



Република Србија
Фискални савет

Коментар Фискалног савета на Уредбу о енергетски заштићеном купцу

Фискални савет оцењује да Уредба о енергетски заштићеном купцу, која је донета у циљу ублажавања негативних последица повећања цена енергената на стандард најугроженијих грађана, није најбоље решење за овај проблем – али је можемо оправдати уколико је њено важење привремено. Трошкове ове Уредбе који се процењују на око 4,2 млрд динара годишње ће за сада преузети јавна предузећа која ће и остварити корист од повећања цена. У наредним годинама ће највероватније уследити и додатна повећања административно контролисаних цена. Због тога је неопходно системско решење и као такво предлагемо реформу система социјалне заштите, при којој би се укинули или изменили неки неселективни и скупи програми социјалне заштите, а повећала помоћ за оне најугроженије. На овај начин би се омогућило да се, у оквирима садашњих буџетских издвајања за социјалну заштиту, најсиромашнији слојеви становништва боље заштите, што би уједно омогућило даља неопходна повећања цена појединих услуга јавних предузећа.

Влада Републике Србије је на седници одржаној 21.3.2013. године усвојила Уредбу о енергетски заштићеном купцу којом се прописују критеријуми, начин заштите, услови, рокови и поступак за утврђивање статуса енергетски заштићеног купца, извор и начин обезбеђивања средстава за испоруку одређених количина електричне енергије или природног гаса под посебним условима и начин вођења евиденције енергетски заштићених купаца.

Фискални савет сматра ову Уредбу оправданом, уколико представља привремено решење којим ће се заштитити социјално угрожени слојеви становништва у процесу повећања цена енергије (струја, гас) до нивоа економске оправданости. Сматрамо и да је оправдано да трошак спровођења ове мере привремено снесе јавна предузећа која ће и остварити корист од будућег повећања цена. Упозоравамо, међутим, да је проблеме из домена социјалне заштите неопходно решавати систематски, а не уредбама и другим *ad hoc* мерама. Стога, још једном наглашавамо да постоји потреба за реформисањем система социјалне заштите, како би се у оквирима расположивих средстава боље заштитили социјално најугроженији грађани.

У фебруару 2013. године повећане су цене гаса за 8,5%-9,5%. Такође, најављено је поскупљење електричне енергије (вероватно од 1. јуна) и усвајање новог тарифног система (спуштање границе за улазак у зону најскупље потрошње, поскупљење струје у ноћној тарифи у црвеној зони, нови попусти за мањи број домаћинстава). Поменути повећања цена су одраз неопходних промена у електронергетском систему Србије. Досадашња пракса одржавања ниских цена енергената за становништво, која је често оправдавана социјалним чиниоцима, није била добра – јер су у њој неоправдано

уживали и боље стојећи слојеви друштва, а финансијски положај јавних предузећа и буџета се урушавао.

Поскупљење електричне енергије и гаса може, међутим, да доведе до смањења стандарда социјално најугроженијих слојева становништва, што је оправдано спречити или макар ублажити. Фискални савет је у више својих извештаја током 2012. године указивао на могуће проблеме у социјалној заштити приликом неопходног подизања цена јавних услуга (и уопште приликом спровођења фискалне консолидације), те смо због тога истицали потребу за реформом система социјалне заштите.

Реформа система социјалне заштите би омогућила да се средства која се издвајају за социјалну заштиту боље усмере, без повећања укупних буџетских трошкова. Сматрамо да су одређене социјалне политике државе недовољно селективне, односно да се средства неоправдано додељују и богатијим слојевима становништва (нпр. за подстицање популационе политике), те да је такву праксу неопходно променити.¹ Стога смо предлагали увођење система социјалних карти (или сличног система) који би омогућио да се ограничена буџетска средства додељују онима којима је та помоћ заиста и неопходна. Ова реформа би, да је спроведена, омогућила да се обезбеде довољна средства за повећање социјалне помоћи угроженим категоријама друштва (или за плаћање јавним предузећима за део енергената које утроше социјално угрожени), чиме би се сиромашни заштитили од негативних ефеката повећања цена енергената.

Будући да реформа социјалне заштите још увек није спроведена, а повећање цена енергената је постало неодложно, усвојена Уредба Владе је најмање лоше – привремено решење. Та Уредба предвиђа да трошак енергетске заштите социјално угрожених купаца привремено на себе преузму јавна предузећа, која ће и остварити непосредну корист од повећања цена.² Сматрамо да би јавна предузећа требало постепено ослободити ове обавезе, али само уз одређене предуслове.

Међународна искуства показују да јавна предузећа не би требало да имају социјалне функције, због чега је основни принцип да буџет финансира социјално угрожене грађане.³ Премда се оптерећивање јавних предузећа социјалним функцијама не види директно у буџету, посредно се то свакако одражава на јавне финансије – кроз субвенције јавним предузећима, гаранције које држава даје за њихово задуживање, доцне које акумулирају јавна предузећа, мање дивиденде за државу, или на неки други начин. Уз то, од јавних предузећа се тражи увођење и примена јасних критеријума ефикасности, што се у систему преношења социјалних функција на јавна предузећа теже остварује. Због тога, али и неких других разлога, у начелу је боље да држава директно одговара и спроводи своје социјалне политике, а не да то обавља преко јавних предузећа.

¹ Издвајамо и пример увођења 13. пензије као социјалне помоћи која је као једини критеријум за доделу средстава имала висину пензије, не узимајући у обзир имовинско стање корисника те помоћи, приходе осталих чланова домаћинства и сл. Због тога сматрамо да је део ових средстава додељен потпуно неоправдано корисницима који не спадају у социјално угрожене категорије друштва.

² У члану 12 истиче се да ће буџет обезбедити средства за заштиту енергетски заштићених купаца тек након „успостављања билансних могућности буџета Републике Србије“ (а до тада ће то чинити ЕПС и Србијагас). Према информацијама које су пренели медији (извор је Министарство енергетике), јавиће се додатни годишњи трошак од 4,2 млрд динара као последица новог система попуста за електричну енергију и гас.

³ Видети студију Светске банке: „Europe and Central Asia Balancing Act: Cutting Subsidies, Protecting Affordability, and Investing in the Energy Sector in Eastern Europe and Central Asia Region“, June 2012. Ипак истичемо да не постоје универзално прихваћена решења у погледу заштите најугроженијих потрошача енергената.

Фискални савет сматра да основни предуслов за прелазак на буџетско финансирање потрошње енергената најугроженијих мора да буде – да се та средства обезбеде у оквиру постојећих издвајања за социјалне намене. Висок дефицит и растући јавни дуг, не дозвољавају да буџет у овом тренутку, али ни у средњем року, повећава издвајања за социјалну заштиту. Међутим, сматрамо да је могуће да се свеобухватном реформом система социјалне заштите расположива средства боље усмеравају. Реформа система социјалне заштите посебно је битна узимајући у обзир да ће и у будућим годинама цене енергената расти, а да ће доћи и до подизања осталих репресираних цена у Србији. То ће стварати веће притиске на сиромашне слојеве становништва и, ако се ништа не промени, на државни буџет.

Фискални савет стога оцењује да је кључно да се ова прилика искористи за темељну анализу и промену система социјалних давања у Србији. Новонастали трошак, као и будући ефекти промена у енергетском систему и другим деловима државе и друштва, требало би да буду укључени у вишегодишњи планирани оквир за плаћања за потребе социјалних давања. Пре тога би се зато морале направити уштеде на преосталим издацима за социјалне намене. Да би се ово остварило, потребно је да се ураде социјалне карте те да се укину или измене издашни, необјективни и неселективни програми социјалне помоћи. Таргетирана социјална помоћ треба да створи простор за апсорпцију нових социјалних издатака без повећања укупних расхода за социјалну помоћ, притисака на буџетски дефицит и јавни дуг и оптерећивања јавних предузећа.

Београд, 4. април 2013. године