnje zemalja potpisnica. Hrvatski državni sabor je 1997. ratificirao Ugovor o europskoj energetska povelji a Vlada RH je 1998. donijela Uredbu o potvrđivanju Protokola energetske povelje o energetska efikasnosti i pripadajućim problemima okoliša.
- ¹² Misli se na: Zakon o energiji, Zakon o tržištu električne energije, Zakon o tržištu plina, Zakon o tržištu nafte i naftnih derivata, Zakon o regulaciji energetskih djelatnosti.
- ¹³ To je bio osnovni razlog da se potkraj 2004. godine izmijene, odnosno nanovo donesu sljedeći zakoni: Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o energiji, Zakon o tržištu električne energije i Zakon o regulaciji energetskih djelatnosti (NN 177/04.). Godine 2005. donesen je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o tržištu plina (NN 87/05.), 2006. godine novi Zakon o tržištu nafte i naftnih derivata (NN 57/06.), a 2007. Pravilnik o korištenju obnovljivih izvora energije i ko-generacije (NN 33/07.), Uredba o naknadama za poticanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije i ko-generacije, Uredba o minimalnom udjelu električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije i ko-generacije čija se proizvodnja potiče te Tarifni sustav za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora energije i ko-generacije (NN 67/07.) (HGK, 2007.).
- ¹⁴ Iako je Zakonom o energiji (čl. 6) predviđeno da Vlada RH, na temelju strategije energetskog razvitka, donosi Program provedbe Strategije na rok od tri godine, takvi programi nisu poznati u javnosti. Prema spomenutom članku Zakona, programima provedbe "... utvrđuju se mjere, nositelji aktivnosti i dinamika realizacije energetske politike i provođenja nacionalnih energetskih programa, način ostvarivanja suradnje s tijelima lokalne i pod-

ručne (regionalne) samouprave na području planiranja razvitka energetskog sektora i suradnje s energetskim subjektima te s međunarodnim organizacijama...".

- ¹⁵ Prostorni plan županije donosi županijska skupština po pribavljenoj suglasnosti Ministarstva o njegovoj usklađenosti s odredbama Zakona o prostornom uređenju, o usklađenosti sa Strategijom i Programom prostornog uređenja Republike Hrvatske i prostornim planovima susjednih županija te po pribavljenom mišljenju predstavničkih tijela općina i gradova na području županije. Prostorni planovi županija dostupni su na <http://www.mzopu.hr/default.aspx?id=3666>
- ¹⁶ Usporedi: <http://www.groupeone.be/seemf/see2en.html>
- ¹⁷ NIMBY sindrom (*not in my backyard*)ne u moje dvorište) je skup elemenata kojima lokalna zajednica reagira na smještaj izvora zagađivanja (energetski objekt) u njihov neposredni životni prostor. To djeluje demoralizirajuće na lokalno stanovništvo i stvara osjećaj društvene obespravljenosti. Strukturu sindroma NIMBY određuju sljedeća obilježja: nedostatak povjerenja u vlast i stručnjake; poremećaj načela pravednosti o ravnomjernoj raspodjeli rizika; opažanje utjecaja predloženog projekta na zdravlje i način života u zajednici; različiti strahovi i rizici, osobito s obzirom na različito opažanje uloge stručnjaka i nestručnjaka i njihovih procjena; problemi koji proistječu iz tehničke racionalnosti i odgovornosti te problemi koji proistječu iz nedostatka javnog sudjelovanja.
- ¹⁸ Članak 7, st. 3 glasi: Za prostore na kojima su građevine za proizvodnju električne energije, energetski subjekti vlasnici tih objekata plaćaju naknadu jedinicama lokalne samouprave na čijem području su objekti. Vlada RH propisuje visinu naknade i način njene raspodjele.
- ¹⁹ Ostatak od 5,7% raspoređuje se gradu Labinu.
- ²⁰ Odluka Vlade RH o izmjeni odluke o visini nadoknade za prostore koje koriste objekti za proizvodnju električne energije (NN 80/2001.).
- ²¹ Usporedi: <http://www.fzoeu.hr/hrv/index.asp?s=ofondu&cp=iskaznica>
- ²² Prema intervjuu Vinka Mladinea, direktora Fonda, u crnogorskom listu *Pobjeda* 2. srpnja 2008. godine, Fond je financirao 2260 projekata sa 555 milijuna eura, a godišnje prihoduje 188 milijuna eura.
- ²³ Početkom 1997. Vlada RH donijela je Odluku o pokretanju nacionalnih energetskih programa (NEP) radi stvaranja pretpostavki za izgradnju nove energetske politike, koja mora voditi računa o održivom razvitku tako da stimulira plinifikaciju, povećanje energetske učinkovitosti i korištenje obnovljivih izvora energije brinući se pritom o zaštiti okoliša. Vođenje NEP-a povjereno je EIHP-u, a s obzirom na prirodu NEP-a kao manjih energetskih programa, bitna je uloga lokalnih zajednica.
- ²⁴ Primjerice, postoji 36 tvrtki koje se bave distribucijom prirodnog plina i dvije tvrtke za distribuciju gradskog i miješanog plina, uglavnom u većinskom vlasništvu jedinica lokalne i regionalne uprave, od kojih je samo nekoliko specijalizirano za obavljanje isključivo te djelatnosti (HGK; 2007.).
- ²⁵ Iako postoji stanovita skepsa o značaju obnovljivih izvora za postizanje energetske neovisnosti i dostatnosti, neosporno je da obnovljivi izvori i ušteda energije imaju značajan potencijal na razini lokalne zajednice.
- ²⁶ http://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/localagencies_en.htm
- ²⁷ Program je započet u srpnju 2005. zajedno s Programom Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP), uz potporu Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost te Globalnog fonda za okoliš, i provodit će se u naredne 4 godine. Vrijednost projekta za 2008. – 2009. godinu je 20 milijuna kuna. Više o programu na: <http://www.energetska-efikasnost.undp.hr/show.jsp?page=59932>

-
- ²⁸ Program Inteligentna energija u Europi namijenjen je tehnološkim akcijama na području iskoristivosti obnovljivih izvora energije a strukturiran je kroz 4 područja: SAVE – racionalno raspolaganje energijom građanstva i u industrijskom sektoru, LTERNER – promicanje obnovljivih izvora energije za centraliziranu i decentraliziranu proizvodnju struje i topline i njihova integracija u lokalne okolišne i energetske sustave, STEER – potpora inicijativama vezanim za energetske aspekt prometa i diversifikaciju energetskih izvora i CO-OPENER – potpora inicijativama energetske djelotvornosti u zemljama u razvoju (Afrika, Azija, Latinska Amerika).
- ²⁹ http://www.energie-cities.eu/cities/page.php?lang=en&page=members_en
- ³⁰ <http://www.energymodel.eu/spip.php?rubrique53>
- ³¹ <http://regea.org/>
- ³² <http://www.virovitica.hr/1000/6670>
- ³³ O SGE vidi viši na <http://undp-ee.interactive1.hr/show.jsp?page=93993> i http://www.foeu.hr/hrv/pdf/SUSTAVNO_GOSPODARENJE_ENERGIJOM_2008.-2009..pdf
- ³⁴ Drži se, primjerice da Grad Sisak troši oko 10.000.000 kn za energente a mogućnosti uštede su 20–30%. Isto tako procjenjuje se da su zgrade tijekom svog životnog vijeka odgovorne za 40% potrošnje energije u svijetu, 17% potrošnje pitke vode i 40% emisije stakleničkih plinova (Bogunović i Magajn, 2008.).
- ³⁵ Uredba o naknadama za poticanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije i ko-generacije 67/07. <http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2007/1079.htm>

Literatura

-
- Alibegović, D. (2008.), Preporuke kako bi lokalni proračuni postali pogodni za poticanje energetske učinkovitosti, i izlaganje na skupu: Prva radna konferencija *Sustavno gospodarenje energijom u gradovima i županijama u Hrvatskoj*, Split, 12. do 14. svibnja.
- Bajo, A., Bronić, M. (2007.), Mogu li sve općine i gradovi u Hrvatskoj pružati adekvatne javne usluge?, *Newsletter*, Institut za javne financije, br. 30, rujan, 1-8.
- Bogunović, Z., Magajn, S. (2008.), Projekt poticanja energetske efikasnosti u Hrvatskoj, izlaganje na skupu *Energy Information day* – Istra, Info dan o energiji, 9. svibnja 2008.
- Boromisa, A-M. (2003.), Energetika u Europskoj uniji i Hrvatskoj, u: K. Ott (ur.), *Pri-druživanje Hrvatske Europskoj uniji – izazovi ekonomske i pravne prilagodbe*, 2003., Zagreb, Institut za javne financije, str. 173-191.
- Cvrtila, V., Barić, R. (2008.), Gestrateške odrednice energetske sigurnosti, u: S. Tatalović (ur.), *Energetska sigurnost i kritična infrastruktura*, Zagreb, Centar za sigurnosne studije Fakulteta političkih znanosti, str. 27-53.
- Čaldarović, O., Rogić, I. (1997.), *Osnovni elementi sociologijske analize za ocjenu aspekata prihvatljivosti lokacija za opasni otpad*, Zagreb, Agencija za posebni otpad, str. 127-158.
- Čaldarović, O., Rogić, I., Subašić, D. (ur.) (1997.), *Kako živjeti s tehničkim rizikom*, Zagreb, Agencija za posebni otpad.
- Damjanić, Z. (2007.), Lokalni potencijal civilnog društva u izgradnji terminala za ukapni prirodni plin, *Socijalna ekologija*, Vol. 16, br. 4, str. 321-349.
- Dekanić, I., Kolundžić, S., Slipac, G. (2006.), Croatia's Energy Future and Gas Supply, *Energija*, Vol. 55, br. 4, str. 382-415.

-
- Granić, G. (2006.), Što se ostvarilo, a što su novi izazovi u energetske strategiji Hrvatske, izlaganje na skupu: 15. forum – *Dan energije u Hrvatskoj: Energetske perspektive do 2050*, Zagreb, 24. 11. 2006.
- Grupa autora (2004.), *Reforma energetskog sektora u Hrvatskoj – Drugi korak*, Studija, Zagreb, Energetski institut Hrvoje Požar.
- HGK (2007.), *Energetika*, Hrvatska gospodarska komora, Sektor za industriju, listopad.
- Nećak, J. (2008.), Provedba Okvirne konvencije UN-a o promjeni klime i Kyotskog protokola u Republici Hrvatskoj, izlaganje na skupu: Prva radna konferencija *Sustavno gospodarenje energijom u gradovima i županijama u Hrvatskoj*, Split, 12. do 14. svibnja.
- North, D. C. (1990.), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York, str. 67.
- Putnam, R. (1993.), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Raboteg, M. (2008.), Energetska sigurnost i zaštita kritične infrastrukture, u: S. Tatalović (ur.), *Energetska sigurnost i kritična infrastruktura*, Zagreb, Centar za sigurnosne studije Fakulteta političkih znanosti, str. 11-15.
- Sekulić, D., Šporer, Z. (2006.), Trust in institutions of the citizens of Croatia, u: V. Horvat (ur.), *Which EU do we want? In search for the reasons of democratic deficits*, Zagreb, Henrich Boll Stiftung (in Croatian).
- Šćulac Domac, M. (2008.), Mogućnosti sufinanciranja projekata energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora energije Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, izlaganje na skupu: *Sustavno gospodarenje energijom u gradovima i županijama u Hrvatskoj*, Split, 12. – 14. svibnja.
- Šimleša, D. (2008.), Civilni sektor na području bavljenja održivom energijom u Hrvatskoj, izlaganje na skupu *Dijalogom do održive energije*, Osijek, 22. travnja.
- Vjesnik* (2008.), Dossier: Hrvatska energetska sadašnjost i budućnost, 13. i 14. rujna.
- Wolsink, M. (2000.), Wind power and the NIMBY-myth: institutional capacity and the limited significance of public support, *Renewable Energy*, Vol. 21, br. 1, str. 49-64.
- Zeljko, M. (2008.), Energetski sektor Republike Hrvatske: stanje i perspektive, izlaganje na skupu *Dijalogom do održive energije*, Osijek, 22. travnja.
- Županov, J. (2001.), Industrijalizirajuća i deindustrijalizirajuća elita u Hrvatskoj u drugoj polovici 20. stoljeća, u: D. Čengić, I. Rogić (ur.), *Upravljačke elite i modernizacija*, Zagreb, Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, str. 11-37.