



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

ЛОКАЛНЕ ЈАВНЕ ФИНАНСИЈЕ: ПРОБЛЕМИ, РИЗИЦИ И ПРЕПОРУКЕ

27. јун 2017. године

САДРЖАЈ:

РЕЗИМЕ.....	3
1. СИСТЕМСКИ ОКВИР ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА	16
1.1. ИСТОРИЈАТ ИЗМЕНА ЗАКОНА О ФИНАНСИРАЊУ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ	17
1.2. ПОСЛЕДИЦЕ НЕУРЕЂЕНИХ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА ЛОКАЛА	21
1.2.1. <i>Хоризонтална и вертикална неравнотежа</i>	21
1.2.2. <i>Структурни проблеми јавних финансија локала</i>	23
1.2.3. <i>Проблеми акумулираних доцњи</i>	36
1.2.4. <i>Специфични проблеми здравствених установа на локалу</i>	37
1.2.5. <i>Нетранспарентно коришћење буџетске резерве</i>	41
1.2.6. <i>Парафискални намети на локалном нивоу власти</i>	42
1.2.7. <i>Проблем несистематичног праћења и извештавања о проблемима ЈЛС</i>	48
1.3. МОГУЋНОСТИ ЗА СИСТЕМСКА УНАПРЕЂЕЊА ЛОКАЛНИХ ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА	52
2. АНАЛИЗА ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА ЧЕТИРИ НАЈВЕЋА ГРАДА	56
2.1. ПРЕГЛЕД ОСНОВНИХ РЕЗУЛТАТА.....	56
2.2. АНАЛИЗА ЛОКАЛНИХ ФИНАНСИЈА БЕОГРАДА	62
2.2.1. <i>Основне оцене</i>	62
2.2.2. <i>Анализа јавних финансија Београда</i>	65
2.2.3. <i>План фискалне консолидације Града Београда</i>	75
2.2.4. <i>Средњорочне буџетске пројекције Града Београда</i>	81
2.3. АНАЛИЗА ЛОКАЛНИХ ФИНАНСИЈА НОВОГ САДА.....	85
2.3.1. <i>Основне оцене</i>	85
2.3.2. <i>Јавне инвестиције у Новом Саду</i>	88
2.3.3. <i>План фискалне консолидације Града Новог Сада</i>	96
2.3.4. <i>Средњорочне буџетске пројекције Града Новог Сада</i>	104
2.4. АНАЛИЗА ЛОКАЛНИХ ФИНАНСИЈА НИША.....	109
2.4.1. <i>Основне оцене</i>	109
2.4.2. <i>Кључни финансијски проблеми Ниша</i>	115
2.4.3. <i>План фискалне консолидације Града Ниша</i>	124
2.4.4. <i>Средњорочне пројекције буџетских Града Ниша</i>	129
2.5. АНАЛИЗА ЛОКАЛНИХ ФИНАНСИЈА КРАГУЈЕВЦА.....	134
2.5.1. <i>Основне оцене</i>	134
2.5.2. <i>Главни проблеми у функционисању Града Крагујевца</i>	138
2.5.3. <i>План фискалне консолидације Града Крагујевца</i>	150
2.5.4. <i>Средњорочне буџетске пројекције Града Крагујевца</i>	155
3. АНАЛИЗА ПОСЛОВАЊА ЛОКАЛНИХ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА.....	159
3.1. ОСНОВНЕ ОЦЕНЕ.....	159
3.2. АНАЛИЗА ЛОКАЛНИХ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА ПО ДЕЛАТНОСТИ.....	170
3.2.1. <i>Анализа локалних јавних предузећа по делатностима – водоводи</i>	175
3.2.2. <i>Анализа локалних јавних предузећа по делатности – градске чистоће и зеленила</i>	184
3.2.3. <i>Анализа локалних јавних предузећа по делатности – грејање</i>	192
3.2.4. <i>Анализа локалних јавних предузећа по делатности – јавни превоз</i>	199
3.3. АНАЛИЗА ЛОКАЛНИХ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА ПО ЈЕДИНИЦАМА ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ И ПО ПРЕДУЗЕЋИМА	202

ЛОКАЛНЕ ЈАВНЕ ФИНАНСИЈЕ: ПРОБЛЕМИ, РИЗИЦИ И ПРЕПОРУКЕ

Резиме

Лоше управљање финансијама на локалу један је од највећих проблема јавних финансија Србије за чије решавање би Влада морала да донесе конкретне мере. Фискални проблеми локалне самоуправе угрожавају јавне финансије земље, али такође коче и привредни раст и смањују квалитет живота грађана Србије. Буџети великог броја градова и општина су неодрживи, а пословање већине локалних јавних предузећа и других установа у надлежности локала (нпр. апотека) јесте неуспешно. Заједно са својим предузећима, градови и општине имају дуг од готово милијарду евра, а уз то, касне у плаћању доспелих обавеза према добављачима у износу од преко 300 млн евра. Неплаћање обавеза локалне самоуправе и њених јавних предузећа шири проблеме локалне власти даље ка привреди, а нарочито ка републичким јавним предузећима (што на крају често покрива држава) и тако успорава привредни раст земље. Додатни канал којим лоше вођење локалних финансија кочи раст БДП-а је систематски мањак инвестиција – годишњи недостатак јавних инвестиција локалне самоуправе је око 250 млн евра. Та средства се, уместо на потребне инвестиције, одливају највећим делом на покривање губитака локалних јавних предузећа, која добијају огромне субвенције од око 200 млн евра годишње. Можда и најпоразнији ефекат неуређених финансија градова и општина је то што су услуге које грађани добијају од локалног нивоа власти на забрињавајуће ниском нивоу. Србија по приступу исправној пијаћој води, третману отпада, пречишћавању отпадних вода, проценту деце уписане у предшколске установе и бројним другим показатељима, знатно заостаје, не само за развијеним земљама ЕУ, већ и у односу на упоредиве земље Централне и Источне Европе. Због свега наведеног, оцењујемо да би Влада Србије морала непосредније да се укључи у решавање највећих проблема локалне самоуправе – тј. да припреми и спроведе кредибилан пакет мера.

Фискални савет је анализирао највеће проблеме локалних самоуправа, утврдио узроке њиховог настанка и дао препоруке за њихово решавање. Фискални савет је истраживао све важније економске аспекте функционисања локалних самоуправа у Србији. Због великог броја тематских целина, ово истраживање по сложености и обиму превазилази стандарде наших уобичајених извештаја. *Први* део извештаја бави се системским проблемима локалне самоуправе – начином на који се средства прикупљају и троше, односу локала са Републиком, мањком контроле над буџетима локалних самоуправа, парафискалним наметима и друго. *Друга* велика целина односи се на појединачну анализу буџета четири највећа града у Србији – Београда, Новог Сада, Ниша и Крагујевца. То су градови који имају велике и сложене фискалне проблеме, а остварују половину укупних прихода и расхода локалне самоуправе и на њих отпада 70% дуга. *Трећа* целина извештаја покрива локална јавна предузећа. Анализирали смо финансијске извештаје око 500 локалних јавних предузећа у периоду од 2006. до 2015, као и податке из других доступних извора, како бисмо дали свеобухватан преглед њиховог пословања и, посебно, обављања појединачних комуналних делатности (водоводи, чистоће, топлане, транспорт и друго).

Велики број буџета локалних самоуправа потпуно је неодржив и захтева снажне мере консолидације. Мада локална самоуправа формално није имала дефицит у претходне четири године, право стање финансија на локалу далеко је од доброг. Наиме, велики број градова и општина у Србији нередовно измирује своје доспеле обавезе, односно прави доцње – па је податак да локалне самоуправе формално не праве дефицит заправо само последица тога што се не плаћају сви буџетски расходи. На пример, Смедеревска Паланка већ касни у плаћању својих обавеза у висини три годишња буџета, а огромне проблеме с доцњама имају Крагујевац, Прокупље, Бачка Топола, Ниш, Лесковац и многи други. Иако потпуно поуздани подаци о доцњама не постоје, на основу извештаја Државне ревизорске институције и анализе појединачних буџета градова и општина закључујемо да је тренутни ниво доцњи локалне самоуправе (без локалних јавних предузећа, апотека и домова здравља) премашио 100 млн евра. Други разлог због ког локални буџети не праве дефиците је то што Република ванредно, преко законске обавезе, помаже појединим неуспешним локалним самоуправама одобравајући им средства из буџетске резерве. У 2016. по овом основу одобрено је око 2 млрд динара, а у претходних десет година ова потпуно дискрециона подршка појединим самоуправама премашила је 100 млн евра.

У највећем броју градова и општина интегритет буџетског процеса је угрожен. Велики фискални проблем локалне самоуправе је и то што буџети највећег броја градова и општина нису кредибилни. Збирно је буџетима свих локалних самоуправа планирано да ће се на локалном нивоу власти у 2016. остварити укупни приходи од 310 млрд динара, а стварно је наплаћено тек око 265 млрд динара. Такође, укупни расходи планирани су на 330 млрд динара, а остварено је око 260 млрд динара. Постоји неколико разлога због којих долази до овако великог одступања између планираног буџета и његовог извршења. Приликом израде буџета локалне самоуправе у расходе често укључују и заостале обавезе из претходних година (како би постојала отворена апропријација у случају њиховог плаћања), а такође, планирају се за сваки случај и други расходи за које постоји мала вероватноћа да ће бити реализовани (најчешће већи инвестициони пројекти). Због свега тога планирани расходи у буџету најчешће су нереално високи. Следећи корак, након нереалног планирања расхода, је да се приходи „надувају“ како планирани дефицит не би био велики. Последица свега је да локалне самоуправе у просеку не остваре око 15% планираних прихода и око 20% планираних расхода, што практично обесмишљава њихов буџетски процес. Став Фискалног савета је да се доцње морају поуздано евидентирати и пратити ван буџета, а да их треба укључивати у буџет само онда када је извесно да ће бити плаћене у наредној години, јер буџет мора бити реалан и обавезујући документ вођења јавних финансија на локалу.

Структура расхода локалне самоуправе веома је лоша – превише се троши на субвенције, а премало за капиталне расходе. Вероватно највећа структурна слабост финансија локалне самоуправе јесте дугогодишњи мањак јавних инвестиција. Локалне самоуправе у Србији за инвестиције издвајају свега око 1% БДП-а (око 330 млн евра), док је просек осталих земаља ЦИЕ око 2% БДП-а. Што је још горе, у последњих неколико година учешће локалних јавних инвестиција у БДП-у Србије се смањује на око 0,8% БДП-а (у исто време у земљама ЦИЕ расте на око 2,5% БДП-а). Са друге стране, лоше пословање локалних јавних предузећа (ЈП) представља огроман и релативно стабилан буџетски трошак локалних самоуправа, које за субвенције само тим предузећима годишње дају око 0,6%

БДП-а (око 200 млн евра), док су укупне субвенције локала око 250 млн евра (0,8% БДП-а). Расходи за субвенције ЛЈП које даје Србија три пута су већи у односу на субвенције локалног нивоа власти у земљама ЦИЕ. Остале фискалне неравнотеже локалних самоуправа су нешто мање, али смо ипак уочили нешто већа издвајања за запослене и мању наплату пореза на имовину у односу на пожељне нивое.

Инвестиције локала требало би повећати за најмање 250 млн евра, а преко половине средстава могуће је обезбедити реформама локалних јавних предузећа. Дугогодишње недовољно инвестирање локалних самоуправа довело је до тога да се стање локалне инфраструктуре у Србији сада може без устручавања оценити као катастрофално. Велики број грађана Србије нема приступ исправној води за пиће, канализацији, организованом одношењу смећа, локална путна инфраструктура је јако лоша, већина постојећих депонија није санитарно обезбеђена, постоји и велики број дивљих депонија и друго. Осим неспорних потреба, повећање инвестиционе активности локалних самоуправа позитивно би утицало и на привредни раст Србије – у кратком року, док се инвестициони радови извршавају, али и у средњем року, јер ће изградња локалне инфраструктуре побољшати пословни амбијент. Процењујемо да би инвестиције локалне самоуправе у средњем року требало повећати за најмање 75% у односу на њихов садашњи ниво, односно за око 250 млн евра. Ово повећање инвестиција могуће је извести уз минималан (или никакав) раст задужења локалне власти. Наиме, више од половине потребних средстава за предложено повећање инвестиција може се обезбедити реформом локалних јавних предузећа, односно уштедама на субвенцијама. Реформама ЛЈП детаљно смо се бавили у посебном делу овог извештаја где смо проценили да би оне могле да смање расходе за субвенције локалне самоуправе за око 150 млн евра у односу на њихов садашњи ниво. За то смањење субвенција биће потребно решити највеће проблеме које ЛЈП имају у свом пословању – вишак запослених, ниску наплативост услуга, велике техничке губитке и друге неефикасности.

Проблемима локалне самоуправе знатно је допринела и Република својим лошим политикама. Највећу одговорност за лоше стање у ком се локалне јавне финансије тренутно налазе свакако има сама локална самоуправа, али је проблемима знатно допринела и централна држава. Након, у начелу доброг, Закона о финансирању локалне самоуправе који је ступио на снагу 2007, у 2009. је локалној самоуправи *ad hoc* одлуком Владе одузето 15 млрд динара. Недуго затим, политички притисци изродили су нови Закон у 2011. години који је неоправдано локалу доделио чак 40 млрд динара које су пре тога припадале републичком буџету. Та промена довела је до урушавања јавних финансија Републике и накнадно је два пута ревидирана (2013. и 2016. године) у корист повећања републичких прихода и смањења прихода градова и општина. Честим, а некад и неоправданим, изменама Закона о финансирању локалне самоуправе нарушавана је равнотежа између прихода локалног и централног нивоа власти, а нарушена је и равнотежа између појединачних локалних самоуправа. Што је још горе, ове измене су по правилу биле нагле, тако да градови и општине нису имали довољно времена да се на њих прилагоде. Фискални савет зато оцењује да је сада потребно ново, системско решење за финансирање локалне самоуправе које би се пажљиво припремило и представљало трајан основ за уређење односа централног и локалног нивоа власти и појединачних градова и општина.

Република сноси велику одговорност и за то што није спречила гомилање огромних проблема појединих локалних самоуправа у претходних десет година. Локална самоуправа има Уставом гарантовану аутономију у односу на Републику, али постоје бројни механизми којима централна власт може спречити ескалацију финансијских проблема локалне самоуправе. Међутим, надлежна министарства нису реаговала на време, док су проблеми били у зачетку и могли се релативно лако решити. Готово је невероватно то што је Министарство финансија скоро десет година дозвољавало Крагујевцу да гомила дугове, не плаћа обавезе, усваја потпуно нереалне буџете – без било какве реакције. А слична ситуација била је у Смедеревској Паланци и бројним другим градовима и општинама Србије. Чак ни сада Министарство финансија нема контролу и податке о неким најважнијим фискалним индикаторима локалне самоуправе попут доцњи – не зна се тачно колико локалне самоуправе дугују, коме и за које намене. Такође, изузетно лоше пословање локалних јавних предузећа, које такође траје најмање десет година, није изазвало реакцију Министарства привреде, односно стручну помоћ и притисак да се спроведу неопходне реформе. Министарство државне управе и локалне самоуправе нема конкретну надлежност да контролише фискалне показатеље градова и општина, али је непосредна надлежност за систем локалне самоуправе и ефикасност њиховог рада морала да доведе макар до узбуњивања јавности и других надлежних институција на нарастајуће финансијске проблеме. Сада када су проблеми појединих локалних самоуправа и локалних јавних предузећа толико порасли, оцењујемо да ће министарства морати да се активно укључе у њихово решавање, јер их те локалне самоуправе више не могу решити саме.

Већина уочених проблема локалне самоуправе појављује се и у четири највећа града у Србији – Београду, Новом Саду, Нишу и Крагујевцу. Други део овог извештаја посветили смо детаљној анализи буџета четири највећа града у Србији. Систематски проблеми локалне самоуправе могу да се препознају и у анализи ових градова. Наиме, сва четири града имају вишегодишњи озбиљан мањак инвестиција. Крагујевац и Ниш уз то немају ни кредибилне буџетске процесе и имају веома велика кашњења у плаћању добављачима (доцње). Огромне субвенције за неуспешна локална предузећа имају првенствено Београд (ГСП) и Крагујевац (скоро сва предузећа). На приходној страни буџета, учили смо да се порез на имовину недовољно добро прикупља у свим градовима, а нарочито у Крагујевцу и Нишу (који имају и ниже пореске стопе). Према је незахвално рангирати градове са различитим проблемима, оцењујемо да је по фискалним показатељима Нови Сад у нешто бољој позицији у односу на друге градове, док су Ниш, а нарочито Крагујевац у дубоким проблемима који захтевају потпуни заокрет у вођењу локалних јавних финансија.

Јавне финансије Београда су стабилизоване, а кључни изазови тек предстоје. Београд тренутно има уравнотежене приходе и расходе буџета и не касни у плаћању својих обавеза (не прави доцње). Међутим, чак 15% годишњих расхода (преко 100 млн евра) Београд троши на покривање губитака система јавног превоза. Овако нерационалан систем јавног превоза Граду не оставља довољно средстава за инвестирање, па је на инвестиције у претходне три године одлазило свега око 80 млн евра, а требало би барем двоструко више. Потреба за повећањем инвестиција Београда, међутим, много је више од економске теме. Велики број становника Београда нема приступ исправној води за пиће нити канализацији, депонија у Винчи проблематична је по много показатеља (идеја о јавно приватном

партнерству стара је преко 10 година и тек сад се најављује њена реализација), Београд је највећи град на Дунаву који још увек нема пречистач отпадне воде, листа чекања за упис у предшколске установе је дугачка и друго. Уз све ове неопходне и неспорне инвестиционе пројекте, Београд у својим стратешким документима разматра и друге велике и веома скупе инвестиције (тунели испод центра града, метро, изградња приступних саобраћајница за Београд на води, измештање Старог савског моста и друго).

Београд је у прошлости средства за јавне инвестиције обезбеђивао задуживањем – али та могућност је сада исцрпљена. Инвестиције Београда јесу у периоду 2008-2012. износиле преко 200 млн евра годишње, односно биле су два до три пута веће него сада, али до њиховог повећања у тим годинама није дошло на економски одржив начин. Наиме, проблем трајног мањка сопствених средстава за инвестирање који Београд има због превеликог субвенционисања градског превоза, највећим делом је „решаван“ повећаним задуживањем. Дуг Града зато је порастао са око 60 млн евра на крају 2007. на око 410 млн евра на крају 2013. године. Дакле, овакав модел за повећање инвестиција брзо се показао као неодржив, јер је довео до готово неконтролисаног раста дуга, на ниво од преко 65% прихода Града (репер за превисоку задуженост локалне самоуправе је око 50% текућих прихода). Што је још горе, Град у периоду повећаног инвестирања не само да није штедео на текућим расходима, већ је уводио издашне популистичке и нетаргетиране расходне мере попут тринаесте пензије. Због тога је уз раст дуга Град тада каснио и у плаћању својих обавеза, углавном према јавним предузећима.

Предуслов за трајно оздрављење јавних финансија Београда је решавање проблема градског превоза. Од наплаћених карата за превоз буџет Београда приходује мање од 10 млрд динара, док га трошкови финансирања градског и приградског превоза коштају око 24 млрд динара. Главни разлог за овако неуспешно функционисање градског превоза је ниска наплата карата – готово половина путника не плаћа карте за превоз. Такође, цене карата за повлашћене категорије становништва дефинисане су сувише великодушно. Грађанима старијим од 65 година (који чине преко 15% становника Београда) омогућена је симболична цена годишње карте од око 400 динара, а за ученике основних школа (10% становника) градски превоз је бесплатан. На крају, велики трошак градског превоза у Београду последица је и изузетно неефикасног пословања Градског саобраћајног предузећа (ГСП). Највећи проблем овог предузећа је превелики број запослених (најмање 15% је вишак), а постоје и бројне друге нерационалности у његовом пословању. Ово све јесу тешко решиви проблеми који трају годинама и захтевају доношење политички непопуларних мера, али се градска управа мора са њима суочити да би Београд могао да повећа своју инвестициону активност. Нови инвестициони талас је неспорно неопходан, али не сме да се опет доминантно финансира из кредита – Београд је још увек презадужен и нагли раст дуга с тренутног нивоа тешко би могао да поднесе.

Нови Сад има најстабилније јавне финансије од свих анализираних градова, али и он пати од мањка инвестиција. Нови Сад, слично као Београд, тренутно има кредибилан и приближно избалансиран буџет и извршава у року своја плаћања. Међутим, за разлику од Београда, Нови Сад није презадужен и нема огромне трошкове градског превоза (мада и Нови Сад издваја знатна средства за субвенције ЈГСП). Више је разлога који су утицали на релативно стабилан буџет и низак дуг Новог Сада. Неспорно је градска управа одговорније управљала јавним финансијама у претходних десетак година у односу на друге градове које

смо анализирали, али не би требало заборавити ни податак да је приликом бројних измена Закона о финансирању локалне самоуправе Нови Сад, поједностављено речено, имао највише среће. Наиме, приходи Новог Сада по основу трансфера и пореза на зараде су и након последњег умањења из 2017. још увек око милијарду динара (7% буџета) већи него што би били да је на снази Закон из 2006. године. Тренутно највећи структурни проблем Новог Сада је мањак инвестиција. Уз то, Нови Сад је оптерећен и нешто већим расходима за запослене од других локалних самоуправа, а опасност по јавне финансије Града могли би представљати дугови апотека у власништву локалне самоуправе (300-400 млн динара) и лоше пословање СПЕНС-а (кумулирани губитак од преко 500 млн динара).

Нови Сад би морао да реформише своје јавне финансије како би предупредио могуће фискалне ризике и финансирао повећање инвестиција. У наредним годинама најављено је велико и оправдано повећање инвестиција Новог Сада које се односи на реновирање водоводне и канализационе мреже, изградњу пречистача отпадних вода, регионалне депоније и сређивање најважнијих саобраћајница (уз завршетак изградње Жежељевог моста до краја године). Кључно је, међутим, да Нови Сад не понови грешку Београда који је повећање инвестиција у периоду 2008-2012. финансирао углавном из задуживања и на тај начин неодрживо повећавао дуг. Такође, лако може да се деси да (потребна) будућа реформа система финансирања локалне самоуправе остави Нови Сад без значајног дела прихода које сада добија – што би Град могло да гурне у дефицит. На крају, могуће је да ће се неки дугови институција које су у надлежности Града превалити на градски буџет (апотеке, СПЕНС). Све су то разлози због којих би Нови Сад требало да спроводи мере штедње и повећања прихода. Ми смо идентификовали пет најиздашнијих мера и детаљније их представили у поглављу о Новом Саду. То су: 1) побољшање наплате пореза на имовину (степен наплате осетно је пао у 2016. години); 2) повећање наплате прихода од непокретности које Град издаје на коришћење; 3) реформа локалних јавних предузећа и смањење субвенција; 4) рационализација запослених и смањење расхода за зараде; и 5) смањење расхода за судске трошкове и казне. Посебну пажњу скрећемо на последњу ставку, јер велики и брзо растући трошкови судских пресуда постају систематски проблем већине локалних самоуправа у Србији. Најчешћа потраживања од градова и општина односе се на експропријацију (често и за путеве изграђене пре више деценија), као и за надокнаду штете услед уједа паса луталица. Врло је могуће да у овако масовним тужбама има и злоупотреба, које би због величине проблема и његове систематичности морале заинтересовати и централни ниво власти.

Ниш има веома озбиљне фискалне проблеме али их још увек може самостално решити уколико преокрене начин управљања градским финансијама. Ниш је на крају 2016. године каснио у плаћању својих обавеза у износу од око 3 млрд динара, што представља више од трећине његовог буџета. На веома лоше стање градског буџета додатно указују и подаци да је Ниш у претходне три године добијао ванредну финансијску помоћ државе (из буџетске резерве) у укупном износу од преко пола милијарде динара, а Град је био принуђен да узима и кредите за ликвидност да би тако платио неке од својих хитних расхода. Дуготрајни фискални проблеми свели су јавне инвестиције Ниша на минимум, што можда најбоље илуструје податак да Ниш у претходне три године инвестира (по становнику) два пута мање од Београда и чак три пута мање од Новог Сада, а оба поменуто града пате од мањка инвестиција. Због дугогодишњег недовољног инвестирања стање локалне

инфраструктуре у Нишу је веома лоше, чак и за ниске српске стандарде. На канализациону мрежу прикључено је свега 38% домаћинстава (просек Србије 60%), на градски водовод 64% домаћинстава (просек Србије 84%), у предшколским установама је свега 6.500 деце док је око 2.200 на листи чекања (у Новом Саду је у вртићима 16.000 деце), а проблем старе градске депоније траје већ 50 година и представља велики еколошки ризик. Иако су фискални проблеми Ниша веома велики, Град још увек има потенцијал и неискоришћене ресурсе за стабилизацију својих финансија и повећање инвестиција у средњем року – али то би подразумевало потпуни заокрет у вођењу јавних финансија у односу на претходне године.

Ниш би могао да стабилизује свој буџет првенствено мерама на страни прихода. За стабилизацију јавних финансија Ниша потребно је не само да се буџетски приходи ускладе са буџетским расходима, већ и да се направи вишак од око милијарду динара (15% буџета) за враћање старих дугова (доцњи) и постепено повећање инвестиција. То је могуће урадити снажним повећањем прихода или великим уштедама на расходима, а у случају Ниша, нешто већи акценат би требало ставити на раст прихода. Наиме, Ниш прикупља тек око половине прихода у односу на Нови Сад, што се не може објаснити разликом у величини и развијености ових градова. Највећи простор за побољшање наплате постоји код пореза на имовину, којим, процењујемо, није обухваћено преко 20% некретнина у Граду. Такође, пореска стопа за физичка лица (0,35%) нижа је од оне у Београду и Новом Саду (0,4%), што додатно умањује приходе Ниша од овог пореза, за око 15%. Уз порез на имовину, анализа Фискалног савета показује да постоји простор (у средњем року) за повећање годишњих прихода од наплате доприноса за уређивање градског грађевинског земљишта, као и неких других, нешто мање издашних прихода. С расходне стране, постоји одређени простор за уштеде рационализацијом броја запослених, али пресудно ће бити, не толико да се уштеди, колико да се спречи раст појединих категорија текућих расхода који је започет у претходним годинама, попут субвенција (највише за Аеродром).

Фискални савет је за Ниш предложио детаљан план мера консолидације са пројекцијама. Фискалне пројекције (појединачни приходи, расходи, дуг) до 2020. припремили смо за све анализиране градове. Међутим, у случају Ниша, направили смо још један корак више и предложили мере фискалне консолидације које би омогућиле оздрављење јавних финансија Ниша у средњем року. Охрабрујуће је то што је Ниш већ почео да спроводи добро усмерене мере за излазак из фискалне кризе у којој се тренутно налази. Највећи дугови Града су репрепрограмирани, а током 2016. повећан је обухват пореза на имовину за око 10% (могуће је повећати обухват за још око 20%). Усвојени буџет за 2017. такође представља у начелу добар основ и кредибилан план за постепено увођење у ред јавних финансија Града и у складу је са нашим основним препорукама. Међутим, пут до трајног оздрављења јавних финансија Ниша биће дугачак и постоје бројни изазови и ризици који могу да то онемогуће. Иако оцењујемо да би Ниш уз све предложене мере могао самостално да доведе у ред своје јавне финансије било би веома важно да се надлежна министарства укључе у овај процес, пажљивије надгледају и по потреби координишу активности са градском управом.

Јавне финансије Крагујевца су урушене и за њихово враћање на одрживу путању сматрамо да је потребно непосредно ангажовање државе. Крагујевац је у убедљиво најтежој фискалној позицији у односу на друге велике градове у Србији. Скоро свака делатност коју обављају Град и његова јавна предузећа оптерећена је великим финансијским

проблемима. Кашњења у плаћању буџетских обавеза достигла су крајем 2015. износ од преко 4 млрд динара, што је скоро једнако годишњем буџету. Уз то, ван градског буџета, неплаћене обавезе од преко 2 млрд динара имају и локална јавна предузећа чији је Град оснивач (највише водоводи). На све проблеме требало би додати и огромне губитке Енергетике, која формално има статус државног предузећа (енергијом снабдева и Застава групу), али у Крагујевцу обавља и функцију градске топлане. Енергетика дугује повериоцима (ЕПС-у и Србијагасу) преко 12 млрд динара. Оваква, поражавајућа ситуација последица је дугогодишњег лошег управљања финансијама Крагујевца и пасивног понашање државе која је дозволила да се градска управа читаву деценију понаша фискално крајње неодговорно. У претходних годину дана Крагујевац улаже напоре за своју финансијску стабилизацију. Крајем 2016. узет је дугорочни кредит од пословних банака за враћање дела неплаћених обавеза, што је добар први корак, али прави изазови консолидације буџета и са тим повезане политички непопуларне мере, тек би требало да се спроведу. Оцењујемо да су дугови Крагујевца и проблеми који су до њих довели толико сложени и дубоки да је потребно непосредно ангажовање државе за њихово решавање.

За увођење у ред јавних финансија Крагујевца потребно је направити средњорочни пакет мера са јасним циљевима и роковима. На приходној страни буџета Град би требало да осетно повећа наплату пореза на имовину, будући да је обухват овим порезом недовољан, а и пореска стопа за физичка лица прениска (стопа сада износи 0,2%, а у Београду и Новом Саду је 0,4%). Такође, важан ресурс за повећање прихода Крагујевца требало би да буду допринос за уређивање градског грађевинског земљишта и наплата старих пореских дугова. Порески дугови у Крагујевцу премашују годишњи буџет, што је далеко више у односу на друге градове и представља још једну илустрацију дугогодишњег неодговорног односа Града према својим финансијама (нису предузимана утужења, принудне наплате и друго). Још веће напоре у односу на приходну страну буџета Град би требало да уложи на уређењу својих расхода – и ту постоји читав сет мера које би требало предузети. Сада ћемо само набројати најважније, а о њима детаљно дискутујемо у делу извештаја посвећеном Крагујевцу. То су: репрограм преосталих доцњи (ЕПС, Енергетика), рационализација броја запослених у буџетском сектору, решавање статуса и реструктурирање Енергетике, реформе локалних јавних предузећа (око 30% вишка запослених, ниске цене услуга), решавање проблема градског превоза и нелегалних таксиста, предузимање мера за смањење расхода за експропријацију и судске трошкове, повећање јавних инвестиција и друго.

Фискални савет оцењује да би држава требало да формализује свој однос са Крагујевцем. Већ и површан преглед приказаних мера за стабилизацију јавних финансија Крагујевца показује да ће највећи број њих ефекте имати тек у средњем року. До тада би Крагујевац (уколико не добије велику помоћ државе из буџетске резерве) правио нове доцње и не би био у стању да сервисира дугове – односно проблем би се додатно продубљивао чак и уз све мере. Такође, реформисање финансија Града могло би да произведе снажне отпоре. Грађани Крагујевца годинама су навикавани да не плаћају пуну цену функционисања локалне самоуправе и комуналних услуга. Фискална консолидација Крагујевца би то морала да промени – на пример, стопа пореза на имовину за физичка лица морала би да се подигне на уобичајени ниво за велике градове у Србији; повећале би се цене појединих комуналних услуга; отпустио би се значајан број прекобројних запослених у локалним јавним

предузећима и широј градској управи и друго. Због свега сматрамо да је добро да држава пронађе начин да формализује свој однос са Крагујевцем. Са једне стране Град би добио финансијску, али и стручну помоћ да преброди наредне три до четири године, након чега би био финансијски потпуно одржив и самосталан – а био би у обавези да доследно спроводи све мере и квартално (или полугодишње) извештава државу о остварењу дефинисаних квантитативних и структурних циљева. Са друге стране, држава би привремено давала можда и нешто већа средства Крагујевцу, али би смањила своје дугорочне трошкове и фискалне ризике које има због лошег стања јавних финансија овог Града.

Реформом локалних јавних предузећа смањено би се огроман трошак локалних самоуправа и побољшао квалитет комуналних услуга. Локалне самоуправе приближно 10% својих буџета (око 200 млн евра) користе за покривање неуспешног пословања локалних јавних предузећа, а у неким градовима тај проценат се пење и на 40% (Прешево). Дакле, лоше пословање ЛЈП један је од основних разлога због којих су финансије градова и општина у лошем стању и систематски недостају средства за инвестирање у локалну инфраструктуру. Додатни велики проблем је квалитет услуга које та предузећа пружају. Честа пракса Фискалног савета је да користимо компаративне анализе да бисмо оценили где се налази Србија у односу на друге упоредиве земље и добили репере за реформе. Међутим, ретко када смо се суочили са толико поражавајућим заостајањем Србије као у случају квалитета комуналних услуга. Растућа свест грађана земаља високо индустријализоване Западне Европе о квалитету животне средине довела је у претходних 30 година до снажног развоја комуналних делатности – а са прикључењем ЕУ земаља ЦИЕ и те земље су почеле убрзано да хватају корак. Зато европски градови у највећем броју случајева имају квалитетну воду за пиће, чисте водотокове, практично сав генерисани отпад се организовано уклања, а свега 25% комуналног отпада заврши на депонији (остатак се рециклира, претвара у енергију, компостира). Стање у Србији ћемо можда најбоље илустровати управо на примеру прикупљања и третмана отпада: У Србији се организовано прикупља свега две трећине комуналног отпада, а од тога око 98% заврши на депонијама без било какве обраде. Те депоније најчешће не задовољавају ни основне санитарске стандарде, а преко 15% њих је, уз то, на удаљености мањој од 50 метара од водотокова. Уз 164 „званичне“ депоније постоји још око 3.500 „дивљих“. До сличних, поражавајућих, налаза као за услуге градске чистоће, дошли смо и компаративном анализом других комуналних услуга. Дакле, реформе и финансијски опоравак ЛЈП потребни су не само како би се смањено највећи непродуктиван трошак локалних самоуправа (огромне субвенције за покривање губитака ЛЈП), већ и да би се квалитет комуналних услуга у Србији приближио европским стандардима.

Највећи проблем локалних јавних предузећа је вишак запослених, а уз то и ниска наплата потраживања, технички губици и неекономске цене. У сврху детаљне анализе пословања ЛЈП Фискални савет је користио финансијске извештаје око 500 предузећа у периоду 2006-2015. године. Такође, користили смо и велики број других доступних извештаја и података из различитих извора који су из другачијих углова описивали пословање ЛЈП. Анализа је показала да би отклањањем највећих проблема у пословању ЛЈП њихов губитак (и субвенције локалне самоуправе) могао да се смањи за око 150 млн евра у средњем року. Као највећи проблем ЛЈП издвојио се вишак запослених. До овог налаза смо дошли анализирајући разлике између успешних и неуспешних предузећа из исте делатности, на основу историјских података (раст броја запослених у претходних 10

година), као и користећи међународне стандарде за обављање појединих комуналних делатности. Процењујемо да је у ЛЈП вишак најмање 15% запослених (око 10.000) и да би само по овом основу могло да се уштеди преко 80 млн евра. Побољшање наплате комуналних услуга могло би да смањи годишње губитке ЛЈП за додатних 50 млн евра, а остатак уштеда, до 150 млн евра, могао би се обезбедити смањењем техничких губитака, нелегалних прикључења на водоводну мрежу и решавањем других нерационалности. Проблем ниских цена комуналних услуга такође неспорно постоји. На то указују поређења са ценама у другим земљама ЦИЕ, али и разлике у ценама комуналних услуга у сличним градовима у Србији које су некада у односу 1:3. Повећање цена јесте неопходно, али смо задржали одређену резерву према њему, јер би са садашњим начином пословања ЛЈП то могло лако да се потроши на бројне унутрашње нерационалности предузећа, уместо на потребне инвестиције, смањење губитака и унапређење квалитета услуга.

Водоводи и канализације су највећи сектор локалних јавних предузећа са најсложенијим проблемима. У Србији постоји око 150 водовода и канализација у којима је запослено преко 20.000 људи, односно скоро трећина свих запослених у ЛЈП. Просечне годишње субвенције које добијају предузећа из ове делатности износе око 25 млн евра, а водоводи и поред тих субвенција имају додатни губитак од око 20 млн евра. По својој величини, као и бројности проблема, водоводи доста подсећају на републичко јавно предузеће ЕПС. Наиме, као и у ЕПС-у, водоводи имају велики вишак запослених; проблеме у наплаћивању услуга (нарочито од пропалих државних и неуспешних јавних предузећа); велике техничке губитке и крађе; изузетно ниске инвестиције (осетно испод амортизације); прениске цене; а можда једина разлика је то што су плате запослених у водоводима, за разлику од ЕПС-а, релативно ниске. Анализа Фискалног савета показује да би се скоро све финансијске тешкоће и субвенције које добијају водоводи могле отклонити отпуштањем вишка запослених, побољшањем наплате и бољим надзором над системом (нелегални прикључци и грешке у читавању водомера). Уз то, цене воде за домаћинства у Србији јесу неекономске и њихово повећање сматрамо неопходним. Међутим, као што смо већ помињали, раст цена мора бити директно повезан са инвестицијама у побољшање (ниског) квалитета услуга и смањење техничких губитака на мрежи (у Београду и Новом Саду око 30% произведене воде исцури у систему преноса).

Највећи проблем градских чистоћа и зеленила је вишак запослених. У градским чистоћама и зеленилу ради око 14.000 запослених и по том критеријуму ово је друга по величини комунална делатност у Србији. Чистоће, слично као и водоводи, у просеку од локалне самоуправе добијају око 20 млн евра субвенција годишње, али за разлику од водовода, чистоће не праве додатни губитак преко тог износа. У структури расхода чистоћа преко 50% чине трошкови запослених, следећи велики расход је трошак материјала (углавном гориво), док амортизација представља тек око 5% укупних расхода. Структура расхода чистоћа је занимљива из више разлога. Веома низак трошак амортизације имплицитно указује на лоше услуге које пружа овај комунални сектор, јер је последица исслужене механизације, која је просечно стара око 15 година и неквалитетних депонија које немају велику вредност и потребне пратеће објекте. Други важан закључак који намеће оваква структура расхода је да су за финансијску стабилизацију градских чистоћа убедљиво најважније уштеде на трошковима радне снаге. Наша анализа показала је да у чистоћама ради око 15% прекобројних (и то по конзервативним критеријумима). Смањењем броја

запослених за 2.000 (приближно 15%), практично би престала потреба за субвенционисањем ове делатности.

Топлане у претходних неколико година послују стабилно, али због светског пада цене гаса, а не због смањења својих нерационалности. Даљинско грејање представља комуналну делатност са релативно малим бројем запослених (око 6.000), али са убедљиво највећим годишњим приходима и расходима од око 400 млн евра. Структура расхода топлана значајно се разликује у односу на све друге комуналне делатности, јер око 60% расхода топлана представљају трошкови материјала (углавном енергенти), док су расходи за зараде запослених тек око 13% укупних расхода. Због тога је пословни резултат топлана највећим делом дефинисан односом цена енергената које троше и цене централног грејања коју наплаћују. Тај паритет цена годинама је био неодговарајући, односно грађанима се није наплаћивала пуна цена грејања, па су топлане дуго биле комунална делатност која је уз градски саобраћај имала највеће губитке. Што је још горе, топлане због губитака нису плаћале сав потрошени гас, односно биле су одговорне за знатан део губитака Србијагаса који је на крају покрила Република из буџета. Међутим, од 2014. долази до наглог пада светских цена гаса, док се цене даљинског грејања нису смањивале. То је потпуно преокренуло пословне резултате топлана и оне сада углавном остварују профит, а неке од њих су успеле да из тог профита намире и вишегодишња дуговања према Србијагасу (новосадске и београдске топлане). Ипак и у релативно успешном пословању топлана у последњим годинама постоје још увек појединачна предузећа које су и даље у огромним проблемима и губицима (на пример Енергетика из Крагујевца)

И поред побољшања пословног резултата топлане и даље имају бројне нерационалности. То што су топлане сада углавном финансијски одрживе не значи да не постоје велике нерационалности у њиховом пословању. Поједине топлане, на пример, користе технолошку околност да су им трошкови зарада у укупним расходима мање значајни – за енормно повећање броја запослених (процењујемо да је у читавом сектору око 20% вишка). Такође, просечне плате у топланама скоро су 50% веће у односу на друге комуналне делатности, што се не може у потпуности оправдати нешто вишом квалификационом структуром запослених у овој делатности. Један од највећих проблема овог сектора је то што релативно велики број топлана у Србији као основни енергент користи угаљ или мазут (на пример у Крагујевцу, Бору, Лесковцу, Крушевцу) и тако знатно повећава загађење ваздуха у тим срединама. Да би топлане наставиле да послују финансијски релативно успешно, пресудно ће бити да се одржава сада постигнути повољан паритет цена енергената и грејања, односно да грејање покупи уколико дође до поновног раста цена енергената. Напомињемо и то да је у последњим годинама присутна и лоша пракса локалних самоуправа да наплаћују неумерене дивиденде од профита топлана. Тако је Београд у претходне две године наплатио чак 9 млрд динара дивиденди од Београдских електрана. Топланама је, као и свим другим ЈЈП потребно снажно повећање инвестиција (ширење мреже, повећање енергетске ефикасности, негде и промена структуре енергената) и сада је повољан тренутак да га финансирају из свог профита, уместо да тим профитом покривају текућу потрошњу локалних самоуправа.

Локална јавна предузећа из области транспорта најлошије послују у односу на све друге делатности услед губитака београдског ГСП-а. По броју предузећа (свега 13) транспортна јавна предузећа представљају убедљиво најмањи комунални сектор. Међутим,

она добијају највеће субвенције од око 70 млн евра годишње, а преко тога остварују и губитке од око 20 млн евра. У овом сектору по свим показатељима доминира једно предузеће, београдски ГСП. То предузеће запошљава преко две трећине укупно запослених, учествује у финансијском дугу са око 97%, а на њега отпада око 90% губитака и субвенција сектора. Због тога је прича о проблемима ЈЈП која се баве транспортом практично прича о проблемима ГСП-а (ниска наплата карата, велики вишак запослености, релативно високе плате и друге нерационалности). Ново питање које смо поставили у анализи ове делатности је однос приватног и јавног сектора у њеном обављању. Наиме, велики број градова у Србији уопште нема јавна транспортна предузећа, већ тај посао обављају приватни превозници. У тим случајевима буџетски трошкови јавног превоза су, по правилу, нижи. Сматрамо да опцију приватизације преосталих јавних саобраћајних предузећа не би требало *a priori* одбацити, јер упоредна анализа приватних и јавних превозника показује да приватни сектор може лакше да се избори са вишком запослених, лошом наплатом карата и другим проблемима у пословању транспортних предузећа. Постоје јаки аргументи за препуштање аутобуског јавног превоза приватном сектору, док би приватизација делова градских саобраћајних предузећа која непосредно користе инфраструктуру града (трамваји, тролејбуси) имала специфичне проблеме и била тешка.

Највећи проблеми локалних јавних предузећа концентрисани су на мањи број локалних самоуправа и предузећа. Иако велика већина комуналних предузећа има проблеме у пословању, ти проблеми нису у једнакој мери заступљени у различитим предузећима, као и у различитим локалним самоуправама. Зато смо последњи део анализе пословања локалних јавних предузећа посветили: 1) расподела трошкова субвенција по локалним самоуправама; и 2) расподела губитака по појединачним предузећима. Мотив ове анализе је да усмери пажњу надлежних министарстава на мањи број локалних самоуправа и ЈЈП које имају највеће проблеме и, по свему судећи, нису у стању самостално да их реше. На пример, на само десет локалних самоуправа отпада око 120 млн евра субвенција (више од половине укупних). Ово је, дакле, огроман и веома концентрисан ресурс за уштеде који би могао да заинтересује Министарство финансија (то министарство би требало да припреми и нови нацрт Закона о финансирању локалне самоуправе). Такође, у двадесет, углавном мањих локалних самоуправа, концентрисан је проблем изузетно високих издатака за субвенције у односу на величину њиховог буџета. Код њих расходи за субвенције чине у просеку скоро 20% укупних буџетских расхода, док у преосталих 126 самоуправа овај трошак у просеку чини око 5% укупних расхода. Министарство државне управе и локалне самоуправе могло би да истражи да ли тих двадесет локалних самоуправа уопште може да обавља своје законске функције уколико им толики део буџета одлази на покривање губитака ЈЈП. На крају, двадесет најнеуспешнијих појединачних предузећа одговорно је за око 80% свих губитака које има 500 анализираних ЈЈП, па би у решавање њихових проблема могло да се укључи и Министарство привреде.

Фискални савет овим извештајем има за циљ да постави платформу за решавање главних финансијских проблема локалне самоуправе, као и за даље истраживање ове теме. Премда је локални ниво власти фискално, а и шире економски и друштвено, изузетно важан део јавног сектора, овој теми у Србији никад није било посвећено довољно пажње. Велики проблем током анализа нам је представљала чињеница да о финансијским проблемима локалне самоуправе и њених јавних предузећа постоји веома мали број

корисних професионалних студија, а није доступно ни довољно поузданих података. На пример, подаци о доцњама (кашњењу у измирењу обавеза) локалне самоуправе и њених јавних предузећа не постоје, као и обједињени подаци из завршних рачуна појединачних општина и градова. Због таквих проблема неке од обухваћених тема још увек нису до краја истражене, а могуће је и да ће се неки наши закључци и процене делимично променити са пристизањем нових и квалитетнијих података. Упркос томе, сматрамо да је извештај који је Фискални савет припремио, са налазима до којих смо дошли, добра полазна основа за решавање нараслих проблема локалне самоуправе. Такође, у наредном периоду овај извештај ћемо користити и као платформу за даља истраживања, како бисмо наставили праћење и унапредили разумевање проблема локалних самоуправа у Србији, и на основу тога предлагали могућа решења за специфичне проблеме система локалне самоуправе.

1. СИСТЕМСКИ ОКВИР ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА

Систем финансирања локалних самоуправа у последњој деценији претрпео је низ наглих и несистематских промена које су оставиле изразито негативан утицај на економске перформансе и финансијску позицију локалних самоуправа. У претходних десет година систем финансирања локалних самоуправа претрпео је неколико наглих промена. Иницијални Закон о финансирању локалних самоуправа донет је 2006. године, а онда је накнадно мењан 2009, 2011, 2013. и 2016. године. Добар део ових промена био је исхитрен и није био утемељен на објективним критеријумима, што је негативно утицало на перформансе и финансијску позицију јединица локалне самоуправе (ЈЛС). Тек је с последњим законским изменама (2016. године), након вишегодишњег периода, отклоњен део проблема, односно вертикална фискална неравнотежа између републичког и локалног нивоа власти. Међутим, хоризонтална неравнотежа изазвана непостојањем системског оквира за расподелу средстава између појединачних локалних самоуправа и даље није отклоњена, а за њом следи и читав низ нерешених проблема с којима се ЈЛС и данас суочавају (о којима ће више речи бити у наставку). Због тога сматрамо да је оквир за финансирање локалних самоуправа и даље далеко од уређеног и да га је потребно системски унапредити – кроз чврсту контролу пословања ЈЛС, редовније извештавање о оствареном резултатима и кредибилан буџетски процес. То је једини начин за обезбеђивање ефикаснијих услуга ЈЛС али и умањење ризика да републички буџет покрива расходе несолвентних општина и градова. У овом делу извештаја детаљно се бавимо кључним неравнотежама које постоје на локалном нивоу власти: анализирамо узроке тренутног стања у систему ЈЛС, указујемо на последице по читав систем јавних финансија у Србији, а на крају износимо и преглед мера чија би доследна примена омогућила да се систем локалних јавних финансија у средњем року постави на здраве основе.

Прво дајемо историјски преглед измена Закона о финансирању локалне самоуправе, чиме постављамо оквире наше анализе. Разматрање почињемо Законом о финансирању локалне самоуправе из 2006. године, који, узимајући све у обзир, представља најбољу референтну тачку за оцену промена финансијске позиције ЈЛС које су потом уследиле. Овај закон, у основи, био је релативно дарежљив, будући да је локалном нивоу власти определио нешто већи износ средстава од објективно потребног. Први озбиљни финансијски проблеми локала настају с хитним изменама закона средином 2009. године, када је под утицајем светске економске кризе и потребе за штедњом на централном нивоу власти, без објективних и мерљивих критеријума, дошло до смањења трансферних средстава ЈЛС (за око 0,5% БДП-а). Ова брзоплета реакција изазвала је велике проблеме у функционисању ЈЛС, а потом је уследио вишегодишњи период у коме су финансијске потешкоће ЈЛС додатно нарасле. Закон о финансирању локалне самоуправе поново је измењен 2011. године, када је локалу опредељено знатно више него што је то прописивао иницијални закон из 2006. године. Ова одлука донета је супротно доброј фискалној пракси и није била праћена преносом нових надлежности на ЈЛС. Највећи део фискалних неравнотежа између локала и Републике отклоњен је променама закона 2013. године, да би тек најновијом променом (2016) практично дошло до потпуног успостављања вертикалне равнотеже – али су остали бројни други проблеми. Сви аспекти ових турбуленција детаљно

су анализирани у делу 1. под називом *Историјат измена Закона о финансирању локалне самоуправе*.

У другом делу резимирамо последице неуређених јавних финансија на локалу. Неуређене локалне јавне финансије генерисале су озбиљне и нашшироко распрострањене проблеме. *Прво*, постојање хоризонталне неравнотеже умногоме ограничава могућност ЈЛС да пружи задовољавајући квалитет услуга, а доприноси и неравномерном регионалном развоју. *Друго*, буџете локала одликује низ структурних слабости, како на расходној (неповољан однос између инвестиција и текуће потрошње) тако и на приходној страни (где постоји могућност за повећање прихода од пореза на имовину). *Треће*, проблеми акумулираних доцњи и даље остају нерешени, чиме се осетно повећава фискални ризик и дерогира кредибилитет буџетског процеса. *Четврто*, установе примарне здравствене заштите чији су оснивачи ЈЛС суочавају се са огромним изазовима – квалитет здравствене заштите се у неким сегментима погоршао а проблеми неликвидности здравствених установа и даље су присутни. *Пето*, услед неодрживог стања у финансијама локалног нивоа власти, поред редовних трансфера, из републичког буџета одобравају се средства из текуће буџетске резерве која не само да се додељују без објективних критеријума већ се и нетранспарентно троше. *Шесто*, анализирали смо и систем парафискалних намета на локалу и утврдили да је систем неуређен, непредвидив и неповољан за привреду. *Седмо*, указујемо на проблем мањкања информација о стању у локалним самоуправама и могућности да се овај проблем ублажи и превазиђе. Сваки од ових феномена детаљно је анализиран у делу 2. под називом *Последице неуређених јавних финансија локала*.

На крају, предлагемо мере чије би доследно спровођење омогућило да се у средњем року систем локалних јавних финансија постави на здраве основе. Једини начин за трајно решавање нерационалности у систему ЈЛС јесте усвајање и примена адекватних системских решења. У том смислу, потребно је обезбедити друштвену и политичку подршку за искорењивање хоризонталне неравнотеже између појединачних ЈЛС, и то на бази мерљивих и објективних критеријума. Потребно је, такође, онемогућити да централни ниво власти по *ad hoc* принципу дискреционо излази у сусрет појединим локалним самоуправама, одобравајући им средства мимо износа прописаних Законом о финансирању локалне самоуправе. Нужно је успоставити чврсто буџетско ограничење које би све ЈЛС у пракси морале да поштују, како би се онемогућио настанак доцњи и спречило нередовно измиривање обавеза на локалу. Структурни проблеми у буџетима ЈЛС могу се исправити инсистирањем на повећању капиталних расхода, уз истовремено смањење и чврсту контролу текуће потрошње (у највећој мери субвенција и расхода за плате). Ова и остала решења која смо предложили детаљно смо обрадили у поглављу 3. под називом *Могућности за системска унапређења фискалне децентрализације*.

1.1. Историјат измена Закона о финансирању локалне самоуправе

Иницијални Закон о финансирању локалне самоуправе из 2006. године имао је за циљ успостављање предвидивог, објективног и одрживог система за управљање финансијама локалних самоуправа. Закон је донет 2006. године (и ступио је на снагу у 2007) као резултат заједничких напора релевантних представника општина и градова, републичких органа, академске заједнице и страних донатора. Основне законске одредбе

прописивале су да локалним самоуправама припада 40% пореза на зараде и ненаменски трансфер из Републичког буџета у висини од 1,7% БДП-а. Ненаменски трансфер чинили су:

- трансфер за изједначавање, са циљем финансијског ојачавања локалних самоуправа са испод просечним степеном развоја,
- компензациони трансфер, за случајеве губитка прихода локалних самоуправа услед промена на републичком нивоу,
- транзициони трансфер, како би се избегле нагле промене на нивоу појединачних самоуправа приликом примене Закона, и
- општи трансфер, који је локалним самоуправама опредељивао средства у зависности од броја становника, површине локалне самоуправе, броја ђака, броја образовних установа и сл.

Имајући у виду системски карактер и објективне критеријуме прописане иницијалним Законом, Фискални савет се у својим анализама руководи овим Законом као референтном тачком за процену релативне финансијске позиције локалних самоуправа током претходне деценије.

Закон из 2006. године може се сматрати релативно дарезљивим у погледу обезбеђивања средстава на локалном нивоу. Иако је иницијални закон прописивао системски оквир и објективне критеријуме за расподелу средстава по појединачним локалним самоуправама, може се рећи да је укупан ниво прописаних средстава за локалне самоуправе био нешто виши него што је то било неопходно, услед постојања снажне политичке подршке за процес децентрализације у фискално просперитетном периоду пре економске кризе. Тако Антони Левитас, један од кључних техничких саветника Сталне конференције градова и општина (СКГО) у том периоду, оцењује да је вертикална фискална равнотежа између централног и локалних нивоа власти била успостављена још 2003. године – на нивоу локалних прихода који су за 0,6% БДП били нижи од прихода које је омогућио Закон из 2007. године.¹ Паралелно са усвајањем Закона о финансирању локалне самоуправе, надлежност за администрирање пореза на имовину прелази са централног на локални ниво власти како би се ојачала фискална децентрализација, са идејом да ће локалне самоуправе побољшати наплату овог пореског облика и на тај начин у перспективи смањити потребу за директним трансферима из републичког буџета.

Примена системског оквира за финансирање локалне самоуправе суспендована је већ 2009. године настанком економске кризе. Током 2009. године долази до великог повећања фискалног дефицита (на републичком нивоу) који је захтевао одлучне мере штедње. Као једну од мера Влада Србије је прописала смањење износа ненаменских трансфера локалним самоуправама за 15 млрд динара, тј. за око 0,5% БДП-а. Иако је раније описана релативно релаксирана фискална позиција локалних самоуправа могла (делимично) да оправда захтеве за знатнијом штедњом на локалном нивоу, ова мера спроведена је брзоплето. Наиме, умањење трансфера обављено је у средини буџетске године, без објективних и мерљивих критеријума за смањење средстава по појединачним општинама. Тиме су изазвани финансијски проблеми у великом броју локалних самоуправа, почеле су

¹ За више детаља видети: Levitas, A. (2005), Reforming Serbia's Local Government Finance System, *Journal of Public Administration*, Vol. 28.

да се гомилају доцње а појавиле су се и политичке турбуленције између централног и локалног нивоа власти.

Политичке околности довеле су до измена Закона у јуну 2011. године и прекомерног повећања прихода јединица локалне самоуправе. Овим изменама укупна средства локалних самоуправа повећана су за 40 млрд динара, што је за чак 25 млрд динара више од износа прописаног иницијалним Законом о финансирању локалне самоуправе из 2006. године. При томе, пренос додатних средстава са републичког нивоа није био праћен преносом нових надлежности на локал.² Не само да је дошло до великог повећања средстава на локалном нивоу, већ је то урађено на несистематски начин, супротно доброј фискалној пракси. Учешће локалних самоуправа у порезу на зараде је повећано са 40 на 80% (70% за Град Београд), што је резултовало регресивним ефектима и највише је погодовало најразвијенијим локалним самоуправама. Уведен је трансфер солидарности у циљу прогресивне расподеле трансферних средстава, али овај механизам није био базиран на објективним критеријумима и може се сматрати инфериорним у односу на трансфер за уједначавање који је постојао у иницијалном Закону из 2006. године.³ Додатно, законске одредбе из јуна 2011. године до данашњег дана не спроводе се доследно већ се примењују на затечену (арбитрарну) расподелу трансферних средстава након смањења из 2009. године.⁴ У Оквиру 1 преносимо три основне критике Фискалног савета које смо доставили Народној скупштини приликом разматрања измена Закона 2011. године, од којих ниједна није усвојена.

Оквир 1. Критике Фискалног савета на предлог измена Закона о финансирању локалне самоуправе из јуна 2011. године⁵

- Оцењујемо да би предложени модел фискалне децентрализације резултовао повећањем дефицита од 1,1% БДП на годишњем нивоу, односно близу 40 милијарди динара у 2012. години. Стога предложени модел није фискално одржив, те би његово усвајање захтевало значајно фискално прилагођавање од 1,1% БДП на централном нивоу државе.
- Предлог да 80% прихода од пореза на зараде припадне локалним самоуправама није утемељен у модерној фискалној пракси, која препоручује да порез на зараде доминантно припада централном нивоу власти. Такође, додатни приходи од пореза на зараде повећавају разлике између буџетских прихода развијених и неразвијених општина.

² Накнадно је 2012. године надлежност за одржавање 6.000 км локалних путева пребачена на локалне самоуправе, али је 2013. године поново 4 млрд средстава за ову намену обезбеђено у републичком буџету.

³ Трансфер солидарности се базира на категоризацији локалних самоуправа у четири групе развијености, чије се формирање може сматрати релативно субјективним и вештачким. Категоризација не узима у обзир чак ни основне објективне величине попут броја становника, тако да су једнаки износи трансфера солидарности били прописани за локалне самоуправе са изразито различитим бројем становника – Црну Траву са 1.700 становника, Житорађу са 17.000 становника и Прешево са 40.000 становника.

⁴ Конкретно, сваки годишњи Закон о буџету у периоду од 2012. до 2017. године прописује да се расподела ненаменских трансфера по локалним самоуправама утврђује *изузетно* од актуелног Закона о финансирању локалних самоуправа.

⁵ За више детаља видети „Анализа фискалних ефеката модела децентрализације који је Народној скупштини предложила посланичка група Уједињени региони Србије“, Фискални савет, 8. јун 2011. године.

- Предложене измене трансфера локалним самоуправама смањују поменуте разлике између развијених и неразвијених општина по основу додатних прихода од пореза на зараде. Међутим, предложене промене трансфера локалним самоуправама су у највећој мери арбитрарне и инфериорне у односу на системска решења у постојећем Закону о финансирању локалних самоуправа.

Изменама пореских закона средином 2013. године највећи део недостајућих средстава враћен је с локалног на републички ниво власти. У мају 2013. године стопа пореза на зараде је смањена са 12% на 10%, док је стопа ПИО доприноса повећана са 22% на 24%. Овим законским изменама укупни износ пореза и доприноса на зараде остао је практично непромењен, али је 20 млрд динара ефективно враћено са локалног на централни ниво власти (пошто порез на зараде доминантно припада општинама и градовима). Иако је пореским изменама враћен највећи део недостајућих средстава у републички буџет, измене су имплементирание напречац, у средини буџетске године, без системског сагледавања хоризонталне неравнотеже између различитих јединица локалне самоуправе.⁶ На овај начин настављена је негативна пракса из 2009. и 2011. године – локалним самоуправама се, без системских и објективних критеријума, драстично мења износ расположивих средстава у средини буџетске године.

Изменама закона 2016. године поново је успостављена фискална равнотежа између централног и локалног нивоа, али је проблем хоризонталних неравнотежа између појединачних локалних самоуправа остао нетакнут. Изменама Закона о финансирању локалних самоуправа 2016. године, 5 млрд динара пребачено је са локалног на централни ниво власти, чиме је практично, након дужег низа година, поново успостављена вертикална фискална равнотежа између републичког и локалних нивоа власти.⁷ Међутим, услед непостојања политичке подршке за усвајање системског нацрта закона које је предлагало Министарство финансија, прибегло се политичком компромису – учешће градова у приходима од пореза на зараде смањено је за 3 процентна поена, Града Београда за 4 п.п. а учешће општина је смањено за 6 п.п. На овај начин, дугогодишње хоризонталне неравнотеже између различитих градова и општина само су продубљене, те је решавање овог проблема одложено до доношења новог системског Закона о финансирању локалних самоуправа.⁸

⁶ За више детаља видети извештај Фискалног савета „Оцена сета пореских закона“, 22.5.2013. године.

⁷ Поред најиздашних измена прихода по основу републичких трансфера и учешћа у порезу на зараде, током година је долазило и до мањих измена других ставки прихода и расхода на локалном нивоу. Тако су у јесен 2012. године укинуте и ограничене поједине таксе и намети на локалном нивоу, у укупном износу од 2,5 млрд динара годишње, док је 3 млрд прихода од пореза на издавање непокретности 2013. године пребачено са локалног на републички ниво (видети „Оцена фискалне стратегије 2014-2016 и Предлога буџета за 2014. годину“, 26.11.2013. године, стр. 34-37). Такође, у оквиру различитих закона долазило је до прописивања нових надлежности на локалном нивоу чији трошкови нису били прецизније процењени од стране надлежних и релевантних институција. У оквиру будућих системских решења неопходно је престати са овом негативном праксом успостављања нових обавеза и надлежности без претходне адекватне процене финансијских ефеката.

⁸ За више детаља видети извештај Фискално савета „Оцена измена и допуна Закона о финансирању локалних самоуправа“, 22.8.2016. године.

1.2. Последице неуређених јавних финансија локала

1.2.1. Хоризонтална и вертикална неравнотежа

Одсуство системског оквира, непостојање чврстог буџетског ограничења и нагле законске измене оставиле су изразито негативне последице на економске перформансе градова и општина. Иако је последњим законским изменама из 2016. године, након деценије испуњене турбуленцијама, поново успостављена равнотежа са становишта буџета Републике, остали су изразити економски и финансијски проблеми у самим локалним самоуправама. Поред раније поменути хоризонталне неравнотеже, изражено је погоршање економске структуре расхода на штету капиталних улагања, а уз то је нашироко распрострањен проблем нагомилавања доцњи и нередовног измиривања обавеза. На примеру четири највећа града можемо видети да су периоди фискалне релаксације доминантно били праћени повећањем текућих расхода (плата, субвенција и издатака за робе и услуге), док је, с друге стране, у периодима смањених прихода локала долазило до смањивања капиталних расхода, додатног задуживања (Београд, Нови Сад) или у најгорем случају настанка доцњи (проблеме с доцњама Београд и Нови Сад решили су закључно с 2016. годином, што није случај са Нишом и Крагујевцем).

Несистематске законске измене су током година створиле изражене хоризонталне неравнотеже између појединачних јединица локалне самоуправе. Као што је поменуто, смањење републичких трансфера током 2009. године обављено је без јасних и објективних критеријума, а и законске измене 2011. године су у знатној мери садржале несистематске и субјективне одредбе (које се, додатно, у пракси и не спроводе). Крајем 2015. године, Министарство финансија је пустило у јавну расправу Нацрт закона који је требало да системски реши проблем вертикалне фискалне неравнотеже између Републике и локала, као и хоризонталних неравнотежа између појединачних локалних самоуправа. Овај Нацрт закона је у највећој мери прописивао повратак на системска решења из 2006. године, али није добио неопходну политичку и друштвену подршку. Уместо тога, у августу 2016. године усвојене су измене Закона које су успоставиле вертикалну равнотежу између централног и локалног нивоа власти смањењем учешћа општина и градова у приходима од пореза на зараде. Законске измене биле су руковођене идејом да ниједна ЈЛС не би требало да изгуби више од 3% својих буџетских прихода, чиме су практично задржане постојеће хоризонталне неравнотеже. У Табели 1.1 приказана је симулација повратка на системски Закон из 2006. године, како би се исправиле и хоризонталне неравнотеже између ЈЛС, што је и била срж предлога радне групе Министарства финансија из децембра 2015. године.

Табела 1.1: Очекивана промена буџетских прихода ЈЛС у случају повратка на системски Закон из 2006. године

АДА	3.2%	ЗАЈЕЧАР	4.9%	ПАРАЋИН	3.8%
АЛЕКСАНДРОВАЦ	7.7%	ЗРЕЊАНИН	5.0%	ПЕТРОВАЦ НА	
АЛЕКСИНАЦ	-4.1%	ИВАЊИЦА	5.0%	МЛАВИ	-11.5%
АЛИБУНАР	5.4%	ИНЂИЈА	2.1%	ПЕЋИНЦИ	12.6%
АПАТИН	0.2%	ИРИГ	2.6%	ПИРОТ	0.5%
АРАНЂЕЛОВАЦ	-2.1%	ЈАГОДИНА	0.7%	ПЛАНДИШТЕ	-13.7%
АРИЉЕ	10.9%	КАЊИЖА	12.0%	ПОЖАРЕВАЦ	1.7%
БАБУШНИЦА	-18.2%	КИКИНДА	4.1%	ПОЖЕГА	-6.1%
БАЈИНА БАШТА	11.4%	КЛАДОВО	0.1%	ПРЕШЕВО	-8.9%
БАТОЧИНА	-9.7%	КНИЋ	-0.7%	ПРИБОЈ НА ЛИМУ	-10.0%
БАЧ	3.6%	КЊАЖЕВАЦ	-5.9%	ПРИЈЕПОЉЕ	-11.7%
БАЧКА ПАЛАНКА	0.6%	КОВАЧИЦА	-7.3%	ПРОКУПЉЕ	-5.8%
БАЧКА ТОПОЛА	5.4%	КОВИН	1.6%	РАЖАЊ	-18.3%
БАЧКИ ПЕТРОВАЦ	-12.3%	КОСЈЕРИЋ	25.1%	РАЧА КРАГУЈЕВАЧКА	-15.0%
БЕЛА ПАЛАНКА	-19.0%	КОЦЕЉЕВА	-8.4%	РАШКА	0.5%
БЕЛА ЦРКВА	-5.7%	КРАГУЈЕВАЦ	-1.4%	РЕКОВАЦ	13.0%
БЕОГРАД	-3.1%	КРАЉЕВО	-3.4%	РУМА	2.8%
БЕОЧИН	7.9%	КРУПАЊ	-16.1%	СВИЛАЈНАЦ	-2.1%
БЕЧЕЈ	6.3%	КРУШЕВАЦ	6.8%	СВРЉИГ	-21.2%
БЛАЦЕ	-10.2%	КУЛА	3.9%	СЕНТА	4.1%
БОГАТИЋ	-15.6%	КУРШУМЛИЈА	-10.1%	СЕЧАЊ	6.1%
БОЈНИК	-20.3%	КУЧЕВО	-8.0%	СЈЕНИЦА	-3.6%
БОЉЕВАЦ	0.9%	ЛАЈКОВАЦ	-0.9%	СМЕДЕРЕВО	-0.7%
БОР	-9.7%	ЛАПОВО	6.4%	СМЕД. ПАЛАНКА	-0.3%
БОСИЛЕГРАД	-28.5%	ЛЕБАНЕ	-15.1%	СОКОБАЊА	0.9%
БРУС	6.7%	ЛЕСКОВАЦ	-1.0%	СОМБОР	3.3%
БУЈАНОВАЦ	-26.2%	ЛОЗНИЦА	-6.7%	СРБОБРАН	5.9%
ВАЉЕВО	-2.4%	ЛУЧАНИ	0.0%	СРЕМСКА	
ВАРВАРИН	-10.0%	ЉИГ	-4.9%	МИТРОВИЦ	3.0%
ВЕЛИКА ПЛАНА	-8.9%	ЉУБОВИЈА	-12.2%	СРЕМСКИ КАРЛОВЦИ	-1.7%
ВЕЛИКО				СТАРА ПАЗОВА	0.4%
ГРАДИШТЕ	3.7%	МАЈДАНПЕК	-4.4%	СУБОТИЦА	5.6%
ВЛАДИМИРЦИ	-2.4%	МАЛИ ЗВОРНИК	-11.4%	СУРДУЛИЦА	-6.7%
ВЛАДИЧИН ХАН	-11.8%	МАЛИ ИЂОШ	-5.0%	ТЕМЕРИН	-4.1%
ВЛАСОТИНЦЕ	-13.3%	МАЛО ЦРНИЋЕ	-15.1%	ТИТЕЛ	-1.9%
ВРАЊЕ	0.7%	МЕДВЕЂА	-17.9%	ТОПОЛА	3.3%
ВРБАС	-1.3%	МЕРОШИНА	-15.5%	ТРГОВИШТЕ	-37.8%
				ТРСТЕНИК	-12.1%

ВРЊАЧКА БАЊА	9.4%	МИОНИЦА	-5.4%	ТУТИН	-1.5%
ВРЧАЦ	2.0%	НЕГОТИН	10.6%	ЋИЋЕВАЦ	-10.7%
ГАЦИН ХАН	-14.3%	НИШ	-3.7%	ЋУПРИЈА	-2.9%
ГОЛУБАЦ	-19.0%	НОВА ВАРОШ	-1.2%	УБ	13.9%
ГОРЊИ					
МИЛАНОВАЦ	0.9%	НОВА ЦРЊА	-5.1%	УЖИЦЕ	-2.6%
ДЕСПОТОВАЦ	-5.1%	НОВИ БЕЧЕЈ	7.0%	ЦРНА ТРАВА	-19.1%
ДИМИТРОВГРАД	2.3%	НОВИ КНЕЖЕВАЦ	-1.1%	ЧАЈЕТИНА	8.4%
ДОЉЕВАЦ	-12.0%	НОВИ ПАЗАР	8.5%	ЧАЧАК	4.2%
ЖАБАЉ	-2.6%	НОВИ САД	-10.0%	ЧОКА	-14.3%
ЖАБАРИ	-12.4%	ОПОВО	-6.1%	ШАБАЦ	8.4%
ЖАГУБИЦА	-10.7%	ОСЕЧИНА	-11.5%	ШИД	5.9%
ЖИТИШТЕ	-4.9%	ОЦАЦИ	-6.0%	УКУПНО	-2.2%
ЖИТОРАЂА	-16.8%	ПАНЧЕВО	2.3%		

Извор: Обрачун Фискалног савета.

Напомена: Симулације су рађене на основу реализованих прихода ЈЛС у 2014. години. Симулирани су ефекти трансфера за уједначавање и општег трансфера, уз претпостављено учешће ЈЛС у порезу на зараде од 40%. Симулације не узимају у обзир транзициони трансфер и показују укупну промену буџета након завршетка (вишегодишњег) транзиционог периода.

Хоризонталне неравнотеже између ЈЛС израженије су од вертикалне неравнотеже која је постојала до 2016. године. Пет милијарди динара, колико је законским изменама враћено са локалног на централни ниво власти 2016. године, представља у просеку свега 2% укупних прихода ЈЛС. Међутим, из Табеле 1.1 можемо видети да би покушај да се са вертикалном равнотежом паралелно успостави и хоризонтална равнотежа захтевао велика прилагођавања код појединих локалних самоуправа. Мале неразвијене општине, попут Босилеграда, Бујановца или Трговишта, које су 2011. године добили велика средства без објективних критеријума, у случају повратка на закон из 2006. године морале би да (након транзиционог периода прилагођавања) смање своје буџете за тридесетак процената, што се испоставило политички неизводљивим. Поједини градови, попут Крушевца, Суботице и Шапца, осетили би знатно повећање буџета, док би Нови Сад и Трстеник, на пример, морали да се прилагоде осетно мањим буџетским средствима. Овако разнолики ефекти по појединачним ЈЛС могу да објасне зашто је изазовно остварити друштвену и политичку подршку за поновно успостављање хоризонталне равнотеже. И поред свих ових изазова, успостављање системског решења базираног на мерљивим и објективним критеријумима неопходно је како би се преокренуо вишегодишњи тренд погоршања економских перформанси локалних самоуправа.

1.2.2. Структурни проблеми јавних финансија локала

Локалне јавне финансије оптерећене су озбиљним структурним неусклађеностима. Иако локалне самоуправе неколико година уназад формално нису у дефициту, њихове јавне финансије не почивају на здравим основама и одликује их неколико фундаменталних слабости. Проблеми су различите природе и присутни су како на расходној тако и на приходној страни буџета ЈЛС. Структурни недостаци на *расходима* потичу од

континуираног погоршања њихове економске структуре, што је оличено у смањењу инвестиција током читавог (пост)кризног периода и истовременом расту текућих издатака (плата, субвенција, за робу и услуге итд). Ова тенденција неповољно се одразила на квалитет и доступност услуга које локал пружа становништву, а уједно представља и кочницу за остваривање већих стопа привредног раста. На *приходној страни* проблеме смо препознали у износу наплаћених пореза на имовину, који би, према нашим оценама, требало да порасту у наредним годинама.

Највећи део поменутих неравнотежа могао би се отклонити структурним ребалансирањем расхода – повећањем инвестиција и смањивањем текуће потрошње. Процењујемо да је у средњем року могуће отклонити највећи део структурних неусклађености, и то кроз промене структуре расходне стране буџета ЈЛС уз истовремено повећање прихода од пореза на имовину. Промена структуре расхода подразумевала би повећање инвестиција од преко 0,7% БДП-а у средњем року (за више од 30 млрд динара), уз истовремено смањивање субвенција и издатака за запослене. Капиталне расходе изводљиво је повећати у предложеном износу јер постоје пројекти, за неке од њих су одавно одобрена средства, а поједини градови имају простор чак и да се додатно задуже. С друге стране, на субвенцијама је у истом периоду могуће уштедети (0,4-0,5% БДП-а, односно око 20 млрд динара) одлучном реформом локалних јавних предузећа која годинама лоше послују, а смањење издатака за запослене (у износу од 0,1% БДП-а, тј. преко 4 млрд динара) реализовало би се отпуштањем очигледних вишкова и увођењем чврсте контроле над зарадама и осталим накнадама.

Средства за неопходни раст инвестиција могу се добити и из повећања прихода од пореза на имовину. Наше анализе откривају да постоји простор да се приходи од пореза на имовину повећају, и то за преко 0,2% БДП-а (око 9 млрд динара) у средњем року. Кључни предуслови за реализацију овог повећања леже у: 1) побољшању обухвата (за шта је неопходно системски решити проблем земљишних књига и евиденције непокретности), 2) унапређењу степена наплате (кроз јачање капацитета пореске администрације) и 3) у неким градовима (попут Крагујевца и Ниша) повећању пореске стопе.

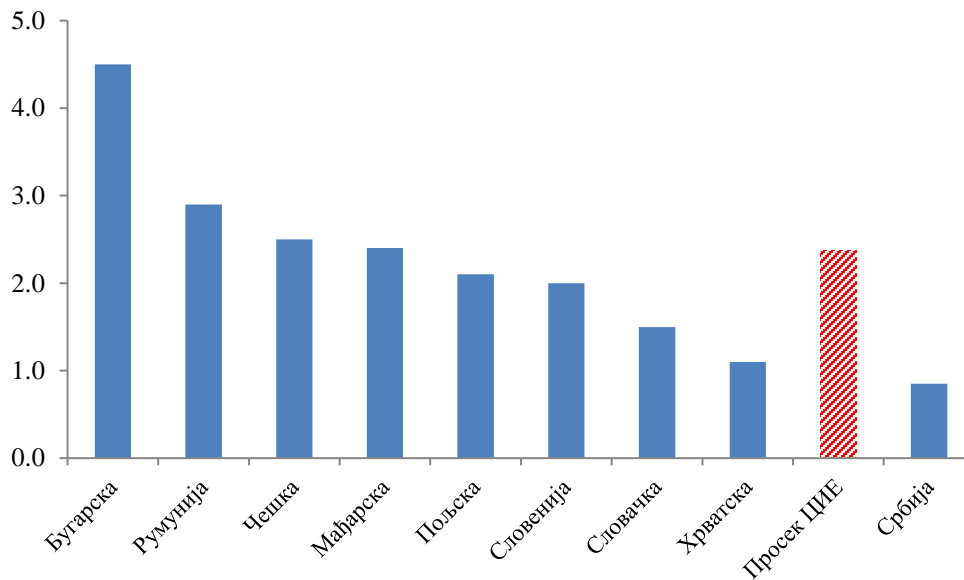
У наставку дајемо детаљнију анализу стања у свакој од поменутих области а онда и предлог мера неопходних за превазилажење уочених неравнотежа.

Расходну страну буџета локала одликује неколико структурних слабости. Економска структура расхода ЈЛС је лоша и годинама се погоршавала, што је оличено у снажном паду капиталних расхода и истовременом расту текуће потрошње (плата, субвенција, издатака за робу и услуге итд). Мањак *инвестиција* заправо представља једну од већих структурних слабости локалних јавних финансија, а последице недовољних инвестиционих улагања локала у (пост)кризном периоду вишеструко су негативне. Грађани у многим срединама немају приступ пијаћој води доброг квалитета, а неки важни сегменти комуналне инфраструктуре (попут канализационе мреже, локалних путева, система за пречишћавање вода, одлагање отпада и слично) нису одмакли даље од почетних фаза изградње. С друге стране, издвајања за плате и субвенције на локалу су претерано висока. Раст *месе зарада* локала након избијања кризе није био потпуно у складу са законском индексацијом, услед чега су буџети често пробијани а плате расле брже него што је то био

случај са републичким нивоом власти. Дубља анализа показује да број запослених у локалној самоуправи (посматрано без јавних предузећа) осетно варира чак и међу структурно најсличнијим ЈЛС, што указује на то да је и број запослених вероватно један од извора нерационалног трошења на запослене. *Субвенције* годинама представљају велико оптерећење локалних буџета, а упоредне анализе показују да су ови издаци у Србији вишеструко већи него што је то случај са земљама региона. Још већи проблем је то што локалне самоуправе у нашој земљи, поред транспорта што је уобичајена пракса у ЕУ, субвенцијама помажу велику групу јавних предузећа која послују у другим делатностима (водоводе, чистоће, топлане итд) која притом неодрживо послују.

Један од основних показатеља лоше структуре расхода на локалу јесу веома ниске јавне инвестиције. Локални ниво власти недовољно инвестира – из године у годину буџетима се предвиђало релативно скромно повећање инвестиција, док се, с друге стране, чак и у односу на такве (поприлично ниске) планове континуирано подбацивало. Таквом реализацијом ЈЛС (градови и општине, укључујући АПВ) на крају 2015. године реализовале су неприхватљиво низак ниво инвестиционих расхода, тек нешто више од 0,8% БДП-а (34 млрд динара). Овако ниске инвестиције локала не доприносе равномерном регионалном развоју, нити се могу сматрати довољним за обезбеђивање задовољавајућег квалитета живота локалног становништва. Потребу за растом инвестиција локала додатно наглашавају упоредне анализе земаља окружења, будући да се Србија издваја као негативни рекордер у погледу ниских капиталних расхода на нивоу локалне самоуправе. Разлике су, заправо, толико изражене да се не могу објаснити евентуалним различитим односима између централног и локалног нивоа власти (степеном функционалне децентрализације) у различитим државама. Поред тога, и у Србији је локална самоуправа више инвестирала у преткризном периоду (до 2008), па је и то доказ да су садашња капитална улагања неприхватљиво ниска. Инвестиције ЈЛС у Србији су готово три пута мање у односу на просек земаља региона (вид. Графикон 1.1), што је јаз реда величине 1,5 п.п. БДП-а. Јавне инвестиције локалних самоуправа у земљама Централне и Источне Европе углавном се крећу у релативно уском коридору између 2 и 3% БДП-а, уз изузетак Бугарске (где локал привремено спроводи велике пројекте, па издваја преко 4% БДП-а), Хрватске и Словачке (где износе тек нешто више од 1% БДП-а). Наше анализе показале су да би, за земље сличног нивоа развијености и уређења као Србија, јавне инвестиције на локалу требало да износе 1,5-2% БДП-а и то у нормалним временима. У периодима у којима основни елементи локалне инфраструктуре нису у потпуности изграђени – што је и даље случај са Србијом – инвестиције ЈЛС требало би да буду чак и веће, односно преко 2% БДП-а.

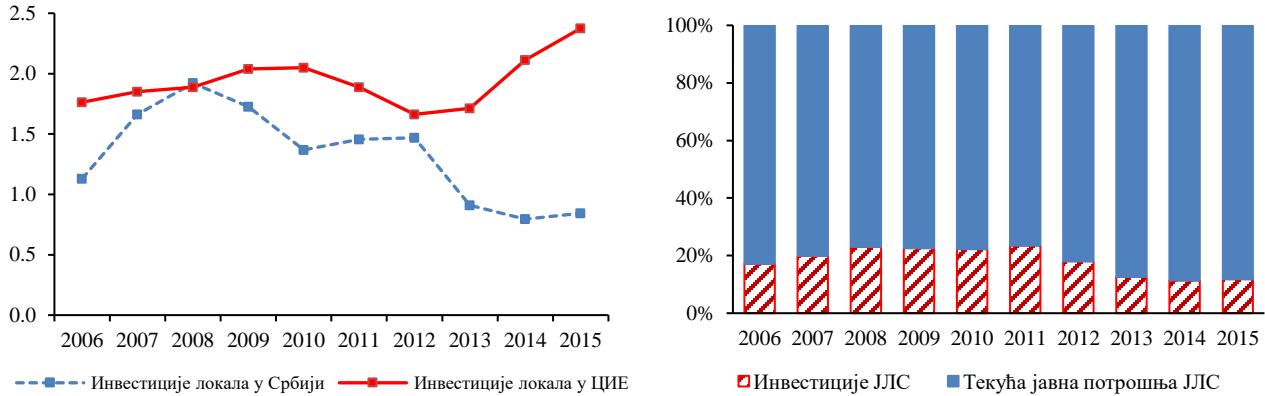
Графикон 1.1: Инвестиције локалног нивоа власти по земљама у 2015, у % БДП-а



Извор: подаци Министарства финансија (за Србију) и *Eurostat*-а за друге земље

Проблем ниске инвестиционе активности ЈЛС системске је природе и траје готово деценију уназад. Улагања локала у инфраструктуру све до избијања економске кризе (крај 2008. године) била су на релативно прихватљивом нивоу, а онда је дошло до пада који је нарочито изражен у последњих неколико година. Током преткризног периода инвестиције ЈЛС премашивале су 1% БДП-а (у 2008. износиле скоро 2% БДП-а, што је било на нивоу тадашњег регионалног просека), да би закључно са 2015. оне драстично пале – све до износа од око 0,8% БДП-а, што је чак три пута мање од просека ЦИЕ. За разлику од Србије, где су инвестиције биле изразито проциклична категорија буџетске потрошње локала (будући да су драстично смањиване с кризом), у земљама ЦИЕ оне су имале контрацикличан карактер. Као што се и види са левог панела Графикана 1.2, инвестиције локала у ЦИЕ расле су с појавом кризе (што је у складу са бројним емпиријским налазима да су јавне инвестиције добра антирецесиона мера), док се у истом периоду у Србији дешавало управо супротно – инвестиције ЈЛС бележиле су тренд оштрог пада. Тако је Србија постала једна од ретких земаља ЦИЕ (и Европе уопште) где је продуктивна инвестициона потрошња на локалу у годинама после избијања кризе истиснута растућим уделом текуће потрошње. Наиме, с преткризног нивоа од скоро 20% укупних расхода ЈЛС, инвестиције су закључно са 2015. годином пале на свега 13% укупних издатака, чиме је створен простор за, у највећој мери, неоправдан раст текућих расхода (десни панел Графикана 1.2). Ако бисмо из података за Србију искључили ванредно високе инвестиције Београда (где је инвестициони циклус трајао до почетка 2013. године), пад инвестиција био би још драматичнији, и то управо у периоду када је ова квалитетна потрошња требало снажно да расте.

Графикон 1.2: Инвестиције локала као % БДП-а (леви панел) и као % укупних расхода (десни панел)



Извор: подаци Министарства финансија (за Србију) и Eurostat-а за друге земље

Неодговарајућ третман инвестиција оставио је снажне негативне последице на квалитет и доступност локалне инфраструктуре. Трајно ниске инвестиције градова и општина негативно су утицале на квалитет и обим услуга које ЈЛС пружају грађанима. Локална инфраструктурна мрежа недовољно је развијена – у неким градовима не постоје чак ни неки основни елементи (попут централног пречистача воде или градске депоније). Релевантне анализе упозоравају да становништво у многим ЈЛС нема *приступ тијахој води* задовољавајућег квалитета – близу 70% контролисаних јавних водовода у Шумадији и Источној Србији је исправно, у региону Београда свега 43%, а у Војводини алармантно ниских 19% (што указује на присуство високог ризика од физичко-хемијске и микробиолошке неисправности).⁹ Такође, важни елементи *комуналне инфраструктуре* (попут канализационих мрежа, управљања комуналним водама и отпадом) налазе се тек у основним фазама изградње и развоја. Према подацима РЗС за 2015. годину, тек нешто више од 60% домаћинстава у Србији прикључено је на канализациону мрежу (наспрам европског просека од преко 80%). Удео пречишћених отпадних вода у укупном испуштању достиже тек 15% (док се у ЕУ готово сва отпадна вода пречишћава), а тек око 60% комуналног отпада у Србији се сакупља (европски стандард је готово 100%). Незадовољавајућ је, такође, квалитет *локалне путне мреже*. Готово сви градови у Србији, независно од величине и нивоа развијености, сусрећу се са истим проблемима у погледу друмске инфраструктуре. Они се огледају у: превеликом саобраћајном оптерећењу улица, лошим сигналним плановима, физичким недостацима на путним мрежама (лошом геометријом терена, незадовољавајућим

⁹ Ради се о узорку од 113 контролисаних јавних водовода у Централној Србији и 42 у Војводини. Извор: „Извештај о здравственој исправности воде за пиће јавних водовода и водних објеката у Републици Србији за 2016. годину“, Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“, 2017. године. Напомињемо да се проценат исправних водовода мери по појединачним водоводима, без обзира на то колико становника опслужује тако да висок проценат неисправних водовода не одговара истом проценту корисника који не добијају исправну воду.

квалитетом коловоза, недостатком паркинг-простора и слично), ниском енергетском ефикасношћу, као и неусаглашености саобраћајних трака са просторном конфигурацијом.¹⁰

Процењујемо да је инвестиције локала потребно и могуће повећати за преко 0,7 п.п. БДП-а у средњем року. Потреба за већим инвестицијама локала препозната је у већини важних секторских докумената (Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине, Национални програм за заштиту животне средине) као и другим актима од стратешке важности (стратегије одрживог развоја највећих градова у Србији). Дефинисани су, притом, основни краткорочни и средњорочни правци деловања, који су оличени у низу започетих пројеката за изградњу кључних сегмената локалне инфраструктуре, за чији завршетак постоје обезбеђена финансијска средства. Такође, неки градови (попут Новог Сада) тренутно имају релативно висок кредитни потенцијал, што значи да постоји простор за евентуално ново задуживање. Другим речима, непостојање пројеката као ни финансијске околности не могу се сматрати ограничењем за динамичнији раст инвестиција локала. Фискални простор за њихово повећање могао би се обезбедити структурним ребалансирањем буџета ЈЛС – смањењем субвенција (што би уследило након реформе локалних јавних предузећа) и расхода за зараде (кроз циљану рационализацију у ЈЛС), с једне стране, и бољом наплатом пореза на имовину, с друге стране (о чему ће више речи у наставку). Доследним спровођењем ових мера створило би додатни фискални простор, од 0,7% БДП-а, који би требало да се искористи за трајно повећање капиталних улагања ЈЛС. Тиме би инвестиције локала порасле (са тренутних нешто више од 0,8% БДП-а) до нивоа од преко 1,5% БДП-а, што је добар средњорочни циљ. Овај ниво инвестиција, с друге стране, не би био историјски преседан, будући да је локал управо толике инвестиције успевао да реализује у преткризном периоду. Да би то било оперативно спроводљиво, потребно је истовремено радити на два колосека: 1) на уклањању постојећих уских грла (попут неефикасне експропријације, дугих процедура набавки, спорог издавања дозвола) и 2) направити институционално решење које би подстицало (или законски обавезивало) ЈЛС да знатно већи део својих расположивих средстава определе на преко потребно унапређење локалне инфраструктуре.

Постоје доступна средства из међународних извора чијим би се ефикаснијим повлачењем могла финансирати скоро половина предложеног раста инвестиција локала. Постоји релативно висок износ средстава из међународних извора, која су, притом, одобрена углавном по преференцијалним условима (дуг период отплате и ниске каматне стопе). Иако контролисано повлачење ових кредита не би оптеретило локалне јавне финансије (уз то, позитивно би се одразило на равномернији регионални развој и подстакло би привлачење инвестиција), њихова реализација у претходним годинама одвијала се јако споро, далеко спорије него што је предвиђено уговорима о зајму. Према анализи Фискалног савета, износ одобрених кредита за текуће пројекте у области локалне инфраструктуре достиже 180 млн евра, од чега је око 100 млн евра неповучено (вид. Табелу 1.2). Ради се о кредитима Немачке развојне банке (*KfW*) и Европске банке за обнову и развој (*EBRD*) намењених за изградњу и рехабилитацију водовода, обнову система грејања и изградњу

¹⁰ Видети студије: „Стратегија развоја Града Крагујевца 2012-2022. године“, „Стратегија развоја Града Београда“, „Стратегија одрживог развоја Новог Сада“ и сл.

капацитета за пречишћавање отпадних вода у ЈЛС широм Србије. Када би се отклонила постојећа уска грла, која су већином и препозната од стране надлежних институција (експропријација, неефикасне набавке, издавање дозвола итд), ови инфраструктурни пројекти могли би се реализовати у планираним роковима и тиме би половина предложеног повећања инвестиција (од 0,3 п.п. БДП-а, односно око 100 млн ЕУР) била достижна у средњем року. Дакле за предложено повећање јавних инвестиција нису потребни нови пројекти нити ванредни напори за извршење радова пре рока – већ само поштовање планираних временских оквира за извршење постојећих пројеката.

Табела 1.2: Преглед пројеката локалне инфраструктуре, у хиљадама ЕУР

Назив пројекта	Кредитор	Вредност	Повучено	Неповучено
Рехабил. локалног система грејања у Србији, фаза III	KfW	12.000	10.629	1.371
Рехабил. локалног система грејања у Србији, фаза IV	KfW	45.000	29.899	15.101
Водовод и рехабил. у општинама средње величине 1, ф II	KfW	25.000	17.978	7.022
Водовод и рехабил. у општинама средње величине 2, ф II	KfW	17.500	9.353	8.147
Водоснабдевање и пречишћавање отпадних вода у општинама средње величине III	KfW	46.000	1.083	44.917
Град Суботица, Реконструкција и модернизација мреже отп. воде	EBRD	9.000	7.243	1.757
Град Суботица, Пројекат унапређења водних система	EBRD	11.000	3.841	7.159
Град Крагујевац, заштита животне средине и модернизација инфраструктуре	EBRD	15.000	0	15.000
УКУПНО		180.500	80.026	100.474

Извор: Прорачун Фискалног савета на бази података Управе за јавни дуг и Закона о буџету

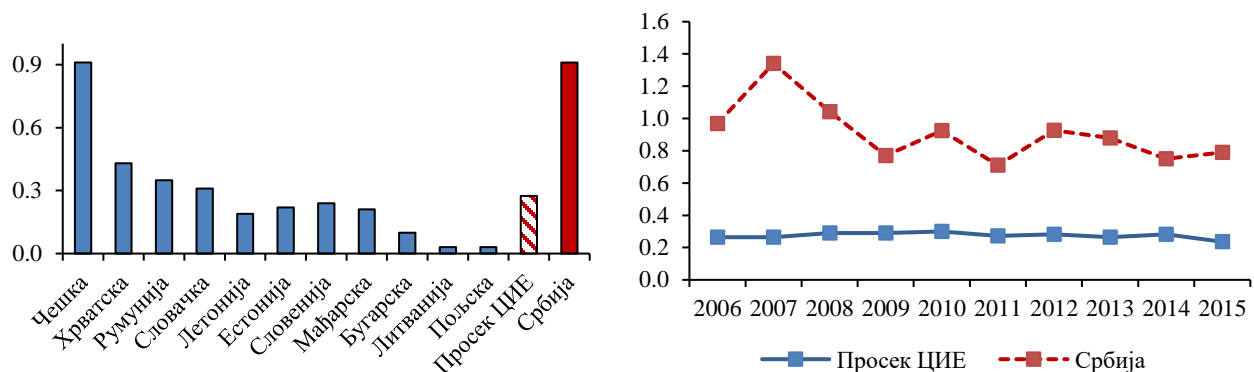
Постоји више важних пројеката који су у зачетку и за које ће средства вероватно постати доступна у блиској будућности, па је потребно интензивирати напоре да се сви рокови испуне. Неки градови улажу приметне напоре како би елиминисали постојећи инвестициони јаз. Тако учувамо да су надлежни у Новом Саду предузели одређене кораке када је реч о пројекту изградње централног пречистача воде на Дунаву – завршен је генерални пројекат, па би се, судећи према најавама, и отпочињање градње могло ускоро очекивати.¹¹ Слично, у току је израда тендерске документације за пројекат изградње пречистача отпадне воде у Нишу, а ради се и на изради студије за проширење постојећих капацитета градске депоније у овом граду. Према најавама званичника, сличне напоре

¹¹ Након завршетка овог пројекта, односно кроз неколико година, створили би се услови неопходни за изградњу секундарног и терцијарног пречистача, што би имало значајне позитивне ефекте на пречишћавање воде, иначе акутни проблем овога града.

предузеће и неки други градови (нпр. у Крагујевцу најављена улагања у енергетску ефикасност) што даје назнаке да би се и по том основу у наредном периоду могао очекивати раст инвестиција ЈЛС. Наше грубе рачунице показују да би реализација поменутих пројеката према постављеним роковима могла донети раст капиталних расхода за најмање 0,3-0,4 п.п. БДП-а у средњем року. Не треба, ипак, губити из вида да су потребе за локалном инфраструктуром толико изражене да би инвестиције локала у нешто дужем временском року морале да расту и осетно преко овог износа. На првом месту ту је завршетак изградње Жежељевог моста (рокови се и даље континуирано померају и окончање је све мање извесно), затим решавање проблема лоше путне инфраструктуре у практично свим градовима Србије, изградња капацитета за одлагање отпада такође у свим ЈЛС и друго. Средства за финансирање ових пројеката, највећим делом, могу се обезбедити одлучним мерама консолидације – усмерених пре свега на умањење расхода (кроз реформу локалних јавних предузећа, контролу зарада и запослености, смањења непотребних трошкова попут казна, пенала и других одштета) али и мерама усмереним ка повећању изворних прихода локала (пореза на имовину и накнада за грађевинско земљиште).

Други показатељ лоше структуре расхода локала јесу превисоки расходи за субвенције. Расходи за субвенције велико су оптерећење за буџете ЈЛС – чине нешто више од 10% укупних расхода. За разлику од Републике, где су субвенције (директне и индиректне) током претходних година биле генератор фискалног дефицита, на локалу то није случај (ЈЛС су „на папиру“ годинама у суфициту). Међутим, упоредни подаци откривају – а наше анализе додатно потврђују – да су субвенције локала у Србији ипак превисоке, имају лошу структуру и представљају важан простор за уштеде. Компаративне анализе добар су показатељ структурних неравнотежа на расходима, посебно када је реч о категоријама потрошње које се могу сматрати релативно хомогеним међу различитим земљама, што је управо случај са субвенцијама. Наиме, субвенције локала у ЕУ махом одлазе као буџетска подршка за испоручивање добара и услуга од општег интереса становништва (нпр. јавни градски превоз), па има смисла поредити ове расходе у Србији са другим земљама. Судаћи према међународним стандардима, Србија је негативни рекордер по укупним издвајањима локала за субвенције, будући да су ови расходи три пута већи у односу на упоредиве земље ЦИЕ (вид. леви панел Графикана 1.3). Додатно је забрињавајуће то што ЈЛС читаву деценију издвајају знатно више новца за субвенције него што су то чиниле земље региона (вид. десни панел Графикана 1.3). Земље региона у читавом посматраном периоду (2006-2015) бележе стабилно учешће субвенција локалног нивоа власти (од 0,3% БДП-а), док су ови издаци у Србији осцилирали и то око нивоа који је осетно (некад чак и вишеструко) превазилазио просечна издвајања за ове намене у ЦИЕ.

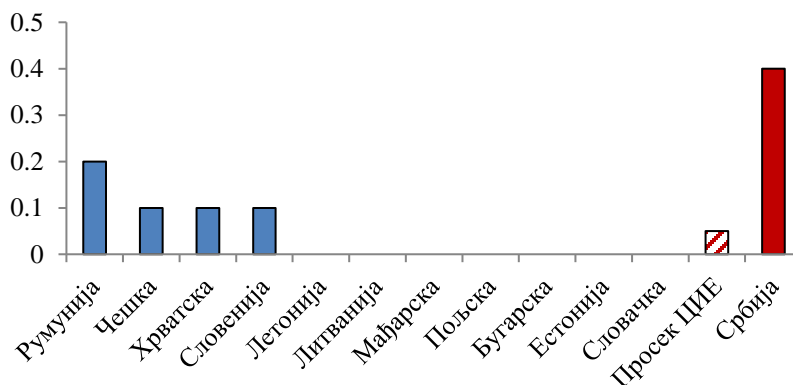
Графикон 1.3: Просечне субвенције локала у одабраним земљама ЦИЕ у периоду 2006–2015. године (% БДП-а)



Извор: Министарство финансија (за Србију) и Eurostat (за остале земље)

Не само да је износ субвенција локала у Србији превисок, већ и њихова структура осетно одступа у односу на друге земље. У Европи се ustalila пракса да се субвенцијама локала готово у целости помаже сектор транспорта, док остали сектори обично добијају занемарљиво мале износе. Неке земље (попут Бугарске, Мађарске, Пољске, Словачке и балтичких земаља) отишле су корак даље, јер не субвенционирају ниједан други сектор осим транспорта. Када из података искључимо субвенције које одлазе на транспорт (укупне субвенције умањили смо за износ који је намењен градским саобраћајним предузећима) уочавамо да Србија постаје још већи негативни рекордер у ЦИЕ. Наиме, субвенције локала у Србији намењене осталим секторима (мимо транспорта) осам пута су веће него што је то случај у земљама региона (вид. Графикон 1.4). Ова разлика може се објаснити тиме што, за разлику од праксе у ЕУ, ЈЛС у Србији највећим делом (око 80% укупних расхода за субвенције) помажу бројна локална јавна предузећа која неодрживо послују – водоводе и канализације, градске чистоће, топлане, итд.

Графикон 1.4: Субвенције локала без транспорта по земљама, 2015. година (у % БДП-а)



Извор: Министарство финансија (за Србију) и Eurostat (за остале земље)

Буџет ЈЛС могао би се растеретити за готово 0,5% БДП-а (150 млн евра) уколико би се реформисала локална јавна предузећа. Локална јавна предузећа већ годинама

послују лоше, а поменути износ за који је потребно и могуће умањити субвенције које добијају од ЈЛС, достижан је управо кроз реформисање њиховог пословања. Реформисање и унапређење пословања ових предузећа потребно је не само због уштеда већ и да би ова предузећа више доприносила привредном расту (уместо да, као до сада, шире неликвидност). Локална јавна предузећа имају бројне изворе неефикасности: низак степен наплате услуга, ниске цене услуга и производа, превелики број запослених, нагомилане губитке. Једна од посебних тема у овом извештају управо је анализа њиховог пословања, а посебну пажњу усмерили смо на формулисање низа мера чије би доследно спровођење могло довести до оздрављења њиховог пословања (за више детаља видети поглавље 3). Тиме би се у великој мери елиминисала потреба да се губици ових предузећа покривају средствима из буџета ЈЛС, што би у средњем року могло да донесе уштеде од скоро 0,5% БДП-а (односно око 150 млн евра).

Један део структурних неусклађености локалних расхода потиче и од високих издвајања за запослене. Расходи за запослене чине око 20% укупних расхода локала у Србији и представљају другу по величини категорију укупне потрошње локала. Имајући у виду то да су билансно посматрано веома значајна категорија расхода, њиховој детаљнијој анализи посветили смо посебну пажњу. Маса зарада на локалу често је превазилазила годишње буџетске лимите у претходном периоду, што нам је била прва индикација да су превисоки и да их је могуће умањити. Фискални савет је у овом извештају покушао да открије шта је суштински разлог неконтролисаног раста издатака за запослене на локалу – односно, да ли је пробијање буџета за плате последица превисоких плата и великих давања на друге накнаде за запослене или је резултат неконтролисаног раста броја запослених у ЈЛС. Упоредне анализе не пружају могућност за добијање прецизног одговора на питање да ли су расходи за запослене ЈЛС у Србији превисоки или не,¹² за разлику од помињаних субвенција и инвестиција. Стога смо њихову анализу прилагодили специфичним чиниоцима који су постојали у нашој земљи (законом прописану индексацију, податке о територијалном распореду запослених у ЈЛС итд).

Када је реч о платама запослених, иако има одређених нерационалности, чини се да њихова висина није велики проблем. Просечна нето зарада у ЈЛС у 2016. години износила је око 40.000 динара, односно нешто мање од просечне нето плате на нивоу читаве опште државе (близу 45.000 динара). Ни у претходних неколико година просечна зарада на локалу није значајније одступала од поменутог нивоа, а уз то треба напоменути да су ЈЛС, за разлику од неких других делова јавног сектора (попут јавних предузећа) углавном доследно спровеле законско умањење зарада с краја 2014. године. Дакле, висина плата у ЈЛС начелно није узрок нерационалног трошења на запослене, мада у неким конкретним случајевима примећујемо неправилности. Било је, наиме, ЈЛС чија је маса плата у одређеним годинама превазилазила оквире прописане законском индексацијом и у којима су плате

¹² Разлог лежи у степену функционалне децентрализације по различитим земљама, односно степену делегирања одређених функција (попут предшколског образовања, здравства итд) са централног на локални ниво власти. Наиме, земље које су више децентрализоване, по дефиницији ће имати већи број запослених на локалу па самим тим и веће расходе за плате.

исплаћиване мимо прописа. Налази ДРИ о пословању градова и општина показују да су у Београду током 2014. године одређеном броју запослених у локалној управи неосновано повећавани коефицијенти, а сретале су се и друге неправилности везане за исплату накнада по основу прековременог рада и других додатака на плату мимо прописа. Готово идентична пракса уочавана је и у преостала три велика града (Нишу, Крагујевцу и Новом Саду), а ни многе мање ЈЛС нису биле изузетак (Јагодина, Суботица, Врање, итд).¹³

С друге стране, постоје велике неуједначености у запослености између различитих ЈЛС, и ту видимо простор за одређене уштеде. Анализирајући број запослених по појединачним ЈЛС установили смо да постоје изражене разлике међу општинама и градовима, чак и када су они структурно слични. Уочили смо, наиме, да највеће одступање од просечног броја запослених на 1.000 становника имају углавном мале и слабо развијене општине (Црна Трава, Трговиште, Медвеђа, итд), мада се већи број запослених среће и у неким развијенијим градовима (попут Ниша, Крагујевца, Пожаревца, Јагодине). Процењујемо да број запослених у систему локалне самоуправе благо превазилази потребан ниво и да га је у средњем року могуће смањити за 5% (3.000-4.000 људи) и да се то не би одразило негативно на квалитет пружених услуга. Истичемо, притом, да је важно ово умањење остварити отпуштањем очигледних вишкова који су одавно препознати – што је уосталом и наглашено и од стране надлежног министарства,¹⁴ а не услед природног одлива у пензију и одлазака уз стимулативне отпремнине.

Простор за уштеде од смањивања броја запослених у ЈЛС је релативно скроман, и према нашим проценама износи 0,1% БДП-а (око 4 млрд динара) у средњем року. Након отпочивања процеса фискалне консолидације (крај 2014. године) и ступања на снагу одлуке о забрани запошљавања, чини се да је елиминисан простор за неконтролисано повећање броја запослених у ЈЛС. Последњи подаци (закључно са децембром 2016. године) показују да је број запослених у ЈЛС благо смањен (за 2-3.000 људи) а извршење расхода локала показује да је овај тренд настављен и у прва три месеца 2017. године. Због тога сматрамо да је могућност за знатније смањење броја запослених у ЈЛС без негативног утицаја на квалитет пружених услуга мала, па је и сам простор за уштеде по том основу релативно скроман. Наше рачунице, као што је већ поменуто, показују да је вишак запослених на локалу негде близу 5% (3-4.000 људи), а његово циљано смањење у средњем року донело би уштеде од око 0,1% БДП-а. Све преко тога, сматрамо, могло би се остварити само на уштрб квалитета пружених услуга, а чини се да су то препознале и надлежне институције. Уредба о максималном броју запослених за 2017. годину, заједно са најављиваним окончањем функционалних анализа које спроводи Светска банка са МДУЛС, дају назнаке да полако улазимо у наредну фазу рационализације. Наиме, нови циљ је

¹³ Видети извештаје о правилности пословања за Ниш, Нови Сад и Крагујевац (из 2015. године), Суботицу (из 2016. године), Јагдину (из 2011. године), Врање (из 2012. године) који су доступни на интернет страници ДРИ.

¹⁴ Видети студију Министарства државне управе локалне самоуправе из 2015. године под називом „Модерна држава – рационална држава“ где је јасно назначено да је идентификован одређен број очигледних вишкова запослених.

реорганизација јавне управе, између осталог и оног сегмента који је у надлежностима ЈЛС, а осетнија смањења броја запослених више нису део буџетских планова. Ове најављене реформе, заједно са очекиваном реформом система плата, Фискални савет ће пратити и оцењивати у наредном периоду.

Када је реч о приходима локала, покушали смо да утврдимо да ли постоји могућност за повећање наплате пореза на имовину, будући да ЈЛС на њега директно утичу. Три су основне врсте прихода који се сливају у буџет локалног нивоа власти: 1) уступљени,¹⁵ 2) приходи од трансфера, и 3) изворни приходи¹⁶. Порез на имовину једини је од њих под директном контролом ЈЛС, будући да стопе ових пореза утврђује локална скупштина. Уз то, порез на имовину представља појединачно највећи изворни приход локала (чини око трећине укупних изворних прихода), а истовремено и други по величини порески приход локала (близу 20% укупних пореских прихода локала). То су основни разлози због којих смо у овом делу детаљно анализирали управо приходе од пореза на имовину, и покушали да утврдимо да ли постоји могућност за његово повећање у средњем року. Преостале две категорије суштински нису под директном контролом локалне самоуправе – износ припадајућих трансфера одређује се законски, док је кретање уступљених прихода под снажним утицајем специфичних чиниоца (попут висине плата у приватном сектору и кретања броја запослених) – па их у овом делу нећемо детаљније разматрати.

Оцењујемо да је приходе од пореза на имовину на нивоу читавог локала могуће повећати за преко 0,2% БДП-а у средњем року. Анализу пореза на имовину рашчланили смо на три нивоа – анализирали смо постојећи *обухват* имовине овим порезом, оцењивали смо *степен наплате*, а на крају смо преиспитивали политику *пореских стопа*. Наш основни закључак је да постоји простор за унапређење у сва три поменута сегмента и да би приходи од пореза на имовину у ЈЛС у средњем року могли да порасту за нешто више од 0,2% БДП-а.

Бољи обухват пореза на имовину може се постићи системским решавањем проблема са земљишним књигама и евиденцијама непокретности (кастастром). Иако је у последње две године број непокретности обухваћених порезом на имовину осетно повећан (за 25-30%), обухват је и даље осетно мањи од потпуног. Наше прелиминарне анализе указују на то да постоје велике разлике у обухвату пореза на имовину по различитим ЈЛС. Ова одступања, притом, посебно су изражена када се пореде мање развијени градови и општине са оним развијенијим (на пример, Ниш и Крагујевац имају лошији обухват у односу на Нови Сад и Београд). Директан узрок ниског обухвата порезом на имовину јесу лоше евиденције земљишних књига и непокретности (проблем катастра). Наиме, локалне пореске администрације, посебно у мање развијеним ЈЛС, немају тачне податке о броју непокретности у базама података, а додатни проблем представља неажурност овог система. Овај проблем присутан је, додуше у мањој мери, и у развијенијим ЈЛС – пример је Београд,

¹⁵ Порез на доходак грађана (део пореза на зараде, приходи од самосталне делатности и сл), порез на наслеђе и поклон, порез на пренос апсолутних права, као и накнаде остварене на територији ЈЛС у складу са законом.

¹⁶ Порез на имовину, локалне комуналне таксе, накнаде за коришћење јавних добара, приходи од давања у закуп и бројне друге таксе.

где је, и поред тога што је за разлику од већине других ЈЛС формирао сопствену базу пореских обвезника, обухват и даље поприлично далеко од потпуног. Будући да су проблеми са лошим катастарским подацима системске природе и да постоје деценијама уназад, њихово потпуно решавање неће бити могуће у кратком року. Наше процене, међутим, показују да би интензивирање напора ка унапређењу евиденције предмета опорезивања заједно са стварањем боље информатичке повезаности локалних пореских управа са обвезницима и државним органима у средњем року могле да донесу повећање обухвата за око 10%.

Идентификовали смо неколико канала кроз које је могуће повећати степен наплате пореза на имовину. Други правац деловања у циљу повећања прихода од пореза на имовину препознали смо у повећању степена наплате. Основни предуслови за унапређење степена наплате лежи у јачању капацитета локалне пореске администрације. Нужно је, наиме, обезбедити систематичност и релативно високу учесталост контрола извршења пореских обавеза, као и обавезу централизованог извештавања (што до сада није био случај). Потребно је, такође, инсистирати на доследнијој примени правних средстава, попут благовременог подношења тужби против пореских дужника, чиме би се смањило подстицај пореским обвезницима да избегавају редовно измиривање својих обавеза. На крају, сматрамо да је неопходно решити проблем великих пореских дужника (извршити репрограм, на пример). Наиме, ненаплаћена потраживања (само по основу главнице) за порез на имовину на узорку од четири највећа града, према нашим налазима, у сваком од њих достижу приближно износе које одговарају једногодишњим приходима од ових пореза. Дакле, на првом месту, могуће је повећати степен наплате пореза на имовину за око 5% у средњем року. Уз то, наплатом старијих дугова ових приходи могли би се додатно увећати, али би ефекти ове мере на буџет били једнократни.

На крају, учачамо простор да се у неким градовима повећа стопа пореза на имовину. При одређивању висине стопе пореза на имовину локалне самоуправе имају одређени степен аутономије – законом се пропише максимални износ стопа, док је на самоуправи да одлучи о тачном износу. Посматрано на нивоу читавог система локалне самоуправе, процењујемо да ЈЛС у Србији воде релативно благу политику пореских стопа, будући да се повећава број градова и општина које имају пореске стопе на нивоу који је мањи од законског максимума. Прелиминарне анализе које смо спровели на ограниченом узорку ЈЛС (углавном је обухватао 4 највећа града) показују да се у градовима у којима је изражена релативно неефикасна наплата, готово по правилу срећу и ниже стопе пореза на имовину. При томе, није утемељен аргумент да се пореске стопе у појединим, мање развијеним ЈЛС држе на релативно ниском нивоу услед слабе развијености региона и ниске платежне моћи становништва. Наиме, нижи животни стандард односно мања развијеност ЈЛС већ су урачунати кроз ниже цене некретнина - мање развијени градови генерално имају ниже цене некретнина, па су у њима нижи и износи који се плаћају на име пореза на имовину. Дакле, релативно ниске пореске стопе могу се сматрати инструментом за вођење социјалне политике. Због тога сматрамо да у Крагујевцу и Нишу постоји простор за раст пореске стопе; конкретно, за лица која не воде књиге са садашњих 0,2% у Крагујевцу и 0,35% у Нишу на 0,4% (законски максимум), а колико између осталог наплаћују Београд и Нови Сад.

1.2.3. Проблеми акумулираних доцњи

Поред погоршања економске структуре расхода на локалу, интегритет буџетског процеса је угрожен у већем броју локалних самоуправа које нередовно измирују своје обавезе и акумулирају доцње. Уместо да реалистично пројектују буџетске приходе и да затим расходе прилагођавају расположим средствима, знатан број ЈЛС вештачки надувава буџетске приходе. Оваква пракса има за циљ да нереално увећане приходе изједначе с расходима који обухватају и доцње и текуће расходе које ЈЛС преузимају без претходно обезбеђених реалних извора финансирања. Неодговорно фискално планирање је делимично и последица регулаторног оквира по коме надлежни органи ЈЛС сnose законску одговорност за небуџетирање постојећих обавеза или за пробијање апропријација на страни расхода – док за планирање нереално високих прихода не постоји никаква законска одговорност. За разлику од републичког буџета, кога, поред Фискалног савета, прати и шира стручна јавност, буџети већине ЈЛС нису ни под каквим стручним надзором, тако да не постоји ни репутациона одговорност за надувавање буџетских прихода општина и градова. Према извештајима Државне ревизорске институције, најизразитије примере ове негативне праксе представљају Крагујевац где је степен извршења текућих прихода био за 35% мањи од плана за приходе у 2014. години, Мали Иђош (34%), Ниш (29%), Бачка Топола (29,5%) затим Мајданпек (25%) и Смедеревска Паланка (22%). Као последица фиктивно уравнотежених буџетских планова долази до настанка доцњи у плаћању преузетих обавеза али и додатног притиска на централни ниво државе да одобри нова средства (преко већ постојећих) како би се закрпиле рупе у локалним буџетима. Суштински, ствара се привид одрживе фискалне позиције ЈЛС, док је реално стање знатно лошије.¹⁷ Тако је, на пример, Смедеревска паланка на крају 2015. године имала неизмирене обавезе које су три пута веће од годишњег буџета, Крагујевац у вредности од скоро једногодишњег буџета а Ниш у износу од једне трећине годишњег буџета.

На основу података Државне ревизорске институције, процењујемо да доцње на локалном нивоу износе најмање 15 млрд динара. Настанак доцњи ЈЛС суштински се одвија на два начина. Прво, као што је објашњено, могуће је да се буџетски расходи одреде на вишем нивоу од објективног услед прецењивања прихода. Тиме се у буџетским плановима приказује уравнотежен буџет, иако је јасно да ће приходи бити мањи, па ће се заправо остварити или дефицит или ће се формирати доцње.¹⁸ Након тога, општине и градови током године преузимају још веће обавезе од буџетираних апропријација¹⁹ што

¹⁷ Практика прецењивања прихода ЈЛС је присутна дужи низ година. Министарство финансија је 2012. године спровело програм (добровољног) репрограма доцњи на локалном нивоу како би се ЈЛС омогућило да престану са овом негативном праксом. Међутим, непуне четири године касније интегритет буџетског процеса је (поново) угрожен у великом броју ЈЛС.

¹⁸ Већи планирани расходи од надоласећих нових обавеза у наредној години методолошки су оправдани уколико се предвиди да се плати и део заосталих обавеза (доцњи).

¹⁹ Изразито лош пример ове праксе представља општина Смедеревска Паланка чији су малтене сви рачуни блокирани (неки непрестано од 2011. год) док износ преузетих обавеза превазилази три годишња буџета ове општине.

додатно води акумулирању доцњи.²⁰ Иако настанак доцњи подрива интегритет буџетског процеса и последично се, као недостатак ликвидности, негативно одражава на приватни сектор који пружа услуге локалним самоуправама, Република Србија тренутно чак ни не располаже свеобухватним и правовременим подацима о обиму и динамици доцњи на локалном нивоу.²¹ Фискални савет, на основу анализа и података Државне ревизорске институције, процењује да доцње на локалу достижу ниво од најмање 15 млрд динара. Наиме, на основу ревизорских извештаја ДРИ који обухватају ЈЛС које чине преко 70% укупног буџета локала, утврдили смо да за поменуте локалне самоуправе доцње износе преко 10 млрд динара. Ако се анализа прошири до пуног узорка, и подаци укрсте са другим изворима, долазимо до поменуте вредности од (најмање) 15 млрд динара, што уједно представља и најбољу могућу процену обима доцњи на локалу.

1.2.4. Специфични проблеми здравствених установа на локалу

Управљање установама примарне здравствене заштите у надлежности је локалног нивоа власти, иако њихово финансирање доминантно обавља РФЗО. Пружање здравствене заштите у Србији одвија се на три основна нивоа: примарном (домови здравља, апотеке и заводи), секундарном (болнице) и терцијарном (институти, клинике, клинички центри). Постоји и четврти, мешовити ниво, који обухвата здравствену делатност која се обавља на више нивоа (нпр. завод за трансфузију крви, завод за јавно здравље, завод за судску медицину). Централни ниво власти полагао је пуна оснивачка права над свим сегментима здравствене заштите све до 2007. године, када је изменама Закона о здравственој заштити предвиђено да се оснивачка права над примарном здравственом заштитом делегирају на локални ниво власти.²² Тиме је извршена делимична децентрализација здравственог система у Србији – оснивање, управљање и активности текућег и инвестиционог одржавања установа примарне здравствене заштите постали су надлежност ЈЛС, док је њихово финансирање (плате медицинских радника, набавка лекова и медицинске опреме, и сл.) доминантно остало на централном нивоу власти (преко РФЗО). Након ових измена, локалним самоуправама омогућен је директан уплив у организацију и функционисање здравствених установа, што до тада није био случај. Активности попут планирања мреже здравствених установа, инвестирања, одабира стручних кадрова, избора директора, чланова управног и надзорног одбора итд. пребачене су у надлежност ЈЛС, чиме је омогућено да ЈЛС директно утичу на квалитет примарне здравствене заштите.

Локални ниво власти не управља добро здравственим установама које су пренете у његову надлежност. Пренос оснивачких права над установама примарне заштите са централног на локални ниво власти требало је да доведе до повећања квалитета здравствене заштите. Најављивано је, наиме, да ће локалне самоуправе – будући да боље од органа

²⁰ Могућност дефицитарног финансирања (задуживања) је на локалу ограничено, па вишак обавеза у односу на дозвољен ниво углавном води стварању доцњи.

²¹ Чак ни локалне самоуправе не воде такву евиденцију иако су законски обавезане да то чине (уређено правилницима о финансијском извештавању локала).

²² Закон је донет крајем 2005. али је њиме било предвиђено да се пуна примена ових одредби успостави почевши од 1. јануара 2007. године.

централне власти разумеју потребе локалног становништва – брже и квалитетније одговарати на потребе локалне заједнице у погледу примарне здравствене заштите (кроз оптимизацију мреже здравствених установа и одређене кадровске промене). Испоставило се, ипак, да се децентрализација здравства одиграла само на папиру и да није била сврсисходна будући да ЈЛС десет година (2007-2017) ни у једном сегменту нису успеле битно да унапреде функционисање установа примарне здравствене заштите. Квалитет и доступност услуга у овим установама нису битно унапређени (у неким сегментима чак су и погоршани) а нису отклоњени ни њихови проблеми са ликвидношћу.

Квалитет примарне здравствене заштите није битно унапређен, што је први показатељ лошег управљања здравственим установама на локалу. Закон о здравственој заштити предвиђа да би ЈЛС требало да спроводе адекватну кадровску политику у здравственим установама за које су надлежне (избор стручних лица, управног, надзорног одбора, итд.) и да одговарајући износ средстава усмеравају у њихово одржавање, изградњу и опремање. Наше анализе, међутим, показују да ЈЛС нису одговорно приступиле спровођењу нових надлежности, због чега су изостала најављивана унапређења у домену квалитета и доступности примарне заштите које је децентрализација требало да донесе. *Прво*, није извршена оптимизација мреже локалних здравствених установа, нити је поправљена структура запослених. Релевантне анализе показују да се лекари у установама примарне заштите годинама суочавају са ограниченим капацитетима за успешно решавање проблема пацијената (у неке домове здравља пацијенти су чак четири пута морали да долазе на поновне прегледе ради лечења након прве посете лекару), а приметна је слаба успешност у управљању хроничним масовним болестима (попут високог крвног притиска, дијабетеса).²³ *Друго*, ЈЛС годинама недовољно улажу у изградњу, одржавање и опремање здравствених установа које су у њиховој надлежности. Према нашим анализама, локалне самоуправе у Србији за здравство издвајају недопустиво мало – мање од 1% укупних расхода годишње, док просечна издвајања локала у земљама ЦИЕ за ове намене превазилазе 10% укупних расхода (подаци *Eurostat*-а). Због недовољних издвајања за опремање и одржавање често се дешавало да домови здравља функционишу на граници људских и оперативних капацитета или остају без основног медицинског материјала и опреме (попут лабораторијских реагенаса, санитетског материјала).

Неки трендови указују на могућност да је квалитет здравствене заштите у неким сегментима чак и погоршан. Удео превентивних прегледа примарне здравствене заштите у укупном броју посета лекару у Србији бележи тренд пада – са ионако ниских 4,4% у 2011. на 3,6% у 2014. години. Такође, приметна је тенденција опадања просечне дневне заузетости постеља у домовима здравља – са преко 80% у 2008. години (што је препоручена вредност) на 62% у 2014, а смањује се и просечна оптерећеност лекара дневним посетама – са 36 по дану у 2008. на 31 у 2014. години.²⁴ Дакле, удео примарне заштите у активностима читавог здравственог система Србије из године у годину се смањује, а то је посредни показатељ опадајућег квалитета услуга пружених у јавном здравству. Наиме, смањење активности

²³ „Извештај о унапређењу квалитета рада у здравственим установама Републике Србије“, Институт за јавно здравље Србије „Др Милан Јовановић Батут“, из 2015. године.

²⁴ Подаци преузети из неколико скорашњих публикација Института за јавно здравље „Др Милан Јовановић Батут“.

примарне здравствене заштите није последица системске реформе здравства већ се дешава стихијски и неконтролисано, услед чега је највероватније довео до преоптерећености осталих нивоа здравствене заштите. Бројни су примери из лекарске праксе који показују да је опадајућа оптерећеност установа примарне заштите била праћена неконтролисаним растом обима посла у установама секундарне и терцијарне заштите (болницама и клиничким центрима). Будући да ове установе имају ограничене људске и оперативне капацитете,²⁵ често нису успевале да у потпуности апсорбују преливања пацијената из примарне заштите, услед чега је долазило до озбиљних сметњи у њиховом функционисању (стваране су дуге листе чекања, на пример). Други посредни показатељ да је квалитет здравствене заштите у одређеном смислу смањен потиче из емпиријских анализа. Бројна релевантна истраживања²⁶ у области здравства указују на то да је развој примарне здравствене заштите од пресудне важности за свеукупно здравствено стање становништва, истичући да постоји снажна веза између ниске развијености примарне здравствене заштите и неефикасности свеукупног здравственог система. Примарна заштита у Србији не само да се годинама није развијала већ је њена активност постепено опада – стога, чак и ако претпоставимо да се ефикасност секундарне и терцијарне заштите у том периоду није мењала (што је мало вероватно) то се вероватно негативно одразило на свеукупни квалитет и доступност услуга здравства.

Такође, нису решени огромни (и растући) проблеми ликвидности у здравственим установама на локалу. Укупне доцње у систему здравства достижу 17 млрд динара,²⁷ а готово половина овог износа отпада на установе у надлежности локалног нивоа власти. Иако нема прецизних података, процењујемо да доспеле а неизмирене обавезе које се могу алоцирати на установе примарне заштите износе 7-8 млрд динара. Од тога, око 5 млрд потиче од обавеза према добављачима за раније испоручене лекове и медицински материјал, од које су неке у доцњи чак и преко 250 дана (подсећамо, законски рок предвиђен за измиривање обавеза у здравству је 90 дана). Преосталих 2-3 млрд није обухваћено званичном статистиком доцњи, а односи се на дуговања по основу судских трошкова и тужби радника. Акумулирање кашњења у плаћању у овим установама двоструко је опасно: с једне стране, таква пракса директно угрожава јавне финансије јер се неплаћене обавезе најчешће на крају преваљују на јавни дуг, док, с друге стране, доцње повећавају неликвидност у привреди будући да добављачи не добијају средства за испоручена добра.

Проблеми са ликвидношћу здравствених установа системске су природе и присутни су скоро две деценије. Нерационално пословање здравствених установа није нов феномен – оно датира још с почетка 2000-их година, а чини се да се последице појављују спорадично, односно на сваких 5-6 година. Република је два пута до сада покривала доспеле а неизмирене обавезе здравствених установа: први пут 2006. године (око 100 млн евра) а

²⁵ Вид. студију Европског фонда за развој из 2015. године „*Creation of conditions for organizational and functional restructuring within the public administration system in the Republic of Serbia*“

²⁶ Видети студију Европске комисије из 2009. године под називом „*Primary care in Europe – Policy brief*“.

²⁷ Треба напоменути да проблеме са ликвидношћу имају здравствене установе на свим нивоима власти, а не само оне којима управљају ЈЛС. Тако нпр. велике доцње имају установе из надлежности Републике: здравствени центри (око 2 млрд), клинички и клиничко-болнички центри (укупно преко 2 млрд динара), болнице (такође преко 2 млрд динара), институти (скоро 1 млрд динара) и др.

потом и 2012. када је у јавни дуг преузет део неизмирених обавеза здравствених установа за раније испоручене лекове и медицински материјал (од преко 40 млн евра). Искуство нам показује да, паралелно са покривањем ових обавеза од стране Републике, здравствене установе по правилу изнова почињу да гомилају нове обавезе које нису у стању да измире. Дугогодишње толерисање ове праксе ствара здравственим установама погрешан подстицај – нерационално понашање држава ће „решавати“ преузимањем њихових дугова.

Основни узрок нерационалног понашања здравствених установа је ненаменско трошење средстава пренетих од стране РФЗО. Фонд у складу са унапред достављеним параметрима (предвиђеним обимом рада, капацитетима итд) сваке године распоређује средства здравственим установама. Другим речима, РФЗО практично „откупљује“ планове рада ових установа за предстојећу календарску годину, односно преноси средства на рачуне појединачних здравствених установа у складу са потребама, обезбеђујући тако континуитет у спровођењу здравствене заштите становништва. Међутим, након што се изврши пренос средстава на рачуне појединачних здравствених установа, не постоји механизам помоћу кога се контролише да ли се пренети новац заиста и троши у складу са наменом и објективним потребама. Спорадичне контроле спроводи РФЗО (углавном шестомесечне), али оне, чини се, ни изблиза нису довољне да би се трајно обезбедила наменска потрошња пренетих средстава. Због тога су здравствене установе биле у могућности да средства пренета од РФЗО, уместо на лекове, медицински материјал и енергенте – мимо законских лимита и буџетских планова – троше на плате и неоправдане набавке. Алармантан је податак да је РФЗО од укупно контролисане 62 здравствене установе у првој половини 2015. године установио да су средства ненаменски трошена у чак 44 њих.²⁸ Проблеме у пословању ових установа препознала је и Државна ревизорска институција (ДРИ), која је у периоду 2011-2014. извршила 78 ревизија правилности пословања аптека и домова здравља у надлежности локала – тек 4 установе добиле су позитивну оцену, док је пословање преосталих 74 негативно оцењено.

Здравствене установе неоправдано су трошиле пренета средства на плате запослених и нерационалне набавке, уместо на потребне лекове и медицинска средства. Многе здравствене установе примале су годинама нова лица у радни однос изнад броја утврђеног кадровским плановима, исплаћивале накнаде и друге додатке на плату (већи коефицијенти, дежурства, прековремени рад, плаћена одсуства, итд.) кршећи одредбе уговора склопљених са РФЗО. Такође, у контролама које је спровео РФЗО утврђено је да су неке здравствене установе из пренетих средстава финансирале накнаде запослених за рад у синдикатима, чланарине у коморама и друге додатке које се по закону не могу финансирати из средстава обавезног здравственог осигурања. Даље, постоје наговештаји да су расходи за јавне набавке често нерационално извршавани – здравствене установе закључивале су уговоре о набавци материјала и опреме са одабраним добављачима често у мери која превазилази објективне потребе (индикација нерационалности или чак корупције при спровођењу тендера), што је довели до мањка средстава неопходних за текуће потребе лечења (па су се стварале листе чекања, долазило је до недостатка често и основног санитетског материјала). Дакле, нерационалном текућом потрошњом здравствене установе

²⁸ Видети: http://www.rfzo.rs/download/kontrola/izvestaj_o_izvršenim_kontrolama_0101-30062015.pdf

из године у годину онемогућавале су измиривање старих обавеза (према добављачима, на пример) а истовремено су настајале нове доцње, пошто су ове установе стварале додатне обавезе у мери која је премашивала износе одређене уговорима са РФЗО. Последице ове праксе су погубне – рачуни бројних здравствених установа и по неколико година су у блокади, а према неким информацијама повериоци своје дугове неретко наплаћују преко судских извршитеља запленом медицинских апарата, возила хитне помоћи и лекова, што је имало изузетно негативне последице на квалитет здравствене заштите коју ове установе пружају.

1.2.5. Нетранспарентно коришћење буџетске резерве

Некредибилан буџетски процес на локалу ствара притиске за обезбеђивањем додатних, непланираних трансферних средстава из републичког буџета. Суштински несклад између расположивих прихода и планираних расхода ЈЛС резултује стварањем доцњи (о чему је већ било речи), али такође и појачавањем притисака на централни ниво власти да интервенише на *ad hoc* бази и појединим ЈЛС одобрава додатна средства из буџетске резерве. До података о финансирању градова из буџетске резерве дошли смо прикупљањем информација из Службеног гласника РС и то за претходне две године – у периоду када се резерва издашније него раније користила за финансирање градова и општина. Републички буџет, поред редовног износа ненаменских трансфера прописаних годишњим Законом о буџету, током 2016. године издвојио је из буџетске резерве преко 2,5 млрд динара под образложењем *потребе да се изврше обавезе услед смањеног обима прихода* буџета појединих јединица локалне самоуправе. Највећи део ове помоћи дат је Нишу (260 млн динара), Крагујевцу (220 млн), Новом Саду (190), Јагодини (130 млн), Зајечару (115 млн), Бечеју (106 млн) и Врању (100 млн). Оваквој пракси прибегавало се и у 2015. години, када је за те намене из текуће буџетске издвојено нешто више од 1 млрд динара, и то једним делом баш за оне градове који су само годину дана касније (у 2016) поново добили највеће суме новца (нпр. Крагујевац).

Средства из текуће буџетске резерве ЈЛС могу да троше без сагласности градске скупштине и информисања јавности. Поред поменутих средстава додељених трансферима од стране централног нивоа власти, ЈЛС располажу својом текућом буџетском резервом – која се, такође, нетранспарентно троши. За разлику од других буџетских апропријација које морају бити одобрене од стране Скупштине града, локалне самоуправе имају аутономију да средства из текуће буџетске резерве троше дискреционо, тј. у складу са интерним актима и без сагласности скупштине и информисања јавности. У пракси, овај процес одвија се тако што надлежни извршни орган локалне власти (градоначелник) на предлог локалног органа управе надлежног за финансије (секретаријат за финансије конкретне ЈЛС) доноси решење о употреби текуће буџетске резерве. Средства текуће буџетске резерве, начелно посматрано, намењена су за непланиране сврхе (попут санације штете од природних непогода), као и за додатну потрошњу на позицијама на којима се у току године испостави да, услед непредвиђених околности, апропријације додељене годишњим буџетом нису биле довољне. Међутим, поред тога што не постоји обавеза добијања сагласности градске скупштине нити информисање јавности, транспарентност читавог процеса је додатно угрожена тиме што у пракси не постоје контролни механизми

који омогућавају да се у реалном времену утврди ко је крајњи корисник ових средстава, тј. која је њихова намена. Тиме је створен снажан подстицај да ЈЛС средства из текуће буџетске резерве троше потпуно неоправдано.

Бројни анегдотски примери указују на то да су ЈЛС често средства из буџетских резерви трошиле несврсисходно, на шта такође указују и налази ДРИ. Није био редак случај да градови средства из текуће буџетске резерве претворе у директну финансијску подршку локалним спортским клубовима, затим су их усмеравали у реализацију сумњивих тендера (попут неоправданих набавки услуга иградње спортских хала, базена) а често је новац одлазио и локалним јавним предузећима. У том светлу треба поменути и налазе ДРИ, у чијим извештајима се јасно може уочити да средства из текуће резерве често нису одлазила за „попуњавање буџетских рупа“ насталих услед непредвиђених околности, већ као неоправдана подршка огромној групи различитих активности (почевши од организовања коктела и концерата, преко снимања филмова, па све до дотација разним невладиним организацијама и удружењима). У суштини, ради се о веома хетерогеној групи финансираних активности, чија појединачна вредност често није нарочито буџетски издашна, али без обзира на то може послужити као добра илустрација степена неуређености локалних јавних финансија.

1.2.6. Парафискални намети на локалном нивоу власти

Парафискални намети су део укупних прихода локалне самоуправе. Поред различитих пореза и трансфера Републике, локалне самоуправе наплаћују и непореске приходе (чији део чине и парафискални намети, видети више у Оквиру 2). На већем броја примера уочили смо недоследност у примени парафискалних намета, непознавање њихове праве природе и функције, неусаглашено разрезивање намета широм Србије, пренаглашавање погрешних и запостављање исправних намета – што су разлози због којих сматрамо да је овај систем у највећој мери неуређен.

Оквир 2. Основне напомене о парафискалним наметима

Локалне самоуправе остварују приходе из различитих извора. Осим пореза на имовину, једног дела пореза на зараде, неколико мањих пореза и трансфера од републике, оне имају право да наплаћују и разне непореске приходе за: 1) пружање конкретних услуга (административне таксе), 2) коришћење јавних добара или услуга (комуналне таксе), 3) одржавање и развој туристичке инфраструктуре (боравишне таксе) и 4) регулисање негативних екстерних ефеката које приватна и правна лица стварају (нпр. накнаде за уништавање животне средине, за испуштање опасних гасова).

Парафискални намети су део непореских дажбина за које се не добија одговарајућа противуслуга. Непорески намети представљају плаћања држави директно повезана са противуslugом која је у истој или приближној вредности. *Накнаде* су повезане са коришћењем јавних добара, попут природних богатстава или добара од општег интереса (накнада за коришћење минералних сировина и геотермалних ресурса, тзв. рудна рента, накнада за коришћење водног добра, накнада од емисије SO₂, NO₂, прашкастих материја и одложеног отпада и др). *Таксе* служе за покривање трошкова јавних услуга (нпр. издавања докумената, комуналне услуге и др.), а њихов износ мора бити у висини стварних трошкова. Такође, у непореске приходе спадају и сва плаћања по основу *казни и пенала*. Коначно, део

непореских прихода које плаћају приватна и правна лица, а за коју не добијају одговарајућу противуслугу (не добијају ништа заузврат или добијају услугу далеко мање вредности) називамо *парафискалним наметима*.

Парафискалне намете разрезају, поред локалних самоуправа, и Република, државна предузећа, фондови и друге институције и органи – што систем додатно компликује. Из угла обвезника (привреде и грађана) практично је свеједно да ли се плаћени парафискални намети сливају у локални буџет, републички буџет или на рачун предузећа, институција и органа државе. У фискалном смислу, директни значај имају парафискални намети које наплаћују Република и локалне самоуправе, док би анализа свих парафискалних намета практично значила разматрање начина функционисања укупног јавног сектора (поред централног и локалног буџета, и предузећа у државном власништву, агенција, фондова и других државних органа). Анализа у овом извештају усмерена је на локалне јавне финансије и, према томе, на намете који се наплаћују на нивоу локала, при чему смо свесни да је анализа тиме ограничена на мањи број намета и да се из перспективе локалних самоуправа не може добро сагледати целина проблема парафискалних прихода.

Област парафискалних намета није довољно уређена нити истражена. Анализа парафискалних намета отежана је услед непостојања прецизних дефиниција и системског прегледа и праћења (базе) намета. Последица је да не постоји објективна слика о броју и размерама парафискалних намета. Први проблем у анализи парафискалних намета је непостојање јасног одређења појма (нити званичне дефиниције), што доводи до слободног тумачења парафискалних намета у јавности. Парафискалним наметима се, због тога, називају плаћања према држави која заправо представљају стандардне пореске и непореске приходе буџета, док се поједини јавни приходи не карактеришу као парафискални иако они у суштини то представљају. Друго ограничење за анализу представља непостојање званичне базе о парафискалним наметима. Тренутно нису ни пописани сви парафискални намети, а камоли урађене анализе њихове оправданости и утицаја на привредни систем и оптерећеност пословања. Једино је доступна база Националне алијансе за локални економски развој (НАЛЕД).

Република и локалне самоуправе наплаћују изузетно велики број парафискалних намета – грађани и привреда плаћају преко 200 разних накнада, такси, доприноса. На свим нивоима (Република, локална самоуправа, АП Војводина) у Србији се наплаћује преко 200 парафискалних намета.²⁹ Више од 90% се наплаћује на републичком и нивоу АП Војводине, док се остали наплаћују на локалу. При томе, јасно је да поменутих 200 парафискалних намета не оптерећују свако предузеће – у зависности од делатности предузећа, његове величине, локације и других критеријума предузећа плаћају одређени (мањи) број парафискалних намета.

²⁹ НАЛЕД је у 2012. утврдио 247 парафискалних намета, уз назнаку да је стварни број намета могуће и већи. Након 2012. неки намети су укинати, али их и даље извесно има преко две стотине. Понављамо да непостојање јединствене базе, нивоа на коме се уводе и наплаћују, промене из године у годину, практично онемогућава прецизно утврђивање њиховог броја.

Регулаторни оквир омогућава локалним самоуправама готово потпуну слободу у области парафискалних намета. Кривним законом (Закон о финансирању локалних самоуправа) дефинисане су врсте парафискалних намета који се могу наплаћивати, начин поделе прихода између виших нивоа власти и локала и обвезници. Само у мањем броју случајева прописују се максимални износи намета.³⁰ Број намета ипак није ограничен основним законом, пошто су парафискални намети предвиђени и другим законима и уредбама. Тако се поред Закона о финансирању локалних самоуправа, накнаде дефинишу и законима о шумама, о заштити животне средине, о туризму и другим. Једна од последица је да свака самоуправа независно и без надзора уређује систем парафискалних намета на својој територији. Оне одлучују да ли ће увести намет и најчешће колика ће бити његова висина, а истовремено су надлежне и за праћење и контролу намета. Увођење нових и модификација постојећих намета не заснивају се на анализама оправданости. Локалне самоуправе немају планове који се тичу парафискалних намета нити дефинисане циљеве које они треба да испуне, Увођење нових намета, дефинисање или промена висине износа, спроводе се *ad hoc*, без озбиљнијих јавних расправа.

Парафискални намети су важнији за функционисање локалних самоуправа а мање за централни ниво власти. Вредност парафискалних прихода износи око 70 млрд динара (1,5 до 2% БДП-а, што је нешто мање од 4% укупних јавних прихода). Процењујемо да се на републичком нивоу прикупља између 1 и 1,5% БДП-а, док се на нивоу локала приходује око 0,5% БДП-а.³¹ С обзиром на допринос парафискалних намета укупним приходима, можемо закључити да су они важнији за буџете локалних самоуправа а мање за функционисање централног (републичког) буџета. Наиме, парафискални намети локалним самоуправама доприносе са око 10% укупним приходима, док се на нивоу Републике ово учешће креће око 3%. Још неки подаци показују значај парафискалних намета на локалном нивоу. У четири највећа града, наиме, парафискални намети представљају преко 50% прихода од пореза на имовину и нешто више од 25% прихода од пореза на доходак.

Парафискални намети расту како опадају други приходи што показује да је њихова основна сврха прикупљање већих прихода. Опадање прихода локалне самоуправе (посебно трансфера Републике) праћено је растом парафискалних намета и обрнуто. Након што су у 2009. години смањени трансфери од републике ка локалним самоуправама, нагло су увећани поједини намети: за три године (2009-2012) намети који

³⁰ Максимални износи прописани су за комуналну таксу за држање моторних друмских и прикључних возила и зависе од број кубика. Лимит постоји и за фирмарину и креће се од две до десет просечних зарада.

³¹ Реч је о проценама. До резултата смо дошли применом два приступа: сабирањем вредности наплаћених намета из доступних података (приступ одоздо нагоре) и издвајањем из укупних непореских прихода оне приходе који нису парафискални (приступ одозго надолу). Резултати у другим истраживањима показују нешто већи значај парафискалних намета, али је то последица и веће релативне вредности парафискалних намета у претходним годинама и третмана прихода (целокупни непорески приходи третирају се као парафискални намети).

су у надлежности локалних самоуправа су се повећали за преко 35 процената, а нарочито су повећане фирмарине.³²

Приходи прикупљени од парафискалних намета се често не користе за покривање трошкова с којим су повезани. У зависности од намета, прикупљени приходи би требало да се троше на пројекте из области очувања животне средине, локалну саобраћајну инфраструктуру, уређивање грађевинског земљишта. Међутим, у појединим локалним самоуправама наменски приходи се не троше за оно за шта су предодређени, већ се прикупљена средства третирају као општи приходи. Један од примера јесте трошење средстава намењених за животну средину за финансирање јавних комуналних предузећа у Зајечару (чишћење и прање улица, одношење смећа). Такође, постоје индикације да је општина Беочин накнаду за заштиту животне средине користила за финансирање предшколских установа (плата, опреме и инвестиција у вртићима).

Систем је непредвидив – парафискални намети се често мењају. Пример за то да се намет спорадично наплаћује пронашли смо у Нишу, где се допринос за уређивање грађевинског земљишта није наплаћивао у 2015. и 2016. години. Такође, накнада за супстанце које оштећују озонски омотач се у Нишу у претходних седам година наплаћивала (на прескоке) у четири године (у 2011, 2014, 2015. и 2016), док се у Крагујевцу наплаћивала у 2014. и 2015. години да би се након тога опет престало са наплатом. У Зајечару је еколошка такса чак ретроактивно повећана Фабрици каблова Зајечар. Сталне промене парафискалних намета уносе неизвесност у привредно окружење и отежавају пословно планирање и инвестиције и стога их треба свести на најмању могућу меру.

Локалне самоуправе се разликују према броју парафискалних намета које наплаћују. На нивоу свих локалних самоуправа наплаћује се 18 различитих парафискалних намета. У просеку се наплаћује око 10 намета, при чему постоје велика одступања. Док поједине општине наплаћују три, постоје и самоуправе које наплаћују и више од петнаест намета. Највећи број намета у 2016. наплаћивао је Београд (17), док су најмањи број наплаћивали Костолац (3), Бојник и Црна Трава (5). Неки намети су присутни у скоро свим локалним самоуправама. То су допринос за уређивање грађевинског земљишта, фирмарина, накнада за заштиту и унапређење животне средине. С друге стране, постоје намети који се наплаћују у само петнаестак самоуправа (комунална такса за истицање и исписивање фирме ван пословног простора, комунална такса за коришћење витрина ради излагања робе ван пословне просторије), а екстреман пример је накнада за коришћење добара од општег интереса у производњи електричне енергије која се, према подацима о извршењима прихода, у 2016. наплаћивала само у једној општини, Тутину.

Један од проблема је неодговарајући обухват. Износи такси за држање возила и зависе од радне запремина мотора (број кубика), а накнада за заштиту и унапређење животне средине од намене простора (да ли се користи у приватне или пословне сврхе). Последице су да власници возила старих по 20 и више година плаћају понекад већу таксу од власника нових возила која имају десетоструко већу вредност; дешава се и да се најнижи износи такси наплаћују возилима која имају изузетно велику емисију угљен-диоксида, а да

³² „Мостови и ћуприје – систем непореских и парафискалних намета у Републици Србији“, НАЛЕД, 2012. стр. 8.

су, са друге стране, еколошки чиста возила оптерећена већим износима. Код накнаде за заштиту и унапређење животне средине једини је критеријум намена простора, па исте износе накнаде плаћају власници станова у центру Београда и власници некретнина на периферији града или у селима. Уз то, иако се накнада за заштиту и унапређење животне средине може засновати на више критеријума, у пракси се примењује најједноставнији (површина некретнине), а не исправнији (конкретне активности које угрожавају животну активност).

Наплаћује се више намета за исту или сличну сврху. Уочавамо чак четири намета повезана са животном средином. Два фискално значајна су за заштиту и унапређење животне средине и за емисију SO₂ и NO₂ прашкастих материја и одложеног отпада, а преостала два, билансно безначајна, јесу за загађивање животне средине³³ и за супстанце које оштећују озонски омотач. Власници моторних возила приликом регистрације возила морају да плате два намета – порез на употребу моторних возила и комуналну таксу за држање моторних возила, а у оба случаја износи зависе од броја кубика. Сматрамо да постоји простор да се преиспита оволики број сродних намета и да се они интегришу. Велики број намета оптерећује ионако неефикасну локалну администрацију, а ствара и конфузију код обвезника.

Само пет намета је приходно значајно за локалну самоуправу. Преко 85% прихода од парафискалних намета прикупља се по основу само пет највећих намета. То су: допринос за уређивање грађевинског земљишта, комунална такса за истицање фирме на пословном простору (тзв. фирмарина), комунална такса за држање моторних друмских и прикључних возила осим пољопривредних возила и машина, накнада за заштиту и унапређење животне средине и накнада за емисију SO₂ и NO₂, прашкастих материја и одложен отпад. Чињеница да је заправо само пет парафискалних намета важно за буџете локалних самоуправа у великој мери опредељује могућа решења у овој области – спровођење анализе оправданости постојања преосталих намета, а затим озбиљније преиспитивање карактера, износа и начина имплементације најважније и најиздашније преостале групе пет намета.

Најбољи систем фирмарина примењује Београд - висина намета повезана је са економском снагом обвезника. У посматрана четири највећа града, износи фирмарина зависе од два параметра: величине предузећа³⁴ и зоне³⁵ којој предузеће припада. Београд је отишао корак даље и увео додатну поделу према делатности. Предузећа која послују у мање развијеним индустријама плаћају мање таксе. На пример, велика предузећа у другој зони која послују у прехранбеној индустрији плаћају 97.000 динара, док она која се баве

³³ Иако је овај намет формално укинут 2012. године, подаци о приходима од појединачних намета показују да се он, по свему судећи, и даље наплаћује у појединим самоуправама.

³⁴ Прво разврставање прописано је на републичком нивоу, а одређени су и максимални износи које локалне самоуправе могу наплатити. За средња правна лица је максимум две просечне зараде, за велика правна лица је три, док се обвезницима који обављају регистроване делатности – област банкарства, осигурања, трговине нафтом и дуваном и др. (делатности пописане у Изменама закона о финансирању локалне самоуправе из 2012. године) може наплатити до десет просечних зарада.

³⁵ Сваки град је изделио своју територију на зоне, а износе фирмарина поставио тако да се нижи износи наплаћују онима који су у већој зони (удаљенији од центра) и обрнуто.

трговином рачунарима на велико плаћају 162.000. С друге стране, у осталим градовима су износи јединствени и крећу се од 87.000 у Новом Саду, до 139.000 у Крагујевцу. Додатно, за разлику од других градова који разрезају исте износи свима који се баве регистрованим делатностима, у Београду то није случај, већ се фирмарине разликују од величине предузећа. Тако ће у Београду предузећа који се баве трговином нафтом и послују у екстра зони, у зависности од величине, платити између 92.000 и 462.000 динара, док ће у другим градовима бити оптерећена са износом од 321.000 (Нови Сад) до 530.000 динара (Крагујевац). Из наведених примера је очигледно да је, иако комплекснији, систем фирмарина у Београду боље постављен него у другим посматраним самоуправама.

Различита висина накнаде за заштиту и унапређење животне средине и лоша контрола плаћања доводе до неједнаких оптерећења обвезника и недовољне наплате. Накнада за заштиту и унапређење животне средине се плаћа на месечном нивоу по метру квадратном. Максимални износи су прописани на нивоу републике (1 динар за становништво и 3 динара за предузећа), али Крагујевац и Ниш прописују мање од максимума, за 50 и 30%, респективно. С друге стране, износи у Београду су скоро једнаки прописаним, док су у Новом Саду на максимуму. Последица је да градови с нижим оптерећењем прикупљају мању накнаду за животну средину³⁶, при чему су разлике превише велике да би се приписале само различитим ценама. На пример, Београд наплаћује само 10% нижу цену од Новог Сада, а прикупља упола мање (по становнику). Слична је ситуација и када се посматрају Ниш и Крагујевац – не постоји знатнија разлика у цени, па опет Крагујевац има за 60% лошију наплату. По свему судећи, начин спровођења наплате, контрола и (не)санкционисање оних који избегавају да измире дуговања одговорни су за ове разлике.

Постоје велике разлике између градова у наплати доприноса за уређивање грађевинског земљишта. Најефикаснији од четири највећа града у 2016. години је био Нови Сад, док Ниш уопште није наплаћивао овај допринос. За Новим Садам прилично заостају и Београд и Крагујевац. Када се пореди наплаћен допринос по становнику, Нови Сад је у претходној години приходавао око 5.200 динара, Београд 1.700, а Крагујевац само 500 динара. Ове разлике делимично се могу објаснити екстерним факторима – висина доприноса зависи од тржишне цене новоградње, а на укупан приход утиче и грађевинска активност. Стога се разлика између Новог Сада и Крагујевца делимично може објаснити грађевинском активношћу (која је два до три пута мања у Крагујевцу), као и утицајем нешто ниже цене новоградње у овом граду. Ипак, и када се ови фактори узму у обзир процењујемо да је наплата испод границе могућности, те да се лошој наплати (избегавању обавезе да се допринос плати) може приписати бар половина примећених разлика. У Београду је ситуација другачија – цене некретнина су двоструко веће у односу на Нови Сад, док је грађевинска активност, посматрана по становнику, само нешто већа у Новом Саду. Стога се знатно мања наплата у Београду највероватније не може приписати екстерним утицајима, већ (такође) недовољном одлучношћу да се овај намет наплати.

³⁶ Подаци за 2016. годину показују да је, посматрано по становнику, најмање приходавао Крагујевац (испод 100 динара), затим Ниш (270), следи Београд са (350 динара), а највише Нови Сад са наплатом од 670 динара по становнику годишње.

Такса за коришћење простора за паркирање не користи се у довољној мери. Таксу за коришћење простора за паркирање возила плаћају они који имају резервисана паркинг места, као и јавна предузећа која наплаћују паркирање у зонама (паркинг сервиси). Посматрано с приходне стране буџета градова, ова такса представља пети или шести намет по значају. Највећи градови од таксе за паркирање остварују између 1 и 5% укупних парафискалних прихода, при чему смо уочили одређене неконзистентности у наплати. Наиме, приходи су у претходном периоду знатно осцилирали, да би тек од 2015. били увећани до прихватљивог нивоа (удвостручени у односу на 2013). Постоје наговештаји да су градови ову таксу све до пре неколико година наплаћивали само од оних који имају резервисана паркинг места, док су јавна предузећа изузимана од плаћања. Вероватно су се на овај начин (прикривено) субвенционисали неуспешни паркинг сервиси. Иако је 2015. године успостављена колико-толико добра наплата, у Крагујевцу већ у 2016. поново подаци о извршењима прихода града показују да од таксе за паркирање нема прихода у градском буџету. Уколико се такса за паркирање у овом граду не наплаћује, Крагујевац по том основу губи око 10 млн динара (3% парафискалних намета).

1.2.7. Проблем несистематичног праћења и извештавања о проблемима ЈЛС

О стању локалних јавних финансија не води се систематска евиденција, нити се о томе извештава. На алармантно стање у ЈЛС указали смо на неколико нивоа: буџети градова оптерећени су структурним слабостима (ниске инвестиције, висока текућа потрошња, слаба наплата појединих прихода), буџетски процес је некредибилан а доцње су велике и растуће. Додатно, здравствене установе на локалу нису под контролом и шире неликвидност, а локална јавна предузећа послују неефикасно (ниске цене услуга, низак степен наплате, превелик број запослених, итд) чак и уз огромне субвенције које добијају. Подаци о томе, без обзира на то што се односе на део јавне управе од кога зависи здравље читавог система јавних финансија у Србији, не прате се систематично, не објављују се с пуним обухватом нити постоји механизам њихове контроле с централног нивоа државе. До података и информација потребних за ово истраживање долазили смо посредно, користећи велики број различитих извора, од којих су најдрагоценији били: завршни рачуни ЈЛС, евиденције градских пореских управа, извештаји ДРИ, финансијски извештаји АПР-а, разне базе података МДУЛС-а и подаци из Службеног гласника. Уз то, неке важне податке добијали смо у директној комуникацији с надлежним органима четири највећа града (Београд, Нови Сад, Ниш и Крагујевац) без чега би комплетирање наших анализа и доношење закључака било готово немогуће.

Неколико институција треба да контролише и редовно извештава о проблемима ЈЛС, што у пракси углавном изостаје. У директној или индиректној надлежности три министарства јесу праћење, контрола и извештавање о стању у систему локалне самоуправе. На првом месту по значају је Министарство финансија, које редовно контролише средства свих делова опште државе, па самим тим и локала. Друга важна институција је Министарство привреде, које би морало да има сталан увид у проблеме са којима се суочавају локална јавна предузећа. На крају, важна карика у систему праћења стања у ЈЛС је Министарство државне управе и локалне самоуправе (МДУЛС) које би требало да обавља различите активности везане за функционисање система локалне самоуправе и повећање

његове ефикасности. Као што је већ било речи, тренутно стање у ЈЛС је незадовољавајуће и погоршава се, а то је добрим делом изазвано управо недовољно добрим надзором од стране поменутих министарстава, њиховом лошом координацијом, као и изостанком систематичности, благовремене размене података и заједничких акција усмерених ка жариштима проблема. Различити прописи предвиђају обавезе надзора, контроле и извештавања о пословању ЈЛС (и корисника њихових средстава) али је кључни извор проблема то што они нису адекватно примењени у пракси.

Министарство финансија је до сада било усмерено на фискалну консолидацију и велике проблеме на нивоу Републике – крајње је време да се више пажње посвети нивоу локалне самоуправе. Изузетно висок фискални дефицит и растући јавни дуг у претходних неколико година окренули су активности Министарства финансија републичком буџету и процесу буџетирања на нивоу централне државе. Док су у тој области у међувремену постигнути многи добри резултати (на пример, у погледу контроле великих републичких расхода – плата и пензија, прихватања и приказивања активираних гаранција као буџетских расхода, увођења свих капиталних издатака у буџет), проблеми у функционисању и буџети локалних самоуправа остали су углавном изван радара Министарства. Није изграђен механизам за системско и конзистентно праћење пословања ЈЛС – статистика доцњи је непотпуна, дугови се гомилају, а буџетски процес је неуређен и непоуздан, иако би носилац активности надзора и извештавања о пословању ЈЛС (и свих сегмената директно или индиректно везаних за њега) требало да буде Министарство финансија. Закон о министарствима, наиме, прописује да се надлежности овог министарства, између осталог, састоје у управљању системом јавних прихода и јавних расхода (чији су важан део ЈЛС) и контроли средстава буџета локалне самоуправе. Другим речима, Министарство финансија требало би да врши континуирани надзор над пословањем ЈЛС, и да, у циљу буџетске одговорности, транспарентности и јачања кредибилитета фискалних планова, о томе извештава ширу јавност. Међутим, за то се нису стекли оперативни предуслови, будући да Министарство финансија не располаже чак ни основним подацима – евиденција доцњи је непотпуна и несвеобухватна, приходи се вештачки надувавају у буџетским плановима, ЈЛС често пријављују број запослених који не одговарају стварном стању и слично. Ова неповољна пракса омогућена је непостојањем аутоматизованог система на централном нивоу (Министарство финансија) који би, паралелно са евидентирањем података о извршеним приходима и расходима, омогућио и проверу унетих информација. За разлику од Републике где је то онемогућено, ЈЛС самостално уносе податке у консолидовани рачун трезора (КРТ), а Министарство их одатле без претходне провере узима као дате, услед чега постоји могућност да унете трансакције не одговарају стварном стању. Тиме добар део доцњи уопште не бива ни препознат од стране Министарства финансија (обавезе се преносе и из године у годину), што касније ствара додатне проблеме при одређивању средстава потребних да свака ЈЛС несметано обавља своје активности – чиме се дерогира квалитет буџетског процеса.

Непотпуне информације криве слику о стварном стању и узроцима проблема у ЈЛС, услед чега изостају конкретне акције усмерене ка њиховом отклањању. Неадекватна информисаност о проблемима са којима се ЈЛС суочавају води до њиховог недовољно доброг разумевања, па неке предложене мере немају потенцијал да помогну у решавању стварних узрока. На пример, Министарство финансија је, у договору са ММФ-

ом, увођење реда у локалне буџете планирало доношењем уредбе којом се прописује лимит на буџетирани ниво прихода – да у 2017. години не могу бити за више од 4,6% (што одговара пројектованој стопи номиналног раста БДП-а у 2017) већи у односу на извршење у 2016.³⁷ Циљ је био да се избегне њихово вештачко надувавање при изради годишњих буџета ЈЛС, што је сада већ устаљена пракса у домаћим јавним финансијама. Мера (нова уредба о ограниченом расту прихода) ипак, нема потенцијал да реши проблем лошег буџетирања на локалу, будући да није усмерена на узроке њиховог настанка, а може се показати чак и контрапродуктивном, тј. може додатно да поткопа одговорност приликом састављања буџета ЈЛС. Велики број локалних самоуправа до сада је због великих заосталих обавеза (доцњи) надувавао пројекције својих прихода како би формално испунио законску обавезу и приказао уравнотежен буџет. Стога, одговор на нову уредбу може бити двојак: или је ЈЛС неће поштовати (постоје индиције да неке управо то чине) или ће морати да ограниченим приходима супротставе умањене расходе и тиме не планирају заостале обавезе, које су до сада неке од њих (исправно) приказивале у својим плановима. Све у свему, последица уредбе о ограниченом расту пројектованих прихода неће бити уређеније буџетирање већ приказивање мањих обавеза од објективно постојећих.

Проблеми у пословању локалних јавних предузећа толико су нарасли да је у њихово решавање већ требало да се укључи Министарство привреде. Пословање локалних јавних предузећа је пре свега у надлежности локалних самоуправа (будући да су они њихови законски оснивачи). Међутим, не треба губити из вида чињеницу да је надзор над њиховим функционисањем делом и у надлежности Министарства привреде, јер Закон о јавним предузећима прописује обавезу овог министарства да макар једном годишње изврши контролу њиховог пословања. Прецизније, локална јавна предузећа су у обавези да тромесечне извештаје о реализацији годишњег плана пословања шаљу на увид надлежним органима конкретне ЈЛС, који би макар једном годишње требало Министарству привреде да доставе извештај о анализи пословања локалних јавних предузећа, с предложеним мерама за отклањање поремећаја у пословању (ако постоје). Иако ниједна одредба експлицитно не прописује да би ове анализе требало да буду јавне, озбиљност и величина проблема са којима се локална ЈП већ готово деценију уназад суочавају (видети поглавље 3) налажу њихово транспарентно исказивање, како би стручна јавност, посланици у Народној скупштини и порески обвезници били упознати с трошковима које директно изазива њихово нерационално пословање. Међутим, чини се да се ни само Министарство привреде до сада није озбиљније упуштало у решавање ових проблема, што је посредно допринело њиховом нарастању. Проблеми у пословању неких локалних јавних предузећа одавно су попримили димензије које превазилазе могућност решавања само у оквиру ЈЛС, што најбоље илуструје пример ГСП-а Београд. Ово предузеће годинама бележи губитке и послује захваљујући огромним субвенцијама из буџета града, од 9 млрд динара, што је готово једнако субвенцијама које Железнице добијају или двоструко веће од субвенција које добија Ресавица из републичког буџета (за разлику од ГСП који послује само на територији Београда, железничка предузећа покривају читаву земљу, имају три пута већи број запослених и далеко скупљи возни парк и механизацију).

³⁷ Упутство за припрему Одлуке о буџету локалне власти за 2017. годину и пројекција за 2018. и 2019. годину.

МДУЛС је допринело у сагледавању неких проблема у ЈЛС, али сматрамо да њихово ангажовање морало да буде израженије. Надлежности овог министарства подразумевају уређење система државне управе и његове унутрашње организације, што се добрим делом односи и на систем локалне самоуправе. МДУЛС би, такође, требало да даје смернице конкретним градовима и општинама за ефикасније и одговорније пословање. Имајући у виду да ово министарство располаже важним подацима (попут броја запослених) и интерним анализама (функционалне анализе за поједине секторе) које су коришћене у јавним расправама и приликом формулисања различитих стручних закључака и препорука, можемо начелно оценити да је њихово ангажовање око проблема неефикасне и лоше организоване локалне управе било приметно, али не и довољно. МДУЛС је благовремено препознало потребу за реформом јавне управе у свом Позиционом документу, где су дефинисана основна начела предстојеће рационализације и реформе система зарада које се добрим делом односе на систем локалне самоуправе – и то је Фискални савет начелно и подржао. Међутим, од тада је прошло готово две године, а механизам смањења броја запослених, који је захватио и ЈЛС, знатно је одступио од најављеног (спроведено готово линеарно, услед пензионисања и одласка уз стимулативне отпремнине). Истовремено су пробијани рокови када је у питању доношење Уредбе о максималном броју запослених, што је делом последица тога што рационализација јавне управе генерално није била у врху реформских приоритета – што сматрамо неоправданим. Како време пролази, чини се да ангажовање МДУЛС у овом сегменту додатно опада, чиме се ствара погрешна слика у јавности да су локалне јавне финансије најзад доведене у ред. Тако је МДУЛС последњих годину дана више ресурса ангажовало око увођења тзв. е-управе, организовања наградне игре с фискалним рачунима, правних и процедуралних ствари (везаних за измену Закона о управном поступку) и слично, које не би требало да имају већи приоритет од решавања структурних недостатака локалне самоуправе.

Због изостанка јединствене базе података о ЈЛС и њиховог систематског праћења од стране надлежних институција, наше истраживање базирани смо на информацијама из различитих извора. То су најчешће били извештаји који су јавно доступни, мада смо са многим интересним групама имали и директну интеракцију (састанци, слање података преко електронске поште). Најфреквентнија и најплодоноснија комуникација била је са Државном ревизорском институцијом (ДРИ) и надлежним органима четири највећа града која смо детаљно анализирали (Београд, Нови Сад, Ниш и Крагујевац) – без којих окончање наше анализе готово и да не би било могуће. Податке о 500 локалних јавних предузећа преузимали смо из званичне базе са сајта Агенције за привредне регистре (АПР), будући да ниједна институција није имала јединствену евиденцију, а огромну количину неразврстаних информација самостално смо претварали у функционалну форму (табеле, разни други индикатори итд). Одређене податке везане за пословање ЈЛП добили смо од Министарства финансија и Министарства привреде, али је њихова употреба била ограничена, будући да смо већ на почетку наишли на крупну препреку – њихову међусобну неусаглашеност (нпр. две базе приказивале су различит износ субвенција за ЈЛП). Трошење текуће буџетске пратили смо користећи информације из Службених гласника, стање инфраструктуре оцењивали смо на основу података релевантних институција (попут клинике „Батут“ и сл). Претходни опис наших активности има за циљ да покаже да је праћење стања и проблема у локалним самоуправама прилично ограничено и да, између

осталог због тога, не постоји довољна свест о природи и размерама проблема и, самим тим, потребним активностима за њихово решавање.

Из угла корисника доступних информација о локалним самоуправама, указујемо на неколико могућих праваца за унапређење извештавања. Најдетаљнији и најконкретнији подаци о пословању градова и општина могу се пронаћи у извештајима ДРИ. На другој страни, ретки макро подаци које имају и понекад објављују надлежна министарства често нису потпуни. Сматрамо да постоји велики простор између превише детаљних, с једне, и општих података, с друге стране, који би, у циљу бољег информисања о стању ЈЛС, требало попунити. Извештаји ДРИ могли би да буду полазна основа за изградњу бољег система извештавања. Овом приликом износимо неколико предлога. Спровођење тих предлога и уобличавање унапређенијих, информативнијих извештаја могло би да буде под окриљем саме ДРИ или надлежних министарстава. *Прво*, пожељно је континуирано праћење резултата највећа четири града, будући да они опредељују резултат укупне локалне самоуправе (на њих отпада 45-50% укупних прихода и расхода локала и више од две трећине укупног дуга локала). То би се могло постићи тиме да Сектор за ревизију буџета локалних власти при ДРИ чешће контролише, надзире и објављује извештаје о правилности пословања Београда, Новог Сада, Ниша и Крагујевца. Циљ је, наиме, да се, уместо садашње праксе да се оквирно у распону од шест година анализира пословање највећа четири града – чиме добар део проблема буде прекасно препознат, достигне стандард од макар једном у две године (или још боље сваке године ако за то постоје реалне могућности). Тиме би се осетно олакшала идентификација проблема у периоду које приближно одговара њиховом настајању (нпр. гомилање доцњи), а убрзало би се формулисање мера за њихово решавање и спречило би се преливање негативних последица на буџет Републике. *Друго*, од велике користи би било улагање напора у надградњу извештаја ДРИ (под окриљем ДРИ или министарстава). Наиме, извештаји ДРИ имају углавном по 200 и више страна, препуни су вредних информација, али је њихова употребна вредност ограничена будући да су, без рангирања по значају, готово равномерно распоређене у целом документу. Од огромне користи за читаву јавност било би прегледније резимирање кључних проблема и неправилности. Конкретно, пожељно је да се кључни проблеми, њихови узроци и импликације прикажу издвојено или на почетку документа, да се сортирају по важности (односно величини) с посебним освртом на њихове узроке и импликације на функционисање ЈЛС, па и на читаве јавне финансије (а самим тим и пореске обвезнике). Тако би корисник извештаја, поред тога што се упушта у стручни део извештаја из области рачуноводства и ревизије, стекао ширу слику о проблемима с којима се конкретна ЈЛС суочава.

1.3. Могућности за системска унапређења локалних јавних финансија

Проблеме фискалне децентрализације неопходно је решавати усвајањем адекватних системских решења и њиховом транспарентном и кредибилном применом у пракси. Са законодавног становишта потребно је обезбедити друштвену и политичку подршку за поновно успостављање хоризонталне равнотеже између појединачних локалних самоуправа, базиране на објективним, мерљивим и транспарентним критеријумима. Такође, потребно је законски онемогућити централни ниво власти да на *ad hoc* бази дискреционо

излази у сусрет појединим локалним самоуправама и одобрава им додатна трансферна средства мимо износа прописаних Законом о финансирању локалне самоуправе. Са становишта примене, неопходно је успоставити делотворан приступ за успостављање чврстих и кредибилних буџетских ограничења на локалном нивоу који ће онемогућити настанак доцњи и нередовно измиривање локалних обавеза. Како би се подржали напори за успостављање финансијске дисциплине на локалном нивоу, неопходан је адекватан и правовремени надзор Министарства финансија, а у процесу би могле да учествују и независне институције попут Државне ревизорске институције и Фискалног савета.

И поред великих изазова, ранија искуства показују да је у отвореној друштвеној дебати могуће поново успоставити хоризонталну равнотежу између појединачних локалних самоуправа. У Табели 1.1 смо приказали да би повратак на системски закон из 2006. године захтевао велика прилагођавања појединих локалних самоуправа, нарочито малих и неразвијених које су, без објективних критеријума, оствариле велико повећање трансферних средстава 2011. године. Међутим, и сам Закон из 2006. године био је последица друштвених и политичких компромиса. Тако је Закон из 2006. године укључивао „компензациони трансфер“ како би се изашло у сусрет развијеним градовима који су својевремено остваривали велике приходе по основу учешћа у порезу на промет.³⁸ Такође, на инсистирање најразвијенијих градова, пре свега Београда, усвојен је мање оштар механизам трансфера за уједначавање. С друге стране, Београд је поднео несразмерно велики терет прилагођавања током смањење трансфера 2009. године и измена Закона 2011. године. Ови примери говоре у прилог да је у отвореној друштвеној дебати, која би укључила све релевантне институције и представнике локалних самоуправа, могуће пронаћи компромисно решење које би узело у обзир тренутно затечено стање, али и неопходност успостављања приступа заснованог на објективним и мерљивим критеријумима. У одсуству компромиса за успостављање кредибилног и објективног система за финансирање локалних самоуправа, реално је очекивати да ће се негативне економске и финансијске тенденције на локалу наставити и у наредним годинама, што ће се одразити на квалитет локалних услуга и представљати фискални ризик за републички буџет.

Неповољни тренд погоршања економске структуре расхода требало би преокренути тако да капитални расходи порасту, а да се текућа потрошња умањи и стави под контролу. У читавом (пост)кризном периоду економска структура расхода локала се погоршавала – дошло је до великог пада капиталних расхода, и, с друге стране, повећања текућих расхода. Овај негативни тренд потребно је што пре преокренути, односно омогућити знатније повећање инвестиција локала за најмање 0,7% БДП-а (што сматрамо да је потребно и могуће спровести), док би текућа потрошња требало да се смањује и боље контролише. Недовољно инвестирање локала имало је снажне негативне последице по квалитет и доступност услуга које локал у складу са својим надлежностима пружа становништву и потребно је спречити даље погоршање овој области – финансијска средства постоје, препознате су приоритетне области за улагање, неки градови имају чак и простор да се додатно задуже. Простор за веће учешће инвестиција у буџетима локалних самоуправа

³⁸ Отуда предлог радне групе Министарства финансија из децембра 2015. године, иако се у много чему ослањао на Закон из 2006. године, није предвиђао постојање „компензационог трансфера“.

може се креирати кроз смањење субвенција и зарада и кроз повећања прихода. Субвенције се могу смањити за око 0,5% БДП-а у средњем року, и то кроз одлучну реформу локалних јавних предузећа која годинама лоше послују. Расходи за запослене не пружају велику могућност за фискалне уштеде, али се у средњем року може уштедети 0,1% БДП-а кроз благо и циљано смањење броја запослених. Изворни приходи локала могу се повећати за 0,2% у средњем року, и то у потпуности кроз унапређења у обухвату и степену наплате овог пореза (мада и повећање пореске стопе може бити одговарајућа мера у појединим градовима).

Потребно је законски онемогућити централни ниво власти да дискреционо помаже појединачне локалне самоуправе, мимо средстава прописаних Законом о финансирању локалних самоуправа. Као што смо напоменули, републички буџет континуирано излази у сусрет појединим ЈЛС и одобрава им додатна наменска и ненаменска средства на *ad hoc* бази, без објективних и јасних критеријума. Ова негативна пракса била је присутна и током 2007. и 2008. године, пре него што је дошло до урушавања системског оквира за финансирање локалних самоуправа. Како би се успоставио правичан и кредибилан оквир за фискалну децентрализацију, неопходно је онемогућити централни ниво власти да дискреционо помаже појединачне локалне самоуправе. У најмању руку, неопходно је знатно смањити могућности за интервенције из републичког буџета и утврдити принцип да се оне морају обављати транспарентно и на основу објективних критеријума. Истовремено, потребно је осетно повећати транспарентност и надзор над средствима које ЈЛС могу да троше без одобрења скупштине (односно текуће буџетске резерве локала).

Неопходно је успоставити кредибилна и ефикасна буџетска ограничења у пракси. Урушавање интегритета буџетског процеса у све већем броју локалних самоуправа не може се решити (само) законским изменама, већ је неопходна координисана акција надлежних министарстава и ЈЛС. Тиме би се, с једне стране, решили проблеми неликвидности и нагомиланих доцњи, а, с друге стране, увела делотворна буџетска ограничења која ће спречавати ЈЛС да наставе са неодговорном буџетском праксом у будућности. Указујемо на неопходност координираног приступа на развијању механизма за имплементацију чврстог буџетског ограничења на локалном нивоу, како се не би поновила негативна искуства из 2012. године. Тада је Министарство финансија омогућило ЈЛС да репрограмирају своје нагомилане обавезе и доцње, али је изостао делотворан механизам чврстих буџетских ограничења, па се сада, у 2017. години, поново суочавамо са проблемом акумулираних доцњи на локалу. Уколико се не успостави кредибилан и одржив буџетски процес, локалне финансије ће наставити да генеришу доцње које урушавају ликвидност приватног сектора који послује са локалним самоуправа и које ће, пре или касније, постати фискални ризик и обавеза за републички буџет. У овом циљу, могуће је додатно ангажовање релевантних независних институција. Конкретно, како би се умањио простор за нереално прецењивање прихода у фази припреме локалних буџета, Фискални савет би могао да се ангажује и да оцењује њихову реалистичност, на сличан начин као што то чине приликом оцене буџета Републике.

Потребно је знатно побољшање транспарентности извештавања на локалном нивоу. Као што је поменуто, упркос законским обавезама, у Србији не постоје адекватне, правовремене и кредибилне финансијске информације на локалном нивоу, попут стања доцњи и неизмирених обавеза. Такође, упоредиви подаци о реализацији локалних буџета

нису доступни професионалној ни широј јавности. Без адекватног система извештавања и праћења није могуће доследно и ефикасно спроводити законска решења у пракси. Отуда је потребно повећање транспарентности и доступности информација на локалном нивоу како би се елиминисали негативни подстицаји за нереалистично планирање и стварање доцњи. Такође, може се очекивати да ће доступност упоредивих података о реализацији локалних буџета подстаћи позитивну конкуренцију између ЈЛС (што потврђују и бројне емпиријске анализе) уколико грађани буду видели да сличне локалне самоуправе имају мање текуће трошкове и више средстава одвајају за важне капиталне пројекте.

Нужно је у што краћем року успоставити контролу над пословањем здравствених установа на локалу. Јавно здравство доминантно се финансира из буџета централне власти (средства од прикупљених доприноса РФЗО преноси установама). С друге стране, управљање установама примарне заштите обављају органи локалне власти (ЈЛС бира управни одбор, предлаже кадровска решења, утиче на мрежу установа) које у пракси, чини се, нико не контролише. Тиме се умањује подстицај здравственим установама да повећавају ефикасност и квалитет пружања услуга, будући да их практично нико не контролише при трошењу одређених средстава. Како би се ова пракса искоренила, потребне су снажне промене у приступу и организацији спровођења здравствене заштите. У кратком и средњем року, позитивне ефекте имало би повећање одговорности за нерационално трошење средстава пренетих здравственим установама. Такође, нужно је да ЈЛС више пажње и ресурса усмере у надзор и контролу пословања ових установа – потребно је направити функционалну базу података и индикатора, која би се притом редовно пратила и на основу које би се правили редовни (месечни или квартални) извештаји. Уз то, нужно је да се ојачају аналитички и оперативни капацитети РФЗО како би се спроводиле чешће контроле исправности трошења средстава, али и да се истраје на повећању одговорности и доследности у примени законских санкција уколико се утврди ненаменско трошење новца. На централном нивоу државе, МДУЛС је једно од министарстава у чијој је надлежности решавање ових проблема, а званичници су крајем 2016. и почетком 2017. године најавили отпочињање разговора са повериоцима, веледругеријама и надлежнима у најзадуженијим установама (помињан је и репрограм дуговања) што је дало назнаке да би овај проблем могао ускоро да буде прихваћен и да се отпочне његово решавање. Међутим, прошло је скоро пола године од тада а доцње здравствених установа и даље континуирано расту, па можемо закључити да и даље нема конкретних помака. Основни предуслови за решавање ових проблема, барем на централном нивоу власти, леже у потреби за бољом координацијом и повезаношћу МДУЛС, Министарства здравља и РФЗО – њихово умрежавање, размена података и кључних налаза од суштинске је важности за унапређење у здравственим установама локала.

2. АНАЛИЗА ЈАВНИХ ФИНАНСИЈА ЧЕТИРИ НАЈВЕЋА ГРАДА

2.1. Преглед основних резултата

Већина кључних проблема система локалне самоуправе видљива је и у финансијама четири највећа града (Београда, Новог Сада, Ниша и Крагујевца). Четири највећа града у Србији (Београд, Нови Сад, Ниш и Крагујевац) годинама се суочавају с веома сложеним фискалним проблемима и њих смо у овом поглављу детаљно анализирали. Неки од проблема заједнички су за све посматране градове – попут ниских инвестиција, лошег пословања локалних јавних предузећа, слабе наплате изворних прихода – међутим, Табела 2.1 показује да постоје видне разлике у изражености ових проблема по појединачним градовима. Полазећи од фискалног значаја буџета ових градова, односно чињенице да они изврше 45-50% годишњих прихода и расхода читавог локалног нивоа власти и да на њих отпада више од две трећине укупног дуга локала, јасно је да је већина системских проблема на локалу сконцентрисана управо на поменута четири града. Будући да је реч о највећим градовима Србије (по површини и броју становника), који су притом административни и привредни центри својих региона, сматрамо да проблеми с којима се ови градови суочавају сасвим добро одражавају стање и изазове у читавом систему локалне самоуправе.

Табела 2.1: Градови по величини и озбиљности проблема са којима се суочавају

	Локална јавна предузећа	Ниске инвестиције	Висок јавни дуг	Фискални дефицит	Доцње	Наплата изворних прихода
Нови Сад						
Београд						
Ниш						
Крагујевац						

Напомена: црно шрафирано - алармантно стање; сиво - није драматично али постоји потреба за унапређењем; бело - прихватљиво стање

Извор: Анализе Фискалног савета

Градови се битно разликују по буџетским перформансама – има успешнијих и неуспешнијих – али се ни за један не може рећи да има потпуно уређене финансије. Најмање критично стање, иако још увек далеко од задовољавајућег, среће се у Новом Саду. Нови Сад има стабилне финансије (уравнотежено кретање прихода и расхода, умерену висину дуга и нема доцњи), али је пред изазовом финансирања предстојећег инвестиционог циклуса из сопствених средстава, тј. без значајнијег задуживања – због чега је и у овом граду неопходно спровођење релативно снажних буџетских мера. Најлошије стање је у Крагујевцу, који се налази готово на ивици банкротства. Иако кључне мере Крагујевац мора сам да спроведе, сматрамо да трајно решавање свих постојећих проблема превазилази оквире и капацитете ове ЈЛС, услед чега предлагемо да држава са овим градом склопи неки вид јавног аранжмана, налик на меморандум који ММФ закључује са земљама у финансијским проблемима. Између поменута два екстрема налазе се Београд и Ниш, сваки са својим специфичностима. Београд, налик Новом Саду, нема проблем текућег дефицита нити прави доцње, али га оптерећују висок јавни дуг и неефикасан систем градског превоза, који је далеко скупљи него у другим градовима. С друге стране, Ниш има озбиљне ликвидносне проблеме – доцње које достижу готово трећину годишњег буџета због чега је

за овај град приоритет финансијска консолидација (што је градска управа и препознала усвојивши први пакет мера, на чијем спровођењу је потребно истрајати и у наредним годинама).

Уочени проблеми су озбиљни и дубоко укоренењени, због чега ће њихово решавање бити озбиљан реформски изазов за Владу. Један део постојећих разлика између анализираних градова несумњиво потиче од објективних околности као што су ниво развијености, броја становника, површина и сл. Другим речима, и очекивано је да развијенији градови (Београд и Нови Сад) у одређеној мери имају нешто боље буџетске перформансе у поређењу са мање развијеним градовима (Ниш и Крагујевац). Међутим, уочене разлике ипак није могуће објаснити само овим објективним чиниоцима, већ су оне свакако делом последица и интерних пропуста и нерационалности који су под директним утицајем градских власти. Тако на пример, Београд убедљиво највише издваја за субвенције (вид. Табелу 2.2) што је условљено релативно високим трошковима градског превоза у односу на друге градове. Део овог искакања може бити објашњен објективним околностима (површином коју покривају линије градског превоза, бројем превезених путника, и сл.) али је томе свакако допринело и лоше пословање ГСП-а. Јавне инвестиције неприхватљиво су ниске у свим градовима, мада се Крагујевац, као и по већини других показатеља, и овде издвојио као најнегативнији пример – душло мање инвестира по становнику од Ниша и чак седам пута мање од Новог Сада. Када је реч о приходној страни буџета, уочавамо огромне разлике у погледу прикупљања изворних прихода (пореза на имовину и доприноса за уређивање грађевинског земљишта) које такође не могу да објасне разлике у нивоима развијености – најмање ефикасни су Крагујевац и Ниш, који притом имају и ниже пореске стопе у односу на Нови Сад и Београд.

Табела 2.2: Поређење градова по различитим критеријумима (2016. година, у РСД по становнику)

	Нови Сад	Београд	Ниш	Крагујевац
Порез на имовину	7.500	8.700	3.800	2.900
Допринос за уређ. грађевинског земљишта	5.200	1.600	0	400
Субвенције	4.400	6.700	400	3.000
Инвестиције	14.500	6.000	4.200	2.200
Расходи за запослене	9.200	8.100	7.800	6.800

Извор: Прорачун Фискалног савета на бази података Министарства финансија

Напомена: Бројеви су заокружени на најближу стотину; * - укључује само „чисте“ инвестиције, без исплате доцњи

У наставку дајемо сумарни преглед најважнијих фискалних проблема у четири највећа града, док у наредним деловима овог поглавља следи њихова детаљнија анализа по појединачним градовима:

- **Сви градови имају проблеме у прикупљању изворних прихода, премда су они најизраженији у Крагујевцу и Нишу.** Најбитнији изворни приходи локалних самоуправа су порез на имовину и допринос за уређивање грађевинског земљишта. У одређеној мери, ниво ових прихода одређује степен развијености конкретне ЈЛС (између осталог због чињенице да је просечна цена некретнина већа у развијеним градовима), па је донекле очекивано да Ниш и Крагујевац у просеку наплаћују нешто мање износе ових пореза него Београд и Нови Сад. Међутим, постојеће разлике између

ових градова знатно су веће него што се може објаснити нивоом развијености, због чега оцењујемо да су директна последица дубоко укорењених (системских) пропуста у наплати изворних прихода. Постоје три разлога за релативно ниске приходе од *пореза на имовину* у Нишу и Крагујевцу: ови градови годинама не успевају да реше проблем ниског пореског обухвата, недовољно ефикасно наплаћују порез од већ пописаних пореских обвезника, а уз то имају и ниже пореске стопе у поређењу с Новим Садом и Београдом. Слично, низак ниво прикупљених *доприноса за уређивање грађевинског земљишта* у Нишу и Крагујевцу такође потиче од интерних слабости. Ниш већ две године уопште не наплаћује овај приход, иако је било инвестиционе активности, а ни Крагујевац није био много ажурнији – наплаћени износ био је вишеструко мањи у односу на Београд, а посебно у односу на Нови Сад.

- **Готово сви градови велики део буџета троше на субвенције, чиме покривају неуспешно пословање локалних јавних предузећа – и томе је потребно хитно стати на пут.** За разлику од праксе која се усталила широм ЕУ (па и света), у Србији се субвенцијама из локалних буџета годинама подржава превелики број локалних јавних предузећа: транспортна предузећа, водоводи, зеленила и чистоће, грејање. ЈЛП и поред субвенција бележе губитке и гомилају доцње – што је поражавајући податак. Проблеми у њиховом пословању су бројни, и управо то опредељује релативно високе износе субвенција по становнику у готово свим градовима (Ниш је једини изузетак). Дobar део тих проблема, заправо, веома је сличан онима који се срећу у јавним предузећима на нивоу Републике, а то су: низак степен наплате, ниске цене услуга, превелик број запослених, велики технички губици. По величини и распрострањености субвенција за ЈЛП, посебно су проблематични Београд и Крагујевац. У Београду проблем превеликих субвенција уско је фокусиран на нерентабилно пословање ГСП-а – само због буџетске подршке овом предузећу Београд на субвенције по становнику издваја два пута више него Крагујевац и Нови Сад и чак десетоструко више него Ниш (илустрације ради, Београд за градски превоз издваја више него Република за читав систем државних железница). С друге стране, у Крагујевцу бележимо систематично и нашироко распрострањено лоше пословање ЈЛП – где само ЈКП „Паркинг сервис“ успева самостално покрива да своје обавезе, док се сва остала предузећа ослањају на субвенције (а и поред тога не плаћају све обавезе и гомилају доцње).
- **Недовољно инвестирање хроничан је проблем у свим посматраним градовима.** Сви градови систематски недовољно инвестирају, а неки од њих су према појединим критеријумима, готово на ивици еколошке катастрофе. Тако су Нови Сад и Београд, рецимо, једини већи градови у Европи који немају централни пречистач отпадних вода, а уз то имају огромне проблеме с депонијама (слично је у Нишу и Крагујевцу). Посматрано по појединачним градовима, јавне инвестиције су у Београду и Нишу два пута, а у Крагујевцу чак три пута мање од нивоа који је потребан и могућ (судећи према постојећим пројектима и доступним средствима). У Новом Саду ситуација је нешто боља, али проблематично је то што је готово половина забележених инвестиција усмерена на један пројекат (зона Север) – без тога, капиталних улагања у овом граду оцењујемо као прилично скромна. У најгорој позицији, као и по већини анализираних показатеља, поново је Крагујевац – не само да је најмање инвестирао по становнику, већ има и најслабије разрађене инвестиционе планове за наредне године.

- **Потребе за растом инвестиција су огромне, а њихову реализацију требало би финансирати сопственим средствима – а не задуживањем.** Огромне потребе за инвестицијама у сва четири града опредељене су у основи тиме што ниједан посматрани град није у потпуности изградио чак ни основне инфраструктурне капацитете. Приметан је мањак градских депонија, не постоје централни пречистачи воде, канализациона и водоводна мрежа нису задовољавајућег квалитета и слично. Посебан проблем је што, због високог дуга, градови потребне инвестиције морају да финансирају буџетским средствима. Дакле, средства за капиталне пројекте морају да проистекну из сређивања буџета – кроз мере усмерене ка смањењу трошкова и повећању изворних прихода. Једна од кључних полуга за раст инвестиција требало би да буде смањење издатака за субвенције (кроз одлучну реформу локалних јавних предузећа) и томе смо у овом извештају посветили посебну пажњу.
- **Одређене уштеде могуће је остварити смањивањем броја запослених.** Детаљна анализа издатака за запослене показује да у управи четири највећа града постоји умерени вишак броја запослених, како у администрацији тако и у индиректним буџетским корисницима (предшколске установе, на пример). Притом, за разлику од већине других показатеља, између посматраних градова нема толико драстичне разлике у погледу масе зарада по становнику (вид. Табелу 2.2). Иако се Нови Сад издваја као негативни рекордер то је, ипак, највећим делом условљено објективним околностима – релативно велики број запослених последица је веће покривености деце предшколским образовањем у односу на друге градове. Међутим, много озбиљнији проблем представља прекомерна запосленост у локалним јавним предузећима, иако се тај проблем не може директно уочити из анализе буџетских расхода за запослене по локалним самоуправама (због чега смо га детаљно анализирали у поглављу 3 које се бави проблемима у пословању ЛЈП).
- **Градови имају и друге озбиљне проблеме који се тешко уочавају само из података о извршењу буџета.** *Прво*, Ниш и Крагујевац имају велике проблеме са ликвидношћу, што се огледа у високом износу акумулираних доцњи. Наиме, ова два града, за разлику од Београда и Новог Сада, готово деценију уназад систематски не успевају да из остварених прихода финансирају своје расходе, услед чега континуирано одлажу плаћање једног дела доспелих обавеза. Озбиљност овог проблема добро је илустрована тиме што доцње у Нишу достижу једну трећину годишњег буџета, а слично је и у Крагујевцу. *Друго*, градови недовољно средстава улажу у капацитете предшколских установа – илустративан пример поново је Ниш, где скоро четвртина деце која је конкурисала остаје неуписана. *Треће*, градови лоше управљају установама примарне здравствене заштите – посебно изражено у Новом Саду, где државна апотека у власништву града има огромне ликвидносне проблеме (треће место по висини дуга на листи апотека у Србији). *Четврто*, поједине мање издашне категорије јавне потрошње, које ретко привуку пажњу јавности (расходи за казне и пенале, за накнаду штете, дотације невладиним организацијама), измичу контроли. Овај проблем посебно је изражен у Новом Саду који је апсолутни рекордер у поређењу са осталим градовима, а то је последица наглог раста дотација спортским клубовима и културним организацијама, али и плаћања по основу тужби запослених, одштета за уједи пасалуталица, накнаду штете узроковане лошом саобраћајном инфраструктуром и слично.

Оздрављење јавних финансија четири највећа града оствариво је само под условом да се одлучно спроведу мере на приходној и расходној страни буџета. Фискални савет је у овом извештају посебну пажњу посветио средњорочном сценарију, тј. дефинисању мера чија би доследна примена у сваком граду довела до здравих и одрживих финансија. Тренутно стање у буџетима четири града се по много чему разликује – проблеми су начелно исти али не и подједнако озбиљни у свим градовима, и то ће суштински одредити будуће реформске правце (вид. Табелу 2.3). Проблеми су већином системске природе па је њихово трајно решавање могуће само уз спровођење политички непопуларних мера, како на страни прихода тако и на расходној страни буџета.

Табела 2.3: Препоруке за оздрављење локалних јавних финансија по појединачним градовима, у периоду 2017-2020. године

	повећање пореза на имовину			Допринос за уређивање грађ. земљишта	Смањење субвенција	Повећање инвестиција	Смањење броја запослених	
	↑ степена наплате	↑ обухвата	↑ пореске стопе				Локална администрација	Локална јавна предузећа
Нови Сад								
Београд								
Ниш								
Крагујевац								

Напомена: црно шрафирано - алармантно стање; сиво - није драматично али постоји потреба за унапређењем; бело - прихватљиво стање

Извор: Анализе Фискалног савета

На приходној страни је од суштинске важности повећање пореза на имовину и доприноса за уређивање грађевинског земљишта. Највећи простор за повећање изворних прихода – пореза на имовину и доприноса за грађевинско земљиште постоји у Нишу и Крагујевцу. Када је реч о *порезу на имовину*, у Нишу постоји потенцијал за повећање пореског обухвата, будући да чак 20% некретнина у овом граду није обухваћено овим порезом. Други канал за раст пореза на имовину у Нишу јесте повећање пореске стопе, која износи 0,35% и мања је од 0,4% што је законом прописани максимум (који наплаћују Београд и Нови Сад). У Крагујевцу су полуге за раст пореза на имовину сличне као у Нишу, с тим што су им приоритети различити – фокус би у Крагујевцу требало да буде на повећању пореске стопе (која је најнижа од посматраних градова и тренутно износи 0,2%) а у другој линији би требало повећати и порески обухват. Други значајан извор већих прихода у Нишу и Крагујевцу јесте боља наплата *доприноса за уређивање грађевинског земљишта*. Подсећамо, овај намет се у Нишу већ две године уопште не наплаћује и поред тога што је било инвестиционе активности, док су износи које по том основу прикупи Крагујевац вишеструко нижи у односу на Нови Сад и Београд (а то не може бити објашњено само нивоом развијености). Не треба губити из вида то да у Новом Саду и Београду, који су далеко бољи од Ниша и Крагујевца у погледу прикупљања пореза на имовину, постоји одређени простор за његово повећање – у Новом Саду кроз бољу наплату издатих пореских решења, а у Београду заједно с тим треба унапредити и обухват.

Трајно оздрављење локалних јавних финансија кључно ће зависити и од доследног спровођења мера на расходној страни буџета. Приоритетна и суштински

најважнија мера на расходима четири града биће *смањење субвенција*. Ови расходи веома су високи практично у свим посматраним градовима (изузев Ниша) и одлазе махом на покривање нерентабилног пословања локалних јавних предузећа која и поред тих субвенција бележе губитке. Најпотребнија реформа ЈЈП је у Београду, и ту видимо простор за буџетски најиздашније уштеде на субвенцијама. Систем градског превоза у овом граду је најскупли и најмање рационалан у односу на било који други град у Србији, па ће кључни предуслов за оздрављење финансија Београда биће реформа ГСП-а (кроз смањење броја запослених, повећање степена наплате карата и ревидирање великодушност система повластица). Релативно висока издвајања за ЈЈП има и Нови Сад, који за разлику од других градова практично свим локалним јавним предузећима даје капиталне субвенције – па ће окосница реформи у овом граду бити њихово смањење у средњем року. Потреба за *инвестицијама* огромна је у свим посматраним градовима (о чему је већ било речи), и сваки од њих појединачно, без изузетка мораће осетно да их повећа. На крају, трећа важна мера на расходима требало би да буде *смањење броја запослених*. Наше анализе показале су да у свим анализираним градовима постоје одређени вишкови у локалној администрацији, али не у мери у којој је то случај са локалним јавним предузећима. Отпуштања у предузећима се не би се непосредно одразила на мањи фонд зарада градова (јер се плате исплаћују из средстава предузећа), али би се тиме смањиле субвенције које одлазе неререформисаним ЈЈП. Стога, кључна средњорочна мера у овом сегменту требало би да буде циљана рационализација прекобројних (у предузећима али и у локалној администрацији), уз истовремену чврсту контролу зарада и других накнада за запослене.

Потребно је и могуће обезбедити веће ослањање градова на алтернативне изворе финансирања инвестиција. Упоредо са спровођењем мера консолидације, потребно је да градови одговорно приступају финансирању предстојећих инвестиционих циклуса. Поменути мере на приходној и расходној страни буџета створиле би простор да се будуће инвестиције највећим делом финансирају из сопствених средстава. Међутим, да би инвестиције у средњем року заиста достигле потребни ниво, неопходна су и додатна средства. Уместо задуживања, градови би требало све више да се ослањају на фондове ЕУ, донације и јавно-приватна партнерства (ЈПП). Јавни дуг у већини градова је висок (у Крагујевцу и Београду већ премашује законски лимит) и не сме се дозволити његов даљи раст. Такође, притисак на централну власт (да из текуће буџетске резерве помаже градовима) мораће да се смањи. Охрабрује то што су поједини градови (Нови Сад, Крагујевац, а делом и Ниш) препознали могућност диверсификације извора финансирања. На пример, планирано је да се у Новом Саду централни пречистач отпадних вода и део пројекта „Нови Сад – Европска престоница културе“ финансирају управо из средстава ЕУ, донација и уговора о ЈПП. Слично наговештавају средњорочни буџетски планови у Крагујевцу; стратешко опредељење градских власти је да се велики део инфраструктуре за управљање отпадом, канализационом, топловодном и водоводном мрежом финансира управо ЕУ фондовима – и на томе је потребно истрајати. Вероватно су могућности ЈЛС на пољу привлачења фондова ЕУ тренутно слабе, па је важно да се ојачају аналитички и оперативни капацитети који би омогућили већи прилив и бољу алокацију ових средстава у средњем року.

2.2. Анализа локалних финансија Београда

2.2.1. Основне оцене

Јавне финансије Београда су стабилизоване, а значајни изазови тек предстоје. Београд тренутно има уравнотежене приходе и расходе буџета и не касни у плаћању својих обавеза (не прави доцње), тако да његове финансије у начелу оцењујемо као стабилне. Међутим, структура расхода градског буџета веома је лоша. Чак 15% годишњих расхода (преко 100 млн евра) троши се на покривање губитака система јавног превоза чему највише доприносе веома слаба наплата карата и изузетно лоше пословање ГСП-а. Овако нерационалан систем јавног превоза Граду не оставља довољно средстава за инвестирање, па је на јавне инвестиције у претходне три године одлазило свега око 80 млн евра, а требало би бар двоструко више. Много боље није било ни у прошлости, иако су инвестиције у периоду 2008-2012. у просеку износиле преко 200 млн евра. Наиме, у том периоду проблем структурног мањка сопствених средстава за инвестирање највећим делом је „решаван“ повећаним задуживањем. Дуг Града је зато порастао са око 60 млн евра на крају 2007. на око 410 млн евра на крају 2013. године. Овакав модел за повећање инвестиција брзо се показао као неодржив, јер је довео до готово неконтролисаног раста дуга, на ниво од преко 65% прихода Града (репер за превисоку задуженост локалне самоуправе је око 50% текућих прихода). За трајно оздрављење јавних финансија Београда неопходно је да се градска управа овај пут суочи са главним проблемима који већ дужи низ година оптерећују буџет Града и да тим уштедама обезбеди потребна средства за инвестирање. Највећи од свих тих проблема јесте нерационалан систем градског превоза, али постоје и други о којима би требало водити рачуна и решавати их. У наставку дајемо кратак преглед највећих фискалних проблема Београда.

- **Нерационалан систем градског превоза.** Систем градског (и приградског) превоза у Београду веома је сложен и у њему учествује већи број различитих предузећа: градско јавно предузеће ГСП, конзорцијум приватних превозника окупљен око „Ариве Литас“, државно предузећа „Ласта“ и приватно предузеће „Апекс“. У целокупном систему постоје проблеми и у мањку прихода и у превеликим расходима. На приходној страни, проблем је изузетно лоша наплата карата, као и велики број повлашћених категорија корисника који или не плаћају уопште или имају симболичну цену карте. На расходној страни проблеми настају првенствено услед лошег пословања ГСП-а. Због свега тога Град од наплате карата приходује мање од 100 млн евра годишње, а систем превоза га тренутно кошта око 200 млн евра. То значи да је износ од преко 100 млн евра имплицитна субвенција из буџета.³⁹ Колико је велики овај износ илуструје податак да је толика приближно субвенција Републике за читав систем државних Железница. Премда се Град мора позабавити побољшањем наплате карата и системом, очигледно је и да постоји изразита трошкова неефикасност у пословању ГСП-а, коју је потребно отклонити кроз темељну и озбиљну консолидацију пословања овог предузећа, пре свега кроз рационализацију броја запослених. Проблеми које Београду намеће јавни превоз

³⁹ Буџетска субвенција износи око 60 млн евра, док се 40 млн евра се даје с раздела робе и услуге а у суштини представља субвенцију за јавни превоз.

толико су тешки да је потребно да се проблем препозна на највишем нивоу (надлежна републичка министарства) и да се усвоје и спроводу хитне мере засноване на стручним и финансијским анализама.

- **Недовољне јавне инвестиције.** Београд од 2014. инвестира у просеку око 80 млн евра, што је знатно мање не само у односу на период појачане инвестиционе активности (2008-2013), када је на инвестиције трошено око 230 млн евра годишње, већ и у односу на период пре тога (2005-2007) када се за ове намене издвајало око 150 млн евра на годишњем нивоу. Дакле, изузетно снажан пад јавних инвестиција Београда до ког долази од 2014. није био само последица очекиваног завршетка инвестиционог циклуса у 2013, већ је тај пад био знатно већи. Један од разлога за овако велико умањење инвестиција у претходне три године била је потреба за брзом финансијском консолидацијом Града. Наиме, Београд је до краја 2013. био презадужен и морао је да нађе простор за брзе и знатне уштеде у буџету како би прешао у суфицит и почео да смањује дуг. У таквој ситуацији нешто израженије умањење инвестиција било је очекивано, јер је смањење издатака за зараде и субвенције много теже спровести у кратком року. Међутим, постоји и још један разлог за велики пад инвестиција. Извршење јавних инвестиција у претходне три године било је свега 50% у односу на (умањени) буџетски план, што јасно указује да је додатни разлог за урушавање инвестиција била и повећана неефикасност у њиховом извршењу.
- **Презадуженост.** Јавни дуг Града благо се смањивао од краја 2013, са око 410 млн евра на око 355 млн евра на крају 2016. године. Међутим, и поред овог смањења, дуг Београда и даље је релативно висок, јер тренутни ниво задужености превазилази опште ограничење за ниво дуга локалне самоуправе (50% прихода града из претходне године).⁴⁰ То значи да би Београд морао и у наредним годинама да има суфиците или приближно избалансиран буџет, како би учешће дуга у приходима Града наставило да се смањује. Самим тим, оцењујемо да покретање новог инвестиционог циклуса (који се најављује) не би смело да се највећим делом финансира задуживањем, што је био случај у периоду 2008-2013. године. Уместо тога, простор за снажно и потребно повећање инвестиција Београда требало би пре свега тражити у смањењу текућих расхода Града (субвенције).
- **Неодрживост тренутног суфицита.** Као што смо већ напоменули, суфицит од две до четири милијарде динара који је Београд имао у претходних неколико година делом је остварен преко ванредног смањења инвестиција – што није економски пожељан начин за уштеде. Међутим, суфицит Града није одржив ни по другом основу, јер добрим делом почива и на високим једнократним приливима у буџет – односно неуобичајено великим уплатама дивиденди од локалних јавних предузећа. То се пре свега односи на уплату добити београдских електрана које су током 2015. и 2016. године у буџет Града уплатиле око 9 млрд динара. Да тих прихода није било, Београд би обе године завршио у дефициту. Ванредно велика добит „Електрана“ последица је ниске цене гаса у

⁴⁰ Закон о јавном дугу само под специфичним околностима дозвољава веће задужење од овог лимита, па оцењујемо да је висина дуга локалне самоуправе од 50% текућих прихода из претходне године добар репер презадужености локалних самоуправа.

последње две-три године, као и релативно благих зима, што је оборило трошкове предузећа, док су његови приходи били на уобичајеном нивоу (јер није било корекције наниже цене грејања). Будући да ће цена гаса кад-тад порастати, а не може се стално рачунати на топлије зиме, остварена добит предузећа и последичне уплате у буџет града могу се врло лако истопити. Град зато не сме да дозволи да, када се цене гаса, промене београдске електране поново почну да праве губитке. Неопходно је зато да се са сваким будућим растом цена енергената у сличној мери повећава и цена грејања, како би се одржавао њихов тренутно повољан паритет.

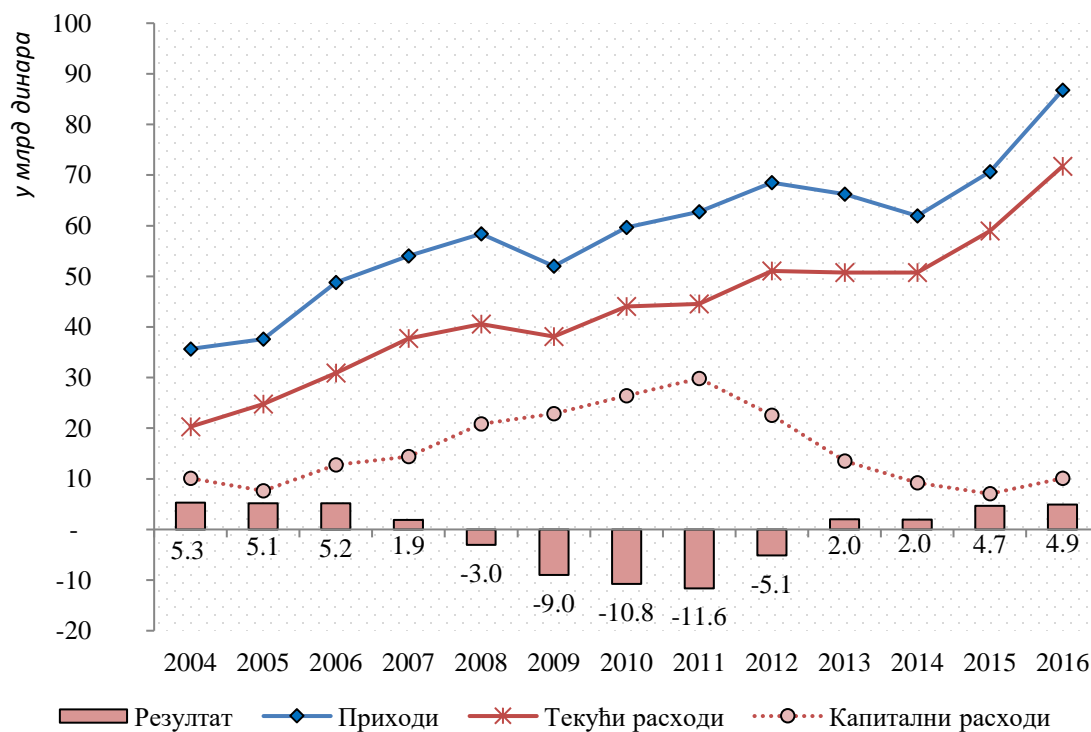
- **Недовољно добра наплата пореза на имовину.** Поређење са другим јединицама локалне самоуправе (Нови Сад), наводи нас на закључак да у Београду постоји простор за побољшање наплате пореза на имовину. Према је вредност некретнина нешто већа у Београду него у Новом Саду, а пореска стопа иста, Београд (према релативним показатељима) наплаћује осетно мање пореза на имовину. Процењујемо да би Београд, уколико би имао једнак степен наплате пореза на имовину као Нови Сад, могао да увећа приходе од пореза на имовину за 3-4 млрд динара. Ипак, процес побољшања наплате овог пореза не може се очекивати у кратком року. Главни проблем са којим се суочава локална пореска администрација и Управа Града Београда у наплати пореза на имовину односи се на структурну слабост државе у евиденцији земљишних књига и непокретности (недовољно добар катастар). Због тога се Београд ослања на сопствену базу пореских обвезника, што није довољно. Сматрамо зато да би процес побољшања наплате овог пореза могао да се одвија само у средњем року и то уз истовремено побољшање квалитета података из катастра.

У средњем року могуће је повећати јавне инвестиције за око 140 млн евра уколико се та средства обезбеде првенствено уштедама у буџету. Највеће уштеде могуће је остварити реформом система јавног превоза. Компаративна анализа показује да велики градови у Централној и Источној Европи покривају из буџета до 20% трошкова њихових система градског превоза, док је у случају Београда тај проценат око 60%. Очењујемо, међутим, да је мало вероватно да ће Београд и у средњем року успети да сведе буџетске трошкове за функционисање градског превоза до нивоа упоредивих земаља (то би значило уштеде од око 75 млн евра). Међутим, побољшањем наплате карата – смањењем прешироко постављених повластица и реструктурирањем ГСП-а уз снажну рационализацију броја запослених – Град би могао да смањи годишњи расход по овом основу за 30-40 млн евра у наредне две до три године. У средњем року могуће је постепено побољшавати наплату пореза на имовину и из тог извора обезбедити додатних 25 млн евра годишње, а додатна средства од овог пореза би се могла обезбедити и репрограмом, односно наплатом дела постојећег пореског дуга (који је достигао 75 млн евра). Уз то, Град би у средњем року морао да чврсто контролише своје текуће расходе (расходи за запослене, набавка робе и услуга), јер су они релативно велики у односу на друге највеће градове у Србији (прилагођено за број становника). Уз чврсту контролу текућих расхода у наредне три године, повећање прихода Града по основу пореза на доходак које се очекује од 2018. могло би се готово у потпуности усмерити на структурни раст инвестиција, од око 50 млн евра до 2019. године.

2.2.2. Анализа јавних финансија Београда

У односу на преткризни период, финансије Београда погоршане су у периоду 2008-2012, да би их фискална консолидација у последњих пет година вратила на одрживу путању. У последњих петнаестак година можемо уочити три карактеристична периода у јавним финансијама Града Београда. Прво, у преткризном периоду (до 2008) финансије Града биле су у највећој мери уређене – уравнотежени приходи и расходи буџета, низак дуг, а структура расхода (однос текућих и капиталних издатака) повољна. Период 2008-2012. карактерише јачање инвестиционе активности, али и високи текући расходи, дефицит и раст задужености. Посебна карактеристика тог периода – која се одржава и на текуће резултате – јесте појачано неплаћање обавеза Града (тј. акумулирање доцњи). Након тога, од 2013. године, унапређења се огледају у контроли текућих расхода, постизању суфицита, отплати доцњи и благом смањењу задужености, док је, с друге стране, инвестициона активност битно смањена. С обзиром на то да је наша анализа усмерена на текуће и будуће изазове с којима се локалне самоуправе суочавају, у Оквиру 3 издвајамо историјски преглед финансија Града.

Графикон 2.1: Преглед прихода, расхода и буџетског резултата Града Београда у периоду 2004-2016. године (у млрд динара)



Извор: Завршни рачуни Града Београда 2004-2015. године

Оквир 3. Јавне финансија Града Београда у периоду 2006-2012.

У периоду пре кризе (до 2008) финансије Београда биле су прилично уређене. Расходи су се углавном извршавали у складу с планом, док су приходи чак благо пробијали план. Готово све главне категорије прихода су расле што је било у складу с динамичном привредном активношћу у том периоду. Позитивно је што је све до 2007. године Београд успевао да истовремено одржава низак дуг (тек око 50 млн евра), годишњи суфицит од око 5 млрд динара и релативно повољну структуру расхода (инвестиције око 25-30% буџета). Међутим, од 2008. године, услед почетка кризе али и јаче инвестиционе активности, финансије Града се погоршавају и Београд прелази у дефицит.

С налетом кризе финансијска буџетска слика Града почела је да се погоршава. Почетак кризе, тј. пад привредне активности у 2009, као и неодговорна економска политика, довели су до раста дефицита републичког буџета. Као последица, законским изменама трансфери Републике локалу битно су смањени, а само Београду за око 4 млрд динара.⁴¹ Додатно, и наплата пореских прихода Града је због рецесије забележила пад. Реализовани приходи у 2009. нису били довољни да покрију и нарастајуће јавне инвестиције и неререформисане текуће расходе. Висока реализација капиталних расхода, од 23 млрд динара, довела је до тога да Град дубоко зађе у дефицит, који је на крају 2009. износио око 9 млрд динара (видети Графикон 2.1). Сматрамо да је 2009. година била прва шанса да Град на време препозна буџетске изазове, што би значило да упоредо с бумом инвестиција започне контролу текућих расхода.

Једини одговор на кризу био је боље прикупљање пореза, али је потрошња пробила све оквире. Као одговор на смањење трансфера, Београд је побољшао наплату прихода у својој надлежности. Наиме, током целог посматраног периода (изузев 2009) порез на имовину бележи постојан раст, што је довело до релативно брзог опоравка приходе стране буџета. Међутим, до прилагођавања на расходној страни није дошло ни након 2009, пошто су расходи у стопу пратили раст прихода.⁴² За инвестициону потрошњу то је било и оправдано – спроводили су се претходно уговорени и потребни пројекти, а у периоду кризе

⁴¹ Укупно смањење трансфера Београду било је веће – око 5 млрд динара, али се оно делом односило на смањење трансфера градским општинама. Наиме, у Београду је постојала пракса (све док ненаменски трансфери Београду нису укинута 2011) да се приходи од трансфера деле између Града и градских општина. Конкретно, у 2008. трансфери су износили око 10 млрд динара (од чега је 7 млрд Град задржавао за себе а остатак од 3 млрд преносио општинама), док су у 2009. трансфери износили око 5 млрд динара (од чега је Граду припало 3 млрд а општинама 2 млрд). На овај начин, укупни трансфери су смањени за око 5 млрд динара: Граду за 4 млрд (са 7 на 3 млрд) и општинама за 1 млрд (са 3 на 2 млрд). Пошто подаци којима располажемо не садрже податке о приходима и расходима градских општина, овде смо навели вредност која се односи само на Град у „ужем“ смислу (тј. Београд без градских општина).

⁴² Илустрације ради, услед нових програма социјалне помоћи становништву, расходи за социјалну помоћ су се удвостручили у 2009. години (са 2 на око 4 млрд) и остали на том нивоу све до 2014. године када су великодушна давања умањена. Конкретно, програм финансијске помоћи пензионерима у Београду (тзв. 13. пензија) увећала је трошкове Града за 1-2 млрд динара годишње пошто је право на једнократну помоћ у вредности од 20.000 динара (годишње) имало 50.000-100.000 најугроженијих пензионера у Београду (број пензионера с 13. пензијом се увећавао од 2009. до 2013). Због великог финансијског оптерећења Града поменута помоћ је укинута у априлу 2014. године.

инвестиције су дале подстицај привредној активности. Међутим, истовремено уз појачану инвестициону активност (преко 22 млрд динара годишње), раст и текуће потрошње довео је до тога да се дефицит Београда одржавао на изузетно високом нивоу (око 10 млрд динара годишње у периоду 2009-2011).

Снажан раст уступљених прихода 2012. поново је искоришћен за текућу потрошњу. У 2011. години дошло је законских измена која су условила снажан раст прихода Града. Београд је променом закона приходовао за око 8 млрд динара⁴³ више али су сва средства усмерена на повећање текуће потрошње. Док су капитални расходи у 2012. години опали, набавка робе и услуга била је увећана за око 4 млрд а расходи за плате за око 1,6 млрд. На овај начин, Београд је пропустио још једну прилику да уреди своје јавне финансије. Већ се дубоко зашло у период превеликих и вишегодишњих дефицита и вртоглаво растућег јавног дуга, а поменуто повећање прихода дошло је непланирано (услед одлуке на републичком нивоу) и могло је боље да се искористи. Нова шанса да се велики и изненадни прилив у касу Града искористи за гашење пожара у финансијама Града – испуштена је.

Уз све наведено, Београд је у периоду 2011-2013. акумулирао доцње. Од 2011. до 2013. Београд је преузимао и обавезе које није могао да плати, што је онда водило доцњама. Реч је пре свега о неизмиреним обавезама Београда према локалним јавним предузећима, али и школама и предшколским установама (видети Табелу 2.4) Два највећа дуговања односила су се на: текуће субвенције ГСП-у и приватним превозницима (око 6 млрд динара) и дуг према ЈКП „Београдске Електране“ за субвенционисану цену грајања (око 4 млрд). Конкретно, електране су социјално угроженим категоријама становништва наплаћивали мању цену грејања, док је Град био у обавези да надокнади разлику до пуне цене. Поред тога, Београд није плаћао трошкове комуналних услуга (струја, грејање итд.) за предшколске установе. На овај начин, терет кризе је једним делом пребачен на локална јавна предузећа, која су ионако имала проблема у пословању. Приказани дефицит Града формално није увећаван, иако је у суштини био још већи за износ поменутих доцњи. Уместо регистрованог дефицита од око 10 млрд динара прави просечни годишњи дефицит износио би око 15 млрд динара. До краја 2013. доцње су нарасле на укупно 14,5 млрд динара што је касније битно оптеретило финансије Града.

⁴³ Реч је о нето износу. Наиме, изменама Закона о финансирању локалне самоуправе у 2011. години приходи Града увећани су на основу пореза на зараде (за око 11 млрд), али су истовремено смањени ненаменски трансфери (за око 3 млрд).

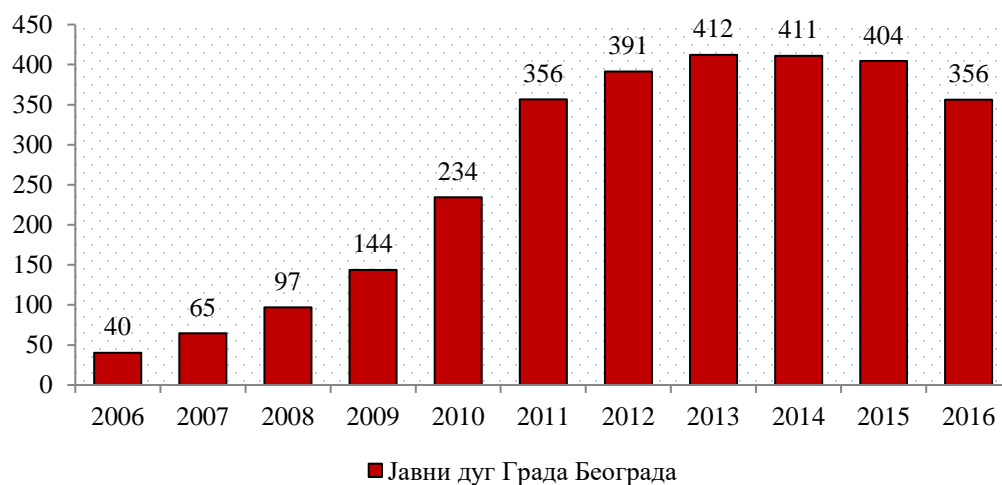
Табела 2.4: Преглед заосталих плаћање (доцњи) Града Београда 2013. године (млрд динара)

Рд. бр.	Организациона јединица	Обавеза према:	Намена	Износ
1.	Секретаријат за саобраћај	ЈКП "ГСП" и приватни превозници	Текуће субвенције	6.0
2.	Секретаријат за социјалну заштиту	ЈКП "Инфостан"/ЈКП "Београдске електране"	Надокнада за социјално угрожене	5.0
3.	Секретаријат за образовање и деčју заштиту	Школама и предшколским установама	Трансфери, неплаћени рачуни за комуналне услуге	2.0
4.	Секретаријат за комуналне и стамбене послове	ЈКП "Зеленило" и ЈКП "Градска чистоћа"	Надокнада за пружање комуналних услуга	1.5
УКУПНО:				14.5

Извор: Подаци Града Београда

Високе инвестиције уз помањкање контроле текућих расхода довели су до снажног раста дуга Града. Као што је речено, у периоду 2008-2012. Град је имао велике издатке за инвестиције (20-30 млрд динара на годишњем нивоу) и њихово учешће у укупним расходима износило је изузетно високих 40%. Током овог периода у Београду је изграђен Мост на Ади, реконструисане су неке од главних улица, што је битно унапредило постојећу инфраструктуру. Овакви пројекти захтевају знатна финансијска средства (која обично превазилазе могућност Града да их финансира из сопствених извора) и стога је донекле било очекивано да се Град задужи за њихово финансирање. Како би тај пораст дуга био најмањи могући, одговорно би било да се у периоду инвестиционог бума и великих капиталних расхода максимално исконтролише текућа потрошња, и на тај начин ослободе одређена средства за финансирање капиталних пројеката. Међутим, пошто су у Београду и инвестиције и текући расходи расли готово једнаком динамиком, инвестирање се у потпуности заснивало на задуживању. Последица је да се у релативно кратком периоду од пет година (2008-2013) дуг Града чак четворостручио – увећан је са нешто мање од 100 млн на преко 400 млн евра (видети Графикон 2.2).

Графикон 2.2: Кретање јавног дуга Града Београда (2006-2016) у млн евра



Извор: Прорачун Фискалног савета на основу података Управе за јавни дуг и Града Београда

Након вишегодишњег дефицита, Београд од 2013. године остварује суфицит – првенствено услед мањих инвестиција, али и захваљујући великим уплатама јавних предузећа. Након дефицита у периоду 2008-2012. (од око 10 млрд динара годишње), Београд од 2013. године остварује буџетски суфицит од око 2-4 млрд динара на годишњем нивоу. У питању је пожељна промена, с обзиром на то да су финансије Града биле на неодрживој путањи. Најважнији фактор за преокрет у градском буџету јесте динамика инвестирања. Док су инвестиције закључно са 2012. износиле и до 30 млрд динара годишње, од 2013. оне опадају на мање од 10 млрд динара у 2015. години. Уз ове уштеде, на приходној страни посебно се издвајају ванредно велике уплате добити локалних јавних предузећа, које достижу чак 9 млрд динара у последње две године (кумулативно у 2015. и 2016; до 1 млрд динара у претходним годинама). Да није дошло до наведене две промене (пад инвестиција и раст уплата), Београд би, након суфицита у 2013. и 2014, имао уравнотежен буџет у 2015. и 2016.

Пад инвестиција је последица завршетка великих пројеката, али и систематски мањих капиталних улагања од објективно потребних. У периоду 2008-2012, када је бележен висок дефицит, Београд је био у јеку инвестиционог циклуса (Мост на Ади и реконструкција неких од главних градских улица), па су натпросечна издвајања за капиталне расходе била главни узрок мањка у градској каси. Одређени пад капиталних расхода је након завршетка великих пројеката био очекиван, али ипак не до садашњег нивоа. Процењујемо да су инвестиције Града у последњих пет година упола мање (за око 10 млрд динара годишње) од нивоа који је потребан Београду, при чему су недопустиво ниске јавне инвестиције Београда последица два фактора. Прво, лоша финансијска слика Града⁴⁴ определила је штедњу на инвестицијама, како би се створио простор за плаћање несмањених текућих расхода (зараде, роба и услуге, субвенције) и заосталих обавеза – што је постало уобичајен, али не и добар приступ у процесу фискалне консолидације (на шта је указивано у извештајима Фискалног савета и на нивоу Републике). Друго, извршавање само половине буџетираних инвестиција (иначе знатно мањег плана у односу на период инвестиционог бума), указује и на неефикасност у реализацији планираних пројеката (такође пресликано с нивоа централног буџета). Смањење инвестиција је омогућило уштеде у буџету, али је било економски штетно и неповољно се одразило на постојећу и нову инфраструктуру Града.

Суфицит је омогућен и великим уплатама добити јавних предузећа (електрана), што се лако може испоставити као привремени извор прихода Града. Суфицит Београда, као што је већ речено, почива и на ванредно високом уплатама добити јавних предузећа у буџет Града. Предузећа су уплаћивала део добити у буџет још од 2010. године, али тај износ није био велики и достигао је 1 млрд динара све до 2015. године. У 2015. и 2016. бележи се снажан раст ових прихода, искључиво од стране ЈКП „Београдске електране“, када се у буџет Града укупно слило чак 9 млрд динара њихове добити. Да тих прихода није било, и поред уштеда на капиталним расходима, Београд би 2015. и 2016.

⁴⁴ Поред гомилања доцњи и високе текуће потрошње, током 2013. и 2014. године дошло је до умањења прихода Града за око 3-4% услед измене законских прописа (стопа пореза на доходак умањена с 12% на 10%, смањење парафискалних намета и др.).

годину са уравнотеженим буџетом⁴⁵, након што је 2013. и 2014. завршио у умереном суфициту (и са и без уплата предузећа). Остварена добит електрана последица је повољних кретања светске цене енергената – набавна цена гаса снажно је смањена, док се продајна цена грејања није битно мењала. Конкретно, ниске цене гаса од 2014. године резултирале су нижим трошковима предузећа, што је уз непромењену (вишу) продајну цену омогућило остваривање профита. Будући да ће цена гаса у одређеном тренутку порастати, јасно је да се изражена позитивна разлика у ценама не може неограничено одржати, па су самим тим упитне и будуће велике уплате добити у буџет Града.

Позитивно је што је суфицит искоришћен за отплату доцњи. Последице негативних трендова у финансијама Београда у периоду 2008-2012. биле су све веће доцње (како је то објашњено у Оквиру 4). Тек у 2013. години овај проблем препознат је као приоритет буџетске политике Града. Заостала плаћања су достигла изузетно висок износ (од 14,5 млрд динара, 20% буџета) и нису могла бити регулисана у кратком року, па је њихова отплата уследила у наредне четири године. Закључно са 2016. годином доцње су у потпуности исплаћене. Упркос томе што суфицит Града није остварен на економски оптималан начин, сматрамо позитивним што су бар доцње – као један од горућих проблема – решене.

И поред благог смањења задужености, високи дуг остаје велико оптерећење за финансије Града. На стање дуга утичу два супротстављена фактора: први, повлачење кредита, који директно води расту дуга и, други, отплата главнице која води његовом смањењу. Нето ефекат (разлика између повлачења кредита и отплате главнице) одређује промену јавног дуга током неког периода. Услед високе задужености, Београд од 2013. није уговарао нове кредите, већ је приспеле обавезе финансирао из редовних буџетских прихода. Ипак, све до 2015. године дуг је (у еврима) стабилан и поред оправдане одлуке да се не улази у нове кредитне аранжмане, пошто је повлачење средстава (на основу претходно уговорених кредита) било готово једнако отплати главнице. Тренд се коначно преокреће 2016. године, када долази до смањења дуга за око 50 млн евра (са 410 на 355 млн евра, Графикон 2.2). И поред одличног резултата, заокрета у путањи дуга, треба имати у виду да је тренутни ниво задужености (350 млн евра) и даље висок и прелази општу границу прописану законом за ниво локалне самоуправе (55% уместо 50% текућих прихода града у претходној години).⁴⁶

Нови инфраструктурни пројекти захтевају одговоран приступ начину финансирања. Београд се налази пред новим инвестиционим циклусом. Неки пројекти су већ започети и налазе се у буџетским плановима, тј. за њих су средства већ опредељена (на пример, сређивање Трга Славија и слично). Најављују се многи нови пројекти, који сада нису препознати буџетским плановима, а нарочито су велики и актуелни следећи:

⁴⁵ Један део прихода Града од дивиденди електрана враћен је том предузећу за субвенционисање енергетски заштићених купаца (око 4 млрд динара). Међутим, и када се то узме у обзир, Град је имао неуобичајено велики прилив у буџет од дивиденди локалних јавних предузећа.

⁴⁶ Формално, Београд је изузет из примене овог општег ограничења на дугорочно задуживање ЈЛС. Ипак, сматрамо да је оправдано у економској анализи користити ограничење дефинисано законом као референтну тачку за одређивање претеране задужености јединица локалне самоуправе.

реконструкција Савског моста, изградња тунела испод центра града, проширење водоводне и канализационе мреже, унутрашњи магистрални полупрстен, северна магистрална тангента и др.⁴⁷ У Оквиру 4 наводимо више детаља у вези с овим пројектима, да би на овом месту проценили потребна годишња средства за њихово финансирање у предстојећем периоду. Анализа у овом делу, дакле, има за циљ да сагледа у којој мери би се повећале капиталне инвестиције када би се остварили амбициозни планови Града и какве то изазове доноси Граду. Посматрамо део инвестиција који би се предузео у наредне три године, пошто је то средњорочни период на коме је заснована наша анализа. Основни закључак је да би реализација свих пројеката подигла инвестиције Града на преко 300 млн евра годишње, што би била чак нешто већа улагања од оних из периода 2008-2012. За овако јаку инвестициону активност потребно је предвидети средства. Ако би се пројекти, као у периоду 2008-2012, финансирани задуживањем, дуг Београда би се више него удвостручио и изнео би преко 850 млн евра након 2020. Када применимо поменути принцип за процену степена задужености (дуг/текући приходи), долазимо до резултата да би износ дуга био готово једнак будућим процењеним приходима Града. То је оптерећење које буџет Града не може да поднесе. Уз то, евентуално повећање дуга би се негативно одразило на тек стечени кредитни рејтинг Града⁴⁸, али и на финансије целокупне државе, с обзиром на то да би истовремено дошло и до раста укупног јавног дуга Србије (јер је дуг Београда њен саставни део). Због тога сматрамо да свако будуће повећање јавних инвестиција треба да буде праћено одговарајућим уштедама у буџету Града.

Оквир 4. Велики инвестициони пројекти у Београду

Постоје нови пројекти чија би реализација подразумевала да Београд у наредне три године (до 2020) инвестира више од 800 млн евра. Планови градских власти предвиђају мноштво пројеката који би требало да унапреде инфраструктуру Града. Реализација само ових пројеката значила би да Београд укупно инвестира око 800 млн евра у наредне три године, тј. око 260 млн евра на годишњем нивоу. Ако на то додамо још око 50-60 млн евра уобичајених (редовних) инвестиција у Београду, онда би потенцијално инвестирање достигло ниво од преко 300 млн евра годишње у периоду 2018-2020. У наставку, дајемо кратак преглед планираних и најављиваних пројеката.

⁴⁷ Наведени пројекти присутни су у различитим стратешким документима и оперативним плановима различитих институција Града: План развоја водоводног и канализационог система 2016-2025. године; каталог пројеката и планираних радова 2016., Пројекти и извођење радова 2016. "ЈКП Дирекција за земљиште и изградњу Београда".

⁴⁸ Кредитна агенција Мудис (*Moody's*) је крајем 2016. године доделила Београду рејтинг В1 који је марта 2017. унапредила на ниво Ва3 (ниво кредитног рејтинга Републике). Иако је упитању тзв. неинвестициони рејтинг (Град се и даље сматра ризичним), тиме је омогућен репрограм постојећих обавеза и мањи трошкови сервисирања постојећих кредита, а и повољнији услови финансирања будућих пројеката. У случају умањења кредитног рејтинга (што је сасвим могуће у случају великог раста дуга), сервисирање постојећих обавеза може бити скупле, а склапање нових кредитних аранжмана отежано.

Табела 2.5: Приказ нових инвестиционих планова у Београд у периоду 2018-2020 (у млн евра)

у млн ЕУР

Пројекат	Процењена укупна вредност	Период изградње	у периоду 2018-2020			Укупно 2018-2020
			2018	2019	2020	
Унапређење водоводне и канализационе мреже	1000	2015-2025	100.0	100.0	100.0	300
Унутрашњи магистрални полупрстен (наставак)	120	2018-2021*	30.0	30.0	30.0	90
Тунел Савска-Дунавска падина	132	2018-2021	33.0	33.0	33.0	99
Реконструкција Савског моста	63.6	2018-2019	31.8	31.8	0.0	64
Северна магистрална тангента	333.9	2018-2024	74.1	68.9	69.6	213
<i>од чега Мост преко Аде Хује</i>	216	2018-2021	54.0	54.0	54.0	162
Пристапне саобраћајнице (Београд на води)	39.2	2018-2019	19.6	19.6	0.0	39
Трамвајске шине Мост на Ади	17.2	2017-2018	8.6	0.0	0.0	9
Укупно	1705.9		297.1	283.3	232.6	813

Извор: "ЈКП Дирекција за Грађевинско земљиште и изградњу Града Београда"

*процена Фискалног савета

За унапређење водоводне и канализационе мреже у наредне три године планира се око 300 млн евра. Раст броја становника у Београду у последње две деценије и брза урбанизација Града нису били праћени адекватним проширењем водоводне и канализационе инфраструктуре. Последице, јавили су се различити проблеми: од нелегалних прикључака, дотрајалости постојеће мреже (преко 50% свих цеви старије је од 30 година, а 10% је чак старо између 50 и 100 година), до недостатка колектора и постројења за пречишћавање отпадних вода (које се онда изливају у Саву и Дунав). Према проценама надлежних институција Града, Београду недостаје чак 1.600 километара нове водоводне и канализационе мреже (повећање мреже за готово 50%), а трећина вредности инвестиција намењена је изградњи постројења за прераду и пречишћавање отпадних вода. Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда израдила је у сарадњи са ЈКП „Београдски водовод и канализација“ план развоја водоводног и канализационог система за све градске општине (требало би да се реализује до 2025. године). Реализација тих пројеката претпоставила би улагања од око 100 млн евра на годишње.

Наставак изградње унутрашњег магистралног полупрстена могла би да кошта Град око 120 млн евра. Унутрашњи магистрални полупрстен (тзв. унутрашња „мини“ обилазница, УМП) пројекат је који би требало да новим саобраћајницама повеже Нови Београд с Панчевом. Београд би на овај начин добио други кружни пут (први је Обилазница око Београда). У оквиру пројекта до сада су изграђени Мост на Ади и петља код Хиподрома, док су у току радови на изградњи пристапне саобраћајнице (нови булевар) од Тошиног Бунара до моста (очекивани рок завршетка је средина 2017). Већ дуже време Град најављује наставак реализације овог пројекта, кроз изградњу тунела испод Топчидерског брда и нове саобраћајнице до Шумица. Према прелиминарним проценама, вредност поменутих радова износи око 120 млн евра од чега тунел кошта око 50-60 млн, док ће за пут од Аутокоманде до Шумица (са надвожњацима преко аутопута Београд – Ниш) Београд морати да издвоји преосталих 60 млн евра (од чега 30 млн за експропријацију). У случају да се пројекат реализује током наредне четири године, то би подигло инвестиције у Граду за додатних 30 млн евра на годишњем нивоу.

Дуго најављивани пројекат изградње тунела испод центра Града изискује преко 130 млн евра средстава. Изградња тунела који би требало да споји Савску и Дунавску

падину („Савски амфитеатар“) и Дунавско приобаље (Дорћол, Лука Београд и Карабурма), није нов пројекат (спомињале су га готово све градске управе у последњих 70 година). Главна сврха овог пројекта је да омогући бржу саобраћајну везу Дорћола и Карабурме с Новим Београдом и остатком града. Планом детаљне регулације Савске и Дунавске падине, предвиђена је изградња овог тунела, а током 2016. године спроведен је тендер за његово идејно решење. Процењена вредност свих радова износи око 130 млн евра. Званичан план је да изградња почне током 2018. године, док је рок за завршетак радова 2021. година – што би значило да Београд отприлике треба да инвестира преко 30 млн евра на годишњем нивоу.

Процењује се да ће за реконструкцију Старог савског моста Град морати да издвоји преко 60 млн евра. Градска управа је одлучила да се постојећи мост сруши како би се на његовом месту саградио нови и већи (такође лучни) мост. Током 2017. године наставило се с фазом планирања, пошто је у фебруару расписан архитектонско-урбанистички конкурс и тендер за израду техничке документације. Формалан почетак Градње, према Дирекцији Београда, очекује се током 2018. године а радови би требало да се заврше у року од две године. Ако имамо у виду да је процењена вредност радова 63,6 млн евра то значи да би се око 30 млн евра инвестирало на годишњем нивоу.

Изградња дела северне магистралне тангенте (СМТ) могла би да кошта Град око 210 млн евра (до 2020). Реализација овог пројекта омогућила би потпуно измештање теретног саобраћаја из ширег градског подручја, што би се постигло кроз повезивање главних улазних праваца у Граду (Панчево, Смедерево, Коридор 10). Тренутно је у плану изградња јужног и западног дела овог пута, у оквиру чега ће се изградити и нови мост преко Дунава код Аде Хује. Према наводима Дирекције, почетак радове на мосту очекује се током 2018. године с роком завршетка од четири године, док би сви радови на јужном и западном делу овог путног правца требало да буду готови 2024. године. Вредност радова процењена је на око 300 млн од чега је само за мост потребно издвојити више од око 180 млн евра. Према плановима Дирекције, у наредне три године било би потребно да се инвестира око 70 млн евра годишње.

За изградњу приступних саобраћајница за Београд на води у наредне две године Београд треба да издвоји по 20 млн евра. Од осталих пројеката посебно се издваја изградња приступних саобраћајница за Београд на води.⁴⁹ У питању је изградња путева и булевара који би требали да формирају мрежу улица у Савском амфитеатру и да Београд на води повежу са Савском и Карађорђевој улицом. Процењена вредност радова износи око 40 млн евра, док се према плановима Дирекција завршетак градње очекује током 2019. године.

Будуће инвестиције потребно је и могуће претежно финансирати из уштеда. Као што је речено, Београд не инвестира довољно – у 2015. и 2016. години у просеку је за ове намене потрошено око 80 млн евра и неспорно постоји неопходност да инвестиције расту. У којој мери би то било потребно и оправдано, проценили смо из различитих углова. Прво,

⁴⁹ Остали најављивани пројекти између осталог односе се и на: преуређење парка „Ушће“, изградњу две гондоле (Кошутњак –Ада-Нови Београд и Калемегдан – парк Ушће) итд. Према се очекује уређење парка Ушће, за сада не постоје званични рокови за извођење радова. Такође, и изградња гондола је у веома раној фази, а претходно је потребно урадити и студију изводљивости, као и анализу користи и трошкова како би се утврдило да ли постоји потреба за њиховом изградњом.

идентификовали смо могуће буџетске уштеде које би се усмериле у капиталне расходе. Друго, сагледали смо у којој мери инвестиције могу да се финансирају задуживањем а да то не угрози финансијску стабилност Града. Треће, узели смо у обзир инвестиционе планове о чему је претходно било речи (у Оквиру 4). Када је реч о стварању простора у буџету за капиталне расходе, о потребним мерама и могућим ефектима биће речи у поглављу 2.2.3. На овом месту износимо само основне оцене: процењујемо да је реформским мерама (првенствено решавањем проблема у јавном превозу и порезом на имовину), постепено и на средњи рок, могуће ослободити око 10 млрд (90 млн евра) а да раст прихода услед очекиваног раста привредне активности додатно ствара простор од око 6 млрд (50 млн евра). Дакле, претходни извори – уштеде, раст прихода у складу с макроекономским трендовима – омогућавају да се финансира око 140 млн евра додатних инвестиција.⁵⁰ Тиме би укупна инвестициона улагања Београда могла да се увећају на ниво од око 230 млн евра у 2020. години, што је ниво годишњег инвестирања приближан оном у периоду 2008-2012. године.

Београд треба да одреди приоритете за инвестирање како би се и одржала финансијска стабилност Града и како би се решили горући инфраструктурни проблеми. Претходно излагање показало је, прво, да би неки већи планирани пројекти повећали ниво инвестиција на око 300 млн евра годишње и, друго, да финансијска перспектива Града омогућава мања улагања, до 230 милиона евра. Дакле, чак и уз претпоставку да се реформе ефикасно спроведу и да се постигну максималне уштеде, будући простор за капиталне расходе није довољан за све најављене пројекте. То нас доводи до важног закључка – Београд мора пажљиво да планира и одабира будуће пројекте, како би се: прво, одржала стабилна фискална позиција Града (у случају превеликог инвестирања поново би се појавио дефицит и раст дуга) и друго, ублажили (ако не и решили) неки од горућих проблема Града. Одређивање приоритета превазилази оквире наше анализе, али би се из угла функционисања Града и степена уочених проблема вероватно издвојило инвестирање у обнову водоводне и канализационе инфраструктуре, а онда, постепено и у мери остваривања реформских резултата, упуштање у пројекте реконструкције и изградње путне инфраструктуре. У сваком случају, пре реализације пројеката потребна је пажљива процена трошкова и користи и стручна и објективна анализа. Неопрезно упуштање у већи број пројеката могло би да донесе пробијања границе дуга Града и финансијску нестабилност, тј. сличну ситуацију као у 2012. – дефицит, доцње и потребу за ургентним и болним прилагођавањем. Додатно, неопходно је отклонити недостатке у процесу реализације одабраних инвестиција (подсећамо да се тек 50% планираних капиталних расхода изврши, што је индикатор неефикасног инвестирања). Наиме, може се лако десити да упркос амбициозним плановима извршавање инвестиционих радова буде и даље недопустиво ниско – тиме би се и даље приказивала боља буџетска слика Града уз лошу структуру расхода (мале инвестиције) и недостатак основних инфраструктурних предуслова

⁵⁰ Треба имати у виду да се овде не одређује тачан начин финансирања капиталних расхода (сопствена средства или задуживање). Наиме, део уштеда од 140 млн евра, мораће да се искористи за отплату главнице постојећих кредита (процењујемо до 50 млн евра), што значи да би за повећање инвестиција преостало 90 млн евра. Међутим, ову разлику могуће је надокнадити кроз умерено задуживање, до нивоа отплате главнице. Истовремено, овај ниво задуживања омогућио би да се дуг Града (изражен у процентима текућих прихода) смањује (видети део о пројекцијама).

за живот људи и пословање предузећа. У дужем року (након 2020), уз претходно спроведене реформе и опадање дуга, ствара се простор за веће задуживање и последично додатно увећање јавних инвестиција. На овај начин Београд ће можда моћи да покрене озбиљније пројекте попут изградње метроа, што у овом тренутку није могуће.

2.2.3. План фискалне консолидације Града Београда

Решавањем проблема градског превоза могуће је умањити субвенције и ослободити средства за финансирање инвестиција. Београд издваја изузетно висока средства за функционисање градског превоза, годишње око 14 млрд динара. Процењујемо да би решавањем суштинских проблема овог система – унапређењем наплате карата и темељном консолидацијом ГСП-а – Град могао да смањи своје издатке (субвенције) за око 4 млрд динара.

На страни прихода, главне ефекте видимо у повећаној наплати пореза на имовину. У начелу, буџетски приходи Београда се добро планирају – реализација прихода је из године у годину блиска пројектованом нивоу. Не примећује се надувавање прихода – планирање прихода изнад објективног и достигнутог нивоа, што иначе јесте лоша пракса у многим другим локалним самоуправама (Ниш и Крагујевац од великих градова). Међутим, уочили смо могућност да се наплате већи приходи код пореза на имовину. На основу података и информација надлежних институција, утврдили смо да постоји простор за повећање степена наплате, тј. да се порези наплате од свих евидентираних обвезника. Конкретно, наплата од правних лица у 2016. години била је испод 80%, што је знатно мање у односу на степен наплате код становништва (92%). Поред тога, постоје индиције и да би обухват могао да се увећа, тј. да се у пореску базу уведу нови порески обвезници. Надлежне институције Града, због непотпуне републичке евиденције непокретности (катастар), не располажу информацијама о свим пореским обвезницима и принуђене су да формирају своје базе како би проширивали обухват. Имајући све у виду, процењујемо да би ефекат од повећане наплате и увођења обвезника у пореску базу могао да буде изузетно важан за буџет Београда. Прво, подизањем степена наплате на 90-95%⁵¹ годишњи порез на имовину би се увећао за око 1,5 млрд динара. Друго, већи број обвезника, процењујемо да је могуће за 5%, значио би још 1 млрд додатних прихода. На крају, и 9 млрд пореског дуга по основу пореза на имовину (од чега 4 млрд камата) може представљати битан извор прихода у наредном периоду. Конкретно, уз одговарајућу политику репрограма и уз солидан одзив дужника, могло би да се наплати око 3 млрд динара.

Јавни превоз представља убедљиво највећи проблем Београда. Неefикасан и скуп систем јавног превоза је трајни и још увек неразрешени проблем Београда. Од наплаћених карата Град приходује до 10 млрд динара, док су трошкови финансирања превоза око 24 млрд динара. Недостајућа средства, у износу од 14 млрд динара, дотира Град. Уочили смо следеће проблеме који опредељују овакав поразан исход:

⁵¹ Сматрамо да је ово могуће постићи. Наиме, Град Ниш је забележио овај степен наплате у 2016. години. И неке друге процене показују да је на нивоу целе Србије просечан степен наплате пореза на имовину око 90-95%.

- *Наплата* представља основни проблем јавног превоза у Београду. Недостатак адекватне контроле путника, ослобађање обавезе плаћања и ниска цена превоза за поједине категорије становништва, довели су до тога да се наплаћује само 55-60% потенцијалног прихода. Као последица недовољне наплате јављају се два додатна проблема. Прво, највећи терет трошкова јавног превоза, уместо на крајње кориснике, пада на буџет Града. Поред тога, услед важећег уговорног односа Београда и ГСП-а, по коме су приходи предузећа везани за укупну наплату карата, то води нижим пословним приходима овог предузећа.
- *Лоше пословање ГСП-а* представља највећи појединачни трошак система. Будући да су, услед слабе наплате, приходи од карата довољни да покрију тек трећину свих пословних расхода, Град је приморан да издваја знатна средства (око 65 млн евра) како би одржавао његово текуће пословање. Главни проблем ГСП-а представљају огромни оперативни трошкови (последица великог броја запослених) јер ово предузеће, упркос издашним субвенцијама, и даље послује нерентабилно и прави губитке од око 15 млн евра на годишњем нивоу.

Процењујемо да би темељна реформа система јавног превоза у Београду, а пре свега побољшана наплата и реструктурирање ГСП-а, би у средњем року дала уштеде од 4 млрд динара. У наставку описујемо функционисање, трошкове и могућа унапређења система.

Табела 2.6: Плаћања из буџета Града Београда за систем јавног превоза у 2017. години

Врста услуге	Извођач	Основ за плаћање	Напомена	Износ
				<i>у млрд дин</i>
Градски превоз	Приватни превозници	Услуга превоза	153 дин/км	5.4
	„ГСП“	Услуга превоза	60% од наплате карата	5.8
		Субвенције		7.5
Приградски превоз	„Ласта“	Услуга превоза	фиксно по км	4.2
Наплата карата	„АРЕХ“	Провизија	8,53% од наплате карата	0.9
Укупно				23.8

Извор: Буџет Града Београда за 2017. години

На функционисање система јавног превоза одлази око 24 млрд динара, што је више од четвртине буџета Београда. Јавни превоз обављају Градско саобраћајно предузеће (ГСП, у власништву Града), Ласта (у државном власништву) и приватни превозници.⁵² Наплата карата од 2012. године поверена је посебном приватном предузећу

⁵² Тачније, конзорцијум приватних превозника окупљен око „Ариве Литас“ (*Arriva Litas*).

„Апекс“.⁵³ Јавни превоз у Београду кошта буџет Београда око 24 млрд динара годишње (2016. и 2017), а новац је распоређен на следећи начин: 13 млрд динара припада ГСП-у, 5,5 млрд динара приватним превозницима, 4 млрд динара Ласти и 1 млрд динара Апексу.

Град од продаје карата покрива само 40% трошкова превоза. У претходне две године успостављена је структура прихода и расхода према којој Град од продаје карата наплаћује 9-10 млрд динара и тиме покрива тек 40% свих трошкова система. Градови у упоредивим земљама ЦИЕ су у овом погледу знатно успешнији. Конкретно, према студији Светске банке, пољски, летонски и естонски градови од наплате карата успевају да процентуално покрију двоструко више трошкова превоза него што то успева Београд – 80% наспрам 40%.⁵⁴ Према томе, пракса у већини европских земаља је да у одређеном степену субвенционише јавни превоз али не у толикој мери као у Београду.

Ниски приходи проистичу првенствено из лоше контроле путника. Пружање било какве јавне услуге (па тако и услуге јавног превоза) треба да буде организовано на начин да трошкове у већој мери сноси сами корисници. Међутим, то није случај са превозом у Београду. Наиме, степен наплате карата је на незадовољавајућем нивоу и према процени надлежних градских институција износи тек око 55-60%.⁵⁵ То значи да се готово сваки други путник који треба да плаћа карту вози бесплатно. У основи, разлог за овакво стање лежи у неодговарајућем систему контроле. Јасно је да постојећи систем (насумичне) контроле не даје резултате и да би га требало унапредити у смеру онемогућавања превоза без плаћене карте.

Други проблем – који умањује приходе – јесте великодушно постављен систем према бенефицираним категоријама корисника. Сматрамо да су постојеће бенефиције према одређеним путницима превелике, што резултира мањим наплаћеним приходима. Систем, наиме, омогућава да се знатан број људи вози бесплатно или уз минималну накнаду. Тако, према важећем тарифном систему, пензионери у Београду плаћају годишњу карту чија је цена (407 динара) око 40 пута мања од оне коју плаћају пензионери у Нишу (16.620 динара) и преко 80 пута мања од оне коју плаћају запослени у Београду (32.890 динара). Поред тога, у већини земаља у окружењу (али и Европи) ученици основних школа па ни труднице нису изузети од плаћања накнаде за коришћење градског превоза, као што је то случај у Београду.⁵⁶

Трећи проблем – који повећава расходе – јесте неефикасно пословање ГСП-а. Јавно комунално предузеће „ГСП Београд“, представља тренутно проблем Града раван оном које Железнице или Ресавица представљају за Републику. Како је речено, ГСП годишње из

⁵³ Пун назив је „Апекс Solution Technology“. Апекс је задужен за наплату и контролу карата и за ове услуге добија 8,53% прихода од продаје карата и то је из буџета (с позиције робе и услуге) око 1 млрд динара годишње.

⁵⁴ Светска банка, „Србија: Преглед финансија и расхода локалних самоуправа“, 2013.

⁵⁵ Према свему судећи, број лица који користи услуге јавног превоза и не плаћа карту (а није изузет од ове обавезе) креће се око половине или нешто изнад овог броја. До прецизних података нисмо успели да дођемо и процену заснивамо на информацијама из надлежних институција Београда.

⁵⁶ Према цитираној студији Светске банке, у већини европских земаља труднице плаћају пуну износ карте за превоз, док се основци возе са попустом који углавном не прелази 70%.

градског буџета добија око 13 млрд динара. Један део средстава ГСП добија од продатих карата. Наиме, према уговору између Града и ГСП-а, ГСП-у припада 60% прихода од наплаћених карата и по том основу град трансферише износ од око 5-6 млрд динара годишње (формално је то плаћање услуга). Преостала средства којима Град субвенционира ГСП (7,5 млрд динара) проистичу из потребе да се смање губици ГСП-а. ГСП не успева да покрије расходе свог пословања, па, и поред наведене издашне субвенције Града, бележи годишњи губитак од око 2 млрд динара.⁵⁷ Последица је да предузеће од 2009. године стално користи екстерна средства (задуживање) у износу од преко 2 млрд динара путем прекорачења по текућем рачуну код комерцијалних банака или позајмицама других јавних предузећа.

Главни узрок превеликих трошкова ГСП-а представља вишак запослених. Расходи за зараде чине преко 40% свих пословних расхода ГСП-а, што је за скоро 10 п.п. више у односу на „Ариву Литас“, највећег приватног превозника. Главни разлог⁵⁸ за овакву разлику представља постојање великог вишка запослених. Конкретно, од око 5.500 запослених у ГСП-у на крају 2015. године, преко 1.200 људи било је запослено на пословима текућег одржавања возила. Ако се има у виду да возни парк ГСП-а броји око 1.300 возила, то готово значи да једно возило одржава један радник. Штавише, ако посматрамо само број возила у употреби (око 700), онда је овај однос још неповољнији – скоро два радника по возилу. С друге стране, располажемо подацима да у „Ариви Литас“ 1 механичар опслужује око 5 возила (70 запослених одржава око 330 аутобуса). И неки други релевантни извори указују на сличан однос.⁵⁹ Поред тога, присутан је велики број запослених у администрацији (око 530), али и у споредним делатностима (ватрогасци, исхрана и смештај, обезбеђење). Према томе, извесно је постоји изузетно велики вишак запослених у ГСП-у, процењујемо око 1.000 људи. На крају, упоредна анализа показала је и да су просечна нето давања запосленима у ГСП-у за око 6.000 динара виша него у „Ариви Литас“ и да је могуће да су зараде у ГСП-у веће од тржишних за исте квалификације запослених.

Мањи издаци буџета Града за јавни превоз у Београду – укупно за око 4 млрд динара годишње – треба да проистекну из боље контроле путника, измене ценовне политике и консолидације ГСП-а. Превисока давања Града за превоз треба смањити на разумнији ниво. Ово се с једне стране може постићи бољом контролом путника и изменом тарифне политике, услед чега би расли приходи од наплате карата. Поред тога, темељном консолидацијом ГСП-а, могуће је да Град (кроз мање субвенције) редукује своје издатке. Процењујемо да би укупан позитивни ефекат за буџет Града могао бити око 4 млрд динара. При томе, ове промене су могуће већ на кратак рок; амбициознији и дугорочнији програм

⁵⁷ Уступљени приходи од продаје карата у последњих неколико година варирају око 5 млрд динара, што није довољно да се покрију чак ни трошкови зарада (6 млрд) а камоли укупни пословни расходи ГСП-а који износе замашних 13-14 млрд динара.

⁵⁸ Једним делом разлика се може објаснити и тиме што ГСП самостално ради ремонт својих возила, док приватници ово услугу измештају из својих предузећа. Међутим, имајући у виду да је потреба за ремонтом возила релативно мала, ово чини тек мали део поменуте разлике.

⁵⁹ Реч је о неким међународним искуствима које смо пронашли у извору National Research Council (USA), Transport Research Board. Калкулатор техничког особља за одржавање возила у јавним транспортним системима, <http://www.trb.org/Main/Home.aspx>.

консолидације превоза требало би да резултира и већим уштедама – уколико се ценовна политика измени у већој мери од оне коју ми дајемо у примеру и након умањења већег броја жаришта неефикасног пословања (а не само запослености коју ми детаљније разматрамо).

Унапређењем контроле у возилима и изменом тарифног система позитивни ефекат за буџет Града изнео би око 2 млрд динара. До ефекта долазимо проценом прихода који остају Граду након повећане наплате и уступања дела припадајућих прихода ГСП-у. Наиме, укупни приходи од карата могли би да се повећају за око 5 млрд динара, али ће нето ефекат на буџет Града бити мањи – износиће око 2 млрд динара, због поменуте расподеле средстава између Града и ГСП-а. Када би *степен наплате* при постојећем обухвату путника достигао ниво просека у земљама ЦИЕ (80%), приходи од карата би се повећали за 3-4 млрд динара. Да би се ово постигло, систем контроле се мора унапредити, а пожељан правац је да се то оствари у постојећем систему и без додатних трошкова. То би значило да се повећају напори Града, ГСП-а и Апекс-а на бољој координацији и ефикаснијој контроли без повећања трошкова за Град или ГСП.⁶⁰ Додатно, *променом ценовне политике* (третмана бенефицираних корисника) приходи би се још више повећали: ако би основци и лица старија од 65 година плаћали месечну надокнаду од 407 динара, добило би се више од 1 млрд динара (што би и даље било прилично благ третман бенефицираних путника, ако се узме у обзир, на пример, пракса превоза у Нишу). Сумарно посматрано, ове мере донеле би 5 млрд више на приходима од карата, али се то неће у пуном износу пресликати на буџет Града. Нето ефекат на финансије Града Београда од повећаних прихода од карата износиће 2 млрд динара, а разлог за то лежи у унапред дефинисаној обавези Града да део повећаних прихода од продаје (3 млрд према постојећем уговору) мора трансферисати ГСП-у.

Додатне уштеде од око 2 млрд Град може остварити реструктурирањем ГСП-а. И поред 3 млрд већих прихода ГСП-а након унапређене наплате, предузеће би остало зависно од субвенција и његови структурни проблеми остали би још увек неразрешени. Због тога оцењујемо да је потребно да ово предузеће, паралелно с унапређењем наплате својих услуга, смањи своје трошкове – првенствено издатке за запослене. Већ смо изнели процену да је вишак запослених вероватно и већи од 1.000 људи. Уколико би се број запослених у одржавању возила и администрацији прилагодио објективним потребама, трошкови зарада предузећа би се смањили бар за 1 млрд динара. То би, у комбинацији са већим приходима предузећа (поменуте 3 млрд), водило осетном побољшању његових биланса – ГСП би почео да послује са добитком од око 2 млрд динара⁶¹ што би омогућило Граду да у истом износу

⁶⁰ Други начин је да се из непосредног окружења преузму позитивна искуства и предузму нове активности уз неизбежно повећање неких расхода. Тако је могуће да се размисли о увођењу кондуктера у возила, што је модел који Ниш прилично успешно примењује. Увођење овакве праксе у Београду изискивало би веће трошкове (зараде). С постојећим бројем аутобуса и радом у две смене, процењујемо да је потребно око 1.000-1.200 нових контролора, што уз претпостављену нето зараду од око 40.000 дин даје нови бруто трошак зарада до 1 млрд динара. Тиме би корист од повећане наплате била умањена и нето ефекат за буџет Града био би мањи.

⁶¹ Бруто уштеде од 4 млрд (3 млрд из повећања прихода и 1 млрд из смањења расхода) би послужиле и за покривање годишњег губитка од око 2 млрд динара.

смањи субвенције ГСП-у,⁶² а да то не угрози његово пословање (ГСП би уз субвенције пословао избалансирано).

Табела 2.7: Ефекти за буџет Града од повећања наплате карата и консолидације ГСП-а (у млрд динара)

Рд. бр.	Назив	Износ
1	Постојећа наплата карата	10
2	Мере	5
	Унапређење контроле	4
	Измена ценовне политике	1
3=1+2	Могућа наплата карата	15
4=3-1	Додатни приход од наплате карата	5
	Граду (40%)	2
	ГСП-у (60%)	3
	Уштеде за буџет Града	4
	Од наплате	2
	Смањење субвенција	2

Извор: Анализа Фискалног савета

Не постоји алтернатива консолидацији ГСП-а и унапређењу наплате. Поставља се питање да ли би се трошкови јавног превоза у Београду умањили уколико би се променио уговорни однос између Града и ГСП-а, тако да и ГСП буде плаћан на исти начин као и приватни превозници. Наиме, за услугу јавног превоза приватним превозницима се плаћа фиксан износ од 153 динара по пређеном километру. То значи да су ова предузећа заштићена од ниске наплате, пошто приходују исти износ за пређене километре без обзира на број наплаћених карата. С друге стране, приходи ГСП-а су повезани с продајом карата (добијају 60% укупне продаје), што значи да у условима ниске наплате ГСП мање приходује. Уколико би се за ГСП усвојио исти систем плаћања као према приватницима, на први поглед рачун изгледа повољније - приходи ГСП-а били би двоструко већи од прихода које ГСП сада добија (од Града на основу продатих карата). Међутим, реч је о привиду, пошто би трошкови система и расходи Града остали исти а промене би биле практично рачуноводствене природе. Наиме, и у новом систему, ГСП-у би се и даље давало 13 млрд динара, једино би структура била другачија: уместо садашњих 6 млрд динара уступљених прихода од продаје карата и око 7 млрд субвенција, нова структура би значила 11 млрд динара уступљених прихода и 2 млрд субвенција. Јасно је да би се у ГСП сливала иста средства, трошкови превоза остали би исти као и трансферисана средства из градског буџета. Премда би се на овај начин униформисао систем плаћања и привидно умањили проблеми у пословању ГСП-а, целокупни систем би остао скуп и неререформисан. Дакле, пуком изменом уговорног односа

⁶² Расходи предузећа након смањења запослености би се смањили са 15 на 14 млрд динара, док би се приходи од боље наплате карата увећали са око 6 на око 9 млрд динара. То значи да би се разлика између расхода и прихода (недостајућа средства) ГСП-а умањила са 9 на 5 млрд динара. Београд би због тога могао да смањи своје субвенције за 2 млрд (са 7 на 5 млрд), а да притом ГСП не прави губитке.

не може се постићи циљ ефикаснијег система јавног превоза већ је неопходно унапређење степена наплате и стварна консолидација ГСП-а.

Ниш има другачије уређен систем плаћања превозницима од Београда и то искуство може бити корисно. Као што је напоменуто, у Београду приватници за пружање услуге превоза добијају фиксан износ (153 дин по километру, тзв. плаћање на основу *брutto трошкова*). У овом систему, Град наплаћује приходе од продатих карата а затим плаћа превозницима износ који је предвиђен за покривање трошкова линије (изражен у динарима по километру). С друге стране, у Нишу је превоз организован на принципу *нето трошкова*: превозници су ти који приходују од продаје карата а Град трансферише додатна средства само ако су ови приходи мањи од унапред уговореног износа. Важно је да превозници у Нишу имају подстицај да сами побољшају наплату и контролу путника јер ће им то донети већи профит (већи приходи уз непромењене трошкове значе већи добитак). Тако је интерес и превозника и Града Ниша да приходи буду већи од уговореног минималног износа, па је смањен ризик да ће буџет морати да субвенциониса превоз.

Проблеми градског превоза у Београду су толико дуготрајни а трошкови толико велики да то треба да буде приоритет градских власти. Систем превоза у Београду је деценијски проблем с којим ни једна градска управа до сада није успела да изађе на крај.⁶³ Мере које су до сада реализоване у циљу ублажавања главних проблема (слабе наплата карата и неефикасног пословања ГСП-а), попут увођења приватних превозника у систем (од 2005), измене тарифне политике (стално ширење бенефиција), куповина нових возила (2008-2013), поверавање наплате „Апекс“-у (2012) – нису дале резултате. Систем се усложњавао, али се наплата карата није битније унапредила (чак је падала) а трошкови су се увећавали. Град је само у последњих десет година јавни превоз субвенционисао са око 1 млрд евра (100 млн просечно годишње). Као што смо већ напоменули, не постоји алтернатива озбиљној и темељној консолидацији ГСП-а и унапређењу наплате. Хватање у коштац са овим проблемима и њихово решавање морају бити приоритет Града, пошто је само на тај начин могуће смањити укупна давања Београда за јавни превоз. Преиспитивањем постојећег начина функционисања система и његовим континуалним унапређењем – преузимањем најбоље праксе од других градова – могу се постићи потребне уштеде. Проблем је толико сложен да је у његово решавање, поред градских власти, вероватно потребно да се укључе републичке институције (надлежна министарства – локалне самоуправе и привреде) и да се усвоји и спроводи план заснован на стручним и кредибилним мерама.

2.2.4. Средњорочне буџетске пројекције Града Београда

Уколико се спроведу неопходне краткорочне и средњорочне мере, могуће је трајно стабилизovati финансије Града и постепено повећати јавне инвестиције. Наше основне оцене из пројекција које ћемо у наставку детаљније представити јесу: унапређењем наплате пореза на имовину и побољшањем наплате карата у јавном превозу могуће је, уз очекиване макроекономске трендове, приходе Града битно увећати (за око 14%). Уз чврсту контролу расхода, и темељену консолидацију ГСП-а, ово би омогућило да Град осетно

⁶³ Располажемо подацима од 2005. године и на основу њих може се видети да је градски превоз субвенционисан и да је тај трошак растао.

повећа јавне инвестиције, процењујемо до високог и пожељног нивоа од 230 млн евра. У Табели 2.8 приказана је пројекција најзначајнијих категорија прихода и расхода буџета Београда за период 2017-2020. године.

Табела 2.8: Преглед реализације буџета Града (2014-2016) и пројекције за период 2017-2020 (у млн динара)

	Реализација			Пројекција			
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
УКУПНИ ПРИХОДИ	73,306	82,065	96,436	92,882	98,422	104,177	110,159
<i>Текући приходи</i>	72,225	80,912	94,494	90,882	96,422	102,177	108,159
1. Порези	56,232	58,542	62,715	64,466	68,056	71,850	75,861
<i>Порези на доходак и капиталне добитке</i>	36,249	36,333	38,007	37,627	39,697	41,880	44,183
<i>Порез на имовину</i>	16,181	18,519	19,139	20,991	22,219	23,523	24,908
<i>Порез на добра и услуге</i>	2,669	2,620	4,338	4,555	4,783	5,022	5,273
<i>Други порези</i>	1,133	1,070	1,231	1,293	1,357	1,425	1,496
2. Донације и трансфери	2,760	1,244	2,002	2,000	2,000	2,000	2,000
3. Други приходи	13,151	20,995	29,674	24,316	26,266	28,227	30,199
<i>Приходи од имовине</i>	2,875	3,612	3,824	4,016	4,216	4,427	4,649
<i>Продаја добара и услуга</i>	7,783	6,418	7,879	7,500	7,500	7,500	7,500
<i>Новчане казне и одузета имовинска корист</i>	322	606	732	700	700	700	700
<i>Добровољни трансфери од физичких и правних лица</i>	234	72	37	100	100	100	100
<i>Мешовити и неодређени приходи</i>	1,938	10,286	17,201	12,000	13,750	15,500	17,250
4. Остали приходи	81	132	103	100	100	100	100
<i>Примања од продаје нефинансијске имовине</i>	1,081	1,153	1,942	2,000	2,000	2,000	2,000
УКУПНО РАСХОДИ	67,002	76,917	91,518	92,882	98,422	104,177	110,159
<i>Текући расходи</i>	57,767	68,886	80,325	76,182	77,818	79,506	81,247
1. Расходи за запослене	13,503	13,831	13,779	13,700	14,248	14,818	15,411
2. Коришћење роба и услуга	16,685	22,665	33,041	33,537	35,040	36,566	38,114
3. Отплата камата и пратећи трошкови задуживања	2,229	2,167	1,882	1,500	1,530	1,561	1,592
4. Субвенције	13,723	15,322	11,261	11,261	10,601	9,941	9,281
5. Донације, дотације и трансфери	6,450	8,704	8,949	9,000	9,000	9,000	9,000
6. Социјално осигурање и социјална заштита	2,695	3,489	8,317	4,000	4,120	4,244	4,371
7. Остали расходи	2,483	2,708	3,091	3,184	3,279	3,378	3,479
8. Средства резерве	0	0	5	0	0	0	0
<i>Капитални расходи</i>	9,235	8,031	11,192	16,700	20,604	24,671	28,912
<i>из сопствених средстава</i>	0	0	0	12,319	14,004	18,571	23,362
<i>из задуживања</i>	0	0	0	4,381	6,600	6,100	5,550
БУЏЕТСКИ СУФИЦИТ	6,304	5,148	4,918	4,381	0	0	0
<i>Отплата главнице</i>	3,444	4,765	6,706	6,500	6,600	6,100	5,550
<i>Примања од задуживања</i>	4,489	1,943	2,875	4,381	6,600	6,100	5,550
Нето задуживање (+)/раздуживање (-)	1,045	-2,821	-3,831	-2,119	0	0	0
Дуг	49,697	49,183	44,832	42,713	42,600	42,600	42,600
<i>у % текућих прихода из претходне године</i>		68%	55%	45%	47%	44%	42%

Извор: Анализа Фискалног савета на основу података МФИН (обухватају Град и градске општине)

Уз конзистентно спровођење мера, приходи Београда могли би у 2020. да буду већи за око 14 млрд динара у односу на 2016. годину. Половина планираног повећања прихода долази услед описаних мера, тј. боље наплате пореза на имовину и унапређене продаје карата у јавном превозу. Друга половина ефекта проистиче из макроекономских

фактора, тј. очекиване динамике привредне активности и последичног повећања приходних ставки буџета. Пошто је о поменутих мерама и ефектима већ било речи раније (у делу 2.2.3), овде дајемо тек кратак подсетник:

- *Приходи од пореза на имовину* на крају 2020. године могли би да буду већи за готово 6 млрд динара у односу на 2016. Од тога, око 2,5 млрд долази по основу ширења обухвата и повећања степена наплате код правних лица, а репрограм пореских дугова могао би да донесе веће порезе за додатне 2,2 млрд. На крају, под претпоставком умереног повећања цене некретнина, прикупљени порез на имовину би порастао за још 1 млрд динара.⁶⁴
- *Порез на зараде* могао би током посматраног периода да порасте за око 6 млрд динара и то по основу очекиваног кретања привредне активности, запослености и зарада у Београд у наредном периоду.⁶⁵
- Путања *Мешовитих и неодређених прихода* проистиче из две динамике: смањења уплата из јавних предузећа и пораста прихода од наплате карата. Наиме, у делу 2. навели смо да убудуће не треба рачунати на изузетне добитке електрана и њихове уплате у буџет – отуд пад поменуте категорије прихода за око 5 млрд динара у 2017. години. С друге стране, почев од 2018. године рачуна се на постепени раст мешовитих и неодређених прихода (око 1,8 млрд годишње), након што се унапреди контрола путника у јавном превозу (већи приходи од наплате карата за око 5 млрд динара – видети део о јавном превозу у Београду).

Укупни пројектовани расходи Београда расту због убрзања јавних инвестиција, док се текући расходи држе под контролом. На крају посматраног периода (2020) расходи Града су за преко 18 млрд динара већи од извршења у 2016. години. При томе, готово целокупан пораст долази услед већих издвајања за јавне инвестиције, који је добрим делом омогућен контролисањем укупне текуће потрошње (кумулативан раст од око 1 млрд на крају 2020). Иако се укупни текући расходи не мењају, у њиховој структури има великих промена: поједине позиције расту (услед инфлације и индексације), а субвенције су те које опадају. У наставку дајемо кратак преглед главних промена за поједине расходне категорије.

- Контрола *расхода за запослене* огледа се у незнатном расту ове категорије током посматраног периода (за око 1,6 млрд динара). У 2017. години маса зарада је скоро

⁶⁴ Пројекције пореза на имовину заснивају се на претпоставци да ће се обухват обвезника повећавати за 1% годишње, па би се до 2020. године укупно повећао за око 5% (раније процењена достижна граница). Поред тога, користили смо и претпоставку о годишњем повећању степена наплате код правних лица од око 2,5% што би на крају периода значило повећање од 10%. Још неке претпоставке на којима смо засновали рачуницу: наплата 750 млн динара годишње од 9 млрд млн динара укупног пореског дуга и пораст вредности некретнина за 3% (реч је о вредностима у динарима, па вредност некретнина уобичајено повећавамо за инфлацију).

⁶⁵ Основица за порезе на зараде је маса зарада која се добија као производ просечне плате и броја запослених. Уз претпоставку да ће се наставити тренд раста просечне зараде за 4,5% годишње и уз повећање запослености од око 1% у 2017, и 1,5% од 2018. године, долазимо до повећања масе зарада и основице за око 5,5-6% на годишњем нивоу. Потребно је напоменути да је благи пад у 2017. години проистекао из поменутих законских измена, тј. смањеног учешћа градова у порезима на зараде, Београду са 70 на 66%.

непромењена (још увек на снази забрана запошљавања у јавном сектору и умањење плата), да би од 2018. године постепено бележила благи раст услед претпостављене индексаацију плата од неколико процената годишње.⁶⁶

- Издаци за *социјалу заштиту* у основи остају непромењени, иако се формално у 2017. години види њихов велики пад – то је последица исплате доцњи у 2016. години и једнократног скока у овој години (субвенције за енергетски заштићеног купца).
- Кретање *расхода за робу и услуге* условљено је уобичајеним усклађивањем ових трошкова са инфлацијом, али и трансферисањем дела прихода од боље наплате карата у градском превозу (књижи се на услугама) – од 5 млрд динара већих расхода за робу и услуге у 2020. у односу на 2016. нешто већи део (3 млрд динара) објашњава се преносом прихода од боље наплате карата.
- *Субвенције* бележе постепени пад и на крају периода су за око 2 млрд динара мање него у 2016. години, искључиво услед спровођења темељне консолидације ГСП-а и мање потребе за субвенцијама Града.
- *Капитални расходи* бележе постепен али постојан раст – за скоро 18 млрд у односу на 2016. годину. Ова вредност одговара проценама о могућем и потребном нивоу инвестиција (видети део 2.2.2). Заснована је на принципу да се уштеде и повећани приходи усмере на раст инвестиција. Указали смо, при томе, на то да се инвестиције тек малим делом могу финансирати задуживањем.⁶⁷ Уз опрезно задуживање, дуг Београда могао би да постепено опада. Као што се из Табеле 2.8 може видети, апсолутни ниво дуга Града је на крају периода незнатно мањи од тренутних 44 млрд динара. Међутим, уколико се дуг посматра у релативном смислу (у односу на текуће приходе; то је боља мера задужености), током посматраног периода дуг се осетно смањује – на крају 2020. износи 42% што је чак 13 п.п. мање него на крају 2016. године.

⁶⁶ Пораст зарада у просеку од 2018. до 2020. није циљ већ могућ исход политике зарада у Републици Србији.

⁶⁷ Принцип који се водимо приликом процене новог задуживања је да је потребно да дуг Града (изражен у процентима текућих прихода из претходне године) настави да пада. Ово суштински значи да Београд може сваке године да се задужује највише до износа отплате главнице – процењујемо највише 40-50 млн евра годишње.

2.3. Анализа локалних финансија Новог Сада

2.3.1. Основне оцене

Јавне финансије Новог Сада су стабилне али учачавамо одређене слабости које могу угрозити њихову будућу одрживост. Приходи и расходи Новог Сада углавном су уравнотежени, јавни дуг низак и Град на време измирује своје обавезе (тј. нема доцњи). Међутим, релативно стабилним јавним финансијама Новог Сада допринели су, поред одговорног управљања буџетом, и неки додатни чиниоци. Пре свега, Нови Сад издваја систематски много мања средства за инвестиције од објективних потреба, па су му због тога и укупни расходи нижи. Такође, приликом многобројних промена Закона о финансирању локалне самоуправе, Нови Сад је прошао нешто боље од других градова, због чега добија око милијарду динара више прихода (7% буџета) него пре законских промена.⁶⁸ У наредним годинама Нови Сад планира велико (и потребно) повећање инвестиција, које не би смео да (као Београд 2008-2012. године) финансира толико из кредита, већ из буџетских средстава. Уз то, постоје озбиљни фискални ризици који могу да дођу на наплату у наредном периоду. На пример, градске апотеке, чији је оснивач Град, касне у измиривању обавеза у износу од 300-400 млн динара; додатни ризик представља лоше пословање СПЕНС-а који је акумулирао губитак од преко 500 млн динара. На крају, постоје најаве да ће се у наредним годинама доносити нови систематски Закон о финансирању локалне самоуправе, који би лако могао да остави Нови Сад без дела средстава којима сада располаже. Због потребе за повећањем инвестиција, као и бројних фискалних ризика, оцењујемо да је потребно да Нови Сад спроводи релативно снажне фискалне мере и поред тога што тренутно има стабилне финансије.

Упркос скорашњем расту, инвестиције Града и даље су неприхватљиво ниске – снажан инвестициони циклус тек предстоји. Нови Сад је у последње две године битно повећао капитална улагања, али су она била највећим делом усмерена на тек неколико пројеката (зона Север 4, Булевар Европе, Трг Републике, Жежељев мост). С обзиром на бројне потребе и планирану много већу разноликост улагања, прави инвестициони бум тек предстоји. Због тога је неопходно да се Град за то добро припреми и уклони уска грла која могу осетно да отежају предстојећи период великих улагања. Иако су потребе заиста огромне, идентификовали смо пет кључних група пројеката чија се потпуна реализација може очекивати у неколико наредних година. За приоритетне пројекте сматрамо: 1) изградњу и реновирање водоводне и канализационе мреже, 2) пречистач отпадних вода, 3) изградњу регионалне депоније и 4) сређивање најважнијих саобраћајница. Поред набројаних, у ову групу спада и 5) пројекат „Нови Сад 2021 – Европска престоница културе“, за који је Град изабран од стране ЕУ. Укупна вредност предложених улагања за период 2017-2020. процењује се на око 30 млрд динара, али досадашње искуство показује

⁶⁸ У делу 1.2.1. (Табела 1.1) приказано је да би успостављање хоризонталне и вертикалне равнотеже значило да Нови Сад остане без 10% буџетских средстава, међутим последњим законским изменама које се примењују од почетка 2017. године смањен је проценат који градови добијају од пореза на зараде, што је мањим делом ублажило прикзану неравнотежу, и стога процењујемо да она тренутно износи 7-8% прихода Града.

да је оправдано претпоставити да ће се бар мањи део предложених радова пренети у наредни период (након 2020. године). Због тога оцењујемо да би укупна реализација наведених пројеката кроз четири године могла да изнесе 20–25 млрд динара. Да би се инвестиције у тој мери и извршиле потребно је да се буџетом Новог Сада створи простор за раст годишњих капиталних расхода са тренутних око 5 млрд динара на око 10 млрд у 2020. години.⁶⁹

Најзначајнији извор финансирања будућих пројеката требало би да буду средства Града, а за то је потребно спровести одређене фискалне мере. Највећи део потребног повећања инвестиција требало би да се обезбеди из сопствених средстава – односно без повећања јавног дуга. Успешно спроведене фискалне мере, уз очекиване макроекономске трендове, могле би да створе позамашан фискални простор за финансирање највећег дела излистаних пројеката. Захтев за здравим финансирањем инвестиција и одговорним приступом буџетирању капиталних расхода, између осталог, проистиче из лошег искуства Београда из периода 2008-2012. године. Наиме, у овом периоду Град Београд је имао динамику инвестирања која би се могла упоредити с предстојећом у Новом али то није учинио уз истовремено прилагођавање прихода и текућих расхода па се читав раст инвестиција финансирао задуживањем уз последични експлозивни раст дефицита и доцњи (видети поглавље 2.2. овог извештаја). У Београду је тада пропуштена прилика да се проактивним приступом и контролом буџета омогући излазак из инвестиционог периода са здравим јавним финансијама – што је грешка коју Нови Сад не би смео да понови. У сврху обезбеђивања сопствених средстава за потребна капитална улагања неопходно је спровести следеће мере на приходној и расходној страни буџета:

- **Побољшати степен наплате пореза на имовину.** Нови Сад је једна од најбољих локалних самоуправа по обухвату пореза на имовину (слању пореских решења). Међутим, и поред доброг пореског обухвата, у 2016. години степен наплате је износио око 85%, док искуство показује да би овај показатељ могао очекивати и до нивоа од око 95% и ово би требало да буде циљ за наредни трогодишњи период. Потребу за повећањем ефикасности наплате додатно потврђује и чињеница да дуг за овај порез износи око 3 млрд на основу главнице (и 1,5 млрд динара за припадајућу камату). Према томе, у наредном периоду требало би интензивирати активности на постепеном повећању ефикасности наплате, као и наплату нагомиланих пореских дугова.
- **Ефикасније наплаћивати приходе од закупнина непокретности.** Извештај Државне ревизорске институције за 2014. годину указују на бројне проблеме у вези са издавањем и наплатом прихода од пословног простора. Уз то, Град није приходовао закупнине за издате станове од 2000. године. Прикупљени приходи од закупнине непокретности у 2016. години износили су нешто више од 600 млн динара и приближно су на истом нивоу као у 2014. години. Дакле, и поред тога што је Град предузео неке почетне кораке за ажурирање базе градске имовине, и даље нема ефеката на раст прихода. Узимајући све наведено у обзир, у наредном периоду неопходно је интензивирати активности на бољем евидентирању и наплати закупнина за све врсте непокретности које Град поседује.

⁶⁹ Приказане пројекције раста капиталних улагања поред приказаних приоритетних пројеката укључују и друге, мање капиталне расходе који се уобичајено реализују сваке године у Новом Саду.

- **Смањити субвенције јавним предузећима.** Нови Сад је (суштински) благо смањео подршку јавним предузећима у виду текућих субвенције у 2016. години. Међутим, поред тога, Град и даље за капиталне субвенције издваја око 1 млрд динара, чиме је омогућено да локална јавна предузећа финансирају инвестициона улагања (на пример, у водоводну и канализациону инфраструктуру). У будућем периоду неопходно је смањити и овај део субвенција – реформисањем локалних јавна предузећа потребно је створити одржива привредна друштва која би могла самостално да финансирају инвестиције (а не из средстава пренесених из буџета Града) што би требало да буде циљ до 2020. године.
- **Строго контролисати расходе за зараде.** На први поглед Нови Сад има знатно веће издатке за зараде у односу на друге велике градове (посматрано по глави становника). Детаљнија анализа показује да су већи расходи за запослене превасходно последица објективних околности. Тако на пример, у Предшколској установи Новог Сада има око 2.000 запослених, услед већег броја деце која похађају државне вртиће (око 16.000 деце). Заправо, однос деце и броја запослених је 8:1, док је исти показатељ у Нишу око 6,5:1 (око 1.100 запослених на 6.500 деце). Дакле, када се узму у обзир и сви објективни фактори број запослених јесте нешто већи, али не у мери у којој се првобитно чинило. Стога је у средњем року, уз чврсту контролу исплаћених зарада и других накнада, потребно извршити благо смањење броја запослених у локалној администрацији и Предшколској установи. Оно што би у пракси могло да отежа процес свођења масе плата на објективну висину јесу препоруке државе о повећању зарада запослених који се финансирају из буџета (предшколске установе, установе културе и социјалне заштите), притисци синдиката да се поступи по препорукама, али и могуће повећање зарада у читавој администрацији (укључујући и локал). Напомињемо, расходи за плате чине значајан део буџетских средстава Новог Сада, па би један од важних реформских праваца требало да буде њихово одлучно и доследно свођење на здраве и одрживе основе упркос свим притисцима.
- **Смањити расходе за казне и пенале.** Нови Сад је у последњих неколико година готово упетостручио износ који издваја за казне и пенале у односу на њихов ниво у 2012. години. Заправо, ови расходи су у 2016. години премашили износ од 600 милиона динара, што је издашније и од Београда који има око четири пута више становника. Неколико основних узрока за плаћање казни и пенала су: 1) експропријација земљишта, 2) штете изазване лошом саобраћајном инфраструктуром (рупе на путевима), 3) неисплаћене зараде, доприноси и трошкови превоза запосленима (пре свега у Предшколској установи) и 4) неконтролисана плаћања на име одштете за уједе паса луталица. Имајући у виду релативно велике износе које за ове намене Град издваја и њихов растући тренд, неопходно је што пре предузети конкретне мере у циљу елиминисања узрока неконтролисаног раста ових издатака. Међутим, једнако важно је унапредити ефикасност јавног правобранилаштва које би требало да преиспита основаност тужби након којих настају различита плаћања.

Други (мањи) део потребних средстава за инвестиције могао би се обезбедити из различитих донација и ЕУ фондова. Нови Сад је до сада већ користио бесповратна средства из претприступних фондова Европске уније. Коришћење европских фондова знатно је помогло Граду да реконструише мост Слобода и Жежељев мост. У складу са новим

ИПА (II) програмом Србији су на располагању знатна средства која су, између осталог, намењена и унапређењу заштите животне средине и саобраћајне инфраструктуре, за шта су Новом Саду највећим делом и потребна. Дакле, у наредном периоду Град би требало да се посвети привлачењу како страних фондова (ЕУ), тако и приватних партнера, што би олакшало спровођење великих капиталних пројеката (пре свега изградњу пречистача отпадних вода и регионалне депоније).⁷⁰ Потребу за овим видом финансирања додатно наглашава чињеница да ће раст инвестиција морати да се реализује без новог задуживања, па ће у мери у којој ослобођена средства буду недовољна, бити нужно обезбедити апсорпцију ЕУ фондова, донација и слично.

Предложене мере, уз очекиване макроекономске трендове, створиле би одржив финансијски оквир Града – уређен буџет и здрав раст инвестиција. Према нашим пројекцијама, Нови Сад има добру шансу да већ у средњем року успостави одржив финансијски оквир (вид. Табелу 2.10 у поглављу 2.3.4), али је за то потребно испунити неколико важних предуслова. Мере које смо предложили на приходној страни буџета, уз очекивана повољна макроекономска кретања, повећале би годишњу наплату најважнијих пореских прихода Града у износу од око 2 млрд динара у 2020. у поређењу са 2016. годином. Истовремено, нужно је извршити смањење текућих буџетских издатака – смањење субвенција и издатака за казне и пенале донело би додатних око 1 млрд динара годишњих уштеда у 2020. години (у поређењу са нивоом из 2016). Тиме би се отворио позамашан фискални простор за финансирање предстојећег инвестиционог циклуса, који ипак неће бити довољан за потпуно покривање потреба за додатним инвестицијама. Стога ће, подједнако важно уз консолидацију буџета, бити привлачење фондова ЕУ, донација и слично – чиме би се обезбедило здраво финансирање капиталних пројеката без потребе за новим задуживањем. Све претходно наведено требало би да резултира капиталним улагањима од скоро 10 млрд динара у 2020, што је готово дупло више од њиховог нивоа у 2016. години. Овакав сценарио подразумева да ће се Град минимално задужити (само колико је потребно за отплату старих кредита) што значи да номинални износ дуга неће да расте. Тиме би се избегло лоше искуство које је Београд имао током инвестиционог циклуса у периоду 2008-2012. када је већина капиталних пројеката финансирања задуживањем, што је потом покренуло низ неповољних фискалних тенденција (након раста дуга дошло је до озбиљних проблема са финансирањем текућих обавеза). Према томе, уз доследно спровођење мера које смо предложили, Нови Сад би од 2020. године надаље имао одличне буџетске перформансе, стабилне и дугорочно одрживе јавне финансије, али и знатно бољу инфраструктуру и здравију животну средину.

2.3.2. Јавне инвестиције у Новом Саду

Оправдани, амбициозни инвестициони планови захтевају одговоран приступ буџету Града – у супротном, Нови Сад би се могао суочити с високим и неодрживим дугом. Јавне финансије Новог Сада су у претходних десетак година у највећој мери биле на

⁷⁰ Напомињемо да су и друге локалне заједнице користиле фондове ЕУ за сличне намене – тако је у Суботици изграђен пречистач отпадних вода, савремени системи за прераду и одлагање отпада у Ужицу, Сремској Митровици и Пожаревцу, што може послужити и Новом Саду као добра смерница.

одрживој путањи. Динамика прихода и расхода била је међусобно усаглашена, јавни дуг (и поред скока 2011-2012) и даље није превисок, а Град нема кашњења у плаћању из буџета (тј. доцње, што јесте био случај са осталим великим градовима) па буџетски резултати из прошлости верно осликавају финансије Града. Међутим, иако Нови Сад тренутно има мање буџетских проблема од других градова, такво стање може се показати неодрживим из најмање два разлога. *Прво*, инвестиције су тренутно драстично мање у односу на објективне потребе, што заједно са улажењем у зону дефицита током последњих неколико година представља основну структурну слабост финансија овог града.⁷¹ *Друго*, велике фискалне потешкоће могле би уследити уколико се почне са дуго најављиваним системским уређивањем расподеле средстава између јединица локалних самоуправа (слично Закону из 2006. године) – будући да би Нови Сад тада практично преко ноћи могао остати без значајног дела расположивих прихода. Једини начин за трајно избегавање негативних ефеката које би по финансије Новог Сада имали даља ескалација инвестиционог јаза и потенцијалне законске измене у финансирању ЈЛС јесте доследно спровођење фискалних мера – усмерених првенствено на повећање изворних прихода и смањење текуће потрошње града.

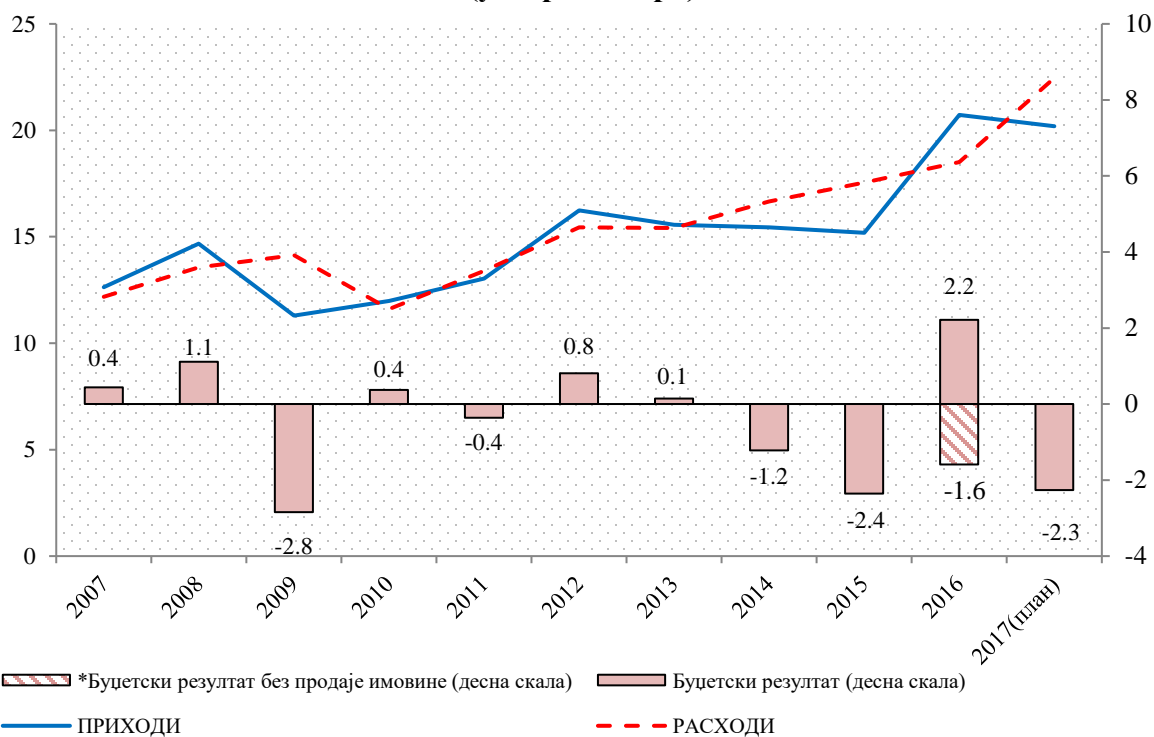
Потребни инвестициони пројекти највећим делом могу бити финансирани из сопствених средстава, а за то су неопходне фискалне мере. Након оживљавања инвестиционе активности (од 2015. године) Град је почео да бележи прилично велики дефицит (од око 2 млрд динара годишње) што је неодрживо на дужи рок. Трендови у последње две-три године показују да се Град суочава с изазовом финансирања растуће потребе за капиталним радовима уз истовремено обезбеђивање здраве буџетске позиције. Охрабрује то што је, према нашим пројекцијама, могуће истовремено достизање оба поменута циља, премда уз важан предуслов – да се у средњем року одлучно спроведу мере консолидације буџета. То је, заправо, једини начин да се на здравим основама створи простор за претежно финансирање будућих инвестиција сопственим средствима – и то је најважнији правац на коме Град треба да истраје. Поред тога, веома значајно јесте да се оствари оно што се стратешким плановима Града и планира: привлачење фондова ЕУ и ослањање на јавно-приватна партнерства, а не на задуживање.

Нови Сад за разлику од других великих градова има добре изгледе да већ у средњем року постане град за пример и та шанса не би смела да се пропусти. Уколико се остваре оба циља (спровођење фискалних мера и фондови ЕУ) Нови Сад би имао одличан стабилizacionи и развојни резултат на крају посматраног периода (закључно са 2020. годином): избалансиран буџет, низак јавни дуг и унапређену расходну структуру буџета (високо учешће инвестиција). Период у који улази Нови Сад је, према томе, велика шанса која не би смела да се прокоцка стихијским задуживањем за инвестиције и непредузимањем мера на повећању прихода и контроли расхода. Искуство Београда из периода 2008-2012. упућује на опрез: управо у овом периоду Град Београд је имао динамику инвестирања која може да се упореди с предстојећом у Новом Саду (подизање капиталних расхода до 40-45%

⁷¹ У 2016. остварен је (формални) суфицит од 2,2 млрд динара, али је ово последица продаје грађевинског земљишта у износу од приближно 4 млрд динара. Према информацијама из Града, сличан једнократни приход тешко се може појавити у наредним годинама. Буџетским планом за 2017. годину планира се дефицит од 2,3 млрд динара.

укупних расхода), али није дошло до прилагођавања прихода и расхода па се читав раст инвестиција финансирао задуживањем уз последични експлозивни раст дефицита и доцњи (видети поглавље 2.2). У Београду је пропуштена прилика да се контролом буџета омогући да се из инвестиционог периода изађе са здравим јавним финансијама – то је грешка коју Нови Сад не би смео да понови.

Графикон 2.3: Приказ прихода и расхода Новог Сада у периоду 2007-2017.
(у млрд динара)



Извори: Завршни рачуни Новог Сада за период 2007-2016. и Буџет Града за 2017. годину

Инвестиције у Новом Саду јесу оживеле, али су усмерене на мањи број пројеката. Инвестициона активност у Новом Саду оживљава у претходне три године – у 2016. години инвестиције Града су више него удвостручене у односу на 2013. (око 5 млрд наспрам 2,3 млрд динара).⁷² То је добар резултат, али је важно истаћи да је поменути пораст последица ослањања на неколико кључних пројеката. Реч је о реконструкцији Булевару Европе, Трга Републике, радовима на Жежељевом мосту и сређивању радне зоне Север 4.⁷³ Само су радови на опремању зоне Север у 2016. години вредели 3,3 млрд динара (више од половине инвестиција Града), па је, изузимајући ову инвестицију, преостали део капиталних радова прилично скроман. С обзиром на потребе Града и планирану много већу дисперзију улагања

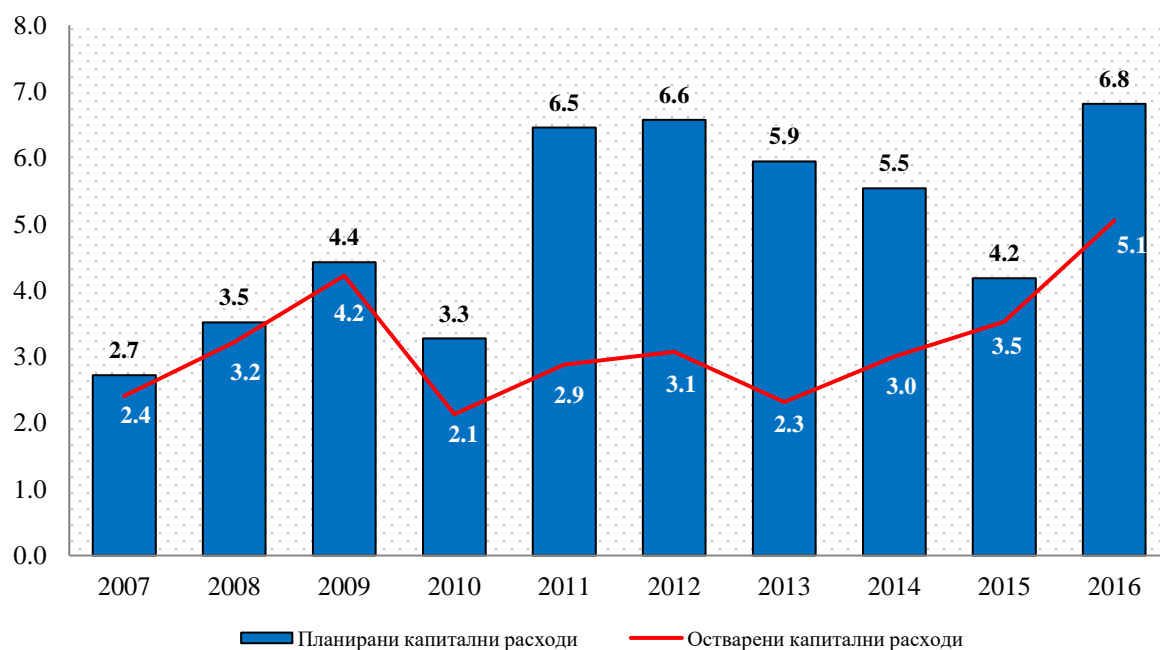
⁷² Посматрамо капиталне расходе у извршењу буџета Града. Поред ових инвестиција у ужем смислу, постоје и капиталне субвенције; то средства које Град даје предузећу (отуд субвенције), а чија је намена да предузеће на основу ових средстава инвестира (отуд капиталне).

⁷³ Радна зона Север 4 изграђена је за потребе страног инвеститора (америчка компанија Lear).

у наредном периоду, јасно је да ће динамика инвестиција зависити од способности Новог Сада да планира, финансира и реализује већи број инфраструктурних пројеката. Другим речима, у први план избиће оперативни и финансијски капацитети Града за унапређење и изградњу саобраћајница, водовода, канализационог система, депоније и других важних инвестиција – и то ће представљати посебан изазов за који Град треба да се припреми.

Потребно је отклањати евидентна уска грла за реализацију будућих пројеката. У периоду 2011-2014. примећујемо веома ниску ефикасност у извршавању инвестиционих радова. Наиме, на располагању су била средства од емисија обвезница и зајма ЕИБ-а, па су и буџетски планови предвиђали високе инвестиције. Били су препознати и приоритети, пре свега улагања у водоводну и саобраћајну инфраструктуру. Ипак, реализација је изражено лошија од буџетиране – била је за чак 50% мања (Графикон 2.4). Главни разлог је била недовољно добра припремљеност за инвестиционе пројекте. Бројни фактори су кочили радове: кашњење пројектне документације (нпр. Жежељев мост), проблеми на терену (остаци ранијих грађевина, одводњавање терена), промена подизвођача током радова, потребе за додатним средствима и друго. С обзиром на много већи број пројеката који се планира у наредних неколико година, постоји ризик да ће се (поново) јавити одређене препреке у пројектовању и извођењу радова, па је, упоредо с проналажењем средстава и одабиром приоритета (о чему ће бити више речи), потребно да Град отклони ограничења у процесу реализације инвестиција. У супротном, исход би поново могао да буде да реализација каска за плановима.

Графикон 2.4: Планиране и реализоване инвестиције у периоду 2007-2016.
(млрд динара)



Град препознаје потребу за инвестицијама, али су начелни планови прешироки и постоји ризик да се много планира и започне а мало реализује. Стање инфраструктуре

Новог Сада је лоше, па постоји неспорна потреба да се она у различитим областима унапређује. Главни стратешки документ, „Стратегија одрживог развоја Новог Сада за период 2016-2020“, предвиђа веома разуђена и велика улагања. У њему су пописана 163 пројекта, при чему је издвојено 57 приоритета. Међутим, чак и када посматрамо само приоритетне пројекте, њихова вредност је изузетно велика и превазилази 60 млрд динара. Уколико би се сви извршили према плану, до 2020. године, то би значило повећање инвестиција на преко 15 млрд динара годишње (три пута веће инвестиције у односу на досадашње рекордне године). Према нашој оцени, овај план није остварив (извршење у 2016. години то већ показује), вероватно није ни оптималан, нити се могу наћи средства за његову реализацију.⁷⁴ Уместо широко постављене листе пројеката, за које постоји висока вероватноћа да се не реализују, сматрамо да је неопходно усмерити све снаге на неколико приоритетних пројеката. Град би у том случају имао више оперативних ресурса да заиста реши неке од кључних средњорочних и дугорочних проблема.

Процењујемо да је оправдано да се Град усмери на пет (група) пројеката и да је њих могуће реализовати и финансирати у следећих неколико година. Сматрамо да би приоритети могли бити сређивање водоводне и канализационе мреже, пречистач отпадних вода, изградња регионалне депоније и сређивање приоритетних саобраћајница. Уз пројекат „Нови Сад 2021 - Европска престоница културе“, тиме се заокружује листа ургентних пројеката. У Оквиру 5 дајемо преглед поменутих инвестиција – с обзиром на уочени степен проблема и значаја за функционисање Града (становништво и привреду), могуће је да су то пројекти на које се треба усмерити до 2020. године. Будући да се процењује да ће наведени приоритети укупно вредети око 30 млрд динара (а да је вероватно да ће се бар део радова пренети и у године након 2020), сматрамо да би укупна реализација тих пројеката у периоду од четири године могла да изнесе 20-25 млрд динара. Да би се пројекти реализовали потребно је да се буџетом Новог Сада предвиди раст годишњих капиталних расхода, са око 5 млрд динара у 2016. до око 10 млрд динара у 2020. години.⁷⁵ Сматрамо да је пројекција одговарајућа, и то из два угла. Прво, достизање капиталних расхода од око 10 млрд динара у 2020. представљало би прилично високу вредност инвестиција Града (двоструко већу у поређењу с рекордним годинама) и, према томе, представља амбициозан циљ. Друго, оваква вредност инвестиција, иако амбициозна, јесте достижан циљ за градске власти (с обзиром на потребе и сагледива средства финансирања).

⁷⁴ Да је план преамбициозан и нефокусиран показује да је њиме поново предвиђен пројекат Робно-транспортни центар (око 12 млрд динара), који се у јавности спомиње још од седамдесетих година прошлог века – за сада нема информација да је било шта урађено на његовој реализацији. Да је план неизванстан у погледу финансирања види се из тога што су само начелно приказани извори (сам Град, Република, инострани фондови, јавно-приватна партнерства и слично), а да нису сагледане вредности а вероватно ни предузети сви кораци који би водили реализацији тих послова.

⁷⁵ Ови годишњи износи покривају и друге, мање и редовне капиталне расходе који се уобичајено реализују сваке године у Новом Саду.

Оквир 5. Приоритетни инвестициони пројекти у Новом Саду

У Табели 2.9. приказали смо неке од најважнијих будућих пројеката у Новом Саду, с процењеним вредностима и потенцијалним изворима средстава.

Табела 2.9: Најважнији инвестициони пројекти у Новом Саду, 2017-2020.

Пројекат	Планирани временски оквир	Укупна вредност (млрд динара)	Извори средстава
Централно постројење за пречишћавање отпадних вода са колекторским правцима	2016-2020	9.60	Донатори, кредит, ЈПП
Регионална депонија и унапређење постојећег система скупљања отпада	2016-2020	4.28	Град Нови Сад, буџети суседних општина, ЈПП, ЈКП Чистоћа
Водоводна и канализациона инфраструктура		4.75	
<i>Фабрика воде Петроварадинска ада</i>	2017-2020	0.55	Град Нови Сад, ЈКП "Водовод и канализација", донатори
<i>Изградња саобраћајних површина, водовода и канализације са рушењем објеката у Ул. Бате Бркића</i>	2016	0.22	Град Нови Сад
<i>Водоснабдевање насеља Бегеч</i>	2016-2020	0.62	Град Нови Сад, ЈКП "Водовод и канализација"
<i>Изградња водовода, фекалне и атмосферске канализације у насељу Боцке</i>	2016-2020	1.20	Град Нови Сад
<i>Пројектовање, грађење и реконструкција водоводне мреже</i>	2017	0.30	ЈКП "Водовод и канализација"
<i>Спајање јужног и северног градског слива канализације Новог Сада</i>	2016-2020	0.60	Град Нови Сад, ЈКП "Водовод и канализација", донатори
<i>Канализација у насељу Руменка</i>	2017-2018	0.33	
<i>Нова црпна станица на локалитету ГЦ2</i>	2019-2020	0.94	Град Нови Сад, ЈКП "Водовод и канализација", донатори
Саобраћајна инфраструктура		7.00	
<i>Јавна гаража Шафарикова - Успенска</i>	2017-2020	0.62	Град Нови Сад
<i>Изградња подземне гараже у улици Модене</i>	2017-2020	0.70	ЈКП "Паркинг Сервис", ЈПП
<i>Изградња друмско-железничког моста - Жежељев мост</i>	2016-2017	1.65	Град Нови Сад, Влада АПВ, Делегација ЕУ у Србији
<i>Изградња приступних саобраћајница Жежељевом мосту</i>	2017	0.45	Делегација ЕУ у Србији
<i>Сентаврејски мост</i>	2016-2017	0.24	Град Нови Сад, ЈП "Путеви Србије"
<i>Сентаврејски пут</i>	2016-2018	0.72	Град Нови Сад
<i>Пут до Каћа</i>	2016-2017	1.00	Град Нови Сад, ЈП "Путеви Србије"
<i>Изградња гравне саобраћајнице кроз Футог</i>	2017-2019	0.52	Град Нови Сад, ЈП "Путеви Србије"
<i>Пут до Руменке</i>	2017-2018	1.10	Град Нови Сад, ЈП "Путеви Србије"
Нови Сад 2021- Европска престоница културе	2017-2020	4.32	Град Нови Сад, Република, АПВ, фондови ЕУ, спонзори
<i>Нови Сад 2021- Европска престоница културе</i>	2017-2020	2.20	Град Нови Сад
УКУПНА ВРЕДНОСТ ПРОЈЕКТА		30.0	

Извори: Стратегија одрживог развоја Града Новог Сада 2016-2020, Буџет Новог Сада за 2017. годину, Програм пословања ЈКП "Водовод и канализација" за 2017. годину

Иако су у Новом Саду приступ домаћинства водоводној мрежи и квалитет воде задовољавајући, потребне су додатне инвестиције. У Новом Саду скоро сва домаћинства имају приступ јавном водоводном систему, што је изнад просека целе земље (око 85%). Такође, квалитет воде одговара прописаним нормама. Изградњом Фабрике воде Штранд унапређен је капацитет прераде воде, који су годинама били велики проблем. Међутим, инвестиције у водоводни систем не би требало запостављати ни у наредном периоду. Наиме, највећи део водоводне инфраструктуре је веома стар, просечна старост водоводних цеви је око 30 година и готово у потпуности то су азбестно-цементне цеви. Ово за резултат има и

велике губитке на водоводној мрежи, који се за 2016. годину процењују на око 30%,⁷⁶ док би циљана вредност према међународним препорукама требало да буде 10-15%. Поред реновирања постојећих система (за које је задужено ЈКП „Водовод и канализација“), предвиђа се проширење водоводне мреже и у околним насељима. Један од већих најављених пројеката је и изградња фабрике воде на Петроварадинској ади, која би омогућила стабилно снабдевање воде током целог периода у години. Процене су да би сви наведени пројекти до 2020. године износили око 3 млрд динара (нешто мање од 1 млрд динара годишње).⁷⁷

Потребно је унапредити систем канализационе мреже, нарочито одводних сливова у центру града. У Новом Саду око 85% домаћинства прикључено је на канализациону мрежу и, према овом показатељу, Град је једна од најбољих локалних самоуправа. Ипак, уочавају се и неки проблеми. Прво, приступ градској канализационој мрежи знатно је лошији у приградским насељеним местима. Друго, дотрајали канализациони систем се налази и у зонама најстаријег изворишта воде Шtrand (долази до цурења из колектора и угрожава се извориште воде). Треће, канализациони систем је конципиран тако да поред одвођења отпадних вода истовремено одводи и атмосферске падавине, па се често дешава да обилније падавине потпуно потопе централне делове града. За наредни период (до 2020) стратешки документи предвиђају додатних око 2 млрд динара инвестиција у овој области.

Нови Сад и даље нема централни пречистач отпадних вода и ово је једна од кључних тачака заштите животне средине, на којој инсистира и ЕУ. У Новом Саду се све отпадне воде без претходног пречишћавања пуштају у Дунав. Овакве воде су загађене различитим токсичним супстанцама, што представља велику претњу по животну средину. Најава изградња централног пречистача отпадних вода помиње се уназад десетак година, али се и даље није почело с његовим спровођењем. Тренутно је завршен генерални пројекат и ради се на изради техничке документације. Процене су да би читав пројекат могао да кошта око 80-100 млн евра, а да би највећи део средстава требало да се обезбеди из буџета ЕУ. Озбиљност постојећег проблема потврђује и чињеница да су Нови Сад и Београд једини већи европски градови у којима не постоји централни пречистач отпадних вода.

Изградњом регионалне депоније решили би се бројни постојећи проблеми. Нови Сад нема уређен систем уклањања отпада – постојећа депонија је стара више од 50 година, нема довољно простора, висина депонованог отпада је изнад прихватљиве и слично, па за њу постоји план санације и затварања. У 2012. години јесте усвојен Регионални план управљања отпадом (за Нови Сад и неколико околних општина), али се чини да се није много одмакло у његовој реализацији. Постоје вишегодишњи проблеми већ око избора локације - да ли да се проширује постојећа депонија (иницијални план) или да се тражи

⁷⁶ ЈП Водовод и канализација мери губитке у складу са међународном методологијом (IWA - енгл. International Water Association) поредећи количину произведене воде (захваћене) и фактурисане (испоручене) воде. Подаци о губицима преузети из Програма пословања ЈП Водовод и канализација за 2017. годину.

⁷⁷ Извори за стање у систему водовода и канализације: Студија Хидротеничких система, ЈП „Урбанизам“, 2009; Студија о заштити животне средине на подручју Новог Сада, ЈП Урбанизам, 2009; Програм заштите животне средине Града Новог Сада за период 2015-2024, Град Нови Сад, 2015.

алтернативно решење. Иако је Нови Сад један од највећих произвођача отпада у земљи, изгледа да су други региони више постигли у решавању овог проблема (изграђено је осам регионалних депонија међу којима су Ужице, Пирот, Лесковац). Од изузетног је значаја да се максимално интензивирају напори у циљу избегавања потенцијалних еколошких катастрофа.⁷⁸ Изградња депоније налази се и у документу Града с планом завршетка до 2020. године, а укупна вредност пројекта (са санацијом постојеће) процењује се на преко 4 млрд динара.

Поред потребе за проширењем појединих саобраћајница, у Новом Саду је велики проблем недостатак гаражних места. Бројна истраживања показују да у Новом Саду постоји проблем већег преоптерећења појединих саобраћајних деоница, као и честих закрчења неколико великих раскрсница у Граду. Пројектује се и наставак тренда раста регистрованих возила у Граду и околним насељима, што може додатно да погорша ионако преоптерећен саобраћај. Постоје и индиције да се у претходним годинама није довољно улагало у одржавање постојеће путне мреже, а један од проблема је и недостатак паркинг места – у ужој и широј зони градског центра постојећи капацитети паркиралишта не задовољавају ни 20% потреба (готово у свим анкета становништва проблеми паркирања најизраженији).⁷⁹ У дугорочној перспективи је предлог да се, поред 4 постојећа, гради још преко 15 јавних гаража.⁸⁰ Стратешки планови Града препознали су унапређење саобраћајне структуре: предвиђа се да ће се до 2020. године у изградњу и реконструкцију путева и гаража уложити око 7 млрд динара.

Нови Сад је проглашен за европску престоницу културе 2021, што ће захтевати нова инвестициона улагања. Овај пројекат финансираће се делом из буџетских средстава Града, а делом из трансфера (Републике и АПВ-а), као и из других извора. Укупна вредност капиталних улагања процењује се на преко 4 млрд динара, од којих ће више од половине финансирати Град. Град планира да уложи новац у реконструкцију Кинеске четврти, уређење културних центара у Новом насељу, Клици и Сремској Каменици, за изградњу уметничког центра (музичка, балетска школа и градска концертна дворана), као и за уређење других културних и урбаних пунктова у месним заједницама.

Финансијска средства за инвестиције највећим делом се могу обезбедити из буџета Града и за то је потребно предузети мере на приходној и расходној страни. Град нема потенцијал да обезбеди сва неопходна средства за финансирање растућих инвестиција из буџета, јер толике уштеде, и уз све пожељне мере на страни прихода и расхода, нису ни приближно могуће. Међутим, Град може консолидацијом буџета да створи замашан фискални простор и да га преусмери за повећање инвестиција. Процењујемо да би готово две трећине потребних средстава за инвестиције до 2020. године могло да се финансира сопственим средствима. Наиме, у поменутом расту капиталних расхода са 5 на 10 млрд

⁷⁸ Поред тога, и прописи ЕУ захтевају да се у претприступном периоду уреди постојећи систем депонија.

⁷⁹ Стање саобраћајне инфраструктуре смо оценили на бази следећих анализа: Саобраћајна студија Града Новог Сада са динамиком уређења саобраћаја – НОСТАМ, 2009, ЈП Урбанизам; Ажурирање НОСТРАМ, 2015, ЈП Урбанизам; Студија о заштити животне средине на подручју Града Новог Сада, 2015, ЈП Урбанизам.

⁸⁰ Анализа јавних гаража, 2015. У овој студији оцењује се да ће до 2030. године број аутомобила у градском подручју Новог Сада износити преко 135.000 возила, што је повећање за око 40% у односу на тренутно стање (преко 95.000)

динара, увећани приходи би допринели са око 2 млрд динара, а смањени текући расходи би ослободили још око 1 млрд динара. Дакле, од суштинске важности да је се фискалним мерама снажно подржи даљи раст прихода и да се контролишу и смање неки текући расходи (о мерама које би то омогућиле биће више речи у наставку). Други део средстава за финансирање инвестиција (1,5-2 млрд динара) требало би обезбедити из различитих трансфера, фондова и дотација. При томе, тежиште би се у будућности пребацило са буџета Покрајине и Републике на средстава ЕУ и јавно-приватна партнерства, што се уосталом и планира. У стратешком документу Града је, наиме, за већину представљених инвестиција предвиђено коришћење различитих извора финансирања. Тако се наводи комбиновано учешће Града, АП Војводине, фондова ЕУ, више различитих општина, а понегде и јавно-приватна партнерства и јавна предузећа. Коначно, малим задуживањем Град би могао да надомести преостали део средстава који је потребан за финансирање инвестиција. Ново годишње задуживање би износило око 0,5 млрд динара, колико износе и планиране отплате главнице старог дуга. Тиме се практично усаглашавају одливи и приливи кредита и дуг Града у апсолутним износима не би растао, а – захваљујући расту прихода – релативно оптерећење Града дугом заправо би падало (са око садашњих 30 на око 20% текућих прихода).

Иако дуг Новог Сада није висок, финансирање инвестиција не би смело да се заснива на задуживању. Јавни дуг Новог Сада је на крају 2016. године износио око 4,5 млрд динара (око 30% текућих прихода), па би према важећим прописима (горња граница 50%), Град могао да се додатно задужи у износу од неколико милијарди динара и да тиме финансира највећи део предстојећи инвестиционих радова. Сматрамо да градске власти не смеју да дозволе овакав исход. Прво, то би значило да се одустало од уређивања јавних финансија, тј. неопходних мера на приходној и расходној страни буџета. Град би остао структурно (трајно) неуређен: приходи би били мањи од објективно остваривих (пореска утаја), јавна предузећа би била неререформисана а запосленост у јавном сектору прекомерна. Дакле, циљ фискалних мера није само прибављање средстава за инвестиције већ и унапређење привредног амбијента и изградња дугорочно здравог финансијског оквира Града. Друго, појачано задуживање довело би Град у ситуацију веома високог и неодрживог јавног дуга – последице би биле и непосредне (веће плаћене камате из буџета и угрожене остале функције Града) и посредне (погоршање кредитног рејтинга Града и повећање ризика). Понављамо веома лоше искуство Београда – инвестирање из кредита и последична висока задуженост у једном периоду довела су до доцњи и урушавања инвестиција у наредним годинама (видети поглавље 2.2).

2.3.3. План фискалне консолидације Града Новог Сада

У наставку образлажемо пожељну динамику прихода и расхода буџета Новог Сада и, унутар тога, мере којим би Нови Сад могао трајно да увећа ниво прихода и умањи ниво расхода. Као што је већ речено, циљеви су да се обезбеде средства за финансирање предстојећих инвестиција и да се унапреди структура буџета. Детаљне пројекције буџета Града Новог Сада, које произлазе из предложених мера, дали смо у последњем делу текста (поглавље 2.3.4).

А. Приходи Града

Раст прихода Новог Сада може се очекивати услед побољшања макроекономских трендова, а у мањој мери и захваљујући повећаној ефикасности наплате. Нови Сад у неколико последњих година остварује прилично високу наплату прихода у поређењу с осталим великим градовима. При томе, један део прихода непосредно је одређен макроекономским факторима који нису под директном надлежношћу Града. Тако на висину прикупљених прихода утиче број запослених, просечна зарада, вредност некретнина, имовина локалне самоуправе и слично. Процењујемо да ће наведени макроекономски фактори бити доминантни за раст прихода Новог Сада у наредном периоду – пре свега преко позитивног утицаја на приходе од пореза на зараде (који чине готово половину текућих прихода). На други део прихода градска управа директно утиче (тзв. изворни приходи). Прво, надлежни органи имају непосредну улогу у доношењу одлука о висини прихода: износи пореске стопе, износи такси, накнада и слично. Друго, Град има утицај и на прикупљање прихода, преко пореског обухвата (слање пореских решења) и степена наплате (издатих пореских решења). Нови Сад је једна од водећих локалних самоуправа у прикупљању прихода који су у њиховој надлежности. Заправо, учачава се изузетно добар обухват код пореза на имовину, а стопе пореза на имовину и локалне комуналне таксе углавном одговарају највишим прописаним вредностима.⁸¹ Даље, Град је у претходне две године одговорно приступио наплати доприноса за уређивање грађевинског земљишта, што већина локалних самоуправа није урадила (од већих градова лош пример је Ниш, а ту су и Шабац, Чачак, као и друге мање локалне самоуправе). Међутим, и поред свега наведеног, и у Новом Саду постоји простор и за додатно увећање изворних прихода, пре свега на основу повећања степена наплате издатих пореских решења, али и услед интензивније наплата прихода од закупнина градске имовине.

Порез на зараде би требало да буде најиздашнији извор раста прихода Новог Сада у наредном периоду. Приходи од пореза на доходак грађана чине најважнији извор прихода готово свих локалних самоуправа. У Новом Саду ови приходи чине скоро половину прикупљених текућих буџетских прихода (преко 7 млрд динара у последњих неколико година). Иако Град нема непосредан утицај на њихову наплату⁸², стварањем повољног и стабилног привредног амбијента може утицати на раст запослености и просечних зарада, а тиме и на укупан износ прикупљених пореза на зараде. Код овог буџетског прихода пореска основица је маса зарада која се добија као производ броја формално запослених и просечне зараде. Узимајући у обзир досадашње трендове у кретању зарада и запослености процењујемо да би приходи од пореза на зараде у 2020. могли бити виши за 1,2 млрд динара у односу на њихову реализацију у 2016. години (смањење за око 100 мил динара у 2017, а у наредним годинама раст за по 400-450 мил динара годишње).⁸³

⁸¹ Законом се прописује највећа могућа стопа пореза на имовину, а Нови Сад се (оправдано) одлучио за највишу стопу (основна стопа од 0,4% на процењену вредност некретнине и за становништво и за привреду).

⁸² Прикупљање пореза на зараде у надлежности је Пореске управе (на нивоу Републике), која касније део прихода (77% у случају Новог Сада) преноси локалној самоуправи са чије територије потиче.

⁸³ Нешто нижи очекивани износ у 2017. години потиче од почетка примене измена Закона о финансирању локалне самоуправе којим се градовима смањује удео у оствареном порезу на зараде са 80% на 77%.

Иако Нови Сад има изузетно добар обухват код пореза на имовину, постоји простор за одређено повећање степена наплате. Према подацима о броју стамбених јединица и подацима локалних пореских администрација, Нови Сад у поређењу са остала три велика града има најпотпунији порески обухват. Искуство Новог Сада показује да се добром координацијом евиденција различитих надлежних служби (Пореске управа, катастар, јавна предузећа) и теренском контролом може формирати потпунија база пореских обвезника. Међутим, поред изузетно успешног обухвата, доступни подаци указују и на то да постоји простор за додатно повећање степена (ефикасности) наплате. Наиме, поредећи износ прикупљених пореза на имовину и њихову вредност из пореских решења долазимо до тога да је степен наплате око 85% у 2016. години⁸⁴, док на основу искуства других локалних јединица оцењујемо да би наплата могла и за Нови Сад да се повећа до 95% до 2020. године. Само услед повећања степена наплате Град би могао да у 2020. приходује око 200-300 млн динара више од оствареног нивоа у 2016. години, што је повећање масе пореза на имовину за око 10%. Да се ефикасност наплате може унапредити показује и чињеница да Нови Сад има потраживања за неплаћени порез (из ранијих година) у износу од око 3 млрд динара за главницу и још око 1,5 млрд по основу припадајућих камата. Уз све наведено, подсећамо да је рок за предају захтева за репрограм пореског дуга био до јула 2016. године, до када је у Новом Саду поднесено само око 2.500 захтева. Имајући у виду акумулирани порески дуг и прилично мали број захтева за репрограм, сматрамо да је неопходно наставити са спровођењем активности у циљу побољшања наплате пореских дугова.

Ефикаснијим управљањем непокретностима Град би могао да повећа приходе од закупнина. У извештају ДРИ о Завршном рачуну Новог Сада за 2014. годину наводи се да постоје проблеми у вези са издавањем и наплатом прихода за закуп пословног простора, а нарочито станова у власништву града. Пре свега, Нови Сад је на основу склопљених уговора издао преко 70% укупно расположивог пословног простора.⁸⁵ За издат пословни простор наплатио је око 80% фактурисане вредности. Уколико се има у виду да се само на основу прихода од пословног простора прикупило око 600 млн динара, јасно је да би ефикасније управљање (издавање и наплата фактура) овом имовином Граду могла да донесе и веће приходе. Поред тога, стамбени фонд Новог Сада чине скоро 300 станова, од чега је на основу уговора о закупу издато око 250 станова. Међутим, проблем је што ЈКП „Информатика“, предузеће задужено за обрачун и наплату закупнина, није то чинило од 2000. године. Да се у овом смеру размишља показује то што је почетком 2015. године израђена Студија о примени методологије пописа и управљање имовином за потребе Града Новог Сада, чији је један од циљева стварање предуслова за организовање пописа имовине и успостављање ажурне, дигитализоване евиденције података о непокретностима. Крајем 2016. установљена је Градска управа за имовинско и имовинско-правне односе у чији делокруг спада и издавање пословног и стамбеног простора. Одређени кораци у правцу свеобухватније

⁸⁴ У 2016. години је врло близак степен наплате и код физичких лица и код правних лица, док је у ранијим годинама било разлике у корист физичких лица (нпр. у 2015 степен наплате код физичких 90%, а код правних лица око 80%).

⁸⁵ Већи део преосталог простора користио се без уговора о закупу (воде се судски поступци, бесправно усељени и сл.) или се уопште не користи (празни пословни простори: оглашен, чека се оглашавање, безусловни пословни простор).

евиденције имовине су, дакле, предузети, али је важно пратити ефекте и доследно спроводити неопходне активности.

Један од ризика за ниво прихода Новог Сада потиче од могућег смањења трансфера из републичког буџета. Систем ненаменских трансфера Републике ка јединицама локалне самоуправе није уређен (детаљније објашњено у првом делу ове анализе) због чега у систему локалне самоуправе у Србији постоји тзв. хоризонтална неравнотежа. Постоје наговештаји да би у наредном периоду могло бити усвојено ново законско решење које ће бити усмерено на отклањање ових неравнотежа. Овим изменама осетно би био погођен Нови Сад. Наиме, уколико би се усвојило решење које би финансије локала приближило стању које је прописано Законом о финансирању ЈЛС из 2006. (за које се процењује да је највећим делом било добро уређено) Нови Сад би у врло кратком року имао на располагању осетно мањи износ укупних прихода (на пример нижи удео у порезу на зараде или мањи износ трансфера) у односу на тренутни ниво.

Б. Расходи Града

Смањењем текућих расхода може се створити додатни простор за повећање инвестиција. Нови Сад у поређењу с осталим великим градовима има нешто веће текуће расходе (зараде, субвенције, казне, дотације). Поред контроле расхода за запослене, у наредим годинама потребно је постепено смањивати субвенције јавним предузећима (реформом омогућити да сама финансирају улагања). Постоје и други расходи који су знатно виши у односу на друге градове, као што су плаћање казни и пенала по пресудама судова или донације невладиним организацијама (спорт и култура). Чврста контрола или смањење текућих расхода омогућили би стварање додатног фискалног простора за јачање инвестиционе активности, процењујемо за око 1 млрд динара укупно до 2020. године (претежно на позицији субвенција). У наставку текста дајемо кратак преглед основних карактеристика расходне стране буџета Новог Сада уз предлоге мера за могуће уштеде.

Субвенције Града локалним јавним предузећима за покривање њихових губитака благо су умањене, иако се на први поглед чини да је направљен снажан заокрет. Извршења буџета Новог Сада показују да је у периоду од 2010. до 2014. године Град субвенционисао локална јавна предузећа за текућу ликвидност у износу од око 1 млрд динара, мада су потребе јавних предузећа биле и веће (она су, и поред добијених субвенција, акумулирала доцње).⁸⁶ Након тога, регистроване субвенције опадају, све до нивоа од око 200 милиона динара у 2016. и 2017.⁸⁷ На први поглед, субвенције су срезане. Међутим, на њихов износ пресудно су утицале две методолошке промене. Обе су изместиле расходе

⁸⁶ У 2014. години субвенције су биле и веће, али је то било једнократно увећање – поред текуће субвенције од око 1 млрд динара, за решавање нагомиланих неплаћених обавеза јавних предузећа издвојено је још 650 милиона динара. Град је у овој години платио отпремнине, материјалне трошкове и неизмирене обавезе према Пореској управи и пословним банкама за пет јавних предузећа.

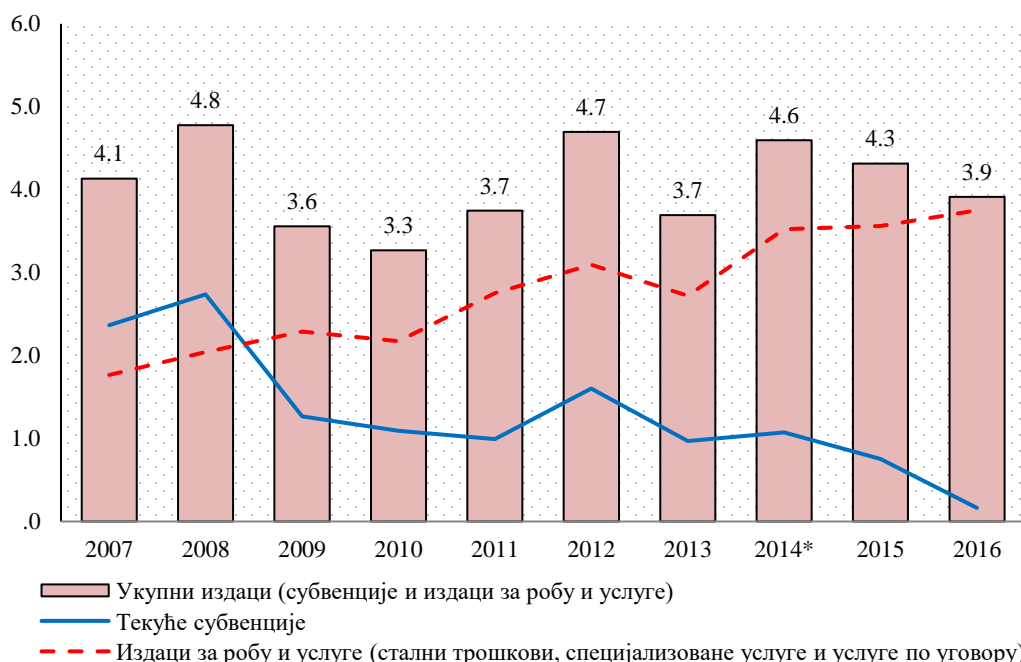
⁸⁷ Једино је на буџетским субвенцијама Града остао градски превоз. Према информацијама којима располажемо, наплата карата је у Новом Саду задовољавајућа (за разлику од Београда), али су цене превоза прилично ниске и бенефициране (пример Ниша је у овом смислу позитиван).

града са субвенција на друге позиције буџета, па је право прилагођавање и смањење субвенција знатно скромније. Прво, након што је ДРИ указала да се део расхода за јавна предузећа неоправдано књижи као субвенција, Нови Сад је од 2016. пребацио највећи део субвенција на плаћање услуга.⁸⁸ Друго, Град је за финансирање Спортског и пословног центра Војводина (СПЕНС) смањив субвенције али је повећао дотације (Град дотира средства спортским клубовима који плаћају услуге СПЕНС-у). Према томе, смањење субвенција у последње две године потиче из два извора. Доминантне су методолошке промене, а само мали део (процењујемо за око 100-200 милиона динара) представља суштинско смањење субвенција. При томе, временски услови и повољне цене омогућиле су топланам да позитивно послују (видети за више детаља поглавље 3), па и у Новом Саду ово предузеће не добија субвенције у последње три године (добијали су до 2014. више од 100 милиона динара годишње). Том променом се, након поменутих методолошких измена, објашњава готово целокупно преостало смањење субвенција из буџета Новог Сада. У овом делу описана динамика указује на то да су локална јавна предузећа и даље зависна од буџета Града и да је, поред одређених помака, пред њима озбиљан реформски процес. Према томе, проблеми јавних локалних предузећа – низак степен наплате, ниске продајне цене роба и услуга, вишак запослених – остају задатак и у Новом Саду.

Издаци Града за услуге потврђују да је подршка локалним јавним предузећима благо умањена. Као што је речено, Град је, уместо да плаћа субвенције, с јавним предузећима закључио уговоре за услуге (одржавања путева, чистоћа, осветљење и слично). Укупни расходи за субвенције и плаћања за робу и услуге су у 2016. смањени за око 300-400 млн динара у односу на претходне две године, што указује на то да су извесне уштеде остварене, тј. да су плаћања предузећима с различитих позиција буџета умањена. Иако је група расхода за робу и услуге хетерогена – и њихов пад се не може у потпуности тумачити мањим плаћањима предузећима – процењујемо да је један део смањења (поменутих 100-200 млн динара) проистекао управо из мањих трошкова Града за функционисање јавних предузећа. На Графикону 2.4. стубићима су приказани укупни издаци за текуће субвенције и робу и услуге и може се уочити поменута динамика. Види се и да упоредо са смањењем субвенција расту расходи за робу и услуге, али не у истој мери – збирно ове две групе расхода бележе умерен пад. У следећих неколико година потребно је реформом локалних јавних предузећа у Новом Саду обезбедити да се умањи притисак да се из буџета Града, субвенцијама и сличним плаћањима, подржава пословање предузећа. Ипак, ово није загарантовано. Уколико би предузећа остала оптерећена вишком запослених и другим проблемима, онда би раст обима услуга које она пружају (што је повезано с развојем града) практично значио већи притисак на буџет Града, тј. већа плаћања за пружене услуге. Због тога је важно да се Град што пре упусти у реформу локалних јавних предузећа и да се стратешки поставе правци њиховог развоја и импликација за буџет Града.

⁸⁸ У извештају ДРИ о завршном рачуну Новог Сада за 2014. годину наводи се да је град износ од око 0,5 млрд динара (скоро половина текућих субвенција) приказао као субвенцију иако је то било плаћање јавним предузећима за извршене услуге. Реч је о плаћањима предузећима за чишћење и одвоз отпада, одржавање зелених површина и услуге погребног предузећа.

Графикон 2.4: Текуће субвенције и расходи за робу и услуге у периоду 2007-2016.
(млрд динара)



* У 2014. години искључили смо једнократни раст субвенција за санацију пет јавних предузећа (износ од око 650 млн динара)

Спортски и пословни центар Војводина, и поред помоћи Града, послује с губицима, који се годинама кумулирају и прете да постану терет градског буџета. Проблеми пословања СПЕНС-а постој још од његове изградње. Наиме, овај објект је пројектован уз одређене нерационалности – енергетски је неефикасан, простор није одговарајући (велики број ходника, недефинисана намена) и слично. СПЕНС је од свог оснивања (почетак осамдесетих година) бележио губитке и био је финансиран из буџета. Процењујемо да СПЕНС-у годишње недостаје око 300 млн динара и да овај мањак има бар две последице: субвенције из градског буџета и доцње према локалним јавним предузећима.⁸⁹ Тренутно највећи проблеми СПЕНС-а јесу превелик број запослених и мали број догађаја који се одржавају у објекту. Уз то, расту потребе за додатним инвестиционим улагањима,⁹⁰ за које је мало вероватно да би центар могао сам да финансира. Уколико се не почне са озбиљним решавањем бројних и нагомиланих проблема СПЕНС-а то може непланирано оптеретити градски буџет и пословање осталих јавних предузећа према којима постоје нагомилане обавезе.

⁸⁹ У периоду 2012-2014. СПЕНС је добио укупно око 450 млн динара текућих субвенција, а од 2012-2016. укупно још 150-200 млн динара за капиталне субвенције. Уз субвенције, локална јавна предузећа опраштала су акумулиране дугове СПЕНС-а, а поред њих и „Електровојводина“ (део ЕПС-а). Предузеће је у 2016. години остварило губитак од око 125 млн динара, чиме се акумулирани губитак увећао на преко 500 милиона.

⁹⁰ Проблем затворених базена који нису санирани од када су отворени (деведесетих година).

Поред текућих субвенција, специфичност Новог Сада је да плаћа капиталне субвенције јавним локалним предузећима. Капиталне субвенције представљају пренос средстава из буџета Града јавним предузећима у циљу спровођења инвестиционих улагања (нпр. у водоводну и канализациону инфраструктуру). Као пример наводимо појединачно највећу капиталну субвенцију – у периоду 2013-2016. Нови Сад је пребацио јавном локалном предузећу „Водовод и канализација“ 1,7 млрд динара капиталних субвенција (трећина капиталних субвенција за посматрани период), које је у суштини само пренос средстава по основу узетог зајма од ЕИБ-а.⁹¹ У будућем периоду смањење капиталних субвенција могуће је остварити реформом јавних предузећа – стварањем услова да она самостално финансирају инвестиције. Сређивањем предузећа требало би да се створе здрава привредна друштва која би могла самостално и одрживо да послују. Дакле, циљ је да се реформом омогући да предузећа остварују добитке из којих би самостално могла да финансирају потребне инвестиције, а не да чекају помоћ Града. Имајући у виду износ капиталних субвенција (просечни годишњи износ већи од 1 млрд динара), сматрамо да је највећи простор за смањење расхода у буџету Новог Сада управо на овој позицији. Према томе, циљ треба да буде да се до 2020. године ове субвенције укину – то се може остварити уколико се предузећа снажно и одлучно реформишу.

Нови Сад издваја веће износе за зараде запослених у односу на друге градове, понајвише услед објективних околности. Анализирајући расходе за запослене по становнику у великим градовима уочавамо да је Нови Сад у самом врху по овим издацима. Град је крајем 2015. године имао више од 11 запослених на хиљаду становника⁹², што је изнад истог показатеља за остала три велика града и просека Републике. Међутим, већи број запослених доминантно је условљен објективним околностима, односно чињеницом да је број запослених у Предшколској установи у већи него у осталим градовима.⁹³ Када је реч о броју запослених у локалној администрацији процењујемо да постоји тек умерени вишак, па би кључни реформски правац у средњем року требало да буде чврста контрола исплате зарада и других накнада, уз истовремену циљану рационализацију запослености како у ужем буџету тако и у индиректним буџетским корисницима (Предшколска установа итд). Тим пре што је вероватно да ће се маса плата повећавати на основу препорука за целу Републику (тако су у 2017. године повећане зараде запосленима у Предшколској за 6%, а установама културе и социјалне заштите за 5%), па ће контрола броја запослених пресудно утицати на масу зарада у јавном сектору Новог Сада. Напомињемо да је по питању броја запослених у овом Граду најкритичнија ситуација у ЛЈП, а будући да њихов број не утиче на масу плата

⁹¹ Наиме, у овом случају Град је склопио споразум са ЕИБ-ом и он је задужен за пренос средстава комуналном предузећу које је задужено за реализацију пројекта.

⁹² Узели смо укупан број запослених – на неодређено, одређено и број запослених на уговорима чије зараде се финансирају из буџета Града (директни и индиректни корисници буџета).

⁹³ У Новом Саду око 2.000 запослених у предшколским установама на око 16.000 деце (однос 8), а у Нишу, на пример, око 1.000 запослених на око 6.500 деце (однос 6,5).

Града (већ на суму субвенција) овај проблем детаљно је анализиран у поглављу које је посвећено анализи пословања локалних јавних предузећа.⁹⁴

Трансфери осталим нивоима власти достигли су рекордни износ у 2016. години, првенствено услед већих давања школству за капитална улагања. Највећи део ове расходне категорије чине трансфери осталим нивоима власти, међу којима су доминантни трансфери школству (око две трећине). Наиме, локална самоуправа је у законској обавези да трансферише средства основним и средњим школама за текуће пословање: јубиларне награде запослених, превоз запослених, енергетске услуге и слично. Поред тога, Град обезбеђује средства и за капитална одржавања школских зграда и објеката. У 2016. години је забележен висок скок ових расхода, првенствено због већих капиталних улагања у изградње школа (музичке и балетске школе издвојено приближно 0,6 млрд динара).

Потребно је преиспитати издвајања за дотације невладиним организацијама, која у неколико претходних година бележе знатан раст. Тренутна издвајања за дотације износе преко 700 милиона динара и стиче се утисак да су она превише разуђена. Нови Сад је убедљиви рекордер по овим издвајањима (по становнику) у поређењу са остала три града (дупло више од Крагујевца и Ниша, а чак четири пута више од Београда⁹⁵). У ову групу расхода спадају и дотације спортским клубовима и културним организацијама, а у мањој мери и еколошким организацијама. Процењујемо да постоји простор да се преиспитају тренутни нивои расхода за дотације и да се они умање.

Велике расходе за казне и пенале неопходно је што пре контролисати и смањити. Нови Сад се у последњих десетак година суочава с изузетно високим растом расхода за казне и пенале по основу судских пресуда. Тако се у последњих неколико година овај расход и више него упетостручио у односу на нивое пре 2012. и достиже више од 600 милиона динара (годишње) у последње две године.⁹⁶ Постоји неколико главних узрока за неконтролисани раст пенала и казни. *Прво*, Град плаћа казне по основу пресуда за накнаду штете услед експропријације земљишта која се десила чак и пре 50-60 година. *Друго*, становници туже Град за накнаду штете услед незгода које су узроковане лошом саобраћајном инфраструктуром (рупе на путевима). *Треће*, плаћају се пресуде на основу тужби запослених, пре свега у Предшколској установи, за неплаћене доприносе, трошкове превоза и за неоправдано смањене плате. *На крају*, Нови Сад плаћа рекордне износе казни грађанима због уједа паса луталица. Наглашавамо да је проблем паса луталица у Новом Саду у експанзији уназад неколико година – расте број притужби али и вредност пресуда судова за казне Граду. Иако је било различитих најава да ће се изградити азили за псе без власника, до сада се ништа конкретно није предузело. Постоје индиције да у многим случајевима казне уопште не би требало да се плате (није заиста дошло до оштећења аутомобила или уједа

⁹⁴ На први поглед, и у локалним јавним предузећима у Новом Саду постоји прилично велики вишак запослених. И овде је делимично реч о објективним околностима. Наиме, градски превоз у Новом Саду обављају искључиво градска предузећа – и ова чињеница увећава број запослених, док су у другим градовима присутна и приватна предузећа (у Нишу готово искључиво приватни превозници).

⁹⁵ Када је реч о апсолутним износима, Нови Сад је у 2016. дао скоро 740 млн динара, док Београд, знатно већи град, издваја око 900 млн динара за исте намене.

⁹⁶ У поређењу са остала три града, Нови Сад је на првом месту по трошковима за новчане казне и пенале (по становнику) – чак шест пута више од Београда, два пута више од Ниша и за око 50% више од Крагујевца.

паса, већ се случајеви лажирају) или да су износи превелики (судови разрезају највише законске казне и када нема основаног разлога за то). С обзиром на износ пенала и казни у буџету Града и његову растућу динамику, важно је што пре решавати узроке за плаћање казни, као што су лоше стање путева или питање паса луталица. Уз то, ефикасније јавно правобранилаштво омогућило би да се смање трошкови у неоправданим случајевима – преиспитивањем основаности и висине казни за поднете тужбе.

Постоји ризик да ће велике дугове Апотеке Нови Сад на крају враћати Град. Апотекарска установа у Новом Саду има висок дуг – заузима треће место на листи апотека са највећим дугovima у Србији (иза панчевачке и шабачке апотеке). Наиме, Апотека већ годинама не плаћа редовно своје обавезе за преузете лекове и укупан износ дуга на крају 2016. године превазилази 240 млн динара (за око 5.800 неизмирених обавеза). Апотека нема довољно прихода да исплати зараде запосленим, а, уз све претходно, постоје и залихе лекова пред истеком рока (који морају да се плате а неизвесно је да ли ће се нешто приходовати). Узимајући све наведено у обзир, процењује се да би укупан износ обавеза Апотеке могао да достигне 400 млн динара који би могао пасти на терет градског буџета.⁹⁷ Локална самоуправа се води као оснивач апотекарских установа, а новац за финансирање својих обавеза Апотека обезбеђује из марже (12%) од продаје лекова, коју добија од РФЗО-а. Иако има ставова да висина марже није довољна и да трошкове пословања увећава то што апотеке морају да спроводе централизоване јавне набавке, постоје и примери апотека које у таквим условима добро послују и остварују позитивне резултате (нпр. Крагујевац, Чачак, Ниш). Дакле, чини се да су неки други чиниоци узрок лошег пословања новосадске Апотеке. Град је предузео прве кораке у циљу изналажења одговарајућег решења – почетком 2017. формирана је радна група за решавање проблема Апотеке. Исход је неизвестан, али је јасно да би дугови Апотеке представљали велики ударац за буџет Новог Сада уколико би се решавање акумулираних обавеза пребацило на Град. Колико је важно да се старе обавезе Апотеке регулишу, једнако је битно да се спречи лоше пословање ове установе у будућности.

2.3.4. Средњорочне буџетске пројекције Града Новог Сада

У овом делу дајемо преглед могућих кретања у буџету Новог Сада до 2020. године – на основу будућих економских трендова и предложених мера за прилагођавање буџета. Наше пројекције показују да је могуће да се обезбеди трајан раст инвестиција Новог Сада уколико се предузму мере за унапређење приходне и расходне стране буџета. Предложене мере за унапређење наплате прихода, уз очекиване макроекономске трендове, довеле би до побољшања приходне стране буџета Новог Сада и трајног повећања пореских прихода (за око 2 млрд динара у 2020. у односу на 2016. годину). Поред тога, замашан раст прихода очекује се и захваљујући различитим донацијама и трансферима. Унутар ове позиције књиже се трансфери АП Војводине и Републике, који се у 2017. очекују у већем

⁹⁷ Град је и до сада обезбеђивао средства за нормално функционисање апотеке и уложио око 40 млн динара за отварање нове Галенске лабораторије у којој се производе лекови, природни и козметички препарати. Међутим, процене су да се од продаје ових производа може остварити веома мали приход у односу на потребе за нормално функционисање система.

износу (Жежељев мост превасходно), али би се убудуће смањивали а њихово место би заузимали фондови Европске уније и друга средства (јавно-приватна партнерства и слично). Уз одговарајуће трајно смањење текућих расхода (за 1 млрд динара у 2020. у односу на реализацију у 2016. години) све претходно би омогућило да се створи додатан простор за финансирање предстојећих инвестиционих пројеката. У Табели 2.10 приказане су пројекције највећих категорија прихода и расхода буџета Новог Сад за период 2017–2020. године.⁹⁸

⁹⁸ Процењујемо да ће се у 2017. години за финансирање дела инвестиција користити неутрошена средства из претходних година, као и да ће се на крају посматраног периода (2019. и 2020) дефицит финансирати из мањих пренетих средстава из претходних година.

Табела 2.10: Преглед реализације буџета Града (2014-2016) и пројекције за период 2017-2020. (млн динара)

	Реализација			Пројекције			
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
УКУПНИ ПРИХОДИ	15,436	15,193	20,724	18,165	19,154	20,433	21,739
Текући приходи	15,255	15,006	16,480	17,965	18,950	20,225	21,526
<i>1. Порези</i>	11,240	11,142	11,705	11,768	12,457	13,082	13,723
<i>Порез на доходак</i>	7,310	7,149	7,568	7,465	7,880	8,318	8,780
<i>Порез на имовину</i>	3,186	3,216	3,371	3,512	3,759	3,917	4,066
<i>Порез на добра и услуге</i>	529	527	543	565	588	612	636
<i>Други порези</i>	212	249	222	226	231	236	240
<i>2. Донације и трансфери</i>	936	1,207	1,276	2,647	3,000	3,500	4,000
<i>3. Други приходи</i>	3,042	2,613	3,428	3,550	3,493	3,643	3,804
<i>Приходи од имовине</i>	866	933	2,179	2,150	2,193	2,237	2,282
<i>Продаја добара и услуга</i>	1,917	1,357	853	900	1,000	1,100	1,210
<i>Новчане казне, трансфери и друго</i>	259	323	396	500	300	306	312
Примања од продаје нефинансијске имовине	181	187	4,244	200	204	208	212
УКУПНИ РАСХОДИ	16,658	17,552	18,511	18,059	18,861	20,611	22,070
Текући расходи	13,655	14,024	13,458	13,059	12,961	12,586	12,420
1. Расходи за запослене	3,466	3,217	3,163	3,242	3,372	3,507	3,647
2. Коришћење роба и услуга	3,996	3,935	4,069	4,150	4,233	4,318	4,404
3. Отплата камата и трошк. задуживања	209	189	172	217	200	200	200
4. Субвенције	2,518	2,529	1,156	1,200	1,000	500	200
5. Донације, дотације и трансфери	1,884	2,369	3,159	2,500	2,500	2,500	2,500
6. Социјално осигурање и социјалне заштита	237	172	136	150	156	162	169
7. Остали расходи	1,346	1,614	1,604	1,600	1,500	1,400	1,300
Капитални расходи	3,002	3,528	5,053	5,000	5,900	8,025	9,650
из сопствених средстава				3,500	3,400	5,025	6,150
из других извора (трансфери и задуживање)				1,500	2,500	3,000	3,500
БУЏЕТСКИ СУФИЦИТ (ДЕФИЦИТ)	-1,222	-2,359	2,213	106	294	-179	-331
Отплата главнице	341	348	357	430	450	500	515
Примања од задуживања	199	629	204	0	500	500	500
Нето задуживање (-)/нето раздуживање (+)				430	-50	0	15
Дуг	4,091	4,646	4,359	3,929	3,979	3,979	3,964
<i>% текућих прихода из претходне године</i>	27%	30%	29%	24%	22%	21%	20%

Текући приходи Новог Сада могли би у 2020. бити већи за око 5 млрд динара у односу на 2016. уколико се спроведу предложене мере. Основне мере које смо истакли као важне за повећање прихода односе се на бољу наплату пореза на имовину и прихода од

закупнине некретнина које Град поседује. Поред тога, знатан део повећања потиче из очекиваног побољшања макроекономских кретања, тј. очекиване динамике привредне активности, која би се одразила и на раст прихода буџета. Збирно посматрано, предложене мере и очекивани макроекономски трендови допринели би повећању (пореских) прихода Новог Сада за око 2 млрд динара у 2020. у односу на 2016. годину. Остатак предвиђеног раста прихода (око 3 млрд динара) дугује се интензивнијем коришћењу средства из ЕУ фондова и то је један од будућих приоритета. Овај прилив има унапред дефинисану намену која подразумева реализацију конкретног капиталног пројекта у предвиђеном року, па се при евидентирању ових прихода истовремено види и раст издвајања за инвестиције (у Табели 2.10. финансирање капиталних расхода из других извора). Како смо о могућим изворима раста прихода детаљно писали у претходном делу извештаја (тачка 2.3.3), овде ћемо дати само њихов кратак приказ:

- Раст прихода од *пореза на имовину* треба да проистекне из побољшаног степена наплате и, у мањој мери, наплате акумулираног пореског дуга; на крају периода (2020) наплатило би се скоро 700 милиона динара више него у 2016.⁹⁹
- *Порези на зараде* у 2020. години могли би бити за преко 1,2 млрд динара виши него у 2016. години (пад за око 100 млн у 2017. и у осталим годинама раст од 400-450 млн динара).¹⁰⁰
- Очекује се постепени пораст *прихода од продаје добара и услуга* као последица сређивања евиденције градске имовине и ефикасније наплате прихода од закупнине. Напомињемо да је дата нешто опрезнија (конзервативнија) процена и да би добра и одговорна наплата могла да резултира и већим приходима.
- Приказана пројекција *донација и трансфера* заснива се на претпоставци о постојећим (законским) износима ненаменских трансфера, износа за наменске трансфере које би Град добио од Републике или Покрајине (нпр. за пројекат Нови Сад 2021 и сл.) и знатно већим другим некредитним изворима финансирања (европски и други фондови) који се очекују у наредном периоду.
- За остале категорије прихода процењујемо блажи пораст прихода од разних накнада и такси (за озакоњење, локалне комуналне таксе и сл.) чији износи углавном прате кретање општинских цена, односно кретање привредне активности (нпр. наплата фирмарина расте с повећаним бројем предузећа). Из ових хетерогених извора Град би могао до 2020. године да повећа приходе за око 200 млн динара.

Укупни расходи Новог Сада могли би бити виши, услед раста капиталних расхода. Постепено смањење појединих категорија текућих расхода (субвенције и остали

⁹⁹ Пројекције пореза на имовину заснивају се на претпоставци да ће се степен наплате постепено повећавати, за 2% годишње, да би се до 2020. године повећао са садашњих 85% на 95% (раније процењена достижна граница). Поред тога, претпоставили смо да ће се од 2018. године наплаћивати око 100 млн динара годишње од пореског дуга (укупно 3 млрд динара) и да ће вредности некретнина расти за 2%.

¹⁰⁰ Основица за порезе на зараде је маса зарада која се добија као производ просечне плате и броја запослених. При пројекцији пореза на зараде водили смо се претпоставком наставка тренда раста просечне зараде уз постепено повећање запослености. Скрећемо пажњу на то да је одређени пад у 2017. години проистекао из поменутих законских измена, тј. смањеног учешћа градова у порезима на зараде са 80 на 77%.

расходи), уз чврсту контролу свих преосталих текућих расхода, чини други (подједнако важан) део предложене консолидације буџета. У претходном делу смо детаљно образложили потребне уштеде (тачка 2.3.3) – закључак је да би се обезбедило смањење текућих расхода за око 1 млрд динара у 2020. у поређењу са 2016. годином; доминантно од смањења субвенција, а мањим делом и од смањења казни и пенала. Друге категорије расхода је потребно чврсто контролисати – не би требало дозволити њихов раст већи од инфлације. Заправо, већина позиција расхода уско је везана за кретање цена, на пример давања за робу и услуге, социјални издаци, трансфери школству (материјални трошкови) и слично. Уштедама на текућим расходима створио би се простор за знатно и трајно повећање капиталних расхода.

- Контрола расхода за *зараде* зависи од контроле запошљавања и зарада. Израда пројекција се заснива на претпоставци да неће долазити до раста запослених и да ће се у наредном периоду зараде благо индексирати, тј. увећавати.
- Предвиђени раст расхода на *робу и услуге* и *социјалне издатке* може да се прихвати до износа очекиваног раста цена (инфлације). У складу с принципима добре буџетске праксе, пројектујемо раст расхода за поменуте категорије до висине очекиване инфлације у наредних неколико година (2-3% годишње). Све врсте уштеда на овим расходима омогућиле би додатна средства за капиталне расходе.
- Расходе за *субвенције* потребно је знатно смањити у наредном периоду. Као што смо навели, темељна реформа локалних јавних предузећа смањила би потребе и за давањем капиталних субвенција. Пројектујемо постепено смањивање укупних субвенција, до нивоа од око 200 млн динара у 2020. години (износ који би преостао практично би се давао за градски превоз).
- *Дотације, донације и трансфери* се очекују на њиховим уобичајеним износима (око 2.500 млн динара). Раст ових расхода у 2016. години последица је једнократне природе услед улагања у изградњу школе.
- *Остале текуће расходе* неопходно је смањивати, превасходно високе казне и пенале, а затим и дотације невладиним организацијама које су у последњих неколико година бележиле знатан раст.
- *Капитални расходи* изразито расту, са око 5 млрд динара на око 10 млрд динара – то је најважнији циљ развојне политике Града и био би омогућен свим помињаним мерама и ефектима.¹⁰¹

¹⁰¹ Мали пад инвестиција у 2017. у односу на 2016. годину проистиче из завршетка великих радова на зони Север 4.

2.4. Анализа локалних финансија Ниша

2.4.1. Основне оцене

Фискални проблеми Ниша веома су тешки, али је њихово решавање још увек могуће уколико се одмах спроведу снажне мере консолидације буџета. Ниш се тренутно налази у незавидној фискалној позицији. Град је на крају 2016. године каснио у плаћању својих обавеза у износу од око 3 млрд динара, што представља више од трећине буџета, а рачун Града у претходне три године готово непрекидно био изложен принудним наплатама. На неодрживост буџета Ниша указују и подаци да је за измиривање неодложних расхода Нишу од 2014. до краја 2016. било одобрено преко пола милијарде динара ванредних трансфера из републичке буџетске резерве, а Град је био принуђен да узима и кредите за ликвидност. Нишу је зато неопходна снажна консолидација финансија која би имала два циља: 1) решавање проблема неликвидности, тј. заустављање прављења нових доцњи; и 2) репрограмирање и враћање нагомиланих старих дугова (постојећих доцњи). Процењујемо да за фискалну стабилизацију Ниша у буџету Града тренутно недостаје између милијарду и милијарду и по динара годишње (15% буџета) које би морале да се обезбеде што пре, уштедама или повећањем прихода. Фискални савет оцењује да је структурно, трајно, обезбеђивање тих средстава могуће само у средњем року (до 2020. године), првенствено кроз повећање прихода Града (уз чврсту контролу расхода). У кратком року (2017. и 2018. године) Ниш би требало да недостајућа средства обезбеди продајом вишка имовине коју поседује. Усвајањем буџета за 2017. направљен је важан корак у добром правцу, јер он начелно предвиђа претходно описану консолидацију градског буџета.

За потпуно оздрављење јавних финансија Ниша потребно је, одмах након стабилизације јавних финансија, снажно повећање инвестиција у инфраструктуру. Консолидација буџета Ниша јесте у наредне три године неспоран приоритет јер је за било какво структурно унапређење јавних финансија Града неопходно прво зауставити садашње финансијско крварење и вратити нагомилане дугове (кашњења у плаћању). Међутим, то још увек није довољно за потпуно оздрављење јавних финансија Ниша. Наиме, стање локалне инфраструктуре (третман отпадних вода, одлагање отпада, канализациона мрежа и друго) изузетно је лоше и погоршава се годинама. До тог погоршања долази пошто су дуготрајни буџетски проблеми свели на минимум расходе за јавне инвестиције. Јавне инвестиције су у претходне три године износиле у просеку свега око 7 млн евра, а њихов уобичајени ниво, пре него што је буџет Града доспео у проблеме, био је нешто преко 17 млн евра. Дакле, капитална издвајања у Нишу су за преко 1 млрд динара нижа од нивоа који је неопходан за његово одрживо функционисање. Град би зато након стабилизације јавних финансија без одлагања морао да започне свеобухватан инвестициони циклус,¹⁰² да би, између осталог, избегао растуће еколошке ризике.

¹⁰² Скрећемо пажњу да је упоредо са процесом спровођења буџетске консолидације потребно радити и на припреми техничке документације, тако да од 2020. године буду испуњени сви услови за почетак реализације капиталних пројеката. Заправо, пракса показује да често и поред обезбеђених новчаних средстава само извођење инвестиција касни, јер нису обезбеђени сви неопходни технички услови.

Највећи проблеми града могу се, дакле, поделити у три групе: неодржив буџет уз нагомилане велике доцње, ниска наплата пореза и недовољни капитални расходи. Уз то, постоји и проблем прекомерне запослености који у Нишу ипак није толико изражен као у неким другим градовима. На овом месту даћемо кратак преглед ових проблема, а њихова детаљнија анализа уследиће нешто касније.

- **Доцње**, тј. неизмирене обавезе, настале су тако што Ниш у претходних десетак година систематски није успевао да из остварених прихода финансира све своје расходе. Због тога је Град одлагао плаћање све већег дела својих обавеза, односно повећавао проценат буџета који није био исплаћиван. До краја 2016. проценат извршења буџета пао је на око 70%, што значи да је преко 30% буџета било неисплаћено и пренесено у наредне године.¹⁰³ Највећи део доцњи, које тренутно износе око 3 млрд динара, односе се на дуговања јавним предузећима (ЕПС, Медиана и друга), али Град је такође каснио и у плаћању обавеза које су произиласиле из спровођење политика локалне самоуправе (нпр. експропријација земљишта).
- **Ниска наплата пореза и доприноса.** Можда најбоља илустрација величине овог проблема је податак да Ниш прикупља тек око половине прихода у односу на Нови Сад, што се не може објаснити разликом у величини и развијености ових градова. Код пореза на имовину, највећи проблем Ниша је недовољно добар обухват пореских обвезника (процењујемо да у 2016. за преко 20% некретнина није издато пореско решење). Други део разлога за ниску наплату пореза на имовину је то што је пореска стопа за физичка лица (0,35%) нижа од оне у Београду и Новом Саду (0,4%), што додатно умањује приходе Ниша од овог пореза, за око 15%. Трећи део односи се на недовољан степен наплате. Према је овај последњи проблем осетно смањен у претходне две године, дуг према граду на основу неплаћеног пореза на имовину још увек расте и на крају 2016. премашао је 900 млн динара (само главница дуга). Тај износ је једнак годишњем приходу од пореза на имовину. Уз порез на имовину, анализа Фискалног савета показује да постоји простор (у средњем року) за повећање годишњих прихода од наплате доприноса за уређивање грађевинског земљишта за 250-300 млн динара, као и неких других, нешто мање издашних прихода.
- **Недовољне инвестиције.** Стање инфраструктуре у Нишу је веома лоше и захтева велика улагања. Према подацима Републичког завода за статистику (РЗС) у Нишу је свега 38% домаћинстава прикључено на канализациону мрежу (просек Републике је око 60%). Истраживања Института за јавно здравље Ниша показују да је квалитет воде за пиће у приградским и руралним насељима која припадају Граду веома лош. Капацитети постојећих депонија за одлагање отпада су готово попуњени, а третман отпадних вода незадовољавајући. Град такође нема ни довољно предшколских установа будући да је око 2.000 деце на листи чекања. Податак који илуструје колико Ниш мало инвестира је и то да је за инвестиције у претходне три године одлазило свега 2.900 динара годишње по становнику, док је просек других локалних самоуправа 4.200 динара (Нови Сад, на пример, издваја око 9.500 динара по становнику из буџета за капиталне расходе).

¹⁰³ Подаци о неизвршењу односе се на текуће (а не на укупне) расходе, пошто сматрамо да је то најбољи показатељ неизмирених обавеза.

- **Превелики број запослених.** Ниш има нешто више запослених по становнику у односу на просек Републике, али и у односу на друге велике градове. На пример, у Нишу је на 6.500 уписане деце у предшколским установама запослено око 1.000 радника, а у Новом Саду на 16.000 деце има око 2.000 запослених. С обзиром на очекивано и планирано повећање капацитета предшколских установа у Нишу, део вишка запослених би требало прерасподелити у нове установе, али би и са том прерасподелом, број запослених требало смањивати. Такође, постоје индиције да Ниш има и нешто више запослених у локалној администрацији у односу на друге упоредиве градове. Узимајући све наведено у обзир, оцењујемо да Ниш има благи вишак запослених који процењујемо на око 200-300 или око 5% (без локалних јавних предузећа која имају веће вишкове).

У начелно лошој финансијској слици Града, постоје и неки здрави темељи који још увек остављају могућност за излазак из фискалне кризе. Премда је извесно да постоје нерационалности и на расходној страни буџета, укупни текући расходи Ниша нису предимензионирани. Један од најважнијих разлога за поприлично сведене текуће расходе Града је то што Ниш има релативно мале трошкове за субвенционисање локалних јавних предузећа и добро регулисан систем јавног превоза. Због тога Ниш за субвенције даје свега 3,5% буџета, за разлику од других великих градова (Београд, Нови Сад, Крагујевац) који за ове намене дају у просеку око 15% својих расхода. Значај овог показатеља изузетно је велики узимајући у обзир да су буџетски трошкови јавних предузећа и на локалном и на републичком нивоу један од највећих и најтеже савладивих структурних проблема. Чак и у случају када се крене у одлучне реформе неуспешних јавних предузећа (нпр. Железнице Србије), први позитивни буџетски резултати тих реформи чекају се годинама. Да Ниш тренутно има проблем као што држава има са Железницама или Србијасом, а Београд са ГСП-ом – Град би се вероватно већ сада налазио у безизлазној фискалној ситуацији. Овако је излазак из тренутне кризе могућ и зависиће највећим делом од мера које су под контролом градске управе.

Хитне мере за стабилизацију јавних финансија Ниша су: репрограм дуговања, продаја вишка имовине и наплата дела пореских дугова. Процењујемо да је буџет Ниша дужи низ година у мањку за око 300-400 млн динара годишње, што је постепено нагомилало доцње до садашњег нивоа од око 3 млрд динара. Очигледно је да Ниш не може у једној години да уравнотежи приходе са расходима и да уз то врати и све постојеће доцње, јер би му за то недостајало око 3,5 млрд динара (преко 40% буџета). Међутим, процењујемо да Град располаже изворима из којих би могао да брзо повећа јавне приходе, већ у 2017. за 1-1,1 млрд динара. То би му било довољно да покрије текући годишњи минус од 300-400 млн динара, али и да врати око 750 млн динара старог дуга. Најважнији ресурс који би требало искористити за брзо повећања прихода Града у 2017. је продаја вишка имовине (према извештају ДРИ, Град располаже великим бројем непокретности од којих не приходује). Уз то, сматрамо да би требало интензивирати напоре и кампању за наплату пореског дуга, будући да се само за порез на имовину Граду дугује око 900 млн динара (без камата). С расходне стране, репрограм постојећег дуга који би свео годишње обавезе враћања садашњих доцњи на око 750 млн динара (у четири године) – по свему судећи је могућ.

Највећи повериоци Ниша су јавна предузећа и, према информацијама које смо добили из Града, већ је успешно репрограмiran осетан део дуга¹⁰⁴.

За трајно одржив буџет и започињање инвестиционог циклуса од 2020. потребно је спровести структурне мере усмерене првенствено на прикупљање пореза. Буџет Града не може да се трајно ослања на продају имовине и наплату старих пореских дугова и због тога је потребно у средњем року померити тежиште прилагођавања ка повећању пореских прихода (уз чврсту контролу расхода). Анализа Фискалног савета показала је да постоји простор за знатно повећање наплате пореза на имовину по основу повећања обухвата пореских обвезника и раста степена наплате пореза. До 2020. године годишња наплата пореза на имовину могла би да се повећа за око 450 млн динара у односу на 2016. (без повећања пореске стопе). Процењујемо такође да би годишња наплата доприноса за уређивање грађевинског земљишта могла да се у средњем року повећа за око 200 млн динара. На крају, трендови раста запослености и зарада у Нишу указују да би од пореза на зараде Град могао до 2020. да увећа приходе за додатних милијарду динара (150 млн у 2017. и нешто преко 250 у три наредне године). На страни расхода, у кратком року потребно је чврстом контролом буџетске потрошње и смањењем броја запослених обезбедити довољне уштеде да се најављено повећање субвенција Аеродрому (уколико је неизбежно) спроведе без повећања укупних расхода у 2017. години. У средњем року сматрамо да је повећање текућих расхода могуће ограничити на највише 300 млн динара (просечан раст за 2% годишње, мало ниже од очекиване инфлације). Споменуте приходне и расходне мере за стабилизацију и трајно оздрављење буџета приказали смо и на Графикону 2.5 (доњи део). Поред тога, на Графикону се види и целокупан процес предложене фискалне консолидације: од основних структурних проблема Ниша, преко смерница за њихово решавање, све до крајњег исхода успешно спроведене консолидације буџета. Детаљнији преглед и пројекције појединачних ставки буџета Ниша по годинама приказани су у трећем делу текста.

Предложене мере и економски трендови требало би да обезбеде трајну стабилизацију буџета Ниша и снажно повећање капиталних расхода (када се врате постојеће доцње). Уз чврсту контролу расхода и смањење нерационалне потрошње, предложене мере и економски трендови требало би да обезбеде повећање пореских прихода за око 1.850 милиона динара до 2020. године (скоро 30% номиналног повећања). То би требало да омогући враћање свих доцњи и снажно повећање годишњих расхода за инвестиције на преко 15 млн евра у 2020, а после 2020, уколико се постигнути резултати задрже, и на преко 25 млн евра – што оцењујемо потребним структурним нивоом инвестиција за Град. Тек са таквим повећањем инвестиција бисмо могли да кажемо да су јавне финансије Ниша здраве и дугорочно одрживе. Напомињемо на крају и то да Град располаже и резервном мером – повећањем пореза на имовину са 0,35 на 0,4% – коју би требало да спроведе уколико нека од наведених мера изостане или се оцени да не даје планиране резултате.

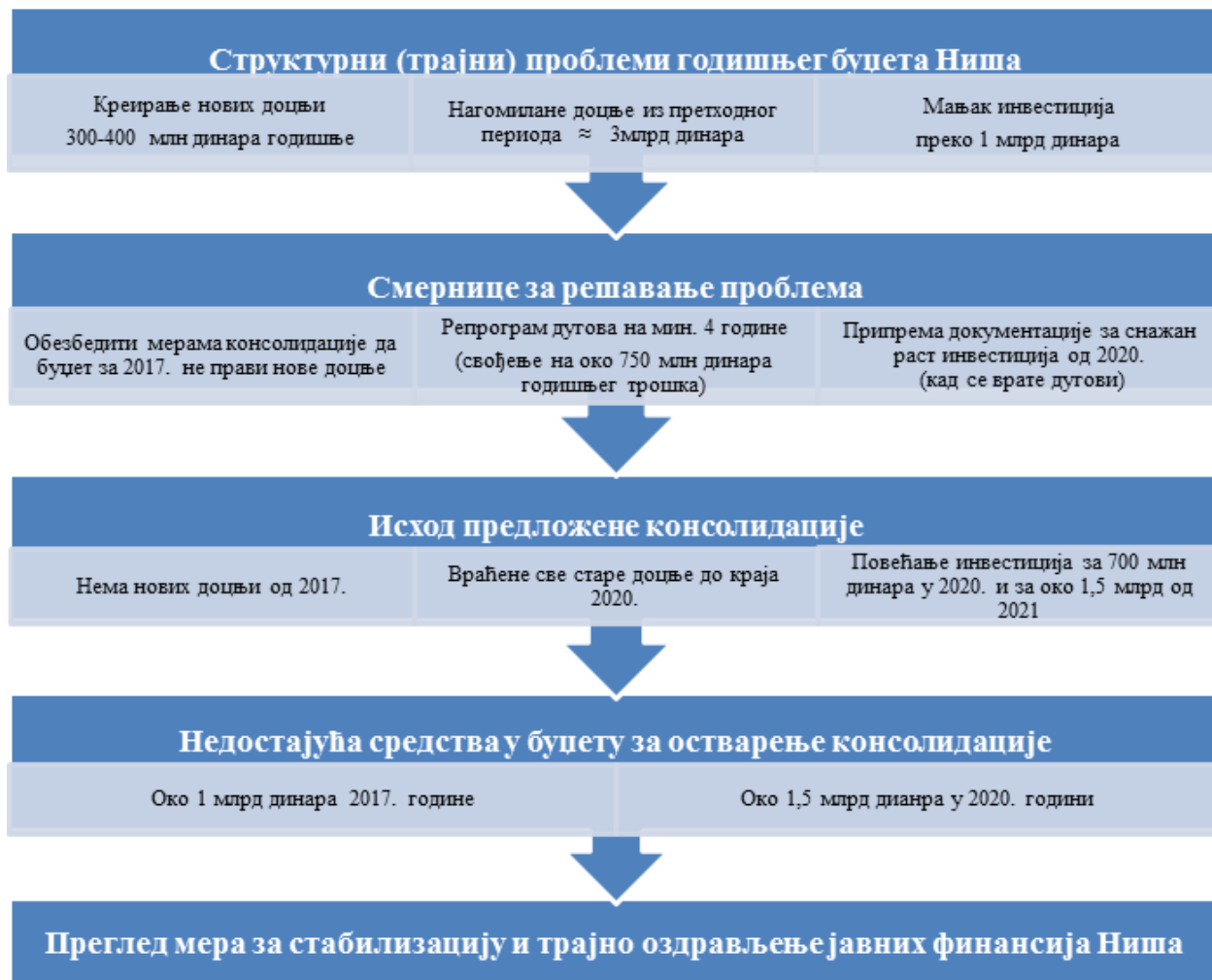
Нова градска управа препознала је главне фискалне проблеме Ниша и предузима прве мере за њихово решење – али на том путу је потребно истрајати. Од 2016. Ниш

¹⁰⁴ Према информацијама које смо добили из Града, већ је успешно репрограмirano око 700 млн динара, а преговара се и за преостали део дуга.

спроводи добро усмерене мере за излазак из фискалне кризе у којој се Град налази. Поред већ поменутог репрограмирања дугова (враћања доцњи), Град је већ током 2016. повећао обухват пореза на имовину за око 10% и наставља да спроводи активности на даљем повећању пореске базе (могуће је повећати обухват за још око 20%). Усвојени буџет за 2017. (уз детаљно објашњење) представља добар основ и кредибилан план за постепено увођење у ред јавних финансија Града (мада садржи и делове с оптимистичним претпоставкама који ће се тешко реализовати). Пут до трајног оздрављења јавних финансија Ниша дугачак је и постоје бројни изазови и ризици који могу да то онемогуће. Један од изазова за Град ће бити да у средњем року држи готово непромењене текуће јавне расходе односно да дозволи њихов тек минималан раст – док се структурно (трајно) не ојачају порески приходи и повећају јавне инвестиције. Овај процес могао би бити знатно отежан уколико Влада Србије, на пример, поново да препоруку за повећање зарада запосленима у предшколским установама које финансира локална самоуправа, а може лако да се деси да се на централном нивоу власти донесе одлука и о повећању зарада у читавој администрацији (укључујући и локал). Уз то, премда је за сада трошак јавних предузећа релативно низак, то не мора да значи да ће тако и остати у будућности. Анализа пословања локалних јавних предузећа у Нишу показује да та предузећа имају одређене проблеме у пословању који се пре свега односе на вишак запослених¹⁰⁵ и велики износ ненаплаћених потраживања, па је и њима потребна реформа. Због тога је за оздрављење јавних финансија Ниша потребна истрајност и вишегодишња посвећеност спровођењу започетих мера.

¹⁰⁵ На пример, у градском јавном предузећу „Медиана“ које обавља делатности градске чистоће и зеленила запослено је скоро хиљаду људи, што је приближно исто као у два новосадска предузећа која обављају исту делатност иако Нови Сад има 30% више становника.

Графикон 2.5: Приказ основних проблема и предложене консолидације буџета Ниша



<i>у милионима динара</i>	2017. година	2020. година
ПОВЕЋАЊЕ ГОДИШЊИХ ПРИХОДА	1.000	1.750
1. Текући приходи	425	1.750
<i>Порез на доходак</i>	150	1.000
<i>Порез на имовину</i>	150	450
<i>Доприноса за уређивање грађ. земљишта</i>	75	200
<i>Остали приходи (таксе, накнаде и др.)</i>	50	100
2. Приходи од продаје имовине	500-600	0
КОНТРОЛА РАСХОДА	0	300
1. Повећање текућих расхода (ограничење раста субвенција, контрола плата и смањење броја запослених, мањи раст расхода за робу и услуге од инфлације)	0	300
ПОЗИТИВАН ЕФЕКАТ НА ГОДИШЊИ БУЏЕТ (РАСТ ПРИХОДА УЗ КОНТРОЛУ РАСХОДА)	1.000	1.450

2.4.2. Кључни финансијски проблеми Ниша

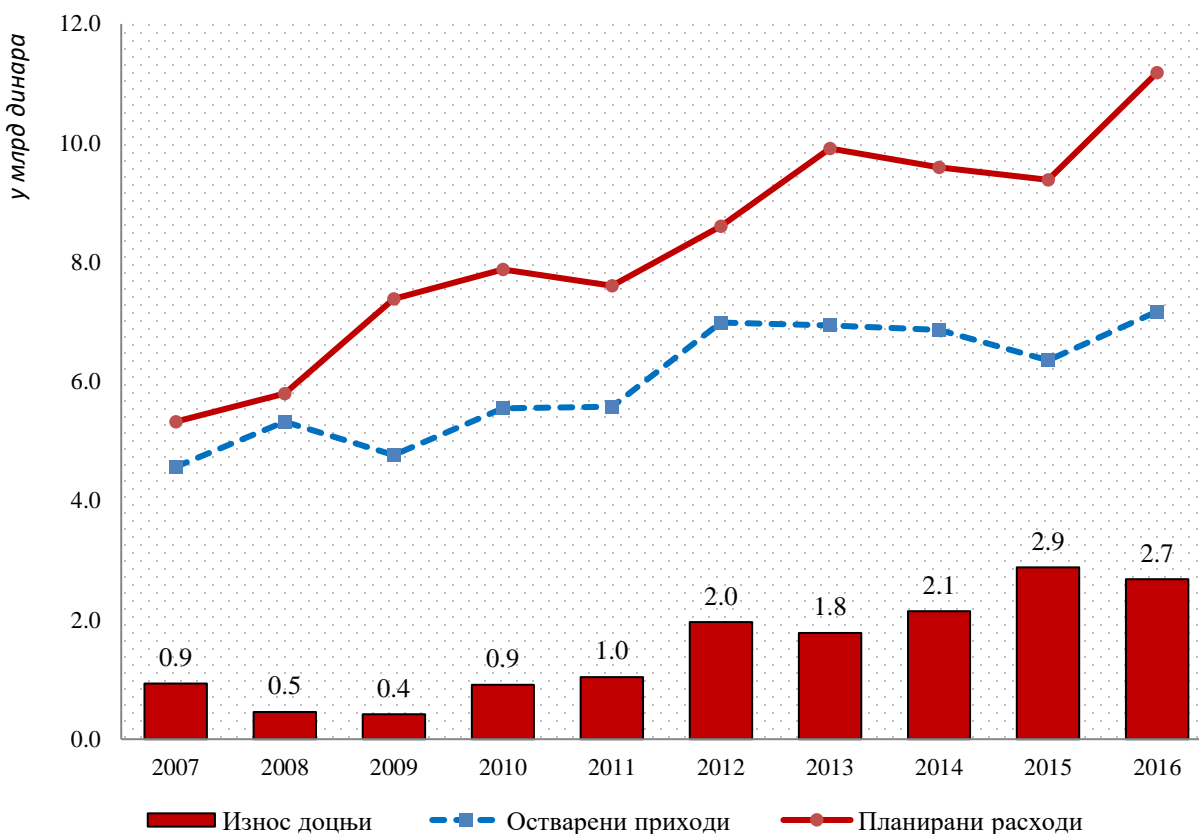
А. Неодрживи буџет (проблем нагомиланих доцњи)

Ниш остварује привидан суфицит буџета, јер је вишак омогућен повећањем дуга (доцњи). Током периода 2012–2016. Ниш је остваривао (формалне) суфиците, који су у просеку износили око 100 милиона динара. Међутим, остварени суфицити не приказују праву слику стања финансија овог града. Овакав резултат последица је, пре свега, неизмиревања доспелих обавеза (доцњи), али и добијања додатних средстава из републичког буџета. Наиме, услед недовољних прихода, Град није био у стању да десетак година уназад извршава све своје обавезе и почела су да се акумулирају дуговања. Укупно неплаћене обавеза у 2016. износиле су 3 млрд динара, што је готово половина прикупљених годишњих (текућих) прихода овог града. Највећи део нагомиланих дугова односи се на неизмирене обавезе према јавним предузећима (ЕПС, Медиана – предузеће за чистоћу, Наисус – водовод и канализација и друга). Уз гомилање доцњи, у последњих неколико година град Ниш је добијао додатна средства из буџетске резерве – у периоду од 2014. до 2016. преко 500 млн динара, како би могао да измири најургентније обавезе. Следи да би прави буџетски резултат био знатно лошији од приказаног. На пример, у 2015. години уместо приказаног суфицита био би остварен дефицит од око 750 млн динара. На крају, иако усвојени завршни рачун Града у 2015. години показује да је дошло до позамашног раста доцњи, подаци за 2016. показују да је ситуација мало побољшана – благо је смањен њихов ниво.

Проблем акумулираних доцњи доводи до још једне негативне праксе – прецењивања прихода у буџетским плановима. Законски прописи налажу да јединице локалне самоуправе морају да приказују уравнотежене буџетске планове и да план расхода обухвати и неисплаћене обавезе из претходног периода. Услед великих износа доцњи (дугова) Ниша и обавезе да се оне прикажу у оквиру планираних расхода, ствара се подстицај да се прецени план буџетских прихода – како би се приходи и расходи на папиру изједначили. Прецењивање јавних прихода, тј. њихово прилагођавање објективним потребама расхода, углавном се остварује нереално високим пројекцијама непореских прихода (у буџету конта класе 74 – други приходи и класа 8 – приходи од продаје нефинансијске имовине). Даље, како током године реализовани јавни приходи не испуне буџетски план, не постоји ни могућност да се исплате све обавезе, па се оне преносе и тако из године у годину. Највећи део неизмирених обавеза односи се на расходе за робу и услуге, као и на донације, дотације и трансфере. Постоје индиције да се део неплаћених обавеза налази и у оквиру капиталних расхода. Последица свега наведеног је да се већ неколико година уназад у Нишу остварује тек 60–65% планираног буџета (видети Графикон 2.6). На Графикону се ова последица уочава из разлике између више линије планираних расхода и ниже линије остварених прихода. Још једном понављамо закључак који се сада види и на Графикону: план за расходе је објективан, пошто укључује све обавезе, али се током године

плаћају трошкови само до висине остварених прихода – разлика представља износ неплаћених обавеза који се преноси у следећу годину (доцње, стубићи на Графикону).¹⁰⁶

Графикон 2.6: Приказ планираних расхода и остварених прихода, као и износа неизмирених обавеза на крају године у периоду 2007-2016. (млрд динара)



Извор: Завршни рачуни Ниша 2007-2016. године

Услед високог износа неизмирених обавеза, Ниш не би требало да се осетније задужује иако за то формално постоји могућност. Закон о јавном дугу (у општем случају) прописује да локална самоуправа може да се дугорочно задужи у висини до 50% остварених текућих прихода из претходне године. Дуг (финансијске обавезе) Ниша износи око 1,5 млрд динара (12 млн евра), па, имајући у виду поменуто законско ограничење, на први поглед изгледа да би Град има простор за додатно задуживање. Међутим, имајући у виду огромне доцње – које практично оптерећују град исто као финансијске обавезе – долазимо до закључка да је простор за задуживање већ исцрпљен: с доцњама дуг достиже 65% и превазилази законску границу. Дакле, узимајући у обзир тешку фискалну позицију Града – у наредном периоду мора да враћа позамашан износ доцњи – сматрамо да свако веће додатно

¹⁰⁶ Вредност доцњи се апроксимира рачуноводственом позицијом „активна временска ограничења“; стварне доцње су међутим веће, на крају 2016. око 3 млрд динара јер репрограмирани дугови излазе из те позиције, а постоје и неке доцње (експропријација и др.) које још нису биле репрограмирани. Подаци о доцњама добијени од Града одговарају проценама Фискалног савета.

задужење, иако формално могуће, није пожељно и јесте опасно по одрживост финансија Града. Консолидација буџета је неспоран приоритет за наредне три године. Како је стање локалне инфраструктуре Ниша изузетно лоше (о чему ћемо више у наставку текста), нови инвестициони циклус јесте потребан, али тек након стабилизације јавних финансија; тек тада би било економски оправдано да се размишља о већем додатном задуживању.

Б. Приходи Града

Кључни проблеми финансија Ниша налазе се на приходној страни буџета и Град би морао да побољша наплату јавних прихода. Уколико се посматрају наплаћени текући приходи по становнику, Ниш знатно заостаје за Београдом и Новим Садам. На ниво прикупљених прихода утичу фактори који нису под директном контролом града, као што су ниво развијености, запосленост, просечна зарада, просечна цена некретнине и слично, али и ефикасност наплате (изворних) прихода који јесу у надлежности Града. Уколико узмемо у обзир све макроекономске услове, очекивано би било да приходи по становнику у Нишу буду мањи него у Новом Саду, али не толико колико је сада случај. У прилог наведеном су и подаци о наплати највећих категорија изворних прихода, који показују да Град није довољно ефикасно наплаћивао своје приходе. Тако би приходи од пореза на имовину могли бити увећани на основу повећања пореског обухвата (броја издатих пореских решења) и степена наплате (наплата издатих пореских решења), али и повећањем пореске стопе за лица која не воде пословне књиге, са 0,35% на 0,4% (колико износи у Београду и Новом Саду). Уз то, доприноси за уређивање грађевинског земљишта нису наплаћени ни 2015. ни 2016. године, иако су буџетским плановима били предвиђени. На крају, извештај ДРИ је имао замерке на наплату закупнина за издате објекте у власништву града.

Постоји простор за додатно повећање прихода пореза на имовину, пре свега повећањем обухвата и степена наплате, а затим и повећањем пореске стопе. У претходном периоду Ниш је имао велике проблеме с наплатом пореза на имовину, првенствено услед лошијег пореског обухвата и у мањој мери због недовољног степена наплате издатих пореских решења. Дакле, један је проблем што нису пописани сви порески обвезници, а други што порез нису плаћали ни многи који јесу били у пореској бази. Иако се број издатих пореских решења закључно са 2016. годином повећао у односу на 2014, подаци о броју стамбених јединица и привредних субјеката показују могућност повећања обухвата. Поред тога, према подацима локалне пореске администрације, могуће је и повећање степена наплате, доминантно код лица која воде пословне књиге, а у мањој мери и лица која не воде пословне књиге (физичка лица и већина предузетника). У прилог наведеном говори и чињеница да је основни дуг за неплаћени порез на имовину почетком ове године износио око 900 милиона динара¹⁰⁷, што приближно одговара годишњој наплати овог пореза. Процењујемо да би побољшање обухвата и степена наплате могло додатно да допринесе повећању прихода од минимално 100 милиона годишње, што је повећање масе пореза на имовину за око 10%.¹⁰⁸ Уз све наведено, сматрамо да је након интензивирања

¹⁰⁷ На ово се додаје и дуг за камате који износи око 800 милиона динара.

¹⁰⁸ Уочавамо да пораст наплаћеног пореза на имовину превасходно може да проистекне из укључивања нових обвезника у пореску базу, а да мањи ефекат произлази из повећаног степена наплате.

напора на што бољем пореском обухвату, потребна и провера фактичког стања некретнина који се већ налазе у пореској бази – да ли пријављена квадратура одговара фактичком стању. За наредни период остаје могућност и да се повећа пореска стопа за лица која не воде књиге са садашњих 0,35 на 0,4%, колико је законски максимум (а колико наплаћују Београд и Нови Сад).

Наплата доприноса за уређивање грађевинског земљишта изостала је у претходне две године. Допринос за уређивање грађевинског земљишта је непорески приход који је уведен почетком 2015. године и заменио је до тада важећу накнаду за уређивање грађевинског земљишта.¹⁰⁹ Међутим, у 2015. и 2016. уопште није наплаћиван допринос за уређивање грађевинског земљишта, иако је било инвестиционе активности. Наиме, у 2015. и 2016. години издато је 60, односно 70 издатих грађевинских дозвола само за новоградњу зграда, а поред тога издато је мање грађевинских дозвола за реконструкције и доградње зграда, као и објеката других намена. Законска обавеза инвеститора је да допринос плате пре пријаве радова, па би се свакако уплате могле очекивати у неком краћем будућем периоду (иако не у моменту добијања грађевинске дозволе). Следи да Ниш није био довољно ажуран при контроли и наплати доприноса за уређивање грађевинског земљишта. Процењујемо да би се годишње могло наплаћивати за око 200 милиона динара више од приходоване накнаде у 2016. години¹¹⁰, а приходи би могли бити и виши уколико би се интензивирала инвестициона активност.

Град не располаже одговорно својом имовином и потребно је ефикасније наплаћивати закупнине некретнина и земљишта. Према извештајима ДРИ, приходи од давања у закуп, односно на коришћење непокретности у државној својини које користе град и индиректни корисници буџета у Нишу, у 2016. години износили су око 120 милиона динара. То је низак ниво, мањи чак у односу на 2014. годину (износили 140 млн динара), годину у којој је Државна ревизорска институција дала препоруку да је неопходно интензивирати напоре како би се ови приходи повећали. Према извештају ДРИ, Граду се дуговало преко 250 милиона динара за закупнине за пословни простор, а, поред тога, нису били наплаћивани приходи од давања у закуп станова који су у својини града. Ни основна евиденција о закупнинама није уређена, нити су предузимане мере да се стање унапреди.¹¹¹ И шире, једна од битних замерки ДРИ је и што не постоји поуздана и свеобухватна евиденција укупне имовине Града. Тако, на пример, не постоје комплетирани подаци из пописа грађевинског земљишта, комуналних објеката, пољопривредног земљишта, зграда,

¹⁰⁹ Нови Закон о планирању и изградњи, на основу кога је локална самоуправа у обавези да усвоји Одлуку о утврђивању доприноса за уређивање грађевинског земљишта. У периоду 2012-2014. године приходи по основу накнаде за уређивање износили су у просеку око 300 милиона динара годишње. Како се ова накнада може плаћати у ратама у периоду од неколико година, на основу претходно потписаних уговора, наплаћивала се и током 2015. и 2016. године, у износу од по 130 милиона динара.

¹¹⁰ Процењујемо да би допринос за уређивање грађевинског земљишта годишње требало да се наплати бар у износу од 300-350 милиона динара, што у поређењу с последњим прикупљеним приходом од око 130 милиона даје поменути годишњи пораст од око 200 милиона динара.

¹¹¹ „Град Ниш не располаже подацима о: свим издатим становима у закуп, износу месечне закупнине за издате станове, наплаћеној закупнини, ненаплаћеној закупнини и није предузимао мере за наплату прихода по основу ненаплаћене закупнине за издате станове.“ Извештај ДРИ: „Напомене уз Извештај о ревизији консолидованих финансијских извештаја завршног рачуна буџета и правилности пословања града Ниша за 2014. годину.“

пословног простора, станова. Сматрамо да је ово предуслов за будући раст наплате јавних прихода, као и за евентуалну продају имовине уколико се њено поседовање процени као нерационално (високи трошкови одржавања и слично).

В. Расходи Града

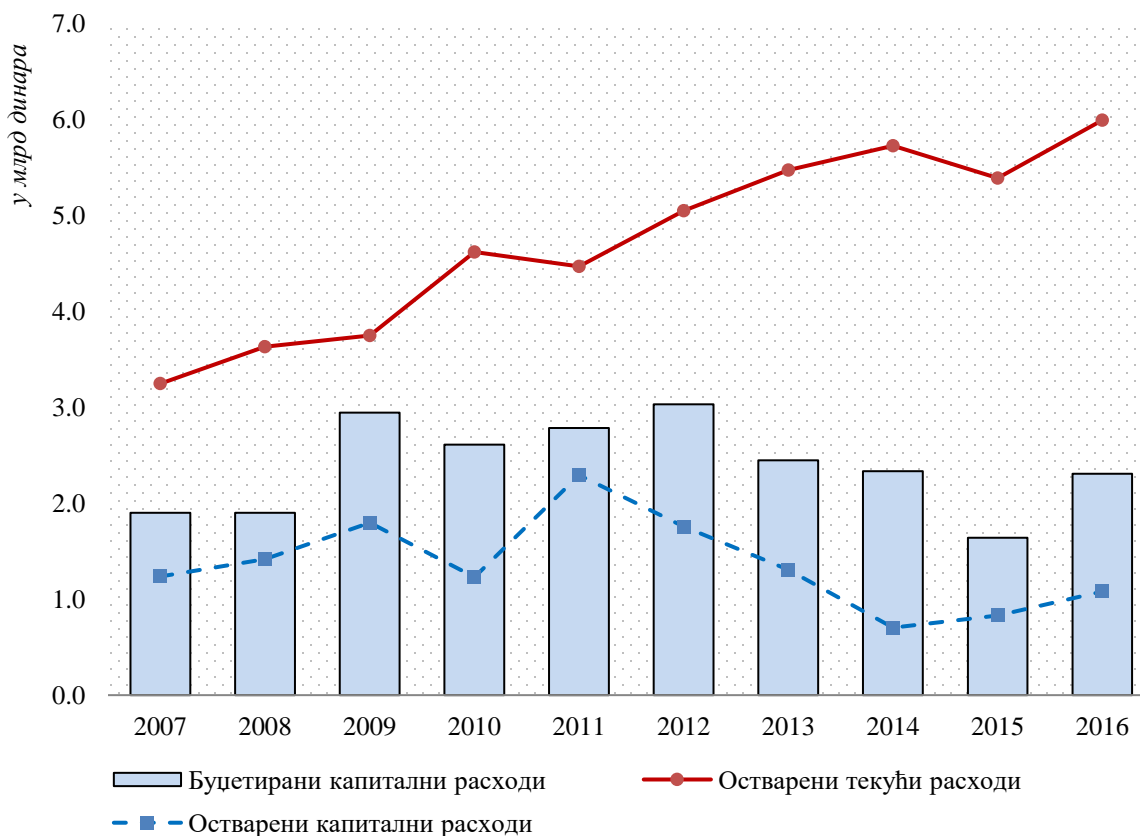
Постоје одређене нерационалности и на расходној страни буџета, али укупни текући расходи Ниша нису предимензионирани. Један од најважнијих разлога за поприлично сведене текуће расходе Града је то што Ниш има релативно мале трошкове за субвенционисање локалних јавних предузећа и добро регулисан систем јавног превоза. Због тога Ниш за субвенције даје свега 3,5% буџета, за разлику од других великих градова (Београд, Нови Сад, Крагујевац) који за ове намене дају у просеку око 15% својих расхода. Значај овог показатеља изузетно је велики узимајући у обзир да су буџетски трошкови јавних предузећа и на локалном и на републичком нивоу један од највећих и најтеже савладивих структурних проблема. Даље, расходи за робу и услуге су у Нишу упоредиви с износима у другим градовима. Слично је са издацима за запослене (по становнику) – они су начелно такође упоредиви с другим градовима и прате општи тренд локалних самоуправа у последњих неколико година.¹¹² Међутим, детаљнија анализа показује одређен вишак запослених – који је могуће решити углавном природним одливом и контролом запошљавања. У свему, сматрамо да би тренутни ниво текућих расхода буџет Града могао да издржи, али да се они морају будно контролисати. Оно што је забрињавајуће јесте недопустиво низак ниво капиталних расхода града.

Лоша наплата прихода довела је до знатног смањења капиталних расхода Града. Јавне инвестиције су у претходне три године износиле у просеку свега око 0,9 млрд динара (7 млн евра), а њихов уобичајени ниво пре него што је буџет Града доспео у проблеме био је нешто преко 1,4 млрд динара (17 млн евра). Истовремено, долази до умереног раста текућих расхода, пре свега расхода за зараде и робу и услуге, чиме се погоршава структура расхода. Наиме, описана динамика није добра, с обзиром на евидентне потребе Ниша за инфраструктурним инвестицијама. Поред тога, она није ни економски пожељна. Бројна емпиријска истраживања показују да капитални расходи представљају најквалитетнији вид државне потрошње.¹¹³ У кратком року инвестиције доприносе расту активности грађевинске индустрије и БДП-а, док у дугом року побољшавају квалитет домаће инфраструктуре и тиме додатно подстичу привредни раст.

¹¹² Скрећемо пажњу на то да је у неколико претходних година ипак дошло до одређеног раста расхода за запослене, што је карактеристично за већину локалних самоуправа у земљи.

¹¹³ Међународна искуства и бројне студије о величини фискалних мултипликатора показују да капитални расходи у просеку имају за око три пута већи позитиван утицај на привредну активност у односу на текуће буџетске расходе (попут издавања за плате и робу и услуге).

Графикон 2.7: Остварени текући и капитални расходи, као и планирани ниво капиталних издатака у периоду 2007-2016. година (млрд динара)



Извор: Буџети и Завршни рачуни Ниша за период 2007-2016. године

Иако су кључне потребе за инвестирањем препознате, постоје проблеми у њиховој реализацији. Буџетима Града претходних десетак година планирана су знатна издвајања за капиталне пројекте – око трећине укупних расхода (стубићи на Графикону 2.7). И поред амбициозних планова, следила је изразито лоша реализација. Од 2012. до 2016. године јесте и планирано мање учешће капиталних у укупним расходима (око 20%) него у претходном периоду, али су инвестиције опале и више него што је буџетирано – у просеку је извршавано само око 50% плана. Истовремено, стање инфраструктуре у Нишу је изразито неповољно и све више се погоршава услед ниских улагања. Ниш би зато након стабилизације јавних финансија, без одлагања, морао да започне свеобухватан инвестициони циклус, да би, између осталог, избегао растуће еколошке ризике. Из нама доступних извора, уочавамо да се главне слабости у локалној инфраструктури односе на лоше стање водоводне и канализационе мреже, потребу за изградњом нове депоније, недовољне капацитете предшколских установа (око 2.200 деце на листи чекања).

Постоје озбиљне потешкоће у функционисању водоводне и канализационе мреже. Србија има проблем који се огледа у знатно лошијем приступу домаћинстава водоводној и комуналној мрежи у односу на развијене земље. Иако је Ниш трећи по величини град у земљи, ови индикатори су знатно лошији чак и у односу на просек земље. Наиме, у Нишу

око 64% домаћинстава има приступ градској водоводној мрежи (у Србији око 84%), док је тек око 38% домаћинстава прикључено канализационој мрежи (просек за целу земљу је око 60%). Оно што је карактеристично за Ниш јесте да у околним (приградским) насељима постоје локални (приватни) сеоски водоводи који снабдевају водом знатан део домаћинстава. Међутим, ово су системи који нису под контролом и надлежношћу градског водовода, па постоји ризик да је вода неисправна и штетна по здравље. Испитивања квалитета воде за пиће сеоских водовода која су вршена 2011-2013 показују да је вода у већини случајева хигијенски неисправна (изразите бактериолошке фекалне контаминације, интензивније боје, потенцијално опасне повећане мутноће, повишене температуре и с повишеном концентрацијом гвожђа).¹¹⁴ Постоје најаве да би сеоске водоводе постепено могао да преузима градски водовод, али се чини да је мало вероватно да се то може десити у кратком року, услед недовољних капацитета ЈКП „Наисус“. Даље, поред ниског обухвата, проблем градског комуналног предузећа је и тај што је највећи део канализационе мреже застарео (стар 30-40 година) и доминирају бетонске и азбестне цеви које се тек полако замењују савременијим. Лоше оперативно стање комуналне инфраструктуре потврђује и истраживање ЈКП „Наисус“¹¹⁵ које је измерило висок степен инфилтрације/прелива вода, односно знатно неповољан проток отпадних вода.

Неопходно је интензивирати активности на решавању вишегодишњих проблема отпадних вода, велике претње по животну средину. Ниш има велики проблем са комуналним отпадним водама. Покривеност Града услугама у области прикупљања отпадних вода (према подацима РЗС-а) на нивоу је републичког просека (око 77%), што је знатно лошије него у ЕУ, где је обухват скоро потпун. Има и поразнијих података. Најаралмантније је то да у Нишу не постоји постројење за пречишћавање отпадних вода и да се прикупљена нетретирана отпадна вода избацује у реку Нишаву (на три главна испусна места). Озбиљност проблема додатно потврђује и истраживање о контроли квалитета отпадних вода из индустријских објеката Института за јавно здравље Ниша – преко половине отпадних вода је физичко-хемијски и чак око 90% бактериолошки неисправно. Премда су дуги низ година постојале најаве о изградњи постројења за пречишћавање отпадних вода, у читав пројекат се тек улази. Тако је средином прошле године представљена студија изводљивости за „Пројекат сакупљања и прераде отпадних вода у Нишу“ која покрива изградњу постројења за третман отпадних вода и изградњу канализационе мреже града Ниша. Даље, почетком ове године започета је припрема техничке документације за спровођење пројекта, коју финансира Шведску агенцију за међународни развој и сарадњу (СИДА). На локалној управи је да у пројекту учествује кроз доношење неопходних регулатива за почетак изградње постројења који се планира за 2019. годину, док би највећи део средстава за изградњу требало би да се обезбеди из претприступних фондова ЕУ (70-80%).

¹¹⁴ Програм заштите животне средине града Ниша за 2017. годину.

¹¹⁵ Редовна мерења протока отпадних вода, ЈКП „Наисус“ обављало у периоду од 2008. до 2012. године, а од септембра 2015. године поново се спроводе.

Недостатак капацитета на градској депонији је горући проблем и потребно је што пре приступити налажењу његовог дугорочног решења. Проблем старе градске депоније у Нишу траје већ 50 година и представља озбиљан еколошки ризик. Постоје процене да постојећа депонија „Бубањ“ на расположивом простору може да се експлоатише до краја 2019. године¹¹⁶, али се још увек није почело с реализацијом изградње регионалне депоније „Келеш“.¹¹⁷ Наиме, неколико пута је пропао позив за концесионара за „Келеш“ и немогуће је да се читав пројекат заврши у кратком року (док постојећа депонија има капацитет); сада се размишља о привременом решењу – додатном проширењу постојеће депоније, чиме би обезбедио простор за одлагање отпадних материја за још неколико година (5-6 година). Студија о проширењу постојеће депоније је у завршној фази и постоје најаве званичника да би ускоро могло да се крене и у сам пројекат. Наглашавамо да је ово само прелазно решење и да се мора што пре почети налажење партнера и спровођење планираног пројекта нове депоније „Келеш“, која би коначно омогућила да се еколошки ризици ставе под контролу.

Ниш има мањак места у Предшколској установи. Предшколска установа Ниша („Пчелица“) годишње упише око 6.500 деце, при чему више од четвртине деце која су конкурисала остане неуписана (нпр. 2.200 деце у 2017. години). Поредићи са осталим градовима, Ниш има већи проблем и од Београда и Новог Сада, што значи да је у наредном периоду потребно активније приступити и решавању овог проблема. У 2016. години предузети су почетни кораци у проширењу постојећих капацитета. Наиме, државној Предшколској установи је припојен један приватни вртић, донаторским средствима гради се други вртић, а постоје најаве да би до краја године могло да се почне са изградњом још једног вртића.

Инвестиције у путну инфраструктуру су потребне за безбедно одвијање друмског саобраћаја. Иако се чини да нема озбиљнијих проблема у текућем и инвестиционом одржавању саобраћајне инфраструктуре, неопходно је континуирано улагање. Наиме, путна инфраструктура се често оштећује, па је њено систематско одржавање предуслов за безбедност друмског саобраћаја. „Извештај о основним показатељима стања безбедности

¹¹⁶ „Програм одлагања комуналног отпада за 2017. годину“ – ЈКП „Медиана“ Ниш. Поред недостатка капацитета, постојећа депонија не испуњава основне санитарне критеријуме. Институт за Јавно здравље Ниша је у оквиру пројекта Праћење фактора ризика у животној средини испитивао хигијенско-санитарна стања депонија у Нишавском и Топличком округу и дошао до закључка да ни једна депонија на територији Нишавског и Топличког округа не одговара санитарним критеријумима прописаним за њихово лоцирање, изградњу и коришћење (и према нашим и према законима ЕУ) – више су неуређена сметилишта са негативним и загађујућим утицајем на околину.

¹¹⁷ Скупштина града је још 2007. године донела одлуку о приступању Ниша концепту регионалног управљања отпадом и изградњи регионалне депоније за општине Нишавског округа, у складу с Националном стратегијом управљања отпадом. Даље, Пројекат изградње регионалног центра за управљање отпадом за нишки регион по моделу ЈПП са елементима концесије завршен је крајем 2013. године и од тада постоје проблеми у његовој имплементацији.

саобраћаја у Нишу¹¹⁸ показује да је у 2015. години ризик општег страдања становништва у саобраћају био низак, али и да је дошло до блажег повећања овог индикатора у односу на претходну годину. На крају напомињемо да постоје замерке „да мреже друмских саобраћајница за које је град надлежан нису довољно развијене, а да су постојеће слабо одржаване, што за последицу има велика загушења у периодима највећег интензитета саобраћаја“. ¹¹⁹ Претходни закључак указује на могућност да су потребне додатне инвестиције, али да ће оне вероватно сачекати финансијску консолидацију Града.

Држава је у претходном периоду додатним трансферима из буџетске резерве помагала Нишу. У протеклих неколико година држава је често издвајала додатна средства из буџетске резерве да би помагала функционисање бројних локалних самоуправа. О проблему транспарентности овог механизма писали смо у првом делу (видети поглавље 1). У периоду 2012-2015. године Ниш је добио преко 500 млн динара¹²⁰, што је око 10% укупно расподељене буџетске резерве за овај период. Ова средства су Граду омогућила да исплати део текућих обавеза, што је, понављамо, лоша пракса и открива слабости локалних финансија.

Поједине одлуке централне власти могу да отежају консолидацију локалне самоуправе. У упутству за доношење буџета локалне власти, које даје Министарство финансија, за 2016. годину назначено је да се зараде запослених у установама социјалне заштите могу увећати за 3%, а предшколским установама 4%. Ове зараде се исплаћују из локалних буџета. Слично је и у препорукама за 2017. годину остављено самоуправи да донесе одлуку о повећању плата запослених у установама социјалне заштите до 5%, у предшколским до 6% и у установама културе до 5%. Ниш је у обе године донео одлуке да повећа плате запослених у наведеним установама. Поред тога, подаци достављени од надлежних служби показују да ће установама недостајати готово 100 млн динара за исплату свих зарада у 2017. години, услед мањег буџетираног износа. У циљу неопходног сређивања градских финансија, веома је важно да се све категорија текућих расхода строго контролишу, а нарочито расходи за запослене (који су готово трећина текућих расхода). Дакле, неопходно је да се градске власти одупру притисцима запослених и синдиката и доносе одлуке које су у складу са неопходним мерама штедње, а то би значило да се не дозволи раст зарада у првим годинама консолидације. Скрећемо пажњу, да постоје позитивни примери локалних самоуправа које су задржале зараде запослених на пређашњем нивоу, и до сада одолевају притисцима. Ово је, заправо, одговорно и нужно понашање за успешно сређивање проблематичних локалних финансија.¹²¹

¹¹⁸ Овај извештај израђује Агенција за безбедност саобраћаја Републике Србије за све локалне самоуправе појединачно.

¹¹⁹ Програм заштите животне средине града Ниша 2017.

¹²⁰ Тако је у 2014. добио 200 млн у 2015. 80 млн и у 2016. години 260 млн динара.

¹²¹ У саопштењу синдиката предшколских установа наводи се да око 60 јединица локалне самоуправе није повећало плате запосленима у 2016. години по препоруци Владе.

2.4.3. План фискалне консолидације Града Ниша

С обзиром на димензије буџетских проблема Ниша, неопходна је одлучна вишегодишња фискална консолидација. Процењујемо да за фискалну стабилизацију Ниша тренутно недостаје између милијарду и милијарду и по динара годишње (15% буџета) у периоду 2017-2020. године. Ова средства би морала да се обезбеде већ од 2017. године, и то уштедама или повећањем прихода. Фискални савет оцењује да је структурно, трајно обезбеђивање тих средстава могуће само у средњем року (до 2020. године), првенствено кроз повећање прихода Града. Истовремено неопходна је потпуна контрола расхода, што би значило да они остану на садашњем нивоу. У кратком року (у овој и следећој години) требало би да Ниш недостајућа средства обезбеди преваходно продајом вишка имовине коју поседује. На крају, наглашавамо да је усвајањем буџета за 2017. направљен важан корак у добром правцу, јер он начелно предвиђа почетак консолидације, али и да се у наредне три године мора истрајати у одлучном спровођењу реформских мера.

А. Краткорочне мере

Хитне мере за стабилизацију јавних финансија Ниша су: репрограм дуговања, продаја вишка имовине и наплата дела пореских дугова. Анализе Фискалног савета показују да је већ више година буџет Ниша у мањку за око 300-400 млн динара годишње. Ово је за последицу имало постепено нагомилавање износа неизмирених обавезе (доцњи) до садашњег нивоа од око 3 млрд динара. Дакле, очигледно је да Ниш не може у једној години да уравни тежи приходе са расходима и да уз то врати и све постојеће доцње – за то би му недостајало око 3,5 млрд динара (преко 40% буџета). Међутим, процењујемо да Град располаже изворима из којих би могао да брзо повећа јавне приходе, већ у 2017. за 1-1,1 млрд динара. Најважнији извор који би требало да се искористи за брзо повећање прихода јесте продаја вишка имовине Града, а затим и наплата дела пореског дуга и репрограм нагомиланих доцњи. Наиме, из наведених извора Град би могао да обезбеди довољно да покрије текући годишњи мањак од 300-400 млн динара, али и да враћа годишње око 750 млн динара старог дуга.

Најважнији ресурс који би требало искористити за брзо повећања прихода Града у 2017. је продаја вишка имовине. Као што смо писали у претходном делу, извештаји Државне ревизорске институције указују на то да Град има проблем с располагањем својом имовином, тј. да не постоје потпуне евиденције и не наплаћују се сви приходи који би могли по овим основама. Према подацима локалне пореске администрације, Граду се само по основу закупнине непокретности у државној својини почетком 2016. године дуговало преко 260 милиона динара.¹²² Поред тога, иако не постоје тачни подаци, процењује се да Град поседује преко 300 објеката (пословних простора), од којих се тек преко половине издаје, а остатак се не користи. Објекти који се не користе подлежу трошковима комуналних услуга, а временом се и њихова вредност смањује услед неодржавања. Дакле, рационално би било сав вишак имовине који се не користи продати и на тај начин омогућити додатне приходе

¹²² Од укупног износа дуга око 240 милиона динара је тренутно у поступку наплате, али не постоје информације када би се и у ком износу могле очекивати уплате у буџет.

које би Град користио за измирење постојећих обавеза. Наравно, ово не подразумева „распродају“ имовине одједном и по сваку цену, односно процесом продаје би требало управљати и усклађивати га с тражњом и могућностима за достизање задовољавајуће цене.

Додатне приходе Ниш би могао да оствари интензивирањем наплате пореских дугова, пре свега на основу пореза на имовину. Према подацима локалне пореске администрације Ниша, ненаплаћени износ буџетских прихода на крају 2016. године износио је преко 2 млрд динара. На овај износ додаје се дуг по основу припадајућих камата, од око 1 млрд динара. Највећи део основног дуга чине ненаплаћени порез на имовину (скоро 0,9 млрд) и накнада за коришћење грађевинског земљишта (око 0,8 млрд динара, која се наплаћивала до 2014. године).¹²³ Остатак нагомиланих потраживања резултат је неефикасне наплате прихода од закупнине и у много мањој мери различитих локалних комуналних такси. Имајући у виду да највећи део дуга од пореза на имовину потиче од физичких лица (око две трећине), ово оставља могућност да се на мање компликован начин наплати бар одређени део укупне суме – код физичких лица једноставније је утврдити обвезника чак и у случају да је имовина пренета на друго лице. С друге стране, за порески дуг правних субјеката теже је дати прецизну оцену о могућностима њихове наплате. Наиме, како сваке године одређен број предузећа престане с радом, а није позната ни детаљна структура пореских дужника према њиховој тренутној активности, немогуће је изнети процену о износу пореског дуга правних лица за који постоје реалне могућности наплате. Скрећемо пажњу на то да је степен наплате код правних лица у претходне две године лошији у поређењу с физичким лицима, па би надлежни органи требало да реагују, док проблем не поприми још озбиљније размере. На крају, према незваничним подацима, у Нишу има око 10.000 обвезника с осетнијим дуговима пореза на имовину, а прошле године за репрограм се јавило око 4.000 обвезника и то углавном с мањим износима дугова.¹²⁴ Ово упућује на закључак да и даље постоји изазов да се наплате нерешена дуговања и да би томе требало приступити у што краћем року.

Репрограм би омогућио Нишу да смањи плаћања за доцње. Како је укупан износ доцњи Ниша око 3 млрд динара (преко трећине реализованог буџета), немогуће је да се у току једне године врате сви дугови. Један део обавеза је већ репрограмiran, а уколико би се извршио репрограм и преосталих доцњи на три-четири године, уместо притиска да се одједном исплате готово 3 млрд динара Град би имао годишњу обавезу од око 750 млн динара. Од укупног износа дуга, највећи део су дугови према јавним предузећима; тако, на пример, од познатих највећих обавеза, Ниш дугује ЕПС-у за неплаћену струју око 500 млн динара и ЈКП Медиани око 300 млн динара, а од осталих, мањих дуговања ту су ЈКП Наисус и друга предузећа.

¹²³ Законским изменама пореза на имовину, од 2014. године ова накнада се укида, али се реформом пореза на имовину њен износ углавном надомешћује.

¹²⁴ Подсећамо да је последњи рок за подношење захтева за одлагање плаћања пореског дуга на рате био 4. јул 2016. године (измене Закона о пореском поступку и пореској администрацији).

Б. Структурне мере

За трајно одржив буџет и започињање инвестиционог циклуса потребно је спровести структурне мере, првенствено на плану прикупљања пореза. Буџет Града не може се трајно ослањати на продају имовине и наплату старих пореских дугова. Због тога је потребно да се тежиште прилагођавања у средњем року помери ка трајном повећању пореских прихода. Процењујемо да постоје реални изгледи да се спровођењем структурних мера додатно повећају приходи од пореза на имовину, доприноси за уређивање грађевинског земљишта и порези на зараде. Уз чврсту контролу расхода и смањење нерационалне потрошње, ове мере и економски трендови требало би да обезбеде довољно пореских прихода за трајну стабилизацију буџета, а од 2020. године – до када очекујемо да се врати највећи део садашњих доцњи – и за снажно повећање капиталних расхода Града.

Приходи од наплате доприноса за уређивање грађевинског земљишта могли би се увећати за најмање 200 млн динара годишње. Нови Закон о планирању и изградњи предвиђао је да се од почетка 2015. године наплаћују доприноси за уређивање грађевинског земљишта¹²⁵, које локална самоуправа може користити за опремање и прибављање грађевинског земљишта, као и за изградњу и одржавање комуналне инфраструктуре. Међутим, Ниш је у протекле две године имао проблем са наплатом ових прихода, те су у буџет стизале уплате само на основу накнаде за уређивање грађевинског земљишта од уговора потписаних у претходном периоду (око 130 милиона динара). На основу података о наплаћеним накнадама из претходног периода (2011-2014) и очекиваног повећања инвестиционе активности (изградња објеката стамбене и комерцијалне намене), процењујемо да би се у средњем року могло очекивати да ови приходи износе најмање 300 млн динара годишње, што би било увећање ове врсте прихода за око 200 млн динара годишње у односу на тренутно стање.

Потребно је побољшати наплату пореза на имовину, како кроз повећање пореског обухвата, тако и већим степеном наплате, за око 100 милиона динара годишње. У првом делу текста објаснили смо да у Нишу постоји могућност за знатно већу реализацију прихода од пореза на имовину и без повећања пореске стопе. Иако би се у кратком року могао очекивати раст на основу интензивније наплате већ насталих пореских обавеза (дугова), у средњем року има потенцијала да се системским мерама унапреди прикупљање нових прихода. Сматрамо да би у првом кораку било потребно повећати степен наплате већ издатих пореских решења и детаљније се посветити проширењу пореског обухвата. Анализа Фискалног савета показала је да би до 2020. године наплата пореза на имовину могла кумулативно да се повећа за око 450 млн динара само на основу ових мера. У следећем кораку остаје да се контролама на терену утврди стварно стање имовине, тј. да ли оно одговара пријављеном стању у локалној пореској администрацији. Ово је, међутим, мера која захтева доста ресурса (времена и људи), а тешко је проценити колико би ефекта могла

¹²⁵ Подсећамо да је допринос за уређивање грађевинског земљишта заменио до тада важећу накнаду за уређивање.

да има. Стога сматрамо да не би требало да буде приоритет, нити да замени друге потребне кораке.

Порез на зараде је још један од потенцијалних извора раста прихода у наредном периоду. Порез на зараде представља најважнији приход локалне самоуправе, али он представља уступљен приход и на његову наплату Град нема директан утицај.¹²⁶ Међутим, локална власт може побољшањем привредним амбијентом да допринесе расту запослености и просечне зараде који представљају основицу за овај порез. У том смислу, трендови раста запослености и зарада Ниша указују да би се од пореза на зараде могло до 2020. очекивати додатних око 1 млрд динара (150 млн у 2017. и преко 250 млн у наредним годинама). При томе, нешто мањи раст у 2017. години очекује због измена Закона о финансирању локалне самоуправе којим се градовима смањује удео у оствареном порезу на зараде са 80% на 77%.

У случају проблема у остварењу потребних прихода Град има резервну меру – повећање стопе пореза на имовину. Под претпоставком да Ниш успешно спроведе све неопходне мере процењујемо да не би требало да буде проблема у остварењу неопходног нивоа прихода за успешно сређивање финансија града. Међутим, уколико се деси да нека од наведених мера изостане или се покаже да не даје планиране резултате, Град располаже и резервном мером – повећање стопе пореза на имовину. Наиме, у Нишу стопа пореза на непокретности за лица која не воде пословне књиге тренутно износи 0,35%, што је испод законске границе од 0,4%. С обзиром на то да постоји простор за повећање, као и да Београд и Нови Сад већ наплаћују по максималној стопи, и Нишу остаје на располагању ова резервна мера.

Поред свих поменутих мера на приходној страни, у Нишу је потребна контрола запошљавања. Ниш има нешто више запослених по становнику у односу на просек Републике, али и у односу на остале велике градове. Приметан је већи број запослених и у установама и у администрацији. Тако, на пример, само у Предшколских установа запослено је око 1.000 радника на 6.500 деце, док у Новом Саду има око 2.000 запослених за око 16.000 деце. Имајући у виду и очекивано и планирано повећање капацитета у Предшколској установи, оцењујемо да би један део вишка запослених требало прераспоредити у нове вртиће, тако да смањење запослених у Предшколској установи не би могло да буде изражено (али је потребно у одређеној мери).¹²⁷ Даље, подаци указују на нешто већи број запослених и у локалној администрацији у односу на друге градове. На бази свега наведеног, процењујемо да Ниш има умерени вишак запослених, од око 200–300 људи који би требало решавати у средњем року. На крају, напомињемо да у овом делу анализе нисмо укључили запослене у локалним јавним предузећима који имају веће вишкове запослених.

¹²⁶ Наиме, порез на зараде обрачунава и наплаћује (администрира) Пореска управа, при чему се највећи део прикупљеног износа уступа локалној самоуправи са које приходи потичу.

¹²⁷ Напомињемо да буџетски показатељи за 2016. и 2017. показују да Ниш повећава укупан број запослених у предшколским установама (због отварања нових вртића). Процењујемо, међутим, да би због прекобројних, укупан број запослених у најмању руку не би смео да се повећава а чак би га требало благо умањити, чак и уз повећање броја предшколских установа.

В. Предузете мере

Нова градска управа препознала је главне фискалне проблеме Ниша и предузима прве кораке за њихово решење – али је на том путу потребно истрајати. Од 2016. Ниш спроводи усмерене мере за излазак из фискалне кризе у којој се Град налази. Усвојени буџет за 2017. представља добар основ и кредибилан план за постепено увођење у ред јавних финансија Града, иако процењујемо да садржи и неке делове засноване на оптимистичким претпоставкама. Пут до трајног оздрављења јавних финансија Ниша је дугачак и постоје бројни изазови и ризици који могу да то онемогуће. Највећи изазови су повезани са контролисањем текућих расхода и локалних јавних предузећа. Започете промене заслужују подршку, али и трајну контролу – за потпуно оздрављење јавних финансија Ниша потребна је истрајност и вишегодишња посвећеност спровођењу започетих мера и решавању препознатих проблема.

Ниш је у 2016. години започео спровођење одређених мера у циљу решавања нагомиланих проблема. Пре свега, Град је већ током 2016. године повећао обухват пореза на имовину за око 10% и наставља се са активностима усмереним на даљем повећању пореске базе. У складу са већ изнетим ставовима о порезу на имовину, угрубо процењујемо да би обухват могао да се повећа за још око 20%. Поред тога, почело се процесом репрограмирања нагомиланих доцњи. На крају, било је акција усмерених на решавање проблема у локалним јавним предузећима, пре свих у ЈКП „Горица“ (погребно предузеће), као и одређених покушаја да се реше проблеми у пословању Предшколске установе „Пчелица“ који нису занемарљиви (проширење капацитета, плаћање по тужбама родитеља за незакониту цену вртића и сл.).

Буџет за 2017. годину је добра основа за постепено увођење у ред јавних финансија. Усвајањем буџета за 2017. постављени су темељи за неопходну консолидацију финансија Ниша. Иако је неспорно да су учињени знатни помаци у овом буџетском плану, постоје одређене слабости како на страни прихода, тако и на страни расхода.

- *Приходи.* За разлику од претходних година, буџет за 2017. прати и детаљно образложење свих приходних ставки, што је у складу с добром буџетском праксом – транспарентним буџетирањем. Поједине категорије прихода планиране су с одређеном дозом оптимизма. Наиме, објективно планирани приходи не би могли да покрију све заостале дугове, па се буџетским плановима приходи и даље процењују на нереално високом нивоу – како би се испунила законска обавеза да се прикаже уравнотежен буџет (о чему је већ било речи). Тако у плану за 2017. годину примећујемо да су поново прецењени приходи који се уобичајено надувавају у буџетским плановима локалних самоуправа: приходи од продаје нефинансијске имовине (објеката и земљишта, планирани су у износу од чак 1,7 млрд динара, ранија годишња реализација 100-250 милиона динара), приходи од пореза на имовину, порези на зараде и приходи од имовине.
- *Расходи.* Оцењујемо да је планирани износ расхода већим делом у складу с објективним потребама Града. Заправо, буџетирани расходи садрже, поред износа расхода за 2017. годину, и обавезе из ранијих година које би требало измирити у наредном периоду. Међутим, учачавају се одређене слабости у усвојеном Буџету. Пре свега, постоји могућност да расходи за зараде буду виши од иницијалних пројекција.

Наиме, иако план показује да се расходи за запослене планирају на истом нивоу као претходне године, Град је донео одлуку о повећању плата запослених у установама (Предшколска, установе културе и социјалне заштите). Подаци достављени од надлежних служби указују да би Граду могло да недостаје око 100 млн динара за исплату свих припадајућих зарада за 2017. годину. Уз то, видимо да се буџетом предвиђа да субвенције износе преко 200 млн динара, односно дупло више од њихове реализације у 2016. години, што може бити забрињавајуће. Детаљнија анализа показала је да је основни разлог раста ових расхода знатно већа планирана издвајања за ЈП „Аеродром“ (преко 130 мил динара), од којих је око 40% субвенција за исплату зарада запослених.

Пред градском влашћу је изазов да текуће расходе буџета одржи непромењеним док приходи трајно не ојачају. Имајући у виду озбиљност проблема у буџету, сматрамо да би свако повећање текућих расхода врло вероватно довело до одлагања успешног окончања започете фискалне консолидације. Дакле, пред управом Ниша је задатак да у средњем року текуће расходе држи готово непромењене, или да дозволи њихов тек минималан раст – док се структурно не ојачају порески приходи и повећају јавне инвестиције. Овај процес могао би бити знатно отежан уколико Влада Србије, на пример, поново предложи да повећају зараде запосленима у предшколским установама које финансира локална самоуправа, а може лако да се деси да се на централном нивоу власти донесе одлука и о повећању зарада у читавој администрацији (укључујући и локал). Подсећања ради, расходи за запослене износе око 30% укупних расхода града (2 млрд динара), што значи да чак и мали проценат повећања зарада може довести до потребе за додатним прилагођавањем од 50-100 милиона динара. Град треба да текуће расходе над којима има контролу чврсто контролише а да за свако изнуђено повећање појединих расхода пронађе уштеде у другим текућим расходима.

У циљу спречавања нових трошкова града потребно је континуирано праћење и контролисање локалних јавних предузећа. Премда је за сада трошак јавних предузећа релативно низак, то не мора да значи да ће тако и остати у будућности. Анализа пословања локалних јавних предузећа у Нишу показује да та предузећа имају одређене проблеме у пословању. Пре свега, уочава се већи број запослених у поређењу с истим делатностима у другим градовима. Тако, на пример, у ЈКП „Медиана“, које обавља делатности градске чистоће и зеленила, запослено је готово хиљаду људи, што је приближно исто као у два новосадска предузећа која обављају исту делатност иако Нови Сад има за 30% више становника. Поред тога, предузећа имају и велике износе ненаплаћених потраживања, што од становништва, што од других локалних предузећа.

2.4.4. Средњорочне пројекције буџетских Града Ниша

Конзистентно спровођење неопходних мера омогућило би стабилизацију буџета Ниша и повећање капиталних расхода од 2020. године. Средњорочне и краткорочне мере консолидације, описане у тачки 2.4.3, уз очекиване макроекономске трендове, довеле би до опоравка приходне стране буџета Ништа и знатно већих прихода у 2020. у поређењу са 2016. годином (за око 30%). Уз чврсту контролу расхода, ово би омогућило да се закључно са 2020. годином врате нагомилане обавезе из прошлости (око 3 млрд динара), покрије сав мањак буџета (око 300-400 млн динара) и отпочне нови инвестициони циклус. У Табели 2.11

пројектујемо најзначајније категорије прихода и расхода буџета Ниша за период 2017-2020. Вредности из Табеле показују какви ће бити резултати уколико се мере спроведу, док убудуће могу да послуже као мерило остварених резултата.

Табела 2.11: Преглед реализованих прихода и расхода (2014-2016) и њихових средњорочних пројекција (2017-2020) (милиони динара)

	Реализација			Пројекције			
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
УКУПНИ ПРИХОДИ	6,672	6,281	7,137	7,775	8,025	8,202	8,610
<i>Текући приходи</i>	6,613	6,199	6,879	7,025	7,525	7,952	8,410
1. Порези	4,824	4,937	5,147	5,499	5,898	6,328	6,789
<i>Порез на доходак</i>	3,588	3,545	3,774	3,953	4,234	4,535	4,858
<i>Порез на имовину</i>	996	1,130	1,091	1,243	1,336	1,436	1,545
<i>Порез на добра и услуге</i>	176	191	202	212	222	233	245
<i>Други порези</i>	63	71	80	84	89	93	98
2. Донације и трансфери	901	745	997	734	734	734	734
3. Други приходи	888	518	735	800	910	920	930
<i>Приходи од имовине</i>	171	97	66	150	250	300	350
<i>Продаја добара и услуга</i>	529	269	316	450	450	400	350
<i>Новчане казне, трансфери и друго</i>	187	152	352	200	210	220	230
<i>Примања од продаје нефинансијске имовине</i>	59	82	258	750	500	250	200
УКУПНИ РАСХОДИ	6,432	6,221	7,076	7,064	7,227	7,402	8,080
<i>Текући расходи</i>	5,729	5,392	5,993	6,064	6,227	6,302	6,380
1. Расходи за запослене	2,065	1,834	1,786	1,750	1,794	1,839	1,885
2. Коришћење роба и услуга	1,798	1,586	1,728	1,750	1,785	1,821	1,857
3. Отплата камата и пратећи трошкови задуживања	141	105	53	50	50	45	40
4. Субвенције	328	204	109	214	250	250	250
5. Донације, дотације и трансфери	750	927	1,212	1,200	1,236	1,273	1,311
6 Социјално осигурање и социјалне заштита	284	257	386	400	412	424	437
7. Остали расходи	362	479	720	700	700	650	600
<i>Капитални расходи</i>	704	829	1,083	1,000	1,000	1,100	1,700
БУЏЕТСКИ СУФИЦИТ = ОТПЛАТА ДОЦЊИ				711	798	801	530
<i>Аналитички додаток (рачун доцњи):</i>							
<i>Процењено креирање нових доцњи</i>	300	400	200	0	0	0	0
<i>Процењено стање доцњи (стање из претходне године - отплата)</i>	2,300	2,700	2,900	2,200	1,400	600	0

Приходи Ниша могли би у 2020. бити већи за готово 2 млрд динара у односу на 2016. – уколико се спроведу мере консолидације. Мере које смо на приходној страни препознали као важне – првенствено повећање пореза на имовину и доприноса за уређивање грађевинског земљишта – треба да омогуће замашан раст прихода Ниша. Додатно,

стабилизација финансија Града и унапређење општег привредног амбијента одразили би се и на бољу наплату пореза на зараде (овај пораст приписујемо побољшању макроекономских трендова). У збиру, мере и макроекономски трендови донели би нешто мање од 2 млрд динара већих прихода Ниша на крају посматраног периода.¹²⁸ Најиздашније изворе за повећање прихода већ смо детаљније описали у претходном делу извештаја (порез на имовину, доприноси за земљиште, продаја имовине и макроекономски ефекти). Они готово у потпуности опредељују поменути раст прихода од нешто мање од 2 млрд динара у 2020. у односу на 2016. годину. На овом месту ћемо их зато само сумирати, пре него што укажемо на неке додатне елементе које треба имати у виду:

- Раст прихода од *пореза на имовину* треба да проистекне из ширег обухвата и, у мањој мери, наплате акумулираног пореског дуга; на крају периода (2020) би се наплатило око 450 милиона динара више него у 2016.¹²⁹
- *Доприноси за уређивање грађевинског земљишта* треба да се наплаћују (подсећамо да нису у претходне две године); иако могу бити издашнији већ у краћем року, задржавамо опрезнију пројекцију и њихов постепени раст до износа од 350 мил динара у 2020. (у Табели је ова позиција садржана у приходима од имовине).
- Приходи од *продаје имовине* (пословни објекти у власништву Града) могу да дају највеће ефекте већ у кратком року и то треба да буде приоритет већ у овој години – отуд пројектована вредност од 750 млн динара већ у 2017. и нешто мањи износи у свакој следећој години (до 200 млн у 2020; враћање на ниво из 2016).
- *Порези на зараде* у 2020. години могли би бити за око 1 млрд динара већи него у 2016. години (раст за око 150 млн у 2017. и у осталим годинама за око 250 млн динара).¹³⁰

Од осталих и мање битних елемената за пројектовање будућих прихода Града Ниша издвајамо вероватни благи раст појединих такси (књиже се углавном на позицији порези на добра и услуге), с ефектом од 100 млн динара већих прихода у 2020. у односу на 2016. Конкретније, комунална такса за држање моторних возила и накнада за заштиту животне

¹²⁸ Процењени резултат од 2 млрд динара је нешто већи него што се види у Табели 1 (укупни приходи у 2020 минус укупни приходи у 2016. години), због тога што смо из прихода за 2016. годину искључили средства која је Ниш ванредно добио из буџетске резерве. Тиме смо умањили основицу из 2016. па је скок прихода до 2020. израженији. Убудуће очекујемо да Град не добија буџетску резерву, па је укупан износ трансфера у нашим пројекцијама око 750 млн динара (уобичајени износ од око 650 млн динара ненаменских трансфера и 100 млн динара наменских трансфера за различите пројекте).

¹²⁹ Пројекције пореза на имовину заснивају се на претпоставци да ће се обухват обвезника повећавати за 5% годишње, па би се до 2020. године укупно повећао за 20% (раније процењена достижна граница). Још неке претпоставке на којима смо засновали рачуницу: наплата 50 млн динара годишње од 900 млн динара укупног пореског дуга и пораст вредности некретнина за 3% (реч је о вредностима у динарима, па вредност некретнина уобичајено повећавамо за инфлацију). Напомињемо да нисмо укључили евентуално повећање пореске стопе са 0,35 на 0,4%.

¹³⁰ Основица за порезе на зараде је маса зарада која се добија као производ просечне плате и броја запослених. Уз претпоставку да ће се наставити тренд раста просечне зараде за 4% годишње и уз повећање запослености од око 3% (услед најављених приватних инвестиција), долазимо до повећања масе зарада и основице за око 7%. Скрећемо пажњу да је нешто мањи међугодишњи раст у 2017. години проистекао из поменутих законских измена, тј. смањеног учешћа градова у порезима на зараде са 80 на 77%.

средине се у пракси усклађују с инфлацијом, наплата фирмарина расте с повећаним бројем предузећа, планирана легализација око 50.000 објеката донела би додатне приходе.

Пројектовани расходи буџета Ниша држе се под контролом, да би тек у последњој години био забележен њихов израженији раст и то услед увећања инвестиција. Контрола текућих расхода је стуб предложене фискалне консолидације. Посматрајући компоненте текуће потрошње, долазимо до закључка да је могућ њихов просечни годишњи раст за највише 2%. Наглашавамо да на кретање многих текућих расхода локална самоуправа има ограничен утицај – трошкови су опредељени законским правима обвезника и макроекономским факторима. Због тога је од кључног значаја да се ограничи и контролишу чиниоци који јесу у надлежности локалне самоуправе, а пре свих запосленост и субвенције. У основи, у нашим пројекцијама, динамика расхода за запослене проистиче из два супротстављена тренда: потребне рационализације (смањења броја запослених) и умереног повећања зарада (одређеног на нивоу Републике, одлуком Владе). Највећи број позиција расхода мења се само услед инфлације (остаје на реално непромењеном нивоу) – давања за робу и услуге, социјални издаци, трансфери школству (материјални трошкови) – пошто су ови расходи уско везани за раст цена. Ограничава се ниво субвенција на релативно ниском нивоу, у складу с досадашњим и неизбежним програмима. Коначно, уколико се оствари контрола текућих расхода, створио би се простор да се на крају периода (у 2020) коначно повећају издвајања за преко потребне инвестиције (за 700 милиона динара или 70% већи капитални расходи него на почетку периода). У наставку износимо неке конкретније напомене у вези са пројектованим вредностима расхода:

- Контрола расхода за *зараде* зависи од контроле запошљавања и зарада. С обзиром на раније процењено потребно смањивање броја запослених за 200-300 људи до краја посматраног периода, уз очекивану постепено повећање плата запослених од 2018. (благо веће од годишње инфлације), процењујемо пораст масе зарада од око 2% на годишњем нивоу.
- Раст расхода на *робу и услуге, социјалне издатке, трансфере* може да се прихвати до износа очекиваног раста цена (инфлације). У складу с принципима добре буџетске праксе, пројектујемо раст расхода за поменуте категорије до висине очекиване инфлације у наредних неколико година (2-3% годишње). Ниш, као и други градови, има прилично високе расходе за робу и услуге, па је ограничавање трошкова за ове намене могуће. Уколико би се уштеде заиста оствариле, онда би се створио додатни простор за капиталне расходе.
- Расходи за *субвенције* не би смели да расту изнад садашњег нивоа од око 200 млн динара. Иако је Ниш бележио постепено смањење издвајања за субвенције до нивоа од око 110 млн динара и спада у градове с мањим субвенцијама, буџетски план за 2017. годину предвиђа њихов раст на преко 210 млн динара (субвенције за Аеродром). Тај ниво субвенција Град може да издржи, али би евентуални даљи пораст угрозио план фискалне консолидације. Зато је унапређење функционисања јавних предузећа предуслов контроле овог трошка.

- *Остали текући расходи* бележи велики раст у 2016. години¹³¹, у наредном периоду је неопходно смањивати ове расходе, првенствено на позицијама казне и пенали, али и услед контроле износа за дотације невладиним организацијама (спорт и култура).

¹³¹ Плаћања Града по тужбама грађана, превасходно за превисока плаћања Предшколској установи (није се поштовала одлука о висини износа коју су родитељи у обавези да плаћају).

2.5. Анализа локалних финансија Крагујевца

2.5.1. Основне оцене

Јавне финансије Крагујевца су урушене и њихово враћање на одрживу путању представљаће велики изазов. Дугогодишње лоше управљање финансијама Крагујевца и пасивно понашање државе која је дозволила да се градска управа читаву деценију понаша фискално неодговорно – довели су Град практично пред банкрот. На крају 2014. Крагујевац је каснио у плаћању својих обавеза у износу од преко 4 млрд динара, што је готово једнако годишњем буџету Града. Уз то, ван градског буџета, неплаћене обавезе од преко 2 млрд динара имају и локална јавна предузећа чији је Град оснивач (највише водовод). На све проблеме требало би додати и огромне губитке Енергетике, која формално има статус државног предузећа (енергијом снабдева и Застава групу), али у Крагујевцу обавља и функцију градске топлане. Енергетика дугује повериоцима (ЕПС-у и Србијагасу) преко 12 млрд динара. До сада су Град и његова комунална предузећа некако успевали да обезбеде становништву основне услуге (пијаћа вода, градски превоз, грејање, вртићи, административни послови и друго), али уз гомилање дугова, нередовно плаћање зарада запосленима у ЈКП и уз помоћ државе која је Крагујевцу последњих година из буџетске резерве одобравала знатна средства за покривање неодложних трошкова. Почетни корак ка решавању фискалних проблема Крагујевца направљен је тако што је Град у последње две године направио одређене уштеде и узео дугорочни кредит за враћање дела својих неплаћених обавеза. Међутим, прави изазови фискалне консолидације и с тим повезане непопуларне мере, тек предстоје. Уколико се те мере не спроведу постоји опасност да Град за неколико година не буде у могућности да обавља ни минимум својих основних функција.

За стабилизацију буџета, враћање дугова и преко потребне инвестиције Крагујевцу недостаје годишње око 1,5 млрд динара (трећина буџета). Град би морао да консолидацијом својих финансија и реформом комуналних предузећа оствари следеће циљеве. *Прво*, да трајно престане да гомила нове дугове (доцње). То заправо значи да Град усклади редовне приходе буџета града са редовним годишњим обавезама. Процењујемо да су приходи Града систематски били око 10% мањи од годишњих обавеза града, односно да годишњи буџет Крагујевца има структурни мањак од око 400 млн динара који је до сада покриван делом из резерве буџета Републике, а делом неплаћањем доспелих обавеза, тј. гомилањем доцњи.¹³² *Друго*, да преостале нагомилане доцње репрограмира и врати. Крајем 2016. Град је узео кредит од преко 20 млн евра од пословних банака из чега је вратио део доцњи, али му је преостало још око 2 млрд динара дугова, углавном према ЕПС-у и Енергетици. Уколико би Град успео да репрограмира овај дуг на пет до седам година, за враћање тих обавеза биће му потребно додатних око 300 млн динара годишње. *Треће*, да

¹³² По последњим информацијама из Града, нове доцње се не праве у првих пет месеци 2017. године. То би могла бити последица већ предузетих трајних уштеда (нпр. смањења броја запослених), али може бити и привременог карактера – расходи су сезонски знатно мањи у првој него у другој половини године, тако да се притисак за прављење доцњи јавља у другом, а не првом делу године, а уз то, повећана је ликвидност Града због узимања великих кредита, што исто нема трајни карактер и друго.

врати кредите банкама и међународним финансијским институцијама. Као што је поменуто, током 2016. узет је дугорочни кредити за враћање дела доцњи, а уговорен је и инвестициони кредит са ЕБРД-ом, па ће Град (када повуче кредит од ЕБРД-а) укупно повећати своје кредитно задужење током 2017. на скоро 4 млрд динара. Ови кредити имају грејс период од две године, али након тога Град ће морати да располаже са додатних 400-450 млн динара годишње за њихову отплату. *Четврто*, Граду је потребно систематско и снажно повећање инвестиција. Услед вишегодишњег недовољног улагања стање инфраструктуре у Граду веома је лоше и захтева повећање годишњих инвестиција у средњем року за најмање 500 млн динара.

Мере и реформе за оздрављење јавних финансија Крагујевца потребно је преточити у кредибилан план консолидације са јасним циљевима и роковима. Као што смо већ истакли, за редовно функционисање градског буџета, враћање старих обавеза и дугова, као и повећање инвестиција, Крагујевцу по нашој процени недостаје око 1,5 млрд динара годишње. Анализа показује да Крагујевац на страни буџетских прихода има неискоришћене ресурсе, као и простор за знатне уштеде на расходима којима би се ова средства могла обезбедити за три, а вероватније за четири године – али уз потпуни заокрет и реформе у вођењу јавних финансија. За остварење тих циљева Граду је потребан кредибилан, вишегодишњи, детаљно дефинисан и професионално припремљен план фискалне консолидације ког би се онда Крагујевац доследно придржавао. Тај план консолидације морао би да садржи следеће компоненте:

- **Репрограм и враћање постојећих доцњи.** Након што је крајем 2016. и почетком 2017 Крагујевац платио половину својих неплаћених обавеза из претходних година (за шта је Град узео дугорочни кредит), преостало је да се репрограмирају и намире обавезе од око 2 млрд динара које Крагујевац дугује углавном ЕПС-у и Енергетици. Иако градска управа покушава да овај дуг реши неком врстом мултилатералне компензације, сматрамо да је економски исправно и чисто решење да Град врати дугове који су настали неплаћањем рачуна за струју и грејање његових институција, а не да се ова велика потраживања преваљују на билансе ионако неуспешних јавних и државних предузећа, или на републички буџет – што би у случају мултилатералне компензације морао да буде случај.
- **Смањење кредитне задужености.** Када се током 2017. повуче и уговорени кредит од ЕБРД-а Крагујевац ће по нивоу задужености постати убедљиво најзадуженија локална самоуправа у Србији (знатно изнад Београда). Тада ће, наиме, дуг достићи ниво од око две трећине текућих прихода Града, што представља веома високу и на дужи рок неодрживу задуженост. Неспорно је то да је узимање кредита од преко 20 млн евра крајем 2016. уз двогодишњи грејс период, био изнуђен и оправдан први корак за решавање проблема Крагујевца. Тај потез омогућио је Граду одређени предах и дао му две године да реши неке од својих горућих проблема. Ова мера, међутим, сада је исцрпљена и даље решавање проблема Града не може да се заснива на узимању нових кредита. Заправо, Крагујевац због превисоког дуга мора да почне да смањује своју задуженост од 2018. године.
- **Повећање јавних прихода.** Буџетски приходи Крагујевца по становнику мањи су у односу на просек других локалних самоуправа у Србији, иако би због величине

Крагујевца требало очекивати супротно. Што је још горе, неке важне приходне ставке градског буџета у последњим годинама се смањују, попут доприноса за уређивање грађевинског земљишта, Град има велики потенцијал да осетно повећа своје приходе, не само поменути повећањем наплате доприноса за уређивање земљишта, већ и већим обухватом и повећањем стопе пореза на имовину за физичка лица (стопа сада износи свега 0,2%, а у Београду и Новом Саду је 0,4%). Такође, важан ресурс за повећање прихода Града је наплата дела старих пореских дуговања. Порески дугови су у Крагујевцу знатно већи у односу на друге градове у Србији (премашују годишњи буџет Града), што указује на дугогодишњи неодговоран однос Града према својим финансијама (нису предузимана утужења, принудне наплате и друго). Премда је мало вероватно да ће Крагујевац успети да наплати дугове који су стари и десетак година, сматрамо да би кроз репрограме и покретање законских процедура могла да се наплати можда трећина постојећег дуга у наредне три до четири године.

- **Реформа пословања и решавање статуса Енергетике.** Енергетика има статус државног предузећа, али обавља и функцију градске топлане. Енергетика послује потпуно неодрживо и годинама не плаћа рачуне за струју, гас, повремено и угаљ, па је сада дужна повериоцима преко 100 млн евра. Мада је већи део тог дуга настао тако што Енергетици рачуне нису плаћала друга државна предузећа из Застава Групе (Ковачница, Камиони, Аутомобили у стечају) и сам Град је знатно допринео проблемима тако што школе и болнице годинама нису плаћале рачуне за грејање. За решавање проблема Енергетике, потребно је да се размрси мрежа дуговања према Енергетици (градске установе, Застава Група), али и дуговања Енергетике прама Србијагасу, ЕПС-у и Ресавици. Уз то, потребно је смањити унутрашње нерационалности предузећа (вишак запослених, енергетски неефикасна технологија) и инвестирати у нова постројења за производњу енергије, јер је еколошки неприхватљиво да топлана у четвртном граду по величини у Србији као основни енергент сагорева угаљ. На крају, део Енергетике који обавља функцију градске топлане морао би да пређе у статус јавног предузећа, јер би у противном евентуалне принудне наплате поверилаца могле да угрозе функционисање даљинског грејања у Крагујевцу.
- **Реформа локалних јавних предузећа.** У Крагујевцу практично нема локалног јавног предузећа (ЈЈП) које послује успешно. Крагујевац даје релативно велике субвенције градској чистоћи, зеленилу, гробљима, водоводу, тржницама, спортским центрима итд, али и поред тога ЈЈП праве дугове и не пружају задовољавајуће услуге грађанима (нпр. чишћење града). Нека од тих предузећа, попут водовода, не плаћају рачуне за електричну енергију, па сада ЕПС-у дугују скоро милијарду динара, а у претходним годинама није био редак случај да ЈЈП немају средства да запосленима исплате зараде (гробља, зеленило, чистоће, тржнице). Узимајући у обзир величину ових проблема оцењујемо да је фискалну консолидацију Крагујевца немогуће спровести без реформисања градских предузећа. Главни проблем ЈЈП су вишак запослених, којих према нашој процени има око 30%, недовољна наплативост услуга, а у неким случајевима и цене услуга су прениске.
- **Проблеми трошкова експропријације и судских пресуда.** Крагујевац има огромне проблеме са великим трошковима експропријације (некада и за путеве који су изграђени

пре више деценија) и трошковима других судских пресуда (накнаде родитељима за вртиће, на пример). Ови трошкови сада већ достижу око 400 млн динара годишње што је скоро 10% градског буџета. Будући да је појава организованих притужби и наплате великих средстава из градских буџета узела маха и у великом броју других локалних самоуправа (масовна потраживања и тужбе у другим самоуправама нису само за неплаћену експропријацију, већ и за ујезде паса и друго), сматрамо да је неопходна интервенција државе којом би се спречиле евентуалне злоупотребе и преиспитала оправданост таквих потраживања. На пример, могуће је да постојећи катастар, који служи као основ за потраживања за експропријацију, није потпуно поуздан.

- **Решавање проблема градског превоза.** Крагујевац нема локално јавно предузеће које обавља делатност градског превоза што би, по правилу, требало да води нижим трошковима ове делатности. Међутим, у Крагујевцу је и овако организован јавни превоз неефикасан и не може да функционише без релативно великих субвенција из градског буџета. Постоји више различитих проблема у функционисању градског превоза у Крагујевцу. Један од њих је распрострањеност нелегалних таксиста (линијски такси), који представљају нелојалну конкуренцију регистрованим превозницима. Сличан проблем, међутим, имао је и Београд пре петнаестак година и успешно га је решио.
- **Рационализација броја запослених.** Премда убедљиво највећи вишак запослених Крагујевац има у локалним јавним предузећима, постоји потреба за даљом рационализацијом и у градској управи и код индиректних буџетских корисника (предшколске, спортске установе и друго) којом би се оствариле непосредне буџетске уштеде. Град је по питању отпуштања вишка запослених направио добре помаке у претходне две године и захваљујући томе већ је успео да смањи расходе за запослене за око 200 млн динара. Након последње рационализације, Крагујевац по броју запослених који се плаћају из градског буџета (без јавних предузећа) више не одступа у односу на друге локалне самоуправе. Међутим, већина других локалних самоуправа нема толике фискалне проблеме, због чега сматрамо да би Крагујевац морао да додатно смањује број запослених, наравно уз јасне планове који би омогућили да то не доведе до пада квалитета услуга које Град пружа грађанима и привреди.
- **Повећање инвестиција.** Крагујевац годинама не инвестира довољно, а и за те, (недовољне) инвестиције у прошлости није редовно плаћао извођачима за извршене радове (овај дуг је враћен крајем 2016. из кредита). Стање локалне инфраструктуре Крагујевца веома је лоше. Због неизграђене обилазнице, сав теретни саобраћај пролази кроз уже градско језгро, градска депонија је ислужена, а поред ње постоји и преко 100 дивљих депонија, велики проценат становника нема приступ градској водоводној и канализационој мрежи, потребна су нова постројења за производњу топлотне енергије и друго. Град је најавио израду студије током 2017. у којој би се сагледале приоритетне потребе за инвестирање. Проблем је, међутим, то што је Крагујевац тренутно толико оптерећен доцњама и кредитима да не може да се задужује за нове инвестиције. Део овог проблема могао би се отклонити апликацијом ка ЕУ фондовима, али је неспорно да добар део повећања инвестиција мора да се заснива на повећању буџетских прихода и уштедама на расходима Града, што додаје још једну димензију потреби за фискалном

консолидацијом Крагујевца (уз избегавање кризе и могућег колапса у функционисању основних градских услуга).

Оцењујемо да је Крагујевцу привремено потребна помоћ државе за решавање финансијских проблема – али никако безусловна. Грађани Крагујевца годинама су навикнути да не плаћају пуну цену функционисања локалне самоуправе и комуналних услуга, а Град и локална јавна предузећа онда даље нису плаћала своје обавезе према ЕПС-у, Енергетици, извођачима инвестиција и другима. Таква пракса на крају је довела Град у неодрживу фискалну позицију, а уз то испаштају и грађани којима се пружају услуге чији је квалитет низак чак и за српске стандарде (проблеми у одношењу смећа, лоша инфраструктура, загађење града и друго). Фискална консолидација Крагујевца би имала за циљ да све ово промени, али први непосредан и неизбежан утицај имала би на укидање одређених повластица за грађане које нису уобичајене у другим градовима. На пример, стопа пореза на имовину за физичка лица морала би да се подигне на уобичајени ниво за велике градове у Србији; повећале би се цене појединих комуналних услуга; отпустио би се знатан број прекобројних запослених у локалним јавним предузећима и широј градској управи и друго. Све то би могло да доведе до снажних социјалних и политичких отпора. Такође, не би требало заборавити ни то да Крагујевац, чак и уколико одмах почне да решава све набројане проблеме, довољне уштеде за стабилизацију својих јавних финансија може да очекује тек у средњем року – а до тада Град неће имати довољно средстава да сервисира своје обавезе (даље задуживање је неприхватљиво, јер је већ претерано задужен). Дакле, професионални, финансијски, па и политички изазови фискалне консолидације Крагујевца намећу активно укључивање републичке Владе у њено спровођење.

Предлажемо да Град склопи јавни аранжман са државом који би лично на аранжмане које ММФ склапа с државама у финансијским проблемима. Фискални савет сматра да би држава требало да формализује свој будући однос са Градом. Наиме, безусловно давање средстава Крагујевцу из буџетске резерве (као до сада) не гарантује спровођење неопходних мера и реформи за трајно оздрављење његових јавних финансија. Уместо тога, препоручујемо да држава склопи неку врсту обавезујућег и јавног аранжмана са Градом по узору на аранжмане које склапа ММФ са државама у фискалним проблемима. Такав аранжман би омогућио финансијску помоћ државе, како би Град пребродио наредне три до четири године, али уз јасне критеријуме које би Крагујевац морао да испуни за добијање те помоћи и обавезу Града да након истека договореног периода буде финансијски самосталан. Аранжман би такође подразумевао редовне кварталне или полугодишње контроле и извештаје о испуњености договорених квантитативних и структурних циљева. Фискалне пројекције могућег аранжмана државе са Крагујевцем детаљније смо приказали у Табели 2.13 и томе посветили посебан део овог текста.

2.5.2. Главни проблеми у функционисању Града Крагујевца

Финансије Крагујевца биле су потпуно урушене и први кораци ка оздрављењу представљају тек почетак захтевног процеса прилагођавања. У претходне две године (2015. и 2016) постају јасне размере буџетских проблема Града Крагујевца. Наиме, у периоду од избијања кризе (2008/2009) па закључно са 2014. годином, објективно сагледавање буџетских токова указује на изузетно лоша и неодржива кретања. Кључни

сводни показатељ за претходну тврдњу јесте непрекидно гомилање неплаћених обавеза Града. Доцње су сваке године у просеку расле за око 500 млн динара (10% прихода Града) да би на крају 2014. превазишле ниво од 4 млрд динара (80% прихода). Да су све поменуте обавезе плаћане, буџетски дефицит би био на годишњем нивоу већи за поменутих 500 млн динара. Ова чињеница обесмишљава сваку оцену засновану на формално приказаним резултатима из завршних рачуна. Уз поменуте доцње у последњих десетак година, расли су проблеми у локалним јавним предузећима, стање инфраструктуре је погоршано, а на приходној страни буџета није учињено готово ништа да се бар део проблема реши повећањем наплате (за детаље видети Оквир 6).

Оквир 6. Јавне финансије Крагујевца у периоду 2007-2014.

Финансије Крагујевца и пре кризе (2007-2008) биле су на неодрживом путу и већ тада су захтевале фискално прилагођавање. Порески приходи, као темељ на основу којег се гради расходна страна буџета, били су ниски и пре кризе. Реализација различитих облика пореских прихода била је за око 10-15% мања од плана. Истовремено, текућа потрошња (првенствено куповина робе и услуга) пробијала је оквир задат на почетку године. Додатно, премда су расходи за инвестиције били растући, њихово извршење било је на силазној путањи (реализација плана од 70-80%), што упућује на мањкавости буџетског процеса и растућу неефикасност управљања капиталним пројектима. Уз све то, Крагујевац је већ тада имао проблеме с ликвидношћу, па је од 2007. почео да користи краткорочне кредите код комерцијалних банака, у вредности око 5% прихода Града. Изгледа да ни то није било довољно да се за покривање свих обавезе Града, пошто су почеле да се појављују доцње у њиховом плаћању које су крајем 2008. године достигле износ од око 10% буџета (500 млн динара).

С кризом долази до додатног пада прихода. Као што је био случај и у другим посматраним градовима, током 2009. године, услед налета економске кризе, пада привредне активности и смањења трансфера од Републике, Крагујевац је забележио осетан пад прихода у односу на 2008. годину. Уз то, пре кризе реализоване су велике инвестиције трговинских ланаца у Крагујевцу, па је по основу закупа земљишта Град приходовао знатне суме новца. Пошто је суштински реч о једнократном увећању прихода, економски није било оправдано планирати велике приливе по том основу и у будућности. Крагујевац је ипак пројектовао непромењене приходе од закупа, што му је омогућило да задржи план расхода на високом нивоу. Пошто су очекивано, велики приходи од закупа изостали, Град је почео мање да плаћа из буџета (до краја године издаци за коришћење роба и услуга и инвестиција су преполовљени), али расходи суштински нису смањени јер су почеле да се гомилају доцње¹³³. Лоше планирање, ниска реализација прихода, стихијско умањење расхода и наставак гомилања доцњи довели су до израженог погоршања буџетске слике Града.

До фискалног прилагођавања прихода и расхода није дошло ни након 2009. године. Анализирајући завршне рачуне Крагујевца, стиче се утисак да Град није ни покушао да отклони настали структурни несклад између прихода и расхода – сада структурно мањи

¹³³ Наиме, проблем се огледао у неплаћању и књиговодственом неприказивању свих доспелих обавеза, па ни Завршни рачуни нису били огледало правог стања, док се за очекиване а нефактурисане трошкове нису резервисале позиције у плановима за наредну годину, као што су нпр. судски спорови и сл.

приходи нису могли да надоместе висок (неприлагођени) ниво текуће потрошње. Губитак уступљених прихода није надомештен бољом наплатом пореза на имовину (главни изворни приход). Крагујевац је чак (за разлику од осталих посматраних градова) забележио смањења наплате овог пореза – у 2010. години прикупљени порез био је за чак 20% мањи у односу на преткризну 2008. годину.¹³⁴ Уз све то, Град је неодговорно током 2011. смањивао и стопу пореза, са 0,3% на 0,2%. Изостала је и контрола текуће потрошње – планирани расходи (боља мера обавеза Града)¹³⁵ су расли.

Повећање уступљених прихода у 2011. није искоришћено за сређивање проблема у буџету. Услед законских измена, тј. пораста трансфера и пореза на зараде, укупни приходи Града током 2012. битно су увећани, за око 1,7 млрд у односу на 2010. годину. Међутим, уместо да ово повећање расположивих средстава Град узме као предак, који би му омогућио да лакше спроведе темељну консолидацију финансија, то се није догодило. Крагујевац је дозволио ново повећање расхода. Текућа потрошња је увећана за око 1,1 млрд (у првом реду расходи за запослене), а остатак од око 600 млн искоришћен је за раст јавних инвестиција. Шанса за ублажавање проблема и поправљање буџетске слике Града (као и у случају Београда) испуштена је, а Крагујевац је и даље наставио да акумулира доцње.

Нагомилане обавезе премашиле су 80% прихода Града у 2014. Као што смо већ напоменули, несмотрено управљање финансијама Града у периоду током кризе довело је Крагујевац малтене пред банкрот. Закључно са 2014. годином Крагујевац је нагомилао обавезе од преко 4 млрд динара (80% буџетских прихода). Посебно се издвојио огроман дуг за грејање и струју установа (понајвише основних и средњих школа) према ЕПС-у и Енергетици Крагујевац (око 1,8 млрд). Уз то, Град није исплаћивао ни јубиларне награде ни трошкове превоза запосленима у школству (иако је према закону био у обавези да то чини), што је довело до покретања судских поступака и додатног увећања обавеза према школству, за око 300 млн динара.¹³⁶ Поред тога, Град је нагомилао обавезе у износу од око 1 млрд динара извођачима радова и добављачима грађевинског материјала за јавне инвестиције у Граду.¹³⁷ Уз све то, град није поштовао ни обавезу плаћања превозницима за пружену услугу превоза у јавном саобраћају, а чак није исплаћивао одређене накнаде за социјалну заштиту (накнада за породиље и родитељска накнада за прво дете) и др.

Гомилање доцњи, лоша наплата прихода, пословање јавних предузећа и ниске инвестиције представљају главне проблеме финансија Крагујевца. Крагујевац има озбиљан проблем с доцњама, недовољном наплатом прихода (осетно заостаје за другим посматраним градовима), а, да ствар буде гора, лоше пословање јавних предузећа преваљује

¹³⁴ Порез на имовину од 2010. до 2013. стагнира, а од 2014. почиње да бележи осетан раст. Међутим, поменути раст у 2014. доминантно је био условљен преласком на тржишно рачунање вредности имовине (водило расту пореске основице) и интеграције накнаде за коришћење грађевинског земљишта у порез на имовину.

¹³⁵ Пошто је Град већ у том периоду гомилао доцње, ниво реализованих расхода није толико информативан и план расхода представља бољу меру обавеза Града (пошто у себи садржи и текуће и нагомилане обавезе).

¹³⁶ Према расподели надлежности у образовању између Републике и локала, из државног буџета се доминантно финансирају плате запослених, док је локална самоуправа задужена за покривање трошкова њиховог текућег одржавања (режијски трошкови).

¹³⁷ Формално, у питању су доцње према ЈКП „Предузеће за изградњу Града“, које за рачун Града обавља уговарање радова и с његових рачуна врши се плаћање за извршене радове.

се на терет буџета Крагујевца. На овај начин, добар део ограничених средстава Града усмерен је на непродуктивну текућу потрошњу а знатно мање за јавне инвестиције. Недопустиво низак ниво капиталних расхода за последицу може имати озбиљно урушавања квалитета инфраструктуре и чак угрозити пружање јавних услуга.

А. Доцње и дуг

Акумулиране доцње су преполовљене након 2015, захваљујуће уштедама и, у већој мери, задуживању. Током последње две године отплаћено је нешто више од половине доцњи, укупно око 2,4 млрд динара. Град је успео да из сопствених средстава отплати око 1 млрд динара заосталих обавеза према превозницима, социјалних накнади за породиље и родитеље и јубиларне награде запосленим у основним и средњим школама. То је омогућено смањењем расхода: инвестиције су умањене за 500 млн динара (економски штетна уштеда), рационализација броја запослених у широј градској управи умањила је расходе за плате за око 200 млн динара¹³⁸, док су се одређене уштеде (300 млн динара) постигле смањењем режијских трошкова и бољим управљањем јавних набавки. Како то није било довољно да се доцње спусте на разумнији ниво, Крагујевац је прибегаво задуживању. Кредит од комерцијалних банака (21 млн евра) делом је искоришћен је за отплату доцњи предузећа за изградњу Града према добављачима за материјал и извођачима инвестиционих радова (11 млн евра, тј. 1,4 млрд динара), док је остатак потрошен на репрограм постојећих кредитних линија. На овај начин, преостале неизмирене обавезе Града на крају 2016. износиле су 1,8 млрд динара.

Доцње још увек представљају неразрешени проблем Града. Премда је први корак учињен – део доцњи је отплаћен – још увек преостаје нешто мање од 2 млрд динара обавеза које је потребно вратити. Реч је о дуговима Града према ЕПС-у и Енергетици Крагујевац, углавном за неплаћене рачуне за струју и грејање основних и средњих школа у Крагујевцу. У питању је изузетно лоша пракса, пошто нагомилавање доцњи не представља бреме само за Градску управу, већи и погоршава билансе поменути два предузећа.¹³⁹ Премда нових доцњи по последњим доступним подацима (првих пет месеци 2017) нема још увек није могуће прецизно утврдити да ли Град наставља с њиховом акумулацијом. Као што смо већ напоменули, редовно измиривање текућих обавеза у првој половини године би могла бити последица већ предузетих трајних уштеда (нпр. смањења броја запослених), али може бити и привременог карактера – расходи су сезонски знатно мањи у првој него у другој половини године, тако да се притисак за прављење доцњи јавља у другом, а не првом делу године, а

¹³⁸ Током последње две године, број запослених у Граду и локалним јавним предузећима смањио се за око 400. Досадашња рационализација вишка запослених заснивала се на добровољним одласцима у пензију или уз отпремнине. Међутим, вишкови броја запослених још увек постоје. Према информација из Града, даљи наставак рационализација радника у Граду и локалним јавним предузећима вршиће се у сарадњи с консултантским кућама.

¹³⁹ Иста (лоша) пракса се примећује код државних предузећа у приватизацији који своје (привидно) боље пословање заснивају на неплаћању рачуна великим републичким јавним предузећима (ЕПС и Србијас). Ипак, трошак пословања се на крају превалјује на буџет државе пошто она ускаче у помоћ својим предузећима.

уз то, повећана је ликвидност Града због узимања великих кредита, што исто нема трајни карактер. Због тога, сматрамо да је објективна процена могућа тек крајем године. Ипак, до сада, доцње су настајале услед структурно нижих прихода од расхода – процењујемо за око 400 млн динара годишње.¹⁴⁰

Добро је што је кредит искоришћен за отплату дела доцњи, али је дуг Града у алармантној зони. На крају 2016. дуг Крагујевца изнео је чак 2,6 млрд динара (55% текућих прихода из претходне године), што је више од границе прописане законом за јединице локалне самоуправе (50%). Будући изазов ће представљати отплата дуга – већ од 2019. године износиће око 300 млн на годишњем нивоу. Уз то, дуг Града ће извесно још расти, пошто је Крагујевац у обавези да повуче још око 1,2 млрд динара средстава по основу постојећег инвестиционог аранжмана с ЕБРД-ом (за реконструкцију улица и набавку камиона и контејнера за одношење смећа). То ће повећати дуг Града на око 70% прихода, додатно га удаљити од законског ограничења и учинити најзадуженијом локалном самоуправом (посматрано у односу на приходе).

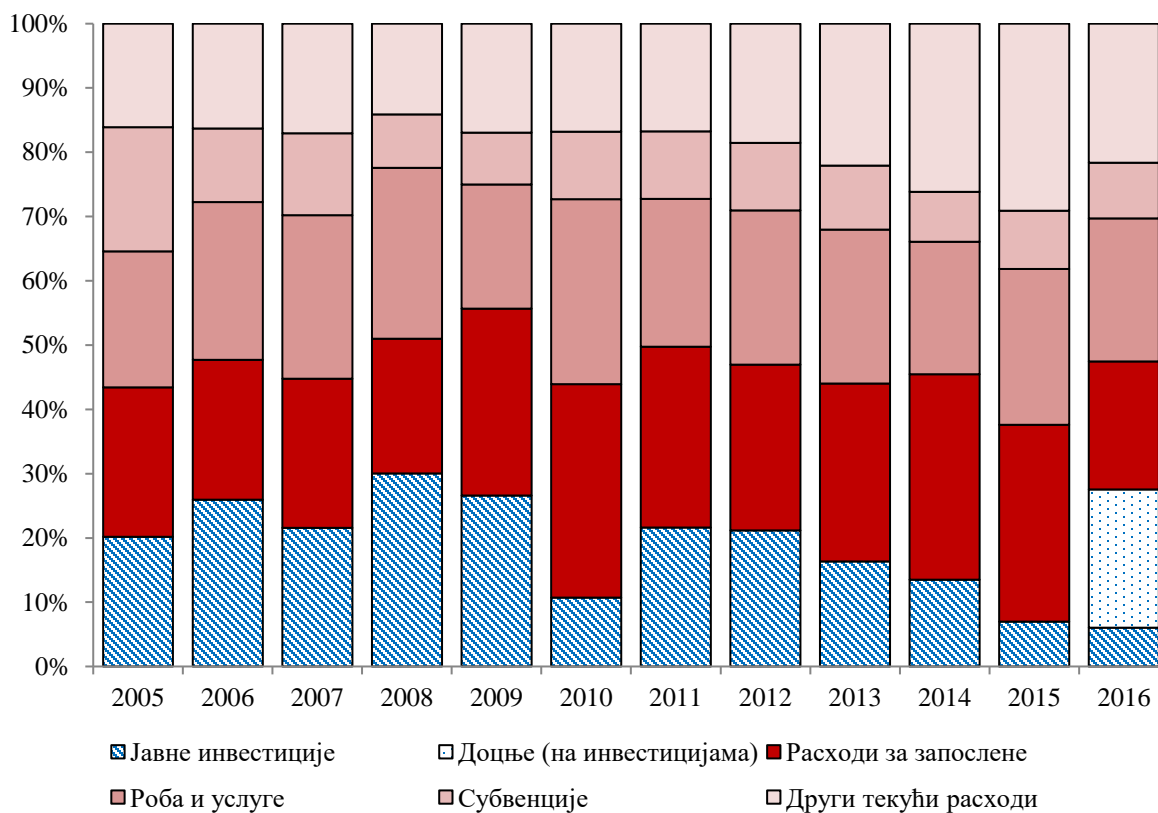
Б. Расходи Града

Лоша структура расхода – велика издвајања за текуће расходе и недовољне инвестиције – јесте структурни проблем буџета Крагујевца. Анализа јавне потрошње Крагујевца указала је на њену непожељну структуру (видети Графикон 2.8). Раст текућих расхода у претходном периоду условио је и пораст њиховог учешћа у укупним трошковима Града – у 2015. чинили су преко 90% укупне потрошње. С друге стране, издаци за јавне инвестиције у последње четири године смањили су удео у укупним расходима с око 20% на тек 7% – 350 млн динара.¹⁴¹ Дугорочно одржавање овако неповољне структуре расхода представља ограничење даљем развоју Крагујевца. Познато је да јавне инвестиције представљају најквалитетнији вид јавне потрошње, с изразито позитивним ефектима на привредни раст. Већа привредна активност условила би кроз раст запослености и зарада и постојан раст прихода што би оснажило фискалну позицију Крагујевца. У случај да инвестиције остану на ниском нивоу, не само да ће ови позитивни ефекти изостати, већ ће доћи до пропадања постојеће инфраструктуре, што би у неком тренутку у будућности захтевало велика средства за санирање. Простор за повећање инвестиција може се створити смањењем текућих расхода. Превисоки су, наиме, издаци буџета Крагујевца за локална јавна предузећа, спортске центре, казне и слична плаћања и у наставку се бавимо овим питањима.

¹⁴⁰ Град би требало да покрије своје обавезе без посебне помоћи Републике и без одлагања доспелих плаћања. Када се одузму ванредни трансфери с нивоа Републике (око 200 млн) и урачунају неплаћене обавезе (нове доцње, такође око 200 млн динара), долазимо до поменуте процене од 400 млн динара).

¹⁴¹ У 2016. години капитални расходи су изнели чак 1,8 (28%) млрд што је преко четвртине буџета, али је највећим делом реч о враћању доцњи и ванредно већем плаћању експропријације за земљиште. Чисте инвестиције износиле су око 350 млн динара (7% буџета), осетно мање у односу 28% формално приказаних у завршном рачуну (на Графикону 2.8 одвојено су приказани „стварни“ капитални расходи и доцње).

Графикон 2.8: Удео текуће и инвестиционе потрошње у укупним расходима Града у периоду 2005-2016. години

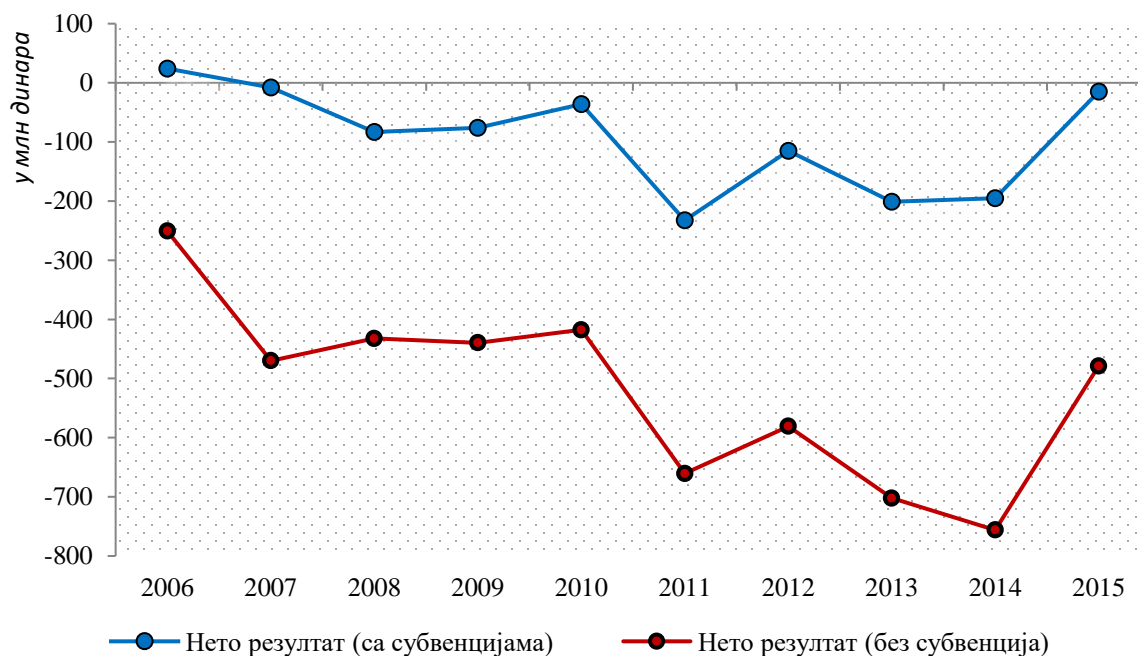


Извор: Анализа Фискалног савета на основу података из завршних рачуна.

Смањење текућих расхода Града пресудно зависи од поправљања стања у локалним јавним предузећима. Губици локалних јавних предузећа у Крагујевцу износе више од 500 млн динара годишње (Графикон 2.9). У односу на остале посматране градове, предузећа у Крагујевцу су у најгорем стању. Само ”ЈКП Паркинг сервис” самостално покрива своје обавезе; остала предузећа ослањају се на субвенције, а ни то није довољно да плате своје обавезе, па велики број њих акумулира доцње (према добављачима и запосленима).¹⁴² Проблеми су различити: вишак запослених, недовољна наплата испоручених робе и услуга (код појединих предузећа), плаћања по заосталим дуговима, неуређено тржиште (проблем „дивљих“ таксиста у јавном превозу).

¹⁴² Доцње предузећа су крајем 2016. године достигле износ од око 2 млрд динара (преко две трећине прихода од продаје). Највећи део доцњи отпада на „ЈКП Водовод и канализација“, које има неизмирене обавезе према ЕПС-у од око 900 млн динара. Дуг „ЈКП Нискоградња Крагујевац“ износи око 500 млн динара и првенствено се односи на обавезе према запосленима (плате и доприноси). Велики дуг према ЕПС-у има и „ЈП Предузеће за изградњу Града“ – преко 200 млн, док се дуг ЈКП Чистоће од око 240 млн највише односи на неизмирене обавезе према добављачима за гориво.

Графикон 2.9: Губици локалних јавних предузећа у Крагујевцу (са и без субвенција), 2006-2015. (у млн динара)



Извор: Финансијски извештаји предузећа, АПР

Укупне субвенције су веома високе. У структури текућих расхода посебно се издвајају велика давања за субвенције. За ове намене на годишњем нивоу издваја се око 450-500 млн динара (10% буџета).¹⁴³ Главни разлог за такво стање лежи у изразито лошем пословању јавних и комуналних предузећа у надлежности Града. Листа предузећа која добијају субвенције је прилично велика, а анализу усложњава и чињеница да се и корисници субвенција и износи које добијају мењају из године у годину. Процењујемо да је нешто више од трећине укупних субвенција опредељено превеликом запосленошћу у већем броју ЛЈП¹⁴⁴, једна трећина функционисањем градског саобраћаја, а мање од трећине финансирањем спорта у Крагујевцу. Зато је контрола субвенција (и следствено текућих расхода) неодвојива од реформи у овим областима – запослености, превоза и спорта.

Пословање највећег броја предузећа оптерећено је превеликим бројем запослених. У просеку, расходи за плате превазилазе 50% прихода од продаје предузећа у Крагујевцу.¹⁴⁵ С обзиром на то да нето плате у начелу нису високе, главни разлог за велике расходе за зараде лежи у вишку запослених. Процењујемо да је од укупног броја запослених у јавним предузећима (око 2.000 на крају 2016) могући вишак и 30%, док на нивоу појединих предузећа број прекобројних радника прелази 50% (види Табелу 2.12). До ове процене

¹⁴³ У Нишу се за субвенције издваја свега око 3% свог буџета.

¹⁴⁴ Субвенције су служиле за покривање трошкова њиховог текућег пословања (услед недостатка сопствених прихода) и за исплату отпремнина запослених који су се одлучили за добровољни одлазак из предузећа.

¹⁴⁵ У појединим предузећима (СЦ Младост, Урбанизам) трошкови зарада превазилазе 100% прихода од продаје.

дошли смо поређењем броја систематизованих радних места (према програмима пословања) и фактичког стања на крају 2016. године. Прецизно сагледавање вишка запослених претпоставља анализу сваког предузећа појединачно (и то је важан задатак градских власти). Као што се може видети из Табеле 2.12 највећи вишак радне снаге присутан је у предузећима из области водовода, чистоће, тржница и погребних услуга. Делом је вишак запослених последица пребацивања радника из пропалих предузећа (Нискоградње), како би се сачувала радна места, али је долазило и до новог запошљавања. Свођењем броја запослених на праву меру осетно би се унапредио резултат поменутих предузећа и решио би се велики извор нерационалног пословања.

Табела 2.12: Преглед одабраних предузећа с вишком запослених

Назив предузећа	Број запослених крај 2016.	Систематизована радна места
ЈКП Водовод и канализација	666	348
ЈКП Чистоћа	310	135
ЈКП Тржнице	173	85
ЈКП Градска гробља	106	61
ЈКП Зеленило	51	50
Укупно	1306	679

Извор: Програми пословања предузећа

Остали проблеми у пословању јавних предузећа тичу се отплате нагомиланих обавеза, а у мањој мери и недовољног степена наплате. Као што смо напоменули, велики терет за редовно пословање предузећа представља отплата заосталих дугова. С обзиром на то да се у вишегодишњем периоду овим предузећа није редовно плаћало за испоручену робу и услуге (чак ни од Града), прибегло се креирању доцњи према добављачима а неретко и запосленима. Међутим, како су неизмирене обавезе јавно-комуналних предузећа достигле 2 млрд динара, хитно је потребан њихов репрограм и отплата. Као могући извор за исплату заосталих обавеза, могу послужити потраживања која су доспела а нису наплаћена, под условом да се предузећа уз помоћ Града снажније активирају на њиховој наплати.¹⁴⁶ Поједина привредна друштва (Чистоћа и спортски центри) имају већи изазов од осталих да наплате испоручену робу и услуге. Према нашим проценама, у Чистоћи се не наплати барем 10% а у спортском центру Младост преко 30% обрачунате вредности услуга, што је знатно више у односу на остала посматрана предузећа (у просеку око 5%).¹⁴⁷ Премда наше анализе показују да нереално ниске цене комуналних услуга нису кључни проблем, стручне анализе треба да утврде простор за раст цена комуналних услуга (нпр. у водоводу цене су за око 10%

¹⁴⁶ Посебно се издваја ЈКП „Водовод и канализација“ са око 1,2 млрд динара ненаплаћених потраживања и око 1 млрд дуга.

¹⁴⁷ С обзиром да прецизни подаци о степену наплате нису доступни, као најбољу могућу апроксимацију користили смо одређене ставке финансијских извештаја из АПР-а (исправка вредности потраживања).

испод ниже него у осталим градовима). При томе, повећање цена не сме бити замена за темељно реструктурирање локалних јавних предузећа.

Град даје велике субвенције за јавни превоз. Превоз у градском и приградском аутобуском саобраћају у Крагујевцу обављају две приватне компаније¹⁴⁸ (Вуловић д.о.о. и Арива Литас д.о.о.). Превозници добијају приход од наплате карата, а Град има обавезу да превозницима плати разлику до већег износа (утврђеног на тендеру). Буџетска субвенција за градски превоз износи око 150 млн динара годишње и тај трошак морао би да буде мањи. Проблем стварају нерегистровани („дивљи“) таксисти – они превозе путнике трасама градског саобраћаја, по нижој цени од званичне за овај вид транспорта и знатан део становништва се опредељује за возњу таксијем. Последишно долази до смањења прихода од продаје карата у јавном превозу, што значи да Град субвенцијама из буџета мора да надокнађује велику разлику до уговореног износа. Крагујевац је био приморан и да прореди ред возњи, што је водило додатном губитку путника, а тиме и мањем приходу превозника. Смањење субвенције претпоставља уређивање начина функционисања „дивљих“ таксиста – уколико би се овај проблем решио Крагујевац би имао градски превоз који послује с минималним субвенцијама, слично Нишу (у коме је систем плаћања градског превоза практично исти као у Крагујевцу).

Изражене субвенције присутне су у области спорта и физичке културе. Спортски центри Младост и Парк представљају главне градске институције које пружају услуге спорта и физичке културе. У њиховој надлежности су спортске дворане, базени, плажа у Шумарацима. Основни проблем спортских центара је то што остварују мале сопствене приходе (само 20-30% укупних прихода), па недостајућа средства за пословање покрива Град, из субвенција (око 100 млн динара годишње).¹⁴⁹ Немамо прецизне податке о узроцима проблема у спортским центрима, али је вероватно да они потичу из два извора: нерационалног пословања (превелики број запослених) и ниске наплате пружених услуга. У сваком случају, неопходно је да Крагујевац уреди ову област и да се у будућности финансирање спорта мање ослања на градски буџет.¹⁵⁰

Град има и велике трошкове по основу судских поступака (принудне наплате) и експропријације. Услед неиспуњавања обавеза у вишегодишњем периоду, дошло је пораста утуживања Града Крагујевца. У последње три године расходи за новчане казне и пенале по решењима судова увећали су се са око 80 млн динара у 2013, на око 450 млн у 2015. и 250 млн у 2016. години. Највећим делом раст ове категорије расхода долази због принудне наплате по основу судских спорова. Пре 2014, Крагујевац није плаћао обавезе које су биле установљене градским и републичким одлукама, па су се исте потом наплаћивале судским путем, увећане за судске трошкове и законску затезну камату. Између осталог, бројни добављачи су за неизмирене обавезе тужили ЈП „Предузеће за изградњу Града

¹⁴⁸ До недавно је услугу превоза путника обављала и Ласта али се она током 2016. повукла.

¹⁴⁹ У 2016. на субвенцијама се појављује и ФК Раднички, што говори о могућности да се субвенције спорту повећавају.

¹⁵⁰ СЦ Ташмајдан у Београду преко две трећине прихода остварује од корисника услуга.

Крагујевца“ и те спорове добили, па је Град био приморан да им исплаћује знатна обештећења. Поред тога, Град је морао да по налогу судова исплати заостале зараде појединим запосленима у ПД „Центар за стрна жита“. На крају, Град је изгубио и тужбе за избегавања плаћања за различите видове социјалне помоћи (родитељски додатак за прво дете и незапослене породиље) и за надокнаду штете родитељима за преплаћено учешће у боравку деце у вртићима.¹⁵¹ Посебан неочекивани трошак за буџет Града дошао је због експропријације: око 350 млн динара у 2016. и 2017. години плаћено је на име „откупа земљишта за улице“. Реч је о томе да се сада плаћају трошкови експропријације за инвестиције Града и од пре неколико десетина година. С обзиром на могуће злоупотребе у овој области (адвокати и грађани користе неуређени катастар као повод за утужбе), потребно је да се хитно размотри овај проблем и да се преиспита оправданост захтева и последично високих и растућих расхода Града за експропријацију.

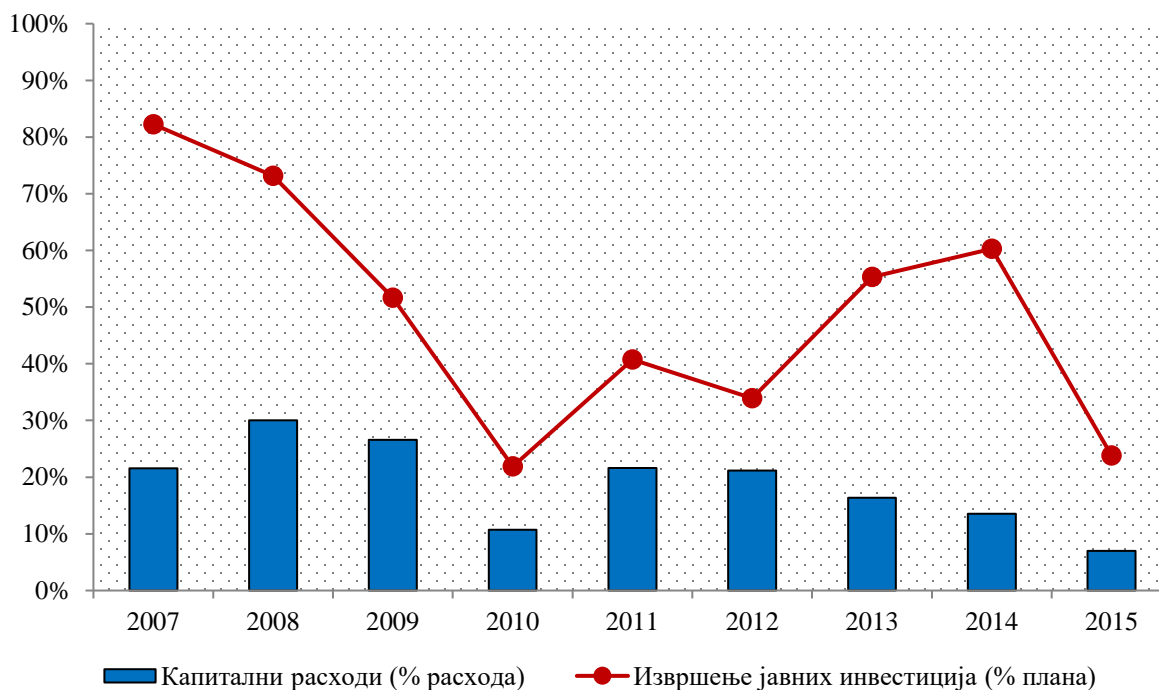
Град за инвестиције издваја знатно мање у односу на остале посматране градове – тек око 7% буџета. На капиталне расходе, у последње две године издвојено је 350 млн динара тј око 7% свих расхода. То је битно мање и у односу на претходни период (у просеку износиле око 1 млрд, тј. 20% буџета)¹⁵² и у односу на остале посматране Градове (у 2016. години Београд и Ниш су инвестирали око 15% буџета, док је Нови Сад на јавне инвестиције определио чак 27% свих расхода). Тренд смањења капиталних расхода забележен је од 2013. године што се једним делом може објаснити потребом за брзим уштедама како би се створио простор у буџету за отплату дела доцњи. Додатни проблем који смо учили представља и ниско извршење јавних инвестиција у односу на план у претходних десетак година. Наиме, од 2008. године, буџетима су планирана знатна средства за капиталне расходе (око 2-3 млрд), да би се у односу на њих озбиљно подбацивало – у 2015. чак за преко 75% (вид. Графикон 2.10). Премда је ово делом последица недовољних средстава (Град је одустајао од неких пројеката), околико ниско извршење указује и на изражене недостатке у различитим фазама управљања пројектима.¹⁵³

¹⁵¹ Од 2010. године одлучено је да родитељи учествују у финансирању трошкова боравка деце у предшколским установама са 20% (Град плаћа остатак), за шта је дат рок од две године (до краја 2012) за имплементацију. Међутим, како управа Крагујевца није имала средстава да ту разлику надокнади, примена овог прописа почела је тек крајем 2014. године. С обзиром на то да су родитељи током две године (2012-2014) плаћали два до три пута већу цену од оне која је формално требало да важи, покренути су судски спорови против Града.

¹⁵² Изузетак је 2010. година, када је реализовано тек 20% буџетског плана тј. негде око 350 млн динара. Овако драстичан пад капиталних расхода био је последица неплаћања извођачима радова за извршене радове – креирање доцњи.

¹⁵³ Да је Град плаћао обавезе извођачима радова извршени капитални расходи били би већи (у периоду 2010-2012, када су доцње акумулиране), али то не би променили основни закључак о ниским инвестицијама.

Графикон 2.10: Реализација јавних инвестиција (у % расхода Града и у односу на буџет) у периоду 2007-2015.



Извор: Подаци из завршних рачуна Града Крагујевца

Садашњи ниво инвестирања није довољан да отклони инфраструктурне проблеме Града. До сада смо суд о недовољним инвестицијама заснивали на упоредној анализи с другим посматраним градовима и на чињеници да се за ове намене раније више издвајало. Међутим, овај став поткрепљујемо из још једног угла – ниво капиталних инвестиција Крагујевца није усклађен ни са инфраструктурним потребама Града. При томе, приметили смо да су планови инвестиција разрађенији у другим анализираним великим градовима Србије (Нови Сад, Београд, па и Ниш). У документу „Стратегија развоја Града Крагујевца 2012-2017“ дат је општи преглед неких приоритета. Из овог документа и из неких других извора уочавамо да, на пример, квалитет постојећих путева у Крагујевцу није на одговарајућем нивоу, а услед недостатка обилазнице теретни саобраћај пролази кроз центар Града и додатно урушава квалитет путне инфраструктуре. Притом, ни улична мрежа нема одговарајуће капацитете што онемогућава да се на одговарајући начин опслуже улазно-излазни правци у граду. Такође, постоји потреба за обновом и проширењем дотрајале водоводне и канализационе мреже. Према подацима РЗС, канализационе прикључке нема чак 15% домаћинстава, а око 6% домаћинстава није прикључено на водоводну мрежу. Поред тога, укупан број становника који није обухваћен градским водоводним системом, већ се водом снабдева из локалних сеоских водовода, износи око 16%. Ове воде не подлежу систематској контроли квалитета, а често се уопште не контролишу, што води повећаном ризику од настанка болести. Горући проблем Града представља и проблем управљана системом отпада – регионална депонија је већ на граници

капацитета, а притом не испуњава ни све санитарне услове; постоји преко 100 дивљих депонија.¹⁵⁴

Потребно повећање јавних инвестиција мора доћи из сопствених средстава. Тренутно је у изради студија која би требало да конкретизује пројекте унапређења система управљања отпадом кроз изградњу савременог регионалног центра, потом реконструкцију и ширење водоводне и канализационе мреже, као и ревитализацију система за прераду отпадних вода. Према прелиминарним проценама, реализација ових пројеката подразумевала би да Град укупно инвестира 100 млн евра. Ако се претпостави да је рок за завршетак свих пројеката 5-7 година, онда би то подразумевало годишње инвестиције Града од око 10-15 млн евра (око 1,5 млрд динара, сада су инвестиције 350 млн динара). Оволики раст инвестиција представљао би превелико оптерећење за финансија Града. Имајући у виду ограничен простор, који би првенствено требало да се искористи за отплату доцњи, процењујемо да би Крагујевац у наредне три до четири године могао постепено да повећава инвестирање до нивоа од 1 млрд динара. Тек пошто се постигне пуна стабилизација финансија Град, могуће је даље повећање капиталних расхода. При томе, чак и скромније повећање мора да се финансира сопственим средствима – простора за даље задуживање нема (о чему је већ било речи). Премда се Град делом може ослонити на бесповратна средства фондова ЕУ, треба имати у виду да и ови аранжмани захтевају одређено учешће Града у укупном трошковима. Дакле, за потребно повећање јавних инвестиција неопходно је направити уштеде и осетно повећати наплату прихода – што додатно потенцира потребу за финансијском консолидацијом Града.

В. Приходи Града

Велики проблем Града представља недовољна наплата јавних прихода. Анализирајући наплату текућих прихода по глави становника, закључили смо да Крагујевац (као и Ниш) битно заостаје за Београдом и Новим Садом. Наплата различитих категорија текућих прихода није мања само у односу на велике градове (Београд, Нови Сад и Ниш), већ и у односу на просек осталих мањих градова. Иако на поједине категорије прихода, попут пореза на зараде, Град не може директно да утиче (њихова промена условљена је кретањем производне активности и запослености), постоје други (изворни) приходи, који јесу у директној надлежности Града. Приходи од пореза на имовину, закупа пословног простора (и земљишта), локалних и комуналних такси и накнада чине главне ослонце буџета. Наплата управо ових прихода највише заостаје за осталим градовима и потребно ју је додатно унапредити. Структурно нижи приход од пореза на имовину (у односу на остале градове) последица су упола ниже пореске стопе (0,2% наспрам 0,4%), али и недовољног обухвата пореских обвезника. Поред тога, из последње доступног извештаја ДРИ (за 2014. годину), може се закључити да Град не управља добро својом имовином – од 150 пословних простора, чак 60 се издаје без икакве надокнаде, док се 50 уопште не издаје. На крају, лошу наплату прихода поткрепљује и чињеница да укупан порески дуг (основни дуг увећан за затезну камату) износи цео један годишњи буџет Града.

¹⁵⁴ Стратегија развоја Града Крагујевца 2012-2017.

2.5.3. План фискалне консолидације Града Крагујевца

А. Спроведене мере

Охрабрује што су проблеми јавних финансија Крагујевца препознати, али досадашње мере немају капацитет да реше изузетно велике проблеме Града. Нова градска управа Крагујевца добро је препознала проблеме у јавним финансијама Града. У претходне две године спроведено је неколико мера на приходној и расходној страни буџета. Премда су представљале корак у добром правцу – интензивирање је напор ка бољој наплати изворних прихода, предузета је рационализација броја запослених и контрола режијских трошкова, постоје и неки исходи који нису економски пожељни (умањење јавних инвестиција). Даље, проблеми у пословању локалних јавних предузећа нису разрешени (високе субвенције Града), а наплата прихода је и даље на незадовољавајућем нивоу (обухват и пореска стопа). Поред тога, као што смо већ напоменули, Град се задужио због отплате доцњи. Премда је на овај начин проблем ублажен, није дошло до његовог отклањања – још увек преостаје око 2 млрд динара неизмирених обавеза.

Уколико се не направи заокрет, буџет Крагујевца биће у огромном дефициту. Процењујемо да Крагујевцу за покривање свих обавеза недостаје око 1,5 млрд динара годишње (12 млн евра, трећина буџета). *Најпре*, око 400 млн динара потребно је за трошкове текућег пословања. Овај мањак се огледа у томе што се сада 400 млн динара надомешћује из додатних трансфера Републике и неплаћањем доспелих обавеза. *Поред тога*, отплата постојећих доцњи Града би на годишњем нивоу могла да изискује око 300 млн динара.¹⁵⁵ *Уз то*, два велика кредита долазе на наплату 2019. године (ЕБРД кредит за инвестиције и кредит од комерцијалних банака за отплату доцњи) – па ће за сервисирање дуга бити потребно да се издвоји око 450 млн динара на годишњем нивоу. *На крају*, Град би морао да постепено повећа инвестиције до 1 млрд динара (раст за 200 млн годишње са садашњег нивоа) како се не би наставило даље пропадање инфраструктуре.

За пуну стабилизацију финансија Града неопходна је (условљена) помоћ државе. Мере на приходној и расходној страни, описане у претходном делу, представљају основу за одрживост буџета Крагујевца. Међутим, биће готово немогуће да се Град стабилизује у следећих неколико година без подршке републичког буџета. Наиме, процењујемо да ће, и поред спровођење свих потребних мера (повећање пореске стопе, наплата пореског дуга, реструктурирање локалних јавних предузећа и др.), Крагујевцу у наредне три године недостајати укупно око 10 млн евра за сервисирање обавеза и то највише на почетку програма стабилизације. Држава је и раније прискакала у помоћ Крагујевцу – из буџетске резерве Граду је, мимо редовних трансфера, од 2014. пренесено управо око 10 млн евра. Међутим, ова средства била су недовољна да зауставе даље гомилање доцњи, а притом нису била условљена решавањем горућих проблема Града. Тим се доказује да тек уз захтевне реформе буџетски трансфери могу да имају смисла и помогну решавању проблема. Веома је важно нагласити да будућа помоћ Крагујевцу из буџета Републике мора бити условљена обавезујућим аранжманом (попут оног који Србија има тренутно с ММФ-ом). Он би се

¹⁵⁵ Реч је о процени коју смо засновали на претпоставци да ће постојећи ниво доцњи (око 2 млрд) бити репрограмирани за плаћање у наредних пет до седам година

заснивао на темељној консолидацији финансија Града и само под одређеним условима уследила би помоћ државе. Премда је план консолидације потребно детаљније разрадити, у наставку дајемо преглед мера које би будући кредибилан аранжман између државе и Града требало да садржи.

Б. Репрограм доцњи

Програм фискалне консолидације Града треба да обухвати транспарентан и јавно доступан план отплате доцњи. Досадашња отплата доцњи углавном је рађена *ad hoc* – како се стварао простор у буџету тако су плаћане старе обавезе. Међутим, такав приступ онемогућава јасно праћење обавеза Града и њихову отплату. Због тога сматрамо да би неизоставни део будућег плана консолидације Крагујевца морао да буде и прецизно дефинисан репрограм за измирење преосталих обавеза Града. Овакав план омогућио би већу транспарентност целокупног процеса и послужио би као индикатор успеха спровођења програма.

Репрограм доцњи могао би да умањи неке трошкове. Као што смо већ напоменули, у последње три године дошло је до осетног раста трошкова по основу утуживања Града (социјалне накнаде и слично). У периоду 2014-2016. за ове намене потрошено преко 1 млрд динара (370 млн у 2014, 445 млн у 2015 и 260 млн у 2016) – што је знатно више у односу на период 2010-2013. када се за ове намене издвајало око 60-70 млн динара на годишњем нивоу. Поред контроле ових расхода (о чему је било речи), репрограм обавеза које Град не може да избегне растеретило би годишње одливе новца из буџета.

В. Мере на страни прихода

Раст наплате пореза на имовину претпоставља ширење обухвата и повећање пореске стопе. Као што смо већ напоменули, у периоду до 2014. Крагујевац се, за разлику од већине осталих градова, није ослонио на бољу наплату пореза на имовину како би надоместио пад прихода изазван економском кризом (видети Оквир б). У последње две године (од 2015) долази до промене приступа и благог пораста ове категорије прихода. Премда је то делом последица измена законских прописа (тржишно рачунање вредности имовине, интеграција накнаде за коришћење грађевинског земљишта), и управа Града препознала је проблеме и повећала напоре ка бољој наплати – кроз увођење нових пореских обвезника у базу (ширење обухвата) и унапређење степена наплате (наплата од постојећих пореских обвезника). Додатно ширење обухвата (процењујемо да је могуће за око 10%) требало би да омогући највеће ефекте, док би степен наплате могао благо да се увећа (са садашњих 90%). Главну препреку у овом процесу представља неуређен катастар (евиденција непокретности), па Град мора да га ажурира. Уз то, битан чинилац, услед којег је наплата пореза на имовину (структурно) мања од наплате у другим градовима, представља двоструко нижа пореска стопа за физичка лица 0,2%. Њеним подизањем на ниво који важи у Београду и Новом Саду (0,4%) омогућило би се осетно повећање наплате овог прихода. Дакле за повећање прихода од пореза на имовину, неопходно је што пре уредити катастар како би дошло до потребног ширења обухвата, а уз то, због превеликих обавеза Града, неопходно је повећати и стопу пореза на максималних 0,4%. Све наведене промене могле

би да повећавају ниво прихода за око 300 млн динара у години након примене мера и, након тога, додатно мање увећање (захваљујући очекиваном порасту цена некретнина).

Управљање имовином у власништву Града требало би побољшати. Градском имовином се у претходном периоду лоше управљало. Приходи од давања у закуп непокретности у државној својини у 2016. години укупно су износили тек око 13 млн динара (око 2% прихода Града, мање у односу на друге градове, нарочито Нови Сад), што је последица лоше наплате закупа пословног простора. Према извештају ДРИ из 2014. године, Град убира приход на мање од трећине од око 150 јединица пословног простора (без надокнаде издаје преко 60, а скоро 50 не издаје уопште). Уз то, Крагујевац потражује чак 70 млн динара дуга по основу закупа што је скоро седам пута више него што наплати за годину дана. Потребно је интензивирати напоре ка бољој наплати, тј. пословни простор давати у закуп са надокнадом – што би могло да увећа ове приходе за око 20 млн динара годишње. Такође, Град би могао да размисли и о продаји вишка непокретности у свом власништву ако се процени да трошкови одржавања превазилазе могуће користи од закупа.

Приходи од доприноса за уређивање грађевинског земљиште могли би бити виши од наплате у 2016. години. Допринос за уређивање грађевинског земљишта представља практично замену за накнаду за уређивање грађевинског земљишта (постојала до почетка 2015. године). У 2016. години Крагујевац је на основу овог доприноса наплатио износ од око 85 млн динара, док су износи за претходно важећу накнаду у периоду 2012-2014. износили око 160 млн динара просечно годишње. Ови приходи су обично у чврстој вези с нивоом грађевинске активности и премда се бележи њен блажи пад у последње две године, прикупљени приходи опадају још више. Дакле, подаци указују да постоји простор за већу наплату доприноса и потребно је да локална администрација додатно унапреди прикупљање ових прихода – процењујемо да би ефекат у средњем року могао да износи бар 50 млн динара.

Као краткорочна хитна мера, Град би могао да прибегне ефикаснијој наплати пореског дуга. Потраживања Града на основу различитих категорија јавних прихода достигла су износ од преко 5 млрд динара на крају 2016. године. Како је то позамашан износ (вредност годишњег буџета Града), његова ефикаснија наплата би могла да постане важан извор повећања прихода. У структури, највећи део отпада на дуг за порез на имовину и накнаде за коришћење грађевинског земљишта (по око 2 млрд динара). Према проценама надлежних институција, могуће је наплатити око 40% свих потраживања. Премда постоји мала вероватноћа да би се неку стари дугови могли наплатити, у случају добро осмишљеног репрограма (који би подразумевао и отпис камате, чини око 50% целокупног дуга) процењујемо да је могуће наплатити трећину основног дуга (1 млрд динара) у наредне три године – што даје око 300 млн динара додатних прихода годишње (распоређено на порезе на имовину, приходе од имовине и продају добара и услуга).

Г. Мере на страни расхода

Одрживост консолидације финансија Крагујевца почиваће добрим делом на одлучности да се реше проблеми у пословању јавних предузећа. У претходном делу већ је било речи о проблемима у ЛПП и преливању трошкова њиховог пословања на Град. С обзиром на величину тих проблема, јасно је да овде леже највећи ризици да се субвенције

Града отргну контроли – што би био неповољан исход који би могао да умањи или поништи ефекте других мера. Из тог разлога, одлучност Града да се ухвати у коштац с проблемима предузећа (поткрепљено конкретним плановима за реструктурирање сваког појединачног предузећа) и њихово благовремено отклањање, представљаће битан тест за кредибилитет плана консолидације. У наставку дајемо кратак преглед шта би реформа локалних јавних предузећа требало да укључи (за детаљне секторске анализе видети део извештаја о ЛЈП):

- *Решавање вишка запослених.* Као што смо напоменули, према нашим проценама преко 600 (око 30%) свих запослених у локалним јавним предузећима представља вишак – посебно у ЈКП „Водовод и канализација“ и ЈКП „Градска чистоћа“ (на које отпада око три четвртине поменутог вишка). Свођењем броја радника на праву меру постигле би се знатне уштеде (осетно мањи трошкови зарада), што би подигло ефикасност целокупног система.
- *Наплата потраживања, унапређење степена наплате, повећање цене комуналних услуга.* До додатног унапређења пословања у ЛЈП може доћи наплатом старих потраживања, док код појединих предузећа и увећањем степена наплате издатих рачуна (Чистоћа) и цене комуналних услуга (Водовод). Решавањем претходна два проблема (запосленост и наплата), отворио би се простор да предузећа самостално враћају своје дугове и сервисирају редовне обавезе. На овај начин, Град би могао да готово у потпуности уштеди износ субвенција које даје овим предузећима – у средњем року за око 100-150 млн динара.
- *Рационализација пословања осталих установа у надлежности Града.* Пребацивање плаћања за услуге спорта и физичке културе на крајње кориснике, заједно са смањењем вишка запослених у спортским центрима Младост и Парк, могле би да се постигну знатне уштеде за Град – процењујемо бар 50 млн динара.
- *Увести ред међу такси превознике.* Неопходно је ову област уредити и стати на пут непоштовању одлука Град о цени превоза у такси саобраћају. Поред тога, решавање проблема „линијског такси превоза“ водило би опоравку јавног градског превоза (већи приходи од наплате карата), што би последично довело до умањења давања Града – за 100-150 млн динара.

Чврста контрола расхода за запослене и јавне набавке је још један део консолидације. Њихово кретање у наредном периоду мора да обезбеди несметано функционисање Града, али је истовремено потребно избећи непотребне трошкове. То подразумева наставак започете рационализације броја запослених, што ће водити даљој контроли расхода за зараде, док би свака индексација плата благо увећавала масу зарада. Кретање друге битне категорија текуће потрошње – расхода за робу и услуге – теже је проценити, с обзиром на чињеницу да су доцње прављене управо на овој категорији расхода и планирани и извршени ниво у последњих пет година не показује објективне расходе за робу и услуге. Додатно, анализу отежава и то да је извршење ових расхода у односу на план износило око 60%, па је нејасно шта су праве потребе Града. Зато смо приликом утврђивања потребног и могућег нивоа расхода за робу и услуге узели смо у обзир и њихов ниво у осталим градовима. Уз то, добра економска пракса и опрезно буџетирање налажу да они буду реално непромењени у односу на период у коме доцње нису биле велике (2009-2010).

Укрштајући ова два приступа дошли смо до процене да набавка робе и услуга у Крагујевцу одговара нивоу од око 1,5-1,6 млрд динара у наредном периоду.

Д. Решење статуса Енергетике

Као посебан проблем издваја се лоше пословање и још увек нерешен статус Енергетике Крагујевац. Детаљну анализу пословања Енергетике приказали смо у делу извештаја који је посвећен пословању локалних јавних предузећа. Овде дајемо кратак преглед главних проблема у њеном пословању. Вишак запослених (од преко 50%), недовољна наплата (50 млн евра потраживања) заједно с ниском продајном ценом грејања (10% мања у односу на остале посматране топлане), битно оптерећују билансе предузећа. Пошто предузеће формално није у надлежности Града и не добија субвенције, годишњи губитак од око 15 млн евра покриван је тако што предузеће годинама није плаћало својим добављачима. На крају 2015. године неизмирене обавезе Енергетике премашиле су 100 млн евра, што представља огроман терет за његово текуће пословање. Добрим делом је и сам Град Крагујевац допринео проблемима предузећа, пошто у претходном периоду није плаћао рачуне за грејање установа у његовој надлежности (основне и средње школе, здравствене установе итд). Укупна дуговања Града према Енергетици достигла су 10 млн евра (чак четвртина буџета Крагујевца) и једну петину свих потраживања Енергетике. Предузеће не испуњава ни савремене еколошке стандарде – ослања се на „прљаву технологију“, тј. на сагоревање угља као примарне сировине у производњи топлотне енергије. С обзиром на то да Енергетика топлотном енергијом снабдева и становништво и предузећа у индустријској зони, решавање поменутих проблема је од највећег интереса за Град Крагујевац.

Решавање проблема у Енергетици, захтеваће темељну консолидацију и укључивање републичких институција. С обзиром на то да су проблеми Енергетике изузетно велики и да превазилазе могућности да их Град сам реши, у реструктурирање Енергетике морала би да се укључе и надлежна републичка министарства (привреде, државне управе). План консолидација пословања овог предузећа морао би да садржи репрограм доцњи и наплату потраживања. Уз то, неопходна је и рационализација броја запослених а вероватно и повећање цене топлотне енергије. На крају, требало би да се размисли и о пребацивању у надлежност Града дела предузећа који даљински снабдева град топлотном енергијом – реч је о јавно комуналној услузи која је у осталим посматраним самоуправама у надлежности Града. Остатак предузећа би требало приватизовати – као што је случај и са осталим државним предузећима у реструктурирању. У случају да се покаже да Енергетика не може самостално да послује, не би требало избегавати ни стечај као крајње решење.

Ђ. План за смањење задужености

Неизоставна ставка будуће консолидације Града Крагујевца морала би да буде и смањење дуга. Као што смо већ напоменули, када се узму обзир сви уговорени кредити, дуг Града ће у наредном периоду изнети готово 4 млрд динара, тј. преко 70% текућих прихода из претходне године. Држање дуга на овако високом нивоу значи велике трошкове сервисирања обавеза, повећава ризик Града, а није у складу ни са законским одредбама. Програм консолидације Крагујевца морао би да садржи план смањења дуга и ограничено

улажење у нове кредитне аранжмане, све док се дуг Града не сведе на разумну меру. С обзиром на почетак отплате великих кредита од 2018 и 2019. године, и имајући у виду чињеницу да ће бити потребно неколико година да се дуг Града умањи, то конкретно значи да у посматраном периоду (закључно са 2021) нема новог задуживања.

Е. Извештавање

План консолидације Крагујевца треба да укључи и редовно извештавање ради стриктне контроле. Да би процес реформе финансија Града био транспарентан, кредибилан и трајан, потребно је праћење имплементације програма стабилизације финансија.. Извештаји би се састављали на кварталном или полугодишњем нивоу како би се благовремено уочила одступања од плана и реаговало на евентуалне промењене околности и резултате. Сматрамо, такође, да би Влада требало да по узору на ММФ исплату транши услови конкретним спровођењем плана а у случају одступања долазило би до њихове обуставе. С друге стране, израженије одступање од плана могло би да значи и нестандартне мере, као што је принудна управа, тј. да Република привремено преузме одређене надлежности Града.

2.5.4. Средњорочне буџетске пројекције Града Крагујевца

Крагујевац би тек 2021. године могао да има уређене јавне финансије – уколико се спроведу потребне мере, укључујући и аранжман с државом. Средњорочне пројекције буџетских прихода и расхода Крагујевца (2017-2021) показују да би Град могао тек 2021. године да сам сервисира своје обавезе. Претпоставка за то је да се спроведу одговорне мере на страни прихода и расхода. Табела 2.13 садржи пројекције најзначајнијих категорија прихода и расхода буџета Крагујевца за период 2017-2021. Вредности из Табеле показују какви ће бити резултати уколико се фискална консолидација успешно оконча, док убудуће могу да послуже као мерило остварених резултата.

Табела 2.13. Преглед реализованих прихода и расхода (2014-2016) и њихових средњорочним пројекција (2017-2021) (млн динара)

	Реализација			Пројекције				
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
УКУПНИ ПРИХОДИ	4,913	4,752	5,428	4,940	5,602	5,891	6,197	6,522
<i>Текући приходи</i>	4,890	4,742	5,399	4,905	5,532	5,821	6,127	6,452
1. Порези	3,198	3,498	3,709	3,893	4,461	4,739	5,035	5,350
<i>Порез на доходак и капиталне добитке</i>	2,449	2,572	2,770	2,906	3,098	3,302	3,520	3,752
<i>Порез на имовину</i>	498	650	652	692	1,059	1,124	1,192	1,265
<i>Порез на добра и услуге</i>	106	127	126	130	133	137	142	146
<i>Други порези</i>	145	149	161	166	171	176	181	187
2. Донације и трансфери	872	719	1,129	430	430	430	430	430
3. Други приходи	773	474	551	574	633	643	654	664
<i>Приходи од имовине</i>	287	157	257	250	258	265	273	281
<i>Продаја добара и услуга</i>	417	241	210	250	300	300	300	300
<i>Остали приходи</i>	69	75	84	74	76	78	80	83
4. Мемурандумске ставке	47	51	10	8	8	8	8	8
<i>Примања од продаје нефинансијске имовине</i>	23	10	30	35	70	70	70	70
УКУПНИ РАСХОДИ	4,621	4,644	6,531	5,240	5,386	5,424	5,513	5,503
<i>Текући расходи</i>	3,997	4,319	4,726	4,840	4,786	4,624	4,513	4,503
1. Расходи за запослене	1,477	1,422	1,300	1,400	1,428	1,457	1,486	1,515
2. Коришћење роба и услуга	951	1,124	1,452	1,500	1,530	1,561	1,592	1,624
3. Отплата камата и пратећи трошкови задуживања	83	100	103	170	173	177	180	184
5. Субвенције	361	421	564	500	450	300	200	200
6. Донације, дотације и трансфери	385	569	697	600	600	600	600	600
7. Социјално осигурање и социјална заштита	92	209	55	70	80	80	80	80
8. Остали расходи	648	474	555	600	525	450	375	300
<i>Капитални расходи</i>	625	325	1,805	400	600	800	1,000	1,000
Буџетски резултат = простор за отплату обавеза				-300	216	467	684	1,019
Обавезе				300	450	750	750	750
<i>Доцње (репорграм)</i>				300	300	300	300	300
<i>Отплата кредита</i>				0	150	450	450	450
Мањак средстава				-600	-234	-283	-66	269

Уз повећање напора ка бољој наплати пореза, укупни приходи Крагујевца могли би да буду већи за око 1,1 млрд динара у односу на 2016. Овај пораст одређен је, с једне стране, увећањем пореских прихода, а с друге стране, умањењем трансфера. Пројекције показују да би приходи од пореза могли да буду на годишњем нивоу већи за 1,6 млрд динара (раст за 40% 2021. у односу на 2016), понајвише услед очекиваног кретања привредне активности и запослености (макро фактори), а нешто мањим делом на основу повећања напора ка бољој наплати пореза на имовину и повећања пореске стопе. С друге стране, у трансфере смо укључили само редовне ненаменске трансфере и искључили смо досадашњи начин интервентне и непланске помоћи Републике – што би значило да ће укупни трансфери бити за око 600 млн динара мањи (колико је држава ванредно дала Крагујевцу у 2016). У наставку дајемо кратак преглед промена на главним приходим категоријама.

- Приходи од пореза на доходак у 2021. години могли би бити већи за око 1 млрд у односу на садашњи ниво. Целокупан раст пројектован је у складу са очекиваним кретањем привредне активности и трендова на тржишту рада у Крагујевцу.

- Двоструко већа реализација *пореза на имовину* на крају периода могућа је под условом да од 2018. дође до поменутог повећања пореске стопе и интензивирања наплате пореског дуга од привреде и становништва. Поред тога, у пројекцију пореза на имовину уградили смо и постепено повећање обухвата (2,5% на годишњем нивоу) и благи пораст цена некретнина. Све заједно дало би око 600 млн динара већих прихода од пореза на имовину на крају посматраног периода.
- Приходи од *трансфера* износе око 430 млн динара годишње – што је законски одређен износ (нема ванредних и наменских трансфера).
- Раст прихода од *продаје добара и услуга* за око 100 млн у односу на њихов текући ниво пројектован је под претпоставком боље наплате прихода од закупнине пословног простора и такси за озакоњење објекта услед веће очекиване легализације у будућности.
- Приходи од *продаје нефинансијске имовине* расту услед очекиване продаје имовине у власништву Града, а за које надлежне институције процене да представљају трошковни терет и вишак.
- Пројекција осталих категорија прихода заснована је на принципу опрезног буџетирања – номиналан износ је усклађиван за очекивану стопу инфлације (реално непромењен ниво).

Конзистентним спровођењем мера консолидације, текући расходи Крагујевца треба да се држе чврсто под контролом а јавне инвестиције да расту. Формално, у нашим пројекцијама на крају 2021. године укупни расходи мањи су за око 1 млрд динара у односу на њихову реализацију у 2016. години. Суштински, међутим, долази до њиховог благог пораста, углавном услед раста јавних инвестиција. Као што смо већ напоменули, у 2016. дошло је до отплате доцњи и плаћања за експропријацију земљишта (књижено на капиталним расходима). Услед тога, реализација јавних инвестиција је током 2016. ванредно увећана за око 1,5 млрд у односу на њен уобичајен ниво. Када би укупне расходе очистили од поменутих једнократних фактора, њихова реализација би изнела око 5 млрд динара, па се у односу на тај ниво види постепено повећање укупних расхода до 2021. године, за око 500 млн. То смањење проистиче из пада текућих расхода (за око 200 млн) и раста капиталних расхода (за око 700 млн динара). У наставку дајемо кратак преглед главних промена за поједине расходне категорије:

- Контрола *расхода за запослене* огледа се у благом расту ове категорије током посматраног периода (за око 200 млн динара). У 2017. години маса зарада је увећана (за око 100 млн) услед методолошких фактора¹⁵⁶, да би у периоду до 2021. ови расходи расли у складу са очекиваном индексацијом плата, од неколико процената годишње.¹⁵⁷
- Ниво расхода за *робу и услуге* проценили смо на око 1,5 млрд динара, а њихова динамика од 2018. године условљена је уобичајеним усклађивањем ових трошкова са инфлацијом.
- *Субвенције* бележе осетан пад, са око 560 млн у 2016. на 200 млн у 2021. години. Смањење је пројектовано под претпоставком темељног реструктурирања локалних

¹⁵⁶ СЦ Младост, СЦ Парк и Центар за стрна жита постале су установе Града, па су њихове зараде увећале буџет зарада (а смањене су субвенције где су раније књижени расходи Града за ове институције).

¹⁵⁷ Пораст зарада у просеку од 2018. до 2020. није циљ већ могућ исход политике зарада у Републици Србији.

јавних предузећа. Преостале би (умањене) субвенције за поједина предузећа, градски превоз и спорт.

- *Капитални расходи* бележе постојан раст – за око 200 млн на годишњем нивоу, до 2020. достижу ниво од 1 млрд и остају на том нивоу и у 2021. години. Ова вредност одговара проценама о потребном нивоу инвестиција.

Пројекције показују да ће Крагујевцу укупно недостајати око 10 млн евра како би покрио све своје обавезе. Као што се може видети из Табеле 2.13, чак и уз темељно спровођење мера консолидације, буџетски резултат који проистиче из пројектоване динамике прихода и расхода неће бити довољан да покрије све обавезе Града. Наиме, Крагујевац од 2018. почиње да остварује одређени вишак прихода у односу на расходе (постепени раст до 700 млн у 2020), али то неће бити довољно да се измире нарастајуће обавезе Града (по основу кредита и отплате доцњи). Пошто се задуживање искључује као опција, сабирајући недостатак средства у периоду 2017-2020, долазимо да закључка да ће бити неопходна помоћ државе у износу од око 10 млн евра. Тек од 2021. године може се очекивати да ће Град бити у могућности да сам финансира своје обавезе (без додатне помоћи државе). У случају да изостане реализација поменутих и неопходних мера, недостајућа средства могла би да буду и вишеструко већа, а Град Крагујевац ће вероватно бити у знатно лошијој ситуацији него што је сада.

3. АНАЛИЗА ПОСЛОВАЊА ЛОКАЛНИХ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА

3.1. Основне оцене

Локална јавна предузећа представљају велики економски проблем земље – бележе губитке, добијају велике субвенције, а не пружају задовољавајућу услугу. Најмање деценију уназад локална јавна предузећа (ЛЈП) систематски послују лоше, а у оквиру посматране групе, практично нема појединачне делатности (водоводи, чистоће, топлане и др.) која се обавља успешно. Предузећа добијају релативно стабилне и велике субвенције од преко 200 млн евра годишње, што представља скоро 10% расхода локалних самоуправа. Међутим, упркос толиким субвенцијама ЛЈП као група бележе губитке, а услуге које ова предузећа пружају испод су задовољавајућег нивоа. То потврђују бројни индикатори квалитета воде за пиће, третмана отпадних вода, санације отпада и друго, који су у Србији далеко испод европског просека. Незадовољавајуће услуге које пружају ЛЈП не би требало да изненађују, када се узме у обзир изузетно низак ниво њихових инвестиција. Предузећа углавном не инвестирају ни до висине амортизације, а у последњих неколико година инвестиције додатно опадају. Дуг ЛЈП од преко 220 млн евра још увек није претерано висок, нарочито када се упореди са дугом републичких јавних предузећа, али има изразито растући тренд – повећао се скоро четири пута од 2006. године (док су инвестиције опадале). Осим што се директно задужују, ЛЈП дугују и за плаћање својих доспелих обавеза, чиме шире неликвидност ка привреди. Према проценама Фискалног савета доцње локалних јавних предузећа износе најмање 150 млн евра. Када све узмемо у обзир, закључујемо да локална јавна предузећа представљају велики проблем за јавне финансије, за квалитет живота локалне заједнице и кочницу за већи економски раст земље – а да њихово реформисање није високо на листи приоритета државе, јер се њихови проблеми не решавају најмање деценију уназад.

Процењујемо да би трошак ЛЈП могао у средњем року да се смањи за најмање две трећине (за око 150 млн евра). Мало је вероватно да ће ЛЈП (и уз реформе) у средњем року моћи да послују у потпуности без субвенција локалне самоуправе. Ову оцену можда најбоље илуструје београдско предузеће ГСП, јер је за њега тешко очекивати да ће бити профитабилно и пословати без помоћи локалне самоуправе још дужи низ година. Напомињемо такође да субвенције за ЛЈП, нарочито оне за саобраћај, нису толико неуобичајене ни у другим земљама Централне и Источне Европе. Међутим, оно што јесте неуобичајено за Србију јесте огроман износ који се из локалних буџета издваја и за субвенционисање јавног превоза и за субвенционисање других комуналних услуга. Упоредиве земље дају у просеку 0,2-0,3% БДП-а годишње за укупне субвенције на локалу (где су ЛЈП само један од њихових корисника), а Србија 0,65% БДП-а одваја само за ЛЈП. Због тога је оправдано, а, оцењујемо и могуће, снажно смањење трошкова ЛЈП за најмање две трећине у средњем року. Да би се трошкови ЛЈП (субвенције) толико смањили у средњем року потребно је фокусирати се на решавање проблема који су и довели ЛЈП у овако тешку ситуацију која се огледа не само у великим субвенцијама које се дају из буџета локалних самоуправа, већ и у губицима предузећа, ниским инвестицијама и доцњама. Ти проблеми врло су слични проблемима републичких јавних предузећа: вишак запослених, лоша наплата услуга, нетржишне цене, технички губици и друго.

- **Вишак запослених** најраспрострањенији је проблем ЛЈП и чврсто је повезан са њиховим неуспешним пословањем. Неуспешна ЛЈП се од оних успешнијих најчешће разликују по томе што исти посао обављају са знатно више запослених. На пример, најнеуспешнији водоводи, на које отпада 75% укупних губитака свих предузећа из те делатности, имају у просеку преко 30% више запослених по становнику од успешнијих предузећа, а слична ситуација је и у предузећима која обављају делатности градских чистоћа и јавног превоза. Снажна веза између вишка запослених и губитака је очекивана узимајући у обзир да су трошкови за запослене највећа појединачна ставка расхода ЛЈП на коју отпада око 40% њихових укупних расхода. Анализе које смо спровели по различитим секторима указују да ЛЈП запошљавају најмање 10.000 прекобројних (преко 15% запослених). Уколико би се број запослених у ЛЈП свео на одговарајућу меру, субвенције локалне самоуправе могле би да се смање за преко 80 млн евра.
- **Ниска наплата услуга.** Процењујемо да ЛЈП у просеку приближно 10% испоручених услуга не успевају да наплате. Премда за највећи број ЛЈП немамо прецизне податке о томе ко им све не плаћа рачуне, постоје индиције да је степен наплате мањи за правна лица у односу на становништво – а да су међу правним лицима највећи дужници државна и друга јавна предузећа (негде и саме локалне самоуправе). На то указује увид у спискове највећих дужника код појединих ЛЈП која су га објављивала. На пример, од десет највећих дужника београдском водоводу и канализацији, осам су државна предузећа у стечају, а преостала два ГСП и Железнице Србије. Због такве структуре дужника, не би требало очекивати брзе резултате на повећању текуће наплате (као и наплате старих дугова), али процењујемо да би у средњем року степен наплате ипак могао да се повећа за 3-5%, што би смањило губитке ЛЈП за око 50 млн евра.
- **Неекономске цене.** Цене комуналних услуга у Србији знатно су ниже у односу на друге упоредиве земље. На пример, по цени воде за домаћинства Србија је при самом дну европских земаља. Такође, по ценама комуналних услуга унутар Србије постоје и велике хоризонталне разлике. Цене истих услуга у различитим градовима, упоредивим по величини и развијености, разликују се у односу 1:3. Цена комуналних услуга за привреду је преко два пута већа него за домаћинства. Корекције цена услуга ЛЈП за домаћинства потребне су пре свега у делатностима водовода и градских чистоћа, а за јавни превоз би требало размотрити и понегде прешироко постављен систем повлашћених категорија корисника. Цене услуга грејања у претходне три године биле су, због светског пада цена енергената, на одговарајућем нивоу у односу на трошкове топлана. У будућности је потребно постигнуте паритете цена одржавати, како топлане поново не би постале губиташи ако гас поскупи. У анализи оправданости повећања цена требало би имати у виду и то да је квалитет услуга које јавна предузећа пружају веома лош и не задовољава минималне еколошке стандарде (третман отпадних вода, депоније и друго). Због тога оцењујемо да је осетан раст појединих цена комуналних услуга потребан – али за повећање инвестиција и квалитета пружених услуга, а не за покривање нерационалности у пословању ЛЈП.
- **Технички губици.** Дугогодишњи мањак инвестиција, превазиђена механизација и стара дистрибутивна мрежа, доводе до високих техничких губитака који такође утичу на неефикасно и неуспешно пословање ЛЈП. По доступним извештајима за неколико

највећих водовода у Србији губици воде мерени по међународно упоредивој методологији¹⁵⁸ износе око 30%, што се сматра високим процентом губитака (горња граница је 25%). Премда нисмо у могућности да прецизно проценимо утицај техничких губитака на пословни резултат ЈЈП, као ни колики би био трошак њиховог смањивања, несумњиво је да су по овом основу могуће знатне уштеде. На пример, кад би само једно предузеће, београдски водовод, успело на половину да смањи губитке настале услед грешака у читавању и нелегалне потрошње (крађе), уштедео би преко 1,5 млн евра годишње (чак и без смањивања великог цурење воде због застареле мреже које би подразумевало скупље инвестиције).

- **Остали проблеми** - у ову категорију спада велики број проблема чији је утицај на финансијско здравље ЈЈП тешко квантификовати, али неспорно отежавају оперативно функционисање предузећа и непродуктивно ангажују ресурсе. То су: 1) неразрешени имовински односи, 2) обављање делатности које би требало да пружа приватни сектор; 3) неадекватна организација и управљање и друго. Постоје случајеви у којима није јасно дефинисано да ли је власник одређене комуналне инфраструктуре ЈЈП или локална самоуправа, углавном зато што је локална самоуправа финансирала израду пројекта, а предузеће га реализовало. Ово касније рађа додатне недоумице или компликује процедуре управљања том инфраструктуром. Такође, постоји водоводна и канализациона инфраструктура коју су из различитих разлога градили сами корисници и која често није у надлежности ЈЈП, а требало би да буде. Дobar пример је Ниш, где по званичним подацима готово 60% становништва нема приступ пијаћој води, зато што нису узети у обзир бројни сеоски водоводи које су градили и одржавају сами корисници. Због неуређености власничких односа ова мрежа је лошијег квалитета, а вода контаминирана (због лоше канализационе инфраструктуре). Даље, иако се ЈЈП формално оснивају да би обављала делатност од јавног интереса, поједина предузећа обављају делатности које се тешко могу подвести под ту категорију. На пример, постоји предузеће које се бави искључиво обезбеђењем, а у оквиру ЈЈП постоје одвојене целине које се баве хотелијерством или чак производњом пива. Поред ових проблема, постоје индиције да се управљање локалним предузећима не врши у складу са најбољим економским принципима, већ да ту има снажног уплива политике.

Проблеми локалних јавних предузећа превазилазе капацитете локалних самоуправа и у њихово решавање требало би да се укључи Министарство привреде. Упркос томе што су трошкови лошег пословања локалних јавних предузећа јако високи и што у њима ради чак око 10% запослених у читавом јавном сектору, она су недовољно праћена и њихови проблеми се не решавају систематски. Пословање ЈЈП јесте пре свега у надлежности локалних самоуправа као оснивача предузећа, али додатно, по Закону о јавним предузећима увид у њихов рад најмање једном годишње треба да има и Министарство привреде. Међутим, барем деценију уназад овим проблемом нико се није озбиљно бавио,

¹⁵⁸Индикатор за губитке воде – UFW (Unaccounted for water). У овај износ су укључени и губици настали услед грешака у читавању и нелегалне потрошње који нпр. у Београду износе преко 6% од укупно произведене воде.

што видимо по томе да се рад предузећа генерално није унапредио, а у неким сегментима се погоршао (нпр. пад инвестиција). Анализа пословање и главних проблема локалних јавних предузећа такође није била уобичајени део студија и извештаја домаћих и међународних институција. Редак изузетак представљају студије Светске банке из 2013. и 2014,¹⁵⁹ које су у оквиру анализе локалне самоуправе обухватале и пословање локалних јавних предузећа, али ипак на нешто мањем узорку и у краћем временском периоду.

Анализирали смо финансијске извештаје око 500 локалних јавних предузећа из 140 локалних самоуправа са приближно 64.000 запослених. У Србији постоји око 700 локалних јавних предузећа са око 70.000 запослених, али од тога је приближно 200 предузећа било до 2017. консолидовано са локалним буџетима (углавном дирекције за изградњу).¹⁶⁰ То значи да је резултат њиховог пословања већ био укључен у завршне рачуне локалних самоуправа, тј. да је утицај ових предузећа на јавне финансије већ узет у обзир самом консолидацијом. У ову групу спадају специфична ЈЈП у којима је локална самоуправа непосредније спроводила своје политике (извршење капиталних пројеката и друго) и природно имала нешто више непосредних ингеренција у њиховом раду. С друге стране, далеко највећи део локалних јавних предузећа (око 500 њих) институционално су одвојени од буџета локалне самоуправе и своје финансијске извештаје предају Агенцији за привредне регистре (АПР). Ова предузећа се првенствено баве пружањем различитих комуналних услуга – то су водоводи, чистоће, топлане, градски превоз, паркинзи и друго. Управо та предузећа, око 500 њих, била су предмет наше анализе коју смо засновали на финансијским извештајима ЈЈП у периоду од 2006. до 2015. године.

Локална јавна предузећа послују изразито неуспешно – прави резултат њиховог пословања је мањак од преко 250 млн евра годишње. У Табели 3.1 приказали смо основне индикаторе пословања локалних јавних предузећа у периоду 2006-2015. година, а први индикатор који анализирамо је њихов губитак. Нето губитак који локална јавна предузећа објављују у својим финансијским извештајима осцилирао је из године у годину, али у просеку износи око 50 млн евра годишње. Међутим, то није ни изблиза права мера њиховог неуспешног пословања. Наиме, ова предузећа су у исто време сваке године добијала велике и релативно стабилне субвенције из буџета локалне самоуправе од преко 200 млн евра у просеку. Када им локална самоуправа не би помагала издашним субвенцијама, резултат њиховог пословања био би мањак од преко 250 млн евра годишње. Због тога оцењујемо да су ово стварни годишњи губици који су локална јавна предузећа имала у пословању у претходних десет година, а не нето губитак од око 50 млн евра из финансијских извештаја. Колико су ова предузећа зависна од финансијске помоћи локалних самоуправа показује податак да у просеку 10 до 15% својих расхода финансирају субвенцијама, а да око 20%

¹⁵⁹Студија из 2013:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/445641468334471038/pdf/768550SERBIAN00MFER0May0160Serbian.pdf>, Студија из 2014:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/635011468334472079/pdf/879440WPOP14530PUBLIC00MPFR2new0srb.pdf>

¹⁶⁰По Закону о буџетском систему од децембра 2016. ова предузећа више се не консолидују са локалним самоуправама него послују као независне целине, а нека од тих предузећа су трансформисана у различите управе и постале део локалне самоуправе.

анализираних предузећа од прихода из свог пословања не може да покрије ни расходе за зараде запослених.

Табела 3.1: Структурни показатељи пословања локалних јавних предузећа у периоду 2006-2015. година (годишњи просек у млн евра осим где је то назначено)

Број предузећа на крају 2015. године	490
Просечан нето резултат без субвенција	-265
Нето резултат	-49
Субвенције	216
Инвестиције	117
Амортизација	130
Инвестициони јаз	13
Финансијски дуг на крају 2015. године	221
Доцње (кашњења у плаћању обавеза преко 45 дана)	150
Просечан број запослених у 2015. години	64.514
Просечна месечна нето примања запослених у 2015. години (еври)	356

Извор: Процена Фискалног савета на основу података АПР, Министарства финансија и МДУЛС.

Напомена: Инвестиције, амортизација и инвестициони јаз процењени су на основу периода 2008-2015. године.

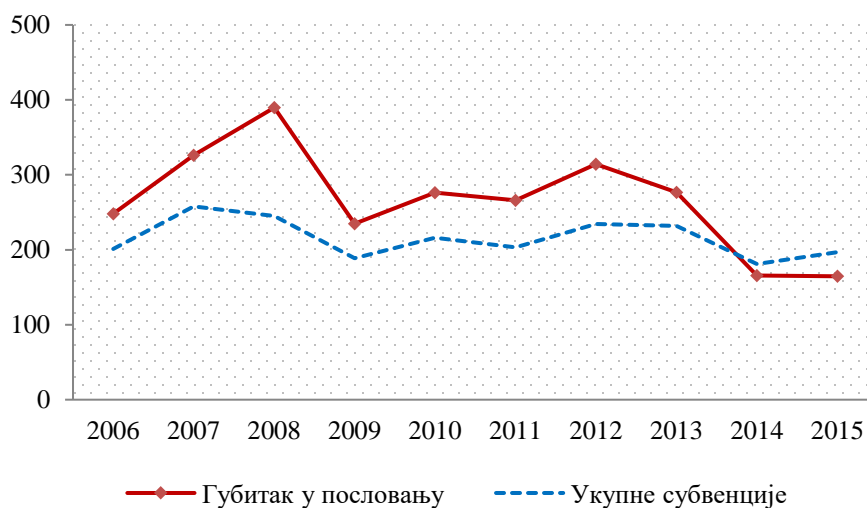
Субвенције којима локалне самоуправе покривају трошак неуспешног пословања ЛЈП су огромне и годинама релативно стабилне. Слично као што на републичком нивоу проблеми у пословању великих јавних предузећа представљају трошак и ризик по стабилност јавних финансија Републике, тако и на локалном нивоу лоше пословање ЛЈП оптерећује буџете локалних самоуправа. Међутим, постоје и одређене разлике у томе на који начин држава помаже јавна предузећа на локалном и на републичком нивоу. Републичка предузећа своје губитке углавном нису преваљивала на буџет државе у тренутку када су губици настајали. Уместо тога, та предузећа су се задуживала (често уз гаранцију државе), што је довело до гомилања њихових дугова који су у појединим најзадуженијим предузећима (ЕПС, Србијагас) премашили милијарду евра.¹⁶¹ Супротно томе, ЛЈП нису имала могућност великог задуживања, па су највећи део њихових губитака локалне самоуправе морале да покривају субвенцијама истовремено када су ти губици настајали. У Табели 3.1 види се да је преко 80% губитка који су направила ЛЈП одмах било покривано субвенцијама (216 од 265 млн евра), а да је дуг и даље на релативно ниском нивоу од око 220 млн евра. Тако се никада није догодило да трошак ових предузећа одједном „експлодира” као што се то догодило нпр. са Србијагасом, већ је он био стабилан дужи низ година. Притом, подаци о субвенцијама ЛЈП нису јавно доступни агрегатно (за разлику од субвенција које се дају за републичка јавна предузећа), па су тако ЛЈП тихо, али стабилно нагризале буџете локалних самоуправа. Међутим, укупне годишње субвенције локала за

¹⁶¹Епилог ових трендова био је тај да Србијагас није био у могућности да враћа нарасте дугове већ их је од 2014. преузела на себе држава, док се ЕПС још увек некако држи без помоћи државе, али тренутно представља можда и највећи ризик по јавне финансије.

јавна предузећа од 216 млн евра у просеку, су готово двоструко веће од „стандардних“ субвенција из републичког буџета за јавна предузећа (Железнице и Ресавица). Неуспешно пословање ЛЈП стога је огроман, сталан и непродуктиван фискални трошак локалних самоуправа.

У 2014. и 2015. резултат пословања ЛЈП био је приметно побољшан, али само због профита топлана – док је већина других предузећа наставила да послује лоше. У Графикону 3.1 приказали смо резултат пословања ЛЈП, као и субвенције које добијају од локалних самоуправа у периоду 2006–2015. године. У Графикону видимо да су субвенције биле годинама релативно стабилне, а да је укупан резултат пословања ЛЈП нешто побољшан у 2014. и 2015. години (које су последње за које имамо податке). У те две године укупан годишњи негативни резултат пословања ЛЈП износио је око 160 млн евра (просек последњих десет година је 265 млн евра), док су субвенције биле веће од тога и износиле су око 190 млн евра. То значи да је нето резултат ЛЈП као групе у 2014. и 2015. био око 30 млн евра позитиван. Ови трендови, (а) готово непромењене субвенције и (б) осетно побољшање укупног резултата ЛЈП; указују на следеће: 1) да већина ЛЈП има сличне проблеме у 2014. и у 2015, као у ранијим годинама и да зато добија исте субвенције; и 2) да је до поправљања укупног резултата дошло услед снажног раста профита малог броја предузећа која су повукла целу групу ЛЈП навише, без великог утицаја на смањење субвенција. Детаљнија анализа показала је да су предузећа која су нагло поправила своје пословање и побољшала укупан резултат свих ЛЈП била градске топлане.

Графикон 3.1: Резултат пословања ЛЈП и субвенција примљених од локалних самоуправа у периоду 2006–2015. године (млн евра)

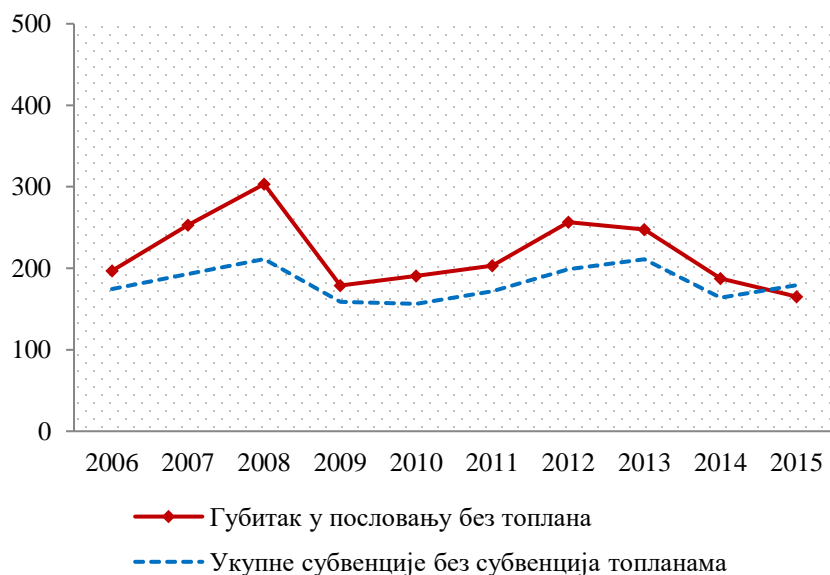


Извор: Процена Фискалног савета на основу података АПР и Министарства финансија

Последње побољшање у пословању ЛЈП није било засновано на успешно спроведеним реформама због чега може да се покаже као краткотрајно. У Графикону 3.2 приказали смо укупан резултат пословања ЛЈП као и субвенције, изузимајући предузећа која се баве грејањем. Када њих искључимо из анализе, видимо да укупни резултати јесу нешто бољи, али не спектакуларно, тј. да су упоредиви са резултатима забележеним у

периоду 2009–2010. године. Другим речима, потврђујемо да знатно побољшање резултата ЛЈП из 2014. и 2015. није било широко распрострањено. Скрећемо, међутим, пажњу да бољи резултат топлана није дошао услед њихових реформи, већ због пада светске цене гаса на историјске минимуме, а једним делом и због блажих зима (када топлане мање троше, а приходују скоро исто као и по хладнијем времену). То не представља структурно унапређење и зато се може лако изгубити. Пре пада цене гаса овај сектор био је други најслабији по резултату пословања (иза сектора превоза) са просечним годишњим губитком од преко 60 млн евра (када се не урачунају субвенције које добијају), а ту би могао да се врати након опоравка светске цене гаса, ако се не одржи сада стечени повољан паритет продајне цене топлана и цене енергената.

Графикон 3.2: Резултат пословања ЛЈП и субвенција примљених од локалних самоуправа у периоду 2006–2015. године без предузећа које обављају делатност грејања (млн евра)

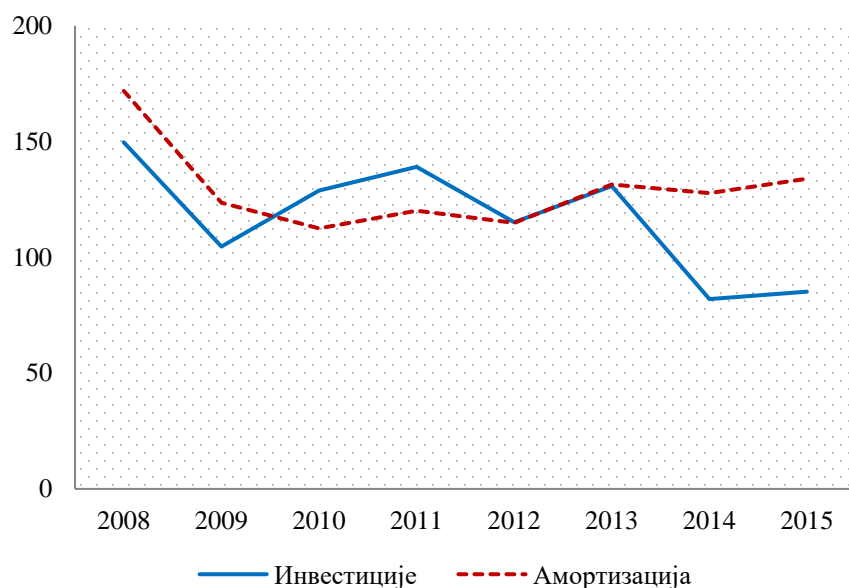


Извор: Процена Фискалног савета на основу података АПР и Министарства финансија

Инвестиције локалних јавних предузећа су испод потребног минимума, а последњих година још и опадају. Следећи важан показатељ пословања ЛЈП који смо анализирали јесу њихове инвестиције. Већ годинама уназад ЛЈП инвестирају недовољно и то је главни разлог веома лоших услуга које ова предузећа пружају, неиспуњавања европских еколошких стандарда, као и великих техничких губитака и неефикасности у производњи. У Графикону 3.3 показали смо кретање инвестиција (и амортизације) по годинама и у њему се види да инвестиције имају негативан, постепено опадајући тренд. У периоду 2008-2013. износиле су између 100 и 150 млн евра, да би у 2014. и 2015. пале испод 100 млн евра. Најважнији индикатор који указује на то да су инвестиције ЛЈП и пре последњег пада биле годинама недовољне је њихов однос са амортизацијом (амортизација је представљена испрекиданом линијом на Графикону). Наиме, амортизација је процењена годишња вредност „трошења” инфраструктуре и здраво и стабилно предузеће требало би

сваке године да инвестира не само до нивоа амортизације, већ и преко тога, у унапређење квалитета своје инфраструктуре. Међутим, збирно посматрано ЛЈП годинама уназад нису инвестирале ни до тог, минималног прихватљивог износа вредности амортизације (Графикон 3.3), што доводи до пропадања постојећих капацитета – а ситуација је нарочито погоршана у 2014. и 2015. години када је јаз између инвестиција и амортизације достигао 50 млн евра.

Графикон 3.3: Износ инвестиција и амортизације локалних јавних предузећа у периоду 2008–2015. године (млн евра)



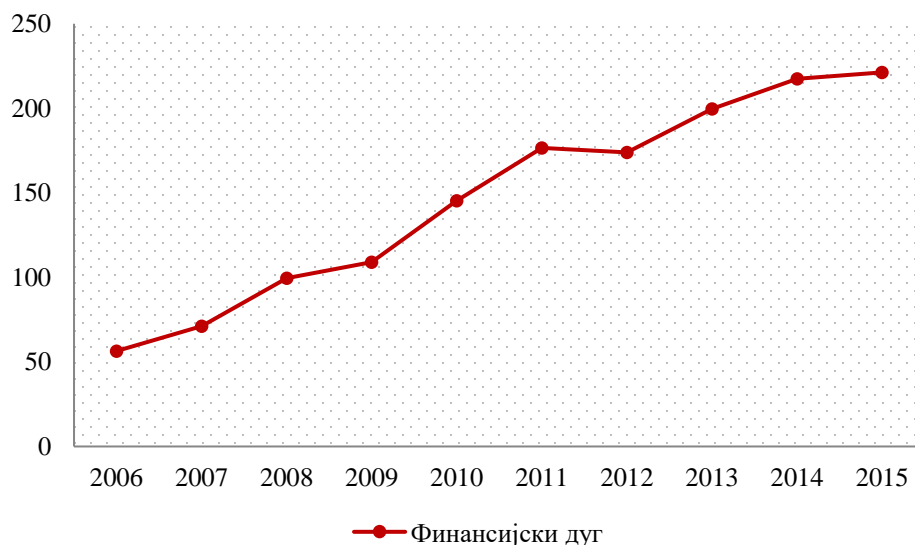
Извор: Процена Фискалног савета на основу података АПР-а

Опадање инвестиција у последњим посматраним годинама потврђује да нема структурног побољшања у њиховом пословању. Ако је осетно смањење губитака ЛЈП у 2014. и 2015. и давало неке наговештаје да можда долази до структурног преокрета у њиховом пословању – трендови инвестиција показују да то ипак није био случај. Наиме, трајно оздрављење ЛЈП морало би да има утицај на повећање њихових инвестиција, посебно имајући у виду јако лоше стање комуналне инфраструктуре. Због тога продубљивање пада инвестиција до ког долази у последње две године (Графикон 3.3) потврђује претходно већ изнесени закључак – да побољшање резултата пословања ЛЈП из 2014. и 2015. године није последица структурног, суштинског унапређења њиховог пословања, већ деловања привремених и спољних чинилаца.

Дуг локалних јавних предузећа из године у годину расте и на крају 2015. премашао је 220 млн евра. У Графикону 3.4 приказали смо кретање дуга ЛЈП у периоду 2006–2015. године. Видимо да је он порастао од готово 60 млн евра, колико је износио 2006. године, до преко 220 млн евра на крају 2015. године. У поређењу са дугом проблематичних републичких јавних предузећа, дуг ЛЈП није претерано велики. Примера ради, ЕПС и Србијасгас заједно имају дуг од преко 2 млрд евра, приближно десет пута више него што

износи дуг локалних предузећа. Међутим, треба имати у виду да дуг ЛЈП премашује трећину дуга локалних самоуправа (дуг ЛЈП није део дуга локалних самоуправа), па из тог угла посматрано не треба олако прећи ни преко његовог садашњег нивоа. Ипак, оно што више забрињава од саме висине дуга ЛЈП јесте његово кретање. Наиме, видимо да је у посматраном периоду дуг непрестано растао и да се у 2015. готово учетворостручио у односу на 2006. годину. Уколико се не направи заокрет у руковођењу локалним предузећима, нема разлога да се верује да ће раст дуга престати. Знамо, такође, да се оволики пораст дуга највећим делом не дугује повећању инвестиција јер се за инвестиције није користио ни целокупан износ амортизације. Закључујемо, дакле, да је дуг био један од начина да се покрије губитак предузећа, иако не главни (главни канал су субвенције). С обзиром на лоше резултате пословања локалних јавних предузећа, њихов дуг потенцијално може представљати трошак за локалну самоуправу. Уколико предузеће не буде у могућности самостално да отплати своје обавезе, може се догодити да локална самоуправа преузме отплату тог дуга уместо предузећа. Ово се већ догађа на централном нивоу државе, где се из буџета Републике плаћају стари кредити Србијагаса, Галенике, Железаре, Железница и других предузећа, али и на локалу се већ догодило у случају београдског ГСП-а.

Графикон 3.4: Дуг локалних јавних предузећа у периоду 2006–2015. године (млн евра)



Извор: Процена Фискалног савета на основу података АПР. Напомена: Дуг представља збир дугорочних кредита и краткорочних финансијских обавеза.

Због проблема у пословању ЛЈП не успевају да измире своје обавезе на време, па су до краја 2016. нагомилала доцње од око 150 млн евра. Изузетно лоше пословање ЛЈП често оставља предузећа без довољно новца да измире све своје обавезе, па долази до настанка доцњи, тј. кашњења у плаћању повериоцима преко законски предвиђеног рока (45 дана). Процењујемо да су доцње на крају 2016. године износиле барем 150 млн евра, а има

основа да верујемо да су биле и знатно веће. До процене од 150 млн евра нисмо могли непосредно да дођемо у подацима из финансијских извештаја, јер се доцње не објављују као издвојен индикатор. Међутим, преко три независне анализе добили смо доста сличну процену величине доцњи ЛЈП. *Прво*, у комуникацији са четири највећа града у Србији (Београд, Нови Сад, Ниш, Крагујевац) добили смо податке о доцњама њихових локалних јавних предузећа. Оне износе око 60 млн евра на крају 2016. године. С обзиром на то да предузећа у ова четири града приходују око 60% укупних прихода од продаје свих локалних јавних предузећа, закључујемо да би доцње ЛЈП могле износити око 100 млн евра. На тај износ додали смо око 50 млн евра доцњи предузећа Енергетика из Крагујевца, које формално није локлано јавно, али смо га укључили у анализу јер обавља делатност градске топлане у Крагујевцу.¹⁶² Када анализирамо *други* индикатор, прираст обавеза из пословања предузећа (податак из финансијских извештаја у ком су агрегиране и доцње) у периоду 2006–2015. године, његово кретање указује да би доцње локалних јавних предузећа могле приближно износити око 150 млн евра. До сличног закључка, о доцњама од око 150 млн евра долазимо и *трећом* анализом, различитих извора новчаних средстава за покривање губитка предузећа (задуживање, износ амортизације непотрошен на инвестиције и доцње). На основу свега изнетог закључујемо да је конзервативна процена доцњи свих локалних јавних предузећа (укључујући Енергетику) барем 150 млн евра, али да оне лако могу бити и знатно веће.

У ЛЈП трошкови зарада чине највећи појединачни трошак – висина зарада је начелно под контролом, али је број запослених превелики. У просеку, расходи за запослене чине скоро 40% пословних расхода ЛЈП, што их чини највећом појединачном расходном ставком предузећа. У неким делатностима, попут градских чистоћа, расходи за запослене чине скоро 60% пословних расхода, због чега је анализа овог индикатора неизоставна приликом оцене пословања ЛЈП. Расходе за запослене посматрали смо преко два подиндикатора – броја запослених и просечних примања радника. Дошли смо до закључка да просечна висина зарада у ЛЈП није проблематична, али да међу запосленима има великих вишкова. Просечна примања запослених у ЛЈП износила су око 360 евра у 2015. години након законског смањења зарада од 10% из новембра 2014. године, а пре тога плате су биле око 400 евра (Табела 3.1). Наравно, у читавој групи предузећа постоје она која имају вероватно превисоке плате, знатно преко републичког просека (топлане, поједини водоводи, београдски ГСП и други), али постоји и велики број предузећа у којима су плате осетно испод републичког просека и износе око 300 евра. Уопштено гледано, просечне плате у ЛЈП приближне су просечној заради у земљи, а подаци из финансијских извештаја указују да је кретање зарада у претходних десет година у ЛЈП било готово идентично кретању зарада у општој држави.

Запосленост у ЛЈП која сада износи око 64.000 људи имала је растући тренд све до краја 2013. када почиње постепено да се смањује. Финансијски извештаји предузећа

¹⁶² Укупне доцње Енергетике су много веће и износе око 100 млн евра. Међутим, ово предузеће поред локалне комуналне делатности грејања обавља и друге делатности у својству државног предузећа. Проценили смо да око 50 млн евра доцњи Енергетике потиче од обављања комуналне делатности и само њих смо укључили у ову анализу. Више о Енергетици видети у делу овог извештаја који се бави анализом рада топлана.

којима располажемо указују да је број запослених у ЛЈП порастао у периоду од 2006. до краја 2013. године за скоро 10%, тј. са око 60.000 на скоро 65.000, а онда је у 2014. и 2015. смањен за око 1.000 (за око 1,5%). Као додатну потврду кретања броја запослених у ЛЈП користили смо податке о регистрованој запослености Републичког завода за статистику (РЗС), који су поузданији у односу на податке из Анкете о радној снази.¹⁶³ Наиме, промена запослености у статистичком сектору Снабдевање водом и управљање отпадним водама, практично у потпуности описује кретање запослености у ЛЈП у делатностима водовода и чистоће, јер ти запослени чине убедљиво највећи број укупно запослених у овом сектору. По тим подацима запосленост у водоводима и градским чистоћама стабилно је расла од 2006. до 2013. године, укупно за скоро 15%, а онда је почео њен постепени пад,¹⁶⁴ што је конзистентно са нашом анализом. Такође, подаци које смо добили из Министарства државне управе и локалне самоуправе (МДУЛС), који прате кретање запослености у јавном сектору од 2014. године, показују постепено смањење броја запослених у ЛЈП.

Вишак је вероватно преко 15% запослених у ЛЈП. За разлику од просечних зарада, наша анализа показала је да проблем вишка запослених изражен и доста широко распрострањен. На то указују међународне компарације, као и поређења различитих предузећа у оквиру исте делатности. По међународним подацима, водоводна предузећа у упоредивим земљама ЦИЕ запошљавају у просеку испод једног радника по хиљаду становника, док је у Србији тај показатељ око два запослена на хиљаду становника. Чак и кад узмемо у обзир технолошку застарелост домаћег система водоснабдевања, ова разлика је превелика. Уз то, поређење појединачних предузећа из истих делатности (водоводи, чистоће, топлане и др.) показују велика одступања у броју запослених у градовима сличне величине. Тако се у неким градовима иста делатност обавља и са 50% више запослених у односу на просек. Анализом броја запослених по појединачним ЛЈП процењујемо (конзервативно) да је најмање 15% прекобројних, тј. око 10.000 од око 64.000 тренутно запослених.

Претерана запосленост је један од главних разлога неуспешног пословања ЛЈП и зато се проблем вишкова мора приоритетно решавати. Анализа финансијских извештаја појединачних предузећа показала је снажну везу између губитака у пословању и превеликог броја запослених. Најнеуспешнији водоводи, градске чистоће и јавни превозници, управо су она предузећа која се одликују претераним бројем запослених – преко 70% свих губитака ЛЈП потиче из оних предузећа која имају осетно већи број запослених од просека делатности. Контрола и смањење броја запослених у ЛЈП се зато намеће као вероватно први задатак у реформисању њиховог пословања.

Постоји и читав низ других проблема који утичу на пословање ЛЈП – ниске цене услуга, ненаплативост потраживања, технички губици и друго. У овом делу текста нећемо детаљније анализирати преостале проблеме који систематски утичу на лоше

¹⁶³ Подаци о регистрованој запослености су у овом случају не само поузданији, већ су и релевантни за праћење будући да запосленост у ЛЈП спада у регистровану запосленост.

¹⁶⁴ Интересантно је да званична статистика показује нешто снажнији пад запослености у водоводима и градским чистоћама у 2016. години која није била предмет наше анализе (за њу немамо финансијске извештаје предузећа). Уколико су ови подаци тачни то би могао бити добар наговештај решавања једног од највећих проблема ЛЈП.

пословање ЈЈП – већ ће њихова детаљнија анализа уследити у прегледу пословања појединачних делатности. Неспорно је, међутим, да су цене практично свих комуналних услуга у Србији за домаћинства знатно ниже у односу на упоредиве земље ЦИЕ и да је то један од важнијих разлога за њихово неуспешно пословања. Са овако ниским ценама мало је вероватно да ће ЈЈП моћи да подигну ниво инвестиција на одговарајући ниво и тако омогуће услугу становништву у складу са европским стандардима. Уз проблем ниских цена, који је заједнички практично за све делатности (изузев можда топлана у претходне две до три године), постоје и други проблеми који су у већој или мањој мери изражени у појединачним делатностима које обављају ЈЈП. Ти проблеми су: слаба наплата потраживања, технички губици и крађе, нерешена имовинска питања и друго.

3.2. Анализа локалних јавних предузећа по делатности

Скоро сва локална јавна предузећа неуспешно послују, пружају лоше услуге и имају превелики број запослених, али постоје и знатне разлике по делатностима. Заједничко за практично све комуналне делатности (водоводи, чистоће, транспорт и др.) у Србији је да се обављају економски неуспешно, имају вишак запослених и пружају лошу услугу. Међутим, поред проблема који су систематски присутни у већини неуспешних ЈЈП, појединачне комуналне делатности имају различите проблеме, због чега их је потребно додатно и одвојено анализирати. На пример, дуг јавних транспортних предузећа достигао је ниво од око 85% њихових годишњих прихода од продаје, а дуг чистоћа је готово занемарљив (7% годишњих прихода). Проблем ниских цена изражен је у водоводима, док топлане тренутно немају такав проблем. Такође, појединачне делатности имају своје технолошке специфичности које се морају узети у обзир приликом анализе. На пример, амортизација је код водовода изузетно висока, што захтева већи ниво инвестирања у односу на друге делатности.

Због разлика у пословању између појединих делатности, поделили смо ЈЈП на групе и тако анализирали. Локална јавна предузећа поделили смо на седам одвојених група. Главни критеријум за поделу била је претежна делатност, тј. она делатност због које се предузеће оснива. Четири основне групе комуналних делатности у које смо разврстали предузећа јесу: 1) водоводи, 2) чистоће и зеленила, 3) грејање и 4) јавни превоз. Поред ових група, направили смо и две хетерогене групе: 5) административни и 6) оперативни послови; за све остале комуналне делатности и велики број, углавном малих, предузећа која се њима баве.¹⁶⁵ На крају, у посебну, седму, групу издвојили смо предузећа чији је оснивач АП Војводина. Ова предузећа формално спадају у ЈЈП, али суштински су на „пола пута“ између

¹⁶⁵ У предузећа која обављају административне послове спадају следеће делатности: управљање спортским објектима, обрада података, архитектонска делатност, изнајмљивање некретнина, предузећа задужена за организовање састанака и сајмова, радија и телевизије, кабловске телекомуникације, остале непоменуте финансијске услуге, ветеринарска делатност, аеродроми, управљање некретнинама, консултантске активности у вези с пословањем, заштита културних добара, биоскопи, допринос пословању, уметничко стваралаштво, услужне делатности у воденом саобраћају и разрада грађевинских пројеката. У предузећа која обављају оперативне послове спадају следеће делатности: изградња путева, погребне услуге, пијаце, остали инсталациони радови, постављање електричних радова, изградња хидротехничких објеката, остали завршни радови, кровни радови, рушење објеката, услуге система обезбеђења и услуге складиштења.

локалних и републичких ЈП. Основне индикаторе пословања локалних јавних предузећа, према групама у које смо их разврстали, приказали смо у Табелама 3.2 и 3.3.

Табела 3.2: Структурни показатељи пословања локалних јавних предузећа у периоду 2006-2015. година (млн евра)

	Водовод	Чистоћа и зеленило	Грејање	Транспорт	Остале административне услуге	Остале оперативне услуге	АП Војводина	Укупно
Број предузећа на крају 2015.	152	93	57	13	109	63	3	490
Приходи од продаје	264,7	188,3	389,1	89,7	41,9	175,6	41,2	1190,4
Нето резултат без субвенција	-45,2	-17,7	-48,0	-91,6	-31,4	-9,9	-22,4	-266,2
Нето резултат	-20,7	4,3	-14,3	-19,6	-0,9	1,5	-1,1	-50,7
Субвенције	24,6	22,0	33,7	72,0	30,6	11,4	21,3	215,6
Инвестиције	42,1	12,9	32,0	10,5	5,1	11,4	3,0	116,9
Амортизација	49,3	13,8	31,4	15,5	4,3	9,9	5,4	129,5
Инвестициони јаз	-7,2	-0,9	0,6	-5,0	0,8	1,5	-2,4	-12,6
Финансијски дуг на крају 2015.	37,2	13,8	77,0	76,2	1,6	15,4	0,0	221,2
Просечан број запослених у 2015.	20375	14835	5908	8576	4748	8094	1978	64514
Просечна нето примања у 2015.	318,0	345,8	472,9	380,5	352,5	350,4	399,3	356,0

Извор: Процена Фискалног савета на основу података АПР, Министарства финансија и МДУЛС
Напомене: Просечна нето примања изражена су у еврима. Инвестиције, амортизација и инвестициони јаз процењени су на основу периода 2008-2015. године.

Табела 3.3: Структурни показатељи пословања локалних јавних предузећа у периоду 2006-2015. година (учешће у укупној вредности показатеља)

	Водовод	Чистоћа и зеленило	Грејање	Транспорт	Остале административне услуге	Остале оперативне услуге	АП Војводина	Укупно
Број предузећа на крају 2015.	31,0	19,0	11,6	2,7	22,2	12,9	0,6	100,0
Приходи од продаје	22,2	15,8	32,7	7,5	3,5	14,7	3,5	100,0
Нето резултат без субвенција	17,0	6,6	18,0	34,4	11,8	3,7	8,4	100,0
Нето резултат	40,8	-8,6	28,2	38,7	1,7	-2,9	2,2	100,0
Субвенције	11,4	10,2	15,6	33,4	14,2	5,3	9,9	100,0
Инвестиције	36,0	11,0	27,3	9,0	4,3	9,7	2,6	100,0
Амортизација	38,1	10,7	24,3	12,0	3,3	7,6	4,1	100,0
Инвестициони јаз	57,0	7,2	-4,4	39,9	-6,4	-11,9	18,7	100,0
Финансијски дуг на крају 2015.	16,8	6,2	34,8	34,5	0,7	7,0	0,0	100,0
Просечан број запослених у 2015.	31,6	23,0	9,2	13,3	7,4	12,5	3,1	100,0
Просечна нето примања у 2015.	89,3	97,1	132,8	106,9	99,0	98,4	112,2	100,0

Извор: Процена Фискалног савета на основу података АПР, Министарства финансија и МДУЛС
Напомене: Просечна нето примања изражена су као проценат у односу на просечну зараду. Инвестиције, амортизација и инвестициони јаз процењени су на основу периода 2008-2015. године.

Највећи и најзаступљенији сектори према броју запослених и броју предузећа су водоводи и градске чистоће. Од укупно 64.000 запослених у ЈП у водоводима ради преко 20.000 људи, док градске чистоће и зеленила укупно запошљавају готово 15.000 радника (Табела 3.2). Ова два сектора заједно запошљавају преко половине свих запослених у локалним јавним предузећима (Табела 3.3) и доминантно утичу на кретање укупне запослености у ЈП. Такође, због релативно великог броја запослених, расходи за зараде у овим секторима представљају њихов доминантан пословни расход (нарочито у чистоћама). На трећем месту по броју запослених налази се сектор транспорта који запошљава преко 8.500 људи, али од тога преко 5.800 ради у ГСП-у у Београду (на крају 2015. године).

Топлане запошљавају скоро 6.000 људи, што је релативно мало у поређењу са њиховим приходима (сектор са далеко највећим приходима од продаје). Овај сектор, дакле, није радно интензиван и од републичких јавних предузећа сличан је Србијагасу, који такође нема велике укупне трошкове за запослене у поређењу са трошковима за набавку гаса. Најмање запослених има у групи предузећа које је основала АП Војводина (око 2.000) јер у ову групу спадају само три предузећа. Највећи део тих запослених (око 1.500) ради у једном предузећу, Војводина шумама. Према броју укупних ЈЈП, опет се издвајају водоводи и чистоће, где послује 245 од укупно 490 ЈЈП. Разлог за оволики број водовода и чистоћа је то што практично све локалне самоуправе имају предузећа која се баве овим делатностима (негде и обједињено), што није случај за друге групе. На пример, само мањи број локалних самоуправа (13) има своја транспортна предузећа. У Табели 3.2 види се и да постоји веома велики број предузећа (109) која смо сврстали у хетерогену категорију „остале административне услуге“, али то не би требало да чуди будући да смо у ову групу уврстили много предузећа са релативно малим бројем запослених – у просеку појединачно предузеће из ове групе има око 40 запослених, за разлику од водовода и чистоћа у којима ради око 150 запослених по предузећу.

Према приходима од продаје, убедљиво највећи је сектор грејања. Предузећа која обављају делатност грејања годишње приходују у просеку око 390 млн евра (Табела 3.2) или чак трећину укупних прихода свих ЈЈП (Табела 3.3). Топлане остварују највеће приходе упркос томе што их има релативно мало (12% свих предузећа) и што запошљавају релативно мали број људи (9% запослених). Због тога је просечан годишњи приход комуналног предузећа које се бави грајањем 6,8 млн евра, што је скоро четири пута више у односу на остала ЈЈП. Главни разлог за овако високе приходе топлана јесте што оне својим приходима морају да покрију велики трошак енергената које купују, па је грејање убедљиво најскупља комунална услуга. Други сектор према износу годишњих прихода од продаје јесте сектор водовода који приходује око 260 млн евра, а затим долазе предузећа која се баве чистоћом и зеленилом, са приходима од око 190 млн евра. Иако ћемо се ценом воде детаљније бавити у поглављу о водоводима, скрећемо пажњу на то да се из ових података имплицитно наговештава да овај сектор у просеку има ниску продајну цену услуга. Наиме, иако сектор водовода има око 60% више предузећа у односу на сектор чистоће (150 према 90 предузећа), укупни приходи од продаје су му само 40% већи (260 према 190 млн евра). Сматрамо да се ова разлика не може објаснити само технолошким разлозима, већ и нижим релативним ценама услуга. Међу осталим групама ЈЈП релативно велике приходе од преко 170 млн евра остварују предузећа која обављају оперативне услуге, а најмање укупне приходе имају војвођанска предузећа (40 млн евра).

Према су сви сектори неуспешни, најлошији резултат и највеће субвенције добија сектор транспорта и то због београдског ГСП-а. У Табели 3.2 приказали смо нето резултат и просечне годишње износе субвенција које су локална јавна предузећа примала и у периоду 2006–2015. године. Видимо да се субвенције дају практично свим предузећима и да би без те помоћи све делатности биле у дубоком губитку (индикатор Нето резултат без субвенција у Табели 3.2). Такође, у Табели 3.3 видимо да најлошије послују ЈЈП која обављају делатност јавног превоза. На њих одлази трећина свих субвенција (преко 70 млн евра годишње), а предузећа из ове делатности имају и преко тога губитке од око 20 млн евра. Далеко највећи део тих субвенција и губитака, чак око 90%, отпада на пословање само једног

предузећа – београдског ГСП-а. ГСП је апсолутно доминантан по својој величини у односу на сва друга предузећа која се баве јавним превозом у Србији и огромне субвенције које су се издвајале за његово изузетно неуспешно пословање у читавом посматраном периоду скоро стално су расле. На другом месту по лошем резултату и износу примљених субвенција јесте сектор топлана, које добијају двоструко мање субвенције од сектора транспорта, у просеку око 35 млн евра годишње у периоду 2006–2015. и имају губитке (преко тога) од око 15 млн евра годишње. Међутим, пословање топлана у претходне три године (2014–2016) значајно је поправљено због светског пада цена енергената које није било испраћено сличним умањењем цене грејања. Трећа делатност која се одликује великим, али и релативно стабилним губицима и субвенцијама по годинама су водоводи, који добијају око 25 млн евра субвенција и имају губитак од око 20 млн евра. У односу на број предузећа, релативно велике субвенције имају предузећа чији је оснивач АПВ (Табела 3.3). На три војвођанска предузећа одлази чак 10% укупних субвенција, тј. преко 20 млн евра годишње и тај износ готово у целости односи на једно предузеће, Воде Војводине. Као најмање лоше оцењујемо пословање градских чистоћа у којима 93 предузећа са око четвртином од укупно запослених у свим ЈЛП има негативан резултат пословања од око 18 млн евра тј. 6,5% укупног губитка ЈЛП.

Убедљиво највећи део укупног задужења локалних јавних предузећа односи се на топлане и предузећа која се баве јавним превозом. Од укупно око 220 млн евра колико износи дуг ЈЛП, дуг топлана износи 77 млн евра, а дуг транспортних предузећа 76 млн евра (Табела 3.2). Ова два сектора тако чине готово 70% дугова локалних предузећа. Дуг транспортних предузећа се готово у целости односи на дуг београдског ГСП-а (74 млн евра). Ово предузеће се у пословању примарно ослања на субвенције (а не на задуживање), међутим 2013. предузеће је узело кредит за набавку нових аутобуса. Тада је њихов дуг нагло порастао са 15 млн евра, колико је износио на крају 2012, на 62 млн евра на крају 2013. године. Међутим, отплату овог кредита је практично преузео Београд тако што је повећао субвенције ГСП-у за око 1,5 млрд динара (преко 10 млн евра) како би предузеће додатна средства искористило за отплату рата кредита. Највећи део преосталог дуга ЈЛП односи се на водоводна предузећа (готово 40 млн евра), док чистоће и предузећа која обављају оперативна задужења заједно дугују око 30 млн евра. Најмањи дуг имају предузећа која се баве пружањем административних услуга, а војвођанска предузећа готово и да немају дуг зато што се њихово губитак одмах покрива кроз велике субвенције.

Према годишњем нивоу инвестиција највећи су сектори водовода, па затим градске топлане. У Табелама 3.2 и 3.3 приказали смо инвестиције и амортизацију по делатностима за период 2008–2015. године као годишњи просек. Од укупно 117 млн евра инвестиција локалних ЈЛП годишње, највећи део односи се на инвестиције водовода – око 40 млн евра, тј. преко трећине. Овај сектор има највећу и највреднију имовину у поређењу са осталим (што се имплицитно види по томе што је амортизација највећа код водовода), па је зато очекивано да управо водоводи највише инвестирају. По износу инвестиција (и вредности имовине) иза водовода налази се сектор грејања са око 30 млн евра инвестиција годишње у просеку. Инвестиције ова два сектора заједно чине преко 60% свих инвестиција локалних јавних предузећа. Поред њих, сектор чистоће и транспорта инвестирају приближно у износу који одговара 20% укупних инвестиција локалних јавних предузећа. Релативно велике инвестиције од око 10% свих инвестиција ЈЛП реализују предузећа која

обављају различите оперативне послове. То је очекивано имајући у обзир природу послова који велики део ових предузећа обавља (изградња путева и различитих објеката).

Због лошег стања инфраструктуре инвестиције локалних предузећа у просеку су недовољне и тако је практично у свим секторима. Према подацима из Табеле 3.2 и 3.3, просечан инвестициони јаз (разлика између инвестиција и амортизације) локалних јавних предузећа у периоду 2008–2015. највећим делом потиче од водовода и транспортних предузећа. Водоводи су у овом периоду инвестирали у просеку 15% мање од амортизације, док су транспортна предузећа у просеку инвестирала 30% мање. Осим војвођанских предузећа, код осталих група предузећа просечан инвестициони јаз био је близу нуле. То значи да су у просеку ова предузећа успевала да одрже минимални ниво инвестиција. Међутим, у посматраном периоду постоји потпериод од 2013. године, током којег долази до озбиљнијег пада инвестиција. Ово указује на то да се стање у локалним јавним предузећима погоршало. У Табели 3.4 приказали смо инвестиције, амортизацију и инвестициони јаз ЛЈП по секторима на основу просека из периода 2013–2015. године. Уочавамо да у том периоду постоји знатан негативан инвестициони јаз код сваког сектора (изузев транспорта). На пример, сектор грејања требало је да инвестира двоструко више у овом периоду (амортизација му је двоструко већа од инвестиција), док су чистоће морале да инвестирају око 50% више. Једини сектор чији је инвестициони јаз позитиван у овом периоду јесте сектор транспорта, међутим, то је само због велике инвестиције београдског ГСП-а у 2013. години (набавка аутобуса). У свим осталим годинама инвестициони јаз транспортних предузећа био је негативан.

Табела 3.4: Просечан износ инвестиција, амортизације и инвестиционог јаза по групама локалних јавних предузећа у периоду 2013–2015. године (млн евра)

Група ЛЈП	Инвестиције	Амортизација	Инвестициони јаз
Водовод	35.371	42.612	-7.241
Чистоћа и зеленило	8.689	13.131	-4.442
Грејање	18.997	37.545	-18.548
Транспорт	23.509	17.801	5.708
Остале административне услуге	4.452	4.685	-233
Остале оперативне услуге	6.179	9.101	-2.921
АП Војводина	2.105	6.195	-4.091
Укупно	99.301	131.069	-31.768

Извор: Процена Фискалног савета на основу података АПР, Министарства финансија и МДУЛС

Највећа просечна примања имају запослени у топланама и војвођанским предузећима, а најмања у водоводима. У Табели 3.2 приказали смо просечна месечна нето примања запослених у локалним јавним предузећима у 2015. години. Највеће зараде исплаћивале су градске топлане, у просеку око 470 евра месечно. Веће плате у топланама вероватно одговарају већем степену стручне спреме запослених у овом сектору, али има случајева у којима су просечне плате нерационално високе. У маси зарада, плате се неће појавити као велики трошак за топлане због њиховог релативно малог броја запослених и

огромних трошкова набавке гаса, међутим то не значи да су нерационално високе плате за административне и помоћне службе у топланама оправдане. Иза топлана долазе војвођанска предузећа која у просеку исплаћују нето зараду од око 400 евра. Предузећа за пружање различитих оперативних и административних услуга, као и градске чистоће, имају релативно уједначена просечна примања на нивоу од око 350 евра месечно. Најнижа примања имају радници водовода, око 320 евра месечно.

Анализа ЛЈП узела је у обзир и специфичне разлике које онемогућавају директна поређења појединачних предузећа из исте делатности. Приликом анализе ЛЈП по појединачним делатностима (која следи) водили смо рачуна о упоредивости података – на првом месту у односу на број становника појединачних локалних самоуправа, а где је могуће, и у односу на број корисника којима та предузећа пружају услуге. Нарочито је важно истаћи и то да премда нека предузећа имају исту *претежну* делатност, то не мора да значи да она обављају *све* идентичне делатности и да су та предузећа потпуно упоредива. Тако на пример водоводна предузећа у Лесковцу и Јагодини имају исту претежну делатност, али је за лесковачки водовод ово једина делатност, док је водовод у Јагодини задужен и за градску чистоћу, зеленило, пијаце, погребне услуге, азил за животиње итд. То значи да није могуће безусловно поређење међу овим предузећима. У оним сегментима анализе где су ове разлике биле важне, узели смо их у обзир и оне нису утицале на крајње закључке до којих смо дошли.

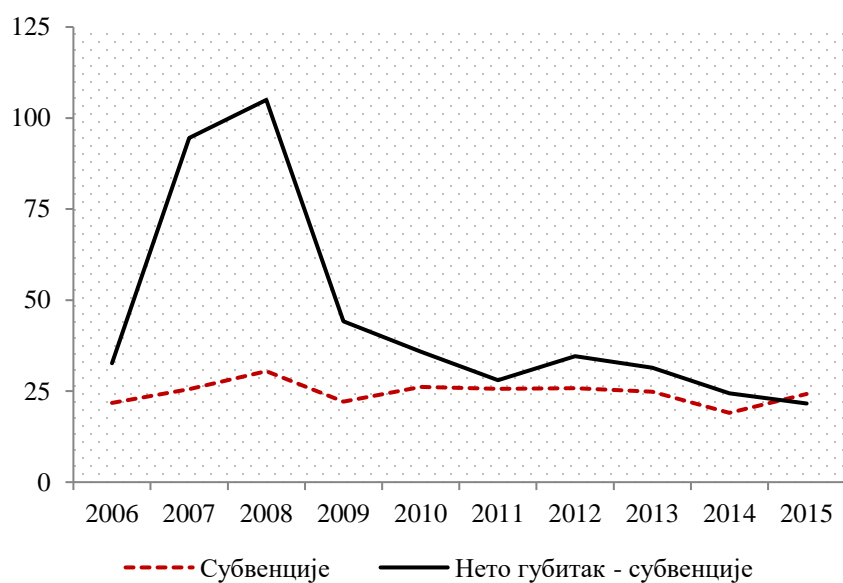
3.2.1. Анализа локалних јавних предузећа по делатностима – водоводи

Сектор водовода је највећи по више критеријума – по броју предузећа, броју запослених и по инвестицијама. Сектор водовода по својим карактеристикама (величини и бројности проблема) донекле подсећа на републичко јавно предузеће ЕПС. Наиме, делатност водовода је убедљиво највећи сектор по броју запослених, као и бројним другим критеријумима, а оптерећена је готово свим постојећим проблемима са којима се републичка и локална јавна предузећа сусрећу у пословању: вишком запослених, ненаплативим потраживањима, техничким губицима и крађама, ниском ценом услуге, недовољним инвестицијама, организационим проблемима и друго. У Србији има приближно 150 предузећа која се баве снабдевањем водом и третманом отпадних вода (водовод и канализација) и она запошљавају нешто преко 20.000 људи. Водоводи тако чине око 30% локалних јавних предузећа и запошљавају приближно исто толики удео укупног броја радника у ЛЈП.¹⁶⁶ Инвестиције водовода износе у просеку нешто преко 40 млн евра годишње и то их чини највећим инвеститорима међу локалним јавним предузећима, иако би морали да инвестирају далеко више од тога. Према приходима од продаје, сектор водовода заузима друго место, иза топлана, а водоводи имају и трећи најгори резултат пословања (субвенције и губитак) иза транспортних предузећа и топлана. Једино се у погледу просечних примања запослених водоводи налазе на последњем месту, тј. имају најмање плате међу локалним јавним предузећима.

¹⁶⁶ Ипак, требало би имати у виду да су ово предузећа чија је претежна делатност водоводна, а да један део њих поред тога обавља и друге делатности (најчешће су то чистоћа и зеленило, градске пијаце, грејање итд), тако даје стварни број запослених који обављају делатност и водовода и канализација ипак нешто мањи.

Анализа показује да и поред нешто мањих губитака нема суштинских побољшања у пословању водоводних предузећа у претходних десет година. У Графикону 3.5 приказано је кретање губитака из пословања водоводних предузећа и субвенција које ова предузећа добијају за покривање тих губитака. Према постоје промене у укупном резултату пословања ових предузећа по годинама (на пример, укупни негативан резултат био је знатно већи у 2007. и 2008. у односу на наредне године), детаљнија анализа је показала да је до промене укупног резултата долазило првенствено под утицајем промене рачуноводствених величина (промене у вредновању амортизације и друго). Такође, субвенције које ова предузећа добијају од локалне самоуправе биле су веома стабилне током читавог посматраног периода на нивоу од око 25 млн евра годишње (Графикон 3.5), што указује да није било стварног побољшања пословања ових предузећа. На крају, ниво инвестиција, о ком ће нешто касније бити више речи, био је недовољан, а нарочито је погоршан у последњим годинама за које имамо податке. То све показује да се стање у водоводним предузећима није суштински унапредило најмање у протеклих десет година (чак ни након што је губитак значајно смањен након 2008. године). Оцењујемо да су водоводи у посматраном периоду од десет година заправо назадовали, јер је хронични мањак издвајања за инвестиције довео до пропадања њихове инфраструктуре.

Графикон 3.5: Укупни приходи без субвенција, укупни расходи и резултат пословања водовода у периоду 2006–2015. године (млн евра)

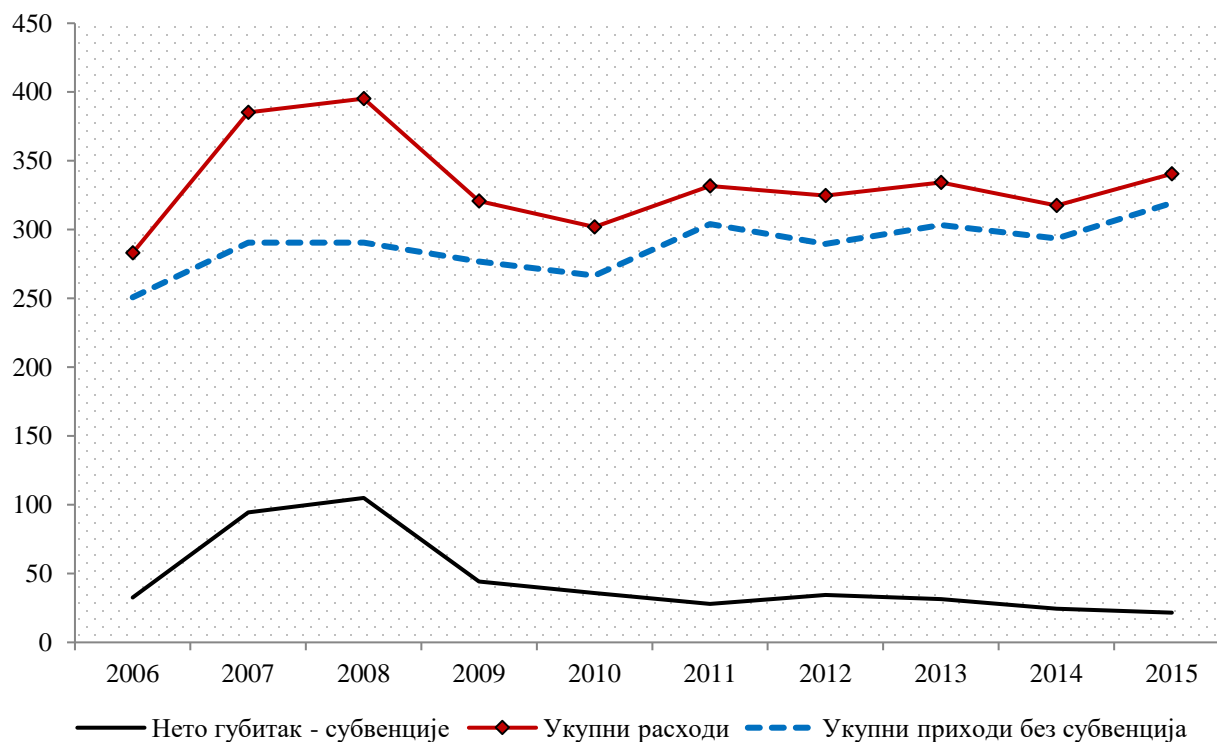


Извор: Процена Фискалног савета на основу података АПР и Министарства финансија

Приходи водоводних предузећа систематски су мањи за преко 10% од расхода. У Графикону 3.6 приказали смо кретање укупних прихода (без субвенција), укупних расхода као и губитак у пословању водовода у периоду 2006–2015. године. Уочавамо да између прихода и расхода постоји знатна и стабилна систематска разлика. Готово сваке године приходи су били мањи од расхода за око 10%. У процесу сређивања пословања водовода,

први циљ требало би да буде да се ова разлика затвори, тј. да се пронађу мере за смањење расхода и/или повећање прихода како би водоводи у просеку били макар избалансирани. Међутим, због лошег стања инфраструктурне мреже, само то не би било довољно. Крајњи циљ требало би да буде не само да нема губитка, већ је неопходно остваривати и профит из ког би се финансирало неопходно повећање инвестиција. У том циљу анализирали смо прво структуру расхода, да видимо којим све мерама је могуће повећања ефикасности, а затим и да ли је потребно и на који начин је могуће повећати њихове приходе.

Графикон 3.6: Укупни приходи без субвенција, укупни расходи и губитак у пословању водовода у периоду 2006–2015. године (млн евра)

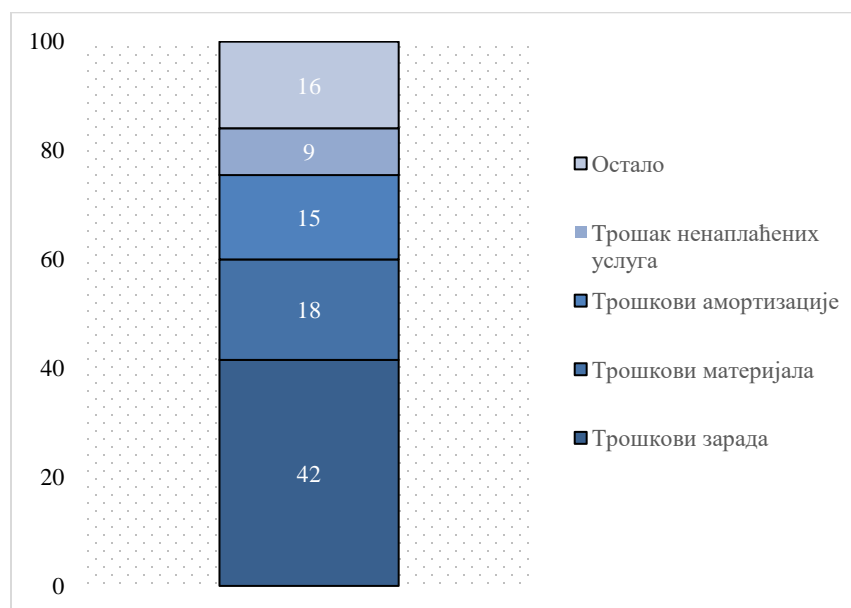


Извор: Процена Фискалног савета на основу података АПР

Убедљиво највећи расходи код водоводних предузећа јесу расходи за запослене и унапређење пословања није могуће без контроле овако велике расходне ставке. У Графикону 3.7 приказали смо структуру укупних расхода водовода на основу података из АПР у периоду 2006–2015. године. Највећа расходна категорија јесу расходи за запослене и њихово учешће у укупним расходима било је стабилно и доминантно током читавог посматраног периода. Ова категорија расхода чини око 42% укупних расхода (47% пословних расхода), тј. у просеку преко 140 млн евра годишње. Кретање расхода за запослене у највећој мери је под утицајем кретања 1) броја запослених и 2) зарада запослених. Резултати наше анализе указују да зараде запослених, генерално посматрано, нису проблематичне, али да је број запослених често превелики. С обзиром на то да су расходи за запослене апсолутно највећа расходна категорија, немогуће је довести пословање водовода у ред без смањења нерационалности на овом месту. Поред расхода за запослене,

велике расходне категорије јесу трошкови материјала (око 18% укупних расхода), трошкови амортизације (око 15% укупних расхода), али и трошкови који потичу од ненаплаћене испоручене воде (око 9% укупних расхода).¹⁶⁷ Износ трошкова амортизације није могуће суштински умањити, тако да се напор за умањење нерационалности треба усмерити на остале расходне категорије.

Графикон 3.7: Структура укупних расхода водовода, просек у периоду 2006–2015. године (у %)



Извор: Процена Фискланог савета на основу података АПР

Напомена: Редослед категорија у легенди прати редослед категорија у Графикону.

Плате запослених у водоводним предузећима начелно нису разлог њиховог лошег пословања. Током периода који смо анализирали просечна примања запослених у водоводима била су у просеку испод просечне зараде у држави и биле су најмање у односу на све друге делатности ЛПП. Такође, према подацима којима располажемо, зараде запослених у водоводима расле су приближно као у општој држави (иако су у просеку ниже) и не брже од инфлације. Према нашој процени на основу података из финансијских извештаја, у 2015. години просечна зарада запослених у водоводима износила је око 320 евра (након смањења зарада у јавном сектору за 10% крајем 2014. године). Ове податке приближно потврђују и подаци Републичког завода за статистику о просечним зарадама у сектору снабдевања водом који углавном чине запослени у локалним водоводима.¹⁶⁸ Релативно ниска просечна плата у овој делатности не значи да ни у једном предузећу нема проблема са зарадама. Међутим, трећина водоводних предузећа имала је у 2015. години

¹⁶⁷ Процена на основу категорије *осталих расхода* из биланса успеха.

¹⁶⁸ У ову категорију РЗС укључује и запослене у чистоћама, тако да око је учешће запослених у водоводима у овој категорији око 60%.

просечну исплаћену зараду мању од 300 евра. На основу ових података закључујемо да ниво плата запослених није један од разлога за лоше пословање водовода.

Међутим, водоводна предузећа у Србији имају много већи број запослених од потребног. Међународне компарације показују да се просечан број запослених у водоводима по хиљаду становника драстично разликује у Србији у односу на упоредиве земље ЦИЕ. У земљама за које постоје доступни подаци, просечан број запослених у водоводима на хиљаду становнику мањи је од један код скоро свих упоредивих земаља (осим у Румунији). Међутим, у Србији у просеку ради преко 2 запослена на хиљаду становника. Делом се ове разлике могу приписати чињеници да у Србији постоји одређени број водоводних предузећа које обављају и делатности градске чистоће и других комуналних услуга. Такође, у неким упоредивим државама (нпр. у Пољској) водоводи су много више централизовани него у Србији, што значи да један водовод није задужен само за једну општину већ снабдева водом много већи број општина, што се вероватно одражава на мањи просечан број запослених по становнику. Међутим, разлика у броју запослених на хиљаду становника у Србији у односу на упоредиве земље је сувише велика да би се могла приписати само организационим факторима и недвосмислено указује на превелики број запослених у Србији.

Компаративна анализа на нивоу појединачних предузећа у Србији такође потврђује да у водоводима постоји знатан вишак запослених. На основу (упоредивих)¹⁶⁹ података из АПР за појединачна водоводна предузећа, уочили смо велике разлике у броју запослених у појединачним случајевима. На пример, Бор има мање становника него Стара Пазова (скоро 50.000 људи, према 65.000), а у водоводу у Бору ради око 200 запослених, што је двоструко више него у Старој Пазови – 4 запослена на хиљаду становника у Бору у односу на 1,5 у Пазови. Иако Пожаревац има двоструко мање становника него Суботица (око 75.000 у поређењу са 142.000), водоводи у Пожаревцу и Суботици имају приближно исти број запослених – око 250 запослених ради у Пожаревцу наспрам 240 у Суботици – то јест, на хиљаду становника у Пожаревцу у просеку долази око 3 запослена, а у Суботици 1,5. Слично, Шабац има око 1,4 запослена у водоводу на хиљаду становника, док у водоводу у Крагујевцу ради око 3,7 запослених на хиљаду становника. Оваквих примера има још много и они без икакве сумње указују на прекобројне запослене у овим предузећима.

Наша анализа указује да у водоводима у просеку постоји вишак запослених од најмање 15% (преко 3.000 запослених) и да је то највећи проблем ове делатности. Анализа појединачних предузећа показала је да је група водовода који имају изразито велики вишак запослених (30% више запослених од просека свих предузећа), одговорна за око 75% укупних губитака водоводних предузећа. До процене о укупном вишку запослених од 15% дошли смо на основу компаративне анализе појединачних предузећа у Србији и сматрамо да је ова оцена конзервативна (да су вишкови вероватно и већи). Наиме, када би се предузећа са израженим вишком запослених свела на просек сектора (који је и сам висок у односу на упоредиве земље), то би дало умањење броја запослених за око 3.000, то јест за око 15%. Напомињемо да би чак и након овог смањења, водоводи у Србији имали осетно већи број запослених у односу на друге земље ЦЕИ.

¹⁶⁹Поредили смо предузећа која обављају само делатности водовода, а не и градских чистоћа и друго.

Смањивањем броја запослених за процењени вишак, смањило би се највећи део губитка водоводних предузећа. Када би се број запослених смањило за процењени вишак од 15%, водоводи би остварили уштеду од преко 20 млн евра. То значи да би се овом мером „затворило“ приближно две трећине (6,5 од око 10%) процењеног јаза између прихода и расхода водоводних предузећа (Графикон 3.6). Другим речима, оволики износ уштеда од смањења броја запослених (око 20 млн евра) смањило би највећи део субвенција које добијају ова предузећа од локалне самоуправе (25 млн евра). Нека предузећа већ су започела са рационализацијом броја запослених, на шта указују подаци РЗС-а за 2016, као и доступни извештаји појединачних предузећа. На пример, у водоводу у Крагујевцу је 2016. године у односу на 2015. смањен број запослених за скоро 10%, што је добро, иако у овом предузећу још увек постоји велики вишак запослених. Статистички подаци и овакви примери и у пракси потврђују: 1) да вишак у водоводним предузећима постоји и 2) да је могуће рационализовати га.

Процењујемо да водоводи у просеку не наплате 8-10% своје услуге. Иако не располажемо потпуно поузданим подацима на основу којих је могуће прецизно утврдити колики део својих потраживања водоводи не наплате, индиректно, из финансијских извештаја, процењујемо да је у питању 8-10% од испоручене воде. Наиме, на позицији *остали расходи* из биланса успеха књижи се износ потраживања за услуге који купци нису платили. Проблем због ког овај податак не може директно да одреди степен наплате потраживања водоводних предузећа је тај што ненаплатива потраживања нису једина категорија расхода која се књижи на овој позицији. Међутим, код свих предузећа у чије смо билансе имали детаљнији увид, ненаплаћена потраживања била су апсолутно доминантна ставка ове позиције. Зато смо на основу осталих расхода (који премашују 12% прихода од продаје) проценили приближан износ годишњих ненаплаћених потраживања на 8-10% прихода од продаје водоводних предузећа. Преведено на трошак, то значи да водоводна предузећа не успеју да наплате око 25 млн евра годишње испоручених услуга. Низак степен наплате довео је до кумулирања великих дуговања према водоводним предузећима која су на крају 2015. износила преко 100 млн евра.

Процењујемо да би побољшањем наплате водоводи могли да смање годишње губитке за скоро 10 млн евра. Није реално очекивати да водоводи подигну степен наплате на 100% и да тако смање годишње губитке који настају по овом основу за свих 25 млн евра колико процењујемо да они износе. Тим пре што доступни подаци за појединачна предузећа показују да добар део уобичајених неплатиша чине неуспешна државна и јавна предузећа¹⁷⁰. На пример, десет највећих појединачних дужника водовода у Београду јесу предузећа у државном власништву (осам предузећа у стечају, уз ГСП и Железнице). Процењујемо зато да би вема добар резултат био уколико би се степен наплате са садашњег нивоа од 90-92% подигао на ниво од 93-95% чиме би се обезбедиле трајне „уштеде“ од око 8 млн евра. Такође, значајна додатна средства (која нису структурне природе) могла би се обезбедити у

¹⁷⁰ Чест је случај да за воду дугују и саме локалне самоуправе (најчешће индиректни корисници – школе, болнице и др.) које са друге стране субвенционису пословање водоводних предузећа.

наредним годинама и из дела старих дуговања које је могуће наплатити.¹⁷¹ Појединачни извештаји о пословању неких од највећих водовода (Београд, Нови Сад, Ниш, Крагујевац), показују да они у последње време појачавају напоре за наплату старих дугова кроз слање упозорења, покретање тужби, понуде репрограма и слично, што оцењујемо као веома добре и потребне мере. Тако је Београдски водовод, захваљујући наплати старих потраживања, успео да повећа степен наплате у 2015. за око 4 п.п. (са око 92% на око 96%), а нишки водовод је степен наплате за поједине категорије потрошача (домаћинства – приватне куће), у истој години привремено подигао на преко 100%. Још боље од наплате старих дугова, међутим, било би да се правовременим упозорењима и утужењима, а за предузећа која не плаћају воду и прекидом снабдевања (уколико је технички изодљиво), спречи систематско неплаћање рачуна, тј. да се текући степен наплате трајно побољша.

Технички губици и крађе знатно повећавају трошкове водовода. Недовољне инвестиције довеле су до озбиљног урушавања квалитета водоводне мреже, што доноси велике техничке губитке (цурења воде на мрежи) и повећава практично све трошкове пословања водовода (због производње и третмана воде која се не прода већ цури итд). На основу података РЗС-а,¹⁷² процењујемо да на нивоу читаве земље губици износе 34%, а нпр. два највећа водоводна предузећа у земљи (Београд и Нови Сад) објављују сличне податке о губицима од око 30% воде испоручене за потрошњу. Неизвесно је процењивати колико је технолошки могуће смањити ове губитке (и колико би то унапређење коштало), јер такви губици у одређеној мери морају да постоје. Међународни репер за превисоке одливе је 25% од произведене воде и тај репер београдски и новосадски водовод превазилазе, а позитиван рекордер по малим одливима у Европи је Немачка у којој су ти технички губици око 10%. Поуздани подаци за упоредиве земље ЦИЕ не постоје.¹⁷³ Будући да је за процену користи, али и трошкова, од смањења техничких губитака водовода у Србији потребна експертска анализа, суздржаћемо се од процене могућих уштеда по овом основу. Међутим, сматрамо неспорним да је ове одливе воде потребно знатно смањити – јер ти губици не само што су неспорно превелики, већ је и пијаћа вода драгоцен светски ресурс који се на овај начин нерационално троши. Интересантан за нашу анализу је и један други чинилац који такође знатно повећава губитке водовода. Наиме, у Београдском водоводу око 3,5% произведене воде нестаје кроз нелегалне прикључке и крађе, а услед грешака у мерењу потрошње изгуби се још око 3% произведене воде. Могуће је да је у мањим срединама овај проценат још већи. Због тога конзервативно процењујемо да би водоводи могли (чак и без великих инвестиција за смањење одлива воде) да смање своје годишње губитке за најмање 5 милиона евра смањењем крађа и унапређењем читавања потрошене воде.

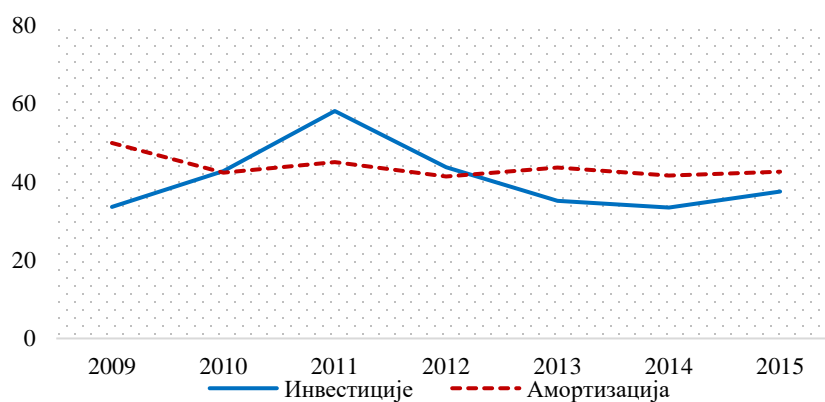
¹⁷¹ Наплату старих дугова предузећа по правилу укључују у степен годишње наплате потраживања, тако да није редак случај да се за поједине категорије потрошача степен наплате пење и на преко 100% у годинама када се интензивирају напори за наплату старих дуговања и нуде повољни програми репрограма. Ипак, оваква побољшања имају по својој природи једнократни карактер, а ми код изнете процене побољшања степена наплате на 93-95% мислимо на структурно побољшање.

¹⁷² Публикација *Општине и региони у Републици Србији 2016*, подаци о водоснабдевању и испуштању отпадних вода у 2015. години.

¹⁷³ У различитим изворима бројеви по земљама ЦИЕ су значајно међусобно одступали.

Значајно повећање инвестиција водовода је неопходно, али за то је потребно и осетно повећање цене услуга. Осим поменутих великих техничких губитака у транспорту пијаће воде, на недовољан ниво инвестиција јасно указује и лош квалитет услуга водовода који најбоље описују анализе квалитета воде за пиће Института за јавно здравље Батут. Од контролисаних водовода у 2016. години, само њих 57% било је исправно, а остатак је био физичко-хемијски и/или микробиолошки неисправан, а забележена је и једна епидемија због коришћења микробиолошки неисправне воде.¹⁷⁴ Најгоре је стање у региону Војводине, где је свега 19% контролисаних водовода било исправно, 48% било неисправно по оба критеријума по којима се врши тестирање (физичко-хемијска и микробиолошка неисправност), а остатак по једном од два критеријума. Проблематични водоводи су на пример у Зрењанину, Кикинди, Србобрану, Младеновцу итд. У два најразвијенија града у Србији, Београду и Новом Саду, вода за пиће је исправна (у централним општинама), али водоводна мрежа је у просеку старија од 30 година. Сви ови поражавајући показатељи последица су вишегодишњег, систематски недовољног инвестирања. У Графикону 3.7 приказали смо кретање инвестиција и амортизације водоводних предузећа у периоду 2009–2015. године. Инвестиције су током већег дела посматраног периода биле ниже од амортизације у просеку за 20%. Узимајући у обзир и лош квалитет пружене услуге, техничке губитке и застарелост постојеће мреже, оцењујемо да је у делатности водовода најпотребније повећање инвестиција у односу на све друге делатности ЛЈП. Оно што посебно забрињава је то што су од 2011. инвестиције водовода у паду (Графикон 7). Због свега тога сматрамо да за економски одрживо пословање водовода нису довољне само мере рационализације (отпуштање вишка запослених, повећање наплате, смањење крађа и др.), премда су оне сасвим довољне за покривање свих њихових садашњих губитака – већ да је неопходно и осетно повећање цена које би овим предузећима донело профит и омогућило започињање инвестиционог циклуса.

Графикон 3.7: Инвестиције и амортизација водовода у периоду 2009-2015. године (млн евра)

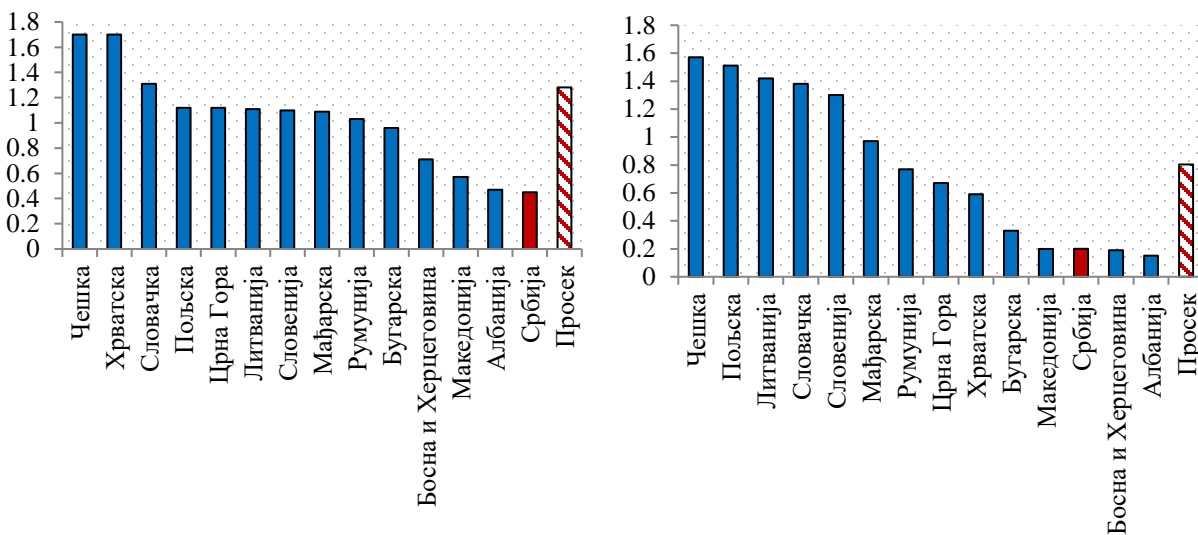


Извор: Процена Фискалног савета на основу података АПР

¹⁷⁴ Извештај о здравственој исправности воде за пиће јавних водовода и водних објеката у Републици Србији за 2016. годину, Институт за јавно здравље Батут

У просеку цена воде за домаћинства у Србији је прениска и на то упућују међународна поређења, као и поређење с ценама за привреду у Србији. У Графикону 3.8 приказали смо цену услуга водовода за домаћинства: цену снабдевања пијаћом водом и цену третмана отпадних вода. По оба показатеља Србија се налази при самом дну лествице и то на последњем месту по цени пијаће воде и трећа с краја по цени третмана отпадних вода, а само Албанија и Босна и Херцеговина налазе се иза Србије. У односу на просечну цену воде у упоредивим земљама ЦИЕ, Србија има три пута мању цену, а још више заостаје за просечном ценом отпадних вода у ЦИЕ. Иако ови подаци нису савршени (обухват водовода који достављају податке није потпун), недвосмислено указују на то да су продајне цене водовода у Србији врло ниске за домаћинства. На исти закључак упућује и поређење цена воде у Србији за домаћинства и привреду. Наиме, просечне цене које водоводи наплаћују привреди су двоструко или троструко веће него у домаћинствима. На пример, у Ваљеву цена воде је три пута већа за привреду него за домаћинства (али и школе и здравствене установе), а цена канализације је два пута већа за привреду него за остале кориснике. У Врању је цена воде и канализације за привреду два и по пута већа од цене за домаћинства.¹⁷⁵ Такође, на проблем ниских цена воде за домаћинства више пута је указивала Светска банка.¹⁷⁶

Графикон 3.8: Цена снабдевања пијаћом водом (лево) и цена третмана отпадних вода за домаћинства (десно) у Србији и упоредивим земљама, просек 2015. године (долари/м³)



Извор: ИБ-нет

¹⁷⁵ Такође, у Врању је цена услуга водовода коју плаћају школе и установе које финансира град чак 40% мања од и онако ниске цене за домаћинства и износи 27 динара/м³. Другим речима, град Врање, оснивач водовода, плаћа водоводу још мању цену него домаћинства.

¹⁷⁶ Између осталог и у својој студији *Преглед финансија локалних самоуправа*, јун 2014. године.

Важно је да се спречи да се повећање продајне цена воде потроши на постојеће нерационалности водоводних предузећа. У периоду од 2006. до 2015. године цене услуга водоводних предузећа јесу знатно порасле (око 75% више од инфлације у том периоду), али су још увек ниске и требало би даље да расту. Влада је такође препознала да је неопходно да цена воде расте, па је тако у Стратегији управљања водама, усвојеној почетком 2017. године,¹⁷⁷ најављен раст цене воде за 50% у наредне четири године (мада одлуку о промени цене мора да донесе оснивач предузећа, односно локална самоуправа). Међутим, још једном напомињемо то да главни разлог за повећање цена не сме да буде покривање садашњих губитка водовода (то се може остварити отпуштањем вишкова, побољшањем наплате и смањењем нелегалних прикључака и грешака у читавању), већ да би се том ценом финансирало повећање инвестиција и побољшање недопустиво ниског квалитета услуга. Зато је пресудно да до повећања цене не долази без претходног смањења нерационалности у пословању водовода (првенствено смањења броја запослених) како приход од веће цене не би био узалудно потрошен. Дакле, једини валидан разлог за повећање цене у овим околностима и уз овај квалитет услуге јесте за финансирање инвестиција, а никако текућег пословања, јер је за садашњи квалитет услуге тренутна цена воде можда чак и превисока.

3.2.2. Анализа локалних јавних предузећа по делатности – градске чистоће и зеленила

Градске чистоће послују нешто боље од водовода, а ипак њихово лоше пословање кошта локалну самоуправу скоро идентично – око 20 млн евра годишње. Градске чистоће¹⁷⁸ други су највећи сектор посматрано према броју запослених и по броју предузећа – у преко 90 предузећа запослено је скоро 15.000 радника.¹⁷⁹ Иако сектор добија сличне субвенције као и водоводи од нешто преко 20 млн евра, финансијско пословање градских чистоћа ипак је нешто боље. То се види по томе што су чистоће практично једина групе ЛЈП која не остварује губитке преко датих субвенција, па је њихов неуспешан резултат практично идентичан субвенцијама које добијају и износи око 20 млн евра (Табела 3.2). Водоводи, на пример, из субвенција покривају око половине својих стварних губитака од око 45 млн евра, а остатак финансирају из средстава амортизације (уз ниске инвестиције), узимањем кредита, као и неплаћањем доспелих обавеза (најчешће према ЕПС-у). Чистоће, међутим, нису у могућности да свој стварни губитак финансирају на исти начин, јер не располажу толиком имовином да би имале велику амортизацију, немају велике рачуне код других државних предузећа која толеришу кашњења у плаћању попут ЕПС-а и Србијагаса, а уз све то један су од најмање задужених сектора ЛЈП са дугом од око 15 млн евра на крају 2015. године. Од преосталих карактеристика сектора чистоће издвајамо и то да је по приходима од продаје од скоро 200 млн евра годишње ово релативно велика делатност,

¹⁷⁷ Стратегија управљања водама на територији Републике Србије до 2034. године, *Службени гласник* 3/2017

¹⁷⁸ У нашој подели овај сектор поред чистоћа укључује и градска зеленила која у појединачним локалним самоуправама најчешће функционишу обједињено.

¹⁷⁹ Градске чистоће сматрамо другом групом по броју предузећа иако је у нашој подели (Табела 3.2) она нешто мања не само од водовода већ и од групе у коју смо уврстили предузећа која обављају административне делатности. Међутим, група ЛЈП која обављају административне послове је синтетичка група су коју смо укључили велики број хетерогених делатности: управљање спортским објектима, управљање некретнинама, заштита културних добара и др; због чега је не можемо третирати идентично као четири основне комуналне делатности – водоводе, чистоће, транспорт и топлане.

трећа иза топлана и водовода, као и да је просечна плата запослених у овом сектору нешто испод просека локалних јавних предузећа и испод просека земље, што вероватно одговара нижој просечној квалификационој структури запослених. Изненађујуће је, међутим, да су плате у чистоћама ипак веће у просеку за скоро 10% у просеку у односу на плате у водоводима.

Нису само губици проблем овог сектора, већ и то што су услуге које градске чистоће пружају далеко испод европских стандарда. Индикатори који описују прикупљање и третман отпада у Србији су поражавајући. У Србији се организовано прикупља свега две трећине укупно генерисаног комуналног отпада, углавном у урбаним срединама, док су руралне области веома лоше покривене (у ЕУ се прикупља око 95% укупног комуналног отпада, а у региону ЦИЕ око 90%). Механизација којом располажу градске чистоће је веома застарела, у просеку је стара око 15 година, а користе се и неадекватна возила (нпр. трактори). Третман отпада је изузетно лош. Готово сав прикупљени отпад заврши без обраде на депонијама (по подацима Еуростата око 98% отпада), а ни те депоније углавном не задовољавају санитарске стандарде (ограђеност, заштитно дно за спречавање излива одцедних вода, канали за одвођење кишнице, пратећи објекти попут лабораторија и др.). У другим земљама ЦИЕ проценат отпада који се одлаже на депоније износи око две трећине, а просек читаве ЕУ је испод једне трећине. У Србији не постоји системски организовано одвојено сакупљање, сортирање и рециклажа отпада иако је то предвиђено законом,¹⁸⁰ а још увек не постоји ни третман спаљивањем (ради добијања енергије), нити компостирање отпада, што је све пракса у земљама ЕУ и ЦИЕ. Уз све поменуто, постојеће депоније у великом броју су исслужене, нису санитарно и еколошки добро заштићене и њихов радни век је при крају, док отварање нових, иако је у појединим градовима у претходних десетак година спроведено, углавном иде споро.

Губици чистоћа могу се отклонити првенствено смањењем вишка запослених, а за побољшања квалитета услуге неопходне су огромне инвестиције. Главни део наше анализе концентрисан је на финансијске ефекте лошег пословања градских чистоћа и на главне узроке који до тога доводе, а о отклањању неспорног проблема изузетно лошег квалитета услуге можемо говорити само у начелу. Компаративна анализа по појединачним предузећима показала је да је најчешћа одлика неуспешних градских чистоћа прекомеран број запослених. Вишак запослених у градским чистоћама значајније утиче на њихово лоше пословање у односу на друге секторе ЈЈП, јер је код чистоћа учешће трошкова радне снаге у укупним расходима веће него у другим делатностима (учешће трошкова за запослене у расходима чистоћа прелази 50%, док је, на пример, код топлана ово учешће око 15%). Због свега тога, смањење вишкова запослених требало би да буде главни покретач умањења субвенција које се дају градским чистоћама. Са друге стране, тренутно стање у управљању отпадом у Србији би се, без устручавања, могло оценити као катастрофално и мало је вероватно да градске чистоће могу саме да га довољно унапреде. За то су, наиме, потребне инвестиције које се на ниову читаве државе мере стотинама милиона евра, а све чистоће годишње инвестирају свега око 15 млн евра. Зато би у средњем року средства локалне самоуправе која тренутно одлазе на субвенционисање текућег пословања градских чистоћа,

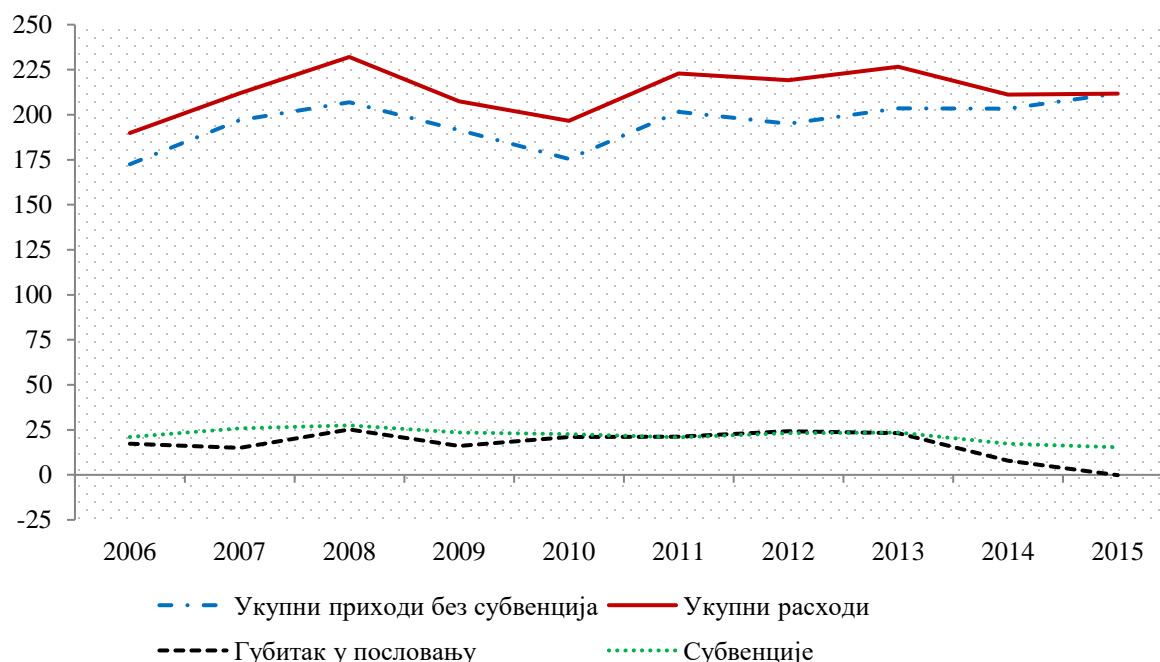
¹⁸⁰ Закон о управљању отпадом.

уз реформу тих предузеће, требало преусмерити у инвестиције у нове депоније које задовољавају санитарне критеријуме и у нове системе за искоришћење и уништење отпада (рециклажа, спаљивање, компостирање и др.). Такође, требало би уз то повећати и ефикасност у коришћењу средстава донатора из ЕУ која су у претходној деценији била један од главних покретача одређеног (недовољног) напретка у систему управљања отпадом.¹⁸¹

Иако у начелу послују неуспешно, резултат пословања градских чистоћа био је нешто бољи у последњим годинама. У Графикону 3.9 приказали смо више основних индикатора пословања чистоћа из њихових финансијских извештаја у периоду 2006–2015. године – субвенције, губитак који би имали да не добијају субвенције, пословне приходе и пословне расходе. Годишњи износ субвенција које градске чистоће добијају и губитак који би бележили да не добијају те субвенције готово се преклапају, што илуструје већ изнети закључак да субвенције у просеку покривају цео губитак овог сектора. Такође у Графикону 3.9 приказали смо кретање укупних расхода и укупних прихода (без субвенција). Видимо да је у просеку постојала систематска разлика између њих од око 15–20 млн евра, тј. да су приходи за око 9% мањи од расхода. Међутим, ова разлика смањује се у 2014. и 2015, када долази до одређеног раста прихода уз смањење расхода, што је довело и до одређеног смањења субвенција уз поправљање нето резултата. До раста прихода у 2014. и 2015. години дошло је због пораста цене одношења смећа за око 15%, док су расходи умањени због пада цена енергената (који учествују са преко 10% у укупним расходима делатности) уз контролу расхода за запослене. Напомињемо да чистоће нису била једина делатност која је у 2014. и 2015. имала осетно повећање цене својих услуга. Водоводи су на пример имали и нешто већи раст цена од чистоћа, али су им у исто време порасли и расходи, тако да је укупни губитак овог сектора остао приближно непромењен. У наставку текста показаћемо на који начин је могуће обезбедити да се ово побољшање резултата градских чистоћа од 2014. повећа и буде трајно.

¹⁸¹ ЕУ и поједине земље чланице су својим донацијама значајно помогле отварање нових санитарних регионалних депонија у Ужицу, Пироту и неким другим градовима.

Графикон 3.9: Одабрани финансијски показатељи пословања градских чистоћа и зеленила у периоду 2006–2015. године (млн евра)

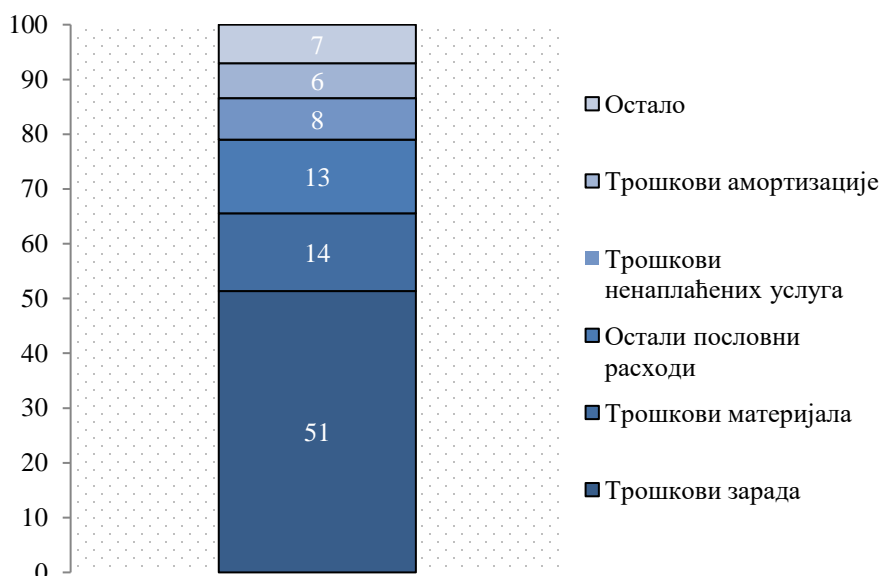


Извор: Процена Фискалног савета на основу података АПР и Министарства финансија

Половину укупних расхода градских чистоћа чине расходи за запослене и ова категорија расхода највећа је код градских чистоћа у поређењу са другим секторима. Делатност градских чистоћа и зеленила у Србији радно је интензивна. То се огледа у изузетно великом уделу расхода за запослене у структури укупних расхода овог сектора. Наиме, расходи за запослене чине 51% укупних расхода и 56% пословних расхода градских чистоћа, по чему су рекордери у односу на сва друга локална јавна предузећа. Као и код сектора водовода које смо већ анализирали, немогуће је смањити укупне расходе без смањења овако велике расходне категорије. Трошкови материјала чине око 14% укупних трошкова, где убедљиво највећи део трошкова одлази на трошкове горива и енергије. Остали пословни расходи међу којима су највећи трошкови производних услуга учествују са око 13%. Трошак ненаплаћених услуга износи око 8% укупних расхода.¹⁸² За разлику од водовода где трошкови амортизације износе око 15% свих расхода, амортизација градских чистоћа у просеку чини тек око 6% укупних расхода, што показује да ова предузећа немају велику имовину и тренутно инвестирају знатно мање од водовода (или нпр. сектора грејања). Структура укупних расхода је таква да је интервенција, то јест смањење могуће у највећој мери код трошкова запослених и трошкова услуга које се не наплате.

¹⁸² Формално у билансу успеха категорија остали расхода, на којој се не односи све на износ ненаплаћених услуга, али највећи део да.

Графикон 3.10: Структура укупних расхода локалних јавних предузећа која обављају делатност градских чистоћа, просек периода 2006–2015. године (у %)



Извор: Процена Фискалног савета на основу података АПР-а.

Напомена: Редослед категорија у легенди прати редослед категорија у Графикону.

Процењујемо да у сектору градских чистоћа има око 15% сувишних запослених, тј. око 2.000 радника. Поредѐћи број запослених у предузећима која се баве овом делатношћу по различитим локалним самоуправама, проценили смо да постоји око 2.000 прекобројних радника. Методологија коју смо користили за процену вишка у овим предузећима слична је као методологија коју смо користили за процену вишка у водоводним предузећима. Наиме, ако би се број запослених у одређеном предузећу по становнику смањило на просек сектора, појавило би се 2.000 сувишних радника. Напомињемо да ово не подразумева да она предузећа која су испод тог просека повећавају број запослених зато што углавном ни она не послују претерано успешно. Такође, просек сектора у себи садржи и предузећа која начелно немају вишак запослених, али и она која имају и која зато повећавају тај просек. Тако се ова процена може сматрати конзервативном. Рекордер по броју прекобројних радника су, по нашој анализи, предузећа у Панчеву. На пример у Панчеву и Краљеву станује упоредиви број људи (нешто преко 120.000). Међутим градска чистоћа у Краљеву запошљава око 300 радника и обавља послове и градског зеленила. С друге стране, у Панчеву постоје два одвојена предузећа која се баве чистоћом и зеленилом и у њима збирно ради око 830 запослених, преко два и по пута више него у Краљеву. У Новом Саду и Нишу у градској чистоћи ради сличан број запослених, иако Ниш има око 80.000 становника мање него Нови Сад. Ужице и Лозница имају приближно исти број становника, али у чистоћи у Ужицу ради за трећину више запослених него у Лозници.

Ако се број запослених смањи за процењени вишак, оствариће се трајне годишње уштеде од око 15 млн евра. Смањењем броја запослених у предузећима која се баве градском чистоћом и/или зеленилом за процењени вишак радника од око 15%, трошкови за

зараде запослених смањили би се такође за приближно 15%. То би износило око 15 млн евра или преко 70% суме коју ова група предузећа у просеку добија од локалних самоуправа као субвенцију. Другим речима, слично као код водовода, уколико би се елиминисао вишак запослених који тренутно оптерећује пословање ових предузећа, драстично би се умањио износ који локална самоуправа даје предузећима кроз субвенције. Пример београдске чистоће, која је смањила је број запослених током 2015. године за 7%, а која се у нашој анализи није чак ни појављивала као предузеће са прекобројним запосленима (али очигледно не зато што нема вишка већ зато што је наш критеријум за смањење броја запослених био релативно благ), показује да вишак запослених може да постоји и у предузећима која на први поглед не делују проблематична (ЈКП Градска чистоћа из Београда је најпрофитабилније предузеће у овом сектору). Такође, закључујемо да су потенцијалне уштеде које предузећа могу да остваре од рационализовања броја запослених вероватно и веће од ових које смо проценили.

Процењујемо да градске чистоће годишње не наплате око 10% својих услуга, а највеће неплатише су најчешће привреда и локалне самоуправе. Слично као код водовода, степен наплате процењивали смо индиректно, преко тзв. *осталих расхода* из финансијских извештаја свих предузећа. На основу тих података закључили смо да у просеку степен наплате ових предузећа приближно 90%, тј. да око 10% својих услуга градске чистоће не наплате. Такође, преко извештаја неких великих градских чистоћа видимо да степен наплате варира од категорије до категорије корисника, али се најчешће као дужник предузећима јавља сектор привреде, али и локална самоуправа.¹⁸³ На пример, београдска градска чистоћа у 2015. години наплатила је од становништва 97% услуга, али зато је степен наплате код привреде и градских установа износио 77%. Такође, у 2015. години се 36% наплаћених прихода од града односило на услуге које је чистоћа извршила још током 2014. године, што указује на нередовна плаћања. У Нишу највећи појединачни дужник градској чистоћи јесте управо Град Ниш, а затим долазе различита предузећа.

Побољшањем наплате и отпуштањем вишка запослених, градске чистоће би у просеку могле да функционишу без субвенција. Није лако процењивати колико би степен наплате могао да се побољша, али због значаја ових средстава, било би од изузетне важности усмерити напоре ка подизању степена наплате. Уколико би се наплата подигла за 2–3%, остварила би се додатна средства од око 4–5 млн евра. Тиме би се скоро у потпуности покрио губитак који градске чистоће сада бележе, под условом да се отпусти и вишак запослених. Неопходан предуслов за ово јесте да локалне самоуправе које не плаћају предузећима стабилизују и среде своје буџете и тако обезбеде средства за редовно измиривање обавеза. Сређивањем финансија четири највећа града у Србији бавили смо се у другом делу овог извештаја. Такође, потребно је и да се не пружа услуга оним предузећима која не плаћају или да се брзим и ефикасним утужењима или репрограмима повећа текућа наплата од привреде или поврати део старих дугова које привреда има према чистоћама.

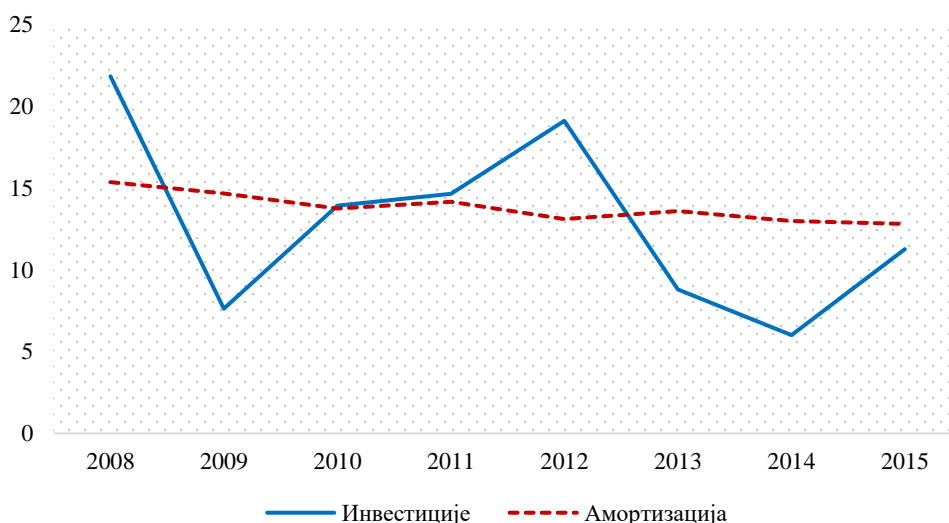
Цена постојећих услуга градских чистоћа за домаћинства је вероватно и даље прениска, али би требало имати у виду и лош квалитет услуге коју чистоће пружају.

¹⁸³ Велики део прихода градских чистоћа долази од локалних самоуправа по основу чишћења и уклањања отпада са јавних површина.

Објективну анализу цена услуга градских чистоћа (и зеленила) у Србији доста је тешко направити због ниског квалитета услуге и различитих нелогичности у њиховом формирању. Према студијама Светске банке, у ЦИЕ су услуге градске чистоће много скупље него у Србији, али и много боље у смислу третмана отпада. Међутим, ако поредимо услуге сакупљања отпада, што је малтене једина услуга у многим градским чистоћама у Србији јер се отпад углавном не прерађује и санира, домаћинства плаћају знатно нижу цену од упоредивих европских земаља, док привреда у просеку плаћа чак и нешто већу цену (у Србији је устаљена пракса да су цене услуга чистоће за привреду у просеку 2–3 пута веће него за домаћинства). Такође, постоје и бројне нелогичности. Београд има мању цену услуга изношења смећа од, на пример, Алексинца, Чачка, Малог Зворника, Пожеге или Зрењанина. Уз то, приликом захтева за промену цена, често се тражи већи раст цена за привреду него за домаћинства, то јест промену у смеру продубљивања јаза између домаћинства и привреде. У погледу цена градског зеленила разлике су често још веће. На пример, одржавање дрвореда у Беочину кошта нешто преко 300 динара по комаду, у Шапцу скоро 1.000 динара по комаду, а у Ваљевоу око 4.000 динара по комаду. Такође, има предузећа која одржавање дрвореда наплаћују по часу, али у Вршцу та цена износи скоро 5.000 динара по часу, а у Пироту преко 12.000 динара. Одржавање травњака у Врбасу кошта око 9 динара/м², а у Косјерићу око 1 динар/м². Узимајући све наведено у обзир сматрамо да је и са садашњим нивоом услуге потребан мањи раст цена одношења смећа за домаћинства којим би се надокнадила недостајућа средства у оним случајевима где није довољно смањити број запослених и унапредити степен наплате да се побољша пословање предузећа. Такође, на овај начин обезбедила би се средства потребна за повећање инвестиција из сопствених средстава предузећа. Када се унапреди квалитет услуге коју, пре свега, градске чистоће пружају у погледу санације отпада, оправдано је и снажније повећане њихових цена.

Премда је ниво инвестиција чистоћа приближно у нивоу амортизације, мањак инвестиција је заправо један од највећих проблема ове делатности. У Графикону 3.11 приказали смо инвестиције и амортизацију предузећа из делатности градских чистоћа и зеленила. Стандардан индикатор који користимо за оцену нивоа инвестиција у комуналним делатностима – однос инвестиција и амортизације – у овом случају мање је користан. Наиме, по том критеријуму градске чистоће не стоје толико лоше, будући да су им инвестиције приближно у нивоу амортизације. Међутим, прави је проблем то што је амортизација веома ниска будући да чистоће тренутно не располажу озбиљном имовином и средствима за рад. Због тога је права оцена да је раст инвестиција у овој делатности ипак неопходан.

Графикон 3.11: Инвестиције и амортизација градских чистоћа у периоду 2008-2015. године (млн евра)



Извор: Процена Фискалног савета на основу података АПР

Сектор градске чистоће је један од оних у којем је знатно повећање инвестиција међу најпотребнијим. Због недовољне и старе имовине којом градске чистоће располажу, услуге ове делатности нису ни близу европских, па ни централно-европских стандарда. Тренутно, најзаступљенија опрема у обављању делатности градских чистоћа јесу камиони (смећари) зато што се њихове услуге практично свде на сакупљање и одношење отпада, а ретки су примери да градске чистоће располажу са уже специјализованом опремом за сепарацију и додатни третман отпада. Међутим, и постојећи камиони су углавном ислужени, а често се користе и неадекватна возила попут трактора. Такође, пример депоније у Винчи у којој пожар који је избио није могао да се стави под контролу читав месец (током маја и јуна 2017) илустративно говори колико је опремљеност и инфраструктура градских чистоћа слаба. Да би се Србија приближила савременим начинима третмана отпада, потребно је успоставити механизме сортирања, рециклаже, спаљивања, компостирања отпада итд. Другим речима, за побољшање квалитета услуге неопходно је знатно повећање инвестиција у овај сектор. Један од модела финансирања инвестиција који се у јавности спомиње као могућност за раст инвестиција чистоћа јесте јавно-приватно партнерство. Иако ово на први поглед делује као добра прилика за повећање инвестиција без великог финансијског оптерећења за комунална предузећа (или локалне самоуправе), са овим моделом финансирања треба бити опрезан јер је пракса показала да се он често испостави као веома скуп за државу. Други важан и користан механизам за повећање инвестиција могли би представљати фондови ЕУ. Међутим, наглашавамо да поменути велики и још увек недовољно искоришћени потенцијали за повећање инвестиција, не могу бити изговор за избегавање реформи делатности градских чистоћа.

3.2.3. Анализа локалних јавних предузећа по делатности – грејање

Топлане су дуго година биле један од сектора са највећим губицима, али тренутно послују позитивно због пада светске цене енергената. У периоду пре 2014, сектор грејања је са просечним годишњим губитком од око 60 млн евра био један од најнеуспешнијих сектора ЈЈП (одмах иза транспорта). Због лошег пословања, топлане су добијале велике субвенције од локалних самоуправа у износу од 40 млн евра годишње. Поред тога топлане су се задуживале више од других делатности, због чега им је дуг порастао са 17 млн евра 2006. до 77 млн евра 2015. године. Уз све то, овај сектор је гомилао доцње, углавном према Србијагасу коме је био један од највећих дужника. Тако су топлане постале велики проблем не само за локалне самоуправе, већ и за Републику која је покривала губитке Србијагаса из буџета. Међутим, у 2014. години долази до преокрета. Светска цена гаса, чија је набавка највећи расход топлана, пада током 2014. и 2015. на историјски минимум и снажно обара укупне трошкове ових предузећа, док су њихови приходи остали практично непромењени. Након година губитака, топлане су тако „преко ноћи“ постале профитабилне, толико да су нпр. новосадске и београдске топлане отплатиле свој вишегодишњи дуг према Србијагасу. Субвенције за ову делатност и даље постоје, али су скоро преполовљене у односу на период пре 2014. и дају се већим делом за трошкове грејања енергетски заштићених купаца.

Највећи проблеми ове делатности јесу неодговарајући систем даљинског грејања, интерне нерационалности (вишак запослених и плате) и цене. Иако топлане послују релативно повољно од 2014. године, још увек постоје и неки велики проблеми. Пре свега нека велика и важна предузећа су и даље у великим губицима (топлана из Крагујевца¹⁸⁴), а додатни проблем је то што знатан број топлана у Србији у производњи користи угаљ или мазут (Крагујевац, Бор, Лесковац, Крушевац), што представља еколошки штетну технологију. Такође, иако топлане немају велике укупне трошкове зарада запослених у односу на њихове остале трошкове (набавка енергената), то није разлог да се не спрече нерационалности које се јављају на тој расходној категорији. Наша анализа је показала да топлане у просеку имају превелики број запослених (око 20% више него што је потребно), а негде и нерационално високе зараде. На крају, постоји склоност у овом сектору да се цене формирају на некономским принципима. Цене грејања дуго су биле неодговарајуће зато што релативан однос између цене набавке енергената и цене грејања није омогућавао топланам да послују позитивно већ их је систематски гурао у губитак. Након пада цене гаса, овај однос је сада одговарајући, али важно је обезбедити да са растом цене гаса овај однос и одржи – тј. да цене централног грејања тада порасту.

Систем даљинског грејања у Србији је еколошки неодговарајући, недовољно развијен и неефикасан. Пословање топлана проблематично је са аспекта квалитета услуге коју пружају. Према подацима из Стратегије развоја енергетике,¹⁸⁵ систем даљинског грејања у Србији заснива се у потпуности на фосилним горивима – 48% топлотне енергије добија се уз помоћ гаса, 23% из угља и 29% из различитих деривата нафте (мазут и лож уља).

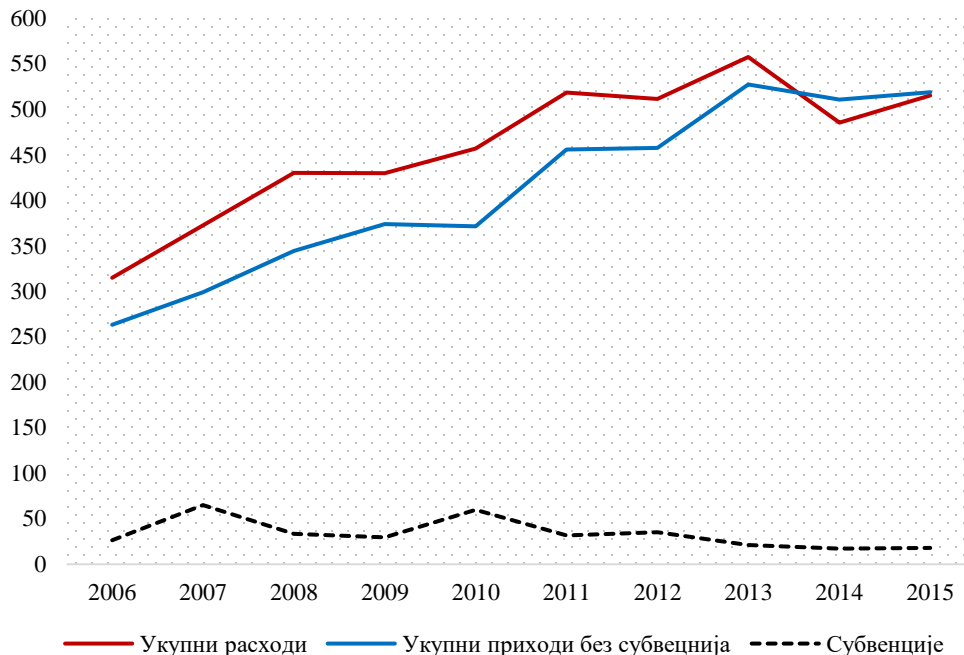
¹⁸⁴ Енергетика, топлана у Крагујевцу је формално државно предузеће, али обавља комуналну услугу градског грејања и зато смо је укључили у анализу.

¹⁸⁵ Стратегије развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године.

Оваква структура енергената проблематична је зато што се уопште не користе обновљиви извори енергије и зато што се „најпрљавија“ фосилна горива (угаљ и деривати нафте) тренутно користе за производњу чак половине укупне топлотне енергије. Из тог разлога Стратегијом се планира знатна промена структуре енергената. До 2025. предвиђено је веће ослањање на гас, чије сагоревање не ствара толико штетне нус-продукте, и коришћење биомасе или комуналног отпада у производњи топлотне енергије. Такође, у односу на земље ЕУ, у Србији је релативно мали број домаћинстава прикључен на систем даљинског грејања (тек око четвртине), па се као неопходан правац унапређења рада топлана намеће и ширење инфраструктурне мреже. Уз то, неопходна је и модернизација постојеће инфраструктуре која је у просеку стара преко 25 година и због које су енергетски губици на мрежи знатни. За спровођење наведених реформи у раду топлана неопходне су велике инвестиције. Из тог разлога, иако овај сектор ЈЈП сада послује са профитом, немогуће је њихов рад оценити позитивно пошто су издвајања за инвестиције у просеку мала и у опадању (о овоме ће више речи бити касније у овом поглављу).

Финансијски гледано, топлане сада углавном послују стабилно јер су им 2014. године снажно опали укупни расходи. У Графикону 3.13 приказали смо основне финансијске индикаторе пословања градских топлана – укупне приходе без субвенција, укупне расходе, субвенције и нето губитак без субвенција. Најпре треба уочити да су приходи (и расходи) топлана изузетно велики (преко 500 млн евра у 2015) и према висини прихода топлане су убедљиво највећи сектор међу локалним јавним предузећима. Такође, видимо да је до 2014. између прихода и расхода годинама уназад постојао велики јаз, тј. да су расходи били у просеку већи од прихода за око 60 млн евра или за око 20% годишње. За покривање дела ових губитака топлане су редовно добијале субвенције од локалних самоуправа у износу од око 40 млн евра годишње. Међутим тај износ субвенција није био довољан, па су топлане бележиле губитке и преко тог износа. То се види по томе што је на Графикону линија која представља губитак без субвенција до 2014. била стално изнад линије субвенција. Међутим, крајем 2014. године пала је светска цена гаса, што је за топлане које користе гас као најважнији инпут значило да ће од Србијагаса набављати овај енергент по знатно нижој цени. Нагли пад укупних расхода топлана у 2014. години приказан је у Графикону 3.13, док код прихода није било сличног смањења, јер топлане нису смањивале цене. То је цео сектор градских топлана увело у профит, након година бележења великих губитака, гомилања дугова и доцњи.

Графикон 3.13: Укупни приходи (без субвенција), укупни расходи, нето губитак минус субвенције и субвенције сектора грејања у периоду 2006-2015. године (млн евра)



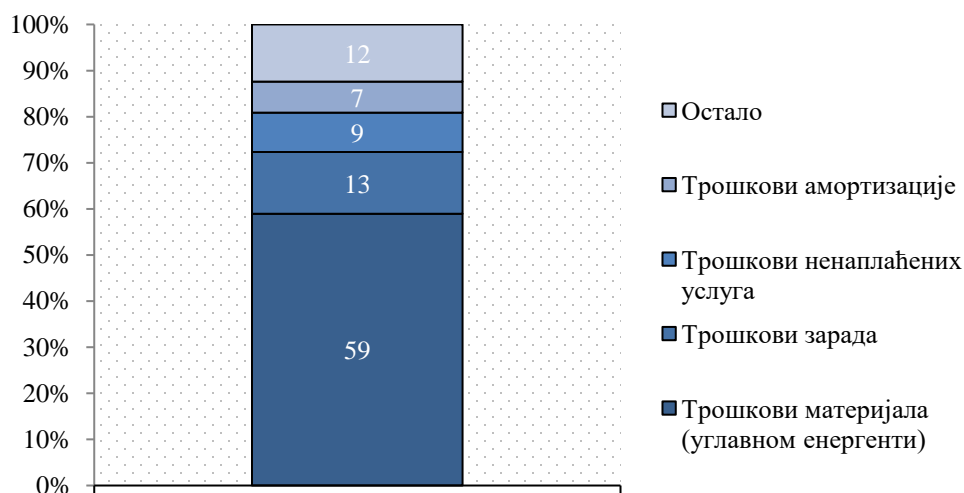
Извор: Процена Фискалног савета на основу података АПР-а и Министарства финансија

Пад цене гаса имао је толико снажан ефекат на пословање топлана, јер је набавка енергената њихов убедљиво највећи трошак. Највећи део расхода градских топлана односи се на трошкове материјала, на којима се класификује трошак набавке енергената. Ови расходи учествују са око 60% у укупним расходима топлана или са око 250 млн евра у просеку годишње. Градске топлане по правилу користе гас као најважнији енергент у производњи. На пример, за Београдске електране, највећу топлану у земљи, гас представља око 90% инпута који се користи у производњи топлотне енергије. Слична ситуација је и у осталим великим топланама у земљи.¹⁸⁶ Следећа категорија расхода јесу расходи за зараде, на које у просеку топлане дају око 13% својих укупних расхода или просечно готово 60 млн евра по години. Због релативно малог учешћа зарада у структури расхода топлана у поређењу са другим група ЛЈП, топлане „могу“ да имају високе зараде (највеће у поређењу са свим групама ЛЈП), а да се оне не појаве као ванредно висок трошак у маси. То су топлане искористиле, па су нето плате у овом сектору за трећину веће од просека ЛЈП, што се не може објаснити само разликама у квалификационој структури запослених. Трошак ненаплаћених услуга топлана (апроксимирани износом осталих расхода из биланса успеха предузећа) износи око 9% и на нивоу је просека локалних јавних предузећа. Амортизација је релативно мала у поређењу са осталим категоријама расхода топлана и износи око 7%.

¹⁸⁶Требало би истаћи да и даље постоје велике топлане које као енергент користе мазут или угаљ у знатној мери.

Међутим, у апсолутном износу, висина амортизације топлана износи око 30 млн евра годишње, што је доста, и говори да би топлане требало да инвестирају много. Напомињемо, међутим, да би износ инвестиција морао да снажно порасте, знатно преко амортизације, јер је потребно проширити мрежу корисника централног грејања, модернизовати постојећу мрежу (да се смање губици енергије) и улагати у повећање учешћа чистијих (гас) и обновљивих извора енергије.

Графикон 3.14: Структура укупних расхода локалних јавних предузећа која обављају делатност грејања, просек периода 2006–2015. године (у %)



Извор: Процена Фискалног савета на основу података АПР-а.

Напомена: Редослед категорија у легенди прати редослед категорија у Графикону.

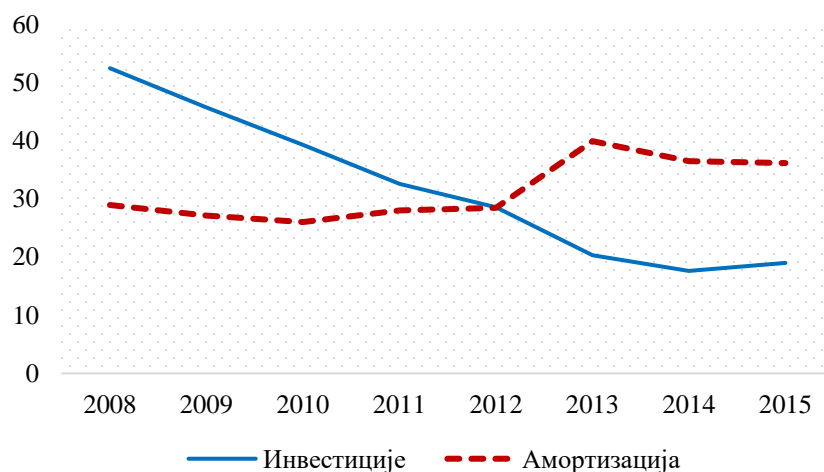
За добро пословање топлана најважније је да се одржи одговарајући релативни однос набавне цене енергената и продајне цене грејања. Највећи део трошкова топлана чини набавка енергената која је неопходна и скупа. Зато су топлане група локалних јавних предузећа са највећим трошковима. У исто време, то је главни разлог зашто је грејање најскупља комунална делатност јер топлане морају имати довољно велике приходе за покривање својих трошкова. Будући да је сада постигнут одговарајући однос цена грејања и набавке енергената, он треба да се одржава и када се цене гаса промене. Другим речима, цене грејања не би требало спуштати. Наравно, не треба губити из вида да топлане имају одређених нерационалности у пословању (велике просечне зараде, велики број запослених) и оне се без сваке сумње морају отклонити. Међутим, само то не би било довољно да топлане послују успешно. На пример, видели смо да су укупни расходи топлана пре 2014. године били већи од прихода за 20% у просеку, а читави трошкови зарада запослених износе око 13%. Чак и када би се трошкови зарада свели на нулу (што је немогуће) или преполовили, то још увек не би ни изблиза било довољно за уређено пословање топлана. Из тог разлога неопходно је продајну цену грејања одржавати на нивоу који омогућава топланам да послују без губитка. У Новом Саду, на пример, цена грејања је смањена од јануара 2017. и то је вероватно лош пример, нарочито зато што је ова топлана имала велики и негативан

инвестициони јаз у периоду 2013–2015. године. Сматрамо да би цене грејања у начелу требало одржавати на нивоу који би им омогућио профит и повећање инвестиција, нарочито зато што се цене гаса могу лако вратити на виши ниво.

За разлику од делатности ЈЛП које смо до сада анализирали, број запослених у топланама није највећи проблем, али и овде постоје нерационалности. Због великих разлика у развијености мреже система даљинског грејања није могуће поуздано процењивати вишак запослених у топланама на начин на који смо то чинили са водоводима и градским чистоћама (број запослених у односу на број становника по различитим локалним самоуправама). Међутим, у појединим случајевима разлике у броју запослених су толико велике да, према нашој процени, представљају готово сигуран доказ да у тим топланама постоји вишак запослености. На пример Суботица има око 140.000 становника и око 80 запослених у градској топлани. Међутим, Врбас има скоро 100.000 становника мање од Суботице, а у топлани у том граду ради дупло већи број запослених. Кладово има око 20.000 становника, а Бечеј скоро 40.000, међутим у топлани у Кладову ради скоро шест пута више запослених него у Бечеју. У Бору станује око два пута више људи него у Сенти, али зато у борској топлани ради пет и по више запослених него у топлани у Сенти. Иако ова методологија није савршено прецизна, може бити добра индикација вишкова у топланама. Према тим проценама, преко 1.000 запослених у топланама је сувишно, то јест око 20%. Када би се овај вишак елиминисао, укупни расходи топлана смањили би се за око 2,5%, што износи преко 10 млн евра. Уз вишак запослених требало би свакако размотрити и висину њихових плата, јер постоје индиције да су оне у неким случајевима неоправдано високе.

Инвестиције топлана су у сталном паду и мање су од амортизације и у 2014. и 2015. години, упркос бољем пословању у том периоду. У Графикону 3.15 приказали смо кретање инвестиција и амортизације топлана по годинама у периоду 2008–2015. године (период за који имамо податке). На први поглед уочљиво је да су инвестиције топлана годинама у великом паду и то је оно због чега пословање топлана још увек не можемо назвати успешним иако оне тренутно остварују профит. Од 2008. до 2015. године издвајања топлана за инвестиције опала су за чак 60%. Иако су 2008. године инвестиције топлана биле скоро два пута веће од амортизације, што је добро, од тада су биле у сталном паду. Велико смањивање инвестиција заустављено је тек у 2014, али на веома ниском нивоу – у 2014. и 2015. инвестиције се одржавају на стабилном нивоу од скоро 20 млн евра, који представља тек половину амортизације. Зато је важно не третирати топлане као комунална предузећа чији је рад потпуно опорављен и смањивати продајну цену након само неколико година профитабилног пословања (што се већ дешава у неким градовима).

Графикон 3.15: Инвестиције и амортизација топлана у периоду 2008–2015. године (млн евра)



Извор: Процена Фискалног савета на основу података АПР

Застарелост и неразвијеност система даљинског грејања захтева снажно повећање инвестиција, а не да се профит усмерава у буџете локалних самоуправа. Због велике потребе за инвестицијама у сектору топлана, важно је да се профит који многе топлане сада остварују потроши рационално. Побољшање структуре енергената које топлане користе за производњу топлотне енергије, проширење мреже која сада обухвата свега четвртину становништва, модернизација постојеће старе мреже која се у просеку 25 година није обнављала и на којој постоје велики губици енергије – то су све правци за будуће стратешко и одрживо унапређење рада топлана. С обзиром на то да овакве реформе захтевају знатна улагања, погрешно је од топлана узимати профит који сада остварују за покривање рупа у буџету локалне самоуправе. Екстреман пример уплата профита топлана у буџет јесте уплата Београдских електрана Граду Београду. У 2015. и 2016. години Београдске електране уплатиле су чак 75 млн евра профита (9 млрд динара) у буџет Београда, што практично цео профит топлана у овом периоду, док је град ова средства искористио за отплату текућих расхода (не за инвестирање). Иако оснивач предузећа (локална самоуправа) формално има права на део профита, сматрамо да је за дугорочни рад топлана боље инвестирати овај профит него га трансферисати локалним самоуправа за текућу потрошњу.

Оквир 7: Енергетика Крагујевац д.о.о.

Предузеће Енергетика из Крагујевца обавља делатност градске топлане, али уз то снабдева целу индустријску зону Крагујевца различитим енергентима. Енергетика Крагујевац је вероватно пример најнеобичније топлане у земљи. Некада је Енергетика била део Застава групе и била је задужена за снабдевање Заставе различитим енергентима (струјом, гасом, топлотном енергијом, техничком водом и гасовима итд). Поред тога, Енергетици је крајем седамдесетих година припојена градска топлана, тако да је ово предузеће практично постала главни дистрибутер енергената за читав Крагујевац – за индустрију и за становништво. Са реструктурирањем Застава Групе, Енергетика је постала

независно државно предузеће, али се њена улога суштински није много променила. Још увек обавља делатност грејања у Крагујевцу, а поред тога снабдева практично читаву индустријску зону града различитим енергентима (не само Заставу већ и друга предузећа која су у међувремену основана у тој индустријској зони). Ово предузеће формално није локално комунално, већ је у већинском власништву државе, а мањим делом удео у његовом власништву има Фонд за развој (по основу невраћених дугова). Због величине и значаја, али и због чињенице да ипак обавља делатност градске топлане, укључили смо га у анализу.

Енергетика послује неуспешно – има просечне губитке од преко 10 млн евра и неизмирене обавезе од око 100 млн евра, углавном према ЕПС-у и Србијагасу. Енергетика са просечним годишњим губицима од преко 10 млн евра (који се за разлику од већине других топлана не смањују) представља, уз београдски ГСП, једно од најнеуспешнијих предузећа које смо анализирали. Будући да Енергетика не добија субвенције од Крагујевца, највећи део овог губитка финансиран је тако што предузеће није плаћало своје обавезе према добављачима. Због тога је Енергетикана крају 2015. године дуговала око 100 млн евра, од чега преко 40 млн евра ЕПС-у и око 30 млн евра Србијагасу, а још један од већих појединачних поверилаца је Ресавица којој Енергетика дугује преко 1,5 млн евра. Остаје нејасно како Енергетика уопште избегава принудну наплату дугова и блокаду рачуна, будући да је у јуну 2015. укинута законска заштита од поверилаца коју је до тада Енергетика имала као предузеће у реструктурирању.

С друге стране, Енергетика не успева да наплати потраживања у износу од око 50 млн евра, углавном од Заставе, а потом и од Града и становништва. Део проблема због којег Енергетика не успева да измирује своје обавезе према ЕПС-у и Србијагасу јесте што ни Енергетици дужници не плаћају редовно рачуне. Наиме, највећи дужник Енергетике јесте управо Застава (Застава камиони, Застава аутомобили, Застава ковачница, Застава оружје), с неизмиреним обавезама према овом предузећу од око 30 млн евра. Поред тога, ни сам град Крагујевац не плаћа Енергетици рачуне, па јој је тако дужан 10 млн евра (око четвртине годишњег буџета Крагујевца). Дуг града према Енергетици настао је тако што градске институције годинама нису плаћале рачуне за грејање (Народна библиотека, Народни музеј, Спортски центар Младост, Телевизија Крагујевац, основне и средње школе итд). Уз Заставу и град, ни становници Крагујевца нису редовно измиривали рачуне Енергетике, па тако у збиру дугују додатних скоро 10 млн евра овом предузећу.

Пошто су дугови Енергетике двоструко већи од ненаплаћених потраживања, јасно је да ненаплативост није једини проблем овог предузећа – ту су још и вишак запослених, ниска цена, па и зависност од угља. Да је ненаплативост једини проблем Енергетике, износ ненаплаћених потраживања и дуга били би упоредиви (колико Застава, Град и становништво не плате Енергетици, толико она не плати својих обавеза). Међутим, дуг Енергетике је дупло већи и то указује на постојање и других великих проблема. Они које смо ми уочили јесу вишак запослених, ниска продајна цена грејања и зависност од угља. Према нашим проценама, у Енергетици је вероватно око 50% запослених вишак и то неоправдано повећава расходе овог предузећа. Иако Енергетика није задужена само за грејање, разлике између броја радника у овом предузећу и другим топланама по свим стандардима су превелике. Поређења ради, Нови Сад има два пута више становника него Крагујевац, а у новосадској топлани ради око 35% мање запослених него у Енергетици. Ниш има скоро 50% више становника, а нишка топлана 50% мање запослених него

Енергетика. Такође, продајна цена грејања за становништво у Крагујевцу је за преко 10% мања од топлана у другим градовима за које имамо податке и вероватно би требало да се промени. Уз све ово, Енергетика добија топлотну енергију прљавом технологијом јер се ослања првенствено на угаљ.¹⁸⁷ У будућности би овај енергент требало заменити чистијим, што ће захтевати улагања. Такође, Енергетика сада набавља угаљ од Ресавице по нижим, нетржишним ценама (а прави доцње према Ресавици чак и за јефтинији угаљ). Када би Ресавица успоставила економски оправдану, вишу цену, Енергетика би запала у још дубље проблеме.

Потребно је укључити надлежна министарства у решавање проблема и статуса Енергетике. Тренутно пословање Енергетике је неодрживо јер се она квалификује за стечај, а јасно је да предузеће које греје цео град не би могло једноставно да обустави рад. Такође, у овом моменту Енергетика је између локалног и државног предузећа, па и одговорност за њено пословање није до краја јасна. За решење проблема дуговања, потребно је уговорити репрограме и утврдити динамику враћања дугова – дугова Енергетике према Србијагасу и ЕПС-у, као и дугова Заставе, Крагујевца и становништва према Енергетици. Важно је да се не прибегава решењима која су се већ показала као неуспешна, попут нпр. конверзије дуга Енергетике у капитал Србијагаса или ЕПС-а. Предуслов да Крагујевац измири свој дуг јесте да се јавне финансије овог града доведу у ред (о чему смо писали у другом поглављу овог извештаја). Такође, било би неопходно решити и статус неприватизованих предузећа насталих из некадашње Заставе – уколико држава процењује да могу и треба да послују, онда морају и да плаћају своје обавезе. У супротном би требало да иду у стечај, а Енергетика би своја потраживања, уколико је то могуће, намирила из стечајне масе. Поред овога, остају питања цене грејања, вишка запослених и преласка са угља на мање штетне енергенте. Проблеми Енергетике су толико велики и не решавају се годинама, што указује да је мало вероватно да ово предузеће и град Крагујевац могу сами да се изборе с њима. У њихово решавање требало би додатно укључити надлежна министарства, пре свих Министарство привреде и Министарство енергетике.

3.2.4. Анализа локалних јавних предузећа по делатности – јавни превоз

Сектор транспорта послује најлошије од свих делатности ЛЈП пре свега услед лошег пословања београдског ГСП-а. У Србији постоји свега тринаест ЛЈП која се баве јавним превозом. Дакле, према броју предузећа овај сектор је веома мали. Међутим, према резултату пословања ово је убедљиво најлошији сектор – има највеће губитке од преко 90 млн евра, највеће субвенције од преко 70 млн евра и највећи дуг (уз топлане) од око 75 млн евра (Табела 3.2). Разлог за овако лоше индикаторе читаве делатности јесте изразито неуспешно пословање једног, али веома великог предузећа у групи, београдског ГСП-а. У Табели 3.5 приказали смо основне индикаторе пословања за групу транспортних ЛЈП и за београдски ГСП-а на основу просека 2006–2015. године. Видимо да је удео ГСП-а у целокупном сектору транспорта изузетно велики. Он запошљава преко две трећине свих запослених и има више од половине укупних прихода. Међутим, најкритичнији показатељи су нето резултат без субвенција и финансијски дуг предузећа – око 95% лошег резултата

¹⁸⁷Око 70% топлотне енергије добија се из угља, 10% из мазута, а 20% из гаса.

целог сектора потиче само од београдског ГСП-а, а на њега се односи и скоро цео дуг сектора (чак 97%). Због овако лоших резултата ГСП је убедљиво највећи појединачни прималац субвенција међу локалних јавним предузећима, које су толико велике да су приближно упоредиве са субвенцијама које добијају Железнице, задужене за транспорт кроз целу земљу.¹⁸⁸ Интересантно је приметити да индикатор пословања сектора транспорта коме је ГСП најмање допринео јесу приходи од продаје. Овако велико предузеће учествује у укупним приходима од продаје сектора транспорта са тек 57%, што већ указује на један од највећих проблема овог предузећа – лошу наплату.

Табела 3.5: Основни индикатори пословања транспортних локалних јавних предузећа и ГСП-а Београд, просек 2006–2015. године

	Транспорт (млн евра)	ГСП Београд (млн евра)	Удео ГСП-а Београд у сектору транспорта (%)
Број предузећа на крају 2015. године	13	1	7,7
Приходи од продаје	89,7	50,8	56,6
Нето резултат без субвенција	-91,6	-80,2	87,5
Нето резултат	-19,6	-18,7	95,3
Субвенције	72,0	61,5	85,4
Финансијски дуг на крају 2015. године	76,2	74,3	97,4
Просечан број запослених у 2015. години	8576	5890,0	68,7
Просечна нето примања у 2015. (еври)	306,7*	431,0	140,5

* Просек без београдског ГСП-а

Извор: Процена Фискалног савета на основу података АПР, Министарства финансија и МДУЛС

Побољшање резултата целокупног сектора транспорта зависи од реформе ГСП-а Београд. С обзиром на то колико је београдско локално јавно предузеће за градски превоз велико у односу на сва остала предузећа из те делатности, унапређење резултата транспортних предузећа практично се своди на унапређење рада ГСП-а, мада постоје и важне дилеме у погледу пословања преосталих предузећа о којима ће такође бити речи у овом поглављу. О могућностима за боље пословање ГСП-а писали смо детаљније у делу извештаја који се односи на Београд, а овде ћемо пренети само неке основне поенте.

Највећи проблеми ГСП-а су лоша наплата карата, дарежљив систем повластица, вишак запослености и релативно високе плате. Према проценама надлежних институција, наплата карата за јавни превоз у Београду износи око 55–60%, што значи да у просеку најмање 40% путника не плаћа услуге превоза које користи.¹⁸⁹ Такође, систем повлашћених карата у Београду сувише дарежљиво је постављен и у погледу обухвата (ко све може да се вози по повлашћеној цени) и у погледу цене (колико износи попуст за повластицу у односу на редовну карту). На то указују поређења са упоредивим европским

¹⁸⁸ Железнице Србије у 2016. години добиле су око 90 млн евра субвенције за текуће пословање, а ГСП Београд је исте године добио око 70 млн евра субвенција.

¹⁸⁹ Од средине 2015. приходи од обједињене наплате карата у градском превозу укључени су у буџет Београд, али град припадајући део ових прихода трансферише ГСП-у.

земљама, али и са другим већим градовима у Србији (Ниш, Нови Сад). На пример, основци у земљама региона немају право на потпуно бесплатан превоз, док у Београду имају, а пензионери у Београду плаћају 40 пута јефтинију годишњу карту од пензионера у Нишу (свега 407 динара годишње наспрам 16.620). Поред проблема на приходној страни, интерне нерационалности ГСП-а додатно погоршавају његово пословање, а првенствено вишак запослености. Поредиши ГСП са приватним превозницима, уочава се да ГСП има нпр. превелики број механичара (4-5 пута више него нпр. Арива литас), а осетан вишак скоро сигурно постоји и међу административним особљем овог предузећа. Према нашој конзервативној процени постоји око 15% сувишних запослених у ГСП-у. На крају, у Табели 3.5 види се да је просечна нето плата запослених у ГСП-у око 40% већа у односу на остатак сектора (уз београдски ГСП једино у новосадском градском превозу исплаћују сличне плата, а и то предузеће добија субвенције од града за своје пословање).

Субвенције транспортним предузећима вероватно неће моћи потпуно да се елиминису, али би морале знатно да се смање. У упоредивим земљама Централне и Источне Европе уобичајена је пракса да се сектор транспорта субвенциоше, што је индикација да ни транспортни сектор Србије (пре свега ГСП) вероватно неће моћи да послује без субвенција, чак ни после реформи. Међутим, требало би имати у виду неколико важних разлика земаља ЦИЕ у односу на Србију. Пре свега главни градови многих упоредивих земаља имају метрое (Букурешт, Будимпешта, Софија, Праг, Варшава) који су доста скуп вид транспорта, па је и очекивано да транспорт у тим земљама захтева већу државну помоћ. Чак и тако субвенције које се дају у земљама ЦИЕ за саобраћај су мање од оних које се дају у Србији. Просечне субвенције за транспорт у земљама ЦИЕ износе око 0,2% БДП-а, док су у Србији око 0,25% БДП-а. На закључак да субвенције за градски саобраћај у Србији могу снажно да се смање у средњем року, али да је ипак тешко очекивати да се у потпуности укину, указује и анализа домета мера за унапређење пословања београдског ГСП-а. Наиме, када се сабере ефекат свих мера које се могу применити за унапређење пословања ГСП-а у средњем року, ово предузеће још увек остаје са губитком. То значи да субвенције за покривање губитка ГСП-а неће моћи потпуно да се укину, али могу и треба да се преполове. Када би се спровеле реформе које предлажемо (смањење запослености, контрола зарада, побољшање наплате, укидање прешироко постављених повластица), субвенције ГСП-у би могле да се умање за око 35 млн евра.

Обављање градског превоза преко локалних јавних предузећа поприлично је неефикасно – што обично није случај када ову делатност обавља приватни сектор. У Србији постоје веома хетерогени модели обављања градског превоза. На пример, у Новом Саду комплетну услугу градског превоза обавља локално јавно предузеће ЈГСП. Са друге стране, у Нишу ту услугу у потпуности пружају приватни превозници, док у Београду у обављању делатности градског (и приградског) превоза учествују заједно локално јавно предузеће ГСП, приватни превозници и државно предузећа (Ласта). У највећем броју градова у којима постоји градски превоз, тај посао у потпуности је препуштен приватним предузећима (Краљево, Зрењанин и др). То је разлог због чега тренутно постоји релативно скроман број ЛЈП из ове делатности (свега 13, од којих су два у процесу ликвидације). Досадашња искуства у примени различитих модела функционисања градског превоза показују да је трошак ове делатности мањи са већим учешћем приватних превозника. Пример Ниша показује да је ослањање на приватни сектор резултирало бољом услугом

(новији аутобуси) и мањим субвенцијама од града, што онда граду ослобађа средства за продуктивније видове потрошње.

У неким случајевима сматрамо да је оправдано преиспитати промену статуса, то јест приватизацију ЈЈП. За део ЈЈП која се баве транспортом упитно је да ли би требало уопште да имају статус јавног предузећа. Тако, на пример, локално транспортно предузеће из Кикинде обавља међуградски превоз (до Новог Сада, Зрењанина, Београда итд). Ово се ипак не може сматрати локалном делатношћу од општег интереса (што је основни мотив за оснивање локалног јавног предузећа) и по дефиницији представља делатност коју би требало да обавља приватни сектор. Наравно, главни проблем функционисања ЈЈП у делатности транспорта везан је за пословање београдског ГСП-а и, мањим делом, новосадског ЈГСП-а, где ипак не постоје толико очигледна решења као за неке друге, мање, градове. Сматрамо, међутим, да и у таквим случајевима опцију приватизације не би требало *a priori* одбацити, јер анализа тренутног функционисања градског превоза у градовима у Србији фаворизује веће учешће приватног сектора, који неспорно лакше може да се избори са вишком запослених, лошом наплатом карата и другим проблемима у пословању транспортних предузећа. Вероватно би приватизација делова градских саобраћајних предузећа која непосредно користе инфраструктуру града (трамваји, тролејбуси) имала специфичне проблеме и била тешка, али можда би требало размотрити препуштања приватном сектору (уз могућу приватизацију) градског аутобуског транспорта.

3.3. Анализа локалних јавних предузећа по јединицама локалне самоуправе и по предузећима

Иако већина ЈЈП у земљи послује неуспешно, њихови проблеми су углавном концентрисани у мањем броју предузећа и мањем броју локалних самоуправа. У овом поглављу бавили смо се пословањем локалних јавних предузећа из угла појединачних локалних самоуправа, оснивача предузећа задужених за праћење њиховог рада, као и из угла појединачних предузећа. Анализирали смо колико износе субвенције за локална предузећа и губици по појединачним предузећима. Дошли смо до закључка да већина локалних јавних предузећа послују неуспешно, али не у истој мери – највећи део проблема ЈЈП концентрисан је у 10–20 локалних самоуправа и око 20 предузећа. На пример, од укупних субвенција које општине и градови дају ЈЈП, око 120 млн евра исплаћује свега десет општина (око 75% од укупних).¹⁹⁰ Такође, око 80% укупних губитака локалних јавних предузећа концентрисано је у 20 највећих предузећа. Ово је огроман и концентрисан простор за уштеде у чије достизање би требало да се укључи и централни ниво власти. Сврха овог поглавља управо је да укаже Министарству финансија у којим локалним самоуправама је могуће и потребно направити осетну уштеду (реда величине половине уштеда од умањења плата у јавном сектору за 10%). Такође, ова анализа могла би да скрене пажњу и Министарству привреде која локална јавна предузећа најлошије послују и осетно успоравају привредни раст читаве земље. Анализа која показује који градови и општине у Србији несразмерно велики део свог буџета одвајају за трошкове субвенција и тако остају без потребних

¹⁹⁰ Овде смо искључили АП Војводину и субвенције које она исплаћује.

средстава за обављање својих законских надлежности могла би бити од користи Министарству државне управе и локалне самоуправе.

Највећи део субвенција локалним јавним предузећима исплаћује десет локалних самоуправа. Проблем субвенционисања локалних јавних предузећа је широко распрострањен и готово свака локална самоуправа издваја субвенције за ове намене. Међутим, око четири петине укупних субвенција општина и градова исплаћује свега десет локалних самоуправа. У процесу сређивања јавних финансија локалних самоуправа, посебну пажњу треба обратити на оне локалне самоуправе које издвајају највећа средства. У Табели 3.6 приказали смо локалне самоуправе са највећим просечним издвајањима за субвенције локалним јавним предузећима у периоду 2013–2015. године. Србија издваја око три пута више средстава за укупне субвенције (не само за ЈЛП) него упоредиве земље ЦИЕ (према БДП-у). За смањивање субвенција на нивоу целе локалне самоуправе, треба почети од њиховог смањивања у доле наведеним самоуправама. Субвенције које ове самоуправе исплаћују толико су велике да је без њиховог умањења немогуће умањити укупне субвенције.

Табела 3.6: Локалне самоуправе са највећим просечним издвајањима за субвенције локалним јавним предузећима у периоду 2013–2015. године (млн евра)

Р. бр.	Јединица локалне самоуправе	Субвенције
1	БЕОГРАД	77,9
2	НОВИ САД	22,5
3	ПАНЧЕВО	4,9
4	КРАГУЈЕВАЦ	3,7
5	СУБОТИЦА	3,1
6	НИШ*	2,7
7	ПРЕШЕВО	2,6
8	ШАБАЦ	2,2
9	БОР	2,1
10	ЛЕСКОВАЦ	1,7
	УКУПНО	123,4
	УКУПНЕ СУБВЕНЦИЈЕ ОПШТИНА И ГРАДОВА	162,7

*Ниш је у 2016. години драстично смањило субвенције за предузећа у односу на ранији период на око 400 хиљада евра и треба пратити да ли ће бити могуће одржати их на тако ниском нивоу.

Извор: Министарство финансија

Неке локалне самоуправе имају огромне субвенције у односу на њихове приходе и када оне нису велике у апсолутном износу. Просечно градови и општине издвајају преко

6% својих годишњих прихода на субвенције за локална јавна предузећа.¹⁹¹ Међутим, постоје локалне самоуправе које издвајају далеко већи део свог буџета за те намене. У Табели 3.7 приказали смо двадесет локалних самоуправа које имају највећа давања на субвенције за ЛЈП у односу на њихов годишњи износ прихода (укључујући приходе од трансфера). У овим локалним самоуправама сувише велики део прихода одлази на субвенције и због тога не остаје довољно средстава за продуктивније видове потрошње и обезбеђивање квалитетнијих услуга (нпр. инвестиција). Имајући у виду да у осталим локалним самоуправама у просеку 4,5% годишњих прихода одлази на субвенције за ЛЈП, ово одступање релативно малог броја локалних самоуправа је изузетно велико. На пример, Прешево издваја девет пута више од просека, Бор три и по пута више од просека, а Топола нешто више од два пута преко просека.

¹⁹¹ Укупне субвенције општина и градова представљају 8,5% њихових прихода (просек 2013-2015). Око 6% прихода који се издвајају на субвенције односе се на просек издвајања сваке локалне самоуправе појединачно (непондерисани просек).

Табела 3.7: Процент прихода (укључујући трансфере) који локалне самоуправе годишње издвајају на субвенције, просек 2013–2015. године (у %)

Р. бр.	Јединица локалне самоуправе	Удео субвенција у приходима
1	ПРЕШЕВО	39,2
2	ЖИТОРАЂА	27,0
3	ОПОВО	23,3
4	КОСЈЕРИЋ	20,3
5	МАЈДАНПЕК	18,8
6	КУРШУМЛИЈА	18,2
7	НОВИ САД	17,1
8	БЕЛА ПАЛАНКА	16,1
9	БОР	15,7
10	ПАНЧЕВО	13,8
11	СРБОБРАН	12,8
12	РЕКОВАЦ	12,4
13	УБ	12,1
14	ТУТИН	11,9
15	ЦРНА ТРАВА	11,8
16	БЕОГРАД	11,8
17	БОЉЕВАЦ	11,3
18	БУЈАНОВАЦ	10,8
19	ТОПОЛА	10,7
20	ВЛАДИМИРЦИ	10,2
	ПРОСЕК ОСТАЛИХ ЈЛС	4,5

Извор: Министарство финансија

Готово 80% лошег резултат локалних јавних предузећа генерише двадесет најлошијих предузећа. Готово да нема локалних јавних предузећа која послују позитивно, а нарочито систематски позитивно, у целом посматраном периоду (2006–2015). Међутим, губици неких предузећа су толико велики да заслужују да се Министарство привреде непосредно укључи у њихово решавање. У Табели 3.8 приказали смо двадесет предузећа у којима су губици (нето резултат и субвенције) у периоду 2013–2015. године били највећи. У ових двадесет предузећа генерише се готово 80% укупних губитака локалних јавних предузећа. Напомињемо да је у овој Табели укупан нето резултат умањен за субвенције свих ЈЛП бољи од оних из Табеле 3.1, са почетка дела извештаја о локалним јавним предузећима. Разлог је тај што смо овде обухватили само последње три године за које имамо податке о пословању предузећа (2013–2015), које обухватају и период у којем је рад многих топлана знатно поправљен. Из истог разлога на овој листи проблематичних предузећа нема великих

топлана којима је пад цене гаса омогућио „предах“, а које су пре тога имале велике губитке (нпр. Београдске електране, Новосадска топлана итд). Циљ ове Табеле је да укаже на она локална предузећа на које се треба фокусирати сада.

Табела 3.8: Двадесет предузећа са најлошијим просечним нето резултатом без субвенција у периоду 2013–2015. године (млн евра)

Р. бр.	Предузеће	Локална самоуправа	Нето резултат минус субвенције
1	Градско саобраћајно предузеће	Београд	-81,5
2	Воде Војводине	АТП Војводина	-35,3
3	Енергетика	Крагујевац	-11,4
4	ЈГСП Нови Сад	Нови Сад	-2,6
5	АТП ПО Панчево	Панчево	-2,5
6	Спортски и пословни центар Војводина (СПЕНС)	Нови Сад	-2,4
7	Градска агенција за саобраћај Крагујевац	Крагујевац	-2,0
8	Јавно предузеће за комуналну привреду Лазаревац	Лазаревац	-1,8
9	ЈКП Топлана Бор	Бор	-1,7
10	Сава центар	Београд	-1,6
11	ЈКП Градске пијаце Београд	Београд	-1,6
12	ЈП СКЦ Обреновац	Обреновац	-1,5
13	ЈКП Хигијена Панчево	Панчево	-1,3
14	ЈКП Београд-пут	Београд	-1,2
15	ЈКП Пут Нови Сад	Нови Сад	-1,1
16	ЈКП Стадион	Суботица	-1,1
17	ЈКП Градско зеленило Нови Сад	Нови Сад	-1,0
18	Спортски центар Милан Гале Мушкатировић	Београд	-0,9
19	Зеленило Панчево	Панчево	-0,9
20	ЈКП Стан Нови Сад	Нови Сад	-0,9
Укупно			-154,3
Укупно нето резултат минус субвенције свих ЈЈП			-202,3

Извор: Процена Фискалног савета на основу података АПР и Министарства финансија

Напомена: Избором дужег периода (2006-2015. године) и нешто другачијом методологијом (обрачун условних донација од државе) листа најнеуспешнијих предузећа ни се нешто променила (на лису би ушле све највеће топлане а изашла би нека предузећа попут београдских пијаца). Међутим, основни закључци важе за сваки период, само би се редослед неуспешних предузећа донекле изменио.