

IDENTIFIKOVANJE KORUPCIJSKIH RIZIKA U OBLASTI OBNOVLJIVIH IZVORA ENERGIJE

Analizira zakonskog i institucionalnog okvira obnovljivih izvora energije u Bosni i Hercegovini s fokusom na identifikaciju korupcijskih rizika u sistemu podsticaja, dodjele kvota, koncesija i obračuna troškova balansiranja. Na osnovu važećih propisa, revizorskih izvještaja i dostupnih podataka, rad ukazuje na strukturne slabosti, netransparentne prakse i favorizovanje privilegovanih proizvođača, te daje osnov za preporuke usmjerene ka jačanju integriteta, tržišne ravnopravnosti i javnog nadzora u sektoru obnovljivih izvora energije.

Mr. Dževad Nekić

Banja Luka, 2025.

Uvod

Obnovljivi izvori energije (OIE) predstavljaju energiju vjetra, sunca, geotermalne izvore, hidroenergiju, biomasu, deponijski gas, gas iz postrojenja za preradu otpada i biogas, talase, plimu/ oseku¹.

Viši udio obnovljivih izvora energije u konačnoj potrošnji omogućava smanjenje proizvodnje stakleničkih plinova², ali i manju ovisnost o električnoj energiji proizvedenoj u termoelektranama. Razvoj industrije s obnovljivim izvorima energije potiče tehnološke inovacije i otvaranje novih radnih mjesta.

Energetika je zaslužna za više od [tri četvrtine emisija stakleničkih plinova](#) u Evropskoj uniji. Ona pokriva proizvodnju struje, grijanje te transport - sve ono što je neophodno za svakodnevni život.

Povećanje udjela energije iz obnovljivih izvora je glavni korak za drastično smanjenje emisija u energetske sektoru te ostvarenje ambicioznog plana Europske unije o klimatskoj neutralnosti do 2050.godine. Imajući u vidu da su energija vjetra i sunca najjeftiniji izvori energije, mogle bi se uštedjeti milijarde eura i utrošiti u mjere koje dovode do čistijeg zraka, što bi doprinijelo zdravlju ljudi.

Cilj je da se kontinuirano povećava udio energije iz obnovljivih izvora tako da više od 20 posto energetske potrošnje u Evropskoj uniji dolazi iz obnovljivih izvora. Ta se brojka udvostručila u odnosu na 2004. Prethodni cilj (32 posto do 2030.) izmijenjen je u septembru 2023. kada je Parlament EU odobrio [novi cilj od 42,5 posto energije iz obnovljivih izvora do 2030.](#)

Proizvodnja energije iz obnovljivih izvora je obaveza koju je Bosna i Hercegovina preuzela potpisivanjem međunarodnih ugovora (Okvirna konvencija o klimatskim promjenama Ujedinjenih nacija-UNFCCC, Kjoto protokol, Ugovor o osnivanju Energetske zajednice zemalja JIE).³

U Bosni i Hercegovini oblast proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora regulisana je entitetskim zakonima. Njihov cilj je promovisanje i regulisanje proizvodnje struje, grijanja i hlađenja iz OIE, kao i upotrebe u transportu radi potrošnje na domaćem tržištu i povećanja udjela u ukupnoj potrošnji energije.

Ovim zakonima takođe regulisana je proizvodnja struje, razvoj i integracija proizvođača u energetske sisteme. Razvoj obnovljivih izvora energije također je jedan od načina za smanjenje ovisnosti o uvozu, te osjetljivosti na poremećaje na tržištu koja su kontinuirana i značajna.

¹ Član 3. Zakona o korištenju obnovljivih izvora energije i efikasne kogeneracije, "Službene novine FBiH" broj 70/13

² Staklenički plinovi djeluju slično kao staklo u staklenicima, zadržavaju sunčevu toplinu i onemogućavaju da se vrati u svemir, čime se stvara efekt staklenika koji održava temperaturu Zemlje većom nego što bi ona inače i bila.

³ Bosna i Hercegovina je 2005. godine potpisala Ugovor o uspostavi Energetske zajednice sa Evropskom unijom (EU) i još sedam zemalja (Albanijom, Bugarskom, Hrvatskom, Sjevernom Makedonijom, Crnom Gorom, Rumunijom i Srbijom). Samim tim BiH je preuzela čitav niz obaveza kojima se elektro-energetski sistem i elektroenergetski sektor u u zemlji trebaju prilagoditi i transformisati u skladu sa modelom, ciljevima, politikama, pravilima i direktivama koji vladaju u EU u sektoru energije.

Ciljevi EU-a za energiju iz obnovljivih izvora

Evropska unija je 2009.godine donijela Direktivu o energiji iz obnovljivih izvora za razdoblje do 2020.godine⁴ kojom je utvrđeno da 20% konačne bruto potrošnje energije u EU i 10% potrošnje energije za promet u svakoj državi članici mora poticati iz obnovljivih izvora energije.

Direktiva je prvi put revidirana 2018.godine i utvrđen je novi obvezujući cilj od najmanje 32% energije iz obnovljivih izvora u konačnoj potrošnji energije u EU do 2030.godine te povećani cilj za udio obnovljivih goriva u prometu od 14%.

Druga revizija [Direktive o energiji iz obnovljivih izvora](#) bilo je usklađivanje ciljeva Unije u pogledu energije iz obnovljivih izvora s novim klimatskim ambicijama.

U 2022. u okviru paketa [REPowerEU](#)⁵ nakon početka rata u Ukrajini, drugom izmjenom Direktive želio se ubrzati prelazak na čistu energiju u skladu s postupnim ukidanjem ovisnosti o ruskim fosilnim gorivima. To se trebalo postići ugradnjom toplotnih pumpi, povećanjem kapaciteta solarne fotonaponske energije i uvozom vodika i biometana iz obnovljivih izvora.

U novembru 2022. donesena je i treća izmjena čiji je cilj bio ubrzati uvođenje energije iz obnovljivih izvora uz pretpostavku da su postrojenja za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora od prevladavajućeg javnog interesa. Time se omogućuje brže izdavanje dozvola za projekte u području obnovljivih izvora energije i posebna odstupanja od zakonodavstva EU-a o okolišu.

Direktivom koja je stupila na snagu u oktobru 2023. [povećan je](#) cilj za obnovljive izvore energije za 2030. na 42,5 %, i njome se ubrzavaju postupci za izdavanje dozvola za nove elektrane za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora, kao što su solarni paneli ili vjetroturbine, te se određuje maksimalno vrijeme od 12 mjeseci za odobravanje novih postrojenja u prioritetnim područjima za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora.

Direktivom o energiji iz obnovljivih izvora do 2030⁶. utvrđuju se sljedeći sektorski i inovacijski ciljevi za države članice EU-a:

- U industrijskom sektoru uvodi se obvezujući cilj od 42 % vodika iz obnovljivih izvora u ukupnoj potrošnji vodika do 2030. i 60 % do 2035. te okvirni cilj prosječnoga godišnjeg povećanja od 1,6 postotnih bodova u obnovljivim izvorima energije.

⁴ *Energija iz obnovljivih izvora, Evropski parlament*

⁵ *Postupno ukidanje ovisnosti o Ruskim fosilnim gorivima, diversificirati izvore energije, ubrzati prelazak na čistu energiju, štedjeti energiju i pametna ulaganja (reformе i ulaganja, brže izdavanje dozvola i inovacije)*

⁶ *Direktiva(EU) 2018/2002 Evropskog parlamenta i Vijeća*

- U građevinskom sektoru uvodi se okvirni cilj od 49 % za udio energije iz obnovljivih izvora do 2030., pri čemu bi se ciljevi grijanja i hlađenja trebali povećati za 0,8 postotnih bodova godišnje do 2025. i za 1,1 postotni bod od 2026. do 2030.
- U prometnom sektoru utvrđen je ili cilj od 29 % za udio energije iz obnovljivih izvora do 2030. ili smanjenje emisija stakleničkih plinova za 14,5 % većom upotrebom naprednih biogoriva i obnovljivih goriva nebiološkog porijekla, kao što je vodik.
- Kad je riječ o istraživanju i inovacijama, uvodi se okvirni cilj od 5 % novougrađenih kapaciteta za energiju iz obnovljivih izvora iz inovativnih tehnologija do 2030.

Zastupnici Evropskog parlamenta su [pozvali na brže izdavanje dozvola za nove ili adaptirane elektrane na obnovljive izvore](#), uključujući solarne panele i vjetrenjače.

U takozvanim "područjima ubrzane proizvodnje energije iz obnovljivih izvora", koje bi svaka članica definirala za sebe, nove instalacije bi trebale dobiti dozvole u roku od najviše 9 mjeseci. Ako nadležno tijelo ne odgovori do isteka roka, tada bi se primjenjivalo načelo "pozitivne šutnje" te bi se izostanak odgovora smatrao odobrenjem.

Nova postrojenja izvan tih područja bi trebala dobiti dozvolu u roku od 18 mjeseci, dok proces za postojeće elektrane ne bi trebao trajati duže od 6 mjeseci.

Područja ubrzane proizvodnje energije iz obnovljivih izvora, koja određuju same članice Evropske unije, trebala bi izbjeći ili smanjiti svaki negativan utjecaj na okoliš. Isključena su područja mreže Natura 2000⁷, parkovi prirode, rezervati, kao i migracijski putevi životinja. Zastupnici žele da građani budu uključeni u donošenje odluka koje se odnose na postavljanje novih postrojenja te označavanje obnovljivih područja.

Zastupnici u Parlamentu su još izglasali odluku da se u roku od mjesec dana izdaju dozvole za postavljanje opreme za solarnu energiju na zgradama. Ugradnja solarnih panela bi bila izuzeta od procjene utjecaja na okoliš. Zastupnici su donijeli odluku i da postupak ugradnje toplotnih pumpi ne može trajati duže od mjesec dana.

- Zastupnici Evropskog parlamenta su usvojili dogovor s državama članicama o uspostavi Socijalnog fonda za klimatsku politiku EU 2026⁸, kojim se želi osigurati da klimatska tranzicija bude pravedna i socijalno uključiva. Procijenjen budžet koji će biti na raspolaganju fondu je 86,7 milijardi eura.

⁷ Ekološka mreža koju čine područja važna za očuvanje ugroženih vrsta i staništa Evropske unije,

⁸ Parlament i Vijeće će morati formalno odobriti sporazum prije nego što stupi na snagu,

- Korist od Socijalnog fonda će imati ranjiva kućanstva, mikropreduzeća i korisnici usluga prijevoza koji su posebno pogođeni energetske siromaštvom.
- Fond će pomoći u prelasku na obnovljive izvore energije i uključiti mjere za smanjenje energetske poreza i naknada, poticaje za obnovu zgrada, korištenje automobila za zajedničku upotrebu te uspostavu tržišta rabljenih električnih vozila.

Dakle, Evropska unija ubrzanim tempom preduzima sve aktivnosti kako na unapređenju zakonskog okvira takođe i na stvaranju povoljnog ambijenta i uvođenja finansijske podrške u cilju što veće proizvodnje energije iz obnovljivih izvora.

Zakonski okvir i institucionalni kapacitet

Pored Okvirne energetske strategije BiH do 2035⁹, kao i entitetskih strategija temeljni propisi u FBiH koji uređuju ovu oblast su Zakon o korištenju obnovljenih izvora energije i efikasne kogeneracije, Zakon o električnoj energiji FBiH, Uredba o podsticanju proizvodnje električne energije iz OIEiEK i određivanju naknada za podsticanje statusa privilegovanog proizvođača, dok u Republici Srpskoj ova oblast je uređena Zakonom o obnovljivim izvorima energije i efikasnoj kogeneraciji, Zakonom o energetici, Zakonom o električnoj energiji, kao i drugim podzakonskim aktima i odlukama.

Dakle, prve zakone o obnovljivim izvorima energije entiteti su donijeli 2013.godine, dok su s ciljem unapređenja postojeće legistative i usklađivanja sa direktivama EU nove zakone donijeli 2022.godine¹⁰, odnosno 2023.godine¹¹.

Iako su novi usklađeni entitetski zakoni bili pripremljeni još 2019.godine doneseni su tek nakon tri, odnosno četiri godine.

U FBiH zakonom je uspostavljen Operator za obnovljive izvore energije i efikasnu kogeneraciju (OIEiEK) s ciljem stvaranja institucionalne strukture za operacionalizaciju sistema podsticaja proizvodnje i otkupa električne energije iz postrojenja koja koriste obnovljive izvore energije. Zaključuje ugovore o otkupu struje po garantovanoj otkupnoj cijeni, prikuplja naknade i vrši isplatu podsticaja za ukupnu električnu energiju proizvedenu iz ovih postrojenja.

U Republici Srpskoj za ovaj posao radi Direkcija za poslove Operatora sistema podsticaja (OSP) koja posluje u sklopu Matičnog preduzeća ERS, dok Regulatorna komisija za energetiku RS izdaje dozvole i sertifikate i vodi registar izdatih sertifikata i proizvodnih postrojenja.

⁹ Dokument o prioritetima ključnih energetske strateških smjernica Bosne i Hercegovine s jasno postavljenim ciljevima i prioritetima za provedbu u narednim godinama,

¹⁰ Zakon o obnovljivim izvorima energije (Sl.glasnik RS, br. 16 od 25.02.2022.)

¹¹ Zakon o korištenju obnovljivih izvora energije i efikasne kogeneracije (Sl.novine FBiH, br.82, od 25.10.2023.)

Regulatorna komisiju za energiju u FBiH donosi i odluke o visini referentne cijene i garantovane otkupne cijene koja se koristi za otkup električne energije iz postrojenja koja koristi OIEIEK.

Vlada Brčko distrikta donijela je Odluku za podsticaj proizvodnje obnovljive energije koja se počela primjenjivati od 01. januara 2024.godine naplatom uz račune za utrošenu električnu energiju koje obavlja JP „Komunalno Brčko“.

Donošenjem novih zakona pokušalo se unaprijediti poslovanje operatera, otkloniti postojeće slabosti i učiniti ambijent povoljnim i postupke transparentnim.

Obrazloženja predlagača novih zakona je da su slijedili najbolje međunarodne prakse i relevantne pravne akte EU, poštujući međunarodno preuzete obaveze BiH i odluke donesene u okviru Ugovora o uspostavi Energetske zajednice. U obzir su uzeti i drugi zakoni, te je sama transpozicija direktive prilagođena na način da ne dolazi do pravne nesigurnosti i kolizije različitih zakona.

Potpisivanjem Ugovora o uspostavljanju Energetske zajednice¹², Bosna i Hercegovina je prihvatila pravne tekovine Evropske unije (EU) u oblasti energetike i preuzela obavezu da svoje zakonodavstvo uskladi sa tim pravnim tekovinama u rokovima koji su utvrđeni Ugovorom.

Osnovni ciljevi Energetske zajednice su stvaranje stabilnog, jedinstvenog, regulatornog i tržišnog okvira, koji obezbjeđuje pouzdano snabdijevanje energentima i može privući investicije u sektore električne energije i prirodnog gasa u regionu i obezbijediti dugoročnu sigurnost snabdijevanja ovim energentima. Pored toga, to je razvoj alternativnih pravaca snabdijevanja gasom i poboljšanja stanja u životnoj sredini, uz primjenu energetske efikasnosti i korišćenje obnovljivih izvora energije.

Novim zakonima osiguran je visok stepen harmonizacije sa pravnim okvirom EU, a istovremeno su zadržana rješenja iz prethodnih zakona koja su se pokazala efikasna u praksi i koja nisu u suprotnosti s pravnom stečevinom Evropske unije.

Federalnim zakonom se uveo novi sistem poticaja proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora kroz transparentniju dodjelu poticaja zasnovanu na tržišnim principima (aukcijama), kao i uvođenje mogućnosti da građani koji su do sada u principu bili samo potrošači, postanu i proizvođači električne energije (prosumeri). Zatim otvorena je mogućnost da se proizvođači udružuju u „zajednicu obnovljive energije“ i da zajednički nastupaju na tržištu.

Po novom Zakonu o obnovljivim izvorima energije RS-a se neće podsticati izgradnja malih hidroelektrana snage iznad 150 kW. Dosadašnji podsticaji bili su značajna stimulacija za ulaganja u izgradnju malih hidroelektrana, što je dovelo do njihove masovne izgradnje.

¹² Ugovor potpisan 2005.godine, a stupio na snagu 1.jula 2006.godine, omogućava stvaranje najvećeg internog tržišta za električnu energiju i gas na svijetu, u kojem efektivno učestvuju Evropska unija s jedne strane i devet ugovornih strana: Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Gruzija, Kosovo, Moldavija, Sjeverna Makedonija, Srbija i Ukrajina.

Sistem podsticaja nije bio zasnovan na tržišnim principima i u velikoj mjeri je degradirao prirodu i životinjski svijet a društvu dao minimalnu korist.

Značajno je takođe uvođenje kategorije kupac-proizvođač i zajednice obnovljive energije čime se otvaraju mogućnosti za građane i lokalne zajednice da proizvode energiju iz obnovljivih izvora za sopstvene potrebe i da na taj način ostvare korist za sebe i društvo u cijelini.

Imajući u vidu da je donošenjem novih zakona u značajnoj mjeri poboljšan i unaprijeđen sam zakonski okvir u oblasti izgradnje postrojenja za obnovljive izvore energije i prodaju energije iz tih postrojenja, ipak sama procedura pribavljanja potrebnih saglasnosti, dozvola i rješenja i dalje je kompleksna procedura i zahtjeva puno vremena i početnih sredstava.

Kako raniji zakoni tako i novi ostavili su dovoljno prostora u određenim oblastima i procedurama koje i dalje stvaraju nejasnoće i prilike za zloupotrebe i iznalaženje „povoljnog“ načina za sticanje raznih benefita i izbjegavanje određenih obaveza.

Potencijalni izvori mogućih zloupotreba u postupku ostvarivanja određenog statusa i prava koja proističu iz pomenutih zakona i pravilnika su: dinamičke-tehnološke kvote¹³, registar projekata¹⁴, podsticajne mjere za korištenje obnovljivih izvora energije¹⁵, koncesije i obračun troškova balansiranja¹⁶.

Dinamičke-tehnološke kvote i „privilegovani proizvođači“

Dinamičke ili tehnološke kvote se određuju u ukupnom planiranom iznosu podsticajne proizvodnje za svaki primarni izvor, bez podjele na tipove postrojenja, a iskazuju se u kW. U dinamičkim kvotama će biti zastupljeni svi primarni izvori za proizvodnju iz obnovljivih izvora energije sa najmanje 5%, a popunjavaju se onim redoslijedom kojim su projekti za izgradnju postrojenja za proizvodnju OIEiEK upisani u registar projekata.

Kvota su mehanizam kojim se kontroliše broj i kapacitet obnovljivih izvora energije kako bi se održala ravnoteža u elektroenergetskom sistemu. Prekoračenjem kvota krši se Zakon o korištenju obnovljivih izvora energije, koji definiše maksimalne limite za određene tipove postrojenja.

Prekoračenje kvota može rezultirati nepravilnom isplatom novčanih podsticaja, što može imati direktan utjecaj na budžet Operatora i druge investitore. Takođe, nedostatak transparentnosti u dodjeli

¹³ Dinamička kvota je maksimalni nivo instalisane snage postrojenja OIEiEK za svaki primarni izvor, čija se proizvodnja električne energije potiče u jednoj kalendarскоj godini, Tehnološka kvota označava maksimalno instalisanu snagu postrojenja iz obnovljivih izvora energije iskazanu u kW, koja će biti podsticana putem garantovane otkupne cijene u toku jedne kalendarske godine,

¹⁴ Registar projekata je jedinstvena evidencija o projektima OIEiEK kojim su obuhvaćeni: projekti u fazi ispitivanja, projekti u izgradnji, izgrađena postrojenja i napušteni projekti,

¹⁵ Privilegovani proizvođač ostvaruje pravo prodaje proizvedene električne energije po garantovanoj otkupnoj cijeni tokom perioda od 12 godina u zavisnosti od vrste i instalisane snage postrojenja,

¹⁶ Obračun troškova debalansa ima za cilj optimizaciju planiranja proizvodnje i smanjenje troškova,

kvota povećava mogućnost zloupotreba kroz favorizovanje određenih proizvođača ili manipulacije kvotama.

Zakonom u FBiH je omogućeno da jedan investitor, može graditi neograničen broj elektrana kojima može zauzeti veliki broj raspoloživih kvota i tako oduzeti mogućnost velikom broju drugih a posebno malim investitorima da dođu do kvota za solarne mikroelektrane a time i do značajnih novčanih podsticaja.

Umjesto da kvote budu ravnomjerno raspoređene prema većem broju malih investitora, dodjeljivane su manjem broju većih investitora za izgradnju elektrana većih proizvodnih kapaciteta.

Imajući u vidu visoku zagarantovanu otkupnu cijenu struje iz solarnih elektrana, naprimjer, planirane kvote do 2020.godine bile su „razgrabljene“ već sredinom 2015.godine od „dobro informisanih“ investitora.

Da se isplatilo boriti za kvote najbolji je pokazatelj iznos naknada za podsticaj privilegovanim proizvođačima koji su prvi krenuli u investiranje u postrojenja solarnih elektrana jer i u 2024.godini imaju podsticaj u iznosu 0,79 KM za jedan kWh proizvedene električne energije, dok novi investitori imaju daleko niži iznos.

Na primjer, jednom od prvih licenciranom postrojenju instalisane snage 150 kW za proizvedenih 264.420,50 kWh na ime podsticaja uplaćena je naknada u iznosu od 161.203,16 KM, dakle 0,6096 KM/kWh, dok za isti period proizvođaču iste instalisane snage od 150 kW, koji je licencu dobio 2023.godine, za proizvedenih 289.481,00 kWh uplaćena naknada na ime podsticaja u iznosu 29.094,87 KM, odnosno 0,1 KM/kWh¹⁷.

Razlika je evidentna i po kvalitetu i po kvantitetu, po onoj narodnoj „ko je jamio, jamio“.

Status privilegovanog proizvođača, odnosno ostvarivanje prava na podsticaj mogu ostvariti postrojenja na obnovljive izvore energije, sa instalisanom snagom ispod određenog praga i da se uklapaju u dinamičku kvotu predviđenu za tu vrstu postrojenja.

Zatim, da posjeduju Dozvolu za proizvodnju električne energije Regulatorne komisije za električnu energiju, u skladu s Uredbom o podsticanju proizvodnje el. energije iz OIEiEK i određivanju naknada za podsticanje (FBiH), i u skladu s Pravilnik o podsticanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora (RS)¹⁸.

Tako da se to pravo može ostvariti sljedećim vrstama proizvodnih postrojenja, odnosno elektrana: hidroelektrani instalisane snage do 10 MW, vjetroelektrani, solarnoj elektrani, instalisane snage do i uključivo 1 MW, geotermalnoj elektrani instalisane snage do i uključivo 10 MW, elektrani na biomasu

¹⁷ Izvještaj o prikupljenim i utrošenim sredstvima iz naknade za podsticanje proizvodnje privilegovanih proizvođača električne energije u 2024.godini, Web stranica Operatera za OIEiEK

¹⁸ Član 20. Uredbe o podsticanju proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije i efikasne kogeneracije i određivanju naknade za podsticanje i član 21. Zakona o obnovljivim izvorima energije i efikasnoj kogeneraciji,

instalirane snage do i uključivo 10 MW, elektrani na biogas instalirane snage do i uključivo 1 MW, elektrani na otpad instalirane snage do i uključivo 5 MW, postrojenju efikasne kogeneracije instalirane snage do i uključivo 5 MW.

U skladu sa Zakonom o korištenju OIEiEK, Operator za OIEiEK na zahtjev privilegovanog/kvalifikovanog proizvođača zaključuje ugovor o otkupu električne energije po garantovanoj/referentnoj otkupnoj cijeni i vrši otkup, te isplatu finansijskih sredstava za ukupnu električnu energiju proizvedenu iz postrojenja privilegiranog/kvalificiranog proizvođača¹⁹.

Na zahtjev potencijalno privilegovanog proizvođača zaključuje predugovore za otkup električne energije po garantovanim otkupnim cijenama, zaključuje ugovore sa mikroproizvođačima i vrši obračun i isplatu finansijskih sredstava za isporučenu električnu energiju.

Obračun troškova balansiranja

Sa svakim snabdjevačem se sklapa ugovor kojim se detaljno uređuju sva prava i obaveze, uključujući prikupljanje naknada, kao i obavezu snabdjevača da Operatoru za OIEiEK izdaju odgovarajuće garancije za osiguranje uplata. Pored toga, izrađuje analize ostvarenih količina električne energije u odnosu na planirane količine proizvedene iz obnovljivih izvora energije, prikuplja naknade za podsticanje, vodi registar garancija porijekla, registar projekata i dr.

Nadležnost Operatora za OIEiEK je sudjelovanje u predlaganju pravila o balansiranju elektroenergetskog sistema u saradnji sa ovlaštenim institucijama, te da u ime privilegovanih proizvođača vrši isplatu sredstava za balansiranje elektroenergetskog sistema nadležnom tijelu²⁰, kao i obračun naknada debalansa.

U skladu sa Zakonom, troškove balansiranja trebaju plaćati privilegovani i kvalifikovani proizvođači instalirane snage preko 150 kWh, dok se jedan dio treba plaćati sredstvima iz naknada za podsticanje.²¹

Operator za OIEiEK je u obavezi donijeti pravilnik kojim bi se utvrdila metodologija za raspodjelu troškova balansiranja, na koji Ministarstvo i FERK daju saglasnost. Zaključenim predugovorima i ugovorima za otkup električne energije između Operatora za OIEiEK i potencijalno privilegovanih i privilegovanih proizvođača utvrđeno je da proizvođači instalirane snage iznad 150 kWh plaćaju troškove balansiranja vlastite proizvodnje na način utvrđen posebnim pravilnikom i drugim aktima kojima se uređuje metodologija za raspodjelu troškova balansiranja.

¹⁹ Privilegovani proizvođač znači kvalificirani proizvođač koji zadovoljava uslove propisane Zakonom

²⁰ Balansiranje predstavlja obezbjeđivanje energije za pokrivanje razlike između prijavljenog plana proizvodnje i ostvarene proizvodnje.

²¹ Uredbom je utvrđen način izračuna visine naknade za podsticanje, a izračun uključuje i dio koji se odnosi na troškove balansiranja.

Također, u obavezi je potpisati poseban ugovor kojim će se regulisati pitanje usluga/troškova balansirana vezano za odstupanja od prijavljenog plana proizvodnje.

Proizvođači u Republici Srpskoj u sistemu obaveznog otkupa po garantovanim otkupnim cijenama u slučaju manje proizvodnje od planirane, plaćaju 25% troškova vlastitog debalansa.²²

Dakle, debalans u proizvodnji električne energije utiče na sigurnu i kontinuiranu isporuku koja je unaprijed planirana, te samim tim može zbog neispunjenja plana proizvodnje imati značajan trošak u obračunu penala.

Podsticajne mjere i zaključivanje ugovora

Proizvođači električne energije iz obnovljivih izvora energije imaju prednost u rješavanju zahtjeva za priključenje na elektroenergetsku mrežu u odnosu na druga postrojenja. Mogu ostvariti podsticaj za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora na osnovu garantovane otkupne cijene za mala postrojenja koja koriste energiju sunčevog zračenja, energiju vjetra, energiju biomase ili biogasa.

Proizvođač u FBiH koji je stekao status privilegovanog proizvođača ima pravo na podsticaj, odnosno pravo na garantovanu otkupnu cijenu ili pravo na premiju za proizvedenu električnu energiju. Ugovoreni period otkupa električne energije od privilegovanih proizvođača po garantovanoj otkupnoj cijeni Operater zaključuje na 12 godina²³.

Proizvođač iz RS koji pribavi sertifikat za proizvodno postrojenje stiče pravo na podsticaj proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora. Sertifikat izdaje Regulatorna komisija za energetiku sa periodom važenja od 15 godina²⁴.

Naknada za podsticanje proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora je novčani dodatak na cijenu električne energije koja se obračunava svim krajnjim kupcima električne energije u FBiH (0,0012 KM/kWh) i u RS (0,0007 KM/kWh).

Nabavna vrijednost ukupno proizvedene električne energije iz obnovljivih izvora u 2022. godini u FBiH je iznosila cc54,4 mil. KM po osnovu ispostavljenih faktura kvalifikovanih i privilegovanih proizvođača. Kvalifikovani proizvođači ispostavljaju fakturu za proizvedenu energiju po referentnoj cijeni²⁵, a privilegovani proizvođači jednu fakturu po referentnoj cijeni a drugu fakturu za razliku referentne i garantovane otkupne cijene utvrđene u ugovorima u otkupu.

²² Uputstvo za obračun debalansa proizvođača u sistemu obaveznog otkupa

²³ Član 42. Zakona o korištenju obnovljivih izvora energije i efikasne kogeneracije, FBiH

²⁴ Član 30. Zakona o obnovljivim izvorima energije, RS

²⁵ Referentna cijena električne energije znači cijena koja se koristi za otkup električne energije iz postrojenja koja koriste OIEiEK, a utvrđuje je Regulatorna komisija za energiju entiteta,

Vrijednost električne energije iz obnovljivih izvora iznosila je, po referentnoj cijeni cc38,2 mil.KM a vrijednost razlike između referentne cijene i garantovane otkupne cijene cc16,2 mil.KM.

Imajući u vidu značajna novčana sredstva koja plaćaju svi krajnji kupci električne energije a koja se koriste za premija, odnosno garantovane otkupne cijene povlašćenih proizvođača i period važenja zaključenih ugovora, može se zaključiti da samo „privilegovani“ mogu brzo i sigurno doći do prvog miliona, ako već nisu.

Izgradnja solarnih postrojenja zahtjeva značajna početna finansijska sredstva, ipak oni koji dobiju status privilegovanih proizvođača ostvaruju pravo otkupa električne energije po garantovanim otkupnim cijenama što im donosi značajan profit u vidu podsticaja. Povrat uložених sredstava mogu ostvariti do pet godina, što je svakako isplativa investicija.

U izvještaju Operater za OIEiEK za 2024.godinu na ime podsticaja privilegovanim proizvođačima solarnih elektrana u FBiH isplaćeno je ukupno 12.400.809,-KM za proizvedених 48.286.071. kWh.

Najveće isplaćene naknade su „GP Toming“ d.o.o Grude za 31 postrojenje po 150 kW instalisane snage u iznosu od 2.429.406. KM, dakle skoro 20% od ukupno isplaćenih podsticaja.

Koncesiona naknada

Koncesija je pravo obavljanja privrednih djelatnosti korišćenjem javnih dobara, prirodnih bogatstava i drugih dobara od opšteg interesa, uz plaćanje koncesione naknade²⁶.

Za dodjelu koncesija u Republici srpskoj nadležna je Vlada, odnosno Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva koje vodi postupak i raspisuje javni poziv na koji saglasnost daje Komisije za koncesije RS-a.

Nakon izmjene Zakona o koncesijama 2020.godine, kada je izgradnja solarnih postrojenja instalirane snage samo do 250 kW oslobođeno plaćanja koncesione naknade krenula je prava ekspanzija izgradnje solarnih elektrana čiji kapacitet ne prelazi navedenu instaliranu snagu. Za veće instalirane kapacitete za svaki proizvedeni kilovat čas (kWh) električne energije obaveza je plaćanja koncesione naknade u iznosu od 0,0055 KM, kao i jednokratnu naknadu u rasponu od 0,5% do 5% od vrijednosti planiranih investicija. Imajući u vidu da bi vrijednost izgradnje ovih solarnih elektrana bila manja od 10mil. KM²⁷ jednokratna naknada bi u većini slučajeva bila 5% od vrijednosti planirane investicije.

Koristeći zakonske slabosti da izbjegnu dugotrajne procedure i ulazak u sistem plaćanja koncesija, investitori umjesto da grade veće solarne elektrane, grade veći broj manjih čiji proizvodni kapaciteti ne prelaze 250 kW. Većina ovakvih elektrana su u vlasništvu istih fizički ili pravnih lica i u neposrednoj su blizini, a formalno su na različitim parcelama.

²⁶ Zakon o koncesijama („Sl.glasnik Republike Srpske“, broj: 59/13, 16/18, 70/20 i 111/21)

²⁷ Član 3. Pravilnika o koncesionim naknadama i garancijama u oblasti elektroenergetike, energenata, rudarstva i geologije,

Koristeći zakonske „pogodnosti“ vlasnici solarnih elektrana neće plaćati koncesionu naknadu, a koja je u skladu sa Zakonom o koncesijama prihod Vlade i lokalne zajednice, zavisno od stepena razvijenosti iste²⁸.

Dozvole za solarne fotonaponske elektrane instalisane snage do 250 kW izdaju lokalne zajednice zbog čega bi one trebale analizirati opravdanost izdavanja velikog broja dozvola tamo gdje se može izgraditi elektrana većeg kapaciteta koja bi imala obavezu plaćanje konsesione naknade od koje bi i sami imali značajan prihod.

Koncesije u Federaciji zakonski su uređene na nivou entiteta i kantona, za izgradnju energetske objekata snage do 5 MW koncesiju dodjeljuju kantoni, a preko 5MW Vlada Federacije odlučuje o dodijeli koncesije.

Utvrđene nepravilnosti u revizorskim izvještajima operatera

Imajući u vidu pravni status i način finansiranja Operatera, entitetski ured-služba su nadležni za obavljanje finansijske revizije²⁹ poslovanja istih. U Republici Srpskoj od strane Glavne službe za reviziju RS nije rađena revizija rada matičnog preduzeća Elektroprivrede RS od 2015. godine, a samim tim ni Operatera sistema poticaja koji je u njenom sastavu. U Federaciji BiH Ured za reviziju institucija u FBiH u dva navrata vršio finansijsku reviziju Operatera za obnovljive izvore energije i efikasnu kogeneraciju, i to 2021.godine za poslovnu 2019.godinu i 2020.godinu, i 2023.godine za poslovnu 2022.godinu.

U okviru revizorskog izvještaja izvršena je i revizija usklađenost postupaka i procedura sa zakonima i drugim propisima postojećeg sistema upravljanja obnovljivim izvorima energije Operatera.

U prvom revizorskom izvještaju utvrđene su značajne nepravilnosti u radu Operatera a koje su bile osnov za davanje negativnog mišljenja, i to:

- Na internet stranici Operatera nisu bile objavljene informacije o dinamičkim kvotama za sve vrste postrojenja koja koriste obnovljive izvore energije,
- Nije se vodio jedinstven registar projekata, nisu prezentirana sva rješenja o upisu, a pojedini projekti nisu ni upisani u registar, niti je on bio objavljen na internet stranici
- Nije bila utvrđena metodologija za raspodjelu troškova balansiranja za privilegovane i kvalifikovane proizvođače, kao ni udio koji će se plaćati sredstvima iz naknada prikupljenim za poticaj,
- Zbog nevođenja evidencije o dodijeli dinamičkih kvota, kao ni provjere njihove raspoloživosti prije dodijele statusa potencijalno privilegovanih i privilegovanih proizvođača došlo je do toga

²⁸ Član 32. Zakona o koncesijama,

²⁹ Finansijska revizija obuhvata reviziju finansijskih izvještaja i reviziju usklađenosti sa zakonima i drugim propisima

da je popunjenost dinamičkih kvota za solarne elektrane bila iznad obima utvrđenog Akcionim planom FBiH za korištenje obnovljivih izvora energije,

- Zahtjevi za sticanje statusa privilegovanih i potencijalno privilegovanih proizvođača nisu se riješavali po redoslijedu prijema, niti su se riješavali u propisanom roku,
- Isti kvalifikovani proizvođači električne energije za različita postrojenja ostvarivali su pravo na zaključivanje više ugovora o otkupu po garantovanim otkupnim cijenama u narednih 12 godina,

S obzirom na to da su utvrđene nepravilnost bile značajne i prožimajuće, te da je dato nekativno mišljenje, revizorski izvještaj za 2019. i 2020. godinu je dostavljen nadležnom kantonalnom tužilaštvu na postupanje.

U drugom revizorskom izvještaju za 2022. godinu utvrđena su određena unapređenja u pravilnosti poslovanja, ali i dalje je ostao značajan broj ne realizovanih preporuka, što je pokazatelj neposvećenosti zakonitom i transparentnom radu i ukazuje na moguće zloupotrebe.

Tokom 2022. godine ugovori za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora su sa više privilegovanih proizvođača raskinuti, te je došlo do značajnog smanjenja popunjenosti dinamičkih kvota u odnosu na podatke koji su prezentirani na internet stranici. Podaci o popunjenosti dinamičkih kvota nisu redovno ažurirani i ako je to obaveza u skladu sa odredbama Zakona o korištenju OIEiEK.

U revizorskom izvještaju utvrđene su i određene nepravilnosti vezane za obračun troškova balansiranja što takođe može imati značajne posljedice.

„Nije utvrđena metodologija za raspodjelu troškova balansiranja za privilegovane i kvalifikovane proizvođače, kao ni udio koji će se plaćati sredstvima iz naknada prikupljenim za poticaj, što je obaveza propisana Zakonom o korištenju obnovljivih izvora energije i efikasne kogeneracije.”³⁰

Vlada FBiH je u aprilu 2022. godine donijela Zaključak³¹ kojim je Operator za OIEiEK zadužen da izvrši reviziju/poništanje svih donesenih rješenja o statusu mikroproizvođača koje je izdao proizvođačima iz OIE i ostalih dokumenata koji su proistekli iz navedenih rješenja.

Operator za OIEiEK je u maju 2022. godine donio Odluku o imenovanju komisije za provedbu revizije svih rješenja o statusu mikroproizvođača koje je izdavao proizvođačima iz OIE. Zadatak ove komisije je da utvrdi kojim je proizvođačima izdato rješenje o statusu mikroproizvođača, pregled spisa predmeta proizvođača kojim je Operator izdavao rješenja o statusu, te da nakon utvrđenih činjenica da mišljenje o osnovanosti izdatih rješenja.

³⁰ Izvještaj o finansijskoj reviziji Operatera za obnovljive izvore energije i efikasnu kogeneraciju za 2022.g

³¹ broj 463/2022 od 7. 4. 2022. godine

Komisija je sačinila izvještaj koji je u julu dostavljen Vladi FBiH i nadležnom ministarstvu. U izvještaju je navedeno da je komisija utvrdila da je Operator za OIEiEK izdao ukupno 71 rješenje o statusu mikroproizvođača u 2020. godini, čije donošenje nije bilo u nadležnosti Operatora.

Na osnovu ovako izdatih rješenja, Operator za OIEiEK je dodjeljivao rješenja o statusu privilegovanih proizvođača i sklapao ugovore za otkup električne energije iz OIE po garantovanim cijenama, bez da su ti proizvođači prethodno dostavili FERK-ovu dozvolu za rad za proizvodnju električne energije u mikropostrojenju OIE.³²

Od 71 postrojenja, četiri postrojenja u momentu provjere komisije još uvijek nisu imala FERK-ovu dozvolu za rad, a što je jedan od uslova za sklapanje ugovora o otkupu električne energije iz obnovljivih izvora energije po garantovanim cijenama.

Komisija je utvrdila da 48 postrojenja u momentu sklapanja ugovora sa Operatorom za OIEiEK nisu imala FERK-ovu dozvolu za rad. U septembru je Vlada FBiH donijela Zaključak³³ kojim se Operator za OIEiEK zadužuje da nadležnom ministarstvu dostavi sva rješenja o statusu mikroproizvođača koja je donio, a Finansijskoj policiji FBiH izvještaj komisije sa svim popratnim priložima. Ovim zaključkom zaduženo je nadležno ministarstvo da u saradnji sa Federalnim ministarstvom pravde predloži Vladi FBiH odgovarajuće rješenje u vezi problematike izdatih rješenja o statusu mikroproizvođača, čiju će eventualnu realizaciju provesti Operator za OIEiEK.

Posljedica prethodno navedenog je to da je Operator za OIEiEK vršio otkup električne energije iz obnovljivih izvora proizvedene u mikropostrojenjima proizvođača, koji ugovor o otkupu nisu sklopili u skladu sa Zakonom o korištenju OIEiEK.

Upravni odbor Operatora 2023.godine donio je Odluku kojom se stavlja van snage Odluka o usvajanju nacrtu Pravilnika o metodologiji za raspodjelu troškova balansiranja za privilegovane i kvalifikovane proizvođače kao i udio koji će se plaćati sredstvima iz naknada prikupljenih za poticanje koja je donesena u 2021. godini. Kao razlog za stavljanje van snage Pravilnika, navodi se nedostavljanje Izvještaja o provedenoj javnoj raspravi kao i prijedloga Pravilnika od strane bivše Uprave.

Dakle, nije utvrđena metodologija za raspodjelu troškova balansiranja za privilegovane i kvalifikovane proizvođače, kao ni udio koji će se plaćati sredstvima iz naknada prikupljenim za poticaj, što nije u skladu sa Zakona o korištenju OIEiEK.

Ne postojanje metodologije o raspodjeli troškova balansiranja može imati značajne posljedice u slučaju odstupanja između prijavljenog plana proizvodnje i ostvarene proizvodnje privilegovanih proizvođača.

³² U skladu sa Zakonom o električnoj energiji, FERK izdaje dozvolu za rad na osnovu podnesenog zahtjeva i potrebne dokumentacije.

³³ Zaključak broj 1328/2022 od 8. 9. 2022. godine

Indikacije problema u oblasti obnovljivih izvora energije

- Dostupni podaci ukazuju na to da je **proces promocije i stimulisanja proizvodnje električne energije iz OIE u FBiH neadekvatno uređen i nedovoljno transparentan te pogoduje samo pojedinim investitorima.**³⁴ Prema Zakonu o korištenju obnovljivih izvora energije i efikasne kogeneracije, podsticanje proizvodnje iz OIE odvija se putem netržišnog modela subvencioniranja proizvodnje zasnovanog na FIT³⁵ tarifama, koji garantuje bezuslovni otkup cjelokupnih količina proizvedene električne energije na 12 godina i to po garantovanoj cijeni koja je nepromjenljiva u cjelokupnom periodu važenja ugovora o garantovanom otkupu.³⁶

Visoki podsticaji posebno su se pokazali u slučaju solarnih elektrana, koje su i koje će svojim vlasnicima za malo proizvedene energije iz obnovljivih izvora dugoročno donositi enormno visoke sume novca. Tako je u periodu 2014.-2017.g proizvodnja električne energije iz solarnih elektrana u sistemu podsticaja u FBiH iznosila cc18 hiljada MWh što je plaćeno cc9 mil.KM, dok je ista ta količina električne energije na tržištu koštala oko 2 mil.KM, dakle izdvojeno je četiri i po puta više sredstava.

- **Troškove naknade za OIE snose krajnji potrošači, putem računa za električnu energiju, na koji se dodaje jedinična naknada za OIE.** U 2023. godini jedinična naknada u Federaciji Bosne i Hercegovine iznosi 0,0012 KM/kW, te se do 2035. godine predviđa porast od 12%. **Visina naknade je višestruko porasla u prethodnom periodu što znači da potrošači električne energije u BiH sve više novca izdvajaju za stimulisanje proizvodnje iz OIE.**³⁷
- Izvještaji finansijske revizije ukazuju na nepravilnosti u ovoj oblasti. Tako je u Izvještaju o finansijskoj reviziji FMERI-ja za 2022. godinu istaknuto da je Operator za OIEiEK izdao veliki broj rješenja proizvođačima el. energije iz OIE, iako nije imao **nadležnost da izdaje takve vrste rješenja.**
- Osim toga, u Izvještaju o finansijskoj reviziji Operatora OIEiEK za 2020. i 2019. godinu **utvrđeno je da nije uspostavljen adekvatan nadzor nad primjenom Zakona o korištenju obnovljivih izvora energije i efikasne kogeneracije i drugih propisa iz ove oblasti.**

³⁴ „Usporedna analiza ulaganja u obnovljive izvore energije i energetske efikasnost u BiH“ (alternativna upotreba naknada za obnovljive izvore energije), autor: Mr. Damir Miljević, juni 2020 godina.

³⁵ Feed-in tarifa garantuje fiksnu cijenu za obnovljivu energiju koja se pušta u mrežu

³⁶ Prema sistemu FiT-a, proizvođači obnovljenih izvora energije dobivaju ukupnu fiksnu naknadu po kilovatsatu proizvedene energije. Država sklapa ugovor s operatorom elektrane na temelju kojeg tokom određenog broja godina (u FBiH 12 godina) plaća unaprijed definiranu cijenu za svaku isporučenu jedinicu električne energije, a sticanjem statusa povlaštenog proizvođača operator elektrane dobiva pravo prioriteta na mreži, što znači da je operator prijenosa dužan preuzeti svu isporučenu energiju. Dakle povlašteni proizvođač u sistemu FiT-a nije izložen promjenama na tržištu električne energije, nego je zaštićen kupoprodajnim ugovorom sa zagarantovanom otkupnom cijenom. Također, u većini slučajeva povlašteni proizvođač u FiT sistemu nije odgovoran za odstupanja od plana proizvodnje i prouzrokovanu neravnotežu u elektroenergetskom sistemu.

³⁷ Isto kao fusnota 5. U FBiH i u RS je naknada za OIE u periodu 2015-2019. godina porasla za čak 3,6 puta.

Također, konstatovano je da nije utvrđena metodologija za raspodjelu troškova balansiranja za privilegovane i kvalifikovane proizvođače, kao ni udio koji će se plaćati sredstvima iz naknada prikupljenim za poticaj. Nadalje, utvrđene su razne nepravilnosti u poslovanju Operatora OIEiEK jer nije postupao po zahtjevima ponuđača po redoslijedu prijema i propisanim rokovima, niti je dostavljao pozive za ispravku nedostataka u zahtjevima. Utvrđena je netransparentnost Operatora koja se ogleda u činjenici da na svojoj internet stranici nije objavljivao potrebne informacije, podatke i registre, koji su u skladu sa zakonskim propisima trebali biti javno dostupni.

- Medijski natpisi ukazuju na značajne indicije problema u ovoj oblasti: Vlada FBiH odobrila je znatna sredstva za rad Operatora OIEiEK (4.905.000,00 KM) za 2022. godinu a **veći dio sredstava je namjenjem za isplatu po sudskim presudama vlasnika solarnih elektrana i otpuštenih zaposlenika**; postojećim Zakonom nije omogućeno istinsko otvaranje tržišta električnom energijom; putem neopravdano visokih podsticaja za električnu energiju iz OIE koji su veće od tržišnih, podrška se pruža odabranim proizvođačima; omogućen je sistem državnog, zagaranatovanog otkupa putem izuzetno visokih poticajnih cijena plaćenih novcem građana, dok je istovremeno većinu tih istih građana potpuno spriječio da postanu učesnici na tržištu električne energije.³⁸

Postavljeni cilj proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora u FBiH do kraja 2020.godine ostvaren je sa skromnih cc40%, što je svakako poražavajuće imajući u vidu visoke poticaje koji su na početku za jedan MWh iznosili nevjerovatnih 874 KM u odnosu na tržišnu cijenu koja se kretala od 82 KM-110 KM za jedan MWh. Imajući u vidu da su ugovori o otkupu električne energije po zagaranatovanim cijenama zaključeni na 12 godina, može se reći da korisniji i dugoročniji posao za pojedince nije se mogao zamisliti.

- Prema podacima iz Okvirne energetske strategije BiH do 2035.godine i ako BiH ima dobru poziciju iz perspektive samih prirodnih resursa u okviru daljnjeg strateškog planiranja **potrebno je uraditi dodatne aktivnosti kako bi se ažurirali podaci o potencijalu njihovog daljnjeg iskorištavanja**.

U FBiH je utvrđeno da je postojala praksa Operatora da jednom investitoru imaocu dozvole za veći broj postrojenja za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora se omogući zauzimanje većeg dijela raspoloživih dinamičkih kvota, za duži vremenski period.

Po izvještaju Operatora za OIKiEK za 2024.godinu o prikupljenim i utrošenim sredstvima iz naknade za podsticanje proizvodnje privilegovanih proizvođača, od ukupno 28.987. kW instalisane snage, 8.557. kW je u vlasništvu samo pet investitora („GP Toming“ d.o.o Grude, „SOLAR ENERGY“ doo Čapljina.

³⁸ <https://zurnal.info/clanak/operator-za-obnovljive-izvore-energije-tajkunima-poklonio-desetine-milione-maraka/25096>, <https://detektor.ba/2021/09/30/dvije-godine-od-prijave-o-nezakonitom-poslovanju-tuzilastvo-hnk-a-bez-reakcije-nepravilnosti-neotklonjene/>, <https://nomad.ba/muhamedbegovic-obnovljivi-izvori-korupcije>

„BINGO“ d.o.o Export-import Tuzla, MM KALESIĆ d.o.o Živinice i „NSSN“ d.o.o Mostar), što je 29,5 % raspoloživih kvota.

Ovakvim načinom dodjele statusa privilegovanim proizvođačima ne ispunjavaju se neki od osnovnih ciljeva Zakona, kao što su doprinos održivom razvoju, otvaranje novih radnih mjesta, razvoj elektroenergetskog sektora u cjelini, te stvaranje uslova za regionalni razvoj, posebno ruralnih i nerazvijenih područja.

Korupcijski rizici

Kroz revizorski izvještaj za Operatora OIEIEK u Federaciji BiH identifikovani su određeni korupcijski rizici koji otvaraju prostor za zloupotrebe kroz dinamičke kvote, otkupne cijene, sistem podsticaja, dodjele statusa privilegovanih proizvođača, raspodijela troškova balansiranja, dakle u svim segmentima poslovanja gdje se može ostvariti značajna korist javnih sredstava.

U Republici Srpskoj Kancelarija za reviziju se nije bavila ovim problemom a s obzirom na manji nivo dostupnosti podataka i sistem organizacije otkupa kroz Operatora koji nije nezavisan i djeluje u okviru Elektroprivrede RS, može se pretpostaviti da slični rizici postoje i da mogu biti čak prisutni i u većoj mjeri.

Izgradnje solarnih elektrana kao dio projekta u oblasti obnovljivih izvora energije u BiH imala je za cilj da se omogući izgradnja većeg broja mini-solarnih elektrana do 23 kW koje bi prosječnim domaćinstvima omogućile dodatni izvor novčanih sredstava.

Ideja i zamisao odlični, omogućiti porodicama priliku za dodatni posao i povećati kućni budžet i kvalitet života, ali aktivnosti i putevi nisu išli u tom smjeru.

Složena procedura, veliki obim potrebne dokumentacije, sporo i dugotrajno rješavanje po podnesenim zahtjevima otvorile su prostor za zloupotrebe i korupciju, imajući u vidu da se mogu ostvariti značajni benefiti i koristi koje nisu rezultat znanja, rada i ulaganja već moći i uticaja pojedinaca i grupa.

Nadležne institucije odobravale su izgradnju solarnih elektrana snage jedan megavat i više, velikim investitorima i preduzećima te osobama bliskim funkcionerima izvršne i zakonodavne vlasti.

S obzirom da korupcijski rizici postoje onda kada se javni resursi poput subvencija, pristupa infrastrukturi, ili proizvodnim kvotama koriste tako da pogoduje privatnim interesima, a ne opštem dobru. Fokus praćenja sistema otkupa i podsticaja trebao bi biti na privatnim proizvođačima ili na postrojenjima izrađenim kroz javno privatno partnerstvo. Fokus praćenja na privatnim proizvođačima je ključan jer su oni direktni korisnici javnih sredstava i resursa, a istovremeno rade izvan strogog nadzora, što povećava rizik od zloupotreba.

Zloupotreba dinamičkih kvota

Entitetski operatori ne objavljuju javno i ažurno evidencije o dodjeli dinamičkih kvota niti je revizor u FBiH zaključio da se vrši provjera njihove raspoloživosti prije dodjele statusa privilegovanih i potencijalno privilegovanih proizvođača. To je rezultiralo prekoračenjem kvota za solarne elektrane u odnosu na planirani obim proizvodnje kod pojedinih proizvođača.

U revizorskom izvještaju se navodi da Operator u FBiH nije pravilno upravljao dinamičkim kvotama, što je u određenom periodu dovelo do prekomjerne dodjele kvota za određene solarne elektrane.

Prava i privilegije koja su stečena u ranijem periodu u postupku nezakonito zauzetih kvota još uvijek se izdašno koriste i vlasnicima postrojenja donose velike benefite i značajne profite.

Favorizovanje privilegovanih proizvođača

Zahtjevi za sticanje statusa privilegovanih i potencijalno privilegovanih proizvođača nisu se rješavali po redoslijedu prijema niti u propisanim rokovima u Federaciji BiH, što je utvrđeno i u revizorskim izvještajima³⁹. Također, statusi su dodjeljivani i ugovori zaključivani sa subjektima koji nisu dostavili svu zakonom propisanu dokumentaciju.

Operator nije primjenjivao transparentne i fer procedure prilikom dodjele statusa privilegovanih proizvođača. To uključuje nepoštivanje redoslijeda prijema zahtjeva i davanje statusa proizvođačima koji nisu ispunili sve zakonske zahtjeve.

Ovakve prakse mogu rezultirati favorizacijom većih ili politički povezanih proizvođača, dok manji ili novi proizvođači nemaju fer šansu za učešće u sistemu. Posebno treba istaći da dodjelom statusa proizvođačima koji nisu ispunili sve zakonske zahtjeve krši Zakon kao i Uredba o podsticanju proizvodnje električne energije. Takođe pomenuti problem zauzimanja većeg dijela dinamičkih kvota određenim proizvođačima otvara prostor za korupciju.

Evidentno je da Operatori u oba entiteta ne vode ažurno jedinstven registar projekata, što je onemogućilo praćenje svih zahtjeva i statusa proizvođača. U Republici Srpskoj javno su dostupni podaci tek za 2019.godinu dok je zadnji izvještaj Regulatorne komisije za energetiku na Narodnoj skupštini Republike Srpske za 2021. godinu razmatran tek 2023. Godine.

U Federaciji BiH Operator za OIEIEK na svojoj web stranici od 2018.godine redovno objavljuje godišnje izvještaje o prikupljenim i utrošenim sredstvima za podsticanje proizvodnje privilegovanih proizvođača električne energije.

³⁹ Izvještaj o finansijskoj reviziji Operatera za OIEIEK za 2019.g, 2020.g i za 2022.g, Ured za reviziju institucija u FBiH,

Pravo na podsticanje proizvodnje električne energije u 2024. godini ostvarili su privilegovani proizvođači za 382 solarna postrojenja.

Nepostojanje metodologije za raspodjelu troškova balansiranja

Operator u Federaciji BiH prema zaključku revizora nije uspostavio jasno definiranu metodologiju za raspodjelu troškova balansiranja između privilegovanih i kvalifikovanih proizvođača obnovljive energije. Također, nije definisao udio koji će se plaćati iz sredstava prikupljenih kroz naknade za podsticaj, što je obaveza prema Zakonu o korištenju obnovljivih izvora energije i efikasne kogeneracije.

Balansiranje elektroenergetskog sistema uključuje usklađivanje proizvodnje i potrošnje električne energije kako bi se održala stabilnost mreže. Troškovi balansiranja obično se dijele među proizvođačima prema određenim kriterijima.

Shodno Zakonu troškove balansiranja trebaju plaćati privilegovani i kvalifikovani proizvođači instalirane snage preko 150 kWh, dok se jedan dio treba plaćati sredstvima iz naknada za podsticanje. Nepostojanje metodologije je za posljedicu imalo da veći proizvođači nisu vršili plaćanje troškova balansiranja, iako su, u skladu sa Zakonom o korištenju OIEIEK, obavezni plaćati ove troškove.

Operator nije uspostavio metodologiju koja bi jasno definirala kako se ovi troškovi dijele između različitih kategorija proizvođača (privilegovanih i kvalifikovanih).

Nepраведna raspodjela troškova je uticala na profitabilnost proizvođača a ne donošenje pravilnika, ne namjerno ili namjerno favorizovalo je veće ili dugogodišnje proizvođače, dok su manji ili novi učesnici u procesu bili opterećeni neproporcionalno visokim troškovima i nisu bili u istoj tržišnoj poziciji.

Nepotpuna dostava podataka za određivanje naknada

Operator nije dostavio Federalnom ministarstvu energije, rudarstva i industrije sve potrebne podatke u propisanim rokovima za određivanje visine naknada potrebnih za podsticanje proizvodnje iz obnovljivih izvora energije. Naknade za podsticanje proizvodnje iz obnovljivih izvora energije ključne su za podršku i razvoj ovog sektora. Revizorski izvještaj ističe da Operator za OIEIEK nije pravovremeno dostavio sve potrebne podatke Ministarstvu, što je zakonska obaveza prema Uredbi o podsticanju proizvodnje električne energije.

Kašnjenje u dostavi podataka dovelo je do kašnjenja u isplati finansijskih sredstava proizvođačima. Netransparentnost podataka ostavlja prostor zloupotrebama kroz zaključivanje ugovora o otkupu električne energije, otkupnim cijenama, ispunjenim kvotama i realizaciji.

Nedostatak potrebnih podataka u kombinaciji sa netransparentnim vođenjem registara i podacima o proizvodnji koji nisu ažurni i javno dostupni, otvara prostor za zloupotrebe prilikom raspodjele podsticaja. To može rezultirati nepravilnim izračunom visine naknada, što može dovesti do finansijskih

nepravilnosti i nesigurnosti među proizvođačima. **Nepotpuna ili nepravilna dostava podataka može biti iskorištena za manipulaciju visinom naknada, što povećava rizik od korupcije.**

Nepravilnosti u fazi planiranja projekata i dodjele koncesija

Koncesije za izgradnju postrojenja za proizvodnju struje iz obnovljivih izvora često se dodjeljuju bez transparentnih procedura, što može rezultirati favorizovanjem politički povezanih investitora. Namještanje javnih poziva ili tehničkih zahtjeva koji odgovaraju samo određenim kompanijama ograničava fer tržišnu utakmicu.

Dozvole za izgradnju mogu biti izdate bez potrebnih studija o uticaju na životnu sredinu, često zbog političkog pritiska ili mita. Takođe u sličnim situacijama često se zanemaruje učešće građana u odlučivanju što je u proteklom periodu u Bosni i Hercegovini izazvalo val nezadovoljstva dodjelom brojnik koncesionih ugovora.

Favorizovani investitori mogu dobiti dozvole brže nego što zakon predviđa, preskačući ključne korake u procesu a u samom postupku često se zaobilazi javno nadmetanje. Pored toga, javni pozivi za građevinske radove ili opremu često su prilagođeni unaprijed odabranim izvođačima. Kontrole se često vrše formalno ili su inspektori podložni korupciji, zbog čega ne prijavljuju nepravilnosti. Komisije za koncesije često krše zakone kod odobravanja ovih projekata. Troškovi izgradnje se vještački povećavaju kako bi se izvukla dodatna sredstva kroz javne fondove.

Ova problematika posebno se odnosi se na izgradnju Solarne elektrane Trebinje 1 i Vjetroelektrane u Livnu. U slučaju SE Trebinje 1 radilo se o uvođenju privatnog investitora bez javnog nadmetanja kroz korišćenje zakonske mogućnosti davanja koncesije strateškom javnom preduzeću. Ovo je čest način uvođenja privatnih investitora u koncesione odnose u RS gdje se izbjegava javno nadmetanje.

U slučaju Vjetroelektrane Ivovik na brdu između Livna i Tomislavgrada radilo se o preprodaji koncesije kineskim investitorima od strane politički povezanih domaćih investitora koji nisu imali namjeru da grade ovo postrojenje ali su imali informacije o stranom ulagaču. Takođe, lokalne vlasti prekršile su brojne procedure prilikom uvođenje ovog investitora u posao.

Zaključak

Oblast izgradnje postrojenja za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora, ostvarivanje statusa privilegovanog proizvođača, raspodijela kvota, koncesije, podsticaji nije adekvatno regulisana i ima značajnih nedostataka i slabosti. Ovi problemi uz netransparentan rad nadležnih operatera ne samo da povećavaju rizik od korupcije, već i narušavaju povjerenje u institucije, ometaju fer konkurenciju i mogu imati dugoročne negativne posljedice na razvoj sektora obnovljivih izvora energije.

Takođe i preporuke revizora ističu potrebu za sistemskim reformama, jačanjem internih kontrola i uspostavljanjem transparentnih procedura kako bi se smanjili ovi rizici i osigurao održiv i fer razvoj energetskeg sektora.

Subjekti koji imaju najveću odgovornost za postojeće stanje kao i obavezu za stvaranje povoljnog ambijenta i povjerenja kroz unapređenje zakonskih rješenja uz veću efikasnost i transparentnost su Vlade entiteta, entitetska ministarstva enerije, rudarstva i industrije, Operateri i Regulatorne komisija za energiju.

Aktivnosti odgovornih u pravom smjeru doprinijet će se implementaciji UN cilja održivog razvoja⁴⁰ broj 7: Osigurati pristup pouzdanoj, održivoj i savremenoj energiji po pristupačnim cijenama za sve, do 2030.g, te podciljevima 7.1. osigurati univerzalni pristup jeftinim, pouzdanim i modernim energetskeim uslugama, 7.2. povećati održivost udjela obnovljive energije u globalnom energetskeom miksu i 7.A. unaprijediti međunarodnu saradnju kako bi se olakšao pristup istraživanju i tehnologiji čiste energije, uključujući obnovljivu energiju, energetske efikasnost i naprednu i čistiju tehnologiju fosilnih goriva, i promovisati investiranje u energetske infrastrukturu i tehnologiju čiste energije.

S obzirom na kontinuiranu potražnju za energijom i ograničeniju dostupnost fosilnih goriva, pažljivo iskorištavanje resursa obnovljivih izvora energije je sve više na agendi globalnih i evropskih ekonomija. Uz sve veću dostupnost tehnologije, ključnu ulogu u popularizaciji OIE imaju energetske politike i zakoni koji nedvosmisleno potiču taj trend.

Na svim nivoima u BiH u narednom periodu je potrebno nastaviti pratiti evropske trendove kroz nove poticajne mehanizme i modalitete proizvodnje, ali i prodaje električne iz OIE.

Investitori koji su imali „sluha“ za dobru zaradu bili su među prvima koji su uložili relativno malo finansijskih sredstava u odnosu na ono koliko su oprihodovali kroz podsticaje kao privilegovani proizvođači električne energije iz obnovljivih izvora.

Za razbijanje čvrsto ispletene interesne mreže potrebna je ne samo politička volja, već i vrijeme i nulta tolerancija korupcije.

Korupcija kao dugotrajnu rak ranu društva najbolje je detektovao početkom šesnaestog stoljeća Niccolo Machijavelli, koji je smatrao da se korupcija može iskorijeniti tek biološkom eliminacijom, prirodnim izumiranjem korupciom zaražene generacije.

Imajući u vidu da je korupcija uplovila u sve pore društva, nadamo se da Machijavelli nije u pravu, vjerovati je da postoje i drugi načini borbe protiv korupcije, jer bi „teško“ bilo ostati bez jedne generacije.

⁴⁰ UN ciljevi održivog razvoja predstavljaju globalni poziv na djelovanje u pravcu okončanja siromaštva, zaštite okoliša i klime na našoj planeti i pružanja mogućnosti uživanja mira i prosperiteta svim ljudima, svuda u svijetu

ANEX 1

PRIJEDLOG POLITIKA U OBLASTI OBNOVLJIVIH IZVORA ENERGIJE U BOSNI I HERCEGOVINI

Ovaj dokument predstavlja prijedlog politika u oblasti obnovljivih izvora energije, izrađen na osnovu analitičkog dokumenta „Identifikovanje korupcijskih rizika u oblasti obnovljivih izvora energije“. Analiza je poslužila kao temelj za identifikaciju sistemskih slabosti, regulatornih praznina i korupcijskih rizika, na osnovu kojih su formulisane preporuke koje mogu biti relevantne zakonodavnoj i izvršnoj vlasti u cilju unapređenja transparentnosti, efikasnosti i institucionalnog integriteta sektora OIE-a.

Banja Luka, 2025

Uvod

Bosna i Hercegovina se nalazi u presudnoj fazi energetske tranzicije i usklađivanja sa zakonodavstvom i politikama Evropske unije. Kao ugovorna strana Energetske zajednice i potpisnica Pariškog sporazuma, BiH je preuzela obavezu postepenog smanjenja emisija stakleničkih plinova, povećanja udjela obnovljivih izvora energije u bruto finalnoj potrošnji i unapređenja energetske efikasnosti¹.

Cilj ovog dokumenta je da predstavi politike koje će putem reformi i zakonskih izmjena omogućiti ubrzanu i pravednu energetske tranziciju.

Ove obaveze Bosne i Hercegovine dodatno su naglašene u kontekstu pristupanja EU i obaveze izrade i usvajanja Nacionalnog energetskog i klimatskog plana (NECP) za period 2021–2030. godine².

Strateški ciljevi do 2030. godine su:

- Povećati udio OIE na najmanje 40% u bruto finalnoj potrošnji.
- Instalirati 1,5 GW novih kapaciteta iz solarnih i vjetroelektrana.
- Omogućiti priključenje najmanje 100.000 prosumera.
- Uspostaviti funkcionalan MRV sistem i ETS 'light' mehanizam³.
- Osigurati pravednu tranziciju u rudarskim regijama kroz programe prekvalifikacije i lokalne investicije.

Uprkos značajnim prirodnim potencijalima za razvoj solarne i vjetroeenergije, kao i biomase i malih hidroelektrana u skladu s održivim kriterijima, udio obnovljivih izvora u energetske miksu BiH i dalje zaostaje za regionalnim i evropskim trendovima.

Energetski bilans BiH i dalje je dominantno oslonjen na ugalj, sa udjelom termoelektrana većim od 60%. Udio obnovljivih izvora (hidro, solar, vjetar, biomasa) kreće se oko 30%, pri čemu solar i vjetar čine

¹ Energetska zajednica, Godišnji izvještaj o implementaciji za Bosnu i Hercegovinu, 2022.godina

² Nacionalni energetski i klimatski plan (NECP) predstavlja obavezu za ugovorne strane Energetske zajednice u skladu s Uredbom (EU) 2018/1999 o upravljanju energetske unijom i klimatskim djelovanjem (Governance Regulation), koja je prenesena u pravni okvir Energetske zajednice Odlukom Ministarskog vijeća Energetske zajednice D/2018/01/MC-EnC. U skladu s tim, Bosna i Hercegovina je obavezna izraditi i usvojiti integrisani NECP za period 2021–2030, kojim se definišu nacionalni ciljevi i mjere u oblasti dekarbonizacije, obnovljivih izvora energije, energetske efikasnosti i sigurnosti snabdijevanja.

³ MRV (Measurement, Reporting and Verification) predstavlja sistem mjerenja, izvještavanja i nezavisne verifikacije emisija stakleničkih plinova, koji je preduslov za uvođenje bilo kakvog sistema određivanja cijene ugljika. ETS "light" označava prelazni, pojednostavljeni oblik sistema trgovanja emisijama, prilagođen zemljama u ranoj fazi implementacije, s ciljem postepenog uvođenja cijene emisija CO₂ i pripreme za eventualno povezivanje s EU ETS-om.

manje od 5%. Institucionalni okvir je složen i fragmentiran – na državnom nivou djeluje SERC, dok u entitetima djeluju FERK i RERS, uz NOSBiH i više operatora distributivnih sistema.

Dodatni pritisak dolazi iz međunarodnog okruženja. Implementacija Mehanizma za prekograničnu prilagodbu ugljika (CBAM)⁴ u Evropskoj uniji znači da će izvoznici iz BiH u narednim godinama biti suočeni s dodatnim troškovima ukoliko ne smanje svoj ugljični otisak. Istovremeno, cijene emisija u okviru EU sistema trgovanja emisijama (EU ETS)⁵ kontinuirano rastu, a BiH će morati uspostaviti vlastiti sistem mjerenja, izvještavanja i verifikacije emisija (MRV) te pripremiti uvođenje tržišnih instrumenata za smanjenje emisija.

Za zemlje Zapadnog Balkana, uključujući Bosnu i Hercegovinu, proces usklađivanja podrazumijeva uspostavu funkcionalnog MRV sistema, uvođenje prelaznih mehanizama određivanja cijene ugljika (tzv. ETS "light") i institucionalnu pripremu za buduće povezivanje sa EU ETS-om.

Glavni razlozi su fragmentiran pravni i regulatorni okvir, neujednačeni entitetski propisi, složene i dugotrajne procedure izdavanja dozvola i priključenja na mrežu, preopterećenost kapaciteta, dodijela tehnoloških kvota, provođenje aukcija, uvođenje prosumera, te pretežna oslonjenost postojećeg sistema podsticaja na model feed-in tarifa, koji više ne odgovara zahtjevima tržišne konkurentnosti niti pravilima EU o državnoj pomoći.

Pored ekonomskih i regulatornih izazova, tranzicija mora biti društveno pravedna. Značajan broj radnih mjesta i lokalnih ekonomija u BiH i dalje zavisi od uglja i termoelektrarnog sektora.

Procesi zatvaranja rudnika i termoelektrana moraju biti povezani s programima prekvalifikacije radnika, razvojem lokalnih projekata obnovljivih izvora energije i novim investicijama koje će omogućiti očuvanje društvene kohezije i regionalne ravnoteže.

S obzirom na navedeno, jasno je da je dosadašnji regulatorni i institucionalni okvir potrebno kontinuirano modernizirati i prilagođavati savremenim izazovima.

⁴ Mehanizam za prekograničnu prilagodbu ugljika (CBAM) uspostavljen je Uredbom (EU) 2023/956 Evropskog parlamenta i Vijeća s ciljem sprječavanja „curenja ugljika“ i osiguravanja ravnopravnih tržišnih uslova između proizvođača u EU i trećim zemljama. CBAM se u početnoj fazi primjenjuje na uvoz proizvoda s visokim intenzitetom emisija, uključujući električnu energiju, cement, željezo i čelik, aluminij, đubriva i vodik, te uvodi obavezu izvještavanja o ugrađenim emisijama od 2023. godine, uz postepeno uvođenje finansijskih obaveza od 2026. godine.

⁵ Usklađivanje sa EU sistemom trgovanja emisijama (EU ETS) predstavlja obavezu i strateški cilj ugovornih strana Energetske zajednice u procesu postepenog preuzimanja pravne stečevine Evropske unije u oblasti klime i energije. EU ETS, uspostavljen Direktivom 2003/87/EC i njenim kasnijim izmjenama, predstavlja centralni instrument EU za smanjenje emisija stakleničkih plinova kroz tržišno određivanje cijene ugljika.

Preporuke EU o uvođenju „aggregation rules“⁶ i njihova primjena u BiH

Bosna i Hercegovina se u procesu energetske tranzicije i usklađivanja sa pravnom stečevinom Evropske unije suočava sa izazovom fragmentacije projekata obnovljivih izvora energije. Investitori često razdvajaju veće projekte na manje jedinice kako bi ostvarili pravo na povoljnije podsticaje, izbjegli koncesione naknade ili procedure javnih tendera.

Direktiva o obnovljivim izvorima energije (RED II) iz 2018. godine i RED III iz 2023. godine predviđaju da države članice osiguraju nediskriminatorne aukcije i tender procedure, ali i da spriječe umjetno razdvajanje velikih projekata kako bi se isti kvalifikovali za povlaštene kategorije⁷.

Pored toga, Smjernice Evropske komisije o državnoj pomoći za klimu, energiju i životnu sredinu (CEEAG)⁸ iz 2022. godine jasno nalažu da se projekti povezanih subjekata sabiraju radi procjene da li imaju pravo na državnu pomoć u kategoriji malih ili velikih korisnika.

Smjernice zahtijevaju prelazak sa administrativno dodijeljenih podsticaja na konkurentne i tržišno zasnovane mehanizme, poput aukcija i ugovora o diferencijalu (CfD)⁹, te propisuju pravila za sprječavanje prekomjerne kompenzacije, selektivnog tretmana i vještačkog dijeljenja projekata, u cilju osiguranja transparentnosti, efikasnosti i ravnopravne konkurencije.

Ugovor o diferencijalu predstavlja tržišno zasnovan mehanizam podrške obnovljivim izvorima energije kojim se proizvođaču garantuje stabilna referentna cijena električne energije („strike price“), dok se razlika između tržišne cijene i ugovorene cijene nadoknađuje ili vraća, u zavisnosti od kretanja tržišta.

Primjena ugovora o diferencijalu (CfD) kroz transparentne i konkurentne aukcije smanjuje korupcijske rizike u sistemu podsticaja, jer ograničava diskreciono odlučivanje, sprječava selektivni tretman investitora i obezbjeđuje da se javna sredstva dodjeljuju isključivo na osnovu unaprijed definisanih i javno dostupnih kriterija.

Evropska unija je kroz svoje direktive i pravila o državnoj pomoći razvila koncept „aggregation rules“ koji ima za cilj sprječavanje takvih zloupotreba.¹ **Aggregation rules** predstavljaju skup pravila kojima se

⁶ „Aggregation rules“ predstavljaju skup pravila razvijenih u okviru zakonodavstva Evropske unije i pravila o državnoj pomoći s ciljem ostvarivanja povoljnijeg regulatornog ili finansijskog tretmana.

⁷ U skladu s Direktivom (EU) 2018/2001 (RED II), Direktivom (EU) 2023/2413 (RED III) i Smjernicama Evropske komisije o državnoj pomoći za klimu, energiju i zaštitu okoliša (CEEAG, 2022), projekti istog investitora ili povezanih subjekata, koji se nalaze u istom geografskom području ili čine tehničko-funkcionalnu cjelinu, trebaju se posmatrati kao jedinstven projekat prilikom dodjele podsticaja, provođenja aukcija i primjene pravila o državnoj pomoći.

⁸ Smjernice Evropske komisije o državnoj pomoći za klimu, energiju i životnu sredinu (CEEAG), usvojene 2022. godine, utvrđuju uslove pod kojima državna pomoć u sektorima energije i zaštite okoliša može biti kompatibilna s unutrašnjim tržištem Evropske unije.

⁹ Contract for Difference – CfD modeli se u Evropskoj uniji koriste kao dominantni mehanizam podrške za velike projekte obnovljivih izvora energije, jer smanjuju investicioni rizik, sprječavaju prekomjernu kompenzaciju i omogućavaju transparentnu dodjelu podsticaja kroz konkurentne aukcije.

sprječava vještačko dijeljenje velikih projekata na manje jedinice. Ako se projekti nalaze u vlasništvu istog subjekta ili povezanih subjekata, te se smještaju u isto geografsko područje, tretiraju se kao jedinstven projekat.

Na taj način se osigurava da mali podsticaji ostanu rezervisani za stvarne male projekte, poput krovnih solarnih sistema i energetske zajednice, a ne za velike komercijalne investitore.

Iskustva zemalja poput Hrvatske i Grčke pokazuju da je efikasan odgovor na fragmentaciju uvođenje pravila o „povezanim projektima“. Svi projekti koji se nalaze na istoj parceli ili u neposrednoj blizini, a iza kojih stoji isto pravno ili fizičko lice, tretiraju se kao jedinstven projekat. Na taj način se onemogućava vještačko cijepanje radi izbjegavanja javnih procedura¹⁰.

Kako bi se EU standardi primijenili u BiH, potrebno je u zakonodavni okvir uvesti jasna pravila o agregaciji projekata.

Zakoni koji uređuje OIE u Federaciji BiH i Republici Srpskoj trebali bi sadržavati odredbu prema kojoj se projekti istog vlasnika ili povezanih lica, koji se nalaze na istoj ili susjednoj parceli, ili u krugu do 500 metara, tretiraju kao jedinstven projekat. Pored toga, pravilnici o dodjeli podsticaja trebali bi zahtijevati da investitori dostave podatke o vlasničkoj strukturi, dok bi centralni registar OIE projekata omogućio GIS analizu i automatsku detekciju preklapanja¹¹.

Primjena ovakvih alata omogućava regulatorima i nadležnim institucijama da objektivno i nediskreciono primjenjuju pravila o agregaciji projekata („aggregation rules“), spriječe vještačko dijeljenje projekata i povećaju transparentnost u postupcima dodjele podsticaja, koncesija i priključenja na mrežu.

Politike za unapređenje priključenja solarnih postrojenja na mrežu u BiH – iskustva iz Velike Britanije

Razvoj solarne energije u Bosni i Hercegovini suočava se s ozbiljnim infrastrukturnim i regulatornim izazovima, od kojih je najznačajniji proces priključenja novih postrojenja na elektroenergetsku mrežu.

Trenutni sistem karakteriše nedostatak transparentnosti, dugi rokovi za izdavanje elektroenergetskih saglasnosti, te zagušenja u mreži zbog neadekvatnog planiranja i kašnjenja u investicijama u prenosnu i distributivnu infrastrukturu.

¹⁰ Iskustva država članica Evropske unije, uključujući Hrvatsku i Grčku, pokazuju da je fragmentacija projekata obnovljivih izvora energije radi ostvarivanja povoljnijeg regulatornog ili finansijskog tretmana prepoznata kao značajan sistemski rizik. U odgovoru na ove prakse, nacionalni regulatorni i zakonodavni okviri uveli su pravila o „povezanim projektima“.

¹¹ GIS analiza i automatska detekcija prostornog preklapanja predstavljaju digitalne metode koje omogućavaju identifikaciju projekata obnovljivih izvora energije koji se nalaze na istoj ili susjednim parcelama, ili u definisanom geografskom radijusu, te utvrđivanje da li ti projekti čine tehničko-funkcionalnu cjelinu ili su povezani kroz vlasničku strukturu.

Velika Britanija, jedna od evropskih zemalja koja je prošla kroz slične izazove u procesu integracije velikog broja solarnih i vjetroelektrana, može poslužiti kao relevantan vodič za reformske politike u BiH.

Iskustvo pokazuje da transparentni, javno dostupni digitalni sistemi upravljanja zahtjevima za priključenje na mrežu, uspostavljeni pod regulatornim nadzorom, značajno smanjuju prostor za diskreciono odlučivanje, ubrzavaju realizaciju projekata i povećavaju povjerenje investitora u elektroenergetski sistem.

Prva i najvažnija reforma u Velikoj Britaniji odnosila se na transparentnost redova čekanja i upravljanje zahtjevima za priključenje. Operator mreže je, pod nadzorom regulatora Ofgem, uspostavio javni sistem praćenja u kojem svaki investitor može vidjeti status svog projekta, raspoložive kapacitete u određenim zonama i očekivane rokove priključenja¹².

Pored toga, uvedeno je pravilo „koristi ili izgubi“ kojim se eliminiraju projekti koji ne napreduju u rokovima – čime se sprečava blokiranje mrežnih kapaciteta od strane nerealizovanih planova.

Sličan model u BiH mogao bi se implementirati kroz digitalni javni portal operatora prenosnog i distributivnih sistema, sa precizno definisanim pravilima za zadržavanje rezervisanih kapaciteta.

Druga značajna praksa jeste koncept fleksibilnih priključaka. Umjesto višegodišnjeg čekanja na proširenje mreže, investitorima je omogućeno da se priključe ranije, uz tehnički uslov da u trenucima vršnog opterećenja mogu biti djelimično reducirani (tzv. curtailment).

Takvo rješenje povećava efikasnost korištenja postojeće mreže i omogućava bržu integraciju solarnih postrojenja.

U BiH bi uvođenje „uslovnih priključaka“ omogućilo raniji ulazak projekata u pogon, uz jasno ugovorne obaveze između investitora i operatora.

Treći važan korak bio je model „povezivanja i upravljanja“, kojim su investitorima omogućili da dobiju priključak i prije nego što su završena sva planirana mrežna pojačanja, uz prihvatanje da će privremeno snositi određene troškove balansiranja i ograničenja.

Takav pristup bi u BiH mogao poslužiti kao prelazno rješenje dok se ne završe veći infrastrukturni projekti u prenosnoj mreži.

¹² U Velikoj Britaniji je operator elektroenergetske mreže, pod regulatornim nadzorom (Ofgem), uspostavio javni i digitalizovani sistem upravljanja zahtjevima za priključenje na mrežu, koji omogućava investitorima uvid u status njihovih projekata, raspoložive mrežne kapacitete po zonama i indikativne rokove priključenja. Ovaj pristup razvijen je u okviru inicijative „Open Networks Programme“, s ciljem povećanja transparentnosti, efikasnijeg korištenja mreže i smanjenja diskrecionog odlučivanja u procesu priključenja.

Velika Britanija je, takođe, eksperimentisala sa aukcijama za kapacitet priključenja u zagušenim mrežnim zonama. Ovaj model omogućava da prioritet dobiju projekti koji su spremniji i ekonomski efikasniji, dok se istovremeno smanjuje broj prijava koje nepotrebno opterećuju sistem.

Za BiH, naročito u regijama sa velikim interesom za solarnu energiju poput Hercegovine, koja ima veliki broj sunčanih dana, ovakav mehanizam mogao bi doprinijeti bržem razvoju tržišta i većem povjerenju investitora.

Dodatno, digitalizacija procesa kroz portale koji omogućavaju simulaciju priključenja i automatsku procjenu troškova značajno je ubrzala proces. Inicijativa „ENA Open Networks“¹³ pokazala je da digitalni alati mogu smanjiti trajanje procedura sa godinu dana na svega nekoliko sedmica.

Inicijativa obuhvata razvoj transparentnih, digitalizovanih procesa, javnih registara zahtjeva za priključenje, novih modela upravljanja mrežnim kapacitetima, kako bi se povećala efikasnost, smanjilo diskreciono odlučivanje i omogućila brža integracija OIE.

U BiH bi razvoj GIS portala¹⁴ s mrežnim podacima i kalkulatorima naknada bio revolucionaran korak koji bi povećao transparentnost a samim tim i povjerenje u institucije.

Iskustva evropskih regulatora i operatora mreže pokazuju da javno dostupni GIS portali značajno povećavaju transparentnost procesa planiranja i priključenja, smanjuju informacionu asimetriju i prostor za diskreciono odlučivanje, te doprinose efikasnijem razvoju OIE.

Na kraju, iskustvo pokazuje da je za uspjeh ključna i proaktivna mrežna izgradnja. Umjesto reaktivnog planiranja na osnovu već podnesenih zahtjeva, operatori sada planiraju unaprijed, na osnovu predviđenog interesa za OIE.

BiH bi mogla uspostaviti „toplotne mape“ prioritetnih zona za solarne i vjetro projekte, koje bi bile finansirane kombinacijom mrežnih tarifa, EU fondova i razvojnih kredita.

Sve ove reforme ukazuju da BiH treba usvojiti integrisani pristup: kombinaciju transparentnosti, fleksibilnosti i discipline u upravljanju priključenjima.

Javni portal sa redom čekanja i raspoloživim kapacitetima, uvođenje uslovnih priključaka, te jasno pravilo o gubitku rezervacije u slučaju neispunjenja obaveza, predstavljaju tri ključna prioriteta.

¹³ „Open Networks Programme“ je inicijativa koju vodi **Energy Networks Association (ENA)**, s ciljem reforme pristupa elektroenergetskoj mreži i upravljanja priključenjima u uslovima ubrzane integracije obnovljivih izvora energije.

¹⁴ **GIS (Geographic Information System) portali** u elektroenergetskom sektoru predstavljaju digitalne alate koji omogućavaju javni, vizuelni i ažurirani uvid u prostornu raspodjelu mrežnih kapaciteta, lokacije postojećih i planiranih postrojenja obnovljivih izvora energije, kao i tehničke uslove i ograničenja za priključenje.

Prijedlog politika ima za cilj da:

- osigura transparentne i predvidive procedure za investitore kroz digitalizaciju i standardizaciju procesa izdavanja dozvola i priključenja,
- uvede tržišno zasnovane mehanizme podsticaja (aukcije i ugovore o diferencijalu – CfD), u skladu s praksom Evropske unije,
- poveća sigurnost i fleksibilnost elektroenergetske mreže kroz planirana ulaganja i razvoj skladištenja energije,
- omogući punu integraciju prosumera i energetske zajednice u elektroenergetski sistem,
- uskladi domaće zakonodavstvo s EU direktivama RED II i RED III, kao i pravilima o državnoj pomoći,
- te da pruži institucionalnu osnovu za pravednu tranziciju i uključivanje svih zainteresovanih aktera – od državnih i entitetskih institucija, preko privrednih subjekata, do građana i lokalnih zajednica.

Uvođenje sistema mjerenja, izvještavanja i verifikacije (MRV) te priprema ETS 'light' sistema nužni su za usklađivanje sa EU ETS-om. Primjeri iz Hrvatske i Grčke pokazuju uspjeh u plementaciji aukcijskog modela (CfD) i digitalizacije procesa dozvola.

Predložene politike i mjere

1. Na nivou BiH: usvajanje NECP-a, reforma Zakona o regulatoru i tržištu, uspostava registra garancija porijekla, centralni registar OIE projekata, digitalni open-data portal NOSBiH.
2. Na nivou FBiH: amandmani na Zakon o OIE i EE (aukcije, prosumeri, zajednice, skladišta), FERK pravilnici, određivanje go-to zona, Zeleni fond.
3. Na nivou RS: amandmani na Zakon o OIE (CfD, net-billing, zajednice, baterije), transparentne koncesije, RERS pravilnici za skladišta i agregatore.
4. Mreža i fleksibilnost: ulaganja u prenos i distribuciju, pametna brojila, hibridni projekti PV+baterije, agregatori i virtuelne elektrane.

Potrebno je jačanje koordinacije između državnog i entitetskih regulatora, uspostavljanje mehanizama za sinhronizaciju zakonskih izmjena, uključivanje lokalnih zajednica i kreiranje platforme za praćenje implementacije reformi.

Ovakav set politika i mjera omogućio bi brže uključivanje solarnih postrojenja u elektroenergetski sistem, povećao investicioni interes i doprinio ispunjenju ciljeva energetske tranzicije u BiH.

Implementacija i vremenski okvir

- 2025: usvajanje izmjena zakona i pravilnika, prva aukcija (CfD).
- 2026: uspostava DAM/ID tržišta, implementacija net-billinga i digitalnog portala za EES.
- 2027: početak ETS 'light' sistema.
- 2028–2030: širenje kapaciteta, pravedna tranzicija i integracija u EU tržište.

Procjenjuje se da će za realizaciju ciljeva do 2030. biti potrebno 4–6 milijardi EUR investicija. Izvori: privatni kapital, razvojne banke (EBRD, EIB), IPA fondovi, Zeleni fondovi, kao i fiskalne reforme kroz tržišne naknade. Uspostava transparentnog modela finansiranja ključna je za povjerenje investitora.

Uspostaviti sistem KPI indikatora: dodani MW godišnje, broj priključenih prosumera, smanjenje emisija CO₂, prosječno trajanje izdavanja dozvola. Izvještaji će se objavljivati kvartalno (regulatori) i godišnje (Vijeće ministara, entitetske vlade).

Ovaj dokument bi mogao predstavljati osnovu za raspravu i usvajanje novih politika i zakonskih izmjena na nivou Bosne i Hercegovine, Federacije BiH i Republike Srpske u oblasti obnovljivih izvora energije.

Njegova implementacija bi doprinijela ubrzanju i održivoj energetske tranziciji, smanjenju troškova za privredu i građane, te pozicioniranje BiH kao pouzdanog partnera u regionalnom i evropskom energetskom sektoru.

Zaključak

Reforme u oblasti obnovljivih izvora energije predstavljaju stratešku potrebu za BiH. Njihovom implementacijom osigurava se dugoročna energetska sigurnost, privlačenje investicija, niži troškovi za privredu i građane, smanjenje emisija i integracija BiH u evropsko energetsko tržište.

Trenutni sistem podsticaja često favorizuje projekte snage do 1 MW, što investitorima daje podstrek da veće projekte „razbiju“ na više manjih. Bolji model podrazumijeva podsticaje uslovljene tipom tehnologije (npr. krovni paneli vs. greenfield elektrane), lokacijom (go-to zone) i integracijom dodatnih rješenja (baterije, hibridi). Tako bi se nagradila stvarna vrijednost projekta, a ne samo njegova formalna snaga.

Pravi mali projekti, naročito krovne elektrane, energetske zajednice i prosumerske instalacije, trebaju ostati zaštićeni kroz ubrzane procedure i minimalne administrativne troškove. Međutim, kada se otkrije da je projekt vještački razdvojen, on treba biti podvrgnut procedurama predviđenim za velike investicije, uključujući koncesije i aukcije.

Fragmentacija projekata u oblasti OIE predstavlja ozbiljnu prijetnju za održiv i pravedan razvoj sektora obnovljive energije u BiH. Ako se ovakva praksa ne suzbije, nastaviće se gubici javnih prihoda, diskriminacija među investitorima i opterećenje elektroenergetskog sistema.

Primjena EU „aggregation rules“ u BiH bi osigurala transparentnost, spriječila zloupotrebe i zaštitila male proizvođače. Ove mjere bi povećale povjerenje investitora, osigurale pravičniji okvir i ubrzale proces usklađivanja BiH sa pravnom stečevinom EU, što predstavlja ključan korak ka članstvu u Evropskoj uniji.

Politike treba da predvide gubitak prava na podsticaje ili rezervaciju priključnog kapaciteta ukoliko projekat ne bude realizovan u razumnom roku, te da se eliminišu špekulativne prijave koje služe isključivo za blokiranje mrežnog kapaciteta.