



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

**ПОЛИТИКА ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА У СРБИЈИ: АНАЛИЗА СТАЊА
И ПРЕПОРУКЕ ЗА МОГУЋА УНАПРЕЂЕЊА**

17. јун 2024. године

Садржај:

РЕЗИМЕ	3
1. ОБИМ И ТРЕНДОВИ ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА У СРБИЈИ	16
2. ЧИНИОЦИ КОЈИ СУ ОБЛИКОВАЛИ КРЕТАЊЕ ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА	22
3. СЕКТОРСКА НЕИЗБАЛАНСИРАНОСТ КАПИТАЛНОГ БУЏЕТА	35
3.1. САОБРАЋАЈНА ИНФРАСТРУКТУРА	39
3.2. СЕКТОР БЕЗБЕДНОСТИ	43
3.3. СЕКТОР ОБРАЗОВАЊА	46
3.4. ЗДРАВСТВЕНИ СЕКТОР	52
3.5. ЗАШТИТА ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ И КОМУНАЛНА ИНФРАСТРУКТУРА	55
4. АНАЛИЗА УСЛОВА ЗАДУЖИВАЊА И ЕФИКАСНОСТИ ИЗВРШАВАЊА ПРОЈЕКТА У ОБЛАСТИ ПУТНЕ ИНФРАСТРУКТУРЕ	70
4.1. КРЕДИТНИ УСЛОВИ: ИНСТИТУЦИОНАЛНИ НАСПРАМ БИЛАТЕРАЛНИХ КРЕДИТА	70
4.2. НЕЕФИКАСНОСТИ ПРИЛИКОМ ИЗВОЂЕЊА ИНВЕСТИЦИОНИХ РАДОВА (ПРОБИЈАЊЕ РОКОВА И ЦЕНЕ) ..	74
5. УТИЦАЈ ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА НА ЕКОНОМИЈУ И ДРУШТВЕНО БЛАГОСТАЊЕ: ЕМПИРИЈСКА ИСТРАЖИВАЊА И ПОУКЕ ЗА СРБИЈУ	80
5.1. УТИЦАЈ ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА НА УКУПНУ ЕКОНОМИЈУ	81
5.2. УТИЦАЈ СЕКТОРСКЕ СТРУКТУРЕ ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА НА ЕКОНОМИЈУ	90
5.3. УТИЦАЈ ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА НА ПОБОЉШАЊЕ ДРУШТВЕНОГ БЛАГОСТАЊА	91
6. ДЕТЕРМИНАНТЕ ЕФИКАСНОСТИ ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА	94
6.1. СЕЛЕКЦИЈА ПРОЈЕКТА	96
6.2. НАЧИН УГОВАРАЊА ПРОЈЕКТА	97
6.3. ИЗБОР ИЗВОЂАЧА (ДОМАЋИ ВС. СТРАНИ)	98
6.4. ПОШТОВАЊЕ ДОГОВОРЕНИХ РОКОВА	98

РЕЗИМЕ

Јавне инвестиције тренутно су једна од најважнијих тема читаве економске политике Србије. У претходне три године (2021-2023. године) за инвестиције државе одвајало се неуобичајено много буџетских средстава, а слична економска политика наставиће се и у наредним годинама. Тренутно на јавне инвестиције одлази око 5 млрд евра годишње, односно преко 15% укупних јавних расхода – што је трећи највећи буџетски издатак, одмах после пензија и плата у јавном сектору. Посматрано из међународног угла, достигнути ниво јавних инвестиција у Србији од преко 7% БДП-а убедљиво је највећи у Централној и Источној Европи (ЦИЕ) и ретко где се бележи у свету. Грађани Србије, међутим, о овом својеврсном феномену слабо су информисани – не добијају увид у економску и друштвену оправданост великих државних инвестиционих пројеката, њихова цена слабо се или никако не образлаже, а одабир приоритета и извођача радова нејасан је и нетранспарентан. Таква ситуација налагала је Фискалном савету да изради посебну студију на тему јавних инвестиција која би пореским обвезницима дала објективан увид у најважнија, досад неразјашњена питања, а Влади понудила препоруке за унапређење тренутне политике у овој области.

Снажно повећање јавних инвестиција није се остварило на систематичан начин, како је Фискални савет препоручивао 2015. године. Фискални савет већ други пут израђује свеобухватну студију о јавним инвестицијама. Претходно смо то урадили 2015. у анализи: „Јавне инвестиције у Србији: подстицај расту у фискалној консолидацији“. Тад је горући проблем јавних финансија (и економске политике) био другачији него сад. Држава је у том периоду недовољно улагала у инфраструктурне пројекте, па су јавне инвестиције биле на неодрживо ниском нивоу, испод 3% БДП-а. Сprovedена анализа из 2015. открила је као главни разлог који је стајао иза ниских јавних инвестиција изразиту неефикасност и спорост јавне управе у свим фазама спровођења инвестиционих пројеката – од почетног одабира, планирања и припреме радова, па до њихове имплементације. Стога су тадашња препоруке Фискалног савета ишле у смеру решавања тих препознатих проблема (уз повећање транспарентности свих процедура). До сличних препорука дошао је и ММФ, који је у анализи из 2016. такође идентификовао неефикасност извршавања јавних инвестиција у Србији као велики проблем. Зато су и препоруке ММФ-а ишле у смеру унапређења институционалних (и процедуралних) механизма за управљање јавним инвестицијама у фазама планирања, алокације и имплементације. Оно што се, међутим, на крају десило је то да је Влада Србије успела да од 2018. пронађе другачији пут ка (неспорно потребном) повећању јавних инвестиција. Тај пут за који се определила Влада, међутим, у основи није укључивао систематска, институционална унапређења управљања јавним инвестицијама, нити повећање транспарентности.

Раст јавних инвестиција до ког је дошло од 2018, а кулминирао је од 2021. може се разложити на четири чиниоца која нису биле уобичајена у другим земљама ЦИЕ.

- *Први* и најзначајнији је то што се највећи број инфраструктурних пројеката од 2018. спроводи по тзв. посебним поступцима – уз делимично или потпуно изузеће из опште законске регулативе у области јавних набавки, експропријације, планирања и изградње. Поред билатералних уговора с другим државама (којима се у већој или мањој мери заобилази домаћа регулатива), усвајани су и посебни домаћи закони, попут *lex specialis*-а за Моравски коридор из 2019. или *lex specialis*-а за читаву групу „инфраструктурних пројеката од значаја“ из 2020. године. На то треба додати и

Уредбу о управљању капиталним пројектима из 2019. којом је, поред поменутог, остављен простор да пројекти које Влада прогласи „од посебног значаја“ буду изузети и из процеса идентификације и предселекције, оцене стратешке релевантности и спремности пројектне документације. Последњи сличан пример односи се на усвајање *lex specialis*-а који омогућава изузимање из редовних процедура пројекта ЕКСПО 2027 с Националним стадионом и пратећом инфраструктуром, који је усвојен крајем 2023. године. Овако велики број изузећа потпуно одступа од уобичајене међународне праксе.

- Други важан чинилац је снажан раст улагања у сектор безбедности (војска и полиција). Ова улагања, која се првенствено односе на наоружање и опрему, такође се законски изузимају из стандардних процедура јавних набавки, селекције и друго. Улагања у сектор безбедности тако су повећана од 2018. до 2023. на око 1% БДП-а у просеку (а читаву деценију пре тога стандардно су износила 0,2-0,3% БДП-а).
- Трећи су ванредне инвестиције у здравству које су нарочито биле појачане током пандемије COVID-19. Ове инвестиције по свом обиму биле су осетно веће него у земљама ЦИЕ, а вероватан разлог за то је што је здравствени систем Србије кризу дочекао с лошијом опремљеношћу него што је био случај са здравственим системима других земаља ЦИЕ. И ове набавке, добрим делом, прескакале су уобичајене процедуре (тендере и друго), а информације о трошковима, набављеним количинама и др. биле су поверљиве у мери која превазилази међународне стандарде.
- Четврти чинилац јесу велике набавке робних резерви и резерви енергената које су најизраженије биле у 2022. години. Ово повећање резерви може се највећим делом повезати с енергетском кризом и стога је привремене природе.

Заокрет у управљању јавним инвестицијама (заобилажењем стандардних процедура), донео је у први мах углавном позитивне ефекте. Објективно гледано, мало је вероватно да би поменуте препоруке Фискалног савета из 2015. године (и ММФ-а из 2016. године) заиста довеле до експлозивног раста јавних инвестиција какав се од 2018. дешава у Србији. Изградња институција и побољшање рада јавне управе дуготрајни су процеси, чији први позитивни ефекти могу да се очекују тек у средњем року (а и каснији напредак обично је постепен). Стога се решење до ког је дошла Влада – да убрза извршење јавних инвестиција заобилажењем стандардних процедура – може у првој равни оценити као прагматично. Њим је постигнуто да се извршење јавних инвестиција у Србији до 2021. подигне, а онда и задржи на високих 7% БДП-а – што је, узимајући у обзир веома лоше стање основне инфраструктуре у земљи, одговарајући ниво јавних инвестиција. Остварено повећање јавних инвестиција имало је позитиван утицај и на привредни раст, запосленост и приватне инвестиције (нарочито СДИ). Важно је поменути и то да се овај појачани инвестициони циклус државе остварује у условима начелне фискалне стабилности, односно да он није довео до претераног задуживање земље (као што је нпр. био случај у Грчкој почетком 2000-их година), нити до повећаног ризика од макроекономске нестабилности.

Заобилажење процедура убрзало је спровођење пројеката и „откочило“ неке пројекте чија је реализација каснила годинама. Слабости државе код ранијег, институционалног спровођења јавних инвестиција добро се могу видети на примеру изградње Коридора 10. Један од проблема који смо уочили анализом овог пројекта био је да су поједине фирме конкурисале на тендерима са тзв. дампинг ценама које су биле нереалистично ниске. Након добијања посла онда су се појављивали додатни трошкови и

спорови са државном због чега је долазило до застоја у радовима и великог пробијања првобитних рокова. Овај пример јасно показује како је одлука државе да систематски заобилази (тада изузетно неефикасне) процедуре одједном пресекла овакве аномалије, убрзала и повећала јавне инвестиције. Прескакање процедура покренуло је и неке пројекте чија се реализација чекала годинама. Илустративан пример за то је Моравски коридор (ауто-пут Појате-Прељина) чија реализација је суштински отпочела тек 2019. кад је због тога усвојен *lex specialis*, иако је процес његовог планирања формално отпочео још давне 2010. године. Све до краја 2018. буџетске исплате за овај пројекат биле су нула, да би кроз четири наредне године (2019-2023) оне кумулативно достигле готово 1,2 млрд евра. Слична ситуација среће се на пројекту Мађарско-српске железнице који се махом односи на модернизацију пруге од Београда до мађарске границе. Он јесте формално почео пре десет година али је гро радова, самим тим и финансијске реализације, остварен тек након што је 2020. донет *lex specialis* који је омогућио да овај пројекат постане „пројекат од посебног значаја за Србију“. Тако је од скоро 1,3 млрд евра колико је из буџета исплаћено за овај пројекат у периоду 2017-2022, чак 1,1 млрд извршено од 2021. до краја 2023. године.

Нови доминантан модел управљања јавним инвестицијама има, међутим, бројне слабости и ризике. Ове проблеме систематизовали смо у следеће целине: 1) Претерана произвољност у селекцији пројеката доводи до реализације инвестиција дискутабилне оправданости (фабрика вакцина, спортски објекти), уз истовремено запостављање многих важних сектора (заштита животне средине, образовање); 2) „Убрзане“ пројекте карактеришу упитни трошкови и изражене накнадне корекције првобитно уговорене цене радова навише; 3) Услови задуживања за велике пројекте који се спроводе по нестандартним процедурама по правилу су неповољнији у односу на стандардне процедуре; 4) Заобилажење стандардних процедура почиње постепено да смањује позитивне економске ефекте јавних инвестиција на привредни раст и друштвено благостање (лош избор пројеката, прекомерно ангажовање страних предузећа и друго).

Слабости вођења инвестиционе политике ван уређеног институционалног и процедуралног оквира постају све израженије с временом. Као што смо поменули, првобитни мотив за заобилажење стандардних процедура био је, по свему судећи, да се „откоче“ пројекти који су због неефикасности државе каснили годинама – и то је испрва заиста функционисало без значајних негативних ефеката. Наиме, код најранијих пројеката који су спровођени на овај начин (нпр. Коридор 11 до Прељине) није се постављало питање оправданости одабраних пројеката, а објективни трошкови радова, време изградње и други најважнији репери – били су унапред добро познати и у највећој мери су се поштовали. Међутим, вансистемско вођење инвестиција није се ограничило само на појединачне изузетке којим би се премостио период до унапређења домаћих институција. Оно је у претходних пет година прерасло у распрострањену праксу за спровођење највећих инвестиционих пројеката државе. То се онда неминовно одразило на све веће пропусте инвестиционе политике. Тако нпр. расте број започетих и планираних инвестиција дискутабилне оправданости које се тешко могу подвести под приоритетне, а лоше припремљени пројекти резултирају све већим накнадним пробијањем првобитно планиране цене. Преко свега тога, поново почињу да се појављују неки стари проблеми, попут вишегодишњег кашњења у завршетку пројеката. Једноставно речено, садашњи модел спровођења јавних инвестиција није дугорочно одржив. Он је исцрпио своје позитивне ефекте и, уколико се настави, прети да ускоро почне да доноси више штете него користи.

Неодговарајућа секторска структура капиталног буџета

Услед произвољне селекције пројеката, секторска структура јавних инвестиција није усклађена са објективним потребама земље. Одређене неравнотеже у капиталном буџету опште државе постојале су и пре преласка на нови модел управљања јавним инвестицијама. Међутим, те неравнотеже додатно и знатно су продубљене након што је држава доминантно почела да се ослања на нестандартне процедуре за уговарање и реализацију инфраструктурних пројеката. Претерана произвољност у одабиру пројеката довела је до тога да су неки сектори, попут заштите животне средине и образовања неоправдано запостављени. Притом, чак и у оквиру појединачних сектора у које се тренутно снажно инвестира постоје одређене специфичне подобласти које су занемарене. Такав случај представља недовољно улагање у локалну путну мрежу о којој се недовољно води рачуна током појачане изградње ауто-путева. Друга страна сувише произвољне селекције пројеката је то што се велика средства одливају на пројекте упитне оправданости, попут појединих непродуктивних улагања у здравству или улагања у спортске објекте.

У области саобраћајне инфраструктуре, снажан раст улагања од 2018. највећим делом био је усмерен у изградњу ауто-путева. Пре 2018. јавне инвестиције у области саобраћаја у Србији кретале су се у распону од 1 до 1,5% БДП-а. После тога, ова улагања у снажно расту, па је тако Србија 2022. годину завршила с издвајањима за инвестиције у области саобраћаја од преко 3% БДП-а. Убедљиво највећи део повећаних улагања био је усмерен у ауто-путеве. То је допринело завршетку одавно започетих радова на кључним путним правцима (Коридор 10 и добар део Коридора 11), а значајан део односи се на релативно велику групу нових пројеката који су још увек у фази реализације (Моравски коридор, ауто-пут Београд Сарајево, Прељина-Пожега и др.). Ова улагања имала су за резултат видно унапређење доступности ауто-путева, по чему се Србији значајно приближила просеку ЦИЕ. Србија тренутно располаже са близу 1,1 км ауто-путева на 100 км², док је просек у ЦИЕ 1,25 км на 100 км². Уколико се реализују планови и рокови за завршетак започетих деоница, Србија би ускоро могла и да престигне већину земаља региона. То је један од ретких показатеља у области инфраструктуре по ком Србија не заостаје знатно за земљама ЦИЕ.

Међутим, остали делови путне инфраструктуре остали су запостављени и недовољно развијени. Упркос убрзаном развоју мреже ауто-путева, Србија и даље знатно заостаје за земљама ЦИЕ кад је реч о дужини укупне путне мреже – располаже са свега 52 км друма на 100 км², док је у ЦИЕ вредност овог показатеља у просеку 130 км на 100 км² територије. Очигледни проблеми постоје и кад је реч о структури и квалитету доступне путне мреже. На пример, у Србији је мање од 70% путева изграђено од савремених материјала какви су асфалт и бетон, а преко 30% чине коловози од застарелих материјала (туцаник и земљани пут) – што је неповољније него у другим земљама ЦИЕ које смо анализирали. Да су улагања у области друмске инфраструктуре у Србији била неуравнотежена потврђују и налази Светске банке, према којима чак 25% становништва у руралним крајевима мора да пређе више од 2 км како би стигло да најближег пута. Поређења ради, у већини земаља ЦИЕ вредност овог показатеља је једноцифрена.

Јавне инвестиције у здравству дугорочно одговарају просеку ЦИЕ, али су оне, по свему судећи, биле лошије усмераване. Дугогодишњи просек инвестиција државе у здравство, укључујући оне финансиране из сопствених прихода и трансфера, до избијања пандемије 2020. био је на нивоу просека ЦИЕ – око 0,3% БДП. Међутим, велики број

индикатора указује на то да ова улагања нису била једнако добро усмерена, с обзиром на то да је опремљеност јавног здравства у Србији осетно лошија од регионалног просека. Навешћемо неколико показатеља као илустрацију. Србија на 100.000 становника располаже са: а) 2 ЦТ скенера, просек ЦИЕ је 2,4; б) 0,05 ПЕТ скенера, просек ЦИЕ је 0,15; в) 0,5 магнетних резонанци, просек ЦИЕ је 1,3; г) 0,3 гама камере, просек ЦИЕ је 0,5. Такође, наш здравствени систем располаже с мање болничких кревета по становнику у односу на ЦИЕ, а мањи је и број боравака у болницама упркос томе што не одступамо од просека ЦИЕ по стопи обољевања од болести које захтевају болничко лечење. Да део улагања у здравствену инфраструктуру и опрему није био добро усмерен потврђују бројни примери опреме која је набављена, али није благовремено стављена у своју функцију. На пример, годинама се чекало да апарати за дијализу које је донирала Влада Италије постану оперативни, набављен је дијагностички апарат који више од две године није уврштен у редовну праксу лечења на ВМА и др.

Здравствена криза из 2020. додатно је оголила системске нерационалности код управљања инвестицијама у сектору здравства. У периоду 2020-2022, након избијања глобалне пандемије изазване корона вирусом, јавне инвестиције у здравству су експлодирале – знатно више него што је то био случај у ЦИЕ. У том периоду просечан ниво инвестиција у здравство у Србији попео се на 0,7% БДП-а, док су земље ЦИЕ инвестирале приближно упола мањи износ (просечно испод 0,4% БДП-а). Брза реакција државе на здравствену кризу неспорно је за похвалу, што је Фискални савет више пута истицао у својим извештајима. Разумљиво је и то да су инвестиције у здравство у Србији морале да буду веће него у другим земљама ЦИЕ јер је Србија кризу дочекала с лошијом опремљеношћу медицинским капацитетима и опремом. Међутим, остаје нејасно зашто је ова улагања одликовао толико висок ниво тајности какав није био уобичајен у другим земљама ЦИЕ. Порески обвезници зато су остали ускраћени за одговоре на питања која све опрема је набављена, по којој цени, да ли се и где користи и друго. Питање је и да ли је и изградња нових инфраструктурних капацитета била плод стратешког промишљања или ад хок одлука, јер поједини изграђени објекти још увек нису уведени у режим редовног функционисања. Ковид болница у Батајници, највећи новоизграђени здравствени објекат из периода пандемије вредан 50 млн евра, био је у функцији током трајања здравствене кризе, али након што је непосредна криза прошла није приведен другој намени. Још индикативнији пример је изградња фабрике вакцина. Овај објекат финансиран је, између осталог, и буџетским новцем Републике и Града Београда. До данас ова фабрика није употребљена за изворну намену производње ковид-вакцина, нити је модификована за производњу „редовних“ вакцина или других медицинских средстава, а генерише расходе који се покривају средствима пореских обвезника.

Због вишедеценијски недовољних јавних инвестиција у заштиту животне средине и комуналну инфраструктуру ситуација у овом сектору је критично лоша. Фискални савет је још у свом извештају из 2018. указао на то да ни у једном сектору не постоји тако поражавајуће заостајање као што је то случај у области заштите животне средине, комуналне инфраструктуре и водоснабдевања – не само у односу на развијене земље ЕУ, већ и у поређењу с упоредивим земљама ЦИЕ. У периоду 2005-2022. јавне инвестиције у овом сектору износиле су просечно тек 0,25% БДП-а годишње, што су скоро упола мања улагања него у ЦИЕ. Србија зато драстично заостаје за регионом по питању квалитета и доступности инфраструктуре у сектору заштите животне средине, комуналне и водоводне инфраструктуре. Озбиљни проблеми постоје практично у свим областима:

прикључак на јавну канализацију нема трећина становника, инфраструктура за пречишћавање отпадних вода једва да постоји (нема је чак ни у највећим градовима, попут Београда и Новог Сада), на водоводној мрежи се изгуби превише воде за пиће, која је у многим деловима земље веома лошег квалитета, постоје огромни нерешени проблеми у систему за управљање отпадом, чак 3,7 милиона становника изложено је ваздуху који је званично оцењен као прекомерно загађен и др. Занемаривањем јавних инвестиција које су неопходне за решавање побројаних и других проблема у овом сектору Србија је постала једна од најзагађенијих земаља у Европи.

Велики недостатак инвестиција у образовни систем постоји константно већ барем две деценије, што је узрок ниског квалитета инфраструктуре у овој области. Србија од 2005. године у континуитету за инвестиције у образовни сектор (предшколско, основно, средње и високо) издваја упола – а некад и за две трећине – мање него земље ЦИЕ. Дугогодишње заостајање у нивоу инвестиција резултирало је мањом доступношћу и нижим квалитетом инфраструктуре у свим сегментима образовања. Као једна илустрација може да послужи податак да је у Србији предшколским образовањем обухваћено свега 69% деце узраста између три године и поласка у основну школу, док је у земљама ЦИЕ овај показатељ далеко већи и износи у просеку 88%. Јаз ове величине указује на то да Србија има значајан недостатак инфраструктурних капацитета у предшколском образовању. То отежава рано укључивање деце у образовни систем, а постоје истраживања која сугеришу да је то један од пресудних фактора који одређују крајњи исход образовног система. Заостајање се може уочити и у другим нивоима образовања за које смо успели да пронађемо упоредиве податке – на пример, Србија располаже са много мање учионица и лабораторија на 10.000 ученика од Румуније, која и сама представља пример земље са недовољним улагањима у сектор образовања.

Растуће неефикасности инвестирања кроз нестандартне процедуре

Мањак контроле уз изостанак тендерских процедура може неоправдано да повећа цену инвестиционих пројеката – могуће је да је то случај и у Србији. Нови модел одабира, планирања и имплементације јавних инвестиција прати мања институционална и процедурална контрола у односу на раније инвестирање по стандардним процедурама. Тај мањак контроле лако може да се одрази на већу цену нових пројеката. Више међународних истраживања показује да код уговора о јавним радовима у грађевинском сектору постоји повећана склоност и простор за корупцију. Тако је у студији Светске банке из 2015. пронађена статистички значајна веза између већих трошкова инвестиционих радова и слабе контроле корупције. У земљама у којима је корупција израженија, цене изведених радова биле су систематски веће (за оцену корупције коришћен је одговарајући индикатор Светске банке – *WGI*, по ком и Србија стоји веома лоше). Поред мање контроле, утицај на већу цену радова у новом моделу државног инвестирања може имати и прескакање тендерских процедура. Изостанак тржишне конкуренције приликом уговарања радова може да доведе до тога да уговорена цена изградње не буде најповољнија по државу. Због тога је такође могуће да изградња ауто-путева по убрзаној процедури резултира већом ценом него што је то било раније, кад су се спроводили тендери. Постоје одређене индикације да се повећање цена најновијих пројеката може довести у везу с предугим ослањањем на нестандартне процедуре.

Последње пројекте који се спроводе по скраћеним процедурама карактерише неубичајено снажно пробијање иницијално очекиване цене радова. Пробијање иницијално уговорене цене, посебно на великим инфраструктурним пројектима, честа је појава и у Србији и у развијеним земљама. Међународна пракса зато предвиђа да се већ у иницијални уговор стави клаузула о дозвољеном/прихватљивом пробијању првобитне цене услед непредвиђених трошкова, који могу износити до 20% на очекивану вредност радова. Према подацима Европског ревизорског суда, у периоду од 2000. до 2013, просечно премашивање иницијално зацртане вредности пројекта у земљама ЕУ било је 23%. До сличног закључка за пробијање уговорене цене у ЕУ – реда величине нешто изнад 20% – дошли су и други истраживачи (*Cantarelli, Van Wee, Molin and Flyvbjerg, 2012*). Кад је реч о Србији, она се по овом показатељу донедавно кретала у подношљивим границама – код инфраструктурних радова који су грађени по стандардним процедурама и првих (окончаних) пројеката реализоване на бази директних погодби са извођачима. Међутим, на путним правцима који се тренутно граде по посебним процедурама све је израженије накнадно, вишестепено увећање првобитно планиране цене радова. Пример тога је Моравски коридор (Појате–Прељина). Меморандум о изградњи Моравског коридора из 2018. предвидео је да ће цена тог пројекта износити максимално 800 млн евра. Крајем 2019. Влада је уговорила инвестицију у овај коридор у вредности од 745 млн евра плус 20% за потенцијалне непредвиђене трошкове (дакле, максимално 894 млн). Међутим, током 2023. новим законом је на ту вредност додато 700 млн, што доводи до укупног износа кредита за овај ауто-пут од 1,6 млрд евра (а могуће је да ни ово неће бити коначна цена). Сличан случај је и ауто-пут Београд–Зрењанин–Нови Сад. Вредност овог ауто-пута Меморандумом из 2020. била је процењена на око 600 млн евра, али је она у међувремену снажно коригована навише – у плану о узимању пројектних зајмова који је дат у буџету предвиђено је задуживање до највише 1,7 млрд евра за овај инвестициони пројекат. Тачно је да је у међувремену дошло до снажног скока цена грађевинских инпута, а у јавности се говорило и о променама трасе (укључујући додатне радове на паралелном некомерцијалном путу Нови Сад-Зрењанин) – али је врло упитно могу ли ти чиниоци да објасне барем двоструко повећање цене у односу на првобитну, на шта указују најновији буџетски планови.

Пројекти који се спроводе мимо стандардних процедура имају неповољније услове финансирања, нарочито они за које се узимају кредити од пословних банака. Да бисмо одговорили на питање да ли постоји разлика у условима финансирања између пројеката који се реализују по стандардним и нестандартним процедурама направили смо и анализирали узорак пројеката из области путне инфраструктуре. Ова анализа открила је да постоји систематска разлика између пројеката који се спроводе по редовним у односу на нестандартне процедуре. Кредити којим је финансирана прва група пројеката имали су приметно ниже каматне стопе. Основни разлог за то је што је путна инфраструктура која је грађена кроз стандардне процедуре (махом Коридор 10) финансирана из институционалних кредита (ЕИБ, ЕБРД, ИБРД). Ови институционални кредити имају повољне услове задуживања, односно каматне стопе које су знатно испод тржишних. Просечна каматна стопа за ову групу пројеката у раздобљу од јуна 2009. до јануара 2024. износила је свега 1,2%. У односу на њих, међудржавни аранжмани (Кина, Азербејџан) имали су нешто веће каматне стопе, у просеку за 1-1,5 процентних поена. Ипак, ни за ову групу пројеката не може се рећи да су досад били неповољно финансирани. Најскупљу групу кредита за финансирање изградње путеве (мимо стандардне процедуре) чине заправо последњи зајмови у укупном износу од преко 600 млн евра које је држава самостално узимала на

тржишту код комерцијалних банака (нпр. за Дунавску магистралу). Каматна стопа за ове кредите износи чак 8-9%. Премда је један део објашњења за толико високу каматну стопу то што су ови кредити узимани у динарима – овакви услови задуживања далеко су од повољних.

Погоршање услова задуживања за нове инвестиционе пројекте имаће озбиљне буџетске импликације. Генерално посматрано, Србија је прошла кроз три фазе узимања кредита за финансирање великих инвестиционих пројеката. *Прва* се ослањала на институционалне кредиторе (ЕИБ, ЕВРД, ИБРД) и она је подразумевала стриктно поштовање свих регулатива (морале су да се прате ригорозне процедуре и надзор по високим стандардима ових институција). Каматне стопе и други услови ових кредита били су веома повољни. *Друга* подразумева склапање аранжмана с билатералним кредиторима. Она је била знатно бржа, али су и каматне стопе биле нешто веће. До *треће* фазе долази сада када инвестициони замах државе више не могу да испрате ни билатерални аранжмани. Кредити за најновије пројекте све више се зато узимају на отвореном тржишту и они су убедљиво најскупљи. Илустративан пример је финансирање првог дела пројекта ЕКСПО 2027 с Националним стадионом. Држава је за те потребе већ издала осмогодишње обвезнице у вредности од 150 млрд динара (скоро 1,3 млрд евра) по каматној стопи од 7%. Само плаћање камате на ове обвезнице коштаће пореске обвезнике око 700 млн евра, што је огроман трошак. Притом, он није ни коначан јер ће за завршетак овог пројекта бити потребно и ново задуживање што подразумева и додатне трошкове камата.

Кашњења у изградњи путева јесте приметно скраћено преласком на нестандардне процедуре, али ова врста проблема поново постаје веома актуелна. Помињали смо већ да је током ранијег, тендерског одабира извођача, пројекте изградње ауто-путева у Србији карактерисало велико померање рокова завршетка радова. Све деонице на Коридору 10 грађене су у знатно дужем периоду него што је то иницијално било планирано, а рокови су каткад померани и више пута. Просечно кашњење у изградњи ових деоница било је чак 3 године и 3 месеца. Увођење новог модела инвестирања, преко директног договора с извођачима, испрва је знатно убрзало изградњу ауто-путева. Конкретно, три деонице извођачи су успешно изградили у планираном временском оквиру (Љиг–Прељина, Сурчин–Обреновац и Рума–Шабац), а код осталих већ изграђених деоница кашњења су углавном била релативно подношљива. Засад пробијање иницијалног рока у овој групи у просеку износи прихватљивих 6 месеци. Требало би, међутим, нагласити да неколико деоница које се спроводе по нестандардним процедурама, а чија изградња је тренутно у току већ сад далеко премашују рокове. У питању су Прељина–Пожега (иницијални рок крај 2021), Моравски коридор (2022) и Кузмин–Сремска Рача (2023). Уколико бисмо и то укључили у анализу, просечно кашњење у Србији порасло би и за билатералне пројекте на преко годину дана. Што је још горе, поменути пројекти у великом кашњењу већ постају блиски по пробијању иницијалних рокова Коридору 10 (а скупљи су и имају неповољније услове задуживања). Дакле, анализа показује да је у овом случају прелазак на нови метод уговарања на почетку заиста имао позитивне ефекте, али они почињу брзо да се губе.

Економске импликације тренутног модела спровођења јавних инвестиција

Снажно повећање јавних инвестиција до ког је дошло од 2018. имало је досад повољне економске импликације, али се и они постепено смањују. Економска теорија и

емпиријска истраживања показују да су јавне инвестиције најквалитетнији вид државне потрошње. Поред директног утицаја на побољшање доступности и квалитета опште инфраструктуре, позитиван утицај јавних инвестиција на економски развој земље (БДП, запосленост и друго) знатно је већи у односу на све друге врсте јавне потрошње (плате у јавном сектору, пензије, субвенције), као и у односу на смањење пореза. Стога је снажно повећање јавних инвестиција до ког је дошло од 2018. имало неспорно позитивне импликације на привреду Србије – што начелно потврђују и доступни подаци. Међутим, позитиван утицај јавних инвестиција на привредни развој и друштвено благостање знатно слаби уколико се јавним инвестицијама лоше управља. То конкретно значи да се: 1) не улаже у „продуктивне“ секторе код којих се остварују највећи мултипликативни ефекти, нити у секторе у којима је стање инфраструктуре највише запуштено; 2) у извођењу радова претерано ангажују стране фирме, репроматеријал и радна снага; 3) улаже у објекте упитне оправданости и исплативости; и 4) не поштују утврђени рокови завршетка радова. Анализа показује да управо поменути негативни аспекти јавних инвестиција постају све заступљенији у Србији у последњим годинама. Такви трендови, уколико се не зауставе, несумњиво ће у наредном периоду све више смањивати позитивне економске ефекте остварене повећањем јавних инвестиција.

Доступни подаци указују на то да постоји веза између досадашњег повећања јавних инвестиција и раста БДП-а, запослености и приватних инвестиција. Снажно повећање јавних инвестиција до ког је дошло од 2018. убрзало је стопу привредног раста Србије, процењујемо за око 0,5 п.п. годишње. Наиме, повећање јавних инвестиција било је главни чинилац који је довео до раста учешћа укупних инвестиција у БДП-у са 17,7% из 2017. на 24,2% у 2022. чиме је знатно побољшана структура и потенцијал за раст домаће економије. Снажно повећање јавних инвестиција имало је директан утицај и на велики реални раст грађевинарства. По подацима РЗС-а кумулативни раст грађевинарства у Србији од 2017. до 2023. износио је чак 68% (кумулативни раст БДП-а у истом периоду био је 22%). Кад је у питању раст запослености, процењујемо да је експанзија јавних инвестиција директно утицала на раст запослености од 2017. до 2023. за ред величине 25.000 људи, а узимајући у обзир и додатно запошљавање у повезаним делатностима вероватно и за скоро 50.000 (укупан раст запослености у Србији у поменутом периоду био је око 300.000 људи). Поред тога, подаци указују на то да је развој и унапређење квалитета јавне инфраструктуре представљао подстицај за даља приватна улагања (нарочито за СДИ). На крају, дошли смо до налаза да снажно повећање јавних инвестиција које се у Србији десило од 2018. није утицало на систематско повећање фискалног дефицита и јавног дуга, што је такође добро.

Продуктивност јавних инвестиција, међутим, све више се умањује њиховом лошом секторском алокацијом. Позитивни економски ефекти јавних инвестиција увелико зависе од селекције пројеката. Међународна истраживања показују да су улагања у поједине секторе који су у Србији тренутно запостављени (образовање, заштита животне средине) изразито продуктивна. Стога би, посматрано из економског угла, таквим секторима свакако требало дати примат у односу на мање продуктивна улагања у нпр. фудбалске стадионе или набавку наоружања и опреме увозног порекла. Такође, економска теорија и емпиријска истраживања потврђују постојање опадајућих маргиналних приноса на јавна улагања. То у основи значи да даље инвестирање у нове путне правце (Вожд Карађорђе, „Осмех Србије“) ни изблиза неће имати позитивне економске импликације као што је раније имало улагање у изградњу Коридора 10, или као што би сада имало потенцијално улагање у заштиту животне средине и комуналну инфраструктуру, која је тренутно у катастрофалном стању.

Не води се довољно рачуна о дугорочној рентабилности изграђених објеката нити о трошковима њиховог будућег одржавања. На економске ефекте јавних улагања знатно утиче и то како ће се они у будућности користити и одржавати. С тим у вези, неки пројекти попут помињане фабрике вакцина или градње локалних фудбалских стадиона (Лесковац, Лозница, Зајечар) веома су упитни услед њиховог некоришћења или веома ограничене употребе. Важно је посебно скренути пажњу и на трошкове будућег одржавања изграђене инфраструктуре којима се такође не посвећује довољно пажње. Анализа показује да је тренутно за свега две до три деонице ауто-путева у Србији њихово одржавање адекватно покривено наплатом путарине – Београд-Нови Сад (К10) и Београд-Ниш (К10), деоница до Чачка на Коридору 11. ЈП Путеви Србије зато не успевају из сопствених средстава (путарине) да покрију годишње трошкове одржавања путне мреже и та разлика надомешћује се обимним буџетским дотацијама, реда величине 250 млн евра сваке године. Стога се намеће питање колико ће грађане Србије додатно коштати одржавање нових деоница ауто-путева који се тренутно граде или су још увек у фази планирања – нарочито оних код којих се не очекује велика фреквенција саобраћаја – и да ли се то уопште узима у обзир приликом садашњег одабира инвестиционих пројеката.

Претерано ослањање на стране извођаче смањује позитивне ефекте јавних улагања. Уз све поменуто, на економске ефекте јавних инвестиција утиче и начин на који се оне спроводе. Уколико јавне инвестиције спроводе страни извођачи, уз ангажовање своје радне снаге, опреме и доброг дела материјала – ефекти на привреду Србије осетно су нижи у односу на ситуацију где се ангажује домаћа радна снага и пратећа индустрија грађевинског материјала и опреме. Осим непосредних и краткорочних, постоје и дугорочне негативне импликације претераног ослањања на стране извођаче. У претходним периодима кад је Србија (бивша Југославија) спроводила појачане инвестиционе циклусе то је стратешки искоришћено да стасају и развију се домаћи грађевински „гиганти“. Они су после тога могли своје услуге конкурентно да извозе широм света доносећи профит Србији. То сада, по свему судећи, неће бити случај.

Основне препоруке

Садашњи модел нестандардног вођења инвестиционе политике државе исцрпио је своје позитивне ефекте - Србија би требало да се контролисано врати у уређен систем. Анализа коју смо спровели јасно показује да садашњи начин одабира и спровођења јавних инвестиција почео да показује све веће аномалије. Због тога би морао да се напусти пре него што почне да доноси претерану штету држави. Процес враћања у уређени систем морао би да буде постепен, али доследан и чврсто контролисан. Није рационално, а вероватно ни могуће, нагло прекидати или модификовати започете пројекте који се већ спроводе по нестандардним процедурама. То, међутим, не важи за нове важне пројекте који ће се уговорати од 2024. године. Они би морали да почну да се реализују уз пуну примену Закона о јавним набавкама, Закона о експропријацији и Уредбе о капиталним пројектима. Поред унутрашњих разлога, враћање у уређени систем управљања јавним инвестицијама дефакто је и захтев ЕУ. Европска комисија већ је јасно критиковала стари Закон о посебним поступцима за линијске пројекте који је омогућавао њихово изузимање из стандардних процедура. Оцењено је да тај Закон није био у складу са правним тековинама ЕУ, јер је стављао ван снаге националну регулативу о јавним набавкама и пружао превелику дискрецију у избору стратешког партнера директном нагодбом.

Потребно је одмах покренути реформе којима би се отклонила уска грла у спровођењу јавних инвестиција по редовним процедурама. У Србији неспорно постоје велики проблеми у примени постојећих закона о експропријацији, јавним набавкама, планирању и изградњи, легализацији, функционисању катастра и друго – што је и сама Влада више пута признала. Пун повратак на уређени систем у управљању јавним инвестицијама неће бити смислен док се ова уска грла не отклоне, тј. резултирао би ниским нивоом јавних инвестиција, сличном оном какав је Србија имала пре 2018. године. Због тога је неопходно да се реформски напори одмах фокусирају на поменуте аспекте спровођења пројеката, уз консултације са међународним и домаћим стручњацима из конкретних области. Уколико је то оправдано, реформски процес могао би да укључи и евентуалну измену постојећих прописа (али само у оквиру правних тековина ЕУ).

Важно је да се одмах објаве студије изводљивости за све велике инвестиционе пројекте државе. Прескакање опште регулативе смањило је институционалну контролу над планирањем и спровођењем јавних инвестиција. Овај недостатак може се у кратком року добрим делом санирати повећањем транспарентности. Ту се на првом месту мисли на објављивање студија изводљивости свих важнијих активних пројеката у земљи. Ове студије обавезне су по важећој регулативи за инвестиционе пројекте вредности веће од 25 млн евра (Правилник о претходној студији изводљивости и студији изводљивости), па би требало да постоје за све инвестиције од јавног и стручног интереса. Студије изводљивости су важне јер се у њима могу пронаћи релевантни аналитички подаци који показују оправданост спровођења одређене инвестиције, опис пројектних опција и одабране опције (квантитативна и квалитативна мултикритеријумска анализа, узимајући у обзир просторна, еколошка, законска, друштвено-економска и друга решења), техничке анализе пројектних опција (где се оцењује техничка изводљивост пројекта у односу на просторна решења и процењене трошкове пројекта), финансијске анализу пројектне опције (где се утврђује финансијска профитабилност и одрживост инвестиције), анализа ризика и друго. Иако је израда ових садржајних студија законски прописана, оне тренутно нису јавно доступне за готово све актуелне пројекте.

Потребно је доследно спровођење законских обавеза о дугорочном планирању и редовном праћењу јавних инвестиција – што тренутно није случај. Законом о планском систему из 2018. предвиђена је обавеза Владе да до 1. јануара 2020. поднесе Скупштини на усвајање предлог *Плана развоја* за период од најмање десет година, што је хијерархијски највиши дугорочни документ развојног планирања. У складу са приоритетима који су у њему дефинисани, следећи корак Владе био би да усвоји *Инвестициони план* за период од најмање седам година који садржи све планиране инвестиције у областима од јавног интереса – усклађене са средњорочним смерницама економске политике (из Фискалне стратегије), просторним плановима, локалним плановима развоја и друго. Закон о планском систему из 2018. такође предвиђа да Министарство финансија по истеку сваке календарске године припрема годишњи извештај о спровођењу *Инвестиционог плана* и достави Влади на усвајање, док се на сваке три календарске године припрема извештај о учинцима – на основу чега се може утврдити потреба за његовом ревизијом/изменом. Дакле, важећа регулатива у Србији експлицитно предвиђа обавезу да се јавним инвестицијама плански управља, уз обавезу редовног извештавања и мерења учинака. Међутим, ништа од тога још увек се не спроводи у пракси. Десетогодишњи развојни план и даље није усвојен, тако да није спроведен ниједан наредни корак. Тек средином 2023. усвојен је Предлог уредбе о

поступку припреме Нацрта плана развоја, а његова коначна израда и наредни документи још увек се чекају иако су законски рокови за то одавно истекли.

Потребно је зауставити праксу прекомерног изузимања јавних инвестиција из кључних делова предимплементационе фазе пројектног циклуса. У постојећем регулаторном оквиру постоје мањкавости које би требало адресирати. То се, пре свега, односи на превелику слободу која је Влади остављена Уредбом о капиталним пројектима. Она, наиме, омогућава велики степен дискреције Влади при одређивању инвестиција „од посебног значаја“. Такви пројекти онда не морају да пролазе кроз суштински најважнији део припремне фазе (оцењивање и рангирање према значају у односу на друге пројекте), већ се директно укључују у листу приоритета. Процедурално, довољно је да Влада донесе одлуку о проглашењу конкретног пројекта, или групе пројеката, од посебног значаја, позивајући се на неки билатерални (или мултилатерални споразум) без даљег образложења и уласка у његову суштину. Иако је у октобру 2023. Влада донела уредбу која детаљније прописује услове и критеријуме за доделу статуса „објекат од значаја за Србију“, они су и даље сувише општи и без јасних квантитативних одредница. Тако се, рецимо, може догодити да пројекат који „унапређује локални, регионални или републички економски развој“ или „унапређује туристички потенцијал локалне самоуправе“ – што су врло неодређене квалификације – буде признат као приоритет. Наша препорука је да се процедура за доделу статуса пројекта од посебног значаја учини далеко ригорознијом, тј. да се овај институт ограничи само на ретке и изузетне околности – никако да се, као до сада, користи без практично икаквих ограничења. Такође, било би оправдано да се законодавна власт активније укључи у овај процес, тј. да додела посебног статуса пројектима пролази и скупштинску расправу.

Инвестиције кроз јавно-приватна партнерства такође могу да заобиђу најважније делове пројектног циклуса, што би требало боље регулисати. Јавне инвестиције које се спроводе путем јавно-приватног партнерства (ЈПП) реализују се по посебној регулативи, па могу да заобиђу кључне одредбе Уредбе о капиталним пројектима. За њих не постоји експлицитна обавеза да прођу најважније делове припремне фазе (предселекцију пројектне идеје, анализу предлога, припрему, оцену спремности, селекцију) и фазе реализације (укључујући евалуацију завршеног пројекта). На тај начин омогућено је још једно „дурење“ из јединственог система за управљање пројектима (тзв. *single pipeline*), у паралелни ток. Обим јавних средстава који је уложен у инфраструктуру посредством ЈПП тренутно није велики, али има тенденцију раста. Зато би требало што пре увести ЈПП у јединствен систем управљања јавним инвестицијама и повећати њихову транспарентност. То је важно како за обезбеђивање ефикасног коришћења новца пореских обвезника тако и за умањење фискалних ризика. Међународна искуства показују да ЈПП могу да буду добар начин да држава испоручи инфраструктуру одговарајућег квалитета, али да их, у ситуацијама у којима се у њих улази олако, без темељних анализа у најранијим фазама (дугорочна трошкова исплативост, поређење са алтернативама по објективним критеријумима) прати висок ризик од непредвиђених буџетских трошкова.

Редовно и транспарентно извештавање, у складу са добром међународном праксом, потребно је и током трајања пројекта. Велики проблеми који настају током имплементације инвестиционих пројеката (пробијање првобитне цене, рокова и друго) могли би се предупредити и умањити бољим и транспарентнијим извештавањем. Примери за такво извештавање постоје и у ЕУ и у окружењу. Босна и Херцеговина је тако одавно успоставила праксу врло транспарентног објављивања података о реализацији инвестиција у области саобраћајне инфраструктуре. На интернет страници јавног предузећа Аутоцесте

ФБИХ могу се пронаћи доста детаљне (техничке, финансијске) информације о статусу појединачних деоница. За сваку деоницу се, поред процењене вредности и извора финансирања, објављује степен реализације пројекта по фазама (пројектовање, експропријација, грађење), као и напомене у вези са тренутним статусом. Напредак у реализацији пројекта може се тако пратити на кварталном нивоу и поредити с планираним роком изградње, а детаљне информације објављују се не само за деонице у изградњи, већ се по истом принципу износе и подаци о деоницама за које су тендери у току и о деоницама које су у припремној фази градње.

1. ОБИМ И ТРЕНДОВИ ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА У СРБИЈИ

Влада се определила да дугорочни приоритет економске политике Србије буде висок ниво јавних инвестиција. Издвајања за јавне инвестиције у Србији снажно су повећана након завршетка фискалне консолидације 2017. године. У последње три године, тј. у периоду 2021-2023, њихов просечан годишњи ниво премашио је 7% БДП-а што је готово највише међу земљама ЦИЕ.¹ Велика издвајања за јавне инвестиције остаће по свему судећи приоритет економске политике и у наредним годинама. Иако Влада још увек није објавила детаљан вишегодишњи план јавних инвестиција (законом предвиђен рок за то истекао је пре неколико година)² – постоје чврсти показатељи да држава намерава да настави са снажним инвестиционим улагањима. То се може закључити из најаве државних званичника о започињању вишегодишњег инвестиционог плана вредног скоро 18 млрд евра. Поред тога, буџетом за 2024. годину, чланом 3б, држава је пописала инвестиционе пројекте (укључујући и потенцијалне) за које је омогућено узимање пројектних и програмских зајмова. Њихов укупан износ веома је велики и износи око 33 млрд евра. Ови пројекти махом се односе на инфраструктурна улагања у области саобраћаја, енергетике, здравства, науке и животне средине. У званичним актима нема назнаке на који период се нови инвестициони план односи, али наше анализе на основу ограниченог обима јавно доступних података показују да он покрива најмање пет до седам година.

У средњем року (2024-2027) државне инвестиције вероватно ће да се стабилизују на високим 6,5-7% БДП-а просечно годишње, што је слично њиховој реализацији у протеклим неколико година. На основу листе свих пројеката из Члана 3 буџета, њихове процењене вредности и индикативних рокова реализације, а узимајући у обзир уобичајени степен (не)ефикасности државе у извршењу капиталних пројеката, проценили смо да би државне инвестиције у текућој (2024) и наредне две године могле у просеку да износе око 5,5 млрд евра, тј. 6,5-7% БДП-а. У тај износ, напомињемо, не улазе само нови пројекти чији се почетак тек очекује, него и они који су већ започети, затим процењена улагања у капитално одржавање постојеће инфраструктуре (путева, мостова, комуналне инфраструктуре), и на крају процењена специфична улагања која нису експлицитно део новог инвестиционог плана (набавка наоружања и војне опреме, уобичајене инвестиције градова и општина).³ Ове процене базиране су искључиво на подацима из званичних државних аката и не узимају у обзир најскорије најаве државних званичника о снажном скоку улагања у сектор безбедности (нпр. набавка „рафала“ од Француске) нити друге пројектне активности које се повремено помињу у јавности, а које нису јасно исказане у буџетским плановима (нпр. најаве о великом расту издвајања за одржавање локалних

¹ У анализи термин ЦИЕ користимо за земље овог региона које су чланице ЕУ: Бугарска, Румунија, Мађарска, Хрватска, Словенија, Словачка, Пољска, Чешка, Литванија, Летонија и Естонија. Овај узорак користимо јер пружа максималну могућу упоредивост у компаративним анализама. Базе Евростата, ММФ-а и других најчешће немају довољно дугачку серију (упоредиву) серију фискалних података за земље Западног Балкана.

² Законом о планском систему из 2018. године предвиђено је да Влада најкасније до јануара 2020. Скупштини предложи План развоја Србије – најважнији плански документ земље који покрива најмање десет година, а да се онда на основу њега направи Инвестициони план за најмање седам година који би требало да обухвати све планове државних инвестиција у свим важним друштвеним областима и увече их са трогодишњим фискалним пројекцијама.

³ С друге стране, треба имати у виду да ће неки велики пројекти, како се буду завршавали, постепено све мање да оптерећују буџет (нпр. пруга Београд-мађарска граница), стварајући додатни простор за нове инвестиције у оквирима задатих фискалних лимита.

путева). Простора у буџету за овако процењени ниво средњорочних инвестиција државе има, будући да је Влада то практично и предвидела средњорочним фискалним оквиром из ревидиране Фискалне стратегије за 2024-2026. годину. У том документу предвиђена годишња издвајања из опште државе за јавне инвестиције у периоду 2024-2026. у просеку износе 6,7% БДП-а.

Висок ниво укупних државних инвестиција може се начелно оценити као одговарајући за Србију. Према анализама релевантних међународних институција, општи квалитет инфраструктуре у Србији је низак. Тако се нпр. у анализи који су спровели истраживачи Светске банке Србија налази међу три најслабије рангиране земље Западног Балкана и ЦИЕ у погледу општег квалитета инфраструктуре.⁴ Да би се овај јаз надокнадио, потребна су висока улагања државе у инфраструктуру. Процењени ниво укупних јавних инвестиција од 6,5 до 7% БДП-а годишње је – дугорочно посматрано – довољан да се коначно почне с решавањем вишедеценијских проблема ниског квалитета инфраструктуре у најосетљивијим областима у којима највише заостајемо за ЦИЕ.⁵ То су локална друмска инфраструктура, комунална мрежа, здравство, образовање и животна средина.

Друге земље у развоју издвајале су сличан ниво буџетских средстава за инвестиције током периода убрзане изградње инфраструктуре. Да је висок ниво јавних инвестиција од 6,5-7% БДП-а добро одмерен за Србију може се закључити и из упоредних анализа. Капиталне расходе сличног нивоа – и то у вишегодишњем периоду – извршавале су (или још увек извршавају) земље упоредивог нивоа развијености у фази појачане изградње основне инфраструктуре. Примера ради, Црна Гора је за јавне инвестиције у периоду од 2012. до 2019. године годишње издвајала у просеку 6,8% БДП-а⁶ (у појединим годинама чак и више од 8% БДП-а), што је највећим делом повезано са изградњом комплексног и трошковно-издашног аутопута Бар-Бољаре. Такође, Хрватска је, пре уласка у ЕУ, у периоду 2002-2009. током којег интензивирала улагања у аутопутеве, имала јавне инвестиције од 6% БДП-а у просеку. Чак и ако се измакнемо из ужег региона, примећујемо да постоје подаци о земљама у развоју које, због повећаних улагања у основну инфраструктуру (путеве, образовање, комуналну) успевају привремено да повећају јавне инвестиције и преко 8% БДП-а. Најсвежији пример је Грузија, која према подацима државног ревизора ове земље од 2018. закључно са 2022. годином, успева да реализује капиталне расходе реда величине 8-9% БДП-а.⁷

Јавне инвестиције у Србији су пре последњег повећања у дугогодишњем периоду биле недопустиво ниске. Пре него што пређемо на анализу актуелне политике јавних инвестиција у Србији, осврнућемо се на досадашње трендове у кретању ових расхода. Анализа кретања јавних инвестиција у претходних скоро двадесет година може да буде кључ за разумевање и оцену ефеката које они могу да имају на привредни раст и друштвени развој. Данас јавне инвестиције чине значајан део државног буџет и на њих отпада око 15% укупних расхода (Графикон 1, леви панел), али то није одувек био случај. Много дуже,

⁴ Fallow et al. (2021), Serbia: Supporting the Implementation of Public Investment Management Regulation: Stock take of the Public Investment Management Regulation, World Bank Group.

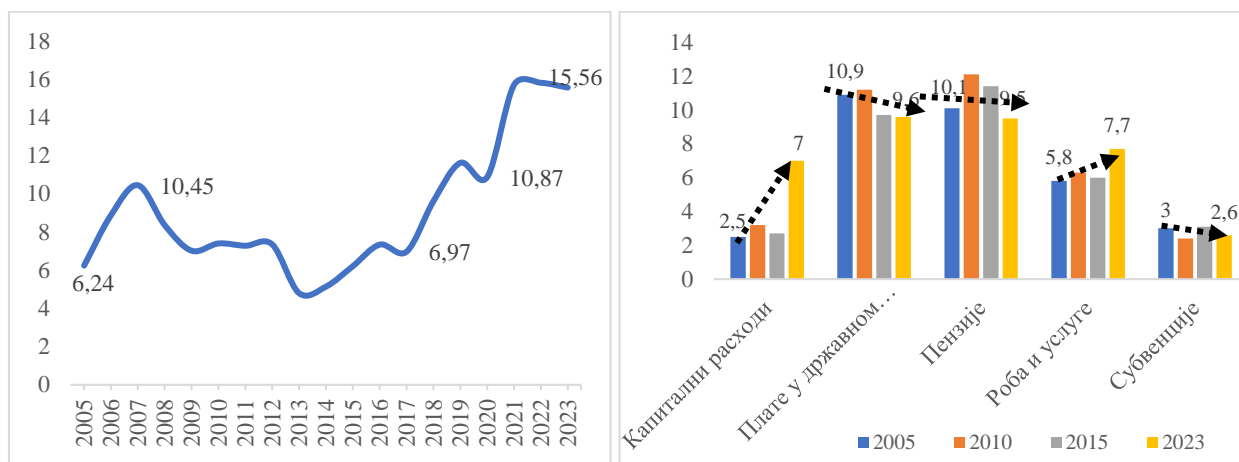
⁵ Поред решавања проблема лошег квалитета инфраструктуре, додатни аргумент за повећање јавних инвестиција у Србији је и релативно ниска вредност јавног капитала по становнику у поређењу са земљама ЦИЕ и Западне Европе.

⁶ IMF (2021), Montenegro Public Investment Management Assessment, *Technical Assistance Report*

⁷ Извор: State Audit Office of Georgia (2023), *Report on the Government's Report on the Annual Execution of 2022 State Budget – short version*.

заправо, јавне инвестиције чиниле су тек маргинални део укупне државне потрошње. Изузев 2006. и 2007. године, кад је НИП био у пуном замаху,⁸ на њих је отпадало мање од 6% укупних јавних расхода просечно годишње (2013. удео пао испод 5%). Поређећи кретање јавних инвестиција с неким другим, материјално издашним расходима можемо закључити да су оне једина категорија јавне потрошње која је снажно повећана, готово утростручена у односу 2005. годину (Графикон 1, десни панел).

Графикон 1: Капитални расходи опште државе као % укупних јавних расхода (леви панел) и поређење са другим великим јавним расходима у % БДП-а (десни панел)

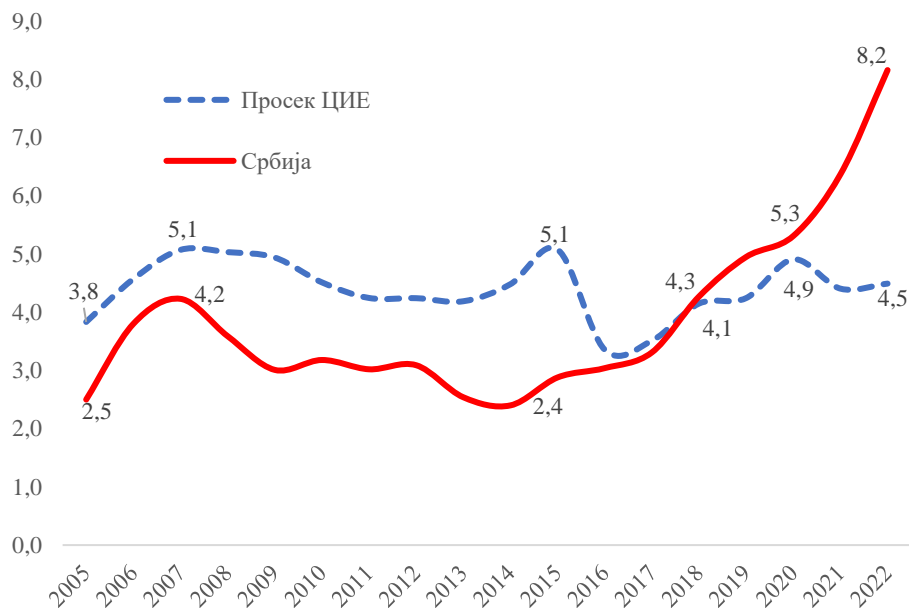


Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија о извршењу расхода

Два потпуно различита периода у кретању јавних инвестиција у Србији јасно се истичу и у компаративним анализама. Када јавне инвестиције у Србији ставимо у контекст других земаља ЦИЕ, уочавамо да су оне у дугогодишњем периоду поприлично дивергирале у односу на кретање ових расхода у региону (Графикон 2). На графикону се јасно уочавају два фундаментално различита потпериода. Први, од 2005. до 2017. године, током којег су државне инвестиције у Србији систематски и значајно заостајале за просеком ЦИЕ, и други, од 2018. до 2023. године, када наше јавне инвестиције осетно премашују просек у другим земљама. У наредном поглављу покушаћемо, са нешто више детаља, да анализирамо ова два потпериода, с посебним фокусом на чиниоце који су највише заслужни за такво кретање јавних инвестиција, тј. њихово значајно одступање од регионалног просека. Пре тога, у кратким цртама у Оквиру 1, указујемо на неколико проблема у обухвату и мерењу државних инвестиција с којима смо се сусрели у овом истраживању и начин на који смо приступили њиховом решавању тако да осигурамо максималну могућу међународну упоредивост.

⁸ Национални инвестициони план (НИП) био је програм појачаног јавног инвестирања који је отпочео 2006. године (од 2007. било је уведено и посебно министарство у Влади за НИП). Иако је овај програм неспорно повећао јавне инвестиције, нарочито у 2006. и 2007. години, обележиле су га бројне контроверзе у погледу селекције, избора и реализације пројеката. С избијањем светске економске кризе (крајем 2008. године) програм је значајно смањен, а приликом реконструкције Владе у 2011. дошло је и до укидања Министарства за НИП.

Графикон 2: Јавне инвестиције у Србији и земљама ЦИЕ, као % БДП-а



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу електронске базе ММФ-а (<https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405>) и података Министарства финансија (за Србију 2005. и 2006. година)

Оквир 1: Методолошке напомене везане за величину и обухват јавних инвестиција у Србији

Инвестициону активност државе није лако прецизно дефинисати и измерити, а подаци о њој се разликују у зависности од извора који се користи. У пракси је тешко прецизно разграничити шта све обухватају јавне инвестиције, што није случај само са Србијом већ и са другим земљама.⁹ За то постоји више разлога, а ми ћемо скренути пажњу на неке од њих.

- Обухват јавног сектора може да буде ужи и шири. Међународни стандарди најчешће се ограничавају на непрофитни део јавног сектора, тј. инвестиције опште државе, што је приступ који смо и ми одабрали у циљу упоредивости података.¹⁰ Међутим, ни сам обухват опште државе није константан током времена, јер институције (или групе институција) могу из њега да изађу, а друге да уђу у зависности од тога у којој мери трошкове покривају буџетским дотацијама. Праг је 50%, тј. ако институција више од 50% трошкова покрива из буџета стиче услов

⁹ За више детаља о проблемима у мерењу и обухвату јавних инвестиција видети публикацију IMF (2021), IMF Investment and Capital Stock Dataset (ICSD) 2021: Manual & FAQ – Estimating Public, Private and PPP Capital Stocks, објављену у мају 2021. године. Такође, видети ECB (2016), Public Investment in Europe, *ECB Economic Bulletin*, Issue 2/2016, стр. 5.

¹⁰ Општу државу у Србији (енгл. *General government*) чине централни ниво власти (Република, заједно са ванбуџетским корисницима као што су јавне агенције, институти и фондови социјалног осигурања – ПИО, РФЗО, НСЗ и СОВО), градови, општине, АП Војводина и два специфична јавна предузећа у области путне инфраструктуре (ЈП Путеви и Коридори Србије а.д.).

да уђе у општу државу, док може да буде искључена из ње уколико већи део може да покрије приходима на тржишту. Промене обухвата, природно, утичу на укупне приходе и расходе опште државе (неретко и на сам фискални резултат), између осталог и на ниво државних инвестиција.

- Ниво државних инвестиција зависиће, такође, и од конкретног методолошког оквира за вођење фискалне статистике који се користи. Тако, рецимо, у случају Србије, постоје три различите серије података о државним инвестицијама. Једно су подаци Министарства финансија о месечној реализацији буџета опште државе 2005-2023. (капитални расходи који се евидентирају у складу са *GFSM 1986* методологијом), друго су подаци Републичког завода за статистику који се достављају ММФ-у за период 2007-2022 (брutto инвестиције у нефинансијску имовину које се, у складу са новијом методологијом *GFSM 2014*). Трећа временска серија, која покрива период 2015-2023. може се пронаћи такође у базама ММФ-а (*eGDDS*) и на сајту Министарства финансија Србије – њу, према нашим информацијама, ММФ-у такође доставља РЗС. Те три различите серије приказали смо у Табели 1.
- Држава може да улаже у инфраструктуру и на друге начине, не само кроз капиталне инвестиције. Тако, рецимо, држава приватном сектору може да даје капиталне субвенције/трансфере, али се они у буџету евидентирају у оквиру текућих расхода. Примери су бројни, од субвенција које држава даје приватном сектору за замену застареле столарије, до субвенција у области пољопривреде које се финансирају из ИПАРД фондова које такође иду за инвестиције. Такође, држава може да издаје гаранције предузећима за узимање инфраструктурних кредита које она на тржишту, самостално не би добила без тих гаранција; гарантовани кредити не улазе у расходе (књиже се као индиректне обавезе у оквиру јавног дуга), а када се гаранције активирају постају део расхода (књиже се на активираним гаранцијама). На крају, плаћања која држава има у складу са уговорима о јавно-приватном партнерствима, а која неретко подразумевају инфраструктурна улагања у различитим областима, књиже се углавном као издаци за набавку робе и услуга и нису део државних капиталних расхода. Тако је не само у Србији већ и у другим земљама.

Табела 1: Јавно доступни подаци о државним инвестицијама у Србији, у млрд РСД

Извор	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Министарство финансија	45,9	82,2	114,2	105,9	93,3	105,1	111,2	126,3	84,0	96,7	144,5	139,3	133,9	199,3	266,3	293,2	466,6	526,1
ММФ (data.imf.org)	-	-	106,7	104,3	91,8	103,2	109,1	117,6	104,5	99,65	124,3	137,8	157,7	216,6	268,6	292,4	399,2	578,8
ММФ (https://dsbb.imf.org/)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	110,7	129,6	125,6	189,2	247,9	273,2	447,4	500,3

Напомена: Ознака „-“, значи да за конкретну годину у датој бази нису доступни подаци о реализацији јавних инвестиција. Извор података из друга два реда формално јесте ММФ, али се у суштини, колико је нама познато, ове податке ММФ-у доставља Републички завод за статистику.

Упоредну анализу додатно отежава то што државни сектор Србије још увек није у потпуности проширен на ниво који би одговарао обухвату опште државе у земљама ЦИЕ. Према нашим анализама, око 450 ванбуџетских корисника у Србији на крају 2023. испуњавало је услов да буде укључено у систем извршења буџета опште државе у складу са међународним стандардима, премда је број оних чије би трансакције могле осетније да утичу на фискалне податке вишеструко мањи (између 80 и 100 њих). До сличних закључака дошли су стручњаци из недавно завршене техничке мисије коју је

у Србији спроводио ММФ.¹¹ Кад су јавне инвестиције у питању, по значају се посебно истичу јавна железничка предузећа, а међу њима Инфраструктура железница Србије. Релативни значај осталих необухваћених институција није толико велики, тј. њихово укључивање у обухват не би довео до осетније промене величине укупних јавних инвестиција у Србији.

Да бисмо постигли максималну упоредивост са другим земљама, у овом извештају по потреби користимо различите изворе података. У Поглављу 1, за међународна поређења, користимо податке ММФ-а који се воде у складу са *GFSM 2014* методолошким оквиром (друга колона у Табели 1). Два су кључна разлога за то: 1) пружају максималну могућу, методолошки усаглашену, упоредивост укупних државних издвајања за инвестиције у Србији са другим земљама ЦИЕ, и 2) пружају увид у довољно дугачку временску серију података, тако да су релевантни за анализу трендова. У Поглављу 2, у делу у којем реализацију инвестиција поредимо са буџетским плановима, користимо званичне податке Министарства финансија. С друге стране, када у Поглављу 3 анализирамо улагања по појединачним секторима као што су здравство, просвета, животна средина, путеви итд, за земље ЦИЕ користимо податке Евростата пошто ММФ не објављује секторску структуру јавних инвестиција. У циљу упоредивости, за Србију у том одељку користимо прилагођене буџетске податке које смо самостално, на основу завршних рачуна Републике, РФЗО и других допунских извора, свели на обухват који је упоредив са показатељима које прати Евростат.¹² Тако, рецимо, у сектор јавног здравства укључујемо податке о реализованим инфраструктурним инвестицијама из сопствених прихода и трансфера здравственим установама, иако званични подаци ове расходе укључују тек од 2022. године (није коригована цела серија уназад), што није случај за временску серију података МФИН о извршењу буџета, нити у подацима РЗС колико је нама познато.

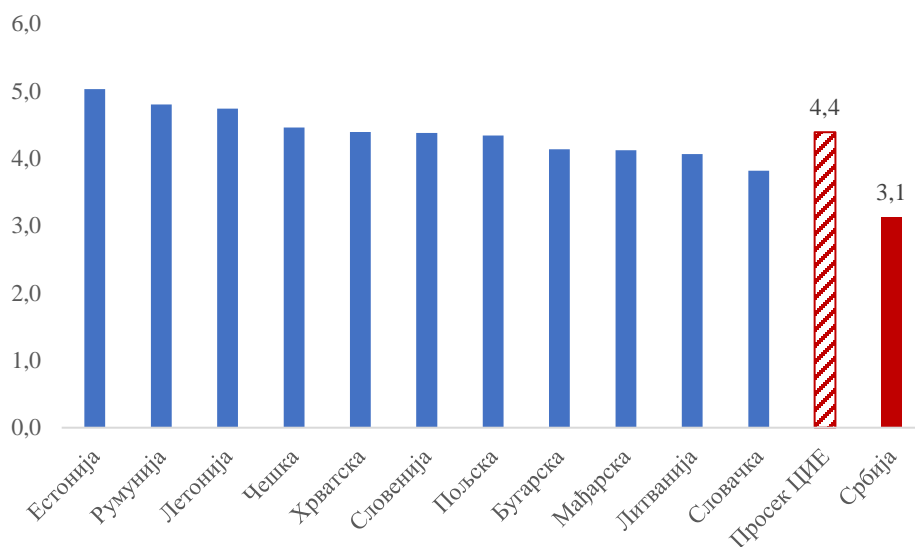
¹¹ Видети извештај IMF (2024), Report on Government Finance Statistics Technical Assistance in Republic of Serbia, *High-Level Summary Technical Assistance Report*, објављен у фебруару 2024. године, стр. 4.

¹² Највећа разлика је то што, када је реч о подацима за јавне инвестиције по земљама, Евростат објављује бруто улагања у фиксни капитал (енгл. *Gross fixed capital formation*), док ММФ објављује податке о бруто инвестицијама у нефинансијску имовину (енгл. *Gross investment in non-financial assets*). Евростатов обухват је ужи – да би се добила бруто улагања у фиксни капитал од бруто инвестиција у нефинансијску имовину одузимају се издаци за експропријацију и куповину залиха.

2. ЧИНИОЦИ КОЈИ СУ ОБЛИКОВАЛИ КРЕТАЊЕ ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА

У периоду 2005-2017. Србија је за јавне инвестиције издвајала за трећину мање од земаља ЦИЕ. Читав овај период јавне инвестиције су, уз поједине осцилације¹³, биле систематски ниске. Нарочито дубок пад догодио се након избијања светске економске кризе у 2008. и трајао је све до 2014. године, када је реализован историјски најнижи ниво државних инвестиција од свега 2,4% БДП-а (Графикон 2). Земље ЦИЕ су такође смањиле јавне инвестиције након кризе, али ни изблиза тако снажно као што се догодило у Србији – њихов просек ниједном није пао испод 4% БДП-а све до 2016. године, док су у Србији врло брзо пале испод 3% БДП-а. Сумарно посматрано, наше рачунице показују да су државне инвестиције у Србији биле за трећину мање него у ЦИЕ, тј. за око 1,3 п.п. БДП-а у просеку годишње. То, у основи, значи следеће: да је Србија сразмерно свом БДП-у инвестирала колико и земље ЦИЕ у посматраном периоду, имала би најмање 4 млрд евра више уложених средстава у инфраструктуру. Колико је то заправо много илуструјемо податком да би та средства била довољна за изградњу додатних 400 км аутопутева или за изградњу доброг дела недостајуће комуналне инфраструктуре (нпр. изградњу преко 350 пречишћивача отпадних вода и читав систем за управљање отпадом). Закључке о релативно ниском нивоу јавних инвестиција у Србији потврђујемо и подацима по појединачним земљама – Србија је, заправо, у периоду 2005-2017. заузела последње место региона ЦИЕ по висини ових улагања (Графикон 3). Примера ради, претпоследње место заузима Словачка, а и она је за јавне инвестиције у просеку издвајала чак 23% више него Србија.

Графикон 3: Просечна издвајања за јавне инвестиције у периоду 2005-2017. по појединачним земљама, као % БДП-а



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података ММФ-а

Постоји више разлога због којих су јавне инвестиције у Србији до 2017. године биле ниске. Ако посматрамо читав период од почетка 2000-их до 2017. године могуће је

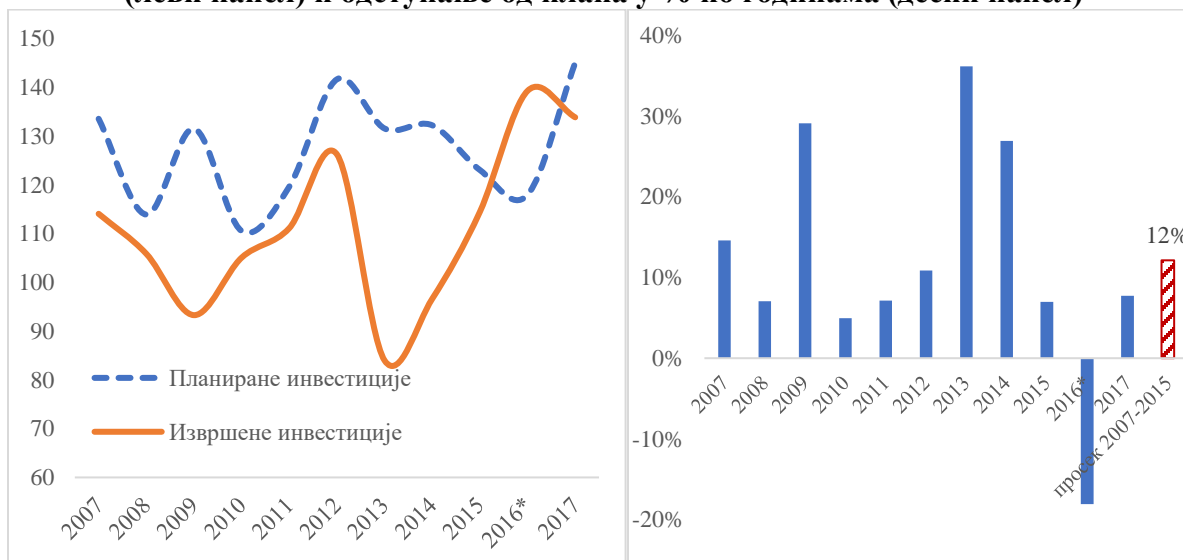
¹³ Једини вишегодишњи интервал унутар периода 2005-2017. током којег је забележен континуирани раст јавних инвестиција био је од 2005. до 2007. године, што се може повезати са краткорочним функционисањем Националног инвестиционог плана (НИП). Иако је довео до раста инвестиционих расхода, многи пројекти који су реализовани (или почели да се реализују) били су упитне исплативости и сврсисходности.

идентификовати неколико разлога који су доприносили томе да јавне инвестиције у Србији буду релативно ниске у односу на друге земље ЦИЕ. Најпре, у првих неколико година транзиције животни стандард мерен БДП-ом по становнику у Србији био је изузетно низак, због чега је у том периоду вероватно оправдан приоритет фискалне политике био стабилизација и повећање плата и пензија – што није остављало превише простора за раст државних улагања у велике инфраструктурне пројекте. Снажнији раст јавних инвестиција све до почетка 2010-их успоравали су и политички чиниоци, тј. прилично фрагментисане и нестабилне владе, што је значајно успоравало доношење одлука о покретању великих инфраструктурних пројеката чија реализација по дефиницији траје дуго. Након избијања светске економске кризе у јесен 2008. па све до почетка фискалне консолидације крајем 2014. године лоше стање јавних финансија довело је до додатног резања капиталних издатака (већег него у другим земљама ЦИЕ), при чему су и услови задуживања на међународном финансијском тржишту били прилично неповољни. На крају, током трајања фискалне консолидације 2015-2017. постојала су чврста буџетска ограничења дефинисана у аранжману са ММФ-ом, а додатно уско грло било је то што су релативно скромни капацитети државне администрације у том периоду били преусмерени на неке друге реформске приоритете.

Ипак, једно од најважнијих ограничења за већи раст инвестиција у посматраном периоду биле су бројне институционалне слабости. Премда неспорно постоји знатан број чинилаца који су у анализираном периоду (2005-2017) успоравали раст јавних инвестиција, када узмемо у обзир све специфичне епизоде кроз које је буџет Србије прошао од 2005. године, главни разлог за систематски низак ниво јавних инвестиција до краја 2017. видимо не толико у ограниченим средствима¹⁴, већ у неефикасности државе у реализацији капиталних пројеката. Постоји више аргумената који говоре у прилог овој тврдњи, као на пример чињеница да је у посматраном периоду постојало систематично подбацивање у извршењу планираних јавних инвестиција у просеку од око 12% годишње (Графикон 4, десни панел). Дакле, показало се да држава подједнако није успевала да изврши планиране капиталне издатке, било током фискално изазовних периода и криза кад су јавне инвестиције неретко одлагане у циљу контроле фискалног дефицита, било током стабилнијих година кад није било потребе за ургентним ад хок мерама штедње (нпр. у раним 2000-им, кад су се јавне инвестиције иначе повећавале из годину у годину (Графикон 4, леви панел).

¹⁴ До константног и значајног подбацивања у извршењу јавних инвестиција у односу на план није могло да дође ни услед недовољног броја инфраструктурних пројеката, нити мањка средстава за њихову реализацију. Наиме, два кључна путна правца кроз земљу, Коридор 10 и Коридор 11 нису били ни близу завршетка иако су средства за њих била увелико одобрена, а слично је и са главним железничким коридором који пролази кроз земљу. Такође, довољан број приоритетних пројеката постојао је и у другим областима – нпр. кредит за модернизацију четири клиничка центра у највећим градовима Србије одобрен је још 2006. године, што је био случај и са пројектима у области комуналне инфраструктуре за које су средства била обезбеђена код различитих кредитора.

Графикон 4: Планирани и извршени капиталних расходи опште државе у млрд РСД (леви панел) и одступање од плана у % по годинама (десни панел)



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија

*- 2016. година је поприлично атипична, будући да је једина у којој је план јавних инвестиција пробијен у посматраном периоду. То је резултат више различитих фактора: прво, неочекивано високо извршење забележиле су инвестиције локалног нивоа власти, која су се иначе тешко пратиле и процењивале. Такође, план су пробиле и инвестиције које се евидентирају на рачунима јавних путарских предузећа (ЈП Путеви и Коридори), делом вероватно због веће него пројектоване експропријације али и других капиталних издатака који се тешко процењују и прате. На крају, део пробијања догодио се и на републичком нивоу власти, највећим делом због већих него планираних инвестиција у сектору одбране, као и за попуњавање стратешких резерви нафте.

Систематска неефикасност државе била је присутна у готово свакој фази пројектног циклуса, од припреме и планирања па све до извршавања, надзора и евалуације. Кашњење у извршавању пројектних обавеза била је присутна почев од процеса планирања и пројектовања (неодговарајућа пројектна документација, непостојање планске и урбанистичке документације), преко спорог извршавања припремних радњи (решавање имовинско-правних односа), спорих процедура јавних набавки (кашњење са тендерима, дуготрајни процеси жалби), слабог надзора извођача и генерално лоше контроле извођења радова. То је доводило не само до пробијања уговорених рокова већ неретко и до повећања цене радова, спорог издавања дозвола и, у крајњој линији, инфраструктуре неодговарајућег квалитета у појединим случајевима. У пракси смо, најчешће, сретали ситуације у којима кашњење у реализацији конкретног пројекта није изазвано само проблемом у једној фази (нпр. непостојање техничке документације), већ заједничким утицајем неколико уских грла која су међусобно повезана. Фискални савет је већину ових проблема одавно препознао и о њима известио Народну Скупштину и ширу јавност¹⁵, а у овом извештају дајемо сажетак најважнијих закључака.

- **Нејасна подела надлежности између државних органа и недостатак координације.** Један од много пројеката који су каснили због лоше координације надлежних институција јесте обнова Жежељевог моста у Новом Саду. Тај мост

¹⁵ Видети извештај под називом „Јавне инвестиције у Србији: подстицај расту у фискалној консолидацији“, који је објављен у фебруару 2015. године.

срушен је током бомбардовања 1999. године, а његова обнова званично је отпочела у марту 2011. године. Према иницијалним плановима, година завршетка требало је да буде 2013, али се то није догодило – пројекат је годинама стајао у месту, превасходно због континуираног пребацивања одговорности између покрајинске и републичке власти. Завршен је, уз много напора, тек 2016. године. Поменимо, такође, пројекат водоснабдевања града Панчева који се финансирао из кредита KfW, а који је стајао дуже од две године због спора између Града Београда и Панчева око власништва над земљиштем. Сличну судбину, вероватно делом због нејасних надлежности градских и општинских власти, доживели су и многи други пројекти у сектору комуналних услуга, а неки од њих још увек нису завршени иако су формално започети пре двадесет и више година.

- ***Споре процедуре решавања имовинско-правних односа, због којих се са великим кашњењем улазило у фазу физичке реализације.*** Држава већ деценијама има проблем са веома спором реализацијом експропријације земљишта која се спрема за градњу капиталних пројеката, посебно када је реч о великим инфраструктурним пројектима. Такав је случај био дословно са свим аутопутевима који су се градили у периоду 2005-2017, почев од оних највећих – Коридора 10 и К11. На пример, деоница Батајница-Добановци на Обилазници око Београда, иако су за њу увелико била одобрена кредитна средства, две године је стајала у месту због кашњења са експропријацијом. Такође, према наводима надлежних органа, због нерешених имовинско-правних односа касни изградња неких мањих, локалних пројеката, попут канализације на левој обали Дунава. Део тих проблема држава је пробала „на силу“ да реши тако што је су на одређеним путним правцима радови почели без да су имовинско-правни односи над земљиштем потпуно решени (такође био случај на појединим деоницама К10), што јесте имало привремени ефекат на убрзање радова, али су власници земљишта онда накнадно заустављали пројекте јер им није исплаћена тржишна накнада за експроприсану земљу. Део проблема са спорим процедурама експропријације, с друге стране, није директно везан за спорост надлежних служби, већ потиче од нелегално изграђених објеката који осетно усложњавају процедуре парцелације и препарцелације – неопходан предуслов да се почне са градњом. Чини се да у овој области постоји системски проблем који произилази из непотпуног преласка са репресивнијих метода експропријације који су били уобичајени за социјалистичко уређење, на процедуре које су примерене тржишној економији и правној држави.
- ***Недостатак пројектно-техничке документације.*** Дешавало се да пројекти буду укључени у буџет у складу са политичким/арбитрарним одлукама, а не на основу фактичког стања на терену и стварних потреба. Бројни су примери пројеката за које се, тек након уговореног финансирања, расписивала набавка пројектне документације која је неопходна да би физичка реализација почела: то је, рецимо, био случај са Коридором 10 који је каснио делом и због споре динамике домаћих пројектантских кућа у изради пројектне документације, на шта треба додати и чињеницу да је изворни пројекат по захтевима техничке контроле трпео бројна исправљања и дорађивања. Тако је релативно спора израда пројектне документације на овом пројекту донела одлагање решавања имовинско-правних односа (о чему нешто више речи касније), што се онда прелило и на кашњење свих осталих активности, пре свега почетка физичке реализације радова (најмање две

године). Подсећања ради, 2011. године из Владе је дат рок да ће Коридор 10 након бројних одлагања бити завршен 2013. године што се није догодило – формално, завршен је тек 2018. године, махом због поменутих разлога. Слично, и изградња Моста код Бешке највећим делом је каснила због недостатка пројектне документације. Без коначног пројекта ушло се и у изградњу булевара Патријарха Павла у Београду, што је један од многобројних чинилаца који је условио вишегодишње кашњење овог пројекта који је формално почео још 2009. године.¹⁶

- ***У случајевима кад је пројектна документација постојала, догађале су се грешке у техничким и финансијским прорачунима које су доводиле до померања рокова и пробијања буџета.*** Због наведених проблема често се приступало измени постојећих али и изради нових пројеката, што сем кашњења у извођењу радова узрокује и додатне материјалне трошкове. Према процени Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре из 2014. године, након што је направљен пресек стања свих пројеката у области саобраћаја до тада, констатовано је да „сви пројекти бележе кашњења у реализацији“, а да се штете од „неквалитетних пројеката“ процењују на око 100 млн евра, што је према нашим прелиминарним налазима чак и оптимистична бројка (није потпуно јасно на шта се ова бројка МГСИ односи, премда је могуће да се ова бројка односи само на директан трошак набавке нове, боље пројекте документације). Како су тада навели, 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) – случај био, рецимо, са појединим деоницама Коридора 10 али то није једини пример. Тако је, рецимо, главни пројекат мењан и за аутопут Београд-Јужни Јадран, али и за пројекте у другим областима попут реконструкције клиничких центара, изградње и обнова болница и др.
- ***Тендерске процедуре су биле споре – од припреме тендера, преко спровођења и контроле, па све до процедура заштите права понуђача пред надлежним органима.*** Процедуре јавних набавки по правилу предуго трају, посебно код крупних пројеката. Део спорости био је изазван компликованом и испрва недовољно прецизном регулативом, а део вероватно мањком компетентних кадровских капацитета који су били потребни да све процесе да спроводе у складу с таквим прописима – посебно кад је реч о ригорозним правилима међународних кредитора. Уз све то, има назнака да је Закон о јавним набавкама из 2013. додатно успорио део набавки, што је требало да буде сигнал надлежнима да би одређене системске ствари вероватно поново требало да се мењају. Као проблем смо, такође, уочили да су постојали тендери који су се релативно брзо спровели, али да је то био случај зато што је регулатива била „изиграна“. Наиме, дешавало се да понуђачи нуде ниже (конкурентније) цене а да онда, накнадно, по добијању пројекта, профитабилност повећавају кроз додатне и непредвиђене радове. Некада су надлежни органи на време успевали да идентификују ову лошу праксу и благовремено реагују, премда се догађало да се извођачи „провуку“ са оваквим злоупотребама. Оваквих ствари било је на много деоница Коридора 10 – нпр. код

¹⁶ С обзиром на то да су јавне инвестиције опале током 1980-их због кризе и затим потпуно запостављене током 1990-их, вероватно се појавио и проблем недовољног прилива стручних пројектаната – пренос знања на млађе генерације био је отежан одласком искусних пројектаната у пензију или ван земље.

северног крака К10 надлежни органи тек накнадно су утврдили да извођачи на тендер изашли са неоправдано ниским ценама изградње, толико ниским да по њима ни теоријски не би могли да изведу договорене радове. Иста пракса догађала се и на јужном и источном краку, а наше анализе показале су да је на неким од њих коначна цена била чак 30% већа него првобитно уговорена.

- **Добијање грађевинске дозволе, посебно код великих инвестиционих пројеката, такође је дуго трајало.** Велики је број пројеката који је, најчешће без конкретних образложења, каснио у испуњавању формалних захтева који претходе градњи, а нисмо их поменули. То се односи, пре свега, на процедуре добијања грађевинских дозвола. Поменимо, рецимо, да се на пројекат реконструкције Клиничког центра у Крагујевцу чекало скоро 20 година – грађевинска дозвола добијена је 2024, иако је кредит одобрен још давне 2006. године. Дуго се чекало на грађевинску дозволу и за одређене деонице пруге од Београда до границе са Мађарском. Слично, иако се пројекат реконструкције пруге од Ниша до Димитровграда најављује још од 2014-15. године, грађевинска дозвола добијена је тек крајем 2023. године. Овде треба рећи да, врло често, спорост у издавању грађевинских дозвола није директно изазвана неефикасношћу надлежног органа који је издаје, већ ширег спектра проблема у претходним фазама због чијег нерешавања није могуће издати грађевинску дозволу.
- **Било је и пропуста у надзору над извођењем радова.** У одређеним случајевима реакција од стране државе као кључног актера је изостајала иако су инжењерске фирме надлежне за надзор директно указивале на то да су њени интереси угрожени. На пример, према Извештају о напретку за деоницу Чифлик-Пирот исток извођач чак ни годину дана од отпочињања радова није изводио радове задовољавајућом динамиком и није показивао иницијативу за повећање ангажовања на терену. Уз то, успевали су да наметну чак и померање рокова, а у одређеним случајевима да изводе додатне радове и стварају трошкове без одобрења надзора и послодавца.
- **Квалитет земљишне евиденције такође је правио велике проблеме.** Нетачни подаци Републичког катастра често су доводили до неусаглашености предвиђене експропријације с техничким карактеристикама радова. Дешавало се да пројекти не узму у обзир све објекте који се налазе на терену, или да податак катастра о власништву није ажуран што је онемогућавало правовремену експропријацију и добијање правне сагласности за обављање радова.

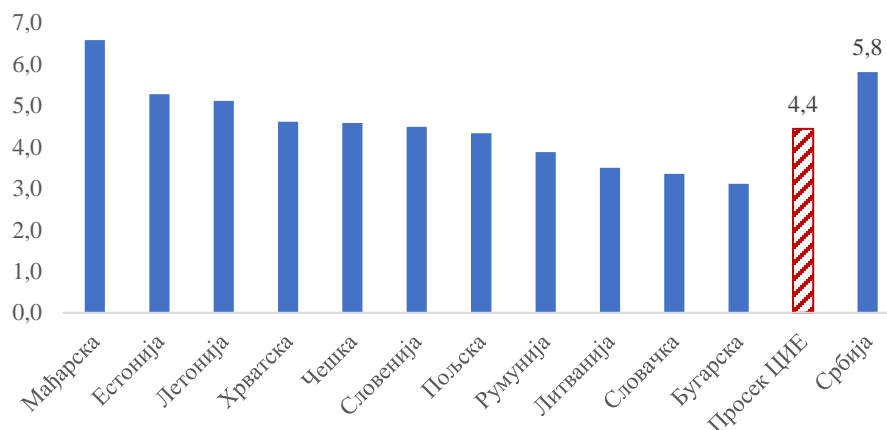
Сада када смо објаснили основне разлоге због којих су јавне инвестиције у периоду од 2005. до 2017. године биле изразито ниске, природно се намеће следеће питање: да ли је држава од 2018. успела осетно да унапреди поступање у складу са својим законима и процедурама, па је то довело до снажног убрзања реализације капиталних пројеката? Пре него што одговоримо на ово питање важно је истаћи чињеницу да су се од 2018. године стекле боље макроекономске претпоставке за снажнији раст јавних инвестиција у поређењу с ранијим годинама. Након успешно завршене фискалне консолидације буџет Србије је стабилизован, с једне стране смањивањем текућих расхода, а с друге повећањем пореских стопа и уопште јавних прихода. Међународно окружење је такође постало много повољније, будући да је изразито експанзивна монетарна политика водећих централних банака глобално спустила каматне стопе на историјски најнижи ниво – што се одразило и на оштар

пад цене задуживања Србије. Узимајући у обзир и ове чиниоце, одговор на питање које смо поставили је да раст јавних инвестиција од 2018. није примарно био последица јачања институционалног окружења у овој области. Тачно је да су неке процедуре побољшане (нпр. брже издавање грађевинских дозвола и квалитетнија земљишна евиденција), али оцењујемо да ове реформске мере нису пресудно утицале на општи раст ефикасности у реализацији јавних инвестиција. Као главни разлог пораста капиталних расхода у овом периоду видимо то што је у великој мери централизовано одлучивање о реализацији великих инфраструктурних пројеката, који су се затим често извршавали мимо општег законског оквира и стандардних процедура. На тај начин држава је успела значајно да скрати период који протекне од тренутка кад се ти пројекти уврсте у планове до почетка финансијске реализације, али ћемо у наставку показати да ослањање на нестандартне процедуре не значи нужно и већу ефикасност јавних инвестиција.

*
**

У периоду након 2017. године, Србија врло брзо постаје, заједно са Мађарском, рекордер у ЦИЕ по висини јавних инвестиција. Први пут у новијој историји, јавни капитални расходи у Србији премашили су укупан ниво ових издвајања у ЦИЕ 2018. године (за око 0,2% БДП-а). Од тада па до данас, ови расходи у Србији настављају да расту док у ЦИЕ у просеку остају приближно исти, што значи да је наша земља, после дуго времена, почела релативно брзо да надокнађује укупан заостатак који је настао закључно са 2017. годином. Кумулативно, од 2018. до краја 2022. године, јавне инвестиције у Србији биле су око 7 п.п. БДП-а и приметно веће него у земљама ЦИЕ, што је, уопштено узев, одличан резултат. Чак и када посматрамо по појединачним земљама, закључујемо да се Србија, заједно са Мађарском, „закуцала“ на сам врх региона ЦИЕ по висини ових расхода (Графикон 5). У просеку, јавне инвестиције у Србији су 2018-2022. биле за готово трећину веће него у ЦИЕ. Уколико Србија успе да очува ниво јавних инвестиција на нивоу од око 7% БДП-а и у наредном периоду како се и планира, успела би до краја 2026. године да затвори читав јаз у укупним улагањима који је настао од 2005. до 2017. године, што би био резултат који је мало ко очекивао. Напомињемо, притом, да се овде ради о (евентуалном) затварању негативног јазса само у укупном нивоу улагања; биће речи у Поглављу 3. о једној још важнијој димензији, а то је да структура јавних улагања у Србији осетно одступа од структуре у ЦИЕ чак и са новим повећањем из претходних година.

Графикон 5: Јавне инвестиције у Србији и земљама ЦИЕ као % БДП-а, у периоду од 2018. до 2022. године



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података ММФ-а

За разлику од епизоде 2005-2017. током које се континуирано подбацивало у односу на план, сада постаје уобичајена пракса да се капитални буџет пробије – и то за 15-20% у просеку сваке године. Већ од краја 2017, након вишегодишњих мера фискалне консолидације, буџетски дефицит стављен је под контролу, што је уједно важило и за јавни дуг који је наставио да пада као проценат БДП-а. У тим околностима постало је комотније планирати јавне инвестиције, тако да годишњи планови нису више били око 4% БДП-а као раније већ су се попели на око 5% што је одговарало дугогодишњем просеку ових улагања у земљама ЦИЕ. Међутим, у стварности се догодило то да не само да су планови инвестиција у маси испуњавани, већ су годишњи лимити сваке године пробијани. Наиме, наше анализе показују да се премашивање оригиналног буџета намењеног за капиталне расходе опште државе у периоду 2018-2023. кретало у распону од 8% (у 2022. години) до чак 43% (у 2021. години), што је довело до просечног годишњег пробијања капиталног буџета од приближно 20% за цео период. Овакво прекрајање буџета током године омогућено је великим и растућим простором који је остављен за употребу текуће буџетске резерве¹⁷, премда су и ребаланси, по правилу, доносили снажни раст јавних улагања преко иницијалних лимита из закона о буџету. Овде је важно скренути пажњу на то да, иако је начелно добро што су јавне инвестиције високе, систематско премашивање плана инвестиција указује на постојање слабости у самом процесу буџетског планирања.

Експлозиван раст капиталних расхода током 2018-2023. изазвало је неколико нестандартних чиниоца који нису уобичајени у другим земљама ЦИЕ. Анализирајући капиталну потрошњу опште државе у поменутом периоду успели смо да изолујемо четири чиниоца чији је збирни ефекат пресудно утицао на снажан пораст који се догодио након 2018. године. *Први* и материјално најзначајнији је то што је неколико атипичних закона и

¹⁷ Текућа буџетска резерва је законом успостављени механизам помоћу којег Влада може да пребаци непотрошени новац с једне расходне ставке која се спорије реализује на неку другу, иако она није била предвиђена оригиналним буџетом и/или јесте била планирана али у недовољном износу. Ово трошење је дискреционо, остварује се доношењем решења на седници Влада, што значи да не пролази уобичајену скупштинску процедуру коју пролази доношење Закона о буџету или ребаланса. Ранији лимит за употребу текуће резерве из 2011. био је 1,5% јавних прихода али до 2016. овај износ временом постављен на високих 4% јавних прихода. У последњих неколико година, држава је користила скоро па максимални дозвољени простор за оваква пребацивања, да би у 2022. лимит чак и био пробијен.

подзаконских аката усвојено током 2019. и 2020. године, а који су омогућили – за велики број инфраструктурних пројеката – скраћивање свих оних процедура које су раније кочиле јавне инвестиције. Реч је о: а) *lex specialis*-у за Моравски коридор (2019), б) *lex specialis*-у за „инфраструктурне пројекте од значаја“ (2020) – којима је читав низ пројеката изузет из примене опште законске регулативе, али и в) Уредби о управљању капиталним пројектима (2019) која је, с једне стране, поштрила стандарде у процесу селекције капиталних пројеката, а с друге истовремено оставила велики простор да пројекти за које Влада дискреционо одлучи могу да их заобиђу. Други важан чинилац јесте снажан раст издвајања за набавку наоружања и војне опреме. Та издвајања су након 2017. осетно порасла и премашила нивое у упоредивим земљама – а она су такође изузета из општих прописа, тј. могу да се реализују врло брзо и ефикасно кад се Влада одлучи за њих. Трећи су ванредни издаци за инвестиције у здравству изазвани пандемијом, које друге земље ЦИЕ у толикој мери нису имале јер је наш здравствени систем био осетно мање опремљен.¹⁸ И ове набавке, добрим делом, прескакале су уобичајене процедуре (тендере и сл) и биле су тајне, посебно када је реч о изградњи ковид-болница, фабрике вакцина и набавке респиратора. Четврти чинилац јесу неуобичајено велике набавке робних резерви и резерви енергената у 2022. години, које се највећим делом могу повезати са енергетском кризом, а (мањим) делом можда и са малверзацијама у вези са управљањем залихама робе чему сведоче и изјаве високих званичника од априла 2022. године.

Појачано извршавање пројеката који се у одређеној мери реализују мимо уобичајених процедура дало је убедљиво највећи допринос повећању јавних инвестиција након 2017. године. Као што смо поменули, просечна издвајања за јавне инвестиције у Србији у периоду 2005. до 2017. била су ниска и износила су нешто преко 3% БДП-а годишње, а онда су након 2018. дуплирана (на скоро 6,5% БДП-а просечно годишње). Основни разлог за ово повећање лежи управо у појачаном извршавању инвестиција из четири категорије које смо навели у претходном пасусу. На њих је, према нашим проценама, у периоду 2018-2023. у просеку одлазило најмање 2,5% БДП-а годишње. Издвојили смо материјално најиздашније јавне инвестиције које се реализују по посебним/скраћеним поступцима и детаљније смо их приказали у Табели 2. Њихов кумулативни износ од 2018. до краја 2023. достигао је 8,9 млрд евра (15,5% БДП-а), док су истовремено укупне државе инвестиције биле скоро 20 млрд евра, што значи да реализација одабраних пројеката који се реализују ван опште регулативе може да објасни готово 50% укупне реализације јавних инвестиција у периоду 2018-2023. Скрећемо, ипак, пажњу на то да би се ови пројекти у извесној мери реализовали и уз постојеће слабе институционалне капацитете по стандардним процедурама, али би обим буџетских исплата извесно био далеко мањи него што је случај у ситуацији када је омогућено да се они извршавају по посебним процедурама (мимо општег законског оквира).

Број пројеката који су изузети из општих процедура, а самим тим и њихова вредност, извесно је већи него што смо приказали у Табели 2. То је зато што постоје и други основи изузећа од оних на које смо ми указали, али званичне базе података не пружају прецизан увид у те пројекте и њихове вредности. Конкретно, из Уредбе коју смо поменули могли су да буду изузети сви пројекти који су мањи од 5 милиона евра¹⁹ (дакле, највећи део инвестиционих пројекта које спроводе градови и општине, мада таквих пројеката има и на

¹⁸ Видети анализу „Антикризне буџетске мере током пандемије COVID-19: трошкови, резултати и поуке“, објављен априла 2022. године.

¹⁹ Лимит из Уредбе о управљању капиталним пројектима.

републичком нивоу), с тим да не постоји званична листа тих пројеката која би систематично обухватала реализацију по сваком од њих. Њихова појединачна вредност није тако велика али у маси могу бити материјално издашни – на пример, велики број инвестиција на локалу по вредности је мањи од 5 млн евра. С друге стране, чак ни податак о изузећу великих пројеката које спроводи Република није јаван, што је разлог зашто смо се ограничили само на оне који су материјално најзначајнији и сагледиви из буџета (премда и у буџету има неколико ставки са агрегатним називом, па није искључено да се и ти пројекти спроводе по посебним процедурама). На крају, кључне делове Уредбе могу да заобиђу инвестиције које се реализују путем јавно-приватних партнерстава.

Табела 2. Преглед највећих инвестиционих пројеката који се реализују по посебним процедурама

	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.	Збир 2018-2023
Саобраћај, комунална и др.	11,5	41,7	37,0	151,0	174,3	227,2	642,8
Појате-Прелјина	-	17,8	6,0	31,9	37,9	44,7	138,2
Прелјина-Пожега	-	11,5	1,0	8,1	16,6	10,1	47,3
Београд-Сарајево	-	-	6,9	10,0	6,3	8,4	31,6
Нови Сад-Рума	0,02	0,01	0,01	0,01	17,5	11,6	29,2
Обилазница око Београда (сектор 4, 5 и 6)	0,6	4,5	7,8	7,6	9,5	10,9	40,9
Рума-Шабац-Лозница	-	-	4,8	13,0	11,6	27,3	56,7
Нови Београд-Сурчин	-	-	-	4,1	3,5	2,3	9,9
Иверак-Лајковац	-	-	-	1,5	8,9	6,0	16,3
Пожаревац-Голубац	-	-	-	0,7	8,8	14,6	24,0
Део експропријације*	3,3	4,7	4,2	8,1	12,5	7,8	40,7
Мађарско-српске железнице	7,5	3,2	6,3	49,3	27,7	52,5	146,4
Пруга Суботица-Сегедин	-	-	-	4,9	8,9	-	13,8
Комунална инфраструктура (Чиста Србија)	-	-	-	11,9	4,7	10,6	27,2
ЕКСПО 2027 са Националним стадионом	-	-	-	-	-	20,4	20,4
Одбрана	25,5	37,9	43,1	76,9	55,7	75,2	314,2
Здравство - ванредно**	0	0	4	26	16	2	47,9
Ковид болнице и фабрика вакцина	-	-	-	8,7	1,9	-	10,7
Хитан одговор на COVID-19 + ванредно KI	-	-	2,2	11,3	9,6	2,1	23,2
Остало	-	-	2,0	6,0	4,0	-	12,0
Интервентно попуњавање робних резерви	0	0	0	0	34	0	34,0
УКУПНО (млрд РСД)	37	80	84	254	280	304	1.038,93
УКУПНО (% БДП)	0,7	1,5	1,5	4,0	3,9	3,7	15,5

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу јавно доступних података

*- Издвајања за експропријацију су део капиталних расхода а она се у буџету исказују агрегатно, што значи да нема јавно доступних података по конкретним пројектима. У табели смо исказали нашу процену оног дела који би могао да се односи на побројане пројекте изузете из опште регулативе

** - Ванредне инвестиције у области здравства током пандемије махом су спровођене по специјалним процедурама и биле су поверљиве, тако да смо у табели исказали независну процену на основу комбиновања неколико званичних извора података (буџет, финансијски планови и реализација РФЗО и др)

Када сагледамо из којих све процедура су изузети пројекти од „посебног значаја“ и пројекти у области безбедности, постаје јасно зашто се они реализују много брже и ефикасније него што је био случај са ранијим инвестицијама. Капитални пројекти „од посебног значаја“ изузимају се из: 1) Закона о јавним набавкама, будући да приликом избора стратешког партнера за финансирање, пројектовање и изградњу, као и за избор надзора радова, имају готово апсолутну дискрецију – не морају да расписују тендере;

2) опште регулативе предвиђене *Законом о експропријацији*, и то тако да радови могу да почну пре него што се заврше све правне процедуре везане за решавање имовинско-правних односа. Уз то, рок за власника земље да одговори на захтев за експропријацију и жалбени рок су скраћени, а такође не спречавају издавање грађевинске дозволе и дозволе за почетак радова (држава преузима на себе ризик да евентуално исплати додатне накнаде касније, ако то буде потребно након судског спора); 3) *Закона о планирању и изградњи*, будући да, на пример, посебна дозвола за припремне радове може да се изда пре издавања грађевинске дозволе, што иначе није случај; 4) неких од кључних одредби *Уредбе о капиталним пројектима*, а посебно је важно то што бивају изузети из обавезе проласка кроз фазу идентификације и претходне анализе, селекције, оцене стратешке важности и спремности пројектне документације. То значи да се директно, прескачући све ове кораке, укључују у листу приоритетних пројеката о којој разматра Комисија за капиталне инвестиције. Уз све то, преференцијални статус ових пројеката додатно је појачан тиме што се на царине за увоз робе и материјала неопходних за њихову реализацију најчешће не плаћају, док је и *Законом о ПДВ-у* предвиђено изузеће од плаћања ПДВ-а за „промет добара и услуга у оквиру реализације пројеката изградње аутопутева за које је посебним законом утврђен јавни интерес“.

Могућност да се поједини пројекти „извуку“ из опште регулативе постојала је и раније, али се користила у доста мањем обиму. Спровођење капиталних пројеката кроз билатералне међудржавне споразуме такође је доносило могућност да се домаћа регулатива не примењује приликом њихове реализације, што се махом односило на опште прописе у области јавних набавки. То је, уосталом, већ рађено на одређеном броју пројеката код којих је, осим заобилажења дела домаће регулативе, директно договорено не само финансирање него и извођачка фирма (није било отвореног тендера). Ови механизми активно су почели да се користе након 2010. године, када су уговорени билатерални кредити са кинеским партнерима (за мост Земун-Борча, деоницу Обреновац-Љиг и Сурчин-Обреновац Коридора 11, набавку X-RAY скенера), Владом републике Азербејџан (за деонице Љиг-Бољковци, Бољковци-Таково и Таково-Прељина Коридора 11) и Владом Руске федерације (за део пруге од Београда до мађарске границе, набавку возова, реконструкцију пруге Ваљево-Лозница и др). Укупна вредност повучених кредита из ове групе до 2017. године достигла је око 1 млрд евра, на шта треба додати и улагања у сектор одбране која су и тада ишла мимо стандардних процедура иако није реч о билатералним споразумима – чиме долазимо до укупног износа од 1,8 млрд евра. То је мање од 10% укупног извршења капиталних расхода од 2005. до 2017. године.

Временом се удео изузетих инвестиција попео на 40% капиталних расхода државе. Када такву рачуницу применимо на период од 2018. до 2023. године, о чему је махом већ било речи, долазимо до просечног удела од скоро 40% који отпада на пројекте и инвестиције које се реализују мимо стандардних процедура. Ако одемо још један корак даље и у анализу укључимо нове пројекте који ће се реализовати у наредне три године, наше рачунице показују да би овај показатељ до краја 2027. могао да се попне и на преко 70% укупних капиталних расхода. Наиме, велики пројекти као што су ЕКСПО 2027, Београдски метро, брза саобраћајница Бачки Брег-Кикинда, аутопут Вожд Карађорђе и други нови који су у међувремену проглашени „пројектима од посебног значаја“ тек улазе у фазу интензивне реализације, што ће извесно повећати удео пројеката који се делимично или у целости спроводе мимо опште законске регулативе.

С друге стране, и даље је изражена неефикасност у реализацији пројеката код којих није могуће убрзање и/или прескакање критичних фаза као што су поступци експропријације, јавних набавки и др. Осим пројеката који су по различитим основама „извучени“ из опште регулатива о којима је већ било речи, држава у свом портфолију има и пројекте који се морају спроводити по строгим правилима и критеријума. Такав је случај са свим оним инвестицијама које се финансирају из зајмова институционалних кредитора попут ЕИБ, ЕБРД, ИБРД и др. Специфичност ових инвестиција је у томе што се процедуре које сваки пројекат мора да прође – почев од планирања, преко расписивања тендера па све до контроле и надзора – често чак и строже од домаће регулативе у овим областима. Додатно, ови пројекти најчешће се уговарају сукцесивно, за мање под-деонице, у зависности од спремности техничке документације, што у пракси захтева додатно време у односу на пројекте који се уговарају са билатералним партнерима (који се, најчешће, склапају за читаве путне правце). У пракси, потребно је време да се одговори на строге захтеве у погледу квалитета пројектно-техничке и планске документације, припреме и спровођења тендера, решавања по жалбеним поступцима, решавања имовинско-правних односа и др. То време је и даље веома дуго, што најбоље можемо илустровати са неколико конкретних примера из праксе.

- **Аутопут Ниш-Мердаре.** Реализација пројекта формално је отпочела још у октобру 2017. године, када је Влада усвојила План подручја посебне намене за овај путни правац дужине 77 км. Финансирање деонице Ниш-Плочник уговорено је пре више од три године, склапањем финансијских уговора са ЕИБ и ЕБРД и њиховом ратификацијом у Скупштини. За деоницу Плочник-Мердаре званичне су информације да је септембра 2019. пројектна документација била у финалној фази. Оно што се, с друге стране, на терену догодило је да је до краја 2023. године завршено свега 5,5 км у полупрофилу (деоница Меровина (Прокупље)-Меровина-исток), од укупно 77 км колико би требало да буде дугачак овај путни правац.
- **Реконструкција пруге Ниш-Димитровград.** Финансијски уговори са иностраним кредиторима, заједно са два гранта из WBIF, потписани су крајем јануара 2018. године. Скоро шест година пројекат је стајао у месту, имајући у виду да је буџетска реализација по овом пројекту све до самог краја 2023. године била нула. Судећи по неким јавно доступним информацијама, чекало се на грађевинску дозволу за једну под-деоницу ове пруге, али су пројекат кочили и неки интерни пропусти (могуће чак и намерне опструкције). Подсећања ради, претходни званични планови Владе били су да се читав пројекат оконча до краја 2023. године – оно што се у пракси догодило је радови заправо тек тада почињу да се реализују.
- **Модернизација пруге Београд-Ниш.** Влада је овај пројекат прогласила пројектом од приоритетног значаја још 2019. године, а исте те године наведено је да је у току процес израде техничке документације за прву деоницу – изградњу двоколосечне пруге Сталаћ-Ђуниш, након чега би требало брзо да уследи и расписивање тендера. Оно што се у стварности догодило је да радови нису почели до момента писања овог извештаја, а уговор са извођачима склопљен је само за једну под-деоницу у оквиру прве деонице, тачније тунел 4 дужине 3,3 км на релацији Сталаћ-Ђуниш која је цела дугачка 18 км.

Треба, пак, напоменути да се касни и са неким пројектима који се реализују по основу билатералних међудржавних уговора. Већ је било речи о томе да се инвестиције које се уговарају директном погодбом, у договору две државе, спроводе према међународним/билатералним уговорима и да заобилазе општу регулативу у области јавних набавки и сл. Из разлога што прескачу процедуре, њихова финансијска реализација отпочне релативно брзо, што смо и показали на буџетским подацима. Ипак, то не значи да сваки од тих пројеката до краја буде реализован у року; има више примера инфраструктурних пројеката који се реализују на овај начин, а који у неким каснијим фазама изненада „укоче“. Разлог за то је, како наше анализе показују, чињеница да мање строге процедуре могу да помогну у неким фазама реализације, премда пропусти – посебно они крупни – свакако долазе на наплату, углавном у поодмаклим фазама спровођења. Један од примера јесте 31 км дугачак аутопут Прељина-Пожега, који је почео да се ради још у мају 2019. с првобитним роком за завршетак радова до краја 2021. Радови су почели увелико да се изводе иако процедуре експропријације још увек нису окончане, услед чега власници парцела блокирају радове с времена на време (последњи пут крајем марта 2024. године). Грађани су, наиме, незадовољни зато што ни после четири године нису готови судски процеси које воде са Коридорима Србије – јер нису прихватили понуђену цену за откуп земље на траси аутопута. Кашњења постоје и на деоници Појате-Прељина (Моравски коридор). Подсећања ради, средином децембра 2019. године, када је након скоро пуне деценије најави, заиста почела физички да се одвија изградња овог аутопута, званичници су нагласили да ће радови бити завршени до краја 2023. године. Тај рок је пробијен и постављен је нови, а то је прво тромесечје 2025. године. За разлику од пута Прељина-Пожега који већ неко време успоравају проблеми са експропријацијом²⁰, за Моравски коридор није лако утврдити који је стварни разлог спорије реализације од планиране.

Србија на неповучена кредитна средства плаћа годишње пенале од око 10 милиона евра. Реализација једног броја инфраструктурних пројеката не почиње у планирано време, што уз спорост у осталим фазама пројектног циклуса намеће пореским обвезницима непродуктивне трошкове. Кашњење кошта не само имплицитно – кроз изостанак квалитетне услуге у складу са потребама (изгради се мање километара путева и пруга, мање вртића, болница, канализационих цеви и др), већ и директно – јер се на неповучена средства плаћају пенали међународним кредиторима. Наше анализе на подацима из завршних рачуна, које смо допунили информацијама о каматама и провизијама на задуживање из евиденција Управе за јавни дуг, показују да се из буџета Републике у просеку годишње исплати укупно око 10 млн евра на одобрена а неповучена средства међународним кредиторима²¹, од чега се добар део односи управо на кредитне аранжмане у вези са инфраструктурним пројектима.

²⁰ Поред кашњења са експропријацијом земљишта пробијени су и рокови за завршетак изградње неких захтевнијих делова на овој деоници (нпр. тунели).

²¹ Детаљну рачуницу урадили смо за 2022. и 2023. годину.

3. СЕКТОРСКА НЕИЗБАЛАНСИРАНОСТ КАПИТАЛНОГ БУЏЕТА

Прекомерно ослањање на нестандартне процедуре у управљању јавним инвестицијама неповољно утиче на секторску избалансираност капиталног буџета. Анализе Фискалног савета су показале да се снажно повећање јавних улагања од 2018. до данас добрим делом дугује томе што су многи крупни инфраструктурни пројекти почели да се реализују мимо опште законске регулативе која уређује јавне инвестиције. Прелазак на праксу директног уговарања уместо поштовања прописаних процедура у области јавних набавки, експропријације и управљања капиталним пројектима дефинитивно је омогућио да се нека од уских грла заобиђу, а реализација важних инфраструктурних пројеката убрза. Међутим, претерано ослањање на нестандартне процедуре и избор инфраструктурних пројеката по *ad hoc* принципу носи и одређене ризике. Једна од главних девијација до којих може да доведе управљање јавним инвестицијама на овај начин јесте секторска неуравнотеженост капиталног буџета опште државе. С обзиром на то да се приоритети често не одређују у складу са објективним потребама земље, дешава се да неки важни сектори остају запостављени, док се у друге усмеравају несразмерно велика буџетска средства. Како бисмо проверили да ли се то десило у Србији, Фискални савет је реконструисао временску серију капиталних улагања по секторима у периоду 2005-2022. (Табела 3), комбинујући различите изворе података да бисмо укључили и инвестиције које буџетски корисници финансирају из сопствених и других ванбуџетских средстава. Добијена временска серија даје свеобухватнији поглед на јавне инвестиције у Србији у односу на друге званичне фискалне извештаје, а постигнута је и већа упоредивост са подацима које Евростат објављује за земље ЦИЕ. Наша општа оцена је да су одређене неравнотеже у капиталном буџету опште државе постојале и пре 2018. године, као и да су оне додатно продубљене након што је држава доминантно почела да се ослања на нестандартне процедуре за уговарање и реализацију великих инфраструктурних пројеката.

Табела 3: Секторска структура јавних инвестиција у Србији и ЦИЕ, 2005-2022.

у % БДП	Србија								ЦИЕ
	2005	2008	2011	2013	2016	2018	2021	2022	2005-2022
Саобраћајна инфраструктура	1,1	1,6	1,3	0,9	1,2	1,8	3,2	3,1	1,4
ЗЖС са комуналном инфраструктуром	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,2	0,4	0,3	0,3
Образовање	0,2	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,5
Здравство	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,9	0,6	0,3
Безбедност	0,2	0,4	0,2	0,1	0,3	0,6	1,4	0,9	0,5
Остало	0,9	1,1	1,1	0,8	1,3	1,1	1,7	2,3	1,4
УКУПНО:	3,0	4,1	3,3	2,4	3,4	4,3	7,9	7,6	4,5

Извор: Обрачун Фискалног савета за Србију и Евростат за земље Централне и Источне Европе

Напомена: За земље ЦИЕ је оправдано користити дугорочни просек за читав посматрани период, будући да су и укупне и секторске јавне инвестиције биле прилично стабилне на нивоу читаве земаља.

До 2018. године Србија је у просеку имала осетно мање јавне инвестиције од ЦИЕ, уз већ тада приметне разлике у структури капиталног буџета. Као што смо већ детаљно објаснили, Србија је у дужем периоду имала приметно мање јавне инвестиције у поређењу са земљама ЦИЕ, а сустигла је регион тек у 2018. години. Међутим, поред ниског нивоа укупних јавних инвестиција, Табела 3 открива да су већ тада постојале неке хроничне разлике и у њиховој структури. На пример, у читавом посматраном периоду Србија је у сектор образовања инвестирала барем упола мање, а неким годинама вишеструко испод просека у региону ЦИЕ. Слично одступање може се приметити код инвестиција у сектор

заштите животне средине, комуналну инфраструктуру и водоснабдевање. Наиме, у Србији су јавна улагања у овај сектор обично износила око 0,2% БДП годишње (и то доминантно у водоводну инфраструктуру), док су у земљама ЦИЕ у просеку била дупло већа. Притом, већина земаља региона је од почетка 2000-их имала барем један период интензивног инвестирања у овај сектор, кад су укупна јавна улагања достигала ниво од око 1% БДП. О запостављености сектора заштите животне средине и комуналне инфраструктуре у Србији убедљивије од самог поређења фискалних података говори наше огромно заостајање за земљама ЦИЕ по квалитету и доступности инфраструктуре у овој области.

Снажан раст јавних инвестиција након 2018. године није био пропраћен исправљањем секторских неравнотежа, а неке су чак продубљене. Након што се држава окренула нестандартним процедурама у управљању јавним инвестицијама њихов обим је снажно порастао, али је њихова структура остала релативно неповољна – како у поређењу са земљама ЦИЕ, тако и у односу на објективно стање и инфраструктурне потребе по секторима. Главни покретач раста укупних јавних инвестиција била су улагања у саобраћајну инфраструктуру, која су се више него дуплирала до 2022. године – не само у односу на уобичајени ниво у претходном периоду, већ и у поређењу са земљама ЦИЕ. Несразмерно велико повећање инвестиција забележено је и у сектору безбедности, које су у претходних неколико година биле двоструко изнад регионалног просека. Након избијања пандемије у 2020. години снажно су порасла јавна улагања у здравство, а оно што је генерално специфично за овај сектор је упитна ефикасност ових инвестиција. Наиме, у Табели 3 се може приметити да Србија већ две деценије улаже једнако или чак више од земаља ЦИЕ, али перформансе нашег здравственог система значајно заостају за упоредивим земљама региона. С друге стране, сектор образовања је остао потпуно запостављен, а слично се може рећи и за заштиту животне средине и комуналну инфраструктуру иако су се јавна улагања у овом сектору померила с „мртве тачке“ од 2021. године. Поред неизбалансираности јавних инвестиција између различитих сектора уочили смо и одређене неравнотеже унутар самих сектора, на које ћемо укратко указати у наставку.

У области путне инфраструктуре, раст улагања у протеклих пола деценије је највећим делом био усмерен у изградњу ауто-путева. Инвестиције у области путне инфраструктуре након 2018. одлазиле су на завршетак одавно започетих радова на кључним путним правцима кроз нашу земљу (Коридор 10 и Коридор 11), али се значајан део улагања односио и на релативно велику групу нових пројеката (Моравски коридор, ауто-пут Београд Сарајево, Прељина-Пожега и др.) који су махом још увек у фази реализације. Овакво опредељење Владе имало је за резултат видно унапређење доступности ауто-путева у Србији, будући да смо се по томе сад већ значајно приближили просеку земаља ЦИЕ. Наиме, Србија тренутно располаже са близу 1,1 км ауто-путева на 100 км², док је просек у ЦИЕ 1,25 км на 100 км², при чему бисмо ускоро вероватно могли и да престигнемо земље региона уколико се испоштују планови и рокови за завршетак започетих деоница. То је свакако добар резултат, имајући у виду да је то један од ретких показатеља у области квалитета и доступности инфраструктуре по којем не заостајемо много за земљама ЦИЕ. Ово су неспорно потребне и продуктивне инвестиције, што је Фискални савет истицао у својим претходним извештајима, при чему смо и овом приликом на више места показали све позитивне ефекте улагања у путну инфраструктуру.

Због превеликог фокуса на ауто-путеве сви остали делови путне инфраструктуре остали су прилично запуштени. Упркос убрзаном развоју мреже ауто-путева у претходном периоду, Србија и даље знатно заостаје за земљама ЦИЕ кад је реч о дужини укупне путне

мреже – располажемо са свега 52 км друма на 100 км², док је у ЦИЕ вредност овог показатеља у просеку 130 км на 100 км² територије. Очигледни проблеми постоје и кад је реч о структури и квалитету доступне путне мреже. На пример, у Србији је мање од 70% путева изграђено од савремених материјала какви су асфалт и бетон, а преко 30% чине коловози од застарелих материјала (туцаник и земљани пут) – што је неповољније него у другим земљама ЦИЕ које смо анализирали. Да су улагања у области друмске инфраструктуре у Србији била неуравнотежена потврђују и налази Светске банке, према којима чак 25% становништва у руралним крајевима мора да пређе више од 2 км како би стигло да најближег старог пута. Поређења ради, у већини земаља ЦИЕ вредност овог показатеља је једноцифрена.

Велики недостатак инвестиција у образовни систем постоји константно већ барем две деценије, што је узрок ниског квалитета инфраструктуре у овој области. Наше анализе показују да Србија од 2005. године у континуитету за инвестиције у образовни сектор (предшколско, основно, средње и високо) издваја упола – некад и за две трећине – мање него земље ЦИЕ. Дугогодишње заостајање у нивоу инвестиција очекивано је резултирало мањом доступношћу и нижим квалитетом инфраструктуре у свим сегментима образовања. Као једна илустрација може да послужи податак да је у Србији свега 69% деце узраста између три године и посласка у основну школу укључено у предшколско образовање, што је далеко испод просека ЦИЕ који износи око 88%. Оволики јаз указује на то да Србија има изразите недостатке када су у питању инфраструктурни капацитети у предшколском образовању. Такви недостаци отежавају рано укључивање деце у образовање – за које су истраживања показала да чине један од главних фактора у одређивању исхода школског система. Заостајање се може уочити и у другим нивоима образовања за које смо успели да пронађемо упоредиве податке – на пример, Србија располаже са много мање учионица и лабораторија на 10.000 ученика од Румуније.

Јавне инвестиције у здравству дугорочно одговарају просеку ЦИЕ, али су оне по свему судећи биле лошије усмераване него у тим земљама. Дугогодишњи просек инвестиција државе у здравство, укључујући оне финансиране из сопствених прихода и трансфера, до избијања пандемије 2020. године био је на нивоу просека ЦИЕ – око 0,3% БДП. Међутим, велики број индикатора указује на то да ова улагања можда нису била једнако добро усмерена, с обзиром на то да је опремљеност јавног здравства у Србији осетно лошија од регионалног просека. Навешћемо неколико показатеља као илустрацију: Србија на 100.000 становника располаже са: а) 2 *ЦТ скенера*, просек ЦИЕ је 2,4; б) 0,05 *PET скенера*, просек ЦИЕ је 0,15; в) 0,5 *магнетних резонанци*, просек ЦИЕ је 1,3; г) 0,3 *гама камере*, просек ЦИЕ је 0,5. Такође, наш здравствени систем располаже са мање болничких кревета по становнику у односу на ЦИЕ, а мањи је и број боравака у болницама упркос томе што не одступамо од просека ЦИЕ по стопи обољевања од болести које најчешће захтевају болничко лечење (нпр. кардио-васкуларне и болести мишићно-скелетног система). Да део улагања у здравствену инфраструктуру и опрему по свему судећи није био добро усмерен потврђују бројни примери опреме која је набављена, али није благовремено стављена у своју функцију. На пример, годинама се чекало да апарати за дијализу које је донирала Влада Италије постану оперативни, набављен је дијагностички апарат који више од две године није уврштен у редовну праксу лечења на ВМА и др.

Здравствена криза услед пандемије ковид-19 додатно је оголила постојеће нерационалности код управљања инвестицијама у сектору здравства. У периоду 2020-2022. јавне инвестиције у здравству здравство очекивано су експлодирале услед избијања

глобалне пандемије изазване корона вирусом, чак знатно више него што је то био случај у ЦИЕ. Трогодишњи просек ових улагања у Србији попео се на 0,7% БДП-а, док су земље ЦИЕ инвестирале у здравство приближно упола мањи износ (просечно испод 0,4% БДП-а). Иако је рана реакција на здравствену кризу била за сваку похвалу, што је Фискални савет више пута истицао у својим извештајима, постоје индиције да је знатан део ванредних улагања спроведених по хитној и тајној процедури заправо могао да буде избегнут без негативних последица по јавно здравље да се раније успоставио адекватан систем за управљање инвестицијама у овој области. *Прво*, пандемију смо дочекали са осетно лошијом опремљеношћу медицинским капацитетима и опремом, услед чега смо морали да градимо нове болнице. Све друге земље ЦИЕ (изузев Мађарске) трансформисале постојеће капацитете тако да могу да послуже за збрињавање ковид-пацијената. *Друго*, изграђени су болнички и други инфраструктурни капацитети који очигледно нису били плод стратешких одлука, будући да надлежни још увек нису успели да их уведу у режим дугорочног функционисања. Ковид болница у Батајници, највећи новоизграђени здравствени објекат из периода пандемије вредан 50 млн евра, био је у функцији током трајања здравствене кризе, али након што је непосредна криза прошла није приведен другој намени. Илустративан пример је и изградња фабрике вакцина вредна непуних 50 млн евра; овај објекат финансиран је, између осталог, буџетским новцем Републике и Града Београда, а завршен је пре две године (мај 2022). До данас овај објекат није употребљен за изворну намену производње ковид-вакцина, нити је модификован за производњу „редовних“ вакцина или других медицинских средстава, а генерише одређене расходе који се покривају из средстава пореских обвезника.

Због вишедеценијског недовољног улагања у заштиту животне средине и комуналну инфраструктуру ситуација у овом сектору је критично лоша. Фискални савет је још у свом извештају из 2018. године указао на то да ни у једном сектору нисмо уочили тако поражавајуће заостајање као што је то случај у области заштите животне средине, комуналне инфраструктуре и водоснабдевања – не само у односу на развијене земље ЕУ, већ и у поређењу с нама ближим земљама ЦИЕ. У периоду 2005-2022. који смо овом приликом детаљно анализирали јавне инвестиције у овом сектору износиле су просечно тек 0,25% БДП годишње, што су скоро упола мања улагања него у ЦИЕ. Чињеница је да су се јавна улагања у овај сектор померила с „мртве тачке“ од 2021. године, међутим, Србија још увек драстично заостаје за регионом по питању квалитета и доступности инфраструктуре у сектору заштите животне средине, комуналне и водоводне инфраструктуре. озбиљни проблеми постоје практично у свим областима: прикључак на јавну канализацију нема трећина становника, инфраструктура за пречишћавање отпадних вода једва да постоји (нема је чак ни у највећим градовима, попут Београда и Новог Сада), на водоводној мрежи се изгуби превише воде за пиће, која је уз то веома лошег квалитета у многим деловима земље, постоје огромни нерешени проблеми у систему за управљање отпадом, чак 3,7 милиона становника изложено је ваздуху који је званично оцењен као прекомерно загађен и др. Занемаривањем јавних инвестиција које су биле неопходне за решавање побројаних и других проблема у овом сектору Србија је постала једна од најзагађенијих земаља у Европи. Таква инвестициона политика вуче за собом низ веома негативних социо-економских последица: лоше стање животне средине директно угрожава здравље становништва и скраћује просечан животни век, смањује продуктивност због чешћег обољевања радника и одсуства с посла, повећава трошкове здравственог система,

неповољно се одражава на међународну конкурентност српске привреде и генерално умањује ниво друштвеног благостања.

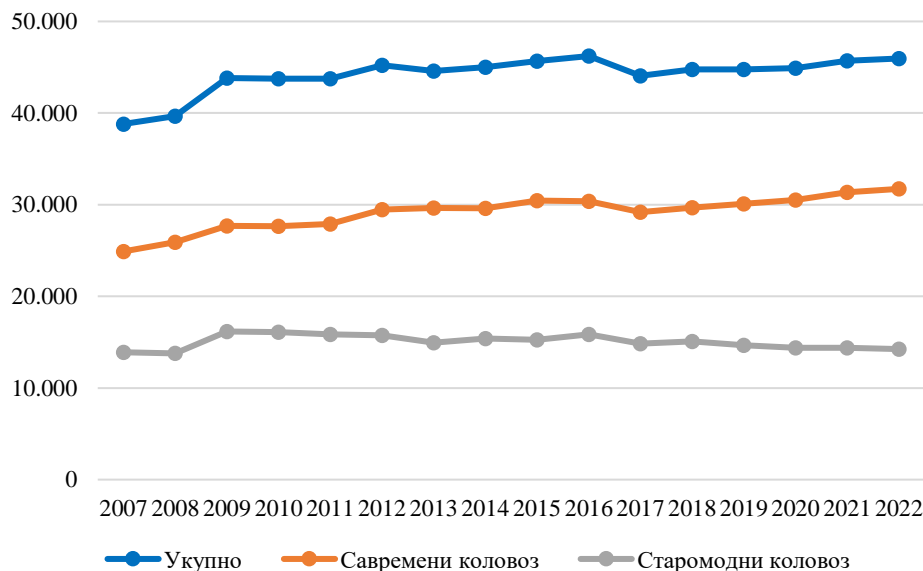
У наставку овог поглавља следи нешто детаљнији приказ стања у свим анализираним секторима.

3.1. Саобраћајна инфраструктура

Улагања у саобраћајну инфраструктуру чине најкрупнији сегмент јавних инвестиција, са дугорочно стабилним уделом од око 40%. У оквиру саобраћаја, највећи део средстава од 2005. до данас био је усмерен у изградњу путне инфраструктуре, која је, заједно са капиталним одржавањем путева, чинила практично целокупна улагања у сектору саобраћаја од 2005. до 2018. године. У том периоду главни инфраструктурни пројекат био је Коридор 10, чије је окончање небројено пута одлагано, а отпочиње и изградња деоница на Коридору 11. У периоду након 2018. године, инвестирање у Коридор 11 се интензивира, а знатна средства бивају усмерена и у друге важне путне правце. Од тада крећу и осетнија улагања у железничку инфраструктуру (захваљујући, најпре, прузи Београд–Будимпешта), а од 2020. постају уочљивија и улагања у инфраструктуру за водни саобраћај.

У посматраном периоду дошло је до приметног повећања обима путне инфраструктуре. Један од најбољих сегмената политике јавних инвестиција у претходне две деценије био је константно висок ниво издвајања за путну инфраструктуру. Укупна дужина путне мреже на подручју Србије 2007. године је износила 38.810 км, а 2022. износи 45.963 км. Дакле, кумулативни раст у тих петнаест година био је 18,4%. Давање приоритета путној инфраструктури у претходном периоду било је у основи оправдано, имајући у виду да то јесу продуктивне инфраструктурне инвестиције.

Графикон 6: Развој путева у Србији – укупна путна мрежа (у км)



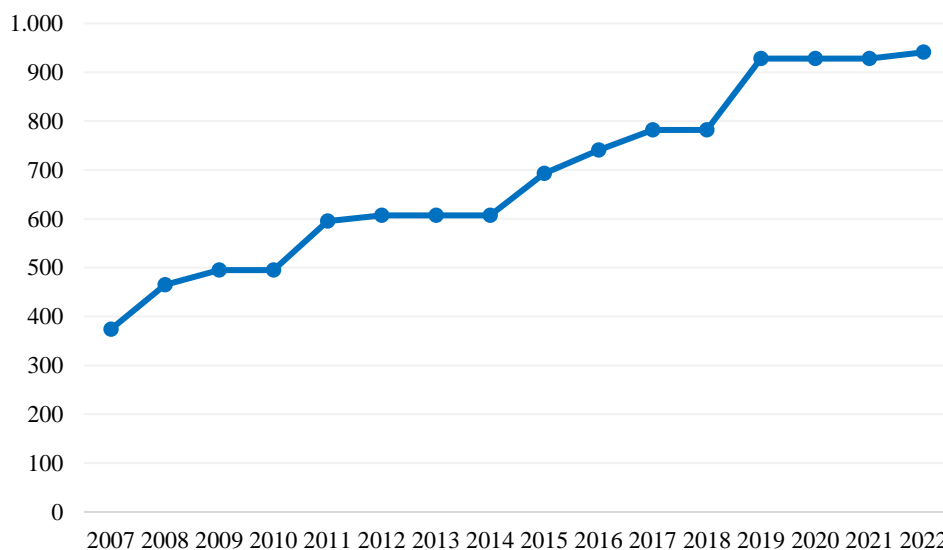
Извор: РЗС

Напомена: Важно је истаћи да постоје одређена методолошка правила која могу да без „реалних“ промена на терену доведу до пораста или опадања дужине путне мреже из године у годину. *Прво*, подаци који су приказани односе се искључиво на јавне путеве. Измене у статистици наступају кад се уочи да су поједини

подаци о приватним путевима погрешно сврстани у дужину јавних путева или обрнуто. Друго, вредности о путној мрежи обухватају четири типа категорисаних путева (ауто-путеве, државне путеве I реда, државне путеве II реда и општинске путеве). Поред њих, постоје и некатегорисани јавни путеви, који нису приказани на графикону. Према томе, у тренутку кад се изврши прекатегоризација путева, долази до промене у статистичким бројкама. Треће, по дефиницији пута, пут је транспортна линија отворена за саобраћај. Уколико се део јавног пута не користи за саобраћај, не спада у путеве. Нпр. ако је једна деоница била у функцији, а тренутно је затворена за саобраћај зато што се гради део пута који ће са њом бити спојен, ти километри неће бити урачунавани у путну мрежу док поново не буде отворена за саобраћај. Стога, пораст или пад путне мреже у појединачним годинама резултат је и реалних и методолошких фактора, али тренд у целости током периода 2007–2022. представља меродаван показатељ стварног кретања доступне путне мреже у Србији.

Највећи напредак у погледу инфраструктуре начињен је у изградњи ауто-путева, што је резултат дугогодишњег обимног инвестирања. Међу свим типовима друмова (ауто-путеви, државни путеви I реда, државни путеви II реда, општински путеви), највећи релативни пораст путне мреже од 2007. године до данас забележен је код ауто-путева. Конкретно, од 2007. до 2022. године, мрежа ауто-путева је увећана 2,5 пута – са 374 км на 941 км. Овај пораст од готово 600 км, који се највећим делом дугује Коридору 10 и Коридору 11, представља значајан помак. Поред поменутог Коридора 11, још неколико великих саобраћајница је у фази изградње или су току припреме за изградњу. Ту спадају ауто-пут Београд–Сарајево, пут Појате–Прељина (Моравски коридор), путни правац од Новог Сада до границе са БиХ, државни пут „Вожд Карађорђе“ (Шумадијски коридор), пут Пожаревац – Велико Градиште – Голубац (Дунавски коридор), ауто-пут Београд–Зрењанин–Нови Сад и пут Осмех Војводине.

Графикон 7: Дужина ауто-путева у Србији (у км)

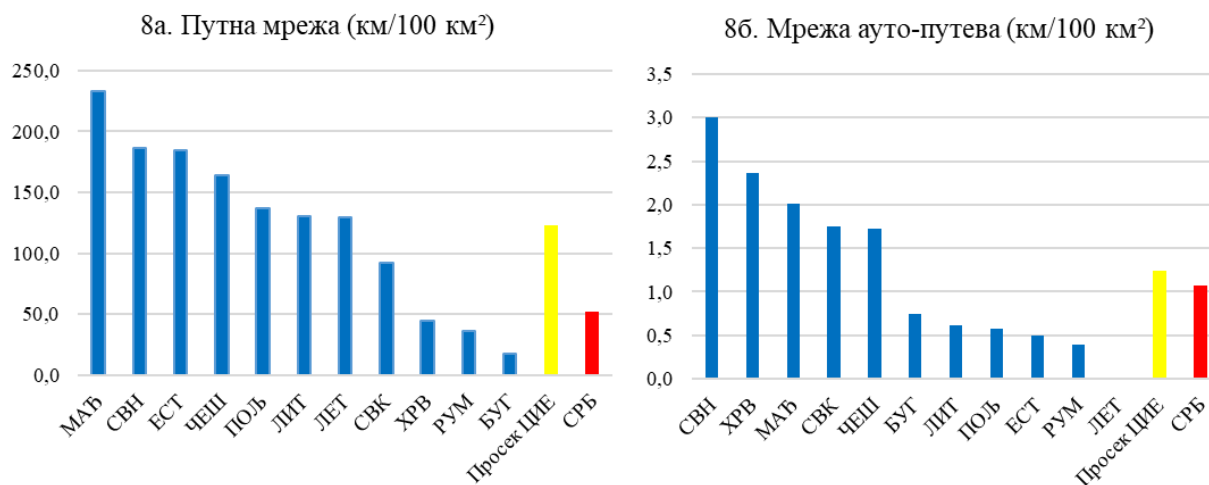


Извор: РЗС

У поређењу са земљама ЦИЕ, Србија је готово изједначена по дужини ауто-путева. Стављајући у однос мрежу ауто-путева и величину територије, уочавамо да дужина ауто-путева у Србији износи 1,06 км на 100 км², док је у земљама ЦИЕ просек 1,25 км на 100 км². Та разлика није велика и вероватно ће потпуно да се анулира у блиској будућности кад се заврше започети пројекти изградње ауто-путева (уколико не буде великог премашивања рокова у њиховој изградњи). Досадашње инвестиције у изградњу ауто-путева можемо у начелу оценити позитивно. Захваљујући њима изграђен је најважнији путни

коридор кроз Србију (Коридор 10, уз део обилазнице око Београда), а у изградњи су и друге стратешки важне саобраћајнице (пре свега тзв. Коридор 11 и ауто-пут кроз Централну Србију). Међутим, оно на шта скрећемо пажњу је то да је појачана изградња ауто-путева у претходним годинама у одређеној мери скренула пажњу (и буџетска средства) са осталих облика путне инфраструктуре – где Србија тренутно стоји веома лоше.

Графикон 8: Дужина путева у Србији и државама ЦИЕ 2022. године



Извор: Фискални савет на основу података УН и Евростата (2022)

Упркос високом нивоу инвестиција и неспорном расту путне инфраструктуре, и даље постоји велики простор за напредак у погледу обима, и нарочито квалитета, укупне путне мреже. Наиме, поменутих 45.963 км путева значи да се на подручју Србије, у просеку, налази 52 км друма на 100 км² територије. Ово је знатно мање од просека за земље ЦИЕ, које имају око 130 км пута на 100 км². Забрињава чињеница да се та разлика непрестано увећава, јер државе ЦИЕ равномерније распоређују инвестиције на различите типове друмова (државне, регионалне, општинске). Други проблем је сама структура путева у Србији, с обзиром да је тек 69% друмова изграђено од савремених материјала (асфалт и бетон), док чак 31% путне мреже чини старомодни коловоз (туцаник и земљани пут). Овакав однос типова коловоза прилично је неповољан, јер готово трећину путне мреже чине друмови сачињени од материјала одавно превазиђених у изградњи путева у развијеним привредама. Уз све то, подаци Светске банке из Индекса приступа путевима у руралним подручјима (енг. *Rural Access Index*) показују да се многи становници у сеоским срединама Србије суочавају са отежаним приступом било каквом типу пута. Наиме, према том индикатору, чак 25% руралног становништва Србије мора од места свог становања да пређе више од 2 км како би стигло до најближег сталног пута. Готово све земље ЦИЕ су овај параметар свеле на једноцифрен проценат.

У наредном периоду неопходно је више пажње посветити регионалним и локалним путевима него што је то случај данас. Висок ниво улагања у претходном периоду одразио се на пораст обима саобраћајне инфраструктуре, али резултати су видљиви само на пољу ауто-путева. Највећи део јавних капиталних расхода у области саобраћаја годинама уназад одлази на највеће путне правце, а изградњи регионалних и локалних саобраћајница није посвећено довољно пажње. Регионални и локални путеви, иако су по својој дужини и промету возила мањи, такође имају велик привредни значај, јер

непосредније утичу на становнике средина у којима се ти путни правци отварају и стога су важни са становишта смањења економске неједнакости у земљи. Статистички показатељи које смо навели једнозначно указују да је општи обим и квалитет путне инфраструктуре Србије и даље на недовољно високом нивоу, те да нагласак сада треба ставити на целокупну путну инфраструктуру, а не само инвестирање у изградњу ауто-путева.

Квалитет и доступност железничке инфраструктуре су изразито ниски. Географски положај Србије је такав да у великој мери утиче на формирање саобраћајних токова у региону, што се односи не само на путну мрежу већ и на железнички саобраћај. Међутим, железнички транспорт и даље ни изблиза није испунио свој пун потенцијал, што је у директној спречи са веома ниским инвестицијама у последњих неколико деценија. Покривеност железничком мрежом у Србији мања је у односу на просек ЦИЕ – код нас на 1.000 км² површине отпада нешто преко 38км пруга, док земље ЦИЕ у просеку имају 56 км на 1.000 км² површине. Такође, према званичним подацима, у Србији је преко 90% пруга једноколосечно, што је лошији скор него у земљама ЦИЕ, где је, према подацима Еуростата, у просеку вредност овог показатеља нешто већа од 75%. Пројектована брзина на пругама у Србији је висока (на неким деоницама и до 200 км на час), али због истрошености инфраструктуре на свега 4% пруга вози се брзином већом од 100 км на час. На чак половини пруга максимална дозвољена брзина је 60 км на час, што заправо значи да је просечна остварена брзина осетно испод овог лимита. Према налазима предузећа „Инфраструктура железнице Србије“ лоше техничко стање пруга је последица дотрајалости елемената горњег и доњег строја, што обухвата велики проценат трулих прагова, оштећених и деформисаних шина, колосечног прибора и скретница, загађеност засторног материјала, лоше геометрије колосека, незадовољавајуће стање трупа пруге, пропуста, мостова, косина, канала, тунела и сл. Просечна старост електротехничких постројења и уређаја је већа од 45 година чиме је значајно смањена њихова поузданост, услед чега долази до непредвидивих отказа рада постројења. На крају, велики број релејних зграда за смештај опреме прокишњава, поједине немају адекватно грејање и хлађење што у условима већих падавина, екстремно ниских и високих температура значајно утиче на функционисање уређаја.

Табела 4: Капитални расходи у железничком саобраћају са раздела МГСИ 2016–2023. године (у млрд динара)

Година	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.
Капитални расходи у железничком саобраћају (МГСИ)	0,2	6,1	23,5	16,0	22,3	68,7	44,4	46,0
-од тога пројекат Мађарско-Српске железнице	0,04	0,2	7,5	3,2	6,3	49,3	27,7	42,0

Извор: МГСИ и МФин

У претходним годинама је дошло до огромног раста инвестиција у железницу, мада су улагања била усмерена практично само у један железнички правац. Као што се може видети у приложеној Табели 4, од 2016. године (када надлежно министарство практично уопште није инвестирало у железницу) до 2023. године дошло је до осетног увећања јавних инвестиција у овој области. Ипак, највећи део, тј. три четвртине, инвестиција у последње три године односио се на само један пројекат, а то је изградња пруга Београд–Будимпешта (Мађарско–српске железнице). Насупрот томе, појединим планираним пројектима из године у годину измиче почетак реализације. На пример, пројекат

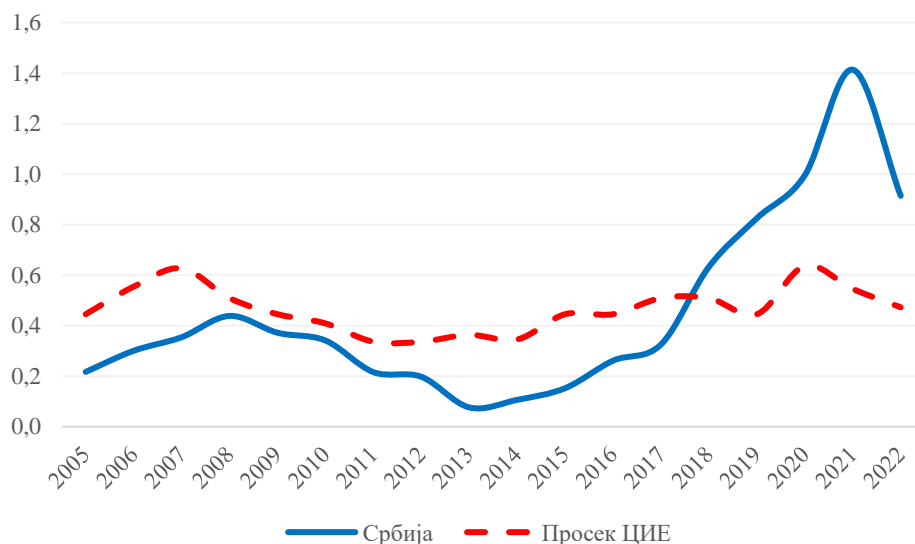
реконструкције пруге Ниш–Димитровград годинама уназад бива уврштен у буџетски план, али се константо понавља исти сценарио – ништа од тих средстава се у току године не реализује. Велики проблем представљају и бројне друге пруге у Србији, које нису обнављане деценијама, имају изузетно лоше перформансе, а њихова реконструкција уопште није у плану. Стратешко опредељење Владе да у примарном фокусу буде изградња једног великог железничког коридора (тренутно до границе с Мађарском, а касније би то могле да буде пруга према Бугарској и Београд – Бар) у начелу није толико проблематично, јер је то добар пут да Србија у разумном року добије модерне пруге барем на кључним правцима. Међутим, постоје и аргументи који говоре у прилог нешто равномернијој расподели средстава, имајући у виду огромне потребе за додатним инвестирањем у ревитализацију и унапређење постојеће дотрајале железничке мреже широм Србије.

3.2. Сектор безбедности

Србија већ дужи низ година издваја већа новчана средства за финансирање војске од већине земаља ЦИЕ. У претходних скоро двадесет година Србија је трошила за 0,5 п.п. БДП-а више за финансирање сектора одбране од просека упоредивих земаља. На основу података *SIPRI*-ја, Србија је од 2005. до 2022. у просеку годишње бележила 2,0% БДП-а расхода (текућих и капиталних) за одбрану, док је просек земаља ЦИЕ у истом раздобљу 1,5% БДП-а. И када се издвајања за војску посматрају у односу на укупне расходе опште државе, у Србији ови издаци заузимају већи буџетски простор него у упоредивим земљама. У просеку на годишњем нивоу код нас они чине 4,7%, а у привредама ЦИЕ 3,8% укупних јавних расхода у посматраном периоду. Могуће је да је појачано улагање у сектор безбедности у претходном периоду једним делом било оправдано, због ниских улагања у претходне три деценије и губитака опреме током 1990-их. Међутим, сматрамо да је у наредном периоду неопходно пажљивије разматрати оправданост будућих улагања због огромних инвестиционих потреба у другим областима јавних улагања.

Инвестициони бум у области безбедности (војска и полиција) нарочито је био снажан у протеклих пола деценије. Уочава се константан пораст улагања у безбедносну инфраструктуру од 2013. године – јавне инвестиције су скочиле са 0,1% БДП 2013. на 1,4% БДП 2021. године. Поредити Србију са просеком земаља ЦИЕ у раздобљу 2005–2021. године, могуће је приметити да је конкретан тренутак превазилажења нивоа ЦИЕ 2018. година (Графикон 9). Од тог момента, јавне инвестиције Србије у војсци и полицији изнад су вишегодишњег стандардна за ту групу привреда – у неким годинама и до три пута веће. Колико је, заправо, ниво јавних капиталних расхода који је Србија у овој области достигла 2021. године (1,4% БДП-а) висок, илуструје податак да већина земаља ЦИЕ у ни у једној години од 1995. није добацила до 1% БДП инвестиција у безбедносном сектору (изузети су Естонија у 2008. и 2009. години и Летонија у 2018. години). Уз веома висока улагања у последњих шест година (просек 0,9% БДП-а у раздобљу 2018–2023), Србија је не само смањила кумулирани инфраструктурни јаз за просеком земаља ЦИЕ, већ и успела да се позиционира изнад просека тих земаља у погледу наоружања и квалитета безбедносне инфраструктуре.

Графикон 9: Јавне инвестиције у сектору безбедности (одбрана и полиција) – Србија и просек ЦИЕ, 2005–2022.



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија и Евростата

Убедљиво најбоље резултате у односу на регион ЦИЕ Србија бележи у погледу опремљености војске. Очекивано је да се надпросечно велика улагања прелију на квалитет и снагу одбрамбеног сектора, што смо покушали да истражимо поредећи Србију са земљама ЦИЕ на бази јавно доступних података. Квалитет, тачније снагу одбрамбеног сектора апроксимирали смо јединим јавно доступним индексом који је методолошки упоредив за све земље. Реч је о *Global Firepower Index (GFP)* који се сваке године израђује за 145 земаља света, међу којима је и Србија. При његовом рачунању узимају се у обзир бројност и у одређеној мери квалитет војних трупа, наоружања, војне опреме и логистичких способности, па чак и одређени финансијски показатељи. Према подацима за 2023. годину, Србија бележи осетно боље резултате него земље ЦИЕ (Табела 5). Конкретно, вредност индекса за Србију је 0,96 и за 23% је мањи од просечне вредности индекса земаља ЦИЕ (1,25). Будући да је индекс прављен тако да мања вредност значи бољу опремљеност војске, могло би се закључити да је Србија за скоро четвртину боља него просек ЦИЕ. Појединачно посматрано, једино су Пољска, Чешка и Румунија боље пласиране, што је пласман који ни изблиза не бележимо ни у једној другој области. Када се са општег GFP индекса спустимо на нека појединачна мерења у оквиру одбрамбене индустрије, она додатно потврђују натпросечно добар пласман Србије у региону. Тако је наша земља, рецимо, по снази борбених авиона трећа у ЦИЕ (после Пољске и Румуније), снази борбених оклопних возила четврта (иза Пољске, Бугарске и Румуније), снази ракетних бацача пета (иза Пољске, Бугарске, Хрватске и Румуније) итд.

Табела 5: Рангирање земаља ЦИЕ по снази војске

Држава	Вредност индекса	Ранг (од 145 земаља)
Бугарска	0,9757	59.
Хрватска	1,2141	69.
Чешка	0,7849	48.
Пољска	0,3406	20.
Мађарска	0,8643	54.
Румунија	0,7735	47.
Словенија	1,7261	86.
Словачка	1,1789	67.
Естонија	2,0686	104.
Летонија	1,9161	95.
Литванија	1,9026	93.
Просек ЦИЕ	1,2496	
Србија	0,9571	58.

Извор: Обрачун Фискалног савета на подацима Global Firepower Index за 2023. годину

Србија је врло добро позиционирана и у показатељима сајбер-безбедности. Индекс сајбер-безбедности нација представља глобални показатељ који мери спремност држава да предупреду сајбер-претње. Према подацима из септембра 2023. године, Србија је, попут целокупног региона ЦИЕ, јако добро рангирана у европским и светским оквирима. Са вредношћу индекса 80,52 (на скали од 0 до 100), Србија заузима 21. место на листи која обухвата 176 суверених држава.

Табела 6: Рангирање земаља ЦИЕ по сајбер-безбедности

Држава	Вредност индекса	Ранг (од 176 земаља)
Бугарска	74,03	28.
Хрватска	83,12	18.
Чешка	90,91	4.
Пољска	87,01	11.
Мађарска	67,53	37.
Румунија	89,61	6.
Словенија	67,53	38.
Словачка	83,12	19.
Естонија	93,51	3.
Летонија	75,32	25.
Литванија	93,51	2.
Просек ЦИЕ	82,29	
Србија	80,52	21.

Извор: NCSI, септембар 2023. године

3.3. Сектор образовања

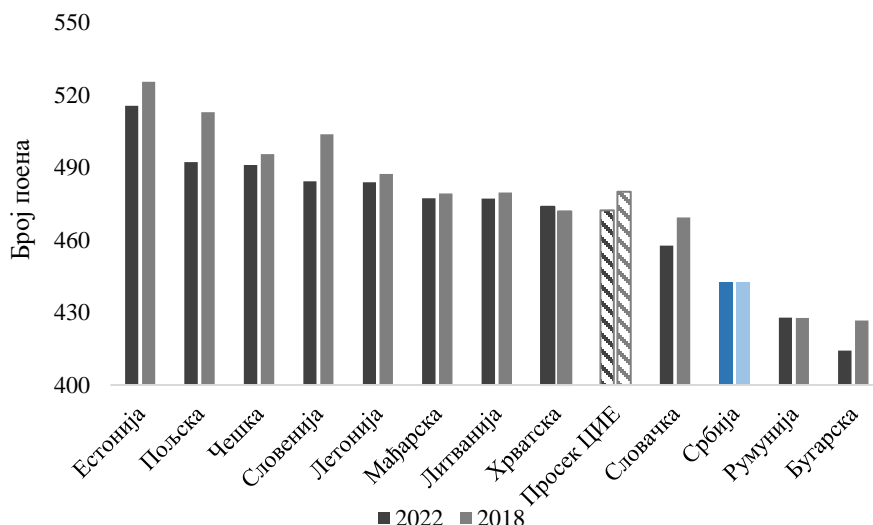
Секторска анализа у области образовања показала је да је Србији неопходно драстично унапређење инвестиционе политике у тој области. У оквиру сета секторских анализа, посебну пажњу посветили смо и капиталним улагањима у инфраструктуру и опрему за потребе образовног система узимајући притом у обзир не само ниво, већ и структуру и учинковитост тих улагања. У том сегменту нашег истраживања се по важности издвајају три главна налаза. *Први* међу њима је да Србија по јавним инвестицијама у школство већ дуже од деценију и по знатно заостаје за упоредивим земљама ЦИЕ. *Други* је то да је тај заостатак забележен је на свим нивоима образовања (од предшколског до факултетског). Коначно, *трећи* главни налаз је то да је мањак инвестиција довео до опишљиво слабијих капацитета када су у питању физичка инфраструктура и опремљеност домаћих образовних установа.

Србији је дакле неспорно потребан одлучан заокрет у инвестиционој политици у образовању, али би он морао да буде само једна од ставки у оквиру свеобухватних реформи које су том сектору неопходне. Међународне студије по правилу сврставају Србију међу земље са слабијим квалитетом образовања – не само наспрам развијених држава, него и упоредивих земаља ЦИЕ. Једна од тих студија је ПИСА истраживање које већ више од две деценије уназад мери успех ученика на стандардизованим тестовима у области математичке, читалачке и научне писмености. Последњи ПИСА резултати из 2022. године показују да су на тестовима у све три постојеће категорије (математичка, читалачка и научна писменост) петнаестогодишњаци из Србије са просечним успехом од 443 поена постигли осетно слабије резултате у поређењу са својим вршњацима из земаља ЦИЕ, који су остварили у просеку 472 поена (Графикон 10)²², а сличне резултате показало је и претходно истраживање из 2018. године. Трајни заостатак за упоредивим земљама је јасна индиција да је нашем школству потребна свеобухватна реформа, која би у првој линији адресирала главне детерминанте ефикасности образовног система – а то су квалитетан курикулум и адекватна кадровска политика. Међутим, осим ових чинилаца, низ међународних истраживања (укључујући и ПИСА истраживање) такође је препознао важну улогу коју квалитет физичке инфраструктуре и опремљеност образовних институција имају у подизању ефикасности школског система.²³ С обзиром на то да је овај извештај посвећен јавним инвестицијама, фокус овог одељка биће искључиво на државним улагањима у области образовања.

²² Добру илустрацију о величини овог јаза пружају налази два истраживања ОЕЦД-а, према којима би петнаестогодишњацима из Србије била додатно потребна још једна и по година образовања како би надокнадили заостатак од око 30 поена за својим вршњацима из земаља ЦИЕ. За више детаља видети публикацију ОЕЦД-а „*How much do 15-year-olds learn over one year of schooling?*“, доступну на <https://doi.org/10.1787/b837fd6a-en>.

²³ Видети и студију Светске банке „*The Impact of School of Infrastructure on Learning: A Synthesis of the Evidence*” из 2019. године.

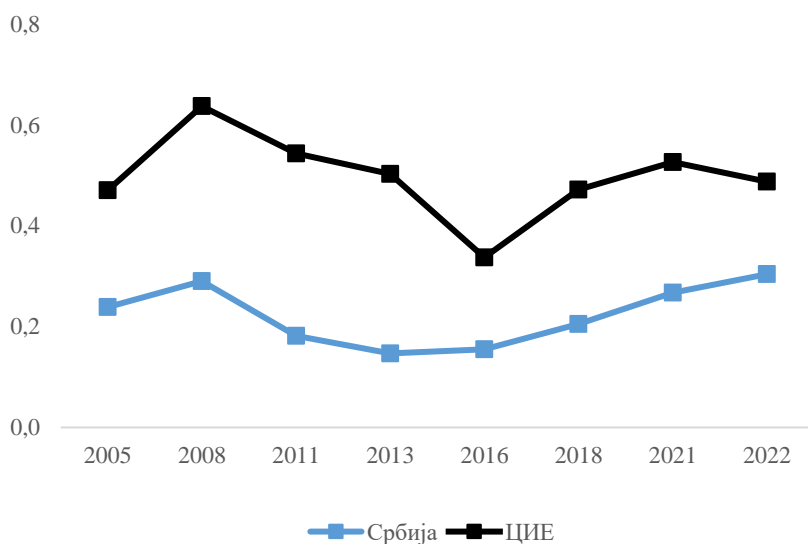
Графикон 10: Просечни успех ученика из Србије и ЦИЕ на ПИСА тестовима из математичке, читалачке и научне писмености



Извор: ПИСА истраживање за 2018. и 2022. годину

Јавне инвестиције у образовање у Србији су током периода од 2005. године до данас углавном осцилирале око нивоа чак упола мањег од просека земаља ЦИЕ. Посматрано на нивоу опште државе, јавне инвестиције у физичку инфраструктуру и опрему за потребе сектора образовања су у Србији у периоду 2005-2022. гравитирале око свог просека од 0,2% БДП-а, што је испод нивоа упола мањег од просека земаља ЦИЕ, који износи око 0,5% БДП-а (Графикон 11). Другим речима, јаз између Србије и ЦИЕ се током целог посматраног периода кретао у распону од око 0,2-0,3% БДП-а, при чему ипак треба истаћи да је он у последњих неколико година донекле умањен у односу на период 2005-2013, када је био на свом максимуму. Упркос томе, Србија је међу упоредивим државама по јавним инвестицијама у образовање током читавог периода 2005-2022. била на самом зачељу уз земље попут Словачке и Румуније, при чему треба имати у виду да су чак и те две земље ипак имале периоде када су реализовале интензивнија улагања у школску инфраструктуру и опрему од преко 0,5% БДП-а (нпр. крајем 2000-их), што је ниво који Србија није ни приближно достигла ни у једној од посматраних година.

Графикон 11: Инвестиције у образовање у Србији и ЦИЕ током периода 2005-2022.



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија и Завршних рачуна 2005-2022 (за Србију) и подаци Евростата (за земље ЦИЕ)

Заостатак у инвестицијама у просвету бележи се на свим нивоима, а он је најочљивији у области високог (терцијарног) образовања. Како бисмо детаљније истражили јаз у јавним улагањима у школство, анализирали смо разлике у њиховој структури, тј. по нивоима образовања у периоду 2020-2022. године. На самом почетку скрећемо пажњу на то да су на Табели 7 ове инвестиције приказане по нивоима према класификацији из стандардне међународне (*ISCED*) методологије која образовање (након предшколског) дели на *примарно*, *секундарно* и *терцијарно*. Та класификација тек донекле одговара подели која је уобичајена у Србији – на основно, средње и високо образовање, те је стога важно имати у виду да између два сета класификација постоје и значајнија непоклапања.²⁴ Упркос овим методолошким препрекама, оно што се из података јасно може закључити је то да приметни заостаци у јавним инвестицијама у инфраструктуру и опрему постоје на свим нивоима образовања. Притом, подаци из Табеле 7 јасно показују да је највећи део јаза између Србије и земаља ЦИЕ концентрисан на високом (терцијарном) образовању, где су наше инвестиције мање за чак две трећине и износе свега 0,04% наспрам 0,12% БДП-а у земљама ЦИЕ. Нешто мањи, али и даље значајан заостатак Србије за земљама ЦИЕ уочава се и у области предшколског и примарног образовања (0,08% наспрам 0,15% БДП-а), као и на нивоу секундарног образовања (0,09% наспрам 0,13% БДП-а).

²⁴ Према *ISCED* класификацији, *примарно* образовање подразумева прва четири разреда основне школе у Србији, док период од петог то осмог, заједно са сва четири разреда средње школе спада у *секундарно* образовање. С друге стране, *терцијарно* образовање према *ISCED* класификацији се у суштини поклапа са вишим (факултетским) образовањем у Србији.

Табела 7: Улагања у образовање у Србији и ЦИЕ по нивоима образовања

Ниво образовања	Просек 2020-22	
	Србија	ЦИЕ
Укупно	0,27	0,52
<i>од тога:</i>		
Предшколско и примарно образовање	0,08	0,15
Секундарно образовање	0,09	0,13
Терцијарно образовање	0,04	0,12

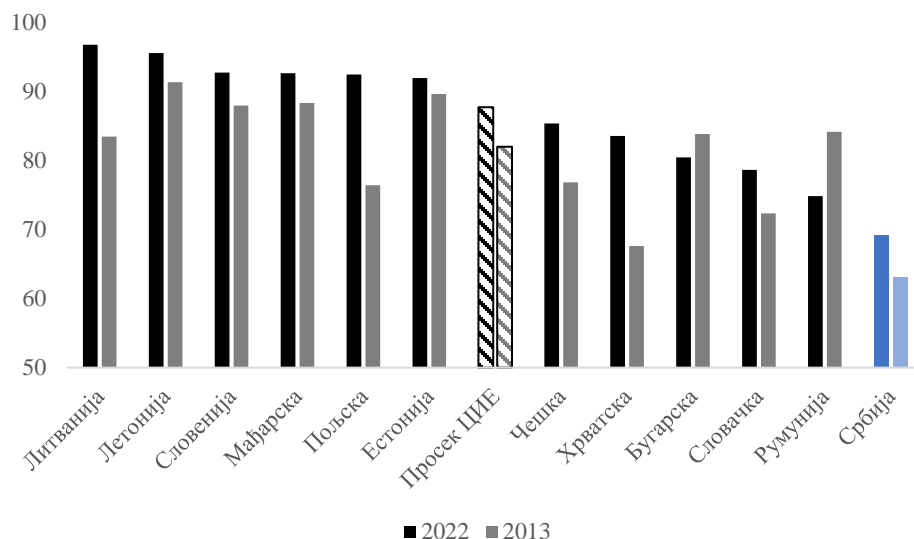
Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Министарства финансија и Завршних рачуна 2005-2022 (за Србију) и подаци Евростата (за земље ЦИЕ)

Као што се могло наслутити, расположиви подаци указују на то да је вишегодишње запостављање улагања у школству резултирало у незавидном стању инфраструктуре и опремљености на свим нивоима образовања. С обзиром на то да Србија већ готово две деценије каска за упоредивим земљама када је реч о јавним инвестицијама у образовање, намеће се питање како се овај заостатак одразио на овдашње предшколске установе, школе и факултете. Комплетан одговор на ово питање захтева свеобухватну анализу стања инфраструктурних капацитета и опремљености у образовним установама у Србији, на основу које би се затим могла извршити упоредна студија са образовним системима у сличним земљама. С обзиром на (између осталог) ограничења која постоје када су у питању јавно доступни подаци, таква детаљна анализа превазилази домет овог извештаја. Ипак, парцијална анализа коју смо могли да спроведемо на основу скромног сета расположивих података даје снажне индиције да у Србији постоје позамашни мањкови када су у питању физичка инфраструктура и опремљеност образовних установа – и то на свим нивоима образовања, од предшколског до факултетског, што не изненађује с обзиром на дуготрајно заостајање у јавним улагањима у школство.

У предшколском образовању је мањак инвестиција резултирао у недовољним инфраструктурним капацитетима. Анализу заостатака у инфраструктури и опремљености наших образовних институција почињемо од најнижег нивоа образовања, тј. предшколског. У том циљу, као основни показатељ за адекватност инфраструктурних капацитета у предшколском образовању узели смо обухват деце узраста од три године до поласка у основну школу. Овај показатељ је важан зато што су међународна истраживања показала да је рано укључивање деце у образовање од изразите важности када је у питању учинак и ефикасност школског система.²⁵ Имајући то у виду, не охрабрује чињеница да према последњим подацима Евростата (за 2022. годину) Србија са обухватом од свега 69% знатно заостаје за земљама ЦИЕ, у којима просек износи око 88% (Графикон 12). Подједнако забрињава и податак да је овај јаз пре нешто више од десет година, тј. 2013. износио исто колико и данас – око 20 процентних поена. Притом, Србија је и тада – управо као и у 2022. години према овом показатељу заостајала чак и за земљама које међу државама ЦИЕ имају релативно ниска улагања попут Румуније (обухват од око 75% у 2022. години).

²⁵ Видети нпр. публикацију ОЕЦД-а „Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care“.

Графикон 12: Обухват предшколског образовања за децу узраста између три године и поласка у школу (у %)



Извор: Евростат

Када је реч о осталим нивоима образовања, упоредна анализа открила је осетне мањкове у опремљености наших школа и факултета. У наставку наше анализе пажњу смо посветили опремљености установа у основном, средњем и високом образовању. С обзиром на већ поменути слабу расположивост података, у овом кораку смо фокус сузили на Румунију као једину земљу за коју је највећи део упоредивих података био јавно доступан. Упркос овом ограничењу, Румунија заправо представља згодан случај за међународно поређење зато што је реч о земљи која међу државама ЦИЕ знатно стоји приметно испод просека по капиталним инвестицијама у образовање, те стога упоређивање са њом открива размере недостатака у овдашњем образовном систему који су прилично велики чак и односу на земље са релативно скромним улагањима. Неки од тих недостатака могу се видети у Табели 8 у којој поредимо број учионица, лабораторија, радионица и фискултурних сала (на 10.000 ученика тј. студената) у Србији са оним у Румунији. Ово поређење показало је да Србија по практично сваком показатељу на свим нивоима образовања значајно заостаје за Румунијом, уз изузетак броја радионица и фискултурних сала у основним школама.²⁶ Када се посматрају преостали показатељи, углавном доминирају позамашни мањкови, а највећи међу њима забележени су код лабораторија којих Србија има између чак десет и петнаест пута мање (зависно од нивоа образовања) у односу на Румунију.

²⁶ Овако нешто није неочекивано с обзиром на то да румунске инвестиције у школство за осталим земљама ЦИЕ убедљиво највише заостају управо у сегменту најнижих нивоа образовања.

Табела 8: Опремљеност образовних институција у Србији и Румунији (на 10.000 ученика/студената)

	Србија	Румунија	Србија	Румунија	Србија	Румунија
Учионице	379	438	290	553	34	138
Лабораторије	3	47	12	112	14	196
Радионице	13	3	30	51	1	7
Фискултурне сале	27	19	19	20	1	4

Извор: Отворени подаци Министарства просвете Републике Србије и румунског Завода за статистику;
Подаци обухватају и јавне и приватне образовне установе

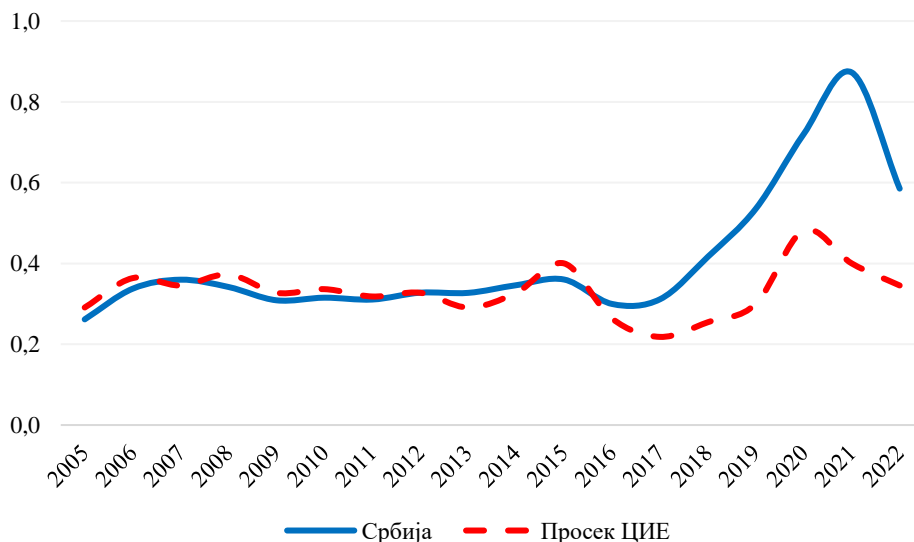
Србији је у наредном периоду потребно снажно повећање инвестиција у образовање – и то бар двоструко, како би се надокнадио заостатак за упоредивим земљама. Упоредни подаци Србије и земаља ЦИЕ које смо приказали у овом одељку указују на то да приметно заостајање у инвестицијама у образовну инфраструктуру и опрему траје готово две деценије, при чему је тај јаз по свему судећи настао и доста раније (извесно током деведесетих, а можда и раније). То вишегодишње заостајање резултирало је у слабијим инфраструктурним капацитетима и лошијој опремљености домаћих образовних установа. Како би надокнадила ове недостатке, Србија ће у наредном периоду морати бар да удвостручи своје инвестиције у области образовања, колико је неопходно да би достигла просек сличних земаља. Међутим, овом приликом такође истичемо то да повећање ових издатака неће само од себе довести до опипљивих резултата у погледу квалитета образовања у Србији. Како би дошло до стварног унапређења, неопходно је успоставити јасне инвестиционе приоритете на основу темељних анализа потреба (инфраструктура, опрема и др) у домаћем образовању. На самом крају, још једном скрећемо пажњу на то да повећање инвестиција мора да иде у пакету са свеобухватном реформом школства која би била фокусирана на горуће проблеме у овој области – а они се најпре односе на унапређење курикулума и заокрет у кадровској политици нашег образовног система.

3.4. Здравствени сектор

Током дужег периода – од 2005. до 2017. године – инвестиције у здравствени систем Србије биле су нивоу који је уобичајен за друге земље ЦИЕ. Јавни капитални расходи, као збир директних буџетских инвестиционих издатака и инвестиција здравствених установа из сопствених прихода и трансфера, чинили су просечно 0,3% БДП у периоду од 2005. до 2017. године, што је дугорочни просек земаља ЦИЕ. Ипак, земље из региона ЦИЕ (тачније неке од њих) су нужна улагања за развој здравствене инфраструктуре и опремање установа учиниле у ранијим годинама (на почетку процеса транзиције), па је та разлика у нивоу опремљености и квалитету инфраструктуре здравствених установа између земаља ЦИЕ и Србије одржавана до 2017. године. С друге стране, у Србији током последње деценије прошлог века практично није ни било инвестиција у здравствени сектор, а због економске кризе нису биле много веће ни током 1980-их.

Инвестиције у сектору здравства у претходних неколико година су више (гледајући удео у БДП-у) него у упоредивим привредама ЦИЕ. Тек од 2018. се уочава релативни пораст јавних улагања у здравственом сектору Србије, а тај инвестициони замајац се додатно интензивирао у току две пандемијом обележене године (2020. и 2021) – када јавне инвестиције у здравству достижу 0,7%, односно 0,9% БДП-а. Потом, јавна улагања у здравству опадају и данас износе 0,4–0,5% БДП-а на годишњем нивоу. То је више од тренутног нивоа инвестиција у већини упоредивих привреда. Пораст улагања у два година пре пандемије и потом у периоду здравствене кризе оцењујемо позитивно. Држава је успела да брзо реагује на КОВИД-19 кризу и усмери знатна (текућа и капитална) средства у здравство. Забрињавајуће је што се уопште дошло у такву ситуацију, а дошло се „захваљујући“ изостанку дугорочне политике инвестиција и неефикасности јавних инвестиција у здравству у претходним деценијама.

Графикон 13: Јавне инвестиције у здравству 2005–2022. у Србији и ЦИЕ (% БДП-а)



Извор: Министарство финансија и Евростат

Кључан проблем представља чињеница да у српском здравству и даље изостаје систематска оријентација ка инфраструктурним побољшањима, а тек у ванредним околностима надлежни органи уоче потребу за повећањем инвестиција. Уместо

дугорочног усмерења ка унапређењу болничко-материјалних предуслова успешног здравства, инвестиције се знатно увећавају само у критичним тренуцима, као што је био случај са изградњом КОВИД болница. Изграђене болнице у Батајници и Крушевцу током 2020. и у Новом Саду 2021. године допринеле су збрињавању заражених пацијената током трећег и наредних таласа вируса, али више од 100 милиона евра потрошених на њихову изградњу и опремање говоре колико наш здравствени систем није био спреман за непредвиђену ситуацију каква је пандемија. Истовремено, друге земље ЦИЕ су на новонастале потребе могле да реагују трансформацијом постојећих, добро опремљених здравствених објеката. За све преко тога, уместо великих инфраструктурних пројеката изградње нових сталних болница, земљама ЦИЕ било је довољно да створе одређени број мобилних смештајних капацитета како би прикладно одговориле на најжешће таласе пандемије.

Други проблем је неефикасност улагања у здравству. Један део јавних инвестиција у српском здравству потпада под неефикасне инвестиције, а највећи такви пројекти из недавних година су објекат у Батајници и фабрика вакцина. Од 2019. до 2023. године Србија је уложила осетно више у здравство (0,6% БДП просечно годишње) од просека земаља ЦИЕ (0,4%). Ипак, смањење јаза у квалитету здравствене инфраструктуре за тим земљама није остварено у мери у којој је могло да буде са тим нивоом улагања. Наиме, у недавном периоду (2020–2022) изграђени су поједини објекти који се не користе у пуним капацитетима или су потпуно неупотребљени. Објекат у Батајници (изградња завршена децембра 2020. године и коштала око 50 милиона евра са опремањем болнице) и фабрика вакцина (грађена од септембра 2021. до маја 2022. године и коштала близу 50 милиона евра, а трошкови и даље расту, према подацима из буџета) захтевали су велика новчана средства за изградњу, али искоришћеност тих објеката није задовољавајућа. Заправо, болница у Батајници, која је била у функцији током трајања пандемије КОВИД-19, али се након тога уопште не користи. Поред тога, ни постојећа опрема и болнички кревети нису премештени у објекте који јесу у функцији. Фабрика вакцина, скоро две године од отварања, нити је употребљена за изворну намену производње ковид-вакцина, нити је модификована за производњу „редовних“ вакцина или других медицинских средстава. Нажалост, то су само два од бројних примера слабо искоришћених здравствених објеката и апарата. Овде убрајамо и: више од 120 апарата за дијализу добијених донацијом од Владе Италије и распоређених у болницама широм Србије који су годинама чекали на стављање у функцију, дијагностички апарат који више од две године није уврштен у редовну праксу лечења на ВМА, апарат који 5 месеци од допремања није искоришћен у Клиници за кардиохирургију у Нишу итд. Са неефикасно усмереним средствима, један динар инвестиран у српско здравство вреди мање од динара уложеног у здравственим системима земаља ЦИЕ. У таквој ситуацији, уопште није необично да квалитет инфраструктуре буде лошији, а обим здравствене опреме мањи него у упоредивим земљама ЦИЕ.

Здравствени систем Србије одликује оскудица медицинске опреме у поређењу са здравственим системима држава ЦИЕ. Посматрали смо статистичке податке Министарства здравља и Евростата о количини медицинских дијагностичких апарата у 2022. години. Како бисмо дошли до упоредивих бројки, гледали смо количину апарата сваке државе на 100.000 становника. У сваком од доступних индикатора, Србија је испод просека земаља ЦИЕ, односно располаже мањом количином медицинске опреме. Наиме, на 100.000 становника, Србија има 2 ЦТ скенера, док је просек ЦИЕ 2,4; Србија 0,05 ПЕТ скенера, просек ЦИЕ 0,15; Србија 0,5 магнетних резонанци, ЦИЕ 1,3; Србија 0,3 гама камере, ЦИЕ

0,5. Из исте базе података налазимо да Србија има и мање болничких кревета по становнику у односу на земље ЦИЕ. Број боравака у болницама се може посматрати као показатељ расположивости медицинских средстава у јавном здравству. Рецимо, за болести циркуларног система, у Србији је 2021. године забележено 1.426 случаја хоспитализације, док је просек ЦИЕ 2.140 на 100.000 становника. За обољења мишићно-скелетног система вредност за Србију износи 617, а просек ЦИЕ је 940. Ови подаци говоре да земље ЦИЕ, у просеку, збрињавају за 50% више пацијената. Мањак медицинске и болничке опреме, заједно са недовољним бројем лежаја у болницама, непосредан је узрочник продужења листи чекања (што је један од највећих проблема нашег здравства) и ниског нивоа хоспитализације. Из ових разлога, између осталог, високе јавне инвестиције у здравству би имале значајан позитиван ефекат на квалитет живота грађана.

Попут сектора образовања, и у здравству су суштински проблеми системске природе и могу се решити једино координисаним и планским деловањем, уз одржавање високог нивоа инвестиција. Висок ниво инвестиција је потребан, али не и довољан услов за побољшање ситуације у којој се јавно здравство Србије налази. Неопходан је шири реформски захват и то у самом процесу управљања јавним инвестицијама, кадровским питањима и на пољу координисаног поступања у политици јавног здравља. Најпре се, на основу свих доступних информација (шта је потребно од опреме, шта би највише допринело смањењу листи чекања, збрињавању пацијената, покривању подручја која не располажу довољном количином апарата), морају рангирати приоритети. Притом, Министарство здравља и РФЗО треба да буду сигурни да постоје стручни људи за управљање одговарајућом опремом и колики су мањци одређених кадрова у свакој установи. Тек након свих фаза евалуације и процене потреба, приступа се самој набавци и опремању здравствених установа. Без усклађеног и планског деловања, јавне инвестиције, колико год да су обимне, не могу постићи ефикасно дејство и резултирати побољшањем услова живота грађана.

3.5. Заштита животне средине и комунална инфраструктура

Вероватно највећу неравнотежу у јавним инвестицијама Србије представљају ниска улагања у заштиту животне средине и комуналну инфраструктуру. Фискални савет је први пут анализирао стање и потребе за инвестицијама државе у сектору заштите животне средине, комуналне инфраструктуре и водоснабдевања у свом извештају из 2018. године²⁷ и тада смо дошли до веома забрињавајућих закључака. Може се рећи да ни у једном дотадашњем истраживању нисмо уочили тако поражавајуће заостајање Србије као у области животне средине и по квалитету и доступности комуналне инфраструктуре – не само у односу на развијене земље ЕУ, већ и у поређењу с нама ближим земљама ЦИЕ. Вишедеценијско недовољно инвестирање државе у управљање отпадом, пречишћавање отпадних вода, изградњу канализационе и водоводне мреже, мере за смањење загађења ваздуха и друге видове заштите животне средине довело је до тога да је Србија данас једна од најзагађенијих земаља у Европи. Алармантно лоше стање животне средине има низ негативних социо-економских последица: директно угрожава здравље становништва и скраћује просечан животни век, смањује продуктивност због чешћег обољевања радника и одсуства с посла, повећава трошкове здравственог система, неповољно се одражава на међународну конкурентност српске привреде и уопште смањује ниво друштвеног благостања. Анализа улагања опште државе по секторима од 2005. до 2023. године још једном је потврдила нашу пређашњу оцену да су заштита животне средине и комунална инфраструктура деценијама биле на самом дну листе инвестиционих приоритета државе. Премда је одавно познато да су инфраструктурне потребе у овом сектору огромне, на шта смо и ми указали 2018. године, за ова јавна улагања у просеку је одвајано мање од 6% годишњих капиталних буџета опште државе у периоду 2005-2023. Овако низак удео задржао се и у последњих неколико година, током којих су укупне јавне инвестиције у Србији практично експлодирале, што указује на то да је решавање нагомиланих проблема у области заштите животне средине и комуналне инфраструктуре још увек у другом плану.

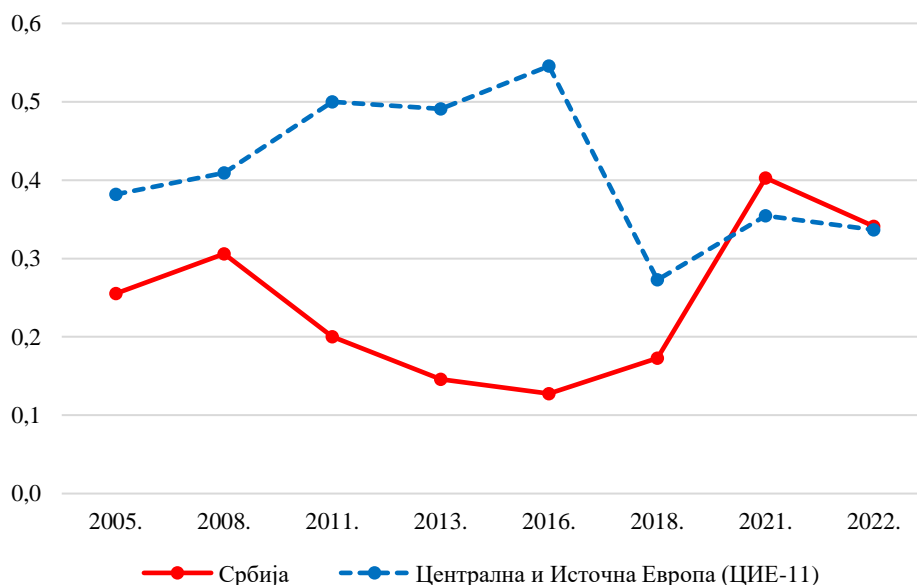
Јавне инвестиције у заштиту животне средине и комуналну инфраструктуру годишње су износиле скромних 0,25% БДП у периоду 2005-2023. Слично као што је то био случај за укупне јавне инвестиције, кад се посматрају јавна улагања у заштиту животне средине, комуналну инфраструктуру и водоснабдевање могу се издвојити два различита потперода. До 2020. државне инвестиције у овај сектор биле су на изузетно ниском нивоу и износиле су просечно свега око 0,2% БДП годишње. Детаљнија анализа структуре ових улагања открива да је највећи део средстава усмераван у водоснабдевање (0,1-0,2% БДП годишње), док су инвестиције у заштиту животне средине и преосталу комуналну инфраструктуру у свим анализираним годинама биле скоро занемарљиво мале. Почев од 2021. бележимо структурну промену у нивоу јавних улагања у овај сектор, услед почетка реализације одређеног броја инфраструктурних пројеката, пре свега у управљање отпадом и изградњу канализације и постројења за пречишћавање отпадних вода. Последиčno, у протекле три године јавне инвестиције у овом сектору су се дуплирале у односу на период до 2020. и износиле су око 0,4% БДП годишње, чиме се и просечан ниво улагања у читавом анализираном периоду повећао на 0,25% БДП. Дугорочно посматрано, ово су више него скромна средства у поређењу са нивоом улагања у заштиту животне средине и комуналну

²⁷ Видети извештај Фискалног савета: „Инвестиције у заштиту животне средине: друштвени и фискални приоритет“ из јуна 2018. године.

инфраструктуру упоредивих земаља ЦИЕ, али и у односу на објективне потребе за јавним улагањима у овом сектору.

Србија је у периоду 2005-2022. инвестирала у заштиту животне средине и комуналну инфраструктуру упола мање од упоредивих земаља ЦИЕ. Од почетка 2000-их просечне јавне инвестиције у заштиту животне средине, комуналну и водоводну инфраструктуру у региону ЦИЕ биле су прилично стабилне и кретале су се на нивоу 0,4-0,5% БДП годишње.²⁸ То значи да је Србија тек од 2021. успела да се приближи дугорочном нивоу ових јавних улагања у ЦИЕ, док су у претходним годинама она често била више него упола мања од регионалног просека (Графикон 14). Поређење само са дугорочним просеком, иако је разлика очигледна, заправо само делимично открива размере заостајања Србије за земљама ЦИЕ по улагањима у овај сектор. Наиме, већина земаља региона имала је периоде интензивнијег инвестирања у заштиту животне средине и комуналну инфраструктуру, током којих су ови издаци знатно превазилазили регионални просек. На пример, у Чешкој су ове јавне инвестиције читаву деценију (2005-2015.) износиле у просеку 0,7% БДП, слично као у Хрватској у периоду 2012-2022, док се у Словенији десио инвестициони бум у овом сектору од 2011. до 2015. кад су јавна улагања на годишњем нивоу у просеку износила око 0,9% БДП (у неким годинама и преко 1% БДП). Током епизода појачаног инвестирања у заштиту животне средине и комуналну инфраструктуру у земљама ЦИЕ ови издаци неретко су премашивали 20% укупних годишњих јавних инвестиција. Чињеница да је у Србији њихов удео у укупним јавним инвестицијама обично износио 5-6% из другог угла говори у прилог тврдњи да се код нас овај сектор све време налазио врло ниско на листи државних приоритета.

Графикон 14: Инвестиције у ЗЖС, комуналну и водоводну инфраструктуру: Србија vs. ЦИЕ, 2005-2022, у % БДП



Извор: Евростат и обрачун Фискалног савета за Србију

²⁸ У неким земљама ЕУ значајан део инвестиција опште државе у заштиту животне средине и водоводну инфраструктуру врши се преко капиталних трансфера (нпр. у Хрватској, Естонији и Чешкој), због чега смо их укључили у обрачун просечних јавних инвестиција у земљама ЦИЕ.

Упркос одређеним помацима у протеклих пола деценије ситуација у овом сектору је и данас критично лоша. Фискални савет је у свом извештају из 2018. оценио да је Србији неопходно ургентно и снажно повећање улагања у заштиту животне средине и комуналну инфраструктуру. Према тадашњим проценама, да би се изградила недостајућа постројења за пречишћавање отпадних вода, изградила канализациона и водоводна мрежа, уредио систем за управљање отпадом и спровеле најважније мере за смањење загађења ваздуха било је потребно повећати инвестиције у овом сектору на око 1% БДП у следећих 10-15 година. На тај начин Србија би се око 2030. године приближила земљама ЦИЕ по квалитету и доступности комуналне инфраструктуре, али и испунила кључне захтеве ЕУ у погледу заштите животне средине. Међутим, одлучно повећање ових јавних инвестиција које смо препоручили је изостало – раст који бележимо од 2021. дошао је с неколико година закашњења, при чему није достигнута ни половина нивоа који је био неопходан за опипљиво унапређење стања у овом сектору. Последично, више од пола деценије касније ситуација у областима заштите вода од загађивања, снабдевања пијаћом водом, управљања отпадом, загађења ваздуха и др. и даље је веома забрињавајућа. То потврђује и компаративна анализа, будући да Србија и данас знатно заостаје за упоредивим земљама ЦИЕ скоро по свим релевантним показатељима. Оно што донекле охрабрује је то што су сви набројани проблеми у међувремену постали много видљивији за стручну и ширу јавност, као и чињеница да су припремљени готово сви важни стратешки документи који би требало да трасирају пут за њихово решавање у наредном периоду.

Недовољно развијена и/или запуштена инфраструктура је проблем који је вероватно најизраженији у области управљања водама. Управљање водама, а нарочито заштита вода од загађивања, је донедавно била поприлично неуређена област у Србији. Добра вест је то што је Влада у претходних неколико година успела да заокружи стратешки оквир у овом сектору, који је у солидној мери усклађен са захтевима ЕУ и принципима Оквирне директиве о водама. Најпре је 2018. усвојена Стратегија управљања водама за територију Републике Србије до 2034. године, а прошле године је, додуше уз знатно кашњење, усвојен и План управљања водама на територији Републике Србије до 2027. године. Међутим, кад је реч о инфраструктурним улагањима, можемо рећи да су ствари помериле с „мртве тачке“ тек у 2021. години. Тад је званично отпочела реализација прве фазе пројекта „Чиста Србија“, којим се најављује изградња око 5.200 километара канализационе мреже и 165 постројења за пречишћавање отпадних вода (ППОВ), што обухвата скоро половину укупних инфраструктурних потреба Србије у овој области (око 10.400 километара нове канализационе мреже и преко 350 ППОВ). С обзиром на то да је реализација овог пројекта у врло раној фази, код већине показатеља које Фискални савет прати у овој области забележено је тек незнатно побољшање, а највећи проблеми у управљању водама још увек ни изблиза нису решени. Подсећамо, у области водоснабдевања то су лош квалитет воде за пиће, велики губици на водоводној мрежи због запуштене инфраструктуре, као и недовољан приступ јавним водоводима у појединим деловима земље (првенствено на југу и истоку Србије). У области заштите вода од загађивања, која је у Србији практично тек у повоју, главни проблеми остају недовољно разграната канализациона мрежа и малобројна (често и застарела) постројења за прераду отпадних вода из домаћинства и фабрика.

Изградња канализационе инфраструктуре напредује споро, тако да трећина становништва још увек нема приступ никаквом систему за сакупљање отпадних вода. Први предуслов за побољшање ситуације у области заштите вода од загађења јесте

постојање разгранате канализационе мреже, којом би се отпадне воде најпре прикупиле а потом допремиле до постројења за њихову прераду. Због ниских инвестиција у читавом периоду после 2000-их изградња канализационе мреже напредује доста споро²⁹, тако да према последњим подацима за 2021. годину свега 67% становника Србије има прикључак на систем јавне канализације. Преостала трећина становништва принуђена је да неконтролисано испушта своје отпадне воде у септичке јаме, што представља ризик за подземне воде, или директно у оближње водотокове. Компаративна анализа је показала да у региону ЦИЕ просечно преко 85% становника има прикључак на јавну канализацију, а ефективно још већи део становништва има приступ барем неком виду контролисаног сакупљања отпадних вода.³⁰ Посебан проблем представља то што доступност јавне канализације значајно одступа у различитим деловима земље. Посматрано по областима, највећи проценат прикљученог становништва је у Београдској (86,5%) и Шумадијској (79,7%), док постоје три области у којима мање од половине становника има прикључак на јавну канализацију: Западнобачка (32,8%), Нишавска (35,1%) и Браничевска (48,4%). Овде је потребно нагласити да је вредност овог показатеља углавном знатно већа у градовима и централним градским општинама у односу на приградска насеља и сеоске средине. Као илустрација може да послужи Београдска област, где у централним градским општинама око 95% становништва има прикључак на јавну канализацију, у Обреновцу, Младеновцу и Сопоту је то испод 50%, при чему чак и ужем градском језгру постоје насеља која већ деценијама уопште немају приступ канализационој мрежи. (нпр. насеља на левој обали Дунава, Калуђерица, Лештани, Сремчица и др). Још једна последица ниских инвестиција јесте то што је постојећа канализациона мрежа сад већ прилично стара (у просеку око 40 година) и лоше одржавана, па је упоредо са уградњом нових канализационих цеви неопходно мењати дотрајале делове мреже.

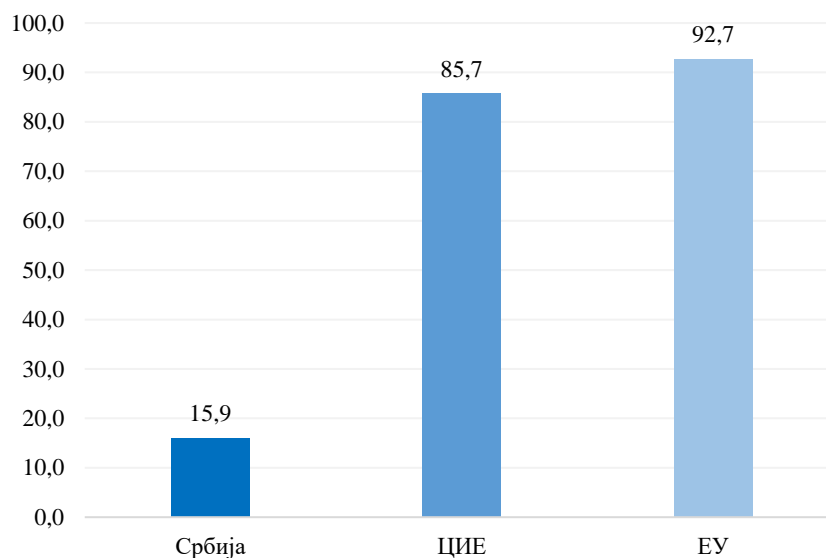
Србија се налази на самом зачељу Европе по доступности инфраструктуре за прераду отпадних вода. За разлику од канализационе мреже која је ипак доступна већини становника Србије, инфраструктура за третман сакупљених отпадних вода је готово потпуно неразвијена. Закључно са 2021. годином само 26 градова и општина имало је ППОВ у функцији, уз два постројења која су била у процесу реконструкције и пет која су пуштена у пробни рад. Притом, значајан број постојећих ППОВ не ради у складу с пројектованом ефикасношћу или примењује застареле технологије, имајући у виду то да су изграђена пре 30 и више година. Готово исту ситуацију затекли смо кад смо припремали извештај из 2018. године, тако да су у овој области изостала видљива побољшања. Процент становништва Србије које има приступ било ком виду третмана отпадних вода има тренд изразито спорог раста, са 13,9% у 2016. на 15,9% у 2021. години – дакле, за пола деценије повећао се за свега 2 п.п. Као што се може видети на Графикону 15, проценат становништва земаља ЦИЕ којем је доступна услуга пречишћавања отпадних вода већ је достигао готово 86%, док се на нивоу читаве ЕУ вредност овог показатеља приближила 93%. У региону ЦИЕ једино Румунија још увек није достигла задовољавајући обухват третманом отпадних вода (58% становништва),

²⁹ Инвестиције у канализациону инфраструктуру су и пре 2000-их биле врло ниске, а током 1990-их их практично није ни било. Последишно, 2000. године тек нешто преко 40% становништва имало је прикључак на систем јавне канализације.

³⁰ За разлику од Србије у којој је јавна канализација једини начин за сакупљање отпадних вода, у ЦИЕ су заступљени и тзв. индивидуални и други одговарајући системи за прикупљање и третман отпадних вода у складу са важећим прописима (највише у Чешкој, Мађарској, Словачкој и Пољској). То у пракси значи да је проценат становништва земаља ЦИЕ који има приступ барем неком од начина за сакупљање отпадних вода заправо још већи од поменутих 85%.

али у се у овој земљи годинама уназад бележи значајан тренд побољшања вредности овог индикатора (од 2016. повећао се за чак 10 процентних поена). Без вишеструког повећања јавних инвестиција у изградњу ППОВ у односу на досадашњи ниво Србији ће требати деценије да се макар приближи тренутним стандардима земаља ЦИЕ у области заштите вода од загађивања. На крају, интересантно је приметити да Србија по доступности инфраструктуре за прераду отпадних вода заостаје чак и за економски мање развијеним земљама у окружењу, попут Босне и Херцеговине (36%) и Албаније (26,5%). То је још један знак да за поражавајуће лоше стање у овој области није одговоран само мањак финансијских средстава, већ пре свега слабости у планирању и одређивању инвестиционих приоритета државе.

Графикон 15: Становништво с приступом преради отпадних вода у 2021. години (у %)



Извор: Евростат

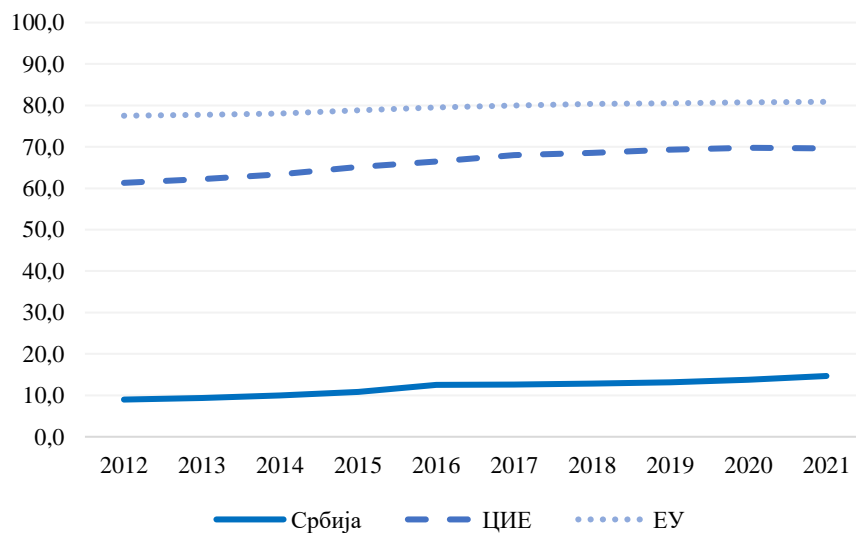
Један од кључних разлога за овако велико заостајање Србије за земљама ЦИЕ је то што ни највећи градови немају решено питање третмана отпадних вода. Колико је заштита вода од загађивања занемарена област у Србији најбоље илуструје чињеница да ни наши највећи градови, Београд и Нови Сад, уопште немају решено питање третмана отпадних вода.³¹ Већ дуже време то су заправо једини градови у Европи те величине који своје комуналне отпадне воде испуштају директно у водотокове без икакве прераде. С обзиром на то да у њима живи скоро трећина становника у земљи, јасно је да без решавања проблема у Београду и Новом Саду (који и генеришу највеће количине комуналних отпадних вода) Србија не може суштински смањити заостатак земљама ЦИЕ. Забрињава то што је у претходних десетак година било више најава и планова за изградњу ППОВ и недостајуће канализационе мреже у овим градовима, али су се редом сви изјаловили. На пример, крајем 2015. су из градске управе Београда стизале најаве да ће се овај проблем трајно решити изградњом 5 ППОВ до 2020. године, у наредним годинама се број планираних постројења повећао на чак 14, али на терену није било практично никаквог помака. До 2020. стигло се само до потписивања споразума о сарадњи између Града Београда и кинеске

³¹ Није много боља ситуација ни у друга два највећа града у Србији. Наиме, у Нишу су тек отпочеле припремне радње за изградњу ППОВ, док Крагујевац има функционално постројење за пречишћавање отпадних вода, али је оно старо већ више од 30 година.

компаније СМЕС (*China Machinery Engineering Corporation*) у вези са финансирањем истражних и пројектантским радовима за сакупљање и пречишћавање отпадних вода централног канализационог система. Неколико година касније је у оквиру пројекта „Чиста Србија“ поново актуелизовано питање сакупљања и пречишћавања отпадних вода у Београду и Новом Саду, али у јавности нема поузданих информација у којој фази реализације су ти пројекти и који су рокови за завршетак радова.

Због недостатка инфраструктуре у Србији се пречишћава неприхватљиво мала количина отпадних вода. Према подацима Агенције за заштиту животне средине, у Србији се тренутно пречишћава око 13,5% отпадних вода, што значи да се њихов највећи део непречишћен излива у реке и представља главни извор њиховог загађења. Притом, ситуација је једнако лоша и код комуналних и код индустријских отпадних вода. Кад је реч о комуналним отпадним водама, од 2012. постоји једва приметан растући тренд количина које се пречишћавају барем секундарним третманом – са око 10% на непуних 15% у 2021. години (Графикон 16). То је вишеструко испод просека региона ЦИЕ (око 70%) и земаља Европске уније (око 80%). С обзиром на то да Србија скоро целом својом површином припада дунавском сливу, представља осетљиво подручје и највероватније ће бити неопходно пречишћавати комуналне отпадне воде на целој територији најбољом доступном техником – тзв. терцијарним третманом. Међутим, закључно са 2021. годином само пет јединица локалне самоуправе имало је функционално ППОВ са терцијарним третманом, тако да се најбољим доступним техникама пречишћавало тек нешто више од 5% комуналних отпадних вода. Напредак у овој области је преспор али ипак постоји, док се у случају отпадних вода из привреде стање заправо погоршава из године у годину. Према подацима РЗС, у периоду 2018-2022. проценат пречишћених отпадних вода из индустрије се смањио са око 40% на свега 22,4%.³² Од овог малог процента, огроман део се прерађује најслабијим примарним третманом (преко 60%), док се напреднијим техникама (секундарни и терцијарни третман) пречишћава по непуних 20%.

Графикон 16: Пречишћене комуналне отпадне вода најмање секундарним третманом (у %)



Извор: Евростат

³² Из обрачуна су изузете отпадне воде које се користе за хлађење у процесу производње електричне енергије.

Водоснабдевање је једина област у којој у просеку не заостајемо за ЦИЕ по доступности инфраструктуре, мада су и у овој области неопходна додатна улагања. Србија располаже релативно разгранатом водоводном мрежом, због чега већ дуже време значајан део становништва има приступ јавном водоснабдевању. У претходних 5-6 година тај проценат се додатно повећао, са 85% на 91%, што значи да се Србија практично изједначила за регионом ЦИЕ и приближила просечној вредности овог показатеља у земљама ЕУ (око 94%). Дobar приступ водоводној мрежи по међународним стандардима великим делом долази из наслеђеној инфраструктури и инвестицијама које су спровођене у другој половини 20. века. Такође, раст броја становника с прикључком на јавне водоводе после 2000-их делом је дошао као резултат појачаних миграција из села у градове, за шта нису била потребна значајна улагања у проширење водоводне мреже. На крају, наша анализа јавних инвестиција у периоду 2005-2023. показала је да је од свих области у овом сектору водоснабдевање ипак било најмање запостављено у поређењу са заштитом животне средине и осталом комуналном инфраструктуром. Међутим, иако у просеку не стојимо лоше у поређењу са земљама ЦИЕ, још увек постоје делови Србије у којима је степен прикључености становништва на јавне водоводе доста низак, због чега су у тим регионима неопходне додатне инвестиције у проширење водоводне мреже. Ситуација је нарочито неповољна у јужним и источним деловима земље – на пример, у Топличкој и Нишавској области мање од 70% становника има приступ централним јавним водоводима.

Због дотрајалости цеви и лошег одржавања у последњих двадесетак година постоји растући тренд губитака пијаће воде на дистрибутивној мрежи. Упркос томе што је Србија достигла регионални просек по доступности водоводне мреже, велики проблем је то што је она у релативно лошем стању због ниских (и опадајућих) улагања у њено одржавање у претходној деценији. Према последњим доступним подацима за 2021. годину, тек око 65% произведене воде за пиће буде испоручено до крајњег купца, док се преко 35% изгуби на дистрибутивној мрежи. Губици пијаће воде су на овако високом нивоу још од 2016. године, а ситуација се знатно погоршала у протеклих двадесетак година (нпр. у 2005. износили су око 27%). Истичемо то да се ови подаци односе на проценат воде који се не фактурише из било ког разлога, а најважнији узроци су цурење воде из цевовода, крађе и нелегална прикључења на мрежу и остала потрошња воде која се не региструје водомерима. У Европи не постоји јединствена методологија за извештавање о губицима пијаће воде, због чега их није могуће безусловно поредити између различитих земаља. Тако на пример, у неким земљама се у „губитке“ сврстава и вода која се користи за чишћење улица, одржавање јавних зграда, за гашење пожара и слично, док се у другим и ова вода уредно фактурише. Имајући у виду ова методолошка ограничења, по количини нефактурисане воде у ЦИЕ тренутно лошије стоји само Румунија (око 40%), Мађарска, Словачка и Словенија су на нивоу 25-30%, док се Чешкој не фактурише мање од 20% произведене воде. Према компаративној анализи коју је спровела организација *EurEau*³³ губици пијаће воде преко 25% могу се сматрати превеликим, а Србија је тај праг одавно превазишла.

Квалитет пијаће воде често није добар, што је највећи и вероватно најургентнији проблем у сектору водоснабдевања. Више независних извора указује на то да је вода за пиће из јавних водовода у Србији често лошег квалитета, при чему је овај проблем посебно изражен у Војводини. Према испитивањима Института за јавно здравље „Др Милан Јовановић Батут“ за 2022. годину, 16,9% узорака из јавних водовода и водних објеката било

³³ EurEau – Europe’s Water in figures: An overview of the European drinking water and waste water sectors, 2021 edition.

је физичко-хемијски неисправно, док су вредности овог показатеља у Војводини алармантни – у Севернобанатској области чак 94,5%, у Средњебанатској 92,3%, Севернобачкој 46,8%, Јужнобанатској 43,1%. Физичко-хемијска неисправност воде у Војводини углавном произилази из природних карактеристика подземних вода на тој територији, док у Централној Србији проблем најчешће представља висок садржај нитрата. Ако се посматрају само јавни водоводи у градским насељима, од 156 контролисаних свега 67% њих је имало потпуно исправну воду за пиће, док је у преосталим она била неисправна: физичко-хемијски (10,9%), микробиолошки (8,9%) или по оба критеријума (12,8%). У периоду 2018-2022. није забележено приметно побољшање у овој области, будући да се број градских водовода са исправном водом за пиће све време кретао око 105. У сеоским водоводима ситуација је у просеку још гора, иако неретко и немамо потпуну слику због тога што се мерења и контроле не спроводе редовно. У општем случају прекорачивање максималних дозвољених концентрација загађујућих материја у води за пиће чешће се јавља у малим системима за водоснабдевање и мањим насељима, а ређе у великим градовима. Иста оцена важи и у случају микробиолошке неисправности воде за пиће, будући да се хидричне епидемије чешће јављају у сеоским срединама (у периоду 2018-2022. забележене су две такве епидемије на територији Србије).

Србија није ни близу успостављања ефикасног система за управљање отпадом који би почивао на принципима циркуларне економије. Неразвијен систем за управљање отпадом је вероватно највидљивији проблем еколошки проблем, који доприноси великом загађењу животне средине и угрожава здравље становништва. У нашем извештају из 2018. године установили смо да постоје огромни изазови практично у сваком сегменту овог система: недовољан обухват организованим прикупљањем комуналног отпада, мањак санитарних депонија за његово одлагање, низак степен прераде прикупљеног и комуналног и индустријског отпада, слаба контрола токова опасног отпада и недостатак инфраструктуре за његов безбедан третман, велике количине нагомиланог историјског отпада (углавном из бивших државних предузећа) чија се санација годинама одлаже и др. Сви ови проблеми одавно нису непознаница, а од 2003. године усвајано је више државних стратегија и планова за њихово решавање. Међутим, стање на терену се није битније мењало и оправдано је рећи да је сектор управљања отпадом све време био врло ниско на листи инвестиционих приоритета државе. Имајући у виду то да су стратешки документи у овој области већ били застарели, једна од важних препорука Фискалног савета из 2018. била је израда новог дугорочног стратешког оквира за управљање отпадом који би био усклађен са важећим прописима Европске уније. Ова наша препорука је формално спроведена у дело усвајањем Програма управљања отпадом у Републици Србији за период 2022-2031. година, у којима су препознати најважнији проблеми, дефинисани циљеви који се желе постићи и дате основне смернице за њихово достизање. Овим документом практично су признати врло скромни резултати у претходне две деценије на које смо и ми указивали, пре свега у обухвату организованим прикупљањем отпада, степену примарне сепарације отпада и рециклажи, изградњи инфраструктуре и престанку одлагања отпада на несанитарне депоније и сметлишта.

Направљени су одређени помаци код прикупљања комуналног отпада и доступности инфраструктуре за његово безбедно депоновање од 2018. године. У претходних 5-6 година бележимо благо позитиван тренд кад је реч о уделу становништва које је обухваћено организованим прикупљањем комуналног отпада, тако да је вредност овог показатеља у 2022. достигла 87%. Према подацима Евростата бележи се и раст

организовано прикупљених количина отпада у посматраном периоду, са око 80% на преко 90%, што је већ близу просека земаља ЦИЕ (преко 95%). Међутим, у прошлости је главни проблем био то што се прикупљени комунални отпад није одлагао на еколошки безбедан начин због малобројних санитарних депонија. Подсећамо, то су сложени инжењерски објекти у којима се отпад одлаже на тачно прописан начин, са циљем да се он разложи на биолошки и хемијски инертне материјале у окружењу изолованом од остатка животне средине. Кључни искорак на овом пољу представљала је изградња нове депоније у Винчи, чиме је удео становништва Србије којем је доступно депоновање комуналног отпада на санитарним депонијама повећан са свега 14% у 2016. на 42% у 2022. Према подацима за 2022. годину, од укупно 2,6 милиона тона прикупљеног и депонованог отпада приближно половина (скоро 1,3 милиона тона) заврши на депонијама које задовољавају санитарне услове, од чега се чак 60% односи на отпад који се одлаже на новој депонији у Винчи. Према је ово корак у добром смеру, поражавајуће је то што се практично половина прикупљеног комуналног отпада још увек одлаже мимо важећих еколошких прописа, чему би требало придодати и значајне количине које се уопште не прикупљају организовано и најчешће завршавају на сметлиштима и дивљим депонијама.

Изградња регионалних центара за управљање отпадом озбиљно касни, што успорава затварање и рекултивацију бројних несанитарних депонија. У складу са важећим Програмом управљања отпадом предвиђена је изградња 26 регионалних санитарних депонија са центрима за сепарацију рециклабилног отпада и трансфер станицама, као и затварање и рекултивација свих постојећих општинских сметлишта. Међутим, у протеклих пола деценије завршене су само две регионалне санитарне депоније, тако да је њихов број повећан са 8 на 10.³⁴ Последица овако спорог напредовања је то што у Србији још увек постоји 134 несанитарне општинске депоније, које због неадекватног одлагања отпада представљају огроман ризик за животну средину. На овим сметлиштима се најчешће не води евиденција о примању отпада, немају чуварску службу, недостају системи за заштиту од пожара и пречишћавање процедурних вода и др. Последице, падавине се филтрирају кроз депоновани отпад и растварају штетне материје, што доводи до загађења земљишта и подземних вода. Према подацима Агенције за заштиту животне средине, од укупног броја несанитарних општинских депонија на 85% се отпад активно одлаже, од чега се на 50 редовно, а на 70 повремено врши прекривање инертним материјалом како би се умањио штетан утицај на квалитет ваздуха. Посебан проблем представља то што се 23 несанитарне депоније налазе у поплавном подручју, због чега могу имати веома негативне последице на површинске и подземне воде. Пројекти за санацију, затварање и рекултивацију урађени су за 81 несанитарну депонију, од чега је 66 добило сагласност, али је за чак 55 локација потребна израда новог или ажурирање постојећег пројекта. Према последњим доступним информацијама, на само 24 сметлишта започети су радови у складу са постојећом пројектном документацијом.

Због мањка одговарајуће инфраструктуре Србија се суочава с проблемом огромног броја дивљих депонија. Дивље депоније представљају површине на којима се потпуно неконтролисано одлажу различите врсте отпада, који често може бити и веома опасан (нпр. амбалажа од токсичних средстава за заштиту биљака или лешеве угинулих животиња). Министарство заштите животне средине годинама уназад издваја одређена средства за уклањање дивљих депонија, што је довело до смањења њиховог броја са око

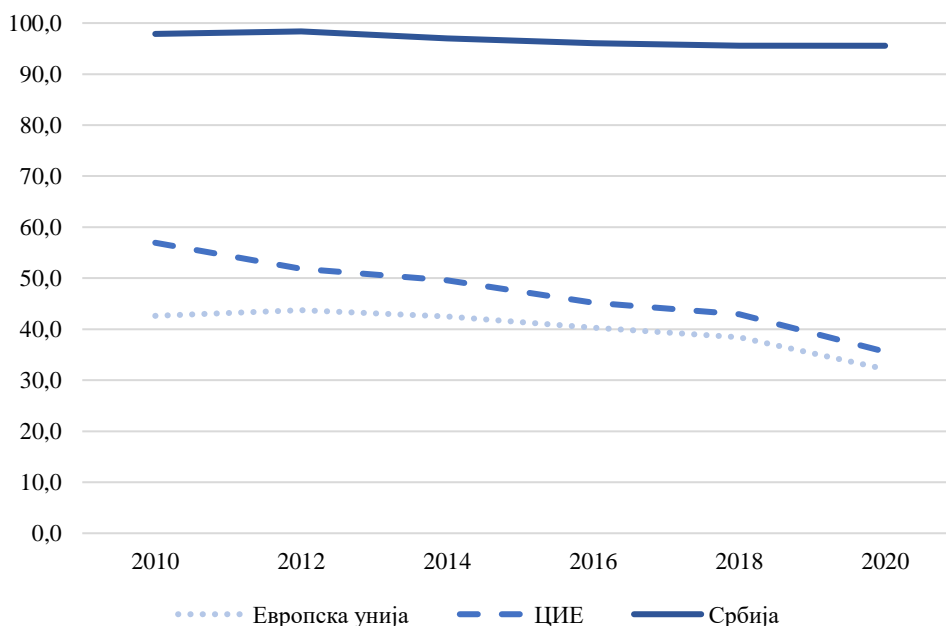
³⁴ Уз две општинске депоније које испуњавају прописане стандарде долазимо до укупно 12 санитарних депонија у Србији.

3.500 на и даље огромних 2.700 у 2022. години. Међутим, то је само део трајног решења за овај проблем. Да би се спречило настајање нових дивљих депонија неопходно је интензивирати напоре за успостављање ефикасног система прикупљања отпада и што пре изградити недостајући инфраструктуру за његово одлагање у складу са прописима.

Супротно међународној пракси, највећи део комуналног и индустријског отпада одлаже се на депоније без икаквог третмана. У Србији се највећи део отпада, како комуналног тако и индустријског, пасивно одлаже на депоније иако би у процесу управљања отпадом то требало да буде последње решење – након мера за спречавање настајања отпада и његове поновне употребе, рециклирањем или другим начинима коришћења. Као што се може видети у Графикону 16, у Србији се депонује чак 95% укупно насталог отпада у земљи без видљивог тренда побољшања у протеклој деценији, док се у ЕУ и ЦИЕ овај показатељ константно поправља и тренутно се свега око 35% створеног отпада одлаже на депоније. То је последица недовољно развијене инфраструктуре за управљање свим видовима отпада. Србија још увек није изградила национално постројење за третман опасног отпада (иако се оно најављује већ дуже од деценије)³⁵, није успостављен систем за одвојено прикупљање отпада из грађевинарства што је предуслов за његову поновну употребу, док је у случају посебних токова отпада систем донекле успостављен у неким деловима земље. Нешто боља ситуација је код рециклаже комуналног отпада, која је према последњим проценама Агенције за заштиту животне средине достигла стопу од 17,7% (наспрам око 50% у ЦИЕ и ЕУ). Овај резултат је постигнут упркос томе што није успостављен систем за организовано одвојено сакупљање, разврставање и рециклажу комуналног отпада. Наиме, иако је примарна сепарација у Србији утврђена законом и предвиђа одвајање пластике, папира, стакла и метала у посебно означеним контејнерима, одвојено сакупљање у пракси функционише спорадично у малом броју локалних самоуправа. Огромна већина градова и општина није успоставила систем примарне селекције отпада, због чега локалне самоуправе и локална јавна предузећа доприносе рециклажи комуналног отпада са свега 3%, па највећи део рециклираних количина заправо потиче из неформалног сектора. Разлози за несразмерно мало учешће ЈЛС и њихових комуналних предузећа су бројни – од мањка техничких, људских и финансијских капацитета, до непостојања валидних стратешких докумената и механизма за спровођење прописаних законских обавеза.

³⁵ Уместо дуго најављиване изградње националног постројења за прераду опасног отпада, држава се за сад определила за плаћање услуге измештања и трајног збрињавања опасног отпада, за шта је у републичком буџету за 2024. предвиђено нешто више од 5 милиона евра.

Графикон 16: Отпад који се одлаже на депоније без икакве прераде, у %



Извор: Евростат

Више од половине становништва Србије изложено је прекомерно загађеном ваздуху, при чему се ситуација погоршава из године у годину. Прекомерно загађен ваздух представља вероватно највећи здравствени ризик који потиче из животне средине јер обично погађа велики број људи. Због тога посебно забрињава то што управо у овој области бележимо константан тренд погоршања (Графикон 17). Према последњим доступним подацима за 2022. годину чак 3,7 милиона становника живи у градовима у којима је ваздух званично оцењен као прекомерно загађен, што представља 56% укупне популације у Србији. Такође, број градова и општина с прекомерно загађеним ваздухом се повећавао из године у годину – са 4 у 2010. на 21 у 2022. години. Важно је напоменути да овај изразито неповољан тренд у већини случајева не представља погоршање квалитета ваздуха у овим срединама, већ је првенствено последица тога што је овај проблем постао видљивији услед ширења мреже мерних станица. Наиме, у периоду 2019-2022. у систем званичног мониторинга квалитета ваздуха укључено је осам нових градских насеља³⁶ и у свим је одмах утврђено да је ваздух прекомерно загађен. На овакву ситуацију смо упозорили у нашем извештају из 2018. године, тако да је и сада оправдано претпоставити да је стање заправо још горе него што се процењује – само тренутно за многа насеља нису доступни валидни подаци на основу којих би се званично оценио квалитет ваздуха. Главни узрочници загађења ваздуха у Србији су прекорачења дозвољених концентрација суспендованих честица (PM₁₀ и PM_{2,5}), што се дешава на скоро свим локацијама где се врше мерења, у Београду додатни проблем праве азотни оксиди, док Бор већ традиционално има проблем са опасним концентрацијама сумпор-диоксида. Ситуација је по правилу најгора током грејне сезоне, што имплицира да највећи део загађења потиче из енергетског сектора, док је у већим градовима значајан извор загађујућих супстанци је и сектор саобраћаја.

³⁶ То су Чачак, Сомбор, Костолац, Лозница, Нови Пазар, Параћин, Пирот и Зрењанин.

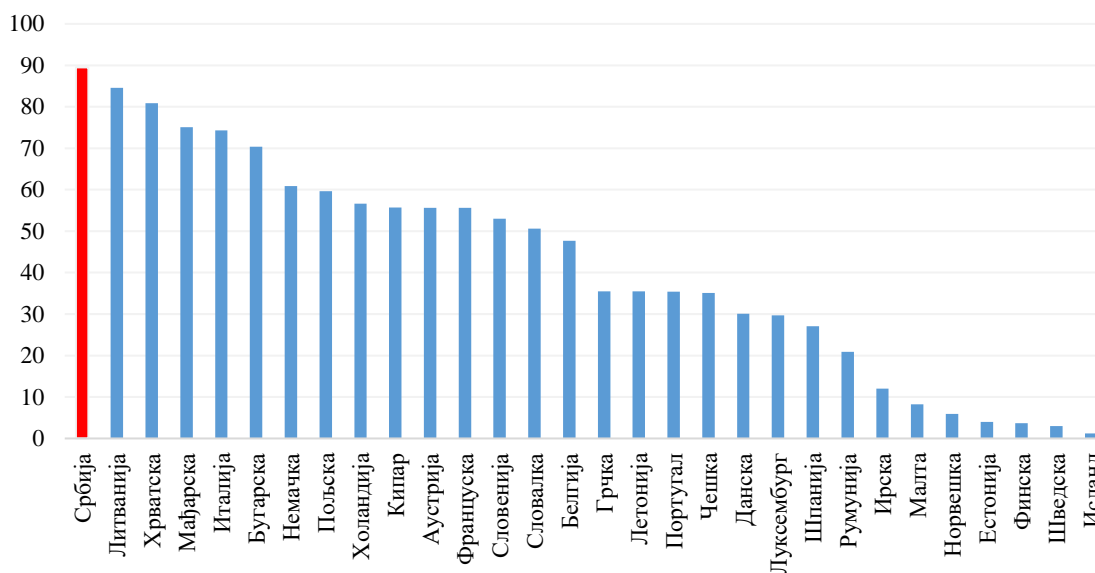
Графикон 17: Изложеност становништва Србије прекомерно загађеном ваздуху



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Агенције за заштиту животне средине и РЗС

Према проценама Европске агенције за животну средину, у Србији се загађеном ваздуху може приписати барем 15.000 смртних случајева годишње. У протекле две деценије појавио се велики број истраживања која потврђују постојање чврсте везе између лошег квалитета ваздуха и стопе обољевања од различитих респираторних, кардиоваскуларних и малигних болести, при чему је ризик нарочито изражен код деце и старијих лица. Штавише, показало се да изложеност повећаним концентрацијама суспендованих честица и оксида азота већ у пренаталном периоду значајно повећава ризик појаве бројних хроничних болести касније током живота: умањене функције плућа, астме и других респираторних проблема, гојазности, дијабетеса и малигних болести (нпр. рак дојке и простате). Према извештају Европске агенције за животну средину о квалитету ваздуха за 2022. годину, становници Србије су уз земље региона (Босна и Херцеговина, Северна Македонија) међу најугроженијима у Европи, а процењено је да се барем 15.000 смртних случајева годишње може приписати последицама опасних концентрација суспендованих честица, азотних оксида и приземног озона у ваздуху. Подсећамо да се у 2017. процењивало да барем 10.000 људи у Србији не доживи очекивану старосну доб због прекомерно загађеног ваздуха, што је сигнал да се ситуација погоршава, или се само повећава свест о томе колико је ваздух заправо лош због већег броја доступних података. Број смртних случајева који се може довести у везу с прекомерно загађеним ваздухом свакако представља најдраматичнији показатељ, али није једини разлог за забринутост – повећане стопе обољевања од разних болести умањују квалитет живота грађана, повећавају трошкове здравствене заштите, али и смањују продуктивност рада због чешћег одсуствовања с радних места. Један од примера дат је у Графикону 18, у ком се види да је Србија европски рекордер по изгубљеним годинама здравог живота одраслих лица услед хроничне опструктивне болести плућа коју узрокују суспендоване честице $PM_{2.5}$. Имајући све ово у виду, прекомерно загађен ваздух је не само еколошки, већ и огроман проблем јавног здравства који захтева ургентно решавање.

Графикон 18: Изгубљене године здравог живота услед хроничне опструктивне болести плућа изазване $PM_{2,5}$ код старијих од 25 година на 100.000 становника



Извор: Европска агенција за животну средину

За лош квалитет ваздуха у Србији првенствено су одговорна три сектора: енергетика, саобраћај и индустрија. Убедљиво највећи загађивачи ваздуха у Србији долазе из енергетског сектора – то су ЕПС-ове термоелектране, градске топлане, мање котларнице и индивидуална ложишта. Наиме, сектор производње електричне и топлотне енергије одговоран је за 92% емисија сумпор-диоксида и 39% емисија азотних оксида, док су мање котларнице и индивидуална ложишта доминантни извори суспендованих честица PM_{10} (64%) и $PM_{2,5}$ (80%). Притом, овде се не сме изгубити из вида да огромне количине оксида сумпора и азота које емитују термоенергетска постројења различитим физичко-хемијским реакцијама постају извор тзв. секундарних суспендованих честица $PM_{2,5}$ и тако знатно доприносе загађењу ваздуха. Примера ради, хемијска анализа ситних суспендованих честица на територији Београда је показала да 28,8% представља тзв. секундарне сулфате³⁷, који доминантно потичу из термоелектрана у Србији и окружењу. Постоји неколико узрока за овако велико загађење ваздуха из енергетског сектора. Најпре, Србија се у производњи електричне енергије доминантно ослања на угаљ, при чему ЕПС није довољно инвестирао у технологије за пречишћавање димних гасова. Такође, систем даљинског грејања није довољно развијен, због чега се огроман број домаћинстава на недовољно ефикасна грејна тела на чврста горива (угаљ и огревно дрво). Друмски саобраћај значајно доприноси емисијама оксида азота (41%), али и емисијама обе врсте суспендованих честица (по око 10%). То је последица прекомерне оријентације на друмски вид транспорта (како за индивидуални, тако и за јавни превоз) и релативно великог броја неадекватно одржаваних возила старије генерације. На крају, сектор индустрије доприноси емисијама свих главних загађујућих супстанци са по 5-10% због недовољне примене најбољих доступних производних технологија којима се емисија штетних материја своди на најмању могућу меру.

³⁷ Видети Todorović et al (2020). Characterization of $PM_{2,5}$ sources in a Belgrade suburban area: a multi-scale receptor-oriented approach.

Колико је заштита ваздуха била запостављена најбоље показује то што је и само усвајање кровне стратегије у овој области каснило читаву деценију. Према Закону о заштити ваздуха који је усвојен још давне 2009. одговарајућу секторску стратегију требало је усвојити најкасније у року од две године – али се на Програм заштите ваздуха до 2030. године чекало чак 13 година, до децембра 2022. Небрига државе о квалитету ваздуха огледа се и у толерисању ЕПС-у да без икаквих последица крши домаћу регулативу о дозвољеним концентрацијама загађујућих супстанци у димним гасовима, иако је био у законској обавези да усклади рад својих термоенергетских постројења до 2015. године. Еклатантан пример неефикасности овог предузећа у реализацији пројеката у области заштите ваздуха је изградња постројења за одсумпоравање димних гасова у ТЕНТ-у блок А. Наиме, споразум о финансирању овог пројекта потписан је са Јапанском развојном агенцијом још 2011. године, међутим, након бројних проблема са самим пројектом, тендерским процедурама и више одлагања почетка радова, постројење је напослетку завршено и пуштено у рад тек у априлу 2024. То су свакако добре вести, будући да су ЕПС-ове термоелектране редовно биле на листи десет највећих емитера сумпор-диоксида у Европи, али овај пројекат уједно опомиње да је неопходно знатно повећати ефикасност реализације преосталих сличних инвестиција (најважнија је изградња постројења за одсумпоравање димних гасова у ТЕНТ-у блок Б). Према истраживању организације *Beyond Fossil Fuels*, становници Србије и земаља у региону су платили високу цену ЕПС-ове инертности у претходном периоду. Наиме, процењено је да су емисије сумпор-диоксида, оксида азота и суспендованих честица из домаћих термоелектрана на угаљ годишње изазивале око 2.000 превремених смртних случајева у региону, око 1.000 случајева обољевања од хроничног бронхитиса и око 44.000 дана са симптомима астме код деце³⁸.

Решавање нагомиланих проблема у сектору заштите животне средине и комуналне инфраструктуре захтева огромне инвестиције у следећих десетак година. Фискални савет је у извештају уз 2018. године, на основу тада доступних анализа о потребама за изградњом канализационе мреже и ППОВ, фабрика воде за пиће и доградњу водоводне мреже, изградњу санитарних депонија и постројења за прераду отпада, спровођење мера за заштиту ваздуха и друго, проценио да ће Србији бити неопходне јавне инвестиције реда величине 8,5 млрд евра у следећих 10-15 година. Од тога, убедљиво највећи део односио се на инфраструктурна улагања у сектору вода (скоро 6 млрд евра), затим у систем за управљање отпадом (1,5 млрд евра) и око 1 млрд евра улагања за смањење загађења ваздуха које су у директној надлежности државе (што укључује и ЕПС-ове инвестиције). С обзиром на то да се стање на терену од тад није битно променило ова наша процена је начелно још увек актуелна – посебно кад се има у виду да су, слично као код путне инфраструктуре, многи грађевински трошкови поприлично скочили. То потврђују и званичне пројекције у оквиру стратешких докумената које је држава у међувремену усвојила. Примера ради, у Стратегији управљања водама процењени су инвестициони трошкови у сектору водоснабдевања (скоро 2 млрд евра) и за заштиту вода од загађења још око 3,6 млрд евра (20% за канализациону мрежу, 10% за главне колекторе и 70% за изградњу недостајућих ППОВ) – што је укупно поново близу 6 млрд евра. Имајући у виду то да већина постојећих стратешких докумената покрива период до 2032. или 2033. године (укључујући и Стратегију заштите животне средине која је тренутно у припреми и представљаће кровни документ у овој области), долазимо до закључка да је за доследно спровођење планираних

³⁸ Базу података о емисијама загађујућих супстанци појединачних термоелектрана у Европи и прорачуном њиховог утицаја на здравље становништва могуће је пронаћи на адреси: <https://beyondfossilfuels.org/coal/>

мера неопходно повећање јавних инвестиција у овом сектору на близу 800 млн евра или 1% БДП годишње.

Србији су сада неопходне и додатне јавне инвестиције које се односе на област климатских промена и зелену транзицију. У претходних неколико година Србија се активније укључила у борбу против климатских промена и транзицију ка чистијој енергији, што је резултовало усвајањем неколико нових закона (нпр. Закон о климатским променама из 2021. године) и израдом важних стратешких докумената. Најпре је у јуну 2023. усвојена Стратегија нискоугљеничног развоја за период од 2023. до 2030. године са пројекцијама до 2050. године, док се усвајање Интегрисаног националног енергетског и климатског плана (ИНЕКП) који покрива исти период очекује у текућој години. Потписивањем Софијске декларације о Зеленој агенди за Западни Балкан Србија се практично обавезала да ће заједно са ЕУ радити на достизању климатске неутралности Европе до 2050. године. Може се рећи да су овим документима постављени прилично амбициозни циљеви у погледу декарбонизације, смањења емисија гасова са ефектом стаклене баште, повећања удела обновљивих извора у производњи и потрошњи енергије, енергетске ефикасности и др. Да би се то све постигло предвиђена су и огромна улагања – за реализацију ИНЕКП-а потребно је преко 30 милијарди евра до 2030. године. Од тога, близу 11 млрд евра или једна трећина односи се на трошкове које ће поднети јавни сектор: око 8 млрд евра за мере побољшања енергетске ефикасности, 1,3 млрд евра у области енергетске безбедности и 1,2 млрд евра за декарбонизацију енергетског сектора. Што се тиче буџета опште државе који је у примарном фокусу наше анализе, планирано је да он буде главни извор финансирања у области побољшања енергетске ефикасности – било директно у виду енергетске санације јавних објеката, били посредно путем давања подстицаја за адаптацију стамбених зграда и других објеката у приватном власништву.

Спровођење свих планираних мера у области животне средине и климатских промена изискује суштинску промену инвестиционих приоритета државе. Укупне инвестиције опште државе у периоду 2021-2023. у просеку су износиле око 4,5 млрд евра годишње или преко 7% БДП. Као што смо већ истакли, у сектор заштите животне средине и комуналне инфраструктуре одлазило је око 0,4% БДП инвестиција, чему би требало додати и још увек скромна буџетска средства за побољшање енергетске ефикасности и друге активности у области климатских промена (реда величине око 0,1% БДП). Наше прелиминарне анализе на основу прегледа важећих стратешких докумената указују на то да би јавне инвестиције у овим областима морале да буду барем три пута веће у следећих десетак година уколико се желе достићи циљеви у зацртаним роковима. С обзиром на то да су јавне инвестиције у Србији историјски већ веома високе, до фискалног простора за тако велико повећање јавних улагања у овим секторима морало би се доћи значајним променама у структури капиталног буџета опште државе. То првенствено подразумева постепено смањивање инвестиција у путну инфраструктуру, нарочито у ауто-путеве будући да је Србија већ достигла стандарде земаља ЦИЕ, као и свођење улагања у сектор безбедности на ниво који је уобичајен за земље региона. Оваква промена приоритета је оправдана и из угла укупног доприноса побољшању друштвеног благостања, што смо детаљније објаснили у одељку 5.3 овог извештаја. Поред обезбеђивања буџетских средстава, предуслов за реализацију планираних мера је снажно јачање институционалних и људских капацитета у сектору заштите животне средине и комуналних делатности, који су према свим доступним истраживањима оцењени као врло слаби.

4. АНАЛИЗА УСЛОВА ЗАДУЖИВАЊА И ЕФИКАСНОСТИ ИЗВРШАВАЊА ПРОЈЕКТА У ОБЛАСТИ ПУТНЕ ИНФРАСТРУКТУРЕ

Од 2018. Србија је почела снажно да се ослања на нестандартне процедуре у уговарању и реализацији великих инфраструктурних пројеката. Примена јавних набавки и стандардних законских процедура била је практично једини метод у реализацији инфраструктурних пројеката до 2012. године, а може се рећи да је то била преовлађујућа пракса све до 2018. Након тога дошло је до фундаменталног заокрета – у протеклих 5-6 година готово сви велики инфраструктурни пројекти директно су уговорани и/или су на неки други начин (нпр. *lex specialis*) изузимани из опште законске регулативе, па је коришћење стандардних процедура у Србији тренутно сведено на минимум. Прелазак на директно уговарање и прескакање општих законских процедура (у области јавних набавки, експропријације, управљања капиталним пројектима и друго) имао је одређене позитивне ефекте на капитална улагања државе. Наиме, анализе које смо спровели показују да је то био један од главних разлога који је допринео снажном повећању јавних инвестиција у Србији од 2018; не само да је то омогућило убрзање радова на неким великим пројектима који су каснили, већ и да се у буџет (по скраћеним процедурама) за кратко време убаци велики број нових инвестиционих пројеката. Међутим, осим повољног утицаја на обим јавних инвестиција, пракса прескакања стандардних процедура има и своје лоше стране. Прва велика мана је произвољна селекција пројеката, која резултира запостављањем многих важних сектора (попут заштите животне средине и образовања), али и спровођењем неких инвестиција чија је оправданост упитна. Овим питањима смо се детаљније бавили у Поглављу 3. У овом поглављу смо детаљније истражили услове финансирања ових пројеката, односно да ли билатерално уговорени пројекти имају неповољније услове задуживања у односу на „стандардне“ (одељак 4.1). На крају, у одељку 4.2 анализирали смо да ли и у којој мери заобилажење уобичајених процедура убрзава процес изградње. Такође, у овој секцији истраживали смо да ли се код убрзаних инвестиција у већој мери појављују ванредни трошкови током извршавања радова (што би могао бити случај услед лошије припреме радова), који на крају воде повећању цене у односу на иницијално уговорену.

4.1. Кредитни услови: институционални наспрам билатералних кредита

Изградња путне инфраструктуре у Србији финансира се готово искључиво из кредита. Поред самог нивоа инвестиција и обима путне инфраструктуре, питање којем треба посветити пажњу јесу кредити за изградњу путева, с обзиром да су сви најважнији саобраћајни пројекти у претходном периоду највећим делом финансирани из позајмљених средстава. У овом делу детаљније анализирамо узорак кредита којима је финансирана изградња ауто-путева и других великих саобраћајница у Србији у последњих петнаест година, а чија збирна вредност износи више од 4 млрд евра.³⁹ Ове зајмове смо поделили на три групе. Око 55% наведене вредности односи се на „билатералне“ кредите, близу 30% отпада на „институционалне“ кредите, а преосталих 15% чине „комерцијални“ кредити. Наша анализа показује да су, у погледу каматних стопа, институционални зајмови нешто јефтинији од билатералних, као и то да су и једни и други осетно повољнији од тржишних услова задуживања Србије у посматраном периоду. Од три посматране групе, једино су

³⁹ Реч је о репрезентативном узорку који чине више од две трећине зајмова и више од три четвртине укупне вредности зајмова за изградњу ауто-путева и других великих саобраћајница у Србији у посматраном раздобљу.

комерцијални кредити, који су по много чему специфични у односу на прве две врсте, неповољнији од просечних тржишних услова задуживања.

Табела 9: Кредити за пројекте путне инфраструктуре

Група кредита	Пројекат	Финансирање	Каматна стопа	Рок отплате
Институционални	Коридор 10 – Југ	ЕБРД	EURIBOR 6m +1,00%	2028.
	Ниш–Мердаре	ЕБРД	EURIBOR 6m +1,00%	2035.
	Коридор 10	ИБРД	EURIBOR 6m +0,85%	2036.
	Коридор 10 – Југ и Исток	ММФ	променљива: SDR стопа или LIBOR 6m – 0,05%	2037.
Билатерални	Љиг–Прељина	Реп. Азербејџан	4,00%	отплаћен
	Обреновац–Љиг	Кинеска Ексим банка	2,50%	2033.
	Нови Пазар – Тутин и Београд – Сарајево	Ziraat Bankasi & Deniz Bank	2,50%	2034.
	Сурчин–Обреновац	Кинеска Ексим банка	2,50%	2036.
	Иверак–Лајковац	Кинеска Ексим банка	EURIBOR 6m +2,35%	2036.
	Прељина–Пожега	Кинеска Ексим банка	3,00%	2039.
Комерцијални	Рума–Шабац–Лозница	Уникредит банка	BELIBOR 3m +2,70%	2029.
	Рума–Шабац–Лозница	Банка Интеза	BELIBOR 6m +2,00%	2031.
	Дунавска магистрала	НЛБ Комерцијална банка	BELIBOR 3m +3,85%	2032.
	Рума–Шабац–Лозница	Банка Интеза	BELIBOR 3m +3,30%	2033.
	Дунавска магистрала	ОТП банка	BELIBOR 3m +3,95%	2033.

Извор: Управа за јавни дуг и уговори о зајмовима

Напомена: У колони „Извор финансирања“ дат је главни (или једини) кредитор, који обезбеђује највећи део (или целокупан износ) средстава. У неким од наведених случајева, мањи део вредности пројекта се финансира из буџета Републике Србије.

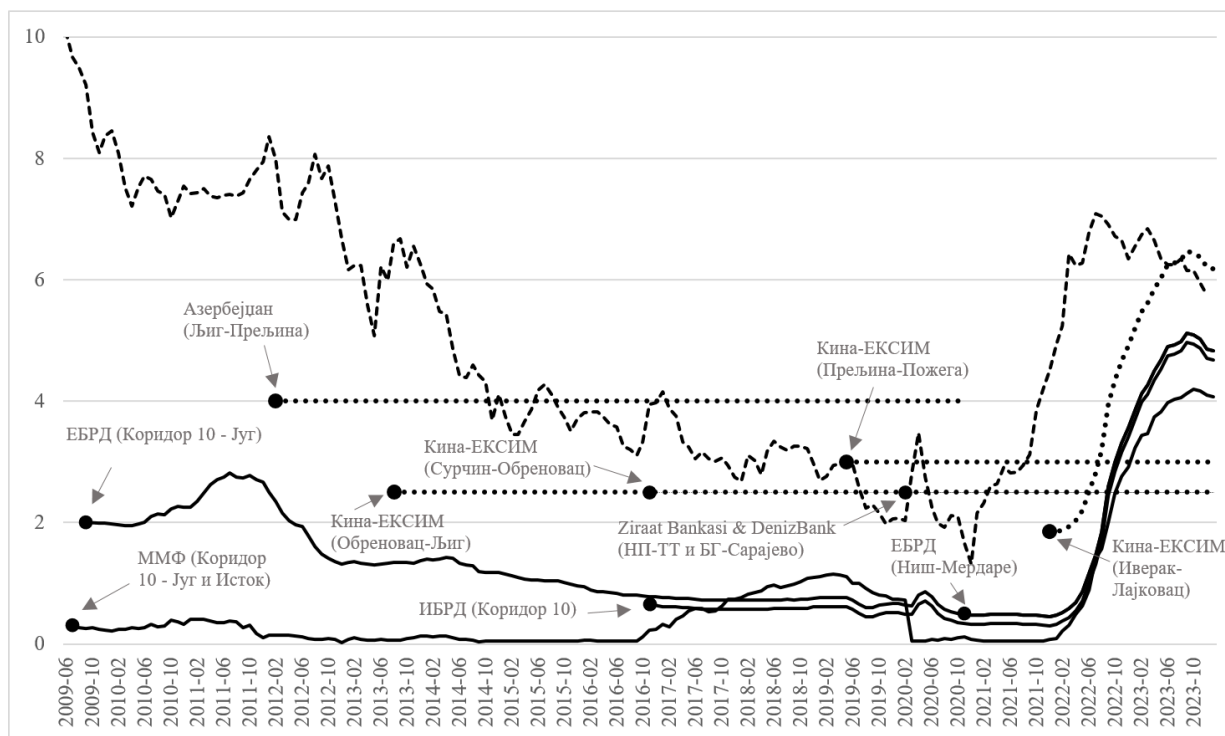
Узимајући у обзир кретања на међународном финансијском тржишту и позицију Србије као зајмопримца, уочавамо да су кредити повлачени за финансирање

изградње ауто-путева били релативно јефтини. Посматрали смо цене зајмова (каматне стопе) и направили компарацију са објективним показатељима кредитне позиције наше земље. У периоду 2009–2024. године тржишну цену задуживања за Србију добили смо на основу стопе приноса емитованих еврообвезница и вредности ЕМБИ индекса.⁴⁰ Добијена временска серија каматних стопа је приказана испрекиданом линијом на Графикону 19. Непосредно након избијања светске економске кризе у 2008. години, па до пред крај 2012. године, тржишне каматне стопе су биле доста високе, око 8%. Од тада је уследила постепена релаксација глобалних услова задуживања и каматна стопа за Србију се спустила на око 1,5% у 2020. години. Међутим, долазак нове кризе и снажно убрзање инфлације условили су осетно погоршање кредитних услова, нарочито за земље у развоју попут Србије. У последње две и по године, тржишне каматне стопе су се кретале углавном у распону 6–7%. Дугорочни просек у целокупном посматраном периоду (2009–2024) износи 5%. Другим речима, да је Србија одлучила да пројекте финансира издавањем обвезница, у просеку би плаћала каматну стопу од 5%. Са приказа се може приметити да су цене кредита углавном испод ове линије. Дакле, зајмови за изградњу путне инфраструктуре у последњих петнаест година највећим делом били су повољнији од тржишних услова за задуживање.

Анализа показује да кредити од међународних финансијских институција намећу ниске, подношљиве трошкове отплате. Зајмови међународних финансијских институција (Европске банке за обнову и развој, Међународне банке за обнову и развој итд.) основни су извор финансирања изградње деоница на Коридору 10, али и још неких путних праваца. Ови зајмови уговорани су независно од тога који је извођач радова, а процес тражења извођача за те деонице је најчешће спровођен по стандардној тендерској процедури. Кредити међународних финансијских институција, који су махом гласили на варијабилне каматне стопе (везане за ЕУРИБОР или ЛИБОР), показали су се као убедљиво најповољнији, што се на Графикону 19 може уочити (одговарајуће каматне стопе током времена приказане су пуним линијама на графикону). Током највећег дела посматраног периода испоставило се да су договорене варијабилне шеме омогућиле поприличне уштеде. Наиме, од 2009. до 2022. године, стопе на институционалне зајмове биле су прилично ниске – између 0% и 2%. Скок каматних стопа на светском тржишту током недавне кризе узроковао је да ове варијабилне стопе порасту до нивоа од 4–5%. Међутим, глобално успоравање инфлације од краја 2022. довешће до постепене релаксације монетарне политике водећих светских централних банака, готово извесно већ у 2024. години. Стога се очекује да ће се ЕУРИБОР и ЛИБОР, који су већ достигли максимум, постепено смањивати у средњем року. Просечна каматна стопа на кредите из ове групе у целокупном раздобљу од јуна 2009. до јануара 2024. износи 1,2%, што је знатно повољније него у случају других кредитних аранжмана.

⁴⁰ ЕМБИ је индекс обвезница тржишта у развоју. Реч је о референтном индексу којим се мери укупан принос међународних Владиних и корпоративних обвезница које издају земље у развоју или транзицији. До 2011. године Србија се није задуживала на међународном финансијском тржишту, па у потпериоду 2009–2011. не располажемо „директном“ тржишном ценом задуживања. Стога, тржишну каматну стопу у потпериоду 2009–2011. апроксимирали смо на основу података за упоредиве земље ЦИЕ (Пољска, Мађарска, Хрватска, Румунија) и процењене разлике у премији на ризик земље.

Графикон 19: Каматне стопе по кредитима за изградњу важних путних праваца у Србији, јун 2009 – јануар 2024. (%)



Легенда: лево – каматна стопа; доле – месеци у години; пуна линија – институционални зајмови; тачкаста линија – билатерални зајмови; испрекидана линија – просечни услови задуживања Србије

Извор: Обрачун Фискалног савета на јавно доступним подацима

Кредити из билатералних споразума су, такође, у просеку осетно повољнији од тржишних услова за задуживање. Под билатералним кредитима, који не захтевају толико ригорозне процедуре и административне послове, подразумевамо зајмове на основу директних погодби са зајмодавцима. У питању је одабир „у пакету“ зајмодавца и извођача радова који имају седиште у истој држави и пословно су повезани. Реч је о кредитима Кинеске Ексим банке (за пројекте извођача „CCCC“, „Shandong Hi-speed Group“ и „Power China“), Републике Азербејџан (извођач „Azvirt“) и двеју турских банака (извођач „Tasyapi“). Ови зајмови, са изузетком једног новијег зајма, гласе на фиксне каматне стопе које, у зависности од кредита, износе 2,5%, 3,0% или 4,0% (приказане су тачкастим линијама на Графикону X). У периоду од 2009. године до данас, просечна каматна стопа на посматрану скупину кредита износила је 3,0%. Дакле, из угла финансијских трошкова, услови отплате ових зајмова су били бољи од просечних тржишних.

У поређењу институционалних са билатералним кредитима, учавамо да су институционални систематски повољнији. Билатерални кредити махом гласе на фиксну каматну стопу, за коју се по правилу (због одсуства ризика) очекује да буде нешто виша од варијабилне стопе у тренутку уговарања. Међутим, неспорно је да су, у случају изградње путева у Србији, током дужег временског периода билатерални кредити систематски скупљи од институционалних за 1,0–1,5 процентних поена. Додатна и најбоља потврда ове разлике међу две групе кредита јесте једини билатерални зајам са варијабилном стопом (онај за деоницу Иверак–Лајковац). Овај зајам изискује за 1,35–1,5 п.п. веће издатке за камату

годишње од упоредивих институционалних зајмова које још увек отплаћујемо.⁴¹ Дакле, чак и кад узмемо у обзир тржишна кретања (у ранијем интервалу услови варијабилних стопа били добри, потом се погоршали), постоји константно уједначен јаз међу ценама две посматране групе зајмова. Према томе, билатерални кредити објективно су нешто скупљи од кредитних аранжмана са међународним финансијским институцијама.

Најскупљу групу кредита за изградњу путева чине зајмови од домаћих пословних банака (комерцијални кредити), што се може објаснити условима под којима су повлачени. Овде је реч о пет зајмова уговорених између новембра 2020. и јуна 2023. године. Они се односе на два путна правца – Дунавску магистралу и пут Рума–Шабац–Лозница. Подаци о овим кредитима нису сасвим упоредиви са кредитним аранжманима о којима је било речи у претходном делу анализе, али их износимо јер вредности на које они гласе нису безначајне. Укупна вредност тих кредита је преко 600 милиона евра, а уобичајена каматна стопа на ове зајмове износи 8–9%. Дакле, каматне стопе на ове зајмове су знатно изнад нивоа осталих кредита за изградњу путне инфраструктуре. Разлози виших каматних стопа на ове кредите леже у већем броју чињеница. *Прво*, одобравани су у динарима. Каматне стопе на динарске кредите су по правилу веће од оних у еврима и доларима. Примера ради, стопа приноса на државне обвезнице Републике Србије емитоване у динарима тренутно је два до два и по пута виша од стопе за обвезнице емитоване у еврима са истим периодом доспећа. *Друго*, ови извори кредитирања су били махом интервентног карактера. Ти зајмови нису примарни избор, већ се њима прибегавало након што се планови финансирања из других извора нису остварили, а радови на деоници су већ били у току. *Треће*, повлачени су у раздобљу веома неповољних општих услова на тржишту зајмова, што је узроковало високе каматне марже. На крају, имајући у виду да се пројектује инфлација од око 3% у средњем року, ове динарске кредите, са каматним стопама од 8% или 9%, дефинитивно не можемо оценити као повољне.

4.2. Неефикасности приликом извођења инвестиционих радова (пробијање рокова и цене)

Изградња путне инфраструктуре у Србији праћена је честим пробијањем првобитно уговорених рокова и цена. Лоше управљање јавним инвестицијама најјасније се манифестује у пробијању рокова за изградњу путева и прекорачењу првобитно уговорених цена. Гледајући релевантне показатеље ефикасности у реализацији пројеката, дошли смо до следећих закључака: 1) неефикасност изградње ауто-путева у Србији приметно је већа него у другим европским земљама; 2) прелазак на нестандартне процедуре није елиминисао проблем пробијања рокова – он је и даље присутан, мада је просечно кашњење смањено; 3) пробијање иницијалне цене се дешавало и приликом тендерског избора извођача, али има индиција да то постаје још израженије код директних погодби.

Кашњења у изградњи путева присутна су код обе врсте аранжмана (тендера и директних погодби), али су била већа код примене стандардних процедура. Све велике пројекте изградње деоница ауто-путева по методу тендерског уговарања карактерисало је одлагање рокова за завршетак радова. То се може видети на примеру Коридора 10, будући

⁴¹ Кредит Кинеске Ексим банке за деоницу Иверак–Лајковац гласи на БЕЛИБОР 6М увећан за 2,35%. Институционални зајмови наведени у Табели Х изискују трошкове камата у висини БЕЛИБОР 6М +1,0% (два кредита), односно БЕЛИБОР 6М +0,85% (један кредит). Према томе, између кредита за Иверак–Лајковац и ових кредита постојаће сталан јаз од 1,35, односно 1,50 процентних поена, док год се буду отплаћивали.

да су практично све деонице биле грађене дуже него што се планирало, а у неким случајевима рокови су померани по неколико пута. Доступни подаци указују на то да је просечно кашњење износило чак 3 године и 3 месеца. С друге стране, иако и код билатералних аранжмана постоје уочљива кашњења, чињеница је да су поједини путни правци завршени у планираним роковима. Од конкретних примера можемо издвојити деонице Љиг–Прелјина (отворена за саобраћај новембра 2016. године), Сурчин–Обреновац (децембар 2019. године) и Рума–Шабац (октобар 2023. године). Код преосталих деоница чија је изградња уговорена директном погодбом радови су каснили, а просечно пробијање иницијалних рокова у овом случају је износило око 6 месеци.⁴² Међутим, важно је истаћи да и у овој групи постоји неколико деоница које су тренутно у изградњи, а чији су рокови увелико пробијени: Прелјина–Пожега (иницијални рок крај 2021), Моравски коридор (2022) и Кузмин–Сремска Рача (2023). Уколико узмемо у обзир ове још увек недовршене путне правце, просечно кашњење у Србији би и код билатералних аранжмана било веће него у земљама ЕУ (у којима износи око 9 месеци)⁴³ – али је то свакако и даље краће у поређењу са изградњом Коридора 10. Закључак који се намеће на основу посматраног узорка јесте да је прелазак на билатерални метод допринео убрзању реализације пројеката у области путне инфраструктуре, али да то није до краја решило проблем неефикасности у извођењу радова.

Идентификовали смо бројне разлоге за пробијање постављених рокова у изградњи путне мреже. Навешћемо неке од главних разлога за померање рокова током изградње деоница ауто-путева у Србији и неколико конкретних примера: 1) *пуцање асфалта*, и то: а) услед неадекватне процене стабилности терена, услова земљишта и геолошких фактора или б) услед употребе материјала лошијег квалитета (Просек–Црвена река); 2) *обрушавање потпорног зида* (Коридор 10 кроз Грделичку клисуру); 3) *изградња прениског тунела*, који не одговара захтевима ауто-пута и кроз који не могу да прођу шлепери (неколико тунела на Коридору 11); 4) *експропријација*, и то по два основа а) због лоше процењеног ризика експропријације, тј. нису сачињени оствариви планови експропријације земљишта и расељавања становништва и б) у буџету нису опредељена довољна новчана средства за спровођење експропријације (на овај проблем је и Светска банка скренула пажњу, као разлог кашњења радова на више деоница на Коридору 10); 5) *одлагање рокова за достављање документације*; б) *одлагање радова док се не одговори на одитетни захтев извођача*; 7) *отказивање донације* коју је Влада Републике Србије требала да уручи извођачу радова (деоница Српска кућа–Левосоје); 8) *банкрот извођача радова* (Обилазница око Димитровграда).

Кашњења се највећим делом могу приписати slabим капацитета за управљање готово свим фазама пројекта. Готово сви учесници у процесу планирања и реализације пројеката сносили су део одговорности за пробијање рокова током изградње анализираних деоница. Најпре, ЈП „Коридори Србије“ чија делатност обухвата вршење инвеститорске функције на изградњи ауто-путева, организовање обављања стручних послова на изградњи ауто-путева, послове експропријације, израду планске и пројектне документације и спровођење јавних набавки за добра, услуге и радове везане за изградњу и реконструкцију путних праваца. Такође, одговорност је и на Влади, у ситуацијама када се директним

⁴² Код деоница чији је почетак изградње померен услед избијања пандемије болести Ковид-19 у марту 2020. године (попут деонице Нови Београд – Сурчин на Коридору 11), као референтну тачку нисмо узели иницијални рок, већ први наредни рок који је одређен након узимања у обзир последица пандемије и одлагања радова.

⁴³ European Court of Auditors (2013). *Significant cost differences between EU-cofinanced road projects*. Press release ECA/13/22

преговарањем одабере извођач који нема капацитете да заврши радове у прописаном року. Институту ангажовани у области пројектовања, геотехнике и грађевинских материјала, израду анализе и техничку документацију за ауто-путеве и надгледање обављања радова према техничкој документацији, у неким ситуацијама, могу представљати фактор који кочи процес реализације (нпр. грешке у пројектима, лоше геолошке процене и слично). На крају, али са најдиректнијим последицама по померање рокова, одговорност стоји на самим извођачима у случајевима када изводе радове мимо прописаних процедура градње, не поштују налазе планске документације и не употребљавају утврђене грађевинске материјале.

Друга неповољна карактеристика изградње путева у Србији јесте често прекорачење иницијално договорене цене радова. Многи од претходно побројаних проблема који доводе до пробијања рокова за изградњу често захтевају и додатна новчана средства, због чега се дешавало да крајња цена неких деоница ауто-путева буде знатно већа од првобитно планиране. Штавише, у последње време уговори о изградњи одређеног путног правца које Влада закључују са извођачима обично садрже и простор за „непредвиђене трошкове“, који могу износити од 0 до додатних 20% на очекивану вредност радова. Важно је истаћи чињеницу да се пробијање цена у изградњи путева дешава и у земљама ЕУ. Према узорачким подацима Европског ревизорског суда⁴⁴, у периоду када су државе ЕУ издвајале знатна средства за изградњу путева, од 2000. до 2013. године, просечно премашивање иницијално зацртане вредности пројекта било је 23%. Слично томе, студија из 2012. године⁴⁵, у којој је посматрано 278 путних деоница грађених у периоду од 1927. до 2009. у развијеним земљама ЕУ, долази до закључка да је крајња вредност пројекта у просеку била виша од почетне за 21,2%. Међутим, наше анализе показују да су прекорачења договорених цена у Србији неретко била знатно већа, како код пројеката који су рађени по тендерским процедурама (Коридор 10), тако и код неких нових пројеката који се тренутно граде у оквиру билатералних аранжмана.

Премда је накнадно повећање цене радова хронични проблем у Србији, постоје индиције да се ситуација погоршава у случају најновијих деоница ауто-путева. Кад је реч о ауто-путевима који су грађени по стандардним процедурама (јужни и источни крак Коридора 10), наше анализе показују да је коначна цена радова на појединим деоницама знала да буде и до 30% већа од иницијално уговорене. Интересантан феномен који смо приметили у овој анализи је то да су поједине фирме користиле праксу да на тендерима конкуришу са тзв. дампинг ценама које су биле нереално ниске. Међутим, након добијања посла појављивали би се додатни трошкови, чак и судски спорови с државом, што је у крајњој инстанци водило осетном поскупљењу извршених радова. Код актуелних путних праваца који су тренутно у изградњи у оквиру билатералних аранжмана такође постоје примери сукцесивног и великог повећања цене радова током времена – нпр. тренутна вредност инвестиције у Моравски коридор (Прељина-Појате) двоструко је већа од првобитно уговорене. Наиме, Меморандумом о изградњи Моравског коридора из 2018. било је предвиђено да ће цена тог пројекта износити максимално 800 млн евра. Годину дана касније Влада је уговорила инвестицију у овој ауто-пут у вредности од 745 млн евра уз

⁴⁴ European Court of Auditors (2013). *Significant cost differences between EU-cofinanced road projects*. Press release ECA/13/22

⁴⁵ Cantarelli, C.C., B. van Wee, E.J. Molin, & B. Flyvbjerg (2012), Characteristics of cost overruns for Dutch transport infrastructure projects and the importance of the decision to build and project phases. *Transport Policy*, 22, 49–56

додатних 20% за потенцијалне непредвиђене трошкова – дакле, максимално до непуних 900 млн евра. Након тога, усвајањем новог закона у 2023. години, тај износ повећан је за додатних 700 млн евра, што значи да је тренутна уговорна цена за изградњу Моравског коридора већ близу 1,6 млрд евра⁴⁶ - при чему коначан износ може бити и нешто већи. Тачно је да је у претходних неколико година дошло до осетног раста цена инпута за изградњу ауто-путева, али наше анализе показују да то не може ни близу да објасни практично двоструко повећање вредности радова. Поред Моравског коридора, и код неких других нових путних праваца бележимо сукцесивно повећање процењене цене радова. На пример, вредност инвестиције у ауто-пут Београд-Зрењанин-Нови Сад је у Меморандуму из 2020. била је процењена на 600 млн евра, док се према новим буџетским плановима сад предвиђа задуживање државе до износа од чак 1,7 млрд евра. Један од разлога за ову корекцију је вероватно опет поскупљење грађевинских инпута, а у јавности су се могле чути и најаве о променама трасе и додатним радовима на паралелном некомерцијалном путу Нови Сад-Зрењанин. Међутим, врло је упитно могу ли ови чиниоци потпуно да објасне скоро троструко повећање цене у односу на првобитну, на шта указују буџетски планови. Додатну конфузију ствара то што су информације о најновијим пројектима попут овог често врло оскудне, а понекад и опречне, па се срећу различити подаци о укупним трошковима, дужини трасе, карактеристикама путева итд.

Мањак контроле и изостанак тендерских процедура могу бити разлози неоправданог повећања цене нових инвестиционих пројеката. Нови модел одабира, планирања и имплементације јавних инвестиција по правили прати мања институционална и процедурална контрола у односу на раније инвестирање по стандардним процедурама. Тај мањак контроле могао би да буде један од разлога за повећање цене код неких нових пројеката. Више међународних истраживања показало је да код уговора о јавним радовима у грађевинском сектору постоји повећана склоност и простор за корупцију.⁴⁷ Тако је у студији Светске банке из 2015. пронађена статистички значајна веза између већих трошкова инвестиционих радова и слабе контроле корупције.⁴⁸ У земљама у којима је корупција израженија, цене изведених радова биле су систематски веће (за оцену корупције коришћен је индикатор *WGI*,⁴⁹ по ком и Србија стоји веома лоше). Поред мање контроле, утицај на раст цене радова у новом моделу државног инвестирања може имати и прескакање тендерских процедура. Наиме, недовољна тржишна конкуренција приликом уговарања радова може довести до тога да уговорена цена изградње буде неповољнија по државу. Ако се поново осврнемо на изградњу јужног и источног крака Коридора 10, одзив понуђача на јавним тендерима био је прилично велики. Просечан број понуђача по јавној набавци за ове ЛОТ-ове износио је 11, знатно више у односу на уобичајен број понуда на тендерима у Србији, што је вероватно у одређеној мери доприносило снижавању уговорних цена радова. Сасвим супротно, изградња ауто-путева директним погодбама по убрзаној процедури би због укидања тржишне утакмице лако могла да резултује повећањем понуђених цене радова.

⁴⁶ Посматрано по километру, иницијално је предвиђено да издаци за Моравски коридор износе 7,1 млн евра/км, а сада је та бројка скочила на 14,2 млн евра/км.

⁴⁷ Transparency International (2011). *Bribe payer's index 2011*. Technical report, Transparency International.

⁴⁸ Collier, P., Kirchberger, M., & Söderbom, M. (2015). *The cost of road infrastructure in low and middle income countries*. Policy Research Working Paper Series 7408, The World Bank

⁴⁹ Општа оцена потврђена је и употребом алтернативног индикатора за мерење корупције који израђује Transparency International.

Влада би зато требало да омогући бољи увид у трошкове свих инвестиционих пројеката. Поређење цена различитих инвестиционих пројеката је веома изазовно, а ова оцена важи и за изградњу ауто-путева које смо детаљније анализирали. Наиме, постоји велики број чинилаца који одређују коначну цену њихове изградње: тип терена (низијски, брдски, планински); да ли је реч о изградњи, реконструкцији, проширењу пута или пресвлачењу горњег слоја асфалта; број коловозних и зауставних трака на путу; материјал од којег је сачињен пут; број мостова и њихова дужина, тип материјала од којег је мост сачињен; број тунела, дужина и висина тунела, да ли је у питању тунел са једном или две тунелске цеви; трошак радне снаге у датом тренутку; измештање водотока; број петљи; трошак допремања материјала на дато место у датом тренутку итд. Отуда је веома тешко доћи до чврсте процене да ли је и колико вредност одређеног пројекта прецењена. Предуслов за спровођење такве анализе јесте да Влада почне транспарентније да извештава о свим појединачним пројектима. Релевантни подаци на основу којих се формира цена изградње ауто-путева, као и других инвестиционих пројеката, налазе се у студијама изводљивости и анализама трошкова (и користи). Студије изводљивости морају по домаћој регулативи да се израђују за све пројекте веће од 25 млн евра. Нејасно је зашто већина њих није јавно објављена како би порески обвезници и стручна јавност добили увид у њих. Већа транспарентност потребна је и током извођења радова. Различити механизми за то већ дуже време се примењују у другим европским државама, у шта спадају периодична објављивања докумената о степену реализације пројекта и издатака, отворени приступ рачунарским платформама на којима је могуће пратити ток имплементације и друго.

Постоје добри примери из региона како се извештава о плановима и напретку у реализацији у области путне инфраструктуре које би и Србија могла да следи. Пример из најближег региона је Босна и Херцеговина, која је одавно успоставила праксу врло транспарентног извештавања о плановима и реализацији планова у области великих инвестиција. Тако се, на пример, на званичној интернет страници јавног предузећа Аутоцесте ФБИХ (*JP Autoceste FBiH d.o.o.*) могу пронаћи корисне, благовремене и довољно учестале информације о кључним инфраструктурним пројектима у овој земљи у области путева. Примера ради, објављени су званични подаци о планираним пројектима, с тим да се релативно детаљне (техничке, финансијске и др) информације могу пронаћи о појединачним деоницама по годинама (у Табели 10 је, као пример, приказан део података за 2023. годину). За сваку деоницу се, дакле, поред процењене вредности и извора финансирања, објављује степен реализације пројекта по фазама (пројектовање, експропријација, грађење), али и напомене у вези са тренутним статусом. То је случај не само за деонице у изградњи, већ се по истом принципу износе и информације о деоницама за које су тендери у току па и деоницама које су у припремној фази градње. На сајту је, такође, релативно лако могуће пронаћи и планиране рокове реализације, што олакшава поређење планираног са реализованим, будући да се на кварталном нивоу објављују извештаји о напретку у реализацији свих важних пројеката – како за Коридор 5ц који је најважнији и најсложенији путни правац у овој земљи,⁵⁰ тако и за друге брзе путеве и аутопутеве.

⁵⁰ За Коридор 5ц, јавно је доступна и студија изводљивости (енгл. *Feasibility study*).

Табела 10: Извод из табеларног приказа планиране изградње путева у БиХ

R.b.	Dionica	km	Procjenjena /ugovorena (građenje + nadzor) vrijednost KM (bez PDV-a)	Izvor finansiranja	Procenat (%) realizacije projekta	Napomena/ trenutni status
1	2	3	4	5	6	7
A) Dionice u izgradnji						
1.	Putnikovo brdo – Medakovo	8,5	284.061.833	EBRD 60 mil. EUR-a Ugovor o zajmu 21 mil. EUR-a	Projektovanje: 100%	Završen Glavni projekat. Pribavljena je okolinska dozvola i urbanistička saglasnost. Ishodovano odobrenje za građenje. Ugovor je zaključen po Crvenom FIDIC-u.
					Eksproprijacija: 100%	
					Građenje: 10%	
2.	Medakovo – Ozimica	21,3	819.492.770	EIB 340 mil.EUR-a WBIF 79 mil.EUR-a	Građenje: 5%	Završen je Glavni projekat. Pribavljena je okolinska dozvola i urbanistička saglasnost. Ishodovano odobrenje za građenje. Ugovor je zaključen po Crvenom FIDIC-u
					Projektovanje: 100%	
					Eksproprijacija: 100%	
					Građenje: 70%	
3.	Poprikuše – Nemila	5,5	356.579.918	EBRD 180 mil. EUR-a EIB 140 mil. EUR-a WBIF 41,1 mil. EUR-a	Projektovanje: 100%	Idejni projekat završen. Zaključen je ugovor za izgradnju i usluge nadzora nad izvođenjem radova i usluge tehničke pomoći. Ugovor je zaključen po modelu ugovora Žuti FIDIC. Za ovu dionicu je pribavljena urbanistička saglasnost, obnovljena okolinska dozvola, te načelno odobrenje za
					Eksproprijacija: 100%	
					Građenje: 70%	
4.	Nemila – Vranduk	5,7	113.990.662	KFAED 36 mil. EUR-a KFAED 21 mil. EUR-a	Projektovanje: 100%	Glavni projekat završen. Pribavljena je urbanistička saglasnost i okolinska dozvola. Radovi su ugovoreni po Crvenom FIDIC-u. Zaključen je ugovor za izgradnju i usluge nadzora nad izvođenjem radova i usluge tehničke pomoći. Moguće su djelimične izmjene glavnog projekta i obuhvata ugovor o građenju, zbog optimizacije trase autoceste.
					Eksproprijacija: 100%	
5.	Vranduk – Ponirak	5,3	132.108.163	OFID 49 mil. EUR-a (dvije kreditne linije: 27,15 mil. USD i 24.30 mil. EUR-a)	Projektovanje: 90%	U završnoj fazi je izvođenje radova na cca 2,5 km ovog projekta (većinom je preostala ugradnja kolovozne konstrukcije i opreme), dok je ostatak projekta u fazi preprojektovanja. Zbog neadekvatnosti tehničkih rješenja iz glavnog projekta za sektore 1,6 i 7 (dužine cca 2,8 km), od strane projektanta pristupilo se izradi novih glavnih projekata. Zaključen je ugovor za građenje i usluge nadzora. Radovi ugovoreni po Crvenom FIDIC-u. Pribavljena je urbanistička saglasnost, građevinska dozvola, te okolinska dozvola.
					Eksproprijacija: 100%	
					Građenje: 50%	

Извод: <https://www.jpautoceste.ba/plan-gradnje/>

5. УТИЦАЈ ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА НА ЕКОНОМИЈУ И ДРУШТВЕНО БЛАГОСТАЊЕ: ЕМПИРИЈСКА ИСТРАЖИВАЊА И ПОУКЕ ЗА СРБИЈУ

Економска теорија и емпиријска истраживања показују да су јавне инвестиције најквалитетнији вид државне потрошње. Поред директног утицаја на побољшање доступности и квалитета опште инфраструктуре, позитиван утицај јавних инвестиција на економски развој земље (БДП, запосленост и друго) знатно је већи у односу на све друге врсте јавне потрошње (плате у јавном сектору, пензије, субвенције), као и у односу на смањење пореза. Снажно повећање јавних инвестиција до ког је у Србији дошло од 2018. имало је неке неспорно повољне економске импликације, што потврђују и доступни подаци. Међутим, сваки динар јавних улагања нема исте ефекте и није подједнако пожељан ни из економског ни практичног угла. Позитивни утицаји јавних инвестиција расту уколико се: 1) улаже у „продуктивне“ секторе код којих се остварују највећи мултипликативни ефекти; 2) врши добра селекција пројеката од којих друштво остварује дугорочну корист што, између осталог, подразумева да приоритет буду области у којима је затечено стање инфраструктуре највише запуштено; 3) постижу рационални трошкови изградње, тј. да нема великог расипања услед лоше регулативе и/или институционалних слабости; 4) у извођењу радова доминантно ангажују домаће фирме, домаћи репроматеријал и радна снага; и 5) поштују утврђени рокови завршетка радова.

Основна сврха јавних инвестиција је побољшање услова живота и привређивања у земљи. Државни капитални пројекти спроводе се у различитим секторима (погледати Поглавље 1), с основном идејом да се побољша општи квалитет живота и привређивања. Улагање у саобраћајну инфраструктуру (путна, железничка, водна) побољшава везу између већих и мањих градова и општина и олакшава мобилност људи (приступ ширем спектру послова, образовању, здравственој заштити) и привредни транспорт (превоз сировина, готових производа). Инвестирање у образовање и здравство доприноси развоју људских ресурса чиме се омогућава раст продуктивности и животног стандарда становништва, као и смањење неједнакости у расподели дохотка. Изградња комуналне инфраструктуре побољшава приступ квалитетној води за пиће, канализационој мрежи и савременијем начину третирања отпада, док улагање у системе за пречишћавање ваздуха смањује укупни ниво загађења. Улагање у очување животне средине (чист ваздух, вода и земљиште) прелива се на здравље људи и посредно утиче и на економију пошто смањује трошкове здравства, повећава број радних дана запослених и у крајњој линији продужава просечан животни век.⁵¹

Јавне инвестиције имају економске ефекте како у кратком тако и у средњем и дугом року. Поред побољшања услова живота, јавне инвестиције дају и конкретне, мерљиве економске ефекте. У кратком року држава приликом реализације инфраструктурних улагања ангажује грађевинска предузећа, користе се грађевински репроматеријали (цемент, шљунак, песак итд) и радна снага која непосредно учествује у извођењу радова. Поред тога, улагање у кључне капиталне пројекте подстиче раст и развој привреде и у средњем и дугом року. Уколико држава својим улагањима побољшава квалитет и приступ основној инфраструктури, ствара се подстицај за приватни сектор да ефикасније алоцира ресурсе и

⁵¹ Према <https://www.eea.europa.eu/en/topics/in-depth/air-pollution?activeAccordion=dd2e16ef-4d34-48ae-bd38-31258544004d&activeTab=07e50b68-8bf2-4641-ba6b-eda1afd544be>

повећа продуктивност (ММФ, 2016)⁵². Тако се омогућава покретање нових бизниса који се наслањају на изграђену инфраструктуру, уз смањење трошкова и унапређење пословања постојећих фирми. Јавне инвестиције зато представљају важан покретач раста приватних инвестиција, запослености, трговине, извоза, стандарда грађана и слично – чиме се стварају услови за побољшање општег друштвеног благостања. Међутим, потребно је истаћи да важи и обрнуто - уколико се недовољно улаже у одржавање постојеће инфраструктуре ово може бити кочница даљем привредном расту. На пример, дугорочно запостављање железничке инфраструктуре смањује могућност њиховог рентабилног коришћења у превозу робе, што може демотивисати пословање у тим подручјима.

Јавне инвестиције постају важан инструмент јавних политика и за велике друштвено-економске изазове попут старење становништва, климатских промена, неједнакости. Глобални макроекономски и други трендови стално стварају нове изазове за креаторе јавних политика – који по правилу захтевају циљана државна улагања у инфраструктуру. *Прво*, демографски трендови као што су старење становништва захтевају боље организовану здравствену заштиту, социјалне установе за негу старих и слично, што захтева и повећана јавна улагања у овим областима. *Друго*, климатске промене стварају притисак за спровођење зелене транзиције која између осталог подразумева смањење употребе фосилних горива и прелазак на одрживе изворе енергије, одрживе видове технологије и сл. Уз то, климатске промене захтевају и бољу инфраструктурну припремљеност земље за потенцијалне шокове (природне непогоде, поплаве, суше). *Треће*, неједнакост у расподели дохотка и велике регионалне разлике у развијености су додатни проблеми за које су потребни одговарајући одговори кроз улагања у физичку инфраструктуру, здравство и просвету.

5.1. Утицај јавних инвестиција на укупну економију

За процену утицаја фискалне политике на привреду и стандард грађана у економским истраживањима користе се фискални мултипликатори. Испитивање утицаја фискалне политике на економију и благостање грађана предмет је бројних теоријских и емпиријских истраживања. Да би се прецизније квантификовала ова веза користи се концепт фискалних мултипликатора. Фискални мултипликатори дефинишу се као промена укупног бруто домаћег производа БДП-а (понекад и неких других макроекономских варијабли) током одређеног периода услед промене фискалне политике – која може бити повећање, односно смањење јавне потрошње, пореза или дефицита. Илустрације ради, вредност фискалног мултипликатора је један у случају да један динар повећања јавне потрошње повећа и БДП за један динар. Ако је мултипликатор нижи од један ефекат на БДП је мањи од потрошених средстава, а ако је већи од један, онда је ефекат на БДП већи од потрошених средстава (видети Оквир 2).

Величина фискалних мултипликатора зависи од бројних чинилаца. О величини фискалних мултипликатора не постоји општи консензус у економској науци, а кључна разлика настаје у погледу претпоставки о трансмисионом фискалном механизму тј. да ли важи неокласични или неокејнзијански модел. Зависно од полазних претпоставки могуће је

⁵² IMF (2016). Regional Economic Issues: Central, Eastern and Southeastern Europe: Effective Government for Stronger Growth.

очекивати незнатне или велике економске ефекте услед промене фискалне политике.⁵³ У прилог томе да вредност фискалних мултипликатора може заиста осетно да варира иде и то што су у емпиријским истраживањима вредности општих мултипликатора оцењене веома различито – оцене се крећу од негативних па до осетно високих позитивних (од преко два) у средњем року. Премда је дебата о величини фискалних мултипликатора веома актуелна, постоји консензус да су економски ефекти од фискалног стимулуса већи у периодима ниског раста и рецесије (нпр. Auerbach and Gorodnichenko, 2012 and 2013), да су мањи у малим и отвореним економијама, да су мањи у земљама с флексибилним курсом и друго. Такође, фискални мултипликатори знатно се разликују и у зависности од тога каква се тачно промена десила у фискалној политици, тј. да ли је дошло до повећања/умањења пореза, текуће потрошње, јавних инвестиција и друго, од врсте пореза или јавне потрошње у којој је дошло до промене и друго, о чему ће више речи бити у наставку.

Оквир 3: Фискални мултипликатори – илустративни приказ

Фискални мултипликатор је показатељ којим се процењује утицај дискреционе промене фискалне политике на БДП, тј. укупну производњу у земљи (или на неки други макроекономски показатељ).

$$\text{Фискални мултипликатор} = \frac{\text{Промена БДП} - a}{\text{Промена фискалне политике}}$$

Величину фискалних мултипликатора сликовитије ћемо приказати на примеру утицаја дискреционог повећања јавних расхода на укупан БДП земље у току једне године.

Бруто домаћи производ (БДП) представља вредност финалних добара и услуга који се произведу у току годину дана у једној земљи. Може се приказати као збир укупне потрошње у земљи, инвестиција и нето извоза роба и услуга (извоз – увоз), према следећој формули:

$$\text{БДП} = \text{Приватна потрошња} + \text{Државна потрошња} + \text{Инвестиције (приватне + државне)} + (\text{Извоз} - \text{Увоз})$$

Скрећемо пажњу да је економија систем „спојених судова“, што значи да се промене једне варијабле преливају и на промене у другим варијаблама, односно да су утицаји међусобно испреплитани. Конкретно, повећање државних инвестиција може да подстакне повећање приватне потрошње, а приватна потрошња даље раст увоза, чиме се преко различитих канала утиче на промену укупног БДП-а. Крајња промена БДП-а тако може бити већа или мања иницијалном повећању државних издвајања, а то значи да фискални мултипликатор може бити већи или мањи од један.

⁵³ Неокласични модел – промене јавних расхода неће имати ефекат на привредну активност, нарочито приватног сектора. Полазне претпоставке су: флексибилност цена, конкурентност тржишта фактора производње и роба, рационалност економских актера, и стога да ће раст државних расхода довести до раста каматних стопа услед чега ће опасти приватне инвестиције, стога ће раст производње и запослености изостати. Према неокласичном приступу фискални стимуланс, због флексибилности цена може да покрене раст инфлације и јавног дуга, што негативно утиче на раст запослености и БДП. С друге стране, неокејнзијански модел претпоставља нефлексибилност цена и монополистичку конкуренцију, кредитно ограничење и слично, а то значи да се очекује да раст државних расхода води повећању тражње за радом, а затим и расту реалних зарада и приватне потрошње, а потом и раст БДП.

Да бисмо то илустровали, направил смо два поједностављена примера у којима показујемо како промене државне потрошње за 100 млн евра може да у кратком року утиче на укупан БДП. За ове примере израчунаћемо индикативну вредност фискалних мултипликатора.

- **Мултипликатор већи од 1** – држава опредељује 100 млн евра за инвестиције у изградњу пута
 - Ова државна политика ће у првој инстанци утицати на раст БДП-а од 100 млн евра услед повећања вредности државних инвестиција (видети горњу формулу БДП-а).
 - Даље ћемо поједностављено да претпоставимо: а) да ће 50 млн евра ових инвестиција ићи на плате радника у процесу изградње (грађевински радници, саобраћајни инжењери, инспектори и слично) и б) да ће 50 млн евра ићи на набавку опреме и материјала (у овом примеру домаћег порекла).
 - За опредељених 50 млн евра које одлази на плате радника, можемо грубо да кажемо да ће ова средстава завршити у потрошњи. Тако се повећава приватна потрошња за 50 млн евра и у том износи додатно расте БДП (видети горњу формулу за рачунање БДП-а).
 - Међутим, део ове повећане потрошње, претпоставимо 50%, отићи ће на куповину увозних производа, што ће онда повећати увоз земље. То онда умањује домаћи БДП за 25 млн евра (увоз има негативан предзнак у горњој једначини БДП-а).
 - Поред плата запослених, рекли смо да се део инвестиција у износу од 50 млн евра троши и на набавку (домаћих) материјала и опреме (цемент, шљунак, машине и слично). То ће се такође делом прелити на раст створене вредности и плате запослених у овим индустријама, што додатно повећава БДП земље, за нпр. 25 млн евра.

Дакле, у овом примеру укупни раст БДП-а износи $100 + 50 - 25 + 25 = 150$ млн евра. То је више од иницијалних инвестиција и фискални мултипликатор је $150/100 = 1,5$.

- **Мултипликатор мањи од 1** – држава у овом примеру увећава своје расходе за 100 млн евра тако што за толико повећа плате запослених у јавном сектору.
 - Претпоставимо да ће и у овом случају повећање плата у потпуности да се прелије на раст приватне потрошње. То ће онда повећати БДП за 100 млн евра (видети горњу формулу)
 - Међутим, пошто ће половина ових средстава да оде на куповину увозних производа, то умањује БДП за 50 млн евра

Укупни раст БДП-а у овом поједностављеном примеру износи $100 - 50 = 50$ млн евра. То би значило да фискални мултипликатор износи $50/100 = 0,5$, тј. да је крајњи ефекат мањи од иницијалне потрошње.

Показано је да ефекти дискреционе промене фискалне политике зависе од врсте фискалног инструмента – највећи су у случају повећања јавних инвестиција. Као што смо претходно навели дискреционе промене фискалне политике могу се одвијати преко два основна канала – променама у јавним расходима (потрошњи) или променама у јавним

приходима (порезима). Емпиријска истраживања показују различите макроекономске ефекте у зависности од тога који се фискални канал користи, као и од конкретног избора категорије јавних расхода/прихода. У ситуацијама у којима се повећавају јавни расходи показано је да се највећи ефекти на БДП (и друге макро варијабле) остварују се следећим редоследом – јавне инвестиције, затим текући расходи (куповина роба и услуга) и на крају социјални трансфери (Соепен et al., 2010). Ефекти од смањења пореза имају мање економске импликације од повећања расхода, али се, такође, уочавају разлике у зависности од врсте пореза – највећи позитивни ефекти остварују се смањењем пореза на рад, па затим пореза на добит предузећа и на крају пореза на потрошњу. Из другог угла посматрано, очекивано је да повећање државних расхода за јавне инвестиције и текуће расходе може имати директан утицај на производњу, док би повећање трансфера и смањење пореза утицало посредно на производњу преко повећања расположивог дохотка у приватном сектору (предузећа и домаћинства). На крају, напомињемо да укупни ефекти на економију зависе и од временског хоризонта који се посматра – да ли се анализира кратак, средњи или дуги рок.

Потенцијални економски ефекти јавних инвестиција зависе, пре свега, од основних карактеристика земље, али и фактора који су блиско повезани са фазом привредног циклуса и достигнутим нивоом развијености. Економска истраживања показују да друштвене користити од повећања јавних инвестиција нису константне у свим земљама и свим привредним условима. Стога је посебна пажња посвећена утврђивању фактора који могу објаснити зашто је, на пример, у појединим земљама утицај јавних инвестиција на привредни раст велики, а у другим занемарљив. Као кључне детерминанте висине фискалних мултипликатора издвајају се три групе фактора: 1) структурни 2) коњуктурни и 3) ниво економског развоја. *Прво*, структурни фактори представљају дугорочне (трајне) карактеристике земље као што су трговинска отвореност, режим девизног курса, иницијални ниво (сток) капитала, висина јавног дуга, величина аутоматских стабилизатора, стопа сиромаштва (удео популације која саставља крај са крајем). Имајући у виду да се структурне карактеристике споро мењају, у анализама се углавном узимају као дате, а досадашње анализе показују да су фискални мултипликатори већи у земљи која је трговински затворенија, има фиксни девизни курс, нижи сток капитала, мањи ниво јавног дуга и мање аутоматске стабилизаторе. *Друго*, коњуктурни (периодични) фактори осликавају привремена привредна кретања у земљи као што су фаза привредног циклуса (рецесија, експанзија), финансијска криза, степен прилагођавања монетарне политике и слично. Истраживања су показала да су економски ефекти јавних инвестиција већи у фазама привредног успоравања и рецесије, криза и уколико је степен прилагођавања монетарне политике већи. *На крају*, ефекти од повећања инвестиција зависе и од фактора који су блиско повезани са достигнутим степеном развијености земље – ниво дохотка, ефикасност институција, извор финансирања и достигнути ниво развоја инфраструктуре. Показано је да је позитивни економски утицај јавних инвестиција већи уколико је квалитет институција виши (развијенији и процес управљања инвестицијама – од почетних процена, затим фаза селекције, имплементације и евалуације пројеката).

У досадашњим истраживањима углавном је потврђен релативно јак позитиван утицај јавних инвестиција на шири скуп макроекономских показатеља. Највећи број економских радова бави се утицајем повећања јавне потрошње на бруто домаћи производ (БДП) из различитих перспектива (нпр. Петровић, Арсић и Нојковић, 2021; Pletzki et al., 2013). Поред тога, бројни су и радови који испитују ефекте јавне потрошње на укупну запосленост и незапосленост (e.g., Auerbach and Gorodnichenko, 2013; Furceri and Li, 2017,

Ramey, 2011), реалне зараде (Петровић и други, 2021), потрошњу (Петровић и други, 2021), трговину (e.g., Karras, 2014), приватне инвестиције (Cavallo and Duade, 2011) и слично. Последњих година све више пажње посвећује се дистрибутивним ефектима јавне потрошње у смислу утицаја државних издвајања на расподелу дохотка становништва из угла сиромаштва, неједнакости и неформалног запошљавања (e.g., Furceri and Li, 2017; Furceri et al., 2018; Brinca, et al., 2014). Генерално посматрано емпиријски радови по правилу доказују да јавне инвестиције, као ужа категорија јавне потрошње, имају осетно већи утицај на стопу раста БДП-а, запосленост, инвестиције приватног сектора, извоз и друге макроекономске агрегате у односу на све друге видове јавне потрошње.

Доступни подаци за Србију указују да на то постоје позитивне везе између јавних инвестиција и раста БДП-а, раста приватних инвестиција и смањења незапослености. Ригорозна економетријска анализа утицаја јавних инвестиција на најважније макроекономске агрегате на подацима који се односе само на Србију није могућа.⁵⁴ Међутим, доступни подаци указују на то да постоји очекивана корелациона веза између нивоа јавних инвестиција и одабраних макроекономских индикатора (БДП, приватне инвестиције, стопа незапослености). Поред тога, анализа показује да повећање јавних инвестиција у Србији није утицало на смањење приватних инвестиције (тзв, *crowding out* ефекат). Напротив, постоје индикације да је повећање јавних инвестиција подстакло и раст инвестиција приватног сектора (*crowding in* ефекат). На крају, подаци откривају да повећање јавних инвестиција (до ког је у Србији дошло након 2018. године) није довело до систематског повећања фискалног дефицита. На Графикону 20 приказане су корелационе везе јавних инвестиција (у % БДП-а) са сетом изабраних макроекономских варијабли током периода 2005-2023. године.

- **Јавне инвестиције и БДП** – доступни подаци упућују на то да постоји позитивна корелација између јавних инвестиција и привредног раста (БДП-а) Србије. Другим речима, паралелно с повећањем јавних инвестиција, у одређеној мери растао је и БДП. Напомињемо да на овај начин (без детаљније економетријске анализе) не може да се утврди прецизнија узрочна веза јавних инвестиција и БДП-а. Међутим, јасно је да одређена повезаност постоји. Управо је раст јавних инвестиција од 2018. био главни чинилац који је довео до повећања учешћа укупних инвестиција у БДП-у са 17,7% из 2017. на 24,2% чиме је знатно побољшана структура и потенцијал за раст домаће економије.⁵⁵ Снажно повећање јавних инвестиција имало је директан утицај и на снажан реални раст грађевинарства у Србији. По подацима РЗС-а кумулативни реални раст грађевинарства у Србији од 2017. до 2023. износио је чак 68% (кумулативни раст БДП-а у истом периоду био је 22%). Кретање ових и сличних индикатора јасно указује на то да је повећање јавних инвестиција био важан покретач привредног раста Србије у претходним годинама. Иако је овај утицај тешко потпуно прецизно квантификовати, наше прелиминарне процене указују на то да је раст јавних инвестиција у посматраном периоду допринео убрзању стопе раста БДП-а за око 0,5 п.п. годишње.

⁵⁴ Обично се оваква истраживања спроводе на тзв. панел подацима, односно на подацима за већу групу земаља са сличним карактеристикама као што су земље ЦИЕ. У неким од ових панела укључена је и Србија и ове резултате ћемо показати нешто касније у тексту.

⁵⁵ Јавне инвестиције су у истом периоду повећане са 2,8% БДП-а на 7,4%, тј. оне су директно одговорне за око три четвртине повећања учешћа укупних инвестиција у БДП-у.

- **Јавне и приватне инвестиције** – као што се може видети на Графикону, веће јавне инвестиције усаглашене су с већим приватним инвестицијама.⁵⁶ Ово упућује на закључак да у Србији током снажног раста јавних инвестиција није дошло до ефекта истискивања (енг. *crowding out*) приватних инвестиција који се може догодити у ситуацијама великих јавних инвестиција (када услед оскудности капитала расту каматне стопе). С обзиром на ликвидност банкарског сектора у Србији и чињенице да је добар део средстава за финансирање јавних инвестиција дошао из страних извора (ЕБРД, Светска Банка, билатерални кредити), није постојао проблем недостатка капитала за инвестиције приватног сектора и тиме потенцијалног проблема истискивања приватних инвестиција. Штавише, подаци указују на то да је развој и унапређење квалитета јавне инфраструктуре представљало подстицај за даља приватна улагања (домаћа и страна). Према томе, доступна и развијена јавна инфраструктура олакшава мобилност радне снаге, као и превоз сировина и роба што, по свему судећи, делује подстицајно на инвестирање приватног сектора.

- **Јавне инвестиције и (не)запосленост** - раст јавних инвестиција негативно је повезан са стопом незапослености, а позитивно с бројем запослених, што би значило да са повећањем јавних инвестиција долази до смањења незапослености (и раста запослености). Релативно јака корелација између повећања јавних инвестиција и смањења незапослености последица је и поклапања два важна тренда. Највеће јавне инвестиције почињу да се реализују од 2018. кад је незапосленост већ била у фази постепеног смањивања (услед привредног раста, демографских и миграционих трендова). Према томе, мало је вероватно да су баш јавне инвестиције доминантан чинилац који објашњава смањење незапослености и раст запослености до ког је дошло у Србији. Међутим, позитиван утицај повећања јавних инвестиција на повећање запослености, тј. смањење незапослености, неспорно постоји и он се може приближно проценити другим методама. У Статистици запослености (РЗС) може се видети да је број регистрованих запослених у грађевинарству у 2017. износио око 90.000, а у 2023. приближно 125.300.⁵⁷ Знајући колико су јавне инвестиције у инфраструктуру у том периоду допринеле расту грађевинарства, можемо претпоставити да је повећање јавних инвестиција непосредно довело до повећања запослености у Србији од 2017. до 2023. за ред величина 25.000 људи. Узимајући у обзир и додатно запошљавање у повезаним (потпорним) делатностима као што су услужне делатности, индустрија репроматеријала и сл. може се закључити да је повећање јавних инвестиција од 2018. допринело расту запослености у Србији за ред величине 50.000 људи.⁵⁸ Пошто је од

⁵⁶ Приватне инвестиције су израчунате на бази података националних рачуна – као разлика укупних инвестиција и јавних инвестиција. Ова методологија има одређене слабости јер су инвестиције јавних предузећа (које имају своју специфичну динамику) припојене тржишним, приватним инвестицијама. Међутим, пошто друге редовне анализе које је спроводио Фискални савет показују да у посматраном периоду није дошло до великих промена у инвестицијама јавних предузећа, може се тврдити да снажан пораст јавних инвестиција (инвестиција опште државе) није утицао на смањење приватних (тржишних) инвестиција. Напротив, и оне су имале раст, а у оквиру њих нарочити СДИ.

⁵⁷ На сличне трендове указује и Анкета о радној снази која прати укупан број запослених (и формално и неформално) – на почетку посматраног периода било ангажовано око 115.000 радника, а у 2023. години око 165.000 радника. Међутим, с обзиром на то да је методологија Анкете промењена 2021, ови подаци нису потпуно упоредиви, због чега смо у анализи користили податке о само регистрованој запослености која се добија из административних извора.

⁵⁸ Позитиван ефекат је вероватно и нешто већи, кад се узме у обзир и посредан утицај на повећање инвестиција у приватном сектору.

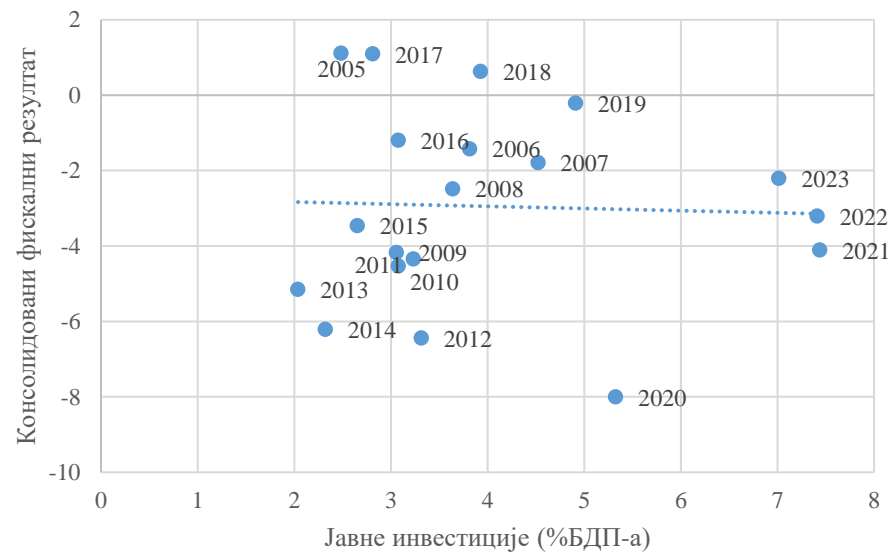
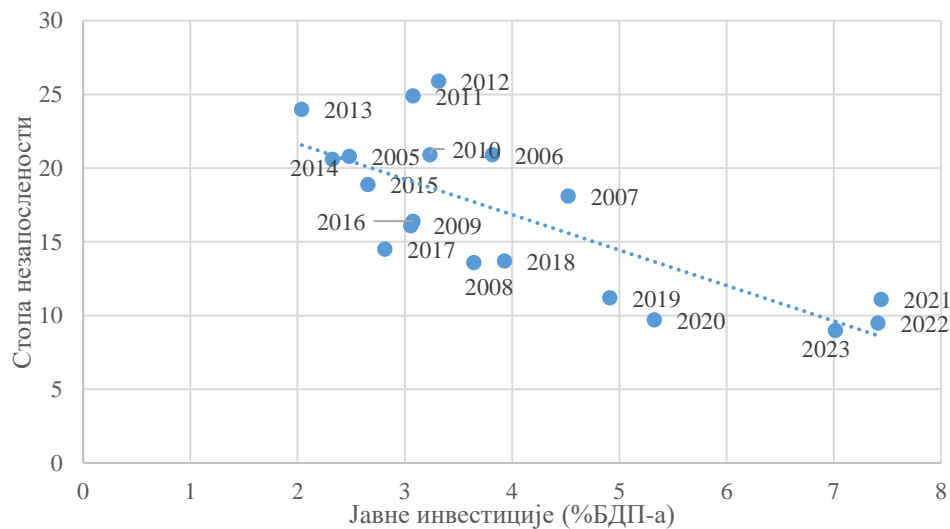
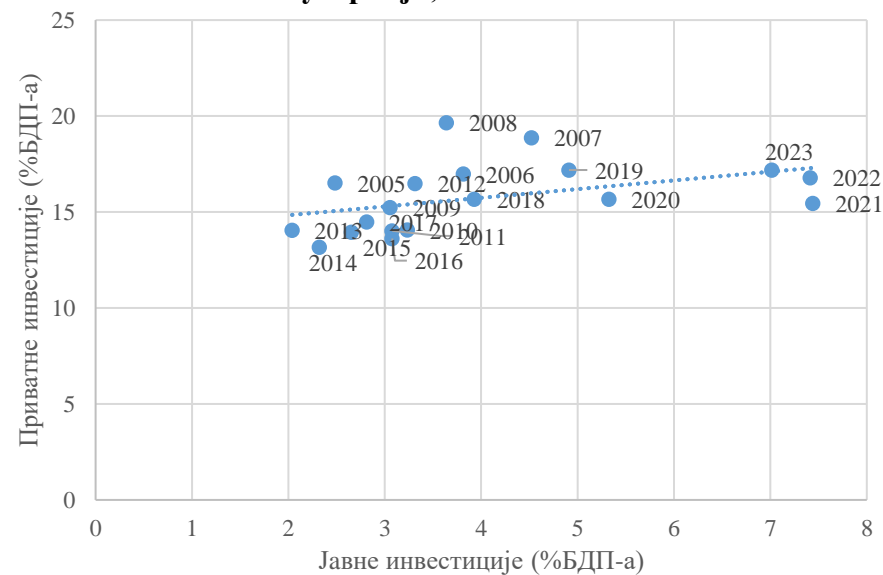
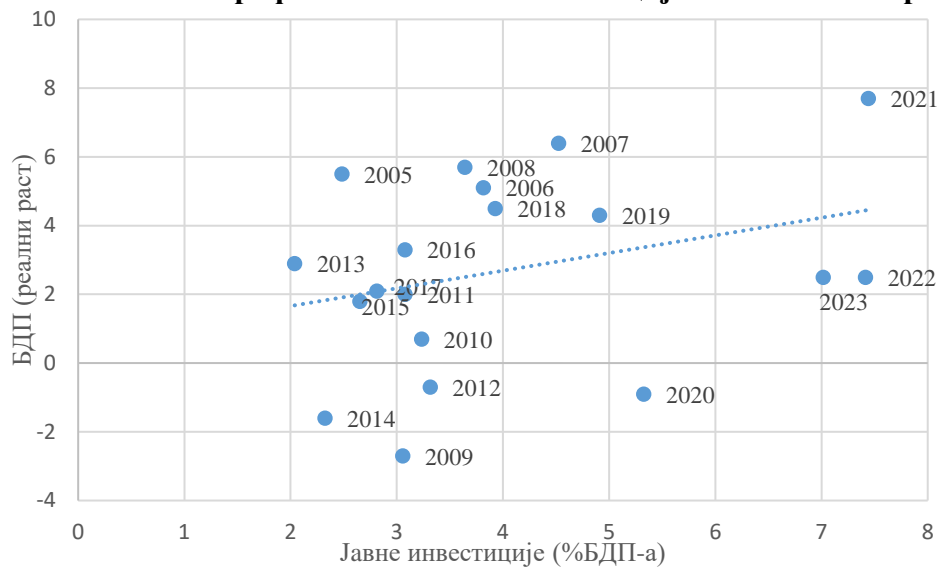
2017. до 2023. број регистрованих запослених у Србији порастао за 300.000 (са 2.062.588 на 2.360.588) види се да јавне инвестиције не могу објаснити толики раст укупне запослености. Међутим, оне су свакако заслужне за један важан део овог повећања.

- **Јавне инвестиције и фискални резултат.** Последња корелација коју смо испитивали односи се на везу јавних инвестиција и фискалног дефицита. Наиме, у периодима повећане инвестиционе активности државе (што се тренутно дешава у Србији), може се десити да се то финансира повећавањем фискалног дефицита и јавног дуга.⁵⁹ Ово погоршање је онда један од економских трошкова убрзане изградње инфраструктуре које се мора узети у обзир. То, међутим, у Србији није био случај. Анализа заправо показује чак и слабу негативну корелацију, што значи да је Србија свој период повећаног инвестирања државе остварује у условима релативно ниског фискалног дефицита. Другим речима, периоди појачане инвестиционе активности државе одговарају периодима у ком је Србија имала релативно низак фискални дефицит. Кад је буџет Србије био у највећој неравнотежи (2011-2014. године) јавне инвестиције су биле најмање, што указује да су се уштеде тада тражиле и на овим позицијама буџета. До систематског повећања јавних инвестиција, дакле, дошло је тек с оздрављењем јавних финансија, након завршетка фискалне консолидације 2017. године – тако да ово повећање није представљало велики терет за јавне финансије земље. То је свакако бољи приступ у процесу појачавања државне инвестиционе активности, какав је уочен и у неким другим европским земљама (нпр. Данска, а у мањој мери и Шведска и Пољска).⁶⁰

⁵⁹ Хрватска је на пример од 2003. до 2006. имала период повећаних јавних инвестиција које су тада износиле око 6,5% БДП-а годишње. У исто време, остваривала је и просечан фискални дефицит од 4% БДП-а. Грчка је од 2001. до 2005. имала висок фискални дефицит од 7% БДП-а који се једним делом може објаснити високим јавним инвестицијама од 5,6% БДП-а у просеку и друго.

⁶⁰ Fiscal Council of the Republic of Slovenia (2021) „Public investment in Slovenia: trends, structure and challenges”

Графикон 20. Јавне инвестиције и основни макроекономски показатељи у Србији, 2005-2023.



Емпиријске оцене фискалних мултипликатора за земље Западног Балкана потврђују позитивне економске утицаје услед повећања јавних инвестиција. Економетријска истраживања о оцењивању висине мултипликатора јавних инвестиција, као што смо претходно навели, углавном се спроводе за групу земља, а у одређеним анализама укључена је и Србија. Студија ММФ-а из 2020. године⁶¹ поред шире анализе јавних инвестиције, емпиријски процењује њихов утицај на најважније макроекономске показатеље за све земље зезде Централне, Источне и Југоисточне Европе (ЦИЈИЕ), укључујући и Србију. Резултати студије потврђују позитивне економске ефекте од повећања јавних инвестиција, као што се у претходним параграфима за Србију могло наслутити. У Табели 11 приказани су просечни⁶² мултипликатори јавних инвестиција за најважније макроекономске показатеље за земље ЦИЕ⁶³ и Западног Балкана⁶⁴, у кратком, средњем и дугом року. На основу приказаних резултата може се изнети неколико важних опсервација. *Пре свега*, у земљама Западног Балкана генерално су нешто виши фискални мултипликатори. Конкретно, повећање јавних инвестиција од 1% БДП-а у земљама ЦИЕ у просеку води расту БДП-а за 0,66% у првој години, а за 2,4% након десет година, док у случају земаља Западног Балкана мултипликатори јавних инвестиција су у просеку 0,7 након годину дана, а 2,6 након десет година. Слично важи и за остале економске показатеље, а овакав резултат је донекле очекиван имајући у виду да је емпиријски показано да се у мање развијеним земљама, услед великог заостајања у развоју инфраструктуре, остварују већи економски ефекти од додатог динара улагања (нпр. Berg et al, 2015). *Друго*, раст јавних инвестиција доприноси повећању приватних инвестиција, другим речима остварује ефекат подстицања приватног сектора да додатно инвестира (енг. *crowding in*). Мултипликатор приватних инвестиција је већи од БДП-а у кратком и средњем року, док су у дугом року ефекти приближни. *Треће*, текући биланс се непосредно након повећања јавних инвестиција погоршава, али су у дугом року ефекти од повећања јавних инвестиција позитивни. Другим речима, као последица раста капиталних улагања у кратком року долази до већег дефицита текућег биланса услед повећаног увоза опреме (и радне снаге) који су неопходни за реализацију инвестиција, док се у дугом року, услед додатног раста домаће производње повећава и извоз земље.

Највећи економски ефекти постижу се уколико се јавне инвестиције финансирају уштедама оствареним у оквиру категорија текућих расхода. Поменута студија (ММФ, 2020) анализира економске ефекте јавних инвестиција у зависности од начина финансирања јавних инвестиција – да ли је извор задуживање (тј. повећањем дефицита и јавног дуга), повећање пореза или стварањем буџетског простора ограничавањем раста (смањењем) других текућих расхода. У циљу прегледности и лакшег праћења у Табели 11 приказане су просечне вредности фискалних мултипликатора за све изворе финансирања. Ипак детаљни резултати дати у Студији указују на то да постоје одређене разлике у економским ефектима у зависности и од начина финансирања капиталних пројеката. Наиме, генерално посматрано нешто погоднији економски утицаји

⁶¹ IMF (2020).). Infrastructure in Central, Eastern, and Southeastern Europe: Benchmarking, macroeconomic impact, and policy issues. Departmental Papers, 2020(011).

⁶² Ради лакшег праћења у Табели су приказане просечне вредности мултипликатора за различите изворе финансирања (задуживање, повећање пореза, смањење других расхода), што ћемо детаљније објаснити у наредном параграфу.

⁶³ Укључене су следеће земље: Бугарска, Хрватска, Чешка, Естонија, Мађарска, Летонија, Литванија, Пољска, Румунија, Словачка и Словенија.

⁶⁴ Укључене су следеће земље: Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Северна Македонија и Србија.

(у земљама ЦИЕ и Западног Балкана) су уколико се додатне јавне инвестиције финансирају из буџетских средства створених уштедама на другим расходним категоријама. Конкретно, на овај начин у дугом року се остварује највеће повећање БДП-а и приватних инвестиција, док је повећање приватне потрошње слично као у случају финансирања задуживањем (што је више него да се финансирају повећањем пореза).

Табела 11: Просечни мултипликатори јавних инвестиција за земље ЦИЕ (чланице ЕУ) и земље Западног Балкана, и за период 1, 5 и 10 година.

		1 година	5 година	10 година
БДП (%)	ЦИЕ-ЕУ	0,66	1,45	2,39
	З.Балкан	0,70	1,53	2,59
Приватне инвестиције (%)	ЦИЕ-ЕУ	1,00	1,84	1,90
	З.Балкан	1,06	1,99	2,51
Приватна потрошња (%)	ЦИЕ-ЕУ	0,38	0,57	1,32
	З.Балкан	0,48	0,67	1,43
Текући баланс/БДП (п.п)	ЦИЕ-ЕУ	-0,70	-0,43	0,17
	З.Балкан	-0,72	-0,46	0,12
Примарни баланс/БДП (п.п)	ЦИЕ-ЕУ	-0,67	-0,10	0,05
	З.Балкан	-0,72	-0,14	0,08

Извор: ММФ (2020)

5.2. Утицај секторске структуре јавних инвестиција на економију

Продуктивност јавних инвестиција могуће је повећати кроз секторску алокацију инвестиција – избор оних који ће највише подстицати економски раст и развој. У релевантној литератури наводи се да ће користи од јавних улагања бити максималне ако се позитивни ефекти одрже дужи временски период, а то значи да се повећа не само краткорочна брзина раста, већ и дугорочни квалитет раста (Raga, 2022). Због тога је важно питање секторске алокације јавних инвестиција – како да се идентификују области у оквиру којих би нова инвестициона улагања донела највеће и дугорочно одрживе позитивне ефекте. Премда се последњих година повећава интересовање о могућем утицају укупне јавне потрошње у зависности од привредног сектора (тзв. *секторски или функционални фискални мултипликатори*), истраживања у домену јавних инвестиција су још увек веома ограничена. Последично, и даље не постоји општи консензус који су сектори најпродуктивнији за јавне инвестиције – предлози иду од улагања у саобраћајну инфраструктуру, здравство (Студија ОЕЦД-а - Fournier, 2016), образовање (Saccone et al, 2022; Churchill et al, 2015), опште јавне услуге (Saccone et al, 2022), животну средину (нпр. зелена фискална улагања истражује Vatini et al. (2021)), па чак и војску и одбрану (Студија ОЕЦД-а - Fournier, 2016)⁶⁵. Ипак, генерално би се могло закључити да су пожељнија улагања у секторе који могу повећати ниво потенцијалног БДП-а, што може бити саобраћајна инфраструктура, али и образовање, здравство и заштита животне средине.

⁶⁵ У студији су позитивни ефекти и од улагања у одбрану – могуће да одражава преливање истраживања из високотехнолошке индустрије одбране на друге секторе (нпр. интернет у САД). Стога, је потребно пажљиво интерпретирати друге форме војних расхода, јер не би требало а priori очекивати повећање потенцијалног БДП-а с обзиром на то да не улазе у производну функцију.

Такође, показано је да су ефекти већи ако су јавне инвестиције комплементарне приватним, тј. ако држава улаже у области које су потребне, а приватни сектор нема подстицај да самостално инвестира (јавна добра), а слабији ако су јавне инвестиције замена за приватне (улагања у индустрију, хотеле, скијалишта и друго).

Достигнути ниво развоја јавне инфраструктуре, такође, утиче на крајње економске дomete јавних инвестиција. Коначни економски ефекти јавних инвестиција, поред свих претходних чинилаца, зависе и од достигнутог нивоа развоја јавног капитала (капиталног стока). Укратко, показано је да су ефекти већи уколико јавна инфраструктура у земљи није развијена, него у ситуацији развијене јавне инфраструктуре што је складу са принципом опадајуће маргиналне продуктивности капитала⁶⁶ (Baхter and King, 1993, цит. према Рага, 2022; Студија ОЕЦД-а - Fournier, 2016). Према томе, приликом секторске алокације инвестиција требало би имати у виду и ниво развијености јавне инфраструктуре у смислу да се улаже у оне области које су највише запостављене и где би маргиналне користи биле највеће. С тим у вези, Берг и сарадници (Berg et al, 2015) показали су да земље у које имају ниску вредност капитала по становнику, чак и уз неефикасно управљање инвестицијама, могу остварити више приносе на инвестиције од земаља које су ефикасније, али са вишим нивоом капиталног стока.

У Србији би се највећи позитивни макроекономски ефекти остварили уколико се инвестиције алоцирају у запостављене продуктивне секторе. На основу претходно наведеног намеће се закључак да би макроекономске користи у Србији биле највеће уколико се државна улагања опредељују у продуктивне секторе као што су саобраћај, заштита животне средине, па и образовање и здравство, у односу на пример одбрану и војску (имајући у виду и то да се опрема углавном увози). Међутим, из више објективних разлога – на првом месту, због буџетског ограничења, није реално очекивати да држава сваке године довољно улаже у све секторе у којима постоји потреба. Тако се креатори економске политике, заправо, суочавају са потребом да и продуктивне инвестиције рангирају, тј. да ограничена буџетска средства усмере у области које су објективни приоритет у датом моменту. Економска теорија и пракса сугеришу да се највећи резултати могу очекивати уколико се улаже у најмање развијене секторе. Детаљне анализе из претходног дела овог извештаја (Поглавље 3. Секторска анализа јавних инвестиција) показују да највећи заостатак по квалитету инфраструктуре у односу на земље ЦИЕ Србија бележи у области животне средине (канализациона мрежа, управљање отпадом итд), локалне путне инфраструктуре и образовања. Дакле, улагања у ове секторе поред тога што би утицала на побољшање општих услова живота и рада људи, имало би и додатне макроекономске користити у виду стимулуса даљег раста и развоја.

5.3. Утицај јавних инвестиција на побољшање друштвеног благостања

Јавне инвестиције у заштиту животне средине, образовање и здравство дају додатне позитивне ефекте у дугом року. Поред директних позитивних економских ефеката јавне инвестиције могу имати и додатне (индиректне) позитивне ефекте преко повећања продуктивности радне снаге. Између осталог улагање у заштиту животне средине може допринети очувању материјалних ресурса, али и унапређењу здравља људи и тиме стварања основа за даљи раст и развој друштва. Уз то, важне области јавних улагања су

⁶⁶ Другим речима, са постепеним растом развијености капитала, ефекти додатних инвестиција имају мању граничну (додату) корист.

здравство и образовање који би требало да омогуће дугорочни раст продуктивности, побољшање положаја појединца на тржишту рада и раст општег друштвеног благостања.

Улагање у заштиту животне средине побољшава квалитет живота и ствара основе за даљи развој. Имајући у виду бројне проблеме са којима се у области заштите животне средине земље суочавају, све више се акценат ставља на потреби да се успостави дугорочно одрживи раст и развој. Ово значи да су нужне инвестиције у очување и заштиту животне средине, које би обезбедиле ресурсе (материјалне и људске) за будућност. С тим у вези, у контексту опоравка од ковид кризе усвојен је и Европски зелени договор (енг. *The European Green Deal*) са фокусом на зелена/еколошка улагања. Показано је да зелени фискални стимулус могу више да подстакну раст и у дужем периоду у односу на улагања која немају еколошки одрживе карактеристика (Batini et al. ,2021).

Процењује се да би зелене јавне инвестиције могле да буду добар подстицај и за одрживе приватне инвестиције. Зелене јавне инвестиције у најужем смислу подразумевају улагања у енергетски и транспортни сектор, али могу се посматрати и у нешто ширем контексту – улагања у очување животне средине, побољшање енергетске ефикасности зграда у јавној својини, а уз то пружање помоћи домаћинствима нижег материјалног статуса. Додатно, уколико је дугорочно опредељење државе да се у фокус ставе зелене јавне инвестиције ово може бити позитивни сигнал и приватном сектору да се више окреће ка улагањима у одрживе процесе производње и одрживе бизнисе.

Улагања у образовање и здравство побољшава положај појединца на тржишту рада, а тиме и укупно благостање у друштву (смањење сиромаштва и неједнакости). Скорије студије све више пажње посвећују улози јавних инвестиција у унапређењу социоекономских услова живота. Иако су истраживања након финансијске кризе углавном акценат стављала на економски опоравак и улогу јавних инвестиција у том контексту, постепено све више пажње привлачне и социоекономски аспекти државне потрошње и инвестиција. У том смислу анализира се утицај јавне потрошње и инвестиција на доходак становништва, а тиме и на смањење неформалне запослености, сиромаштва и неједнакости у расподели дохотка. Очекиван утицај јавних инвестиција на расподелу дохотка (из теоријског угла) није једнозначан пошто зависи од тога да ли се раст продуктивности (и зарада) дешава само у сектору у који се улаже или се прелива на друге секторе, као и да ли највише користи имају запослени са вишим иницијалним зарадама у односу на запослене у остатку привреде. Премда су, емпиријске студије и даље ограничене, постоје индиције да се могу очекивати позитивни социјали ефекти, нарочито у земљама које имају високу неједнакост (Brinca et al, 2014).⁶⁷ Неједнакост у расподели дохотка у Србији и даље је изнад просека како за земље ЕУ, тако и ЦИЕ – у 2022. години Цини коефицијент износио је 32, док је у ЕУ 27 износио 29,6. У ранијим анализама Фискалног савета показано је да узрок високе неједнакости лежи у расподели тржишног дохотка – приходи које појединац оствари на тржишту рада пре него што се у обзир узму пореске и социјалне политике у земљи. Према томе, да би се смањила неједнакост у Србији потребно је унапредити приступ и положај појединаца тржишту рада. Ово би се могло постићи кроз читав сет политика које су

⁶⁷ Слично, и Furceri and Li (2017) показују да повећање јавних инвестиција за 10% доводи до смањења тржишне неједнакости (мерене Цини коефицијентом) за око 0,2% у средњем року. Утврђено је да су ефекти јавних инвестиција на смањење неједнакости већи у односу на текућу државну потрошњу, али нешто мањи у односу на укупне јавне расходе (који обухватају и трансфере домаћинствима).

усмерена на побољшање квалификација и вештина појединаца, а за шта кључну улогу има улагања у образовање и здравствену заштиту.

6. ДЕТЕРМИНАНТЕ ЕФИКАСНОСТИ ЈАВНИХ ИНВЕСТИЦИЈА

Очекивано је да се економски ефекти јавних инвестиција у Србији разликују у зависности од нивоа капитала по становнику, износа улагања и изабраног сектора. Као што је већ детаљно објашњено у Поглављу 1. током претходне две деценије могу се издвојити неколико специфичних епизода у кретању јавних улагања у Србији. На почетку транзиционог периода јавне инвестиције у Србији биле су изузетно ниске, као и квалитет опште инфраструктуре. Затим је у периоду пре фискалне консолидације (2005-2012) дошло до одређеног раста капиталних државних издвајања, али су услед економских проблема неопходних мера штедње током периода 2012-2017. смањени и ови расходи (у просеку су износиле испод 3% БДП-а). Након завршене фискалне консолидације, од 2018. године почиње период интензивног повећања јавних инвестиција, тако да су у периоду 2018-2023. године износиле у просеку око 6% са тенденцијом раста последњих година. Износ јавних инвестиција, избор сектора и опште стање јавне инфраструктуре утичу на крајње економске ефекте. Имајући у виду да се поменути индикатори доста разликују по издвојеним инвестиционим потпериодима, оправдано је очекивати и различите привредне утицаје јавних инвестиција у свакој од фаза.

Почетак снажног инвестиционог циклуса (2018) карактерише веома лоша инфраструктура – основ да се могу очекивати позитивни ефекти чак и упркос ниској ефикасности спровођења. Према подацима ММФ-а у 2018-2019 години у Србији је ниво јавног капитала по становнику био око трећине просека за земље ЦИЕ, а уз то и сам квалитет изграђене јавне инфраструктуре је осетно лошији. Конкретно, уколико се посматрају показатељи развијености у домену јавних путева, јавне железнице, капацитета за производњу електричне енергије несумњиво се може видети осетни заостатак Србије у поређењу са сличним земљама ЦИЕ и ЕУ (ММФ, 2020). Дакле, потребе за вишим јавним инвестицијама биле су неспорне у сваком домену јавне инфраструктуре. На почетку снажног инвестиционог циклуса приоритет су постали пројекти у саобраћајну инфраструктуру, и то углавном они који су већ били започети или у припремним фазама. Имајући у виду емпиријске налазе да су у ситуацијама неразвијеног јавног капитала маргинална користи од улагања високе, и да чак уз постојање одређених неефикасности у спровођењу инвестиција⁶⁸ могу да их надјачају, може се очекивати да су у овим почетним фазама крајњи економски ефекти јавних инвестиција били веома позитивни (видети нпр. налазе у раду Петровић и сарадници (2021) за земље ЦИЕ).

Након што су изграђени приоритетни пројекти, за остварење дугорочно позитивних економских ефекти важно је ефикасно спровођење јавних инвестиција и продуктивно коришћење изграђене инфраструктуре. Између 2018. до 2024. године у Србији се одвија циклус интензивних капиталних улагања, али је он секторски доста неизбалансиран. Можемо приметити да су фаворизирана два специфична сектора – саобраћај (превасходно аутопутеви и брзе саобраћајнице) и одбрана. Уз то, повећана су и улагања у здравство, али је проблематично што су, иако по обиму висока, реализована на основу ад хок одлука уместо као део дугорочног стратешког плана. У осталим секторима капитална улагања су током целог периода била далеко испод објективних потреба. Сада

⁶⁸ Сматрамо су ризици за неефикасност у избору пројеката били ниски – велике потребе за инвестицијама у свим доменима, а и сконцентрисаност на пројекте који су били у неким припремним/почетним фазама. С друге стране, могуће је да су постојале одређене неефикасности у самом спровођењу инвестиција као што су прекомерни трошкови итд.

(2024) осам година након што је отпочео интензиван инвестициони циклус основна саобраћајна инфраструктура је доста побољшана – нпр. завршени су важни путни правци као што су Коридор 10 и Коридор 11, обилазница око Београда (до Бубањ Потока), аутопут Рума-Шабац. Последично, у домену друмске саобраћајне инфраструктуре заостајање за упоредивим земљама доста је смањено (видети одељак 3.1). Међутим, након што су изграђени круцијални капитални пројекти, потребно је више пажње посветити избору будућих јавних инвестиција у циљу улагања у пројекте са највећим друштвеним користима. Према студији ММФ-а (2015) за анализу крајњих перформансе капиталних улагања важна су два показатеља: ефикасност и продуктивност јавних инвестиција. *Ефикасност јавних инвестиција* мери везу између јавних инвестиција (или укупног капиталног стока) с једне стране и показатеља покривености и квалитета јавне инфраструктуре с друге стране. Циљ је да се за опредељена државна улагања оствари што више унапређење јавне инфраструктуре тј. да ефикасност буде што виша. *Продуктивност јавних инвестиција* је однос између просечне (реалне) стопе привредног раста и просечне (реалне) стопе раста капиталног стока. Јавне инвестиције су продуктивне ако повећање капиталног стока (тј. квалитета и доступности јавне инфраструктуре) подстиче привредни раст.

Истраживања откривају да би побољшањем ефикасности са истим буџетом могло да се оствари за трећину бољи резултат у погледу доступности и квалитета јавне инфраструктуре. У ситуацијама великих и брзих повећања инвестиција постоји ризик неефикасног трошења – улагања са малим или занемарљивим економским ефектима (Presbitero 2016, преузето из ММФ, 2020). У литератури се препознаје неколико кључних видова неефикасности у спровођењу јавних инвестиција (Berg, 2015). *Прво*, прекомерно трошење средстава (расипање) у смислу да трошкови пројеката могу бити виши него што је неопходно. *Друго*, лоша селекција пројеката - влада може изабрати пројекте који доносе релативно нижу употребну вредност. *Треће*, део новца који се погрешно дефинише као инвестиције одлази у виду трансфера повезаним лицима (корупција). *На крају*, лоша алокација инвестиција између различитих сектора или између различитих пројеката. Све ово упућује на закључак да би се са истим расположивим буџетом могли остварити већи ефекти у погледу унапређења и изградње јавне инфраструктуре. Практична истраживања долазе до закључка да више од трећине вредности јавних инвестиција може да се изгуби због неефикасности (ММФ 2015; Baum, Mogues, and Verdier 2020). Слично, и радна верзија ПИМА извештаја за Србију (ММФ, 2016) показује да је неефикасност извршења јавних инвестиција у Србији око 33%, што се је осетно више у односу на земље ЕУ где износи око 14%.⁶⁹ У прилог томе су и емпиријски налази да су проблеми неефикасности у извршавању јавних инвестиција израженији у земљама у развоју (Pritchett, 2000; IMF, 2014) по свему судећи услед лошијег институционалног оквира (Keefe and Knack, 2007).

Побољшање институција које управљају јавним инвестицијама унапређује њихову ефикасност, као и квалитет инфраструктуре. У релевантној међународној литератури испитивана је веза између висине јавних инвестиција, квалитета институционалног оквира и доступности одговарајуће инфраструктуре. Студија ММФ-а (2020) утврдила је да постоји негативна корелација између квалитета институција у

⁶⁹ Сличне разлике у ефикасности потврђује и ММФ анализа (2020) за Централну, Источну и Југоисточну Европу – највећа неефикасност је у земљама Западног Балкана (просек око 18%), док су у земљама ЦИЕ које су чланице ЕУ и земљама ЕУ мање осетно мање (око 12% и 8% респективно).

управљању инвестиционим процесом (индикатор је ПИМА скора ефективности⁷⁰) са једне стране и укупних јавних инвестиција, са друге стране. Другим речима, са побољшањем ефективности институција у спровођењу инвестиција потребно је издвојити мања средства за капиталне расходе (смањује се расипање новца, корупције итд). Поред тога, показано је да са побољшањем ефективности институција расте и ефикасност јавних инвестиција⁷¹ у смислу да се за уложен новац више побољшава квалитет инфраструктуре. Уз то, показано је да унапређење управљања инвестицијама у пракси доприноси њиховој мањој волатилности (променљивости) током времена и нижој перцепцији корупције. Имајући ово у виду, могуће је да би унапређење система управљања јавним инвестицијама у Србији водило нешто нижим износима инвестиција у односу на постојеће нивое, али не по цену лошије инфраструктуре, већ напротив да се побољша квалитет (уз нижу цену).

Унапређење ефикасности у спровођењу јавних инвестиција додатно повећава позитивне економске ефекте. Студија (ММФ, 2020) о јавним инвестицијама за земље ЦИЈИЕ, поред тога што рачуна фискалне мултипликаторе за различити сет макроекономских показатеља и различите начине финансирања, анализира потенцијални утицај повећања ефикасности јавних инвестиција. Економетријски је показано да унапређење ефикасности јавних инвестиција доводи до већих подстицаја приватних инвестиција, већег економског раста и нижег јавног дуга. На пример, у сценарију који подразумева повећање ефикасности инвестиција за 10%, показано је да се остварује виши раст БДП-а за око а за око 5% у кратком року, и за око 12% у дугом року у односу на оригинални сценарио (без промене ефикасности), а слично важи и за остале макроекономске показатеље.

6.1. Селекција пројеката

Успостављање адекватног система селекције инвестиционих пројеката требало би да спречи расипање новца на нерентабилне пројекте и осигура избор оних који би имали највеће економске користи. Постоје примери инфраструктуре изграђене пре више векова (нпр. римски путеви, тунели, водоводи), која се, уз одговарајуће одржавање, и даље кости у многим европским државама. С друге стране, издвајају се и случајеви инфраструктурних пројеката који су, и поред високих улагања, коришћени веома кратак период јер нису имали одговарајућу употребну и економску вредност (у литератури тзв. *бели слонов*). Улагање у инфраструктурне пројекте као што су путеви, железнице, луке и аеродроми популарно је јер су крајњи резултати лако видљиви, а могу да се изграде и у релативно прихватљивом року, што додатно доприноси популарности власти. Последице, дешава се да инвестиције буду потпуно расипање јавних средстава која су могла бити употребљена у друге сврхе са већом друштвеном вредношћу. Један од сликовитих примера је римска железничка станица (*Vigna Clara*) изграђена за Светски куп 1990. године, а коришћена је за превоз навијача током две недеље и после пар година (1993) затворена је

⁷⁰ Карактеристика за ПИМА методологију је да се прави разлика између институционалног дизајна (како је на папиру) и ефективности (оно што се дешава у пракси). У овом делу се реферишемо на резултате које се односе на оцене инвестиционог процеса у пракси тј. ефективност.

⁷¹ Ефикасност се у мери као рацио инфраструктурног аупута (комбинација индикатора физичке инфраструктуре и њеног квалитета) и инпута (реални капитални сток или БДП по становнику). За више објашњења погледати ММФ-ову студију „Schwartz, M. G., Fouad, M. M., Hansen, M. T. S., & Verdier, M. G. (Eds.). (2020). *Well spent: how strong infrastructure governance can end waste in public investment*, IMF.

услед истраге о финансијским и безбедносним нерегуларностима.⁷² Слични примери јављају се и у Шпанији где је интензивна изградња модерних аутопутева⁷³ довела до њихове недовољне употребе и нерентабилности, а модерна брза пруга (између градова *Toledo-Albacete-Cuenca*) затворена је за мање од годину дана након отварања услед високих трошкова одржавања и малог броја путника⁷⁴. Још један од примера је и мост у Лисабону (*Vasco da Gama*) који је изграђен као најдужи у Европи⁷⁵ са идејом да се растерети саобраћај на другом мосту (*25 de Abril Bridge*). Међутим, услед неодговарајуће локације моста (спајао је делове који су мање густине насељености) саобраћај није ни приближно досегао очекивани обим и није постигнуто растерећење старог моста.⁷⁶ Случајеви недовољно добро искоришћених инвестиција постоје и у Србији. На пример, током ковид кризе изграђена је болница у Батајници, која је након краћег употребног периода потпуно запостављена, као и пројекат фабрике вакцина који и поред осетних улагања и даље није оперативна и не постоје информације о тачним плановима. Даље, и градња локалних фудбалских стадиона (Лесковац, Лозница, Зајечар) постаје упитна, услед до сада веома ограничене употребе. Имајући све претходно у виду, намеће се закључак да је од пресудне важности добро планирати и анализирати потребе за улагањима, а уз адекватно одржавање постојеће јавне инфраструктуре обезбедити њихово дугорочно и економски рентабилно коришћење. На крају, скрећемо пажњу да је регулаторни оквир за селекцију инвестиционих пројеката у последњих година доста унапређен, али је проблем што се ова регулатива у пракси често заобилази.

6.2. Начин уговарања пројеката

Пракса показује билатерално уговорени инвестициони кредити, најчешће, бивају скупљи и мање транспарентни у односу на институционалне зајмове. У претходним поглављима ове студије (видети одељак 4.1) детаљније су објашњени извори финансирања највећих инфраструктурних пројеката у Србији. Последњи период карактерише интензивнији раст финансирања из билатералних (посебно кинеских) кредита у односу на друге изворе. Међународно искуство показује да кинеске кредите углавном прати нетранспарентност – нису експлицитно познати сви уговорени детаљи између земље која узима кредит и кинеске институције која је одобрава (између осталог Gelpern et al, 2021; Cormier, 2022), што се уосталом може рећи за практично све зајмове директно уговорене са кинеским партнерима. То оставља простор за непотребно „одливање“ трошкова, док је он осетно сужен у случају када се инвестициони кредити склапају са институционалним инвеститорима попут ЕИБ, ЕБРД и др. Те институције, по правилу, имају врло ригорозне процедуре у току читавог пројектног циклуса – од идеје, преко планирања и реализације, па све до надзора и евалуације учинка. Додатно, у литератури се

⁷² Након неколико покушаја и година реконструкције, железничка станица поново је постала оперативна 2022.

⁷³ Шпанија је земља која је по развијености путне инфраструктуре почетком 1990. била на самом зачељу Европе, постепени раст инвестиција и додатно интензивирање у 2000-им довели су до тога да постане земља са највећом путном мрежом. Слично, Шпанија је постала и земља у самом врху по покривености брзом железничком мрежом.

⁷⁴Извор: <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/spain/8603392/Spain-cuts-high-speed-ghost-train.html>

⁷⁵ Мост је отворен три године након почетка изградње заједно са Лисабон ЕКСП-ом 1998.

⁷⁶ За детаљнија објашњења погледати рад Rodríguez-Pose, A., Crescenzi, R. and Di Cataldo, M. (2018). *Institutions and the Thirst for 'Prestige' Transport Infrastructure* In: Glückler, J., Suddaby, R., Lenz, R. (eds) *Knowledge and Institutions. Knowledge and Space*, vol 13. Springer, Cham.

указује на чињеницу да нетранспарентни процеси уговарања омогућавају кредитору, у овом случају Кини, преференцијални статус, тј. могућност да се ти кредити услове употребом кинеског материјала и радне снаге, изолујући на тај начин кинеске фирме од локалне радне снаге као и домаћих и страних фирми (према Bunte, 2019; Isaksson & Kotsadam, 2018, преузето из Cormier, 2022). У случају Србије, негативни ефекти ове праксе смањени су тиме што се у оваквим аранжманима уговара да на најмање 50% радова морају да буду ангажовани домаћи извођачи.⁷⁷

6.3. Избор извођача (домаћи vs. страни)

Избор домаћих извођача има веће мултипликативне ефекте на економију у поређењу са страним извођачима. Приликом рачунања укупних ефеката јавних инвестиција на домаћу економију, потребно је имати у виду и на који начин се оне спроводе. Истраживања показују да у случају отворених привреда постоји ризик од „цурења“ фискалног стимулуса. На пример, уколико јавне инвестиције спроводе страни извођачи, уз ангажовање своје радне снаге и материјала – ефекти на привреду у Србији осетно су нижи у односу на ситуацију где се ангажује домаћа радна снага и пратећа индустрија грађевинског материјала. Наиме, ангажовање стране радне снаге повлачи са собом праксу да се доминантан део њихове зараде шаље у земље порекла, а то значи да неће подстицати домаћу потрошњу и привредни раст. Додатно, емпиријска студија Светске банке (Collier et al. 2015) показала је да су у случају изградње путне инфраструктуре трошкови у просеку чак за четвртину виши уколико их граде стране фирме у односу на домаће. Као потенцијално објашњење у истраживању се наводи да услед недовољно развијене домаће грађевинске индустрија која може да конкурише, стране фирме добијају тржишну моћ а тиме и могућност да наплаћују осетно вишу цену радова. Имајући у виду све поменуто, у циљу постизања најпогоднијих економских ефеката (утицај на привредни раст, као и буџетски трошкови пројеката) потребно је да у извођењу инвестиција буду ангажовани домаћи радници, опрема и репроматеријал, а то имплицира и неопходност постојања конкурентне грађевинске индустрије.

6.4. Поштовање договорених рокова

Пробијање рокова умањује позитивне економске и друштвене ефекте јавних инвестиција. Пробијање рокова у реализацији јавних инвестиција је више правило него изузетак, пошто су у Србији, у последње две деценије, свега три велика инфраструктурна пројекта у области путева завршена на време (поменуте деонице Љиг-Прељина, Рума-Шабац и Сурчин-Обреновац). Узроци пролонгирања пројеката су бројни, а од најважнијих издвојили бисмо недостатке у припремним фазама (лоша пројектна документација, неадекватна припремљеност/истраженост терена, спора експропријација). Кашњења имају своју цену – не само да се на неповучена средства кредита из буџета плаћају пенали, већ друштво и привреда не стичу корист од инфраструктуре која је требало да буде изграђена. У литератури је показано да, уколико се јавне инвестиције извршавају у планираном (краћем) року: 1) мање је простора за раст трошкова и расипање средстава, 2) мање је простора за корупцију 3) повећавају се користи од правовремене употребе јавне

⁷⁷ Извор <https://rs.bloombergadria.com/ekonomija/srbija/37535/kineski-krediti-za-infrastrukturu-nisu-najskuplji/news>

инфраструктуре. Што се пре заврши неки аутопут (железничка пруга, болница) то је могуће раније користити и тиме створити додатне позитивне ефекте за становништво (на пример смањује се дужина путовања, олакшава приступ важним саобраћајницама, смањује несреће на аутопутевима, олакшава приступ здравственим услугама), али и привреду која се развија ослањајући се на њих (бржи и једноставнији транспорт робе, приступ адекватној радној снази итд). Из економског угла, важно је истаћи да свако продужавање радова значи додатне трошкове ангажовања радне снаге, потенцијални раст трошкова материјала и слично.

Табела 12: Просечни фискални мултипликатор јавних инвестиција на раст БДП-а, уз преглед утицаја других фактора на крајњи резултат

Напомена: ↗ - повећава, ↘ смањује, ≈ не утиче на годишњу вредност мултипликатора

	1 година
Укупне јавне инвестиције	0,66-0,70
<i>Утицај додатних фактора на крајњи резултат</i>	
Секторска структура	
<i>Продуктивни сектори</i>	↗
<i>Непродуктивни сектори</i>	↘
Заостатак у капиталном стоку	↗
Неефикасност у спровођењу	↘
Укљученост домаћих извођача	↗
Поштовање рокова завршетка	↗
Начин финансирања	
<i>Уштеде на расходима</i>	↗
<i>Повећање пореза</i>	↘
<i>Задуживање</i>	≈

Извор: Фискални савет, на бази оцењених вредности ММФ-а (2020) за земље ЦИЈИЕ