

ReEnergija

Analiza javnih politika

Institucionalna izvodljivost održive energetske politike u Srbiji

Studija slučaja politike energetske efikasnosti



Beogradska otvorena škola
2015

Izdavač:

Beogradska otvorena škola
Masarikova 5/16, 11000 Beograd
Telefon: +381 11 3061 372
Faks: +381 11 36 13 112
Veb: www.bos.rs

U ime izdavača:

Vesna Đukić

Autori:

Jasminka Young
Aleksandar Macura
Mirko Popović

Dizajn:

C4gruppe

Lektura:

Ivana Andrić

Štampa:

Dosije studio, Beograd

Tiraž:

500

Godina:

2015.

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Studija je nastala u okviru projekta „ReEnergija“ koji podržava Fridrih Ebert fondacija, Predstavništvo Beograd. Stavovi izneseni u ovoj studiji predstavljaju stavove autora i ne izražavaju mišljenje Fridrih Ebert fondacije.

// Copyright©2015

Autorska prava radova su licencirana pod Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.

INSTITUCIONALNA IZVODLJIVOST ODRŽIVE ENERGETSKE POLITIKE U SRBIJI

STUDIJA SLUČAJA POLITIKE ENERGETSKE EFIKASNOSTI

AUTORI:

Jasminka Young
Aleksandar Macura
Mirko Popović

Beograd, 2015.

SADRŽAJ

Uvod.....9

Preface.....11

1. ISTRAŽIVAČKI PROBLEM, ISTRAŽIVAČKO PITANJE I METODOLOGIJA.....13

1.1. Istraživački problem i konceptualni okvir.....14

1.2. Istraživačko pitanje.....16

1.3. Metodologija i okvir za analizu.....18

1.3.1. Studija slučaja.....18

1.3.2. Obrazloženje izbora studije slučaja.....19

1.3.3. Okvir za analizu – indikatori.....22

3. POLITIKA ENERGETSKE EFIKASNOSTI – PRIMERI IZ PRAKSE51

3.1. Lokalni energetske menadžment u Opštini Vrbas.....52

3.2. Energetsko siromaštvo i politika energetske efikasnosti na lokalnom nivou.....55

2. STUDIJA SLUČAJA – POLITIKA ENERGETSKE EFIKASNOSTI23

2.1. Strateški ciljevi i institucionalni okvir.....24

2.1.1. Međunarodne obaveze Republike Srbije u oblasti održivog razvoja, energije i borbe protiv klimatskih promena.....24

2.1.2. Strateški, normativni i institucionalni okvir u Republici Srbiji.....30

2.2. Stabilnost podrške analizirana kroz konzistentnost ciljeva vlade42

2.3. Potencijal za sprovođenje i vlasništvo nad politikom.....47

SKRAĆENICE60

LITERATURA61

UVOD

Energetska efikasnost (EE) prepoznata je kao jedan od nosećih stubova klimatske i energetske politike. Ona predstavlja ključni instrument za smanjenje:

- emisija gasova sa efektom staklene bašte, i
- potrošnje energije.

EE istovremeno doprinosi energetske bezbednosti, ekonomskom rastu, unapređenju javnog zdravlja i smanjenju energetske siromaštva (International Energy Agency, 2014a).

Dobiti od unapređenja EE se ne ogledaju samo u uštedama energije i modernizaciji procesa proizvodnje, distribucije i potrošnje energije, već i u poboljšanju stanja životne sredine kroz smanjenje zagađenja i mogućnostima za razvoj lokalnih zajednica. Ona ima i svoju socijalnu dimenziju. Energetsko siromaštvo je problem sa kojim se suočava veliki broj građana u Srbiji, za koji još uvek nije pronađen adekvatan odgovor. Na primer, jedan od gorućih problema energetske politike je neefikasna potrošnja energenata u domaćinstvima i sa tim povezano zagađenje vazduha. Preko 50% domaćinstava u Srbiji greje se na čvrsta goriva, uglavnom koristeći uređaje s neefikasnim sagorevanjem koji zagađuju životnu sredinu (Macura, Young, Kalmar, 2014). Povećanje EE u domaćinstvima omogućilo bi industrijskom sektoru, posebno poljoprivredi, bolje korišćenje ograničenih izvora energije. Zahvaljujući tome, industrijski kapaciteti bi se po svoj prilici povećali. Ovaj zaključak, iako iznet pre više od deset godina u studiji UNDP-a „Zaglavljani u prošlost”

(Kovačević, 2004), i dalje daje značajne smernice za unapređenje politike EE.

Na nivou EU, institucionalizacija EE započeta je 2000 godine. Srbija kroz proces evropskih integracija preuzima zakonodavstvo iz ove oblasti uz eksperimentisanje s institucionalnim rešenjima. Zbog toga je potrebno proceniti institucionalnu izvodljivost politike EE, što je svrha ove analize.

Institucionalnu izvodljivost posmatramo kroz meru u kojoj su javne politike i njeni instrumenti legitimni i sprovedljivi. Institucionalna izvodljivost u ovom smislu ne zavisi samo od analizirane javne politike, već i od administrativne, ekonomske i političke sredine u kojoj bi javna politika trebalo da funkcioniše. Definiciju institucija posmatramo kroz teorijski okvir novog institucionalizma, gde posmatramo kako formalne norme, kao što su ustavna pravila i zakonski okvir, tako i neformalne norme koje predstavljaju pravila igre u jednom društvu i oblikuju interakcije, a samim tim i krajnji ishod politike EE. Budući da se bavimo preduslovima za ustanovljavanje politike EE, primena postojećih instrumenata politike, niti njihovi ishodi, nisu predmet analize. Za ovakav pristup opredelili smo se i zbog činjenice da je politika EE u ranoj fazi razvoja, pa je njene ishode teško procenjivati u praksi.

U prvom poglavlju dati su obrazloženje istraživačkog problema i metodološki okvir za analizu. Pitanje na koje smo nastojali da odgovorimo jeste da li Srbija s postojećim

institucijama može da odgovori zahtevima koji su potrebni za uspešno ustanovljenje i realizaciju politike EE.

U drugom poglavlju, koje predstavlja studiju slučaja politike EE, objašnjen je strateški, normativni i institucionalni okvir. Politika EE posmatrana je u širem okviru kreiranja i sprovođenja klimatske i energetske politike, međunarodnih obaveza Republike Srbije, usklađenosti sa dugoročnim ciljevima Ujedinjenih nacija (UN) i Evropske unije (EU). Iz posmatranja procesa usvajanja strateških i normativnih akata izvodimo zaključke o njenoj institucionalnoj izvodljivosti, ulogama pojedinih aktera i njihovim međusobnim odnosima.

U trećem poglavlju predstavljena su dva primera iz prakse. Proces uspostavljanja sistema energetskog menadžmenta u Opštini Vrbas ukazuje na vrednosti dobre prakse u donošenju odluka. Kratak osvrt na problem energetskog siromaštva, i odgovor koji na izazov energetskog siromaštva u Srbiji daju institucije i donosioci odluka, ukazuje na kompleksnost politike EE i potrebu da se interesi različitih društvenih grupa uzmu u obzir.

Analiza javne politike „Institucionalna izvodljivost za održivu energetske politiku u Srbiji – Slučaj politike energetske efikasnosti nastala je 2015. godine u okviru projekta „Re-Energija: Za energetske održive lokalne zajednice“, koji sprovodi Beogradska otvorena škola uz podršku Fondacije Fridrih Ebert. Autori iskazuju zahvalnost Fondaciji Fridrih Ebert na podršci i razumevanju potrebe da jedna ovakva analiza politike energetske efikasnosti ugleda svetlost dana. Posebnu zahvalnost dugujemo koordinatorki projekata u Fondaciji, Ivani Račić, na podršci, strpljenju i komentarima kojima je znatno uticala na kvalitet pisanog materijala koji se nalazi pred vama. Iskreno se nadamo da će ova analiza podstaći javnu debatu koja će omogućiti da politika EE doprinese borbi protiv klimatskih promena i dekarbonizaciji, a za dobrobit svih građana Srbije.

U Beogradu, decembra 2015.

PREFACE

Energy efficiency is recognized as one of the key pillars of climate and energy policy. It represents a key instrument for decreasing:

- greenhouse gas emission, and
- energy consumption.

Energy efficiency also contributes to energy security, economic growth, public health improvement and decreasing of energy poverty. (International Energy Agency, 2014a).

The benefits from enhancing energy efficiency are not only reflected in energy savings and modernisation of the production process, distribution and energy consumption, but in improving the condition of environment as well, through decreasing pollution and better chances for local community development. It has its social dimension. Energy poverty is a problem many citizens of Serbia are faced with and adequate answer is yet to be found. For example, one of the urgent issues of energy policy is a non-efficient consumption of energy sources in households, and consequently, air pollution. More than 50% of households in Serbia use solid fuels for heating, mostly having facilities with inefficient combustion that pollute the environment (Macura, Young, Kalmar, 2014). Increasing energy efficiency in households would enable industry, and agriculture in particular, better consumption of limited energy sources. Industrial capacities would therefore be increased. This conclusion, although being presented more than ten years ago in a UNDP study "Stuck in the past" (Kovačević, 2004), still provides significant guidelines for improving energy efficiency policy.

As for the EU level, institutionalization of energy efficiency started back in 2000. Within EU accession process Serbia is adopting relevant legislation while experimenting with institutional solutions. That is the reason why it is necessary to make assessment of institutional feasibility of energy efficiency policy, which is the purpose of this analysis.

Institutional feasibility is being analysed in regard to the extent in which public policy and its instruments are legitimate and can be implemented.

Institutional feasibility in this context does not depend on the analysed public policy only, but on the administrative, economic and political environment in which such public policy should be implemented. Definition of the institution is being observed through the theoretic framework of new institutionalism, through which we both observe the formal norms, such as constitutional rules and legal framework, as well as informal norms that present rules of the game in particular society, shaping interactions and, consequently, the final outcome of energy efficiency policy. Since we are dealing with the preconditions for establishing energy efficiency policy, application of existing policy instruments, as well as its outcomes, are not the subject of this analysis. We have also chosen this approach since the energy efficiency policy is in the early development phase, which makes it difficult to make assessment of its outcomes in practice.

In the first chapter of the analysis, the explanation of the research problem and methodological framework for the analysis are

given. The question that we have intended to answer with this analysis is whether Serbia, with the existing institutions, can respond to demands that are necessary for successful establishing and implementation of energy efficiency policy.

In the second chapter, the case study of energy efficiency policy, the strategic, normative and institutional framework is explained. Energy efficiency policy is being considered in a wider framework of developing and implementing energy policy, international commitments of the Republic of Serbia, and compliance with long-term goals of the United Nations (UN) and the EU. By reviewing the process of adopting strategic and normative documents, we are making conclusions regarding its institutional feasibility, with the roles of particular actors and their relations.

In the third chapter of this analysis, two practical examples are presented. The process of establishing energy management system in Municipality of Vrbas refers to specific values of inclusive decision making practices. A short overview of the problem of energy poverty, and the response to the challenge of energy poverty made by the institutions and decision makers in Serbia, shows the complexity of energy efficiency policy and the need for the interests of various social groups to be taken into account.

Public policy analysis “Institutional feasibility for sustainable energy policy in Serbia – The case of energy efficiency policy” was made in 2015 within the project “Re-Energy: For energy-sustainable local communities”, carried out by Belgrade Open School with the support of Friedrich Ebert Foundation.

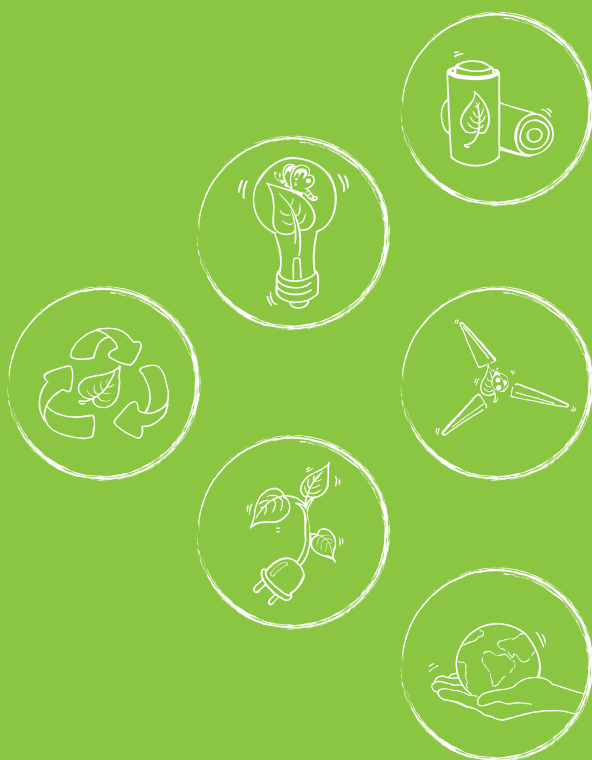
The authors would like to express their gratitude to the Friedrich Ebert Foundation for their support and understanding the need for such analysis of energy efficiency policy to be made. We owe a special gratitude to the Foundation’s project coordinator, Ms Ivana Račić, for her support, patience and comments that significantly contributed to the quality of the content presented hereby.

We sincerely hope that this analysis will ignite public debate that would enable energy efficiency policy to contribute to climate change mitigation, decarbonisation and wellbeing of all citizens.

Belgrade, December 2015

1.

ISTRAŽIVAČKI PROBLEM, ISTRAŽIVAČKO PITANJE I METODOLOGIJA



1.1. ISTRAŽIVAČKI PROBLEM I KONCEPTUALNI OKVIR

Relevantnost analize energetske politike, obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti seže znatno izvan stručnog, administrativnog ili naučnog okvira. Njihova relevantnost je pojačana presudnom ulogom ovih politika u borbi protiv pretećih klimatskih promena koje suštinski utiču na opstanak našeg društva na planeti Zemlji.¹ U Srbiji će ove politike presudno uticati na iskorenjivanje energetske siromaštva, uštede u javnom i privatnom sektoru i domaćinstvima, smanjenje zagađenja vazduha i posledično značajno poboljšanje javnog zdravlja.

Od samog nastanka javne politike (eng. public policy) kao primenjene discipline, i energetske politike, naročito politike obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti, postavljaju se istraživačka pitanja čija je svrha da otkriju mehanizme koji su presudni za njihovo uspešno ustanovljavanje i sprovođenje:

- Kako i zašto dolazi do promene politike obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti, tj. do promene u ciljevima i instrumentima?
- Na koji način se donose odluke o promeni i u kojoj meri su one legalne i legitimne?
- Koji su presudni faktori za efikasnu,

delotvornu i uspešnu politiku obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti?

- U kakvom je odnosu ostvarenje zadatih ciljeva energetske politike sa nekim drugim javnim politikama?
- Na koji način sredinski faktori (eng. *policy environment*) i okolnosti u kojima se javna politika ustanovljava i sprovodi utiču na njen razvoj, odnosno, da li postoje konfliktne i nekonzistentne ciljeve u široj sredini politike obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti? Ovde se prvenstveno misli na širi okvir energetske politike i politike borbe protiv klimatskih promena.
- Zašto su neke države ili lokalne samouprave unutar jedne administracije uspešnije od drugih u ustanovljavanju i sprovođenju politike obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti?
- Kakav je uticaj političkih faktora, institucionalne strukture, zainteresovanih strana i resursa na oblikovanje i uspešno sprovođenje politike obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti?
- Kako je došlo do izbora instrumenata za podsticanje politike obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti, da li su oni adekvatni i koji faktori utiču na njihovu (ne)delotvornost?

Lista sličnih pitanja je neiscrpna, a kroz odgovore na ova pitanja doprinosimo boljem razumevanju konteksta u kojem se razvija politika obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti i nalazimo odgovore na izazove koje sprovođenje

¹ Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland.

ove javne politike stavlja pred društvo i javne institucije. Ovoj listi možemo da dodamo pitanja transparentnosti, načina donošenja odluka, uloge javnosti i aktera s različitim interesima u oblastima obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti. Uočavamo da se kroz sva postavljena pitanja prelamaju ključni problemi i faze javnih politika uključujući fazu dolaska politike na „dnevni red“ (eng. *agenda-setting*), političku volju, fazu formulacije politike i izbora instrumenata, asimetričnih odnosa različitih aktera i njihovih preferenci, pitanja sprovođenja i evaluacije (Howlett, 1991). Međutim, u svakoj analizi potrebno je rukovoditi se nekim principima koji će pojednostaviti kompleksnu realnost u kojoj se odvija ustanovljavanje i sprovođenje određenih javnih politika. Jedino analiza koja ima nešto određeniju konceptualnu ideju može da rezultira smislenim zaključcima i preporukama, što je i krajnji cilj ove analize.

Pažljivijom analizom dolazimo do zaključka da sva pitanja u sebi nose zajednički ključni faktor, a to su institucije. Presudni uticaj institucija na uspešno ustoličenje nove i realizaciju postojeće javne politike dokumentovan je brojim akademskim i ekspertskim analizama. Ovo je naročito slučaj kada su u pitanju obnovljivi izvori energije i energetska efikasnost.

Multisektorski karakter energetske politike i izrazita institucionalna međuzavisnost u procesu kreiranja i sprovođenja ove politike usmerava ovo istraživanje ka analizi institucionalne izvodljivosti politike, jer pažljivijom analizom dolazimo do zaključka da sva

pitanja u sebi nose zajednički ključni faktor, a to su institucije. Presudni uticaj institucija na uspešno ustoličenje nove i realizaciju postojeće javne politike dokumentovan je brojim akademskim i ekspertskim analizama. Ovo je naročito slučaj kada je reč o politici obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti. Pri tome je važno napomenuti da mi u ovoj studiji koristimo širu definiciju institucija, koja je dobijena kroz teorijski okvir novog institucionalizma i podrazumeva kako formalne norme, kao što su ustavna pravila i zakonski okvir, tako i sve neformalne norme koje predstavljaju pravila igre u jednom društvu oblikujući interakcije, a samim tim i krajnji ishod politike obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti (North, 1990; Steinmo, 2001).

U uvodnom delu smo ukazali na značaj energetske efikasnosti kao javne politike koja zavređuje pažnju istraživača, zbog čega je posebno značajno istraživanje institucionalne izvodljivosti i za politiku energetske efikasnosti. Pregled institucionalnog i zakonskog okvira energetske politike u Srbiji upućuje na zaključak da je strateški, normativni i institucionalni okvir energetske politike u Srbiji delimično uspostavljen, dok se politika energetske efikasnosti nalazi u samom začetku ozbiljne institucionalizacije.² Sprovođenje ove javne politike u pravom smislu te reči nije ni počelo, niti se prepoznaju ozbiljne namere da se to i učini. Na ovaj zaključak navodi i Izveštaj o napretku za Republiku Srbiju koji je Evropska komisija objavila krajem 2015, koji veoma slabo ocenjuje napredak Srbije u oblasti energetske efikasnosti u okviru procesa pristupanja Evropskoj uniji.³

2 Pregled strateškog i normativnog okvira dat je u poglavlju 2.

3 Commission Staff Working Document Serbia 2015 Report.

U skladu sa ovim zaključkom postavlja se i dodatno pitanje: zašto Srbija, nezavisno od procesa pristupanja Evropskoj uniji³, ne ulaže dovoljno napora radi poboljšanja energetske efikasnosti i unapređenja ove javne politike? Da li je u pitanju neznanje o brojim koristima koje ova politika donosi, ili je u pitanju namera? Svesni smo da kao i kod svakog kompleksnog problema i jedan i drugi faktor igra ulogu. Međutim, nas intrigira pitanje: „Koja od ove dve pretpostavke pruža ubedljivije odgovore?”

Zato se nameće potreba da se istraže razlozi koji stoje iza, s jedne strane, postojećeg strateškog, institucionalnog i zakonskog okvira procesa pristupanja Evropskoj uniji i dokazanih koristi koje politika energetske efikasnosti pruža, i s druge strane, veoma slabih rezultata. U razmišljanju o ovako definisanom istraživačkom problemu prva stvar koja nam se učinila razumnom je istraživanje faze sprovođenja. Međutim, iako bi takav pristup na određenom stepenu razvoja politike energetske efikasnosti bio legitiman, nakon analize situacije u Srbiji, mi smo uvereni da veći deo odgovora na ovu istraživačku dilemu leži negde drugde. Iako su problemi sprovođenja svojstveni velikom broju javnih politika, kada je reč o politici energetske efikasnosti u Srbiji problem moramo da posmatramo kroz drugu prizmu, jer mi nismo ni došli do faze sprovođenja. Čak i da jesmo, naš istraživački tim, u skladu sa savremenim konceptima u razvoju javne politike kao nauke, odbija hipotezu da su pomenute faze razvoja javnih politika linearnog karaktera. Upravo nelinearne veze između političke volje, interesa, okruženja u kom je utisnuta politika energetske efikasnosti, načina donošenja odluka, podobnosti ciljeva i instrumenata daju konačne rezultate politike energetske efikasnosti, koji u slučaju Srbije nisu nimalo ohrabrujući (Capano & Howlett, 2009).

1.2. ISTRAŽIVAČKO PITANJE

Na osnovu pregleda literature u ovoj oblasti koja je fokusirana na pitanja efikasnosti, delotvornosti i evaluacije politike obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti utvrdili smo da moguće presudne faktore odgovorne za stanje u ovim oblastima treba tražiti u institucijama (Held et al, 2006; Carley, 2009; Lüthi, 2012; Wiser & Pickle, 1998; Jacobsson & Bergek, 2004; Lipp, 2007; Mitchell et. al, 2006; Mitchell et. al, 2011; Harmelink et al, 2008; Murphy et al. 2012; Tuominena et al. 2012; Stieb & Dunkelberg, 2013; Weiss et al. 2012). Na osnovu toga smo definisali glavno istraživačko pitanje ove studije koje glasi: „Da li Srbija s postojećem institucijama može da odgovori zahtevima koji su potrebni za uspešno ustanovljavanje i realizaciju politike energetske efikasnosti?”

Institucije posmatramo u širem smislu u skladu sa zahtevima novog institucionalizma, što uključuje kako formalne tako i neformalne norme i pravila funkcionisanja koji ili omogućavaju ili ograničavaju ponašanje i delovanje političkih aktera i ostalih zainteresovanih strana.

Institucionalni dizajn i kontekst u okviru kojeg se odvija donošenje i sprovođenje javne politike presudno utiče na efekat preko kojeg struktura mreže javne politike (eng. policy network structure) utiče na rezultat javne politike.

Kako je jedna od najboljih tačka evropskih integracija njihova institucionalna, administrativna i finansijska izvodljivost

(eng. *feasibility*), zaključujemo da je vredno osvrnuti se na pitanja i problem postojeće institucionalne izvodljivosti ustanovljavanja i sprovođenja politike energetske efikasnosti.

„Da li Srbija s postojećim institucijama može da odgovori zahtevima koji su potrebni za uspešno ustanovljavanje i realizaciju politike energetske efikasnosti?“

Ovde napominjemo da institucije posmatramo u širem smislu u skladu sa zahtevima novog institucionalizma, što uključuje kako formalne tako i neformalne norme i pravila funkcionisanja koji ili omogućavaju ili ograničavaju ponašanje i delovanje političkih aktera i ostalih zainteresovanih strana. Štaviše, institucionalni dizajn i kontekst u okviru kojeg se odvija kreiranje i sprovođenje javne politike presudno utiče na efekat preko kojeg struktura mreže javne politike utiče na rezultat javne politike (North 1990, Lubell et al. 2012).

Institucionalnu izvodljivost posmatramo kroz meru u kojoj su javne politike i njeni instrumenti legitimni i kroz pitanje da li kao takvi mogu da budu prihvaćeni i sprovedeni. Institucionalna izvodljivost u ovom smislu ne zavisi samo od specifičnosti analizirane javne politike, već i od administrativne, ekonomske i političke sredine u kojoj bi javna politika trebalo da funkcioniše (Mitchell, et al. 2011; IRENA, 2012).

U traženju odgovora na postavljeno istraživačko pitanje rukovodimo se metodologijom za institucionalnu izvodljivost i analizu delotvornosti politike u pogledu obnovljivih izvora energije koju je razvila

Međunarodna agencija za obnovljive izvore energije – IRENA. Pogled iz ovog ugla otkriva nedostatak šire diskusije o evaluaciji institucionalne izvodljivosti, naročito u oblastima obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti. Istovremeno, postojeća diskusija je najčešće usmerena ka zemljama članicama OECD-a. Odgovorima na naše istraživačko pitanje i otkrivanjem mehanizma odgovornog za postojeće stanje želimo da podstaknemo javnu debatu među ciljnom grupom kojoj će biti predstavljeni zaključci ove analize i preporuke za dalje delovanje. Ciljnu grupu predstavlja zainteresovana javnost, uključujući lokalne samouprave, privatni sektor, civilno društvo, medije i akademsku zajednicu, dok je specifičan cilj ove studije podrška inkluzivnom energetsom upravljanju.

Institucionalnu izvodljivost posmatramo kroz meru u kojoj su javne politike i njeni instrumenti legitimni i kroz pitanje da li kao takvi mogu da budu prihvaćeni i sprovedeni.

Kako indikatori za ovako široko postavljene koncepte još uvek evoluiraju, odlučili smo da u ovoj analizi primenimo analitički okvir IRENA za institucionalnu izvodljivost politike obnovljivih izvora energije. Analitički okvir je u svom izvornom obliku jako ambiciozan, pa je za potrebe ove studije metodologija IRENA prilagođena ciljevima i očekivanim rezultatima istraživanja. Pomenuti okvir za analizu smatramo adekvatnim s obzirom na to da je fokusiran na institucionalnu izvodljivost u evaluaciji niskougljeničnih energetske politika. Analitički okvir i indikatori su prilagođeni politici energetske efikasnosti u Srbiji, koja u ovom smislu deli mnogo s politikom obnovljivih izvora energije. Takođe, analitički okvir je prilagođen zemljama u razvoju, kojima Srbija definitivno pripada kada je reč o politici energetske efikasnosti.

1.3. METODOLOGIJA I OKVIR ZA ANALIZU

1.3.1. Studija slučaja

Literatura o institucionalnoj izvodljivosti posvećena je analizi političkih faktora koji imaju uticaj na razvoj politike, adekvatnost institucija, kao i institucionalne, organizacione i ljudske kapacitete potrebne za sprovođenje i praćenje intervencija javne politike. Veći deo literature o politici energetske efikasnosti i njenoj institucionalnoj izvodljivosti fokusiran je na razvijene zemlje EU, odakle i dolazi ovaj koncept. Kada je reč o politici energetske efikasnosti, Srbija se suočava s mnogim problemima koji se javljaju u zemljama u razvoju i nije uputno porediti je sa razvijenim zemljama EU. U Srbiji su još veoma prisutni osnovni problemi društva kod kojeg čvrsti i neprikosnoveni demokratski mehanizmi još nisu suverni vladari političkih procesa. Institucionalna izvodljivost, po našem mišljenju, spada u najvažnije kriterijume analize politike energetske efikasnosti, jer bez institucionalne izvodljivosti nema ni dobrog sprovođenja politike, iako se sporadično mogu pojaviti programi koji će dati dobre rezultate (IRENA/UKREC, 2014). Analizom institucionalne izvodljivosti može se ući u trag razlozima za dobre ili loše performanse politike. Stoga je ona najprikladnija za *ex ante* evaluacije potencijala politike. Istovremeno, predstavlja odličan alat u fazi razvoja politike koji je prilagođen lokalnim/kontekstualnim uslovima, kao što je slučaj u Srbiji.

Kada je reč o metodama za prikupljanje, analizu i predstavljanje podataka, to zavisi od krajnjeg cilja evaluacije javne politike. Oni će se razlikovati u zavisnosti od toga da li želimo da analiziramo rezultate, ukažemo na slabosti i prednosti, objasnimo uzročne veze ili istražimo situacije sa nejasnim

rezultatima. Postoje različite vrste studija slučaja, na primer komparativne (gde su upoređeni slučajevi u odnosu na neku posebnu dimenziju) ili one gde se proučavaju ista pitanja na različitim nivoima, npr. na nacionalnom nivou, nivou industrije, nivou projekta. Institucionalnu izvodljivost je jako teško izmeriti. Zbog toga njena evaluacija teži da bude kvalitativna. Jedan od razloga zbog kojih se institucionalna izvodljivost kvalitativno ocenjuje jeste to što ona ne meri uspeh politike. Ona nam pomaže da objasnimo potencijal politike i identifikujemo koji uzroci stoje iza njenog uspeha ili neuspeha. U odabiru metodologije rukovodili smo se kompleksnošću teme. Iako su kvalitativne analize mnogo komplikovanije za izvođenje, one daju detaljnije rezultate koji su proporcionalni vremenu i resursima utrošenim na analizu.

U odnosu na moguće metodološke pristupe i s obzirom na ograničenja ovog projekta, studija slučaja predstavlja najadekvatniju metodologiju. Zbog svojih karakteristika studija slučaja predstavlja fleksibilan pristup koji ima potencijal za vrlo detaljnu procenu, pod pretpostavkom da je na raspolaganju dovoljno resursa za analizu. Ova metodologija je pogodna za analizu kompleksnih situacija koje obiluju različitim varijablama, gde su granice između događaja koji se ispituju i njihovog konteksta zamagljene (Yin, 2003). Kako analiza institucionalne izvodljivosti zahteva okvir koji može da pomiri nelinearane interakcije i istraživanje savremenih događaja u svetlu njihovih kontekstualnih uslova, studija slučaja nameće se kao logičan izbor. Takođe, ona može pomoći u razvoju plana sprovođenja politike, utvrđivanju slabih tačaka i identifikaciji preporuka na sistematski način (IRENA, 2012). Stoga je naročito podesna za ispitivanje i proučavanje odnosa između spoljnih i unutrašnjih aspekata institucionalne izvodljivosti ili konkretnije političke izvodljivosti i indikatora koji su s njom u direktnoj vezi.

1.3.2. Obrazloženje izbora studije slučaja

U oblasti politike energetske efikasnosti u Evropskoj uniji postoji dinamičan razvoj na nivou političke debate i institucionalizacije. Evropska unija je suočena sa izazovima bez presedana, kao što su povećanje zavisnosti od uvoza energije, ograničeni energetske resursi i potreba da se bori protiv ekonomske krize i klimatskih promena. Stoga je postepeno od prve decenije 21. veka uključivala energetske efikasnost u svoje strateške ciljeve. Strategijom *Evropa 2020* za pametan, održiv i inkluzivan rast⁴ i inicijativom *Resursno efikasna Evropa – noseća inicijativa* u okviru Strategije *Evropa 2020*⁵, razdvajanje ekonomskog rasta od upotrebe resursa, podrška prelasku na niskouglijeničnu ekonomiju, povećanje upotrebe obnovljivih izvora energije, modernizacija transporta i promocija energetske efikasnosti predviđeni su kao ključni elementi održivog razvoja EU. U svim razvojnim scenarijima energetska efikasnost je ključni alat za dostizanje dugoročnih ciljeva dekarbonizacije.⁶

Najznačajniji normativni akt u ovoj oblasti je Direktiva o energetske efikasnosti iz 2012. godine⁷, sa rokom za transponovanje do 2014. Ova direktiva objedinjuje dotadašnje mehanizme i uspostavlja nove. Ovom direktivom postavljeni su, u širokom

kontekstu, ciljevi dugoročne politike dekarbonizacije u EU, čiji je krajnji cilj smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte za 80–95% u odnosu na 1990. godinu. Države članice EU obavezane su da postavie sopstvene nacionalne ciljeve u pogledu uštede energije koji će biti u skladu sa ciljevima Direktive, odnosno, omogućiti dostizanje zadatih ciljeva na nivou EU. Odlukom Ministarskog saveta Energetske zajednice (D/2012/08/MC-EnC) Direktiva o energetske efikasnosti iz 2012. postala je sastavni deo pravnog okvira Energetske zajednice, sa rokom za transponovanje i implementaciju do 15. oktobra 2017. godine.⁸

Direktiva iz 2012. godine ukida prethodne direktive iz 2004⁹ i 2006¹⁰. Istovremeno, dopunjava direktive iz 2009 (2009/125/EC)¹¹ i 2010 (2010/30/EU)¹².

Direktivom iz 2012. utvrđene su obavezujuće mere kako bi se dostigao zadati cilj u pogledu energetske efikasnosti od 20% do 2020. godine na nivou EU, odnosno ušteda od 1086 Mtoe

8 Decision of the Ministerial Council of the Energy Community (D/2012/08/MC-EnC) on the implementation of the Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EU and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC.

9 Directive 2004/8/EC of the European Parliament and of the Council of 11 February 2004 on the promotion of cogeneration based on a useful heat demand in the internal energy market and amending Directive 92/42/EEC.

10 2006/32/EC of the European Parliament and of the Council of 5 April 2006 on energy end-use efficiency and energy services and repealing Council Directive 93/76/EEC.

11 Directive 2009/125/EC of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for energy-related product.

12 Directive 2010/30/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 on the indication by labelling and standard product information of the consumption of energy and other resources by energy-related products.

4 European Commission (2010). *Europe 2020 – A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*.

5 European Commission (2010). *A resource-efficient Europe – Flagship initiative under the Europe 2020 Strategy*.

6 European Commission (2011). *Energy Roadmap 2050*.

7 Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EU and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC.

u finalnoj potrošnji energije u 2020. godini. U okviru Direktive, sve države članice obavezne su da efikasnije koriste energiju u svim fazama energetske lanca od proizvodnje do finalne potrošnje. Države članice EU imale su rok da do marta 2013. utvrde obavezujuće nacionalne ciljeve za uštedu energije. To znači da je na nivou Evropske unije energetska efikasnost prepoznata kao ključni mehanizam za poboljšanje energetske sigurnosti kroz smanjenje potrošnje primarne energije i smanjenje uvoza energije. Istovremeno, energetska efikasnost smatra se značajnim mehanizmom za smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte i nosećim stubom politike borbe protiv klimatskih promena. Direktiva, između ostalog, predviđa:

- izradu dugoročne nacionalne strategije za renoviranje zgrada - uključujući komercijalne, stambene, javne i privatne zgrade (član 4);
- da članice EU moraju da renoviraju 3% ukupne površine zgrada u vlasništvu državne uprave u odnosu na „ukupnu grejnu/hladenu površinu poda” na godišnjem nivou (član 5);
- da javna uprava kupuje proizvode, usluge i zgrade s visokom energetsom efikasnošću istovremeno služeći regionalnoj i lokalnoj samoupravi kao primer najbolje prakse koji treba slediti (članovi 5 i 6);
- da su distributeri i preduzeća koja se bave prodajom energije obavezni da smanje prodaju energije krajnjim korisnicima za 1,5% na godišnjem nivou, uz mogućnost da države članice uračunaju energetske uštede ostvarene u sektorima za transformaciju, distribuciju i prenos energije, uključujući efikasno daljinsko grejanje i infrastrukturu za hlađenje, kako bi se ostvario ovaj cilj (član 7);
- da će države članice morati da olakšaju uvođenje novih finansijskih instrumenata ili da koriste postojeće instrumente za dostizanje zadatih ciljeva; predviđeno je i da sve velike kompanije na svake četiri godine

budu podvrgnute energetske reviziji koju će sprovesti nezavisni stručnjaci. (član 8);

- da se izvrši sveobuhvatna procena potencijala visoko efikasne kogeneracije i efikasnog daljinskog grejanja i hlađenja do 31.12.2015. godine, koja treba da se ažurira svakih 5 godina (član 14)¹³

Značaj politike energetske efikasnosti potvrđen je i na najvišem političkom nivou, na samitu EU u oktobru 2014, kad su se države članice EU dogovorile o novom okviru energetske i klimatske politike za 2030. obavezujući se, pored ostalog, na cilj od 27% energetske efikasnosti do 2030. Savet navodi da se cilj Evropske unije od 20% energetske uštede do 2020. grubo može uporediti sa gašenjem 400 elektrana.¹⁴ Uopšteno govoreći, politika energetske efikasnosti sačinjena je od sveobuhvatnih energetskih i klimatskih strateških dokumenata, kao i od odluka Saveta, koje daju posebnu političku težinu politici energetske efikasnosti.

Istovremeno, Srbija kao kandidat za članstvo u EU nema ohrabrujuće rezultate kada je razvoj politike energetske efikasnosti u pitanju. Sama institucionalizacija energetske efikasnosti je spora, a usklađivanje sa standardima i ciljevima Evropske unije je na niskom nivou, što je dokumentovano i Izveštajem Evropske komisije iz 2015 godine. U izveštaju se navodi da nadležno ministarstvo ne poseduje administrativne kapacitete da izradi neophodne podzakonske akte. Iskazano je nezadovoljstvo u vezi s rezultatima Fonda za

¹³ Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EU and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC.

¹⁴ European Council (23 and 24 October 2014) Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework, Brussels, 23 October 2014 (OR. en) SN 79/14.

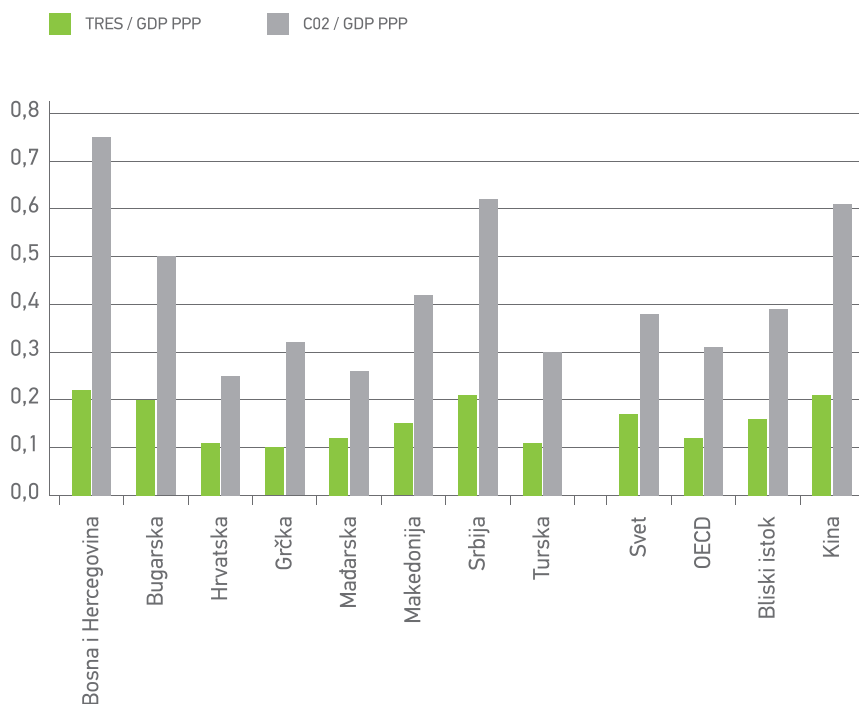
¹⁵ European Commission, Commission Staff Working Document Serbia 2015 Report.

energetsku efikasnost.¹⁵ Energetska efikasnost nije predmet ozbiljnije javne debate i stiče se utisak da ne postoji svest o značaju i brojnim koristima ovog mehanizma, počevši od individualnog do šireg društvenog nivoa.

Situaciju u vezi s razvojem politike energetske efikasnosti jasno ilustruju i podaci o energetske intenzitetu Srbije. Srbija ima veoma visok energetske intenzitet, koji pokazuje koliko privreda (ne)racionalno troši energetske resurse. Energetski intenzitet Srbije dosta je visok u odnosu na države članice EU, ali i države kandidate za članstvo u EU. Razloge treba tražiti u zastareloj neefikasnoj energetskej infrastrukturi, velikim gubicima energije

prilikom transformacije, prenosa, transporta i distribucije, kao i neefikasnom sektoru krajnje potrošnje, ceni struje, energetski neefikasnoj izgradnji zgrada itd. Ovi pokazatelji svrstavaju Srbiju u zemlje s najnižom energetskej efikasnošću u Evropi.

Na osnovu iznetih činjenica, studija slučaja koja će detaljno proučiti ovaj problem kroz prizmu institucionalne izvodljivosti predstavlja značajan doprinos ne samo procesu pristupanja Evropskoj uniji, već i gorućim nacionalnim problemima energetske politike počevši od bezbednosti, preko energetske siromaštva i ekonomske krize, do borbe protiv klimatskih promena.



Grafikon 1: **Energetski intenzitet i karbonski intenzitet izabranih zemalja i regiona.**

Izvor: International Energy Agency (IEA) – Key World Energy Statistics 2014

1.3.3. Okvir za analizu – indikatori

U definisanju okvira za analizu politike energetske efikasnosti u Srbiji poslužili smo se listom od četiri grupe indikatora koje je razvila IRENA na osnovu sistematskog pregleda literature (Sorrell, 2007; IRENA/UKERC 2014; Vedung, 2009).

1. Prva grupa indikatora je podeljena na one koje se odnose na političku izvodljivost i organizacioni kapacitet. Politička izvodljivost sadrži javnu podršku i sve faktore koji su za nju presudni. Organizacioni kapacitet se odnosi na mogućnost sprovođenja i primene zakona (Holt, Subedi and Garforth, 2002; Richter, 2012; RCREEE, 2010; Karol and Domnanvitch, 2010).
2. Unutrašnji i spoljašnji indikatori spadaju u drugu grupu indikatora. Unutrašnji su u vezi sa specifičnostima javne politike, kao što su kompleksnost, indikatori transparentnosti i predvidljivosti. Spoljašnji obuhvataju uslove koji su potrebni kako bi politika funkcionisala na zadovoljavajući način.
3. Treća grupa indikatora podeljena je na pravila, strukture upravljanja, karakteristike aktera i transakcija (eng. *governance structures*). Pravila tako

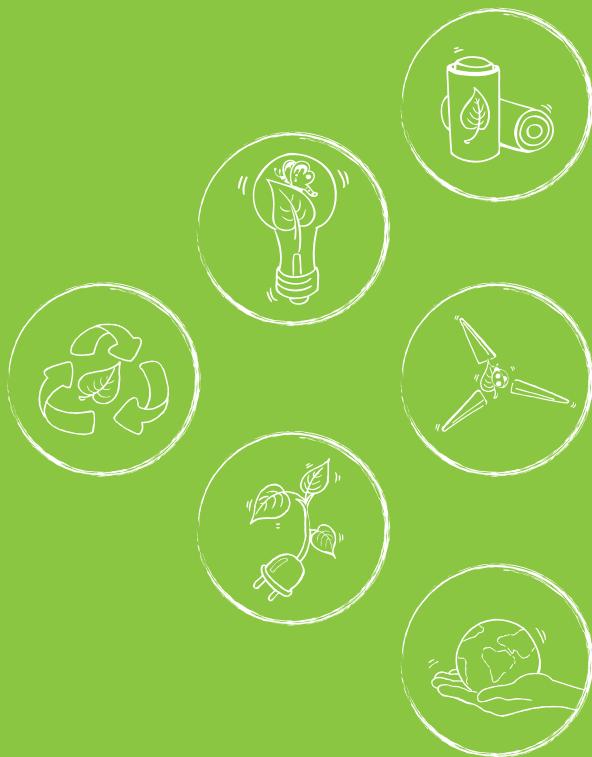
- podrazumevaju zakonodavni okvir, podsticajne instrumente, kako formalne tako i neformalne. Strukture upravljanja se odnose prvo na njihovo postojanje, prikladnost njihovog dizajna i funkcionalni kapacitet. Kada su u pitanju karakteristike aktera potrebno je obratiti pažnju na faktore kao što su verovanja, vrednosti, resursi, veštine, znanja i međuzavisnost aktera. Konačno, karakteristike transakcija koje su meta javne politike, kao što su imovinske i vlasničke specifičnosti i povezane nesigurnosti, igraju veliku ulogu (Theesfeld, Schleyer and Aznar, 2010).
4. Konačno, četvrta grupa indikatora u vezi je s nivoima kapaciteta i poljima posmatranja. Na primer, indikatori su podeljeni u mnogobrojna polja posmatranja za svaki hijerarhijski nivo u okviru kog se analiziraju kapaciteti, uključujući sistem, organizaciju, pojedinca ili mrežu.¹⁶

S obzirom na ograničenja ove analize, ali i postojeća ograničenja koja su u vezi s fazom razvoja politike energetske efikasnosti mi smo odabrali indikatore koji se mahom odnose na političku izvodljivost ili su direktno povezani s njom, a koji su preporučeni za kraće studije slučaja (IRENA/UKERC, 2014).

¹⁶ Ova kategorizacija je korišćena za procenu potreba kapaciteta u CaDRE metodologiji.

2.

STUDIJA SLUČAJA – POLITIKA ENERGETSKE EFIKASNOSTI



2.1. STRATEŠKI CILJEVI I INSTITUCIONALNI OKVIR

2.1.1. Međunarodne obaveze Republike Srbije u oblasti održivog razvoja, energije i borbe protiv klimatskih promena

Kontekst u kojem nastaje i sprovodi se energetska politika u Srbiji utvrđen je njenim međunarodnim obavezama i strateškim opredeljenjem zemlje da postane članica Evropske unije. Zbog toga je razumevanje strateških pravaca razvoja energetske politike u Srbiji, ali i mnogobrojnih kontradiktornosti i problema koji obeležavaju tu javnu politiku, moguće samo ako se prethodno utvrdi odnos strateškog i institucionalnog okvira u Republici Srbiji sa ciljevima energetske i klimatske politike Evropske unije, kao i sa globalnim trendovima dekarbonizacije i borbe protiv klimatskih promena.

U ovom poglavlju pažnju ćemo posvetiti strateškom okviru značajnom za razvoj politike energetske efikasnosti na nivou UN i EU, vodeći računa o međusobnoj zavisnosti energetske politike i politike borbe protiv klimatskih promena, a zatim pokazati u kakvom odnosu stoje ključni strateški i normativni akti u Republici Srbiji prema onima koji nastaju i sprovode se na nivou UN i EU. Ovakav pristup svoje utemeljenje ima u činjenici da je Srbija potpisnica Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o klimatskim promenama, kao i da je pristupila Agendi UN za održivi razvoj 2030. Sa druge strane, razvoj javnih politika u Srbiji utvrđen je Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju sa EU. Srbija je država kandidat za članstvo u EU i nalazi se u procesu pregovora o pristupanju. Energetska

politika Republike Srbije utvrđuje se i u skladu sa obavezama koje proističu iz Ugovora o osnivanju Energetske zajednice.

U formalno-pravnom smislu, međunarodni ugovori su izvor prava u Republici Srbiji i integralni deo pravnog sistema. U praktično-političkom smislu, jasno je da razvoj javnih politika u Srbiji treba da bude usklađen sa strateškim opredeljenjima i ciljevima EU, jer pristupanje EU znači i potpuno usvajanje i primenu pravnih tekovina EU u državama članicama.

U analizi strateškog i institucionalnog okvira pažnju posvećujemo ciljevima i međusobnoj usklađenosti ciljeva UN i EU sa ciljevima energetske politike u Srbiji. Uspješnost Republike Srbije u ostvarenju usvojenih ciljeva nije predmet analize u ovom poglavlju.

OKVIRNA KONVENCIJA UJEDINJENIH NACIJA O PROMENI KLIME I AGENDA ZA ODRŽIVI RAZVOJ 2030

Kao potpisnica Okvirne konvencije UN o klimatskim promenama¹⁷ (UNFCCC) Republika Srbija se pridružila globalnom sporazumu čiji je osnovni cilj *stabilizacija koncentracije gasova sa efektom staklene bašte u atmosferi na nivou koji bi sprečavao opasne antropogene uticaje na klimatski sistem. Takav nivo trebalo bi da se postigne u vremenskom periodu koji bi omogućio ekosistemima da se prirodno*

17 Više informacija o Konvenciji može se pronaći na zvaničnoj veb prezentaciji http://unfccc.int/essential_background/convention/items/6036.php.

*prilagode promeni klime, koji bi obezbedio da ne bude ugrožena proizvodnja hrane i omogućio dalji stabilan ekonomski razvoj.*¹⁸

Republika Srbija je potpisnica Pariskog sporazuma¹⁹, usvojenog na Samitu UNFCCC u Parizu u decembru 2015. godine. Ovim sporazumom države potpisnice su se obavezale da doprinesu ograničavanju porasta globalnog zagrevanja na nivou od manje od 2° u odnosu na predindustrijski period. Doprinos smanjenju emisija gasova sa efektom staklene bašte predstavlja ključnu aktivnost koja se očekuje od potpisnica Sporazuma. Pariski sporazum još uvek nije stupio na snagu jer je potrebno da ga ratifikuje najmanje 55 država koje emituju ukupno 55% globalne emisije gasova sa efektom staklene bašte. Ratifikacijom Sporazuma od strane Narodne skupštine ovaj dokument će postati obavezujući pravni akt u Republici Srbiji.

Transaparentnost u delovanju vlada, kao i odgovornost prema zajedničkom globalnom cilju predstavljaju važne elemente Pariskog sporazuma.

Prihvatajući održivi razvoj kao osnovnu razvojnu paradigmu, Republika Srbija se pridružila Agendi za održivi razvoj 2030, koju je Generalna skupština UN usvojila u septembru 2015. godine.²⁰ Ovim dokumentom definisani su globalni ciljevi održivog razvoja za period do 2030. godine. Ciljevi održivog razvoja predstavljaju alat za unapređenje i očuvanje javnih dobara koja pripadaju svim ljudima, bilo zbog svoje globalne prirode (kao što je očuvanje klime

na primer) ili zbog značaja za ostvarivanje prava koja pripadaju svim ljudima (kao što je pristup dostupnoj energiji). Međuzavisnost i intersektorski karakter ciljeva održivog razvoja koji su definisani ovim dokumentom je očigledan, ali za ovu analizu su od posebnog značaja cilj 7 – osigurati pristup dostupnoj, pouzdanoj, održivoj i modernoj energiji za sve, i cilj 13 – preduzeti hitnu akciju u borbi protiv klimatskih promena i njenih posledica. Agendom za održivi razvoj 2030 određeni su i podciljevi (eng. *targets*) za svaki od ciljeva. Kada je reč o energetske efikasnosti podcilj na globalnom nivou je – udvostručiti energetske efikasnost do 2030. Kako je predmet ove analize institucionalna izvodljivost politike energetske efikasnosti, a posebno ako se ima u vidu ocena Evropske komisije o administrativnim kapacitetima za sprovođenje politike energetske efikasnosti, potrebno je ukazati i na cilj 16 – mir, pravda i jake institucije, i njegove podciljeve: razviti delotvorne, odgovorne i transparentne institucije na svim nivoima i obezbediti responzivan, participativan i inkluzivan proces donošenja odluka.

Agenda za održivi razvoj 2030 i Pariski sporazum predstavljaju dokumenta čija primena će tek uslediti i zbog toga još nije moguće oceniti učinke javnih politika u Srbiji u pogledu ostvarenja ciljeva koje ovi međunarodni sporazumi postavljaju. Međutim, njihov značaj je u tome što predstavljaju rezultat dugoročne politike UN u oblasti održivog razvoja, inicirane Deklaracijom o životnoj sredini i razvoju iz Rio de Žaneira iz 1992, kao i Okvirnom konvencijom UN o klimatskim promenama. Analiza ključnih strateških dokumenata Republike Srbije, kao i prostora koji su javne institucije ostavile za učešće javnosti u procesu donošenja odluka pokazaće u kojoj meri je Republika Srbija do sada bila posvećena ostvarenju ciljeva Ujedinjenih nacija u vezi sa održivim razvojem.

¹⁸ Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime, sa aneksima (1997), član 2.

¹⁹ United Nations Framework Convention on Climate Change (2015). Paris Agreement.

²⁰ United Nations, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.

Republika Srbija, država koja nije navedena u Aneksu I UNFCCC, nema obavezu da smanji emisije gasova sa efektom staklene bašte, ali kao i od svih drugih strana i od nje se očekuje da dostavlja informacije o emisijama i uklanjanju gasova sa efektom staklene bašte, kao i podatke o aktivnostima koje preduzima radi sprovođenja Konvencije i aktivnostima čiji je cilj integrisanje pitanja klimatskih promena u širi proces planiranja razvoja zemlje. Da bi ispunila svoje obaveze u pogledu izveštavanja, Srbija treba da priprema dvogodišnje ažurirane izveštaje svake dve godine i nacionalne izveštaje svake četiri godine²¹. Prvi nacionalni izveštaj za UNFCCC usvojen je 2010. godine dok su Drugi nacionalni izveštaj i Prvi dvogodišnji ažurirani izveštaj u pripremi.

PRIORITETI I STRATEŠKI CILJEVI EU U OBLASTI KLIME I ENERGIJE

Usvajanje i primena pravnih tekovina EU, kao i usaglašavanje sa ciljevima politika koje usvaja i sprovodi EU, jasno su postavljeni kao cilj Republike Srbije i predstavljaju njenu obavezu u procesu pristupanja EU. Ovaj zaključak u potpunosti potvrđuje Uvodna izjava Republike Srbije na Međuvladinoj konferenciji o pristupanju EU.²² Konačni ishod pregovora sa EU, koji su formalno započeti u januaru 2014. godine, upravo je potpuno usvajanje i primena pravnih tekovina EU, kao i učešće u ostvarivanju dugoročnih ciljeva Unije. Srbija, kao pridružena država EU, nema obavezu da primenjuje pravne tekovine, ali jasno je da ima obavezu da svoje politike usklađuje sa EU, posebno one politike gde su

ciljevi dugoročno i ambiciozno postavljeni, kao što je slučaj sa energetsom politikom i politikom borbe protiv klimatskih promena. Značaj usklađivanja sa energetsom politikom EU prevazilazi okvire ove sektorske politike. Ispunjavanje uslova za pristupanje EU u oblasti energetike, posebno u pogledu materijalnih uslova, značajno je zato što oni povezuju proces pristupanja Evropskoj uniji, poboljšanje životnih uslova i ostvarivanje osnovnih prava stanovništva (Kovačević, 2013).

Kratkoročni klimatski i energetske ciljevi na nivou EU definisani su Strategijom *Evropa 2020*. To su smanjenje emisije gasova s efektom staklene bašte od 20% u poređenju s baznom 1990. godinom, povećanje učešća obnovljivih izvora energije u finalnoj potrošnji energije na 20%, uz istovremeno povećanje energetske efikasnosti za 20%. Klimatski i energetske ciljevi iz Strategije *Evropa 2020* sprovode se u najvećem delu preko sekundarnog zakonodavstva EU, uključujući i Treći energetske paket i sistem trgovine emisijama (*ETS – Emission Trading Scheme*). Prema poslednjim izveštajima Evropske komisije i Evropske agencije za životnu sredinu, u kojima je analizirana situacija zaključno sa 2013. godinom, EU je na dobrom putu da ispunji međuciljeve. Resrusno efikasna Evropa, dekarbonizacija, energetske sigurnost i konkurentnost energetskeg tržišta EU predstavljaju dugoročnu viziju EU u oblasti klime i energije koja seže do 2050. Ova vizija predstavljena je u dva najznačajnija strateška dokumenta: Energetskoj mapi puta do 2050 (*Energy Roadmap 2050*) i Mapi puta za prelazak na konkurentnu, niskougljeničnu ekonomiju do 2050. (*A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050*). Ovi dokumenti sadrže veoma ambiciozne povezane klimatske i energetske ciljeve EU, koja ima nameru da se obaveže na smanjenje gasova s efektom staklene bašte za 80–95% u odnosu na baznu 1990. godinu. Energetske efikasnost smatra

²¹ preuzeto sa:
<http://www.klimatskepromene.rs/izvestavanje>.

²² Vlada Republike Srbije, Uvodna izjava Republike Srbije na Međuvladinoj konferenciji o pristupanju EU, Brisel, 21. januar 2014..

se ključnim instrumentom za postizanje ovih ciljeva, kao i za postizanje rasta i zapošljavanja u Evropi.²³

Za kreiranje energetske i klimatske politike u Srbiji od posebnog je značaja okvir EU za klimu i energiju do 2030. U oktobru 2014. Evropski savet je usvojio srednjoročne ciljeve klimatske i energetske politike, kao instrument za dostizanje dugoročnih ciljeva do 2050. godine.

U skladu sa zaključcima Evropskog saveta²⁴ održanog 24. oktobra 2014. godine države članice EU podržale su sledeće ciljeve do 2030:

1. Smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte od 40 % u odnosu na 1990. Ovaj cilj definisan je na nivou Evropske unije i za ostvarenje ovog cilja predviđena je reforma sistema trgovine emisijama, koji će biti zamenjen instrumentom čiji je cilj stabilizacija tržišta CO₂.
2. Najmanje 27% energije iz obnovljivih izvora u finalnoj potrošnji na nivou EU. Ni u ovom slučaju nije predviđeno da se ovaj cilj preko zakonodavstva prenese u nacionalne ciljeve. Ostvarenje cilja trebalo bi da bude zasnovano na nacionalnim energetske planovima i novom sistemu upravljanja.
3. Cilj povećanja energetske efikasnosti za 27% definisan je na nivou EU i takođe nije obavezujući na nacionalnom nivou, iako energetska efikasnost predstavlja vezu koja nedostaje za ostvarenje svih

pomenutih ciljeva. Revizija ovog cilja predviđena je tek za 2020.

4. Velika pažnja posvećena je dostizanju potpuno funkcionalnog i povezanog unutrašnjeg energetskeg tržišta. Zadat je prvi kratkoročni cilj od minimalno 10% postojećih električnih interkonekcija, koji treba da se ispuni najkasnije do 2020. Evropska komisija će uz podršku država članica preduzeti mere da se ispuni zadati cilj. Ostvarenje cilja od 10% samo je jedna stepenica na putu do ostvarenja željenog cilja od 15% do 2030.
5. Konkurentna, povoljna i sigurna energija. Komisija predlaže i niz ključnih pokazatelja za procenu napretka tokom vremena kako bi se stvorio osnov za mogući politički odgovor. Na primer, razlike u ceni energije s najvećim trgovinskim partnerima, diversifikaciju snabdevanja i oslanjanje na domaće izvore energije, kao i sposobnosti međusobnog povezivanja među državama članicama. Pomoću pokazatelja planira se obezbeđenje konkurentnog i sigurnog energetskeg sistema do 2030. koji će biti utemeljen na integraciji tržišta, diversifikaciji snabdevanja, tržišnoj konkurenciji, razvoju domaćih izvora energije, kao i pružanju podrške istraživanju, razvoju i inovacijama.
6. Na kraju, umesto prenošenja ciljeva definisanih na nivou EU u nacionalne obavezujuće ciljeve naglašena je potreba za uspostavljanjem i osmišljavanjem novog sistema upravljanja kako bi se ostvarili zadati ciljevi klimatske i energetske politike. Konkretnije, Evropski savet predložio je razvoj novog, pouzdanog i transparentnog sistema upravljanja (eng. *governance*) koji će imati neophodnu fleksibilnost. Novim sistemom upravljanja potrebno je izbeći administrativno opterećenje, a državama članicama data je sloboda da određuju svoj energetske miksi. Ideja novog upravljanja zasnovana je na nacionalnim planovima za konkurentnu, sigurnu i održivu energiju.

23 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (2011). Energy Roadmap 2050; Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (2011). A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050.

24 European Council (2014) Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework.

Iz pregleda strateških ciljeva EU možemo zaključiti da je politika energetske efikasnosti jedan od ključnih instrumenata u ostvarenju vizije resurno efikasne Evrope sa niskougljeničnom ekonomijom kao suštinskim privrednim modelom.

UGOVOR O OSNIVANJU ENERGETSKE ZAJEDNICE

Energetska zajednica je međunarodna organizacija nastala na osnovu ugovora između Evropske zajednice i država Jugoistočne Evrope rešenih da uspostave zajedničko tržište gasa i električne energije, sa mogućnošću da ovo tržište kasnije obuhvati i druge energetske proizvode. Energetska zajednica je zasnovana na zajedničkom interesu i solidarnosti njenih članica. Misija Energetske zajednice je da proširi energetske tržište EU ka jugoistočnoj Evropi i dalje, kroz prihvatanje pravno obavezujućeg okvira između potpisnica Ugovora o osnivanju Energetske zajednice. Uspostavljanje Energetske zajednice zasniva se na odlukama Samita Evropskog saveta u Kopenhagenu 2002. godine, gde je potvrđena podrška državama Zapadnog Balkana na putu ka članstvu u EU. Integracija regiona Zapadnog Balkana u energetske tržište EU potvrđena je u Solunu 2003. godine, kada je Evropski savet usvojio Solunsku agendu za Zapadni Balkan.

Cilj Energetske zajednice je stvaranje stabilnog regulatornog i tržišnog okvira u oblasti energetike kako bi se članicama obezbedilo nesmetano snabdevanje energijom, što je neophodno za ekonomski razvoj i socijalnu stabilnost. Stabilnost investicija koje obezbeđuju sigurnost snabdevanja energijom, kao i unapređenje stanja životne sredine, energetske efikasnosti,

i upotrebe obnovljivih izvora energije takođe su ciljevi Energetske zajednice.²⁵ Posebno je za razvoj energetske politike u Srbiji važno istaći da je Ugovorom o osnivanju Energetske zajednice predviđena proširena primena pravnih tekovina EU u oblasti energije, zaštite životne sredine, obnovljivih izvora energije i konkurencije.²⁶

Energetska strategija Energetske zajednice usvojena je 2012. godine. Ova Strategija sledi iste principe kao i Strategija *Evropa 2020*, određuje prioritete i definiše instrumente kojima će Zajednica odgovoriti na izazove na putu ka stvaranju konkurentnog energetskeg tržišta, sigurnosti snabdevanja, uštedi energije, smanjenju upotrebe izvora energije koji zagađuju životnu sredinu i smanjiti ugljenični otisak u sektoru energetike.²⁷ U okviru cilja 3 ove Strategije – obezbediti sigurno i održivo energetske snabdevanje za potrošače, predviđene su mere i aktivnosti u oblasti energetske efikasnosti. Najvažnija mera jeste uspostavljanje i dostizanje cilja za uštedu energije, odnosno unapređenje energetske efikasnosti za najmanje 9% u finalnoj potrošnji energije između 2009. i 2018, kroz nacionalne akcione planove za energetske efikasnost.²⁸ Za ostvarenje ovog cilja, dalje je navedeno u Strategiji, potrebno je da članice Energetske zajednice obezbede institucionalni i pravni okvir i finansijske resurse za implementaciju akcionih planova, kao i da obezbede monitoring procesa implementacije i korektivne mere za ostvarenje cilja.²⁹

25 Ugovor o osnivanju Energetske zajednice, član 2.

26 Naslov II Ugovora o osnivanju Energetske zajednice.

27 Energy Strategy of the Energy Community (2012), str. 3.

28 Ibid. str. 7.

29 Ibid.

SPORAZUM O STABILIZACIJI I PRIDRUŽIVANJU

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju³⁰ (SSP) međunarodni je ugovor potpisan 2008. između Republike Srbije i Evropskih zajednica, čiji je Evropska unija pravni sledbenik. Sporazum je stupio na snagu 2013. godine, nakon što su Sporazum ratifikovale sve članice EU. Stupanjem na snagu SSP-a Srbija je dobila status države pridružene članice EU. Od januara 2009. Srbija je započela jednostranu primenu SSP-a.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju jeste sporazum kojim se regulišu prava i obaveze države koja je otpočela proces pridruživanja EU. SSP je ključni instrument kojim se otvaraju sveobuhvatne pripreme za članstvo Srbije u EU, i biće na snazi do momenta pristupanja Srbije EU. Njegova primena je preduslov za pozitivnu ocenu spremnosti Srbije u pregovorima sa EU. Srbija je ovim Sporazumom preuzela obavezu da usklađuje svoje zakonodavstvo sa zakonodavstvom EU. Član 8. Sporazuma predviđa da će pridruživanje Srbije u potpunosti biti ostvareno u prelaznom periodu od najviše šest godina.

SSP naglašava direktnu vezu između ispunjavanja obaveza iz Ugovora o Energetskoj zajednici i SSP (član 109) sa ciljem postepene integracije Srbije u energetske tržište Evrope. Saradnja u oblasti energetike podrazumeva, između ostalog, i promovisanje štednje energije, energetske efikasnosti, obnovljivih izvora energije i proučavanje uticaja proizvodnje energije i njene potrošnje na životnu sredinu.

Suštinski značaj Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju nije u tome što podstiče saradnju u oblasti promovisanja energetske efikasnosti već u tome što predstavlja pravni osnov za usvajanje pravnih tekovina EU u Srbiji i uspostavlja vezu između procesa pristupanja EU i obaveza u okviru Energetske zajednice. Ovde je potrebno napomenuti da se rokovi i obim pravnih tekovina EU koje se primenjuju u okviru Energetske zajednice ne mogu automatski primeniti na proces pristupanja Srbije EU, što je Evropska komisija napomenula u procesu eksplanatornog skringinga za poglavlje 15 (Energetika).³¹

30 Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane (2008).

31 Zapisnik sa sastanka eksplanatornog skringinga za poglavlje 15 – energetika (2014).

2.1.2. Strateški, normativni i institucionalni okvir u Republici Srbiji

U Strategiji razvoja energetike do 2025. sa projekcijama do 2030. Republika Srbija je iskazala nameru da ciljeve, aktivnosti i mere energetske politike uskladi sa politikom EU i ciljevima Energetske strategije Energetske zajednice. Ciljevi Strategije razvoja energetike, navodi se u ovom dokumentu, usklađeni su i sa Nacionalnom strategijom održivog razvoja.

U poglavlju koje sledi analiziraćemo u kojoj meri Strategija razvoja energetike, kao ključni strateški dokument energetske politike, stvara mogućnosti za ostvarenje navedenih ciljeva. Analiza koja sledi će, takođe, obuhvatiti zakonodavni okvir, ali i uspešnost u sprovođenju instrumenata pomoću kojih se kreira novi institucionalni okvir ili unapređuje postojeći i omogućava učešće javnosti u kreiranju javnih politika.

„Republika Srbija je 2017. godine institucionalno i ekonomski razvijena država sa odgovarajućom infrastrukturom, kompatibilna sa standardima EU, s privredom zasnovanom na znanju, efikasno korišćenim prirodnim i stvorenim resursima, većom efikasnošću i produktivnošću, bogata obrazovanim ljudima, sa očuvanom životnom sredinom, istorijskim i kulturnim nasleđem, država u kojoj postoji partnerstvo javnog, privatnog i civilnog sektora i koja pruža jednake mogućnosti za sve građane.” Navedena vizija Republike Srbije u 2017. preuzeta je iz Nacionalne strategije održivog razvoja³², krovne razvojne strategije i dokumenta kroz koji je održivi razvoj inaugurisan kao noseća razvojna paradigma. Na pragu 2017. godine možemo da

zaključimo da vizija koja je postavljena Strategijom održivog razvoja nije ostvarena, pa je logično da se upitamo koji su razlozi za takav neuspeh. Imajući u vidu da je institucionalna izvodljivost predmet naše analize, zadržaćemo se na pitanjima koja se tiču načina razmišljanja unutar institucionalne strukture.

U ovoj Strategiji se ističe da je taj dokument usklađen sa mnogobrojnim prethodno usvojenim sektorskim strategijama, uključujući i tada važeću Strategiju energetike.

Iako je usklađivanje strateških ciljeva u dužem vremenskom roku, kao i težnja ka ostvarenju kontinuiteta u razvoju javnih politika, logičan i prihvatljiv pristup, ovaj način razmišljanja je značajan za naše istraživanje jer nam otkriva i drugu dimenziju procesa kreiranja javnih politika u Srbiji. Vizionarski pristup i postavljanje ambicioznih ciljeva, koji mogu da doprinesu ostvarenju navedene vizije Srbije u 2017. godini, ograničeni su time što je donosilac odluka veoma jasno objasnio da se oslanja na prethodne strategije, odnosno da nastavlja tamo gde su prethodnici stali, bez obzira na uspešnost u ostvarenju prethodno postavljenih ciljeva i ishoda tako postavljenih javnih politika. Tim pristupom se budući donosilac odluka entuzijasta obeshrabruje i upućuje na ponavljanje postojećih javnopolitičkih rešenja ne uzimajući u obzir njihov kvalitet i ishode do kojih je dovelo ili do kojih će verovatno dovesti sprovođenje takvih rešenja. Nacionalnu strategiju održivog razvoja je usvojila Vlada Republike Srbije na jednoj od poslednjih sednica odlazećeg sastava Vlade u maju 2008. godine.

Sektorske politike u takvim uslovima nemaju svoje uporište u nacionalnoj razvojnoj politici. Izričite nacionalne razvojne politike zapravo i nema. Suvereni građani Republike Srbije, niti njihovi predstavnici, nisu nikada odlučivali o razvojnim prioritetima Republike

³² Nacionalna strategija održivog razvoja (2007).

Srbije, alternativnim načinima za njihovo ostvarivanje i institucionalnim okvirima u kojima je to ostvarivanje najverovatnije. Odsustvo analize efekata propisa, sužen prostor za javnu debatu i formalizovan pristup proceni uticaja na životnu sredinu onemogućavaju delotvorni uticaj javnosti na kreiranje javnih politika, ali i umanjuju odgovornost javnih vlasti za sprovođenje usvojenih propisa i strateških dokumenata. Takvo okruženje podstiče institucionalnu i javnopolitičku inerciju. Ovakav pristup u kreiranju javnih politika nalazimo i u oblasti energetike. Analiza procesa usvajanja Strategije razvoja energetike, kao i odnosa između različitih aktera koji su bili uključeni u proces ili u određenim fazama isključeni iz procesa, potvrđuje prethodno iznete zaključke.

„U tom smislu, iz primene Zakona o energetici i Strategije razvoja energetike Republike Srbije treba da proistekne odgovarajuća energetska, ekonomska, ekološka i socijalna politika, što bi, uz odgovarajuće zakonodavstvo i delovanje pravne države, vodilo ka održivom energetsom sistemu, efikasnijoj ekonomiji i većem društvenom blagostanju, uz održive bilanse prirodnih resursa i što niže nivoe zagađenja.”³³

Izveštaj o strateškoj proceni uticaja Strategije razvoja energetike Republike Srbije do 2025. sa projekcijama do 2030. na životnu sredinu ovom rečenicom dobro odslikava poglede donosilaca odluka na energetska politiku u Srbiji. Energetska politika se vidi kao politika koja usmerava i vodi sve ostale politike, ekonomsku, socijalnu i, kako autori strateške procene uticaja

33 Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine (2013). Izveštaj o strateškoj proceni uticaja Strategije razvoja energetike Republike Srbije do 2025. sa projekcijama do 2030. na životnu sredinu.

kažu, ekološku politiku u Republici Srbiji. To se u stvarnom javno-političkom životu i događa. Sa druge strane, a kao što ćemo videti, sama energetska politika se u datom institucionalnom okviru samoobnavlja i samoinformiše. Promena politike izazvana promenama u spoljašnjem okruženju ili promenama u poimanju spoljašnjeg okruženja je malo verovatna u takvim okolnostima, a uticaj društvenih aktera koji se nalaze van formalnog sistema odlučivanja, ili preciznije ne pripadaju izvršnoj grani vlasti, sveden je na minimum ili onemogućen.

Zakonodavac u Republici Srbiji je veoma jasno izrazio svoje viđenje u pogledu donošenja i operacionalizacije javnih politika u sektoru energetike.³⁴ Rešenje da se ciljevi energetske politike utvrđuju zakonom nije karakteristično pravno rešenje, barem kada uzmemo u obzir zemlje u regionu.

Prema Zakonu o energetici, energetska politika Republike Srbije obuhvata mere i aktivnosti koje se preduzimaju radi ostvarivanja dugoročnih ciljeva i to:

- 1) pouzdanog, sigurnog i kvalitetnog snabdevanja energijom i energentima;
- 2) adekvatnog nivoa proizvodnje električne energije i kapaciteta prenosnog sistema;
- 3) stvaranja uslova za pouzdan i bezbedan rad i održivi razvoj energetskih sistema;
- 4) konkurentnosti na tržištu energije na načelima nediskriminacije, javnosti i transparentnosti;
- 5) obezbeđivanja uslova za unapređenje energetske efikasnosti u obavljanju energetskih delatnosti i potrošnji energije;
- 6) stvaranja ekonomskih, privrednih i finansijskih uslova za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora energije i kombinovanu proizvodnju električne i toplotne energije;
- 7) Stvaranja regulatornih, ekonomskih

34 Zakon o energetici (2014).

- i privrednih uslova za unapređenje efikasnosti u upravljanju elektroenergetskim sistemima, posebno imajući u vidu razvoj distribuirane proizvodnje električne energije, razvoj distribuiranih skladišnih kapaciteta električne energije, uvođenje sistema za upravljanje potrošnjom i uvođenje koncepta naprednih mreža;
- 8) stvaranja uslova za korišćenje novih izvora energije;
- 9) raznovrsnosti u proizvodnji električne energije;

- 10) unapređenja zaštite životne sredine u svim oblastima energetske delatnosti;
- 11) stvaranja uslova za investiranje u energetiku;
- 12) zaštite kupaca energije i energenata;
- 13) povezivanja energetske sistema Republike Srbije sa energetske sistemima drugih država;
- 14) razvoja tržišta električne energije i prirodnog gasa i njihovog povezivanja sa regionalnim i panevropskim tržištem.

Zakonom je takođe propisana hijerarhija strateških dokumenata u oblasti energetike.

Zakon o energetici	Definiše ciljeve energetske politike
Energetska strategija	Uspostavlja energetske politiku i planiranje razvoja energetske sektora
Program	Uspostavlja uslove, način, vreme i mere za implementaciju Strategije
Energetski balans	Definiše godišnju energiju i/ili potrebe za energetske izvorima izraženo na mesečnom nivou
Nacionalni akcioni planovi	Navodi ciljeve razvoja i mere implementacije

Grafikon 2: Hijerarhija strateških dokumenata u oblasti energetike, Zakon o energetici, 2014.

Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2025. sa projekcijama do 2030. godine usvojena je u Narodnoj skupštini Republike Srbije 4. decembra. 2015. godine.

Učešće javnosti u pripremi Strategije razvoja energetike do 2025. i razvojni put ovog dokumenta dobro ilustruju institucionalni okvir u kome se razvija energetske politika u Republici Srbiji.

U leto 2011. godine Ministarstvo za infrastrukturu i energetiku objavilo je javni poziv za prikupljanje ponuda za izradu

Strategije energetike do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine. Ovaj poziv je bio prvi praktični korak na osnovu Zaključka Vlade Republike Srbije od 15. aprila 2010. kojim je pokrenut proces izrade nove Strategije.

Sadržaj konkursne dokumentacije ovog poziva, odnosno detaljni projektni zadatak sa kojim se obrađivač suočio, nije međutim bio poznat javnosti. Formalni zahtev organizacija civilnog društva da se upozna sa sadržajem projektnog zadatka nije bio prihvaćen.

KORAK	DATUM
Zaključak Vlade Republike Srbije o pokretanju procesa izrade strategije	APRIL 2010.
Javni poziv za prikupljanje ponuda za izradu strategije faza 1.	AVGUST 2011.
Javni poziv za prikupljanje ponuda za izradu strategije faza 2.	APRIL 2012.
Javna rasprava o Nacrtu strategije	AVGUST – OKTOBAR 2013.
Javna rasprava o Nacrtu strateške procene uticaja na životnu sredinu	NOVEMBAR 2013.
Vlada usvojila Predlog strategije	3. JANUAR 2014.
Predlog povučen iz procedure	28. APRIL 2014.
Vlada usvojila Predlog	29. MAJ 2015.
Sednica parlamentarnog foruma za energetska politiku	2. SEPTEMBAR 2015.
Usvajanje predloga strategije	4. DECEMBAR 2015.

Tabela 1: Priprema Strategije razvoja energetike Republike Srbije – istorijat ključnih događaja

Čak i da je detaljni projektni zadatak koji je stavljen 2011. pred obrađivača bio predstavljen javnosti, već bismo bili suočeni sa kašnjenjem u pogledu uključenja javnosti u izradu Strategije.

Uključivanje javnosti je pravovremeno samo u fazi „praznog papira”, odnosno u trenutku kada su sve opcije otvorene. Takvog učešća javnosti u ovom procesu, nažalost, nije bilo.

Dokument je u formi Nacrta predstavljen na javnoj raspravi u periodu od avgusta 2013. do oktobra 2013, kada je javnosti bilo omogućeno da dostavi svoje komentare na tekst Nacrta. Za naše istraživanje ovde je važno zadržati se na procesnim aspektima javne rasprave. Vredno je naglasiti činjenicu da je Nacrt strategije razvoja energetike uopšte ušao u

proceduru javne rasprave.

Međutim, iako je javnost imala priliku da komentariše dokument koji je, u fazi u kojoj se našao pred očima javnosti, isključivao mogućnosti preispitivanja ciljeva i pravaca energetske politike, ova rasprava je bila obeležena značajnim propustima. Naime, javna rasprava o Nacrtu izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu održana je nakon što su održane konsultacije o Nacrtu strategije. Ovakav postupak nije u skladu sa Arhuskom konvencijom niti Direktivom o strateškoj proceni uticaja³⁵. Član 4. Direktive o strateškoj proceni uticaja jasno navodi da

³⁵ Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of June 27th 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment (SEA Directive).

procena uticaja na životnu sredinu treba da se sprovede u toku pripreme plana ili programa i pre nego što on bude upućen u zakonodavnu proceduru³⁶. Rasprava o strateškoj proceni uticaja usledila je nakon što je završena rasprava o samom strateškom dokumentu. Tokom javne rasprave o Nacrtu izveštaja o strateškoj proceni uticaja učesnici rasprave nisu mogli znati na osnovu kog dokumenta je urađena procena uticaja – na osnovu izvorne verzije Nacrta strategije ili na osnovu dokumenta u koji su uključeni komentari i sugestije učesnika u javnoj raspravi. Učesnici u javnoj raspravi o strateškoj proceni uticaja nisu imali mogućnost da vide dokument koji je sadržao izmene i dopune prvobitne verzije nacrtu strategije, pa je i učešće u raspravi o strateškoj proceni uticaja prilično obesmišljeno. Strateški dokument koji je usvojila Vlada Srbije u januaru 2014. povučen je iz procedure u aprilu iste godine. Vlada je, zatim, 29. maja 2015. ponovo usvojila predlog strategije, ali ovoga puta bez konsultacija sa javnošću oko izmena u samom dokumentu.

Unapređena javnost rada državnih javnih institucija nam ipak omogućava da uočimo naznake interakcije između aktera iz najužeg kruga institucija zaduženih za kreiranje i sprovođenje politike (izvršne vlasti). Republički sekretarijat za javne politike 7. avgusta 2014. u svom mišljenju na Predlog strategije konstatuje³⁷:

„Tekst predloga strategije trebalo bi da sadrži osnovnu analizu opcija za razrešavanje identifikovanih problema. Naime, za svaku od razmatranih opcija predlagač Predloga strategije trebalo je da predstavi jasne ciljeve koji se žele postići,

kao i mere i aktivnosti za njihovo postizanje. Analiza efekata opcija treba da prikaže efekte različitih aktivnosti, tj. pristupa u rešavanju problema i postizanja željenih rezultata. Imajući u vidu da realizacija određenih aktivnosti zahteva veliki iznos ulaganja, posebno je trebalo predočiti analize alternativnih scenarija investiranja u određene sisteme ili kapacitete, sa pratećom ocenom u kojoj meri bi se zadovoljio definisani strateški cilj u odnosu na analiziranu alternativu.”

Republički sekretarijat je u tom mišljenju pozvao predlagača Predloga da unapredi dokument imajući u vidu i gore navedeno. Do traženih izmena, koje upućuju na poštovanje elementarnih normi u procesu pripreme javne politike, ipak nije došlo i dokument se ponovo našao u formi Predloga u skupštinskoj proceduri sa predviđenim kumulativnim investicijama od ukupno preko 14 milijardi evra.

Kao rezultat, energetska politika koja je izražena Strategijom u potpunosti predstavlja nastavak dosadašnje javne politike. Kako smo već naveli, u postojećem okruženju nije moguće ni odrediti učinak javne politike u ovom sektoru budući da ona nije ukorenjena ni u kakvoj razvojnoj politici.

Prema Zakonu o energetici, Strategija se usklauđuje sa dokumentima koji se odnose na privredni razvoj Republike Srbije i strateškim i planskim dokumentima Republike Srbije i sadrži analizu ostvarenja ciljeva utvrđenih Strategijom za prethodni period.

U već pomenutom mišljenju Republičkog sekretarijata za javne politike ovo telo upozorava obrađivača strategije, ministarstvo zaduženo za energetiku, na ovaj zakonski i zanatski propust: „Predlagač Predloga strategije je propustio da predochi *ex-post* analizu Strategije

36 Ibid.

37 Republički sekretarijat za javne politike, Mišljenje na Predlog strategije razvoja energetike Republike Srbije do 2025. sa projekcijama do 2030. (2014).

razvoja energetike Republike Srbije do 2015. godine („Sl. glasnik RS, broj 44/2005). Iako je predlagač predočio detaljnu analizu postojećeg stanja, propustio je da izvrši analizu na koji način je primena pomenute strategije, tj. sprovođenje mera i aktivnosti predviđenih istom, doprinelo predstavljenom stanju.”

Ni ovo mišljenje Sekretarijata za javne politike nije doprinelo izmeni teksta Strategije.

Ukazali smo na važnu činjenicu da je Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine odlučilo da sprovede javnu raspravu o Strategiji razvoja energetike, što doprinosi razvoju transparentne i odgovorne energetske politike. Međutim, propusti koji su učinjeni tokom javne rasprave ukazuju na nedostajuće kapacitete odgovornih institucija, ali i slabost javnosti, posebno civilnog društva, da utiče na procese kreiranja javnih politika i iskoristi sve raspoložive institucionalne mehanizme. Svega nekoliko organizacija civilnog društva uzelo je učešće u javnoj raspravi o Strategiji razvoja energetike i odgovarajućoj strateškoj proceni uticaja. Učešće javnosti u procesu donošenja energetske politike nije institucionalizovano, ali ni institut horizontalne koordinacije nije uvek u primeni.

Iz ove kratke analize možemo izvući nekoliko zaključaka:

- svrha javne rasprave i konsultacija s javnošću jeste da zadovolje formu, ali one ne utiču u značajnoj meri na kvalitet javnih politika;
- kapacitet odgovornih institucija za sprovođenje javnih rasprava je na nezadovoljavajućem nivou, s obzirom na očigledne proceduralne propuste;
- motivacija javnosti i tražnja za novim praktičnopolitičkim rešenjima je tek u povelju i slabost civilnog društva da utiče na javne politike je očigledna.

Strategija razvoja energetike kao ključni dokument energetske politike u Republici Srbiji bi trebalo da predstavlja iskaz političke volje za postizanje jasno definisanih ciljeva energetske politike. Ovakav dokument podrazumeva sagledavanje vizije energetskog sektora, prioriteta sektora, kao i strateških i specifičnih ciljeva.

Oblikovanje takve sektorske politike nije moguće bez učešća javnosti od samog početka iz najmanje dva razloga:

- prava javnosti da se pita u pitanjima od značaja za zaštitu životne sredine, što pitanja energetske politike svakako jesu;
- iskorišćavanja raspršenih i ograničenih ljudskih kapaciteta koje mala zemlja poput Republike Srbije ima na raspolaganju kako bi se na osnovu činjenica i na najbolji način razrešili mogući sukobi između ponekad suprotstavljenih ciljeva energetske politike.

Učešće javnosti na osnovu podloge kakvu je predstavljao Nacrt strategije razvoja energetike nije omogućavalo postizanje ni jednog ni drugog cilja jer se rasprava vodila o dokumentu koji je već bio nepovratno usmeren u određene načine proizvodnje energije, u količinama potrebnim da se zadovolje nedovoljno obrazložene projekcije potrošnje energije.

Videli smo da energetska politika nije utemeljena u razvojnim politikama. Takođe smo videli da institut učešća drugih aktera u procesu donošenja ove javne politike nije dovoljno razvijen. Pokazaćemo da ni okvir za praćenje sprovođenja ove javne politike nije odgovarajući. Obrazloženje Strategije nam ukazuje na ciljeve koje je potrebno ostvariti Strategijom: „Donošenjem i sprovođenjem navedene strategije, kroz niz pravnih i konkretnih investicionih rešenja i projekata, trebalo bi da se do 2020. godine postignu željeni stepeni proizvodnje

električne energije iz obnovljivih izvora energije, podigne stepen energetske efikasnosti i smanji emisija gasova staklene bašte (tzv. GHG). Postojećim nacionalnim akcionim planom za korišćenje obnovljivih izvora energije Republika Srbija je kao cilj postavila povećanje proizvodnje električne energije za 27% u planskom periodu.”³⁸

Ostavivši po strani nejasnu formulaciju koja je tiče obnovljivih izvora energije

i činjenice da cilj za 2020. nije vezan za električnu energiju već za finalnu potrošnju energije, pogledajmo šta se u samoj Strategiji navodi kao projekcija emisija gasova sa efektom staklene bašte (GHG), imajući u vidu, pre svega, usklađivanje sa politikom dekarbonizacije EU.

GODINA	REFERENTNI SCENARIO	SCENARIO SA PRIMENAMA MERE ENERGETSKE EFIKASNOSTI
2010.	42,63	42,63
2015.	45,18	44,22
2020.	42,02	39,98
2025.	43,42	41,05
2030.	46,29	43,59

Tabela 2: *Emisija CO₂ vezana za energetske sektor (miliona tona CO₂eq)*

Strategijom se predviđa povećanje emisija u 2025. i 2030. godini u oba predstavljena scenarija. Minimalno smanjenje emisija predviđeno za 2020. godinu ne može se smatrati ishodom javne politike ako se već u sledećoj predstavljenj godini emisije povećavaju. Činjenica da je u 2014. godini došlo do smanjenja emisija CO₂ iz elektroenergetskog sektora, koje prema računama autora iznose gotovo 6,5 miliona tona CO₂ u odnosu na prosek ostvaren u periodu između 2008. i 2013. godine, ukazuje na to da je smanjenje moguće bez većih posledica po sigurnost snabdevanja, pa čak i bez većih troškova ukoliko se u obzir

uzmu samo troškovi nastali kao posledica nemogućnosti proizvodnje električne energije u planiranom obimu, a bez uzimanja u obzir troškova na samoj infrastrukturi.

Potrošnja energije za proizvodnju električne energije u termoelektranama je najveća pojedinačna stavka u potrošnji primarne energije u svim energetske bilansima u oba scenarija. Uprkos tome što je sadašnja efikasnost ove transformacije niska i što je jedan od ciljeva donošenja Strategije unapređenje efikasnosti, rezultati scenarija predstavljenih u bilansnim tabelama Strategije ne pokazuju porast efikasnosti u oblasti koja je zaslužna za najveći deo primarne energetske potrošnje u Srbiji i u kojoj već zaostajemo za konkurencijom na evropskom kontinentu.

³⁸ Strategija razvoja energetike Republike Srbije za period do 2025. sa projekcijama do 2030. (2015), str. 16.

GODINA	REFERENTNI SCENARIO			SCENARIO SA MERAMA ENERGETSKE EFIKASNOSTI		
	Potrošnja energije za transformaciju u električnu energiju (1000 ten)	Proizvodnja električne energije (1000 ten)	Stepen efikasnosti	Potrošnja energije za transformaciju u električnu energiju (1000 ten)	Proizvodnja električne energije (1000 ten)	Stepen efikasnosti
2010.	6258	2150	34,36%			
2015.	6941	2294	33,05%	6941	2289	32,98%
2020.	6195	2052	33,12%	6196	2088	33,70%
2025.	6358	2198	34,57%	6357	2191	34,47%
2030.	6886	2346	34,07%	6885	2346	34,07%

Tabela 3: *Proizvodnja električne energije i utrošak energije za proizvodnju električne energije u termoelektranama.*

Izvor: *Strategija razvoja energetike, bilansne tabele, sopstveni proračun.*

Nakon uvida u predviđena kretanja emisije gasova sa efektom staklene bašte, kao i potrošnje i proizvodnje električne energije, vredno je posvetiti pažnju analizi dva scenarija finalne potrošnje energije u periodu do 2030.³⁹ Referentni scenario (eng. *business as usual*) zasnovan je na pokazateljima koji su identični kao u baznoj 2010. godini, što podrazumeva nastavak dosadašnje prakse u proizvodnji i potrošnji energije. Drugi scenario, scenario sa primenama mera energetske efikasnosti, zasniva se na maksimalnoj primeni mera energetske efikasnosti u svim fazama energetskog ciklusa. Međutim, već u sledećem pasusu nalazimo objašnjenje da scenario sa primenama mera energetske efikasnosti zapravo predstavlja ispunjavanje obaveza iz Ugovora o osnivanju Energetske zajednice, odnosno odredbi Direktive (2006/32/EC) o energetske efikasnosti u krajnjoj potrošnji i energetske usluga.

Naime, u skladu sa Ugovorom o osnivanju Energetske zajednice i Odlukom Ministarskog saveta (D/2009/05/MC-EnC) od 18. decembra 2009, članice Energetske zajednice su u obavezi da primenjuju Direktivu (2006/32/EC) o energetske efikasnosti u krajnjoj potrošnji i energetske usluga. Ovom direktivom propisani su nacionalni ciljevi uštede energije od 9% u periodu od 9 godina od početka primene Direktive, što u slučaju članica Energetske zajednice jeste 2018. godina.⁴⁰ U skladu sa Zakonom o efikasnom korišćenju energije, ciljevi uštede energije i mere za efikasno korišćenje energije bliže se određuju akcionim planom za energetske efikasnost. U Prvom akcionom planu za energetske efikasnost Republike Srbije, kao i u Drugom akcionom planu za energetske efikasnost, koji je usvojen Zaključkom Vlade u oktobru 2013, potvrđen je nacionalni cilj od najmanje

39 Ibid. str. 16–19.

40 Energy Community (2013). Directive 2006/32/EC.

9% uštede finalne potrošnje energije u devetoj godini primene odredbi Direktive 2006/32/EC, odnosno Odluke Ministarskog saveta.

Direktiva propisuje da države radi postizanja nacionalnih ciljeva za uštedu energije mogu propisati i ciljeve koji su veći od 9% uštede energije u finalnoj potrošnji. Neizbežan zaključak jeste da prvi scenario koji je predstavljen u Strategiji podrazumeva odsustvo primene odredbi Ugovora o osnivanju Energetske zajednice, odnosno Zakona o ratifikaciji Ugovora o osnivanju Energetske zajednice⁴¹, Zakona o efikasnom korišćenju energije i strateških dokumenata koje je usvojila Vlada Srbije. Drugi scenario ne predviđa maksimalnu primenu mera energetske efikasnosti u svim fazama energetskog ciklusa već ispunjavanje ugovornih obaveza u okviru Energetske zajednice, kao i ciljeva koji su postavljeni strateškim dokumentom koji je već bio usvojen u trenutku usvajanja Strategije razvoja energetike (Drugi akcioni plan za energetske efikasnost za period 2013–2015). U oba scenarija predviđena Strategijom predviđa se porast obnovljivih izvora energije na 27% u bruto finalnoj potrošnji.

Na sličan obrazac koji ukazuje na nekonzistentnost ciljeva Vlade, odsustvo participativnog pristupa i nedovoljnu koordinaciju različitih aktera u procesu donošenja odluka, nailazimo i u Predlogu prvog dvogodišnjeg ažuriranog izveštaja Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime⁴².

U ovom slučaju izveštaj sadrži tri scenarija za smanjenje ukupnih emisija gasova sa

⁴¹ Zakon o ratifikaciji Ugovora o osnivanju Energetske zajednice (2006).

⁴² Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine, Prvi dvogodišnji ažurirani izveštaj Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime (2015).

efektom staklene bašte. Pored osnovnog scenarija, prema kome udeo obnovljivih izvora energije i energetska efikasnost ostaju na nivou iz 2010. godine, u ovom dokumentu se analiziraju i scenario sa merama i scenario sa dodatnim merama. Scenario sa merama predviđa porast korišćenja obnovljivih izvora energije u skladu sa nacionalnim obavezujućim ciljevima koji iznose:

- 27% udela energije iz obnovljivih izvora u bruto finalnoj potrošnji;
- 10% udela obnovljivih izvora energije u bruto finalnoj potrošnji u sektoru saobraćaja.

Scenario sa dodatnim merama predviđa povećanje energetske efikasnosti u proizvodnji i potrošnji energije u skladu sa nacionalnim obavezujućim ciljevima, odnosno 9% uštede energije u skladu sa preuzetim obavezama u okviru Energetske zajednice.

Budući da uticaj javnih politika na smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte nije predmet ove analize, ne zadržavamo se na procenjenim efektima mera predviđenih u ova tri scenarija, osim što naglašavamo da u sva tri slučaja emisije gasova sa efektom staklene bašte rastu u odnosu na 2015. godinu. Ono što je važno za ovu analizu jeste činjenica da donosilac odluka, u ovom slučaju Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine, ponavlja isti obrazac ponašanja koji smo identifikovali u Strategiji razvoja energetike. Već prihvaćene obaveze u okviru Energetske zajednice, kojima je ustanovljen normativni okvir za sprovođenje javnih politika, predstavljaju se kao mogući scenariji za njihovo sprovođenje.

Učešća javnosti u izradi Drugog akcionog plana za energetske efikasnost nije bilo dok je Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine omogućilo javni uvid u nacrt Prvog dvogodišnjeg ažuriranog izveštaja Republike Srbije prema UNFCCC i uvažilo neke od komentara koje je uputilo civilno društvo. Pored Zakona o energetici, koji je usvojen

2014. godine i kojim je zamenjen Zakon iz 2012, od značaja za ovu analizu je i Zakon o efikasnom korišćenju energije, koji je usvojen u martu 2013. godine⁴³. Zakon o efikasnom korišćenju energije predstavljao je pravni osnov za usvajanje Drugog akcionog plana za energetske efikasnost, koji je usvojen 21. oktobra 2013, a odnosi se na period od 2013. do 2015. Akcioni plan se donosi u skladu sa Strategijom (član 7. Zakona o efikasnom korišćenju energije) i njime se bliže utvrđuje sprovođenje Strategije. Strategija razvoja energetike u proleće 2013. bila je u fazi izrade i još nije ušla u fazu javne rasprave, a na snazi je bio Zakon o energetici iz 2012. godine.

Zakonom o efikasnom korišćenju energije uređuju se uslovi i načini za sprovođenje politike efikasnog korišćenja energije i uspostavljanje sistema upravljanja energijom (energetski menadžment).

Ovim Zakonom ostvaruju se sledeći ciljevi za efikasno korišćenje energije:

- 1) povećanje sigurnosti snabdevanja energijom i njeno efikasnije korišćenje;
- 2) povećanje konkurentnosti privrede;
- 3) smanjenje negativnih uticaja energetskog sektora na životnu sredinu;
- 4) podsticanje odgovornog ponašanja prema energiji, na osnovu sprovođenja politike efikasnog korišćenja energije i mera energetske efikasnosti u sektorima proizvodnje, prenosa, distribucije i potrošnje energije.

Budući da je ovaj propis usvojen pre izmena Zakona o energetici iz 2014. i pre usvajanja Strategije razvoja energetike, potrebno je da se vratimo korak unazad i utvrdimo hronologiju razvoja normativnog okvira za politiku energetske efikasnosti, kao i to da li postoji konzistentnost ciljeva

⁴³ Zakon o efikasnom korišćenju energije, „Službeni glasnik RS”, broj 25/2013.

energetske politike, a posebno politike energetske efikasnosti. U ovom delu analize već nailazimo na izazove jer sam proces usvajanja ovog zakona ukazuje na probleme institucionalne izvodljivosti politike energetske efikasnosti. Zbog toga ćemo najpre posvetiti pažnju procesu usvajanja Zakona, a zatim instrumentima implementacije.

Proces usvajanja zakona koji uređuje oblast energetske efikasnosti trajao je prilično dugo i započet je 2011. godine, u godini koju je Republika Srbija proglasila godinom energetske efikasnosti. Već u aprilu 2011. najavljeno je da je Vlada Srbije izradila nacrt zakona o energetske efikasnosti.⁴⁴ Međutim, Nacrt Zakona o racionalnoj upotrebi energije, sa predlogom za donošenje po hitnom postupku, objavljen je u septembru 2011.⁴⁵ U obrazloženju uz nacrt zakona Vlada se pozvala na Poslovnik Narodne skupštine, član 167, gde je navedeno da se pojedini zakon može doneti po hitnom postupku kad se njime uređuju pitanja i odnosi radi usklađivanja propisa sa propisima Evropske unije.⁴⁶ Naime, razlog za hitnost usvajanja ovog zakona trebalo je da bude ispunjavanje obaveza u okviru Energetske zajednice, odnosno proširenje pravnih tekovina EU na Energetsku zajednicu kroz usvajanje i primenu direktiva koje se odnose na energetske efikasnost.⁴⁷

⁴⁴ Dnevni list Danas, 8. 4. 2011: http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/uskoro_zakon_o_energetskoj_efikasnosti.55.html?news_id=213277

⁴⁵ Nacrt Zakona o racionalnoj upotrebi energije sa predlogom za donošenje po hitnom postupku (2011).

⁴⁶ Narodna skupština Republike Srbije, Poslovnik („Službeni glasnik RS”, broj 52/10).

⁴⁷ Videti Odluku Ministarskog saveta Energetske zajednice D/2010/02/MC-EnC.

Odlukom Ministarskog saveta Energetske zajednice (D/2010/02/MC-EnC) utvrđeni su rokovi za implementaciju navedenih direktiva, odnosno, pojedinih članova direktiva. Mogli bismo da zaključimo da ustanovljavanje održive javne politike energetske efikasnosti, kao ni obezbeđivanje povećanja sigurnosti snabdevanja energijom i njeno efikasnije korišćenje nisu primarni ciljevi zakonodavca, već je to ispunjavanje administrativnih zahteva. Dalja analiza i ovu pretpostavku dovodi u sumnju.

Ako se ima u vidu predlog za hitno usvajanje Zakona o racionalnoj upotrebi energije, a zbog usaglašavanja sa pravnim tekovinama EU, našu pažnju usmeravamo dalje ka procesu usvajanja zakona. Naime, Zakon o racionalnoj upotrebi energije je povučen iz procedure i, kao što smo naveli, u izmenjenom obliku usvojen tek u martu 2013. Prvo što pada u oči jeste da je posle zahteva za hitno usvajanje zakona usledila pauza od skoro dve godine pre nego što je zakon, u izmenjenom obliku, usvojen. Ovo je posebno interesantno ako se ima u vidu obrazloženje predlagača Nacrta Zakona o racionalnoj upotrebi energije, a to je da se zakon usvaja zbog rokova koji su definisani odlukom Ministarskog saveta Energetske zajednice.

Ponovo naglašavamo da evaluacija ishoda politika nije predmet ove analize, posebno ako se uzme u obzir činjenica da je politika energetske efikasnosti u procesu institucionalizacije, a da instrumenti implementacije nisu u potpunosti razvijeni niti primenjeni.

Međutim, zadržaćemo se na mogućim razlozima za povlačenje Zakona o racionalnoj upotrebi energije iz procedure. Razloge za povlačenje zakona iz procedure mogli bismo da tražimo u različitim institucionalnim rešenjima za uspostavljanje Fonda za energetske efikasnost.

Nacrt zakona o racionalnoj upotrebi energije iz septembra 2011. godine određuje Fond za energetske efikasnost kao pravno lice čije je

uređenje definisano Statutom fonda i organima i telima (čl. 71–76. Nacrta zakona). Nacrtom se prihodi fonda obezbeđuju od: naknada koje propisuje Vlada za preuzetu električnu energiju, prirodni gas i derivate nafte, čiji će obveznici biti kupci električne energije, prirodnog gasa i derivata nafte; naknada od proizvođača za proizvodnju energetske neefikasne opreme i postrojenja za slučaj njihovog plasmana na domaćem tržištu, koje propisuje Vlada; naknade od uvoza energetske neefikasne opreme i postrojenja čiji iznos propisuje Vlada; prihoda ostvarenih pri postupku privatizacije preduzeća u oblasti energetike (član 81). Za razliku od rešenja predviđenih povučenim nacrtom, usvojeni Zakon o efikasnom korišćenju energije uspostavlja budžetski fond za energetske efikasnost u okviru ovlašćenja Ministarstva rudarstva i energetike i definiše obezbeđivanje prihoda kroz aproprijacije u budžetu Republike Srbije za tekuću godinu, donacije i kredite.

Razlika između ova dva rešenja nije samo normativne već suštinske prirode i ukazuje na promenu javnopolitičkog rešenja za upravljanje Fondom kao instrumentom politike energetske efikasnosti, kroz značajno smanjenje nadležnosti i nezavisnosti Fonda, i u fazi prikupljanja i u fazi raspolaganja sredstvima, jer naknade koje su navedene kao prihodi Fonda u Nacrtu Zakona o racionalnoj upotrebi energije u novom zakonskom rešenju postaju redovni budžetski prihodi. Ovakvo rešenje ukazuje na još jedan aspekt javnih politika koji bi trebalo uzeti u obzir, a to je potreba da se javna sredstva centralizuju, i time omoguću njihovu upotrebu u skladu sa kratkoročnim potrebama Vlade, a ne ciljevima javnih politika.

U analizi Zakona o efikasnom korišćenju energije zadržaćemo se još na instrumentima implementacije, odnosno uspešnosti u uspostavljanju normativnog okvira za sprovođenje politike energetske efikasnosti i uspostavljanje sistema energetske menadžmenta.

U skladu sa ovim Zakonom, osnovni akti kojima se utvrđuje politika efikasnog korišćenja energije su:

- 1) Strategija razvoja energetike;
- 2) Program ostvarivanja Strategije razvoja energetike;
- 3) Akcioni plan za energetske efikasnosti;
- 4) Program i plan energetske efikasnosti koje donosi jedinica lokalne samouprave;
- 5) Program i plan energetske efikasnosti koje donose drugi obveznici sistema energetskog menadžmenta.

Obveznici sistema energetskog menadžmenta prema ovom Zakonu su:

- 1) privredna društva čija je pretežna delatnost u proizvodnom sektoru, ako koriste više energije od količine koju propiše Vlada;
- 2) privredna društva čija je pretežna delatnost u sektoru trgovine i usluga, ako koriste više energije od količine koju propiše Vlada;
- 3) privredna društva čija je pretežna delatnost u proizvodnom sektoru, koja ne spadaju u obveznike sistema iz tačke 1) ovog člana, a poseduju objekte koji u zbiru koriste više energije od količine propisane u tački 2) ovog člana;
- 4) organi državne uprave i drugi organi Republike Srbije, organi autonomne pokrajine, organi jedinica lokalne samouprave sa više od 20.000 stanovnika, kao i druge javne službe koje koriste objekte u javnoj svojini.

Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2025. sa projekcijama do 2030. usvojena je u decembru 2015. Program ostvarivanja Strategije razvoja energetike nije usvojen. Drugi akcioni plan za energetske efikasnosti je usvojen u oktobru 2013. za period do kraja 2015. godine. Usvajanje programa i planova energetske efikasnosti koje donose jedinica lokalne samouprave i drugi obveznici sistema energetskog menadžmenta direktno zavisi od ispunjenja odredbi člana 17. Zakona, kojim je

određeno da Vlada, na predlog Ministarstva, utvrđuje godišnje planirane ciljeve ušteda energije za obveznike sistema, u skladu sa Akcionim planom, graničnu vrednost potrošnje energije kojom se određuje koja privredna društva su obveznici sistema, kao i obrazac prijave o ostvarenoj potrošnji energije. Predloge za utvrđivanje godišnjih planiranih ciljeva Ministarstvo podnosi Vladi, radi razmatranja i odlučivanja, a u rokovima koji omogućavaju nesmetano donošenje akcionih planova za energetske efikasnosti u Republici Srbiji (član 92. Zakona). Ovo se prevashodno odnosi na donošenje programa i planova efikasnog korišćenja energije obveznika sistema iz člana 16. ovog zakona, koje je, opet, neophodno precizno definisati podzakonskim aktom. Međutim, do decembra 2015. godine Vlada nije usvojila podzakonska akta kojima se utvrđuju specifični ciljevi uštede energije, ali i preciznije definišu elementi sistema energetskog menadžmenta. Naime, za uspostavljanje sistema energetskog menadžmenta u javnom, komercijalnom i industrijskom sektoru bilo je potrebno doneti podzakonska akta kojima se precizno uređuje ko su obveznici sistema energetskog menadžmenta, način i forma izveštavanja, energetske preglede i revizije⁴⁸. Ova podzakonska akta nisu usvojena u predviđenom roku od 12 meseci. Ovde treba dodati i obavezu ministra da propiše bliže uslove za imenovanje energetskih menadžera prema vrsti obveznika sistema, u roku od 12 meseci, odnosno do 31. decembra 2014.

Ni ovaj podzakonski akt nije usvojen na vreme. Energetski menadžer, imajući u vidu odredbe Zakona, predstavlja jednog od ključnih institucionalnih aktera u sistemu energetskog menadžmenta jedinice lokalne samouprave i drugih obveznika sistema energetskog menadžmenta.

48 Drugi akcioni plan za energetske efikasnosti (2013). str. 30.

Energetski menadžer, u skladu sa članom 19. Zakona ima sledeće obaveze:

- 1) prikuplja i analizira podatke o načinu na koji obveznici sistema koriste energiju;
- 2) priprema programe i planove energetske efikasnosti koje donose jedinice lokalne samouprave ili drugi obveznici sistema energetskog menadžmenta;
- 3) predlaže mere koje doprinose efikasnom korišćenju energije i učestvuje u njihovoj realizaciji;
- 4) stara se o pripremi godišnjeg izveštaja o ostvarivanju ciljeva sadržanih u programu i planu energetske efikasnosti;
- 5) preduzima i druge aktivnosti i mere propisane zakonom.

U ovom trenutku u najvećem broju lokalnih samouprava energetski menadžeri nisu ni postavljeni. Tamo gde su postavljeni to nije učinjeno u skladu sa propisima jer podzakonska akta nisu ni usvojena. Kada je u pitanju prikupljanje podataka o potrošnji energije u objektima u vlasništvu lokalne samouprave, prema rezultatima ankete koju je sproveda Beogradska otvorena škola u saradnji sa SKGO, 43% ispitanika je odgovorilo da to rade povremeno, a 27% da se u njihovoj lokalnoj samoupravi retko prikupljaju takvi podaci. U 19% lokalnih samouprava podaci se prikupljaju na mesečnom nivou. Na pitanje da li jedinice lokalne samouprave formiraju baze podataka o potrošnji energije 58% ispitanika je odgovorilo da to ne čine, a 29% da formiraju baze podataka.⁴⁹

Krajem 2015. situacija na nivou lokalnih samouprava pokazuje u kojoj meri je politika energetske efikasnosti, kreirana i sprovedena

⁴⁹ Macura, A. (2014). Transparentnost energetskog odlučivanja na lokalnom nivou, Beogradska otvorena škola, Beograd, str. 17, <http://www.bos.rs/izdavastvo/uploaded/BO%C5%A0%20-%20Transparentnost%20energetskog%20odlu%C4%8Divanja%20na%20lokalnom%20nivou.pdf>

na način koji je opisan u ovom poglavlju, primenjena u praksi, u onom delu koji se tiče uspostavljanja institucionalne strukture, funkcionalne povezanosti institucija i interakcije između aktera ove javne politike.

2.2. STABILNOST PODRŠKE ANALIZIRANA KROZ KONZISTENTNOST CILJEVA VLADE

Politika energetske efikasnosti deo je energetske politike čiji su ciljevi tržišno restrukturiranje i tehnološka modernizacija energetike, niži ekonomski troškovi i viši stepen socijalne i ekološke održivosti⁵⁰. Usaglašavanje sa pravnim tekovinama EU i primena pravnih tekovina EU takode predstavljaju prioritete energetske politike. Energetska efikasnost došla je na političku scenu u Srbiji preko procesa pridruživanja EU i kao rezultat članstva u Energetskoj zajednici.

Podrška Vlade za razvoj politike energetske efikasnosti je najefikasnija i najefektivnija kad je konzistentna. To znači da je konzistentna ne samo u smislu trajanja, već i u smislu ambicioznosti, jasnih ciljeva, u izvesnosti podrške, horizontalne integracije ciljeva, ali i poruka javnosti. Ovo je važno jer retorika Vlade, uprkos najbolje definisanim ciljevima, ima veliki uticaj na razvoj politike energetske efikasnosti. Retorika Vlade utiče na sve aktere i zainteresovane strane, a te signale naročito prate investitori (Mallon, 2006).

Retorika koja dolazi iz različitih sektora u Srbiji je veoma dinamična. Kao rezultat ove dinamike, suočeni smo s različitim ciljevima, a nekad i kontradiktornim porukama. Ti signali koje prate sve zainteresovane strane imaju presudan značaj za institucionalnu izvodljivost politike energetske efikasnosti. Politika

⁵⁰ Strategija razvoja energetike (2015), str. 1.

postavljena na labavim nogama može da se uruši u bilo kom momentu, npr. promenom vlasti ili promenom političkog kursa (White et al., 2013). U društvu kao što je srpsko, koje nema zavidne ocene u sferi donošenja odluka javnim konsenzusom i transparentnim načinom odlučivanja, zainteresovane strane budno prate sve signale koji dolaze iz Vlade. Imajući u vidu praksu donošenja odluka, ali i političku kulturu u Srbiji, možemo zaključiti da je Ministarstvo rudarstva i energetike ključni akter u procesu kreiranja i sprovođenja energetske politike i razvoj politike energetske efikasnosti prvenstveno zavisi od koraka koje preduzima resorno ministarstvo. Nerazvijeni mehanizmi za učešće javnosti u donošenju odluka doprinose ovakvom stanju.

Čak i kada politika ima parcijalnu podršku koja u nekim delovima izgleda konzistentno, faza implementacije postaje krajnje problematična, a nekada i blokirana problemima u koordinaciji. U skladu s ovim predstavljenim okvirom i ambicijom ove analize, ukazaćemo na neke nedoslednosti na strateškom nivou i nivou implementacije politike energetske efikasnosti.

Naša osnovna pretpostavka je da razvoj energetike u Srbiji treba da bude usklađen s ciljevima energetske i klimatske politike EU koji počivaju na tri neodvojiva stuba: sigurnosti, konkurentnosti i održivosti.

Kad kažemo „neodvojiva“, mislimo da je potrebno da energetska politika definiše samo one prioritetne akcije koje maksimalno ispunjavaju sva tri uslova. To je kombinacija osnovnih prioriteta koji bi se prožimali kroz sve povezane politike i doprineli poboljšanju kvaliteta života i životne sredine, javnog zdravlja i borbi protiv klimatskih promena. Kada je reč o energetskej efikasnosti, govorimo o javnoj politici svodenja potreba za energijom na minimum i potpunoj orijentaciji ka obnovljivim izvorima energije počevši od njene proizvodnje.

Ovde podsećamo i na osnovnu razvojnu paradigmu EU, resursno efikasnu Evropu kroz

razdvajanje ekonomskog rasta od upotrebe resursa, podršku prelasku na niskougljeničnu ekonomiju, povećanje upotrebe obnovljivih izvora energije i promociju energetske efikasnosti⁵¹. Dekarbonizacija i smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte predstavljaju osnovni razvojni pravac klimatske i energetske politike EU, sa ambicioznim ciljem smanjenja emisije gasova sa efektom staklene bašte za 80–95% do 2050, i jasno je da bi Republika Srbija, ispunjavajući svoje ugovorne obaveze koje proističu iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i Ugovora o osnivanju energetske zajednice, taj pravac trebalo da sledi.

Već kod ovako definisanih prioriteta nailazimo na suštinski problem u Srbiji, a to je nepostojanje nacionalne strategije za borbu protiv klimatskih promena⁵². Dodatno, doprinos Srbije smanjenju gasova sa efektom staklene bašte definisan u vidu Planiranog i na nacionalnom nivou utvrđenog doprinosa smanjenju emisija gasova sa efektom staklene bašte⁵³ (eng. *Intended Nationally Determined Contributions – INDCs*) u skladu s obavezama na osnovu Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime oštro je kritikovan. Namera Srbije da smanji emisiju gasova sa efektom staklene bašte za 9,8 % do 2030. godine⁵⁴ u odnosu na baznu 1990. problematična je ne samo zbog neambiciozno postavljenog cilja već i zbog toga što je ovako definisan cilj u stvari već postignut i znači *de facto* povećanje emisija od 15% do 2030. godine u odnosu na današnju situaciju. Razlog leži u računanju Kosova u baznoj godini (Mileusić, Bogunović, 2015; Petrović, Popović, 2015).

51 European Commission (2010). Europe 2020, str. 6.

52 Srbija i klimatske promene (2012).

53 United Nations Framework Convention on Climate Change – INDCs.

54 Intended Nationally Determined Contribution of the Republic of Serbia.

Iz analize podataka predstavljenih u Strategiji razvoja energetike, a posebno predviđenih kretanja emisije gasova sa efektom staklene bašte i potrošnje i proizvodnje električne energije, sledi zaključak da su ciljevi Republike Srbije u priličnom raskoraku s ciljevima EU. Takođe je jasno da politika energetske efikasnosti još nema suštinsko utemeljenje kao jedan od osnovnih mehanizama za smanjenje gasova sa efektom staklene bašte u borbi protiv klimatskih promena. Ova fundamentalna nekonzistentnost na najvišem nivou ciljeva prožima se vertikalno i horizontalno rezultirajući sporim, isparčanim i nedovoljnim zamahom politike energetske efikasnosti.

Kada je reč o stabilnosti podrške u vidu konzistentnih ciljeva Vlade za politiku energetske efikasnosti u Srbiji, ponovo ćemo se osvrnuti na ključne strateške dokumente:

- Strategiju razvoja energetike Republike Srbije do 2015;
- Strategiju održivog razvoja do 2017.
- Strategija razvoja energetike do 2025. sa projekcijama do 2030, koja je usvojena krajem 2015, razmatrana je u prethodnom poglavlju.

Dalje, Srbija ima obavezu izrade i sprovođenja akcionih planova za unapređenje energetske efikasnosti definisanu Ugovorom o osnivanju Energetske zajednice, odnosno Odlukom 2009/05/MS-Enc od 18. decembra 2009. godine Ministarskog saveta Energetske zajednice.⁵⁵

Zbog toga smo razmotrili i:

- Prvi akcioni plan za energetske efikasnost Republike Srbije za period od 2010. do 2012. godine i
- Drugi akcioni plan za energetske efikasnost u Republici Srbiji za period od 2013. do 2015. godine.

Na kraju, analiziramo i Zakon o efikasnom korišćenju energije, gde nas prvenstveno zanima u kakvom je odnosu ovaj zakonski akt sa propisima i strateškim dokumentima koji mu prethode u pogledu ciljeva, instrumenata politike energetske efikasnosti i uloge koju dodeljuje akterima.

Prvi dokument je Strategija razvoja energetike do 2015.⁵⁶, koja identifikuje osnovne prioritete razvoja energetike. Povećanje energetske efikasnosti nalazi se u prioritarnim programima Strategije u proizvodnji, distribuciji i korišćenju energije kod krajnjih korisnika energetskih usluga. Povećanje energetske efikasnosti je kao prioritet prepoznat i u okviru strategije kojom se uređuje privredni razvoj Republike Srbije do 2012. godine, kao i u Nacionalnom programu zaštite životne sredine.⁵⁷

Programom ostvarivanja Strategije razvoja energetike do 2015. godine za period od 2007. do 2012. detaljnije je utvrđena dinamika ostvarivanja Strategije razvoja energetike za sve oblasti energetskog sektora, uključujući i energetske efikasnost, u sektorima potrošnje (industrija, saobraćaj, zgradarstvo), kao i formiranje Fonda za energetske efikasnost.⁵⁸ Iako Strategija naglašava značaj povećanja energetske efikasnosti, ne stiče se utisak da je to politika koja se doživljava kao suštinska za razvoj energetskog sektora, borbu protiv

55 Izveštaj o sprovođenju Drugog akcionog plana za energetske efikasnost Republike Srbije u 2013. godini sa revizijom podataka o realizaciji Prvog akcionog plana za energetske efikasnost u periodu od 2010. do 2012. godine (2013)

56 Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2015. godine (2005).

57 Nacionalni program zaštite životne sredine (2010), str. 65.

58 Strategija razvoja energetike (2005).

energetskog siromaštva ili borbu protiv klimatskih promena. Raskorak između definisanja energetske efikasnosti kao prioriteta i odnosa prema ovom prioritetu u praksi vidljiv je iz rezultata Prvog i Drugog akcionog plana za energetske efikasnost.

Naime, akcioni planovi za energetske efikasnost pripremljeni su na osnovu zahteva Direktive iz 2006. o energetske efikasnosti kod krajnjih korisnika i energetskim uslugama. Iako je na nivou EU 2012. usvojena nova direktiva o energetske efikasnosti, koja zamenjuje direktivu iz 2006, ona još nije obavezujuća za potpisnice Ugovora o Energetskoj zajednici. Prvi akcioni plan za energetske efikasnost za period od 2010. do 2012. ima srednji indikativni cilj uštede energije od 1,5% domaće potrošnje finalne energije u 2008.⁵⁹ Od toga je ostvarena ušteda od 1,22%.⁶⁰ Neostvarenje i ovako neambicioznog cilja govori samo za sebe. Ovdje je potrebno napomenuti da se ovaj cilj odnosi samo na sektor potrošnje električne energije, a ne i na sektor proizvodnje. Iako je to pravno gledano ispravno jer se ovdje radi o primeni Direktive iz 2006, postavlja se pitanje zašto se u Srbiji ne ide korak dalje i radi na ambicioznijoj politici energetske efikasnosti s obzirom na naš energetske intenzitet, stepen energetskog siromaštva, stanje životne sredine kao i konkurentnost srpske privrede. Prema Globalnom indeksu konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma za 2014–2015, Srbija se nalazi na nezavidnom 94. mestu.⁶¹

59 Izveštaj o sprovođenju Drugog akcionog plana za energetske efikasnost Republike Srbije u 2013. godini sa revizijom podataka o realizaciji Prvog akcionog plana za energetske efikasnost u periodu od 2010. do 2012. godine (2013).

60 Drugi akcioni plan za energetske efikasnost Republike Srbije za period od 2013. do 2015. (2013).

61 The Global Competitiveness Report 2014–2015 (2014).

Drugi akcioni plan za energetske efikasnost za period 2013–2015. ima srednji indikativni cilj uštede od 3,5% domaće potrošnje finalne energije u 2008, tako da se u čitavom periodu od 2010. do 2015. ostvare ukupne uštede od 4,7%.⁶² Cilj koji je definisan kao blago povećanje kada krećemo s veoma niskog nivoa, ne može se smatrati ambicioznim ciljem. Kao kandidat za članstvo u EU, koja na nivou država članica ima cilj od 20% povećanja energetske efikasnosti, Srbija bi trebalo da izađe s znatno ambicioznijim predlozima, naročito u svetlu identifikacije energetske efikasnosti kao prioritete oblasti u Strategiji razvoja energetike. Ovaj raskorak na dva nivoa (EU i Energetska strategija) znatno doprinosi lošim rezultatima.

Drugom akcionom planu za energetske efikasnost rok važenja ističe krajem 2015. godine. Prema našim saznanjima, izrada novog akcionog plana još nije započeta. Prema Zakonu o efikasnom korišćenju energije, akcionim planom bliže se utvrđuju:

- sprovođenje Strategije i mere efikasnog korišćenja energije;
- planirani nacionalni ciljevi uštede energije u Republici Srbiji za period od tri godine;
- mere za efikasno korišćenje energije, aktivnosti, nosioci aktivnosti i rokovi.⁶³

Dalje, Strategija održivog razvoja Srbije zamišljena je kao multisektorska strategija kojom je definisana vizija razvoja zemlje do 2017. sa utvrđenim prioritetima i ciljevima koji se prepliću kroz ekonomske, socijalne, ekološke i institucionalne aspekte. Energetska efikasnost je pravilno prepoznata kao šansa za održivi razvoj u Srbiji. Poboljšanje

62 Izveštaj o sprovođenju Drugog akcionog plana za energetske efikasnost (2013).

63 Zakon o efikasnom korišćenju energije (2013), član 8.

energetske efikasnosti se pojavljuje kao jedan od ciljeva u ostvarenju prioritetnog razvoja konkurentne tržišne privrede i uravnoteženog ekonomskog rasta, gde se navodi da se konkurentnost srpske privrede ne sme zasnivati na niskim cenama energije, već na energetskej efikasnosti. Ističe se i da dok god cena električne energije ne bude tržišna, energetska efikasnost ne može dati zadovoljavajuće rezultate. Takođe, energetska efikasnost ubrojana je u sektorske ciljeve održivog industrijskog razvoja, kao i ciljeve sektora energetike. Pravilno je uspostavljena veza između energetske efikasnosti i zahteva čistije proizvodnje i ukazano je na njen suštinski značaj za smanjenje zagađenja životne sredine. U tom smislu računa se na objedinjavanje sektorskih ciljeva i prioritetnih akcija pomoću sledećih instrumenata: integrisano sprečavanje i kontrola zagađivanja životne sredine (*IPPC*), najbolja raspoloživa tehnologija (*BAT*), praksa najbolja za životnu sredinu (*BEP*), najbolja dostupna tehnologija koja ne zahteva prekomerne troškove (*BATNEEC*), procena uticaja na životnu sredinu (*EIA*), analiza životnog ciklusa (*LCA*). Oni se pored ostalog odnose na efikasnije korišćenje proizvodnih faktora i na smanjenje energetskeg intenziteta.⁶⁴ Iako se u ovoj Strategiji pitanje klimatskih promena ne razmatra na adekvatan način, jer energetska efikasnost nije dovedena u direktnu vezu i s ovim pretećim fenomenom, može se reći da je energetska efikasnost prepoznata kao oblast koja ima značajan potencijal u smislu poboljšanja nacionalne konkurentnosti, smanjenja energetskeg siromaštva, uštede i pozitivnih efekata na životnu sredinu.

Međutim, ova strategija je odavno postala „mrtvo slovo na papiru“. Njeno

⁶⁴ Nacionalna strategija održivog razvoja (2008).

nepoštovanje naslućuje se ne samo iz nedovoljno ambiciozno definisanih ciljeva energetske efikasnosti u Prvom i Drugom akcionom planu za energetskej efikasnost već i novim projektima čiji je cilj rešavanje pitanja sigurnosti snabdevanja energijom. Tu spadaju projekti izgradnje novih termoelektrana na ugalj predviđenih Startegijom razvoja energetike do 2025⁶⁵, gde se već zna da će u nekim slučajevina standardi efikasnosti biti niži od onih koji su definisani *BAT*-om.⁶⁶

Za ilustraciju, kako bismo se osvrnuli na značaj retorike, poslučićemo se izjavama ministra rudarstva i energetike koji najavljuje zaokret u vidu podrške „čistom uglju“. Srpska izvršna vlast planira da modernim tehnologijama prikupljanja i skladištenja ugljenika „bez štetnog uticaja na životnu sredinu“ iskoristi sopstvene rezerve uglja.⁶⁷ Istovremeno, državni sekretar istog ministarstva obaveštava javnost da će socijalno ugroženima biti povećan broj besplatnih kilovata do četiri puta i povećan broj korisnika dupliranjem budžetskih novčanih sredstava predviđenih za energetskej zaštićene kupce.⁶⁸ Postavlja se pitanje, zašto se ovaj novac ne preusmeri u saniranje energetskeg siromaštva kroz energetskej efikasnost?

Ovih nekoliko primera pokazuje da politika energetske efikasnosti ima značajne probleme u vezi s konzistentnošću podrške

⁶⁵ Strategija razvoja energetike (2015).

⁶⁶ Zakon o potvrđivanju Ugovora o zajmu za kredit za povlašćenog kupca za drugu fazu paket projekta „Kostolac-B power plant project“ između Vlade Republike Srbije, koju predstavlja Ministarstvo finansija, kao zajmoprimca i kineske Export-Import banke kao zajmodavca (2014).

⁶⁷ Ministarstvo rudarstva i energetike – Aktualnosti (5. 11. 2015).

⁶⁸ Ministarstvo rudarstva i energetike – Aktualnosti (18. 11. 2015).

Vlade. Iako konzistentnost postoji u smislu vremenske dimenzije i u smislu postojanja neke vrste opšte podrške, jasno je da se radi o politici koja je uvezana iz EU i koja nikad nije bila predmet otvorene, participativne javne debate i odlučivanja. Istovremeno, nametnuto joj je da se razvija u političkom okruženju koje je nejasno i u raskoraku s osnovnim principima promocije ove politike koji se tiču borbe protiv klimatskih promena, poboljšanja konkurentnosti, održivosti i energetske sigurnosti.

2.3. POTENCIJAL ZA SPROVOĐENJE I VLASNIŠTVO NAD POLITIKOM

Evaluaciji potencijala za sprovođenje politike energetske efikasnosti u Srbiji moguće je pristupiti iz nekoliko uglova. Imajući u vidu stepen razvoja politike energetske efikasnosti prvo ćemo osvetliti tok i potencijal za njen razvoj kroz formiranje najosnovnijih institucija, analizirajući istovremeno da li su jasno podeljene odgovornosti i vlasništva nad sprovođenjem. Zatim ćemo se osvrnuti i na širu institucionalnu dimenziju, uključujući način donošenja odluka i principe transparentnosti u proceni potencijala za sprovođenje. Zbog ograničenja ove studije nećemo se baviti organizacionim problemima, nedostatkom ljudskih i finansijskih resursa za sprovođenje politike energetske efikasnosti, pošto smo zauzeli stav, a i dokazali tokom analize da se uzroci postojećeg stanja nalaze na političkom i strateškom nivou. Proces usvajanja ključnih strateških i zakonskih akata (Strategija razvoja energetike, Zakon o efikasnom korišćenju energije) već je analiziran u prethodnom delu studije.

Srbija koja je zablokirana u ekonomskoj

tranziciji, reformi javnog sektora, procesu pridruživanja EU i borbi protiv korupcije, od prve decenije 21. veka do danas je često menjala svoje političke i razvojne prioritete bez logičnog sleda, obrazloženja i smislenog javnog dijaloga. O ovim karakteristikama srpskog sistema svedoče brojni nezavisni izveštaji koji ocenjuju razvoj u oblastima borbe protiv korupcije, reformi, konkurentnosti, transparentnosti, imovinskih prava i uslova poslovanja. Ova dinamika ostavila je dubok trag na sve sektorske politike, uključujući energetske efikasnost, i to ne samo na njihovu institucionalnu arhitekturu, već i na institucionalnu izvodljivost. Dodatno, kao što smo videli i na samom nivou strateških nacionalnih ciljeva, kao i onih u vezi s pristupanjem EU, prisutne su suštinske nekonzistentnosti ciljeva na svim nivoima. Ovo se odražava i na proces uspostavljanja institucija energetske efikasnosti i njihovu nepovezanost, s doduše, nepostojećom politikom borbe protiv klimatskih promena.

Kad je reč o energetske politici, manje ili više razgraničene nadležnosti bile su deo svake Vlade od 2004, s postepenim uvođenjem institucija koje bi trebalo da se bave sprovođenjem politike energetske efikasnosti. Ministarstvo energetike tradicionalno figurira u svakoj izvršnoj postavci, s tim što su mu u periodu od 2012. do 2014. dodate nadležnosti iz oblasti životne sredine, uključujući i oblast klimatskih promena⁶⁹, ali su potom te nadležnosti razdvojene nakon formiranja Vlade 2014. godine.

Životna sredina, koja u Srbiji objedinjuje i nadležnosti iz oblasti klimatskih promena, različito se kotirala i kombinovala s brojnim sektorima u poslednjih deset godina. Jedino je u periodu od 2008. do 2012. postojalo zasebno Ministarstvo za zaštitu

69 Zakon o ministarstvima (2012).

životne sredine i prostorno planiranje.⁷⁰ Od 2012. do 2014. životna sredina gubi uspostavljeni suverenitet i potpada pod Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine.⁷¹ U aktuelnoj Vladi iz 2014. imamo Ministarstvo rudarstva i energetike sa sektorom za energetske efikasnosti. Nadležno Ministarstvo, pored ostalog, obavlja poslove državne uprave koji se odnose na energetske politiku i planiranje razvoja energetike, strategiju i politiku energetske bezbednosti, racionalnu upotrebu energije i energetske efikasnosti; obnovljive izvore energije; ali i zaštitu životne sredine i klimatske promene u oblasti energetike.⁷² Istovremeno, životna sredina s klimatskim promenama prebačena je u Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine. Klimatskim promenama ovo ministarstvo bavi se na nivou odseka⁷³, što predstavlja veoma nizak nivo za ovako važnu temu, posebno ako se ima u vidu da je borba protiv klimatskih promena i smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte ključna razvojna politika EU.

U novembru 2014. godine Vlada Republike Srbije osnovala je Nacionalni savet za klimatske promene, a za predsednika je postavljena aktuelna ministarka poljoprivrede i zaštite životne sredine. Zadaci Saveta su da, pored ostalog, prati stanje, razvoj i sprovođenje nacionalne politike u oblasti klimatskih promena, sektorskih politika i drugih planskih dokumenata, sa aspekta konzistentnosti sa nacionalnom politikom u oblasti klimatskih promena i predlaže mere za usmeravanje, koordiniranje i unapređenje politika, mera i aktivnosti u ovoj oblasti; prati ostvarivanje

međunarodnih obaveza Republike Srbije u oblasti klimatskih promena, predlaže mere za ublažavanje klimatskih promena, odnosno smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte i prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove.⁷⁴ Iako je ovako definisanim nadležnostima teško naći manu, uloga ovog tela suštinski je zanemarena prilikom izrade *INDC*-a. Nacionalni savet za klimatske promene obavešten je o izradi ovog dokumenta i ciljevi koje je Srbija postavila su predstavljeni Savetu 30. juna 2015.⁷⁵ Od svog osnivanja Savet je održao dve sednice pa se postavlja pitanje na koji način ta institucija doprinosi borbi protiv klimatskih promena i gore navedenim nadležnostima.⁷⁶ U Nacionalnom savetu za klimatske promene nema predstavnika civilnog društva. Ovakva situacija pokazuje da nije došlo ni do uspostavljanja politike klimatskih promena i da postoje fundamentalni problemi s nadležnostima i vlasništvom nad politikom.

Postojeća politika energetske efikasnosti, koja u Srbiji potpuno zasebno funkcioniše, nema mnogo dodirnih tačaka na nacionalnom nivou. Koordinacija se svodi na učestvovanje u radnim grupama s nejasnim mehanizmima odlučivanja, umesto na usmeravanje svih podstrateških akata ka jednom cilju. To ne iznenađuje, kada i nemamo ambiciozne ciljeve koji bi uzdrmali *status quo*. Kada je reč o politici energetske efikasnosti, stiče se utisak da se ovde više radi o pojedinačnim programima i projektima, nego o sveobuhvatnoj javnoj politici namenjenoj ostvarenju sistemski važnih ciljeva kao

70 Zakonom o ministarstvima iz 2011. dodato je i rudarstvo.

71 Ibid.

72 <http://www.mre.gov.rs/latinica/ministarstvo.php>

73 <http://www.mpzss.gov.rs/ministarstvo/nadleznost/>

74 Klimatske promene. <http://www.klimatskepromene.rs/vesti/clanak/osnovan-nationalni-savet-za-klimatske-promene>

75 Serbia on the Road to EU Accession: Securing ambition for Chapter 27 (2015).

76 MPZZS. <http://www.mpzss.gov.rs/odrzana-druga-sednica-nationalnog-saveta-za-klimatske-promene/>

što su održivost, konkurentnost, doprinos borbi protiv klimatskih promena. To se jasno vidi iz neusklađenosti strateškog i zakonodavnog okvira.

Pored ministarstva, državne institucije koje su imale ili imaju nadležnosti u oblasti energetske efikasnosti su ili menjale nadležnosti ili se ukidale. Ovakve *ad hoc* promene svakako ne doprinose potencijalu za sprovođenje politike energetske efikasnosti. Na primer, Agencija za energetske efikasnosti, osnovana Zakonom o energetici iz 2004, predstavljala je deo institucionalne reforme energetskog sektora u Srbiji po uzoru na praksu EU. Imala je status posebne republičke organizacije sa svojstvom pravnog lica. Agencija je imala nadležnosti u oblasti unapređenja uslova i mera za racionalnu upotrebu i štednju energije i energenata, kao i povećanja efikasnosti korišćenja energije u svim sektorima potrošnje energije.⁷⁷ Međutim, usvojenim izmenama Zakona o energetici 2012, ukinuta je Agencija za energetske efikasnosti, a poslovi koje je obavljala i njeni zaposleni prešli su u tadašnje Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine. Trenutno je to Sektor za energetske efikasnosti i obnovljive izvore energije u Ministarstvu rudarstva i energetike, koji se, pored ostalog, bavi i energetikom na sistemskom nivou; strateškim planiranjem i usklađivanjem razvoja energetskih sektora na nacionalnom i lokalnom nivou; pripremom stručnih osnova za izradu nacrtu zakona, predloga podzakonskih akata i usklađivanjem propisa sa propisima Evropske unije; racionalnom upotrebom energije i energetskom efikasnošću; obnovljivim izvorima energije i, naposljetku, klimatskim promenama u oblasti energetike i zaštite životne sredine.⁷⁸

Zakonom o efikasnom korišćenju energije iz 2013. utvrđeno je da su ova pitanja u nadležnosti Vlade, Ministarstva nadležnog za energetiku i lokalne samouprave. Osniva se i budžetski fond za unapređenje energetske efikasnosti, kojim upravlja nadležno ministarstvo, a radi evidentiranja sredstava namenjenih finansiranju poslova u vezi sa efikasnim korišćenjem energije koji se finansiraju u skladu sa ovim zakonom i propisima donetim na osnovu ovog zakona. Prvi javni poziv za dodelu sredstava iz budžetskog fonda za unapređenje energetske efikasnosti jedinicama lokalne samouprave radi finansiranja projekata u oblasti efikasnog korišćenja energije raspisan je u 2014.⁷⁹

Ova poslednja promena bila bi ohrabrujuća da se radi o stvarnom pokušaju povećane decentralizacije, kao jedne od okosnica uspešne energetske tranzicije. Međutim, iz navedenih primera, nameće se zaključak da je ovde više reč o dodatnoj centralizaciji decentralizacije. Pitanje decentralizacije ključno je za potencijal za sprovođenje politike energetske efikasnosti i vlasništvo nad tom politikom. Ukoliko lokalne samouprave nisu vlasnici u procesu odlučivanja o javnoj politici (njihove nadležnosti utvrđuju se na centralnom nivou), ukoliko postoje nerazjašnjena pitanja vlasništva, problem s oslanjanjem na javno-privatna partnerstva i nepostojanje finansijske decentralizacije, kao što je slučaj u Srbiji, razvoj politike energetske efikasnosti će biti sporadičan i spor. Ovo će biti slučaj uprkos postojanju vizionarskih lokalnih projekata koji su uspeli iz drugih razloga. Ti razlozi biće predstavljeni u trećem poglavlju, gde će biti reči o svetlom primeru energetskog menadžmenta u Opštini Vrbas.

⁷⁷ Zakon o energetici (2004).

⁷⁸ <http://www.mre.gov.rs/latinica/energetska-efikasnost.php>

⁷⁹ Prvi javni poziv za EE (2014).

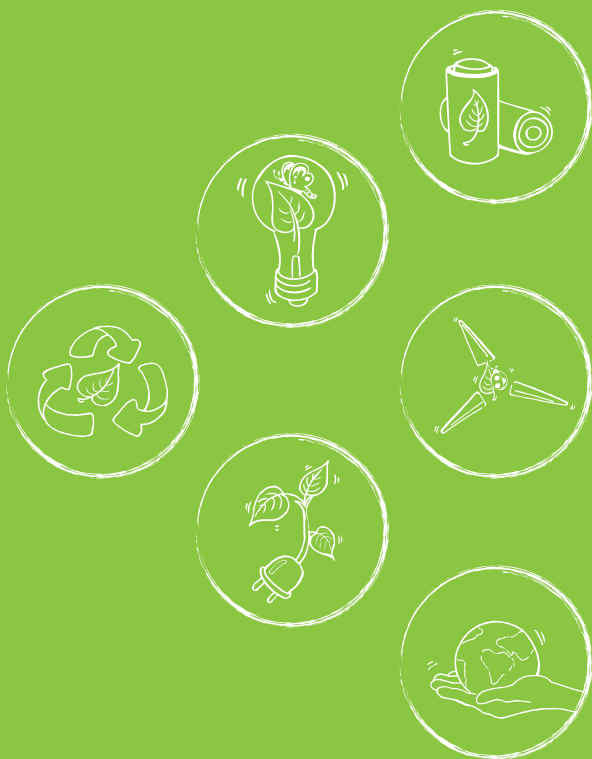
Predstavljeno preinačavanje i seljenje nadležnosti u oblasti klimatskih promena prilikom svakog izbornog kruga upućuje ne samo na značaj koji se u Srbiji pridaje ovoj politici, već i na potencijal za sprovođenje politike u ovoj oblasti. Eksperimentisanje s Agencijom za energetske efikasnosti, njeno ukidanje, pa uspostavljanje budžetskog fonda koji na krajnje centralizovan način odlučuje o projektima koji bi trebalo da budu krajnje decentralizovani nisu ohrabrujući.⁸⁰ Ovo su samo obrisi promena koji nedvosmisleno ukazuju na probleme kada je reč o potencijalu za sprovođenje energetske efikasnosti i vlasništvo nad politikom.

Potencijal za sprovođenje politike nije samo pitanje jasnih nadležnosti, već i legitimiteta tih nadležnosti. Proces odlučivanja, kao što je u prethodnim poglavljima pokazano, nije dovoljno transparentan, uloga javnosti je svedena na formu koja nema nikakvog uticaja na oblikovanje i sprovođenje politike energetske efikasnosti. Uloga civilnog društva je veoma ograničena i svedena na interakcije bez suštinskog dijaloga svih aktera. Zainteresovane strane izvan začaranog kruga nemaju vlasništvo nad politikom energetske efikasnosti, što je ključna pretpostavka za njenu institucionalnu izvodljivost.

80 Ibid.

3.

POLITIKA ENERGETSKE EFIKASNOSTI – PRIMERI IZ PRAKSE



3.1. LOKALNI ENERGETSKI MENADŽMENT U OPŠTINI VRBAS

Opština Vrbas se suočavala sa problemom „energetskog haosa“, baš kao i mnoge druge lokalne samouprave u Srbiji. Ovaj problem je obuhvatao sledeća pitanja:

- Gde trošimo energiju?
- Kako trošimo energiju?
- Koje energente trošimo?
- Koliko energije potrošimo?
- Ko je odgovoran?
- Ko planira? Ko realizuje? Ko proverava? Ko vrši popravke i kako ih vrši?

U želji da se prevaziđe postojeće stanje, u lokalnoj samoupravi su odlučili da započnu proces promene sa resursima koji su im u tom trenutku bili na raspolaganju, prateći preporuke i principe za razvoj održive javne politike.

Principi stalnog unapređenja znanja, otvorenosti procesa i uspostavljanja mnogobrojnih partnerstava pratili su primenu najboljih praksi za razvoj javnih politika.

Vizija razvoja upravljanja energetikom na lokalnom nivou je nastala inicijalno u manjem krugu pokretača promene da bi se kroz odgovarajuće procese vremenom pretočila u delotvornu javnu politiku.

Identifikacija problema i razvijanje nukleusa vizije su omogućili da se pitanja vezana za energetske efikasnost i energetiku uopšte nađu u Strategiji razvoja opštine Vrbas za period od 2010. do 2015. godine. Osam specifičnih ciljeva i trideset zadataka iz ove

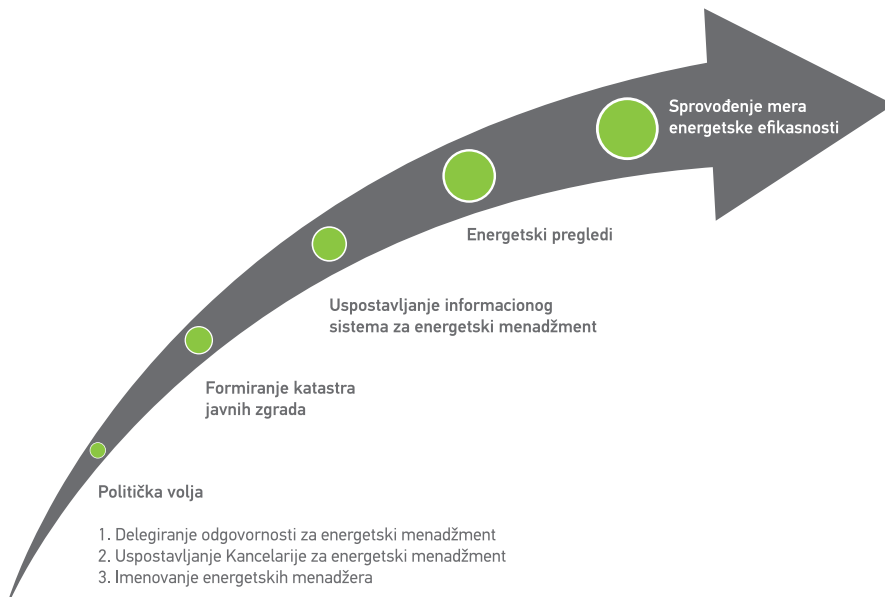
oblasti je našlo svoje mesto u ovoj Strategiji razvoja.⁸¹

Shvativši da je institucionalna snaga lokalne samouprave nedovoljna da na kvalitetan način iznese potrebne promene, lokalna samouprava je tražila partnerstva sa drugim lokalnim samoupravama, istaknutim pojedincima, telima EU i UN, SKGO, GiZ-om i drugim bilateralnim donatorima, Vladom Republike Srbije i Autonomne Pokrajine Vojvodine i mnogima drugima. U sadejstvu svih partnera stvoreno je institucionalno okruženje koje je omogućilo da se primene kako tehnički tako i politički alati neophodni za donošenje, sprovođenje i praćenje javne politike u oblasti energetske efikasnosti.

Javna politika energetske efikasnosti i alati neophodni za njeno sprovođenje su se razvijali uz puno učešće i vlasništvo zainteresovanih strana, omogućavajući održivost u sprovođenju. Javna politika energetske efikasnosti u Opštini Vrbas se neprekidno razvijala, uprkos tome što je od njenog nastanka do danas opština promenila tri vladajuće većine i prošla kroz period prinudne uprave. Strategija razvoja energetike⁸² doneta 2012. godine je usvojena jednoglasno u Skupštini Opštine Vrbas, a u njoj izradi je od samog početka učestvovala zainteresovana javnost, baš kako i nalaže Arhuska konvencija.

81 Opština Vrbas – Strategija razvoja.

82 Opština Vrbas (2013). Strategija energetske razvoja od 2013. do 2020. godine.



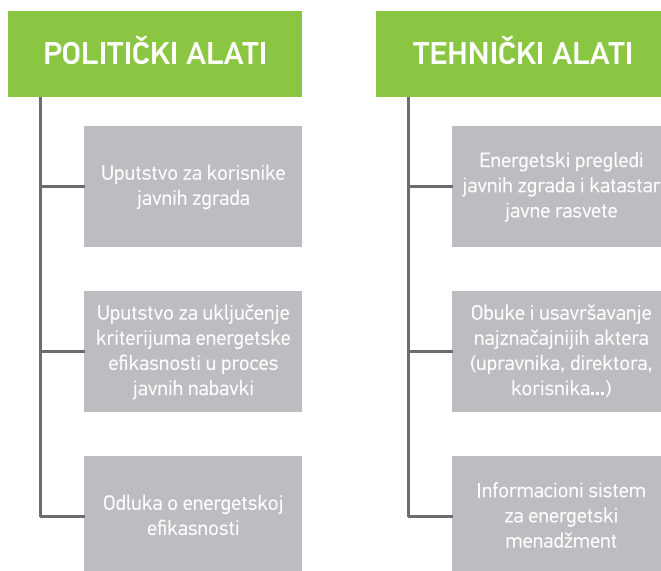
Grafikon 3: *Razvoj sistema energetske menadžmenta u Opštini Vrbas*



Grafikon 4: *Razvoj javne politike energetske efikasnosti u Opštini Vrbas*

Sprovođenje ove javne politike ne bi bilo moguće bez primene odgovarajućih

tehničkih i političkih alata koji su vremenom nastali.



Grafikon 5: *Politički i tehnički alati korišćeni u primeni javne politike energetske efikasnosti u Opštini Vrbaš*

Od posebne važnosti je Odluka o unapređenju energetske efikasnosti⁸³, kojom je lokalna skupština na predlog Opštinskog veća usvojila skup standarda koji će se primenjivati prilikom izgradnje i rekonstrukcije objekata, izgradnje i rekonstrukcije sistema za grejanje i ventilaciju, nabavke električnih uređaja i rasvete, kao i prilikom korišćenja vode. Ovom odlukom ovlašćena je Kancelarija za energetske menadžment da nadzire sprovođenje ovih standarda. Ovakva vrsta odluke je najznačajniji alat javne politike energetske efikasnosti na bilo kom nivou.

Danas lokalna samouprava Opštine Vrbaš

svojim sistemom energetske menadžmenta pokriva preko 80 javnih zgrada, sistem vodosnabdevanja, javne rasvete i sistem daljinskog grejanja. Podaci o potrošnji u zgradama su prikupljeni za period od 2009. godine do danas. Potrošnja energije u javnim zgradama je smanjena za 17% u odnosu na početno stanje. Opština Vrbaš je dobitnik donacije švajcarske vlade od preko million franaka. Ovom donacijom će se izvršiti dalje unapređenje energetske efikasnosti javnih objekata i sistema u opštini.

Sistem energetske menadžmenta u Vrbašu je prepoznat prilikom evaluacije donatorske pomoći koju je sprovela SIDA kao sistem koji treba da posluži kao primer za druge lokalne samouprave.

83 Opština Vrbaš (2013). Odluka o unapređenju energetske efikasnosti.

Nažalost, verovatno i usled institucionalnih slabosti i zatvorenosti javnih politika na nacionalnom nivou, do promovisanja ovog rešenja na sistemski način još uvek nije došlo.

Sprovodeći javnu politiku na nacionalnom nivou, Vlada Republike Srbije je u partnerstvu sa *UNDP* a uz finansijsku podršku *GEF*, osmislila i krenula da sprovodi program „Uklanjanje prepreka za promovisanje i podršku sistemu energetske menadžmenta u opštinama u Srbiji”. Uprkos nastojanjima Opštine Vrbas i drugih zainteresovanih strana, preporukama evaluacije donatorske pomoći i potpunoj informisanosti kako *UNDP* tako i Vlade Republike Srbije o postojanju i značaju razvoja javne politike energetske efikasnosti u Vrbasu, ovaj primer je u potpunosti prećutan donatoru prilikom pripreme projekta. Samim tim, ne koristi se za unapređenje procesa kojim se žele ukloniti prepreke, za promovisanje i podršku sistemu energetske menadžmenta u Srbiji, koje je Opština Vrbas u poslednjih 6 godina identifikovala i počela da savlađuje.

3.2. ENERGETSKO SIROMAŠTVO I POLITIKA ENERGETSKE EFIKASNOSTI NA LOKALNOM NIVOU

Dobra javna politika energetske efikasnosti u Republici Srbiji bi trebalo da obuhvati energetske siromaštvo kao društveni problem od najveće važnosti, budući da ono nije samo problem domaćinstava koja su njime pogođena. Energetsko siromaštvo je javni problem.

Uvećani zdravstveni troškovi, neefikasno korišćenje skupe energetske infrastrukture i prirodnih resursa, te ograničavanje agregatne tražnje za drugim dobrima i uslugama su

neke od javnih posledica naizgled privatnog problema – energetske siromaštva.

Energetsko siromaštvo u Srbiji je veoma rasprostranjeno. Uprkos zaista niskom raspoloživom dohotku prosečnog domaćinstva u Srbiji, energetska neefikasnost leži u srcu problema energetske siromaštva.

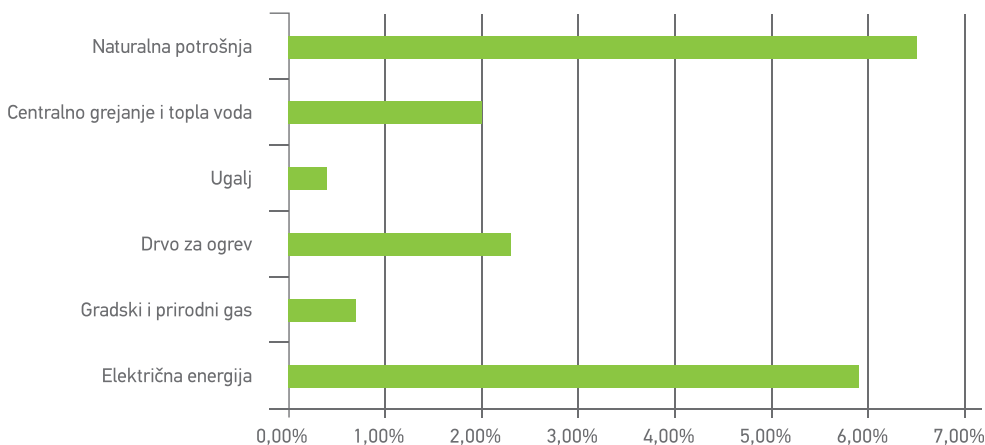
Postoje različite definicije energetske siromaštva. Najčešće se energetske siromaštvo definiše kao situacija u kojoj pojedinci ili domaćinstva nisu u mogućnosti da obezbede zadovoljavajuće grejanje u svojim domovima ili obezbede druge potrebne energetske usluge po prihvatljivim materijalnim i socijalnim uslovima (Buzar, 2007; European Commission, 2011). Pod energetskim siromaštvom u ovoj analizi ćemo podrazumevati nemogućnost domaćinstava da pribave ili proizvedu dovoljno energije za zagrevanje domaćinstava na način koji ne ugrožava buduće zdravstveno stanje članova domaćinstva. Pojam energetske siromaštva je vezan za održivost. Stanje energetske siromaštva odlikava nemogućnost da domaćinstvo obezbedi dovoljnu količinu energije za budući zdrav život, koristeći sve vidove kapitala koji mu stoje na raspolaganju.

Domaćinstva koja troše više od određenog, dogovorenog iznosa (obično 10%) raspoloživog dohotka na nabavku energije i energenata će se u ovoj studiji smatrati energetski siromašnim domaćinstvima.

Novčana pomoć za plaćanje računa može izbaviti domaćinstvo iz kategorije ugroženog kupca, ali ne menja njegov status u pogledu energetske siromaštva, jer svi rizici i sve negativne posledice, koje sežu i izvan domaćinstva, ostaju netaknuti. Smanjenje kvaliteta grejanja ima iste efekte kao i novčana pomoć – ulepšava statistiku ugroženih kupaca održavajući energetske siromaštvo i s njim povezane posledice.

Energetsko siromaštvo u Srbiji je veoma rašireno i nije ograničeno samo na ruralna područja. Niski prihodi, loša tehnologija korišćenja ili proizvodnje energije, niska

energetska efikasnost zgrada i nedostatak znanja uzrokuju ogromnu raširenost energetskog siromaštva u Srbiji.



Grafikon 6: **Potrošnja domaćinstava za energiju i energente u 2013. godini u Srbiji u procentima ukupne potrošnje.**

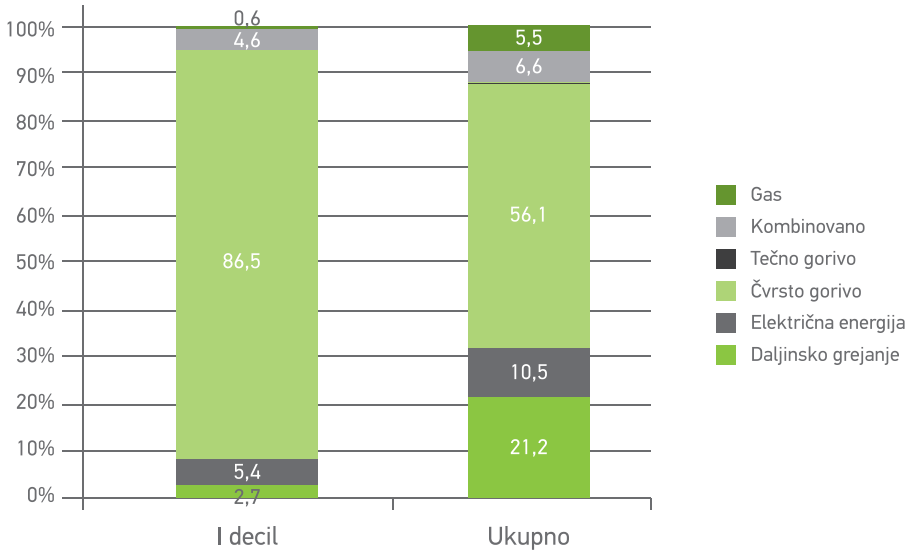
Izvor: Republički zavod za statistiku.

U proseku, domaćinstva u Srbiji troše između 10% i 15% raspoloživih prihoda na energiju, kada se uzme u obzir pretpostavka da ogревно drvo predstavlja najmanje polovinu prirodne potrošnje domaćinstava. Tehnologija uređaja koju domaćinstva koriste za grejanje nam ukazuje na to da je energetsko siromaštvo problem sa kojim se suočava najmanje dve trećine građana Srbije.

Postojanje energetskog siromaštva ograničava lokalnu tražnju za drugim dobrima i uslugama smanjujući na taj način mogućnosti za zapošljavanje. Uvećani zdravstveni troškovi i povećani troškovi za isporučivanje mrežne energije su još jedna posledica energetskog siromaštva. Energetsko siromaštvo negativno utiče na održivost šumarstva i povećava

političke i društvene troškove reformi (Kovačević & Macura, 2014).

Možemo sa sigurnošću tvrditi da domaćinstva u Srbiji potroše između 1,5 i 2 milijarde evra godišnje za nabavku energije i energenata. Usled neefikasnosti uređaja za konverziju energije i lošeg stanja objekata, ovu potrošnju je moguće znatno smanjiti i istovremeno postići povećanje kvaliteta životnih uslova. Svako smanjenje ove potrošnje dovelo bi do povećanja agregatne tražnje za drugim dobrima i uslugama čime bi se stvorili preduslovi za povećanje zaposlenosti. Unapređenje energetske efikasnosti je verovatno i jedan od najvažnijih mogućih načina za održivo i dugoročno povećanje zaposlenosti.



Grafikon 7: *Struktura domaćinstava u Srbiji prema načinu zagrevanja stana u 2013. godini.*
 Izvor: Republički zavod za statistiku.

Većina domaćinstava u Srbiji se greje na čvrsta goriva, sa dominantnim učešćem ogrevnog drveta. U Srbiji se ova pojava analizira već 11 godina (Kovačević, 2004). Na osnovu raspoloživih analiza može se reći da većina domaćinstava za grejanje ogrevnim drvetom koristi neefikasne uređaje čija je tehnologija stara oko 100 godina. Jedna od značajnih posledica ove neefikasnosti je veliko zagađenje usled nepotpunog sagorevanja goriva. Siromašnija domaćinstva koja zbog neefikasnosti uređaja nisu u stanju da pribave potrebne količine goriva, pribegavaju i smanjenju grejanog prostora i smanjenju temperature u grejanom prostoru.

Nedovoljan kvalitet grejanja i izloženost unutrašnjem zagađenju čine da se članovi domaćinstva suočavaju sa značajnim rizicima za pogoršanje zdravstvenog stanja. Na ovaj način energetska siromaštvo dovodi do značajnih troškova u zdravstvenom sistemu i smanjuje mogućnost građanima izloženim

energetskom siromaštvo da učestvuju na tržištu rada. Nezaposleni građani smanjuju svoje mogućnosti da dođu do kapitala potrebnog za situaciju u kojoj će sebi dugoročno moći da obezbeđuju odgovarajuće grejanje prostora.

U naročito hladnim danima domaćinstva koja se greju ogrevnim drvetom upravljaju potrošnjom tim energentom tako što pribegavaju dogrevanju prostora korišćenjem električne energije. Ovo dogrevanje uzrokuje visoka opterećenja u elektroenergetskom sistemu. Po pravilu se ovo dogrevanje obavlja u vreme kada je tražnja za električnom energijom u celom regionu na vrhuncu. Tako se događa da se većina stanovništva dogreva električnom energijom u trenucima kada je njena tržišna vrednost daleko najveća. U tarifnim sistemima kakve imamo danas u Srbiji, potrošač ne vidi ovaj trošak i njega zapravo snosi proizvođač električne energije, koji nije u mogućnosti da valorizuje vrednost svoje infrastrukture.

Neefikasnost upotrebe ogrevnog drveta u domaćinstvima uzrokuje prekomernu potrošnju ovog energenta. Na taj način se značajan prirodni resurs troši na neadekvatan način i propušta se prilika da se on upotrebi na ekonomski učinkovitiji način.

Energetsko siromaštvo:

- a) ograničavanjem tražnje smanjuje moguće fiskalne prihode,
- b) povećavanjem zdravstvenih troškova uvećava rashode,
- c) uzrokuje nisku iskorišćenost kapitala u javnim energetske preduzećima i kreira situacije koje će se rešavati javnim subvencijama i
- d) pritiskom na neefikasno korišćenje prirodnog resursa utiče na njegovu nepotpunu iskorišćenost.

Tako energetske siromaštvo ima značajan negativan uticaj i na javne finansije, onemogućavajući moguće smanjenje poreskih opterećenja, čime bi se inače moglo podstaći zapošljavanje, i smanjujući mogućnost za druge javne izdatke, npr. investicije u unapređenje stanja životne sredine.

Znanje o pojmu, značaju i rasprostranjenosti energetske siromaštva u Srbiji je veliko. Svest o posledicama energetske siromaštva i razumevanje značaja energetske siromaštva za celokupni razvoj u Republici Srbiji, nažalost, još uvek nisu ovaploćeni u javnim politikama ili zakonskim normama.

Može se reći da je donošenjem Uredbe o energetske zaštićenom kupcu⁸⁴ Republika Srbija ipak stavila temu ugroženog kupca na javnopolitičku agendu. Uredba nije uvažila teorijska znanja i praktična iskustva vezana za najbolje načine iskorenjivanja energetske

siromaštva koja su na raspolaganju decenijama, kako u Evropi tako i u Srbiji. Zakonodavac je posegao za rešenjem subvencionisanja troškova za energiju kod ugroženih kupaca ostavljajući nedirnutim moguće uzroke ugroženosti kupaca. Zakonodavac u Republici Srbiji nije značajno odstupio od načina na koji se tom pitanju u tom trenutku pristupalo u drugim zemljama i time smo se pridružili velikoj grupi zemalja koje su odlučile da neefikasno potroše javna sredstva. Čini se da je razlog toj neefikasnosti nedovoljna posvećenost razumevanju pitanja energetske siromaštva.

Unapređenje energetske efikasnosti u domaćinstvima pogodnim energetske siromaštvom donosi veće koristi od subvencionisanja ionako neefikasne potrošnje. Od izuzetne je važnosti da se razume i to da je, po pravilu, povećanje energetske efikasnosti na strani snabdevanja energijom daleko ekonomski opravdanije nego ulaganje u energetske efikasnost potrošnje. Zamena neefikasnog šporeta na drva može da prepolovi potrošnju za ogrev. Zamena stolarije ili izolacija objekta mogu postići isti efekat tek sa višestruko većim troškovima. Subvencija za prekomernu potrošnju ne postiže taj efekat.

Konzervativna procena godišnje uštede u novcu nastale zamenom neefikasnog uređaja za sagorevanje ogrevnog drveta u prosečnom domaćinstvu pokazuje da je ova ušteda veća od iznosa subvencije koju bi ovakvo domaćinstvo dobilo za plaćanje računa.

Zamena neefikasnog uređaja donosi veću novčanu korist i obezbeđuje održivo adekvatno grejanje u budućnosti. Subvencija može promeniti status ugroženog kupca, ali ostavlja domaćinstvo u energetske siromaštvu sa svim negativnim posledicama po domaćinstvo i po društvo.

⁸⁴ Uredba o energetske zaštićenom kupcu, odnosno ugroženom kupcu toplotne energije (2015).

	Grejni prostor (m ²)	Specifična potrošnja (KWh/m ²)	Potrošnja energije (KWh)	Potrošnja ogrevnog drveta (prm)	Potrošnja novca (Eur)	Snaga dogrevanja (kW)
Trenutno stanje	50,00	350,00	17500,00	11,99	479,45	4,25
Unapređeno stanje	50,00	218,75	10937,50	7,49	299,66	0,00
Ušteda			6562,50	4,49	179,79	4,25

Tabela 8: Neki parametri grejanja domaćinstva na ogrevno drvo, trenutno stanje i unapređeno stanje bez povećanja grejnog prostora.

Izvor: „Energija na drugi način”, Fondacija Hajnrih Bel, 2013.

I pored svega navedenog, pitanja energetske siromaštva i energetske efikasnosti još uvek nisu dovedena pod krov jedne javne politike. Pitanje efikasnosti sagorevanja se često stavlja u drugi plan ili zanemaruje, dok se, na primer, pitanje sušenja drveta stavlja u prvi plan. U drugačijem institucionalnom okviru, u kome je omogućeno svim zainteresovanim stranama da pristupe procesima donošenja

javnih politika i odlučivanja o javnim sredstvima, bilo bi moguće staviti vezu pitanja energetske efikasnosti sagorevanja i energetske siromaštva na dnevni red i kandidovati rešavanje ovog pitanja za korišćenje javnih sredstava. Ta javna sredstva bi bilo moguće preusmeriti i iz javnih ulaganja u komercijalne projekte vezane za mrežnu energiju, bilo da je u pitanju prirodni gas ili električna energija.

SKRAĆENICE

- BAT – Najbolja dostupna tehnologija
- BATNEEC – Najbolja dostupna tehnologija koja ne zahteva prekomerne troškove
- BEP – Praksa najbolja za životnu sredinu
- CaDRE – Centar za ocenjivanje, dizajn, istraživanje i evaluaciju
- EIA – Procena uticaja na životnu sredinu
- ETS – Sistem trgovine emisijama
- EU – Evropska unija
- GEF – Globalni fond za životnu sredinu
- GHG – Gasovi sa efektom staklene bašte
- GiZ – Nemačka organizacija za tehničku saradnju
- INDC – Planirani i na nacionalnom nivou utvrđeni doprinos smanjenju emisija gasova sa efektom staklene bašte
- IPPC – Integrisano sprečavanje i kontrola zagađivanja životne sredine
- IPCC – Međuvladin panel o promeni klime
- IRENA – Međunarodna agencija za obnovljivu energiju
- LCA – Analiza životnog ciklusa
- OECD – Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
- RCREEE – Regionalni centar za obnovljivu energiju i energetska efikasnost
- SIDA – Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju
- SKGO – Stalna konferencija gradova i opština
- SSP – Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
- UKREC – Centar za istraživanje energije Ujedinjenog Kraljevstva
- UN – Ujedinjene nacije
- UNDP – Program Ujedinjenih nacija za razvoj
- UNFCCC – Okvirna konvencija Ujedinjenih nacija o promeni klime

LITERATURA

Capano, G., Howlett, M. (2009). "Introduction: The Determinants of Policy Change: Advancing the Debate". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1), 1–5. doi:10.1080/13876980802648227

Carley, S. (2009). "State renewable energy electricity policies: An empirical evaluation of effectiveness". *Energy Policy*, 37, 3071–3081.

Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 151. <http://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/>

Coalition 27 (2015). Serbia on the Road to EU Accession: Securing ambition for Chapter 27 – CSO's assessment on the Progress of Serbia in Chapter 27: Environment and Climate Change; http://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/Coalition27_Shadow%20report%202015_1.pdf

Commission Staff Working Document Serbia 2015 Report; https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_serbia.pdf

Decision No 2010/02/Mc-EnC of September 2010, of the Ministerial Council of the Energy Community, amending Decision 2009/05/

MC-EnC of 18 December 2009 on the implementation of certain Directives on Energy Efficiency; https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/DOCS/724184/0633975AAED97B9CE053C92FA8C06338.PDF

Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of June 27th 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment (SEA Directive). Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32001L0042>

Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EU and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC. OJ L 315, 14.11.2012.

Drugi akcioni plan za energetska efikasnost Republike Srbije za period od 2013. do 2015. godine („Službeni glasnik RS”, broj 98/2013). Dostupno na: http://www.mre.gov.rs/doc/efikasnost-izvori/efikasnost/B_01_Drugi_akcioni_plan_za_energetska_efikasnost_za_Republiku_Srbiju_za_period_od_2013_do_2015_godine.pdf

European Parliament (2012). Resolution on A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1427189892839&uri=CELEX:52012IP0086>

European Parliament (2013). Resolution on the Energy Roadmap 2050. Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0088&language=EN&ring=A7-2013-0035>

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Energy Roadmap 2050 /* COM/2011/0885 final */. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52011DC0112>

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050. /* COM/2011/0112 final */. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0112>

Energy Intensity - Total Primary Energy Consumption per Dollar of GDP (Btu per Year 2005 U.S. Dollars (Purchasing Power Parities). Dostupno na: https://www.eia.gov/cfapps/ipdbproject/iedindex3.cfm?tid=92&pid=46&aid=2&cid=RB,&syid=2007&eyid=2011&unit=BTU_PUSDM

European Council (23 and 24 October 2014) Conclusions on 2030 Climate and Energy Policy Framework, Brussels, 23 October 2014 (OR. en) SN 79/14. Dostupno na: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/145397.pdf

European Commission (2010). Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth; <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

Feldman, D. L. (1992). "Institutions for managing global climate change". *Global*

Environmental Change, 2(1), 43–58. doi:10.1016/0959-3780(92)90035-6

Harmelink, M., Nilsson, L., Harmsen, R. (2008). "Theory-based policy evaluation of 20 energy efficiency instruments". *Energy Efficiency* (2008) 1, pp. 131–148.

Held, A., Ragwitz, M., Haas, R. (2006). On the "Success of Policy Strategies for the Promotion of Electricity from Renewable Energy Sources in the EU", *Energy & Environment* 17 , 6, 849–868.

Holt, G., Subedi, A. and Garforth, C. (2002). "Working Paper 2: Engaging with the Policy Process in Nepal", *Developing supportive policy environments for improved land management strategies – Nepal*, Department of International and Rural Development University of Reading, Reading.

Howlett, M. (1991). "Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation". *Policy Studies Journal*, Volume 19, Issue 2, pages 1–21, March 1991.

Intended Nationally Determined Contribution of the Republic of Serbia; <http://www4.unfccc.int/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx>

International Energy Agency (2014a). *Energy Efficiency Indicators: Essentials for Policy Making*; https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/IEA_EnergyEfficiencyIndicators_EssentialsforPolicyMaking.pdf

International Energy Agency (2014b). *Key World Energy Statistics*.

IRENA (2012), "Policy Brief: Evaluating Policies in Support of the Deployment of Renewable Power". Dostupno na: https://www.irena.org/DocumentDownloads/Publications/Evaluating_policies_in_support_of_the_deployment_of_renewable_power.pdf

IRENA/UKERC. (2014). *Evaluating Renewable Energy Policy: A Review of Criteria and Indicators for Assessment*; http://www.irena.org/DocumentDownloads/Publications/Evaluating_RE_Policy.pdf

Izveštaj o sprovođenju Drugog akcionog plana za energetska efikasnost Republike Srbije u 2013. godini sa revizijom podataka o realizaciji Prvog akcionog plana za energetska efikasnost u periodu od 2010. do 2012. godine.

Jacobsson, S., Bergek, A. (2004) "Transforming the energy sector: the evolution of technological systems in renewable energy technology". *Industrial and Corporate Change*, 13 (5), 815-849.

Karol, J.L. and R. Domnanvitch (2010), *Building-up urban scenarios: assessing institutional feasibility and political viability of strategic trajectories*.

Kofler, B. Netzer, N. Beuermann, C. Hermwille, L. Burck, J. Schinkle, B. Marten, F. (2014). *Towards a Global Energy Transformation*. Friedrich Ebert Stiftung; <http://library.fes.de/pdf-files/iez/10817.pdf>

Kovačević, A., Macura, A. (2014). "Persistent energy poverty in the Western Balkans". *Oil, Gas & Energy Law (OGEL)*, Vol 12, No. 2.

Kovačević, A. (2004). *Zaglavljani u prošlosti – Energija, životna sredina i siromaštvo u Srbiji i Crnoj Gori*. Program Ujedinjenih nacija za razvoj.

Lipp, J. (2007). "Lessons for effective renewable electricity policy from Denmark, Germany and the United Kingdom". *Energy Policy*, 35, 5481–5495.

Lubell, M., Scholz, J., Berardo, R. and Robins, G. (2012). "Testing Policy Theory with Statistical Models of Networks". *Policy Studies Journal*, Volume 40, Issue 3, pages

351–374, August 2012. DOI: 10.1111/j.1541-0072.2012.00457.x

Lüthi, S., Wüstenhagen, R. (2012). "The price of policy risk — Empirical insights from choice experiments with European photovoltaic project developers". *Energy Policy*, 34, 1001–1011.

Macura, A. Young, J. Kalmar, Z. (2014). *Unlocking the future – Energija na drugi način – Studije slučaja: Srbija*. Fondacija Heinrich Böll – Regionalna kancelarija za jugoistočnu Evropu, <http://unlocking-the-future.com/publikacije/energija-na-drugi-nacin/>

Mallon, K. (2006). *Renewable Energy Policy and Politics: A handbook for decision-making*. Routledge.

Marques, A., Fuinhas, J. (2012). "Are public policies towards renewables successful? Evidence from European countries". *Renewable Energy*, 44, 109–118.

Mileusić, D., Bogunović, D. (2015). *Šta Srbija očekuje od COP 21*. Dostupno na: <https://rs.boell.org/sr/2015/11/19/%C5%A1ta-srbija-o%C4%8Dekuje-od-cop-21>

Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine (2013). Izveštaj o strateškoj proceni uticaja Strategije razvoja energetike Republike Srbije do 2025. sa projekcijama do 2030. na životnu sredinu.

Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine Vlade Republike Srbije (2015). Predlog Prvog dvogodišnjeg ažuriranog izveštaja Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime.

Mitchell, C., Bauknecht, D., Connor, P.M. (2006). "Effectiveness through risk reduction: a comparison of the renewable obligation in England and Wales and the feed-in system in Germany". *Energy Policy*, volume 34, no. 3, pages 297–305.

Mitchell, C., J. L. Sawin, G. R. Pokharel, D. Kammen, Z. Wang, S. Fifi ta, M. Jaccard, O. Langniss, H. Lucas, A. Nadai, R. Trujillo Blanco, E. Usher, A. Verbruggen, R. Wüstenhagen, K. Yamaguchi (2011). "Policy, Financing and Implementation". In *IPCC Special Report on Renewable Energy Sources and Climate Change Mitigation* [O. Edenhofer, R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, K. Seyboth, P. Matschoss, S. Kadner, T. Zwickel, P. Eickemeier, G. Hansen, S. Schlömer, C. von Stechow (eds)], Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

Ministarstvo rudarstva i energetike – Aktualnosti 5. 11. 2015. Dostupno na: <http://www.mre.gov.rs/aktuelno.php#a122>

Ministarstvo rudarstva i energetike – Aktualnosti 18. 11. 2015. Dostupno na: <http://www.mre.gov.rs/aktuelno.php#a122>

Murphy, L., Meijer, F., Visscher H., (2012). "A qualitative evaluation of policy instruments used to improve energy performance of existing private dwellings in the Netherlands". *Energy Policy*, 2012 Volume 45, June 2012, Pages 459–468. Elsevier.

Nacionalna strategija održivog razvoja. Dostupno na: <http://www.gs.gov.rs/lat/strategije-vs.html>

North, D. C. (1990). "Institutions, Institutional Change and Economic Performance". *Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge University Press.

O’Riordan, T., Jordan, A. (1999). "Institutions, climate change and cultural theory: towards a common analytical framework". *Global Environmental Change*, 9(2), 81–93. doi:10.1016/S0959-3780(98)00030-2

Opština Vrbas (2013). Odluka o unapređenju energetske efikasnosti; <http://www.eevrbas.org/vesti/158-so-vrbas-usvojila-odluku-o-unapre%C4%91enju-energetske-efikasnosti>

Opština Vrbas. Strategija razvoja 2010–2015. Dostupno na: <http://www.vrbas.net/e-uprava-vrbas/planovi-dokumenti/285-strategija-razvoja-opstine-vrbas>

Opština Vrbas. Strategija energetske razvoja 2013-2020. Dostupno na: <http://www.vrbas.net/e-uprava-vrbas/planovi-dokumenti/286-strategija-energetske-razvoja-opstine-vrbas>

Popović, M., Petrović, S. (2015). *Novi globalni klimatski dogovor i doprinos Republike Srbije*; http://eupregovori.bos.rs/progovori-opregovorima/uploaded/Bilten_Broj%20_6_2015.pdf

Poslovnik Narodne skupštine Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, broj 52/10.

Prvi akcioni plan za energetske efikasnost Republike Srbije za period od 2010. do 2012. godine. Dostupno na: http://www.mre.gov.rs/doc/efikasnost-izvori/Prvi_akcioni_plan_za_energetske_efikasnost.pdf?uri=CELEX:32009L0028

Prvi javni poziv za dodelu sredstava iz budžetskog fonda za unapređenje energetske efikasnosti radi finansiranja projekata u oblasti efikasnog korišćenja energije u 2014. godini u jedinicama lokalne samouprave. Dostupno na: <http://www.mre.gov.rs/latinica/dokumenta-efikasnost-izvori.php>

RCREEE (Regional Center for Renewable Energy and Energy Efficiency) (2010), Policies for Energy Efficiency and Renewable Energy in the RCREEE Group of Countries, Cairo.

Richter, J.L. (2012), "Institutional Feasibility – the end or the means in emissions trading?". *Evaluating the New Zealand Emissions Trading Scheme*,

International Institute for Industrial Environmental Economics, Lund University, Lund.

Republički sekretarijat za javne politike (2014). Mišljenje na Predlog strategije razvoja energetike Republike Srbije do 2025 sa projekcijama do 2030, broj 312-01-1/2014-01; <http://vs3836.cloudhosting.rs/s/Mi%C5%A1ljenje-na-Predlog-strategije-razvoja-energetike-RS-do-2025/37>

Sorrell, S. (2007), "Improving the evidence base for energy policy: The role of systematic reviews", *Energy Policy*, Vol. 35, No. 3, pp. 1858–1871.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane; http://www.seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf

Srbija i klimatske promene (2012). Izrada Strategije borbe protiv klimatskih promena sa akcionim planom. Dostupno na: <http://www.klimatskepromene.rs/strategija-u-oblasti-klimatskih-promena>

Steinmo, S. (2001). "The New Institutionalism". In Barry Clark and Joe Foweraker, (eds.) *The Encyclopedia of Democratic Thought*, London: Routledge, (July, 2001). Routledge.

Stieb, I. and Dunkelberg, E. (2013). "Objectives, barriers and occasions for energy efficient refurbishment by private homeowners". *Journal of Cleaner Production*, 48 (2013) 250 – 259.

Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2015. godine (2005); <http://www.mre.gov.rs/doc/efikasnost-izvori/01%20Strategija%20razvoja%20energetike%20Republike%20Srbije%20do%202015%20godine.pdf>

Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine; http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678

Theesfeld, I., Schleyer C. and Aznar O. (2010), "The procedure for institutional compatibility assessment: ex-ante policy assessment from an institutional perspective", *Journal of Institutional Economics*, Vol. 6, No. 03, pp. 377–399.

Tuominena, P., Klobuta, K., Tolmana, A., Adjeib, A. and de Best-Waldhoberc, M. (2012). "Energy savings potential in buildings and overcoming market barriers in member states of the European Union", *Energy and Buildings*. Volume 51, August 2012, Pages 48–55.

United Nations Framework Convention on Climate Change – Intended Nationally Determined Contributions (INDCs); http://unfccc.int/focus/indc_portal/items/8766.php

United Nations Framework Convention on Climate Change – Submissions; http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Serbia/1/Republic_of_Serbia.pdf

Uredba o energetski zaštićenom kupcu, odnosno ugroženom kupcu toplotne energije, „Službeni glasnik RS”, broj 112 / 2015.

Vedung, E. (2009), *Public policy and program evaluation*, Transaction Publishers, New Brunswick, pp. 341.

The Global Competitiveness Report 2014–2015; <http://www3.weforum.org/docs/GCR2014-15/Serbia.pdf>

Weiss, J., Dunkelberg, E. and Vogelphohl, T. (2012). "Improving policy instruments to better tap into home owner refurbishment potential: Lessons learned from a case study in Germany". *Energy Policy*, 44 (2012) 406–415.

White, W., Lunnan, A., Nybakk, E. and Kulisic, B. (2013). "The role of governments in renewable energy: The importance of policy consistency", *Biomass and Bioenergy*, vol. 57 p. 97-105.

Williams, G., Bloyd, C. (1997). "Institutional solutions for renewable energy". *Renewable Energy*, 10(213), 309–314.

Wirth, S. (2014). "Communities matter: Institutional preconditions for community renewable energy". *Energy Policy*, 70, 236–246. doi:10.1016/j.enpol.2014.03.021

Wiser, R., Pickle, S. (1998). "Financing investments in renewable energy the impacts of policy design". *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 2, 361–386.

Yin, R.K. (2003), *Case Study Research: Design and Methods*, Thousand Oaks, London, New Delhi, SAGE Publications.

Zakon o energetici, „Službeni glasnik RS”, broj 84/2004.

Zakon o ministarstvima, „Službeni glasnik RS”, broj 72/2012.

Zakon o ministarstvima, „Službeni glasnik RS”, broj 44/2014, 14/2015, 54/2015 i 96/2015 – dr. zakon.

Zakon o efikasnom korišćenju energije, „Službeni glasnik RS”, broj 25/2013.

Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime, sa aneksima, „Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori”, broj 2/1997.

Zakon o potvrđivanju Ugovora o zajmu za kredit za povlašćenog kupca za drugu fazu paket projekta „Kostolac-B power plant project” između Vlade Republike Srbije, koju predstavlja Ministarstvo finansije, kao zajmoprimca i kineske Export-Import banke kao zajmodavca, „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, broj 2/2015.

Zakon o ratifikaciji Ugovora o osnivanju Energetske zajednice između Evropske zajednice i Republike Albanije, Republike Bugarske, Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske, Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, Republike Crne Gore, Rumunije, Republike Srbije i Privremene Misije Ujedinjenih nacija na Kosovu u skladu sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija, „Službeni glasnik RS”, broj 62/06.

Zapisnik sa sastanka eksplanatornog skruininga za poglavlje 15 – energetika (2014); http://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/15_21_zapisnik.pdf



Beogradska otvorena škola
2015