



Република Србија

ФИСКАЛНИ САВЕТ

17. јун 2024. године

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

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. Спроведена 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 пресекала 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 претигне 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 водовodne 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 „цурење“ 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 пројеката 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.