



Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ

АНАЛИЗА ПРЕДУЗЕЋА У ДРЖАВНОМ ВЛАСНИШТУ: ФИСКАЛНИ АСПЕКТ

Резиме

Државна и јавна предузећа прете да потопе јавне финансије Србије. Укупни негативни ефекат на јавне финансије расте у претходних пет година и у 2014. достиже велика 3% БДП-а. У овај ефекат су укључене субвенције, активирани гаранције и неплаћени порези и доприноси – што све оптерећује буџет државе. Износ од 3 % БДП-а одговара вредности од око 115 млрд динара (1 млрд евра) и то је годишња цена коју држава плаћа за неуспешно пословање предузећа у свом власништву. Трошкови се вероватно у неким случајевима не могу потпуно избећи (на пример, субвенције Железници), али би могли бити знатно мањи. У последњих неколико година главни извор раста државних расхода за јавна предузећа јесу активирани гаранције – а међу њима гаранције које је држава издала Србијагасу.

Уместо да се направи најављени заокрет, ситуација се у 2014. години додатно погоршава. У свом Програму мера за реформу јавног сектора из јуна 2013. године (који је још увек на насловној страници сајта Министарства финансија), Влада се обавезала да ће у најкраћем року довести у ред пословање јавних предузећа, да ће да реши судбину предузећа у реструктурирању до половине 2014. године и да ће да престане да издаје гаранције на задуживање Србијагаса. У међувремену не само што пословање јавних предузећа није стављено под контролу, већ се њихови проблеми и даље шире. Сада постоји већ и озбиљан ризик да неуспешно пословање убедљиво највећег државног предузећа, ЕПС-а, постане фискални трошак и величином проблема потпуно уруши јавне финансије Србије. Судбина предузећа у реструктурирању није решена у планираном року, а промена приступа Владе овом проблему и нови Закон о приватизацији представљају одређено унапређење, али ће вероватно да продуже рокове за решавање проблема бар на 2015. годину. Предузећу Србијагас је у међувремену већ једном одобрена нова гаранција, а како нису решени ни проблеми предузећа која не плаћају гас (Петрохемија, Азотара, МСК и други), Србијагасу ће и за следећу грејну сезону готово извесно бити потребна нова гаранција да кредитом покрије губитке – што ће све на крају да враћа држава. Уз све то, уместо да се, као што је најављено и предвиђено буџетом, судбина Железаре Смедерево реши у првој половини 2014, држава сада поново покреће производњу у том предузећу и повећава фискални трошак.

Без довођења у ред државних и јавних предузећа немогуће је успешно спровести фискалну консолидацију и избећи кризу јавног дуга. Велики и растући фискални трошкови државних предузећа један су од главних разлога неодрживог

повећања фискалног дефицита и јавног дуга у претходним годинама. Анализа Фискалног савета показује да је фискална консолидација која не би обухватала јавна и државна предузећа – унапред осуђена на неуспех. Дobar пример за ову тврдњу може бити баш 2014. година у којој су нови фискални трошкови само два предузећа (Србијагас и Железара) били већи од свих прихода које је држава имала од повећања умањене стопе ПДВ-а са 8 на 10% и увођења солидарног пореза. Сматрамо стога и да би и све будуће фискалне уштеде (смањење плата и пензија, на пример) представљале узалудну жртву уколико се у исто време не би решили највећи проблеми државних и јавних предузећа. Фискални савет је због тога спровео анализу пословања јавних и државних предузећа како би указао на величину трошкова и ризика које држава због њих има, истакао њихове појединачно најзначајније проблеме и предложио могућа решења.

Проблеми јавних и државних предузећа нису једноставни и захтевају свеобухватне и дуготрајне промене и у предузећима и у привредном систему. Важно је указати на то да се решавањем једног или мањег броја узрока неће отклонити проблеми у функционисању ових предузећа – за потпуно довођење пословања јавних предузећа у ред биће потребне најмање две до три године. Дobar пример за ову тврдњу је ЕПС. Анализа Фискалног савета показује да је повећање цене струје заиста неопходно (видети поглавље о ЕПС-у). Али само повећање цена струје не може резултирати суштинским побољшањем пословања компаније и већим инвестицијама. Наиме, не охрабрује податак да чак и у периоду у ком је имао велике проблеме са неликвидношћу ЕПС није смањивао своје нерационалности и губитке. Напротив, запосленима су повећаване зараде (које су и иначе неуобичајено високе) брже него у остатку привреде, није решаван проблем запослених на КиМ, толерисано је неплаћање, па и крађе струје, а сада се уз све то већ неуспешном ЕПС-у припајају нерентабилне целине, раније издвојене из ЕПС-а (ПД Колубара-Услуге са 1470 запослених). Неодговарајуће одлуке ЕПС-а, различите Владе су у најмању руку толерисале, а могуће је, у одређеним случајевима, и иницирале. Све док ови проблеми појединачно не почну да се решавају, свако повећање цена струје се може показати недовољним. Јер не само што ће се умањити мотив да ЕПС унапреди тренутну неефикасност свога пословања, већ постоји и оправдан ризик да се та додатна средства пре или касније потроше на повећање исплата за запослене и/или припајање неких нових губиташа (Рудници угља Ресавица?). На овом примеру желели смо да покажемо да ће стварно решавање проблема државних предузећа захтевати детаљан и педантан приступ сваком појединачном предузећу и неколико година рада, а не само брзе, генералне и стандардизоване мере, јер ће се њихови ефекти брзо одлити кроз друге нерационалности. На различитим другим примерима показујемо погубну зависност између: високих набавних цена, ниских продајних цена, ненаплаћених потраживања услед продаје несолвентним купцима, неоправданог додељивање социјалне улоге јавним предузећима, вишка запослених, интерних нерационалности и других лоших пословних одлука самих предузећа.

У наредној табели презентоване су основне карактеристике за групу јавних предузећа (појединачно најзначајнија - Србијагас, ЕПС, Железнице Србије), групу предузећа у реструктурирању (појединачно за Галенику и Ресавицу), као и за друга предузећа у државном власништву (Телеком, Дунав осигурање, ГСП). То су предузећа у којима се у наставку текста детаљније говори. У табели је указано на основне узроке проблема у њиховом пословању, последице на јавне финансије, као и неопходна решења. Одабир појединачних предузећа учињен је у зависности од досадашњих ефеката на јавне финансије, значаја за функционисање привреде и потенцијалних будућих доприноса стању јавних финансија Србије.

Прегледна табела

	Основне карактеристике у пословању	Узроци проблема	Последице на јавне финансије	Решења
Јавна предузећа (група)				
	<p>730 предузећа</p> <p>130.000 запослених</p> <p>Оперативни показатељи пословања на ниском нивоу (старост и стање капацитета, продуктивност...)</p>	<p>Интерне неефикасности</p> <p>Неликвидност и растућа задуженост</p> <p>Регулисане, нетржишне цене испод нивоа оправданих трошкова</p>	<p>Годишњи трошак од 3% БДП-а: субвенције, активирани гаранције, неплаћени порези и доприноси</p> <p>Генерисање неликвидности и последице на привредну активност и јавне приходе</p> <p>Толерисање доцњи и дугова који постају обавеза државе</p>	<p>Сасецање основних пословних проблема (диспаритети цена, меко буџетско ограничење...)</p> <p>Регулисање (смањење) запослености и зарада</p> <p>Професионализација управљања и смањење нерационалности и корупције</p>
Србијагас				
	<p>Годишњи губитак 50 млрд дин</p> <p>Годишње обавезе према банкама 17 млрд дин</p> <p>Наплата 60% испорученог гаса</p>	<p>Дугогодишње ниске продајне цене (кориговано)</p> <p>Преузимање губитака</p> <p>Испорука гаса неплатишама</p>	<p>Издавање државних гаранција и пораст јавног дуга - до сада око 800 млн евра</p> <p>Буџет плаћа обавезе предузећа</p> <p>Могућ годишњи фискални трошак од 30 млрд дин</p>	<p>Прекид испоруке гаса неплатишама</p> <p>Продаја зависних предузећа</p> <p>Преговорање о увозним количинама и ценама</p>
ЕПС				
	<p>Више од 38.000 запослених</p> <p>Акумулирани губитак 121 млрд динара</p> <p>Технолошка застарелост: ¼ трансмисионих линија и подстанци у добром стању; просечна старост термоелектрана 30, хидроелектрана 40 година</p>	<p>Неефикасна децентрализована организација – аутономија зависних предузећа</p> <p>Ненаплатива потраживања за продату струје</p> <p>Вишак запослених и зараде</p> <p>Губици у дистрибутивној мрежи (укључујући и крађу) највиши у Европи (15%)</p>	<p>Ширење неликвидности на читаву привреду</p> <p>Могуће издавање гаранција државе за додатно задуживање ради покривања доспелих финансијских обавеза (30 млрд динара у 2014. години)</p> <p>Немогућност уплате припадајућег дела добити за 2013. у буџет РС</p>	<p>Пословно и финансијско реструктурирање праћено повећањем ефикасности у свим сегментима пословања</p> <p>Смањење броја запослених и смањење зарада</p> <p>Повећање цене електричне енергије за домаћинства</p> <p>Заокрет у политици наплате потраживања и увођење финансијске дисциплине</p>
Железнице Србије*				
	<p>20.000 запослених</p> <p>Годишњи пословни губитак 4-5 милијарди (аккумулирани губитак на крају 2013. године је 146 млрд динара)</p> <p>Лоше стање инфраструктуре (ниска брзина саобраћаја на пругама, преко половине пруга изграђено је у 19. веку, опада дужина ремонтаних пруга, итд.)</p>	<p>Регулисане ниске продајне цене</p> <p>Висок пословни губитак који доводи до недостатка средстава за одржавање и инвестирање</p> <p>Издашне субвенције се не користе за унапређење железничког система</p>	<p>Субвенције из буџета Републике су 13 млрд динара годишње</p> <p>Активирани гарантовани кредити које држава плаћа уместо Железнице (преко 5 млрд динара је пројектовано за период 2014-2016)</p>	<p>Укидање повластица и корекција тарифних зона</p> <p>Детаљна разрада финансијских и оперативних критеријума пословања и постављање мерљивих циљева</p> <p>Промена досадашњег система нетранспарентног субвенционисања и пасивне државне улоге</p>

Предузећа у реструктурирању				
Галеника				
	Од 2010. драстичан пад пословних прихода, гомилање губитака, интензиван раст задужености Неликвидно и несолвентно иако се у последње време смањила потреба за краткорочним задуживањем	Неадекватне пословне одлуке управе предузећа (отпис потраживања) Превелики број запослених (вишак од око 500 запослених)	Могући фискални трошак у 2014. години од око 3 до 4 млрд динара (на име активирања или издавања нових гаранција)	Приватизација Рационализација броја запослених
ПЕУ Ресавица				
	4.000 запослених У неколико рудника се не врши експлоатација угља	Велики број радника запослен у администрацији	Годишње кошта 4-5 млрд динара Кумулирани износ неплаћених пореза и доприноса из ранијих година је око 8 млрд динара	Смањење броја радника Склапање договора са стратешким партнером и подизање обима пословања и продаје
Остала предузећа у државном власништву				
Телеком				
	Пословни резултати се погоршавају, тржишна вредност се смањује Смањење броја корисника Пад у учешћу у укупном оствареном приходу од мобилне телефоније	Неефикасно државно управљање Вишак запослених Финансирање разних државних пројеката који не доприносе пословном успеху	Мање дивиденде и други приходи које се уплаћују у буџет Мањи допринос привредном расту од могућег	Приватизација Смањење броја запослених и трошкова зарада као и нерационалних трошкова
Дунав осигурање				
	Преко 3.000 запослених Губитак око 1,5 млрд динара у 2012. године	Високи и растући трошкови зарада услед израженог раста броја запослених, упетостручени трошкови рекламе и спонзорства (за исти обим пословања)	Мањи наплаћени јавни приходи од могућих	Рационализација трошкова зарада (смањење броја запослених) Приватизација
ГСП Београд				
	6.000 запослених У периоду 2010-2013. године константно остварује пословни губитак (акумулирани губитак око 20 млрд динара у 2013. години)	Ниска наплата карата и маркица и великодушно постављен систем бенефицираних категорија корисника	Текуће субвенције града Београда сваке године расту - у 2013. години 7,5 млрд динара Издаци из буџета града Београда на име капиталних субвенција	Унапређење система наплате Преиспитивање висине попушта појединих бенефицираних категорија

*Железнице су, у формалном смислу, акционарско друштво.

(Напомена: Цео извештај „Анализа предузећа у државном власништву: фискални аспекти“ можете преузети на сајту www.fiskalnisavet.rs)