



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

15. октобар 2025. године

КЛИМАТСКО-ЕНЕРГЕТСКА ТРАНЗИЦИЈА СРБИЈЕ И ЈАВНЕ ФИНАНСИЈЕ: ХОЋЕ ЛИ СВАМ БИТИ ОКИДАЧ ПРОМЕНА?

Резиме:

Јавне финансије би требало да постану окосница климатске и енергетске транзиције Србије у наредним годинама. Протекле две деценије земље ЕУ интензивно су спроводиле мере које су резултирале знатним смањењем емисија гасова с ефектом стаклене баште, као и пратећих загађујућих материја. Србија, међутим, на овом пољу није направила искорак, иако се на то обавезала Париским споразумом. Штавише, готово је извесно да се циљ смањења емисија из Споразума неће испунити у предвиђеном року, до 2030. године. Проблем додатно заоштрава чињеница да ће ЕУ од 2026. проширити своје климатске политике и на увоз појединих производа, наплаћујући на њих својеврсну таксу за емитовани угљеник – што ће директно погодити извоз Србије. Зато Србија више не сме да оклева с климатском и енергетском транзицијом – у противном, приступ најважнијем извозном тржишту биће угрожен. Кључну улогу у овој транзицији морала би да има фискална политика, што је пракса и у земљама ЕУ. На страни јавних прихода, потребно је увести наплату емисија CO₂, чиме би се привреда подстакла да убрза улагања у модерније и чистије технологије и ефикасније коришћење енергије. Увођење ове накнаде има и практичну корист – ЕУ не би приликом увоза наплаћивала оно што је већ обрачунато у Србији (а тај новац би остао у домаћем буџету). Истовремено, јавни расходи требало би више да се усмере ка инвестицијама и подстицајима за унапређење енергетске ефикасности, повећање удела обновљивих извора у енергетском миксу земље и постепено смањење зависности од фосилних горива.

Део извоза Србије биће од 2026. изложен додатним трошковима на тржишту ЕУ услед примене нових климатских прописа. Привреда Србије уско је повезана и у великој мери зависна од тржишта ЕУ. Скоро две трећине извоза Србије пласира се у чланице ЕУ, а ако се на то додају и повезана тржишта (земље Балкана у приступном процесу, зона слободне трговине – ЕФТА), тај удео достиже близу 80%. Од 2026, међутим, ступа на снагу важна новина у спровођењу климатске регулативе ЕУ која ће имати утицај на њене економске односе са Србијом. Тад ће земље ЕУ почети да примењују финансијски механизам прекограничног усклађивања цене угљеника (*Carbon Border Adjustment Mechanism* – СВАМ). За Србију то значи да ће одређеним извозним производима из енергетски интензивних индустрија – алуминијум, гвожђе и челик, цемент, ђубрива, водоник и електрична енергија – за улазак на тржиште ЕУ бити потребан доказ о емисијама CO₂ током производње, уз плаћање одговарајуће накнаде за емитоване гасове, усклађене с европском ценом угљеника.

Сврха СВАМ-а је да сви учесници на тржишту ЕУ плаћају исту накнаду за емисије гасова с ефектом стаклене баште – без обзира на место производње. СВАМ није изолована и ад хок мера, већ логичан наставак дуго грађене климатске политике ЕУ.

Наиме, у енергетски интензивним индустријама унутар ЕУ одавно је почело фазно увођење наплате сваке тоне емитованог CO₂ (преко тзв. система EU ETS). Тај систем, међутим, није комплетан без заштите тржишта Уније од нелојалне конкуренције из увоза. У супротном, произвођачи из земаља где се емисије не наплаћују (попут Србије) били би аутоматски ценовно конкурентнији, док би фирме из ЕУ имале подстицај да селе производњу у такве земље (тзв. „цурење угљеника“ енг. *carbon leakage*). Суштина СВАМ-а је, дакле, успостављање једнаких правила игре на ЕУ тржишту за све: и за увозне и за домаће производе плаћала би се накнада за емисије CO₂ током њихове производње. Унутар ЕУ наплата би се обављала кроз систем EU ETS, а за увозне производе преко СВАМ-а. Важно је истаћи и то да је у наредним годинама, након 2026, планирано постепено проширивање и заостравање и ETS-а и СВАМ-а.

Србија ће бити у неповољнијем положају од конкурената из ЕУ, између осталог, и због дугогодишњег запостављања енергетских и климатских политика. Иако увођење СВАМ-а значи да ће сви учесници на ЕУ тржишту плаћати исту цену угљеника – српске производе ће то у ствари оптеретити више од конкурената из ЕУ. Наиме, привреда Србије у процесу производње систематски емитује знатно више угљеника по јединици производа него земље Уније. Ова разлика не може се објаснити само дугорочним технолошким заостатком привреде Србије. Важан разлог за њу лежи у политикама које су претходних деценија спровођене (или су изостајале). У ЕУ су реализовани конкретни програми и мере, које су знатно смањиле емисија гасова с ефектом стаклене баште, нарочито у региону Централне и Источне Европе (ЦИЕ) који је имао релативно високе затечене емисије. У Србији се, међутим, све углавном свело на усвајање неколико стратегија и регулатива „на папиру“ (с великим кашњењем и упитне кредибилности). Последице, од 2010. до 2023. емисије земаља ЦИЕ11 смањене су за око 20%, а у Србији за свега 3-4%. Посебно важан извор проблема је ЕПС који електричну енергију и даље производи углавном из лигнита, емитујући велике количине CO₂ (уз широк спектар пратећих загађујућих материја). То не оптерећује само производњу ЕПС-а великим карбонским отиском већ и читавог низа домаћих компанија које користе ову електричну енергију у производњи. Фискални савет је још у својој студији о ЕПС-у из 2019. указивао да се над овим предузећем у дугом року надвија претња увођења ЕУ такси на угљеник. Међутим, уместо интензивнијих улагања у развој и енергетску транзицију, ЕПС је уназадио пословање, што је кулминирало колапсом производње крајем 2021. године.

Увођење СВАМ-а, на начин који тренутно предвиђа ЕУ, знатно би отежало пословање ЕПС-а, док остали сектори имају већи простор за прилагођавање. Први важан налаз ове анализе је то да ће увођењем СВАМ-а највише бити погођен домаћи електроенергетски сектор, у ком доминира ЕПС. Постоји више разлога за то. Пре свега, производња електричне енергије једини је сектор за који је предвиђено да се наплаћује пуна цена емитованог угљеника већ од 2026. године. За све друге обухваћене производе планирано је постепено повећање наплате емитованог угљеника током периода 2026-2034, при чему би се пуна цена достигла тек у 2034. години. Додатни проблем је то што је због доминантне употребе лигнита карбонски отисак домаће производње чак три до четири пута већи у односу на просек ЕУ. Ниједан други обухваћени сектор не бележи толико велику разлику у емисији CO₂ у односу на ЕУ. Преведено у конкретне цене, извоз мегават сата електричне енергије из Србије у ЕУ добио би додатни трошак од око 60 евра због изузетно велике емисије угљеника у његовој производњи. Будући да је тренутна просечна цена електричне енергије коју извози ЕПС нешто изнад 100 евра/MWh, јасно је да би оволики намет по MWh угрозио конкурентност ЕПС-а на тржишту ЕУ и знатно отежао пословање ове компаније.

Тренутно предвиђени модел СВАМ-а за електричну енергију, међутим, има објективне слабости које доводе у питање његову сврсисходност и правичност. ЕПС је предузеће којим се дуги низ година веома лоше управљало – и Влада неспорно сноси свој део одговорности за велико и потенцијално изузетно скупо кашњење у енергетској транзицији електроенергетског сектора Србије. Међутим, постоје и неке објективне околности због којих је производња електричне енергије у Србији у незавидној ситуацији у контексту увођења СВАМ-а, као и објективне мањкавости у самом дизајну предвиђеног механизма наплате емитованог CO₂ у овом сектору:

- Предвиђени начин наплате СВАМ-а могао би делом бити контрапродуктиван – јер обесхрабрује улагања у производњу из обновљивих извора у Србији. Обрачун СВАМ-а на електричну енергију заснива се на просечној емисији целе земље у овом сектору, а не на стварним емисијама појединачних произвођача. Због тога би приликом извоза у ЕУ великим трошком угљеника било оптерећено и свако постројење из обновљивих извора – што у пракси дестимулише ове инвестиције и шаље супротну поруку од циљева ЕУ климатске политике.
- Повезано с претходним, обрачун СВАМ-а за електричну енергију вршио би се на основу просечних емисија земље у петогодишњем периоду (с две године кашњења). То конкретно значи да би се у 2026. за Србију примењивао историјски емисиони фактор производње електричне енергије из периода 2019-2023. године. Дакле, оваква регулатива ЕУ препознала би у пуној мери повећање учешћа обновљивих извора енергије у производњи тек након седам година – што такође демотивише улагања у зелену енергију. Такође, такав вид наплате који се заснива на историјским емисијама одступа од праксе која важи унутар ЕУ, где су репери ажурни.
- У сегменту електричне енергије механизам СВАМ-а има ограничења која не важе за друге обухваћене производе. За разлику од челика или ђубрива, којима се глобално тргује, ел. енергију ЕУ може да увезе само из суседних земаља и региона. Зато је СВАМ у овом сектору де факто усмерен на врло ограничен број земаља, економски знатно слабијих од чланица ЕУ, које су и земље кандидати за чланство у Унији.
- Притом, првобитни мотиви за увођење СВАМ-а – заштита ЕУ тржишта од увоза јефтине, угљенично интензивне производње и спречавање „цурења угљеника“ – у случају Србије ипак је мање релевантан, јер је нето увозник струје (на годишњем нивоу више увезе него што извезе ел. енергије) и нема капацитет да буде билансно битан конкурент производњи из ЕУ. Искључена је и могућност „цурења угљеника“ – тј. инвестиција компанија из ЕУ у изградњу нових термоелектрана на угљ у Србији.
- Србија није добијала бесповратна средства од ЕУ у истој мери као земље чланице како би модернизовала производњу електричне енергије. За разлику од Србије, сиромашније земље ЕУ (чији БДП по становнику је испод 75% ЕУ просека) имају од 2021. на располагању тзв. Модернизацијски фонд који могу да користе за унапређење својих електроенергетских система и енергетску транзицију. Кроз овај фонд додељено је до средине 2025. скоро 20 млрд евра, а средства су добијале земље попут Пољске, Румуније, Мађарске, Хрватске, Литваније – које су све знатно смањиле емисије CO₂ у производњи ел. енергије у последњим годинама.
- Постоје бројни технички проблеми увођења СВАМ-а због којих и поједини ЕУ регулатори предлажу његово одлагање и редефинисање. Нпр. Удружење европских оператора преносног система електричне енергије (ENTSO-E) указује на низ практичних проблема: високе административне трошкове,

неприменљивост критеријума за доказивање стварних емисија, питања некомерцијалних размена неопходних за одржавање стабилности система и друго. Стога је (ENTSO-E) у јуну 2025. препоручила Европској комисији да се почетак примене СВАМ-а на електричну енергију одложи за годину дана. Важно је нагласити да ово одлагање није захтев за додатним временом прилагођавања на постојећа правила, већ нужен оквир за темељну ревизију регулативе.

ЕУ је дефинисала услове под којима Србија не би морала да плаћа СВАМ у сектору електричне енергије – али то отвара још веће изазове. Србија би могла да избегне плаћање СВАМ-а на електричну енергију, а главни услов за то је да се до краја 2026. заврши започети процес тржишног спајања (енг. *market coupling*) с Мађарском и Бугарском. Међутим, прихватањем ове опције држава би преузела и обавезу да од 2030. уђе у систем трговине угљеником еквивалентан ЕУ ETS-у. Тад би плаћање емисија обухватило *целокупну* домаћу производњу електричне енергије (за разлику од СВАМ-а, који би се примењивао само на мањи део струје извезене у ЕУ). Такво решење отвара бројне дилеме. Чак и ако занемаримо питање да ли је технички изводљив завршетак тржишног спајања у предвиђеном року, суштински проблем је колики би били трошкови за ЕПС након 2030. године. Уколико би за ЕПС важила иста правила као за произвођаче из ЕУ, он би износио око 3 млрд евра годишње. То би онда довело до барем дуплирања цене струје за домаћинства, уз губитак конкурентности ЕПС-а на домаћем комерцијалном тржишту (потенцијални конкуренти из ЕУ који не производе ел. енергију из угља могли би да понуде знатно бољу цену домаћој привреди). У том случају, за Србију боља опција ипак би био СВАМ – јер је његов трошак реда величине 200–300 милиона евра годишње. Пресудан чинилац који би економски определио бољу алтернативу је начин на који би Србија била третирана приликом уласка у ЕУ ETS. Кад су земље ЕУ својевремено улазиле у ETS привремено им је била омогућена одређена количина бесплатних емисија CO₂. За Србију би, међутим, било неопходно изборити изузетно повољне услове – минимум 80–90% бесплатних квота и веома дуг период прилагођавања – да би се улазак у ЕУ ETS у сектору електричне енергије уопште могао разматрати као рационална опција.

Влада би зато хитно морала да се определи за једну од могућих стратегија у сектору електричне енергије и, у складу с тим, преговара с ЕУ. Србија би требало да направи избор – да ли ће интензивирати активности на повезивању свог тржишта електричне енергије са ЕУ (*market coupling*) или ће прихватити да се на извоз електричне енергије у ЕУ наплаћује накнада за емитовани CO₂ преко СВАМ-а. Без обзира на то који приступ буде изабран, кључно је да почну озбиљни преговори са ЕУ што је могуће пре. Ако се иде у правцу спајања тржишта, неопходно је већ сад добити јасне одговоре на питање под којим условима би Србија ушла у ЕУ ETS, јер је сувише ризично чекати на те информације кад се приближи 2030. година. Уколико се, ипак, уђе у СВАМ режим, циљ преговора морао би бити отклањање нелогичности и разјашњавање свих техничких аспеката примене овог механизма у електроенергетском сектору.¹ Наравно, од ЕУ се не може очекивати да на свом тржишту дугорочно дозволи нефер ситуацију да произвођачи електричне енергије из ЕУ плаћају накнаду за емитовани угљеник, а у Србији не. Међутим, тренутно предвиђени механизам за уједначавање правила игре, као и рокове за то, требало би преговорима модификовати – јер, по оцени Фискалног савета, нису никоме у интересу. Напомињемо и то да су неки од проблема увођења СВАМ-а у сектору електричне енергије вероватно заједнички и за поједине земље у региону (БиХ, Северна

¹ Постоји могућност и неких „комбинованих“ решења у којима би Србија наплаћивала домаћу таксу на угљеник која не би била потпуно еквивалентна ЕУ ETS-у. У том случају СВАМ би се плаћао на разлику између домаће таксе и цене угљеника у ЕУ, што смо такође разматрали у анализи.

Македонија), па би вредело размотрити и заједничку иницијативу према ЕУ за измену појединих аспеката овог механизма.

Код осталих обухваћених производа трошкови СВAM-а постепено би расли – са око 45 милиона евра у 2026. на могућих 150–200 милиона евра у 2030. години. Као што смо поменули, за преостале СВAM производе (алуминијум, гвожђе и челик, цемент, ђубрива и водоник) не би се одмах наплаћивале пуне цене емитованог угљеника, већ се обавезе рачунају по формули која прати стопу укидања бесплатних дозвола за произвођаче у ЕУ. Наиме, емисије које подлежу овој такси се рачунају као разлика између укупних емисија и референтне вредности емисија за дати производ (тзв. *benchmark*) – с тим што ће се значај ових референтних вредности у формули постепено смањивати због множења са одговарајућим СВAM фактором. У 2026. овај корективни фактор ће износити 0,975, у 2027. години 0,95 уз постепено смањивање до нуле у 2034. Имајући то у виду, наше процене показују да би се на извоз српских производа из обухваћених сектора (без електричне енергије) у 2026. плаћао трошак емитованог CO₂ у укупној вредности од око 45 милиона евра – а овај износ могао би до 2030. да порасте на 150–200 милиона евра (у зависности од количине извоза у ЕУ и будуће цене угљеника). Иако би теоријски било могуће направити сличне рачунице и за 2034, кад почиње пуна финансијска примена СВAM механизма – у овој анализи смо се определили да то ипак не радимо. Наиме, немогуће је поуздано прогнозировать колика ће за девет година бити количина извоза СВAM производа из Србије у ЕУ, нити колика ће тада бити цена угљеника – као што није могуће предвидети ни то колико ће произвођачи из Србије до 2034. успети да смање своје емисије (које представљају основицу за плаћање овог намета). Може се, уз одређене оградe, ипак претпоставити да ће трошак до 2034. наставити да расте – јер у периоду 2030-2034. не само што ће постепено доћи до пуне наплате емисија у производњи, већ се очекује и снажан раст цене емитованог CO₂.

Због растућих трошкова СВAM-а цена одређених производа из Србије на ЕУ тржишту вероватно ће приметно да се повећа у средњем року. У 2026. трошкови угљеника које ће ЕУ наплаћивати за обухваћене производе из Србије (без ел. енергије) неће много оптеретити домаћи извоз – њихов релативни значај кретаће се у распону од око 2% тржишне цене алуминијума до око 18% цемента. То нпр. значи да би се за сваких 100 евра извоза алуминијума из Србије у ЕУ, плаћао додатни трошак за емисије CO₂ од 2 евра, а у случају цемента око 18 евра (што је наизглед велики трошак, али требало би имати у виду да Србија извози мале количине цемента у ЕУ). Главни разлог за тако ниске трошкове у 2026. је то што ће ЕУ у тој почетној години наплаћивати мањи део укупних уграђених емисија CO₂. Међутим, процене Фискалног савета показују да би трошкови СВAM-а могли до 2030. у просеку осетније да порасту: гвожђе и челик за 15-20%, ђубрива за 10-15%, алуминијум за око 5%, а цемент за чак око 50%. Такви трошкови CO₂ тешко ће моћи да се апсорбују само повећањем ефикасности производње, већ ће се нужно преливати у више извозне цене српских производа на тржишту ЕУ.

Иако ће трошак СВAM-а за производе из Србије постепено расти, он ипак неће потпуно да уруши њихову конкурентност на тржишту ЕУ. Постоји више разлога због којих не очекујемо да ће СВAM потпуно затворити врата ЕУ тржишта за обухваћене производе из Србије (без електричне енергије). Најпре, иако су емисије CO₂ у производњи ових производа у Србији систематски веће него у ЕУ, та разлика типично износи око 15-20% (а не три до четири пута као код електричне енергије). Стога, додатни трошак по основу СВAM-а за домаће произвођаче остаје донекле ограничен. Даље, ЕУ ће наставити да заштрава климатске политике и за сопствена предузећа, док ће за увозне производе важити иста правила СВAM-а као и за Србију. То значи да ће растућим трошковима емисија у наредним годинама бити изложени сви учесници на ЕУ тржишту. Зато ће поскупљење имати не само производи из Србије, већ и производи њихових

конкурената. Рачунице Фискалног савета показују да ће СВАМ производи из Србије поскупети нешто више од ЕУ конкурената, услед већих емисија, али ће та разлика остати подношљива. У средњем року кретаће се у распону од око 4–6% вредности производа. То јесте значајно, али не и драматично, а може се додатно ублажити уколико домаћа предузећа убрзају улагања у декарбонизацију.

Увођење СВАМ-а захтева адекватне одговоре домаћих климатских и економских политика. Држава би требало да преузме важну улогу како би обезбедила да процес прилагођавања домаће привреде на ЕУ климатске политике протекне ефикасно и без непотребних губитака. На пример, да обезбеди да систем мониторинга, извештавања и верификације емисија гасова са ефектом стаклене баште (MRVA) постане до краја 2025. потпуно оперативан. То је важно како би се обавезе по основу СВАМ-а за извоз српских добара у ЕУ обрачунавале на основу стварних емисија, а не на основу подразумеваних вредности које су по правилу неповољније и могле би непотребно повећати трошкове домаћих извозника. Суштински још важнији од административних и техничких унапређења јесте одговарајући фискални одговор државе. Наиме, принцип СВАМ-а је да се увозницима у ЕУ наплаћује емитовани угљеник само уколико у земљи производње не постоји еквивалентан домаћи механизам наплате. Другим речима, ЕУ наплаћује СВАМ само у мери у којој у земљи извоза такав трошак није већ плаћен. Дакле, Србија би увођењем наплате емисија CO₂ задржала приходе у сопственом буџету и за исти износ би се умањиле обавезе које би се уплаћивале у буџет ЕУ приликом извоза. На тај начин избегло би се да средства која могу бити искоришћена за подршку енергетској транзицији и зеленим инвестицијама у Србији одлазе ван земље.

Оцењујемо да је у овом тренутку најцелисходније решење увођење домаћег пореза на угљеник, што препознају и релевантне националне стратегије. Фискални савет је анализирао различите могућности увођења цена за емисије угљеника у домаћи систем јавних финансија. Ове анализе показују да је за СВАМ производе (изузев можда електричне енергије, која је специфичан случај) порез на угљеник практичнији и фискално погоднији инструмент од евентуалног националног или регионалног ETS система. Наиме, порез на угљеник може да се административно уведе релативно лако, ослањајући се на постојећи порески систем уз мања прилагођавања – без потребе за грађењем сасвим новог механизма. Такође, овај модел обезбеђује релативно стабилне и предвидиве приходе за буџет у кратком и средњем року, што не важи у случају ETS-а (који би подразумевао аукције дозвола за емитовање CO₂). Евентуално успостављање ETS-а патило би и од додатних ограничења: национални систем био би мање функционалан због малог броја учесника, док би регионални систем захтевао висок ниво политичке и економске координације уз бројне дилеме (формирање цене, интеграција са ЕУ ETS-ом, евентуалне бесплатне дозволе и др). Закључак да би за Србију најбоље решење био домаћи порез на угљеник у складу је и са стратешким документима државе. У Интегрисаном националном енергетском и климатском плану (ИНЕКП) имплицитно се сугерише увођење пореза на угљеник и дефинишу могуће цене угљеника по годинама, док се у новој Стратегији развоја енергетике Србије до 2040. са пројекцијама до 2050. увођење карбон таксе експлицитно планира.

Симулације показују да би се од пореза на угљеник за СВАМ производе (без електричне енергије) могло након уходавања система прикупљати око 220 млн евра годишње. ИНЕКП предвиђа да ће цена емитованог CO₂ у 2027. износити релативно ниских 4 евра по тони емисија, уз пораст на 40 евра по тони у 2030. години. Добро је да се дефинише почетни период с релативно ниским трошковима у ком ће систем заживети, а сличну динамику има и СВАМ, чији је трошак такође у првим годинама примене низак (изузев електричне енергије). Последице, фискални ефекти увођења домаћег пореза на угљеник не би били билансно претерано битни у периоду 2026-2029, али би од 2030.

могли порасти на око 220 млн евра годишње. Као што смо поменули, у овај обрачун није укључено потенцијално опорезивање емитованог угљеника у производњи електричне енергије на исти начин као и преосталих сектора – иако је и то једна од више релевантних могућности за овај сектор. Уколико би се и овај сектор укључио у описани домаћи систем опорезивања угљеника, укупан фискални приход овог пореза у 2030. достигао би 1,5 милијарди евра годишње. Овај податак добро илуструје огроман значај сектора производње електричне енергије за климатске политике као и величину емисија које генерише ЕПС. Управо зато је потребно да се за њега пажљиво сагледају све могућности и изабере оптималан модел који ће, с једне стране, бити у складу с ЕУ климатском политиком, а с друге стране заштитити домаћу производњу и омогућити реалистичан период за енергетску транзицију.

У средњем року требало би размотрити и увођење пореза на угљеник за емисије настале сагоревањем фосилних горива. Гледајући унапред, ЕУ је већ најавила увођење новог система трговине емисијама угљеника од 2027. који би требало да укључи и емисије услед употребе фосилних горива у саобраћају, зградама и другим секторима (тзв. EU ETS2). Опорезивање фосилних горива је важна тема о којој би благовремено требало да размишља и Србија. У том контексту Фискални савет је направио анализу и симулацију ефеката евентуалног увођења карбонске таксе и на ове производе. Према анализираном сценарију, таква мера могла би да донесе око 350 млн евра нових јавних прихода, уз повећање малопродајне цене нафтних деривата за око 7-8% – што би допринело успоравању њихове потрошње и снижавања емисија и загађења. Наравно могући су различити модели с различитим исходима (нпр. могуће је да се паралелно с увођењем пореза на угљеник, делимично смање акцизе, чиме би се сразмерно ублажио очекивани раст финалних цена, али би ослабили други ефекти који су циљ овакве политике). Због бројних непознаница, налазе изнете у овој симулацији не би требало третирали као егзактне. Они заправо имају индикативан карактер и требало би их посматрати као полазиште и модел за будућу јавну расправу о једној од важних тема енергетске и фискалне политике.

Фискални савет препоручује да се приходи од пореза на угљеник усмере ка пројектима енергетске транзиције и за заштиту енергетски угрожених грађана. У пракси нема универзалног правила како да се користе средства прикупљена од пореза на угљеник. Она се могу третирали као општи буџетски приход и трошити по избору Владе, а није редак случај ни да се искористе за смањење других пореза (често за смањење фискалног оптерећења рада). У случају Србије, међутим, препорука Фискалног савета је да ова средства остану у областима енергетике, климатских политика и социјалне заштите. Разлог за то су огромне финансијске потребе енергетске транзиције и повећања енергетске ефикасности. Према ИНЕКП-у, до 2030. биће потребно готово 30 млрд евра улагања у бројне активности и за њих би јавни сектор требало да обезбеди највећи део средстава – за изградњу нових капацитета из обновљивих извора, системе даљинског грејања, модернизацију енергетске инфраструктуре, заштиту животне средине, фискалне механизме подстицаја привреди за декарбонизацију производње и друго. Истовремено, морало би се водити рачуна и о енергетски угроженим грађанима – јер ће увођење цене угљеника вероватно довести до раста трошкова електричне енергије и неких других производа, што ће најтеже погодити најсиромашније. Процењене потребе за финансијским средствима за ове две намене – зелену транзицију и социјалну заштиту – знатно превазилазе потенцијални обим прихода од пореза на угљеник. Још један аргумент у прилог оваквој употреби средстава од пореза на угљеник је то што би он у Србији био својеврстан пандан ЕУ систему ETS-a – који прописује да се прикупљена средства троше за климатске и енергетске намене (Директива ЕУ из 2023. године).

Поред огромних финансијских средстава, изазов за спровођење енергетске транзиције су и системски проблеми државе у спровођењу капиталних инвестиција. Фискални савет је у претходним годинама у више наврата анализирао јавне инвестиције Србије, указујући на бројне проблеме који доводе до пробијања рокова, раста трошкова, смањења квалитета изведених радова и друго. Пројекти у области енергетике, према нашим налазима, носе све системске слабости које смо уочили и у другим капиталним инвестицијама државе. За потребе ове студије анализирали смо узорак од десет најважнијих планираних енергетских пројеката државе укупне вредности преко 7,5 милијарди евра. Та анализа показала је бројне тешкоће које већ у првим фазама отежавају њихову реализацију. Код већине пројеката уочена су значајна одлагања у изради просторне и техничке документације, нерешени имовинско-правни односи и недовољна прединвестициона припрема, што ланчано доводи до пробијања рокова у свим наредним фазама. Додатно, приметан је и раст трошкова појединих великих пројеката: пројектована цена изградње реверзибилне хидроелектране Ђердап 3 увећана је са 1,4 на 2,6 милијарди евра (скок од преко 85%), изградње самобалансираних соларних електрана са 1,4 на 1,7 милијарди евра (раст преко 21%), а РХЕ Бистрица са 835 на 962 милиона евра (раст преко 15%). Ове корекције последица су, између осталог, непотпуне пројектне документације и накнадних измена техничких решења. Сви ови чиниоци показују да, чак и уколико финансијска средства буду благовремено обезбеђена, ограничени институционални и кадровски капацитети државе представљају трајно уско грло које ће отежати брзу и ефикасну имплементацију планираних пројеката и енергетску транзицију Србије. Ипак, вероватно најважнији чинилац који ће утицати на успешну реализацију ових пројеката је спремност Владе да их прихвати као приоритетне (у поређењу с изградњом спортских објеката, набавком наоружања и друго). Само у том случају они неће бити „мртво слово“ на папиру из још једне усвојене Стратегије у Србији која се оперативно не спроводи.

Готово је извесно да Србија неће испунити своје циљеве смањења емисија у оквиру Париског споразума. Париски споразум обавезује потписнице (међу којима је и Србија) на значајно смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште до 2030, како би се ограничило глобално загревање. Међутим, Србији је за остварење свог циља преостало да у наредних пет година смањи емисије гасова са ефектом стаклене баште за око 10% у односу на њихов садашњи ниво – што је тешко достижно. За илустрацију ове оцене може послужити и податак да је у периоду 2010–2023. укупно смањење емисија Србије износило свега 3,4%, па је мало вероватно да ће у упола краћем року процес декарбонизације вишеструко да се убрза и тако испуне обавезе. Подсећамо и на то да би главни покретач овог процеса требало да буде амбициозни инвестициони циклус приказан у ИНЕКП-у – који већ показује јасне знаке кашњења.

Климатске и енергетске политике морале би да добију знатно виши приоритет на агенди Владе. У односу на своју величину, Србија има изузетно велике емисије гасова с ефектом стаклене баште. Оне су по јединици економског производа чак 95% веће од просека земаља ЦИЕ11 – што ће у наредним годинама све више да нас кошта услед климатских политика ЕУ. Анализа коју смо спровели показује да се само мањи део разлике у емисијама Србије и ЦИЕ – око 13% – може објаснити објективним чиниоцима тј. већим учешћем енергетски интензивних сектора у структури привреде Србије. Основни разлози за веома лоше показатеље Србије су енергетска неефикасност (расипање енергије) и неповољна енергетска структура (производња заснована на „прљавим“ енергентима попут лигнита). Ови недостаци се, ипак, могу кориговати dobrим и одлучним политикама, уз правилно усмерене инвестиције. У претходних неколико година неспорно је дошло до одређеног напретка у формулисању јавних политика и усвајању регулативе у области енергетике и климатских промена. Ти помаци,

међутим, нису довољни (а у неким случајевима ни кредибилни) без конкретизација мера и реализација најважнијих планираних пројеката. Фискални савет зато позива Владу да овом питању посвети далеко више пажње – да обезбеди бољу координацију, поуздано финансирање и доследну имплементацију кључних пројеката. У супротном, земља ће у наредним годинама бити изложена растућим економским и фискалним трошковима, као и значајном губитку кредибилитета у очима међународне заједнице и инвеститора.

Студија Фискалног савета анализира изазове климатске и енергетске транзиције кроз четири целине. Енергетска и климатска транзиција биће један од највећих стратешких изазова за домаћу економију и посебно јавне финансије. У питању су дубоки и веома важни процеси који ће обликовати цену електричне енергије, конкурентност индустрије, као и јавне приходе и расходе Србије. Студију која сагледава ову тему припремили смо имајући посебно у виду механизам ЕУ (СВАМ) који ће потенцијално имати далекосежне економске последице на Србију – и требало би да буде окидач за одлучније промене у домаћим политикама (које су досад биле доста инертне). У првом делу студије зато се анализирају кључне климатске политике ЕУ и основни принципи на којима су засноване. Ту објашњавамо начин функционисања СВАМ-а, контекст у ком је он настао и дугорочне ефекте које би требало да подржи. Други део доноси квантитативну процену утицаја СВАМ-а на појединачне секторе привреде Србије у кратком и средњем року. Овде објашњавамо и који сектори ће бити највише погођени и зашто. У трећем делу студије, разматрамо могуће одговоре домаће фискалне политике на изазове енергетске и климатске транзиције и нови ЕУ механизам. Акценат је на потенцијалним моделима за увођење домаћих пореза на емисију угљеника, уз процену јавних прихода који би се оваквом фискалном политиком могли прикупити. Завршни део посвећен је анализи стања и узрока релативно великих емисија гасова с ефектом стаклене баште, анализи потребних инвестиција у овој области као и препорукама за убрзање зелене транзиције – процеса на који се Србија обавезала кроз међународне климатске споразуме.