О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

1. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у одредби члана 99. став 1. тачка 4. Устава Републике Србије, којом је прописано да Народна скупштина потврђује међународне уговоре кад је законом предвиђена обавеза њиховог потврђивања.

1. РАЗЛОЗИ ЗА ПОТВРЂИВАЊЕ УГОВОРА

Разлози за потврђивање Споразума о зајму (Пројекат чисте енергије и енергетске ефикасности за грађане) између Републике Србије и Међународне банке за обнову и развој који је потписан у Београду, 16. новембра 2022. године (у даљем тексту: Споразум о зајму), садржани су у одредби члана 5. став 2. Закона о јавном дугу („Службени гласник РС”, бр. 61/05, 107/09, 78/11, 68/15, 95/18, 91/19 и 149/20), према којој Народна скупштина Републике Србије одлучује о задуживању Републике Србије и одредби члана 14. став 1. Закона о закључивању и извршавању међународних уговора („Службени гласник РС”, број 32/13), према којој Народна скупштина, између осталог, потврђује уговоре којима се стварају финансијске обавезе за Републику Србију.

Законом о буџету Републике Србије за 2022. годину („Службени гласник РС”, бр. 110/21 и 125/22) у члану 3.Б. предвиђено је задуживање код Међународне банке за обнову и развој до износа од 44.900.000 EUR за Пројекат чисте енергије и енергетске ефикасности за грађане (у даљем тексту: Пројекат).

Оперативни циљ овакве врсте зајма за инвестиционо пројектно финансирање (Investment Project Financing-IPF) јесте повећање обима спровођења мера унапређења енергетске ефикасности, увођења одрживог грејања и уградње кровних соларних панела код домаћинстава у јединицама локалне самоуправе (у даљем тексту: ЈЛС) у Србији које учествују у Пројекту.

Пројекат је у потпуности усклађен са програмом реформи Владе Републике Србије на пољу чисте енергије и енергетске ефикасности. Наиме, циљ доношења и спровођења реформи јесте повећање обима зелених инвестиција ради убрзања опоравка након пандемије COVID-19 и изградње отпорности на будуће изазове, нарочито када је реч о најосетљивијим грађанима.

Пре свега, у 2020. години израђен је нацрт Стратегије нискоугљеничног развоја Републике Србије уз финансијску подршку Европске уније, којом је постављен амбициознији циљ смањења емисија GHG Србије за 33,3% у 2030. години у поређењу са нивоима из 1990. године (односно 13,2% у поређењу са нивоима из 2010. године). Затим, у буџету Републике Србије за 2021. годину издвојене су скоро 2,2 милијарде EUR за енергетску ефикасност, одрживо грејање, санацију даљинског грејања, зелени опоравак и раст, рударство, изградњу канализационих мрежа, прераду отпадних вода и пројекте и програме управљања чврстим отпадом. Такође, у априлу 2021. године донет је сет закона из области енергетике и рударства, међу којима је поред нових закона – Закона о коришћењу обновљивих извора енергије и Закона о енергетској ефикасности и рационалној употреби енергије усвојен и Закон о измена и допунама Закона о рударству и геолошким истраживањима, односно Закон о енергетици у коме је прописана обавеза израде Интегрисаног националног енергетског и климатског плана Републике Србије за период од 2021. до 2030. године укључујући перспективу до 2050. године (ИНЕКП), као и праћење и извештавање о његовој реализацији. Поред наведеног, планирана је и израда нове Стратегије развоја енергетике која ће, заједно са ИНЕКП-ом, бити усаглашена са Законом о становању и одржавању зграда и Дугорочном стратегијом за подстицање улагања у обнову националног фонда зграда Републике Србије до 2050. године. На крају, у складу са новоусвојеним прописима о енергетици из 2021. године, у оквиру Министарства рударства и енергетике (у даљем тексту: МРЕ) формирана је Управа за финансирање и подстицање енергетске ефикасности (Управа за енергетску ефикасност, односно УФПЕЕ).Управа ће заменити постојећи Буџетски фонд за унапређење енергетске ефикасности који је представљао само буџетску линију којом је управљало МРЕ. Припрему и надзор над применом националне политике унапређења енергетске ефикасности вршиће МРЕ, док ће УФПЕЕ бити задужена за реализацију те политике на основу годишњих програма улагања која ће Влада усвајати сваке године.

Закључком Владе 05 Број: 48-920/2022 од 3. фебруара 2022. године, утврђена је Основа за преговоре са Међународном банком за обнову и развој у вези са одобравањем зајма за Пројекат чисте енергије и енергетске ефикасности за грађане и одређен је преговарачки тим Републике Србије.

На преговорима, вођеним 9. фебруара 2022. године, стране су путем аудио-видео комуникације са представницима Међународне банке за обнову и развој (у даљем тексту: Банка) договориле услове и начин коришћења зајма у износу од 44.900.000 евра (еквивалент од 50 милиона USD по курсу од 0,89613765 EUR/USD, на дан 31. јануар 2022. године) и усагласиле одредбе Споразума о зајму.

Пројекат је структуиран кроз спровођење активности подељених у две основне компоненте.

**Компонента 1: Финансирање улагања у енергетску ефикасност, одрживо грејање и уградњу кровних соларних панела у стамбеним зградама**

У оквиру ове компоненте финансираће се грантови које додељује МРЕ, којима ће се суфинансирати улагања у унапређење енергетске ефикасности, одрживо грејање и кровне соларне панеле у стамбеним објектима. Поред грантова који ће се нудити посредством Пројекта (које ће одобравати МРЕ и који ће се исплаћивати посредством ЈЛС, које буду учествовале у Пројекту), инвестиције ће се финансирати и путем: (i) паралелних грантова које ће непосредно одобравати ЈЛС; и (ii) учешћа самих домаћинстава из постојеће штедње или задуживања.

Пројекат ће представљати увећану и унапређену верзију постојећег државног програма који је као пилот-иницијативу 2021. године покренуло МРЕ и у оквиру кога је финансирано унапређење енергетске ефикасности у стамбеном сектору путем комбинације јавних грантова и финансирања из приватног сектора. У склопу тог програма, власници једнопородичних објеката (ЈПО) и станова у зградама за вишепородично становање (ЗВС) могу да поднесу захтев својој ЈЛС за одобравање субвенција за потребе суфинансирања мера увођења чисте енергије и унапређења енергетске ефикасности.

Први јавни позив у оквиру Пројекта биће заснован на пилот-програму из 2021. године, али уз неколико унапређења: (i) приоритет ће бити дат улагањима у ЈПО и трошковно ефикасним комбинацијама мера за уштеду енергије (као што је замена грађевинске столарије упоредо са уградњом изолације таваница); (ii) подстаћи ће се стандардизација улагања у чисту енергију и унапређење енергетске ефикасности и стандардизација модалитета њихове реализације у свим ЈЛС; (iii) додатни нагласак ће се ставити на најосетљивије грађане путем допунских грантова за социјалну инклузију и додатне подршке за сиромашније општине; и (iv) усвојиће се захтеви Светске банке везани за животну средину, социјална питања и фидуцијарне активности.

У касније јавне позиве у оквиру Пројекта биће уграђене поуке претходних позива и биће извршене корекције према потреби. Светска банка ће блиско сарађивати са МРЕ и ЈЛС током петогодишњег периода реализације програма у циљу повећања његовог обима, уз истовремено постепено унапређење усмеравања државних грантова на инвестиције које имају највећи потенцијал за остварење користи на пољу енергије и најдуже периоде приноса на уложена средства, као и на домаћинства и ЈЛС којима је најпотребнија финансијска подршка. Поред тога, Пројекат ће настојати да: (i) изгради нова партнерства са пословним банкама (поред постојећег односа са Банком Поштанском штедионицом) ради обезбеђивања додатних извора финансирања које домаћинства-корисници могу да употребе за покривање свог дела инвестиционих трошкова; и (ii) прати евентуално оснивање компанија за пружање енергетских услуга (ESCO) у стамбеном сектору али без пружања подршке за прерастање локалних извођача радова у компаније за пружање енергетских услуга у пуном обиму.

**Компонента 2: Техничка подршка и помоћ при реализацији**

Ова компонента за циљ има пружање подршке развоју скалабилних механизама финансирања и уклањању тржишних препрека, и подељена је на три поткомпоненте:

***Поткомпонента 2а: Повећање капацитета локалног тржишта, побољшање позитивног окружења и подизање свести грађана***

Између осталог, ова поткомпонента ће, у координацији са другим међународним финансијским институцијама и донаторима, пружити подршку за: (i) израду јавних политика, закона и прописа који се односе на енергетску ефикасност, одрживо грејање и кровне соларне панеле; (ii) развој тржишта и изградњу капацитета МРЕ, ЈЛС, извођача радова и пословних банака у циљу филтрирања, осмишљавања, оцењивања, анализирања/финансирања, реализовања и мерења учинка улагања у чисту енергију и унапређење енергетске ефикасности у стамбеном сектору; и (iii) комуникације и информативне активности у циљу подизања свести грађана Србије о предностима улагања у унапређење енергетске ефикасности и чисту енергију и доступним програмима подршке.

***Поткомпонента 2б: Спровођење техничких студија као основа за осмишљавање и реализацију програма***

У оквиру ове поткомпоненте финансираће се спровођење техничких студија потребних за реализацију инвестиционих пројеката, као што су: (i) енергетске ревизије одабраних објеката пре приступања санацији; (ii) израда техничких пројеката и надзор над извођењем радова за поједине објекте; (iii) енергетске ревизије узорка објеката након санације и мерење и верификација (М и В) резултата; и (iv) праћење и евалуација (М и Е).

***Поткомпонента 2в: Подршка за реализацију пројекта***

Кроз ову поткомпоненту ће се подржати активности везане за реализацију пројекта, као што су: (i) ангажовање запослених у Јединици за имплементацију пројекта (у даљем тексту ЈИП) и то: руководилац пројекта, технички експерти, експерт за заштиту животне средине и социјална питања, експерт за базу података и праћење и евалуацију, правни експерти итд.; (ii) ангажовање техничких експерата у ЈЛС (или на регионалном нивоу); (iii) ревизије; и (iv) текући трошкови пословања (као што су канцеларијска опрема и логистика).

Реализација Пројекта треба да допринесе успостављању оквира и структуре за споровoђење повећаног обима мера енергетске ефикасности, увођење чисте енергије у стамбеном сектору и мобилизације приватних улагања путем суфинансирања домаћинстава.

Сходно критеријумима подобности и процедурама прихватљивим за Банку и детаљније предвиђеним Пројектним приручником за операције и грантове (у даљем тексту: Приручник), Република Србија ће преко МРЕ склопити споразум о гранту са сваком ЈЛС која учествује у Пројекту. Носилац Пројекта ће бити МРЕ и примаће исплате по основу повлачења средстава зајма и управљати њима, а за свакодневно управљање Пројектом биће задужена ЈИП у МРЕ. Средства зајма биће исплаћивана на наменски рачун отворен код Народне банке Србије у име МРЕ. Заједно са ЈЛС, МРЕ ће суфинансирати инвестиције на локалном нивоу, усмеравајући средства са наменског рачуна на посебне рачуне/подрачуне у РСД које ће за ту сврху бити отворени за ЈЛС код Управе за трезор, преко евиденционог рачуна МРЕ у информационом систему извршења буџета Републике Србије. У случају да ЈЛС не потроше средства гранта у складу са условима и роковима дефинисаним споразумом о гранту, ЈЛС је у обавези да средства врати на наведени рачун, у складу са инструкцијама које је МРЕ добила од Министартсва финансија. Враћена непотрошена средства гранта могу бити реалоцирана на ЈЛС које учествују у Пројекту у складу са Споразумом о зајму, а МРЕ ће бити у обавези да извештава Министарство финансија о непотрошеним средствима гранта од стране ЈЛС.

Управљачки одбор, са надлежностима и ресурсима прихватљивим за Банку, којим председава представник МРЕ и који ће бити сачињен од представника релевантних министарстава, институција и ЈЛС које учествују у Пројекту, а који ће, између осталог, бити одговоран за свеукупну координацију и функције стратешког вођења, биће успостављен 6 месеци од ступања на снагу Споразума о зајму.

Извештај са преговора прихваћен је Закључком Владе 05 Број: 48-1405/2022 од 14. фебруара 2022. године, којим је истовремено усвојен Нацрт споразума о зајму (Пројекат чисте енергије и енергетске ефикасности за грађане) између Републике Србије и Међународне банке за обнову и развој и овлашћен Синиша Мали, министар финансија, да у име Владе, као заступника Републике Србије, потпише наведени споразум.

У складу са Општим условима Банке од 14. децембра 2018. године (са изменама и допунама од 1. августа 2020. године, 21. децембра 2020. године и 1. априла 2021. године) и стандардном политиком, коју Банка примењује код одобравања зајмова за финансирање инвестиционих пројеката, договорени су следећи финансијски услови и начин на који ће се средства овог зајма користити и отплаћивати:

- директно задужење Републике: у износу од 44.900.000 EUR;

- полугодишња отплата зајма, 15. јуна и 15. децембра сваке године;

- рок доспећа: 12 година, укључујући период почека од три године, уз отплату главнице у 18 једнаких полугодишњих рата, од којих прва доспева 15. јуна 2025. године, а последња 15. децембра 2033. године;

- приступна накнада: 0,25% на укупну главницу (112.250 евра) и плаћа се из средстава зајма;

- накнада на неповучена средства: 0,25% годишње на Износ главнице који није повучен;

- каматна стопа: Референтна стопа (шестомесечни EURIBOR) плус Варијабилна маржа или стопа која се примењује након Конверзије, у складу са Одељком 3.02(e) Општих услова;

- рок расположивости зајма: средства зајма се могу повлачити до 30. новембра 2027. године.

Након што је Банка спровела своју процедуру одобрења од стране Одбора извршних директора, Споразум о зајму (Пројекат чисте енергије и енергетске ефикасности за грађане) између Републике Србије и Међународне банке за обнову и развој је потписан 16. новембра 2022. године 2022. године у Београду.

Пројекат ће користити услуге Централне фидуцијарне јединице (у даљем тексту: ЦФЈ) у оквиру Министарства финансија за послове јавних набавки и управљања финансијама. ЦФЈ је формирана при Министарству финансија у октобру 2017. ради пружања фидуцијарне подршке (активности јавних набавки и управљања финансијама) свим пројектима које у Србији подржава Светска банка. ЦФЈ је стекла значајно искуство у јавним набавкама и управљању финансијама на пројектима Светске банке од свог оснивања и тренутно обавља функције финансијског управљања и набавке за текуће пројекте и грантове које финансира Светска банка. Запослени у ЦФЈ ће сарађивати са техничким особљем МРЕ у погледу техничких аспеката реализације Пројекта у складу са Приручником. Приручник ће детаљно разјаснити аранжмане за имплементацију, укључујући конкретну поделу одговорности између учесника у реализацији Пројекта.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Одредбом члана 1. овог закона потврђује се Споразум о зајму (Пројекат чисте енергије и енергетске ефикасности за грађане) између Републике Србије и Међународне банке за обнову и развој који је потписан у Београду, 16. новембра 2022. године у оригиналу на енглеском језику.

Одредба члана 2. овог закона садржи текст Споразума о зајму (Пројекат чисте енергије и енергетске ефикасности за грађане) између Републике Србије и Међународне банке за обнову и развој, у оригиналу на енглеском и преводу на српски језик.

У одредби члана 3. закона уређује се ступање на снагу овог закона.

IV. ФИНАНСИЈСКЕ ОБАВЕЗЕ И ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА КОЈА НАСТАЈУ ИЗВРШАВАЊЕМ ЗАКОНА

За спровођење овог закона обезбеђиваће се средства у буџету Републике Србије.

V. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ

Разлози за доношење овог закона по хитном поступку, сагласно члану 167. Пословника Народне скупштине Републике Србије („Службени гласник РС”, бр. 52/10 и 13/11), произлазе из чињенице да је повлачење средстава по Споразуму о зајму, условљено ступањем на снагу закона о потврђивању Споразума о зајму.