DVA KREDITA SVETSKE BANKE ZA ZELENU TRANZICIJU SRBIJE

Analiza politike, finansiranja i odgovornosti u odnosu na Reformsku agendu, Evropsku uniju, Ciljeve održivog razvoja i FfD4

Autori: Nataša Đereg,
Zvezdan Kalmar Krnajski Jović (CEKOR) i Pera Marković (CRI)

Izdavač: Centar za ekologiju i održivi razvoj
Mart 2026.

Ovaj izveštaj je sufinansirala Evropska unija. Njegov sadržaj je isključiva odgovornost CEKOR-a i ne odražava nužno stavove Evropske unije

Co-funded by the European Union

Co-funded by the European Union

Dva kredita Svetske banke za zelenu tranziciju Srbije

Analiza politike, finansiranja i odgovornosti u odnosu na Reformsku agendu, Evropsku uniju, Ciljeve održivog razvoja i FfD4

Autori: Nataša Đereg, Zvezdan Kalmar Krnajski Jović (CEKOR) i Pera Marković (CRI)

Izdavač: Centar za ekologiju i održivi razvoj

Mart 2026.

Analiza obuhvata dva uzastopna programska razvojna kredita Svetske banke za zelenu tranziciju Srbije, sa skraćenim nazivima DPL.

Prvi kredit, *First Serbia Green Transition Programmatic Development Policy Loan* (P177410, zajam 94760-YF), u iznosu od 149,9 miliona evra, odobren je 2023. godine, a ugovoreni datum njegovog zatvaranja bio je 30. jun 2024.

Drugi kredit, *Second Serbia Green Transition Programmatic Development Policy Loan* (P178115, zajam 97790-YF), u iznosu od 153,7 miliona evra, odobren je 6. marta i potpisan 19. marta 2025. godine, stupio je na snagu 27. juna 2025. godine, dok je ugovoreni datum zatvaranja 31. mart 2026. Zajedno ova dva kredita predstavljaju približno 303,6 miliona evra ugovorenog zaduženja prema Svetskoj banci, bez kamata i troškova povezanih sa paralelnim finansiranjem.

Dva programska razvojna kredita nose naziv zelene tranzicije, ali su po svojoj pravnoj i finansijskoj prirodi opšta budžetska podrška vezana za unapred sprovedene regulatorne i institucionalne reforme. Zbog toga se njihov zeleni kvalitet ne može ocenjivati prema nazivu kredita, već prema tome da li reforme i javna potrošnja daju merljive rezultate: manje emisija i zagađenja, veću energetsku sigurnost, pravedniju raspodelu troškova i stvarno uključivanje javnosti.

Glavni zaključak

Krediti su pomogli Srbiji da uspostavi deo pravila, registara, dozvola i tržišnih mehanizama potrebnih za evropsku integraciju. Ipak, sredstva iz ovih kredita nisu namenski vezana za zelene investicije. Programski dokumenti očekivane koristi povezuju sa drugim javnim i privatnim ulaganjima, posebnim projektima Svetske banke, paralelnim kreditima drugih razvojnih banaka i sredstvima EU, ali ne pružaju objedinjenu sliku njihovih iznosa, uslova, korisnika i rezultata. Indikatori uglavnom mere usvajanje propisa i administrativnu sposobnost, a znatno slabije postepeno napuštanje uglja,

stvarno smanjenje emisija i zagađenja, kvalitet vazduha i voda, reciklažu, dostojanstvena radna mesta i posledice po siromašna domaćinstva. Iz perspektive FfD4, to otvara pitanja koje su dodatne javne, ekološke i socijalne koristi ostvarene zahvaljujući novom zaduživanju, kao i pitanja finansijske sledljivosti, demokratskog vlasništva nad politikom i odgovornosti Vlade, zajmodavaca i drugih uključenih finansijera.

Izvršni sažetak

Suština: Dva kredita Svetske banke podržavaju važan institucionalni okvir za zelenu tranziciju, ali pošto su opšta budžetska podrška, njihova legitimnost zavisi od javno dokazive veze između zaduženja, potrošnje, konkretnih ulaganja i merljivih ekoloških i socijalnih rezultata.

- **Šta su krediti uradili:** uspostavili su propise, registre, aukcije, budžetske oznake i administrativne kapacitete potrebne za usklađivanje sa EU i upravljanje zelenom tranzicijom.
- **Šta krediti nisu dokazali:** nisu pokazali da je novac namenski uložen u zelene projekte, niti da su emisije, zagađenje, energetsko siromaštvo i socijalni rizici već smanjeni kao rezultat novog duga.
- **Šta CEKOR traži:** jedinstven javni registar svih povezanih finansijskih instrumenata, troškova, korisnika, isplata, fizičkih rezultata i nezavisno verifikovanih ishoda.

Sažetak nalaza

- Prvi kredit iz 2023. iznosi 149,9 miliona evra, a drugi iz 2025. 153,7 miliona evra. Zajedno stvaraju približno 303,6 miliona evra novog javnog duga Svetskoj banci, bez uključivanja kamata i paralelnog finansiranja drugih razvojnih banaka.
- Oba kredita su Development Policy Loans, odnosno sredstva se povlače u jednoj budžetskoj tranši nakon ispunjenja prethodnih mera. Ne finansiraju unapred određene solarne elektrane, postrojenja za otpadne vode, sanaciju deponija ili pravednu tranziciju rudarskih regiona.
- Prvi kredit je postavio širi regulatorni temelj: zelene kriterijume u javnim investicijama, aukcije za obnovljive izvore, energetsku efikasnost, razdvajanje distribucije od EPS-a, zaštitu energetski ugroženih kupaca, MRV emisija, upravljanje otpadom i program zaštite vazduha.
- Drugi kredit produbljuje sistem: zeleno budžetsko označavanje, fiskalne rizike od katastrofa, drugu rundu aukcija i politiku vodonika, energetske preglede i ekodizajn, transformaciju EPS-a u akcionarsko društvo, prve GHG dozvole, inventar emisija, mulj, građevinski otpad i elektronske IPPC dozvole.
- Veza sa Reformskom agendom je snažna u energetskom tržištu, tarifama, obnovljivim izvorima, energetskoj efikasnosti, MRV-u i institucionalnom preuređenju EPS-a. Oblasti mulja, građevinskog otpada i IPPC portala nisu posebne mere Reformske agende; potiču iz sektorskih programa Srbije i EU pravnih tekovina.
- Status sprovođenja drugog kredita od 17. oktobra 2025. ocenjen je kao zadovoljavajući, ali je samo 0,28 odsto kredita bilo evidentirano kao isplaćeno, dok je isplata glavne tranše očekivana tokom 2026. Od 19 prikazanih pokazatelja, sedam je bilo ostvareno ili premašeno, tri nisu ostvarena, a za devet nije bilo raspoloživih podataka.

- Između prvog i drugog kredita cilj za udeo domaćinstava koja primaju popust za energetski ugrožene kupce – energetski siromašna domaćinstva, smanjen je sa 8% na 6,4%, odnosno za petinu, a rok je pomeren sa kraja 2024. na kraj 2025. U oktobru 2025. nije bio dostupan ni podatak o ostvarenju tog nižeg cilja, dok je rast regulisanih cena električne energije praćen i iznosio je 6,6%. Vlada i Svetska banka nisu dovoljno obrazložile zašto je prihvaćen manji obuhvat zaštitom u uslovima nastavka tarifne reforme.

1. Predmet i kriterijumi analize

Ova analiza obuhvata ugovore o prvom i drugom programskom razvojnom kreditu za zelenu tranziciju, pripadajuće programske dokumente Svetske banke, izveštaj o statusu sprovođenja drugog kredita, Reformsku agendu Srbije, Zelenu agendu za Zapadni Balkan, relevantni energetski i ekološki pravni okvir EU i Agendu 2030. Činjenice iz ugovora i izveštaja odvojene su od ocene politike.

Za CEKOR i FfD4 raspravu važno je primeniti četiri testa. Prvi je finansijska sledljivost: da li se može dokazati na šta je kreditni novac potrošen. Drugi je ekološka dodatnost: da li zajam proizvodi rezultate koji se bez njega ne bi desili. Treći je pravednost: ko snosi cenu tarifa, restrukturiranja i prilagođavanja, a ko dobija koristi. Četvrti je odgovornost: mogu li parlament, lokalne zajednice, sindikati i civilno društvo da vide obaveze, učestvuju u odlučivanju i traže korektivne mere.

Zbog nepostojanja jedinstvene evidencije, analiza koristi podatke iz više grupa izvora: ugovore i programske dokumente Svetske banke, izveštaje o sprovođenju, budžetska dokumenta i podatke o javnom dugu Srbije, ISDACON evidenciju razvojne pomoći, baze projekata međunarodnih finansijskih institucija i strateške dokumente Srbije i EU. Iznosi odobrenog, ugovorenog, isplaćenog, mobilisanog i realizovanog finansiranja treba zasebno analizirati, jer se ove kategorije u zvaničnim dokumentima ne koriste uvek dosledno.

2. Šta se zapravo finansira u kreditima Svetske banke

Element	Prvi kredit	Drugi kredit
Iznos	149,9 miliona EUR	153,7 miliona EUR
Glavna tranša	149.525.250 EUR	153.315.750 EUR
Ulazna naknada	374.750 EUR	384.250 EUR
Vrsta	Programski razvojni kredit i opšta budžetska podrška	Nastavak iste programske serije i opšta budžetska podrška
Potpisivanje i zatvaranje	2023; zatvaranje 30. jun 2024.	2025; zatvaranje 31. mart 2026.
Otplata glavnice	april 2027 – oktobar 2034, po 6,25% polugodišnje	april 2028 – oktobar 2036, uglavnom po 5,56% polugodišnje
Uslov za novac	Prethodne mere već preduzete pre isplate	Prethodne mere već preduzete pre isplate

Naziv zeleni kredit opisuje cilj politike koji Svetska banka pripisuje reformskom paketu, a ne namenu svakog evra. Pošto tranša ulazi u opšti budžet, ugovor ne zahteva da isti iznos bude uložen

u dekarbonizaciju ili zaštitu životne sredine. U tom smislu kredit je institucionalna i fiskalna podrška sa zelenim uslovima, a ne zeleni investicioni projekat. Upravo zato se legitimnost oznake zelena tranzicija mora dokazivati transparentnim zelenim budžetiranjem i rezultatima u realnom svetu.

Program je širi od samih ugovora. Prvi ugovor upućuje na pismo Vlade od 26. januara 2023. godine, a drugi na pismo od 17. januara 2025. godine. Drugo pismo je objavljeno kao aneks programskog dokumenta Svetske banke. U njemu Vlada povezuje kredit sa fiskalnom stabilnošću, reformama energetike, obnovljivim izvorima, usklađivanjem sa EU i programom sa MMF-om. Dokument takođe navodi paralelnu podršku AFD-a i KfW-a, što znači da širi paket može stvarati veći dug od iznosa dva zajma Svetske banke.

3. Prvi kredit kao postavljanje sistema

3.1 Fiskalno upravljanje i javne investicije

Prvi kredit zahtevao je objavljivanje polugodišnjih i devetomesečnih izveštaja o izvršenju budžeta, modele fiskalnih rizika i uključivanje ekoloških i klimatskih kriterijuma u ocenjivanje kapitalnih projekata. To može poboljšati izbor investicija i vidljivost klimatskih rizika. Slabost je što procesni indikator ne dokazuje da je štetan projekat odbijen, niti da je 15 odsto kapitalnog budžeta zaista klimatski usklađeno i kvalitetno potrošeno.

3.2 Energetika, EPS i socijalna zaštita

U energetici su uspostavljeni propisi za aukcije tržišnih premija i jednostavnija registracija kupaca-proizvođača, ojačana Uprava za finansiranje i podsticanje energetske efikasnosti i pravno razdvojena distribucija od proizvodnje i snabdevanja. Razdvajanje distribucije treba da omogući nediskriminatoran pristup mreži, uključujući nove proizvođače i prozjumere. Ono ne zahteva privatizaciju EPS-a, ali jeste deo tržišnog modela EU i menja upravljanje javnim energetskim sistemom.

Paket je istovremeno povećao rast regulisane cene električne energije i proširio zaštitu energetski ugroženih kupaca. Ovo je najjasnija socijalna napetost programa: finansijska održivost energetskog sektora i cenovni signal mogu podstaći efikasnost, ali bez automatske i dovoljne podrške rast tarifa povećava energetsko siromaštvo. Pokazatelj broji obuhvat popusta, ali ne meri da li domaćinstva mogu da zagreju stan, da li su isključenja smanjena ili su mere dostupne neformalnim i teško dostupnim grupama.

3.3 Klima, otpad i vazduh

Prvi kredit je uveo sistem monitoringa, izveštavanja i verifikacije emisija za industrijska postrojenja kao osnovu za buduće približavanje EU ETS-u. Usvojeni su Program upravljanja otpadom i Akcioni plan, pokrenute izmene Zakona o upravljanju otpadom i usvojen Program zaštite vazduha 2022–2030, uključujući srednja postrojenja za sagorevanje. To su neophodne osnove, ali postavljanje registra i pravila nije isto što i smanjenje tona CO2, SO2, NOx i prašine, zatvaranje nesanitarnih deponija ili materijalna reciklaža.

4. Drugi kredit kao produbljivanje i specijalizacija

Oblast	Prethodna mera u drugom kreditu	Šta ona ne garantuje
Zeleni budžet	Označavanje klimatskih i ekoloških rashoda i povezivanje sa rodno odgovornim budžetiranjem.	Tačnost oznaka, kvalitet rashoda i zabranu finansiranja štetnih aktivnosti.
Katastrofe	Procena mogućeg fiskalnog uticaja katastrofa u Fiskalnoj strategiji.	Finansiranje lokalne adaptacije i smanjenje rizika pre katastrofe.
Obnovljivi izvori	Okvir za drugu aukciju i mandat za program vodonika.	Da je 750 ili 850 MW izgrađeno, priključeno i proizvelo čistu energiju.
Efikasnost	Metodologija energetskih pregleda i pravila ekodizajna.	Stopu renoviranja, uštede energije i pristup siromašnih domaćinstava.
EPS	Promena pravne forme u akcionarsko društvo i prve dozvole za GHG.	Bolje korporativno upravljanje, javnu kontrolu, dekarbonizaciju ili odsustvo buduće privatizacije.
MRV	Pravila za nacionalni inventar i funkcionalniji sistem podataka.	Uvođenje efektivne cene ugljenika i apsolutno smanjenje emisija.
Mulj	Program 2023-2032 i propis o upotrebi, tretmanu i odlaganju.	Izgrađene kapacitete, bezbednu primenu na zemljištu i nadzor zagađivača.
Građevinski otpad	Obavezno razdvajanje, planovi, evidencija, ponovna upotreba i licencirano postupanje.	Cilj reciklaže, tržište sekundarnih materijala i ukidanje divljih deponija.
IPPC	Dva pravilnika za prijem zahteva i izdavanje dozvola preko portala.	Brže izdavanje kvalitetnih dozvola, BAT ulaganja i izvršenje protiv postrojenja koja krše uslove.

4.1 Energetsko siromaštvo: sve niži cilj zaštite ugroženih uz nastavak tarifne reforme, tj. povećanja cena

Dokument prvog kredita pokazao je da je energetsko siromaštvo ozbiljan i rodno nejednako raspodeljen problem. U najsiromašnijoj desetini stanovništva 48% domaćinstava imalo je dugovanja za komunalne usluge, dok su domaćinstva koja vode žene bila izložena većem riziku. Svetska banka je procenila da bi izmenjeni propisi mogli povećati broj domaćinstava koja ispunjavaju uslove za zaštitu na oko 530.000, ali da bi, zbog slabog korišćenja prava, popust stvarno primalo oko 190.000 domaćinstava. Prvim kreditom zato je postavljen cilj da se udeo domaćinstava koja primaju popust poveća sa 2,7% u 2021. na 8% do kraja 2024.

U drugom kreditnom programu taj cilj nije zadržan. Smanjen je sa 8% na 6,4% domaćinstava, odnosno za 1,6 procentnih poena ili 20%, a rok je pomeren sa kraja 2024. na kraj 2025. Programski dokument navodi da je cilj prilagođen novijim podacima, ali ne pruža javnosti dovoljno jasno obrazloženje zašto je prihvaćen manji obuhvat zaštitom u trenutku nastavka tarifne reforme. Još ozbiljnije, Izveštaj o sprovođenju iz oktobra 2025. za ovaj pokazatelj navodi da podatak nije raspoloživ. Istovremeno je Banka raspolagala preciznim podatkom da su regulisane cene porasle za 6,6%. Sistem je, dakle, pouzdanije pratio poskupljenje električne energije nego zaštitu domaćinstava izloženih njegovim posledicama.

Odgovornost za ovakvo smanjenje cilja dele Vlada Srbije i Svetska banka. Vlada je odgovorna što nije obezbedila pouzdane i blagovremene podatke o korisnicima, uklonila prepreke za ostvarivanje prava i obrazložila prihvatanje nižeg cilja. Svetska banka je odgovorna što je odobrila smanjenje

cilja, izbacila zaštitu energetski ugroženih kupaca iz matrice prethodnih mera drugog kredita i nastavila da ocenjuje sprovođenje programa kao zadovoljavajuće iako za ključni socijalni pokazatelj nije bilo podataka.

Reformska agenda nastavlja isti neravnomeran pristup. Ona postavlja konkretan rok da prosečna cena električne energije za domaćinstva pokrije troškove snabdevanja do decembra 2026. godine, dok za smanjenje energetskog siromaštva ne utvrđuje uporediv brojčani cilj. Predviđa akcioni plan, metodologiju, prikupljanje podataka i šire uključivanje ugroženih građana, ali ne određuje za koliko mora biti smanjen broj energetski siromašnih domaćinstava, koliko ljudi mora dobiti pomoć niti koliko pomoć mora nadoknaditi rast računa. Formulacija da će mere biti primenjene „kada i ukoliko budu potrebne" posebno je problematična jer dokument već priznaje da energetsko siromaštvo postoji.

Iz perspektive UN okvira, tj. FfD4, ovo otvara pitanje procene socijalne dodatne vrednosti kredita i odgovornog zaduživanja. Novi javni dug ne može se opravdavati tvrdnjom da podržava pravednu zelenu tranziciju ako se između dva kredita smanjuje cilj zaštite siromašnih domaćinstava, rok odlaže, a podatak o ostvarenju izostaje. Vlada i zajmodavac treba da objasne ko je predložio smanjenje cilja, na kojim podacima je odluka zasnovana, da li je urađena nova procena posledica tarifa po siromaštvo i zašto isplata i pozitivna ocena programa nisu uslovljene objavljivanjem tih podataka. Iz perspektive FfD4 i Seviljskog dogovora, finansiranje razvoja trebalo bi da bude usmereno tako da ne produbljuje ranjivost najugroženijih i da obezbedi odgovorno zaduživanje i demokratsku odgovornost. Tarifna reforma mora biti uslovljena merljivim smanjenjem energetskog siromaštva, umesto da se rast cena sprovodi nadalje prema utvrđenom planu, a da pritom zaštita ugroženih domaćinstava ostane nedovoljno određena i bez pouzdanog praćenja rezultata.

4.2 Zašto su mulj, građevinski otpad i IPPC ušli u program

Ove oblasti nisu proizvoljan dodatak. Širenjem kanalizacione mreže i planiranim unapređenjem približno 360 postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda proizvodiće se mnogo više mulja, dok je dugoročni sistem tretmana mulja nedovoljno uređen. Privremeno skladištenje mulja uz postrojenja, rizik od teških metala, patogena i organskih zagađivača, kao i emisije metana pri odlaganju, zahtevaju hijerarhiju opcija: prevenciju kontaminacije, anaerobnu digestiju i korišćenje biogasa, bezbednu ponovnu upotrebu i kontrolisano konačno odlaganje.

Građevinski otpad je u velikoj meri završavao na nelegalnim odlagalištima, iako je veliki deo mineralne frakcije pogodan za ponovnu upotrebu i reciklažu. Drugi kredit zato reguliše planove upravljanja, razdvajanje opasnog i neopasnog otpada, evidenciju i postupanje preko ovlašćenih operatera. Programski dokument pokazuje i promenu prioriteta: ranije planirani depozitni sistem za ambalažu zamenjen je građevinskim otpadom, koji je Vlada ocenila hitnijim. Ta promena pokazuje da matrica DPL-a nije unapred fiksirana, ali i da važne politike mogu biti odložene bez javno objašnjenog plana zamene.

Kod integrisanog sprečavanja i kontrole zagađivanja (IPPC dozvole), problem nije samo broj dozvola. Srbija ima približno 220 industrijskih postrojenja na listi za obavezno pribavljanje IPPC dozvola, kao i nepotpuno usklađivanje sa Direktivom o industrijskim emisijama i spor postupak. Portal koji se predviđa može smanjiti administrativni teret i učiniti dokumentaciju dostupnijom, ali stvarni rezultat zavisi od primene najboljih dostupnih tehnika, strožih graničnih vrednosti,

inspekcija, pristupa javnosti i sankcionisanja. Ako digitalizacija samo ubrza izdavanje slabih dozvola, ekološki rezultat ostaje i dalje mali.

4.3 Povezana ulaganja i drugi izvori finansiranja

Programski dokumenti pokazuju da se DPL krediti ne posmatraju izolovano, već kao regulatorna i institucionalna osnova za druga javna i privatna ulaganja. Ipak, potrebno je razlikovati samu budžetsku podršku iz DPL kredita od zasebnih investicionih projekata, privatnih ulaganja pokrenutih aukcijama, planirane državne infrastrukture i paralelnih kredita drugih razvojnih institucija. Povezanost sa DPL programom ne znači da su ta ulaganja finansirana ili garantovana njegovim kreditnim tranšama.

Važno je razlikovati četiri vrste finansiranja:

1. Dva DPL kredita predstavljaju opštu budžetsku podršku. Njihove tranše nisu namenski vezane za izgradnju elektrana, kanalizacije, postrojenja za tretman mulja, sanaciju deponija ili modernizaciju industrijskih postrojenja. Srbija dobija sredstva nakon sprovođenja dogovorenih regulatornih i institucionalnih mera.
2. Postoje posebni investicioni projekti povezani sa reformama. Najkonkretniji primer je projekat Svetske banke Scaling Up Residential Clean Energy, SURCE, vredan 45 miliona dolara tokom pet godina. Iz njega se finansiraju programi energetske efikasnosti domaćinstava kojima upravlja Uprava za energetsku efikasnost, čije je institucionalno jačanje podržano prvim DPL-om. Prvi programski dokument računa da približno 8,4 miliona dolara godišnje iz SURCE projekta, zajedno sa sredstvima lokalnih samouprava i domaćinstava, može mobilisati oko 25,2 miliona dolara godišnje. Uobičajeni model predviđa da država pokriva 25%, lokalna samouprava 25%, a domaćinstvo 50% troškova. Drugi DPL povećava ciljani iznos mobilisanog finansiranja na 38 miliona dolara godišnje. Ovo znači da se investicije u energetsku efikasnost ne finansiraju iz DPL tranše. DPL je podržao instituciju i pravila, dok investicioni novac dolazi iz drugog zajma, javnih budžeta i sredstava domaćinstava. Ovde je bitno naglasiti da obaveza domaćinstava da obezbede polovinu troškova može ograničiti pristup programu upravo najsiromašnijim domaćinstvima. Drugi povezani projekat Svetske banke je Improving Public Financial Management for the Green Transition, P175655. To je poseban Program for Results, koji treba da podrži praktičnu primenu zelenog budžetskog označavanja, upravljanja fiskalnim rizicima i sistema za praćenje emisija uvedenih kroz DPL reforme.
3. DPL treba da podstakne buduće privatne investicije. To se posebno odnosi na aukcije za obnovljive izvore. Prvom aukcijom dodeljeno je 400 MW vetroelektrana i 24,2 MW solarnih elektrana, dok je druga runda predvidela 300 MW vetra i 124,8 MW solarne energije. DPL je podržao propise, tržišne premije i organizovanje aukcija, ali same elektrane finansiraju privatni investitori. Zbog toga „kapacitet dodeljen na aukciji" ili „kapacitet omogućen politikom" nije isto što i izgrađena, priključena i operativna elektrana. Programski dokument čak navodi da reforma može dovesti do izgradnje vetroelektrana i potencijalnih postrojenja za vodonik. Takva formulacija potvrđuje da su to očekivane buduće investicije, a ne investicije koje su obezbeđene DPL ugovorom.
4. Pominju se velika javna infrastrukturna ulaganja čiji izvori finansiranja nisu potpuno prikazani. U oblasti otpadnih voda navodi se da su u toku ili se planiraju ulaganja u približno 10.000 kilometara kanalizacione mreže i izgradnju ili unapređenje oko 360 postrojenja za

prečišćavanje otpadnih voda. Ova infrastruktura će stvarati znatno veće količine kanalizacionog mulja.

Program upravljanja muljem i odgovarajuća uredba treba da usmere projektovanje budućih postrojenja za tretman, uključujući anaerobnu digestiju, korišćenje biogasa, bezbednu ponovnu upotrebu i kontrolisano odlaganje. Svetska banka izričito navodi da će pozitivni efekti nastajati kako se budu „materijalizovala ulaganja" u tretman mulja. DPL, međutim, ne sadrži spisak tih objekata, njihove vrednosti, izvore finansiranja niti obavezujuće rokove izgradnje.

Slično je sa upravljanjem otpadom. Dokument očekuje ulaganja centralne države u postrojenja za tretman otpada, povećanje udela stanovništva koje ima pristup sanitarnim deponijama i sanaciju četiri nesanitarne deponije. Ali ni ovde DPL ne obezbeđuje konkretnu investicionu konstrukciju. Propisi o građevinskom otpadu treba da podstaknu sortiranje, reciklažu i ponovnu upotrebu, dok investicije u opremu i postrojenja tek treba da obezbede država, lokalne samouprave ili privatni operatori.

Kod IPPC dozvola DPL finansira budžet i podržava pravni i elektronski sistem izdavanja dozvola, ali ne finansira tehnološku modernizaciju industrijskih postrojenja. Troškove primene najboljih dostupnih tehnika, kontrole emisija i usklađivanja sa dozvolama uglavnom treba da snose sami industrijski operatori.

5. Paralelni krediti i međunarodni partneri

Pored dva kredita Svetske banke, programski dokumenti navode paralelne kredite Francuske razvojne agencije i KfW-a, u iznosu do 135 miliona evra po instituciji za svaki ciklus programske podrške. Ti krediti podržavaju istu matricu reformi. Njihovo postojanje, međutim, ne znači da je taj novac namenski uložen u zelenu infrastrukturu. Oni takođe mogu predstavljati budžetske kredite uslovljene sprovođenjem politike. Zato ih treba posmatrati kao dodatno javno zaduživanje povezano sa istim reformskim paketom, a ne automatski kao investicije u obnovljive izvore, otpadne vode ili zaštitu životne sredine.

Dokumenti pominju i: Western Balkans Investment Framework i sredstva EU, EBRD i Evropsku investicionu banku, tehničku pomoć KfW-a, švajcarsku tehničku pomoć za upravljanje fiskalnim rizicima, UNDP, USAID i druge razvojne partnere.

To pokazuje da oko DPL reformi postoji širi sistem finansiranja i tehničke pomoći. Međutim, programski dokumenti ne daju objedinjenu sliku svih instrumenata: koliko ukupno iznose, da li su krediti ili grantovi, ko ih vraća, koje objekte finansiraju i kojim se rezultatima može pripisati doprinos svakog pojedinačnog instrumenta.

Šira finansijska slika DPL reformi nije sadržana u jednom javno dostupnom dokumentu. Ona se mora rekonstruisati povezivanjem podataka Uprave za javni dug i budžeta Srbije, ISDACON evidencije razvojne pomoći, baza Svetske banke, AFD-a, KfW-a, EU, WBIF-a, EBRD-a i EIB-a, kao i investicionih planova resornih ministarstava, javnih preduzeća i lokalnih samouprava. Ovi izvori koriste različite kategorije i odvojeno prikazuju odobrena, ugovorena, isplaćena i mobilisana sredstva. Zbog toga postoji rizik dvostrukog računanja istog projekta, pripisivanja rezultata DPL kreditu koji ih nije finansirao i predstavljanja najavljenih investicija kao realizovanih. Nepostojanje jedinstvene javne evidencije otežava utvrđivanje ukupnog novog duga, udela grantova, nacionalnog sufinansiranja, krajnjih korisnika i stvarnih ekoloških rezultata programa.

6. Dosadašnje sprovođenje kredita Svetske banke i šta brojevi znače

Izveštaj Svetske banke od 17. oktobra 2025. ocenjuje napredak drugog kredita kao zadovoljavajući i ukupni rizik kao umeren. Istovremeno, evidentirana isplata bila je samo oko 0,45 miliona dolara, odnosno 0,28 odsto, dok je oko 159,60 miliona dolara ostalo neisplaćeno. To je saglasno prirodi kredita sa jednom glavnom tranšom. Iznos evidentiran kao isplaćen približno odgovara ugovorenoj ulaznoj naknadi, ali statusni izveštaj izričito ne objašnjava strukturu te manje početne isplate. Glavnica budžetske podrške drugog kredita je očekivana tokom 2026.

Status na dan 17 oktobar 2025	Broj	Primeri
Ostvareno ili premašeno	7	Procena fiskalnog rizika od katastrofa; razdvojena distribucija; 100% proizvodnje obuhvaćeno planovima praćenja; IT alat za GHG dozvole; pravne opcije za mulj.
Nije ostvareno	3	Nisu objavljeni traženi izveštaji o izvršenju budžeta; rast tarifa 6,6% prema cilju 15%; 36 integrisanih dozvola prema cilju 55.
Nema podataka	9	Klimatski udeo kapitalnog budžeta, rodni korisnici, aukcijski MW, energetski ugrožena domaćinstva, sanitarne deponije, sanacije, obuke i srednja ložišta.

U Izveštaju o sprovođenju ovog kredita, posebno je važno pažljivo čitati energetski pokazatelj. Vrednost od 850 MW označava kapacitet omogućen politikom, a ne nužno izgrađen i priključen kapacitet. Slično, 38,5 miliona dolara mobilisanih za energetsku efikasnost pokazuje finansijski obim programa, ali ne i dokazanu uštedu energije ili smanjenje računa po dohodovnim grupama. U oblasti IPPC-a, broj izdatih dozvola ostao je 36, daleko ispod cilja 55. Odsustvo podataka za skoro polovinu pokazatelja slabi tvrdnju da je program ostvario široku zelenu transformaciju.

Metodološki problem

DPL pokazatelji bolje mere da li država ima pravilo, portal ili budžetsku liniju nego da li su emisije, zagađenje i nejednakost opali. Za javnu odgovornost potrebna su oba nivoa: institucionalni rezultat i konačni ekološki i socijalni ishod.

7. DPL serija i Reformska agenda Srbije

Reformska agenda Srbije usvojena je 3. oktobra 2024. kao osnova za Instrument EU za reforme i rast. Njena zelena i digitalna oblast detaljnije određuje reforme energetskog tržišta i rokove do 2027. DPL i Agenda se preklapaju zato što oba instrumenta prate proces evropskih integracija, ali nisu isti dokument. U narednoj tabeli uporedno su prikazane te obaveze.

Tema	DPL serija	Reformska agenda	Ocena veze
Energetsko tržište	Razdvajanje distribucije, finansijska održivost EPS-a i tarife.	Sertifikacija i razdvajanje operatora, pristup trećih strana, povezivanje tržišta sa EU i troškovno reflektivne tarife do kraja 2026.	Direktno preklapanje; DPL finansijski podupire ranije korake šire EU reforme.
Obnovljivi izvori	Aukcije, prozjumeri, drugi aukcijski krug i mandat za vodonik.	Najmanje 1,5 GW kumulativno instaliranog vetra i sunca do kraja 2026; one stop shop i brže dozvole.	Agenda ima jasniji fizički cilj; DPL uglavnom meri pravni okvir i ugovoreni kapacitet.
Pravedna tranzicija	Energetski ugroženi kupci; nema posebnog investicionog paketa za regione uglja.	Akcioni plan, upravljanje, fond i pilot prekvalifikacije u Resavici i Kostolcu.	Ključna praznina DPL-a: radnici i lokalna ekonomija nisu središnji deo kreditnih rezultata.
Energetska efikasnost	Uprava, finansiranje, energetski pregledi i ekodizajn.	NZEB, sertifikati, obračun po potrošnji i godišnje stope renoviranja.	Komplementarno, ali Agenda postavlja konkretnije rezultate u zgradama.
Klima i ugljenik	MRV, GHG dozvole, inventar i IT sistem.	Planovi monitoringa i približavanje određivanju cene ugljenika i EU ETS-u.	DPL gradi infrastrukturu podataka; još nema dokaza o smanjenju emisija ili potpuno definisanom ETS putu.
Otpad i industrijsko zagađenje	Mulj, građevinski otpad, IPPC portal i srednja ložišta.	Nema posebnih, samostalnih reformskih koraka za ove tri oblasti.	Veza je posredna preko EU acquis-a i nacionalnih sektorskih programa, ne preko konkretnih mera Agende.

Tvrdnja programskog dokumenta da DPL podržava aspiracije Vlade iz Reformske agende zato se mora čitati precizno. Aspiracije relevantne za kredit jesu integracija tržišta sa EU, troškovno reflektivne tarife uz zaštitu ugroženih energetskih kupaca, ubrzanje obnovljivih izvora, energetska efikasnost, pravedna tranzicija i MRV. Međutim, DPL ne finansira sve te ciljeve, niti uspeh kreditnih mera dokazuje da su rokovi Reformske agende ispunjeni.

8. Zelena agenda za Zapadni Balkan – EU okvir za zelenu tranziciju i DPL krediti

Zelena agenda za Zapadni Balkan ima pet stubova: dekarbonizaciju i klimatsku otpornost, cirkularnu ekonomiju, smanjenje zagađenja, održive prehrambene sisteme i biodiverzitet. DPL serija pokriva prva tri stuba, ali skoro da ne pokriva poljoprivredno-prehrambene sisteme i biodiverzitet. Čak i u obuhvaćenim stubovima, naglasak je na usklađivanju propisa i administracije, dok evropski Zeleni dogovor podrazumeva strukturno smanjenje upotrebe fosilnih goriva, renoviranje zgrada, čistu mobilnost, zaštitu prirode i pravednu raspodelu koristi i troškova.

8.1 Dekarbonizacija i tržište električne energije

Aukcije, razdvajanje mrežne delatnosti i MRV jesu deo evropskog energetskog modela. Ipak, krediti ne sadrže datum izlaska iz lignita, raspored zatvaranja blokova, zabranu novih fosilnih kapaciteta niti obavezu da se podrška vodoniku ograniči na obnovljivi vodonik u sektorima koje je teško elektrifikovati. Transformacija EPS-a u akcionarsko društvo može profesionalizovati upravljanje, ali sama promena pravne forme ne garantuje javni interes. Potrebni su transparentno vlasništvo,

parlamentarni nadzor, objavljivanje poslovnih planova, zaštita radnika i jasna strategija dekarbonizacije.

8.2 Cirkularna ekonomija i nulta tolerancija prema zagađenju

Propisi o građevinskom otpadu i mulju odgovaraju hijerarhiji otpada i načelu zagađivač plaća samo ako se primenjuju: prevencija mora imati prednost nad spaljivanjem i odlaganjem, materijali moraju imati standarde kvaliteta, a troškove ne sme pretežno da snosi lokalni budžet. IPPC sistem mora povezati dozvole sa najboljim dostupnim tehnikama, javnim registrima emisija, inspekcijom i sudskom zaštitom. Broj dozvola bez podatka o usklađenosti postrojenja nije dovoljan evropski rezultat.

8.3 Pravedna tranzicija i učešće javnosti

EU okvir pravedne tranzicije zahteva teritorijalni pristup regionima zavisnim od uglja, socijalni dijalog i ulaganja u alternativna radna mesta. U DPL-u su socijalne mere uglavnom svedene na popuste na račune i očekivane indirektne koristi. Nema obavezujućeg mehanizma učešća lokalnih zajednica u izboru projekata, niti pokazatelja o radnicima, zdravlju, rodnoj raspodeli koristi i energetskim zadrugama. Ovo je važno jer tržišna reforma bez demokratske i distributivne komponente može biti formalno evropska, a društveno nepravedna.

9. Ciljevi održivog razvoja i DPL krediti

Cilj	Mogući doprinos kredita Svetske banke	Glavni nedostatak
SDG 6 Voda i sanitacija	Bezbednije upravljanje kanalizacionim muljem.	Nema indikatora kvaliteta vode, bezbednog tretmana ili dostupnosti kanalizacije.
SDG 7 Dostupna i čista energija	Aukcije, prozjumeri, efikasnost i zaštita ugroženih.	Tarife mogu produbiti siromaštvo; nema merenja pristupa i priuštivosti.
SDG 8 Dostojanstven rad	Potencijal zelenih poslova i najavljena pravedna tranzicija.	Nema indikatora radnih mesta, kolektivnog pregovaranja, bezbednosti ili prekvalifikacije.
SDG 9 Industrija i infrastruktura	IPPC, BAT i modernizacija energetskih i otpadnih sistema.	Portal i dozvola ne dokazuju da je industrija investirala u čistiju tehnologiju.
SDG 10 Smanjenje nejednakosti	Popusti energetski ugroženim kupcima i rodno budžetiranje.	Nedostaju ishodi po dohotku, polu, regionu i ranjivosti.
SDG 11 Održivi gradovi	Sanitarne deponije, vazduh, građevinski otpad i otpornost na katastrofe.	Slabi podaci o kvalitetu vazduha, divljim deponijama i lokalnoj otpornosti.
SDG 12 Odgovorna potrošnja	Razdvajanje, ponovna upotreba i reciklaža građevinskog otpada.	Nema kvantitativnog cilja prevencije i reciklaže građevinskog otpada.
SDG 13 Klima	Zeleno budžetiranje, fiskalni rizici, MRV i obnovljivi izvori.	Nema indikatora apsolutnog smanjenja GHG i kompatibilnosti sa 1,5 °C.
SDG 16 Institucije	Budžetska transparentnost, portali, dozvole i registri.	Kašnjenje budžetskih izveštaja i ograničeno učešće javnosti podrivaju odgovornost.
SDG 17 Partnerstva i finansije	Koordinacija Srbije, Svetske banke, EU, AFD i KfW.	Nedovoljno objedinjeni podaci o ukupnom dugu, uslovima, tehničkoj pomoći i rezultatima.

Najveća razlika između administrativnog usklađivanja za zelenu tranziciju i održivog razvoja jeste princip nedeljivosti ciljeva. Reforma obuhvaćena kreditima može doprineti cilju SDG 13, a istovremeno narušiti ciljeve SDG 7 i 10 ako rast tarifa električne energije nije praćen dovoljnom zaštitom socijalno ugroženih kupaca. Može se priznati doprinos za cilj SDG 9 – Industrija i infrastruktura, ali ne i SDG 16 – Institucije, ako su integrisane dozvole (IPPC) digitalizovane bez javnog pristupa dokumentaciji. Zato nije dovoljno označiti meru kao zelenu već je potrebno objaviti njene socijalne, rodne, zdravstvene i teritorijalne posledice.

10. FfD4 perspektiva

Seviljski dogovor (Compromiso de Sevilla) je završni dokument Četvrte međunarodne konferencije o finansiranju razvoja, održane 2025. godine. U njemu su države utvrdile zajedničke pravce delovanja u vezi sa održivošću duga, odgovornim zaduživanjem, finansiranjem Ciljeva održivog razvoja i reformom međunarodnog finansijskog sistema. Dokument nije pravno obavezujući međunarodni ugovor, ali predstavlja važan politički okvir prema kojem se mogu ocenjivati postupci država, razvojnih banaka i drugih finansijskih institucija. Posmatrani kroz taj okvir, dva kredita otvaraju pet pitanja.

1. **Dug i dodatna vrednost.** Srbija vraća glavnicu, kamate i naknade, dok kreditni novac nije vezan za dodatne zelene investicije. Vlada i Svetska banka treba da pokažu koju je dodatnu javnu korist novi dug proizveo u odnosu na reforme koje je Srbija već morala da sprovede zbog EU integracija.
2. **Uslovljavanje, demokratsko vlasništvo nad politikom i zarobljene institucije**. Srbija formalno nije obavezna da prihvati kredit Svetske banke, ali se njegovim potpisivanjem obavezuje da sprovodi dogovoreni program, dok zajmodavac zadržava mogućnost da isplatu uslovi procenom prihvatljivosti tog sprovođenja. Takav odnos nije ravnopravan, posebno kada država zavisi od spoljnog finansiranja i podrške međunarodnih institucija. Istovremeno, odluka Vlade da prihvati kredit ne može se poistovetiti sa demokratskim vlasništvom građana nad politikom. Reforme su pripremane i sprovođene bez odgovarajuće javne rasprave o njihovim socijalnim, ekološkim i distributivnim posledicama, dok su parlamentarni nadzor i mogućnost sindikata, lokalnih zajednica i civilnog društva da utiču na sadržaj programa ostali ograničeni. Ovaj problem je posebno ozbiljan u uslovima zarobljavanja institucija, političke kontrole nad javnim preduzećima, regulatornim organima i pristupom informacijama. U takvom okruženju ni formalna saglasnost Vlade ni pozivanje na nacionalno vlasništvo nad reformama ne dokazuju da program odražava javni interes.
3. **Transparentnost celog paketa**. Pisma razvojne politike, matrice mera, iznosi AFD/KfW podrške, tehnička pomoć, kamatni troškovi i procene distribucionih efekata treba da budu objavljeni u jedinstvenom registru na srpskom jeziku. Sam Ugovor ne prikazuje ceo program.
4. **Odgovornost za rezultate i granice ocene uspeha.** Ocena „zadovoljavajuće” može biti opravdana kao ocena sprovođenja institucionalnih mera, jer DPL podržava propise, registre, portale i administrativne kapacitete. Ona, međutim, nije dokaz uspešne zelene tranzicije. Vlada i Svetska banka treba da odvoje neposredne rezultate kredita od koristi koje zavise od buduće primene i drugih ulaganja i da pokažu kako institucionalne promene vode ka merljivom smanjenju emisija i zagađenja, boljem zdravlju, pristupačnijoj energiji, većoj reciklaži i dostojanstvenim radnim mestima.

5. **Ko snosi rizik.** Država i građani snose valutni, kamatni i implementacioni rizik, dok ekološke koristi ostaju delom pretpostavljene. Uslovi finansiranja treba da uključe povoljnije rokove, pauzu u otplati posle katastrofa i mehanizam korekcije ako se dokažu ozbiljne socijalne ili ekološke posledice reforme.

11. Šta bi stvarna zelena i pravedna tranzicija zahtevala

Stvarna tranzicija bi institucionalne reforme iz DPL-a povezala sa investicijama, demokratskim odlučivanjem i ishodima. Korisno je razlikovati tri nivoa: obaveza, sprovođenje i rezultat. Na primer, Pravilnik o mulju je prvi nivo; izgrađen bezbedan sistem tretmana je drugi; manje zagađenje zemljišta, vode i klime je treći. Iz perspektive ove analize, oznaka 'zelena' bila bi uverljivija kada bi finansiranje i indikatori jasno povezivali regulatornu obavezu, sprovođenje i merljiv ekološki rezultat.

Sadašnji naglasak	Potrebna dopuna okvira politika
Zeleni propisi i administrativni sistemi	Javno dostupan investicioni plan sa izvorima novca, lokacijama, rokovima i odgovornim institucijama.
Kapacitet omogućen aukcijama	Izgrađeni MW, proizvedeni MWh, stanje mreže, uticaj na prirodu i udeo lokalnog vlasništva.
Tarifna održivost	Nezavisna procena priuštivosti, automatsko uključivanje ugroženih, zabrana isključenja ranjivih kategorija i masovna dubinska renoviranja.
Promena pravne forme EPS-a	Javno vlasništvo i kontrola, transparentno upravljanje, plan izlaska iz lignita, radnička prava i regionalni fondovi.
MRV i GHG dozvole	Godišnji budžet ugljenika i sektorski put usklađen sa 1,5 °C, uz verifikovana apsolutna smanjenja.
Portal za IPPC	Javne prijave i dozvole, BAT zaključci, zapisnici inspekcija, rokovi ulaganja i sankcije.
Propisi o otpadu i mulju	Ciljevi prevencije i reciklaže, bezbednosni standardi, proširena odgovornost proizvođača i princip zagađivač plaća.
Ocena uspeha zajmodavca	Zajednički nadzor države, nezavisnih stručnjaka, lokalnih zajednica, sindikata i civilnog društva.

12. Predlozi zahteva CEKOR-a

Prioritetni zahtev

Pre svake nove tranše ili sličnog kredita, Vlada Srbije, Svetska banka i kofinansijeri treba da objave jedan javni registar koji povezuje sve instrumente finansiranja sa troškovima, korisnicima, isplatama, projektima, fizičkim rezultatima i nezavisno verifikovanim ekološkim i socijalnim ishodima.

1. **Uspostaviti jedinstvenu, javno dostupnu i redovno ažuriranu evidenciju finansiranja zelene tranzicije.** Evidencija treba da obuhvati sve kredite, grantove, državne garancije, tehničku pomoć, budžetska sredstva, lokalno sufinansiranje i privatni kapital koji se povezuju sa DPL reformama i drugim programima zelene tranzicije. Za svaki instrument potrebno je objaviti finansijera, korisnika, vrstu finansiranja, ugovoreni i isplaćeni iznos, kamate i naknade, rokove otplate, izvor sredstava za vraćanje duga, povezanu reformu, konkretan projekat ili objekat, planirane i ostvarene rezultate i status realizacije. Najavljeni, odobreni, potpisani, isplaćeni i realizovani iznosi moraju biti prikazani odvojeno, uz metodologiju koja sprečava dvostruko računanje istih sredstava i rezultata. Evidencija treba da omogući preuzimanje podataka u otvorenom formatu i poređenje planiranih iznosa sa stvarnim budžetskim izvršenjem i fizičkim rezultatima projekata.
2. **Objaviti na jednom mestu** oba pisma razvojne politike, sve matrice prethodnih mera i indikatora, izveštaje misija, pravna mišljenja, planove isplate i ukupne troškove duga, na srpskom i engleskom.
3. **Uspostaviti javnu sledljivost** najmanje ekvivalentnog iznosa budžetskih rashoda: za svaku zelenu budžetsku oznaku objaviti projekat, korisnika, lokaciju, cilj, stvarno izvršenje i procenu da li nanosi značajnu štetu drugim ciljevima.
4. **Dopuniti rezultate indikatorima ishoda**: apsolutne GHG emisije, SO2, NOx i PM, uštede energije, energetsko siromaštvo, isključenja, tona sprečenog, ponovo upotrebljenog i recikliranog otpada, bezbedno tretiran mulj, IPPC usklađenost, zelena i izgubljena radna mesta.
5. **Sprovesti nezavisnu ex ante i godišnju distribucionu procenu tarifa i reforme EPS-a**, sa podacima po dohotku, polu, regionu, invaliditetu i vrsti grejanja, i automatski prilagoditi socijalnu podršku rezultatima te procene.
6. **Usloviti svaku dalju podršku EPS-u** javno usvojenim planom dekarbonizacije i pravedne tranzicije za Kolubaru, Kostolac i Resavicu, uz učešće radnika, opština i pogođenih zajednica i uz zabranu da promena pravne forme bude prečica za netransparentnu privatizaciju.
7. **Za mulj, građevinski otpad i industrijske dozvole** utvrditi rokove za infrastrukturu i izvršenje: ko ulaže, ko plaća, koji standard se primenjuje, kako javnost pristupa podacima i koji je pravni lek kada operator ili organ ne postupa.
8. **Tražiti da Svetska banka i svi kofinansijeri objave zajedničku procenu dodatne vrednosti finansiranja.** Procena treba jasno da pokaže koje su javne, ekološke i socijalne koristi ostvarene upravo zahvaljujući novom zaduživanju, a koje proizlaze iz obaveza Srbije prema EU, postojećih državnih programa, drugih kredita, grantova ili privatnih ulaganja. Potrebno je objaviti ukupan iznos i troškove povezanog duga, raspodelu finansijskih i ekoloških rizika, doprinos svakog finansijskog instrumenta pojedinačnim rezultatima i metodologiju prema kojoj se krediti označavaju kao zeleni i usklađeni sa Pariskim sporazumom, Ciljevima održivog razvoja i ljudskim pravima.
9. **Uspostaviti stalno telo za društveni nadzor programa sa predstavnicima civilnog društva, sindikata, akademske zajednice i lokalnih zajednica**, sa pravom na podatke, obrazložene odgovore i javne sednice pre novih tranši ili sličnih kredita.

Zaključak

Dva kredita Svetske banke nisu bez zelenog sadržaja. Oni podržavaju važne institucionalne preduslove: transparentnije budžetiranje, procenu fiskalnih i klimatskih rizika, aukcije za obnovljive izvore, energetsku efikasnost, praćenje emisija, upravljanje otpadom i kontrolu

industrijskog zagađenja. Međutim, njihov osnovni finansijski proizvod ostaje opšta budžetska podrška, a ne namenski fond za zelene investicije. Ugovori potvrđuju regulatorne i institucionalne mere koje je Srbija uglavnom već preduzela pre isplate, dok ostvarenje ekoloških i socijalnih koristi zavisi od njihove buduće primene, izvršenja propisa i dodatnih ulaganja.

Programski dokumenti povezuju DPL reforme sa posebnim projektima Svetske banke, paralelnim kreditima AFD-a i KfW-a, tehničkom pomoći, EU i WBIF sredstvima, investicijama drugih razvojnih banaka, nacionalnim i lokalnim budžetima i očekivanim privatnim kapitalom. Ipak, ne postoji objedinjena javna slika ovih instrumenata. Nije moguće jednostavno utvrditi koliko ukupno iznose, koliki deo predstavljaju krediti, grantovi ili garancije, ko ih vraća, koji su iznosi stvarno isplaćeni, koje konkretne objekte finansiraju i kojem se instrumentu mogu pripisati pojedinačni rezultati.

Ovakva fragmentacija povećava rizik da se najavljena sredstva predstavljaju kao realizovana, da se isti iznos više puta računa kao mobilisano finansiranje i da se rezultati zasebnih investicionih projekata pripisuju DPL kreditu koji ih nije finansirao. Posebno je problematično kada se regulatorna promena, poput aukcije, portala, dozvole ili programa upravljanja otpadom, predstavlja kao dokaz zelene transformacije pre nego što su potrebna postrojenja izgrađena, sredstva isplaćena i ekološki rezultati izmereni.

Zato centralno pitanje nije da li Srbiji trebaju modernije institucije, energetska reforma i usklađivanje sa pravilima EU. Trebaju. Pitanje je da li će novi javni dug proizvesti dovoljno veliku dodatnu, merljivu i pravedno raspodeljenu korist, ko snosi finansijske, socijalne i ekološke rizike i ko može da zahteva odgovornost ako se očekivani rezultati ne ostvare. Institucionalna reforma može biti neophodan početak, ali ona sama po sebi nije zelena tranzicija.

Neravnoteža između finansijskih i socijalnih ciljeva najjasnije se vidi kod energetskog siromaštva. Prvi kredit postavio je cilj da popust prima 8% domaćinstava do kraja 2024, dok je u drugom kreditnom programu cilj smanjen na 6,4% do kraja 2025.

U statusnom izveštaju Svetske banke iz oktobra 2025. evidentiran je rast relevantnog tarifnog pokazatelja od 6,6%, dok za cilj obuhvata energetski ugroženih domaćinstava podatak o ostvarenju nije bio raspoloživ.

Reformska agenda dodatno utvrđuje da prosečna cena električne energije za domaćinstva treba da pokrije troškove snabdevanja do decembra 2026. godine, ali ne propisuje uporediv brojčani cilj smanjenja energetskog siromaštva.

Stvarna zelena i pravedna tranzicija zahteva da regulatorne reforme budu povezane sa javno dostupnim investicionim planovima, obezbeđenim izvorima finansiranja, zaštitom domaćinstava i radnika, učešćem lokalnih zajednica i merljivim smanjenjem emisija i zagađenja. Uspostavljanje jedinstvene javne evidencije svih kredita, grantova, garancija, tehničke pomoći, budžetskih sredstava i privatnih ulaganja predstavlja zato osnovni uslov demokratskog nadzora. Bez finansijske sledljivosti i nezavisne provere rezultata, oznaka „zelena tranzicija” ostaje šira od koristi koje su ovi krediti do sada mogli da dokažu.

Izvori i literatura

Kreditni i programski dokumenti

1. Svetska banka. (2023). *First Serbia Green Transition Programmatic Development Policy Loan: Program Document (P177410).* https://documents1.worldbank.org/curated/en/099221502152338021/pdf/BOSIB0da3324a309d0aa990f97747af7925.pdf
2. Svetska banka i Republika Srbija. (2023). *Loan Agreement: First Serbia Green Transition Programmatic Development Policy Loan, Loan No. 94760-YF.* https://documents1.worldbank.org/curated/en/099053123112522718/pdf/P1774100ec116f0320a556055a669228be5.pdf
3. Svetska banka. (2025). *Second Serbia Green Transition Programmatic Development Policy Loan: Program Document (P178115).* https://documents1.worldbank.org/curated/en/099021225165030305/pdf/BOSIB1b29184700191889d12af5b6741d57.pdf
4. Svetska banka i Republika Srbija. (2025). *Loan Agreement: Second Serbia Green Transition Programmatic Development Policy Loan, Loan No. 97790-YF.* https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P178115
5. Svetska banka. (2025). *Implementation Status and Results Report: Second Serbia Green Transition Programmatic Development Policy Loan (P178115).* https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P178115
6. Svetska banka. (bez datuma). *First Serbia Green Transition Programmatic Development Policy Loan (P177410): Project Overview and Documents.* https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P177410
7. Svetska banka. (bez datuma). *Second Serbia Green Transition Programmatic Development Policy Loan (P178115): Project Overview and Documents.* https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P178115

Povezani projekti Svetske banke

8. Svetska banka. (bez datuma). *Scaling Up Residential Clean Energy Project (P176770).* https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P176770
9. Svetska banka. (bez datuma). *Improving Public Financial Management for the Green Transition Program for Results (P175655).* https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P175655
10. Svetska banka. (bez datuma). *Projects and Operations Database.* https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-home

Strateški i reformski dokumenti Srbije i Evropske unije

11. Evropska komisija. (2024). *Reformska agenda Republike Srbije.* https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/36d6d50b-9f25-4b79-bfc7-292b7b499f5b_en?filename=7.0.+ANNEX+VII+-+Reform+Agenda+Serbia.pdf
12. Evropska komisija. (2020). *Guidelines for the Implementation of the Green Agenda for the Western Balkans.* https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/8e6fcfbb-5038-4d29-9154-c68b1eb39572_en

13. Ministarstvo rudarstva i energetike Republike Srbije. (2024). *Integrisani nacionalni energetski i klimatski plan Republike Srbije za period do 2030. godine sa vizijom do 2050. godine.* https://www.mre.gov.rs/tekst/en/1094/integrated-national-energy-and-climate-plan-of-the-republic-of-serbia-for-the-period-up-to-2030-with-a-vision-up-to-2050.php
14. Energetska zajednica. (bez datuma). *Adopted National Energy and Climate Plans 2025–2030.* https://www.energy-community.org/implementation/package/NECP.html

Finansiranje razvoja i Ciljevi održivog razvoja

15. Ujedinjene nacije. (2025). *Fourth International Conference on Financing for Development.* Sevilla, 30. jun–3. jul 2025. https://www.un.org/esa/ffd/ffd4/
16. Ujedinjene nacije. (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development.* https://sdgs.un.org/goals

Nacionalni izvori o javnom dugu, budžetu i razvojnoj pomoći

17. Uprava za javni dug Republike Srbije. (bez datuma). *Izveštaji o stanju, strukturi i dinamici javnog duga Republike Srbije.* https://www.javniduq.gov.rs/
18. Ministarstvo finansija Republike Srbije. (bez datuma). *Budžetska dokumenta, fiskalne strategije i međunarodni kreditni aranžmani.* https://www.mfin.gov.rs/
19. Narodna skupština Republike Srbije. (bez datuma). *Zakoni o potvrđivanju međunarodnih sporazuma o zajmovima i državnim garancijama.* https://www.parlament.gov.rs/akti/doneti-zakoni/doneti-zakoni.1033.html
20. Ministarstvo za evropske integracije Republike Srbije. (bez datuma). *ISDACON: sistem za koordinaciju međunarodne razvojne pomoći.* https://www.mei.gov.rs/srp/fondovi/isdakon/
21. Ministarstvo za evropske integracije Republike Srbije. (bez datuma). *ISDACON: javna baza projekata, donacija i razvojnih partnera.* https://www.evropa.gov.rs/
22. Ministarstvo rudarstva i energetike Republike Srbije. (bez datuma). *Programi, investicioni planovi i izveštaji o realizaciji u oblasti energetike i energetske efikasnosti.* https://www.mre.gov.rs/
23. Ministarstvo zaštite životne sredine Republike Srbije. (bez datuma). *Programi, investicioni planovi i izveštaji o realizaciji u oblasti zaštite životne sredine.* https://www.ekologija.gov.rs/
24. Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture Republike Srbije. (bez datuma). *Programi, investicioni planovi i izveštaji o realizaciji infrastrukturnih projekata.* https://www.mgsi.gov.rs/

Međunarodne i evropske finansijske institucije

25. Agence Française de Développement. (bez datuma). *Projects and Financing in Serbia.* https://www.afd.fr/en
26. KfW Development Bank. (bez datuma). *Projects and Financing in Serbia.* https://www.kfw-entwicklungsbank.de/International-financing/KfW-Development-Bank/
27. KfW Development Bank. (2024). *Promoting Efficiency and Environmental Measures in the Serbian Energy Sector.* https://www.kfw-entwicklungsbank.de/Global/Europe/PI-Energy-Serbia/
28. Western Balkans Investment Framework. (bez datuma). *Infrastructure Projects and Financing in Serbia.* https://www.wbif.eu/
29. Evropska banka za obnovu i razvoj. (bez datuma). *Projects and Investments in Serbia.* https://www.ebrd.com/
30. Evropska investiciona banka. (bez datuma). *Financed Projects Database.* https://www.eib.org/en/projects/loans/index.htm

Napomena o statusu podataka

Podaci o sprovođenju drugog kredita odnose se na izveštaj sa stanjem od 17. oktobra 2025. Ocene o potpunom ispunjenju treba ažurirati nakon objavljivanja sledećeg izveštaja i isplate glavne tranše. Iznosi u američkim dolarima u statusnom izveštaju odražavaju obračun Svetske banke, dok su ugovorni iznosi iskazani u evrima.

„Ovaj članak je sufinansirala Evropska unija. Njegov sadržaj je isključiva odgovornost CEKOR-a i ne odražava nužno stavove Evropske unije."