



Република Србија

**ФИСКАЛНИ САВЕТ**

## **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. аптека) 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 (ЛЈП) 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 учили 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 узбуђивања 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, уочили смо да се порез на имовину недовољно добро прикупља у свим градовима, а нарочито у Крагујевцу и Нишу (који имају и ниже пореске стопе). Премда 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 поменута 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 ЈЈП 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 ЈЈП 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 ЈЈП. 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 ислужене 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 ЛЈП 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 ЛЈП 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.** Према 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.