



Република Србија

**ФИСКАЛНИ САВЕТ**

## **СТРУКТУРНИ ПРОБЛЕМИ СРПСКЕ ЕНЕРГЕТИКЕ У СВЕТЛУ ГЛОБАЛНЕ КРИЗЕ: УЗРОЦИ, ТРОШКОВИ И МОГУЋА РЕШЕЊА**

### **Резиме:**

**Нагомилани проблеми у српској енергетици тренутно представљају убедљиво највећи изазов за Владу и економску политику земље.** Србија је неспремно дочекала глобалну енергетску кризу која се разбуктала прошле године. Деценијама запуштени проблеми у домаћој енергетици дошли су на наплату и вишеструко повећали цену коју земља сада плаћа због неповољних међународних околности. Ти проблеми најодговорнији су за то што су ЕПС и Србијагас у протеклој грејној сезони заједно направили огромне губитке од око 1 млрд евра (2% БДП-а), при чему је приближно половина тог минуса већ пала на терет свих грађана Србије. Будући да светска криза не јењава, а многи од домаћих проблема не могу се ни уз најбољу вољу решити преко ноћи, изгледно је да би огромни губици кључних енергетских предузећа могли поново да дођу на наплату у кратком року. Међутим, енергетски изазови с којима се земља суочава превазилазе оквире јавних финансија и задиру много дубље од самих трошкова који се преваљују на буџет. Дешавања у протеклих годину дана показала су да је дугогодишње нерешавање суштинских проблема у овом ресору сада већ озбиљно угрозило сигурност снабдевања потрошача енергијом. У овом тренутку неизвесно је хоће ли Србија уопште имати довољно енергената да се задовоље све потребе у средњем року, чиме је доведена у питање једна од главних претпоставки за даљи економски развој земље, па и просперитет читавог друштва. Једини излаз из ове сложене и веома опасне ситуације јесте да Влада хитно направи радикалан заокрет у односу на фундаментално погрешно управљање енергетиком и кључним предузећима у овом сектору које траје већ пуних тридесет година.

**Енергетски систем Србије нашао се пред пуцањем због лошег односа државе према енергетици и бројних проблема у ЕПС-у и Србијагасу.** Актуелна енергетска криза погодила је читав свет и то је глобални шок на који Србија није могла да утиче, нити да га избегне. Међутим, њене последице ни изблиза не би биле тако снажне да домаћа енергетика није грцала у сопственим проблемима. Главни разлог зашто је прошле зиме претило да дође до потпуног пуцања српског енергетског система нису спољни чиниоци већ вишедеценијско занемаривање овог критично важног ресурса. Пропадање система током 1990-их било је условљено објективно тешком економском и друштвеном ситуацијом у земљи, 2000-е су потрошене за његову какву-такву стабилизацију, а његов развој у последњој деценији спречили су бројни пропусти у енергетској политици. Стање у неким деловима енергетског сектора заправо се погоршало услед мањка инвестиција, лошег избора приоритета и неефикасног извођења пројеката, нестручног руковођења и политичког уплива у управљање енергетским предузећима, недовршене тржишне

транзиције, вођења социјалне политике преко економски неоправдано ниских цена енергената и др. Ове и друге грешке довеле су до тога да је Србија изгубила још једну деценију да направи одлучан искорак у развоју овог сектора. Домаћи енергетски капацитети практично су стајали у месту док је тражња за енергентима релативно снажно расла, а пропуштена је и прилика да се оствари напредак на пољу заштите животне средине и ухвати прикључак са Европом кад је реч о енергетској транзицији. Због глобалне кризе сви ови проблеми сада су дошли на наплату, а њихово даље нерешавање могло би да има несагледиве фискалне, економске и социјалне последице у будућности.

**Отклањање дубоко укореењених енергетских проблема земље захтева радикалне промене у управљању важним ресурсима друштва.** Извор проблема у енергетском сектору лежи у фундаментално погрешном начину на који се у Србији управља најважнијим ресурсима друштва. Отуда је излаз из ове тешке ситуације могућ само уз суштински заокрет у вођењу енергетске, економске и социјалне политике – дакле, уз преиспитивање читавог система и затим његово постављање на здраве темеље. Укратко, то захтева хитно покретање инвестиционог циклуса у енергетици како би се преокренули негативни трендови у домаћој производњи и снабдевању енергијом. Да би то уопште било могуће потребно је испунити два важна предуслова. *Прво*, неопходно је обезбедити стручно и професионално управљање у ЕПС-у и Србијагасу и таквом руководству дати пуну слободу и јасну политичку подршку да се напослетку спроведу све реформе које се годинама одлажу. *Друго*, да би енергетска предузећа имала довољно средстава да инвестирају мора се наплаћивати економска цена енергената свима, колико они стварно коштају. То је пресудно за њихово одрживо пословање, али је истовремено и једини пут ка рационалнијој употреби енергије у земљи. Дефакто то захтева напуштање досадашње праксе да држава социјалну политику води преко нереално ниских цена струје и гаса за све потрошаче, али то тражи и реформу система социјалне заштите како би се материјално најрањивије групе максимално заштитиле од економски оправданог повећања енергетских трошкова. Козметичке промене у виду неких административних мера или изолована повећања цена у постојећем систему неће донети трајни бољитак, као што га ни у прошлости нису донеле већ су само одлагале његов потпуни крах.

**Уложени су велики напор и буџетска средства за ублажавање последица енергетске кризе, Влада се сада мора потпуно посветити решавању њених узрока.** Енергетска криза, глобалне неизвесности због рата у Украјини и галопирајући раст цена у међународном окружењу оставили су траг на српској економији. Привредна активност је успорила, инфлација која је већ била висока додатно је убрзала, а дефицит у спољнотрговинској размени снажно је порастао. Макроекономски резултати у Србији на почетку 2022. приметно су лошији него у другим земљама ЦИЕ, што указује на то да се део погоршања дугује неодговарајућим домаћим политикама – између осталог и лошем управљању јавним енергетским предузећима. У упоредној перспективи, једино је домаћа инфлација била нешто нижа него у земљама ЦИЕ, будући да је у мају измерен међугодишњи раст цена од 9,2% наспрам просечних 10,7% у ЦИЕ. Међутим, иза овог бољег резултата не стоје здравији економски фундаменти већ првенствено чвршћа контрола цена у Србији, што се нарочито односи на цене струје и гаса. Влада је цене ових енергената „заледила“ на преткризном нивоу, тако да за разлику од осталих земаља у окружењу српска привреда и грађани до сад непосредно нису ни осетили рекордан раст њихових цена на иностраном тржишту. Ригидна контрола цена струје и гаса јесте донекле помогла да се ублажи инфлација у претходним месецима, али је та мера довела до огромних губитака у јавним

предузећима који се у великој мери преливају на буџетски дефицит и јавни дуг. Таква политика није одржива у средњем року и Влада се у наредном периоду мора првенствено посветити отклањању структурних узрока енергетске кризе у Србији, а њене последице морају се решавати на фискално и социјално одговоран начин.

**Лоше пословање ЕПС-а тренутно је горући фискални ризик и биће све већа опасност за јавне финансије ако се убрзо не преокрене.** Дугогодишње лоше управљање ЕПС-ом довело је до тога да ово предузеће више не може да произведе довољно електричне енергије за потребе домаћег тржишта и тај мањак већ неко време се надокнађује увозом. Овај структурни проблем ЕПС-а прошле зиме се поклопио с периодом рекордно високих берзанских цена струје у Европи, што је предузеће гурнуло у огромне губитке. Струја је зимус купована на берзама по ценама од преко 200 евра по мегават-часу и продавана на домаћем тржишту вишеструко јефтиније, због чега је ЕПС за шест месеци грејне сезоне 2021/2022. направио минус од скоро 500 млн евра. Ову „рупу“ у својим билансима ЕПС је сам закрипио, највећим делом задужујући се код банака за око 400 млн евра, чиме је дуг предузећа нагло скочио за 40%. Међутим, ЕПС ни следеће зиме неће моћи да понуди довољно струје за потребе српског тржишта и мораће да је набавља на европским берзама по ценама које ће остати веома високе. Уколико се ништа не предузме, наше рачунице показују да би ЕПС поново направио сличан губитак као током прошле грејне сезоне, реда величине 400-450 млн евра. Финансијско „крварење“ предузећа не може се у недоглед заустављати краткорочним задуживањем, а пошто је ЕПС у власништву државе, трошкове његовог лошег пословања (ако се хитно не преокрене) кад тад ће платити сви порески обвезници. Не само да постоји ризик да ће следеће зиме бити неопходне државне субвенције да се покрију ЕПС-ови текући губици, већ је велико питање да ли ће предузеће моћи самостално да сервисира свој нарастали дуг или ће се и то превалити на буџет.

**ЕПС је постао ризик за читаву привреду Србије и кочница економском развоју земље.** ЕПС-ови проблеми који су зимус условили оштар пад у производњи електричне енергије битно су допринели погоршању макроекономских кретања у Србији. Поред директног утицаја на успоравање раста БДП-а, ЕПС је огромним увозом скупе струје допринео расту дефицита у спољнотрговинској размени и одливу девиза из земље, због чега је Народна банка Србије морала додатно да троши резерве како би сачувала стабилност девизног курса. Ово није први пут да ЕПС као највеће предузеће у земљи својим лошим пословањем погоршава резултате читаве српске привреде. Међутим, тренутно је много горе то што је ЕПС дошао у ситуацију да не може да гарантује сигурно снабдевање становништва и привреде електричном енергијом, већ оно све више зависи од доступности струје на међународном тржишту. Енергетска криза и други проблеми оптерећују читаву Европу и неизвесност је толико велика да је у овом тренутку немогуће са сигурношћу тврдити да ће струја која ће недостајати током следеће зиме уопште моћи да се купи на тржишту кад нам буде потребна, макар и по неразумно високим ценама. На тај начин ово јавно предузеће доведено је у позицију да више не врши своју основну друштвену улогу – да производи довољно релативно јефтине струје и тако буде један од стубова економског развоја земље.

**ЕПС је урушило дугогодишње лоше управљање и игнорисање структурних проблема предузећа, а не енергетска криза.** Не постоје објективни разлози због којих је ЕПС морао да упадне у тешкоће кад је јесенас избила криза на европским берзама. Тачно је да су цене струје тада снажно скочиле у Европи, али ЕПС није смео да дође у ситуацију да у толикој мери зависи од увоза. До тога је дошло због дугогодишњег лошег управљања овим предузећем од стране Владе и самог руководства, односно бројних структурних проблема

који одавно постоје, али нису решавани. Највећи проблем ЕПС-а који је сада испливао на површину јесте вишегодишње опадање производње струје до ког је довела већ деценијама лоша инвестициона политика предузећа. Улагања у производне капацитете била су знатно мања од потребних, често уз проблематичан избор приоритета и неоправдано велика кашњења у реализацији многих важних пројеката (попут завршетка изградње новог термоенергетског блока у Костолцу, припреме и отварања нових копова у РБ Колубара и др). Ниске инвестиције и постепено урушавање производних капацитета произилазе из хронично слабих финансијских резултата ЕПС-а, чије пословање оптерећују структурни проблеми на које је и Фискални савет често упозоравао. Наиме, ЕПС већ дуги низ година пати од превеликог броја запослених и њихове лоше структуре, неодговарајућег система зарада, нерационално ниске цене струје за домаћинства, сумњивих процеса јавних набавки, превеликих техничких губитака и крађа струје, политичких уплива у руковођење предузећем и др. Иако су сви ови проблеми махом одавно познати, реформе које су биле неопходне за њихово решавање су избегаване, или су у најбољем случају само симулиране.

**Непосредан узрок колапса електроенергетског система у децембру 2021. су лош угаљ и нестручно руковођење ЕПС-ом у прошлој години.** Структурни проблем иза прошлогодишњег пада производње у ЕПС-овим термоелектранама јесте пад квалитета угља који је стизао из колубарског басена. За вишегодишњи тренд смањења топлотне моћи угља који се користи за производњу струје одговоран је сам ЕПС, јер није довољно инвестирао што је довело до кашњења у отварању нових копова с бољим угљем. Проблем је ескалирао средином 2021. године кад је топлотна моћ угља пала испод минимума који је прихватљив за рад ЕПС-ових електрана. Упркос томе, ЕПС је наставио да користи некавалитетан угаљ с превеликим садржајем примеса уз обилно додавање мазута, што не само да је директно утицало на пад производње струје већ је и посредно правило проблеме у раду и узроковало испадања постројења која су пројектована да сагоревају квалитетнији угаљ. ЕПС је прошле године каснио и с ремонтима својих постројења, па затим покушавао да надомести мањак струје повећаном производњом у гасним и хидроелектранама. Тиме је направио огромну штету земљи јер је за производњу релативно мале количине струје у својим неефикасним гасним електранама потрошио знатан део домаћих резерви гаса, које су се касније морале надокнадити куповином овог горива на европском тржишту по рекордно високим ценама. Према нашим проценама, ЕПС је својим грешкама направио трошак државном буџету од близу 200 млн евра, колико је коштала куповина гаса коју је ово предузеће нерационално потрошило пре зиме. Крајњи исход бројних проблема и низа лоших одлука руководства ЕПС-а био је потпуни колапс производње и дистрибуције струје у земљи у децембру, и више није било другог начина да се обезбеди стабилно снабдевање домаћих потрошача осим куповине врло скупе струје на европским берзама.

**Да би се зауставило даље пропадање ЕПС-а потребне су корените промене у његовом пословању, а то је могуће само уз јасну политичку подршку.** Пред Владом и ЕПС-ом су огромни изазови: у кратком року мора се зауставити даље финансијско урушавање предузећа, у средњем року да се опорави посустала производња, док је за дуги рок потребно трасирати пут за енергетску транзицију земље. Одмах се мора истаћи да се на ове изазове може успешно одговорити само заокруженим скупом реформи у ЕПС-у и мерама чије спровођење није могуће без јаке политичке воље. Било каква половична решења, попут повећања цене струје која не би била испраћена потпуним заокретом у пословању ЕПС-а неће дати резултат – као што га нису донела у прошлости. Током претходне деценије у Србији је заправо дошло до постепеног, али знатног поскупљења

електричне енергије, укупно за око 40%. Међутим, то није унапредило пословање предузећа јер се раст новчаних прилива у предузеће одливао на повећање зарада и бројна друга нерационална трошења. Прави проблеми ЕПС-а су игнорисани и само су се продубљивали, а цена таквог приступа у наредним годинама извесно ће бити већа јер је електроенергетски систем већ сад доведен пред пуцање. Спровођење такве свеобухватне реформе могуће је само ако постоји снажна политичка подршка том процесу и решеност Владе да из корена промени начин управљања ЕПС-ом. Наиме, за дугогодишње пропадање ЕПС-а поред самог руководства одговорни су и надлежно министарство и читава Влада. Поред пресудног утицаја на цене струје на домаћем тржишту, Влада је ЕПС-у у прошлости наметала бројне обавезе и трошкове (уплате у буџет по разним основама, спонзорства, толерисање дугова за струју неуспешних државних предузећа и др.) уместо да се постара та средства буду усмерена у развој самог предузећа. На крају, Влада је та која има обавезу да обезбеди стручно руководство које ће професионално и одговорно управљати највећим предузећем у Србији.

**Реформе у ЕПС-у морају почети одмах и предлажемо Влади да припреми акциони план ургентних мера с прецизним роковима за њихово спровођење.** У кратком року неопходна је финансијска стабилизација ЕПС-а како би се спречило да предузеће у следећој грејној сезони поново направи губитак реда величине 400-450 млн евра, који би скоро извесно постао фискални трошак. Да би се то постигло, потребно је у 2022. спровести ургентне мере за повећање прихода предузећа и чврсту контролу најважнијих расхода. На страни прихода, то подразумева одговарајуће повећање цене електричне енергије за домаћинства и привреду, док би најважнија мера на расходној страни требало да буде замрзавање укупних расхода за запослене у следеће две године на нивоу на ком су били у 2021. У оквиру овог лимита потребно је пронаћи средства за повећање зарада запослених на радним местима која захтевају највећу стручност и пресудна су за опоравак производње, што се може постићи циљаним отпуштањем вишкова радника који нису неопходни. У кратком року неопходно је предузети мере за побољшање процеса јавних набавки у ЕПС-у, јер постоје чврсте индиције да ту постоје бројни пропусти због којих се из предузећа нерационално одлива више десетина милиона евра годишње. Поред већ планираних мера за делимични опоравак ЕПС-ове производње као што је ванредни увоз квалитетнијег угља, Влада би у најкраћем року требало да припреми потпун сет краткорочних реформских корака и акциони план с роковима за њихово спровођење и мерљивим циљевима. Како би се спречило поновно изврдавање суштинских промена, неопходно је да се и праћење спровођења таквог плана фундаментално побољша. Предлог Фискалног савета је да се одабере сет од 10-20 прецизних, лако разумљивих и проверљивих индикатора повезаних с реформама, а о којима ће ЕПС извештавати јавност у редовним интервалима, полугодишње или квартално (в. Анекс 1). У супротном, поново се може десити да повећање прихода предузећа услед поскупљења струје исцури кроз пукотине у ЕПС-овом пословању.

**Анализе Фискалног савета показују да би повећање цене електричне енергије требало да буде у распону од 15-20%.** Најважнија приходна мера за финансијску стабилизацију и опоравак ЕПС-а у кратком року је повећање цене струје коју плаћају привреда и домаћинства. Краткорочно, ова мера је нужна да би се зауставили велики губици и неодрживо задуживање ЕПС-а, а у дужем року мора да обезбеди потребна средства за инвестиције у производне капацитете, заштиту животне средине и енергетску транзицију. Под условом да се највећи расходи предузећа стриктно држе под контролом, наше анализе показују да је ЕПС-у потребно повећање цене струје за 15-20%. То би повећало приходе

предузећа за близу 350-400 млн евра, што би уз остале краткорочне мере било довољно да ЕПС прегура следећу грејну сезону без гомилања нових губитака и задуживања. Предложено поскупљење струје је ван сваке сумње болна мера, али ако се буде одлагало штета по ЕПС, привреду и грађане биће још већа. Без тога наставило би се финансијско пропадање предузећа, уз неодржив раст дугова ЕПС-а које би у наредним годинама скоро извесно отплаћивали с каматом сви порески обвезници. У сваком другом сценарију предузећу не би остало ни довољно средстава да улаже у опоравак производње и земља би трајно постала зависна од доступности струје у иностранству, што би знатно умањило утицај на њену цену коју би заправо диктирала кретања на међународном тржишту. Међутим, као што стално истичемо, повећање цене струје јесте неопходна мера са стабилизацију електроенергетског система Србије, али је безвредна ако истовремено не дође до радикалног заокрета у пословању ЕПС, а социјално је оправдана само ако држава обезбеди већу заштиту објективно угроженим грађанима.

**Повећање цене електричне енергије за домаћинства и привреду оправдано је и у ширем економском смислу.** Цена електричне енергије коју плаћају домаћинства у Србији по свему судећи не покрива укупне трошкове које ЕПС има да би произвео струју коју им испоручује. Предузеће због тога стално прави губитке на овом делу тржишта, које је до сад махом успевало да покрије позитивним резултатом у пословању с привредом. Да је цена струје за домаћинства исувише ниска показују и компаративне анализе – од свих европских земаља струја је тренутно јефтинија једино у Украјини и Грузији. Ако пак посматрамо само упоредиве земље ЦИЕ, српска домаћинства тренутно плаћају готово упола нижу цену. Економски неоправдано ниска цена струје за домаћинства није само проблем из угла ЕПС-а већ и зато што подстиче њену нерационалну потрошњу на уштрб других енергената. Наиме, потрошња електричне енергије просечног српског домаћинства је у просеку за 50% већа у односу на ЕУ, и за чак 90% изнад просека ЦИЕ. Цена струје за привреду је либерализована од 2013. и све до друге половине 2021. начелно је пратила тржишна кретања и била слична као у другим земљама ЦИЕ. Међутим, крајем прошле године у ЦИЕ су због енергетске кризе цене струје за привреду скочиле у просеку за 30%, док је у Србији одлуком Владе спречено слично поскупљење. Тако је на рачун ЕПС-ових губитака обезбеђено да читава привреда струју плаћа по ценама далеко испод тржишних и оних у земљама региона – чак и делови привреде који тренутно бележе ванредно високе профите због раста берзанских цена њихових производа (попут Зиђина, некадашњег РТБ Бор). Стога умерено поскупљење струје за привреду које предлагемо не би нарушило њену међународну конкурентност, а потпуно је неприхватљива досадашња политика да ЕПС (можда и сви грађани Србије) субвенционишу ниску цену струје за предузећа која објективно нису угрожена. Наравно, Влада би требало да размотри механизме за пружање селективне подршке предузећима за која се очекује да би могла да западну у привремене проблеме због поскупљења струје, по узору на европску праксу.

**Оздрављење ЕПС-а није могуће без контроле зарада и суштинске реформе запослености у предузећу која се упорно избегава.** Фискални савет је годинама уназад упозоравао да један од основних проблема унутар самог ЕПС-а представља лош и неуређен систем зарада и запослености. Проблеми су многобројни: вишак запослених од барем 10%, структура радника не одговара потребама предузећа, укупна издвајања за запослене су превелика, систем зарада је лоше постављен јер су плате нарочито високе за раднике с ниским и општим квалификацијама а дестимулативно ниске за најодговорнија радна места и др. Због тога што трошкови радне снаге чине огроман део укупних расхода ЕПС-а, сваки

покушај оздрављења овог предузећа осуђен је на пропаст уколико се не успостави чврста контрола над њима. Иако су сви ови проблеми одавно познати јавности, Влада и само предузеће до сад су само симулирали спровођење реформи упорно избегавајући суштинско уређење система запослености и зарада у ЕПС-у. На пример, проблем превеликог броја запослених у прошлости је уместо циљаног отпуштања јасно препознатих вишкова стихијски „решаван“ добровољним одласцима радника из предузећа уз великодушне отпремнине које су у просеку износиле око 20.000 евра. Тако су углавном одлазили радници који су испуњавали један од услова за пензију или најстручнији радници који су лако могли да пронађу друго запослење, због чега проблем непродуктивних вишкова и даље постоји а структура запослених у предузећу је међувремену погоршана. ЕПС је такође избегао да спроведе меру фискалне консолидације која је захтевала да се плате у читавом јавном сектору умање за 10% у 2015. Иако је тадашње руководство предузећа негирало ову оцену Фискалног савета до које смо дошли анализирајући њихове извештаје, неколико година касније то је имплицитно потврдила и Државна ревизорска институција.

**То је неопходно за краткорочне уштеде, али и за дугорочно унапређење ЕПС-овог пословања.** Привремено замрзавање масе зарада у ЕПС-у на прошлогодишњем нивоу двоструко је оправдано. Најпре, просечна нето плата у овом предузећу и даље је предимензионирана – према ЕПС-овим подацима износи око 103.000 динара и за 70% је већа од републичког просека. Још важније, предузеће је тренутно у катастрофалној финансијској позицији и недопустиво је да сав терет његове консолидације поднесу грађани и привреда кроз плаћање виших цена електричне енергије, а да онда ЕПС део пораста новчаних прилива искористи за увећање ионако високих плата својих запослених. Уз то морају се напокон започети и структурне реформе запослености које подразумевају: јасну идентификацију вишкова запослених и решавање тог проблема циљаним отпуштањима а не стихијски као до сад; усвајање нову систематизацију радних места која ће прецизно дефинисати колико радника, с којим квалификацијама и на којим радним местима је ЕПС-у потребно; реформисање система зарада тако да се у оквиру исте масе зарада обезбеди њихово повећање за кључне позиције у предузећу и др. Наиме, један од главних предуслова за успешно извођење свих реформских задатака у ЕПС-у, и уопште за дугорочно успешно пословање предузећа, јесте да Влада постави стручно и професионално руководство лишено политичких уплива. Међутим, с постојећим системом плата тешко да је могуће пронаћи и задржати довољно квалитетне кадрове који су способни да обављају тако одговоран посао.

**Због неправилности у процесу јавних набавки из ЕПС-а годишње исцуре десетине милиона евра и то се хитно мора зауставити.** Јавне набавке у ЕПС-у обилују нерационалностима због којих се из предузећа неоправдано одливају значајна финансијска средства, при чему се овај проблем нарочито погоршао од 2017. Једна од главних мањкавости је то што на ЕПС-овим тендерима постоји евидентан мањак конкуренције, уз учестало појављивање тек неколико предузећа у различитим комбинацијама. Резултати међународних студија сугеришу да недовољна конкуренција повећава цену јавних набавки у просеку за 10-15%, што начелно потврђују и неке домаће анализе које на појединачним случајевима показују да су се неке набавке у ЕПС-у спровеле по знатно већим ценама од тржишних. Томе директно доприноси и сам ЕПС, прописујући неуобичајено специфичне услове за достављање понуда чиме дефакто спречава учешће већег броја предузећа на тендерима. На бројне неправилности и кршење прописа у поступцима јавних набавки ЕПС-а указује и Државна ревизорска институција у својим извештајима о ревизији пословања

овог предузећа. Наиме, у извештају из децембра 2020. наводи се да је више од четвртине свих набавки ЕПС-а реализовано уз неки вид кршења законских процедура. Премда се те примедбе врло често односе на различите процедуралне пропусте, међу њима постоје и оне које се могу тумачити као потенцијални извори нерационалног трошења, тј. као показатељ да је ЕПС за одређене радове, добра и услуге плаћао више него што је потребно. Грубе рачунице Фискалног савета показују да се на овај начин из ЕПС-а неоправдано одлије неколико десетина милиона евра годишње. Већ у овој години Влада би морала да се побрине да јавне набавке ЕПС-а постану потпуно транспарентне, уз повећање конкуренције на тендерима и отклањање процедуралних пропуста на које је скренула пажњу ДРИ.

**Морају се спречити и други нерационални трошкови који непотребно оптерећују пословање ЕПС-а.** ЕПС и даље посредно финансира велики број предузећа која су формално одвојена од матичне компаније почетком 2000-их (нпр. Протент, Колубара услуге, Костолац Прим и друга), али и петнаест година касније она суштински зависе од његовог пословања. Крајње је време да се започета реформа доврши, што подразумева приватизацију ових предузећа и њихово препуштање слободном тржишту, или стечају ако се покаже да без заштите ЕПС-а не могу успешно да послују. Влада је одговорна и за решавање проблема мањка средстава за исплату подстицаја за повлашћене произвођаче струје из обновљивих извора и редефинисање односа с јавним медијским сервисима, јер постојећа решења иду на штету ЕПС-а. Бесмислено је да ЕПС сноси део трошкова Владине политике субвенционисања производње струје из обновљивих извора, а постоје два могућа решења овог проблема. Прво је да Влада редовно усклађује посебну накнаду за струју која је произведена у систему подстицаја, коју иначе плаћају крајњи потрошачи. Тако би се обезбедило да ЕПС приходује онолико колико мора да исплати повлашћеним произвођачима, тј. да не прави губитке у обављању повереног посла. У супротном, мањак средстава за исплату субвенција не би требало да покрива ЕПС из свог пословања већ директно буџет државе. Иста оцена важи и за таксу за јавне медијске сервисе која се наплаћује преко рачуна за струју, коју ЕПС не успева да наплати од свих грађана, али је зато дужан да РТС-у и РТВ-у уплати пун износ и тако прави губитке. Такође, иако већ две деценије ЕПС не управља својим предузећима на територији КиМ, одлуком државе предузеће још увек неосновано троши десетине милиона евра годишње за исплату зарада тамошњих радника.

**Уз ЕПС-ове проблеме у производњи, велики изазов представља и застарела дистрибутивна мрежа на којој се изгуби превише електричне енергије.** Опоравак ЕПС-ове производње свакако представља најургентнији задатак Владе, међутим, неопходно је симултано почети сређивање стања у дистрибутивном систему из ког „нестаје“ превише електричне енергије на њеном путу до потрошача (око 12%). Премда су у последњих десетак година губици на дистрибутивној мрежи донекле умањени, они су у Србији још увек више него двоструко изнад просека земаља ЦИЕ, а ситуација је тренутно гора само у Црној Гори и С. Македонији. Заостајање у односу на упоредиве земље може се делом објаснити технички оправданим губицима због тога што је у Србији већи удео потрошње на ниском напону (домаћинства), где су губици иначе израженији у односу на више напонске нивое (нпр. предузећа и други велики потрошачи). Међутим, томе још више доприносе дотрајала инфраструктура и широко распрострањен проблем крађе струје због застареле мерне инфраструктуре и неефикасне контроле бројила. На крају, стандардни показатељи рада дистрибутивних система недвосмислено показују да је дистрибуција струје у Србији све мање поуздана, тј. да све чешће долази до прекида у снабдевању



електричном енергијом чије укупно трајање је у сталном порасту у последњих неколико година. Главни узрок ових проблема поново је мањак и неефикасна реализација инвестиција, будући да су улагања у дистрибуцију у протеклој деценији све време била знатно испод плана и амортизације, односно нивоа који је био потребан само за одржавање постојеће инфраструктуре – без икаквог простора за њено побољшање. Донедавно је све то било део лоше инвестиционе политике ЕПС-а, али је од 2021. Електродистрибуција Србије (ЕДС) издвојена као посебно предузеће које је сада одговорно за управљање и решавање проблема у дистрибутивном систему.

**Бољке ЕДС-а сличне су као у ЕПС-у из ког је предузеће формално издвојено прошле године, а њихово решавање захтева будну пажњу Владе.** ЕДС је неуспешно предузеће које је у периоду 2015-2021. званично остварило кумулативни губитак од 15 млн евра, при чему је минус у основном пословању премашио 200 млн евра (то је резултат који се добија по искључењу ефекта финансијских трансакција у посматраном периоду, попут курсних разлика и затезних камата). Лоше пословање ЕДС-а последица је бројних структурних неравнотежа, а главни разлог су превелики расходи предузећа услед огромних трошкова за надокнаду дистрибутивних губитака и очигледних вишкова запослених. Из ове оцене произилази да је основни лек за оздрављење овог предузећа раст и ефикасније спровођење инвестиција, према нашим рачуницама за око 100 млн евра у односу на тренутни ниво. Да је реализација важних пројеката у прошлости била веома траљава најбоље илуструје пример уградње „паметних“ бројила од којих се оправдано очекивало да знатно помогну у спречавању крађа електричне енергије. Наиме, држава је овај пројекат започела с тадашњом ЕПС Дистрибуцијом још 2010, финансијска средства била су обезбеђена из кредитних линија ЕИБ-а и ЕБРД-а, али је инсталација „паметних“ бројила ишла толико споро да их данас има само 4% крајњих корисника. У међувремену је отказан кредит ЕИБ-а пошто није повучен ниједан динар, а слично се десило с кредитом ЕБРД-а код кога је отказано 90% првобитно договореног износа. Ако би се пројекат уградње „паметних“ бројила сада ипак спровео (што не захтева огромна иницијална улагања) и број запослених свео на праву меру, уз решавање неколико других структурних проблема, ЕДС би имао довољно финансијских средстава за потребно структурно увећање инвестиција. Иако су рефлектори тренутно уперени у ЕПС, Влада се мора посветити и решавању проблема ЕДС-а јер је за сигурно снабдевање струјом у средњем року потребно подићи на ноге све делове домаћег електроенергетског система.

**На проблеме у снабдевању гасом већ су потрошена огромна буџетска средства, што ће се поново десити ако Влада настави да управља кризом као до сад.** Србија се прошле зиме суочила са огромним изазовима у снабдевању природним гасом. Због дугогодишњег мањка инфраструктурних капацитета у гасном сектору и лошег оперативног вођења ЕПС-а и Србијагаса у прошлој години, расположиве количине гаса с којима је дочекана грејна сезона 2021/2022. биле су далеко испод потребних да се задовоље домаће потребе. Недостајуће количине овог горива Србијагас је онда морао да купује директно на европским берзама, по ценама које су због енергетске кризе биле вишеструко веће у односу на ону коју је иначе плаћао за руски гас по дугорочном уговору са Газпромом. Иако је то довело до снажног повећања трошкова набавке гаса овог предузећа, његови приходи остали су на сличном нивоу због одлуке Владе да цену овог горива на домаћем тржишту замрзне на њеном преткризном нивоу. Разлика између високих увозних цена гаса и ниских цена које је Србијагас наплаћивао привреди и домаћинствима зимус је гурнула предузеће у губитак од 450-500 млн евра, који су већ платили сви грађани јер се Влада обавезала да ће му

надокнадити ту разлику. Криза на међународном тржишту гаса се у међувремену додатно разбуктала због избијања рата у Украјини, и како ствари стоје тешка ситуација могла би да потраје неколико година. За Србију то конкретно значи да ће набавна цена гаса већ од ове године највероватније бити двоструко већа него што је била до 2021. Уколико би Влада наставила да игнорише ову структурну промену на гасном тржишту вештачки одржавајући ниску домаћу цену гаса, рачун такве политике од барем пола милијарде евра поново ће платити сви грађани – без обзира на то да ли користе ово гориво или не.

**Последице глобалне гасне кризе током прошле зиме појачали су домаћи структурни проблеми и лоше управљање ЕПС-ом и Србијагасом.** Око 90% потрошње гаса у Србији зависи од увоза због чега је директна изложеност земље кретањима на међународном тржишту неупоредиво већа него у случају струје. То практично значи да Србија није могла потпуно да избегне шок који се десио на међународном гасном тржишту, за разлику од кризе коју смо зимус имали у снабдевању струјом која је искључиво била одговорност ЕПС-а. Међутим, постоје домаћи чиниоци који су долили уље на ватру и појачали акутну кризу. Главни структурни проблем је то што капацитети домаће гасне инфраструктуре нису довољни да подмире потребе земље за гасом током грејне сезоне, кад је домаћа потрошња овог горива двоструко већа него у топлијој половини године. Нити су количине гаса које стижу у земљу по дугорочном уговору с Русијом довољне да покрију дневну потрошњу овог горива у најхладнијим месецима, нити је наше једино складиште у Банатском Двору имало капацитет да се благовремено направе залихе којима би се тај мањак покривао целе зиме. Као додатни проблем искрсло је то што иначе недовољно складиште није било адекватно попуњено на почетку грејне сезоне 2021/2022 и домаће залихе на крају новембра 2021. биле су рекордно ниске – чак 50% испод вишегодишњег просека у том месецу. За тај пропуст директно су одговорни ЕПС и Србијагас – ЕПС зато што је нерационално трошио огромне количине гаса за производњу струје још од летос (40% капацитета складишта), а Србијагас зато што је то дозвољавао у освит глобалне кризе и зато што су залихе биле релативно ниске чак и кад изузмемо ЕПС-ову потрошњу. Ови проблеми довели су до тога да је Србија већ почетком децембра 2021. морала неочекивано много да се ослања на веома скуп гас који је купован на иностраном тржишту.

**Укупни трошкови набавке гаса током грејне сезоне 2021/2022. износили су око 1 млрд евра, при чему се њихов знатан део ипак могао избећи.** Пошто је грејна сезона дочекана неспремно Србијагас је током зимских месеци, кад су цене гаса на европским берзама већ биле вртоглаво порасле, морао да набавља неубичајено велике количине гаса директно на тржишту. Наиме, наше рачунице показују да је у периоду од октобра 2021. до марта 2022. Србија могла да задовољи око 60% потреба за гасом редовним увозом по дугорочном уговору који је имала потписан с Газпромом, по прилично повољној цени од испод 250 евра за 1.000 м<sup>3</sup>. Међутим, да би се подмирило преосталих 40% домаћих потреба било је неопходно ванредно увозити гас по тржишним ценама (или евентуално нешто повољније) које су биле четири пута веће, у просеку око 1.000 евра за 1.000 м<sup>3</sup>. Преведено у апсолутне бројке, за редован увоз руског гаса у тих шест месеци Србијагас је морао да издвоји нешто преко 250 млн евра, док процењујемо је ванредни увоз коштао скоро три пута више – близу 750 млн евра. Детаљнија анализа структуре трошкова ванредног увоза открива да је око 500 млн евра била последица недовољних капацитета складишта у Банатском Двору. Премда се овај трошак није могао избећи у кратком року, то је свакако резултат пропуста који су у прошлости направили Србијагас и Влада. Наиме, о проширењу Банатског Двора говори се од како је пуштен у рад давне 2011. године, али се у међувремену ништа

није предузимало. Преосталих 250 млн евра ванредног увоза гаса оцењујемо као неоправдан трошак, јер је директна последица лошег текућег управљања у ЕПС-у и Србијагасу што је требало на време предупредити.

**Фискални трошак гасне кризе у Србији током прошле грејне сезоне достигао је пола милијарде евра и био је већи него у упоредивим европским земљама.** Влада није благовремено и превентивно реаговала на изазове и ризике које је Србији донела криза на глобалном тржишту гаса. Премда је на могуће трошкове за буџет упозоравао и Фискални савет у својој оцени Предлога закона о буџету за 2022. годину, на одговор Владе на снажан раст увозних цена гаса чекало се све до самог истека 2021. Посебном Уредбом цена гаса је тада замрзнута за све домаће потрошаче на нивоу из новембра прошле године, којом се држава истовремено обавезала да ће Србијагасу надокнадити све губитке које предузеће буде направило због тога што су његове продајне цене далеко мање од набавних. Наше рачунице показују да је Србијагас до краја марта ове године због тога направио мањак од 450-500 млн евра, а приближно толико средстава му је зимус и трансферисано из државног буџета. Наиме, предузеће је најпре крајем децембра 2021. добило субвенцију у износу од 35 млрд динара (око 300 млн евра) која је књижена на позицији Буџетске позајмице, а затим још 200 млн евра почетком јануара 2022. Међутим, за ту дотацију се првобитно мислило да ће бити привремена и прокњижена је „испод црте“, па се још увек не види у расходима буџета овој години. Сада је већ сасвим јасно да је то субвенција коју Србијагас неће враћати и стога позивамо Министарство финансија да овај трошак призна и укључи у текући фискални дефицит. Одлука да се од неповољних тржишних кретања заштите апсолутно сви домаћи потрошачи гаса одступа од европске праксе, где су фискалне мере за ублажавање последица раста цене струје и гаса углавном биле таргетирани и усмерене на заштиту угрожених потрошача. Прелиминарне рачунице показују да су директни буџетски издаци у земљама ЕУ за ублажавање последица раста цена струје и гаса током грејне сезоне 2021/2022. износили 0,5-1% БДП-а, док је Србија само за санацију кризе у снабдевању гасом имала фискални трошак од око 1% БДП-а (на шта би требало додати и скоро исто толико потенцијалних трошкова због губитака ЕПС-а).

**Влада још увек држи домаћу цену гаса непромењеном – ако се таква политика настави то ће све грађане коштати још скоро 500 млн евра.** У 2022. Србију очекује велико и по свему судећи трајније повећање набавних цена природног гаса. Почев од јуна месеца на снази је нови трогодишњи уговор о снабдевању гасом с Газпромом, којим је Србија добила повољну цену у односу на актуелна тржишна кретања, али ће она ипак бити већа за око 50% у односу на претходну уговорну цену. Међутим, уговорене количине гаса су остале исте, што значи да се знатне количине овог горива ипак морају набављати на тржишту по ценама које ће барем до краја следеће грејне сезоне извесно остати веома високе. Узимајући у обзир све неизвесности, наша најбоља процена је да би просечна набавна цена гаса који ће се трошити до краја следеће грејне сезоне могла да износи око 500 евра за 1.000 м<sup>3</sup>. То је двоструко више од цене коју је Србијагас плаћао у периоду пре кризе, а скоро једнако пондерисаној просечној цени која је плаћана за редован и ванредни увоз током прошле зиме. Уколико Влада одлучи да продужи политику замрзнутих цена гаса за све потрошаче, Србијагас би следеће зиме поново направио губитке од скоро 500 млн евра који би се по истом рецепту превалили на државни буџет. Сви су изгледи да је Србијагас већ добио одређена буџетска средства која су намењена попуњавању домаћих залиха гаса током лета. Наиме, по завршетку прошле грејне сезоне ово предузеће се задужило уз гаранцију државе у износу од 200 млн евра (преко већ добијених 500 млн евра),

а учили смо и неке нове издатке државе који су слично као у јануарска дотација Србијагасу прокњижени „испод црте“.

**Главни приоритет Владе јесте да обезбеди довољно гаса за предстојећу зиму, али се начин управљања гасном кризом мора из темеља променити.** Тешка ситуација на тржишту гаса не односи се само на рекордно високе цене већ је у оштрој глобалној трци за испорукама овог горива изазов уопште обезбедити довољне количине. У том смислу добро је што Влада већ предузима активности како би се обезбедило што стабилније снабдевање домаћих потрошача гасом у предстојећој грејној сезони, јер то свакако јесте приоритет. На пример, постигнути договор с Мађарком о привременом коришћењу њених капацитета за складиштење гаса је добро краткорочно решење док се не повећају сопствени, што мора постати апсолутни приоритет земље у средњем року. У том контексту рационално је и благовремено обезбедити средства Србијагасу која су неопходна да би се залихе гаса за предстојећу грејну сезону на време допуниле. Међутим, глобални раст цена гаса попримио је обрису структурног шока због чега је апсолутно неопходно да Влада направи фундаментални заокрет у начину решавања ове кризе, што подразумева доношење мера које ће обезбедити да се српска привреда и домаћинства прилагоде на трајно већу цену овог горива на економски, фискално и социјално здрав начин. То конкретно значи да се цене гаса коју плаћају домаћи потрошачи повећају у складу с растом његових увозних цена, док би та транзиција до виших цена морала да буде испраћена и мерама фискалне и социјалне политике како би се заштитили најугроженији потрошачи. Свако друго решење послало би лажан сигнал домаћем тржишту да је гас много јефтинији ресурс него што заправо јесте (што уноси дисторзије и води погрешним одлукама о инвестицијама и потрошњи), било би фискално скупо јер Србијагас неће моћи да врати ни нова средства која је изгледа добио, а без веће социјалне заштите таква транзиција била би друштвено неприхватљива.

**Цена гаса за привреду требало би у пуној мери да уважи раст набавних цена овог горива, уз селективну подршку посебно угроженим предузећима.** Убедљиво највећи део својих прихода Србијагас остварује продајом гаса индустријским предузећима и топланам, због чега нема другог начина да не прави губитке у наредном периоду осим да поскупљење гаса на овом делу тржишта буде сразмерно расту његових набавних цена. Под претпоставком да ће се просечна увозна цена дуплирати, да би Србијагас пословао једнако успешно као у преткризном периоду повећање цене гаса за привреду (предузећа и топлане) требало би да буде око 75%. Нема никакве сумње да би оволико поскупљење представљало велики удар, али у једнако тешкој ситуацији налазе се и привреде свих упоредивих земаља. Наиме, пре кризе домаћа цена гаса на либерализованом делу тржишта била је практично на нивоу просека ЦИЕ. Међутим, са избијањем енергетске кризе просечна цена гаса за привреду у земљама ЦИЕ скочила је за 75% већ у другој половини 2021. године (у неким земљама два и више пута), што се у Србији десило у знатно мањој мери пошто је Влада у међувремену замрзла цене гаса. Последице, крајем 2021. просечна цена гаса коју су плаћала предузећа у региону ЦИЕ била је за око 50% већа од цене за српска предузећа. Отуда су неосноване тврдње које се повремено могу чути у јавности да би економска цена гаса урушила домаћу привреду и њену међународну конкурентност – напротив, то би је ставило у исту раван с већином конкурената у региону. Влада би по узору на европску праксу свакако требало да размотри механизме за пружање привремене и селективне фискалне подршке за специфична и посебно угрожена предузећа.

**Неминовно је да погоршање услова на гасном тржишту осете и домаћинства, било директно или посредно кроз раст цена грејања.** Цена гаса за домаћинства у Србији

је регулисана и на њу сагласност даје Агенција за енергетику на основу законски утврђене методологије. Међутим, економски резон налаже да и она мора да се повећа у ситуацији кад је увоз овог горива драстично поскупео – барем до цене по којој га Србијагас набавља, а вероватно и нешто више. То се већ десило у земљама ЦИЕ, будући да је цена гаса за домаћинства у другој половини 2021. у просеку порасла за 30%, тако да је на крају прошле године била за 50% изнад цене коју плаћају српска домаћинства. Исто важи и за цене услуга даљинског грејања, будући да већина топлана у Србији користи гас за производњу топлотне енергије коју испоручују и које се суочавају с великим повећањем својих трошкова за набавку енергената. Да би се обезбедило њихово рентабилно пословање, и тако спречило да праве доцње према Србијагасу што је у претходној деценији био велики извор неликвидности за предузеће, наше грубе рачунице показују да би услуге грејања у градовима и општинама чије топлане користе гас могле да поскупе у распону од 10-40%. Износ поскупљења зависи од више фактора и корекцији цене грејања свакако би требало приступити од случаја до случаја, јер су топлане хетерогена група предузећа која ни сад немају уједначену ценовну политику. Овде је неопходно истаћи да би држава и локалне самоуправе морале активно да се укључе и спрече да се повећање цене грејања не одлије на друге трошкове и нерационалности у топланама, као што се то у прошлости већ дешавало.

**Држава мора да заштити угрожене грађане али не ниском ценом енергената за све као до сад, већ искључиво добро третираним давањима из буџета.** Један од проблема у српској енергетици је то што држава већ деценијама социјалну политику води преко релативно ниских цена енергената, што нарочито важи за цену струје. То се мора променити – у супротном, јавна енергетска предузећа ће и следеће зиме направити губитке од близу 1 млрд евра, а њих ће већим делом (из буџета) ипак платити сви грађани Србије. Међутим, да би транзиција до система у ком сви потрошачи плаћају економску цену за енергенте које троше била социјално одговорна, Влада мора да успостави ефикасан систем заштите енергетски угрожених домаћинстава. У Србији већ постоји буџетска помоћ намењена енергетски угроженим купцима за плаћање рачуна за струју и гас, коју добија близу 70.000 домаћинстава уз укупан трошак државе од око 10 млн евра годишње. Наше анализе показују да постојећи систем није довољан да адекватно заштити све објективно угрожене грађане од економски оправданог повећања цене струје, гаса и грејања због чега се мора хитно реформисати. Наиме, више независних извора указује на то да у Србији има 250-300.000 домаћинстава која се могу сматрати енергетски угроженим, што је барем четири пута више од броја домаћинстава која тренутно добијају помоћ државе. Компаративне анализе такође потврђују да је обухват овог социјалног програма у Србији недовољан и да би га требало проширити тако да покрије 10-15% свих домаћинстава. Друга важна измена која се чини неопходном јесте да би помоћ за енергетски угрожена домаћинства требало проширити тако да обухвати и рачуне за централно грејање. Према нашим проценама, ове промене би довеле до повећања буџетских трошкова заштите енергетски угрожених домаћинстава за око 50 млн евра, што је потпуно оправдано – имајући у виду да би фискални трошак следеће зиме могао да достигне 1 млрд евра ако се цене енергената не повећају.