



## ЈАВНЕ ИНВЕСТИЦИЈЕ У СРБИЈИ: ПОДСТИЦАЈ РАСТА У ФИСКАЛНОЈ КОНСОЛИДАЦИЈИ

### Резиме

**Повећање јавних инвестиција је тренутно најбоља расположива антирециесиона мера економске политике.** Неefикасно извршавање јавних инвестиција је једна од критичних слабости јавних финансија, али и укупне економске политике у Србији. Предстојећа фискална консолидација ће се спроводити у неповољном окружењу рецесије, а повећање јавних инвестиција је (ретка) економска политика која може значајно да помогне. Због тога се не сме дозволити да Србија и у 2015. години снажно подбаци у извршавању јавних инвестиције као што је то био случај у 2013. и 2014. години. Уместо тога потребно је ниво јавних инвестиција већ у 2015. години повећати и преко садашњих планова – на око 3,5% БДП-а уместо тренутно планираних 3% БДП-а – чак и по цену благог повећања фискалног дефицита. За наредни трогодишњи период потребно је направити кредибилан план повећања јавних инвестиција на 4-5% БДП-а, што је одговарајући ниво за тренутну развијеност Србије. Анализа Фискалног савета показује да обезбеђена финансијска средства за то постоје, као и неспорни пројекти, чијом би се реализацијом значајно повећао квалитет инфраструктуре у земљи и спречио улазак привреде Србије у продужену рецесију.

**Фискална консолидација ће додатно продубити рецесију у којој се привреда Србије налази од почетка 2014; повећање јавних инвестиција је једна од ретких економских политика која може битно да помогне.** Србији је за избегавање кризе јавног дуга неопходна фискална консолидација којом би се буџетски дефицит смањено на испод 3% БДП-а са садашњег нивоа од 6,6% БДП-а. Проблем који може да угрози успешно спровођење фискалне консолидације је рецесија у којој се привреда Србије налазила током 2014. године и која ће се продужити најмање на 2015. годину. Стога је важно, упоредо с мерама штедње, активирати и антирециесионе мере – а најбоља од свих антирециесионих мера којима држава располаже је повећање обима и ефикасности јавних инвестиција. Фискално прилагођавање које подразумева смањење текућих и повећање капиталних буџетских расхода препоручује и ММФ<sup>1</sup> – због чега би овакав приступ морао да буде прихваћен у склопу новог аранжмана Србије са ММФ-ом.

---

<sup>1</sup> ММФ, октобар 2014, *WEO Chapter 3: Is It Time for an Infrastructure Push? The Macroeconomic Effects of Public Investment.*

**Позитиван утицај који на привреду има повећање капиталних расхода државе може да компензује рецесионе притиске знатно већег смањења текуће потрошње.** Фискални мултипликатор јавних инвестиција је осетно већи од мултипликатора текуће јавне потрошње и процене су да би тај однос за Србију могао да буде приближно 1:3. То значи да би позитиван утицај на привредни раст повећања јавних инвестиција за 1 п.п. БДП-а могао да компензује негативан утицај смањења текуће потрошње за око 3 п.п. БДП-а. Дакле, предложено повећање јавних инвестиција у 2015. години на 3,5% БДП-а би сигурно могло знатно да ублажи, ако не и у потпуности компензује, привремени утицај штедње државе на успоравање привредне активности. Осим краткорочног утицаја на привреду, који се мери фискалним мултипликаторима, јавне инвестиције имају и дугорочно позитиван утицај на привредни раст, јер повећавају квалитет инфраструктуре коју користи приватни сектор.

**Додатно повећање јавних инвестиција у 2015. је прихватљиво чак и по цену мањег пробијања планираног фискалног дефицита.** Идеално би било да се простор за предложено додатно повећање јавних инвестиција у 2015. години на 3,5% БДП-а (уместо буџетом планираних 3% БДП-а) обезбеди у оквирима предвиђеног фискалног дефицита. То би онда значило да се оштрије умање неки други, мање продуктивни, јавни расходи – на пример субвенције. Међутим, детаљније анализе Фискалног савета показују да би чак и у случају да није могуће остварити довољне уштеде на преосталим ставкама јавних расхода и даље требало планирати снажније повећање јавних инвестиција – чак и по цену одређеног повећања дефицита државе. Дубока и вишегодишња рецесија лако би могла да угрози спровођење фискалне консолидације, а могуће блаже повећање дефицита (на пример, на 6,1% БДП-а уместо тренутно планираних 5,9% БДП-а) не би било толико опасно, под условом да је једини разлог за то повећање раст јавних инвестиција.

**Повећање јавних инвестиција у Србији је потребно и због тога што је тренутно стање инфраструктуре јако лоше.** На алармантно стање инфраструктуре у Србији упућују међународна истраживања из области конкурентности. Србија се, према последњем објављеном Глобалном извештају конкурентности Светског економског из 2014,<sup>2</sup> према стању инфраструктуре сврстава у најлошије рангиране земље. То је последица веома ниског степена развијености путне, железничке и лучке транспортне мреже. По већини индикатора конкурентности и квалитета инфраструктуре Србија је рангирана знатно лошије од стоте позиције на листи и слабије од других земаља у региону.

**Издавања за јавне инвестиције у Србији су знатно нижа него у упоредивим земљама – требало би да се повећају у средњем року на 4-5% БДП-а.** За државе на нивоу развоја Србије учешће јавних инвестиција у БДП-у би требало да износи 4-5%, мада се у фазама бржег развоја и изградње инфраструктуре (потребе Србије) овој однос увећава и до знатно вишег нивоа. У сваком случају, инвестиције од 2-3% БДП-а колико тренутно износе у Србији су испод сваког прихватљивог критеријума; такав ниво извесно не поставља темеље за раст и развој приватног сектора. Што је још горе инвестиције у Србији су на опадајућем тренду. У 2007. години су биле на прихватљивом нивоу од 4,8% БДП-а, у периоду 2009-2012. су биле ниске, на просечном и стабилном нивоу од око 3,5% БДП-а, а онда су током 2013. и 2014. године додатно пале на историјски најнижи ниво од 2,2 и 2,5% БДП-а. Фискални савет је због тога истраживао шта је довело до толиког пада јавних инвестиција и шта би требало променити како би се оне повећале на задовољавајући ниво у наредним годинама.

---

<sup>2</sup> *The Global Competitiveness Report 2014-2015, World Economic Forum.*

**Финансијска ограничења нису проблем који је могао да утиче на оволико ниско извршавање јавних инвестиција.** За потребну изградњу инфраструктуре у Србији одобрен је велики износ средстава од међународних финансијских институција под, углавном, врло повољним условима – али се она слабо повлаче. Према анализи Фискалног савета, износ одобрених кредита за текуће инфраструктурне пројекте је око 5 млрд евра, али од чега је неповучено чак 3,75 млрд евра. Највише одобрених, а неповучених средстава је у сектору путне инфраструктуре у износу од 1,6 млрд евра, док железнице и енергетика учествују са 1 млрд и 550 милиона. Средства доступна за остале инфраструктурне пројекте износе око 600 милиона евра.

**У Србији постоји и довољно приоритетних пројеката чије би спровођење значајно побољшало инфраструктуру земље.** Изузетно ниска издвајања за јавне инвестиције би могла да буду последица мањка одговарајућих, приоритетних инфраструктурних пројеката које је оправдано реализовати. Због тога је Фискални савет истраживао да ли постоји несклад између великих одобрених кредита за инвестиције и стварних потреба државе. У том циљу укрстили смо податке о највећим слабостима инфраструктуре у Србији који указују на приоритетне потребе за инвестирањем са наменом одобрених средстава за јавне инвестиције. Анализа је показала да су највећа одобрена а неповучена средства управо одређена за неспорне приоритете државе, са највећим утицајем на побољшање квалитета инфраструктуре и привредни раст. То би такође знатно побољшало позицију Србије на ранг листама конкурентности, а на њихов неспорни значај указује и да су неки од њих попут изградње путног и железничког Коридора 10 и део европских стратешких планова. Дакле, недостатак приоритетних пројеката такође није разлог за недопустиво низак ниво јавних инвестиција у Србији.

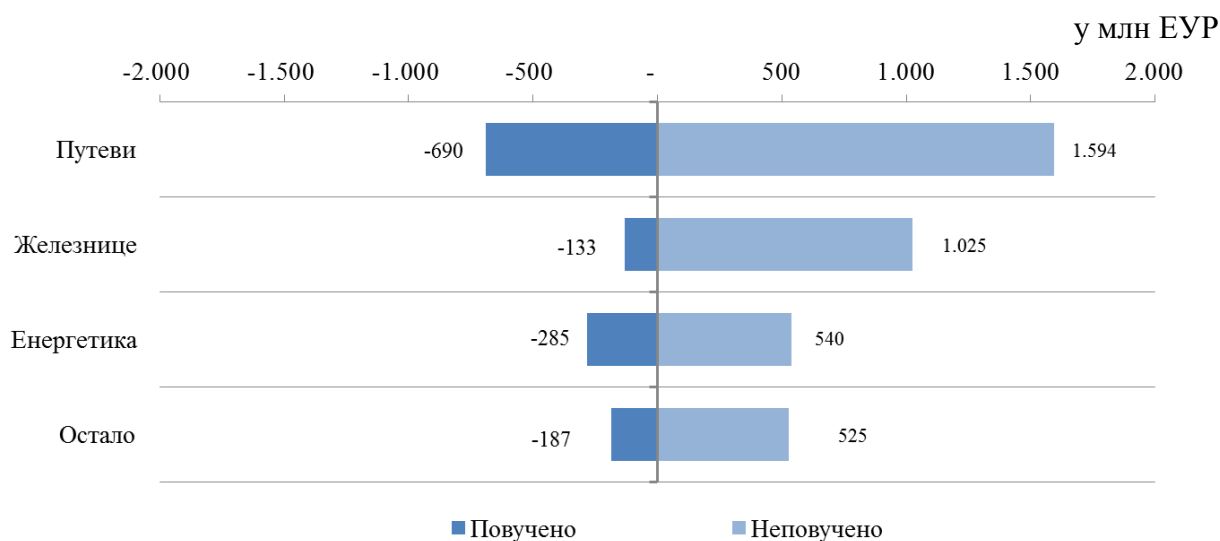
*Преглед расположивих средстава за текуће инфраструктурне пројекте, по области и кредиторима*

у млн ЕУР

Област	Финансијер	Одобрени износ кредита	Повучени износ	Преостало
Путеви	EIB	869	170,8	698,2
	EBRD	330	110,3	219,7
	Светска банка	355	97,5	257,5
	Азербејџан	300	153	147
	EXIM	429	158	271
Железница	EIB	80	66,2	13,8
	EBRD	295	54,2	240,9
	Кувајт	25,8	0	25,8
	Русија	758	13	745
Енергетика	EIB	64,5	22,4	42,1
	EBRD	302,5	70,8	231,7
	Светска банка	21	8	13
	EXIM	231	135	96
	KfW	205	48	157
Остало	EIB	515	158,9	356,1
	Светска банка	60	0,0	60
	KfW	138	28	110
		<b>4.979</b>	<b>1.295</b>	<b>3.684</b>

Извор: Анализа Фискалног савета

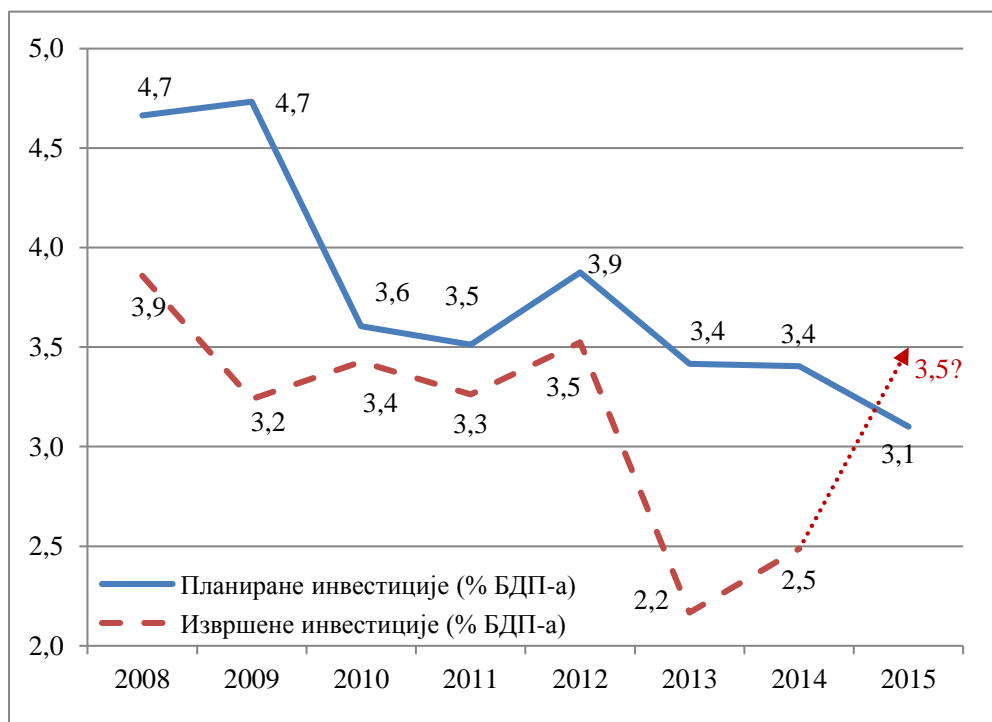
*Преглед повучених и расположивих средстава за текуће инфраструктурне пројекте,  
по области*



**Када би се планирани инфраструктурни пројекти реализовали у року, предлог Фискалног савета о повећању јавних инвестиција на 3,5% БДП-а у 2015. (и на преко 4% БДП-а од 2016. године) би се аутоматски остварио.** Реализација великог броја пројеката не почиње у планирано време, што уз неефикасност (спорост) у извршавању започетих радова доводи до тога да је велики број пројеката у кашњењу. То кашњење скупо кошта државу, не само због недовољног улагања у инфраструктуру, већ и због чињенице да се на добар део пројеката у кашњењу плаћају пенали међународним кредиторима за одобрена а неповучена средства. Србија због кашњења у повлачењу одобрених средстава плаћа годишње пенале од око 4 милиона евра, а процењујемо да се касни са повлачењем око 1 милијарде евра. Уколико би се од 2015. године инфраструктурни пројекти за које је већ обезбеђено финансирање извршавали у планираним роковима, постигло би се аутоматски повећање јавних инвестиција на 3,5% БДП-а (како предлаже Фискални савет). Дакле за предложено повећање јавних инвестиција нису потребни нови пројекти нити ванредни напори за извршење радова „пре рока“ – већ само поштовање планираних временских оквира за извршење постојећих пројеката.

**Годишњи буџетски планови јавних инвестиција се међутим никада не остварују, што би било веома опасно уколико се настави у наредним годинама.** Док су сви други јавни расходи у претходним годинама углавном извршавани у складу са буџетским планом са почетка године (често и преко плана), за јавне инвестиције је специфично да је њихово остварење увек било испод планираног нивоа. У екстремним случајевима (2009, 2013. и 2014. године) извршење јавних инвестиција је било 30 до 40% мање него што је буџетирано на почетку године. Уколико би се слични трендови у извршењу планираних јавних инвестиција задржали и у 2015. години онда би и предлог Фискалног савета о повећању јавних инвестиција на 3,5% БДП-а био „мртво слово на папиру“. Због тога сматрамо да се у наредним годинама морају повећати не само планирани нивои издвајања за јавне инвестиције, већ и реализација тих планова.

Планиране и извршене јавне инвестиције (2008-2015. година)



**Анализа Фискалног савета указује да је изразита неефикасност државе у спровођењу јавних инвестиција основни разлог њиховог малог извршења.** Изражена неефикасност државе је одговор на једно од кључних питања нашег истраживања, а то је: зашто су инвестиције у Србији толико ниске када су економски оправдане, постоји велики број започетих и планираних инфраструктурних пројеката са обезбеђеним средствима за њихову реализацију, а потребе државе за унапређењем инфраструктуре су огромне? Већина појединачних пројеката које смо анализирали је међутим спровођена уз бројне проблеме: од неодговарајуће пројектне документације, потешкоћа у експропријацији земљишта, лоше контроле извођача која је доводила не само до пробијања уговорених рокова већ и до повећања цене радова, спорог издавање дозвола и друго. Пропусти су били присутни на свим нивоима и у свим фазама реализације. Од нивоа ресорног министарства, преко државних предузећа задужених за организацију обављања инфраструктурних радова, пројектаната, па до предузећа извођача радова – присутно је било неодговарајуће, непрофесионално и не кредибилно понашање и одсуство одговорности за обавезе које су преузете. Уз све то, очигледно је да не постоји довољно добар мониторинг извршавања инвестиција током године који би на време сигнализирало на одређене проблеме у њиховом извршавању.

**Повећање ефикасности извршавања јавних инвестиција подразумева решавање великог броја различитих и сложених проблема.** Од великог броја препорука за унапређење управљања јавним инвестицијама издвајамо следеће: 1) на *стратешком* нивоу – не сме се дозволити да се приоритети у изградњи инфраструктуре мењају са променама политичких циклуса, а неретко и у мандату једне Владе. У јавности се стално предлажу нови пројекти, а да претходни нису завршени, а некада ни започети. Србија има усвојене бројне стратегије развоја инфраструктуре и јасне правце дугорочног и краткорочног деловања и то је једини исправан и одржив начин

усмеравања јавних инвестиција и приоритизације пројеката; 2) *аналитички* – држава мора да појача аналитичке капацитете и спроводи детаљне и кредибилне анализе исплативости пре упуштања у било који инфраструктурни пројекат. Није прихватљиво да се одлуке о инвестирању доносе само на основу заинтересованости кредитора да их финансира, а да држава пре тога нема јасну слику о користима и трошковима таквог пројекта, као ни о оптималном моделу за извођење пројекта; 3) *оперативно* – мора се успоставити хијерархијска одговорност за извршавање сваке појединачне инвестиције. Надлежни министар би требало на почетку године да се обавезе на извршење конкретних пројеката (на пример деонице Коридора 10) које ће се завршити током године и да сноси пуну одговорност за извршење преузетих обавеза; 4) *транспарентност* – испуњење постављених циљева потребно је пратити на периодичном (кварталном) нивоу кроз стандардизовани и јавно доступни систем извештавања који пре свега треба да омогући благовремено уочавање и отклањање свих могућих застоја 5) *организационо* – у пракси постоје различити организациони модели који су у појединим земљама доводили до ефикаснијег извршавање јавних инвестиција. Неке земље врло успешно спровode јавне инвестиције само добром координацијом надлежних министарстава, постоје примери посебних јединица у оквиру надлежних министарстава које се искључиво баве инвестицијама, а постоје и примери земаља где је управљање јавним инвестицијама издвојено на посебан ниво (при кабинету премијера на пример). Због тога, Фискални савет сматра да Влада најбоље може да процени који је модел одговарајући за Србију, али очекујемо да то у сваком случају подразумева усмеравање у кратком року далеко већих напора и ресурса ка реализацији јавних инвестиција него до сада.