



Unapređenje energetske efikasnosti u domaćinstvima u Srbiji

Pera Marković, dipl.pravnik

Decembar 2023.

Autor:
Pera Marković, dipl.pravnik

Urednica:
Nataša Đereg

Izdavač:
CEKOR

Publikacija je izrađena uz finansijsku podršku **Climate Action Network Europe** kroz projekat „*Enabling coal transition in Serbia with fair resettlement and more RES*“

UVOD

Mere energetske efikasnosti za domaćinstva su konačno postale deo energetske politike Srbije, ne samo u strategijama i planovima, nego i u praksi, preko aktivnosti Ministarstva rudarstva i energetike. Time je najzad započeta **šira primena energetske efikasnost u sektoru domaćinstava**, što je jedan od prioriteta energetske politike Srbije kako je utvrđeno još 2015. godine kod donošenja Strategije razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine.

Pravni okvir za efikasno korišćenja energije u Srbiji čine *Zakon o energetskej efikasnosti i racionalnoj upotrebi energije* (Sl.glasnik RS 40/21) i *Zakon o planiranju i izgradnji* (Sl. glasnik RS 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13, 50/13, 98/13, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19, 9/20 i 52/21) sa podzakonskim propisima, *Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine* (Uredba, Sl.glasnik RS 101/15) i *Program ostvarivanja Strategije razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine za period od 2017. do 2023. godine* (Uredba, Sl.glasnik RS104/17), kao i obaveze Republike Srbije po osnovu članst-

va u Energetskoj zajednici (Zakon o ratifikaciji Ugovora o osnivanju Energetske zajednice, Sl.glasnik RS 62/06).

Aktivnosti na unapređenju energetske efikasnosti u domaćinstvima su normativno i tehnički složen projekat koji sprovodi Ministarstvo rudarstva i energetike preko Uprave za finansiranje i podsticanje energetske efikasnosti, u saradnji sa jedinicama lokalne samouprave.

Nacionalni Program energetske sanacije domaćinstava

Vlada Republike Srbije i Ministarstvo rudarstva i energetike (dalje: MRE) pokrenuli su 2021. godine **Nacionalni Program energetske sanacije domaćinstava**¹. Cilj Programa je unapređenje energetske efikasnosti u stambenom sektoru i veće korišćenje obnovljivih izvora energije u domaćinstvima.

Program su neposredno sprovodile jedinice lokalnih samouprava (dalje: JLS) i gradske opštine (dalje: GO) uz sufinansiranje sa njihove strane. Model sufinansiranja bio je da MRE, odnosno JLS i GO obezbeđuju do maksimalno 50% sredstava (MRE 25%, JLS i GO 25%), dok građani učestvuju sa drugom polovinom cene mera energetske sanacije.

Mere energetske sanacije sprovode se u saradnji sa privrednim subjektima koji se bave proizvodnjom, uslugama i radovima na energetske sanaciji stambenih objekata, a krajnji korisnici bespovratnih sredstava su domaćinstva.

Mere energetske sanacije za domaćinstva obuhvataju veliki broj pojedinačnih aktivnosti en-

1 Nacionalni Program energetske sanacije domaćinstava, <https://www.mre.gov.rs/tekst/sr/1057/-treći-javni-poziv-za-dodelu-sredstava-za-finansiranje-programa-energetske-sanacije-stambenih-zgrada-porodicnih-kuca-i-stanova-koji-sprovode-jedinice-lokalne-samouprave-kao-i-gradske-opštine-2022-jp-122.php>

ergetske efikasnosti, koje se biraju godišnje za javni poziv za prijavu građana:

- zamena spoljnih prozora i vrata;
- postavljanje termičke izolacije zidova, krovova i tavanica;
- postavljanje termičke izolacije ispod krovnog pokrivača;
- zamena postojećeg grejača prostora (kotao ili peć) efikasnijim;
- zamena postojeće ili ugradnja nove cevne mreže grejnih tela – radijatora i pratećeg pribora;
- ugradnja toplotnih pumpi;
- ugradnja elektronski regulisanih cirkulacionih pumpi, opremanje sistema grejanja sa uređajima za regulaciju i merenje predatekoličine toplote objektu (kalorimetri, delitelji toplote, balans ventili);
- ugradnja solarnih kolektora za centralnu pripremu potrošne tople vode;
- ugradnja solarnih panela za proizvodnju električne energije za sopstvene potrebe.

JLS i GO koje učestvuju u Programu neposredno sprovode Nacionalni Program prema posebnom postupku propisanom od strane MRE.

Zakon o energetskej efikasnosti i racionalnoj upotrebi energije i Uprava za finansiranje i podsticanje energetske efikasnosti

Narodna skupština je 22. aprila 2021. godine usvojila *Zakon o energetskej efikasnosti i racionalnoj upotrebi energije* (Sl.glasnik RS 40/21, dalje: Zakon EE 2021) kojim je nakon samo osam godina važenja zamenjen *Zakon o efikasnom korišćenju energije* (Sl.glasnik RS 25/13). Sadržinski su oba zakona veoma slična, što je jasno već iz naziva, a glavna razlika između njih odnosi se na finansiranje mera energetske efikasnosti.

Iz sadržine Zakona EE 2021 i kasnijih aktivnosti Vlade i MRE proističe da se njegove najvažnije odredbe odnose na uspostavljanje **Uprave za finansiranje i podsticanje energetske efikasnosti** (dalje: Uprava EE), propisane u čl. 72–77. Donošenjem Zakona EE 2021 ukinut je *Fond za energetskej efikasnost* propisan u prethodnom *Zakonu o efikasnom korišćenju energije* iz 2013. godine. Uspostavljanjem Uprave EE prevaziđen je problem (ne)funkcionisanja budžetskog fonda za energetskej efikasnost, koji je veoma slabo (ako je uopšte) funkcionisao.

Na nefunkcionalnost fonda posebno je uticala *Vladina finansijska konsolidacija sprovedena u periodu 2015–17. godine*, čija je jedna od početnih mera bilo ukidanje svih namenskih fondova i prebacivanje svih sredstava iz tih fondova u opšti budžet. Uspostavljanjem Uprave EE omogućeno je sprovođenje unapređenja energetske efikasnosti u domaćinstvima.

Uprava EE je osnovana kao organ uprave u sastavu MRE, ali ima svojstvo pravnog lica. Njom rukovodi direktor koga na predlog ministra postavlja Vlada na period od pet godina. U Zakonu EE 2021 naveden je veliki broj poslova koje obavlja Uprava EE (čl.73), od kojih su najvažniji:

- 1) priprema predloga godišnjeg programa finansiranja aktivnosti i mera unapređenja energetske efikasnosti, u skladu sa osnovnim aktima politike energetske efikasnosti u drugim aktima i propisima, koje Ministarstvo podnosi Vladi radi donošenja;
- 2) sprovodi sve aktivnosti u vezi sa dodelom sredstva podsticaja za sprovođenje mera energetske efikasnosti i druge aktivnosti radi podsticanja energetske efikasnosti, a naročito: priprema i organizacija sprovođenja javnih poziva, pregled prijava, utvrđivanje osnova za realizaciju dodele sredstava, utvrđivanje korisnika kojima se sredstva dodeljuju i drugo;
- 3) zaključuje ugovore sa korisnicima sredstava i druge ugovore iz svoje nadležnosti;

- 4) priprema predloge projekata i sprovodi projekte energetske efikasnosti koji se financiraju sredstvima Evropske unije, drugih međunarodnih fondova i bilateralnih donacija;
- 5) prati realizaciju ostvarenih ušteda energije i smanjenje emisija CO₂ ostvarenih sprovođenjem podsticanih aktivnosti i efekte podsticaja i o tome izveštava Vladu;
- 6) preko Ministarstva izveštava Vladu o realizaciji godišnjeg programa financiranja mera politike energetske efikasnosti i sufinansiranja projekata unapređenja energetske efikasnosti u javnom i stambenom sektoru;
- 7) učestvuje u pripremi NEKP i propisa iz oblasti energetske efikasnosti, koje pripremaju Ministarstvo i Ministarstvo nadležno za oblast građevinarstva;
- 8) u saradnji sa ministarstvom životne sredine priprema planove, programe i projekte kojima se podstiče zamena kotlova na uglj i mazut kotlovima na gas i drvnu biomasu (pelet), zamena niskoefikasnih peći na uglj i druga čvrsta goriva viskoefikasnim pećima na drvnu biomasu, ugradnja solarnih krovnih kolektora za proizvodnju toplotne energije, ugradnja solarnih panela za proizvodnju električne energije za sopstvene potrebe, kao i ugradnja toplotnih pumpi;

- 9) obavlja poslove evidencije obveznika, obračuna i plaćanja naknade za unapređenje energetske efikasnost u skladu sa zakonom kojim se uređuju naknade za korišćenje javnih dobara i aktima donetim na osnovu ovog zakona;
- 10) učestvuje u pripremi stručnih mišljenja iz oblasti energetske efikasnosti; i drugo.

Sredstva za rad Uprave EE obezbeđuju se u budžetu, a sredstva namenjena za primenu mera energetske efikasnosti Uprava EE dodeljuje: 1) pravnim i fizičkim licima sa sedištem ili prebivalištem na teritoriji Republike Srbije i 2) jedinicama lokalne samouprave i/ili gradskim opštinama prema uslovima za dodelu sredstava. Raspodela sredstava vrši se na osnovu javnih poziva.

Prva dodela podsticajnih sredstava za sprovođenje mera energetske efikasnosti u domaćinstvima

Već tokom 2021. godine MRE je sprovelo pilot projekat dodele podsticajnih sredstava za sprovođenje mera energetske efikasnosti u domaćinstvima preko JLS i GO u okviru Nacionalnog Programa energetske sanacije domaćinstava. Pilot projekat je sproveden putem dva javna poziva: prvi javni poziv odnosio se na programe energetske sanacije stambenih zgrada, porodičnih kuća i stanova, a drugi javni poziv bio je za projekte ugradnje solarnih panela za proizvodnju električne energije za sopstvene potrebe. Na ovom pilot projektu su isprobana pravila dodele sredstava podsticaja koja su primenjena i 2022. godine (kasnije će biti detaljnije prikazana), uz veći finansijski iznos podsticaja i širi obuhvat JLS i građana.

Po osnovu javnog poziva za projekte energetske sanacije stambenih zgrada, porodičnih kuća i stanova izabrano je 67 JLS, a domaćinstvima su dodeljena sredstva podsticaja u iznosu od 224.299.536,32 dinara od strane MRE i 237.049.936,00 dinara od strane JLS, odnosno ukupno 461.349.472,32 dinara (oko 3,93

miliona evra).¹ Ukupna vrednost projekta po prvom javnom pozivu, što uključuje i sredstva građana, iznosila je 918,3 miliona dinara (oko 7,83 miliona evra).

Po osnovu javnog poziva za projekte ugradnje solarnih panela za proizvodnju električne energije za sopstvene potrebe izabrano je 37 JLS i GO, a domaćinstvima su dodeljena sredstva podsticaja u iznosu od 97.601.000,00 dinara i od MRE i od JLS, odnosno ukupno 195.202.000,00 dinara (oko 1,66 miliona evra).² Ukupna vrednost projekta po drugom javnom pozivu, što obuhvata i sredstva građana, iznosio je 390,6 miliona dinara (oko 3,33 miliona evra).

1 Prvi javni poziv za dodelu sredstava za finansiranje programa energetske sanacije stambenih zgrada, porodičnih kuća i stanova koji sprovode JLS i GO-2021 – JP 2/21, <https://biznis.rs/novac/otvoren-javni-poziv-za-dodelu-sredstava-za-finansiranje-programa-energetske-sanacije/>.

2 Drugi javni poziv za dodelu sredstava za sprovođenje mere energetske sanacije u domaćinstvima putem ugradnje solarnih panela za proizvodnju električne energije za sopstvene potrebe - 2021 – JP 3/21, <https://www.icr.rs/2021/09/03/javni-poziv-za-dodelu-sredstava-za-finansiranje-programa-energetske-sanacije-porodicnih-kuca-koji-sprovode-jedinice-lokalne-samouprave-kao-i-gradske-opstine-jp-3-21/>

Program finansiranja aktivnosti i mera unapređenja energetske efikasnosti (godišnji program)

Usvajanjem Zakona EE 2021 zaokružen je pravni i institucionalni okvir za finansijske podsticaje primene mera energetske efikasnosti u domaćinstvima. Uprava EE je pripremila Program finansiranja aktivnosti i mera unapređenja energetske efikasnosti u 2022. godini koji je MRE predložilo, a Vlada već 10. januara 2022. godine usvojila u formi Uredbe (Sl.glasnik RS 10/22). To je osnov za raspodelu sredstava kojima raspolaže Uprava EE namenjenih za podsticanje mera energetske efikasnosti za domaćinstva.

Programom finansiranja aktivnosti i mera unapređenja energetske efikasnosti u 2022. godini¹ (dalje: Program 2022) sprovode se smernice i ciljevi iz Strategije razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine u kojoj je una-

¹ Program je dokument javne politike, užeg obuhvata od strategije, koji razrađuje poseban cilj strategije ili nekog drugog planskog dokumenta u skladu sa kojim se donosi (Plan razvoja, Program Vlade, plan razvoja lokalne vlasti, koncept politike). To je grupa nezavisnih ali tesno povezanih mera i/ili srodnih projekata, kojima se upravlja i koordinira kako bi se ostvarili ciljevi koji se ne mogu ostvariti upravljanjem svakim od elemenata programa pojedinačno, odnosno nezavisno (iz člana 14, st. 1 i 2 Zakona o planskom sistemu, Sl.glasnik RS 30/18). Program se obavezno donosi na godišnjem nivou kao sprovodbeni akt planova ili strategija, kojim se propisuju izdvajanja iz budžeta za određene namene sadržane u planu i detaljnije razrađene u programu.

pređenje energetske efikasnosti u sektorima proizvodnje i potrošnje energije određeno kao jedan od ključnih elemenata i prioriteta energetske politike Srbije.

Ciljevi Programa 2022 su:

- ostvarivanje uštede energije i njeno racionalno korišćenje primenom proverenih savremenih tehnologija i proizvoda čije je korišćenje ekonomski opravdano;
- korišćenje obnovljivih izvora energije za sopstvene potrebe;
- uposlenost privrednih subjekata;
- zaštita životne sredine kroz smanjene emisije gasova sa efektom staklene bašte (GHG gasovi);
- povećanje javne svesti o značaju energetske efikasnosti.

U Programu 2022 se potvrđuje da će za dostizanje budućih ciljeva ključnu ulogu imati Uprava EE. Uspostavljanje održivog načina finansiranja projekata energetske efikasnosti kao prioritetne aktivnost prepoznato je u najvažnijim strateškim dokumentima u oblasti energetike, kao i potreba da se za finansiranje energetske efikasnosti obezbede veća sredstva i to naročito za domaćinstva, javni i komercijalni sektor. Uspostavljanje održivog mehanizma finansiranja za ove namene takođe je dao Programa ekonomskih reformi Republike Srbije za period od 2021. godine do 2023. go-

dine.²

Programom 2022 detaljno su propisane sledeće mere unapređenja energetske efikasnosti koje se finansiraju ili sufinansiraju:

- 1) unapređenje termičkog omotača zgrade, odnosno svih elemenata zgrade koji razdvajaju unutrašnji grejani prostor od spoljašnjeg prostora i negrejanog prostora zgrade putem:
 - zamene spoljnih prozora i vrata i drugih transparentnih elemenata termičkog omotača (mera obuhvata i prateću opremu za prozore/vrata, kao što su okapnice, prozorske daske, roletne, kapci i dr, kao i prateće građevinske radove na demontaži i pravilnoj montaži prozora/vrata, kao što je demontaža starih prozora/vrata i odvoz na deponiju, pravilna montaža prozora, obrada oko prozora gips-karton pločama, gletovanje, obrada ivica i krećenje oko prozora/vrata sa unutrašnje strane zida i dr.),
 - postavljanja termičke izolacije zidova, krova, tavanica iznad otvorenih prolaza, zidova, podova na tlu i ostalih delova termičkog omotača prema negrejanom prostoru;
- 2) unapređenje termotehničkih sistema u zgradama putem zamene sistema ili dela sistema efikasnijim sistemom putem:

² Program ekonomskih reformi, Vlada Republike Srbije, <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Program-ekonomskih-reformi-2023-2025-.pdf>

- zamene postojećeg kotla efikasnijim kotlom (grejač prostora ili kombinovani grejač),
- zamene postojeće ili ugradnja nove cevne mreže, grejnih tela i pratećeg pribora,
- ugradnje elektronski regulisanih cirkulacionih pumpi,
- ugradnje termostatskih ventila na svim grejnim telima,
- ugradnje uređaja za merenje predate količine toplote svim pojedinačnim potrošačima,
- ugradnje toplotnih pumpi (grejač prostora ili kombinovani grejač),
- ugradnje opreme za daljinsku kontrolu i automatsku regulaciju rada termotehničkih sistema,
- zamene postojećih i ugradnjom novih efikasnih sistema za klimatizaciju,
- zamene postojećih ili ugradnjom novih sistema za ventilaciju sa rekuperacijom toplote,
- zamene ili ugradnjom novih sistema za centralnu pripremu potrošne tople vode;

3) modernizacija sistema unutrašnjeg osvetljenja u objektima putem:

- zamene izvora svetlosti, odnosno svetiljki,
- instaliranja savremene opreme za

- kontrolu i upravljanje sistemom unutrašnjeg osvetljenja (daljinska kontrola, regulatori osvetljenja i dr.);
- 4) ugradnja solarnih kolektora u instalaciju za centralnu pripremu potrošne tople vode;
 - 5) modernizacija sistema javnog osvetljenja u JLS putem:
 - zamene izvora svetlosti, odnosno svetiljki,
 - ugradnje savremene opreme za kontrolu i upravljanje sistemom osvetljenja (daljinska kontrola, regulatori intenziteta osvetljenja i dr.);
 - 6) rehabilitacija daljinskog sistema za proizvodnju i distribuciju toplotne energije u cilju unapređenja energetske efikasnosti tih sistema;
 - 7) ugradnja solarnih panela i prateće instalacije za proizvodnju električne energije za sopstvene potrebe, ugradnja dvosmernog mernog uređaja za merenje predate i primljene električne energije i izrada tehničke dokumentacije i izveštaja izvođača radova na ugradnji solarnih panela i prateće instalacije za proizvodnju električne energije koji su u skladu sa zakonom potrebni za priključenje na distributivni sistem;
 - 8) obuka zaposlenih u zgradama koje su predmet projekata finansiranih sredstvima podsticaja za unapređenje

energetske efikasnosti iz efikasnog korišćenja energije;

- 9) druge mere za unapređenje energetske efikasnosti.

Za finansiranje Programa 2022 predviđeno je korišćenje sredstava prenetih iz 2021. godine u iznosu od nešto manje od dve milijarde dinara, odnosno nešto manje od 17 miliona evra (1.983.049.000,00 RSD, odnosno 16.859.005 €).

U svim postupcima u vezi dodele sredstava podsticaja za mere energetske efikasnosti za obe grupe korisnika, građane i JLS, ključni organ je Uprava EE, koja daje odobrenje na izabrane projekte i neposredno vrši plaćanja po osnovu dokaza koje joj dostave JLS koje sprovode projekte.

Programom 2022 je propisano da će se od 2023. godine finansiranje godišnjih programa aktivnosti i mera unapređenja energetske efikasnosti vršiti u skladu sa bilansnim mogućnostima budžeta Republike Srbije, a obuhvatiće pored finansiranja energetske sanacije stambenih zgrada i dodelu sredstava podsticaja za kupovinu energetski efikasnih kućnih uređaja u domaćinstvima putem vaučera i dotacija. To znači da se ubuduće mogu odobravati i druge mere energetske efikasnosti osim onih navedenih u Programu 2022.

Druga dodela podsticajnih sredstava za sprovođenje mera energetske efikasnosti u domaćinstvima

Unapređenje energetske efikasnosti u domaćinstvima u Srbiji nastavljeno je javnim pozivom MRE za dodelu sredstava za finansiranje Programa energetske sanacije stambenih zgrada, porodičnih kuća i stanova koji sprovode JLS i GO krajem januara 2022. godine³. Javni poziv je bio jedinstven za sve vrste energetske sanacije (obuhvatio je i ugradnju solarnih panela). Prijave JLS su dostavljane preko Uprave EE, sa rokom prijave najkasnije do 21.02.2022. godine.

Predmet finansiranja po osnovu javnog poziva su sledeće mere u domaćinstvima:

- 1) unapređenje termičkog omotača putem:
 - zamene spoljnih prozora i vrata i drugih transparentnih elemenata termičkog omotača. Ova mera obuhvata i prateću opremu za prozore/vrata, kao što su okapnice,

³ Javni poziv za dodelu sredstava za finansiranje programa energetske sanacije stambenih zgrada, porodičnih kuća i stanova koji sprovode JLS i GO – JP 1/22, <https://www.icr.rs/2022/02/02/javni-poziv-za-dodelu-sredstava-za-finansiranje-programa-energetske-sanacije-stambenih-zgrada-porodicnih-kuca-i-stanova-koji-sprovode-jedinice-lokalne-samouprave-kao-i-gradske-opstine-jp-1-22/>

prozorske daske, roletne, kapci i dr, kao i prateće građevinske radove na demontaži i pravilnoj montaži prozora/vrata, kao što je demontaža starih prozora/vrata i odvoz na deponiju, pravilna montaža prozora, obrada oko prozora/vrata gips-karton pločama, gletovanje, obrada ivica i krečenje oko prozora/vrata sa unutrašnje strane zida,

- postavljanja termičke izolacije zidova, tavanica iznad otvorenih prolaza, zidova, podova na tlu i ostalih delova termičkog omotača prema negrejanom prostoru,
- postavljanja termičke izolacije ispod krovnog pokrivača. Ova mera može obuhvatiti, u slučaju da je oštećen krovni pokrivač i hidroizolacioni krovni sistem, građevinske radove na zameni hidroizolacije i drugih slojeva krovnog pokrivača, kao i limarske radove, ali ne i radove na zameni konstruktivnih elemenata krova;

2) unapređenje termotehničkih sistema zgrade putem zamene sistema ili dela sistema efikasnijim sistemom putem:

- zamene postojećeg grejača prostora (kotao ili peć) efikasnijim (isključivo se prihvata ugradnja novog grejača toplote koji kao gorivo koristi: 1) drvenu biomasu (pelet, briket, sečka, pirolizu drveta); 2) prirodan gas; 3)

tečni naftni gas),

- zamene postojeće ili ugradnja nove cevne mreže, grejnih tela-radijatora i pratećeg pribora,
- ugradnje toplotnih pumpi (grejač prostora ili kombinovani grejač),
- ugradnje elektronski regulisanih cirkulacionih pumpi,
- opremanjem sistema grejanja sa uređajima za regulaciju i merenje predate količine toplote objektu (kalorimetri, delitelji toplote, balans ventili),

3) ugradnje solarnih kolektora u instalaciju za centralnu pripremu potrošne tople vode,

4) ugradnje solarnih panela i prateće instalacije za proizvodnju električne energije za sopstvene potrebe, ugradnje dvosmernog mernog uređaja za merenje predate i primljene električne energije i izrade neophodne tehničke dokumentacije i izveštaja izvođača radova na ugradnji solarnih panela i prateće instalacije za proizvodnju električne energije koji su u skladu sa zakonom neophodni prilikom priključenja na distributivni sistem.

Najviši iznos sredstava podsticaja za pojedinu JLS određivan je prema broju stanovnika JLS (po popisu iz 2011.) i to: 1) do 200 miliona dinara za JLS sa više od milion stanovnika; 2) do

100 miliona dinara za JLS sa 100.000 do milion stanovnika; 3) do 50 miliona dinara za JLS sa 50.000–100.000 stanovnika; i 4) do 25 miliona dinara za JLS sa manje od 50.000 stanovnika.

JLS su mogle da se prijave samo ako učestvuju u finansiranju sa najmanje istim iznosom sredstava traženim od MRE. Posebnu zaštitu imale su najnerazvijenije JLS, njih 19⁴, za koje je predviđeno da učestvuju sa sa najmanje 30% od vrednosti podsticaja traženim od MRE. Podaci o visini učešća JLS dostavljani su uz prijavu kao deo dokumentacije.

Za raspodelu sredstava podsticaja izabrana je 151 JLS i GO od 145 JLS (bez Kosova) i 31 GO u Srbiji (od GO su učestvovala samo beogradske GO). Nakon izbora JLS su zaključivani ugovori između Uprave EE i izabranih JLS i GO. JLS su bile u obavezi da pripreme pravilnik za raspodelu sredstava podsticaja za pojedinačne projekte energetske sanacije domaćinstava, kojim su propisani načini saradnje sa privrednim subjektima koji se bave merama energetske sanacije. Za ovaj pravilnik je, pre njegovog usvajanja, bilo neophodno da JLS pribavi saglasnost Uprave EE. Izabrane JLS i GO su bile obavezne da sprovedu Program u roku utvrđenom u ugovoru.

Projekte sa domaćinstvima i privrednim subjektima neposredno su sprovodile JLS i GO.

4 Merila i stepen razvijenosti JLS propisana su Uredbom o utvrđivanju jedinstvene liste razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave za 2014. godinu (Sl.glasnik RS 104/14), sa podelom na četiri grupe razvijenosti. JLS koje pripadaju četvrtoj, najnerazvijenijoj grupi sa stepenom razvijenosti ispod 50% republičkog proseka su: Babušnica, Bela Palanka, Bojnik, Bosilegrad, Bujanovac, Vladičin Han, Golubac, Žitorađa, Kuršumlija, Lebane, Mali Zvornik, Medveđa, Merošina, Preševo, Prijepolje, Svrlijig, Surdulica, Trgovište i Tutin.

JLS i GO su osim usvajanja pravilnika trebale i da formiraju Komisiju za realizaciju mera energetske sanacije. Komisija je sprovodila dva javna poziva: prvi javni poziv za izbor privrednih subjekata koji se bave energetsom sanacijom, na osnovu kojeg je formirana lista izabranih privrednih subjekata koji će izvoditi radove na energetske sanaciji; i drugi javni poziv za građane. Izabrani građani su se potom obraćali izabranim privrednim subjektima za stručnu pomoć oko radova i dobijali predračun za radove, koje su prilagali uz prijavu. Komisije je pripremala konkursnu dokumentaciju, oglašavala javne pozive, obavljala terenski rad (pre radova i nakon radova), primala i kontrolisala prispele zahteve, objavljivala preliminarne i konačne rang liste privrednih subjekata i građana, izrađivala ugovore o sprovođenju mera energetske sanacije, pratila realizaciju mera i vršila kontrolu njihove realizacije. Isplata subvencija za građane vršena je direktno privrednim subjektima koji su izvodili radove na energetske sanaciji retroaktivno, tek nakon kompletne uplate od strane građana.

Dodeljena sredstva podsticaja za energetske sanaciju domaćinstava u 2022. godini iznosila su 1.038.388.389,71 dinara od strane MRE i 966.932.123,00 dinara od strane JLS i GO, odnosno ukupno 2.005.320.512,71 dinara (oko 17 miliona evra)⁵. Ukupna vrednost projekta-

5 Treći javni poziv za dodelu sredstava za finansiranje programa energetske sanacije stambenih zgrada, porodičnih kuća i stanova koji sprovode jedinice lokalne samouprave kao i gradske opštine -2022- jp 1/22, <https://www.mre.gov.rs/tekst/sr/1057/-treci-javni-poziv-za-dodelu-sredstava-za-finansiranje->

ta, koja uključuje i sredstva građana, iznosila je 4,01 milijardi dinara (oko 34,19 miliona evra). MRE i JLS su u 2022. godini utrostričule iznos sredstava podsticaja za građane (17 miliona evra spram oko 5,59 miliona evra koliko je do-
deljeno od MRE i JLS u 2021. godini).

Treća dodela podsticajnih sredstava za sprovođenje mera energetske efikasnosti u domaćinstvima

Vlada je preko resornog Ministarstva nastavila sa projektom finansijske podrške domaćinstvima za mere energetske efikasnosti, koji se sada zove „Čista energija i energetska efikasnost za građane“¹ za iste namene i po istom postupku kao u 2021. i 2022. godini. U aprilu je usvojen Program finansiranja aktivnosti i mera unapređenja energetske efikasnosti u 2023. godini kao Vladina Uredba², a potom je isto u aprilu Ministarstvo raspisalo javni poziv za gradove i opštine za unapređenje energetske efikasnosti u javnim objektima³. U junu je Ministarstvo objavilo Javni poziv za dodelu sredstava za finansiranje Programa energetske sanacije porodičnih kuća i stanova koji sprovode jedinice lokalne samouprave, kao i gradske opštine, JP 2/23⁴ na koji su se opet

1 Projekat „Čista energija i energetska efikasnosti za građane“ (SURCE) <https://www.mre.gov.rs/tekst/sr/2149/projekat-cista-energija-i-energetska-efikasnosti-za-gradjane-surce.php>

2 Uredba o utvrđivanju Programa finansiranja aktivnosti i mera unapređenja energetske efikasnosti u 2023. godini, Sl.glasnik RS 29/23, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2023/29/1/reg>

3 Javni poziv za javne objekte 2023, <https://www.mre.gov.rs/tekst/1046/-javni-poziv-za-dodelu-sredstava-radi-finansiranja-projekata-unapredjenja-energetske-efikasnosti-u-objektima-od-javnog-znacaja-u-jedinicama-lokalne-samouprave-kao-i-gradskim-opstinama-jp-123.php>

4 Javni poziv za porodične kuće i stanove 2023, <https://www.icr.>

prijavljivali gradovi i opštine, koji su potom raspisivali javne pozive za prijavljivanje građana. Za gradove i opštine čiji je stepen razvijenosti ispod 50% republičkog proseka predviđeno je niže učešće u dodeljenom iznosu sredstava podrške građanima.

Prema izjavi ministarke, subvencije za povećanje energetske efikasnosti u porodičnim kućama i stanovima su omogućene građanima u 131 lokalnoj samoupravi, koliko se prijavilo na javni poziv Ministarstva u junu i dobilo sredstva za sprovođenje ovog programa. Ukupna vrednost opredeljenih bespovratnih sredstava za građane iznosila je 1,79 milijardi dinara (15,3 miliona evra), od čega je 978,3 miliona dinara (8,3 miliona evra) obezbedilo Ministarstvo, a 813,8 miliona dinara jedinice lokalne samouprave (6,9 miliona evra)⁵. Gradovi i opštine su dalje sprovodili raspodelu sredstava putem sopstvenih javnih poziva za građane tokom jeseni 2023. godine.

U toku sprovođenja treće dodele podsticajnih sredstava građanima desile su se neočekivani, ali i nedopustivi događaji. U Subotici je 7. novembra takođe raspisan Javni poziv za dodelu bespovratnih sredstava domaćinstvima za energetske sanacije porodičnih kuća i stanova na teritoriji grada Subotice⁶, u kojem je u gla-

[rs/2023/06/05/ministarstvo-rudarstva-i-energetike-javni-poziv-za-dodelu-sredstava-za-finansiranje-programa-energetske-sanacije-porodicnih-kuca-i-stanova-koji-sprovode-jedinice-lokalne-samouprave-kao-i-gradske-op/](https://2023/06/05/ministarstvo-rudarstva-i-energetike-javni-poziv-za-dodelu-sredstava-za-finansiranje-programa-energetske-sanacije-porodicnih-kuca-i-stanova-koji-sprovode-jedinice-lokalne-samouprave-kao-i-gradske-op/)

⁵ „Subvencije za energetske efikasnost za građane u 131 lokalnoj samoupravi“, 11. jul 2023. <https://www.mre.gov.rs/vest/1369/subvencije-za-energetske-efikasnost-za-gradjane-u-131-lokalnoj-samoupravi.php>

⁶ Javni poziv Subotica <https://www.subotica.rs/index/page/id/15999/lg/cp/pr/1>

vi X Mesto i rok dostavljanja prijava određeno: „Javni poziv će trajati do utroška sredstava, a najduže do 31.12.2023. godine.“ Međutim, već 9. novembra, samo dva dana nakon što je poziv raspisan, grad Subotica je obavestio građane da je „obradom pristiglih prijava, 9. novembra 2023. godine, utvrđeno da sredstva po podnetim prijavama već premašuju ukupno obezbeđeni iznos za dodelu po Javnom pozivu“ zbog čega se „buduće prijave za učešće na konkursu po Javnom pozivu neće zaprimati“! Praktično, javni poziv je važio samo dva dana, a podsticajna sredstva su odobrena praktično po osnovu brzine prijave, a ne samo po osnovu opštih uslova propisanih od strane Ministarstva i grada. Time je namera celog projekta subvencija Vlade i Ministarstva osnovano dovedena u sumnju, uz neizbežne koruptivne konotacije. Javni poziv za građane koji može da traje samo dva dana (pa čak i kraće) u najmanju ruku je po sebi uvredljiv i nedopustiv odnos prema građanima. Verovatno resorno Ministarstvo i grad nisu očekivali veliko interesovanje građana, zbog čega ni uslovi prijave na javni poziv nisu stroži, ali to ne može da opravda ovakvo postupanje državnih organa.

Završna razmatranja

Podsticaji za primenu mera energetske efikasnosti u domaćinstvima koji su dodeljeni aktivnostima MRE i JLS i GO u prethodne dve godine predstavljaju **istinski preokret u srpskoj energetskej politici**. Za energetske sanaciju domaćinstava izdvojena je tokom dve godine podrška od oko 22,59 miliona evra (5,59 miliona u 2021. i 17 miliona evra u 2022. godini), što je zajedno sa učešćem građana dovelo do ukupne vrednosti projekata od oko 45 miliona evra. Prema procenama MRE, ovi podsticaji obuhvatili su više od 20.000 građana.⁷

Vrlo je važno i to što MRE nastavlja sa **dodelom podsticaja za unapređenje energetske efikasnosti u domaćinstvima bez obzira na promenu ministra**. Naime, programe energetske sanacije je pokrenula i vodila ministarka Zorana Mihajlović, koju je u oktobru 2022. godine zamenila sadašnja ministarka Dubravka Đedović Negre, ali prema njenim aktivnostima i izjavama ovaj projekat ostaje u fokusu MRE, sa najvećim ambicijama.

Pošto je uspostavljen pravni i institucionalni okvir za davanje podsticaja za mere energetske efikasnosti u domaćinstvima, izvesno je da će davanje podsticaja biti nastavljeno. 16. novembra 2022. godine potpisan je **ugovor između Republike Srbije i Međunarodne**

⁷ „Objavljen novi program za energetske sanaciju, subvencije do 65 odsto“, UC radio Požarevac, 01.06.2023, <https://urbancityradio.org/objavljen-novi-program-za-energetske-sanaciju-subvencije-do-65-odsto/>

banke za obnovu i razvoj (IBRD, deo Svetske banke) o kreditu radi sprovođenja projekta povećanja energetske efikasnosti, održivog grejanja i krovne solarne fotonaponske energije u domaćinstvima. Ovaj ugovor potvrđen je u Zakonu o potvrđivanju Sporazuma o zajmu (Projekat čiste energije i energetske efikasnosti za građane) između Republike Srbije i Međunarodne banke za obnovu i razvoj (Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori 6/22, od 06. decembra 2022.) Projekat ovog ugovora trajeće pet godina, odnosno do 2027. godine. Ukupan iznos kredita je 44.900.000 evra, od kojih će u grantove za mere energetske efikasnosti u domaćinstvima biti usmereno 40.410.000 evra. Ako sredstva ovog kredita budu korišćena na isti način na koji su sprovedeni dosadašnji javni pozivi za građane, onda je iznos kredita samo jedna četvrtina ukupne vrednosti projekata energetske efikasnosti koji će biti sprovedeni (oko 160 miliona evra), što je zaista ogroman povoljan uticaj na celu srpsku energetiku.

Osim podsticaja za domaćinstva, MRE dodeljuje **finansijske podsticaje projekata unapređenja energetske efikasnosti u objektima od javnog značaja u JLS i GO**. Ovi podsticaji se takođe raspodeljuju na osnovu javnih poziva i uz obavezno učešće sredstava JLS i GO koje se prijave. Pored toga, MRE takođe sprovodi aktivnosti na **unapređenju energetske efikasnosti u objektima od značaja za Republiku**. Tako je, na primer, 16. juna 2023. godine potpisan ugovor o realizaciji projekta unapređe-

nja energetske efikasnosti Vojnomedicinske akademije (VMA) između MRE i firme Management4health GmbH, koja je konsultant za sprovođenje ovog projekta, čime je započeta energetska sanacija VMA koja će se sprovoditi u tri faze tokom šest godina i koštaće ukupno 200 miliona evra⁸, što je samo jedan od brojnih sličnih projekata.

Finansijski podsticaji mera energetske efikasnosti u domaćinstvima, kao i sličnog projekta na osnovu kredita IBRD, značajno će doprineti **unapređenju tržišta energetske usluga u Srbiji**. Njima se generiše stalna i platežno sposobna tražnja, a na osnovu toga se razvija odgovarajuća ponuda, odnosno realan privredni sektor energetske usluga, u svim aspektima (robe, vrste usluga, trgovina, i dr.). Kao što je pomenuto, u protekle dve godine u ovo tržište samo za mere u domaćinstvima je usmereno preko 20 miliona evra, a u sledećih pet godina trebalo bi da bude usmereno još oko 160 miliona evra. Pretpostavka ovakvih podsticaja jeste, sa jedne strane, da rast tržišta po sebi dovodi do pada cena, a sa druge da podsticaji po sebi proizvode rast tržišta. Procene rasta tržišta izazvanog podsticajima su različite, a kreću se čak do 1:7, što znači da na jednu novčanu jedinicu podsticaja dolazi 7 novčanih jedinica rasta tržišta. Iskustva sa dosadašnjih projekata MRE pokazuju da podsticaji za mere energetske efikasnosti u

⁸ Počinje projekat energetske sanacije VMA vredan 200 miliona evra“, Balkan Green Energy News, 16.06.2023, <https://balkangreenenergynews.com/rs/pocinje-projekat-energetske-sanacije-vma-vredan-200-miliona-evra/>

domaćinstvima dovode do rasta cena, ali ako bi ovi podsticaji uspeali da proizvedu rast tržišta u srazmeri samo od 1:3 to bi značilo da bi tržište energetske usluga za domaćinstva u Srbiji u sledećih pet godina moglo da dostigne vrednost od oko pola milijarde evra, što bi sigurno imalo izvanredne pozitivne posledice na ukupno stanje energetike u Srbiji, kao i na oblasti povezane sa njom, a u prvom redu na smanjenje zagađenja vazduha i drugih oblika ugrožavanja životne sredine.

Izuzetno važno iskustvo ovog projekta, verovatno i za samo MRE po osnovu prva dva javna poziva za dodelu podsticaja (a trebalo bi i za Vladu i za sve lokalne vlasti), jeste da se pokazalo da **budžetski fond bez administracije koja upravlja sredstvima fonda nije funkcionalno rešenje**, naročito ne dugoročno i za veće projekte⁹. Ovo iskustvo naročito ima na značaju u vezi zaštite životne sredine i drugih nekadašnjih namenskih fondova, za koje tek treba da se pronade odgovarajući način funkcionisanja – iako namenski fondovi više ne postoje, neprihvatljivo je da se prihodi budžeta od naknada (npr. za korišćenje javnih dobara ili za ugrožavanje životne sredine i dr.) koriste kao opšti prihodi budžeta, već se oni moraju usmeravati u razvoj i unapređenje oblasti u kojoj se naplaćuju. Ako se prihodi od naknada ne

⁹ Budžetski fond nije organ državne uprave, već odsek opšteg bužeta na koji se slivaju određeni prihodi, a čije je korišćenje ograničeno na ciljeve i svrhe zbog kojih je fond ustanovljen – to su namenska sredstva. Upravljanje fondom sprovodi isti organ koji upravlja opštim budžetom (Ministarstvo finansija i Uprava trezora), a raspolaganje sredstvima i donošenje odluka vrši organ nadležan za raspolaganje fondom, propisan zakonom, koji snosi odgovornost za zakonito i celishodno funkcionisanje fonda (kod energetske efikasnosti to je MRE).

koriste za razvoj oblasti, onda su one zapravo dodatni porez, što je zabranjeno.

Velika slabost postojećeg postupka dodele finansijske podrške građanima jeste navedeni primer grada Subotice. Iz tog primera proističe iskustvo da **postupak dodele subvencije građanima za energetske efikasnosti mora u buduće da bude stroži i detaljniji**. Prijave za građane su jednostavne za podnošenje, ali ako u postupku odabira prijava nema nikakvih drugih merila za izbor to je očito potencijalni izvor problema. Sama mogućnost da neko dobije subvencije praktično na osnovu brzine podnošenja prijave obesmišljava ceo projekat. Ministarstvo se o ovom problemu do sada nije izjašnjavalo, što može da znači i da ovakvi primeri nisu previše česti na nivou Srbije, međutim takve situacije uopšte ne bi smele da se dešavaju.

Najveća slabost sadašnje politike finansijskih podsticaja mera energetske efikasnosti u domaćinstvima jeste što ona **ne može da reši problem energetske siromaštva**. Učešće građana u visini od 50% troškova projekta mera energetske efikasnosti u domaćinstvu, pri čemu domaćinstva plaćaju ceo iznos unapred, predstavlja ozbiljnu prepreku za veliki broj domaćinstava u Srbiji. Pri tom, domaćinstva koja spadaju u energetske siromašne imaju najveće fizičke potencijale i najveće potrebe za smanjenjem potrošnje energije, ali ih upravo takav status onemogućuje da učestvuju u projektima sa visokim stepenom učešća sopstvenih sredstava, pošto ona nemaju ta

sredstva. Ovakvo stanje znači da potencijali za smanjenje potrošnje energije neće biti dovoljno iskorišćeni, a društveno-odgovorno to znači da najslabiji članovi društva, koji imaju i najveće potrebe, neće dobiti nikakvu podršku. Bilo bi i potrebno i korisno da MRE, u saradnji sa drugim ministarstvima i JLS, povede posebnu vrstu podsticaja i drugih oblika podrške u primeni mera energetske efikasnosti za energetske siromašna domaćinstva, kako bi se barem ublažio problem energetske siromaštva, naročito posmatrano iz ugla potrebe apsolutnog smanjenja potrošnje finalne energije, za šta su najveći potencijali u sektoru domaćinstava upravo energetske siromašna domaćinstva. A tu je svakako i moralna potreba društvene solidarnosti što bi moralo ozbiljno da se shvat



Decembar 2023.