



Република Србија
Фискални савет

**ЈАВНЕ ИНВЕСТИЦИЈЕ У СРБИЈИ:
ПОДСТИЦАЈ РАСТА У ФИСКАЛНОЈ КОНСОЛИДАЦИЈИ**

Београд, фебруар 2015. године

САДРЖАЈ

РЕЗИМЕ	2
1. ЈАВНЕ ИНВЕСТИЦИЈЕ КАО ПОДСТИЦАЈ ПРИВРЕДНОГ РАСТА	8
1.1. Повећање јавних инвестиција – препоручена мера у рецесији	8
1.2. Јавне инвестиције и фискална консолидација	10
1.3. Величина јавних инвестиција и тренутно стање инфраструктуре	13
1.4. Доступна средстава за повећање јавних инвестиција и пројекти	17
2. КОНКРЕТНЕ МОГУЋНОСТИ ЗА ПОВЕЋАЊЕ ИНВЕСТИЦИЈА У 2015.	22
2.1. Инвестиције у путеве	23
2.2. Инвестиције у железнице	25
2.3. Инвестиције у енергетику	27
2.4. Инвестиције у осталим областима	30
3. НЕЕФИКАСНОСТ У ИЗВРШАВАЊУ ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА – ОСНОВНИ ПРОБЛЕМ КОЈИ СПРЕЧАВА ЊИХОВО ПОВЕЋАЊЕ	32
3.1. Кашњење у извршењу пројеката	33
3.2. Неадекватан однос према јавним инвестицијама	35
3.3. Институционална неоспособљеност	36
4. ПРЕПОРУКЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА	38
4.1. Краткорочне могућности за повећање инвестиција	38
4.2. Системска унапређења јавних инвестиција.....	39
АНЕКС 1: Повећање инвестиција у 2015. на основу Коридора 10	42
АНЕКС 2: Проблеми конкретних деоница Коридора 10	43
АНЕКС 3: Издавање грађевинских дозвола	48
АНЕКС 4: Обухват јавних инвестиција и њихово исказивање у расходима опште државе	49
Библиографија.....	50
Преглед табела и графикана	51

РЕЗИМЕ

Повећање јавних инвестиција је тренутно најбоља расположива антирециесиона мера економске политике. Неефикасно извршавање јавних инвестиција је једна од критичних слабости јавних финансија, али и укупне економске политике у Србији. Предстојећа фискална консолидација ће се спроводити у неповољном окружењу рецесије, а повећање јавних инвестиција је (ретка) економска политика која може значајно да помогне. Због тога се не сме дозволити да Србија и у 2015. години снажно подбаци у извршавању јавних инвестиције као што је то био случај у 2013. и 2014. години. Уместо тога потребно је ниво јавних инвестиција већ у 2015. години повећати и преко садашњих планова – на око 3,5% БДП-а уместо тренутно планираних 3% БДП-а – чак и по цену благог повећања фискалног дефицита. За наредни трогодишњи период потребно је направити кредибилан план повећања јавних инвестиција на 4-5% БДП-а, што је одговарајући ниво за тренутну развијеност Србије. Анализа Фискалног савета показује да обезбеђена финансијска средства за то постоје, као и неспорни пројекти, чијом би се реализацијом значајно повећао квалитет инфраструктуре у земљи и спречио улазак привреде Србије у продужену рецесију.

Фискална консолидација ће додатно продубити рецесију у којој се привреда Србије налази од почетка 2014; повећање јавних инвестиција је једна од ретких економских политика која може битно да помогне. Србији је за избегавање кризе јавног дуга неопходна фискална консолидација којом би се буџетски дефицит смањено на испод 3% БДП-а са садашњег нивоа од 6,6% БДП-а. Проблем који може да угрози успешно спровођење фискалне консолидације је рецесија у којој се привреда Србије налазила током 2014. године и која ће се продужити најмање на 2015. годину. Стога је важно, упоредо с мерама штедње, активирати и антирециесионе мере – а најбоља од свих антирециесионих мера којима држава располаже је повећање обима и ефикасности јавних инвестиција. Фискално прилагођавање које подразумева смањење текућих и повећање капиталних буџетских расхода препоручује и ММФ¹ – због чега би овакав приступ морао да буде прихваћен у склопу новог аранжмана Србије са ММФ-ом.

Позитиван утицај који на привреду има повећање капиталних расхода државе може да компензује рецесионе притиске знатно већег смањења текуће потрошње. Фискални мултипликатор јавних инвестиција је осетно већи од мултипликатора текуће јавне потрошње и процене су да би тај однос за Србију могао да буде приближно 1:3. То значи да би позитиван утицај на привредни раст повећања јавних инвестиција за 1 п.п. БДП-а могао да компензује негативан утицај смањења текуће потрошње за око 3 п.п. БДП-а. Дакле, предложено повећање јавних инвестиција у 2015. години на 3,5% БДП-а би сигурно могло знатно да ублажи, ако не и у потпуности компензује, привремени утицај штедње државе на успоравање привредне активности. Осим краткорочног утицаја на привреду, који се мери фискалним мултипликаторима, јавне инвестиције имају и дугорочно позитиван утицај на привредни раст, јер повећавају квалитет инфраструктуре коју користи приватни сектор.

Додатно повећање јавних инвестиција у 2015. је прихватљиво чак и по цену мањег пробијања планираног фискалног дефицита. Идеално би било да се простор за предложено додатно повећање јавних инвестиција у 2015. години на 3,5% БДП-а (уместо

¹ ММФ, октобар 2014, *WEO Chapter 3: Is It Time for an Infrastructure Push? The Macroeconomic Effects of Public Investment.*

буџетом планираних 3% БДП-а) обезбеди у оквирима предвиђеног фискалног дефицита. То би онда значило да се оштрије умање неки други, мање продуктивни, јавни расходи – на пример субвенције. Међутим, детаљније анализе Фискалног савета показују да би чак и у случају да није могуће остварити довољне уштеде на преосталим ставкама јавних расхода и даље требало планирати снажније повећање јавних инвестиција – чак и по цену одређеног повећања дефицита државе. Дубока и вишегодишња рецесија лако би могла да угрози спровођење фискалне консолидације, а могуће блаже повећање дефицита (на пример, на 6,1% БДП-а уместо тренутно планираних 5,9% БДП-а) не би било толико опасно, под условом да је једини разлог за то повећање раст јавних инвестиција.

Повећање јавних инвестиција у Србији је потребно и због тога што је тренутно стање инфраструктуре јако лоше. На алармантно стање инфраструктуре у Србији упућују међународна истраживања из области конкурентности. Србија се, према последњем објављеном Глобалном извештају конкурентности Светског економског из 2014,² према стању инфраструктуре сврстава у најлошије рангиране земље. То је последица веома ниског степена развијености путне, железничке и лучке транспортне мреже. По већини индикатора конкурентности и квалитета инфраструктуре Србија је рангирана знатно лошије од стоте позиције на листи и слабије од других земаља у региону.

Издвајања за јавне инвестиције у Србији су знатно нижа него у упоредивим земљама – требало би да се повећају у средњем року на 4-5% БДП-а. За државе на нивоу развоја Србије учешће јавних инвестиција у БДП-у би требало да износи 4-5%, мада се у фазама бржег развоја и изградње инфраструктуре (потребе Србије) овој однос увећава и до знатно вишег нивоа. У сваком случају, инвестиције од 2-3% БДП-а колико тренутно износе у Србији су испод сваког прихватљивог критеријума; такав ниво извесно не поставља темеље за раст и развој приватног сектора. Што је још горе инвестиције у Србији су на опадајућем тренду. У 2007. години су биле на прихватљивом нивоу од 4,8% БДП-а, у периоду 2009-2012. су биле ниске, на просечном и стабилном нивоу од око 3,5% БДП-а, а онда су током 2013. и 2014. године додатно пале на историјски најнижи ниво од 2,2 и 2,5% БДП-а. Фискални савет је због тога истраживао шта је довело до толиког пада јавних инвестиција и шта би требало променити како би се оне повећале на задовољавајући ниво у наредним годинама.

Финансијска ограничења нису проблем који је могао да утиче на оволико ниско извршавање јавних инвестиција. За потребну изградњу инфраструктуре у Србији одобрен је велики износ средстава од међународних финансијских институција под, углавном, врло повољним условима – али се она слабо повлаче. Према анализи Фискалног савета, износ одобрених кредита за текуће инфраструктурне пројекте је око 5 млрд евра, али од чега је неповучено чак 3,7 млрд евра. Највише одобрених, а неповучених средстава је у сектору путне инфраструктуре у износу од 1,6 млрд евра, док железнице и енергетика учествују са 1 млрд и 540 милиона. Средства доступна за остале инфраструктурне пројекте износе око 530 милиона евра.

У Србији постоји и довољно приоритетних пројеката чије би спровођење значајно побољшало инфраструктуру земље. Изузетно ниска издвајања за јавне инвестиције би могла да буду последица мањка одговарајућих, приоритетних инфраструктурних пројеката које је оправдано реализовати. Због тога је Фискални савет истраживао да ли постоји несклад између великих одобрених кредита за инвестиције и

² *The Global Competitiveness Report 2014-2015, World Economic Forum.*

стварних потреба државе. У том циљу укрстили смо податке о највећим слабостима инфраструктуре у Србији који указују на приоритетне потребе за инвестирањем са наменом одобрених средстава за јавне инвестиције. Анализа је показала да су највећа одобрена а неповучена средства управо опредељена за неспорне приоритете државе, са највећим утицајем на побољшање квалитета инфраструктуре и привредни раст. То би такође знатно побољшало позицију Србије на ранг листама конкурентности, а на њихов неспорни значај указује и да су неки од њих попут изградње путног и железничког Коридора 10 и део европских стратешких планова. Дакле, недостатак приоритетних пројеката такође није разлог за недопустиво низак ниво јавних инвестиција у Србији.

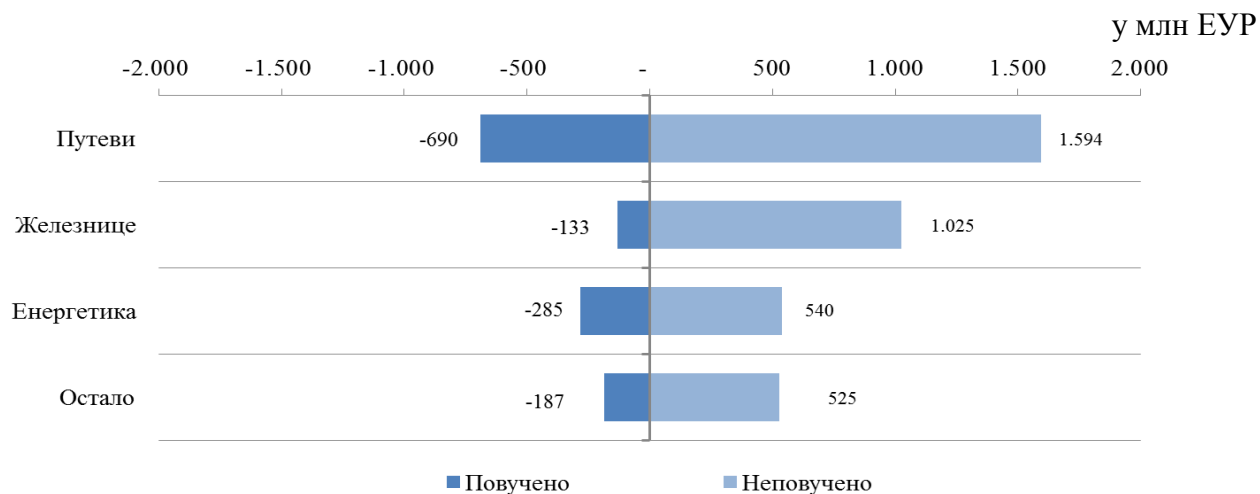
Преглед расположивих средстава за текуће инфраструктурне пројекте, по области и кредиторима

у млн ЕУР

Област	Финансијер	Одобрени износ кредита	Повучени износ	Преостало
Путеви	EIB	869	170,8	698,2
	EBRD	330	110,3	219,7
	Светска банка	355	97,5	257,5
	Азербејџан	300	153	147
	EXIM	429	158	271
Железница	EIB	80	66,2	13,8
	EBRD	295	54,2	240,9
	Кувајт	25,8	0	25,8
	Русија	758	13	745
Енергетика	EIB	64,5	22,4	42,1
	EBRD	302,5	70,8	231,7
	Светска банка	21	8	13
	EXIM	231	135	96
	KfW	205	48	157
Остало	EIB	515	158,9	356,1
	Светска банка	60	0,0	60
	KfW	138	28	110
		4.979	1.295	3.684

Извор: Анализа Фискалног савета

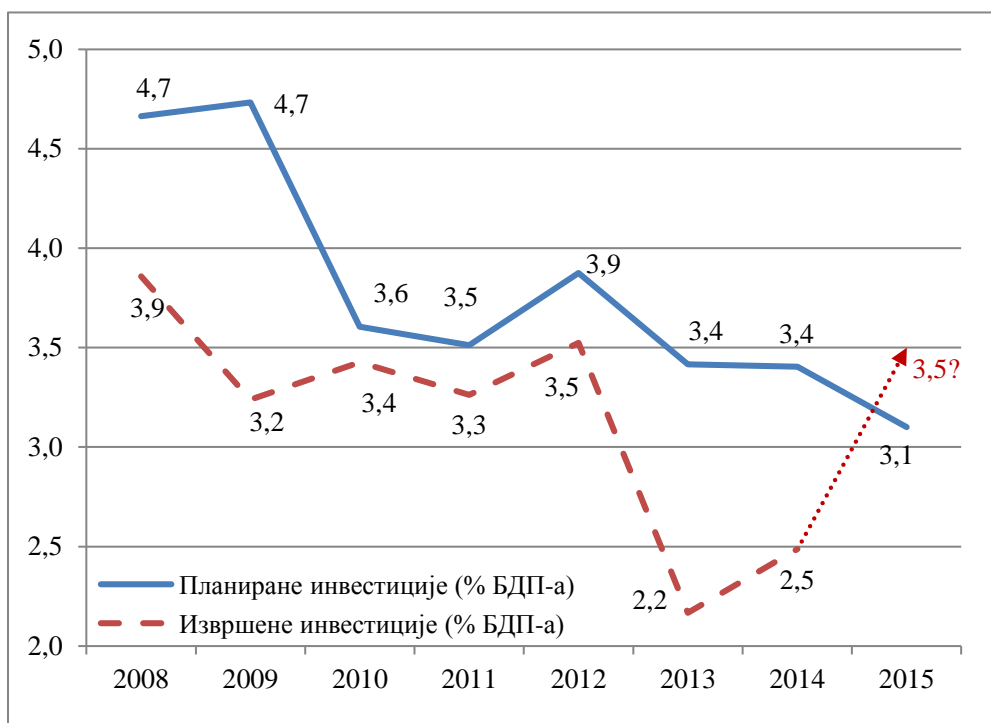
Преглед повучених и расположивих средстава за текуће инфраструктурне пројекте, по области



Када би се планирани инфраструктурни пројекти реализовали у року, предлог Фискалног савета о повећању јавних инвестиција на 3,5% БДП-а у 2015. (и на преко 4% БДП-а од 2016. године) би се аутоматски остварио. Реализација великог броја пројеката не почиње у планирано време, што уз неефикасност (спорост) у извршавању започетих радова доводи до тога да је велики број пројеката у кашњењу. То кашњење скупо кошта државу, не само због недовољног улагања у инфраструктуру, већ и због чињенице да се на добар део пројеката у кашњењу плаћају пенали међународним кредиторима за одобрена а неповучена средства. Србија због кашњења у повлачењу одобрених средстава плаћа годишње пенале од око 4 милиона евра, а процењујемо да се касни са повлачењем око 1 милијарде евра. Уколико би се од 2015. године инфраструктурни пројекти за које је већ обезбеђено финансирање извршавали у планираним роковима, постигло би се аутоматски повећање јавних инвестиција на 3,5% БДП-а (како предлаже Фискални савет). 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.

Годишњи буџетски планови јавних инвестиција се међутим никада не остварују, што би било веома опасно уколико се настави у наредним годинама. Док су сви други јавни расходи у претходним годинама углавном извршавани у складу са буџетским планом са почетка године (често и преко плана), за јавне инвестиције је специфично да је њихово остварење увек било испод планираног нивоа. У екстремним случајевима (2009, 2013. и 2014. године) извршење јавних инвестиција је било 30 до 40% мање него што је буџетирано на почетку године. Уколико би се слични трендови у извршењу планираних јавних инвестиција задржали и у 2015. години онда би и предлог Фискалног савета о повећању јавних инвестиција на 3,5% БДП-а био „мртво слово на папиру“. Због тога сматрамо да се у наредним годинама морају повећати не само планирани нивои издвајања за јавне инвестиције, већ и реализација тих планова.

Планиране и извршене јавне инвестиције (2008-2015. година)



Анализа Фискалног савета указује да је изразита неефикасност државе у спровођењу јавних инвестиција основни разлог њиховог малог извршења. Изражена неефикасност државе је одговор на једно од кључних питања нашег истраживања, а то је: зашто су инвестиције у Србији толико ниске када су економски оправдане, постоји велики број започетих и планираних инфраструктурних пројеката са обезбеђеним средствима за њихову реализацију, а потребе државе за унапређењем инфраструктуре су огромне? Већина појединачних пројеката које смо анализирали је међутим спровођена уз бројне проблеме: од неодговарајуће пројектне документације, потешкоћа у експропријацији земљишта, лоше контроле извођача која је доводила не само до пробијања уговорених рокова већ и до повећања цене радова, спорог издавање дозвола и друго. Пропусти су били присутни на свим нивоима и у свим фазама реализације. Од нивоа ресорног министарства, преко државних предузећа задужених за организацију обављања инфраструктурних радова, пројектаната, па до предузећа извођача радова – присутно је било неодговарајуће, непрофесионално и некредибилно понашање и одсуство одговорности за обавезе које су преузете. Уз све то, очигледно је да не постоји довољно добар мониторинг извршавања инвестиција током године који би на време сигнализирао на одређене проблеме у њиховом извршавању.

Повећање ефикасности извршавања јавних инвестиција подразумева решавање великог броја различитих и сложених проблема. Од великог броја препорука за унапређење управљања јавним инвестицијама издвајамо следеће: 1) на *стратешком* нивоу – не сме се дозволити да се приоритети у изградњи инфраструктуре мењају са променама политичких циклуса, а неретко и у мандату једне Владе. У јавности се стално предлажу нови пројекти, а да претходни нису завршени, а некада ни започети. Србија има усвојене бројне стратегије развоја инфраструктуре и јасне правце дугорочног

и краткорочног деловања и то је једини исправан и одржив начин усмеравања јавних инвестиција и приоритизације пројеката; 2) *аналитички* – држава мора да појача аналитичке капацитете и спроводи детаљне и кредибилне анализе исплативости пре упуштања у било који инфраструктурни пројекат. Није прихватљиво да се одлуке о инвестирању доносе само на основу заинтересованости кредитора да их финансира, а да држава пре тога нема јасну слику о користима и трошковима таквог пројекта, као ни о оптималном моделу за извођење пројекта; 3) *оперативно* – мора се успоставити хијерархијска одговорност за извршавање сваке појединачне инвестиције. Надлежни министар би требало на почетку године да се обавезе на извршење конкретних пројеката (на пример деонице Коридора 10) које ће се завршити током године и да сноси пуну одговорност за извршење преузетих обавеза; 4) *транспарентност* – испуњење постављених циљева потребно је пратити на периодичном (кварталном) нивоу кроз стандардизовани и јавно доступни систем извештавања који пре свега треба да омогући благовремено уочавање и отклањање свих могућих застоја 5) *организационо* – у пракси постоје различити организациони модели који су у појединим земљама доводили до ефикаснијег извршавање јавних инвестиција. Неке земље врло успешно спровode јавне инвестиције само добром координацијом надлежних министарстава, постоје примери посебних јединица у оквиру надлежних министарстава које се искључиво баве инвестицијама, а постоје и примери земаља где је управљање јавним инвестицијама издвојено на посебан ниво (при кабинету премијера на пример). Због тога, Фискални савет сматра да Влада најбоље може да процени који је модел одговарајући за Србију, али очекујемо да то у сваком случају подразумева усмеравање у кратком року далеко већих напора и ресурса ка реализацији јавних инвестиција него до сада.

1. ЈАВНЕ ИНВЕСТИЦИЈЕ КАО ПОДСТИЦАЈ ПРИВРЕДНОГ РАСТА

1.1. Повећање јавних инвестиција – препоручена мера у рецесији

Привреда Србије је почетком 2014. године поново ушла у рецесију, у којој ће највероватније бити и током 2015. године. У 2014. години остварен је пад привредне активности који се процењује на 1,7%, а у 2015. се прогнозира пад БДП-а од око 0,5%. Пад привредне активности у 2014. години је само делом последица мајских поплава, а прави разлози за неповољне економске трендове су дубљи и трајнији, због чега их је теже отклонити и захтевају дуже време за решавање. Очекује се стога да се неповољни привредни трендови наставе најмање још једну годину (2015. година), а да би након тога могао да отпочне благи економски опоравак (Фискална стратегија за 2015. са пројекцијама 2016-2017. године). Анализа Фискалног савета показује да ни излазак домаће привреде из рецесије у 2016. години није изванредан уколико се до тада не спроведу одговарајуће мере економске и фискалне политике, међу којима битно место заузима и повећање јавних инвестиција.³

Фискална консолидација неопходан је услов за висок и одржив раст привреде у средњем року, али у кратком року негативно утиче на привредну активност. Спровођење фискалне консолидације (снажно умањење дефицита државе) од 2015. је неодложно, јер је једина алтернатива томе криза јавног дуга са падом БДП-а од 5-10%, макроекономском нестабилношћу, оштрим губитком вредности динара и великом инфлацијом. Друга стране фискалне консолидације је, међутим, то што смањење државне потрошње има мањи и привремени неповољан утицај на привредну активност. Уз бројне слабости и рецесију у којој се привреда Србије налазила и пре отпочињања програма штедње државе, свако додатно умањење БДП-а може се показати као веома опасно. Због тога су, сматрамо, уз неодложну фискалну консолидацију потребне и мере економске политике усмерене на подстицај привредног раста.

Повећање јавних инвестиција је практично једина антирецесиона мера економске политике која значајне позитивне ефекте остварује и у кратком, а не само у средњем року. Један од најбитнијих аргумената у прилог повећању јавних инвестиција у Србији већ од 2015. је тај што се оне по брзини позитивног утицаја на привреду јасно издвајају у односу на друге подстицајне мере економске политике које своје ефекте имају тек у средњем року. Те друге мере су: осигуравање макроекономске стабилности, решавање проблема државних и јавних предузећа, побољшање пословног амбијента уз напредак на релевантним листама конкурентности и друго. Неспорно је да су све поменуте мере, такође, неопходне за одржив привредни раст у средњем року, али им је утицај на привреду у кратком року ограничен. Позитивни и снажни ефекти инвестиција у инфраструктуру на БДП у кратком року остварују се преко агрегатне тражње – упошљава се (домаћа) грађевинска оператива, а уз њу и пратеће индустрије које обезбеђују потребан материјал за инфраструктурне радове и даје се позитиван допринос повећању запослености. У средњем року, позитивни ефекти јавних инвестиција остварују се

³ Фискални савет, фебруар 2015: „Оцена предлога Фискалне стратегије за 2015. са пројекцијама за 2016. и 2017. годину“

каналима агрегатне понуде. Унапређење квалитета физичког капитала, посебно путне и комуникационе инфраструктуре, повећава конкурентност домаће економије, ствара услове за њен бржи раст и остварује друге значајне позитивне екстерналије.

У текућој рецесији привреде, инвестиције су компонента БДП-а која највише опада, што је нарочито опасно. Додатни аргумент због ког би као главну антирецесиону меру државе требало размотрити повећање јавних инвестиција је тај што су укупне инвестиције (укључује и приватне и јавне) компонента БДП-а која у последње две године има највећи пад. Инвестиције су у 2013. години реално пале за око 10%, а у 2014. за око 5%, првенствено као последица пада приватних улагања, али су и јавне инвестиције имале снажан пад. Овако дубоко смањење инвестиција је најлошији појединачни тренд у укупном паду привредне активности, јер не само што непосредно смањује БДП, већ и урушава потенцијал за његов будући раст. Повећање државних улагања у инфраструктуру би стога било добро усмерено ка компоненти БДП-а која је у највећем паду, а помогло би и неким појединачним угроженим сегментима домаће привреде да превазиђу проблеме настале због (верујемо) привременог смањења инвестирања приватног сектора током рецесије – грађевинарство је, на пример, у великом паду већ неколико година и интензивирање државних инфраструктурних радова би помогло овом сектору привреде да превазиђе тренутну кризу.

ММФ предлаже да се због рецесионих притисака уравнотежење јавних финансија спроводи уз повећање јавних инвестиција. ММФ у свом Светском економском прегледу из октобра 2014. године као општу препоруку за земље које имају проблеме сличне онима које тренутно има Србија предлаже повећање јавних инвестиција.⁴ По ММФ-у, чак и у доба кризе, када су притисци на буџет веома интензивни, креирање додатног фискалног простора за продуктивне јавне инвестиције је од велике важности за краткорочни раст БДП-а и повећање капацитета привреде за раст у будућности. До сличних закључака, мада не толико прецизних, дошла је нешто раније и комисија за раст и развој Светске банке (Светска банка, 2008), наглашавајући да је заједнички елемент у готово свим брзо растућим привредама које су се успешно избориле са последицама својих криза релативно висок ниво јавних инвестиција, а да су, насупрот томе, у многим земљама ниска продуктивност и слабе перформансе раста последица управо неадекватних издвајања за јавне инвестиције (нпр. у земљама латинске Америке осамдесетих година 20. века). Постоје и бројни скорији примери оваквог приступа у пракси. Шпанија је фискалним стимулансом 2009. године успешно подстакла привредну активности интензивирањем јавних расхода у обнову инфраструктурне мреже. Укупна вредност овог инвестиционог улагања износила је око 1 п.п. БДП-а, и била је усмерена највећим делом на развој транспортне мреже. Ефекти на запосленост били су делом привремени, али уочљиви већ у кратком року – дошло је до креирања чак око 280.000 нових послова.

Опште препоруке се, међутим, не могу аутоматски примењивати без детаљне анализе специфичности и потреба Србије. Повећање јавних инвестиција, дакле, има неспоран брз и снажан антирецесиони утицај који је препознат и препоручен од стране водећих светских институција, ММФ-а и Светске банке. Уз то Фискални савет оцењује да би оваква економска политика била посебно добро таргетирана у Србији узимајући у обзир тренутне проблеме привреде. Међутим, да бисмо дали коначан одговор на питање да ли је повећање јавних инвестиција заиста тренутно најбоља антирецесиона мера за

⁴ ММФ, октобар 2014, *WEO Chapter 3: Is It Time for an Infrastructure Push? The Macroeconomic Effects of Public Investment.*

Србију потребно је истражити још много појединачних чинилаца. Због тога смо детаљно испитали све специфичности Србије како бисмо видели да ли су опште препоруке ММФ-а и Светске банке о повећању јавних инвестиција, али и примери других земаља, примењиви и код нас. Посебно нас је занимало да истражимо да ли би евентуално повећање јавних расхода за инвестиције угрозило друге циљеве фискалне консолидације. Због тога смо детаљније анализирали: 1) какав утицај повећање јавних инвестиција може да има на планирану фискалну консолидацију, 2) да ли је оправдано повећавати јавне инвестиције у Србији из угла стварних потреба за унапређење квалитета инфраструктуре и да ли постојећи инвестициони пројекти одговарају овим потребама, и 3) какве су могућности за финансирање повећања инфраструктурних радова у наредним годинама.

1.2. Јавне инвестиције и фискална консолидација

Фискална консолидација и повећање јавних инвестиција се могу спроводити у исто време. Фискална консолидација почива на умањењу јавних расхода, па на први поглед изгледа да је повећање јавних расхода за инвестиције у супротности са основним механизмом спровођења фискалне консолидације. То, међутим, не мора да буде тако уколико се ове две економске политике довољно добро ускладе. Идеално би било да се простор за повећање јавних инвестиција обезбеди у оквирима планираног фискалног дефицита. То би онда значило да се додатно умање неки други, мање продуктивни, јавни расходи, на пример субвенције. Фискални савет оцењује да још увек постоје одређене могућности за ово умањење.⁵ Међутим, наше анализе показују да би чак и у случају да није могуће остварити довољне уштеде на преосталим ставкама јавних расхода (како би се повећање јавних инвестиција спровело у планираним буџетским оквирима) и даље требало планирати снажније повећање јавних инвестиција у односу на тренутни буџетски план – чак и по цену одређеног повећања дефицита државе. Тренутно је планирано да се јавне инвестиције у 2015. години повећају на 3% БДП-а са 2,5% БДП-а из 2014. године, а Фискални савет сматра да је то и даље недовољно и да би инвестиције у 2015. требало повећати на ниво од око 3,5% БДП-а. Ово додатно повећање јавних инвестиција (уз евентуално благо повећање дефицита) међутим не би било безусловно о чему ће, такође, бити речи у овом поглављу.

Јавне инвестиције су најквалитетнија врста државне потрошње и њихов коначни утицај на повећање фискалног дефицита је мањи од других јавних расхода. Утицај јавних инвестиција на привредну активност је значајан и осетно је већи од свих других видова јавне потрошње. Премда за Србију није могуће потпуно прецизно израчунати вредности фискалних мултипликатора који мере утицај на привредну активност различитих врста државне потрошње, емпиријска истраживања других, сличних, земаља указују да јавне инвестиције приближно имају три пута већи утицај на привредну активност од других видова државне потрошње. То значи и да би повећање јавних инвестиција у крајњем исходу мање повећало фискални дефицит у односу на повећање неких других врста државне потрошње – јер би се повећање јавних инвестиција одразило осетније на повећање привредне активности и запослености, па би се део

⁵ Видети извештај Фискалног савета из фебруара 2015: „Оцена предлога Фискалне стратегије за 2015. са пројекцијама за 2016. и 2017. годину“.

инвестиционих расхода вратио држави кроз повећање јавних прихода. Дефицит државе би дакле због овог ефекта порастао мање од самог износа повећања јавних инвестиција.

Повећање јавних инвестиција далеко мање повећава учешће јавног дуга у БДП-у од свих других јавних расхода. Овај закључак, такође, произилази из неспорно већег утицаја јавних инвестиција на БДП у односу на друге видове јавне потрошње. Наиме, већ смо показали да већи фискални мултипликатор јавних инвестиција значи мање повећање фискалног дефицита него у случају других јавних расхода. Ефекат већег фискалног мултипликатора је из угла повећања учешћа јавног дуга у БДП-у, међутим, двоструко битан, јер је БДП и делилац у овој релацији. Повољније фискалне утицаје на дефицит и јавни дуг повећања јавних инвестиција у односу на друге врсте јавне потрошње најједноставније је показати на илустративном примеру, приказаном у табели 1. Као могући фискални мултипликатор текуће јавне потрошње узели смо вредност од 0,3, а за фискални мултипликатор јавних инвестиција користили смо вредност од 0,9.⁶ На основу ове претпоставке смо израчунали колико би се повећање јавне потрошње од 1% БДП-а различито одразило на БДП, дефицит и јавни дуг у случају повећања јавних инвестиција у односу на повећање текуће потрошње (плате и пензије на пример). Из табеле се види да би повећање јавних инвестиција за 1 п.п. БДП-а у овом примеру повећало јавни дуг за свега 0,1 п.п. БДП-а, а једнако повећање текуће потрошње би повећало јавни дуг чак седам пута више – што јасно показује зашто би повећање јавних инвестиција морало да има потпуно другачији третман у фискалној консолидацији у односу на све друге јавне расходе.

Табела 1 Пример могућег повећања различитих видова јавне потрошње на БДП, фискални дефицит и јавни дуг

	Иницијално повећање (% БДП-а)	Повећање стопе привредног раста (п.п.)	Нето повећање фискалног дефицита (п.п. БДП-а)	Повећање учешћа јавног дуга у БДП-у (п.п. БДП-а)
Јавне инвестиције	1	0,9	0,7	0,1
Текућа јавна потрошња	1	0,3	0,9	0,7

Извор: прорачун Фискалног савета

Фискално је веома значајно и то што јавне инвестиције имају обезбеђене и повољније услове финансирања од других видова јавне потрошње. Фискални савет је анализирајући јавне инвестиције у Србији уочио да су за велике инфраструктурне пројекте већ обезбеђена средства под повољним условима код међународних финансијских институција (ЕИБ, ЕБРД, Светска банка и други). Та чињеница је веома важна посматрано и из угла фискалне консолидације. О доступним финансијским средствима за повећање јавних инвестиција детаљније ће бити речи у другим поглављима, а овде истичемо суштинску разлику у финансирању јавних инвестиција у односу на финансирање друге врсте јавне потрошње. *Прво* чињеница да су средства за повећање јавних инвестиција практично већ обезбеђена значи да држава не би морала да излази додатно на финансијска тржишта уколико би због повећања јавних инвестиција дефицит у 2015. био чак и нешто већи у односу на план. То је у условима великог јавног дуга и

⁶ Фискалне мултипликаторе за Србију за сада није могуће израчунати, али ова претпоставка би требало да буде доста добра апроксимација.

фискалног дефицита веома значајно. Друго повољнији услови за финансирање јавних инвестиција које дају међународне финансијске институције, што се огледа у дугом року отплате (десет и више година) и ниској каматној стопи, значе да враћање ових кредита не би много оптеретило ликвидност државе у наредним годинама. Олакшано финансирање је дакле још један, веома битан, разлог због ког се јавне инвестиције суштински разликују од свих других видова јавне потрошње и због њихово контролисано повећање не угрожава фискалну консолидацију.

Повећање јавних инвестиција, међутим, не сме да буде безусловно. У општем случају јавне инвестиције остварују изражен позитиван ефекат на економски раст, знатно већи од других јавних расхода, а уз то и мањи негативан утицај на раст дефицита и јавног дуга. Међутим, познати су и случајеви у којима се догодило потпуно супротно, где су се поједини капитални расходи државе негативно одразили на привредну делатност. Земље у којима постоје проблеми као што су слаб апсорпциони капацитет⁷, ризик спорог фискалног прилагођавања, политичка нестабилност, висок ниво корупције и сиве економије, непоштовање уговорених рокова имплементације пројеката и друго, нису успеле да у потпуности остваре позитивне ефекте на привредни раст повећањем јавних инвестиција. При том је доказано да наведени чиниоци, поред тога што знатно ограничавају и умањују продуктивност инвестиционих пројеката, често доводе и до неконтролисаног раста јавног дуга. Такође, уколико се јавне инвестиције предузимају *ad hoc*, без адекватне анализе исплативости и у складу са политичким, а не економским приоритетима, њихов допринос расту је готово по правилу мали или чак негативан. Дакле, остваривање позитивних ефеката на раст домаће привреде директно зависи од тога који ће се инвестициони пројекти реализовати, да ли су они корисни, добро усмерени и потребни, али и да ли је држава способна за њихову успешну реализацију. Због тога се предлог Фискалног савета за повећање јавних инвестиција односи само на неспорне и приоритетне велике инфраструктурне пројекте, попут убрзања изградње Коридора 10, док би неки нови инвестициони пројекти који се најављују у јавности, били прихватљиви само уколико би били праћени детаљном анализом која несумњиво показује позитиван однос њихових користи и трошкова.

Посебно пажљиво би требало анализирати инвестиције које изводе страни извођачи, са својом радном снагом и материјалима, јер је у том случају фискални мултипликатор јавних инвестиција знатно нижи. Неколико великих инвестиција у претходним годинама је спроведено тако да иностране компаније уз посао који добију користе и увезену радну снагу и увезене материјале за изградњу инфраструктуре (кинески кредити на пример). У овом случају фискални мултипликатор и позитиван ефекат на привреду Србије далеко је мањи у односу на друге јавне инвестиције приликом којих је упослена домаћа радна снага и пратећа индустрија грађевинског материјала. Са друге стране, финансирање овакве врсте инвестиција (где радове извршавају предузећа из земље која обезбеђује кредит) је по правилу врло повољно, јер кинеске или азербејџанске финансијске институције ове послове финансирају под преференцијалним условима. Фискални савет сматра да би Влада приликом одабира оваквог модела за извођење јавних инвестиција морала да буде врло опрезна – односно пажљиво да анализира да ли би укупни позитивни утицаји на привреду Србије, па и фискални утицаји, били повољнији

⁷ Услед проблема са координацијом пројекта и постојања уских грла приликом набавке инпута у фазама имплементације инвестиционих пројеката, чест је случај да неуобичајено високе стопе инвестиција резултирају вишим трошковима од планираних, што се касније преваљује на буџет.

уколико би те радове изводила домаћа предузећа – чак и по нешто неповољнијим условима финансирања.

Предлог Фискалног савета је да се јавне инвестиције у 2015. години повећају на око 3,5% БДП-а уместо тренутно планираних 3% БДП-а. То би, сматрамо, било изузетно значајно за заустављање могућег продубљивања рецесије и позитивно, а не негативно, утицало на сам исход фискалне консолидације. То тврдимо, јер би дубока и вишегодишња рецесија лако могла да угрози спровођење фискалне консолидације, а могуће блаже повећање дефицита услед повећања јавних инвестиција, показали смо, у суштини није опасно. Дакле, сматрамо да је оправдано толерисати благо повећање фискалног дефицита у 2015. години уколико је једини разлог за то повећање јавних инвестиција – на пример повећање дефицита са тренутно планираних 5,9% БДП-а на 6,2% БДП-а. Такође сматрамо да то не би могло да угрози ни најављени аранжман са ММФ-ом будући да је повећање јавних инвестиција једна од главних препорука ММФ-а за ситуацију у којој се тренутно налазе јавне финансије и економија Србије.

У средњем року Фискални савет се залаже за даље повећање јавних инвестиција, али у оквиру планираног фискалног дефицита. Фискална консолидација ће по пројекцијама Фискалног савета трајати најмање четири године (премда је Фискалном стратегијом планирано да траје три године). Мере штедње које би се све време спроводиле ће имати благи рецесиван утицај на привреду, који у условима очекиваног спорог привредног опоравка или стагнације ипак није занемарљив. Тај привремени негативни утицај фискалне консолидације на привреду би се, међутим, могао у потпуности компензовати даљим повећањем јавних инвестиција и након 2015. године. То би онда подразумевало повећање јавних инвестиција од 2016. године на ниво од преко 4% БДП-а. До 2016. године сматрамо да Влада има довољно времена да пронађе простор за умањење неких мање продуктивних јавних расхода, како би предложено повећање јавних инвестиција могло да се спроведе без нарушавања тренутно планираног средњорочног фискалног оквира – који подразумева умањивање дефицита државе.

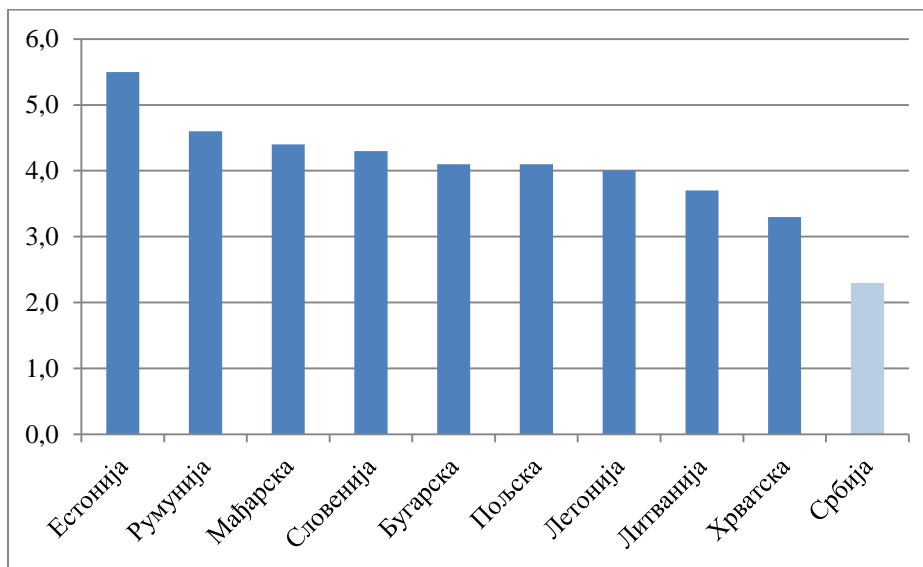
1.3. Величина јавних инвестиција и тренутно стање инфраструктуре

Државна издвајања за јавне инвестиције од 4-5% БДП-а су неопходна како би се квалитет инфраструктуре унапредио и омогућио одржив раст привреде у средњем року. У претходном поглављу показали смо да је из угла привредног раста и фискалне консолидације повећање јавних инвестиција у наредним годинама пожељно, чак и по цену мањег повећања фискалног дефицита у 2015. години. У наставку текста показујемо да је тренутни ниво издвајања за јавне инвестиције од 2,5% БДП-а недовољан и у односу на прихваћене међународне стандарде који говоре колико би држава развијености Србије требало да улаже у инфраструктуру, али и у односу на објективно лоше стање инфраструктуре у Србији. Стога је предложено повећање јавних инвестиција на 3,5% БДП-а у 2015. години и на преко 4% БДП-а од 2016. године без сваке сумње оправдано и из овог угла, а не само као подстицај привредном расту и подршка фискалној консолидацији.

Тренутна улагања државе у инфраструктуру од 2,5% БДП-а су недовољна – тек су половина од потребног нивоа за одрживи раст Србије. Ниво јавних инвестиција од око 2,5% БДП-а је најнижи у односу на све упоредиве земље које смо посматрали

(графикон 1) и не може да буде довољан да обезбеди задовољавајући квалитет инфраструктуре у земљи. За земље сличног степена развијености као Србија, ниво јавних инвестиција који би одговарао међународним стандардима износи 4-5% БДП-а и то у „нормалним“ временима, а у периоду кризе или спровођења великих пројеката, ова издвајања би требало да се повећају и на преко 5% БДП-а. У графикону 1 се види да су издвајања готово свих земаља Централне и Источне Европе за јавне инвестиције у релативно уском коридору између 4 и 5% БДП-а уз изузетке Естоније која издваја нешто више од 5% БДП-а и Литваније и Хрватске које издвајају између 3 и 4% БДП-а.

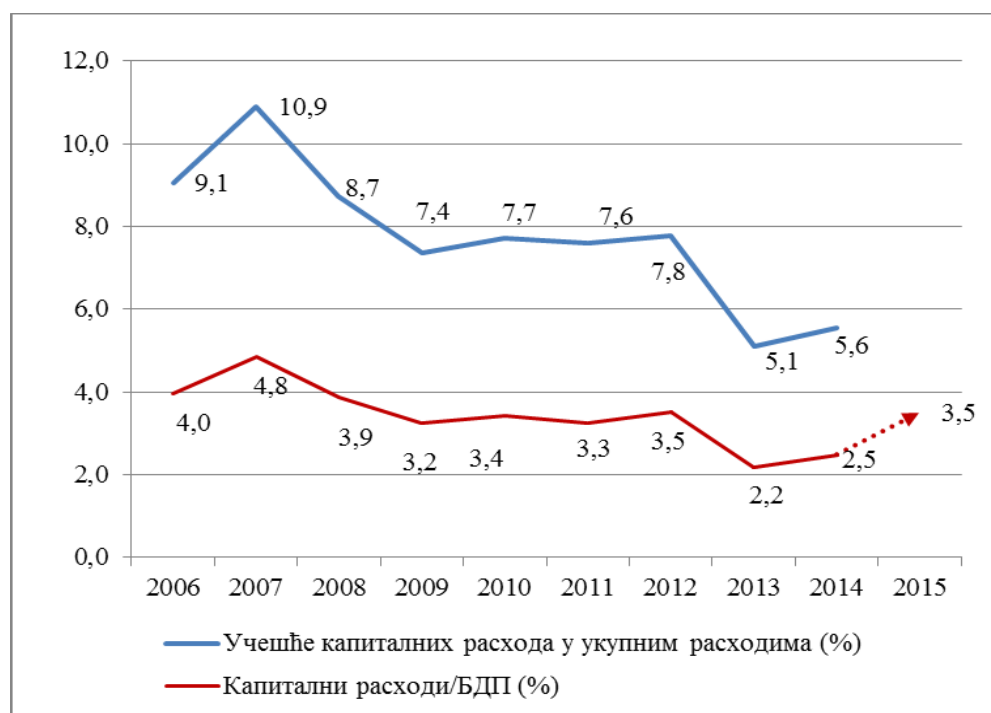
Графикон 1 Централна и Источна Европа: Учешће јавних инвестиција у БДП-у у 2013. години



Извор: Еуростат, за Србију Министарство финансија

Србија је до почетка кризе (2009. година) имала прихватљив ниво улагања у инфраструктуру, а онда је дошло до пада, који је нарочито изражен у последње две године. Повећање јавних инвестиција у Србији са садашњих 2,5% БДП-а на ниво од 4-5% БДП-а не би био историјски преседан – заправо толико су била уобичајена издвајања државе за јавне инвестиција у периоду пре кризе, 2006-2008. године. То нам имплицитно указује и да је достизање циљева повећања јавних инвестиција које предлаже Фискални савет у средњем року изводљиво – јер држава је до пре само неколико година била способна да толико инвестира. У графикону 2 приказано је како се кретало учешће јавних инвестиција у БДП-у од 2006. до 2014. године. Однос између капиталних расхода опште државе и вредности БДП-а опао је са пожељних 5% у преткризној 2007. години на ниво од око 3,5% у периоду 2010-2012. да би на крају био додатно смањен на 2,2% у 2013. и 2,5% у 2014. години. Гледајући у односу на укупне расходе опште државе, капитални расходи су чинили 11% расхода у 2007. години, да би у последње две године овај однос опао на свега око 5%. Интересантно је приметити да пад државних улагања у инфраструктуру коинцидира са економском кризом. Дакле, уместо да држава у периоду кризе повећа инвестиције као своје најпродуктивније расходе, и тако ублажи рецесионе притиске и подстакне опоравак привреде, десило се управо супротно – ниво јавних инвестиција је умањен и у последње две године чак и преполовљен у односу на преткризни ниво.

Графикон 2 *Јавне инвестиције у Србији: Однос према БДП-у и учешће у укупним јавним расходима (2005-2014,%)*



Извор: Министарство финансија

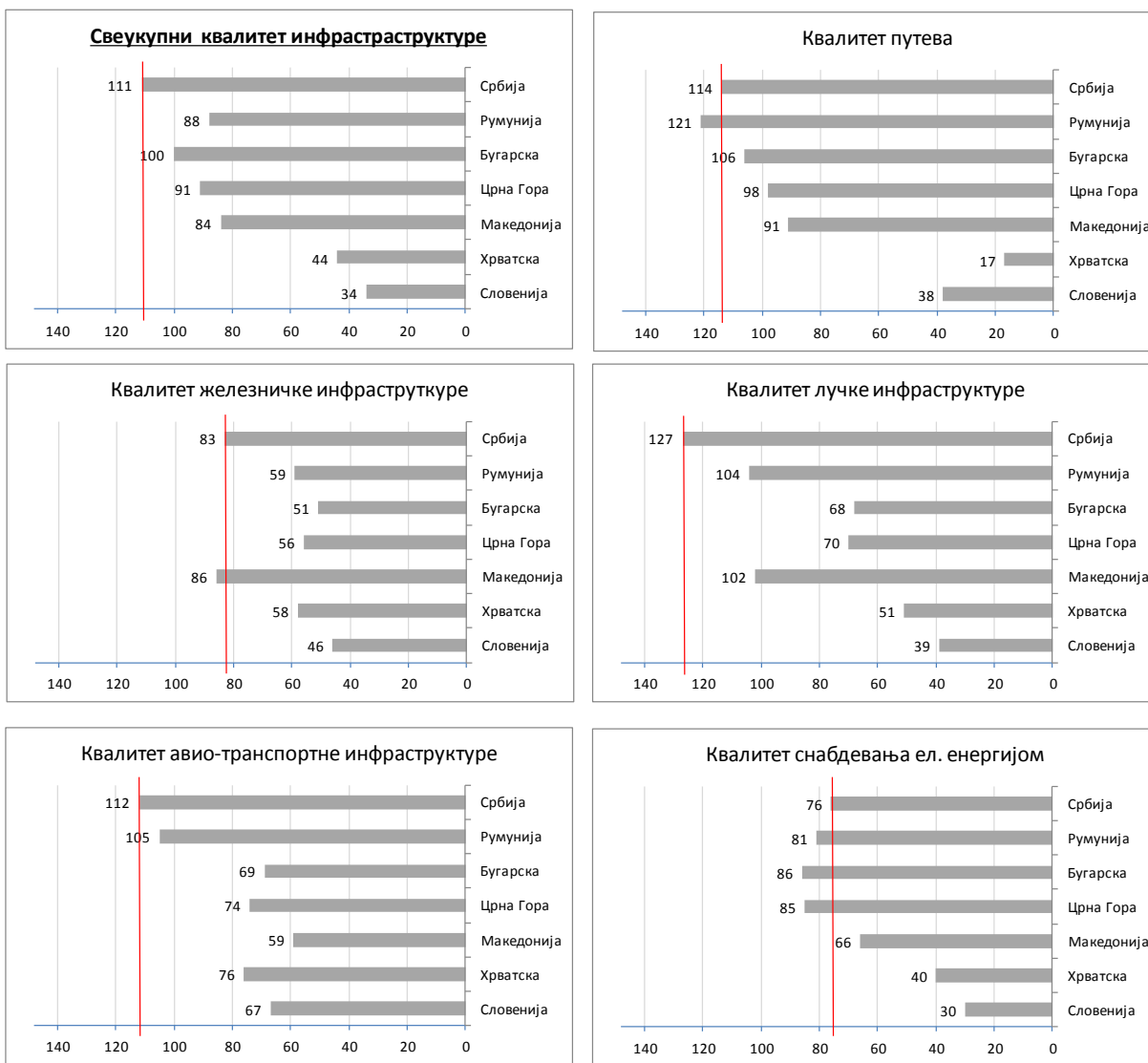
Због недопустиво ниских улагања у инфраструктуру Србија заостаје у изграђеној инфраструктури у односу на друге земље. Србија је једна од ретких европских земаља која у другој деценији 21. века још увек нема изграђене основне путне коридоре задовољавајућег квалитета. Од 2008. године просечно се годишње градило око 30 километара аутопута, а негативни рекорд је постигнут у 2012. години када је изграђено свега 10 километара аутопута. Хрватска је, на пример, у време изградње путне инфраструктуре градила у просеку преко 50 километара аутопутева годишње. Стање у железничкој и енергетској инфраструктури је такође веома лоше, с капацитетима старим и по неколико десетина година и катастрофалним перформансама. Најочигледнији пример је свакако железница која постиже просечне брзине од 40 километара на сат (стандард из 19. века). Поплаве из маја 2014. додатно су урушиле стање инфраструктуре (саобраћај и енергетика) и нагласиле потребу за улагањима у обнову и изградњу.⁸

Алармантно стање инфраструктуре у Србији потврђују и међународна истраживања из области конкурентности. Србија се, према последњем објављеном Глобалном извештају конкурентности Светског економског форума (Светски економски форум, 2014), према стању инфраструктуре сврстава у најлошије рангиране земље. То је

⁸ Приликом анализе стања инфраструктуре у Србији посматрали смо по први пут у тексту нешто шири обухват државе који укључује и железничку и енергетску инфраструктуру, иако инвестирање у ове области није део непосредних јавних расхода консолидоване државе, већ њених јавних предузећа. Фискални савет заступа став да је и ове инвестиције потребно повећати у наредним годинама, али, пошто не припадају општој држави, нисмо их укључивали у досадашњи део текста који се односио искључиво на јавне расходе и фискалну консолидацију.

последица веома ниског степена развијености путне, железничке, лучке и авио-саобраћајне транспортне мреже; по већини индикатора конкурентности и квалитета инфраструктуре Србија је рангирана знатно лошије од стоте позиције. Добру основу за сагледавање тренутног стања и поређење са осталим земљама света и окружења пружају изабрани подаци из поменутог извештаја о конкурентности, приказани у графикану 3.

Графикон 3 Стање инфраструктуре у Србији по оцени конкурентности Светског економског форума



Напомена: Ранг је у распону 1 – 148. (набољи ранг је 1.)

Недовољно развијена инфраструктура значајно доприноси лошој оцени конкурентности Србије. Већина позиција у оквиру групе инфраструктурних фактора знатно је лошија од укупне позиције Србије (94.), а с обзиром да су инфраструктурни фактори високо пондерисани у укупном глобалном индексу конкурентности закључује се да је управо то област у којој су неопходна унапређења. Анализом индикатора конкурентности евидентно је да инфраструктура у Србији далеко заостаје за земљама у

региону. По свеобухватној оцени инфраструктуре Србија је са 111. местом (од укупно 148) оцењена као најгора земља у региону, далеко од Словеније (34.) и Хрватске (44.). Лучка и авио инфраструктура оцењене су најлошије у региону, док је путна инфраструктура добила гору оцену једино у Бугарској, а железничка у Македонији. Делимично боља ситуација је једино у снабдевању електричном енергијом где смо се позиционирали као 76. близу медијани од 148 земаља и испред Румуније, Бугарске и Црне Горе. Ове оцене су потврђене и од стране других међународних институција које анализирају међународну конкурентности. Тако се у Извештају о транзицији Европске банке за обнову и развој (EBRD, 2013) наводи да је у Србији квалитет читаве инфраструктурне мреже и даље на веома ниском нивоу, готово најнижем у оквиру свих посматраних земаља региона Јужне и Југоисточне Европе.

У претходним анализама Фискални савет је, такође, указивао на лош квалитет инфраструктуре у Србији. Кроз анализу пословања јавних предузећа пре свега је било речи о алармантном стању у енергетици и железницама (Фискални савет, 2014). Енергетски сектор Србије карактеришу бројни проблеми који представљају кочницу даљем привредном развоју. Србија има висок и растући ниво енергетске зависности а основни енергетски индикатори лошији су не само од стандарда ЕУ већ и од већине земаља региона. Просечна старост енергетских постројења износи и неколико десетина година, а њихово стање и ефикасност је незадовољавајуће. Поједине студије (Светска банка, 2011) указују и да енергетски капацитети Србије неће бити довољни за потребе привреде Србије када она изађе из кризе, па је потребно отпочети са изградњом додатних енергетских капацитета. Железнички саобраћај у Србији, такође, заостаје за европским просеком, а поједини показатељи ефикасности, као што је превоз робе и путника по километру пруге и продуктивности запослених, имају вредност од само једне четвртине европског просека. Не улазећи у организационе и руководствене проблеме, стање у железницама је директна последица и неадекватне железничке инфраструктуре. Просечна брзина саобраћаја на пругама у Србији је поменутих око 40 километара на час, а услед недовољног одржавања сваке године се смањује број километара пруге на којима је дозвољена пуна брзина. Преко 55% пруга изграђено је у 19. веку, а непрекидно опада дужина ремонтваних пруга. Због свега наведеног, један од главних средњорочних циљева треба да буде успостављање потребних брзина и техничких стандарда на транзитном делу те мреже у Републици Србији (железнички Коридор 10), што је и један од услова који је Европска унија поставила за Паневропску железничку мрежу.

1.4. Доступна средства за повећање јавних инвестиција и пројекти

Постоје одговарајући приоритетни инвестициони пројекти и довољни, одобрени, а неповучени, кредити међународних институција. У претходним поглављима смо показали је повећање јавних инвестиција (али и инвестиција јавних предузећа) које предлаже Фискални савет економски оправдано јер: 1) помаже спровођење фискалне консолидације, 2) издвајања за инвестиције су тренутно недовољна и 3) стање инфраструктуре је веома лоше. У наредном поглављу смо истраживали да ли за предложено повећање јавних инвестиција постоје одговарајући, квалитетни,

инфраструктурни пројекти⁹, као и да ли ти пројекти имају обезбеђено повољно финансирање. Најважнији закључак до ког смо дошли је да за важне инфраструктурне пројекте државе (путна инфраструктура, локална инфраструктура – водоводи – и друго) већ постоје велика средства у одобреним кредитима међународних институција под повољним условима – односно да за повећање јавних инвестиција у наредним годинама не постоји ни проблем недостатка одговарајућих пројеката нити њиховог финансирања. Такође, расположиво је и довољно повољних финансијских кредита и за осетно повећање улагања јавних предузећа у енергетску и железничку инфраструктуру.

Повећање јавних инвестиција у наредне три године се у потпуности може финансирати из већ одобрених, а неповучених средстава међународних кредитора. Фискални савет предлаже да се у 2015. години учешће јавних инвестиција у БДП-у повећа са 2,5% БДП-а из 2014. године на 3,5% БДП-а, а након 2016. године и на преко 4% БДП-а. Анализа Фискалног савета показује да држава за ово повећање не би морала чак ни да тражи нове пројекте и средства, јер су за већ започете и планиране инфраструктурне радове обезбеђена довољна средства из кредита међународних финансијских институција под повољним условима (која држава слабо користи). За јавне инвестиције (изградња путне инфраструктуре, локалне инфраструктуре, здравства и друго), одобрено је а неповучено тренутно око 7% БДП-а у кредитима финансијских институција (табела 2). Уз те кредите требало би имати у виду да држава и мимо кредитираних инфраструктурних пројеката инвестира 1-1,5% БДП-а својих средстава (већ број мањих инвестиција различитих министарстава и локалне самоуправе). Рачуница, дакле, показује да би само ефикаснијом реализацијом постојећих одобрених средстава у наредне три године (попут, на пример, завршетка у потпуности изградње Коридора 10) – већ био остварен предлог Фискалног савета за повећање укупних јавних инвестиција до 2017. године.

За текуће инфраструктурне пројекте државе и јавних предузећа одобрено је око 5 млрд евра кредита, од чега је неповучено око 3,7 милијарди (11,1% БДП-а). У табели 2 и графикону 4 приказан је преглед одобрених (и до сада повучених) средстава за инфраструктуру по кредиторима. Неповучени кредити се углавном односе на пројекте који су већ одавно започети, али нису завршени, а у ређим случајевима реч је о пројектима на којима радови још нису ни почели (иако су средства међународних институција одобрена и пре пет-шест година). Највише неповучених средстава је у сектору путне инфраструктуре у износу од 1,6 млрд евра, док железнице и енергетика учествују са 1 млрд и 539 милиона евра. Средства доступна за остале инфраструктурне пројекте износе 526 милиона евра и она се односе на пројекте различитих нивоа власти опште државе (локална самоуправа, здравство и друго).

⁹ Под квалитетним пројектима подразумевамо економски оправдане инвестиционе пројекте, а не сам квалитет пројектне документације.

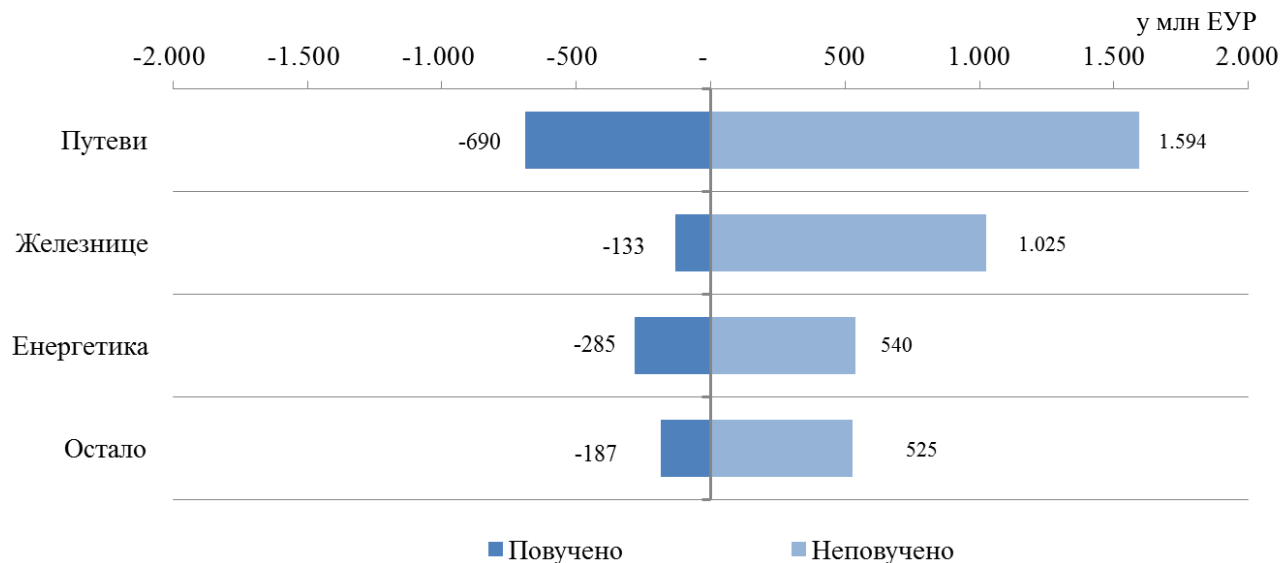
Табела 2 Преглед расположивих средстава за текуће инфраструктурне пројекте, по области и кредиторима

у млн ЕУР

Област	Финансијер	Одобрени износ кредита	Повучени износ	Преостало
Путеви	EIB	869	170,8	698,2
	EBRD	330	110,3	219,7
	Светска банка	355	97,5	257,5
	Азербејџан	300	153	147
	EXIM	429	158	271
Железница	EIB	80	66,2	13,8
	EBRD	295	54,2	240,9
	Кувајт	25,8	0	25,8
	Русија	758	13	745
Енергетика	EIB	64,5	22,4	42,1
	EBRD	302,5	70,8	231,7
	Светска банка	21	8	13
	EXIM	231	135	96
	KfW	205	48	157
Остало	EIB	515	158,9	356,1
	Светска банка	60	0,0	60
	KfW	138	28	110
		4.979	1.295	3.684

Извор: Анализа Фискалног савета

Графикон 4 Преглед повучених и расположивих средстава за текуће инфраструктурне пројекте, по области



Извор: анализа Фискалног савета

Процена Фискалног савета о величини расположивих средстава за повећање инвестиција државе и јавних предузећа је конзервативна – јер је готово извесно да ће

се у наредним годинама одобрити и неки нови кредити. Важно је напоменути да наведени подаци из табеле 2 обухватају само оне кредите који су већ одобрени, односно не укључују најављене кредита које је држава тражила, а нису званично одобрени од стране кредитора – чак и када је њихова реализација у наредним годинама врло вероватна. На пример, кредит ЕХИМ банке за другу фазу пројекта Костолац (БЗ и коп Дрмно), у износу 502 милиона евра (609 милиона долара), није укључен у нашу табелу, јер званично није одобрен од стране кредитора. Међутим, с обзиром да су гаранције за кредит урачунате у буџет за 2015. годину, као и да је уговор са извођачем¹⁰ већ пописан, овај кредит би се могао сматрати врло вероватним. Са наведеним кредитом, укупна вредност расположивих средстава за инфраструктуру би се повећала са 3,75 млрд евра на око 4,2 милијарде. Анализа Фискалног савета, такође, не укључује ни уговорене кредите за које не постоје израђени пројекти и чија реализација због тога, иако најављена, још увек није потпуно извесна. Ово су пре свега кредит Уједињених Арапских Емирата за наводњавање у износу од 100 милиона евра, као и најављени пројекат изградње брзе пруге Београд-Будимпешта који треба да се ради у сарадњи са кинеским инвеститорима, а чија се вредност у Србији процењује на 885 милиона евра.

Пројекти за који су обезбеђена финансијска средства су у начелу добро усмерени на унапређење инфраструктуре која у Србији није на задовољавајућем нивоу. Распожива средства су одобрена за изградњу саобраћајне инфраструктуру, енергетске инфраструктуре, локалних водовода, клиничких центара и др. што би требало да одговара стварним потребама земље. Детаљнија процена сврсисходности појединачних пројеката превазилази експертизу Фискалног савета, али указујемо на то да релевантне међународне институције указују на лоше стање управо у поменутиим сегментима инфраструктуре. Такође, ове инвестиције су давно препознате и већ су годинама присутне у стручној и широј јавности, као и у различитим секторским стратегијама,¹¹ што, такође, указује да пројекти за које су обезбеђена финансијска средства у начелу одговарају стварним приоритетима развоја инфраструктуре. Фискални савет, ипак, сматра да би требало много детаљније анализирати користи и трошкове сваког појединачног пројекта и да је непостојања одговарајућих анализа исплативости тренутно велики проблем у оптималном планирању инфраструктурних пројеката. Тако се, на пример, у јавности често доводи у питање исплативост изградње неких великих инфраструктурних пројеката попут Коридора 11 који није део дефинисаних приоритетних праваца Европске уније. Могуће је да је на Коридору 11 (правац Београд-Јужни Јадран) потребно реализовати само отпочете деонице Обреновац-Уб и Љиг-Пожега па би свакако требало спровести одговарајућу анализу која би овакве оцене потврдила или побила. Такође, пре реализације неких других великих пројеката који се најављују као што је, на пример, брза пруга Београд-Будимпешта неопходно је пажљивом анализом прво утврдити исплативост целокупног пројекта, као и то да ли он треба да буде сврстан у приоритете.

Завршетак Коридора 10 је тренутно вероватно најбитнији инвестициони приоритет.¹² Коридор 10 је један од најважнијих паневропских саобраћајних коридора

¹⁰ Уговор са Кинеском Машинско-инжењерском корпорацијом (СМЕС) потписан је још новембра 2013.

¹¹ Видети, на пример: „Стратегија развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта у Републици Србији од 2008. до 2015. године“ (усвојена 2007) и „Стратегија развоја енергетике Републике Србије до 2025. године са пројекцијама до 2030. године“ (усвојена 2014. године).

¹² Према документу „Стратегија развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта у Републици Србији од 2008. до 2015. године“.

који пролази кроз Србију и повезује централну и југоисточну Европу. За изградњу путног Коридора 10 одавно су у потпуности обезбеђена средства код институционалних кредитора и рок за његов завршетак је више пута одлаган у претходној деценији. У железничком саобраћају осим железничког Коридора 10, као значајни препознати су још и пројекти пруга Београд-Панчево, Нови Сад-Стара Пазова, Београд-Бар, као и Београдски железнички чвор и Жежељев мост преко Дунава. У енергетици приоритет је ревитализација и модернизација енергетског система, а планира се и започињање и убрзање фазне изградње нових електрана (ТЕНТ БЗ, Колубара Б, Костолац БЗ и друге). Додатан изазов развоју енергетске инфраструктуре представља процес придруживања Европској унији која захтева веће учешће „зелених“ килвата у укупној производњи електричне енергије што би требало имати у виду приликом планирања изградње нових термоенергетских постројења. Такође, у контексту одустајања руске стране од Јужног тока, потребно је израдити алтернативни план за решавање проблема снабдевања гасом, што вероватно подразумева изградњу гасовода Ниш-Димитровград који би омогућио допремање течног гаса из Азербејџана. У области пољопривреде кључним се чини инвестирање у системе за наводњавање, а два кредита за ову намену су већ одобрена од стране Уједињених Арапских Емирата и Светске банке (100 и 60 милиона евра).¹³ У области локалне инфраструктуре потребе за унапређењем су значајне, а истичу се бројни пројекти водоснабдевања. У области здравства све се више намеће потреба системског унапређења услова и ефикасности неге што ће несумњиво захтевати и одређене инвестиције. До доношења јасних планова и дефинисања развојних приоритета битно је завршити отпочете пројекте реконструкције клиничких центара.

¹³ Пољопривредна стратегија („Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014–2024“, усвојена 2014. године) предвиђа 15 милиона евра годишњих улагања за „раст конкурентности“, области у коју спадају инвестиције у земљишну инфраструктуру (укључујући наводњавање). У јавности је представљен план према коме ће компанија из УАЕ инвестирати 100 милиона евра у системе за наводњавање у Србији.

2. КОНКРЕТНЕ МОГУЋНОСТИ ЗА ПОВЕЋАЊЕ ИНВЕСТИЦИЈА У 2015.

У 2015. се ефикаснијим спровођењем конкретних инфраструктурних пројеката може остварити предложени раст јавних инвестиција за 1 п.п. БДП-а (330 млн евра). У претходном делу текста показали смо да је из више разлога економски оправдано повећање јавних инвестиција за 1 п.п. БДП-а у 2015. години, као и да за то постоје већ обезбеђена средства. У овом поглављу ћемо показати који су то конкретно пројекти, колика би требало да буде њихова реализација у 2015. години да би се постигло предложено повећање јавних инвестиција и на крају ћемо оценити да ли је таква реализација појединачних пројеката могућа. Закључак до ког смо дошли (можда помало и изненађујући) је да би се повећање инвестиција у 2015. години по предлогу Фискалног савета од 1 п.п. БДП-а без проблема постигло већ и само уколико би се планирани појединачни инвестициони пројекти у 2015. години извршавали у предвиђеним роковима. Такође, у анализу конкретних инфраструктурних пројеката смо на овом месту додатно укључили и значајне пројекте јавних предузећа у енергетици и железници који су веома битни и за које гарантује држава (повећавају јавни дуг), али који нису део консолидованих јавних расхода (и не укључујемо их у јавне инвестиције).

Када би се сви планирани инфраструктурни пројекти реализовали у року јавне инвестиције би у 2015. у идеалном случају могле да се повећају за чак 438 млн евра. У табели 3 смо показали колико би било повећање инвестиција у 2015. години уколико би се у потпуности испоштовали сви предвиђени рокови за сваки појединачни планирани инфраструктурни пројекат који има обезбеђено финансирање. Јавне инвестиције (Путеви и Остало у табели) би се у том случају у 2015. повећале за 438 млн евра (1,3% БДП-а) у односу на 2014. годину, а уз то би дошло и до повећања инвестиција јавних предузећа (Железница и Енергетика у табели) за додатних 390 млн евра (1,2% БДП-а). То би у укупном збиру представљало повећања директних и индиректних инвестиција државе у 2015. години од 827 млн евра (2,5% БДП-а). Уколико би се ово заиста и реализовало, привреда Србије би највероватније са оволиким повећањем инвестиција избегла очекивану рецесију у 2015. години. Тешко је, међутим, очекивати да се овај, идеални, сценарио оствари будући да је држава изузетно неефикасна у извршавању јавних инвестиција. Међутим, Фискални савет оцењује да је уз одређено повећање ефикасности државе несумњиво могуће реализовати повећање јавних инвестиција за 1 п.п. БДП-а (у складу са нашим предлогом), као и додатних 0,5-1 п.п. БДП-а посредно преко јавних предузећа.

Табела 3 *Процена могућег повећања инвестиција у инфраструктуру у 2015. години*

у млн ЕУР

Област	Одобрени износ кредита	Преостало	Максимално повећање у 2015.	% БДП-а
Путеви	2.283	1.593	313	0,95%
Железница	1.159	1.025	251	0,76%
Енергетика	824	539	138	0,42%
Остало	713	526	117	0,35%
	4.979	3.684	819	2,48%

Извор: Анализа Фискалног савета

Фискални савет је до ових процена дошао на основу доступних средстава за појединачне пројекте и планиране динамике радова – што не мора да буде у потпуности прецизно. Информације о појединим пројектима потичу из свих извора који су нам били доступни, укључујући: извештаје Управе за јавни дуг и Министарства финансија; сајтове и публикације надлежних државних органа, као и јавних и приватних предузећа; извештаје кредитора; и средства јавног информисања. Међутим, услед недостатка доступних и конзистентних података, у одређеним случајевима динамику повлачења средстава (извршавања инвестиција) процењујемо на основу помало грубих, линеарних, апроксимација. Овакве процене се у већини случајева заснивају на претпоставци линеарног повлачења средстава током предвиђеног живота пројекта, тј. од датума почетка радова до планираног рока за завршетак. Чињеница је да овакав приступ може довести до одређених грешака у процени на нивоу појединих пројеката, пре свега због тога што извођење радова у стварности није линеарно већ зависи од уговорене динамике градње и примопредаје појединих фаза/деоница. Примера ради, код изградње путева вредност радова значајно расте ка завршетку пројекта због трошка асфалтирања, које је последња а и најскупља фаза (висок трошак материјала). Такође, инвестиције у енергетику или железницу често прате набавке опреме значајне вредности а њено плаћање (често авансно) нема линеарну динамику нити устаљену везу са извршавањем физичких радова. Међутим, сматрамо да се ова неизбежна прецењивања или потцењивања динамике инвестиција на нивоу појединих пројеката у збиру неутрализују због великог броја обухваћених пројеката, као и да оне ни у ком случају не мењају општу слику о стању јавних инвестиција у Србији, нити о доступности средстава за њихово повећање. У наставку текста детаљније смо анализирали појединачне инфраструктурне пројекте и планове за њихово извршење у 2015. години.

2.1. Инвестиције у путеве

За текуће пројекте у области друмске инфраструктуре одобрена су средства од око 2,3 милијарде евра, од чега је неповучено око 1,6 милијарди (4,7% БДП-а). Ово је око 47% укупно одобрених средстава за инфраструктурне пројекте. Најзначајнији је свакако пројекат изградње Коридора 10, за који је од стране ЕИВ-а, ЕБРД-а и Светске банке доступно још око 750 милиона евра. За пројекат моста Земун-Борча доступно је 56 милиона, за пројекат аутопута Е763 362 милиона, а за одобрени пројекат рехабилитације путева и повећања безбедности још 280 милиона евра.

Табела 4 Преглед текућих инвестиција у путеве

у млн ЕУР

Финансијер	Пројекат	Датум одобравања	Одобрени износ кредита	Повучени износ	Преостало
EIB	Обилазница око Београда А	окт-2007	60	28	32
EIB	Коридор 10 E75	окт-2009	314	39.8	274.2
EIB	Обилазница око Београда Б	сеп-2010	40	21	19
EIB	Коридор 10 E80	нов-2010	265	75.1	190
EIB	Мост на Сави Б	нов-2010	90	7	83
EIB	Рехабилитација и безбедност путева	нов-2013	100	0	100
EBRD	Рехабилитација и безбедност путева	нов-2013	100	0	100
EBRD	Обилазница око Београда	јул-2002	80	68.8	11.2
EBRD	Коридор 10	сеп-2009	150	41.5	108.5
Светска банка	Коридор 10	јул-2009	275	97.5	177.5
Светска банка	Рехабилитација и безбедност путева	апр-2013	80	0	80
Азербејџан	Аутопут E763 (Љиг-Прељина)	апр-2012	300	153	147
EXIM	Мост Земун-Борча	апр-2010	180	124	56
EXIM	Аутопут E763 (Обреновац-Љиг)	авг-2013	249	34	215
			2,283	690	1,593

Извор: Анализа Фискалног савета

Интензивирање радова на друмској инфраструктури представља најважнији приоритет у следеће две до три године. Према процени Фискалног савета само у 2015. могуће је остварити раст инвестиција од чак 331 милиона евра (1% БДП-а) у идеалном случају, уколико би се сви радови на изградњи путне инфраструктуре извели у року (табела 3). Премда је оволико повећање мало вероватно, повећање инвестиција у путну инфраструктуру је свакако најбитнији чинилац за укупно повећање јавних инвестиција у 2015. години и због тога је приоритет. У исто време, због изузетно лошег стања постојеће инфраструктуре као и заступљености друмског превоза у саобраћају, ово су инвестиције које извесно имају осетан ефекат на привредни раст и за које је извесно да ће знатно подстаћи привредну делатност.

Уколико би се испунили тренутни рокови изградње Коридора 10, извршење радова у 2015. години би требало да се повећа за око 130 милиона евра (0,4% БДП-а), са тренутних 165 на око 295 милиона. На основу анализе приказане у табели Анекса 1¹⁴, највећи раст потребно је остварити на деоницама Царичина долина-тунел Манајле (48 млн), Предејане-Царичина долина (34 млн), и Станичење-Пирот исток (25 млн).

Додатни раст инвестиција у износу од 83 милиона евра очекује се и од завршетка приступних саобраћајница за мост на Сави, с обзиром да је усвојен план расељавања ромске популације због којег је ЕИВ стопирала пројекат, да је расељавање почело у новембру 2014. године, као и да је рок за повлачење средстава крај 2015. Известан је и завршетак обилазнице око Београда где је потребно реализовати још 62 милион евра (два кредита ЕИВ-а и један ЕБРД-а), а где су радови отпочети после вишегодишњег кашњења због проблема са експропријацијом.

Уз наведене пројекте, у наредној години треба да отпочне и реализација пројекта рехабилитације и повећања безбедности око 1.100 км постојећих саобраћајница, вредности 280 милиона евра. Пројекат се финансира средствима ЕИВ-а и ЕБРД-а у износу од по 100 милиона, и кредитом Светске банке (IBRD) у износу од 80 милиона евра. Разлози за кашњење укључују и промену приоритета након мајских поплава, а с обзиром

¹⁴ Анекс 1 „Повећање инвестиција у 2015. на основу Коридора 10”.

да је планирани рок за реализацију 5 година, очекивано је да се у 2015. години искористи око 56 милиона евра по овом основу.

Инвестиције на изградњи приступних саобраћајница за мост Земун-Борча током 2015. године требало би да буду приближно једнаке онима колике су биле током 2014. за радове на самом мосту. Наиме, у 2014. вредност укупних радова је износила око 60 милиона евра¹⁵, док је преостала вредност неповучених средстава за овај пројекат око 56 милиона. Сходно томе, очекивано би било да вредност радова по основу овог пројекта у 2015. буде приближно непромењена као у 2014. години.

2.2. Инвестиције у железнице

По подацима Фискалног савета за текуће пројекте у Железницама одобрено је 1,2 милијарде евра, од чега је повучено око 131 милион а преостало око 1 милијарде евра (3% БДП-а). Од укупно повучених средстава чак 31 милион (23%) се односи на набавку возова а не на инфраструктурне радове на унапређењу инфраструктуре. Највећи део одобрених средстава, или 748 милиона евра долази из руског кредита за модернизацију који обухвата пет пројеката изградње и обнове пруга и један набавке возова. Од укупног износа кредита до сада је искоришћено само око 13 милиона евра мада је и уговорена набавка возова у износу од 80 милиона. Средства у износу од 295 милиона евра одобрена су и од ЕБРД-а, за набавку нове механизације за одржавање и материјала за обнову 6 деоница Коридора 10, а до сада је искоришћено око 54 милиона. Анализа не обухвата најављени пројекат брзе пруге Београд-Будимпешта, који ће се можда реализовати у сарадњи са Републиком Кином а чија се вредност у Србији тренутно процењује на 885 милиона евра. Овај пројекат могао би значајно да подигне вредност укупних инвестиција у железнице, али има и одређене слабости.¹⁶

¹⁵ Поређење вредности јавног дуга по основу овог пројекта исказаних у децембарским извештајима за 2013. и 2014. Управе за јавни дуг.

¹⁶ Планирани рок изградње је само 2 године, што би значило да се годишње користи преко 400 милиона евра. Такође, краткорочни ефекат на подстицање агрегатне тражње и економског раста од овог пројекта је минимализован чињеницом да је крајње неизвесно учешће домаће индустрије и радне снаге. Наиме, за разлику од осталих уговора о кредитирању инфраструктурних пројеката, у досадашњим уговорима са кинеском ЕХИМ банком експлицитно је наведено да ће се кредит користити искључиво за набавку робе и услуга из Кине, а из досадашње праксе евидентно је да се то односи и на радну снагу (пример пројекта термоелектране Костолац). Уколико ово буде модел и за изградњу брзе пруге чињеница је да ће краткорочних ефекати подстицаја раста бити врло мали, док ће дугорочни ефекти зависити од исплативости пројекта за који још увек не постоје одговарајуће анализе.

Табела 5 Преглед инвестиција у железнице

у млн ЕУР

Финансијер	Пројекат	Датум одобравања	Одобрени износ кредита	Повучени износ	Преостало
ЕИВ	Рехабилитација пруга 2а	дец-2006	80	66	13.8
ЕБРД	Вишеделне електромоторне гарнитуре	мај-2009	100	31	69.1
ЕБРД	Железнице Србије - Коридор 10	сеп-2010	100	22.3	77.7
ЕБРД	Рехаб. и модер. Коридора 10	јан-2012	95	0.95	94.05
Кувајт	Станица Прокоп	дец-2012	25.8	0	25.8
Русија	Анекс 1 - Пруга Београд-Панчево	нов-2012	64	6*	58
Русија	Анекс 2 - Модернизација Коридор 10	нов-2012	64	7*	57
Русија	Анекс 3 - Пруга Стара Пазова-Нови Сад	нов-2012	316	0	316
Русија	Анекс 4 - Пруга Београд-Врбница (Бар)	нов-2012	200	0	200
Русија	Пруга Београд-Нови Сад	нов-2012	34	0	34
Русија	Анекс 5 - Набавка 27 возова	нов-2012	80	0	80
			1,159	133	1,025

* процене на основу месечног извештаја Управе за јавни дуг (децембар 2014)

Извор: Анализа Фискалног савета

Крајем марта 2014. године почели су радови на изградњи другог железничког колосека на деоници од Панчевачког моста до Панчева, укупне вредности 64 милиона евра (74 са учешћем из буџета), а до краја године искоришћено је око 6 милиона. Септембра прошле (2014.) године уговором је обухваћена и реконструкција дела пруге Коридора 10 (112 км), вредности 64 милиона евра (74 са учешћем из буџета) од чега је искоришћено око 7 милиона. С обзиром да су рокови за завршетак ових пројеката у 2016, процењујемо да би у 2015. години требало да се реализује око 57 милиона на основу ова два пројекта, што би чинило годишње повећање од око 44 милиона. Такође, из руског кредита у наредној години очекује се почетак радова на прузи Стара Пазова-Нови Сад, као и реконструкција пруге Београд-Врбница (Бар) а укупна вредност ових пројеката процењује се на 316 и 200 милиона евра. Под претпоставком трајања радова од 3 године, у 2015. могуће је очекивати извршење од око 170 милиона. Претпостављамо да ће до краја 2015. отпочети и реализација 80 милиона евра уговорене набавке руских возова, што би могло да доведе до повећања инвестиција од око 6 милиона—очекивана испорука прва два воза (од 27) је крај 2015. или почетак 2016.

Радови су отпочети и на станици Прокоп, а очекује се да ће се у 2015. години искористити целокупан кувајтски кредит у износу од 25,8 милиона, с обзиром на дугогодишња (вишедеценијска) одлагања, као и значај који Прокоп има за реализацију планиране градње Београда на води.

Везано за кредите одобрене од стране ЕБРД-а, повећање инвестиција се очекује по основу кредита за набавку шинских возила, одобреног 2010. године. До сада је по овом кредиту спроведен тендер укупне вредности 35 милиона евра, од чега је у 2014. реализовано око 31 милион. У току је и тендер за реализовање преосталих средстава (65 милиона) и очекује се да ће се његовим потписивањем у 2015. години реализовати додатних 32,5 милиона евра. Тиме би укупне инвестиције по основу овог кредита у 2015. наредној години износиле 36,5 милиона евра, што представља повећање од 5,5 милиона у односу на до сада реализовано.

Рехабилитација железничког Коридора 10, финансирана од стране ЕБРД-а у вредности од 95 милиона евра, је у фази измене пројекта а израда техничке документације напредује споро и неизвесно је да ли ће се у реализацију овог кредита кренути у 2015.

Анализа не укључује повећања до којих би требало да дође услед изградње Жежељевог моста јер се наставак инвестиција финансира из средстава Аутономне покрајине Војводине и града Новог Сада (део опште државе) а не из неповучених кредита¹⁷. У свом извештају о раду надлежно Министарство наводи да је предузело све неопходне активности како би се омогућило интензивирање градње и завршетак моста до марта 2016. (4 године након првобитног рока), што значи да би до тада требало да се инвестира око 22 милиона евра.

2.3. Инвестиције у енергетику

Износ кредита за текуће пројекте у области енергетике износи 837 милиона евра, од чега је неповучено око 539 милиона (1,6% БДП-а). Од укупног износа неповучених кредита 95 милиона се односи на прву фазу пројекта термоелектране Костолац који се финансирају из средстава кинеске ЕХИМ банке. Значајна средства доступна су и од ЕБРД-а; 100 милиона евра за изградњу складишта гаса у Итебеју, као и 38,4 милиона евра намењених ЕПС-у за набавку паметних струјних бројила. Додатних 40 милиона евра за набавку бројила доступно је од ЕИВ-а. Од Немачке развојне банке (KfW) преостало је 72,8 милиона за пројекат хомогенизације угља у Колубари и 63,3 милиона за пројекат изградње ХЕ Зворник. Напомињемо да горе наведени подаци не укључују кредит ЕХИМ банке за другу фазу пројекта термоелектране Костолац, у износу од 502 милиона евра (609 млн долара), а који још увек није званично одобрен од стране ЕХИМ банке. Када би се урачунао и поменути кредит ЕХИМ банке, укупна вредност текућих пројеката у енергетици достиже 1,3 милијарду, а доступна средства износ од 1 милијарде евра (3% БДП-а).

¹⁷ Вредност целокупног пројекта је око 48 милиона евра, од чега је Европска Унија финансирала 26 милиона за спроведену набавку челичне конструкције моста а покрајина и град треба да финансирају преосталих 22 милиона евра.

Табела 6 Преглед инвестиција у енергетику

у млн ЕУР

Финансијер	Пројекат	Датум одобравања	Одобрени износ кредита	Повучени износ	Преостало
EIB	Унапређење мреже ЕМСа	јун-2009	24,5	22,4	2,1
EIB	ЕПС; уградња и набавка бројила	нов-2010	40	0	40
EBRD	ЕПС; уградња и набавка бројила	сеп-2010	40	1,6	38,4
EBRD	Србијагас; мрежа и изградња складишта	феб-2010	150	50	100
EBRD	Колубара	јул-2011	80	18,7	61,3
EBRD	Мале хидроелектране	дец-2011	32,5	0,5	32
Светска банка	Регионални развој Бора	јун-2007	21	8	13
EXIM	1. фаза - Рекон. Костолац Б1 и Б2	дец-2011	118	118	0
EXIM	1. фаза - Одсумпоравање Костолац	дец-2011	87	17**	70**
EXIM	1. фаза - Костолац - пристаниште	дец-2011	11	0	11
EXIM	1. фаза - Костолац - железница	дец-2011	15	0	15
KfW	Заштита жив. средине у ТЕ	дец-2007	46	40,2	5,8
KfW	ХЕ Зворник	окт-2010	70	6,7	63,3
KfW	Колубара- хомогенизација угља	окт-2012	74	1,15	72,85
KfW	Ефикасност у јавним зградама/школама	нов-2014	15	0	15
			824	285	539
EXIM	2. фаза - Изградња Костолац Б3	нов-2013	502*	0	502
EXIM	2. фаза - Проширење копа Дрмно	нов-2013			
			1.326	285	1.041

*Кредит и даље није званично одобрен, мада је изванредно познат (буџети за '14 и '15 су урачунали гаранције за њега).

** Процена на основу отпочињања и трајања радова

Извор: Анализа Фискалног савета

Највећи раст инвестиција у области енергетике у 2015. години могао би се десити реализовањем кредита за набавку струјних бројила у износу од 78,4 милиона евра (40 од EBRD-а и 38,4 од EIB-а), а који није искоришћен иако је одобрен још 2010. године¹⁸. Узроци за неизвршавање су бројни, од промена руководства и реорганизације ЕПС-а, преко измена у самом пројекту, измена у начину набавке, итд. С обзиром да је усвојен план набавке и да је тендер расписан у децембру 2014, вероватно је да ће ова средства у потпуности бити искоришћена током 2015. године.

После двогодишњег кашњења, очекивана је и реализација кредита EBRD-а у износу од 32,5 милиона одобреног за изградњу 32 мале хидроелектране. На основу овог кредита, под претпоставком трогодишње градње, реално је очекивати раст инвестиција од око 11 милиона евра. Овај кредит је иницијално одобрен у износу од 45 милиона, али је након израде детаљног дизајна пројекта и студија изводљивости менаџмент ЕПС-а одлучио да одустане од градње чак 6 хидроелектрана. Реализација пројекта је покренута септембра 2014. када су одржани и први тендери.

По основу кредита EXIM банке за прву фазу пројекта термоелектране Костолац, у 2015. очекивана је изградња пристаништа и модернизација железничке инфраструктуре ТЕ Костолац у вредности 11 и 15 милиона евра, а под претпоставком двогодишње градње процењујемо да би у 2015. инвестиције по основу ова два пројекта могле да се повећају за око 13 милиона. Такође, очекује се и наставак изградње фабрике за одсумпоравање отпочете септембра прошле године, а с обзиром да је предвиђено да фабрика буде завршена ове године процењујемо да ће повећање инвестиција у 2015. години износити 53 милиона (17 извршено у 2014. и 70 милиона процена за 2015.). Међутим, прошле године

¹⁸ С обзиром да се највероватније највећи део овог износа односи на увоз опреме питање је у којој мери овај пројекат конкретно доприноси подстицању БДП-а.

требало је да буде завршена реконструкција термоелектране Костолац Б1, а процена је да ће се завршетком овог пројекта инвестиције у 2015. години смањити за 59 милиона (реконструкција Б1 и Б2 вреди 118 милиона а радови су трајали 2 године).

С обзиром да је решен застој због жалбе понуђача, у 2015. години очекивано је и веће извршење по основу пројекта ЕПС-а за ХЕ Зворник, а који се финансира из кредита Немачке развојне банке (KfW) у вредности од 70 милиона евра. С обзиром да је у 2014. искоришћено око 6,7 милиона, и да је планирано да преостали износ од 63,3 милиона евра буде искоришћен у наредне 4 године, процењујемо да је могуће повећање инвестиција у 2015. години по основу овог пројекта око 9 милиона евра (15,8 у 2015. умањено за 6,7 у 2014.). Тендерска документација је у припреми и за почетак радова на пројекту унапређења хомогенизације угља у Колубари, вредности 74 милиона евра. С обзиром да су преостала средстава у износу од 72,9 милиона, у 2015. години је по основу овог пројекта могуће је остварити повећање од 17,6 милиона (18,2 у 2015. умањено за 1,15 у 2014.). Додатно повећање од 15 милиона евра очекујемо по основу ратификације одобреног кредита за унапређење енергетске ефикасности јавних зграда и школа, а који би могао у потпуности да се реализује у овој години.

Уколико дође до одобравања кредита за другу фазу пројекта термоелектране Костолац, у 2015. години могуће је остварити још 100 милиона, чиме би укупан раст инвестиција у 2015. достигао износ од 238 милион евра (0,7% БДП-а). С обзиром да су пројекти израђени, уговор са извођачем потписан, и да се извођач СМЕС већ налази у Костолцу са опремом и радницима (700 радника из Кине), претпостављамо да би радови могли да отпочну мало по потписивању кредита. Будући да је рок за завршетак пројекта крај 2019. године, процењујемо (груба апроксимација) да би у 2015. могло бити реализовано 100 милиона евра, или 20% укупне вредност друге фазе пројекта (502 милиона).

До отказивања пројекта Јужног тока било је очекивано да се у овој години крене и у реализацију кредита за изградњу подземног складишта у Итебеју, одобреног 2010. године. Укупна вредност одобреног кредита износи 150 милиона, од чега је 50 милиона евра већ искоришћено за финансирање краткорочне ликвидности Србијагаса, док остатак никада није реализован због нерешених имовинско-правних односа и проблема са експропријацијом земљишта. Међутим, с обзиром да је Јужни ток отказан вероватно је да ће ова средства бити преусмерена на изградњу гасовода Ниш-Димитровград чији почетак ипак није реално очекивати у 2015.

Није реално очекивати ни завршетак пројекта Регионалног развоја Бора, који финансира Светска банка а по основу којег је доступно још 13 милиона евра. Иако је рок за завршетак септембар 2015, даља реализација овог пројекта условљена је завршетком изградње новог крака колектора јаловишта флотације „Велики Кривељ“. Иако је извођач радова за нови крак колектора изабран још јануара 2013. радови до данас нису отпочети.

У 2015. очекује се и потписивање уговора укупне вредности 170 милиона евра са KfW-ом, међутим реализовање ових средстава није реално очекивати у току године јер се пројекти већином налазе у најранијој фази припреме. Пројекти се односе на:

1. Транспорт пепела у ТЕНТ А (ЕПС) – 45 милиона евра
2. Изградња ветропарка Костолац (ЕПС) – 80 милиона евра
3. Унапређење преносне мреже 1 (ЕМС) – 25 милиона евра
4. Модернизација топлана за биомасу 1 (Влада) – 20 милиона евра.

2.4. Инвестиције у осталим областима

За текуће пројекте у осталим областима одобрено је око 710 милиона евра, од чега је за сада неповучено готово 530 милиона (1,7% БДП-а). Највећи део неповучених средстава односи се на кредите ЕИВ-а у износу од око 260 милиона евра - 132 милиона евра за обнову четири клиничка центра и 130 милиона за истраживање и развој у јавном сектору. Знатна средства доступна су и из кредита и донација Немачке развојне банке (KfW) и Европске уније (110 милиона евра) - за пројекте општинског водоснабдевања преостало је још 49 милиона евра и за пројекат прераде отпадних вода 61 милион. Око 65 милиона евра кредита Светске банке за хитну санацију штета од поплава такође је намењено за инвестиционе пројекте.¹⁹ Одобрена, а неповучена, средства се углавном односе на пројекте у надлежности локалних самоуправа и било би основано очекивати да их карактерише већа ефикасност у извршењу. Међутим, евидентно је да то у пракси није случај. Најбољи примери су пројекти хитне обнове система за водоснабдевање у Нишу и Новом Саду, где је за десет година од одобрења пројекта искоришћено тек 8 од укупно одобрених 25 милиона евра, дакле, ни трећина.

Табела 7 Преглед инвестиција у осталим областима

у млн ЕУР

Финансијер	Пројекат	Датум одобравања	Одобрени износ	Повучени износ	Преостало
ЕИВ	Општинска и регионална инфраструктура	дец-2008	50	49.5	0.5
ЕИВ	Општинска инфраструктура	јун-2009	25	0	25
ЕИВ	Водоснабдевање (Ниш, Нови Сад)	јун-2004	25	7.7	17.3
ЕИВ	Клинички центри А	дец-2006	80	18.5	61.5
ЕИВ	Клинички центри Б	дец-2008	70	0	70
ЕИВ	Јавни сектор - истраживање и развој	мар-2010	200	70.3	129.8
ЕИВ	Модернизација школа	јун-2010	50	12.9	37.1
ЕИВ	Реновирање зграда судства	окт-2011	15	0	15
Светска банка	Обнављање од поплава	окт-2014	60	0	60
KfW	Општински водовод (фаза 1)	2007	25	10.7	14.3
KfW и ЕУ	Општински водовод (фаза 1) - донација	2007	23.5	12.2	11.3
KfW	Општински водовод (фаза 2)	2008	17.5	2.3	15.2
KfW и ЕУ	Општински водовод (фаза 2) - донација	2008	11	2.9	8.1
KfW	Прерада отпадних вода	2009	46	0	46
KfW и ЕУ	Прерада отпадних вода - донација	2009	14.8	0	15
			713	187	526

Извор: Анализа Фискалног савета

Најизвеснији извор повећања јавних инвестиција у 2015. години би требало да буду инвестициони радови у вези са санацијом штета од поплава - Влада је најавила завршетак обнове до краја 2015. године и основала Канцеларију за помоћ и обнову поплавлених подручја с циљем обезбеђивања ефикасног извршења радова. Због тога процењујемо да би већи део средстава кредита Светске банке (од укупних 65 милиона евра) могао бити искоришћен већ током 2015. године.

Такође, постоје и најаве да су проблеми који су у претходним годинама кочили извршење давно одобрених пројеката у здравству и водоснабдевању коначно решени и да

¹⁹ Од укупних 250 милиона евра кредита, око 130 милиона је намењено за куповину струје, 55 милиона за подстицаје пољопривредницима у поплавама погођеним подручјима, док је око 65 милиона евра намењено инвестиционим радовима у енергетском сектору и реконструкцији приоритетне инфраструктуре за заштиту од поплава.

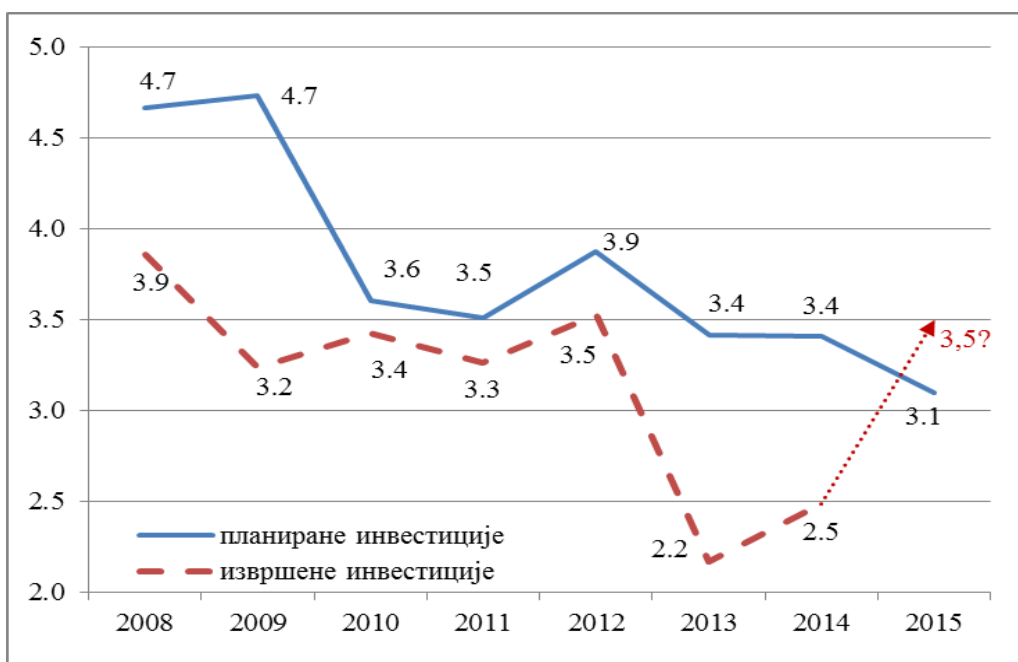
је могуће поновно покретање радова током 2015. године. Од укупно 150 милиона евра одобрених за санацију клиничких центара од стране ЕИВ-а (још 2006. и 2008. године), радови су почели једино у КЦ Ниш, при чему је искоришћено око 20 милиона евра. Међутим, измењени пројекти за КЦ Београд и КЦ Нови Сад су завршени, док је пројекат за КЦ Крагујевац требало да буде готов до краја 2014. године, због чега је реално очекивати почетак радова у сва три клиничка центра у другој половини 2015. године. Будући да се преостали износ кредита (око 130 милиона евра) мора искористити до краја 2016. године, сматрамо да је реално очекивати да се до краја године повећа извршење за око 40 милиона евра (јер у 2014. години није био никаквих радова).

Према проценама кредитора, и код пројеката за унапређење општинског водоснабдевања могуће је очекивати осетно убрзање извршења инвестиција у 2015. години. После бројних проблема са добијањем грађевинских дозвола и одлагања због локалних избора, пројекти се спроводе без већих застоја, па би укупно утрошена средства ове године могла бити око 30 милиона евра, што би представљало повећање од 20 милиона у односу на 2014. годину. Кредитори очекују и за око 5 милиона евра боље извршење радова на пројектима изградње постројења за прераду отпадних вода у Ужицу, Врању и Крушевцу.

3. НЕЕФИКАСНОСТ У ИЗВРШАВАЊУ ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА – ОСНОВНИ ПРОБЛЕМ КОЈИ СПРЕЧАВА ЊИХОВО ПОВЕЋАЊЕ

Годишње извршење јавних инвестиције је увек знатно мање од планираног, што указује на системску неефикасност државе у њиховом извршавању. Анализа Фискалног савета показује да су јавне инвестиције једина категорија јавних расхода која је у претходним годинама увек била извршавана знатно мање у односу на буџетски план са почетка године. Ова неефикасност у извршавању јавних инвестиција посебно је била изражена у 2013. и 2014. години када није била извршена трећина планираних инвестиција (графикон 5). Управо неефикасност државе представља главни ризик за остварење повећања јавних инвестиција које Фискални савет предлаже у наредним годинама. Због тога у овом делу текста дајемо процену колико је одступање извршења јавних инвестиција у односу на план, колико је кашњење у спровођењу инфраструктурних пројеката и анализирамо основне проблеме који доводе до неефикасности у извршавању јавних инвестиција.

Графикон 5 Планиране и извршене јавне инвестиције (2008-2015.)



Извор: прорачун Фискалног савета на основу података Мфин

У просеку се сваке године не изврши 20% од планираних инвестиција. У графикону 5 прикупили смо и приказали буџетске планове за извршење јавних инвестиција за сваку годину од 2008. као и стварно извршење јавних инвестиција. У претходном периоду било је година када се извршавало 95% плана, али је уобичајено одступање између планираних и извршених инвестиција било око 20% (приближно 0,75 п.п БДП-а). Уколико би се слична неефикасност у извршењу јавних инвестиција задржала и у 2015. години у којој је Влада планирала рекордно ниска издвајања за јавне инвестиције од свега 3,1% БДП-а (графикон 5) врло лако би могло да се деси да и извршење јавних инвестиција буде рекордно ниско. Фискални савет због тога сматра да се у 2015. години

морају повећати и планирани ниво издвајања за јавне инвестиције, али и ефикасност у њиховом извршењу.

Неефикасност државе се одликује на широком спектру проблема који онемогућавају извршавање јавних инвестиција у складу са планом. У претходним поглављима показали смо да до константног подбацивања у извршењу јавних инвестиција у односу на план није могло да дође услед недовољног броја инфраструктурних пројеката, нити мањка средстава за њихову реализацију. Такође, редовне анализе Фискалног савета о извршењу јавних расхода врло јасно указују да смањење јавних инвестиција током године никада није било део циљане штедње, већ невољног неизвршавања планова. До тога је долазило због много различитих разлога попут: неодговарајуће пројектне документације, потешкоћа у експропријацији земљишта, лоше контроле извођача која је доводила не само до пробијања уговорених рокова већ и до повећања цене радова, спорог издавање дозвола и друго.

3.1. Кашњење у извршењу пројеката

Фискални савет процењује да укупна вредност инвестиционих пројеката чије извршење касни износи око 1 милијарду евра (3% БДП-а). Реализација великог броја пројеката не почиње у планирано време, што уз неефикасност (спорост) у извршавању започетих пројеката доводи до тога да је велики број пројеката у кашњењу. То кашњење скупо кошта државу, не само због смањеног улагања у инфраструктуру, већ и због чињенице да се на добар део пројеката у кашњењу плаћају пенали међународним кредиторима за одобрена а неповучена средства. Процењујемо да вредност пројеката који су тренутно у кашњењу износи преко 1 милијарде евра и до овакве процене смо дошли на основу исплаћених пенала и анализе извршења неких појединачних пројеката који немају казнену клаузулу у случају неповлачења кредита.

Србија због кашњења у повлачењу одобрених средстава плаћа годишње пенале од око 4 милиона евра. Увидом у преглед камата и провизија на задуживање по основу јавног дуга Републике, као и трошкова сервисирања истог на дан 30.09.2014. године (табела 8), долази се до податка да централни ниво власти на годишњем нивоу издвоји око 4 милиона евра на провизије (пенале) за неповлачење средстава према великим страним кредиторима и страним владама. Применом уговорених провизија за неповлачење, које су у распону од 0,25 до 1%, долази се до процене да је износ неповучених средстава на које се плаћају пенали око 700 милиона евра, али то је вредност само једног дела пројеката који су у кашњењу (табела 8).

Табела 8 Процена кашњења у повлачењу средстава на основу плаћених камата за резервисана а неповучена средства

у ЕУР

	Провизија на неповучена средства		Пондерисана провизија (%)	Неповучена средства
	до 31.09.2014	до краја године		
<i>IBRD</i>	28.021	37.268	0,25%	14.907.246
<i>EIB</i>			нема податка	
<i>KfW</i>			0,25%	0
<i>IDA</i>			нема податка	
<i>EBRD</i>	1.944.099	2.585.652	0,50%	517.130.485
<i>Стране Владе</i>	1.077.548	1.433.139	0,84%	170.868.344
Укупно	3.049.669	4.056.059		702.906.075

Постоје и одобрени кредити за чије неповлачење се не плаћају пенали, па процењујемо да укупна вредност инвестиционих пројеката који су у кашњењу врло вероватно износи милијарду евра. Кроз трошкове финансирања јавног дуга може се проценити износ неповучених средстава само за оне кредите који имају уговорену провизију на неповучена средства. Код осталих такав трошак не постоји па се ни не може проценити износ средстава који је до сада требало да буде повучен, а није. Највећу непознаницу представљају кредити са Европском инвестиционом банком, који немају уговорену провизију на неповучена средства а са вредношћу од 1,5 милијарди евра представљају највећи део укупних обавеза према великим страним кредиторима (око 30%), а несумњиво је да један део и ових пројеката касни. Уколико би се кашњење у повлачењу одобрених средстава од стране Европске инвестиционе банке (EIB), Међународног удружења за развој (IDA) и Ексим банке (EXIM) кретало у распону од 5 до 10% одобрених средстава, што мислимо да је конзервативна процена, укупно одступање у повлачењу средстава у односу на уговорену динамику би достигло износ од 900 до 1.100 милиона евра (2,6-3,2% БДП-а) У табели 9 је приказана комбинација кредита у кашњењу чија је вредност позната и процена заснованих на извршењу појединих познатих пројеката.

Табела 9 Процена укупног кашњења у повлачењу средстава

у млн ЕУР

	Одобрена средства	Неповучена средства (%)	Процена укупно неповучених средстава	
<i>IBRD</i>	2.079	1%	15	15
<i>IDA</i>	400	*5-10%	20	40
<i>KfW</i>	352	0%	0	0
<i>EIB</i>	2.748	*5-10%	137	275
<i>EBRD</i>	1.287	40%	517	517
<i>EXIM</i>	719	*5-10%	36	72
<i>Стране владе</i>	2.522	7%	170	170
Укупно			≈896	≈1.090

*претпоставка

Процењујемо да око 40% планираних инфраструктурних радова који се финансирају из кредита међународних финансијских институција касни у реализацији. Полазећи од тога да је за текуће пројекте до сада повучено око 1,3 милијарде евра и процене да кашњење у повлачењу средстава износи око 1 милијарду, долази се до податка да се свега око 60% вредности кредита за инфраструктуру повуче у планираном року. Ово указује и да постоји снажан раскорак између жеља државе и њених могућности за имплементацију пројеката. Евидентно је и да су активности Владе углавном биле усмерене на обезбеђивању кредита од међународних институција – што је потребно и оправдано – али би се онда недовољно напора посвећивало самом извршењу планираних пројеката (што је неупоредиво теже).

3.2. Неадекватан однос према јавним инвестицијама

Неодговорност је пресудна за кашњење у реализацији инфраструктурних радова, а пропусти су присутни на свим нивоима и у свим фазама реализације. Од нивоа ресорних министарстава, преко државних предузећа задужених за организацију обављања инфраструктурних радова, пројектаната, па до предузећа извођача радова – присутно је неодговарајуће, непрофесионално и не кредибилно понашање и одсуство одговорности за обавезе које су преузете. Рокови се већ уобичајено пробијају, урађени послови нису на задовољавајућем нивоу (према више критеријума), а није познато да је било ко сносио одговорност за неиспуњавање својих обавеза. У стратегијама и плановима (министарстава, јавних предузећа и других) из године у годину понављају се исти пројекти, само се одређује нови датум за његову реализацију. Предњачи друмска инфраструктура, али су и у другим областима присутни нереални планови, необавезујући споразуми и рокови.²⁰ Директан показатељ неодговорног приступа, али и односа према јавним инвестицијама, јесте кашњење које је држава (буџет) имала према извођачима радова (карактеристично у путарској индустрији).

Јавне инвестиције су често жртва дневно-политичких интереса. Пребацивање одговорности, уситњавање пројеката у циљу приказивања амбициознијих планова и реализације, а понекад и одустајање од старих и прихватање нових програма – већ дуги низ година служили су потреби да се прикажу идеје и резултати који у пракси изостају. Чињеница је да се инфраструктурни пројекти доживљавају као средство политичке промоције, а да је избор приоритета неретко вођен другим разлозима од реалних потреба друштва. Резултат политизације јавних инвестиција су нејасно дефинисане надлежности чак и на нивоу министарстава, а очигледан пример овога је да смо у претходном периоду имали чак два министра задужена за изградњу путева. Овакав приступ је кроз низ година довео и до алармантног урушавања капацитета надлежних јавних институција и предузећа тако да данас готово да не постоји област нити показатељ у инфраструктурним инвестицијама којим можемо бити задовољни – промене су потребне на широком фронту.

Уз нејасне надлежности евидентан је и недостатак координације и сарадње између свих интересних страна. Очигледан пример је пројекат завршетка Жежелевог моста где долази до очигледног пребацивања одговорности између покрајинске и

²⁰ На пример, у области хидроенергетике, планови о почетку изградње хидроелектране на Ибру с италијанским инвеститором понављају се готово сваке године након 2009. Мењају се само државни чиновници који их обнародују.

републичке власти. Пример је, такође, и пројекат водоснабдевања града Панчева, који финансира KfW, а који преко две године стоји због спора градских власти Београда и Панчева у вези власништва над земљиштем на коме треба да буде изграђен резервоар за воду, као и изградња фабрике отпадних вода у Ужицу која стоји већ неколико година због неслагања становника и локалне самоуправе око локације фабрике.

3.3. Институционална неспособљеност

Недовољни су капацитети државних органа и предузећа надлежних за управљање и експлоатацију инфраструктуре, а ово се огледа како при избору тако и при реализацији, надзору и евалуацији предузетих инвестиција. Наведени проблеми су у великој мери препознати и од стране Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (Извештај о раду, 2014), међутим и даље недостају конкретне акције на системском унапређењу капацитета.

Пројектима недостају адекватне студије ефикасности и ефективности инвестиције, а одлука о избору пројекта се често заснива на политичком утицају. Досадашње искуство показује да се више пажње поклања техничкој и административној страни пројекта, док се економска исплативост запоставља. При планирању јавних инвестиција од посебног је значаја водити рачуна о економској исплативости пројекта и не одлучивати само на основу доступности средстава, тј. воље кредитора. Неисплативи пројекти могу утицати на раст БДП-а само у кратком року повећањем агрегатне тражње, а у средњем и дугом року могу представљати чак и трошак за буџет (одржавање, губици лоше инвестиције и др.). На жалост, у јавности су све присутније најаве великих нових пројекта чија исплативост није испитана кроз адекватне студије, а за неке од њих није чак ни јасна тачна улога и трошак државе.

Код израде пројекта евидентна су честа кашњења али и бројне грешке у техничкој документацији и финансијским прорачунима. Због наведених проблема често се приступа измени постојећих али и изради нових пројекта, што сем кашњења у извођењу радова узрокује и додатне материјалне трошкове. Према процени Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, штета због „неквалитетних пројекта“ у области путева и безбедности саобраћаја процењује се на 100 милиона евра.²¹ У изградњи путева извођач неретко одмах по отпочињању радова тражи измене документације због стања на терену значајно различитог од оног предвиђеног пројектом (нестабилно тло, санација клизишта, измештање постојећих објеката и друго).²² Вредност радова је у одређеним случајевима одступала и за 20-30% од вредности пројекта (светски стандард до 5%). С друге стране, део кривице за поновне израде пројекта сигурно носе и сами извођачи који имају интерес да у тендерској процедури нуде што ниже (конкурентније) цене а да по добијању пројекта профитабилност повећавају кроз додатне и непредвиђене радове. У сваком случају, одговорност је надлежних да овакве случајеве препознају и адекватно санкционишу било да се ради о изради лоших пројекта или о злоупотребама од стране извођача.

²¹ „Извештај о раду Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре за период мај- јул 2014. године“, стр. 9.

²² Погледати Анекс 2 „Проблеми конкретних деоница Коридора 10“.

Очигледни су и бројни пропусти у надзору над извођењем радова. У одређеним случајевима реакција са стране државе као послодавца је изостајала иако су инжењерске фирме надлежне за надзор чак и директно указивале на то да су интереси државе као послодавца озбиљно угрожени. На пример, према Извештају о напретку за деоницу Чифлик-Пирот исток извођач чак ни годину дана од отпочињања радова не изводи радове задовољавајућом динамиком и не показује иницијативу за повећање ангажовања на терену. Уз то, подноси планове радова којима самоиницијативно намеће померање рокова, а у одређеним случајевима спроводи додатне радове и ствара трошкове без одобрења надзора и послодавца.²³

Додатни проблем представља и неефикасно издавање грађевинских и употребних дозвола, као и процес експропријације. Неефикасне процедуре значајно смањују и успоравају приватне инвестиције, чиме се доводи у питање претпоставка комплементарности јавних и приватних инвестиција а самим тим и достизање средњорочних и дугорочних ефеката подстицања раста. Дугогодишњи пример неефикасности је и процедура издавања грађевинских дозвола која без сумње представља велику препреку побољшању инвестиционе климе. Да би инвеститор добио грађевинску дозволу у Србији, потребно је да прође кроз 18 различитих процедура чије је просечно трајање 269 дана, а укупни трошак се процењује на преко 14 просечних дохода по глави становника. Србија у овом смислу и даље заостаје за земљама из региона²⁴.

Постоје и индиције да је нови Закон о јавним набавкама успорио инвестирање. Анализа динамике јавних расхода у претходне две године показује да је највеће смањење расхода постигнуто на позицијама капитални расходи и набавка робе и услуга, а могуће је да је важан допринос овој редукцији дао Закон о јавним набавкама (на снази од почетка 2013. године). Нове процедуре јесу резултирале потребним уштедама, али део ефекта проистиче и од отежаних и успорених набавки услед сложености процедуре након примене новог закона. Потребно је утврдити и отклонити непотребне препреке за јавне инвестиције и тиме омогућити брзо ефектуирање одабраних пројеката.

За решавање ових проблема нису довољне иницијативе и одлуке са високог нивоа, већ системска решења. Потребни су конкретни и опредељени акциони планови који ће у што краћем року довести до унапређења процеса у свим надлежним институцијама. Проблеми у реализацији јавних инвестиција се не могу решавати одлуком са врха власти и притисцима, јер њихова природа најчешће није решива на тај начин. Примера ради, нетачни подаци Републичког катастра често доводе до неусаглашености предвиђене експропријације с техничким карактеристикама радова. Дешава се да пројекти не узму у обзир све објекте који се налазе на терену, или да податак катастра о власништву није ажуран што онемогућава експропријацију и добијање правне сагласности за обављање радова. У овом случају никакви притисци, одлуке са врха власти, па и промене закона не могу бити од велике користи док се систематски у Катастар не унесу тачни и поуздани подаци.

²³ Погледати Анекс 2 „Проблеми конкретних деоница Коридора 10“.

²⁴ Погледати Анекс 3 „Издавање грађевинских дозвола“.

4. ПРЕПОРУКЕ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА

Влада би морала брзо да пронађе ефикасна решења за краткорочно повећање инвестиција у 2015, али и да отпочне отклањање системских проблема. Већ смо истакли да постоје бројни системски, али и оперативни проблеми који коче већу реализацију јавних инвестиција. За краткорочно повећање јавних инвестиција у 2015. могуће је и потребно направити различита оперативна и организациона унапређења и повећати одговорност за извршавање јавних инвестиција. То би пре свега значило да се напори за повећање јавних инвестиција фокусирају у оквиру издвојених јединица Владе (или надлежних министарстава) и њихов значај подигне на већи ниво. За отклањање системских проблема Влади ће бити потребно одређено време, али би 2015. годину требало искористити да се координисано и смислено отпочне са њиховим решавањем (јачање аналитичких и оперативних капацитета, побољшање квалитета података из катастра, имплементација новог Закона о изградњи и планирању др.).

Фискални савет подржава било које организационо решење које би повећало извршавање јавних инвестиција. У обе претходне године (2013. и у 2014. година) буџетом су планиране јавне инвестиције од 3,4% БДП-а, а на крају је реализовано 2,2% БДП-а (2013) и 2,4% БДП-а (2014). За 2015. је планирано да државна издвајања за инвестиције буду 3,1% БДП-а, што је заправо још мање од планова из претходних година.²⁵ Уколико се задржи једнак проценат реализације јавних инвестиција као раније, 2015. би лако могла да буде година са рекордно ниским инфраструктурним улагањима – што због постојеће рецесије привреде и планиране фискалне консолидације може бити изузетно опасно. Снажне промене у приступу и организацији спровођења јавних инвестиција су дакле неопходне већ почетком 2015. године. Међународна искуства показују да не постоји једна оптимална организациона структура или друго решење које би довело до повећања ефикасности и квалитета јавних инвестиција. Нека решења која се успешно примењују у појединим земљама, у другим не доносе добре резултате. Постоје примери земаља које врло успешно спроводе јавне инвестиције само добром координацијом надлежних министарстава, постоје примери посебних јединица у оквиру надлежних министарстава које се искључиво баве инвестицијама, а постоје и примери земаља где је управљање јавним инвестицијама издвојено на посебан ниво (при кабинету премијера на пример). Због тога, Фискални савет сматра да Влада најбоље може да процени који је модел одговарајући за Србију, али очекујемо да то у сваком случају подразумева усмеравање у кратком року далеко већих напора и ресурса ка реализацији јавних инвестиција него до сада.

4.1. Краткорочне могућности за повећање инвестиција

Брз напредак је могуће постићи само подизањем значаја јавних инвестиција на највиши државни ниво. Србија би морала већ у 2015. да осетно повећа реализацију јавних инвестиција како би смањила рецесионе притиске и ризике спровођења фискалне консолидације. Будући да у кратком року није могуће у потпуности отклонити све структурне препреке (низак квалитет пројеката, лоши подаци из катастра и др.), а анализа Фискалног савета показује и да је врста проблема таква да ни евентуална промена

²⁵ Фискални савет предлаже да се план, али и извршење јавних инвестиција повећа на 3,5% БДП-а

законске регулативне не би могла битно да унапреди извршење јавних инвестиција у 2015. – преостаје једино да Влада и надлежна министарства поставе извршавање јавних инвестиција међу своје најважније приоритете и тако се према њима и односе. То подразумева повећање ангажованих људских ресурса и времена које би посветили јавним инвестицијама, али и јасну и неподељену одговорност за њихово извршавање. Тако би се створили услови да се бројни проблеми који се појављују приликом њиховог извршења решавају брзо и ефикасно на појединачном нивоу (како се појаве). Свако евентуално заостајање у реализацији јавних инвестиција би морало да се открије на време и повуче за собом брзу реакцију одговорних институција, а надлежни министри би морали да снесу пуну и највећу одговорност за остваривање годишњих планова. У том циљу требало би размислити о увођењу једноставних, стандардизованих и јавних кварталних извештаја који би садржали: 1) детаљне планове за реализацију јавних инвестиција у наредном кварталу по појединачним пројектима, а који би били конзистентни са укупним годишњим плановима; 2) приказ реализованих јавних инвестиција у претходном кварталу по различитим индикаторима²⁶ и 3) уколико дође до одступања реализације у односу на план, потребно је разлоге за то одступање детаљно објаснити и представити начин за њихово брзо решавање. Овако би могла да се убрза реакција државе, али и јавности, на подбацавање јавних инвестиција и повећала би се одговорност свих карика у ланцу њиховог извршења.

Фискални савет би подржао организационе промене које фокусирају напоре Владе ка већој реализацији јавних инвестиција. Најављено формирање стручних тимова (*delivery unit*) при кабинету премијера, од којих би један тим био задужен само за јавне инвестиције може бити добар начин да се значај инвестиција подигне на већи хијерархијски ниво. У изградњу инфраструктуре укључено је много различитих институција (надлежна министарства, Министарство финансија, Републички геодетски завод, јавна предузећа, пројектантске куће и непосредни извршиоци радова и др.) због чега постоји објективна потреба за њиховом координацијом на највишем нивоу коју би овај тим могао да успешно спроводи. Према Фискални савет у основи подржава формирање оваквих јединица указујемо и на то да су међународна искуства по овом питању подељена. Сличан модел управљања јавним инвестицијама је на пример успешно примењиван у Великој Британији и Аустралији, али постоје и неки други примери у којима се ово решење није показало као добро и где је оно напуштено (Румунија). Успешност оваквог приступа ће у највећој мери зависити од могућности проналажења стручних кадрова са искуством у управљању великим пројектима, као и од ефикасности координације и оперативног разграничења надлежности и одговорности са другим органима.

4.2. Системска унапређења јавних инвестиција

Дугорочно стратешко планирање јавних инвестиција мора да се унапреди и поштује. У различитим инфраструктурним областима Србија има усвојене стратегије и јасне правце дугорочног и краткорочног деловања. Оперативно, међутим, приоритети нису стабилни, смењују се с политичким циклусима а неретко и у мандату једне Владе.

²⁶ Физичко извршење радова (колико километара пута, које деонице), степен финансијског извршења средстава, испуњење рокова...

Изнава се у јавности предлажу нови пројекти, а да се постојећи не завршавају, а неки одобрени пројекти, ни не започињу у пракси. У појединим ситуацијама стиче се чак и утисак да интерес кредитора и доступна средства диктирају и мењају развојне приоритете Србије. Коначна последица свега овога је нејасан оквир за планирање и извршавање капиталних инвестиција, пробијање рокова и њихова мања реализација од потребне. Постоји више разлога због којих се приоритети изградње инфраструктуре утврђени постојећим стратегијама не поштују, а који се морају отклонити. *Прво*, стратегије често представљају „списак лепих жеља“ која се ни технички ни финансијски не могу остварити, а не ствари план развоја појединих сектора.²⁷ *Друго*, стратегије често нису међусобно конзистентне и спровођење једне стратегије би често морало да значи одустајање од неке друге.²⁸ *Треће*, министарства и друге надлежне установе у пракси не сносе никакве последице уколико одустану од стратешких циљева и примат дају краткорочним, а не стратешким приоритетима. Због тога Фискални савет предлаже дефинисање коначне и обједињене листе дугорочних приоритета у изградњи инфраструктуре у складу са стварним потребама и могућностима земље. Поштовање ове листе приоритета било би обавезујуће приликом отпочињања нових инвестиција, а било би пожељно да се постигне и политички концензус око ње како не би била подложна променама у зависности од политичког циклуса.

Држава се окреће алтернативним моделима изградње инфраструктуре које би, сматрамо, требало постепено, а не нагло уводити. Држава се у последње време све више окреће ка *нестандардним* и за Србију *неуобичајеним* моделима извршавања јавних инвестиција. Под *нестандардним* моделима подразумевамо оне у којима се билатералним споразумима са другим земљама (Кина, Азербејџан) повољан кредит за изградњу инфраструктуре условљава тиме да радове у одређеном делу или у потпуности изводе компаније из земаља кредитора. Из таквих уговора дакле неретко изостаје уобичајена клаузула о обавезном учешћу домаћих извођача/добављача у одређеном проценту вредност пројекта, па се средства кредита троше за набавку робе, технологије и услуга (радници) из иностранства. За Србију *неуобичајени* модели изградње инфраструктуре су концесије и јавно приватна партнерства (која су уобичајени модел изградње инфраструктуре у другим земљама Европе). Препорука Фискалног савета је да се сви поменути модели финансирања и изградње инфраструктуре уведе постепено и у мањим износима него што се тренутно планира.²⁹ Србија за сада има огромна одобрена, а неповучених средстава за неспорно приоритетне пројекте и сматрамо да је тренутно важније да се ти пројекти заврше него да се започињу претерано велики нови пројекти који носе ризик, бар не пре него што држава изгради одговарајуће професионалне капацитете за процену њихове оправданости и исплативости.

²⁷ На пример, “Стратешки и развојни пројекти Електропривреде Србије” из 2011. наводи преко 8 млрд евра планираних инвестиција које би требало отпочети. На основу наведених датума почетка градње и рокова за завршетак појединачних пројеката долази се до резултата да је за остварење овог плана само у 2014. години било потребно око 1,5 милијарди евра инвестиција – што је двоструко више од стварно реализованих капиталних расхода укупне консолидоване државе у тој години.

²⁸ Заједничка карактеристика готово сваке секторске стратегије је да она подразумева повећања буџетских издвајања за ту специфичну област мерено у процентима БДП-а. Кровна стратегија за планирање државних расхода, Фискална стратегија, међутим никада није козистентна са овим плановима.

²⁹ Планирано је да концесије буду модел за изградњу Коридора 11, изградњу брзе пруге Београд-Будимпешта, а билатерални споразуми са Кином основ за изградњу термоелектране Костолац Б. Укупна вредност ових радова знатно превазилази милијарду евра.

Потребно је унапредити аналитичке капацитете и процедуре пре отпочињања инфраструктурних пројеката. Ова тачка је веома битна и приликом стандардног начина инвестирања државе, али је нарочито повезана са у претходном пасусу поменути повећањем значаја алтернативних модела за изградњу инфраструктуре. Наиме, уколико радове на изградњи инфраструктуре изводе стране компаније, са радницима из иностранства и претежно увозним материјалима, онда је краткорочни позитиван ефекат такве инвестиције на привреду Србије (фискални мултипликатор) веома мали. Држава би стога морала да има на располагању обучене људе и довољно добре аналитичке моделе који би могли пре упуштања у овакве пројекте да дају одговор на питање да ли се више исплати прибећи уобичајеном начину изградње инфраструктуре (са кредитима и по већој каматној стопи), ако је позитиван ефекат на привреду Србије већи. Концесије и приватне инвестиције имају своје предности, које се огледају не само у реализовању битних инвестиција без буџетских издвајања већ могу допринети и рационалном економском избору пројеката, њиховом ефикаснијем спровођењу и на крају бољем управљању развијеном инфраструктуром. Међутим ови модели су у исто време и веома ризични. Пре свега, могу се злоупотребити за заобилажење контролних механизма приликом извођења радова, што значајно повећава ризик од неуспеха, а постоји и велики ризик од значајних скривених трошкова по буџет (у виду гаранција прихода инвеститору). Добро је што је држава пре неколико година оформила Комисију за јавно приватно партнерство, која би требало да даје одобрење (или одбије) овакве уговоре, али питање је да ли Комисија још увек спремна да потпуно кредибилно процењује уговоре од неколико стотина милиона евра. Због тога сматрамо да је неопходно што пре Комисију, али и секторе надлежних министарстава који се баве јавним инвестицијама институционално и кадровски ојачати и обучити.

Морају се реформисати и унапредити квалитет свог рада кључне институције које представљају уска грла у процедурама изградње инфраструктуре. Држава под својом контролом има бројне институције које представљају кочницу бржем расту јавних инвестиција. Не сме се дозволити да подаци из катастра не одговарају стању на терену, да се грађевинске дозволе чекају често и дуже од годину дана, да се вредност земљишта за експропријацију не процењује на објективан начин и бројни други проблеми. Већина ових проблема представља препреку не само за раст јавних већ и приватних инвестиција и зато је додатно битно да се рад надлежних служби и институција унапреди. Поменути проблеми се не могу отклонити у кратком року, али без ових промена неће моћи да дође до одрживог и системског повећања издвајања за јавне инвестиције у средњем и дугом року које је потребно Србији. Наиме, предлог Фискалног савета појашњен у претходном поглављу је да се током 2015. године направе оперативне и организационе промене у оквиру Владе које би довеле до повећања јавних инвестиција у кратком року. Проблеми би се онда током 2015. отклањали један по један, што се у нешто дужем року међутим може лако показати као неефикасан и неодржив приступ. За трајно повећање јавних инвестиција потребно је да се бројни проблеми које смо описали у овој студији смање на што је могуће мању меру, а не да се трајно троше државни ресурси за њихово решавање.

АНЕКС 1: Повећање инвестиција у 2015. на основу Коридора 10

Табела 10 Процена повећања инвестиција по основу одређених деоница Коридора 10

у еврима

	рок завршетка	Шифра пројекта (CORRX)	Деоница / пројекат	искоришћеност средстава у 2014					преостала средства	процена за 2015	разлика 2015/2014	
				у периоду	кумулативно на крају периода	период	процена за 2014	кумулативно до краја године				
				А	Б	В	Г (А*2; А*4)	Д (Б+Г-А)	Ђ (уговорено - Д)	Е (Д линеарно до краја рока)	Ж (Е-Г)	
Европска инвестициона банка	E80	31.12.2016*	E80.EIB.PACK1-LOT1.ICB	Просек - т. Банцарево	1,493,524	14,999,267	3м	5,974,096	19,479,839	16,740,161	8,370,081	2,395,985
	E80	31.12.2016*	E80.EIB.PACK1-LOT2.ICB	т. Банцарево - Црвена река	1,511,849	11,045,707	3м	6,047,396	15,581,254	24,238,746	12,119,373	6,071,977
	E80	31.12.2016*	E80.EIB.PACK1-LOT3.ICB	т. Банцарево	4,468,985	12,277,948	3м	17,875,940	20,370,000	0	0	-17,875,940
	E80	20-06-15	E80.CPI.PACK1.LOT1.ICB	Чифлик - Станичење	2,367,677	7,205,472	3м	9,470,708	14,308,503	19,151,497	19,151,497	9,680,789
	E80	20-06-15	E80.CPI.PACK1.LOT2.ICB	Станичење - Пирот исток	4,333,979	19,398,073	3м	17,335,916	32,400,010	42,339,990	42,339,990	25,004,074
	E80	/	/	Надзор изградње пута Е80	1,392,570	7,612,108	6м	2,785,140	9,004,678	651,322	651,322	-2,133,818
	E75	01-10-15	E75.EIB.PACK1.LOT1.ICB	Грделица - Предејане	3,449,073	3,449,073	3м	13,796,292	13,796,292	25,893,708	25,893,708	12,097,416
	E75	01-10-15	E75.EIB.PACK1.LOT2.ICB	Предејане - Царичина долина	0	3,357,127	3м	0	3,357,127	34,152,873	34,152,873	34,152,873
	E75	07-03-16	E75.EIB.PACK1.LOT3.ICB	т. Предејане	1,189,607	2,553,677	3м	4,758,428	6,122,498	9,117,502	7,703,445	2,945,017
	E75	07-03-16	E75.EIB.PACK2.LOT4.ICB	т. Манајле	2,470,437	6,093,656	3м	9,881,748	13,504,967	22,745,033	19,217,447	9,335,699
E75	09-09-15	E75.EIB.PACK2.LOT5.ICB	Царичина долина - т. Манајле	0	5,529,781	3м	0	5,529,781	48,110,219	48,110,219	48,110,219	
E75	31-12-15	E75.EIB.PACK2.LOT6.ICB	т. Манајле - Владичин хан	/	/	/	/	/	/	/	/	
ЕБРД	E80	31.12.2016*	E80.EBRD.A1.ICB	Црвена река - Чифлик	4,847,192	21,930,831	3м	19,388,768	36,472,407	6,567,593	3,283,797	-16,104,972
	E80	31-12-15	E80.EBRD.A2.ICB.LOT1	Пирот исток - Суково	0	4,700,296	3м	0	4,700,296	4,489,704	4,489,704	4,489,704
	E80	31-12-15	E80.EBRD.A2.ICB.LOT2	Суково - Димитровград	0	8,819,758	3м	0	8,819,758	10,240,242	10,240,242	10,240,242
	E80	08-04-15	E80.EBRD.B.ICB	Бела Паланка - Пирот	1,536,422	1,536,422	3м	6,145,688	6,145,688	9,214,312	9,214,312	3,068,624
	E80	31-12-15	E80.EBRD.A2-RW.ICB	Пирот исток - Димитровград	1,948,481	1,948,481	3м	7,793,924	7,793,924	11,686,076	11,686,076	3,892,152
Светска банка	E80	31-12-15	E80.WB.PACK1.ICB.LOT1	Димитровград - мостови	0	8,935,925	3м	0	8,935,925	8,374,075	8,374,075	8,374,075
	E80	31-12-15	E80.WB.PACK1.ICB.LOT2	Димитровград - мостови	0	9,835,421	3м	0	9,835,421	3,904,579	3,904,579	3,904,579
	E80	31-12-15	E80.WB.PACK1.ICB.LOT3	т. Прогон и Пржноја Падина	4,588,336	28,943,551	3м	18,353,343	36,940,000	0	0	-18,353,343
	E75	31.12.2016*	E75.WB.PACK1.ICB	Грабовница - Грделица	835,512	8,317,585	3м	3,342,049	10,824,122	12,955,878	6,477,939	3,135,889
	E75	31.12.2016*	E75.WB.PACK2-LOT1.ICB	Владичин Хан - Превлац	1,171,511	9,158,657	3м	4,686,043	12,673,189	13,166,811	6,583,406	1,897,363
	E75	31.12.2016*	E75.WB.PACK2-LOT2.ICB	Превалац - Суви дол	1,398,897	9,868,458	3м	5,595,586	14,065,148	11,334,852	5,667,426	71,840
	E75	31.12.2016*	E75.WB.PACK2-LOT3.ICB	Суви Дол - Доњи Нерадовац	1,630,519	9,108,487	3м	6,522,076	14,000,044	8,579,956	4,289,978	-2,232,098
	E75	31.12.2016*	CS.WB.RoadSafety	Безбедност на путевима	0	994,400	3м	0	994,400	0	0	0
	E75	31.12.2016*	TAKSDOO.EIB	Независна техничка ревизија	54,500	54,500	3м	109,000	109,000	314,500	157,250	48,250
	E75	31.12.2016*	CS.WB.ReformPERS	Акциони план реформи за ПЕРС	0	125,400	6м	0	125,400	0	0	0
	E75	31.12.2016*	CS.WB.FinAudit	Финансијска ревизија	0	42,768	6м	42,768	85,537	0	0	-42,768
	E75	31.12.2016*	/	Оперативни трошкови	15,241	93,260	6м	30,482	108,501	1,848,849	30,482	0
	E75	31.12.2016*	/	Еколошки план за Е75 и Е80	126,537	1,232,012	6м	253,074	1,358,549	598,801	598,801	345,727
E75	31.12.2016*	CS.E75.WB.Supervision	Надзор изградње пута Е75	867,168	2,548,002	6м	1,734,335	3,415,170	303,205	303,205	-1,431,130	
E75	31.12.2016*	CS.E80.WB.Supervision	Надзор изградње пута Е80	1,392,570	7,612,108	6м	2,785,140	9,004,678	651,380	651,380	-2,133,760	
				164,665,173						293,662,606	+128,954,665	

* у случајевима када су актуелни рокови нису доступни (иницијални пробијени а нови нису доступни) као датум завршетка стављан је 31.12.2016

Извор: "Пројекат коридор 10, аутопут Е-80; кредити ЕИБ, Извештај о напретку бр.7 (период Јануар-Јун 2014)"

"Пројекат коридор 10, аутопут Е-75; кредити ЕИБ, Извештај о напретку бр.7 (период Јануар-Јун 2014)"

АНЕКС 2: Проблеми конкретних деоница Коридора 10

Изградња аутопута Коридор 10, финансирана највећим делом из кредита међународних финансијских институција (ЕИВ, ИБРД, итд.), један је од најчешћих примера пројеката кога карактеришу бројна кашњења и одлагања. Иако је при одобравању иностраних зајмова јасно утврђена динамика одвијања радова и коришћења средстава, она није реализована на готово свим деоницама. Наиме, постоји неколико незавршених деоница на овом путу (Ниш–Димитровград, Грабовница–Левосоје, обилазница око Београда итд.), на неким су радови почели са закашњењем (Владичин Хан–Доњи Нерадовац и Грабовница–Грделица), на неким су пробијени постављени рокови за завршетак радова (на три лота у оквиру обилазнице око Димитровграда пробијен је рок још 2012. године), док имплементација појединих уговорених пројеката још увек није ни отпочела (Пројекат рехабилитације и побољшања безбедности на путевима, иако је за његову ратификацију било потребно 16 месеци).

Главни разлози услед којих долази до застоја у наставку изградње Коридора 10, а и већине других пројеката, јесу неефикасно спроведени процеси јавних набавки, експропријације земљишта и компликоване процедуре поновног одобравања пројеката. Тако, на пример, Коридорима Србије ЕБРД је одобрио 150 милиона евра за аутопут Ниш–Димитровград, од чега је, закључно са јулом 2014, искоришћено 26% одобрене суме а на реализацију се чека више од четири године, док је Путевима Србије за обилазницу око Београда у оквиру прве транше ЕИВ одобрила 60 милиона евра, од чега је искоришћено 35% средстава а на реализацију се чека већ више од пет година.³⁰ Оваква прекорачења рокова нису добра ни из перспективе садашњих и потенцијалних кредитора и инвеститора, јер могу довести до отказивања кредита и укидања раније одобрених средстава, а и плаћања пенала на неискоришћена средства из буџета државе. Тако је Србија у периоду од 2009. до краја 2013. године на име одобрених а неискоришћених средстава платила преко 20 милиона евра.

Раздвајање два предузећа у државном власништву задужена за друмску инфраструктуру – ЈП „Путеви Србије“ и „Коридори Србије“ д.о.о. – 2009. године (с идејом да се убрзају инвестиције на аутопутевима) показало се веома лошим. Нејасна подела одговорности између ова два предузећа довела је до нејасне свеукупне одговорности, нефункционалне поделе послова и, као резултат, изузетно споре динамике изградње путева. Влада је стога донела одлуку о поновном спајању предузећа у 2014.

Кашњење, али и пробијање буџета, се највећим делом може приписати недостатку капацитета за управљање готово свим фазама пројекта, од планирања до извођења, надзора и евалуације. Чињеница је да су ово изузетно сложени пројекти који укључују велики број специјализованих фирми и да је без адекватне контроле квалитета сваке фазе пројекта немогуће осигурати континуитет радова. С друге стране, постоје и индиције да у процесу доделе тендера фирме неретко излазе са нижим понудама од реалних, при чему унапред рачунају на могућност да финансијску исплативост пројекта побољшају накнадним потраживањем додатних средстава за непредвиђене трошкове.

³⁰ Исти је случај са Железницама Србије. Железнице Србије у свом програму пословања за 2014. годину наводе да је један кредит ЕИВ из 2006. године искоришћен 54%, кредит ЕБРД из 2010. искоришћен 20%, кредит ЕБРД из 2011. искоришћен је 10% итд.

У наставку дајемо примере конкретних проблема на изградњи појединих деоница Коридора 10.

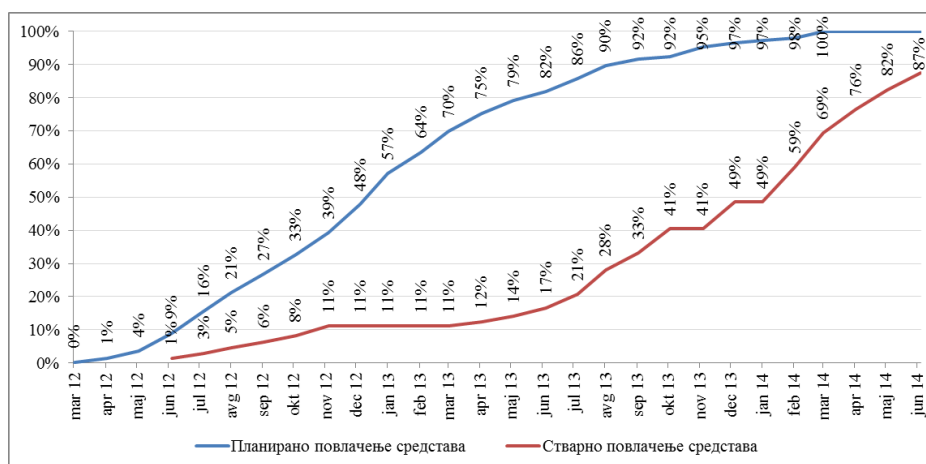
Пројекат исток; Просек-Црвена Река

- **Лот 3: Тунел Банцарево**

Изградња тунела Банцарево уговорена је јануара 2012. а за извођача је изабрана чешка Субтера (Subterra A.S. Prague). Вредност уговора је 1.979.742.458 динара, планирани почетак радова у марту 2012. а иницијални рок завршетка 720 дана. Рок за завршетак пројекта је накнадно продужен на 24. јун 2014, а с обзиром на време писања овог рада евидентно је да је и тај рок пробијен.

Упркос кашњењу, битно је напоменути да је средином прошле године дошло до значајног унапређења динамике извођења радова на тунелу Банцарево. Наиме, у првој половини 2014. године степен извршености радова се повећао готово 3 пута, са 22,3% на 64,5%. У истом периоду, финансијска искоришћеност средстава је скоро удвостручена, са 46,4% на 87,5%, чиме је кашњење у повлачењу финансијских средстава сведено на 46 недеља. Међутим, с обзиром да је степен извршености радова (64,5%) далеко нижи од искоришћености средстава (87,5%), извесно је да ће буџет пројекта бити пробијен, што значи да ће додатна средства морати да буду обезбеђена или из буџета Републике или кроз алокацију евентуалних вишкова са других пројеката.

Графикон 6 Планирана и остварена динамика повлачења средстава за пројекат изградње тунела Банцарево



Непредвиђени радови, као директна последица лошег планирања, су највећи узроци већег трошења средстава. У случају тунела Банцарево, средства за непредвиђене радове су у потпуности потрошена иако је пројекат далеко од завршеног. Примера ради, радови на источном улазу у тунела каснили су чак 14 месеци јер су се иницијалне процене стабилности терена показале нетачним, због чега је дошло до појаве одрона и клизишта. Додатне анализе терена, измене планова градње и радови на санацији успорили су наставак радова и довели до значајних додатних трошкова. Слична је ситуација и са пропустима у пројекту везано за хидроизолацију и дизајн СОС нише тунела.

Проблем представља и квалитет извршених радова, а строжи надзор је потребан како би се предупредила кашњења. Маја 2014. године, након уклањања потпорних носача

уочени су значајни проблеми са квалитетом једног од лукова тунела, проузроковани недостатком вибрације приликом изливања бетона. Извођач је покушао да санира дефектни лук без одобрења инжењера одређеног за надзор и супротно прописаним процедурама за овакве случајеве.

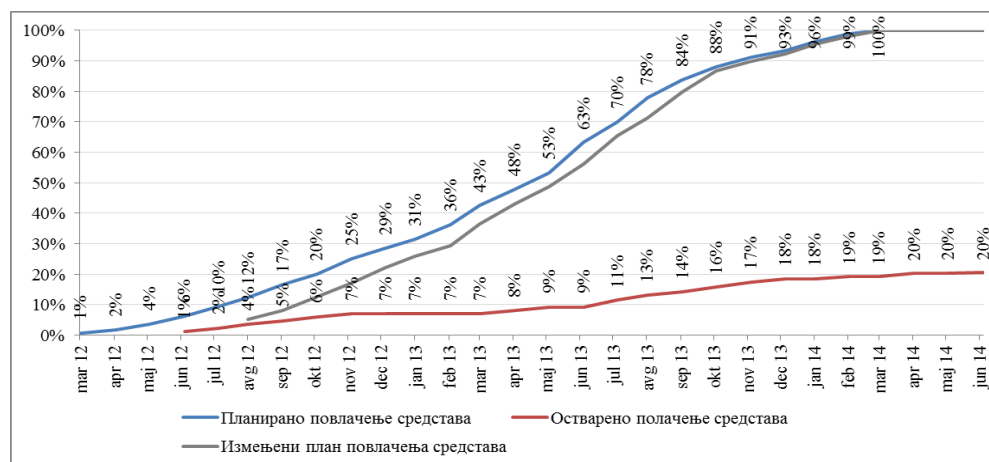
Настали проблеми указали су и на потребу боље комуникације између државе, надзора и извођача, као и ефикаснијег решавања евентуалних спорова и несугласица. Конкретно, по настанку горе поменутих проблема, било је евидентно да је потребно одређено померање рокова и прелиминарно је одлучено да то буде 111 дана, тј. до 24. јуна 2014, о чему је извођач и обавештен 26. новембра 2013. Међутим, извођач је у измењеном програму градње самоиницијативно користио знатно касније рокове, најпре септембар 2015, а након одбијања програма од стране надзора, и март 2015. У односу на иницијално одлагање од 111 дана, извођач инсистира на чак 200 додатних дана. У исто време, није достављен пратећи извештај о додатним трошковима тако да коначан ефекат по буџет пројекта остаје нејасан.

- **Лот 2 Банцарево – Црвена река**

Изградња тунела Банцарево уговорена је јануара 2012. а за извођача су изабране грчке фирме Актор (Aktor S.A.) и Терна (Terna S.A.). Вредност уговора је 3.880.362.649 динара, планиран је почетак радова у марту 2012. а иницијални рок завршетка је 720 дана. Рок за завршетак пројекта је накнадно продужен на 3. јул 2014, а с обзиром на време писања овог рада евидентно је да је и тај рок пробијен.

У периоду од јануара до јуна 2014. напредак у изградњи ове трасе је био занемарљив. У наведеном периоду степен завршетка радова се повећао за 2,4%, и сада износи 27,3%. У истом периоду, искоришћености финансијских средстава се повећала за 2,1% и сада износи 20,5%. Процењено кашњење у повлачењу средстава је чак 77 недеља.

Графикон 7 Планирана и остварена динамика повлачења средстава за пројекат изградње деонице Банцарево-Црвена река



Као и код Лота 3, кашњење је последица лошег планирања пројекта и недостатка надзора за процену квалитета истог. На деоници Банцарево-Црвена река ово се, пре свега, огледа у претпоставци стабилности терена од стране пројектанта. По отпочињању радова евидентно је било да то није случај, тј. да су потребни значајни радови на стабилизацији падина. Након дугих преговора извођач се сагласио да изradi план санације нестабилног

терена, а нацрт плана је достављен са закашњењем од месец и по дана (крајем јуна 2014.), и то без процена трошкова додатних радова. Реално је очекивати да ће радови на стабилизацији терена изискивати значајне додатне трошкове и да ће, као и код Лота 3, доћи до пробијања буџета пројекта.

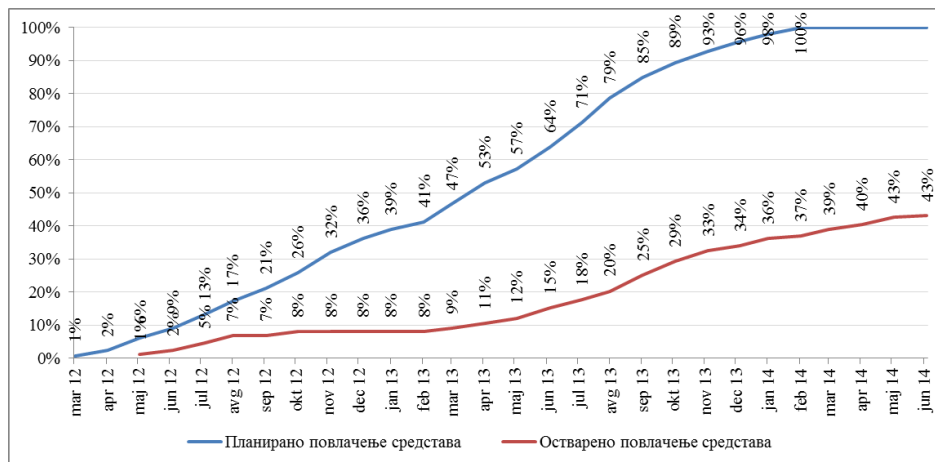
Ризик од додатних одлагања и трошкова представља и потенцијално археолошко налазиште које је пронађено на површини од преко 1.500 квадратних метара а чији је археолошки значај у фази процене. Након процене, извођач радова ће приступити процесу прибављања понуда за релокацију налазишта, а неизвесно је колико времена и финансијских средстава ће то одузети.

- **Лот 1 Просек-Банцарево**

Изградња деонице Просек-Банцарево уговорена је јануара 2012. а за извођача су изабране грчке фирме Актор (Aktor S.A.) и Терна (Terna S.A.). Вредност уговора је 3.520.336.198 динара, планиран је почетак радова у марту 2012. а иницијални рок завршетка је 720 дана. Рок за завршетак пројекта је накнадно продужен на 3. јул 2014, а с обзиром на време писања овог рада евидентно је да је и тај рок пробијен.

У периоду од јануара до јуна 2014. степен завршетка радова се повећао за 10,3%, и сада се процењује на 48,3%. У истом периоду, искоришћености финансијских средстава се повећала за 8,7% и сада износи 43,2%. Процењено кашњење у повлачењу средстава је 65 недеља.

Графикон 8 Планирана и остварена динамика повлачења средстава за пројекат изградње деонице Просек-Банцарево



Као и на претходна два лота, кашњење у извршењу пројекта последица је, пре свега, неадекватне процене стабилности терена, због чега су биле потребне значајне измене пројекта. Међутим, чак и са наведеним изменама извештаји указују на то да стање на терену ипак дозвољава знатно бржу динамику радова од оне која се постиже, а поготово на мостовима број 4 и 5. У складу са тим потребно је испитати механизме надзорних тела и државе као уговарача да ниво радова доведу на онај који стање на терену омогућава, како би се минимизовало кашњење у односу на план и избегла ситуација где се динамика радова оставља на дискрецију извођача.

Пројекат исток; Чифлик-Пирот исток

- **Лот 2 Станичење-Пирот исток**

Изградња деонице Станичење-Пирот исток уговорена је маја 2013. а за извођача изабрана је грчка фирма Актор (Aktor S.A.). Вредност уговора је 8.383.399.923 динара, планиран је почетак радова у јуну 2013. а иницијални рок завршетка је 730 дана (јун 2015.).

Радови на овој деоници су у значајном кашњењу; физички завршетак радова је на 1,42% уместо планираних 14,16%, док је финансијска искоришћеност средстава на 1,68% уместо планираних 17,23%. Међутим, оно што је далеко важније од тренутног кашњења је то да су евидентни велики проблеми са самим извођачем и да за сада не види решења за повећање ефикасности спровођења радова.

Инжењерска фирма надлежна за надзор³¹ указује на то да су интереси државе као послодавца озбиљно угрожени. Према извештају о напретку, извођач чак ни годину дана од отпочињања радова не показује иницијативу за повећање ангажовања на терену, подноси планове радова којима самоиницијативно намеће померање рокова, а у одређеним случајевима спроводи додатне радове и ствара трошкове без одобрења надзора и послодавца. Извођач радова касни са документацијом везано за дизајн самог пројекта, а рокови за њено достављање се стално одлажу. На терену готово и да нема радова, а због неактивности на градилишту уклањање горњег слоја земљишта се обавља већ неколико пута.

Ова деоница захтева активирање механизма надзорних тела како би се ангажовање извођача радова довело на прихватљив ниво.

Пројекат Обилазница Београда, аутопут Е75

- **Санација тунела „Липак“ и „Железник“, деоница: Добановци-Бубањ поток**

Програм пословања Коридора Србије (Коридори Србије, 2014) показује у којој мери су важне пројектне фазе у санацији тунела урађене неодговорно. Извештај наводи: „Сви уговорени радови нису завршени због чињенице да је преглед и процена оштећења на основу којих је израђен предмет и конкурсна документација за јавну набавку и склопљен уговор за санацију предметних тунела рађен **2011.** године, при чему су тунели били без струје, у мраку и под пуним саобраћајним оптерећењем. У моменту прегледа није било могуће адекватно сагледати и анализирати све неопходне количине и врсте радова, с обзиром на чињеницу да се *преглед од стране стручног особља вршио при изузетно небезбедним околностима односно у апсолутном мраку и под саобраћајем.* Одређене врсте радова могуће је било адекватно сагледати тек након затварања саобраћаја и преусмеравања привременом саобраћајном сигнализацијом, за шта су се стекли услови тек након започињања радова на санацији и прибављањем одговарајућих дозвола од стране Министарства саобраћаја. Због напред наведених разлога било је потребно уговорити накнадне и непредвиђене радове који се нису могли предвидети у моменту уговарања који ће пролонгирати рок завршетка радова за **2014.** годину. **Вредност додатних радова је 10% од уговорених радова тј. 23 милиона динара** који ће се финансирати из средстава Коридора Србије д.о.о.“ (Накнадно наглашени делови текста).

³¹ JV of iC consultaten YT GesmbH and Institute IGH.

АНЕКС 3: Издавање грађевинских дозвола

Неефикасна процедура издавања грађевинских дозвола и даље представља велику препреку побољшању инвестиционе климе. Издавање грађевинских дозвола је веома компликовано, скупо, дуготрајно, а притом, и недовољно транспарентно. Ово директно успорава инвестициону активност. Да би потенцијални инвеститор добио грађевинску дозволу у Србији, потребно је да прође кроз 18 различитих процедура чије је просечно трајање 269 дана, а укупни трошак се процењује на око 1433% дохотка по глави становника (Doing Business 2015). Упоредна анализа овог поступка показује да су земље из региона знатно боље рангиране од Србије готово по већини изабраних критеријума. Стога, потребно је у кратком року направити план координације и ефикаснијег функционисања система надлежних јавних служби, како би се процес издавања грађевинских дозвола упростио а трошак довео на ниво који је стимулативан за потенцијалне инвеститоре.

	Ранг (укупно 189. земаља)	Број процедура	Трајање процеса издавања	Трошак издавања
			(у данима)	(% БДП по глави становника)
Црна Гора	106	9	158	1159
Бугарска	118	18	104	223
Румунија	136	15	287	71
Словенија	59	10	182	66
Хрватска	152	12	317	646
Србија	182	18	269	1433

*Извор: Doing Business Report 2014, Светска банка

Крајем 2014. године усвојене су измене и допуне Закона о планирању и изградњи који би требало да олакшају и убрзају процедуре издавања грађевинских дозвола. Међу најважнијим променама које доноси овај Закон издвајамо: 1) то што се њиме инвеститор ослобађа прибављања доказа које поседује неки други државни орган и то постаје обавеза надлежног органа за издавање грађевинских дозвола, 2) Смањивање броја потребних процедура за издавање дозволе и 3) појачана је одговорност извођача радова, пројектаната, вршиоца стручног надзора и контроле и друго. Нови Закон умањује трошкове издавања грађевинске дозволе, има потенцијал да смањи време издавања дозволе и може да утиче на повећање квалитета израде пројеката и извођења радова. Остаје да видимо да ли ће се Закон успешно имплементирати и заиста остварити очекиване резултате.

АНЕКС 4: Обухват јавних инвестиција и њихово исказивање у расходима опште државе

Буџетски подаци о јавним инвестицијама у Србији обухватају инвестиције Републике, локалне самоуправе и АП Војводина, фондова обавезног социјалног осигурања (занемарљив износ) и два ентитета у државном власништву која су придодата обухвату опште државе (чије се извршење прати у буџетским подацима) – ЈП „Путеви Србије“ и „Коридори Србије“. И у другим државама подаци се објављују за наведени концепт опште државе и, из тог угла, подаци су упоредиви. Ипак, подаци се морају тумачити пажљиво, и то из два разлога.

Прво, обухват опште државе може бити ужи и шири – уколико се већи број предузећа у државом власништву придода буџетским подацима (у нашем случају два), онда ће и јавне инвестиције бити веће³². На пример, уколико бисмо А.Д. „Железнице Србије“ укључили у општу државу, онда би инвестиције овог предузећа повећале вредност инвестиција опште државе (6 млрд динара буџет капиталних улагања у 2013, на пример; ако Железнице буду улагале у ремонт и изградњу пруга и у возове, онда се тај износ потенцијално повећава и на неколико десетина милијарди, а неће бити формално обухваћен у подацима опште државе). Исти принцип се може применити и на финансирање улагања и из специјализованих државних финансијских институција, као што су развојне банке (код нас Фонд за развој), које по дефиницији не улазе у обухват опште државе. Дакле, и у овом случају инвестиције се неће видети у буџетским подацима.

Друго, у пракси широм света као капитални расходи књиже се расходи државе који то суштински нису. Један пример односи се на расходе за текуће и периодично одржавање опреме – само тзв. капитална одржавања треба третирати као јавну инвестицију. У другом случају, неки расходи се методолошки исправно књиже као капитални расходи, али треба имати у виду да они не повећавају (или мање повећавају од правих капиталних инвестиција) производне могућности земље у дугом року (на пример, израда студија и пројеката, набавка мобилних телефона или клима уређаја и слично). Дакле, закључак овог методолошког оквира је да подаци о јавним инвестицијама државе могу и да потцене (због изостављања инвестиција јавних предузећа) и да прецене (због књижења расхода који нису праве инвестиције) инвестициону активност државе.

За правилно разумевање импликација будућег пораста јавних инвестиција на дефицит буџета и јавног дуга веома је важно указати и на следеће. Инвестиције које спроводе различити нивои опште државе (Република, локална самоуправа, аутономне покрајине, путарска предузећа) одражавају се на повећање расхода и јавног дуга. С друге стране, инвестиције које спроводе јавна предузећа не представљају расход опште државе па ће се одразити само на јавни дуг (због гаранција које држава издаје). Због тога, растући расходи за инвестиције се не би у потпуности пренели на буџетски дефицит, мада би одређени ефекат постојао. Процењујемо да би се од укупног потребног пораста јавних инвестиција (3% БДП-а) половина рефлектовала у буџетским вредностима.

³² Општа држава обухвата све ентитете који су „нетржишне и непрофитне институције које су контролисане и финансиране од стране државе на свим нивоима власти“ (према Закону о буџетском систему). У пракси, ипак, понекад није лако разграничити да ли неко државно предузеће или друга институција треба или не треба да буду део опште државе.

Библиографија

- Blanchard, O. (2014, 10 7). IMF's Olivier Blanchard says global recovery is still 'weak'. (R. Harding, Новинар)
- EBRD. (2013). *Извештај о транзицији*. Европска банка за обнову и развој.
- ЕПС. (2011). *Стратешки и развојни пројекти Електропривреде Србије*. Београд: ЕПС.
- Hausmann, R. P. (2004). Growth Accelerations. *NBER Working Paper 10566*.
- Serbia Energy. (2014, 04 25). *Srbija: Projekti još na početku – HE „Srednja Drina“ i HE „Gornja Drina“*. Преузето 25.12.2014. са serbia-energy.eu: <http://serbia-energy.eu/sr/2014/04/republika-srpskaprojekti-jos-na-pocetku-he-srednja-drina-i-he-gornja-drina/>
- Summers, L. (2014, 10 7). *Why public investment really is a free lunch*. Преузето 24 децембра, 2014 са larrysummers.com: <http://larrysummers.com/2014/10/07/why-public-investment-really-is-a-free-lunch/>
- Влада Републике Србије. (2012, 3 2). Закон о потврђивању Уговора о зајму. *Закон о потврђивању Уговора о зајму за кредит повлашћеног купца за прву фазу Пакет пројекта Костолац-Б термоелектране, између Владе Републике Србије као зајмопримаоца и кинеске Експорт-импорт банке као зајмодавца*. <http://goo.gl/oEKJ3L>.
- Извештај о раду. (2014). „*Извештај о раду Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре за период мај- јул 2014*“. Београд.
- Коридори Србије. (2014). *Програм пословања Коридора Србије за 2014*. Београд: Коридори Србије.
- Међународни монетарни фонд. (10/2014). *World Economic Outlook*. Washington: International Monetary Fond.
- Светска банка. (2008). *"The Growth Report Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development"*. Washington: World Bank Publications.
- Светска банка. (2014). *Doing Business 2015*. Washington: World Bank Publications.
- Светски економски форум. (2014). *The Global Competitiveness Report 2014-2015*. World Economic Forum.
- Фискални савет. (2014). *Анализа предузећа у државном власништву: фискални аспект*. Фискални савет.
- Фискални савет. (2014). *Ребаланс буџета и фискално прилагођавање: неопходна величина и начини смањења пензија и плата у јавном сектору*. Београд: Фискални савет.

Преглед табела и графикана

Табела 1	Пример могућег повећања различитих видова јавне потрошње на БДП, фискални дефицит и јавни дуг	11
Табела 2	<i>Преглед расположивих средстава за текуће инфраструктурне пројекте, по области и кредиторима</i>	19
Табела 3	<i>Процена могућег повећања инвестиција у инфраструктуру у 2015. години</i>	22
Табела 4	<i>Преглед текућих инвестиција у путеве</i>	24
Табела 5	<i>Преглед инвестиција у железнице</i>	26
Табела 6	<i>Преглед инвестиција у енергетику</i>	28
Табела 7	<i>Преглед инвестиција у осталим областима</i>	30
Табела 8	<i>Процена кашњења у повлачењу средстава на основу плаћених камата за резервисана а неповучена средства</i>	34
Табела 9	<i>Процена укупног кашњења у повлачењу средстава</i>	34
Табела 10	<i>Процена повећања инвестиција по основу Коридора 10</i>	42
Графикон 1	<i>Централна и Источна Европа: Учеиће јавних инвестиција у БДП-у у 2013. години ..</i>	14
Графикон 2	<i>Јавне инвестиције у Србији: Однос према БДП-у и учеиће у укупним јавним расходима (2005-2014,%)</i>	15
Графикон 3	<i>Стање инфраструктуре у Србији по оцени конкурентности Светског економског форума</i>	16
Графикон 4	<i>Преглед повучених и расположивих средстава за текуће инфраструктурне пројекте, по области</i>	19
Графикон 5	<i>Планиране и извршене јавне инвестиције (2008-2015.)</i>	32
Графикон 6	<i>Планирана и остварена динамика повлачења средстава за пројекат изградње тунела Банцарево</i>	44
Графикон 7	<i>Планирана и остварена динамика повлачења средстава за пројекат изградње деонице Банцарево-Црвена река</i>	45
Графикон 8	<i>Планирана и остварена динамика повлачења средстава за пројекат изградње деонице Просек-Банцарево</i>	46