



Република Србија

**ФИСКАЛНИ САВЕТ**

**АНАЛИЗЕ, СТАВОВИ И ПРЕДЛОЗИ**

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

**7. јул 2022. године**



## 1. РЕЗИМЕ

**Крупне грешке у управљању ЕПС-ом и Србијагасом дошле су на наплату током светске енергетске кризе.** Светска енергетска криза била је окидач који је разоткрио домаћу кризу државних енергетских предузећа, а која је тињала већ дуже време. Ове две кризе (светска, а нарочито домаћа) довеле су до тога да је од јесени 2021. главни проблем Србије постало питање како да се финансира и обезбеди уредно снабдевање земље струјом и гасом. ЕПС више не може да произведе довољно електричне енергије за домаће потребе јер није на време инвестирао у своје копове угља – па сад мањак и угља и струје мора да увози, по рекордно високим ценама. За разлику од ЕПС-а, који би требало да буде кичма домаће економије и да сопственом производњом не само покрива домаћу потрошњу већ и извози, Србијагас је систематски зависан од увоза. Иако су увозне цене ван контроле домаће економске политике, велики пропуст Србијагаса је то што још увек није изградио складиште гаса довољног капацитета (што је одавно било предвиђено да се заврши). То складиште омогућило би стабилно снабдевање земље током зиме, кад је потрошња највећа због грејања. Услед мањка складишних капацитета, а делом и због лошег управљања постојећим складиштем у Банатском Двору, гас за грејање се током претходне зиме морао добрим делом увозити на тржишту, по екстремно високим ценама. Пошто су проблеми ЕПС-а и Србијагаса структурне (трајније) природе, наставиће се и током наредне грејне сезоне због чега су пред домаћим енергетским сектором остали огромни изазови.

**Укупни губици ЕПС-а и Србијагаса током грејне сезоне 2021/22. износили су око милијарду евра.** Од досад направљених губитака, приближно половину (тј. око 500 млн евра) већ је финансирао државни буџет дотацијама Србијагасу. Преосталих 500 млн евра платио је засад ЕПС, махом узимајући кредите за ликвидност. Питање је, међутим, да ли ће и овај дуг ЕПС-а у једном тренутку пасти на терет пореских обвезника, јер је тренутно пословање ЕПС-а неодрживо. Нови велики губици ЕПС-а и Србијагаса могли би се направити и наредне зиме уколико не дође до брзог и снажног заокрета у пословању ових предузећа. Ови губици у том случају вероватно би били тек незнатно нижи од милијарду евра и не би могли да се наставе унедоглед – јер би у једном тренутку постали неодржив терет не само за сама предузећа већ и за читаве јавне финансије. Оно што тренутно представља додатну опасност за Србију је то што ће стабилно снабдевање струјом и гасом и у наредној грејној сезони поново зависити од расположиве инфраструктуре и енергената из иностранства – који нису загарантовани. Све ово се могло и морало избећи бољим управљањем јавним предузећима у претходним годинама.

**Досадашњи начин вођења ЕПС-а (и ЕДС-а) не сме се више толерисати.** Већина индикатора који описују пословање јавних предузећа из електроенергетског сектора (ЕПС и ЕДС) је катастрофална. Производња је дуго низ година опадала и сад је већ осетно мања од домаће потрошње, а губици и крађе на дистрибутивној мрежи су огромни, преко 12%, што је двоструко више од упоредивих земаља ЦИЕ. Пословање ЕПС-а и ЕДС-а оптерећује вишак и лоша квалификациона структура запослених, превисоке плате на пословима са општим квалификацијама, сумњиви процеси јавних набавки, прениска цена струје за домаћинства (испод трошкова производње), велико еколошко загађење, кашњење са енергетском транзицијом и бројни други проблеми (Табела 1). Поједностављено речено, ЕПС (и ЕДС) одавно су почели да занемарују своју основну функцију – а то је да обезбеде стабилно снабдевање Србије електричном енергијом по тржишним условима и граде електроенергетску инфраструктуру потребну за економски развој и просперитет земље. Уместо тога, ЕПС послује под снажним политичким утицајем, користи се као извор финансијских средстава за покривање бројних неуспеха домаће економске политике, а друштвена улога проширена му је и на

социјалне циљеве (како у погледу ниских цена струје, тако и у погледу запослености). ЕПС, на пример, већ дужи низ година покрива губитке ГСП-а, Јумка и др. неуспешних државних предузећа толеришући им неплаћање обавеза; имплицитно финансира неприватизована предузећа која су се раније одвојила из система (Про тент, Колубара услуге и други) и друго.

**Повећање цена од 15-20% потребан је али никако и довољан услов за оздрављење ЕПС-а.** Наше анализе показују да је као ургентна мера за стабилизацију ЕПС-а потребно повећање цена електричне енергије за домаћинства од 15-20% уз слично повећање за привреду. Овакво повећање не само што би зауставило тренутно финансијско „крварење“ предузећа већ је и економски оправдано – пошто садашња цена за домаћинства није на економски одговарајућем нивоу, а подстиче и нерационалну потрошњу. Притом, чак и с оваквим повећањем, цена за домаћинства у Србији остала би међу најнижим у Европи (уз Грузију и Украјину). Само повећање цена, међутим, није ни изблиза довољно за оздрављење ЕПС-а. То недвосмислено показује и претходно искуство либерализације и последичног снажног раста цена за привреду од 2013. године. Снажан раст прихода ЕПС-а који се тад десио није био испраћен унапређењем пословања предузећа. Напротив, нова финансијска средства одлила су се на бројне нерационалности, производња ЕПС-а опадала је из године у годину и предузеће је наставило постепено да се урушава. Због тога, ново повећање цена може бити само мањи део свеобухватних мера, јер је у противном бесмислено. Овде се пре свега мисли на привремено замрзавање масе зарада у предузећу, повећану контролу јавних набавки, као и отпочињање бројних других реформи које ће се завршити у средњем року (Табела 1).

**Повећани трошкови набавке гаса морају се одразити на финалну цену гаса и грејања.** За разлику од ЕПС-а где је најважнији и пресудан канал за оздрављење предузећа спровођење реформи и заокрет у управљању предузећем, а (економски оправдано и неопходно) повећање цена тек је пратећа мера – код Србијагаса ситуација је обрнута. Србија преко 90% гаса који троши увози па финална цена мора да се усклађује са набавном. Простора за унутрашња унапређења у пословању Србијагаса свакако има и на њиховом спровођењу мора се инсистирати (уз изградњу неопходног складишта). Међутим, ова унапређења билансно су ипак далеко мања од трошка набавке гаса. Цена гаса за привреду морала би да порасте за око 75%, колико је скочила у другим земљама ЦИЕ још у другој половини 2021. године (док је цена у Србији остала практично замрзнута). Због таквог раста цене гаса у региону, одржавање ниске цене за домаћа предузећа, нарочито у разменљивом сектору, економски је неоправдано. То заправо значи да сви порески обвезници субвенционирају екстра профит предузећа која имају знатно ниже трошкова енергената од конкуренције. Само за појединачна предузећа из енергетски интензивних делатности а која производе за домаће тржиште требало би размотрити одобравање привремене државне помоћи у складу с европском праксом. Цена гаса за домаћинства требало би да покупи за 65-70% што на први поглед изгледа као велико повећање, али не би био преседан пошто су сличне цене важиле током 2013-2015. године. Цене централног грејања требало би да порасту у распону од 10-40% у зависности од учешћа трошкова гаса у укупним трошковима топлана.

**Потребна је реформа и вишеструко повећање обухвата програма енергетски заштићеног купца.** Србији је потребан фундаментални заокрет у политици формирања цена енергената за домаћинства (гас, струја и централно грејање). Наиме, уместо да као досад сви потрошачи имају ниске, нетржишне цене енергената – држава би требало да финансијски заштити само социјално угрожене, а остали би морали да плаћају тржишну цену енергената које користе (сразмерно својој потрошњи). Предуслов за спровођење овако великог и важног заокрета у домаћој економској политици је реформа постојећег програма енергетски заштићеног купца. Главна слабост постојећег програма је његов

низак обухват. Иако је у Србији преко 250.000 енергетски угрожених домаћинстава, помоћ државе прима свега 68.000 домаћинстава. Повећање обухвата могло би да се постигне укључивањем трошкова централног грејања у програм, увођењем принципа доделе помоћи по аутоматизму уместо на основу иницијативе самих грађана и локалне самоуправе и евентуалним ублажавањем критеријума за доделу помоћи. Фискални трошак повећања обухвата програма енергетски заштићеног купца за четири пута (и укључивања централног грејања) могао би да се повећа са садашњих 10 млн евра на 50 до 80 млн евра. Ово повећање буџетских расхода било би оправдано, пре свега зато што ова мера има важну функцију побољшања квалитета живота и здравља социјално угрожених домаћинстава – па би сви енергетски угрожени грађани требало да је и користе. Такође, и економске користи ове реформе више су него очигледни. Губитак који би се направио уколико се до почетка следеће грејне сезоне не повећају цене енергената био би преко 10 пута већи од повећања буџетских расхода за програм енергетски заштићеног купца.

Табела 1. Сумарни преглед основних проблема у електроенергетском систему Србије и препоруке за њихово отклањање

СТРУКТУРНИ ПРОБЛЕМИ		
ПРОИЗВОДЊА	ДИСТРИБУЦИЈА	ПОСЛОВАЊЕ
<p><b>ЕПС више не може да задовољи домаћу тражњу за ел. енергијом</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Производња у термоелектранама се смањује још од почетка прошле деценије (2011-2020)</li> <li>У 2020. била за 10-15% мања него 2011. године</li> <li>У 2021. пала на 21.500 GWh (20% испод 2011)</li> </ul> <p><b>Све лошији квалитет ископаног угља у Колубари</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Топлотна моћ угља из РБ Колубаре опала за 10-15% у последњих десетак година</li> <li>Тренутно око <math>6.700 \pm 10\%</math> kJ/kg, на технолошком минимуму за рад термоелектрана</li> </ul> <p><b>Вишегодишња недовољна улагања и кашњења у инвестиционим плановима</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Нису отворени заменски копови у Колубари (поља Е и Радљево) и набављена пратећа механизација</li> <li>Касни изградња ТЕ Костолац Б3 и неопходно проширење копа Дрмно</li> </ul>	<p><b>Превелики технички губици и крађе</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Око 12% укупно испоручене енергије се изгуби на путу до крајњих корисника</li> <li>Два пута више у односу на упоредиве земље ЦИЕ</li> </ul> <p><b>Непоузданост испорука електричне енергије</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Преко шест непланираних прекида у снабдевању годишње по кориснику у Србији (2 у ЦИЕ)</li> <li>Преко 10 сати је трајање прекида у току године (2.5 сати у ЦИЕ)</li> </ul> <p><b>Недовољне и лоше усмерене инвестиције</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>25% мреже и даље чине дрвени стубови</li> <li>Свега 3% паметних бројила код домаћинстава</li> </ul>	<p><b>Превелики трошак зарада</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Вишак запослених у ЕПС-у најмање 10%, у ЕДС-у најмање 20%</li> <li>Висока просечна зарада (превисоке плате за опште послове)</li> <li>Компресија зарада (најстручнији недовољно плаћени)</li> </ul> <p><b>Лоша структура запослених</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Мањак квалификованих, вишак на општим и генеричким пословима</li> </ul> <p><b>Трошкови некадашњих радника</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ЕПС издржава око 3.300 радника на КиМ</li> <li>Имплицитно и преко 10.000 радника у предузећима која су раније издвојена из ЕПС-а (велики део вишак)</li> </ul> <p><b>Нерационалности у јавним набавкама</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Број понуђача по тендеру од 2017. пао на 1.7 (у ЦИЕ 3,5)</li> <li>Велики број уговора по директним погодбама</li> </ul> <p><b>Прениска регулисана цена за домаћинства</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>25% испод трошкова производње</li> <li>Упола нижа него у земљама ЦИЕ и међу најнижим у Европи</li> <li>Стимулише нерационалну потрошњу електричне енергије</li> </ul> <p><b>Остале нерационалности</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Губитак на откупу електричне енергије из обновљивих извора</li> <li>Губици на наплати таксе за јавне медијске сервисе (РТС и РТВ)</li> </ul>
ПРЕПОРУКЕ И МЕРЕ		
УРГЕНТНЕ МЕРЕ ЗА САНИРАЊЕ ГУБИТАКА (КРАТАК РОК)		МЕРЕ ЗА ТРАЈНО ОЗДРАВЉЕЊЕ (СРЕДЊИ РОК)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Повећање регулисане цене за домаћинства за 15-20%</li> <li>Повећање лимитиране цене за привреду са 75 на 90 €/MWh (с тенденцијом враћања на тржишно одређивање цена)</li> <li>Замрзавање маса зарада у 2022 и 2023. години</li> <li>Повећање посебне накнаде за подстицај из ОИЕ (еколошка такса) за 25%</li> <li>Убрзање поступака набавки рударске механизације и радова на отварању заменских копова</li> <li>Унапређење јавних набавки (повећање броја понуђача и смањење директних погодби)</li> <li>Усвајање транспарентног акционог плана са јасним роковима и циљевима</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Циљана отпуштања вишкова на основу систематизације радних места (не стихијски)</li> <li>Смањење компресије плата: замрзавање за опште, повећање за уско стручне послове</li> <li>Инвестиције по приоритетима: угаљ, производња, заштита животне средине</li> <li>Решавање статуса радника на КиМ</li> <li>Одсецање државних предузећа која зависе само од ЕПС-а</li> <li>Трајно решење трошка откупа електричне енергије из ОИЕ (повлашћени произвођачи)</li> <li>Набавка паметних бројила и сузбијање крађа електричне енергије</li> <li>Рedefинисање односа са јавним медијским сервисима (наплата таксе)</li> </ul>

Табела 2. Величина и извори губитака ЕПС-а и Србијагаса и издаци државе за енергетски угрожене грађане

Процена губитака ЕПС	
<b>Губици у грејној сезони 2021/2022: око 500 млн евра</b>	<b>Потенцијални губици у грејној сезони 2022/2023: 400-450 млн евра</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Мањак домаће производње за 15-20% због проблема са угљем → ЕПС морао да купи око 2.900 GWh струје</li> <li>• По ценама преко 200 €/MWh → набавка ове струје коштала ЕПС 650 млн евра</li> <li>• Продајне цене на домаћем тржишту вишеструко ниже → ЕПС ту струју продао за 150 млн евра</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Уз делимични опоравак и увоз угља мањак производње око 10% → ЕПС ће морати да увезе око 2.000 GWh струје</li> <li>• По ценама од око 200 €/MWh → набавка струје (и квалитетнијег угља) коштаће ЕПС 500-550 млн евра</li> <li>• Финалне цене струје на домаћем тржишту непромењене → приходи ЕПС-а од увезене струје око 100 млн евра</li> </ul>
Процена губитака Србијагас	
<b>Губици у грејној сезони 2021/2022: 450-500 млн евра</b>	<b>Потенцијални губици у грејној сезони 2022/2023: око 450 млн евра</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Увезено око 1,8 млрд м<sup>3</sup> гаса → 60% по дугорочном уговору (250 евра) + 40% на тржишту (1.000 евра)</li> <li>• По просечној цени од око 550 евра за 1.000 м<sup>3</sup> → Укупан трошак набавке око 1 млрд евра</li> <li>• Цене на домаћем тржишту 300-360 евра за 1.000 м<sup>3</sup> → Приход од продаје 500-550 млн евра</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Потребно набавити преко 1,8 млрд м<sup>3</sup> гаса → 75% по уговору (350 евра) + 25% набавке на тржишту (1.000 евра)</li> <li>• По просечној цени од око 520 евра за 1.000 м<sup>3</sup> → Укупан трошак набавке око 950 млн евра</li> <li>• Цене гаса на домаћем тржишту непромењене → Приход од продаје 500-550 млн евра</li> </ul>
Процене фискалних трошкова заштите енергетски угрожених домаћинстава	
<b>Садашњи програм енергетски угроженог купца: око 10 млн евра</b>	<b>Предложена реформа програма енергетски угроженог купца: 50-80 млн евра</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Помоћ тренутно добија око 70.000 домаћинстава (око 3% од укупног броја)</li> <li>• Програм покрива трошкове за електричну енергију и гас</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Проширење обухвата на 250-300.000 домаћинстава (10-15% од укупног броја)</li> <li>• Укључени трошкови централног грејања, уз струју и гас</li> </ul>

## 2. ОСНОВНИ НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ

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

**Енергетски систем Србије нашао се пред пуцањем због лошег односа државе према енергетици и бројних проблема у ЕПС-у и Србијагасу.** Актуелна енергетска криза погодила је читав свет и то је глобални шок на који Србија није могла да утиче, нити да га избегне. Међутим, њене последице ни изблиза не би биле тако снажне да домаћа енергетика није грцала у сопственим проблемима. Главни разлог зашто је прошле зиме претило да дође до потпуног пуцања српског енергетског система нису спољни чиниоци већ вишедеценијско занемаривање овог критично важног ресурса. Пропадање система током 1990-их било је условљено објективно тешком економском и друштвеном ситуацијом у земљи, 2000-е су потрошене за његову какву-такву стабилизацију, а његов развој у последњој деценији спречили су бројни пропусти у енергетској политици. Стање у неким деловима енергетског сектора заправо се погоршало услед мањка инвестиција, лошег избора приоритета и неефикасног извођења пројеката, нестручног руковођења и политичког уплива у управљање енергетским предузећима, недовршене тржишне транзиције, вођења социјалне политике преко економски неоправдано ниских цена енергената и др. Ове и друге грешке довеле су до тога да је Србија изгубила још једну деценију да направи одлучан искорак у развоју овог сектора. Домаћи енергетски капацитети практично су стајали у месту док је тражња за енергентима релативно снажно расла, а пропуштена је и прилика да се оствари напредак на пољу заштите животне средине и ухвати прикључак са Европом кад је реч о енергетској транзицији. Због глобалне кризе сви ови проблеми сада су дошли на наплату, а њихово даље нерешавање могло би да има несагледиве фискалне, економске и социјалне последице у будућности.

**Отклањање дубоко укорених енергетских проблема земље захтева радикалне промене у управљању важним ресурсима друштва.** Извор проблема у енергетском сектору лежи у фундаментално погрешном начину на који се у Србији управља најважнијим ресурсима друштва. Отуда је излаз из ове тешке ситуације могућ само уз суштински заокрет у вођењу енергетске, економске и социјалне политике – дакле, уз преиспитивање читавог система и затим његово постављање на здраве темеље.



Укратко, то захтева хитно покретање инвестиционог циклуса у енергетици како би се преокренули негативни трендови у домаћој производњи и снабдевању енергијом. Да би то уопште било могуће потребно је испунити два важна предуслова. *Прво*, неопходно је обезбедити стручно и професионално управљање у ЕПС-у и Србијагасу и таквом руководству дати пуну слободу и јасну политичку подршку да се напосред спроведу све реформе које се годинама одлажу. *Друго*, да би енергетска предузећа имала довољно средстава да инвестирају мора се наплаћивати економска цена енергената свима, колико они стварно коштају. То је пресудно за њихово одрживо пословање, али је истовремено и једини пут ка рационалнијој употреби енергије у земљи. Дефакто то захтева напуштање досадашње праксе да држава социјалну политику води преко нереално ниских цена струје и гаса за све потрошаче, али то тражи и реформу система социјалне заштите како би се материјално најрањивије групе максимално заштитиле од економски оправданог повећања енергетских трошкова. Козметичке промене у виду неких административних мера или изолована повећања цена у постојећем систему неће донети трајни бољитак, као што га ни у прошлости нису донеле већ су само одлагале његов потпуни крах.

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

**Лоше пословање ЕПС-а тренутно је горући фискални ризик и биће све већа опасност за јавне финансије ако се убрзо не преокрене.** Дугогодишње лоше управљање ЕПС-ом довело је до тога да ово предузеће више не може да произведе довољно електричне енергије за потребе домаћег тржишта и тај мањак већ неко време се надокнађује увозом. Овај структурни проблем ЕПС-а прошле зиме се поклопио с периодом рекордно високих берзанских цена струје у Европи, што је предузеће гурнуло у огромне губитке. Струја је зимус купована на берзама по ценама од преко 200 евра по мегават-часу и продавана на домаћем тржишту вишеструко јефтиније, због чега је ЕПС за шест месеци грејне сезоне 2021/2022. направио минус од скоро 500 млн евра. Ову „рупу“ у својим билансима ЕПС је сам закрпио, највећим делом задужујући се код банака за око 400 млн евра, чиме је дуг предузећа нагло скочио за 40%. Међутим, ЕПС ни следеће зиме неће моћи да понуди довољно струје за потребе српског тржишта и мораће да је набавља на европским берзама по ценама које ће остати веома високе. Уколико се ништа не предузме, наше рачунице показују да би ЕПС поново направио сличан губитак

као током прошле грејне сезоне, реда величине 400-450 млн евра. Финансијско „крварење“ предузећа не може се у недоглед заустављати краткорочним задуживањем, а пошто је ЕПС у власништву државе, трошкове његовог лошег пословања (ако се хитно не преокрене) кад тад ће платити сви порески обвезници. Не само да постоји ризик да ће следеће зиме бити неопходне државне субвенције да се покрију ЕПС-ови текући губици, већ је велико питање да ли ће предузеће моћи самостално да сервисира свој нарасли дуг или ће се и то превалити на буџет.

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

**ЕПС је урушило дугогодишње лоше управљање и игнорисање структурних проблема предузећа, а не енергетска криза.** Не постоје објективни разлози због којих је ЕПС морао да упадне у тешкоће кад је јесенас избила криза на европским берзама. Тачно је да су цене струје тада снажно скочиле у Европи, али ЕПС није смео да дође у ситуацију да у толикој мери зависи од увоза. До тога је дошло због дугогодишњег лошег управљања овим предузећем од стране Владе и самог руководства, односно бројних структурних проблема који одавно постоје, али нису решавани. Највећи проблем ЕПС-а који је сада испливао на површину јесте вишегодишње опадање производње струје до ког је довела већ деценијама лоша инвестициона политика предузећа. Улагања у производне капацитете била су знатно мања од потребних, често уз проблематичан избор приоритета и неоправдано велика кашњења у реализацији многих важних пројеката (попут завршетка изградње новог термоенергетског блока у Костолцу, припреме и отварања нових копова у РБ Колубара и др). Ниске инвестиције и постепено урушавање производних капацитета произилазе из хронично слабих финансијских резултата ЕПС-а, чије пословање оптерећују структурни проблеми на које је и Фискални савет често упозоравао. Наиме, ЕПС већ дуги низ година пати од превеликог броја запослених и њихове лоше структуре, неодговарајућег система зарада, нерационално ниске цене струје за домаћинства, сумњивих процеса јавних набавки, превеликих техничких губитака и крађа струје, политичких уплива у руковођење предузећем и др. Иако су сви ови проблеми махом одавно познати, реформе које су биле неопходне за њихово решавање су избегаване, или су у најбољем случају само симулиране.

**Непосредан узрок колапса електроенергетског система у децембру 2021. су лош угаљ и нестручно руковођење ЕПС-ом у прошлој години.** Структурни проблем иза прошлогодишњег пада производње у ЕПС-овим термоелектранама јесте пад квалитета угља који је стизао из колубарског басена. За вишегодишњи тренд смањења топлотне моћи угља који се користи за производњу струје одговоран је сам ЕПС, јер није

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

**Да би се зауставило даље пропадање ЕПС-а потребне су корените промене у његовом пословању, а то је могуће само уз јасну политичку подршку.** Пред Владом и ЕПС-ом су огромни изазови: у кратком року мора се зауставити даље финансијско урушавање предузећа, у средњем року да се опорави посустала производња, док је за дуги рок потребно трасирати пут за енергетску транзицију земље. Одмах се мора истаћи да се на ове изазове може успешно одговорити само заокруженим скупом реформи у ЕПС-у и мерама чије спровођење није могуће без јаке политичке воље. Било каква половична решења, попут повећања цене струје која не би била испраћена потпуним заокретом у пословању ЕПС-а неће дати резултат – као што га нису донела у прошлости. Током претходне деценије у Србији је заправо дошло до постепеног, али знатног поскупљења електричне енергије, укупно за око 40%. Међутим, то није унапредило пословање предузећа јер се раст новчаних прилива у предузеће одливао на повећање зарада и бројна друга нерационална трошења. Прави проблеми ЕПС-а су игнорисани и само су се продубљивали, а цена таквог приступа у наредним годинама извесно ће бити већа јер је електроенергетски систем већ сад доведен пред пуцање. Спровођење такве свеобухватне реформе могуће је само ако постоји снажна политичка подршка том процесу и решеност Владе да из корена промени начин управљања ЕПС-ом. Наиме, за дугогодишње пропадање ЕПС-а поред самог руководства одговорни су и надлежно министарство и читава Влада. Поред пресудног утицаја на цене струје на домаћем тржишту, Влада је ЕПС-у у прошлости наметала бројне обавезе и трошкове (уплате у буџет по разним основама, спонзорства, толерисање дугова за струју неуспешних државних предузећа и др.) уместо да се постара та средства буду усмерена у развој самог предузећа. На крају, Влада је та која има обавезу да обезбеди стручно руководство које ће професионално и одговорно управљати највећим предузећем у Србији.

**Реформе у ЕПС-у морају почети одмах и предлагемо Влади да припреми акциони план ургентних мера с прецизним роковима за њихово спровођење.** У кратком року неопходна је финансијска стабилизација ЕПС-а како би се спречило да предузеће у следећој грејној сезони поново направи губитак реда величине 400-450 млн евра, који би скоро извесно постао фискални трошак. Да би се то постигло, потребно је у 2022. спровести ургентне мере за повећање прихода предузећа и чврсту контролу најважнијих расхода. На страни прихода, то подразумева одговарајуће повећање цене електричне енергије за домаћинства и привреду, док би најважнија мера на расходној

страни требало да буде замрзавање укупних расхода за запослене у следеће две године на нивоу на ком су били у 2021. У оквиру овог лимита потребно је пронаћи средства за повећање зарада запослених на радним местима која захтевају највећу стручност и пресудна су за опоравак производње, што се може постићи циљаним отпуштањем вишкова радника који нису неопходни. У кратком року неопходно је предузети мере за побољшање процеса јавних набавки у ЕПС-у, јер постоје чврсте индиције да ту постоје бројни пропусти због којих се из предузећа нерационално одлива више десетина милиона евра годишње. Поред већ планираних мера за делимични опоравак ЕПС-ове производње као што је ванредни увоз квалитетнијег угља, Влада би у најкраћем року требало да припреми потпун сет краткорочних реформских корака и акциони план с роковима за њихово спровођење и мерљивим циљевима. Како би се спречило поновно изврдавање суштинских промена, неопходно је да се и праћење спровођења таквог плана фундаментално побољша. Предлог Фискалног савета је да се одабере сет од 10-20 прецизних, лако разумљивих и проверљивих индикатора повезаних с реформама, а о којима ће ЕПС извештавати јавност у редовним интервалима, полугодишње или квартално (в. Анекс 1). У супротном, поново се може десити да повећање прихода предузећа услед поскупљења струје исцури кроз пукотине у ЕПС-овом пословању.

**Анализе Фискалног савета показују да би повећање цене електричне енергије требало да буде у распону од 15-20%.** Најважнија приходна мера за финансијску стабилизацију и опоравак ЕПС-а у кратком року је повећање цене струје коју плаћају привреда и домаћинства. Краткорочно, ова мера је нужна да би се зауставили велики губици и неодрживо задуживање ЕПС-а, а у дужем року мора да обезбеди потребна средства за инвестиције у производне капацитете, заштиту животне средине и енергетску транзицију. Под условом да се највећи расходи предузећа стриктно држе под контролом, наше анализе показују да је ЕПС-у потребно повећање цене струје за 15-20%. То би повећало приходе предузећа за близу 350-400 млн евра, што би уз остале краткорочне мере било довољно да ЕПС прегура следећу грејну сезону без гомилања нових губитака и задуживања. Предложено поскупљење струје је ван сваке сумње болна мера, али ако се буде одлагало штета по ЕПС, привреду и грађане биће још већа. Без тога наставило би се финансијско пропадање предузећа, уз неодржив раст дугова ЕПС-а које би у наредним годинама скоро извесно отплаћивали с каматом сви порески обвезници. У сваком другом сценарију предузећа не би остало ни довољно средстава да улаже у опоравак производње и земља би трајно постала зависна од доступности струје у иностранству, што би знатно умањило утицај на њену цену коју би заправо диктирала кретања на међународном тржишту. Међутим, као што стално истичемо, повећање цене струје јесте неопходна мера са стабилизацију електроенергетског система Србије, али је безвредна ако истовремено не дође до радикалног заокрета у пословању ЕПС, а социјално је оправдана само ако држава обезбеди већу заштиту објективно угроженим грађанима.

**Повећање цене електричне енергије за домаћинства и привреду оправдано је и у ширем економском смислу.** Цена електричне енергије коју плаћају домаћинства у Србији по свему судећи не покрива укупне трошкове које ЕПС има да би произвео струју коју им испоручује. Предузеће због тога стално прави губитке на овом делу тржишта, које је до сад махом успевало да покрије позитивним резултатом у пословању с привредом. Да је цена струје за домаћинства исувише ниска показују и компаративне анализе – од свих европских земаља струја је тренутно јефтинија једино у Украјини и Грузији. Ако пак посматрамо само упоредиве земље ЦИЕ, српска домаћинства тренутно плаћају готово упола нижу цену. Економски неоправдано ниска цена струје за домаћинства није само проблем из угла ЕПС-а већ и зато што подстиче њену нерационалну потрошњу на уштрб других енергената. Наиме, потрошња електричне енергије просечног српског домаћинства је у просеку за 50% већа у односу на ЕУ, и за

чак 90% изнад просека ЦИЕ. Цена струје за привреду је либерализована од 2013. и све до друге половине 2021. начелно је пратила тржишна кретања и била слична као у другим земљама ЦИЕ. Међутим, крајем прошле године у ЦИЕ су због енергетске кризе цене струје за привреду скочиле у просеку за 30%, док је у Србији одлуком Владе спречено слично поскупљење. Тако је на рачун ЕПС-ових губитака обезбеђено да читава привреда струју плаћа по ценама далеко испод тржишних и оних у земљама региона – чак и делови привреде који тренутно бележе ванредно високе профите због раста берзанских цена њихових производа (попут Зиђина, некадашњег РТБ Бор). Стога умерено поскупљење струје за привреду које предлагемо не би нарушило њену међународну конкурентност, а потпуно је неприхватљива досадашња политика да ЕПС (можда и сви грађани Србије) субвенционишу ниску цену струје за предузећа која објективно нису угрожена. Наравно, Влада би требало да размотри механизме за пружање селективне подршке предузећима за која се очекује да би могла да западну у привремене проблеме због поскупљења струје, по узору на европску праксу.

**Оздрављење ЕПС-а није могуће без контроле зарада и суштинске реформе запослености у предузећу која се упорно избегава.** Фискални савет је годинама уназад упозоравао да један од основних проблема унутар самог ЕПС-а представља лош и неуређен систем зарада и запослености. Проблеми су многобројни: вишак запослених од барем 10%, структура радника не одговара потребама предузећа, укупна издвајања за запослене су превелика, систем зарада је лоше постављен јер су плате нарочито високе за раднике с ниским и општим квалификацијама а дестимулативно ниске за најодговорнија радна места и др. Због тога што трошкови радне снаге чине огроман део укупних расхода ЕПС-а, сваки покушај оздрављења овог предузећа осуђен је на пропаст уколико се не успостави чврста контрола над њима. Иако су сви ови проблеми одавно познати јавности, Влада и само предузеће до сад су само симулирали спровођење реформи упорно избегавајући суштинско уређење система запослености и зарада у ЕПС-у. На пример, проблем превеликог броја запослених у прошлости је уместо циљаног отпуштања јасно препознатих вишкова стихијски „решаван“ добровољним одласцима радника из предузећа уз великодушне отпремнине које су у просеку износиле око 20.000 евра. Тако су углавном одлазили радници који су испуњавали један од услова за пензију или најстручнији радници који су лако могли да пронађу друго запослење, због чега проблем непродуктивних вишкова и даље постоји а структура запослених у предузећу је међувремену погоршана. ЕПС је такође избегао да спроведе меру фискалне консолидације која је захтевала да се плате у читавом јавном сектору умање за 10% у 2015. Иако је тадашње руководство предузећа негирало ову оцену Фискалног савета до које смо дошли анализирајући њихове извештаје, неколико година касније то је имплицитно потврдила и Државна ревизорска институција.

**То је неопходно за краткорочне уштеде, али и за дугорочно унапређење ЕПС-овог пословања.** Привремено замрзавање масе зарада у ЕПС-у на прошлогодишњем нивоу двоструко је оправдано. Најпре, просечна нето плата у овом предузећу и даље је предимензионирана – према ЕПС-овим подацима износи око 103.000 динара и за 70% је већа од републичког просека. Још важније, предузеће је тренутно у катастрофалној финансијској позицији и недопустиво је да сав терет његове консолидације поднесу грађани и привреда кроз плаћање виших цена електричне енергије, а да онда ЕПС део пораста новчаних прилива искористи за увећање ионако високих плата својих запослених. Уз то морају се напokon започети и структурне реформе запослености које подразумевају: јасну идентификацију вишкова запослених и решавање тог проблема циљаним отпуштањима а не стихијски као до сад; усвајање нову систематизацију радних места која ће прецизно дефинисати колико радника, с којим квалификацијама и на којим радним местима је ЕПС-у потребно; реформисање система зарада тако да се у оквиру

исте масе зарада обезбеди њихово повећање за кључне позиције у предузећу и др. Наиме, један од главних предуслова за успешно извођење свих реформских задатака у ЕПС-у, и уопште за дугорочно успешно пословање предузећа, јесте да Влада постави стручно и професионално руководство лишено политичких уплива. Међутим, с постојећим системом плата тешко да је могуће пронаћи и задржати довољно квалитетне кадрове који су способни да обављају тако одговоран посао.

**Због неправилности у процесу јавних набавки из ЕПС-а годишње исцуре десетине милиона евра и то се хитно мора зауставити.** Јавне набавке у ЕПС-у обилују нерационалностима због којих се из предузећа неоправдано одливају значајна финансијска средства, при чему се овај проблем нарочито погоршао од 2017. Једна од главних мањкавости је то што на ЕПС-овим тендерима постоји евидентан мањак конкуренције, уз учестало појављивање тек неколико предузећа у различитим комбинацијама. Резултати међународних студија сугеришу да недовољна конкуренција повећава цену јавних набавки у просеку за 10-15%, што начелно потврђују и неке домаће анализе које на појединачним случајевима показују да су се неке набавке у ЕПС-у спровеле по знатно већим ценама од тржишних. Томе директно доприноси и сам ЕПС, прописујући неуобичајено специфичне услове за достављање понуда чиме дефакто спречава учешће већег броја предузећа на тендерима. На бројне неправилности и кршење прописа у поступцима јавних набавки ЕПС-а указује и Државна ревизорска институција у својим извештајима о ревизији пословања овог предузећа. Наиме, у извештају из децембра 2020. наводи се да је више од четвртине свих набавки ЕПС-а реализовано уз неки вид кршења законских процедура. Премда се те примедбе врло често односе на различите процедуралне пропусте, међу њима постоје и оне које се могу тумачити као потенцијални извори нерационалног трошења, тј. као показатељ да је ЕПС за одређене радове, добра и услуге плаћао више него што је потребно. Грубе рачунице Фискалног савета показују да се на овај начин из ЕПС-а неоправдано одлије неколико десетина милиона евра годишње. Већ у овој години Влада би морала да се побрине да јавне набавке ЕПС-а постану потпуно транспарентне, уз повећање конкуренције на тендерима и отклањање процедуралних пропуста на које је скренула пажњу ДРИ.

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

предузећима на територији КиМ, одлуком државе предузеће још увек неосновано троши десетине милиона евра годишње за исплату зарада тамошњих радника.

**Уз ЕПС-ове проблеме у производњи, велики изазов представља и застарела дистрибутивна мрежа на којој се изгуби превише електричне енергије.** Опоравак ЕПС-ове производње свакако представља најургентнији задатак Владе, међутим, неопходно је симултано почети сређивање стања у дистрибутивном систему из ког „нестаје“ превише електричне енергије на њеном путу до потрошача (око 12%). Премда су у последњих десетак година губици на дистрибутивној мрежи донекле умањени, они су у Србији још увек више него двоструко изнад просека земаља ЦИЕ, а ситуација је тренутно гора само у Црној Гори и С. Македонији. Заостајање у односу на упоредиве земље може се делом објаснити технички оправданим губицима због тога што је у Србији већи удео потрошње на ниском напону (домаћинства), где су губици иначе израженији у односу на више напонске нивое (нпр. предузећа и други велики потрошачи). Међутим, томе још више доприносе дотрајала инфраструктура и широко распрострањен проблем крађе струје због застареле мерне инфраструктуре и неефикасне контроле бројила. На крају, стандардни показатељи рада дистрибутивних система недвосмислено показују да је дистрибуција струје у Србији све мање поуздана, тј. да све чешће долази до прекида у снабдевању електричном енергијом чије укупно трајање је у сталном порасту у последњих неколико година. Главни узрок ових проблема поново је мањак и неефикасна реализација инвестиција, будући да су улагања у дистрибуцију у протеклој деценији све време била знатно испод плана и амортизације, односно нивоа који је био потребан само за одржавање постојеће инфраструктуре – без икаквог простора за њено побољшање. Донедавно је све то било део лоше инвестиционе политике ЕПС-а, али је од 2021. Електродистрибуција Србије (ЕДС) издвојена као посебно предузеће које је сада одговорно за управљање и решавање проблема у дистрибутивном систему.

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

**На проблеме у снабдевању гасом већ су потрошена огромна буџетска средства, што ће се поново десити ако Влада настави да управља кризом као до сад.** Србија се прошле зиме суочила са огромним изазовима у снабдевању природним гасом. Због дугогодишњег мањка инфраструктурних капацитета у гасном сектору и лошег оперативног вођења ЕПС-а и Србијагаса у прошлој години, расположиве количине гаса с којима је дочекана грејна сезона 2021/2022. биле су далеко испод потребних да се задовоље домаће потребе. Недостајуће количине овог горива Србијагас је онда морао да купује директно на европским берзама, по ценама које су због енергетске кризе биле вишеструко веће у односу на ону коју је иначе плаћао за руски гас по дугорочном уговору са Газпромом. Иако је то довело до снажног повећања трошкова набавке гаса овог предузећа, његови приходи остали су на сличном нивоу због одлуке Владе да цену овог горива на домаћем тржишту замрзне на њеном преткризном нивоу. Разлика између високих увозних цена гаса и ниских цена које је Србијагас наплаћивао привреди и домаћинствима зимус је гурнула предузеће у губитак од 450-500 млн евра, који су већ платили сви грађани јер се Влада обавезала да ће му надокнадити ту разлику. Криза на међународном тржишту гаса се у међувремену додатно разбуктала због избијања рата у Украјини, и како ствари стоје тешка ситуација могла би да потраје неколико година. За Србију то конкретно значи да ће набавна цена гаса већ од ове године највероватније бити двоструко већа него што је била до 2021. Уколико би Влада наставила да игнорише ову структурну промену на гасном тржишту вештачки одржавајући ниску домаћу цену гаса, рачун такве политике од барем пола милијарде евра поново ће платити сви грађани – без обзира на то да ли користе ово гориво или не.

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

**Укупни трошкови набавке гаса током грејне сезоне 2021/2022. износили су око 1 млрд евра, при чему се њихов знатан део ипак могао избећи.** Пошто је грејна сезона дочекана неспремно Србијагас је током зимских месеци, кад су цене гаса на европским берзама већ биле вртоглаво порасле, морао да набавља неуобичајено велике количине гаса директно на тржишту. Наиме, наше рачунице показују да је у периоду од октобра



2021. до марта 2022. Србија могла да задовољи око 60% потреба за гасом редовним увозом по дугорочном уговору који је имала потписан с Газпромом, по прилично повољној цени од испод 250 евра за 1.000 м<sup>3</sup>. Међутим, да би се подмирило преосталих 40% домаћих потреба било је неопходно ванредно увозити гас по тржишним ценама (или евентуално нешто повољније) које су биле четири пута веће, у просеку око 1.000 евра за 1.000 м<sup>3</sup>. Преведено у апсолутне бројке, за редован увоз руског гаса у тих шест месеци Србијагас је морао да издвоји нешто преко 250 млн евра, док процењујемо је ванредни увоз коштао скоро три пута више – близу 750 млн евра. Детаљнија анализа структуре трошкова ванредног увоза открива да је око 500 млн евра била последица недовољних капацитета складишта у Банатском Двору. Премда се овај трошак није могао избећи у кратком року, то је свакако резултат пропуста који су у прошлости направили Србијагас и Влада. Наиме, о проширењу Банатског Двора говори се од како је пуштен у рад давне 2011. године, али се у међувремену ништа није предузимало. Преосталих 250 млн евра ванредног увоза гаса оцењујемо као неоправдан трошак, јер је директна последица лошег текућег управљања у ЕПС-у и Србијагасу што је требало на време предупредити.

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

**Влада још увек држи домаћу цену гаса непромењеном – ако се таква политика настави то ће све грађане коштати још скоро 500 млн евра.** У 2022. Србију очекује велико и по свему судећи трајније повећање набавних цена природног гаса. Почев од јуна месеца на снази је нови трогодишњи уговор о снабдевању гасом с Газпромом, којим је Србија добила повољну цену у односу на актуелна тржишна кретања, али ће она ипак бити већа за око 50% у односу на претходну уговорну цену. Међутим, уговорене количине гаса су остале исте, што значи да се знатне количине овог горива ипак морају набављати на тржишту по ценама које ће барем до краја следеће грејне сезоне извесно остати веома високе. Узимајући у обзир све неизвесности, наша најбоља процена је да

би просечна набавна цена гаса који ће се трошити до краја следеће грејне сезоне могла да износи око 500 евра за 1.000 м<sup>3</sup>. То је двоструко више од цене коју је Србијагас плаћао у периоду пре кризе, а скоро једнако пондерисаној просечној цени која је плаћана за редован и ванредни увоз током прошле зиме. Уколико Влада одлучи да продужи политику замрзнутих цена гаса за све потрошаче, Србијагас би следеће зиме поново направио губитке од скоро 500 млн евра који би се по истом рецепту превалили на државни буџет. Сви су изгледи да је Србијагас већ добио одређена буџетска средства која су намењена попуњавању домаћих залиха гаса током лета. Наиме, по завршетку прошле грејне сезоне ово предузеће се задужило уз гаранцију државе у износу од 200 млн евра (преко већ добијених 500 млн евра), а уочили смо и неке нове издатке државе који су слично као у јануарска дотација Србијагасу прокњижени „испод црте“.

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

**Цена гаса за привреду требало би у пуној мери да уважи раст набавних цена овог горива, уз селективну подршку посебно угроженим предузећима.** Убедљиво највећи део својих прихода Србијагас остварује продајом гаса индустријским предузећима и топланама, због чега нема другог начина да не прави губитке у наредном периоду осим да поскупљење гаса на овом делу тржишта буде сразмерно расту његових набавних цена. Под претпоставком да ће се просечна увозна цена дуплирати, да би Србијагас пословао једнако успешно као у преткризном периоду повећање цене гаса за привреду (предузећа и топлане) требало би да буде око 75%. Нема никакве сумње да би оволико поскупљење представљало велики удар, али у једнако тешкој ситуацији налазе се и привреде свих упоредивих земаља. Наиме, пре кризе домаћа цена гаса на либерализованом делу тржишта била је практично на нивоу просека ЦИЕ. Међутим, са избијањем енергетске кризе просечна цена гаса за привреду у земљама ЦИЕ скочила је за 75% већ у другој половини 2021. године (у неким земљама два и више пута), што се у Србији десило у знатно мањој мери пошто је Влада у међувремену замрзла цене гаса. Последично, крајем 2021. просечна цена гаса коју су плаћала предузећа у региону ЦИЕ била је за око 50% већа од цене за српска предузећа. Отуда су неосноване тврдње које се

повремено могу чути у јавности да би економска цена гаса урушила домаћу привреду и њену међународну конкурентност – напротив, то би је ставило у исту раван с већином конкурената у региону. Влада би по узору на европску праксу свакако требало да размотри механизме за пружање привремене и селективне фискалне подршке за специфична и посебно угрожена предузећа.

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

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

### **3. ОСВРТ НА ЕНЕРГЕТСКУ КРИЗУ У ЕВРОПИ И ЊЕН УТИЦАЈ НА СРБИЈУ: УВОДНА РАЗМАТРАЊА**

**Од средине 2021. читав свет суочава се с великим шоком на енергетским тржиштима и незапамћеним растом цена енергената.** Убрзани опоравак светске привреде након рецесије изазване пандемијом *COVID-19*, који је отпочео у пролеће прошле године, довео је до појаве великих неравнотежа на глобалним тржиштима енергената. Нагли скок тражње, који због различитих „уских грла“ није могао бити испраћен довољним повећањем њихове понуде, условио је јачање притисака на цене свих горива од средине 2021. Релативно неповољна ситуација на енергетским тржиштима потпуно је кулминирала пред почетак грејне сезоне 2021/2022. и цене гаса, угља и електричне енергије вртоглаво су порасле у последњем тромесечју прошле године. Илустрације ради, просечна цена гаса на европским берзама у Т4 2021. износила је око 1.000 €/1.000 м<sup>3</sup>, што је било четири пута више него у првој половини те године (око 230 евра). Слична кретања забележена су и на тржиштима електричне енергије: просечна берзанска цена струје у Т4 достигла је око 220 €/MWh, наспрам 50-60 евра колико је износила у првом полугодишту 2021. Премда се одређено поскупљење енергената у прошлој години очекивало, имајући у виду то да су на почетку пандемије у 2020. због колапса тражње њихове цене пале на вишедеценијски минимум, вишеструко повећање цена свих најважнијих горива за свега неколико месеци свакако је премашило све прогнозе. Међутим, иако је шок на тржиштима енергената био много јачи него што се претпостављало, првобитно се веровало да је реч само о привременом поремећају. Након отклањања „уских грла“ на страни понуде и стабилизације тражње за енергентима по завршетку прошле грејне сезоне процењивало се да би требало да дође до постепене стабилизације на тржишту од пролећа 2022.

**Избијање рата у Украјини крајем фебруара 2022. додатно је погоршало ионако тешку ситуацију на светском тржишту енергије.** На већ постојећи мањак енергената на глобалном тржишту током прошле зиме надовезао се нови шок услед избијања рата у Украјини. Новонастала криза донела је тектонски потрес на светским тржиштима енергије због тога што Русија заузима веома важно место у глобалним ланцима снабдевања. Наиме, ова земља је трећи највећи произвођач (иза САД и Саудијске Арабије) и највећи светски извозник сирове нафте, водећи је произвођач и извозник природног гаса и има значајан удео у међународној трговини дериватима нафте и другим горивима. Русија има посебно значајну улогу у снабдевању Европе енергентима, будући да је покривала близу 50% увоза гаса и угља Европске уније, односно око четвртину годишњег увоза нафте земаља ЕУ. Почетак сукоба у Украјини донео је огромну неизвесност око даљих испорука ових горива из Русије, што је њихове цене које су већ биле рекордно високе гурнуло на још виши ниво. Тако је сирова нафта први пут након десетак година поново пробила границу од 100 долара у марту 2022. и од тад је остала на прилично високим 100-120 долара за барел. Почетком марта су и цене струје и гаса на европским берзама такође достигле нове рекорде – гас је накратко био скупљи од 2.000 евра за 1.000 м<sup>3</sup> док се електричном енергијом у неким данима трговало по ценама изнад 500 €/MWh – што је било десетоструко више од нивоа на ком су биле у истом периоду претходне године.

**Геополитичке тензије су покренуле структурне промене на енергетској мапи света због чега ће цене енергената остати повишене у средњем року.** Геополитичка криза изазвана сукобом у Украјини изродила је тенденције да се постојећи глобални ланци снабдевања енергијом прекину и успоставе нови. С једне стране, део међународне заједнице укључујући ЕУ је у претходних неколико месеци сукцесивно уводио све оштрије економске санкције Русије. Премда ембарго испрва није покривао енергетски

сектор ове земље због велике зависности Европе од увоза руских енергената, онедавно се санкције ЕУ односе и на увоз угља и нафте.<sup>1</sup> За сад се чини да би увоз природног гаса из Русије највероватније могао да остане поштеђен наметања озбиљнијих рестрикција, мада свакако постоји ризик да би испоруке овог горива могле бити угрожене уколико криза у Украјини додатно ескалира. С друге стране, Русија је почела да доноси узвратне мере које су довеле до прекида испорука гаса за пет земаља ЕУ које су одбиле да своје обавезе за гас измирују у рубљама, што је такође интензивирало поремећај на европским берзама гаса. Турбуленције на глобалном тржишту енергената којима сведочимо у последњих пола године почињу да добијају обресе структурног шока који би цене најважнијих горива могао да задржи на релативно високом нивоу у следећих неколико година. Наиме, започето преобликовање глобалних токова енергије је можда и могуће, али није једноставно ни на страни тражње ни на страни понуде, због чега би достизање нове равнотеже на глобалном тржишту могло да потраје. Оно што је за сад извесно јесте да су потпуно распршена очекивања о томе да би високе цене енергената током зиме 2021/2022. могле да буду само једнократни шок.

**Криза на европским берзама гаса и струје погађа и Србију, због чега смо детаљније разматрали њене узроке и очекиване последице за домаћу економију.** Енергетска криза која је од јесенас погодила Европу прелива се на Србију посредно и непосредно. *Прво*, земље ЕУ су наши најважнији спољнотрговински партнери с којима се обавља око 60% размене роба и услуга, због чега домаћи макроекономски трендови у великој мери зависе од економских кретања у остатку Европе. На пример, пошто се енергетска криза негативно одражава на привредни раст земаља ЕУ то за собом највероватније повлачи пад тражње за српским извозом и тако посредно успорава раст нашег БДП-а. Даље, раст цена енергената главни је фактор убрзања инфлације у ЕУ која се на нашу економију пресликава преко повећања увозних цена, криза у Европи неповољно утиче на прилив иностраног капитала у земљу што условљава депрецијацијске притиске на динар итд. *Друго*, поред ових посредних ефеката енергетске кризе у Европи, постоји непосредна веза између енергетског сектора Србије и околних земаља ЕУ која је актуелној кризи постала канал за директно преливање високих цена струје и гаса са европских берзи на домаћу економију. Разумевање ових комплексних односа представља почетну тачку за детаљнија истраживања електроенергетског и гасног сектора Србије која следе у наставку овог извештаја. У овом уводном поглављу стога најпре сагледавамо шири контекст енергетске кризе у Европи, дајући кратак преглед досадашњих трендова, уз истицање главних узрока рекордног раста цена струје и гаса, као и фискалних мера којима су земље ЕУ настојале да ублаже терет кризе за грађане и привреду. Такође, сагледаћемо основне поставке српске енергетике у контексту европске кризе, како бисмо најпре прелиминарно дошли до одговора на питање у којој мери је криза у снабдевању струјом и гасом у Србији током прошле зиме била последица објективних околности које су дошле споља, а колико је то био резултат домаћих проблема који су се могли избећи.

**Велики поремећај на европском тржишту гаса у 2021. настао је као збирни ефекат низа појединачно мањих шокова у понуди и тражњи за овим горивом.** Јачање притисака на страни тражње за природним гасом у Европи датира још од неуобичајено хладне зиме 2020/2021. Неповољни временски услови довели су до повећане потрошње гаса у тој грејној сезони што је довело до поприличног исцрпљивања залиха овог горива, тако да је попуњеност капацитета европских складишта гаса у марту 2021. пала на испод

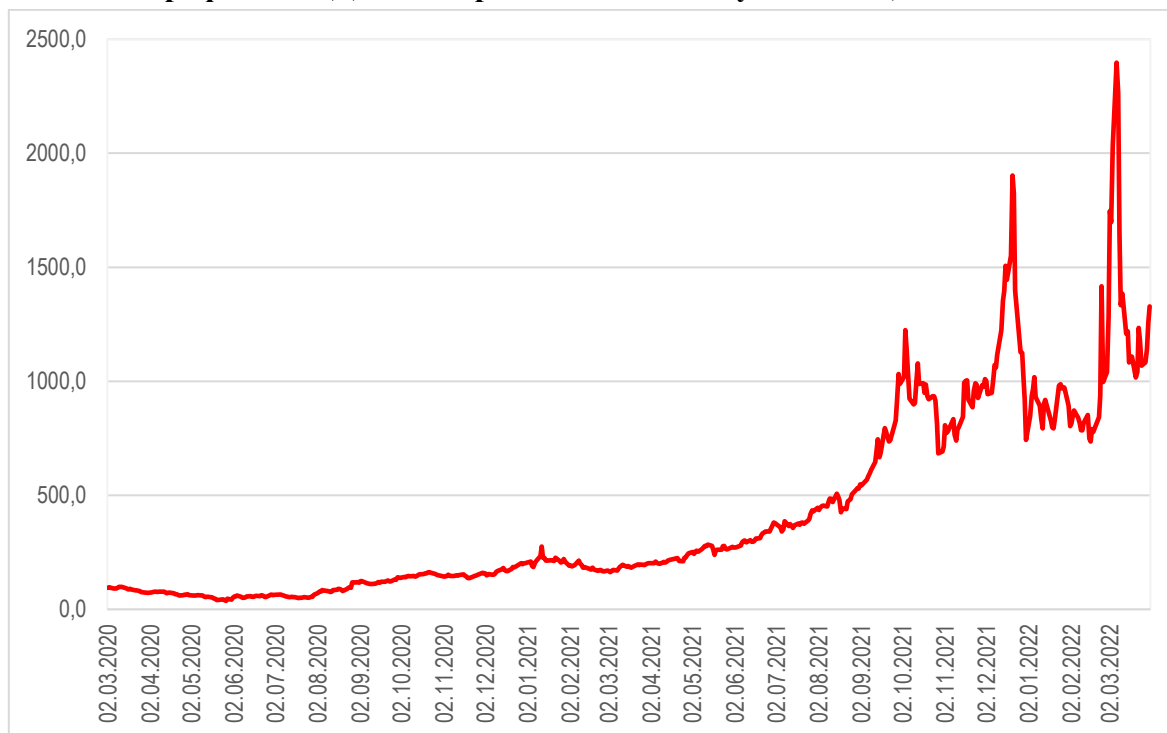
---

<sup>1</sup> Ембарго није ступио на снагу одмах већ подразумева фазну обуставу увоза угља и нафте из Русије у наредном периоду. Три централноевропске земље (Мађарска, Чешка и Словачка) за сад су добиле изузеће од забране увоза руске нафте услед недостатка адекватних алтернатива, тако да ембарго фактички покрива око 90% нафте коју је ЕУ раније увозила из Русије.

30%. У складу са уобичајеним обрасцима потрошње гаса у европским земљама, појачано упумпавање гаса у складишта требало је да отпочне након завршетка грејне сезоне. Међутим, специфичност прошле године огледа се у томе што је сезонски уобичајени пад потрошње гаса током пролећних месеци изостао. Штавише, тражња за овим енергентом заправо се повећала као резултат наглог отварања европских привреда након укидања рестриктивних мера за сузбијање пандемије и потом убрзаног опоравка производње. Сличан шок на страни тражње синхронизовано се десио и на осталим тржиштима, пре свега на азијским берзама. Истовремено, понуда гаса на европском тржишту због различитих „уских грла“ није испратила овај скок тражње и испоруке гаса преко главних праваца из којих се Европа снабдева овим енергентом (Русија, Норвешка и Северна Африка) остале су на редовном нивоу. Као главни разлог зашто у кратком року није било могуће повећати доток гаса истиче се мањак инфраструктурних капацитета. Томе су допринеле недовољне инвестиције у гасном сектору у периоду пре пандемије, али и то што су неки важни ремонти, који су првобитно планирани за 2020. годину, због здравствене кризе били померени за 2021. Мањак понуде гаса у односу на текућу тражњу вероватно је делом био последица и неких тржишних разлога (нпр. одлагање испорука снабдевача у очекивању даљег раста тржишних цена), али и специфичне геополитичке ситуације.

**Ситуација је ескалирала пред почетак прошле грејне сезоне и берзанске цене гаса су од септембра 2021. почеле вртоглаво да расту.** Оштра глобална утакмица за испорукама гаса, првенствено између европског и азијског тржишта, почела је да гура цене овог горива навише већ од јуна прошле године (Графикон 1). С једне стране ограничене испоруке гаса које су стизале до европског тржишта, а с друге и набавне цене које су већ биле почеле да расту, доприносили су томе да попуњавање европских складишта током пролећа и лета 2021. буде нешто спорије него иначе. То је имало за последицу да су на почетку грејне сезоне 2021/2022. залихе гаса у земљама ЕУ биле за око 15% испод вишегодишњег просека. Удружени ефекат релативно високе текуће потрошње, ограничених испорука и недовољних залиха гаса на почетку претходне зиме катапултирали су навише цене гаса на европским берзама крајем прошле године. Као што се може видети на Графикону 1, на почетку 2021. цена се кретала на нивоу од око 200 €/1.000 м<sup>3</sup>, у септембру је достигла 600 евра, док је у децембру цена гаса на европским берзама већ била премашила 1.000 евра, па и 1.500 €/1.000 м<sup>3</sup>. На самом почетку 2022. чинило се да су притисци на европском гасном тржишту мало спласнули и просечна цена гаса на берзама у јануару ове године спустила се на око 900 €/1.000 м<sup>3</sup>. Међутим, ситуација се потпуно окренула од почетка рата у Украјини, кад се на већ постојећу тржишну неравнотежу надовезао нови шок и огромна неизвесност око даљег снабдевања гасом у Европи. То је довело до додатног скока цене овог горива на берзама, које су у првој половини марта 2022. поново обориле рекорд достигавши скоро 2.500 €/1.000 м<sup>3</sup>.

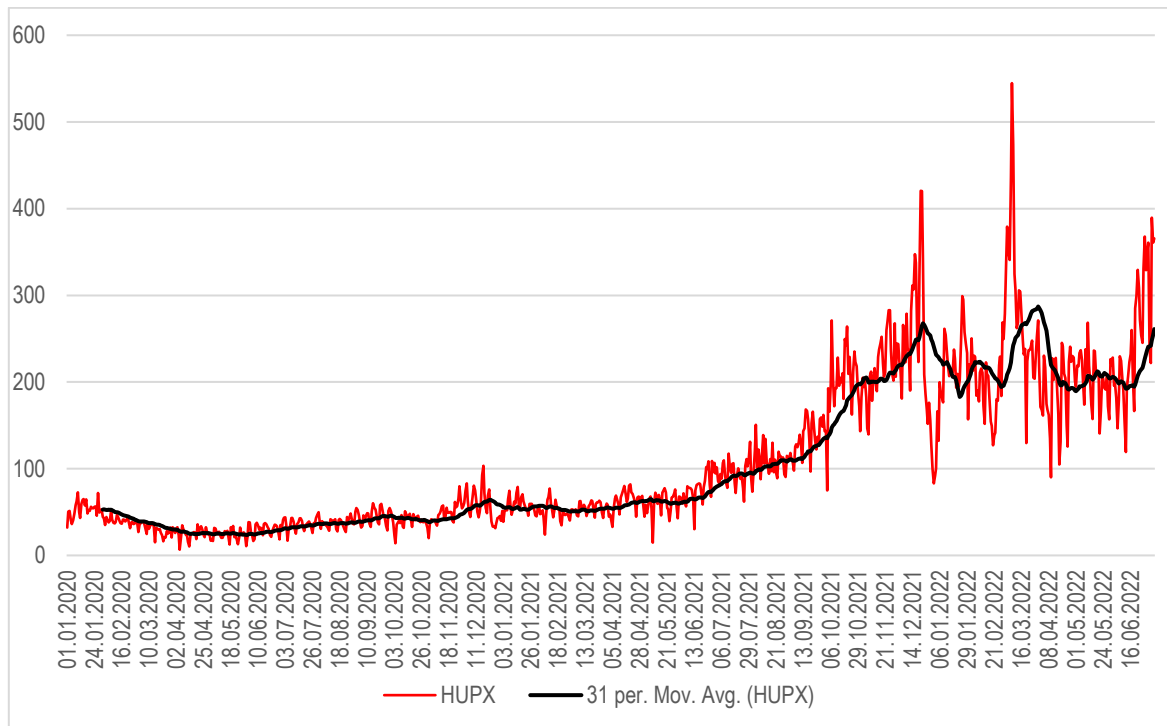
**Графикон 1. Дневне берзанске цене гаса у €/1000 м<sup>3</sup>, 2020-2022**



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података *Yahoo Finance*

**Практично иста кретања забележена су на европским берзама електричне енергије, чија је цена такође вишеструко порасла.** Колапс цена већине енергената на почетку пандемије *COVID-19* условио је и оштар пад цена електричне енергије у Европи у 2020. Поред ниске цене фосилних горива, ниској просечној цени струје на европским берзама од око 40 €/MWh у тој години доприносили су релативно ниска тражња и експанзија производње електричне енергије из обновљивих извора, првенствено у соларним и ветроелектранама. Ови трендови довели су до тога да су цене струје на појединим европским берзама у 2020. по први пут у историји повремено биле у негативној зони. У првој половини 2021. ситуација на тржишту се углавном била стабилизовала, тако да се електричном енергијом трговало по ценама у распону 50-60 €/MWh, што је био њен уобичајени ниво у годинама пре избијања пандемије. Међутим, слично као што смо уочили код кретања берзанских цена гаса, од јуна 2021. veleпродајне цене електричне енергије на европском тржишту почеле су приметно да се повећавају, а тај тренд поскупљења додатно се убрзао од септембра прошле године (Графикон 2). Већ у октобру 2021. цене струје на берзама у Европи биле су премашиле ниво од 200 €/MWh и на том (повремено и много вишем) нивоу остале су до краја марта ове године. Ако посматрамо читаву грејну сезону 2021/2022, дакле од октобра до марта, просечна veleпродајна цена струје на мађарској берзи која је за нас најрелевантнија износила је око 230 €/MWh. Рат у Украјини донео је велики шок на европско тржиште електричне енергије, па је њена цена почетком марта 2022. накратко премашила границу од 500 €/MWh. Историјски посматрано, то је била највиша цена електричне енергије која је икад забележена на берзама у Европи.

**Графикон 2. Просечне дневне цене ел. енергије у €/MWh (HUPX), 2020-2022**



Извор: *Hungarian Power Exchange*

Напомена: Кретање цена на европским тржиштима апроксимирани смо ценама на мађарској берзи, будући да су управо те цене најрелевантније за Србије. Цене на осталим европским берзама имају исти тренд и на сличном су нивоу, иако су могућа одступања у појединим периодима.

**Структурни чинилац који је најодговорнији за рекордно поскупљење струје у ЕУ заправо је било снажно повећање цене природног гаса.** Сличан тренд раста берзанских цена струје и гаса у ЕУ произилази из основних институционалних поставки интегрисаног европског тржишта, које функционише по тзв. маргиналном принципу (енг. *pay as clear*). Поједностављено речено, то значи да јединствену велепродајну цену струје за све учеснике на берзи фактички одређује произвођач с највећим трошковима производње који је потребан да би се подмирила укупна тражња за струјом на тој берзи. У пракси, то дефинисање берзанске цене одвија се кроз низ аукција, које почињу с произвођачима који могу да понуде најнижу цену струје (то су обично обновљиви извори или нуклеарне електране), а завршавају са електранама које имају највеће трошкове производње – што су од јуна 2021. кад је отпочео раст цена гаса по правилу биле гасне електране. Пошто је на већини европских берзи струје била неопходна одређена количина струје из гасних електрана како би се подмирила укупна тражња, ови произвођачи диктирали су цену струје на целом велепродајном тржишту иако су одговорни за свега око 20% бруто производње електричне енергије у ЕУ. Организација тржишта струје у ЕУ где су цене гаса дефакто биле главни фактор у дефинисању берзанских цена омогућила је осталим произвођачима који користе друга погонска горива (ОИЕ, нуклеарне електране, неке ТЕ на угаљ) да у претходном периоду остварују екстра профите. Иако енергетска криза није битније повећала њихове производне трошкове,<sup>2</sup> они су такође добили могућност да електричну енергију пласирају на тржиште по рекордно високим берзанским ценама и тако да ванредно увећају пословне приходе.

<sup>2</sup> Термоелектране које угаљ набављају по тржишним условима директно с берзи имале су мању шансу да остваре екстрапрофите зато што су у међувремену цене угља такође вишеструко порасле.



**Други разлог који је зимус доприносио расту берзанских цена струје у ЕУ било је поскупљење дозвола за емисије угљен-диоксида.** Произвођачи електричне енергије у ЕУ који користе фосилна горива за производњу електричне енергије у обавези су да купују дозволе за емисије угљен-диоксида, што је њихов редован трошак производње и уграђује се у цену коју могу да понуде на берзама. У 2021. догодио се шок на европском тржишту дозвола за емисије угљен-диоксида (*EU ETS*) који је довео до снажног раста цене CO<sub>2</sub> сертификата – са око 30 евра по тони на 80-90 евра по тони, при чему је на почетку 2022. она премашила и границу од 100 евра по тони што је донедавно било незамисливо. Вишеструко поскупљење дозвола за емисије угљен-диоксида дошло је као резултат дубоке неравнотеже на овом тржишту: број CO<sub>2</sub> сертификата је по дефиницији ограничен, док је тражња за њима нагло и снажно порасла у прошлој години. На почетку је то углавном била последица убрзаног привредног опоравка у Европи и раста производње, због чега је предузећима било потребно више дозвола него обично, а касније је томе доприносио већ описани поремећај на гасном тржишту. Наиме, врло високе цене гаса привремено су подстакле враћање угљу у производњи електричне енергије, а пошто су CO<sub>2</sub> емисије из ТЕ на угаљ вишеструко веће него из гасних електрана произвођачи струје морали су да прибаве ванредно велики број CO<sub>2</sub> сертификата. То је додатно поскупело производњу електричне енергије у ЕУ, а према проценама Европске комисије доприноси скока цена природног гаса и дозвола за CO<sub>2</sub> емисије повећању берзанских цена струје у 2021. приближно су били у сразмери 4:1.<sup>3</sup>

**Вишеструко повећање берзанских цена гаса и струје прелило се на раст њихових малопродајних цена у ЕУ, додуше само делимично.** Веза између берзанских (велепродајних) и малопродајних цена струје и гаса није иста и једнако чврста у свим чланицама ЕУ, а зависи од националне регулативе у области енергетике, домаћег енергетског микса и структуре самих финалних цена. Према проценама Европске комисије, берзанска цена типично чини око једне трећине малопродајне цене, док њен остатак зависи од преносних и дистрибутивних трошкова, различитих такси и пореза и других елемената. Последично, вишеструко повећање берзанских цена гаса и струје током претходне зиме само се делимично прелило на раст њихових малопродајних цена. На нивоу читаве ЕУ, у марту 2022. малопродајне цене електричне енергије биле су просечно веће за око 30% него у истом месецу претходне године, док је гас у малопродаји у просеку коштао 65% више него пре годину дана. Посматрано по појединачним земљама могу се уочити прилично велике разлике у нивоу поскупљења. На пример, притисак на малопродајне цене струје био је већи у земљама које се у њеној производњи више ослањају на гас, тако где формула за одређивање малопродајних цена струје у већој мери узима у обзир кретање берзанских цена и сл. С друге стране, постоје и чланице ЕУ чије енергетско тржиште још увек није потпуно либерализовано, и у којима цена струје за домаћинства практично уопште није пратиле раст њене берзанске цене. Примера ради, у Мађарској и Хрватској цена електричне енергије коју плаћају домаћинства остала је прилично стабилна од почетка енергетске кризе у Европи до данас.

**Раст малопродајних цена струје и гаса донео је велики удар за буџет свих европских домаћинстава током прошле зиме, а нарочито за она сиромашнија.** Галопирајући раст цена енергената један је од главних покретача инфлације која у ЕУ обара рекорде из месеца у месец. Међугодишња инфлација у ЕУ у мају се већ била приближила нивоу од 9%, при чему готово половина измереног поскупљења просечне потрошачке корпе у протеклих годину дана потиче управо од раста цена енергената – нафте и њених деривата, струје, гаса и других горива. Подгрупа индекса потрошачких

---

<sup>3</sup> У повећању берзанске цене струје за 100 €/MWh око 80 евра може се приписати ценама гаса а око 20 евра поскупљењу CO<sub>2</sub> сертификата.

цена која обухвата гас, електричну енергију, услуге грејања и чврста горива, дакле енергената који су у фокусу наше анализе, указује на скок њихових цена у ЕУ током претходних дванаест месеци просечно за 36%. Ако посматрамо само земље ЦИЕ, поскупљење ових енергената за домаћинства углавном се кретало у распону 20-30%, мада постоје земље у којима је раст њихових цена био знатно већи (у Естонији за чак 114%, Литванији за 71% и Летонији за 57%). Поред директног утицаја раста цене гаса и електричне енергије на убрзање инфлације у земљама ЕУ постоји и индиректни, због пораста трошкова енергије за предузећа који се затим преливају на остале цене у економији. Повећање рачуна за струју, гас и грејање за више од трећине током прошле зиме неизбежно је погодило сва домаћинства у ЕУ, али највише она најсиромашнија, зато што издвајају пропорционално већи део својих примања за покривање трошкова енергије. Наиме, док ови издаци типично чине 6-8% потрошачке корпе просечног домаћинства у земљама ЦИЕ, код сиромашнијих домаћинстава то учешће неретко је двоструко веће (па и више).

**Рекордно високе цене струје и гаса тренутно су један од чинилаца који коче привредни раст и постпандемијски опоравак привреда у ЕУ.** Раст цена гаса и електричне енергије и њихов допринос убрзању инфлације утичу на смањење реалног дохотка у земљама ЕУ, чија се предузећа због тога суочавају с реалним падом тражње за њиховим производима и услугама. На страни понуде, рекордно високе и волатилне цене струје и гаса допринеле су снажном повећању производних трошкова у многим предузећима, при чему ови трендови нарочито угрожавају пословање микро и малих предузећа, као и неких компанија која послују у енергетски интензивним индустријским гранама. Као сликовит пример може да послужи производња минералних ђубрива где је природни гас један од најважнијих инпута и која је са актуелним ценама овог енергента постала готово неисплатива, што је имало за последицу оштар пад производње у овом сектору од средине 2021. Међутим, актуелна криза на тржишту гаса и електричне енергије не погађа једнако све делове привреде. Ова оцена нарочито важи за нека предузећа која послују у електроенергетском сектору, која су захваљујући рекордно високим берзанским ценама струје заправо добила шансу да ванредно увећају своје профите. Наиме, у врло повољној позицији нашле су се све електране које иначе имају здраво пословање и које се притом не ослањају у већој мери на гас у производњи струје. Између ових граничних случајева налазе се предузећа која се тренутно суочавају с великим растом трошкова енергије, али је актуелна ситуација на глобалним тржиштима довела до тога да су цене њихових финалних производа такође значајно порасле, попут цена основних метала, грађевинског материјала, хране и прехранбених производа и сл. Отуда се ефекат актуелне кризе на европским берзама струје и гаса на њихово пословање разликује од случаја до случаја.

**Већина европских земаља је мерама фискалне политике покушала да ублажи негативне социо-економске последице снажног раста цена гаса и електричне енергије.** Енергетска криза је дошла у врло незгодном тренутку за земље ЕУ, јер се практично наслонила на економску кризу коју је изазвала пандемија *COVID-19*. У тренутку кад је отпочео снажан раст цена енергената привредни опоравак у земљама ЕУ био је у врло раној фази због чега су многа предузећа и домаћинства још увек била у рањивој финансијској позицији. Након рекордно великих буџетских издатака који су били неопходни за санирање последица здравствене кризе током 2020. и 2021. године у неким земљама ни стање у јавним финансијама није било много боље. Упркос томе, озбиљност ситуације на тржишту енергената ипак је натерала већину земаља ЕУ да интервенишу и заштите угрожене грађане и делове привреде, било да је реч о фискалним мерама за ублажавање раста цена струје и гаса, или о исплати делимичне компензације

за увећане рачуне за енергију. У документу Европске комисије из октобра 2021. године<sup>4</sup> излистани су основни принципи за доделу фискалне подршке током енергетске кризе у земљама ЕУ. Пре свега, требало је да антикризне мере буду привремене и селективне, али и да буду дефинисане тако да не задиру превише у функционисање самог тржишта (нпр. кроз директну контролу цена).<sup>5</sup> Други важан елемент је то што су чланице ЕУ добиле зелено светло предузете мере барем делимично финансирају повећаним захватањем средстава из увећаних профита у електроенергетском сектору, као и из непланирано велике наплате прихода од продаје CO2 сертификата који су у редовним околностима намењени првенствено за финансирање енергетске транзиције и борбе против климатских промена. Нешто детаљнији преглед ових мера дали смо у Оквиру 1 на крају овог поглавља.

**Србија није могла избећи европску енергетску кризу, али је њен удар требало да буде нешто слабији због неких специфичности домаће енергетике.** Огроман раст цена енергената у претходном периоду је глобални шок који ниједна земља није могла потпуно избећи. Међутим, његове последице нису биле исте и једнако снажне за све земље, будући да оне донекле зависе и од карактеристика националних енергетских система. Најугроженије су биле земље које се доминантно ослањају на увоз фосилних горива, због чега не изненађује то што је енергетска ситуација била нарочито тешка у ЕУ, која је скоро потпуно увозна зависна у случају нафте и природног гаса. Кад је реч о тржишту електричне енергије, оно јесте интегрисано на нивоу ЕУ али постоје поприлично велике разлике у производном миксу од земље до земље у зависности од тога колико се ослањају на обновљиве изворе енергије, да ли имају изграђене и функционалне нуклеарне електране, колика је заступљеност угља у производњи и др. У енергетском смислу Србија је по много чему слична осталим европским земљама. Нпр. наша земља је такође у највећој мери зависна од увоза нафте и гаса, због чега се могло очекивати да ће велико поскупљење ових горива на глобалном тржишту оставити сличне последице на српску економију као у остатку Европе. Међутим, постоје и неке разлике због којих је Србија имала прилику да кроз енергетску кризу прође нешто боље од њој сличних земаља које су чланице ЕУ. Најважнија међу њима је то што се Србија у производњи електричне енергије начелно скоро потпуно ослања на домаће ресурсе, на чију цену нису могли да утичу врло неповољни трендови у међународном окружењу.

**У случају поскупљења нафте делимо судбину европских земаља, али утицај високих берзанских цена струје и гаса на домаћу економију није тако директан.** Епизоде снажног раста цене нафте у прошлости су по правилу доносиле велике изазове за земље увознице овог горива: погоршање односа размене и спољнотрговинског биланса, јачање притисака на девизни курс због повећаног одлива девиза, директни и индиректни допринос убрзању инфлације, успоравање привредног раста. Све су то економске последице које се данас осећају готово униформно у свим европским земљама након што је нафта у претходних годину и по дана вишеструко поскупела, и та оцена стоји и за Србију. Међутим, ефекти кризе која се у међувремену разбуктала на европским берзама гаса и електричне енергије на домаћу економију нису тако директни и једнозначни. У којој мери се унапред могло очекивати преливање рекордно високих берзанских цена струје и гаса на Србију зависи од неколико чинилаца – пре свега од узрока енергетске кризе у Европи, основних поставки домаћег гасног и

---

<sup>4</sup> Видети документ Европске комисије из новембра 2021: *Tackling rising energy prices: A toolbox for action and support*.

<sup>5</sup> Овом препоруком осигурава се интегритет самог тржишта, које би упркос кризи требало да шаље исправне сигнале за доношење одлука о потрошњи и инвестицијама у енергетском сектору у складу с дугорочним опредељењем ЕУ да спроведе зелену транзицију.

электроенергетског сектора и од тога колико су структурни проблеми који су довели до раста цена на берзама у ЕУ за нас релевантни. О узроцима неповољне ситуације на европском тржишту гаса и електричне енергије већ смо дискутовали, због чега ћемо у наставку овог увода укратко размотрити два преостала фактора. Оно што се стварно десило и колико снажно је енергетска криза заправо погодила Србију током зиме 2021/2022. у највећој мери зависи од тога у каквом је стању српска енергетика дочекала претходну грејну сезону, што је главна тема темељних анализа које следе у наредним поглављима овог извештаја.

**Структурни проблеми који су довели до снажног раста цене електричне енергије у ЕУ за Србију нису суштински релевантни.** У институционалном смислу, домаће тржиште електричне енергије фундаментално је различито од тржишта ЕУ. Као прву разлику истичемо то што Србија није део европског тржишта за трговину емисијама гасова са ефектом стаклене баште (*EU ETS*), нити постоји домаћи еквивалент европске таксе за угљен-диоксид. Последице, домаћи произвођачи електричне енергије (пре свега ЕПС) нису у обавези да набављају CO<sub>2</sub> сертификате, због чега вишеструко повећање њихове цене током прошле године није могло да утиче на раст трошкова производње струје у Србији. У контексту актуелне кризе још важније је то што удео гасних електрана у домаћој производњи струје није значајан (око 2% бруто производње), због чега цене гаса имају минималну улогу у трошковима производње електричне енергије и формирању крајњих цена за потрошаче на српском тржишту. Штавише, Србија се у производњи струје убедљиво највећим делом ослања на домаће ресурсе, будући да у производном миксу доминира лигнит из колубарског и костолачког басена (око 65%), из хидроенергије се добија скоро 30% струје, а почео је да расте и значај ОИЕ (око 3%). То практично значи да се трошкови домаће производње струје нису битније мењали од како је отпочела енергетска криза, те да не постоје објективне спољне околности које би условљавале пораст цена електричне енергије какав је виђен у Европи прошле зиме. У теорији, ЕПС као највећи домаћи произвођач заправо је имао прилику да искористи рекордно високе цене електричне енергије на европским берзама и евентуалним извозом вишкова струје оствари финансијску добит, по узору на друге европске електропривреде које се не ослањају на гас у производњи струје.

**Снабдевање гасом и електричном енергијом у Србији у прошлости најчешће није у већој мери зависило од европских берзи.** Крајем 1980-их година Србија је имала поприлично предимензиониран електроенергетски сектор у односу на потребе тадашње земље, због чега је постојао знатан вишак струје који се извозио осталим републикама и ван бивше Југославије. Међутим, недовољне инвестиције, лош избор приоритета и неефикасност у реализацији пројеката довели су до тога да се тај вишак производних капацитета истопио у протекле три деценије. Упркос овом неповољном тренду, ситуација на домаћем тржишту непосредно пре кризне 2021. није била толико алармантна и ЕПС је на годишњем нивоу некако ипак производио довољно струје да у начелу подмири домаћу тражњу. Кад се посматрају годишњи подаци одступања су била релативно мала и несистематска – у неким годинама јављали су се скромни вишкови електричне енергије који су пласирани на инострано тржиште (Србија је била нето извозник), али се дешавало да у неким годинама земља буде и мали нето увозник струје. Дакле, могао би се извући закључак да је редовно снабдевање потрошача електричном у Србији првенствено било базирано на домаћој производњи, уз релативно малу зависност од куповине струје на европским берзама. Слична оцена важи и за тржиште гаса, без обзира на то што смо у случају овог горива скоро потпуно зависни од увоза којим се намирује преко 90% годишњих потреба земље. Наиме, највећи део потребног гаса увозио се по дугорочном уговору који је Србија потписала с Газпромом, тако да просечна

набавна цена овог енергента у Србији није претерано зависила од кретања на европским берзама гаса.

**Ситуација се донекле погоршала у последње време, јер су енергетски капацитети постали недовољни да подмире тражњу у периодима високе потрошње енергије.** Фундаментална карактеристика потрошње гаса и електричне енергије у Србији јесу њихове велике сезонске варијације: снажно се повећава током зимских месеци (тј. грејне сезоне која обично траје од октобра до марта), а затим осетно опада у топлијој половини године. С једне стране изражена сезоналност у потрошњи енергије, а с друге недовољна улагања у домаћу енергетску инфраструктуру, допринели су томе да је куповина одређених количина струје и гаса на европским берзама постала редовна пракса у протеклих 5-6 година. Дакле, упркос томе што годишњи подаци не показују да на домаћем енергетском тржишту постоји систематски несклад између понуде и тражње, Србија већ неко време има структурни мањак гаса и електричне енергије током грејне сезоне кад је њихова потрошња највећа. Због хроничне неспособности ЕПС-а да произведе довољно струје у најхладнијим зимским месецима, предузеће је годинама уназад било приморано да купује одређене количине струје на европским берзама у периоду од децембра до фебруара. Слични мањкови повремено се појављују и на гасном тржишту, јер су количине гаса које земља увози по дугорочном уговору с Газпромом и које је могуће повући из залиха ускладиштених у Банатском Двору постале недовољне да задовоље укупну тражњу у неким данима. Тај мањак гаса на домаћем тржишту који се повремено јављао у зимским месецима Србијагас је морао да покрива куповином недостајућих количина по тржишним условима. Због ових дугогодишњих структурних слабости у гасном и електроенергетском сектору Србије зимус није било могуће потпуно избећи преливање европске кризе на домаћу економију и одређене количине струје и гаса су се у сваком случају морале куповати на европским берзама по рекордно високим ценама.

**Главни узрок кризе у снабдевању струјом и гасом у Србији током прошле зиме били су домаћи проблеми настали лошим управљањем ЕПС-ом и Србијагасом.** На постојеће структурне проблеме у енергетском сектору у 2021. години су се надовезали и бројни оперативни пропусти због лошег управљања у најважнијим енергетским предузећима – ЕПС-у и Србијагасу. Иако су прелиминарне анализе указивале на то да би земља требало да буде релативно добро заштићена од директног утицаја неповољних трендова на европским берзама гаса и електричне енергије, криза је прошле зиме ипак пуном снагом погодила и Србију узрокујући огромне губитке у ЕПС-у и Србијагасу. Према нашим проценама, ова два предузећа су због ванредног увоза скупих енергената током грејне сезоне 2021/2022. направила укупне губитке од скоро 1 млрд евра (око 2% БДП-а), од чега су порески обвезници већ покрили више од половине тог минуса. Огромни буџетски трошкови за санирање домаће кризе у снабдевању струјом у гасом били су непосредан разлог да Фискални савет приступи детаљној анализи њених узрока, и то је једна од фокусних тачака наредних поглавља у којима се појединачно бавимо ситуацијом у ЕПС-у и Србијагасу. Наша основна оцена која чврсто произилази из свих анализа које смо спровели јесте да су ти трошкови највећим делом дошли као резултат лошег управљања најважнијим енергетским предузећима у земљи, односно да се само мањим делом могу приписати објективним тешкоћама које су дошле споља. Имајући у виду то да ће тешка ситуација на глобалним тржиштима енергената потрајати барем још неколико година, Фискални савет у овом извештају предлаже низ конкретних мера и реформи које је неопходно спровести у кратком и средњем року како се слична ситуација не би поновила у следећој грејној сезони и у наредним годинама.

### **Оквир 1: Преглед фискалних мера за ублажавање последица енергетске кризе у Европи**

Рапидни раст берзанских цена гаса и струје, а затим последично њихово поскупљење за грађане и привреду, навео је већину земаља ЕУ да од септембра 2021. почну да усвајају фискалне мере како би потрошачи лакше поднели раст цена енергената. Према већ поменутиим препорукама Европске комисије, требало је да интервентне мере задовоље неколико критеријума: да буду привремене, добро таргетиране, али и да се избегавају мере које би могле да доведу до већих дисторзија у функционисању самог тржишта. Другим речима, одговор фискалне политике на енергетску кризу је на првом месту требало да ублажи последице раста цена струје и гаса за угрожене групе, на начин који не доводи до фрагментације јединственог европског тржишта и који не би угрозио инвестиције у енергетском сектору и зелену транзицију. У основи, све антикризне мере које су европске земље у међувремену предузимале могу се поделити у две групе:

1. Фискалне и регулаторне мере које су имале за циљ да се донекле ограничи пораст цена гаса и електричне енергије за крајње потрошаче;
2. Фискалне мере и други инструменти којима је потрошачима делимично компензован раст рачуна за електричну енергију и гас.

У наставку следи детаљнији преглед ових мера, укључујући и нека конкретна решења из европске праксе која би под одређеним условима могла да буду од користи за даље управљање енергетском кризом у Србији.

*Привремено пореско растерећење електричне енергије и гаса и умањење других такси и намета.* Основна мера за ублажавање преливања раста берзанских цена на финалне цене гаса и електричне енергије у земљама ЕУ било је привремено умањење пореза на њихову потрошњу (ПДВ или акцизе), односно смањење или укидање других такси и намета који улазе у цену коју на крају плаћају потрошачи (нпр. тарифе за приступ преносном и дистрибутивном систему). Одрицањем од дела пореских прихода и прихода који припадају енергетским предузећима, земље ЕУ су настојале да поднесу део терета растућих цена струје и гаса уместо крајњих потрошача без директног мешања у функционисање тржишта. Заједничко обележје ових мера јесте да имају ограничено трајање – обично до краја грејне сезоне 2021-2022. или евентуално до краја ове године. Конкретна решења се разликују од земље до земље. Један од екстремнијих примера је Чешка, где су струја и гас били потпуно изузети из система ПДВ-а у новембру и децембру 2021. Неколико земаља привремено је пребацило потрошњу струје и гаса са стандардне на нижу ПДВ стопу, за све или само поједине потрошаче. На пример, у Холандији је ПДВ стопа на сву енергију смањена са 21% на 9%, у Белгији само на струју са 21% на 6%, док је у Италији ПДВ стопа на гас смањена са 21% или 10% (у зависности од врсте потрошача) на 5%. Кипар и Румунија су умањили ПДВ стопу на електричну енергију на 5%, али само за материјално угрожена домаћинства, при чему у Румунији постоји додатни услов да су то домаћинства с малом месечном потрошњом до 300 kWh. Хрватска је једина земља која је током енергетске кризе посегла са структурном променом у пореском систему, будући да је ПДВ стопа на гас и грејање трајно смањена са 25% на 13%.<sup>6</sup> Овакве структурне промене у пореском систему током (привремених) криза генерално нису у складу с добром пореском праксом и одступају од кровних смерница које је на почетку кризе дала Европска комисија.

*Регулисање малопродајних или велепродајних цена електричне енергије и гаса.* Тржиште гаса и електричне енергије у земљама ЕУ је углавном либерализовано, тако да се цене ових енергената утврђују слободно – потпуно, или барем постоји јасна веза с тржишним кретањима.<sup>7</sup> У

<sup>6</sup> ПДВ стопа на гас ће привремено, до марта 2023. године, бити снижена на 5%.

<sup>7</sup> Постоје изузеци попут Хрватске и Мађарске, у којима је део тржишта за домаћинства регулисан, а методологија за утврђивање цена енергената нема чврсту везу с тржишним кретањима. Према подацима Евростата, то су једине земље у ЕУ у којима се цене електричне енергије за домаћинства практично нису мењале од почетка енергетске кризе.

складу с препорукама Европске комисије, релативно мали број земаља ЕУ се определио за мере које имају директан утицај на формирање тржишних цена гаса и електричне енергије. Један од примера је Француска, где је промењена формула којом се утврђује цена струје највећег домаћег произвођача (EDF) тако што је умањен пондер за тржишна кретања – све са циљем да се раст цене струје на регулисаном делу тржишта ограничи на 4% у 2022. Бугарска је једини пример земље у којој су цене струје и грејања за домаћинства биле привремено замрзнуте, током прва три месеца 2022. Румунија је недавно поставила привремену горњу границу за цену струје за домаћинства, а Естонија је то учинила и за цену гаса – међутим, у тренутку кад су те цене већ биле осетно скочиле. Тако је максимална цена струје коју ће румунска домаћинства плаћати у наредном периоду 0,14-0,20 €/kWh (у зависности од тога колико троше), у Естонији је та граница постављена на нивоу од 0,12 €/kWh, док је лимит за цену гаса нешто испод 700 евра за 1.000 м<sup>3</sup> (закључно с мартом 2022). Поређења ради, у Србији домаћинства струју плаћају по цени од 0,05-0,06 €/kWh, а цена гаса је око 320 евра за 1.000 м<sup>3</sup>.

*Буџетски трансфери и друге мере за подршку материјално угроженим домаћинствима.* Крајњи домет свих мера које су имале за циљ да пригуше раст цена струје и гаса је ипак ограничен. Премда већина европских домаћинстава највероватније може без већих проблема да истрпи чак и овако нагли и велики скок трошкова енергије, постоји знатан број оних за чији буџет то представља превелики шок. То је разлог због којег су практично све земље ЕУ развиле барем неки вид фискалне подршке као испомоћ сиромашнијим домаћинствима у измиривању рачуна за струју и гас. Све програме је угрубо могуће разврстати у три групе:

- *Циљана једнократна помоћ за грађане и домаћинства с мањим примањима.* Најсиромашнија домаћинства у Белгији добила су енергетски ваучер у износу од 80 евра, у Француској су енергетски ваучер у вредности од 100 евра добили сви грађани с нето примањима испод 2.000 евра, док је Холандија доделила једнократну помоћ од 800 евра за све грађане са изразито ниским примањима (на нивоу социјалне помоћи). У Словенији је на помоћ у износу од 150 евра могло да рачуна око 620.000 грађана, при чему је за многочлане породице тај износ увећан на 200 евра. У Аустрији су на једнократну помоћ од 150 евра могла да рачунају скоро сва домаћинства, док су она сиромашнија добијала двоструко више. На крају, постоје примери једнократних давања за посебне групе грађана, попут Грчке која је пензионерима с малим пензијама доделила чек у износу од 200 евра.
- *Јачање и проширење обухвата постојећих програма социјалне заштите.* На пример, Белгија је током пандемије вируса корона покренула програм енергетски заштићеног купца, чији је обухват сада проширен на око 500.000 домаћинстава. Немачка се определила за повећање износа које већ постојећи примаоци социјалне помоћи добијају, попут привременог повећања дечијег додатка за 100 евра месечно. У Летонији око 150.000 сиромашнијих домаћинстава може да рачуна на енергетски бонус од 15-20 евра месечно у периоду од новембра 2021. до краја 2022. У Пољској је оснажен већ постојећи систем енергетског додатка за материјално угрожена домаћинства, која сада могу да рачунају на износ помоћи до 106 евра по особи годишње у зависности од примања, начина на који се греју и броја чланова (максималан износ додатка по домаћинству је 306 евра годишње).
- *Остале субвенције и програми подршке за домаћинства.* У неколико земаља домаћинства су могла да рачунају на попуст приликом измиривања рачуна за струју и гас, Не пример, на Кипру су сва домаћинства добила попуст на рачуне за струју у износу од 10% током грејне сезоне, док су у Естонији право на попуст остварила само материјално угрожена домаћинства. Касније је у овој балтичкој земљи критеријум олабављен, тако да су обухваћена сва домаћинства у којима особа с највећим примањима зарађује испод 1126 евра (380.000 домаћинстава). У Летонији су особе старије од 60 година и лица за инвалидитетом могла да рачунају на месечну субвенцију од 20 евра од новембра 2021. до марта 2022, док су породице са децом добијале 50 евра по детету. У Италији је свим заинтересованим

домаћинствима омогућено да рачуне за струју и гас у наредном периоду измирују на рате. Грчка је пример земље с релативно комплексним системом субвенција за домаћинства. Наиме, скоро сва домаћинства у земљи могу да рачунају на субвенцију државе у износу од 42 €/MWh за првих 300 kWh које потроше, док износ субвенције за енергетски заштићене купце достиже 180 €/MWh (то је преко 90% од укупног повећања цене струје). Грчка је у јануару 2022. дала и субвенцију за гас домаћинствима, у износу од око 200 евра на 1.000 м<sup>3</sup> потрошеног гаса.

*Субвенције и други видови фискалне подршке за привреду.* Поред већ постојећих мера за ублажавање последица раста цена гаса и електричне енергије на привреду (првенствено пореско растерећење и смањење других такси и накнада), понегде су развијени и специфични програми подршке предузећима да лакше прегурају кризу. Најчешће је реч о селективним фискалним мерама које покривају посебно угрожене делове привреде, као што су мала и средња предузећа, енергетски интензивне гране и појединачни сектори (нпр. пољопривреда). Тако је Италија обезбедила порески кредит од 20% за енергетски интензивна предузећа чији су трошкови енергије скочили барем за 30% у односу на 2019. Чешка је малим и средњим предузећима чији су трошкови енергије порасли за 100% или више понудила државну гаранцију на задуживање по каматној стопи од 0% како би лакше измирила доспеле рачуне. Постоје и примери мера где је подршком обухваћен шири скуп предузећа, а где се држава обавезала да им компензује део нарасталих трошкова енергије. У Грчкој је знатан број предузећа током зиме могао да рачуна на субвенционисану цену струје (износ који дотира држава је 65 €/MWh), што ипак представља само мањи део пораста цене електричне енергије која је на грчкој берзи пребацивала и 350 €/MWh. У јануару грчка предузећа су могла да рачунају на субвенционисану цену гаса, уз дотацију из буџета од око 300 евра по 1.000 м<sup>3</sup>. Бугарска се определила да предузећима компензује део пораста цена изнад прага који је постављен на нивоу од 95 €/MWh – држава се обавезала да субвенционише 75% разлике између тржишне цене и овог прага, при чему износ компензације није смео да премаши 30% од просечне берзанске цене струје у том месецу. Касније је лимит за максималну дотацију повећан на 128 €/MWh, јер су тржишне цене електричне енергије премашиле сва очекивања.

Још увек непотпуне рачунице указују на то да је фискални трошак свих предузиманих мера у земљама ЕУ био прилично велик. Рачун компликује то што се поједини трошкови не виде директно у издацима државе, будући да је њихов део код појединих мера пао на терет буџета предузећа која послују у енергетском сектору. На основу прелиминарних анализа Европске комисије које се односе на мере које су донесене пре избијања рата у Украјини могло се закључити да би директни буџетски трошкови током грејне сезоне 2021-2022. (дакле оно што улази у фискални дефицит) могли да достигну ниво од 0,5-1% БДП-а. Тај износ би сада по свему судећи могао да буде нешто већи, зато што су многе чланице ЕУ у међувремену усвајале додатне мере за санирање енергетске кризе.

Ефекат енергетске кризе на фискални дефицит земаља ЕУ би требало да буде мање изражен, зато што ће део поменутих издатака бити финансиран из ванредно великог профита у енергетским предузећима. На пример, Бугарска је свој програм субвенционисане цене електричне енергије за привреду делимично финансирала из добити нуклеарне електране *Kozloduy* (225 млн евра), а на сличан начин и француске нуклеарне електране делимично учествују у финансирању државног пакета подршке. Италија и још неколико земаља разматрају и специфичне измене у систему пореза на добит предузећа, које би им омогућиле веће „захватање“ профита из дела енергетског сектора чијем је пословању досадашња криза погодовала. Такође, већ смо истакли чињеницу да су и цене CO<sub>2</sub> сертификата вишеструко порасле током прошле и на почетку ове године, због чега су све земље ЕУ оствариле неочекивано велике приходе од њихове продаје. У регуларним околностима ова средства су првенствено намењена за остваривање циљева у оквиру борбе против климатских промена, међутим, добијено је зелено светло да се непланирано велики приходи током енергетске кризе искористе за делимично покривање трошкова антикризних мера.



Другим речима, буџетски издаци и одустајање од дела пореских прихода којима су државе настојале да ублаже последице снажног раста цена гаса и електричне енергије за потрошаче само су делимично финансирани из текућих фискалних прихода, зато што је један део покривен ванредним изворима прихода који су такође последица енергетске кризе.

## 4. ПРОБЛЕМИ ЕПС-а У КОНТЕКСТУ ЕНЕРГЕТСКЕ КРИЗЕ И ПРЕПОРУКЕ ЗА ЊИХОВО РЕШАВАЊЕ

### 4.1. Увод и основни налази

**ЕПС-ово лоше пословање тренутно представља горући фискални ризик, али и проблем за читаву економију Србије.** Дугогодишње лоше управљање ЕПС-ом довело је до тога да ЕПС више не може да произведе довољно струје за потребе домаћег тржишта и тај мањак мора да се надомести из увоза. Прошле зиме то се поклопило с рекордно високим ценама електричне енергије на европском тржишту и направило је огроман губитак. Струја је зимус купована на европским берзама по рекордно високим ценама од преко 200€/MWh а продавана је на домаћем тржишту по цени од око 50€/MWh за домаћинства и око 70€/MWh за привреду. Директан губитак ЕПС-а по овом основу износио је око 500 млн евра (за куповину струје из увоза ЕПС је потрошио око 650 млн евра а зарадио је од продаје око 150 млн евра). Минус је ЕПС засад финансирао тако што се задуживао код банака па му је дуг порастао за око 400 млн евра за свега неколико месеци (повећање дуга за 40%), што неће моћи да се продужава унедоглед. ЕПС је зато огроман ризик за јавне финансије јер је државно предузеће и трошкови његовог неуспешног пословања (ако се убрзо не преокрене) кад тад би дошли на наплату свим пореским обвезницима – нпр. кроз давање буџетских субвенција, преузимање отплате дела нараслих дугова и сл. Такође, ЕПС је огроман проблем и за читаву економију Србије. Својим падом производње директно смањује привредни раст земље, знатно погоршава дефицит земље у спољнотрговинској размени и, што је још горе, више не може да гарантује сигурно снабдевање становништву и привреди јер потпуно зависи од доступности електричне енергије у иностранству. Овим истраживањем Фискални савет одговара на два суштински важна питања: *прво*, како је ЕПС уопште дошао у позицију да више не може да произведе довољно струје и да прави велике губитке; и *друго*, како се може спречити даље пропадање овог предузећа, а на тај начин и предупредити потенцијално огроман трошак за све грађане Србије.

**ЕПС је урушило дугогодишње лоше управљање и игнорисање растућих проблема предузећа, а не актуелна енергетска криза.** Упркос кризи која се разбуктала на европским берзама струје, у основи не постоје објективни чиниоци због којих је ЕПС сада нужно морао да западне у проблеме. Тачно је да је струја на иностраном тржишту крајем прошле године постала врло скупа, али ЕПС никако није смео да дође у позицију да стабилност снабдевања струјом у толикој мери зависи од увоза. Извор проблема заправо је дугогодишње лоше управљање овим предузећем од стране Владе и руководства предузећа, због чега су постизани релативно слаби финансијски резултати, а недовољне и неретко лоше усмерене инвестиције водиле су постепеном паду производње струје из године у годину. ЕПС-ово пословање деценијама оптерећују бројни проблеми, а о већини њих Фискални савет је већ много пута извештавао: неодговарајући систем зарада, превелики број запослених и њихова лоша структура, сумњиви процеси јавних набавки, велики технички губици и крађе струје, кашњење са енергетском транзицијом и велико загађење, неодговарајуће цене (пре свега за домаћинства), политички упливи у вођење предузећа и др. Ови проблеми су били одавно препознати, али су реформе које су биле неопходне за њихово решавање и побољшање пословања ЕПС-а углавном избегаване или, у најбољем случају, само симулиране – нпр. хаотично решавање проблема вишка запослених по принципу добровољних одлазака (уз великодушне отпремнине), одвајање па поновно припајање неуспешних целина итд. Поврх ових структурних проблема, паду производње допринело је и лоше оперативно

вођење предузећа у 2021. години, коју су обележиле бројне хаварије у производним постројењима, пожари, проблеми у испорукама мазута и др.

**Фискални савет је годинама упозоравао на проблеме ЕПС-а који су захтевали хитно решавање, али су Влада и предузеће најчешће порицали да они постоје.** Фискални савет је први пут извештавао о ЕПС-у и дефакто наговестио проблеме у којима се предузеће сада налази недуго након оснивања. Тада смо у оквиру публикације „Предлог мера фискалне консолидације 2012-2016. године“ из 2012. нпр. писали: *„Добар пример предузећа у ком утицај остваривања социјалних циљева (како у погледу тарифа, тако и у погледу запослености) доводи до недовољног нивоа инвестиција јесте ЕПС. Према извештају Светске банке, ово предузеће има великих проблема због недовољних инвестиција, а Србија је суочена са могућом кризом у снабдевању електричном енергијом. Више од пола (53%) производних постројења ЕПС-а старије је од 30 година; мање од четвртине трансмисионих линија и подстанција је у добром стању; губици у дистрибуцији (због израбоване дистрибуционе мреже, неисправних бројила и крађе) сада достижу 15,8% бруто потрошње електричне енергије (наспрам 5,6% у Чешкој и 5,2% у Словачкој).“* Како нису предузимани конкретни кораци за решавање ових проблема у међувремену смо припремили још неколико све детаљнијих студија на ову тему, као што су „Анализа предузећа у државном власништву: фискални аспект“ из 2014. и „Анализа пословања и препоруке за реформу и повећање инвестиција ЕПС-а“ из 2019.<sup>8</sup> Међутим, реакције из Владе и самог предузећа на ове анализе и конкретна упозорења и препоруке Фискалног савета најчешће су биле обесхрабрујуће и последњих година обично су се сводиле на порицање да проблеми уопште постоје.

**Процењујемо да је ЕПС током грејне сезоне 2021/2022. направио губитак од око 500 млн евра – који је махом морао да се покрије задуживањем.** ЕПС је током прошле зиме забележио огромне губитке у пословању, као резултат великих набавки рекордно скупе струје на европским берзама коју је затим пласирао на домаће тржиште по вишеструко нижим ценама. Постоје два главна разлога који су одговорни за то што се током грејне сезоне 2021/2022. појавио знатан мањак у ЕПС-овој производњи, због чега је и дошло до тако великог и финансијски исцрпљујућег увоза струје. Први је вишедеценијски проблем лоше инвестиционе политике предузећа, која се огледа у структурно недовољним улагањима, лошем избору инвестиционих приоритета, уз бројне неефикасности и кашњења у реализацији самих пројеката. Између осталог, то је довело до великог пада у квалитету коришћеног угља у претходних десетак година, а то се даље пренело на структурни пад производње струје у ЕПС-овим термоелектранама. Други разлог су бројни ванредни застоји због којих је производња у термоенергетским постројењима додатно пала, што је била последица лошег текућег управљања предузећем и хаварије која се десила у децембру 2021. Према нашим проценама, укупан минус у пословању ЕПС-а у периоду од октобра 2021. до марта 2022. износио је око 500 млн евра.<sup>9</sup> Део овог губитка већ се види у пословним резултатима предузећа у 2021. години, коју је ЕПС завршио с (нето) мањком од око 100 млн евра, док ће се његов већи део пренети на 2022. Премда је реч о огромним губицима, предузеће је успело самостално да их финансира узимањем краткорочних кредита за ликвидност, тако да за сад није било потребе за државном интервенцијом и дотацијама из буџета.

**Уколико се ништа не предузме ЕПС би у грејној сезони 2022/2023. поново направио велике губитке, реда величине око 400-450 млн евра.** Оперативни проблеми

---

<sup>8</sup> Поред ових извештаја који су били уско фокусирани на државна предузећа и ЕПС, Фискални савет се бавио проблемима у ЕПС-у и у оквиру својих бројних редовних комплексних извештаја.

<sup>9</sup> Ову процену приближно потврђују и финансијски извештаји предузећа за последњи квартал 2021. и први квартал 2022. године

који су зимус оптерећивали производњу у ЕПС-у, попут разних хаварија и привремених испадања производних капацитета из система, никако не би смели да се понове у истој мери током следеће зиме. Међутим, чак и ако се успешно отклоне сви краткорочни изазови преостају структурни проблеми предузећа, због којих ће и даље постојати мањак производње струје у односу на потребе земље који ће морати да се надокнађује из увоза. У овом тренутку је незахвално давати прогнозе о кретању veleпродајних цена струје на европским берзама током следеће грејне сезоне, али је све изгледније да неће доћи до њиховог значајнијег пада односу на тренутни ниво. Према нашим проценама, због ванредног увоза скупе електричне енергије ЕПС би у следећој грејној сезони могао да направи губитак реда величине 400-450 млн евра уколико не дође до корекције цене струје на домаћем тржишту. Имајући у виду то да се ЕПС прошле зиме већ задужио код банака у износу од неколико стотина милиона евра, постоји огроман ризик да предузеће не би могло у целости да интернализује ове нове губитке, што значи да би се они барем делимично превалили на буџет државе.

**Да би се зауставило пропадање ЕПС-а потребан је радикалан заокрет у његовом пословању за шта је пресудна политичка подршка.** ЕПС се тренутно налази пред огромним изазовима: у кратком року мора се спречити даље финансијско урушавање предузећа, у средњем року мора се потпуно подићи посрнула производња, а у дугом року потребно је одговорити на бројне изазове које доноси енергетска транзиција. Реч је о комплексним и дубоким проблемима које је могуће решити само свеобухватним скупом реформи и мера. Било каква парцијална решења, попут повећања цене електричне енергије за домаће потрошаче, која не би била испраћена суштинским заокретом у пословању предузећа неће дати резултат – као што ни у прошлости нису давала резултат. Досадашњи (неуспешни) покушаји да се таква реформа у ЕПС-у изведе опомињу да је то једино могуће ако постоји снажна политичка подршка и одлука Владе да из корена промени начин управљања овим предузећем. Наиме, за дугогодишње пропадање ЕПС-а, поред самог предузећа, одговорна је и држава као његов власник, тј. Влада. Поред пресудног утицаја на одређивање цене електричне енергије, Влада је у прошлости наметала ЕПС-у бројне финансијске обавезе и трошкове (уплате у буџет по разним основама, спонзорства, толерисање дугова за струју других државних предузећа и др), а одговорна је и за постављање руководства предузећа које очигледно није било способно да се носи са свим проблемима и обезбеди одговорно и професионално управљање ЕПС-ом. Став Фискалног савета је да без фундаменталне промене у односу Владе према овом предузећу ни овај пут неће бити могуће до краја спровести реформу и све неопходне мере.

**За финансијску стабилизацију ЕПС-а у кратком року неопходно је повећати приходе предузећа и чврсто контролисати кључне расходне ставке.** Ургентна мера коју би на приходној страни требало спровести у 2022. јесте повећање цене електричне енергије за привреду и домаћинства за 15-20%. Толико поскупљење је потребно да предузеће не би пословало с губицима у следећој грејној сезони, а било би довољно да у средњем року ЕПС постане довољно профитабилан како би покренуо нови инвестициони циклус и опоравио посусталу производњу. Наше анализе показују да би то било и економски оправдано, будући да је цена струје коју тренутно плаћају српска предузећа и домаћинства знатно нижа него у окружењу. ЕПС домаћинствима већ дужи низ година наплаћује нерационално ниску цену и то се мора кориговати до економски реалног нивоа, између осталог и да би се сузбила прекомерна потрошња електричне енергије. Задатак Владе је да ово повећање цене струје испрати адекватном реформом система социјалне заштите како би се заштитили најугроженији грађани. Такође, предложено поскупљење не би угрозило конкурентност домаће привреде, која је у

претходном периоду струју куповала по ценама које су биле знатно испод тржишних.<sup>10</sup> На страни расхода кључна мера у 2022. је строга контрола расхода за запослене и маса зарада у овој и следећој години би требало да остане непромењена у односу на 2021. Уз то, апсолутно је неопходно да се отклоне неправилности и неефикасности у јавним набавкама ЕПС-а, јер постоје чврсте назнаке да се због њих из предузећа нерационално одлију десетине милиона евра сваке године. Сматрамо да је апсолутно неприхватљиво да се средства која би се слила у предузеће по основу раста цене струје, уместо за решавање ургентних финансијских и других проблема, потроше на повећање зарада у ЕПС-у или сумњиве процесе јавних набавки.

**У средњем року ЕПС мора да спроведе и остале мере како би се спречили нерационални одливи новца из предузећа по другим основама.** Замрзавање масе зарада у предузећу током ове и следеће године је изнуђена краткорочна мера како би се финансијска позиција предузећа што пре поправила. Међутим, у средњем року потребно је пронаћи трајно решење за проблеме у области запослености и зарада. То подразумева прецизно утврђивање броја и структуре запослених у складу с потребама предузећа и међународним стандардима, као и темељну реформу система зарада и вредновања радних места. Неопходно је прекинути праксу припајања неуспешних предузећа и напokon суштински привести крају одсецање нерентабилних целина у ЕПС-у које се не баве основном делатношћу. Наиме, пословање великог броја предузећа која су пре петнаестак година формално издвојена из матичне компаније (Протент, Колубара услуге, Костолац Прим и др. с преко 10.000 запослених) у пракси је још увек на терету ЕПС-а. Уз све претходно, потребно је повећати контролу и смањити распрострањене крађе електричне енергије, систематски решити проблем недовољне наплате подстицаја за повлашћене произвођаче из обновљивих извора, редефинисати односе са РТС-ом и који тренутно иду на штету ЕПС-а, решити проблем формално запослених радника са Косова и Метохије и друго.

**Ако се не спроведу потребне реформе и повећање цена, ЕПС ће се потпуно урушити и, могуће је, постати превелики трошак и за јавне финансије.** Ако Влада и ЕПС (погрешно) оцене да је предузеће генерално успешно али да има само привремене проблеме изазване глобалном енергетском кризом, једна од стратегија која би могла да се спроводи је да се сада не предузима ништа. То значи да ће цене за становништво и привреду остати мање више непромењене, трошак зарада запослених у ЕПС-у наставиће да расте (приближно као у остатку јавног сектора), а генерално пословање ће се наставити по старом (нерационалне јавне набавке, финансирање зависних предузећа, велики технички губици и крађе и друго). Логика која би стајала иза ове лоше стратегије нечињења била би следећа: ЕПС ће можда сад због кризе имати две до три године великих губитака, али пошто је генерално успешно предузеће, ти губици ће се санирати сами од себе кад се глобална ситуација стабилизује. Што се дуга ЕПС-а тиче, он би се привремено повећао током садашње кризе, али ће се отплатити из будућег профита. Наше анализе показују, међутим, да овакав оптимистичан сценарио не може да се деси, јер се бројни структурни проблеми ЕПС-а неће решити сами од себе. Наиме, замрзавање прихода на садашњем нивоу (одустајање од повећања цена) уз додатни раст расхода (повећање зарада) систематски би гурнуо ЕПС у губитке и кад се заврши криза. ЕПС тада не само што не би могао довољно да инвестира већ је питање и да ли би могао да одржава постојеће капацитете, па би рестрикције струје вероватно биле релативно уобичајена појава. Дуг предузећа би током трајања енергетске кризе (високе цене увозне струје)

---

<sup>10</sup> Влада би требало да обезбеди да повећање цене електричне енергије не буде испраћено растом ненаплаћених потраживања, што је у прошлости био један од већих проблема и извора неликвидности у ЕПС-у.

релативно брзо порастао на преко 2 млрд евра, а пошто предузеће ни у будућности не би било солвентно, трајно би наставио да расте. У једном тренутку овај велики дуг морале би да преузму јавне финансије, а тад би се лако могло показати да би то био превелики терет и за њих. Дакле, Влада и ЕПС дефинитивно морају нешто да предузму у кратком року како би се овакав епилог избегао.

**Половична решења само би одложила неизбежну пропаст ЕПС-а.** Оно што нам тренутно делује као вероватнији, али такође погрешан начин „решавања“ проблема ЕПС-а јесте да се направе најмање могуће корекције које би ЕПС-у тек омогућиле преживљавање – што је у начелу била стратегија управљања ЕПС-ом у претходним годинама. То конкретније значи да се цене електричне енергије у кратком року умерено повећају (реда величине до 10%), да плате у предузећу порасту за око 5% како би се задовољили синдикати, а да држава почне да субвенционише губитке предузећа издвајајући неколико стотина милиона евра годишње током трајања енергетске кризе. Поједностављено речено, овај сценарио би значао да се криза преброди уз умерене корекције цене и уз издашну буџетску помоћ. Пошто би оваква стратегија била иста као досадашња, њен резултат би највероватније био исти – тј. наставили би се дугорочни трендови производње и функционисања ЕПС-а из претходне деценије (2011-2020. године). Оцењујемо да би и овакав приступ водио пропадању домаћег електроенергетског система, само у нешто дужем року. Конкретније, наставили би се трендови бржег раста потрошње од производње електричне енергије – што би осудило Србију на трајну зависност од увоза (уз непредвидиве цене и доступност енергента). ЕПС не би био у стању да смањи превелико еколошко загађење и спроводи енергетску транзицију, а сви други проблеми о којима детаљно пишемо у овом извештају наставили би да полако изједају предузеће до новог колапса који би кад тад морао да се деси кад се појави нови окидач као у другој половини 2021. године.

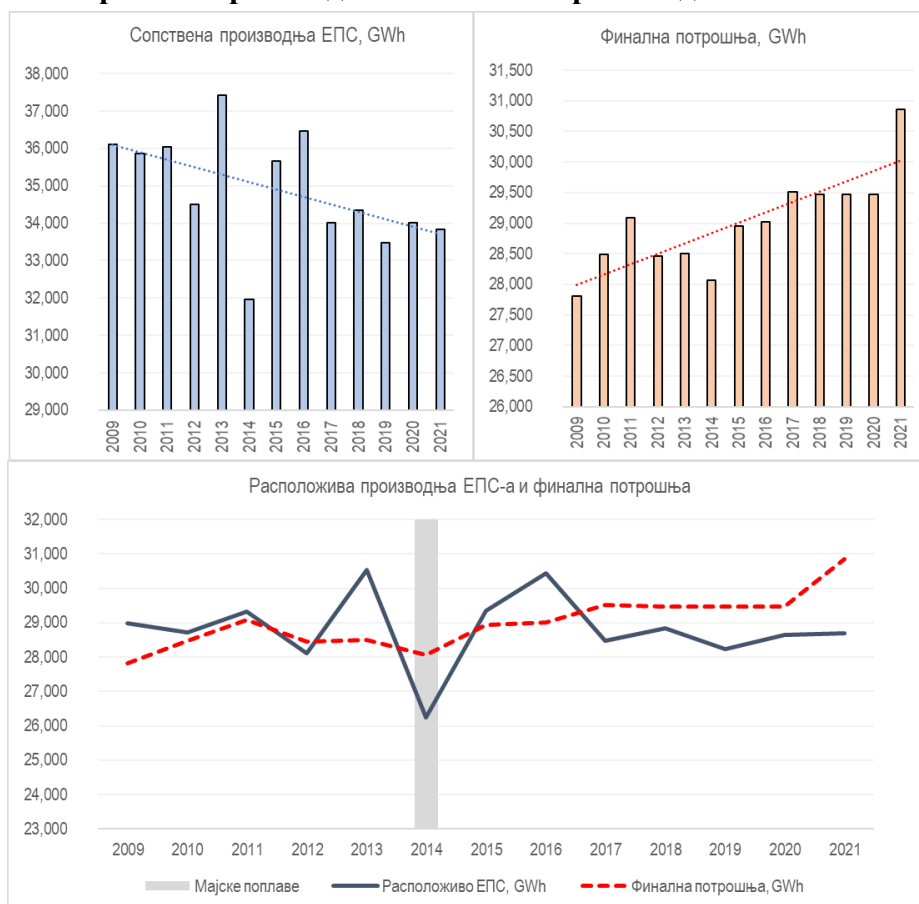
**Детаљно излагање о резултатима свих анализа о ЕПС-у које следи у наставку овог поглавља организовано је на следећи начин.** У одељку 1 почињемо са анализом структурних проблема које ЕПС има у производњи електричне енергије. Наиме, дугорочни тренд постепеног смањивања производње открива да у ЕПС-у постоје фундаментални проблеми који су настали много пре 2021. (иако су у тој години ескалирали), а последица су дугогодишњег недовољног и лоше усмереног улагања предузећа у производне капацитете (првенствено термоелектране) и дистрибутивни систем (који прави огромне губитке и доводи до честих прекида у снабдевању). У другом делу поглавља фокусирали смо се на текуће проблеме, који су се надовезали на структурне и довели до колапса производње у децембру прошле године. Такође, у овом делу процењујемо негативне финансијске ефекте мањка производње током 2021/2022. и дајемо краткорочне пројекције потенцијалних губитака ЕПС-а у 2022. ако се не предузму одговарајуће мере. Одељак 3 посвећен је препорукама ургентних мера које је потребно спровести већ ове године да би се спречили нови губици ЕПС-а у следећој грејној сезони (2022/2023). На овом месту смо посебну пажњу посветили предлогу за повећање цене електричне енергије и износимо додатне економске аргументе који се базирају на компаративној анализи цена и потрошње електричне енергије у Србији и другим упоредивим земљама. Овде смо разматрали и конкретне начине на које фискална политика може да заштити материјално угрожене грађане у овом процесу. На крају, у одељцима 4 и 5 анализирали смо преостале структурне проблеме у пословању ЕПС-а који се морају решити – запосленост и систем зарада, јавне набавке, наплата потраживања и др. Још једном истичемо да повећање цене струје не може донети трајно побољшање пословања ЕПС-а ако не буде испраћено свеобухватном реформом и фундаменталном променом приступа Владе у управљању овим предузећем која подразумева увођење професионалног руководства без политичких уплива.

## 4.2. Структурни проблеми електроенергетског система и њихови узроци

### 4.2.1. Проблеми у производњи

Услед дугогодишњег и систематског пада производње ЕПС је и пре 2021. изгубио могућност да самостално покрива домаћу потрошњу. Србија је у историјској перспективи до почетка 1990-их имала добро постављен електроенергетски сектор и ЕПС је као кључно предузеће у систему располагао већим производним капацитетима у односу на тадашње енергетске потребе земље. Другим речима, ЕПС не само да је задовољавао сву домаћу тражњу већ је располагао вишковима струје које је пласирао у извоз. Тај вишак капацитета омогућавао му је да дуго времена подмирује раст домаће потрошње иако у међувремену није изграђено ниједно значајније постројење за производњу електричне енергије. Међутим, како је домаћа тражња за електричном енергијом систематски расла, а ЕПС не само што није повећавао производњу већ је у претходној деценији (2011-2020) имао пад – ниво потрошње премашио је производне могућности ЕПС-а за око 3% (Графикон 3). Конкретније, ЕПС је у претходних десет година смањио производњу са око 36.000 GWh с почетка на око 34.000 GWh на крају деценије. Узимајући у обзир губитке на мрежи и друге техничке чиниоце<sup>11</sup> то заправо значи да је ЕПС крајњим корисницима у 2020. могао да испоручи свега 28.500 GWh, а домаћа потрошња у тој години достигла је око 29.500 GWh (Графикон 3).

Графикон 3. Кретање производње ЕПС-а и потрошње домаћинстава и привреде

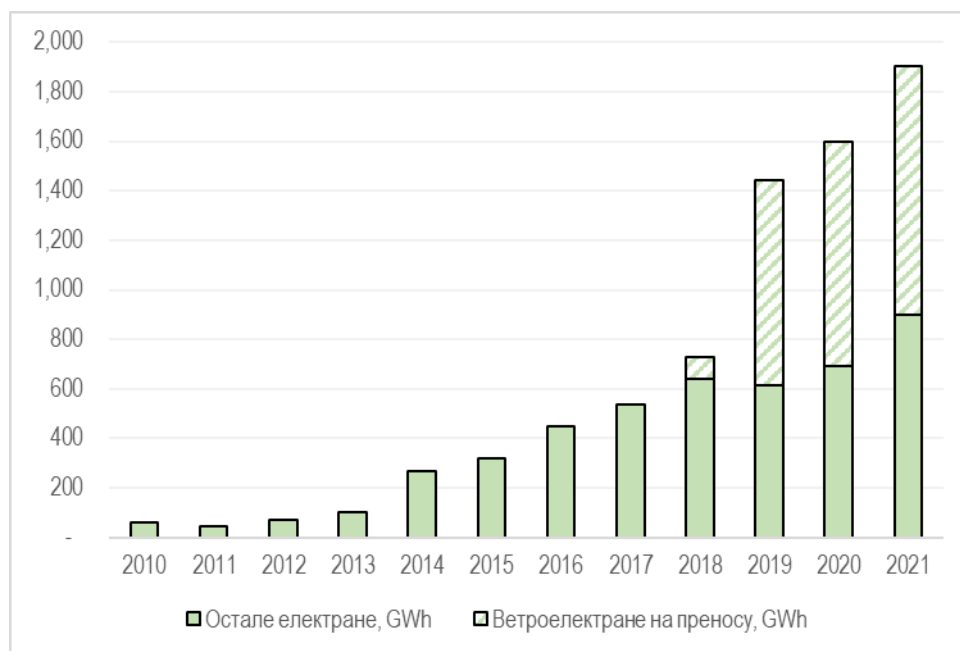


Извор: Анализа и обрачун ФС на основу података ЕПС и АЕРС

<sup>11</sup> Распоживу количину енергије умањује пумпање воде у хидроелектранама на шта се утроши око 2-3% производње као и велики технички губици и крађе на мрежи на које се, упркос осетном смањењу у претходној деценији, и даље одлива релативно велики део електричне енергије (13%).

**Мањак производње ЕПС-а у претходним годинама надокнађиван је растом производње приватних предузећа – па је домаћа производња била приближно једнака потрошњи.** У претходној деценији на тржишту су се појавили приватни произвођачи електричне енергије чија је растућа производња подржавала домаћи електроенергетски систем (док је ЕПС губио производњу). Пре деценију независни произвођачи електричне енергије готово да нису ни постојали. Њихова годишња производња у периоду 2011-2013 износила је мање од 200 GWh и покривала је око 0,6% домаће потрошње – да би након снажног раста ова производња у 2020. премашила 1.500 GWh (тј. покривала је око 4% потрошње).<sup>12</sup> До снажног раста приватне производње електричне енергије долази нарочито од 2018. године када се на систем прикључују прве ветроелектране. Укупна домаћа производња електричне енергије (ЕПС и приватни произвођачи) тако је све до 2021. успевала да подмири растућу потрошњу. Приближна избалансираност производње и потрошње електричне енергије (до 2021. године) на националном нивоу може се потврдити и из још једног угла будући да је у претходној деценији укупан извоз електричне енергије из Србије био приближно једнак увозу – оствариван је маргиналан позитиван нето извоз (испод 1% годишње производње). На крају напомињемо и то да је ЕПС у обавези да откупљује (по повлашћеним ценама) највећи део струје коју производе приватна предузећа, тако да ЕПС има и важну посредну улогу у производњи приватних произвођача електричне енергије.

**Графикон 4. Производња струје у електранама у приватном власништву**



Извор: АЕРС

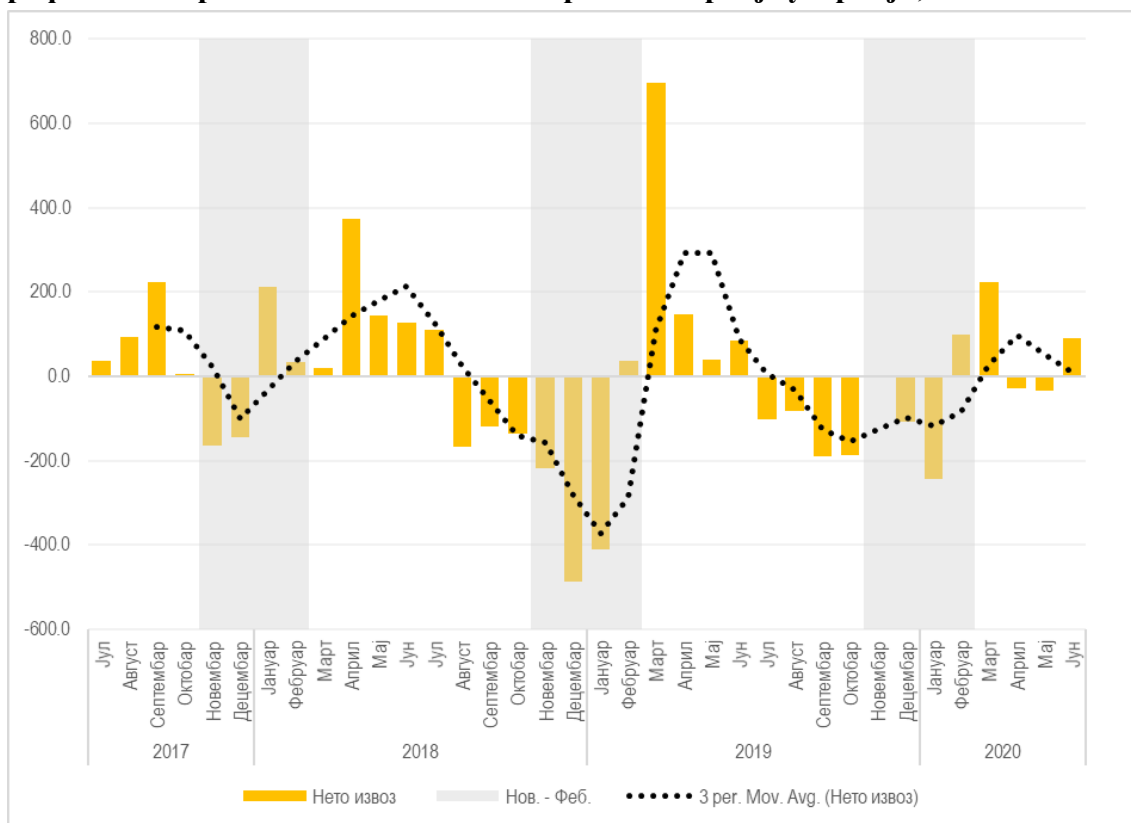
**Домаћи систем производње електричне енергије нарочито је напрегнут током зиме.** Иако су на годишњем нивоу домаћа производња и потрошња приближно избалансиране, у Србији се у претходних неколико година појављује систематски мањак електричне енергије током грејне сезоне кад се струја увози (док се током лета струја извози). Важну карактеристику домаћег електроенергетског система представљају велике осцилације у кретању потрошње електричне енергије током календарске године. Током јесени и зиме електрична енергија троши се и за грејање, па је потрошња у грејној сезони (октобар-март) 25-30% већа него средином године (април-септембар).

<sup>12</sup> Приватна предузећа произведу око 1.500 GWh, али се крајњим корисницима због губитака на мрежи испоручи мање, око 1.300 GWh



Производња се у начелу прилагођава колико је могуће динамици потрошње. Ван грејне сезоне спроводе се ремонти у ЕПС-у, тј. поједина постројења/блокови сукцесивно се искључују са мреже како би се кроз текуће и капитално одржавање припремила за раст тражње у зимским месецима. Међутим, подаци указују на то да се и поред таквог прилагођавања производње, пикови у потрошњи током зиме више не могу подмирити домаћом производњом (ЕПС и приватници). Подаци АЕРС-а о трговини на велепродајном тржишту (трговина између снабдевача) показују да се ЕПС од 2015. редовно појављује као нето купац струје увозног порекла у току грејне сезоне – посебно у децембру и јануару када је потрошња највећа. Тако набављене количине варирале су од године до године, али доступни подаци указују да је ЕПС просечно у току грејне сезоне набављао око 500 GWh иностране струје. Иако тај износ чини тек 2-3% потрошње у том периоду, било је појединих месеци када је и преко 10% потрошње намирено на тај начин. Дакле, услед немогућности ЕПС-а да произведе довољно електричне енергије, у последњих пет година Србија већ има структурну потребу да увози струју у току грејне сезоне (Графикон 5).<sup>13</sup>

**Графикон 5. Кретање нето извоза електричне енергије у Србији, месечни подаци**



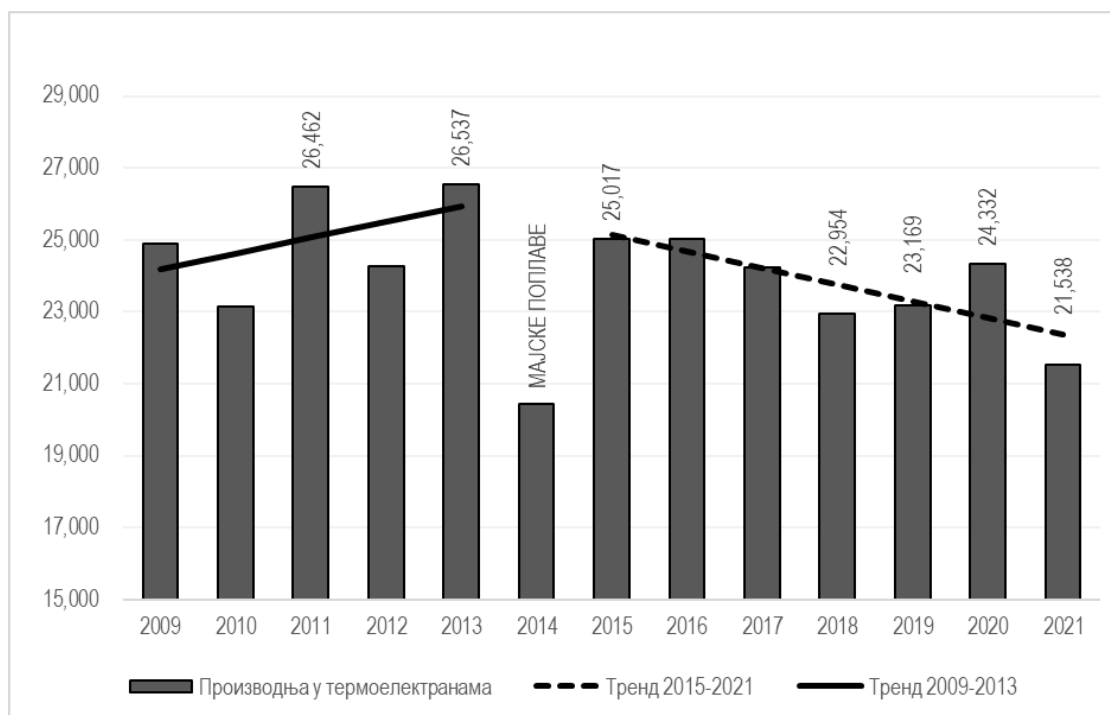
Извор: Евростат; подаци се односе на читав електроенергетски систем Србије

**Вишегодишње смањивање производње ЕПС-а последица је структурног пада производње у термоелектранама на угаљ.** Највећи део електричне енергије у Србији (преко  $\frac{2}{3}$ ) произведе се у ЕПС-овим термоелектранама на угаљ – углавном у ТЕ Никола Тесла (ТЕНТ) и ТЕ Костолац (ТЕКО). Почетком претходне деценије производња у овим постројењима је расла и 2013. достигла максималних 26.537 GWh. Међутим, у

<sup>13</sup> Извештај о реализацији програма пословања у периоду 01.01.2021 до 31.12.2021. године показује да је ЕПС и крајем 2021. године планирао (пре хаварија) куповину електричне енергије од 265 GWh у периоду октобар-децембар. То значи да би ЕПС крајем 2021. свакако увозио струју, тј. нису тачне изјаве које се могу чути у јавности да би ЕПС да није било хаварија зарадио на извозу електричне енергије по високим ценама на европском тржишту.

2014. години долази до оштрог пада производње чему су допринеле ванредне околности у земљи. Србију су захватиле поплаве у мају, дошло је до плављења рударског басена Колубаре, рударска механизација остала је заробљена, а допремање угља у ТЕНТ било је изузетно отежано. Након отклањања последица поплава производња у термоелектранама се, међутим, није вратила на достигнуте нивое са почетка деценије. Оно што је још важније је то да се и дугорочни тренд променио; у годинама које су уследиле производња у термоелектранама не само што је остала осетно нижа у односу на 2013. већ је започела и с тенденцијом постепеног опадања (Графикон 6). У периоду 2017-2020 ЕПС-ове термоелектране годишње су производиле око 23-24.000 GWh што је за 10-15% ниже него на почетку деценије. У 2021. години пад се продубио, термоелектране су произвеле око 21.500 GWh (20% мање него с почетка деценије) што је изузев ванредне 2014. године убедљиво најнижи ниво производње у последњих десет година. Јасан вишегодишњи силазни тренд у производњи термоелектрана указује на структурну природу проблема и да ЕПС тренутно није у могућности да производи исте количине електричне енергије као раније.

**Графикон 6. ЕПС: Производња у термоелектранама на угљ, GWh**



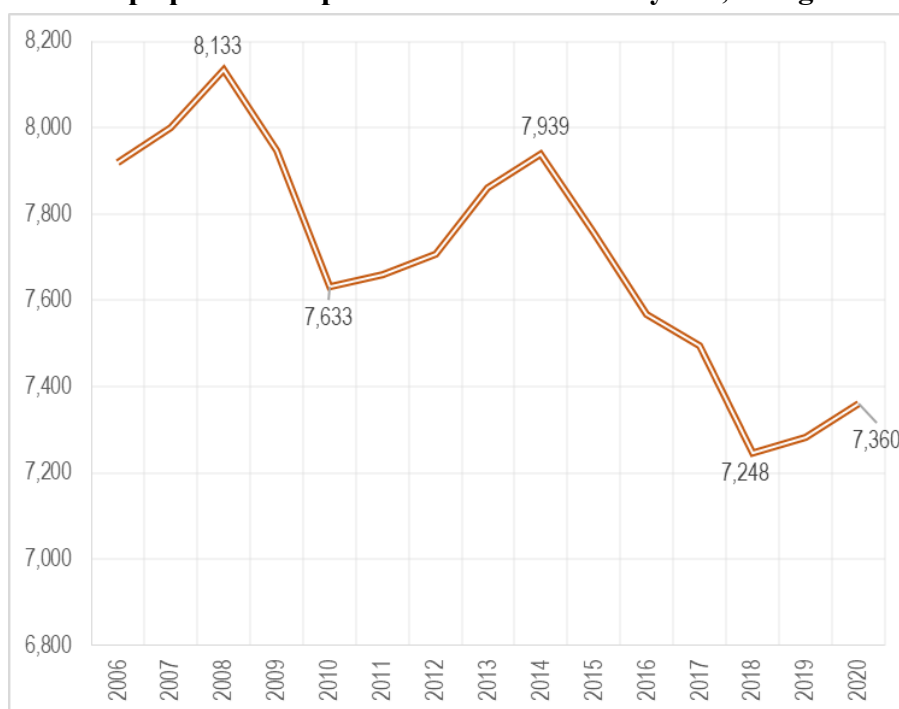
Извор: Обрачун ФС на основу података ЕПС-а

**Узрок пада производње у термоелектранама јесте лош квалитет угља, који је значајно опао у протеклој деценији.** Годинама уназад топлотна моћ<sup>14</sup> ископаног угља у рударском басену Колубаре одакле се снабдева ТЕНТ (највећа термоелектрана у земљи) опада – у 2008. години износила је преко 8.000 кЈ/кг, да би након десет година (2018) она била 15% мања (6.800 кЈ/кг). Тај пад бивао је делимично компензован лигнитом из РБ Костолац чија се калоријска вредност у истом периоду повећавала (са 8.300 кЈ/кг у 2008. на 8.700 кЈ/кг у 2018. години). Међутим, имајући у виду да се преко

<sup>14</sup> Стандардни показатељ квалитета угља јесте његова топлотна моћ (калоријска вредност) која се мери у кило-џулима по килограму (кЈ/кг)

2/3 свог угља добија из колубарског угљеног басена, квалитет укупно ископаног лигнита забележио је осетан пад у протеклој деценији (Графикон 7). У корену проблема лежи исцрпљивање постојећих копова и с тим у вези лош хемијски састав угља у коме је кроз године био све већи проценат пепела и других примеса попут песка, јаловине (земље), глине и дрвенастих структура што отежава његово сагоревање у блоковима термоелектрана. Решење за поменуте потешкоће ЕПС је тражио у додавању мазута, како би угаљ могао да гори, као и у преносу квалитетнијег угља са копа Дрмно (Костолац) у ТЕНТ (Обреновац), упркос високим транспортним трошковима. Фискални савет је на овај проблем јавно указао још 2019. године, али од тада није довољно урађено да се стање преокрене па је квалитет угља наставио да се погоршава. Проблем је ескалирао крајем 2021. године када је просечна топлотна моћ укупно ископаног угља пала испод нивоа потребног за сагоревање у термоелектранама што је, уз остале факторе, довело до испадања блокова у децембру месецу, драстичног пада у производњи електричне енергије и последично великом увозу недостајуће количине струје (в. одељак 3.3).

**Графикон 7. Просечна топлотна моћ угља, kJ/kg**

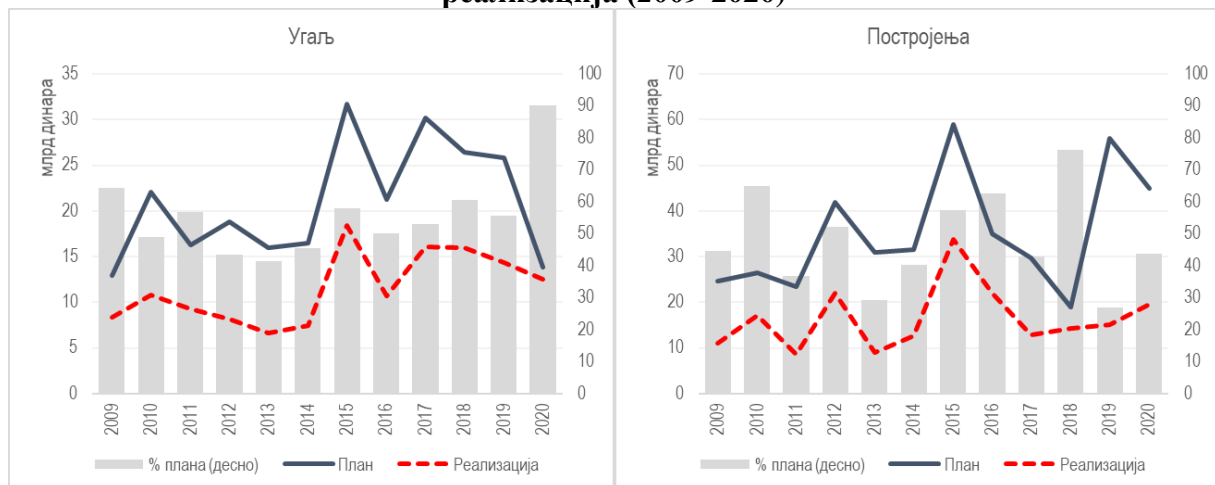


Извор: ЕПС

**Лош квалитет угља и смањивање производње у термоелектранама последица је вишегодишњег недовољног инвестирања.** О овом проблему смо такође детаљно писали 2019. године. ЕПС не само да у дужем периоду није довољно инвестирао у производњу угља и енергетска постројења, већ је често подбацивао у сопственим плановима (леви панел Графикона 8). Посебно је изражена неефикасност улагања у РБ Колубаре где степен реализације планова износио око 50% у периоду 2009-2020. То се, уз недостатак финансијских средстава, доувало и кашњењима у спровођењу јавних набавки за куповину нове механизације (БТО системи и др.), спором решавању имовинско-правних питања (експропријација) али и кашњења у прикупљању потребне документације за добијање грађевинских дозвола и локацијских услова. Због тога још увек нису отворена нова лежишта угља – Поље Е и Радљево, која су од кључног значаја за стабилност домаћег електроенергетског система будући да су пројектоване годишње количине угља са ових копова (у збиру око 18 млн тона) довољне за замену постојећих копова – Поље Д и Тамнава Запад – који се ближе крају употребе. Уз то, Радљево има

важну улогу у очувању квалитета угља пошто би угаљ са овог копа требало, у прелазном периоду, да се меша са оним нижег квалитета на постојећим (старим) коповима чиме би се у ТЕ Никола Тесла испоручивао угаљ задовољавајућег квалитета. Једини нови површински коп који је у међувремену отворен (2018) је Поље Г и служи као замена за коп Велики Црљени на коме је експлоатација престала 2016. године. Ипак, како је реч о мањем пољу (пројектоване годишње производње од око 5 млн тона угља), ЕПС се за снабдевање ТЕНТ-а и даље највећим делом ослања на коп Тамнава Запад где је угаљ лошијег квалитета а геолошке карактеристике терена постале су неповољне (слојеви земље прошарани танким слојевима угља). Због свега тога крајем претходне деценије не само да се годишња производња угља смањила (са 31 млн тона угља у 2011 на 29-30 млн тона у периоду 2017-2020) већ је и продуктивност ископаног угља услед његовог лошијег хемијског састава осетно опала. То се најбоље може илустровати податком да је 1.000 тона угља пре десетак година могло да произведе око 700 MWh електричне енергије док данас та иста количина производи мање од 650 MWh (7-10% мање).

**Графикон 8. Улагања у експлоатацију угља и енергетска постројења, план vs. реализација (2009-2020)**



Извор: Обрачун ФС на основу података ЕПС, АПР

**Инвестиције у производне капацитете такође су биле недовољне.** У последњих тридесет година ЕПС није градио нова производна постројења. Током деведесетих година прошлог века економска ситуација у земљи није ни остављала довољно средстава предузећу да инвестира. Почев од 2000-тих година након хитних улагања у санацију електроенергетског сектора од последица бомбардовања (1999), ЕПС је инвестиције у области производње електричне енергије највише усмеравао у ревитализацију блокова и генератора постојећих хидроелектрана и термоелектрана, да би у последњих десетак година покренуо и улагања у заштиту животне средине (постројења за одсумпоравање, денитрификацију димних гасова и електро-филтере). Међутим, ефикасност реализације ових инвестиција била је ниска, што се огледа у половичном испуњењу годишњих инвестиционих планова (десни панел Графикона 8). Једини пројекат који је започет а односи се на изградњу нових производних капацитета јесте пројекат изградње трећег блока ТЕ Костолац (БЗ). Овај блок пројектоване снаге 350 MW и годишње производње од 2.200 GWh (око 6% тренутне годишње производње ЕПС-а) никако да се оконча иако су прва кредитна средства за њега обезбеђена још 2012. године. Иницијалним планом било је предвиђено да ово постројење буде прикључено на мрежу (у пуној функцији) до краја 2020. године, међутим, услед кашњења у изради пројектне документације и прибављању дозвола изградња је почела тек крајем 2017. године и до данас (2022) није окончана. Пројекат, поред изградње новог блока

термоелектране, подразумева и набавку механизације неопходну за повећање обима производње угља у копу Дрмно (РБ Костолац) са 9 на 12 млн тона годишње како би се обезбедиле довољне количине угља за рад нове термоелектране. Имајући у виду да је угаљ из Костолаца знатно бољег квалитета, да је овај пројекат реализован у складу са планом, негативни ефекти смањења калоријске вредности угља у колубарском угљеном басену били би мањи – производња новог блока била би довољна да се преброди пад производње у ТЕНТ-у док не крене откопавање угља на новим (заменским) коповима у РБ Колубаре.

#### 4.2.2. Проблеми у дистрибутивном систему електричне енергије

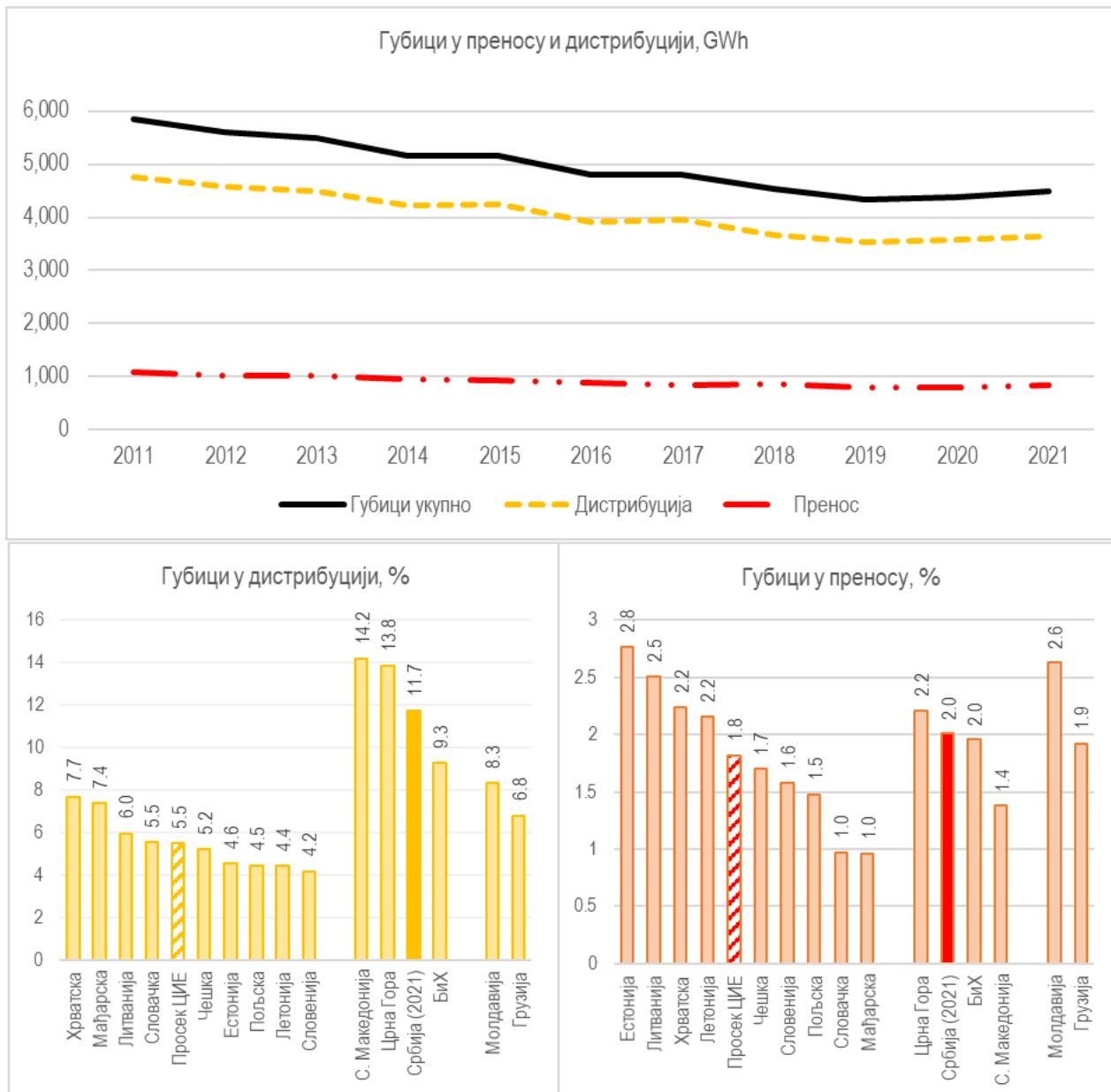
**Други велики проблем домаћег електроенергетског система представља застарела дистрибутивна мрежа која генерише велике губитке.** На путу од произвођача (снабдевача) до крајњих корисника сваке године се у преносно-дистрибутивном систему изгуби око 4.500GWh електричне енергије (око 13% укупне бруто потрошње). У претходној деценији ови губици су се постојано смањивали – пали су са преко 5.800 GWh у 2011. години на нешто око 4.500 GWh у 2018. години. То је донекле ублажило притисак растуће потрошње и допринело стабилности електроенергетског система.<sup>15</sup> Међутим, постојећи ниво губитка и даље је несразмерно велики. То илуструјемо податком да изгубљена количина енергије у преносном и дистрибутивном систему одговара скоро читавој годишњој потрошњи Зајечара, Ниша, Пирота, Прокупља, Лесковца и Враћа (4.900 GWh у 2021. години).<sup>16</sup> Посматрано у структури, највећи део губитка генерише се у дистрибутивном систему а само мањи део у преносу (који је у надлежности ЕМС). Због техничких карактеристика преносне мреже која је под високим напоном (где долази до малог губитка енергије када се она транспортује на велике раздаљине) губици у преносном систему су по правилу нижи него у дистрибутивном систему. Међутим, за разлику од губитка у преносу који су тек нешто већи од просека ЦИЕ и приближно одговарају технички оправданим нивоима, губици дистрибутивног система осетно су изнад оних у другим упоредивим земљама. Конкретно, после Црне Горе и С. Македоније, Србија има убедљиво највеће дистрибутивне губитке у односу на друге земље. Мање губитке од Србије има БиХ али и Молдавија и Грузија. У поређењу са развијенијим земљама ЦИЕ губици су више него двоструко већи (12% наспрам 5,5%) – Графикон 9.

---

<sup>15</sup> Да до овог смањења није дошло Србија би због ограничења у производњи морала да увози знатно веће количине електричне енергије.

<sup>16</sup> Податак се односи на испоручену електричну енергију у дистрибутивном подручју Ниша према техничком извештај ЕДС-а за 2021. годину.

Графикон 9. Губици у преносно-дистрибутивном систему електричне енергије



Извор: Обрачун ФС на основу података CEER<sup>17</sup>, и ЕДС и ЕМС и АЕПС за Србију.

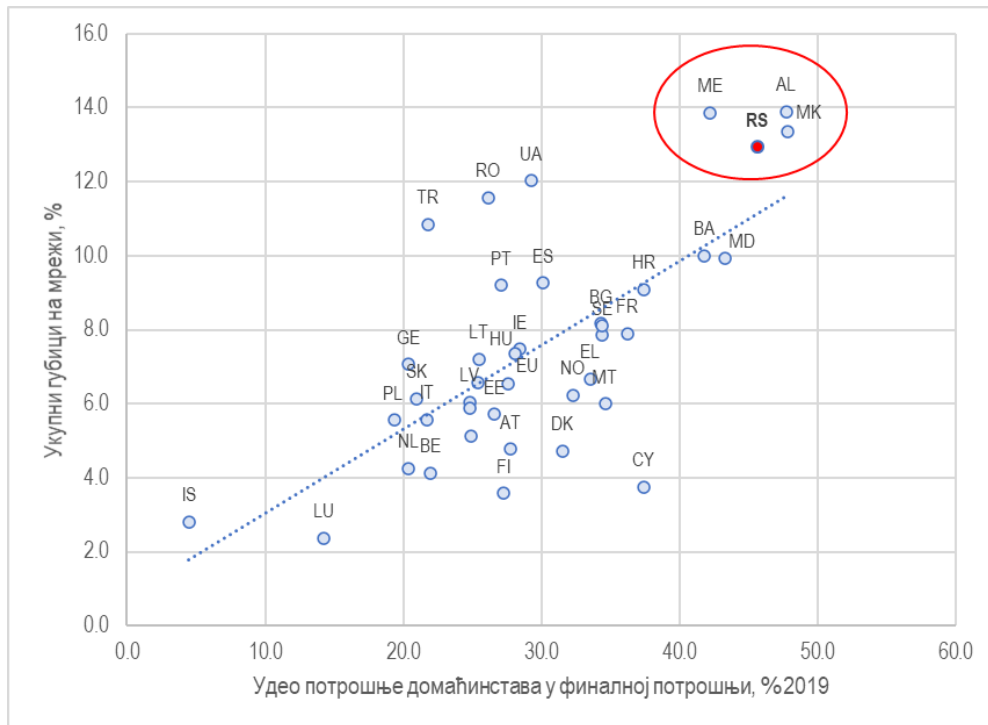
Напомена: Подаци за Србију се односе на 2021. годину док за остале земље на 2018. годину. Губици су рачунати као удео у укупно испорученој енергији у преносни/дистрибутивни систем.

**Технички оправдани губици у Србији већи су него у другим земљама услед компаративно великог удела потрошње на ниском напону (домаћинстава).** Приликом транспорта електричне енергије на велике раздаљине (од произвођача до крајњих корисника) неминовно је да се одређена количина енергије изгуби због трансформације са виших на ниже напонске нивое. Међутим технички оправдане губитке у Србији повећава релативно висока потрошња на ниском напону у домаћинствима. Наиме, у 2020. години потрошња домаћинстава (најнижи напон) у финалној потрошњи електричне енергије у Србији учествовала је са око 46% што је знатно више него у земљама ЦИЕ где се овај удео кретао око 27% у просеку. Пошто се највише губитка генерише управо при трансформацији електричне енергије на најниже

<sup>17</sup> Council of European Energy Regulators, 2nd CEER Report on Power Losses, 2020

напонске нивое, ова разлика у структури потрошње свакако доприноси већим техничким губицима у Србији. Према не располагамо тачним податком колико износе технички губици дистрибутивног система, могуће је успоставити јасну посредну везу између нивоа губитака и потрошње домаћинства што смо приказали у Графикону 10.

**Графикон 10. Веза између губитака на мрежи и потрошње на ниском напону у земљама ЕУ и окружења**



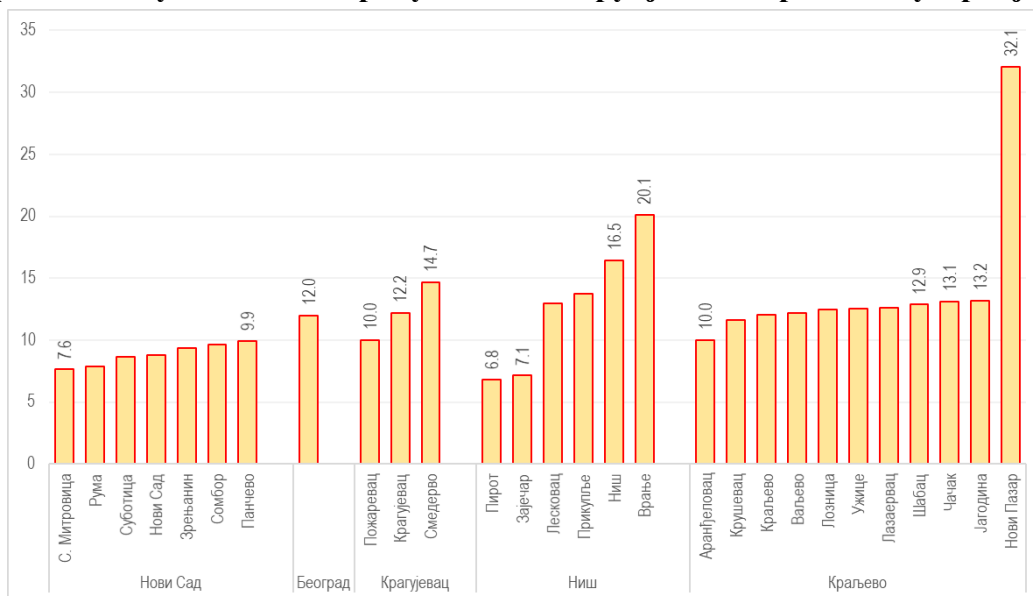
Извор: Обрачун ФС на основу података Евростата, 2019

Напомена: Подаци о губицима укључују губитке у преносу и дистрибуцији. Поред земаља ЕУ и Србије, узорак чине и: Исланд, Норвешка, В. Британија, Црна Гора, С. Македонија, Албанија, Турска, БиХ, Молдавија, Украјина и Грузија

**Велики губици у дистрибутивном систему последица су не само техничких параметара већ и крађа електричне енергије.** Према извештајима Агенције за енергетику виши ниво губитака у Србији у односу на друге европске земље само се делимично може оправдати неминовним техничким губицима због великог учешћа потрошње на ниском напону у односу на већину земаља ЕУ. Како се експлицитно наводи у њиховим извештајима, неовлашћено прикључивање на мрежу и крађе електричне енергије директно доприносе већим дистрибутивним губицима у Србији.<sup>18</sup> Према се нигде не наводи удео губитка који настаје услед крађа електричне енергије, да он може бити значајан указују подаци из техничких извештаја ЕДС-а у којима се уочавају велике варијације у нивоу губитака по дистрибутивним подручјима. Као што се може видети у Графикону 11, дистрибутивни губици крећу се од нешто мање од 7% у Пироту до чак 32% у Новом Пазару. Посебно је индикативно то, што чак и када се посматрају огранци у оквиру истих дистрибутивних подручја, постоје велике разлике у нивоу губитака (Графикон 11). Тако на пример, у оквиру ширег дистрибутивног подручја Ниша, Врање има три пута веће губитке у односу на Пирот, иако је у том огранку разуђеност дистрибутивне мреже чак и нешто мања него у Пироту мерено километрима по становнику (25 у Врању наспрам око 30 у Пироту).

<sup>18</sup> Годишњи извештај Агенције за енергетику за 2021. годину, стр. 31

**Графикон 11. Губици по дистрибутивним подручјима и огранцима у Србији, 2021**



Извор: Технички подаци ЕДС-а за 2021. годину

Напомена: Губици у дистрибуцији рачунати као % укупно испоручене електричне енергије у дистрибутивни систем.

**Крају електричне енергије олакшава застарела мерна инфраструктура и неефикасна контрола бројила.** Највећи број мерних уређаја крајњих корисника у Србији чине електромеханичка бројила (око 60%) којима је лако манипулисати.<sup>19</sup> Тако на пример, постављање магнета на бројило може драстично да успори рад струјомера и последично да искаже нижу потрошњу од остварене. Како се контрола мерних места још увек базира на ручном мерењу, где контролор мора да изађе терен и очита бројило, велики број крађа не може се благовремено открити – корисник може уклонити магнет пре него што контролор изађе на терен. Анегдотски пример крађе електричне енергије забележен је 2019. године у Београду, када је у централној пешачкој зони велики број корисника био нелегално накачен на систем јавне расвете чија потрошња пада на терет градског буџета, док су нелегални каблови били постављени испод плочника у улици. Уградњом (аутоматских) паметних бројила и повезивање у јединствени информациони систем овај проблем би се приметно умањио – даљински надзор мерних места поред прецизнијег мерења потрошње, омогућио би у реалном времену информације о покушају физичког приступа мерном месту, постављању ометача (магнета) и др, на шта би ЕДС могао благовремено да реагује и даљински искључи потрошњу и санкционише крајње кориснике.<sup>20</sup> Међутим, ову напредну мерну инфраструктуру поседује тек 3,78% корисника, а свега 0,35% њих има бројило са свим потребним функционалностима (даљинско читавање, укључивање/искључивање, управљање потрошњом и тарифама, кућни дисплеј и чување података).<sup>21</sup>

**Стандардни показатељи рада дистрибутивних система показују да је снабдевање електричном енергијом све мање поуздано.**<sup>22</sup> У Графикону 12 може се

<sup>19</sup> Остатак чине дигитална бројила углавном само са функцијом праћења потрошње.

<sup>20</sup> Уз то, у одређеном обиму дошло би и до смањења техничких губитака на мрежи услед веће енергетске ефикасности нових бројила (мање снага губитака коју генеришу нова бројила). Извор: „[Паметна бројила – анализа оправданости увођења](#)“, мр Аца Вучковић, Небојша Деспотовић, CIRED, Врњачка Бања, 2014

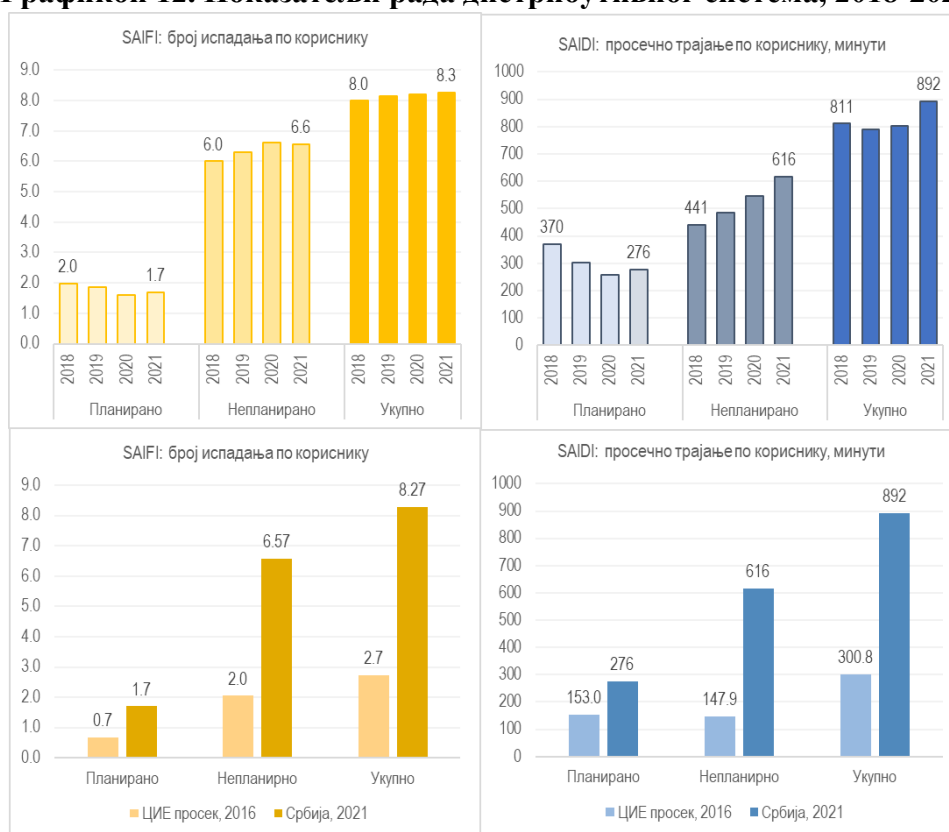
<sup>21</sup> Извештај Агенције за енергетику за 2021. годину, стр. 71.

<sup>22</sup> Реч је о стандардним показатељима поузданости рада дистрибутивног система. *System Average Interruption Frequency Index* (SAIFI) мери просечан број прекида по крајњем кориснику у снабдевању електричном енергијом у току једне године, а *System Average Interruption Duration Index* (SAIDI) мери



видети да крајњи корисник може очекивати да ће због редовних (планираних) радова на одржавању дистрибутивне мреже без електричне енергије остати нешто мање од 2 пута у току године. Међутим, подаци показују да све чешће долази до непланираних прекида у снабдевању електричном енергијом и број таквих прекида у последњих неколико година је у порасту – тренутно на нивоу Србије износи 6,6 (2021) што је повећање за 10% у односу на 2018. Другим речима, када збројимо планирана и непланирана искључења, крајњи потрошачи у Србији без струје могу да остану и више од 8 пута у току године у просеку. Додатни проблем представља чињеница да у просеку на годишњем нивоу трајање тих прекида износи 900 минута (15 сати) од чега се највећи део (преко 600 минута, 10 сати) дугује санирању непланираних прекида у снабдевању електричном енергијом. Вредности ових показатеља за Србију, у упоредној перспективи, далеко превазилазе исте вредности у земљама ЦИЕ где крајњи корисници у просеку могу да рачунају на нешто мање од 3 прекида у снабдевању у току године у укупном трајању од око 300 минута (нешто преко 3 сата).<sup>23</sup> Уз то, треба истаћи и да нису сви корисници подједнако погођени. Постоје велике варијације између дистрибутивних подручја, па тако становништво и привреда у ширем региону Ниша и Краљева без струје могу да остану и 13 пута у току године са укупним трајањем прекида од преко 1.300 минута (22 сата) што је преко два пута више у односу на републички просек и чак 4 до 5 пута више него у земљама ЦИЕ.

**Графикон 12. Показатељи рада дистрибутивног система, 2018-2021**



Извор: За Србију (ЕДС, енергетски подаци 2021), за земље ЦИЕ (CEER)<sup>24</sup>

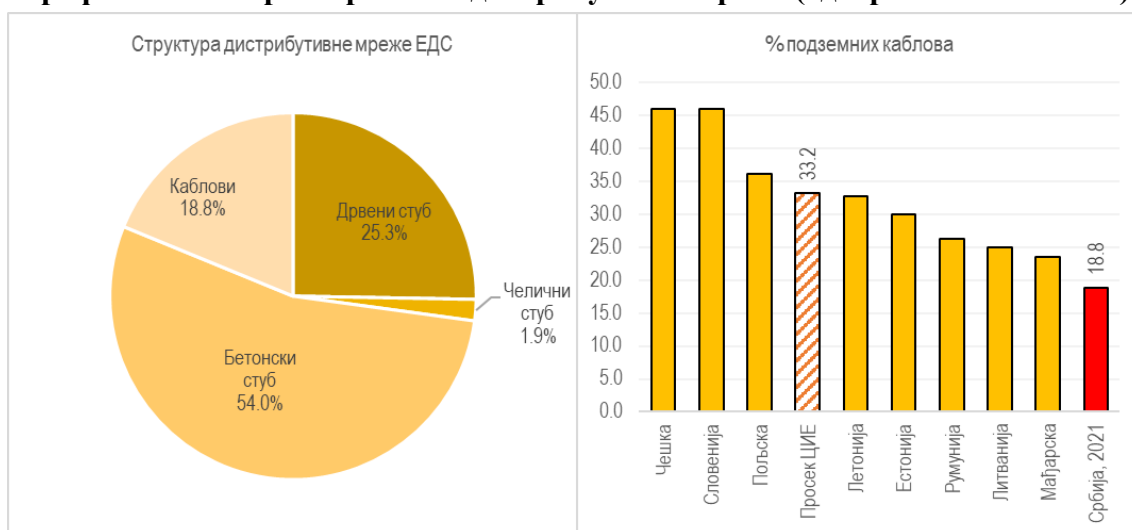
просечно дужину трајања прекида у минутима по кориснику у току једне године. Извор података за ЕДС: Извештај „Енергетски подаци 2021“ ЕДС д.о.о. Београд.

<sup>23</sup> Prettico, G., Marinopoulos, A., Vitiello, S., Distribution System Operator Observatory 2020: An in-depth look on distribution grids in Europe, EUR 30561 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, ISBN 978-92-76-28430-7, doi:10.2760/311966, JRC123249

<sup>24</sup> CEER Benchmarking Report 6.1 on the Continuity of Electricity and Gas Supply (Data update 2015/2016) из јула 2018. године

**Честим прекидима у снабдевању струјом у земљи доприноси застарела инфраструктура.** У 2021. години тек нешто мање од петине дистрибутивне мреже у Србији чинили су подземни каблови што је знатно мање него у појединим земљама ЦИЕ, као што су Чешка и Словенија које су још 2016. године и преко 40% сопствене нисконапонске и средњенапонске мреже базирале на подземним кабловима (Графикон 13). Ови каблови јесу скупљи за уградњу али по правилу имају боље перформансе рада и доводе до мањег броја прекида у снабдевању.<sup>25</sup> Уз веће ослањање на надземне водове, поузданост снабдевања угрожава и велики проценат дрвених стубова којима се разводи чак 30% надземне дистрибутивне мреже у Србији (25% ако се укључи и дужина подземних каблова) и који су подложни већим оштећенима у случају временских непогода.

**Графикон 13. Карактеристике дистрибутивне мреже (одабрани показатељи)**



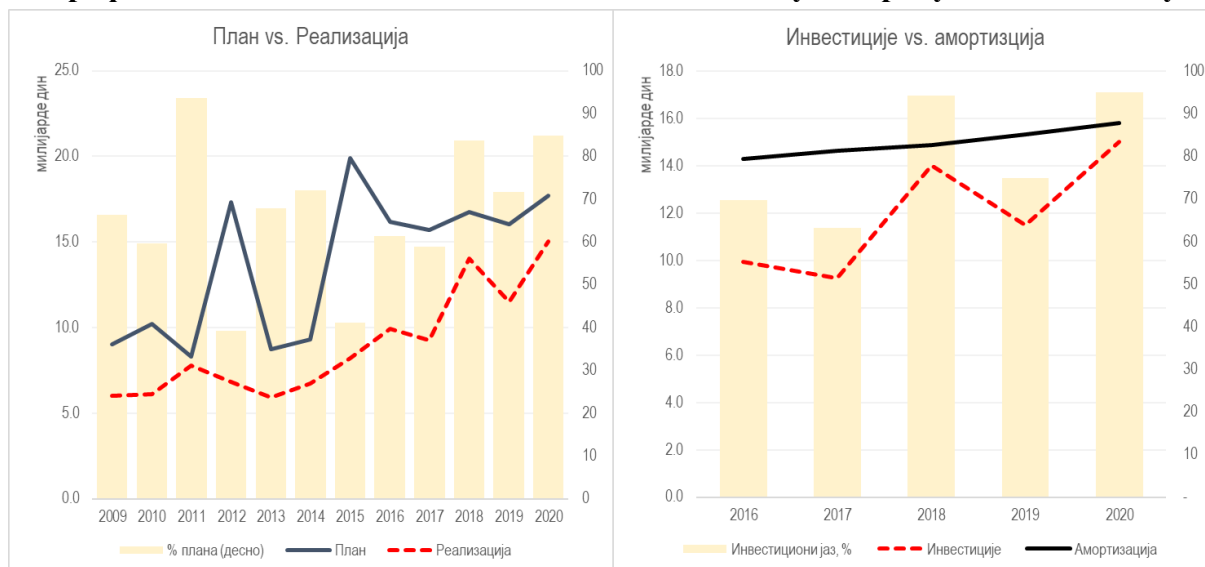
Извор: Обрачун ФС на основу података CEER<sup>26</sup>, ЕДС технички извештај 2021. године  
 Напомена: Подаци за европске земље односе се на 2016. годину

**Основни узрок ових проблема су недовољна улагања у дистрибуцију у претходним годинама.** Као што се у Графикону 14 може видети, у првој половини претходне деценије инвестиције у дистрибутивни систем износиле су тек око 60-65 млн евра на годишњем нивоу. До њиховог опиљивијег раста долази након 2015. године и у периоду од 2016. до 2020. годишња улагања су подигнута на ниво од око 100 млн евра у просеку. Нешто динамичнију инвестициону активности у том периоду, међутим, релативизује чињеница да су и толика улагања била испод нивоа потребног за одржавање постојећих инфраструктурних капацитета (нивоа амортизације) за око 20%. Додатно истичемо и то да је у читавом посматраном периоду (2009-2020) ефикасност реализације инвестиција била ниска – степен извршења капиталних улагања био је за трећину мањи од планираног. Све ово заједно упућује на закључак да се у претходним годинама није довољно инвестирало у дистрибутивни систем електричне енергије, што је почело негативно да се одражава на квалитет постојеће инфраструктуре и перформансе рада дистрибутивног система.

<sup>25</sup> CEER Benchmarking Report 6.1 on the Continuity of Electricity and Gas Supply, стр 40. и Prettico, G., Marinopoulos, A., Vitiello, S., Distribution System Operator Observatory 2020: An in-depth look on distribution grids in Europe, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, стр 14.

<sup>26</sup> CEER Benchmarking Report 6.1 on the Continuity of Electricity and Gas Supply (Data update 2015/2016) из јула 2018. године

**Графикон 14. Показатељи инвестиционе политике у дистрибутивном систему**



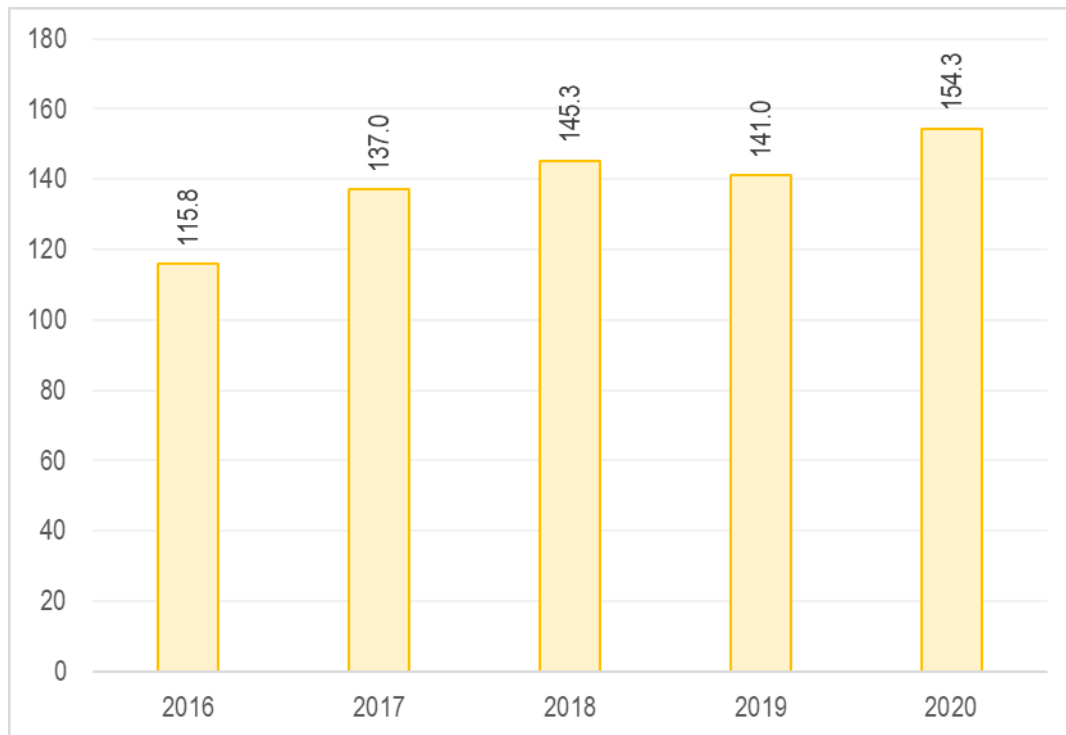
Извор: Финансијски извештаји ЕПС-а

**ЕДС више од деценију не успева да реализује пројекат уградње паметних бројила иако су средства била уговорена још 2010.** Неefикасност у реализацији инвестиционих пројеката у дистрибутивном сектору најбоље одражава пројекат уградње паметних бројила, који је држава још 2010. године започела са тадашњом ЕПС Дистрибуцијом. Наиме, крајем те године уговорене су и прве кредитне линије од по 40 млн евра са ЕБРД и ЕИБ што је, по тадашњим проценама било довољно за уградњу око 250.000 напредних бројила у првој фази. Међутим, према расположивим подацима до данас нису направљени опипљиви помаци у њиховој инсталацији, на шта уосталом указује и већ поменути податак да ова бројила има мање од 4% крајњих корисника. Прва фаза пројекта требало је да буде окончана до 2015. године, међутим услед вишеструких застоја у јавним набавкама пројекат није далеко одмакао. Рокови за коришћење кредита су се пролонгирани, да би на крају у 2020. кредитна линија ЕИБ-а отказана пошто ниједан динар у међувремену није повучен. Слично се догодило и са кредитном линијом ЕБРД-а где је око 90% вредности кредита отказано. Пројекат је суштински остао на почетку, а ЕДС је крајем 2021. и почетком 2022. године поново, уз државне гаранције, обезбедио кредитна средства за ове намене. Тако је пропуштена прилика да се у протеклој деценији направе веће уштеде и умањи један од горућих проблема домаћег електроенергетског сектора. Смањење дистрибутивних губитака, у најширем смислу, ублажило би притисак потрошње на производњу (из постојеће производње већи део електричне енергије стизао би до крајњих корисника) и унапредило би пословање ЕДС-а кроз мање одливе за покривање трошкова надокнаде губитка (по закону ЕДС мора изгубљену количину да надокнади тј. купи од произвођача) и ангажовање контролора. Због свега наведеног велики је и неразумљив пропуст и државе и предузећа (ЕПС-а и ЕДС-а) што овај пројекат до сада није реализован.

**За решавање системских проблема потребно је повећати инвестиције у дистрибутивном сектору, процењујемо за око 100 млн евра.** Да би се смањили губици на мрежи (технички и крађе), модернизовала застрела мрежа и повећала поузданост снабдевања неопходно је повећати инвестиције у дистрибутивну мрежу. С обзиром на то да су улагања у претходном периоду била испод нивоа амортизације, добра економска пракса налаже да се оне у наредном периоду држе најмање 20% изнад тог нивоа чиме би се зауставило даље пропадање дистрибутивне мреже и надокнадио мањак из претходног

периода. Нешто веће инвестиције сугерише упоредна анализа са ЧЕЗ дистрибуцијом<sup>27</sup> која је у периоду 2016-2020 инвестирала и преко 40% изнад амортизације (Графикон 15). Међутим, запуштеност и застарелост домаће дистрибутивне мреже услед вишегодишњег подинвестирања вероватно изискује још већа улагања. Узимајући све у обзир, процењујемо да би одговарајући средњорочни циљ за ЕДС требало да буде трајније подизање годишњих инвестиција у овом сектору на око 200 млн евра. То је око 100 млн евра више у односу на њихов ниво из претходних неколико година и 50% изнад нивоа амортизације. Инвестиције би првенствено требало усмерити у: 1) уградњу паметних бројила што би унапредило мерење потрошње електричне енергије и смањило губитке услед крађа, и 2) модернизацију застареле разводне инфраструктуре (нпр. замена дрвених стубова, уградња подземних каблова, нове трансформаторске станице и др.) како би се умањили технички губици и дистрибутивна мрежа развијала у складу са потребама будуће енергетске транзиције. Међутим, наша анализа показала је да предузеће, услед лошег пословања, тренутно не располаже довољним средствима којима би могао да финансира така пораст улагања (за више детаља погледати Оквир 2).

**Графикон 15. Однос инвестиција и амортизације у ЧЕЗ дистрибуцији, %**



Извор: Годишњи извештаји о пословању ЧЕЗ дистрибуције

### **Оквир 2. Анализа пословања Електродистрибуције Србије**

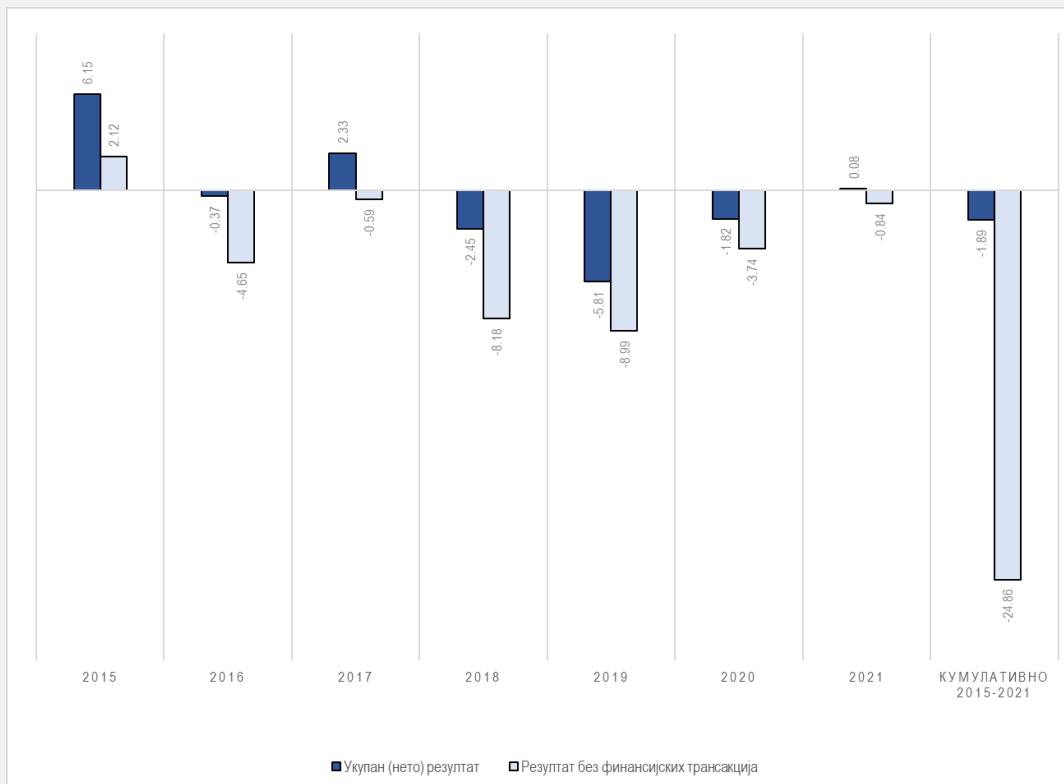
**Током претходне деценије сектор дистрибуције електричне енергије у Србији претрпео је велике организационе промене.** Најпре, постојале су регионалне дистрибуције (Београд, Електровојводина, Електросрбија, Југоисток, Центар) које су пословале релативно аутономно. Почев од 2015. поменуте дистрибуције су се спојиле у једно предузеће, „ЕПС Дистрибуцију“, која је пословала у саставу ЕПС групе све до краја 2020. Последња организациона промена наступа у прошлој години, када је држава у настојању да се усклади са трећим енергетским пакетом Енергетске заједнице ЈИЕ,

<sup>27</sup> ЧЕЗ Дистрибуција је упоредиво предузеће пошто располаже сличном укупном и нисконапонском дужином дистрибутивне мреже.

преузела власништво над дистрибутивним системом које је издвојила у засебно предузеће под новим именом „Електродистрибуција Србије“ (ЕДС). Тиме је управљање дистрибутивним системом, као делатност коју карактерише природни монопол, постало и правно независно у односу на ЕПС чиме се обезбеђује равноправан третман произвођача/снабдевача на тржишту кроз зарачунавање униформних цена за приступ дистрибутивном систему.

**Организационе промене нису битно утицале на пословање предузећа које је у последњих пет година остварило кумулативни (нето) губитак од око 15 млн евра.** Финансијски показатељи пословања предузећа нису добри већ дужи низ година. Анализирајући период од 2015 до 2021. године за које располажемо подацима видимо да је предузеће, премда успевало да у појединим годинама оствари мали профит, у просеку пословало са (нето) губитком у вредности од око 300 млн динара (2,5 млн евра) на годишњем нивоу (15 млн евра кумулативно). Ипак, и тако лош званичан пословни резултат је прецењен. Конкретно, највећи део тог резултата последица је позитивног ефекта финансијских трансакција од наплаћених затезних камата, курсних разлика и сл. који у бити не чине основу пословања предузећа. Без ових трансакција, стваран резултат пословања био је још лошији; губитак ЕДС-а износио је у просеку око 3,5 млрд динара (30 млн евра) годишње односно преко 200 млн евра кумулативно у читавом периоду (2015-2021, Графикон 16). Док је делатност дистрибуције била у оквиру ЕПС групе лоше финансијске перформансе дистрибуције биле су „замаскиране“ у консолидованим финансијским извештајима групе који су представљали основни извор података у претходним извештајима Фискалног савета који су анализирали пословање ЕПС-а. Међутим, недавно издвајање ЕДС-а из ЕПС групе јасно је показало да је дистрибуција електричне енергије део електроенергетског система Србије са великим структурним проблемима.

**Графикон 16. Званични нето резултат ЕДС-а и резултат без ефекта финансијских трансакција у периоду 2015–2021, у млрд динара**



Извор: Финансијски извештаји ЕДС-а и ЕПС Дистрибуције

**За достизање циљаног нивоа улагања у средњем року потребно је, пре свега, смањити губитке услед крађа и број запослених свести на праву меру.** Лоше финансијско пословање ЕДС-а последица је великих структурних неравнотежа. С једне стране, расходи предузећа су предимензионирани услед великих трошкова дистрибутивних губитака и превеликог броја запослених, док с друге стране, постоје индиције да су упркос недавном повећању тарифе за приступ дистрибутивном систему још увек недовољне. Узимајући све у обзир, наша анализа указује на то да ЕДС тренутно није у могућности да самостално финансира предложени пораст улагања. Као што смо већ напоменули, предузеће је у просеку остваривало нето губитак у износу од око 300 млн динара на годишњем нивоу, што је заједно са амортизацијом омогућавало предузећу да на годишњем нивоу у просеку из сопствених средстава финансира до око 100 млн евра инвестиција.<sup>28</sup> Решавањем горе поменутих проблема могле би се створити уштеде од око 80 млн евра које би се потом преусмериле у пораст инвестиција. Додатну полуку за пораст улагања у средњем року могло би да представља повећање тарифа које ЕДС зарачунава за приступ дистрибутивном систему

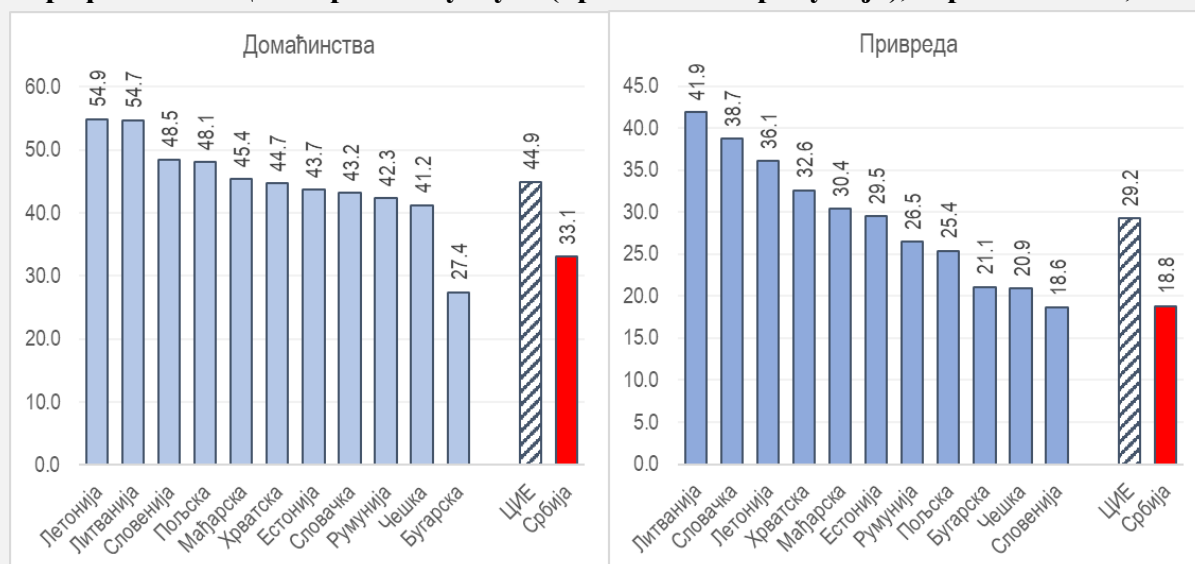
**Смањењем губитака (чак и без иницијалног повећања инвестиција) могле би остварити уштеде од око 50 млн евра.** Појединачно највећи трошак ЕДС-а представљају расходи за куповину електричне енергије за надокнаду „изгубљене“ струје у дистрибутивном систему. У ове сврхе из предузећа се сваке године одлије око 200 млн евра, што чини око 25% укупних пословних расхода односно 30% када искључимо трошкове амортизације (који не подразумевају одлив новца). Наше прелиминарне рачунице показују да би уградња паметних бројила и боља контрола постојећих мерних места могла укупне губитке да смањи за четвртину што би донело уштеде од најмање 50 млн евра. Како замена старих бројила захтева улагања на први поглед се чини да уштеде по овом основу не могу доћи без додатног одлива новца из предузећа (пораста инвестиција). Међутим то није нужно. Стављањем овог пројекта на врх листе приоритета (посебно улагања у оним подручјима где су губици највећи) бољом прерасподелом средстава у оквиру постојећег капиталног буџета могле би се у релативно кратком периоду одлучније смањити крађе, умањити губици и остварити уштеде, чак и без иницијалног повећавања инвестиција.

**Свођењем броја запослених на праву меру ЕДС би могао годишње да уштеди око 30 млн евра.** Други велики трошак предузећа чине зараде запослених на шта је у 2022. години планирано да се утроши око 160 млн евра. Компаративна анализа са ЧЕЗ дистрибуцијом указује да ЕДС вероватно располаже вишком запослених. Најпре, када се посматрају трошкови зарада оне у ЕДС-у пребацују 18% укупних пословних расхода док у чешкој дистрибуцији овај показатељ износи око 10%. Преведено у број запослених ЕДС запошљава око 9.000 људи (од чега 2.500 у управи) што је скоро 2 пута више у односу на ЧЕЗ (5.000 запослених) иако располажу сличном дужином дистрибутивне мреже. Дотрајалост и већа разуђеност мреже којом управља ЕДС (2 км мреже по 1 квадратном километру површине у ЕДС-у наспрам 3 у ЧЕЗ-у) у вероватно захтева нешто већи број запослених него што је случај са ЧЕЗ-ом, али разлика која постоји тиме никако није оправдана. Наша прелиминарна процена је да би око петине запослених (2.000 људи) у ЕДС-у могло да представља вишак и њиховом рационализацијом могле би се остварити уштеде од око 30 млн евра. Дакле, смањењем крађа и свођењем броја запослених на праву меру предузеће би могло да направи уштеде од око 80 млн евра на годишњем нивоу које би требало преусмерити у раст инвестиција.

<sup>28</sup>Трошкови амортизације оптерећују биланс успеха као обрачунска категорија трошкова иако не подразумевају било какав одлив новца из предузећа, тако да је ЕДС увек располагао већим износом средстава за инвестирање у односу на ниво профита (нето резултат пословања).

Уз то, требало би размотрити повећање цене приступа дистрибутивном систему како би се ојачали приходи ЕДС-а. Други канал којим би предузеће могло да обезбеди довољна средства за пораст инвестиција јесте повећање тарифа које се зарачунавају за приступ дистрибутивној мрежи. Ове цене регулисане су од стране Агенције за енергетику која на основу методологије<sup>29</sup> дефинише максимални могући приход који ЕДС може да оствари по основу наплате приступа дистрибутивном систему. У октобру 2021. године Агенција је одобрила раст тарифа од око 10%.<sup>30</sup> Међутим, имајући у виду да су тарифе, и након корекција, остале међу најнижим међу земљама ЦИЕ (Графикон 17), требало би размотрити могућности за њихово додатно повећање у средњем року како би ЕДС располагао већим средствима за инвестиције. Као што смо већ истакли, у дистрибутивном сектору је, поред улагања зарад смањења губитака, потребно трајније повећати инвестиције због модернизације и адаптације дистрибутивне мреже у контексту енергетске транзиције (изградња нових постројења из ОИЕ, појава првих произвођача-потрошача, електрична возила и др). Ипак, истичемо да додатни пораст тарифа треба да буде праћен јасним реформским корацима у предузећу у складу с напред наведеним препорукама.

**Графикон 17. Цене мрежних услуга (пренос и дистрибуција), евроцент/kWh, 2021**



Извор: Евростат.

Напомена:

- i) Цене за домаћинства природно су више од цена за привреду пошто су већи губици на мрежи нижег напона којом се електрична енергија испоручује домаћинствима
- ii) Подаци о ценама односе се на типског потрошача у сектору домаћинства (2.5-5 MWh) и типског потрошача у сектору привреде (500-2000 MWh)

<sup>29</sup> Приликом обрачуна максималног дозвољеног прихода у обзир се узимају оправдани трошкове пословања као што су амортизација, оперативни трошкови, али и висина оправданих губитака

<sup>30</sup> У марту 2016. године ЕДС је, уз сагласност Агенције, први пут дефинисао јединствену цену приступа дистрибутивном систему за све купце чији су објекти повезани на дистрибутивни систем. Та цена је примењивана све до новембра 2019. године када је по први пут повећана и на том нивоу остала све до краја 2020. године. У току 2021. године цене су два пута кориговане навише, први пут у фебруару и потом у октобру.

#### 4.2.3. Проблеми у производњи електричне енергије у 2021-2022. и пројекције набавки струје у следећој грејној сезони

Дугогодишње нерешавање структурних проблема у производњи ЕПС-а дошло је на наплату у 2021. години. Након вишегодишњег занемаривања свих структурних проблема описаних у претходном одељку, ЕПС је у 2021. дошао у ситуацију да његове термоелектране нису више ни изблиза у могућности да произведу довољно електричне енергије да би задовољиле домаћу тражњу током зиме. Кључни структурни проблем који је довео до смањене производње термоелектрана у 2021. био је пад квалитета угља. Упркос томе што квалитет угља већ годинама опада, ЕПС је недовољним инвестирањем дозволио да у 2021. његов квалитет падне чак и испод минимума прихватљивог за рад термоелектрана, што је већ огроман проблем, а повукао је за собом и низ других проблема у раду опреме која је била изложена неквалитетном угљу. Током године ЕПС јесте покушавао да надокнади мањак струје већом производњом из гасних и хидроелектрана, али ово не само да није било довољно, већ је чак и направило огромну штету, пошто је потрошен велики део резерви гаса у земљи. На тај начин ЕПС је индиректно направио трошак државном буџету од близу 200 млн евра за непланирани увоз гаса током претходне зиме. За мањак електричне енергије који је постојао није преостало другог решења осим да ЕПС недостајуће количине почне да увози, што је чинио највише у периоду када су међународне цене енергената порасле 4-5 пута у односу на своје пређашње нивое. Тиме је ЕПС током протекле зиме направио губитке реда величине 500 млн евра, што је изнудило и раст задужености предузећа. На крају, с обзиром на то да је ЕПС-ов проблем структурне природе, неће се моћи брзо решити, па ће производња остати знатно смањена барем до краја наредне грејне сезоне (2022/23).

**На почетку 2021. производња ЕПС-а била је слична претходним годинама.** Није одмах било непосредних наговештаја да ће се током 2021. јавити огромни проблеми. Година је за ЕПС почела уобичајено, чак и релативно добро у односу на неколико претходних. Производња у термоелектранама била је приближна нивоу из претходних неколико година до маја 2021, али је производња у хидроелектранама била ванредно висока услед добрих хидролошких услова (Графикон 18). Због добре производње хидроелектрана ЕПС је током прва четири месеца 2021. правио вишкове електричне енергије које је био у могућности да пласира на инострано тржиште, тада по још увек уобичајеним ценама од око 55 €/MWh.<sup>31</sup> Производња у хидроелектранама може варирати у зависности од нивоа водостаја и није у потпуности под контролом ЕПС-а.

**Производња је, међутим, од маја 2021. успорила у односу на вишегодишњи просек и остала на умањеном нивоу.** Постоји неколико разлога за смањење производње које се јавља од маја месеца. *Прво*, у периоду од маја до краја новембра (7 месеци) извршен је капитални ремонт генератора Г1 у ТЕНТ-у Б, једног од два највећа генератора у земљи. Уобичајено се највећи капацитети уводе у ремонт раније током године, чиме се осигурава њихова расположивост када наступи грејна сезона и повећана потрошња електричне енергије. Међутим, то није у потпуности био случај у 2021. јер је ремонт почео релативно касно (тек у мају) па није био у функцији на почетку грејне сезоне 2021/2022, већ је покренут тек пред крај новембра.<sup>32</sup> *Друго*, опадање водостаја довело је до тога да се у јуну и јулу производња у хидроелектранама приближно вратила

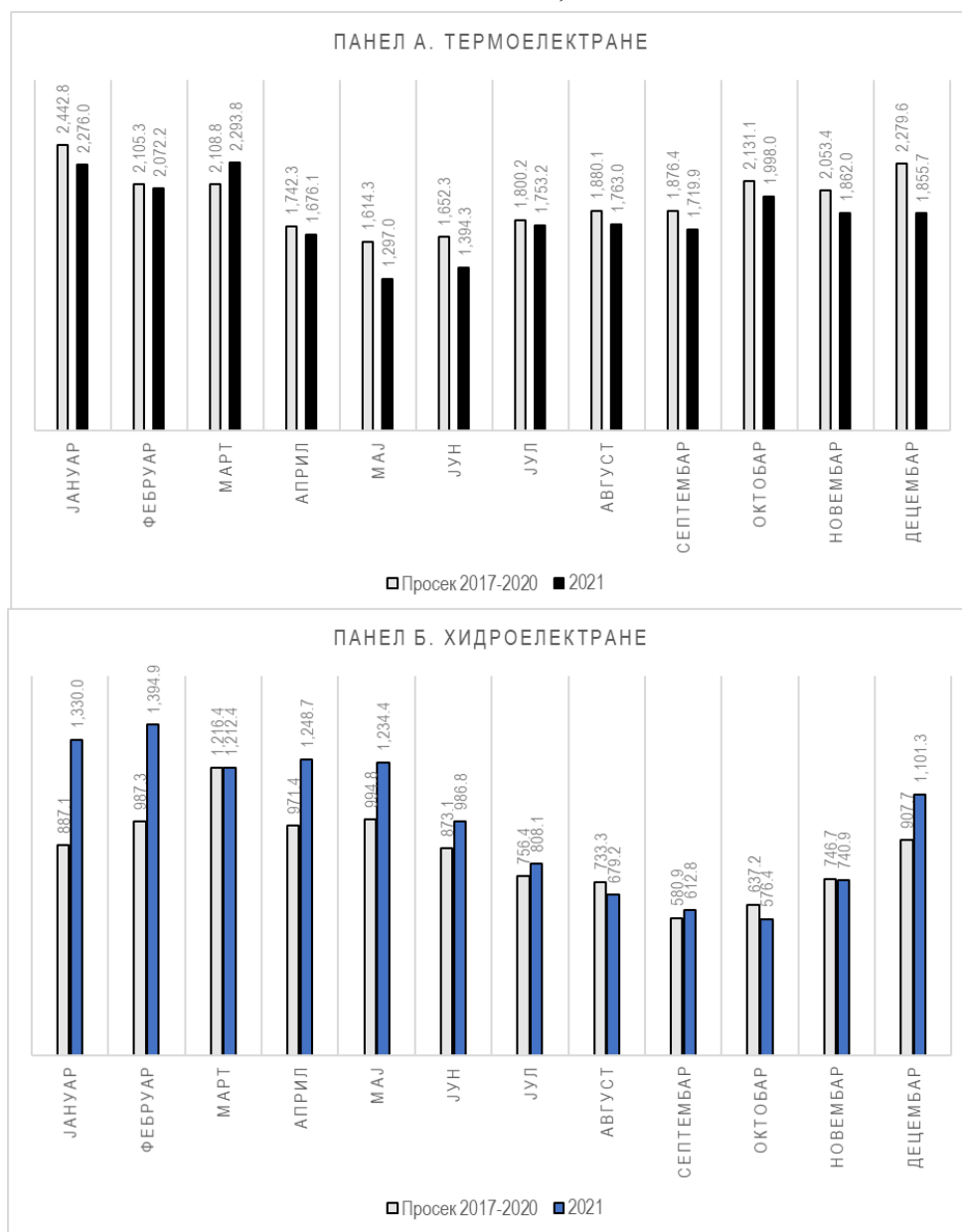
<sup>31</sup> Позитивно пословање ЕПС-а из прве половине године утицало је на то да се у годишњим подацима о производњи и нето резултату не види пуна размера проблема које је ЕПС имао у 2021. години (нарочито у последњем кварталу).

<sup>32</sup> Првобитно је било предвиђено да се овај ремонт изврши у 2020, међутим ванредни пандемијски услови одложили су га за 2021. годину. У 2021. дошло је до додатног померања ремонта с марта на мај месец.



на свој уобичајени ниво из периода 2017-2020, што је додатно успорило производњу укупне електричне енергије у земљи. *Треће*, постоје индиције да су проблеми са квалитетом угља, које је ЕПС имао од раније, постали израженији већ од маја, што је утицало на то да се тада смањи производња у термоелектранама. Просечна производња из термоелектрана од маја до новембра била је око 10% нижа од уобичајене у том периоду (Графикон 18), што се не може у потпуности објаснити ремонтом великог постројења.<sup>33</sup>

**Графикон 18. Месечна производња у термоелектранама и хидроелектранама у 2021. години, GWh**



Извор: Прорачун ФС на основу података Евростата

**ЕПС је средином године мању производњу у термоелектранама покушао да надомести гасним електранама - што није била пракса у претходним годинама.**

<sup>33</sup> И у претходним годинама рађени су повремено велики ремонти па производња из термоелектрана није имала толики пад.

Недостајућу количину електричне енергије из термоелектрана ЕПС је покушавао делимично да санира њеном производњом из гаса. У нормалним околностима, ЕПС се на своје гасне електране (Панонске ТЕ-ТО) ослања само током зимског периода, док су у летњим месецима оне по правилу ван употребе. Међутим, већ од јула 2021. почело је ангажовање електрана на гас и оне су активно коришћене све до краја године. У том периоду укупно је произведено рекордних 630 GWh електричне енергије из гаса, преко два и по пута више него што је било уобичајено у периоду 2017-2020. Иако је за стандардну производњу из гасних електрана покретање ових капацитета током лета довело до ванредног и великог повећања производње из овог извора у 2021. години, то је за читав систем производње ЕПС-а ипак имало релативно мали значај и никако није било довољно да надомести знатан пад производње у термоелектранама током лета (покрило је тек око 50% смањења производње).

**Ослањање на гас за производњу струје испразнило је складиште гаса пре грејне сезоне и проузроковало око 200 млн евра буџетског трошка за увоз гаса.** Као што смо поменули, покретање гасних електрана током лета није могло да реши проблем пада производње ЕПС-а средином 2021. године, већ само да га делимично ублажи. Иако је корист од покретања ових електрана у неуобичајено време била релативно мала, штета која је направљена читавом енергетском систему земље била је несразмерно велика. Наиме, да би произвео електричну енергију из гаса, ЕПС је искористио близу 200 млн м<sup>3</sup> гаса ускладиштеног у подземном складишту Банатски двор. Како је величина читавог складишта 450 млн м<sup>3</sup>, ЕПС је практично искористио око 40% његовог расположивог капацитета. Пошто је тиме складиште гаса било добрим делом испражњено пред почетак грејне сезоне, ова одлука ЕПС-а индиректно је довела до ванредно великог увоза гаса током зиме, и то по рекордно високим ценама. Накнадни увоз гаса који је ЕПС искористио за производњу електричне енергије коштао је око 200 млн евра (са просечним ценама гаса из децембра 2021. године). Дакле, иако ЕПС није сам испоставио директан фискални трошак буџету, добар део увоза гаса током грејне сезоне 2021/22. који је финансиран из буџета настао је управо због овог предузећа.

**Недостатак електричне енергије није могао бити компензован ни нешто већом производњом из обновљивих извора у систему подстицаја.** Током 2021. на мрежу су прикључена нова постројења у систему подстицаја, који су произвели додатних 300 GWh у односу на 2020. годину. Овим је настављен тренд раста производње приватних произвођача из обновљивих извора енергије приближно у складу са вишегодишњим кретањима. Приватни произвођачи јесу донекле умањили проблеме мањка ЕПС-ове производње, али, баш као и гасне електране, нису могли да надоместе огромне проблеме у производњи термоелектрана, које намирују око половине потрошње електричне енергије у земљи.

**Са сезонским повећањем тражње у грејној сезони 2021/2022, домаћа производња више ни изблиза није могла да задовољи потрошњу.** Као што смо показали у претходном поглављу, ЕПС је имао озбиљне структурне проблеме и пре зимске сезоне 2021/2022, који су већ ослабили перформансе предузећа. Из тог разлога, ЕПС је неколико година уназад увозио електричну енергију током зимских месеци, али 2021. била је другачија. Лош квалитет угља који је у 2021. још више ослабио, запостављена дистрибутивна мрежа, и кашњење са ремонтима кључних постројења у 2021. били су чиниоци са којим се ушло се у грејну сезону, када је на све то дошла и повећана потрошња. Потрошња електричне енергије у зимским месецима иначе је већа за око 30% него током лета, а преко тога у 2021. постојало је повећање потрошње које је

повезано са дугорочним трендом раста и опоравком привреде након пандемије.<sup>34</sup> Када се све то узме у обзир, у последњем кварталу 2021. постало је јасно да домаћем електроенергетском систему сад систематски недостаје око 15% производње да би одговорио потребама земље у грејној сезони. То је структурни мањак и у основи је настао због дивергентних трендова кретања у домаћој потрошњи и производњи електричне енергије (у термоелектранама).

**Најважнији структурни проблем који је у 2021. довео до смањења производње у термоелектранама јесте додатни пад квалитета угља.** Од свих наведених проблема који су се јавили у последњем кварталу 2021, кључни проблем био је лош угаљ. Наиме, квалитет угља у РБ Колубара представља вишегодишњи проблем ЕПС-а, али је у 2021. његова калоријска вредност опала испод 6.700 кЈ/кг, што је технички минимум на ком су ЕПС-ове термоелектране пројектоване за неометани рад. Угаљ из 2021. садржао је превелику количину земље, али и пепела, песка, глине итд, што је учинило да се са сличном укупном ископаном количином угља као ранијих година, у 2021. могло произвести мање електричне енергије.<sup>35</sup> Разлог због ког је угаљ био толико лошег квалитета јесте тај што се у Колубари копа угаљ из поља Тамнава Запад, у којем је он већ помешан са земљом, и готово га је немогуће раздвојити механизацијом којом ЕПС располаже. Овај проблем могао је бити избегнут да је ЕПС благовременим инвестирањем ставио у функцију заменска поља, на којима постоји угаљ бољег квалитета - али се то није догодило.

**Производња и дистрибуција доживеле су потпуни колапс у децембру, а ЕПС-ови проблеми тада су постали широко познати јавности.** Најдубљи пад у производњи ЕПС-а догодио се у недељи од 12. до 19. децембра када су термоелектране производиле тек око 45 GWh дневно, 40% мање него у претходним годинама. Најкритичнији су били 13. и 14. децембар, кад је дошло до колапса у пет од шест блокова термоелектране ТЕНТ и последичног губитка преко 70% производних капацитета. Разлог за колапс у ТЕНТ-у управо је био лош угаљ – лепљив од превисоког садржаја земље и додатно наквашен снегом, остао је заглављен у бункерима и није било могуће послати га до котлова у довољној количини, што је проузроковало испадање блокова. Будући да је и ТЕ Костолац тада смањио производњу за 40%,<sup>36</sup> укупна производња термоелектрана ЕПС-а смањила се на испод половине у односу на 2020. и 2019. годину, достигавши 30 GWh (Графикон 19).<sup>37</sup> Истовремено је дошло и до великих проблема у дистрибуцији електричне енергије – снег је довео је до рушења великог броја застарелих дрвених бандера, што је онемогућило испоруку електричне енергије крајњим потрошачима. Као последица прекида у производњи и дистрибуцији, преко 100.000 корисника остало је без електричне енергије у поменутих данима, а најтеже је било у деловима Колубарског, Златиборског, Мачванског и Моравичког округа.<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> Према подацима АЕРС-а на годишњем нивоу раст потрошње електричне енергије износио је око 1.400 GWh, тј. приближно 5% (начелно у складу са стопом привредног раста).

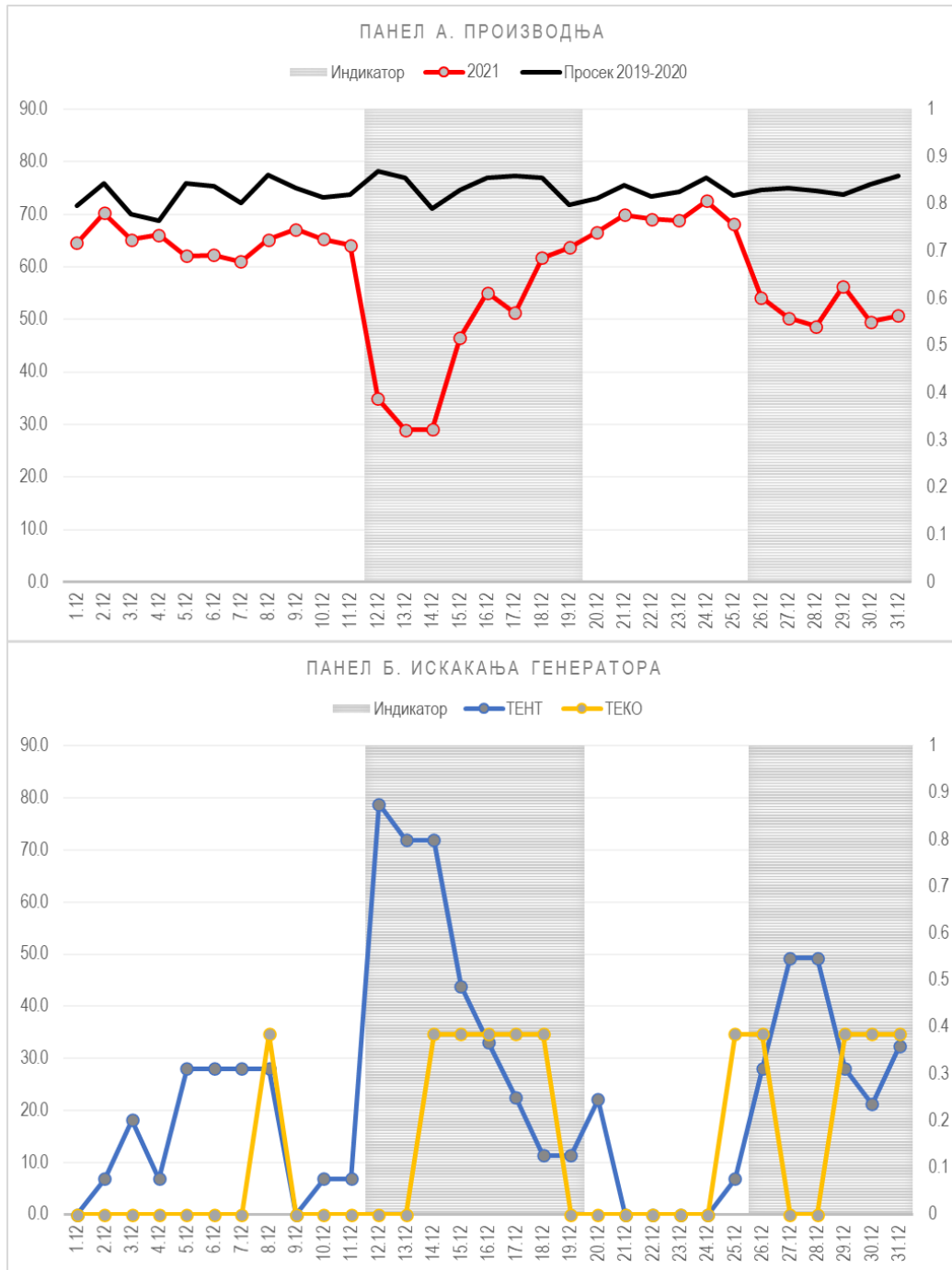
<sup>35</sup> На пример 2015. и 2021. термоелектранама је испоручена слична количина угља (око 36 мил тона), али је производња у 2021. била за око 3.500 GWh, тј. око 14% мања.

<sup>36</sup> Конкретни разлози за пад производње у ТЕ Костолац у том периоду нису разјашњени ни у једном доступном званичном документу и представљају донекле изненађење будући да ТЕ Костолац иначе нема проблем с лошим квалитетом угља.

<sup>37</sup> На нивоу читавог месеца, производња струје из угља била је за четвртину нижа него у децембру претходних година (2019-2020). Термоелектране на дневном нивоу производиле су у просеку око 58 GWh електричне енергије, док се та производња у претходне две године (децембар 2019. и 2020. године) кретала између 70 и 80 GWh.

<sup>38</sup> Извор: Саопштење ЕДС

**Графикон 19. Дневна производња електричне енергије у децембру 2021, GWh**



Извор: Обрачун ФС на основу података ENTSO-E

Напомена: Панел А приказује дневну производњу електричне енергије у термоелектранама у Србији. Панел Б приказује проценат инсталисане снаге у ТЕНТ и ТЕКО који услед испадања генератора није био доступан за производњу електричне енергије

**Недостајуће количине електричне енергије ЕПС је највећим делом надоместио увозом.** Покушаји ЕПС-а да пад производње у термоелектранама надомести производњом у гасним и хидроелектранама, као и додатна производња приватних електрана, нису били довољни да задовоље домаћу тражњу, нарочито у зимским месецима. Из тог разлога, ЕПС је био принуђен да недостајуће количине увози. Већ годинама уназад ЕПС увози електричну енергију у периоду грејне сезоне, међутим, увезена количина 2021. била је многоструко већа. У 2021. увоз електричне енергије почео је већ од јула, мада у мањим количинама, док је од октобра количина увезене струје

драстично скочила.<sup>39</sup> У последња три месеца 2021. увезено је око 1.250 GWh, што представља око 20% производње у термоелектранама у том кварталу. Ова количина електричне енергије уједно је око 5 пута је већа од планираног увоза за тај период 2021. године. Само у децембру, када је тражња за електричном енергијом била највиша, и када је дошло до хаварије у производњи и дистрибуцији, увезено је преко 500 GWh, више од 40% укупног увоза у последња три месеца 2021. године.

**Увоз у последњем кварталу 2021. коинцидирао је са рекордно високим берзанским ценама електричне енергије.** У првој половини 2021. ЕПС је био нето извозник електричне енергије, извезавши преко 600 GWh електричне енергије. Ово се, међутим, догађало у периоду када цене на међународном тржишту још увек нису биле високе (просечна берзанска цена у том периоду била је 61 €/MWh), тако да остварени извоз није донео ЕПС-у ванредно велики раст прихода. Међутим, од јуна и јула цене електричне енергије почињу да убрзавају, што одговара периоду када и ЕПС-ова производња почиње лагано да посустаје. Највише цене на берзама у Европи достигнуте су у последњем кварталу 2021, баш када је ЕПС имао и највећу потребу да увози електричну енергију. Просечна цена на берзама у последња три месеца 2021. износила је око 220 €/MWh, око 4 пута изнад просечне цене из периода 2021. када је ЕПС извозио електричну енергију. У децембру, када је ЕПС имао највећу потребу за увозом, цене су такође биле највише - у просеку 246 €/MWh, а дневне цене достигале су и 420 €/MWh. Три године раније (2018-2020), просечна децембарска цена износила је око 55 €/MWh, дакле у децембру 2021. била је 4,5 пута већа.

**Упркос међународном скоку цена, домаће продајне цене увезене електричне енергије остале су непромењене.** Изузев малог раста цене струје за домаћинства почетком 2021, домаће продајне цене нису се много мењале током године. Наиме, цена струје за домаћинства, која чине око 47% тржишта, порасле су 1. фебруара 2021. за 3,4%. Овај раст цене увећао је приходе предузећа за око 30 млн евра, што свакако јесте донео извесно олакшање ЕПС-у, али је ово повећање било недовољно да амортизује ударац драстичног скока цена у каснијим месецима 2021. од преко 300%. Када је међународна цена скочила касније током године, цена за домаћинства у земљи остала је непромењена. Поред цене за домаћинства, цена за комерцијалне снабдеваче, који чине око 50% тржишта, такође је практично остала непромењена. Наиме, Закључак Владе из октобра 2021. године препоручио је ЕПС-у да задржи непромењену цену за оне купце чији уговори ће се обновити до краја године, чиме су практично сви трошкови скупог увоза остали на ЕПС-у. Тек у децембру 2021. донет је нови закључак Владе који ограничава раст цене електричне енергије за нове уговоре које ЕПС потписује са комерцијалним купцима до највише 75 €/MWh, али према доступним подацима, ЕПС ни ову цену није достигао у првом кварталу 2022. године.

**Увоз електричне енергије у последњем кварталу 2021. године донео је губитак ЕПС-у од око 230 млн евра.** Просечан трошак ЕПС-овог увоза протеклих зима био је неколико десетина милиона евра. Међутим, уз високе међународне цене електричне енергије у 2021, тај уобичајени увоз у последњем тромесечју 2021. коштао би највероватније око 60 млн евра. То значи да би ЕПС свакако имао нешто већи трошак увоза чак и да није било додатног пада производње у 2021. години – али би овај трошак био релативно подношљив. Међутим, додатни пад производње са којим се ЕПС суочио, као и хаварија у децембру, довеле су до тога да је предузеће морало да увезе још веће количине струје него иначе, и по вишеструко већим ценама. Укупан трошак повећаног

---

<sup>39</sup> Заправо, мали увоз постојао је и раније, у периоду од априла до јуна, али је у истом периоду ЕПС и извозио електричну енергију. Од јула ЕПС је почео искључиво да увози.

увоза електричне енергије у периоду рекордно високих цена достигао је 290 млн евра у само три месеца на крају 2021. Међутим, сав трошак који је ЕПС поднео због скупог увоза није се директно прелио на губитак предузећа, пошто је ЕПС ту струју продао у земљи и остварио припадајући приход. Електрична енергија продата је на домаћем тржишту по нижим ценама, 4-5 пута мањим од увозних. Тако је нето губитак из периода октобар-децембар 2021. који је ЕПС остварио куповином по вишим и продајом по нижим ценама према нашим проценама износио око 230 млн евра.

**Производња термоелектрана остала је смањена и у првом тромесечју 2022, што је ЕПС-у донело додатни губитак од око 280 млн евра.** И у наставку грејне сезоне, након санирања децембарске хаварије, проблеми са квалитетом угља наставили су да оптерећују ЕПС. Зато је производња у термоелектранама остала ниска и у 2022, слична нивоу из четвртог квартала 2021, на око 15-20% испод просека 2019-2020. године. Последично, ЕПС је морао да настави да увози електричну енергију по високим берзанским ценама – просечна увозна цена у прва три месеца 2022. износила је 220 €/MWh. Уз увезених око 1.650 GWh електричне енергије у истом периоду, укупни трошкови набавке остали су високи и достигли су укупно 360 млн евра. Међутим, као и у четвртом кварталу 2021, ЕПС је увезену струју продавао на домаћем тржишту, што је учинило да његов нето губитак у прва три месеца 2022. према нашим проценама буде око 280 млн евра.

**Када се подвуче црта, протекле грејне сезоне ЕПС је забележио губитак од око 500 млн евра.** Ово је губитак који је настао увозом електричне енергије по високим берзанским ценама и њеном продајом у земљи по вишеструко нижим ценама. Скоро пола тог губитка настало је у 2021. години (око 230 млн евра), а мало више од половине у 2022. години (280 млн евра). Несумњиво је да овај износ представља јак ударац за предузеће - одговара приближно петини годишњих пословних прихода и премашује за око 50% укупне годишње инвестиције пре 2021. године.

**Увоз електричне енергије финансиран је доминантно задуживањем, па је дуг ЕПС-а порастао за око 400 млн евра.** ЕПС је за сада успео да покрије губитак који је настао на увозу електричне енергије сопственим снагама, кроз повећано задуживање. Једна теоријска могућност која је ЕПС-у стајала на располагању јесте финансирање увоза готовином. Међутим, четврти квартал 2021, када је увоз скочио, ЕПС је дочекао са свега 90 млн евра готовине на текућем рачуну, што није био велики износ, а и свакако се није смео у целости исцрпети. Пошто предузеће није имало краткорочну ликвидност, било је практично принуђено да се задужује. Према подацима ЕПС-а, у последњем кварталу 2021. узети су кредити за ликвидност у вредности од око 200 млн евра, и још око додатних 200 млн евра у прва три месеца 2022. године. Овим је финансијски дуг ЕПС-а на крају марта 2022. премашао 1,4 млрд евра, и у свега шест месеци порастао за скоро 40%, након што је пет година био релативно стабилан на (високом) нивоу од 1.050-1.100 млн евра. Премда је историјски ЕПС успевао самостално да сервисира своје обавезе, постоји ризик хоће ли моћи успешно да врати кредите које је узео у овој грејној сезони или ће се они (делимично) преbacити на буџет државе. Како би се избегли буџетски трошкови, али и осигурало неометано снабдевање електричном енергијом, изузетно је важно предузети кораке да се финансијска позиција предузећа унапреди и наредна грејна сезона дочека спремније.

**Намеће се закључак да су губици ЕПС-а могли већим делом бити избегнути да су раније адресирани његови структурни проблеми.** Када се све узме у обзир, актуелна енергетска криза није главни кривац за новонастале губитке ЕПС-а, већ је за то одговорно дугогодишње лоше управљање. За разлику од Србијагаса, који свој основни енергент набавља готово у потпуности из увоза и далеко је изложенији ефектима кретања

на међународном тржишту, ЕПС струју доминантно производи користећи домаће ресурсе и за домаће потребе, па је тако његово пословање далеко независније од кретања на иностраним берзама. Другим речима, енергетска криза и последични раст цена електричне енергије не би значајније погодили ЕПС да је његова производња била поуздана. Када се сви проблеми разгрну, долази се до смањења квалитета угља као основног проблема који је ескалирао у 2021. години. Међутим, иза тога стоји читав низ других структурних проблема које ЕПС није решавао, а који су резултирали неодговарајућим угљем. Дугогодишњи недостатак инвестиција ЕПС-а, неадекватно одређивање приоритета и проблеми у оперативном спровођењу пројеката, деценија поинвестирања у дистрибутивни систем, неодговарајућа ценовна политика, фингирање интерних реформи у пословању на које је Фискални савет упозоравао од 2014. и други проблеми, довели су до пада система у 2021. и тако ће и остати све док се не направи озбиљан заокрет.

#### **4.2.3.1. Пројекције набавки електричне енергије и трошкова ЕПС-а у грејној сезони 2022/2023**

**У наредној грејној сезони (2022/23) производња ЕПС-а поново ће бити знатно мања од домаће потрошње па ће недостајућа струја морати да се увози.** Проблеми у које је ЕПС запао током 2021. у највећем делу неће моћи да се отклоне пре наредне грејне сезоне. Наиме, за њихово решавање потребно је отварање нових копова угља, унапређење дистрибутивне мреже и спровођење других мера које је немогуће завршити до предстојеће зиме. Због тога је ЕПС осуђен да и у наредној грејној сезони набавља велике количине струје увозног порекла (реда величине 10% сопствене производње) – што је лоше по два основа. *Прво*, мала је вероватноћа да ће знатно да се умање цене електричне енергије на међународном тржишту, па ће увоз струје по високим ценама представљати нови велики трошак и губитак за предузеће. *Друго*, уредно снабдевање електричном енергијом у Србији зависиће од доступности електричне енергије из иностранства што увек носи са собом одређени степен несигурности, нарочито појачане у времену у ком већ постоје глобални поремећаји у снабдевању другим енергентима (гас, нафта). Дакле, иако у наредној грејној сезони очекујемо ограничена побољшања у производњи ЕПС-а у односу на претходну грејну сезону (2021/2022. године) и одређено смањење губитака предузећа (са 500 млн евра на око 400-450 млн евра) – суштински проблеми ће и наредне зиме у највећој мери наставити да оптерећују производњу и пословање ЕПС-а.

**Ванредни увоз угља може донекле да ублажи проблеме у наредној грејној сезони, али не и да их реши.** ЕПС је предузео одређене кораке како би умањио проблеме недовољне количине и квалитета сопственог угља који за последицу имају умањену производњу и велики и скуп увоз. Ти кораци пре свега се односе на ванредни увоз угља (лигнита) из Црне Горе и других земаља из окружења који је квалитетнији од оног из Колубаре. Конкретније, топлотна моћ угља чији је увоз већ уговорен из Црне Горе већа је за око 15% у односу на ону коју тренутно има угљ из Колубаре (7.500-8.000 kJ/kg а по килограму наспрам 6.700 kJ/kg у Колубари). Планирано је да се током 2022. увезе око 2 млн тона лигнита из земаља окружења који би се мешао са лошијим угљем из Колубаре и тако омогућио веће искоришћавање и производњу у термоелектранама у односу на грејну сезону 2021/2022 године.<sup>40</sup> Основна идеја иза овога је да се уместо скупог и донекле неизвесног увоза електричне енергије током зиме, обезбеди што више угља пре почетка грејне сезоне и с тим енергентом подигне колико год је могуће домаћа

<sup>40</sup> Засад је уговорен увоз 400.000 тона лигнита из Црне Горе, а о остатку планираног увоза угља (из Бугарске, Румуније, потенцијално и из АП КиМ) још се преговара.

производња. На овај начин ЕПС би током зиме 2022/2023 могао да произведе нешто више него претходне сезоне, а увоз струје би се за исто толико умањио. Међутим, иако ће набавка квалитетнијег угља из иностранства свакако приметно умањити проблеме које ће ЕПС имати у наредној грејној сезони, она никако није довољна да их потпуно санира.

**Производни и финансијски донети коришћења увезеног угља ипак су ограничени.** Због огромне величине и значаја Колубаре, пад производње и смањење квалитета угља у овом рударском базену не може да се надомести планираним ванредним увозом угља. Грубе процене су да би увоз угља из окружења могао да умањи очекивани мањак производње ЕПС-а током наредне грејне сезоне са 15% колико је био зиме 2021/2022, на око 10%, наравно и то под претпоставком да се реализује планирани увоз угља од око 2 млн тона што још увек није потпуно извесно. То би било приметно побољшање односно умањење пада производње из 2021/22 за трећину, али није ни изблиза довољно за потпуно санирање проблема. Притом, финансијски ефекти овог ванредног увоза на побољшање пословања ЕПС-а још више су ограничени. Очекивана нешто већа производње у термоелектранама у односу на зиму 2021/2022. смањиће потребу за увозом скупе електричне енергије и тако умањити и губитке ЕПС-а, али ни увоз и транспорт угља из иностранства нису јефтине. Цена угља на међународном тржишту у доброј мери прати раст цене електричне енергије и других енергената тако да је и она током енергетске кризе повећана 4-5 пута у односу на њен ниво из средине 2021. године. Дакле, са садашњим, практично замрзнутим ценама по којима ЕПС продаје електричну енергију, предузећу се не исплати ни производња из увозног угља (иако јесте нешто јефтинија од директног увоза електричне енергије). Стога оцењујемо да је примарни позитивни ефекат производње из увозног угља смањење зависности од увоза током наредне грејне сезоне (што може бити од великог значаја ако вишкови електричне енергије земаља у региону буду ограничени или недоступни), док су позитивни финансијски ефекти ове операције (иако постоје у односу на увоз скупе струје), ипак нешто скромнији.

**Процењујемо да ће ЕПС-у у наредној грејној сезони (2022/2023. година) недостајати око 2.000 GWh електричне енергије – за трећину мање него ове зиме.** Прогнозирање мањка електричне енергије у наредној грејној сезони средином 2022. не може бити потпуно поуздано. Производња ЕПС-а не зависи само од рада термоелектрана већ и од хидроелектрана, а хидролошке услове немогуће је предвидети пола године унапред. С друге стране, и потрошња је током зиме доста волатилна, па би у случају топле зиме она могла да буде осетно мања од просека, а у случају хладније зиме изнадпросечна. Наше пројекције за наредну годину почивају на следећим претпоставкама: 1) да ће домаћа потрошња електричне енергије бити на уобичајеном нивоу током наредне грејне сезоне, тј. да ће зима бити просечно хладна; 2) да ће се производња у термоелектранама због увоза угља опоравити у одређеној мери у односу на сезону 2021/2022. године (што значи да ће се набавити планиране количине угља из земаља окружења); 3) да неће поново доћи до великих хаварија и колапса у производњи и дистрибуцији електричне енергије као у децембру 2021. године; 4) да ће ЕПС-ова производња ван термоелектрана на угљ (хидроелектране и друго) бити на уобичајеном нивоу. Под свим овим претпоставкама процењујемо да ће мањак електричне енергије који ће морати да се увезе наредне грејне сезоне износити око 2.000 GWh.

**Потенцијални губитак ЕПС-а у наредној грејној сезони због недовољне производње могао би бити око 400-450 млн евра (око 15% мањи него ове зиме).** Као што смо показали у претходном делу текста губици које је направио ЕПС у грејној сезони 2021/2022. износили су око 500 млн евра. У наредној сезони очекујемо одређени опоравак производње и последично смањење увоза за трећину. То повећање производње



и смањење увоза за трећину, међутим, не пресликава се на једнако смањење потенцијалних губитака ЕПС-а. Разлог за то је што ће до оправка производње доћи добрим делом по основу повећаног увоза угља, што такође доноси одређени финансијски губитак предузећа. Због тога процењујемо да ће потенцијални финансијски губици предузећа у грејној сезони 2022/23. бити око 400-450 млн евра, односно око 15% мањи него у грејној сезони 2021/22. године. Наравно и ова процена почива на претпоставкама које су и даље поприлично неизвесне. На пример, цену увозне струје у наредној грејној сезони проценили смо на 200 €/MWh што би се могло описати као историјски висок ниво цена који приближно одговара тренутној цени електричне енергије на регионалном тржишту. Лако је, међутим, могуће да цена електричне енергије током зиме додатно порасте и буде већа од ове процене јер се тражња за електричном енергијом током зиме повећава. У том случају и потенцијални губици ЕПС-а били би већи од изнете процене. С друге стране, уколико до краја године дође до смињавања глобалних нестабилности то би се требало одразити на смањивање цене енергената укључујући и електричну енергију. У том случају потенцијални губици ЕПС-а били би мањи.

### 4.3. Мере за решавање насталих проблема у електроенергетском систему

Да би се зауставило пропадање ЕПС-а потребан је потпуни заокрет у његовом пословању за шта мора да постоји политичка подршка. Као што смо показали у претходним поглављима ЕПС је тренутно пред огромним изазовима. У кратком року мора се зауставити финансијско урушавање предузећа, у средњем року потпуно обновити посустала производња, а у дугом року извршити енергетска транзиција у смеру смањења учешћа фосилних горива у производњи. Оно што се на првом месту мора истаћи је то да се дубоки проблеми и потребе ЕПС-а могу решити само заокруженим скупом реформи и мера за чије спровођење је неопходна политичка воља. Парцијална решења, попут повећања цене електричне енергије, која не би била испраћена суштинским заокретом у пословању предузећа неће донети резултат – као што га нису донела ни у прошлости. Током претходне деценије (од 2011. до 2020. године) већ је дошло до постепеног али заправо доста снажног повећања цена електричне енергије – у укупном износу од око 40%.<sup>41</sup> Притом, приходи ЕПС-а порасли су још више од тога јер је у посматраном периоду расла и потрошња струје. Међутим, све то није значајније унапредило пословање предузећа будући да су се ова велика нова средства одлила на повећање зарада и бројне нерационалности ЕПС-а. Током претходне деценије ЕПС је заправо убрзао своје урушавање што је кулминирало 2021. године.

**За финансијску стабилизацију ЕПС-а потребно је замрзавање масе зарада у 2022. и 2023. уз повећање цена електричне енергије од 15-20% у 2022. години.** Ургентне мере које би требало спровести током 2022. односе се на повећање прихода и контролу расхода предузећа. Са стране прихода то значи повећање цена за домаћинства у распону од 15-20% (и слично повећање за привреду), док са стране расхода то подразумева пре свега чврсту контролу највећег појединачног расхода предузећа – зарада запослених. Укупан трошак зарада у предузећу морао би остати непромењен током 2022. и 2023. године у односу на 2021. годину. У оквиру овог лимита оцењујемо да је могуће да се обезбеде средства за повећање зарада на осетљивим и потребним позицијама за рехабилитацију производње уколико се истовремено умањи број запослених циљаним отпуштањем вишкова који нису неопходни. У сваком случају, нема економског смисла да се новац од повећања цене електричне енергије, уместо за решавање ургентних финансијских и других проблема предузећа, троши на повећање зарада у ЕПС-у.

**Повећање цене од 15-20% економски је оправдано и за домаћинства и за привреду.** ЕПС домаћинствима наплаћује цену која је дужи низ година систематски испод трошкова сопствене производње струје и то се мора кориговати. Раст цена за домаћинства важан је такође и да би се смањила нерационална потрошња електричне енергије, јер домаћинства у Србији троше знатно више електричне енергије него у развијенијим европским земљама. Наравно, ово повећање морало би бити испраћено реформом система социјалне заштите како би се заштитили најугроженији грађани. Цена по којој се испоручује електрична енергија за привреду од друге половине 2021. знатно је испод тржишне (тренутно се наплаћује испод 70 €/MWh, а цена на берзи је преко 200 €/MWh). Једна од последица овакве политике је да становници Србије преко ниске цене електричне енергије и губитака ЕПС-а имплицитно субвенционирају предузећа која производе у земљи да имају ниже трошкове производње од међународне конкуренције. Ту спадају и предузећа чији производи сад имају високе цене на светском тржишту (бакар, челик и друго) – што дефакто доноси екстрапрофит овим компанијама. Наравно, у појединачним случајевима предузећа из енергетски интензивних делатности који

<sup>41</sup> За домаћинства приближно 33%, а за привреду још више, око 44%, будући да је од 2013. дошло до либерализације цена за комерцијално снабдевање.

производе за домаће тржиште требало би размотрити ограничену и циљану буџетску помоћ у складу с постојећом ЕУ праксом. На крају, важно је обезбедити и то да повећање цене електричне енергије не буде испраћено растом ненаплаћених потраживања што је у прошлости био један од највећих проблема ЕПС-а.<sup>42</sup>

**Неопходно је спречити и друге нерационалне одливе средстава (пропусти у јавним набавкама, финансирање раније одвојених делова предузећа и друго).** Анализе показују да ЕПС има бројне и системске неправилности и неефикасности у спровођењу јавних набавки који су нарочито повећане након 2017. године. Уколико се ти проблеми не ставе под контролу, приливи нових средстава у садашњи систем ЕПС-а биће само додатни подстицај да се нерационалности у јавним набавкама повећају. Проблем ЕПС-а је и то што он имплицитно и даље финансира велики број предузећа која су се одвојила од матичне компаније почетком двехиљадитих година (Протент, Колубара услуге, Костолац Прим и друго) с преко 10.000 запослених. Идеја иза претходне реформе била је да делови предузећа који се не баве основном делатношћу престану да оптерећују пословање ЕПС-а, тј. да се одвоје, уђу у процес приватизације и на отвореном тржишту обезбеђују средства за своје функционисање (или да оду у стечај ако то не успеју). Међутим, ова предузећа су и даље махом остала у власништву државе а пословање им је потпуно зависно од ЕПС-а, што у основи значи да су и након петнаест година од формалног издвајања и даље суштински на терету ЕПС-а.<sup>43</sup> Уз све ово, потребно је повећати контролу и смањити распрострањене крађе електричне енергије, систематски решити проблем недовољне наплате подстицаја за повлашћене произвођаче из обновљивих извора, редефинисати односе са РТС-ом и који тренутно иду на штету ЕПС-а, решити проблем формално запослених радника са Косова и Метохије и друго, о чему ће бити више речи у наставку текста.

**Ако Влада потпуно не промени начин управљања ЕПС-ом од опоравка овог предузећа неће бити ништа.** За дугогодишње пропадање ЕПС-а, уз само предузеће, одговорна је и Влада. Влада је имала пресудан утицај на формирање цена електричне енергије, наметала је ЕПС-у бројне финансијске обавезе и трошкове (уплате у буџет по различитим основама, спонзорства спортских клубова, државна предузећа су највеће неплатише струје и друго), а Влада је одговорна и за постављање руководства предузећа које очигледно није било у стању да се носи с проблемима и одговорно управља ЕПС-ом. С тим у вези, немогуће је да се неопходне мере и реформе ЕПС-а (које су тема наредног поглавља) успешно спроведу уколико Влада потпуно не промени свој однос према предузећу. Као државни приоритет требало би да се препозна финансијска стабилизација и развој компаније и то јасно постави изнад свих политичких и других интереса. У противном, дугорочна перспектива ЕПС-а не изгледа добро, какве год се мере спроводиле током 2022. године.

---

<sup>42</sup> Велики део ненаплаћених потраживања из прошлости односио се на предузећа попут РТБ Бора, Железаре Смедерево и др. која су у међувремену приватизована због чега је овај проблем сад знатно мањи него раније.

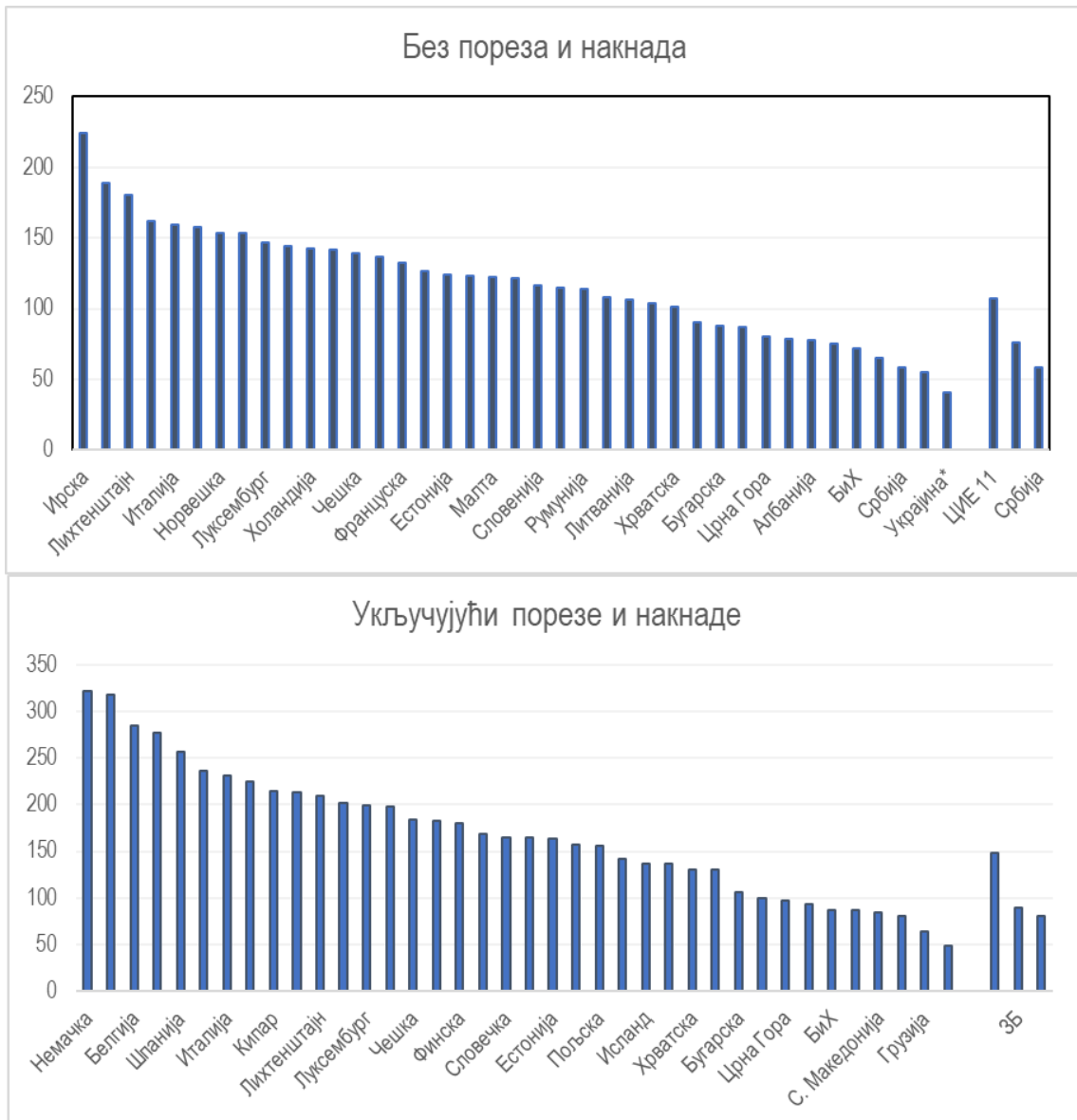
<sup>43</sup> Додатни проблем је то што део ових предузећа обавља послове за ЕПС мимо тендерске процедуре. Наиме, ЕПС није обавезан да расписује тендер ако закључује уговор са фирмом над којом држава врши надзор, ако у тој фирми нема приватног капитала који има одлучујући утицај и ако та фирма више од 80% својих активности врши у циљу обављања послова које му је поверио ЕПС.

#### 4.3.1. Корекција цене електричне енергије за привреду и домаћинства

Ургентна и економски оправдана мера за заустављање губитака ЕПС-а је повећање цене електричне енергије од 15-20%. Повећање финалне цене електричне енергије за домаћинства и привреду главна је приходна мера за стабилизацију и опоравак ЕПС-а. Она је нужна како би се у кратком року зауставили велики губици и раст задужености ЕПС-а, а у дужем року обезбедила неопходна средства из којих би се финансирало повећање инвестиција у нове производне капацитете, заштиту животне средине и у енергетску транзицију. Повећање цене електричне енергије има и ширу економску оправданост. Садашња цена електричне енергије у Србији за становништво готово упола је нижа у односу на просек ЦИЕ и не покрива ни трошкове производње ЕПС-а. Ниска цена за домаћинства такође подстиче прекомерну потрошњу, не стимулише улагања у енергетску ефикасност, а струја се често користи уместо других, ефикаснијих енергената (због неравнотеже у паритету цена). Цене за привреду биле су либерализоване од 2013. и до друге половине 2021. кретале су се начелно у складу с тржишним (и слично као у другим земљама ЦИЕ). Међутим, од друге половине 2021. у земљама ЦИЕ цене су повећане због енергетске кризе за око 30% у просеку – а у Србији је њихово повећање ограничено Закључком Владе из децембра 2021. на релативно ниском нивоу од 75 €/MWh. Овим је практично обезбеђено да читава привреда добија далеко нижу цену електричне енергије од тржишне на рачун губитака ЕПС-а, укључујући и оне сегменте привреде који тренутно остварују ванредно високе профите због раста цена њихових производа на светском тржишту (нпр. Зиџин, некадашњи РТБ Бор). На крају, још једном подсећамо да повећање цена јесте неопходна мера за стабилизацију електроенергетског система Србије, али да је она безвредна без потпуног заокрета у пословању ЕПС-а и социјално неодговорна без веће заштите објективно угрожених сегмената становништва.

**Цена електричне енергије за домаћинства у Србији готово упола је нижа него у земљама ЦИЕ.** Србија тренутно има једну од најнижих цена електричне енергије за домаћинства у Европи (Графикон 20). Једине две земље које имају нижу цену од Србије су Грузија и Украјина, које ипак нису упоредиве са Србијом. У односу на просек упоредивих земаља ЦИЕ 11, струја у Србији јефтинија је за чак 46%. Део ове разлике можда би се могао објаснити нижим животним стандардом у Србији (и нешто мањим трошковима радне снаге у ЕПС-у), али то ни изблиза не може објаснити оволико одступање. Чак и кад се посматрају само земље Западног Балкана (Албанија, БиХ, Црна Гора и Северна Македонија) које у просеку имају нижи животни стандард од Србије – опет се види да је цена у Србији нижа од њихове за 12 до 24% (у зависности од тога да ли се гледа са или без пореза и накнада које иду држави, Графикон 20).

**Графикон 20: Финалне цене електричне енергије у Европи и Србији за домаћинства у 2021. години (евроценти по kWh)**



Извор: Евростат

Напомене: Подаци о ценама се односе на типске потрошаче у сектору домаћинства с годишњом потрошњом од 2.500-5.000 kWh

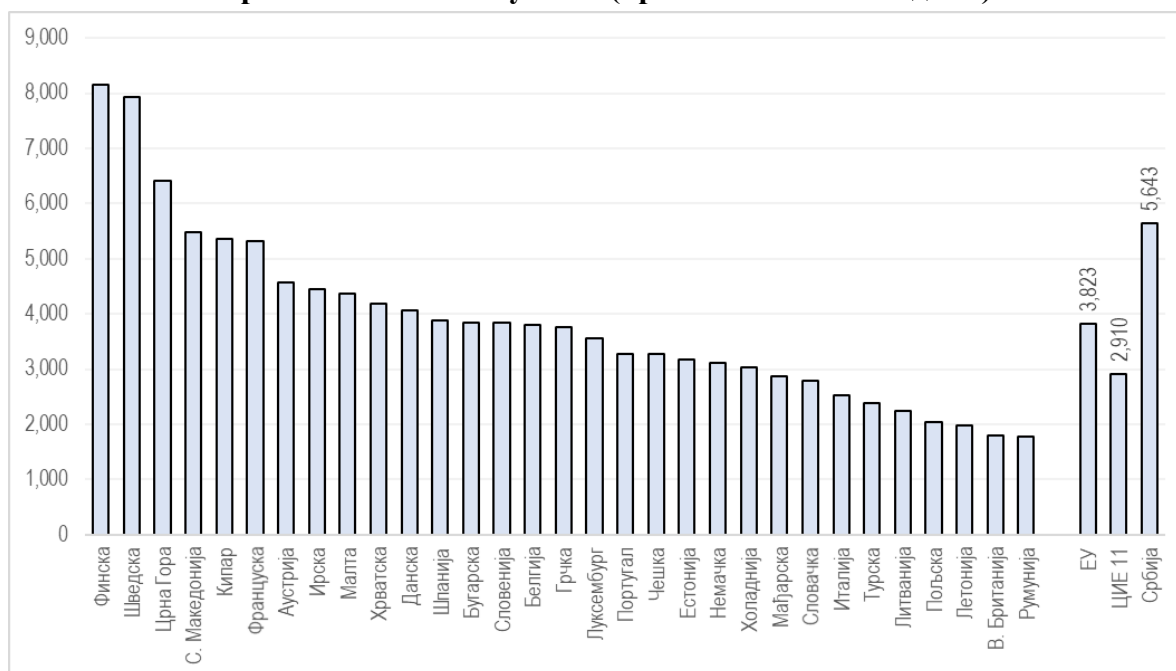
**Цена електричне енергије за домаћинства не покрива трошкове производње ЕПС-а.** Финална цена електричне енергије састоји се из три компоненте: део који припада ЕПС-у (произвођач), део који припада ЕДС-у и ЕМС-у (мрежа дистрибуције и преноса) и порези и накнаде (држава). Кад се узме у обзир само компонента цене за домаћинства коју добија ЕПС, она не задовољава ни економски минимум, тј. не покрива трошкове које ЕПС сноси да би произвео ту електричну енергију. Да би ЕПС произвео 1 kWh струје, он улаже 4,7 РСД, а од домаћинстава наплаћује свега 3,6 РСД. Оваква поставка цена супротна је економској логици и свим претпоставкама нужним за успешно функционисање предузећа. Разлог због ког је ЕПС, упркос овако нерационалној цени за домаћинства, ипак успевао да “држи главу изнад воде” јесте тај што је цена за привреду либерализована, тј. тржишна и блиска оној која се наплаћује у земљама ЦИЕ, и за око 40% изнад цене производње електричне енергије (о чему ће бити више речи у наставку). ЕПС је, дакле, на основу тржишне цене за привреду успевао да наплати довољно прихода

да покрије и системске губитке које бележи у продаји струје домаћинствима. Овакав модел пословања, међутим, није економски оправдан јер тек омогућује предузећу да не потоне, али не оставља довољно средстава за инвестиције и стратешки развој предузећа. Друга европска предузећа остварују профит како на испорукама електричне енергије привреди тако и на испорукама за домаћинства – због чега су њихови финансијски биланси, као и улагања, далеко испред ЕПС-а.

**Ниска цена електричне енергије за домаћинства подстиче нерационалну потрошњу струје и енергетску неефикасност.** Неоправдано ниска цена електричне енергије за домаћинства осим што прави директну финансијску штету ЕПС-у, такође подстиче нерационалну потрошњу електричне енергије. Пошто је струја у Србији релативно јефтин енергент, постоји имплицитни подстицај да се не штеди, тј. да се нерационално троши у превеликим количинама, а струја се често користи и за грејање као замена за ефикасније енергенте. Тако у Србији електричну енергију за грејање користи 20-30% становништва, што посебно подиже ниво потрошње у зимским месецима. Поврх тога, ниске цене електричне енергије не делују подстицајно на становништво да улаже у енергетску ефикасност и бољу термичку изолацију својих стамбених објеката. По процени Министарства енергетике у Србији тренутно има око 3 млн објеката којима је потребна енергетска санација.

**Србија је због нерационалне потрошње један од највећих потрошача електричне енергије по домаћинству у Европи.** Годишња потрошња електричне енергије у Европи по домаћинству снажно варира – од око 8.000 kWh у Финској до око 1.800 kWh у Румунији (Графикон 21). Овако велике осцилације у потрошњи последица су више различитих чинилаца од којих је већина објективна: на пример, климатских услова (где земље крајњег севера Европе имају систематски већу потрошњу по домаћинству) или животног стандарда (богатије земље по правилу имају већу потрошњу од сиромашнијих). Србија би по овим објективним параметрима требало да спада у европске земље са исподпросечном потрошњом електричне енергије, јер има умерене климатске услове и спада у најсиромашније земље Европе. Међутим, то се у стварности не дешава. Супротно очекивањима, потрошња електричне енергије по домаћинству у Србији скоро 50% је већа у односу на просек земаља ЕУ и чак 90% већа него у земљама ЦИЕ (Графикон 21), што јасно указује на изражену нерационалност у потрошњи у Србији. Оцењујемо да је највероватнији разлог за прекомерну потрошњу електричне енергије у Србији неоправдано ниска цена електричне енергије за домаћинства која је чак 60% нижа него у ЕУ и око 47% нижа у односу на земље ЦИЕ. Без адекватне цене електричне енергије за домаћинства, тешко је очекивати да ће постојати довољно подстицаја за становништво да рационалније користи електричну енергију.

**Графикон 21. Потрошња електричне енергије за домаћинства у Србији у другим европским земљама у kWh (просек 2019-2020. година)**



Извор: Процена Фискалног савета на основу података Евростата

**Пред избијање енергетске кризе цене електричне енергије за привреду у Србији биле су блиске тржишним у Европи.** Кад су у питању цене електричне енергије за привреду, код њих се десила релативно снажна промена средином претходне деценије. Почетком 2010-их и ове цене су биле веома ниске, за око 40% ниже него у земљама ЦИЕ и ЕУ. Међутим, од 2013. почиње процес либерализације тржишта електричне енергије за комерцијалне потрошаче које је било испраћено релативно снажним растом цена.<sup>44</sup> Цене за привреду су у Србији постепено конвергирале ка тржишним и у периоду 2019-2020. достигле су ниво који би се могао оценити као тржишни (био је свега 8,5% нижи од просека и земаља ЦИЕ и читаве ЕУ,<sup>45</sup> при чему је 12 европских земаља имало нижу цену него Србија, Графикон 22а). Два су важна закључка која произилазе из ове епизоде повећања цена. *Први* је то да релативно снажно повећање цене електричне енергије за привреду које је од почетка 2013. до 2019. износило скоро 35% није значајније угрозило конкурентност привреде Србије. Извоз робе је у посматраном периоду кумулативно порастао преко 50% у еврима, а БДП је имао кумулативни раст од преко 15%. То имплицитно наговештава да ни садашње изјаве привредника да ће снажније повећање цене струје урушити њихово пословање и привредни раст углавном нису оправдане. *Друго*, раст цена и последично повећање прихода ЕПС-а нису били довољни да од ове компаније направе успешно предузеће. Напротив, производња у ЕПС-у из године у годину је опадала што је кулминирало током 2021. године. Слично се не може очекивати ни у будућности, због чега се ни будући раст цена (који Фискални савет препоручује) никако не сме спровести без суштинског заокрета у пословању ЕПС-а.

**Од друге половине 2021. долази до снажног раста цена електричне енергије за привреду у Европи, али не и у Србији, што оцењујемо начелно неоправданим.**

<sup>44</sup> Након либерализације тржишта главна детерминанта према којој ЕПС одређује своју ценовну политику према привредним субјектима постаје цена електричне енергије на мађарској берзи. ЕПС је у односу на ову цену формирао нешто ниже понуде како не би губио тржишно учешће.

<sup>45</sup> Цене за комерцијално снабдевање готово су идентичне на нивоу ЕУ у односу на ЦИЕ11 и генерално гледано много су уједначеније по земљама него цене за домаћинства (Графикон 22б).

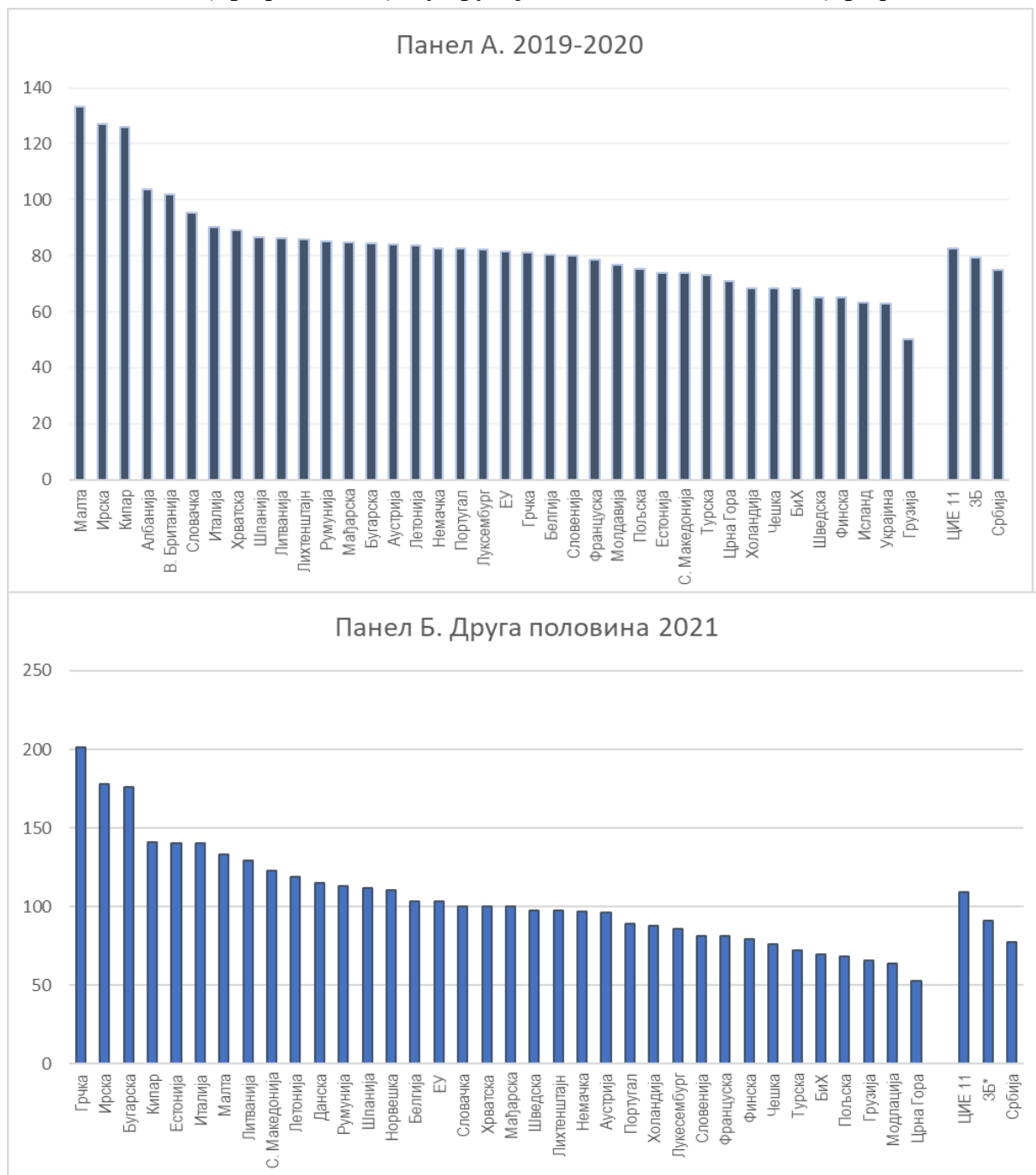
Након избијања енергетске кризе долази до снажног повећања цене електричне енергије на европским берзама што је последично довело до повећања цене струје пре свега за комерцијалне потрошаче. Међугодишњи раст цена за привреду у другој половини 2021. у ЕУ износио је 26%, у земљама ЦИЕ 31%, а даљи раст цена наставио се и у првој половини 2022. године.<sup>46</sup> У Србији је такође у другој половини 2021. започео одређени раст цена за привреду, али је Влада на ова тржишна кретања реаговала тако што је својом препоруком дефакто ограничила цену електричне енергије за привреду на 75 €/MWh. Овим ограничењем, међугодишњи раст цена електричне енергије у Србији у другој половини 2021. сведен је на свега 5,8% иако су тржишни трендови захтевали далеко веће повећање цене. Због тога се цена електричне енергије за привреду у Србији поново спустила међу најниже у Европи и у другој половини 2021. била је за преко 30% мања него у земљама ЦИЕ (Графикон 22б). Овим ограничењем имплицитно се субвенционису предузећа у Србији која сад имају знатно повољнију цену електричне енергије него њихова конкуренција у ЕУ. Конкретније, читава привреда Србије тренутно добија нереално ниску цену електричне енергије на рачун ЕПС-а (који ту струју увози по скупим ценама), укључујући чак и оне сегменте привреде који тренутно остварују ванредно високе профите и које енергетска криза не погађа (нпр. Зиђин, некадашњи РТБ Бор). Друге европске земље ни изблиза нису имале тако оштру политику контроле цена за привреду (детаљније у Оквиру 1 у уводном поглављу: Преглед фискалних мера за ублажавање последица енергетске кризе у Европи). Због свега тога оцењујемо да је Влада пренаглила с мером ограничења цене електричне енергије за привреду, а да је њена најгора последица знатно продубљивање кризе и губитака ЕПС-а који лако могу пасти на терет свих грађана Србије.

---

<sup>46</sup> Евростат још није објавио податке о величини овог повећања током 2022. због чега се последњи доступан податак који користимо у овом истраживању односи на другу половину 2021. године.



**Графикон 22. Цене електричне енергије у Европи и Србији за привреду у 2019. и 2020. години (Графикон 22а) и у другој половини 2021. године (Графикон 22б)**



Извор: Фискални савет на основу података Евростата

Напомена: Подаци о ценама односе се на типског потрошача у привреди с годишњом потрошњом од 500-2.000 MWh

**Процењујемо да је током 2022. године потребно повећање финалне цене електричне енергије за домаћинства за 15-20%.** Повећање цене за домаћинства у распону од 15 до 20% вишеструко је оправдано. Наиме, чак и с тим повећањем цена електричне енергије у Србији за домаћинства остала би и даље међу најнижим у Европи (после Украјине и Грузије) и знатно нижа у односу не само на земље ЦИЕ11, већ и на земље Западног Балкана које су економски мање развијене од Србије. Овакво повећање

цене омогућило би ЕПС-у пораст годишњих прихода од око 150 млн евра, што би у доброј мери покрило губитке које ово предузеће тренутно прави и смањило потребу за његовим даљим задуживањем. Што је такође важно, ЕПС би с овим повећањем које би износило око 1,2 динара по kWh подигао цену електричне енергије за домаћинства на ниво трошкова своје производње те енергије – и не би више правио систематске губитке у овом сегменту тржишта. Уз све ово, оцењујемо да би предложени раст цена за домаћинства деловао подстицајно и на рационалнију употребу електричне енергије у Србији, што би онда преко мање потрошње посредно утицало на мањи увоз и губитке ЕПС-а.

**Приликом повећање цене струје за домаћинства мора се водити рачуна о социјално угроженим категоријама.** У Србији већ постоји институција енергетски заштићеног купца, која омогућава одређеним социјално угроженим категоријама становништва помоћ у измиривању рачуна за енергенте (струја и гас). За те намене до 2022. издвајало се нешто преко 10 млн евра годишње из буџета, што није толико велики буџетски трошак узимајући у обзир важну социјалну функцију коју ова помоћ има.<sup>47</sup> Један од разлога због којих су средства била тако ограничена је то што су критеријуми за стицање статуса енергетски заштићеног купца били доста рестриктивни и, по свему судећи, не обухватају све делове становништва којима је помоћ заиста потребна. На пример, да би трочлано домаћинство добило статус енергетски угроженог купца, укупни приходи домаћинства морају бити мањи од 22.000 динара, што је далеко испод минималне зараде у Србији. Влада је током 2022. донела нову уредбу којом су се поменути критеријуми нешто релаксирани, што ће, према проценама Министарства енергетике, омогућити да се обухват домаћинстава овом мером готово утростручи – са садашњих 70.000 на скоро 200.000. Ово повећање обухвата за скоро 3 пута оцењујемо као подношљиво за буџет, а знатно би олакшало спровођење економски оправданог повећања цене енергента (укључујући и струју). Суштински заокрет који би требало спровести у социјалној политици је то да се она више не води преко ниске цене електричне енергије за све становнике (укључујући и оне који вишу цену електричне енергије могу да плате), а која води ЕПС у губитке. Уместо тога, цена електричне енергије за домаћинства требало би да се формира на основу тржишних критеријума, а држава би требало да обезбеди помоћ само оним сегментима становништва којима је помоћ неопходна.<sup>48</sup>

**Цену електричне енергије за привреду требало би поново либерализовати, а најмање што је неопходно урадити у кратком року је да се подигне тренутно ограничење са 75 на бар 90 €/MWh.** Као што смо већ објаснили, замрзавање цене електричне енергије за привреду води ЕПС у директне губитке, а притом се тим трошком једним делом финансира екстра профит успешних предузећа која производе разменљива добра (која сад имају знатно нижу цену у односу на европску конкуренцију). Потпуно чисто решење за ову ситуацију било би да се поново либерализује цена електричне енергије за комерцијално снабдевање – а да се заштите само она специфична предузећа која би овим повећањем била објективно угрожена. Будући да овај исход тренутно делује мало вероватан, најмање што је по нашој оцени неопходно урадити током 2022. јесте то да се подигне садашње ограничење цене електричне енергије за привреду са 75 на бар 90 €/MWh – што би онда одговарало повећању цене електричне енергије за привреду од око 20%. Ово повећање донело би ЕПС-у 200-250 млн евра повећања годишњих прихода, а

---

<sup>47</sup> На пример процењени буџетски трошкови изградње Националног стадиона са пратећим су преко 450 млн евра.

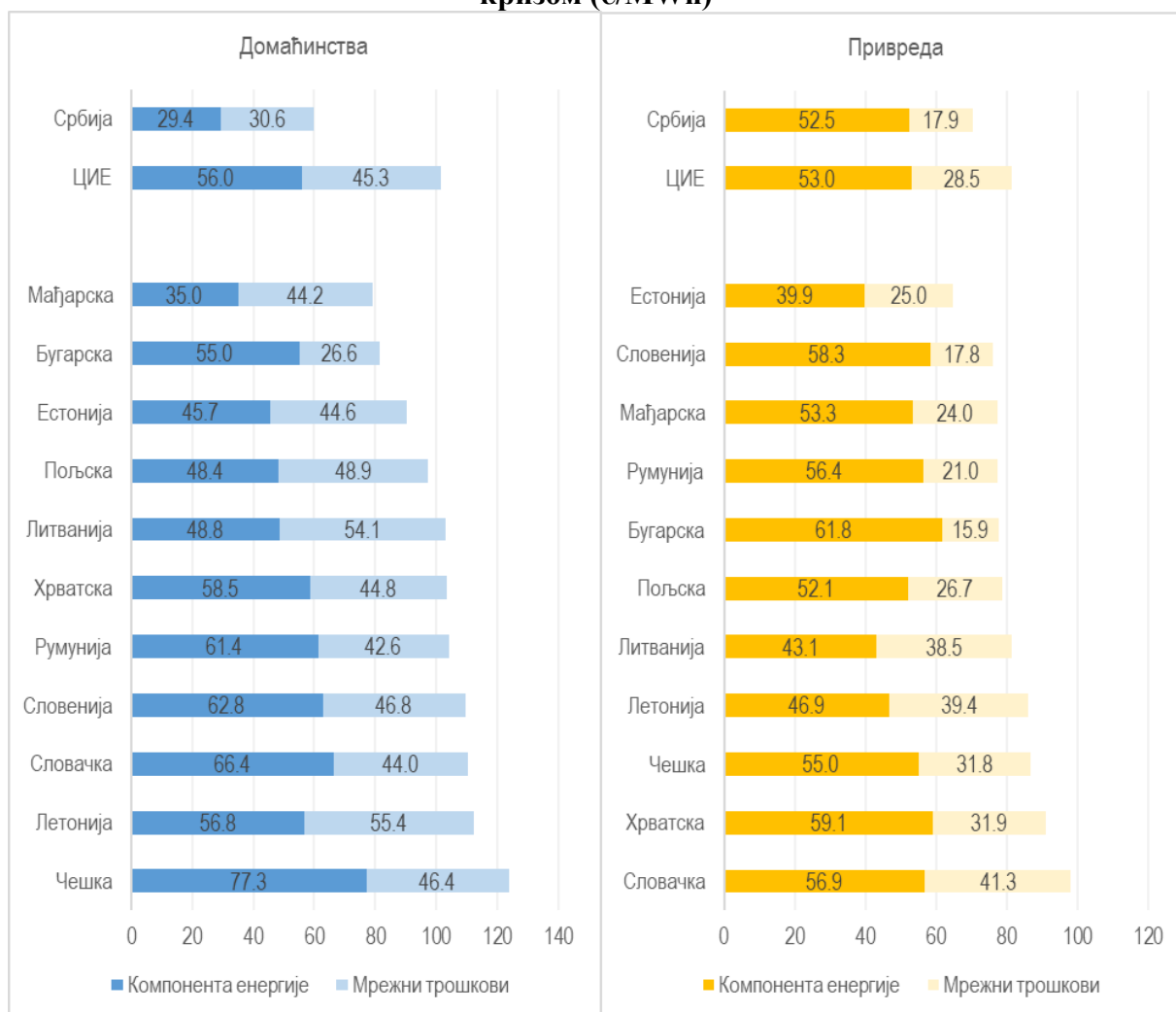
<sup>48</sup> За више детаља видети поглавље 5 – социјална политика.

цена струје за привреду у Србију би и у том случају и даље остала знатно нижа у односу на упоредиве европске земље.

**Евентуалну помоћ привреди приликом повећања цене струје требало би обезбедити само специфичним предузећима – у складу са ЕУ праксом.** Слично као у случају становништва, потребно је на одрживим темељима поставити однос између ЕПС-а и привреде која троши електричну енергију. Повећање цене електричне енергије за привреду које тренутно намеће тржиште (високе увозне цене електричне енергије) умањило би губитке ЕПС-а, а у општем случају не би знатно нарушило конкурентност домаће привреде – па га не би требало толико избегавати. Разлог за то је не само чињеница што се и конкуренти из других европских земаља тренутно носе с још већим повећањем цене струје, већ и то што трошак електричне енергије чини тек мали део производних трошкова просечног предузећа у Србији (реда величине 3-4%). За ценовну конкурентност привреде вишеструко је на пример важнији трошак радне снаге од цене електричне енергије, па то не значи да држава треба да ограничава тржишни раст плата. Наравно, и у случају привреде постоје предузећа из енергетски интензивних делатности која производе за домаће тржиште која би могла бити објективно угрожена повећањем цене електричне енергије. Такве случајеве препознаје и ЕУ регулатива која за њих омогућава контролисана државне интервенције – што је економски исправна реакција на тржишно повећање цене струје, уместо ограничења цене за читаву привреду које се тренутно практикује у Србији.

**Повећање цене електричне енергије требало би доминантно да иде ЕПС-у, а не ЕДС-у и ЕМС-у.** ЕПС и ЕДС су независна предузећа од 2021. и заједно са одраније одвојеним ЕМС-ом чине основу производње, преноса и дистрибуције електричне енергије у Србији. Финансијски односи међу овим предузећима регулисани су различитим методологијама, тј. тарифама и трошковима које једни другима наплаћују (нпр. ЕДС од ЕПС-а наплаћује тарифу за дистрибуцију електричне енергије, али ЕПС наплаћује од ЕДС-а губитке који се направе током дистрибуције). Зато у оквиру укупне цене електричне енергије један део одлази на трошкове производње електричне енергије (компонента енергије), а други део на мрежне трошкове, што смо приказали у Графикону 23. Оваква подела прихода од електричне енергије намеће и потребу да се приликом предложеног повећања цене електричне енергије размотри и у које предузеће би нова средства требало првенствено усмерити. Будући да је ЕПС тај који тренутно трпи највеће проблеме мањка производње и велики трошак ванредног увоза електричне енергије по високим ценама, оправдано је да се у кратком року средства од предложеног повећања цена за привреду и становништво првенствено, ако не и у потпуности, усмере на ЕПС. Иако је и ЕДС предузеће које послује неуспешно, анализа је показала да су главни разлог за то његове интерне нерационалности и губици на мрежи, а не толико ниске тарифе које ово предузеће наплаћује. У нешто дужем временском хоризонту, наравно, требало би размотрити и тренутне финансијске односе између свих предузећа укључених у производњу, транспорт и дистрибуцију електричне енергије и уредити их у складу са објективним параметрима тако да се успоставе здрави финансијски токови између кључних државних предузећа у сектору.

**Графикон 23: Цена електричне енергије за домаћинства (лево) и за привреду (десно) у европским земљама у 2020, пре повећања цена узрокованог енергетском кризом (€/MWh)**



Извор: Евростат.

Напомена: Подаци се односе на укупну просечну цену за привреду и домаћинства и све потрошне нивое.

**Повећање цене електричне енергије повећало би приходе ЕПС-а за 350-400 млн евра – што би било довољно да се покрију очекивани губици у наредној грејној сезони.** Препоручено повећање цена за становништво од 15-20% уз подизање ограничења цена за привреду са 75 на бар 90 €/MWh повећало би годишње приходе ЕПС-а за 350-400 млн евра што приближно одговара процењеним губицима које ће ово предузеће направити током следеће грејне сезоне (2022/2023. године). Дакле, у кратком року, повећање у овом износу донело би предузећу довољно прихода да прегура грејну сезону без гомилања нових губитака, тј. осигурало би да се приближно покрију ванредни трошкови увоза струје по високим ценама.<sup>49</sup> У средњем року, кад не буде више ванредних трошкова, оволико повећање прихода омогућило би да се почну решавати нагомилани структурни проблеми у електроенергетском систему. Конкретно, за ЕПС то ће значити довољан профит за осетни пораст инвестиција у производњу, заштиту

<sup>49</sup> Предложено повећање цена најраније се може спровести током друге половине 2022. тако да највише може да донесе око 100 млн евра у 2022, а пун ефекат тек у 2023. години. То значи да ће ЕПС сигурно остварити губитке и у 2022. години. Међутим, након предложеног повећања цена ЕПС више не би требало да прави структурне губитке, тако да би већ 2023. могао да заврши с одређеним профитом.

животне средине и финансирање енергетске транзиције, што ће бити кључ одрживог пословања за ово предузеће. Наравно, повећање цене електричне енергије иако неспорно потребно не може без других мера да од ЕПС-а направи успешно предузеће. Управо те неопходне мере анализираћемо у наставку текста.

**Уколико се повећање цене буде одлагало, штета по грађане и ЕПС биће још већа.** ЕПС је тренутно принуђен да увози недостајућу електричну енергију (и угљ) по високим ценама како би обезбедио електричну енергију за грађане и привреду – нарочито током грејне сезоне. Та набавка доноси огромне губитке и последично повећање задужености предузећа. Дуг ЕПС-а у свега неколико месеци увећан је за чак 40% (са око 1 млрд евра на око 1,4 млрд евра). Уколико се ови губици ЕПС-а убрзо не санирају што је у кратком року једино могуће урадити повећањем цена – трошак који ће се на крају испоставити грађанима Србије биће далеко већи од трошка предложеног повећања цене електричне енергије. Наиме, не само што ће се растући дуг ЕПС-а превалити на јавни дуг (па ће га враћати сви грађани Србије, с каматом), већ ће ЕПС као важан ресурс државе наставити да се урушава. То конкретно значи да ЕПС неће моћи да спроведе неопходне инвестиције па ће Србија трајно зависити од доступности електричне енергије из иностранства (по ценама које диктира међународно тржиште). Због свега тога, оцењујемо да је повећање цена електричне енергије, иако неспорно болно, мање лоша мера по грађане Србије од одлагања или одустајања од њеног спровођења.

#### **4.3.2. Стање и препоруке за реформу запослености и система зарада у ЕПС-у**

**Контрола зарада и броја запослених је главна расходна мера за оздрављење ЕПС-а.** Трошкови зарада запослених убедљиво су највећи појединачни трошак предузећа, а њима би требало прикључити и трошак који ЕПС има за плаћање радника са КиМ и финансирање зарада зависних предузећа која нису успела да се приватизују након одвајања од ЕПС-а. Систем зарада и запослености у ЕПС-у оцењујемо као неуређен и добрим делом нерационалан. Постоји вишак запослених, њихова структура није одговарајућа, издвајања за плате су превелика с лоше уређеним системом зарада (где су нарочито високе плате за запослене са ниским и општим квалификацијама), као и бројни други проблеми. Због величине издвајања за запослене, оздрављење ЕПС-а је немогуће без чврсте контроле и реформе система зарада и запослених. То у кратком року значи замрзавање масе зарада у предузећу у 2023, која би требало да остане на приближном нивоу из 2021. и 2022. године. У исто време потребно је започети и структурне реформе: јасно идентификовати вишак запослених и кренути у процес њиховог циљаног отпуштања (а не добровољног одласка уз великодушне отпремнине као раније); усвојити нову систематизацију радних места (која би тачно дефинисала колико радника, с којим квалификацијама и на којим радним местима треба да ради); реформисати систем зарада у смеру повећања плата на кључним позицијама и умањења на преплаћеним местима; рашчистити односе са запосленима са КиМ и са зависним предузећима која се и даље нису суштински одвојила од ЕПС-а и др. Још једном напомињемо да (оправдано) повећање цена електричне енергије мора да буде испраћено чврстом контролом и уређењем система зарада и запослености, јер ће у противном ова жртва коју ће поднети привреда и сви грађани Србије бити узалудна.

**Државна предузећа у домаћем електроенергетском сектору (ЕПС, ЕДС и ЕМС) запошљавају око 30.500 радника али додатно издржавају још око 13.500.** Највећи број запослених тренутно ради у ЕПС-у (20.300), недавно издвојени ЕДС има око 8.900 радника, а ЕМС запошљава релативно мали број радника у поређењу с ова два

предузећа (1.370).<sup>50</sup> У фокусу наше анализе свакако је ЕПС, који је и након издвајања ЕДС-а и последичног смањења броја запослених са нешто испод 30.000 на 20.300 - још увек остао убедљиво највеће предузеће у земљи с највећим бројем запослених (а високо на листи се налази и издвојени ЕДС који смо такође анализирали). Осим својих запослених, ЕПС суштински издржава још око 14.000 људи (Табела 3). Најпре, ЕПС сваке године директно финансира запослене у својим предузећима на Косову и Метохији. Према се њихов број из године у годину смањује, на крају 2020. године у тим предузећима је и даље формално било запослено око 3.300 људи. Поред тога, ЕПС индиректно финансира раднике најмање 8 државних предузећа (са преко 10.000 запослених) која нису успела да се приватизују након њиховог иницијалног издвајања из ЕПС-а почетком двехиљадитих година и пословање им и даље у потпуности зависи од ЕПС-а. У нашим претходним извештајима увек смо указивали да у читавом систему постоји велики вишак запослених и у наставку ћемо поново издвојити главне налазе.

**Табела 3. Број радника и трошкови зарада у предузећима**

	Број запослених	Процењени трошкови зарада, млн ЕУР
ЕПС	20,303	400
ЕДС	8,851	160
ЕМС	1,370	25-30
КиМ	3,291	45
Зависна предузећа (Про тент, Колубар услуге ...)	10,363	100-120
<b>УКУПНО</b>	<b>44,178</b>	<b>750</b>

Извор: Обрачун ФС на основу званичних извештаја предузећа из 2020 и 2021. године и планова пословања за 2022. годину

Напомене: i) Процена за зависна предузећа заснована на финансијским извештајима о пословању 8 предузећа у 2020. години ii) Процене трошкова зарада су отежане преласком радника из ЕПС у ЕДС

**Број запослених у ЕПС-у још увек је превелики.** Фискални савет је 2019. године радио детаљне компаративне анализе броја запослених у домаћој у односу на релевантне европске електропривреде.<sup>51</sup> Подаци којима данас располажемо указују на то да наши тадашњи закључци још увек важе – ЕПС још увек има вишак запослених који процењујемо на најмање 10%, а вероватно је и знатно већи од тога. Највероватније вишак запослених постоји у свим већим сегментима предузећа. На пример, на пословима производње угља ЕПС је запошљавао преко 13.500 радника на крају 2020. године (65% од укупно запослених у матичном предузећу). Овај број радника ископа око 39 млн тона угља годишње (2020), односно 2.900 тона угља по запосленом годишње. То је далеко мање ефикасно него у случају ЧЕЗ-а, где један радник у просеку произведе око 4.300 тона угља годишње, тј. 50% више него у ЕПС-у. У поређењу са Пољском енергетском групом, ЕПС је такође релативно неефикаснији. Конкретно, иако располажу сличним бројем запослених у секторима традиционалне производње електричне енергије (термоелектране и угаљ, 17.000 ЕПС и 18.600 ПГЕ), пољска компаније производи двоструко већу количину електричне енергије (преко 50.000 GWh наспрам 23-24.000GWh у ЕПС) и 30% више лигнита него ЕПС (47 млн тона наспрам 39 млн тона у ЕПС-у).

**Проблем вишка запослених у ЕПС-у одавно је препознат, а његово решавање у прошлости било је стихижско и заправо га је додатно погоршало.** Смањење броја

<sup>50</sup> Иако је важан део државног електроенергетског система, ЕМС у основи није предмет овог истраживања. Предузеће има релативно мали број запослених, остварује профит и нема већих финансијских и пословних проблема.

<sup>51</sup> [Анализа пословања и препоруке за реформу и повећање инвестиција ЕПС-а \(2019\)](#), Фискални савет.

запослених у ЕПС-у била је важна мера која је била укључена и у аранжмане Србије са ММФ-ом од 2014. године. Међутим, начин на који су држава и ЕПС “решавали” овај проблем био је контрапродуктиван. Наиме, уместо циљаног отпуштања јасно препознатих вишкова запослених, предузеће се определило да се број запослених смањи по основу добровољних одлазака из предузећа уз великодушне отпремнине које су у просеку износиле око 20.000 евра. Из предузећа јесте на овај начин отишло око 4.250 запослених у периоду 2016-2019, али су то углавном били они који су испуњавали барем један од услова за пензију или најстручнији радници који су лако могли да нађу други посао. Пошто су из предузећа (уз отпремнине) одлазили у доброј мери запослени који су били потребни за функционисање ЕПС-а, први проблем са оваквим приступом у решавању проблема вишкова био је то што је предузеће морало да запошљава нове раднике чиме су умањени нето ефекти ове мере. Други велики проблем био је да су, без циљаног отпуштања стварних вишкова, ти вишкови запослених и даље остали у предузећу и још увек оптерећују пословање предузећа.

**Додатни проблем ЕПС-а је неодговарајућа структура запослених.** Анализе показују да ЕПС-у (и поред тога што има вишак запослених) недостаје високо стручан кадар, првенствено на инжењерским позицијама. Неколико фактора упућује на овај закључак. С обзиром на то да нема јавних података о броју инжењера у ЕПС-у, апроксимирани смо га анализирајући учешће високообразованих у односу на укупан број запослених. Удео високообразованих у ЕПС-у износи око 16%, а упоредива европска предузећа имају 20-30% високообразованих. Чак и када се удео високообразованог кадра коригује за процењени вишак запослених у ЕПС-у, још увек постоји осетна разлика између ЕПС-а и европских предузећа. На мањак запослених на кључним стручним позицијама указују и извештаји ЕПС-а истичући да *“значајан део најстручнијег кадра, са специфичним знањима и вештинама неопходним за обављање делатности у електропривреди”* напушта предузеће, што услед пензионисања, што одласка на плаћенија места, а да није било могуће пронаћи одговарајућу замену за такав кадар на тржишту.<sup>52</sup> На крају, чак и проблеми у производњи и на коповима индиректно указују на мањак стручне радне снаге, пошто се у супротном такви проблеми не би у овој мери дешавали. С друге стране, то значи да ЕПС има велики вишак запослених са општим квалификацијама и на генеричким радним местима који далеко превазилази 10% колико оцењујемо да је минималан вишак запослених на нивоу читавог предузећа. Један од разлога због ког ЕПС уз укупан вишак запослених радника има и мањкове на кључним радним местима већ смо поменули и односи се на стихијско смањење броја запослених у претходним годинама. Други део проблема односи се на неуређен систем зарада који фаворизује запошљавање на генеричким радним местима.

**Просечна зарада у ЕПС-у је и даље предимензионирана, првенствено услед превеликих зарада запослених са нижим квалификацијама.** Фискални савет већ годинама указује на високу просечну зараду коју имају запослени у домаћој електропривреди. У 2020. години просечна нето зарада, према подацима из предузећа, износила је 103.130 РСД, и била је виша од просека републичке нето зараде за 70%. У односу на 2015. просечна зарада (79.979 РСД) забележила је кумулативни раст од око 29%, у просеку преко 7% сваке године. Притом, овакав раст зарада не може се оправдати успешним пословањем предузећа будући да су се његове производне перформансе из године у годину заправо урушавале. Кад се детаљније посматра структура зарада у ЕПС-у види се да проблем првенствено потиче од превисоких зарада запослених на нижим позицијама док запослени на одговорним и вишим пословима заправо имају чак и недовољно високе зараде. Фискални савет је утврдио да је однос између највеће и

<sup>52</sup> Годишњи извештај о пословању ЈП ЕПС за 2020. годину, страна 70.

најмање зараде запослених у предузећу 1:3,5 до 1:4, док је овај однос у просеку 1:7 до 1:7,5, у неким случајевима чак и већи, у компанијама из одабраног узорка земаља региона. Дакле, распон између најниже и највише зараде у ЕПС-у је по свему судећи недовољан, науштрб висококвалификованих запослених, чија је зарада прениска у односу на ниво одговорности. С тим у вези, оцењујемо да је лош систем плата вероватно главни разлог због ког ЕПС нема довољно запослених на одговорним и квалификованом позицијама (јер су ту зараде мање него тржишне), а у исто време има вишак запослених са нижим и општим квалификацијама (где су зараде изнад тржишних).

**У прошлости држава није имала добру контролу над исплатом зарада у ЕПС-у.** Осим што је маса зарада у предузећу велика, ЕПС је у прошлости имао проблема да одржи контролу над исплатом зарада, те је укупна маса зарада расла и онда када то никако није смело да се догоди. Наиме, у 2014. зараде су у читавом јавном сектору (укључујући јавна предузећа) морале бити замрзнуте, а од 2015. и умањене за 10% у оквиру мера фискалне консолидације - али то се у ЕПС-у није догодило. Не само да ЕПС није замрзнуо, па умањио зараде својих запослених, него их је чак и благо повећао. Испрва ЕПС је негирао да је избегао меру фискалне консолидације, али су њихови извештаји јасно показивали да се зараде увећавају, а неколико година касније то индиректно потврдила и Државна ревизорска институција.<sup>53</sup> Интересантно је приметити да је у 2015. години дошло и до повећања цене електричне енергије за домаћинства (4,5%). Повећање плата у предузећу довело је до тога да се раст прихода услед повећања цене одлије на увећање масе зарада на годишњем нивоу, чиме је потпуно била обесмишљена важна мера, а финансијска позиција предузећа погоршана је уместо да се побољша.

**ЕДС има сличне проблеме као ЕПС - вишак запослених, високе просечне зараде и велику компресију зарада.** С обзиром на то да је донедавно ЕДС био део ЕПС-а, не чуди да ЕДС има сличне проблеме са запосленима и зарадама као и ЕПС. Наиме, анализе показују да од скоро 9.000 запослених колико ради у ЕДС-у,<sup>54</sup> око 2.000 представља вишак (види Оквир 2: *Анализа пословања Електродистрибуције Србије*). Баш као и ЕПС, ЕДС такође има високу просечну зараду, са запосленима на нижим позицијама чија зарада осетно превазилази просечну зараду исто квалификованих радника на нивоу земље (56-60.000 РСД у ЕДС-у наспрам 40-45.000 у Србији за неквалификовани и полуквалификовани рад) и достижу просечне плате запослених у сектору образовања који имају вишу квалификациону структуру. Просечна нето зарада износила је око 96.000 РСД (податак из априла 2022). Висока просечна зарада последица је (као и у ЕПС-у) превисоких зарада на нижим позицијама док су релативно ниске зараде на највишим позицијама у предузећу. Просечне зараде запослених са високом стручном спремом свега су двоструко веће од просечних зарада неквалификованих запослених (121.000 РСД за високу стручну спрему, наспрам 56-60.000 РСД за неквалификовани и полуквалификовани рад).<sup>55</sup> Када се у обзир узму плате руководства (око 220.000 са минулим радом у просеку нето) однос је нешто бољи (4:1), што је велика компресија у

<sup>53</sup> По ДРИ, ЕПС је неосновано повећао различите додатке на зараде запослених: надокнаде трошкова за исхрану у току рада, регрес за коришћење годишњег одмора запослених и исплате по основу доприноса запослених пословном успеху ЕПС групе. Ова повећања била су супротна члану 4 Закона о привременом уређивању основица за обрачун и исплату плата и других примања у јавном сектору, где је јасно прописано да се приликом умањења зарада не смеју мењати други елементи на основу којих се повећавају примања запослених – што је ЕПС урадио. Извор: Извештај о ревизији финансијских извештаја ЈП ЕПС за 2018. годину, ДРИ

<sup>54</sup> Преко петине запослених чине запослени у управи и администрацији (2.300) док остатак су запослени у огранцима (6.500).

<sup>55</sup> Извор: Информатор о раду Електродистрибуције Србије д.о.о. Београд, ажуриран 31.05.2022. године, стр. 40



односу на упоредива предузећа, а притом највишу зараду добијају само директори, не и висококвалификовани кадар у предузећу.

**Маса зарада у ЕПС-у (и ЕДС-у) не би смела да порасте у 2022. и 2023. години.** Маса зарада представља производ броја запослених и просечне зараде у предузећу. С обзиром на то да постоји превелики број запослених, и да у просеку примају превисоку зараду, укупна маса зарада у ЕПС-у је тренутно предимензионирана и требало би да се умањи. Имајући то у виду, од изузетне је важности да се овај расход не увећава у текућој и наредној години - што би значило да укупни расходи за зараде запослених током 2022. и 2023. остану замрзнути. Замрзавање зарада јасна је политика за предузеће које финансијски “крвари”. Наиме, уколико би ЕПС (и ЕДС) повећали зараде запослених за око 10% то би значило да повећање цене струје од 15-20% за домаћинства и привреду не би било довољно да покрије садашње губитке, па би повећање цена требало да износи преко 20%. Сматрамо да оваква жртва грађана и привреде да би се повећале ионако превелике плате у ЕПС-у није оправдана. Такође, оцењујемо да је замрзавање плата у поменутом периоду довољно да се трајно реше основни проблеми превисоких зарада у ЕПС-у. Због повећане инфлације која је тренутно премашила 10% то би значило једнако смањење реалне зараде у предузећу, а умањила би се и превелика разлика просечне плате у ЕПС-у у односу на просечну плату у земљи (пошто плате у приватном сектору тренутно расту око 15% годишње). На крају истичемо и то да ЕПС и у оквиру замрзнутих укупних расхода за зараде има простора за повећање плата на кључним позицијама у предузећу. Средства за то би се могла обезбедити кроз природни одлив и решавањем вишкова на општим пословима или отпуштањем вишкова.

**Потребна је свеобухватна систематизација радних места и оптимизација броја запослених у складу са њом.** Већ скоро деценију уназад Фискални савет стално истиче детаљну систематизацију радних места у ЕПС-у као кључни документ који ће омогућити да се вишкови у предузећу јасно идентификују, мањкови попуне и тако се број и структура запослених у предузећу доведу на одговарајући ниво. Та систематизација би конкретно значила да се јасно одреди објективно потребан број запослених по свим јединицама у предузећу, као и да се дефинише њихова образовна и шире стручна структура. Овај документ, међутим, још увек не постоји, а изговори за кашњење били су да се чека промена статуса компаније из јавног предузећа у акционарско друштво (што се такође још није десило). Уколико ће се ЕПС трансформисати у успешно предузеће, свакако је неопходно да се убрза процес израде и примене детаљне систематизације броја запослених. Уз систематизацију, ЕПС би свакако морао да реформише и систем зарада у смеру повећања односа између најнижих и највиших плата - како би плате на кључним местима у предузећу биле конкурентне а смањено се трошак запослених, као и притисак на запошљавање на генеричким пословима.

**Иако већ дуже од две деценије не управља својим предузећима на КиМ, ЕПС и даље исплаћује зараде за тамошње раднике за шта је у 2020. утрошио 45 млн евра.** Премда доступни подаци из годишњих извештаја ЕПС-а указују да се број издржаваних радника на Косову и Метохији из године у годину смањује, њихов тренутни број као и одливи средстава за исплату њихових зарада и даље представљају релативно значајан трошак предузећа. Конкретно, на крају 2020. године према евиденцији ЕПС-а, у три предузећа на територији КиМ било је запослено око 3.300 радника. Појединачно највише је на евиденцији у ЈП Површински копови Косово (око 2.100), затим следи ТЕ Косово (око 740) и на крају у ЕД Електрокосмет (око 470). За покривање зарада ових запослених

ЕПС је у 2020. години утрошио око 5,3 млрд динара (45 млн евра).<sup>56</sup> Из угла ЕПС-а ови расходи представљају чист трошак пошто радници на КиМ дефакто не доприносе производним процесима у предузећима. Такође, подсећамо да су Одлуком Уставног суда из 2010. године,<sup>57</sup> ове исплате, које се врше по основу Закључка Владе из 2003. године<sup>58</sup> проглашене неуставним и незаконитим. Пошто је ЕПС у међувремену наставио да исплаћује зараде запосленима на КиМ, остало је нејасно да ли је пронађено неко алтернативно правно решење за ове исплате. У сваком случају, јасно је да након преко 20 година напokon треба да се пронађе начин за решавање проблема са радно-правним статусом поменутих запослених. Важно је да такво решење не би требало да оптерећује нето резултат ЕПС-а, будући да он нема контролу над имовином и пословањем предузећа на територији КиМ. Стога би поменуте исплате требало искључити из биланса ЕПС-а, будући да не представљају трошкове пословања самог предузећа, већ неку врсту социјалне помоћи.

**На ЕПС је наслоњено и преко 10.000 запослених у зависним предузећима која раде готово искључиво за ЕПС.** У склопу прве шире реформе електроенергетског система<sup>59</sup> с почетка двехиљадитих година препознати су делови некадашњег великог ЕПС-а који су се из угла производње електричне енергије бавили споредним делатностима и они су средином двехиљадитих година издвојени из ЕПС-а како не би оптерећивали пословање ове компаније. Основна идеја ове реформе из угла ЕПС-а била је да се предузеће ослободи сталног трошка финансирања ових делатности (и запослених који их обављају), већ да све потребне пратеће услуге обезбеђује на тржишту по најбољим могућим условима за ЕПС. С друге стране, оне споредне делатности (које су се издвојиле из предузећа), а за које постоји комерцијални интерес, биле би приватизоване, тј. добиле би прилику да на тржишту пронађу и друге клијенте и тако прошире пословање. У супротном, та предузећа отишла би у стечај. Почетком двехиљадитих година из ЕПС-а је по овом основу издвојено 25 предузећа и 30 хотела и одмаралишта.<sup>60</sup> Међутим, после тог почетног корака није се много одмакло у овој планираној реформи. Након више од 15 година ова предузећа и даље оптерећују пословање ЕПС-а. Конкретно, мали број предузећа је приватизован (нпр. Електротехника Јужна Бачка, Ђердап услуге) или је отишао у стечај (нпр. ЕПС турс, 24. септембар) док је најзначајнији део ових предузећа која тренутно броје преко 10.000 запослених (2020) остао у државном власништву (Про Тент, Колубара услуге, Костолац услуге, РИО и др) и финансијски остао тесно повезан са матичним ЕПС-ом без чијих уговора не би могао рентабилно да послује.

**ЕПС зависним предузећима исплаћује преко 100 млн евра годишње чиме се финансира и њихово нерентабилно пословање и трошкови запослених.** Према не располажемо прецизним подацима колико ЕПС на годишњем нивоу „помаже“ ова предузећа наше анализе указују да издвојена средства прелазе 100 млн евра. До овог закључка дошли смо анализирајући пословне приходе осам предузећа (Табела 4) која су

---

<sup>56</sup> Иако у суштини представљају трошкове запослених радника поменуте исплате ЕПС евидентира у оквиру осталих расходних категорија.

<sup>57</sup> Одлука Уставног суда ИУ број 412/2003 од 16.04.2010. године, објављена у „Службеном гласнику РС“ број 56/2010 од 10.08.2010

<sup>58</sup> Тачка 1. Закључка Владе Републике Србије 05 број 02-4586/2003-001 од 17.07.2003. године

<sup>59</sup> Поред издвајања споредних делатности тадашња реформа електроенергетског система подразумевала је и раздвајање основне делатности преноса с једне стране и производње и дистрибуције електричне енергије с друге стране, што је резултирало оснивањем новог предузећа Електромреже Србије 2005. године, које од тада самостално послује.

<sup>60</sup> Serbia and Montenegro: 2005 Article IV Consultation—Staff Report (IMF Country Report No. 05/233), Међународни монетарни фонд, јул 2005. године

у 2020. години остварила пословне приходе у вредности од 17,2 млрд динара (150 млн евра), од чега је разумно претпоставити да се највећи део прикупи кроз уговоре са ЕПС-ом. Да ЕПС активно помаже пословање ових предузећа илуструјемо на примеру *Про Тента*, највећег од свих издвојених предузећа чије се седиште и даље налази у кругу ТЕНТ-а. У периоду од 2018. до 2020. године поменуто предузеће је потписало велике уговоре са ЕПС-ом што је било испраћено вишеструким увећањем броја запослених радника (са 2.400 у 2018. на скоро 6.000 у 2020. години) и растом прихода предузећа - са око 2,5 млрд на скоро 10 млрд динара. Јасно је да Про Тент и већина ових предузећа без уговора са ЕПС-ом не би могла да послује рентабилно, нити да имају довољно средстава да исплате зараде запосленим радницима, што уосталом потврђују и изјаве директора предузећа Про Тент.<sup>61</sup> Ову тврдњу додатно појачавају примери Аутогнотранспорта Костолац и Колубара грађевинара, који послују с губицима упркос уговореним пословима са ЕПС-ом. Колубара грађевинар је чак због нагомиланих доцњи у плаћању обавеза кроз конверзију дуга у капитал 2017. године поново враћен под окриље некада матичног предузећа о чему смо детаљније писали у извештају из 2019. године.<sup>62</sup>

**Табела 4. Одабрани показатељи пословања издвојених предузећа, 000 дин**

	Пословни приходи	Трошкови зарада (номинално)	Трошкови зарада (% пословних прихода)	Број запослених
Костолац услуге	593,227	466,269	78.6	549.0
Костолац Прим	1,472,477	931,232	63.2	797.0
РИО Костолац	248,287	138,314	55.7	83.0
Аутогнотранспорт Костолац	1,010,851	638,647	63.2	431.0
Георад	1,413,593	614,677	43.5	401.0
Колубара угоститељство	921,484	494,557	53.7	507.0
Колубара услуге	1,643,187	1,550,721	94.4	1,670.0
Про тент	9,946,549	7,236,422	72.8	5,925.0
<b>УКУПНО</b>	<b>17,249,655</b>	<b>12,070,839</b>	<b>70.0</b>	<b>10,363.0</b>

Извор: Обрачун ФС на основу података из финансијских извештаја предузећа (АПР)

**Додатни проблем је то што део ових предузећа обавља послове за ЕПС мимо редовне тендерске процедуре, па ЕПС-у није загарантована најбоља услуга.** Наиме, ЕПС није обавезан да расписује тендер ако закључује уговор са фирмом над којом држава врши надзор, ако у тој фирми нема приватног капитала који има одлучујући утицај и ако та фирма више од 80% својих активности врши у циљу обављања послова које му је поверио ЕПС. Тако на пример *Про Тент* је у току 2018, мимо редовне тендерске процедуре, уговорио посао „*обезбеђивања радника*“ вредан 2,5 млрд динара а у 2019. години потписао уговор за „*одржавање хигијене у пословном простору, курирске услуге, помоћне административне услуге и др*“ вредан чак 6,9 млрд динара. Ово искључивање предузећа која су раније била у саставу ЕПС-а из тендерских процедура заправо је у потпуној супротности са суштином реформи које су се спроводиле почетком двехиљадитих. Последица тога је да с једне стране ЕПС не добија најквалитетнију могућу услугу под конкурентним условима, а да се зависна предузећа заштитом од тржишне утакмице све више удаљавају од успостављања одрживог пословања које не би зависило искључиво од финансирања из ЕПС-а.

<sup>61</sup> [Изјава директора Про Тента дата дневном листу Ало](#), 01.08.2021. године.

<sup>62</sup> [Анализа пословања и препоруке за реформу и повећање инвестиција ЕПС-а \(2019\)](#), Фискални савет.

### 4.3.3. Проблеми и могуће уштеде у јавним набавкама ЕПС-а

ЕПС има проблеме и нерационалности у спровођењу јавних набавки. ЕПС је убедљиво највећи наручилац јавних набавки у Србији. Просечна годишња вредност јавних набавки ЕПС-а (с ЕДБ-ом) износи преко 600 млн евра, што чини око 17% свих јавних набавки у земљи (Табела 5). Постоје, међутим, индиције да се јавне набавке у ЕПС-у не спроводе рационално и да је то један од разлога који доприноси лошем пословању предузећа. На такав закључак указују извештаји Државне ревизорске институције (ДРИ) у којима је дат велики број конкретних примедби на спровођење и праћење реализације јавних набавки (Оквир 3). Такође, доступни подаци о просечном броју понуђача по тендеру указују на мањак конкуренције, тј. релативно мали број понуђача по тендеру, уз учестало појављивање неколико предузећа у различитим комбинацијама (што указује на картелисано тржиште). Услови које ЕПС прописује за достављање понуда често су неуобичајено специфични, чиме се ограничава могућност партиципације у тендерима већег броја предузећа (Оквир 4). А уз све то, нису ретке анализе које се појављују у медијима где се у појединачним случајевима показује да су се одређене набавке у ЕПС-у спровеле по знатно већим ценама од тржишних.

**Табела 5: Вредност уговора о јавним набавкама (у милионима динара)**

	2018	2019	2020	2021
ЕПС	57.715	58.374	51.419	74.73
Електродистрибуција	15.454	17.387	8.222	25.131
Укупно ЈН у Србији	403.963	440.522	376.124	559.767

Извор: Канцеларија за јавне набавке

Процењујемо да је губитак који ЕПС има због нерационалности у процесу јавних набавки реда величина 25 млн евра. ЕПС годишње спроводи преко 5.000 јавних набавки чија детаљна анализа далеко превазилази капацитете и надлежности Фискалног савета. Ипак, на основу посредних индикатора може се грубо проценити да нерационалности у процесима набавки вероватно коштају ЕПС око 25 млн евра годишње. Ова процена ни изблиза се не може третирати као прецизна и лако је могуће да су стварни губици ЕПС-а знатно већи. Међутим, сврха ове анализе и није да се да потпуно тачна процена губитака ЕПС-а у процесу набавки – већ да се покаже да проблем постоји и дефинише његов ред величине, нарочито у контексту свих других проблема које има ЕПС. Ред величине губитака који се мери вероватно десетинама милиона евра билансно је битан, што значи да би ЕПС знатно унапредио своје пословање уколико би побољшао контролу и процедуре јавних набавки. С друге стране, само то не би било довољно да од ЕПС-а направи успешно предузеће јер се сви други проблеми и губици који су последица неуспешног пословања ЕПС-а мере стотинама милиона евра годишње.

Евидентан је мањак конкуренције у процесу јавних набавки – што се нарочито погоршава од 2017. године. Уобичајен индикатор који се користи у међународној пракси за оцену конкуренције (и посредно за присуство нерационалности у јавним набавкама) је просечан број пријављених понуђача по тендеру. У претходној деценији у процесу јавних набавки у ЕПС-у у пресеку је партиципирало око 2,5 понуђача по јавној набавци. То је нешто ниже од просека Србије, будући да се у укупним јавним набавкама у просеку пријављује око 2,8 понуђача по тендеру. У односу на међународне стандарде, овај податак за ЕПС је још лошији. Број понуђача по тендеру у ЕУ у просеку износи око 5,5, а у земљама ЦИЕ чланицама ЕУ око 3,5. Оно што је, међутим, додатни проблем за ЕПС је то што од 2017. долази до наглог смањења конкуренције у процесу јавних набавки. Пре 2017. просечан број понуђача износио је 2,8 до 2,9, да би од 2017. он

смањен на свега око 1,7 по тендеру. Дакле, број понуђача на тендерима у ЕПС-у у последњих неколико година готово се преполовио и постао је знатно нижи у односу чак и на ниске домаће стандарде, а у међународним оквирима је далеко испод свих норми.

**Међународна истраживања показују да мањак конкуренције повећава цену јавних набавки за 10-15%.** Релевантне међународне студије указују на то да недовољна конкуренција у процесу јавних набавки непотребно повећава цену и смањује квалитет набављене робе и услуга. Процене су да картелисано тржиште (што по свему судећи важи у случају ЕПС-а) повећава цену јавних набавки за 10-15% у односу на тржишну. Осим повећања цене, мањак конкуренције доводи и до додатних проблема који се односе на мањи квалитет испоручене робе и услуга као и пробијање уговорених рокова. Врло је могуће да се и то дешава и у ЕПС-у, али то се у овој анализи не може експлицитно доказати.

**Процењујемо да недовољно добро уређен (и контролисан) процес јавних набавки у ЕПС-у ванредно кошта предузећа око 25 млн евра годишње.** Као што смо поменули, потпуно поуздану и прецизну процену губитака које ЕПС трпи у процесу јавних набавки немогуће је дати оваквим типом анализе – али су неке грубе рачунице ипак могуће. Уколико се пође од претпоставке да су јавне набавке које се спроводе у условима недовољне конкуренције прецењене за 10-15% у односу на њихову тржишну вредност, може се доћи до одређених оријентационих процена губитака ЕПС-а у овом процесу. Стопа прецењености (10-15%) не може се међутим безусловно применити на вредност укупних јавних набавки ЕПС-а (преко 600 млн евра) јер је убедљиво највећи добављач предузећа Нафтна индустрија Србије (НИС), где су могућности одступања од тржишне цене продате робе минималне (ако су уопште могуће). Слично се може рећи и за уговарање банкарских кредита преко јавних набавки. Листа највећих добављача ЕПС-а из претходних година показује да су три банке (АИК, Интеза, Комерцијална) биле међу 10 највећих добављача ЕПС-а. Дакле, кад се узме у обзир само онај део јавних набавки ЕПС-а где могућност одступања уговорене од тржишне вредности постоји – долази се до грубе процене да су би губици ЕПС-а по овом основу могли бити реда величина 25 млн евра.

**Процењујемо да би унапређење процеса јавних набавки могло у кратком року да донесе уштеде ЕПС-у реда величина 10 млн евра годишње.** Конкретне препоруке за унапређење процеса јавних набавки могу се наћи у извештајима ДРИ (Оквир 3). Уз то, и међународна пракса даје широк и добро дефинисан мени конкретних препорука које иду у смеру унапређења контроле и транспарентности процеса јавних набавки, смањивање непотребних рестрикција (услова) за понуђаче да се јаве на тендер и друго. Велики део ових унапређења могао би се спровести у релативно кратком року и тако знатно утицати на боље пословање ЕПС-а. Вероватно је нереално очекивати да се таквим мерама брзо сузбије читаво расипање средстава (то нису успеле ни много развијеније земље од Србије), али процењујемо да би ред величина уштеда који би се могао остварити у кратком року могао бити око 10 млн евра годишње. Оно што је у овом тренутку још важније од самих уштеда, које нису занемарљиве, јесте да се што пре затвори и овај канал којим се до сад нерационално одливао новац из предузећа. Уколико би се сад овај проблем игнорисао, а приходи предузећа се повећају због предложеног раста цене електричне енергије за домаћинства, постоји ризик да дође до још већег цурења драгоцених финансијских средстава која су неопходна за суштински заокрет у пословању ЕПС и која дефакто обезбеђују привреду и сви грађани Србије.

### Оквир 3: Извештаји ДРИ о јавним набавкама ЕПС-а

**Извештаји ДРИ указују на бројне неправилности у јавним набавкама ЕПС-а.** Државна ревизорска институција (ДРИ) у сваком извештају о ревизији пословања ЕПС-а констатује велики број кршења прописа у поступцима јавних набавки које реализује ово предузеће. Последњи такав извештај објављен је у децембру 2020. године, а односи се на набавке спроведене током 2018. и 2019. године. У њему се наводи да је више од четвртине свих набавки ЕПС-а реализовано уз неки вид кршења законских процедура. Иако се ове примедбе првенствено односе на процедуралне пропусте, међу њима постоје и оне које се могу тумачити као потенцијални извори нерационалног трошења, тј. показатељ да је за одређене радове, добра и услуге плаћено више него што је објективно потребно. Издвајамо неке од њих: *а)* у девет ревидираних поступака чија је збирна процењена вредност била нешто већа од 100 млн евра закључени су уговори са понуђачима чије су понуде имале битан недостатак, тј. морале су бити одбијене у складу са важећим прописима; *б)* у два ревидирана поступка набавки укупне процењене вредности 50 млн евра ЕПС је мењао битне елементе уговора кршећи Закон о јавним набавкама; *в)* у три набавке процењене вредности нешто веће од 50 млн евра одредбе уговора који је потписан разликовале су се од модела уговора који је дефинисан у конкурсној документацији по истеку рока, што је забрањено. На то треба додати и пет поступака набавки укупне процењене вредности око 15 млн евра у којима се опис предмета набавке из техничке спецификације није подударало са описом из огласа и конкурсне документације или опис није био у складу са прописима; *г)* у три поступка укупне процењене вредности 20 млн евра рокови за подношење понуда били су краћи од законом прописаних, што је ограничило конкуренцију; *д)* два уговора процењене вредности скоро 15 млн евра која закључена су без спровођења поступка набавке, иако није било основа за изузеће од примене закона.

**ДРИ у својим извештајима даје већи број препорука за унапређење процеса јавних набавки.** Важећи прописи за јавне набавке у Србији у великој мери су усклађени с тековинама европске регулативе у тој области. Другим речима, домаћа регулатива у складу је с добром међународном праксом и то је похвално. Ипак, спровођење тих прописа у пракси врло често одступа од предвиђеног, што је посебно уочљиво (и потенцијално опасно) код великих наручилаца као што је ЕПС. У овом домену ДРИ указује на неке системске пропусте у готово свим фазама спровођења јавних набавки – планирању, реализацији, контроли па и евалуацији уговора – које онда доводе до неправилности у појединачним поступцима. Конкретно, ДРИ у поменутом извештају (из децембра 2020. године) указује на то да ЕПС није донео Упутство за праћење извршења уговора о набавкама иако је то законом прописано, а да извештаји које објављује не садрже опис тока реализације уговора, проблеме током извршења и предлоге за побољшање. Констатује се и то да ЕПС не истражује довољно тржиште пре него што склопи уговоре са понуђачима, не поштује увек законом прописане рокове и не објављује сваки пут огласе о набавкама на порталу који је јавно доступан. ДРИ је зато дао велики број системских препорука за унапређење процеса јавних набавки у ЕПС-у. Препоруке које ДРИ нарочито акцентује односе се на: побољшање контроле на стручној оцени понуда, на већој контроли израде и измена конкурсне документације, на побољшању праћења и поштовања рокова из Закона о јавним набавкама и рокова одређеним Решењима Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки и друго.

#### **Оквир 4: Пример ограничавања конкуренције у јавним набавкама ЕПС-а**

Летимичан преглед појединачних тендера које је ЕПС спровео током 2021. указује на велики број веома специфичних услова која предузећа морају да задовоље да би конкурисала – чиме се ограничава могућност партиципације у тендерима. Као илустрација овог налаза може послужити конкретан пример јавне набавке где се прописивањем неуобичајено специфичних услова за закључивање уговора, по свему судећи, дискриминисала конкуренција. Реч је о набавци одлагача и транспортера Б-2000 мм за ПК Радљево, за коју је тендер расписан септембра 2021. године. Уговор је склопљен крајем децембра по цени од 2,43 млрд динара са групом предузећа на челу са FАM GmbH, Монтавар Метална Лола д.о.о. и Гоша Монтажа. Поред поменуте понуде, пристигла је још једна, такође заједничка, коју су упутили Такраф GmbH, Гат д.о.о. Нови Сад и Ремекс д.о.о. Београд – која је одбијена иако је била нешто јефтинија од оне која је прихваћена (2,38 млрд динара). Образложење за неприхватање понуде било је то што предузећа нису испунила услов да руководицац монтажних радова има довољно радног искуства на пословима „*монтаже багера, одлагача, транспортних система или других конструкција*“. Одбијена предузећа су накнадно доставила радну биографију менаџера монтаже у којој се експлицитно наводи да он има потребни ниво искуства за рад на овим специфичним системима, истичући конкретне пројекте на којима је био ангажован (*испурака и уградња резервних делова за багер P&H2300, излазног озубљеног вратила, компензатора за багер Srs401, набавке и уградње машинских склопова одлагача A2RSb8500,60*). ЕПС је, упркос томе, одбио понуду Такраф-а и других, наводећи образложење да „*руковођење пословима монтаже делова машина није исто што и руковођење пословима монтаже финалног пројекта*“.

#### 4.3.4. Остали проблеми ЕПС-а и препоруке за њихово решавање

**ЕПС-ово пословање непотребно оптерећује недовољно уређен систем за давање подстицаја повлашћеним произвођачима електричне енергије.** Као што смо већ напоменули, мањи део електричне енергије у Србији поред ЕПС-а производе друга предузећа, махом из обновљивих извора, при чему је њихов удео почео да се повећава у последњих неколико година. Највећи број ових произвођача налази се у систему подстицаја који их ставља у повлашћени положај у односу на ЕПС, зато што ово предузеће има законску обавезу да откупи струју коју произведу приватни произвођачи по посебним ценама (тзв. *feed-in* тарифе) које су доста изнад тржишних.<sup>63</sup> Како се повећавала производња у систему подстицаја расли су и укупни трошкови откупа ове струје за ЕПС - са свега 2,7 млрд динара у 2014. на око 23 млрд динара у 2021. Међутим, висина посебне накнаде одакле је требало да се финансира откуп електричне енергије у систему подстицаја (коју плаћају крајњи потрошачи)<sup>64</sup> није испратила раст произведених количина ове струје, због чега је ова законска обавеза гурнула ЕПС у губитке. Према извештајима самог предузећа, од 2013. године кад је уведена посебна накнада ЕПС је на откупу електричне енергије од произвођача у систему подстицаја кумулативно направио губитак од 195 млн евра.

**Потребно је редовно усклађивати висину накнаде за електричну енергију из система подстицаја у складу с растом њене производње.** Фиксна накнада коју потрошачи плаћају за струју која је произведена у систему подстицаја вишеструко је повећана у 2021. - са 0,093 дин/kWh на 0,437 дин/kWh. Међутим, иако је на први поглед реч о драстичном повећању, ЕПС је на откупу струје од повлашћених произвођача и у прошлој години забележио губитак од скоро 30 млн евра. Сматрамо да економски и суштински није оправдано да државна политика субвенционисања производње струје из обновљивих извора оптерећује билансе ЕПС-а, а нарочито сад кад је предузеће у дубокој кризи која угрожава снабдевање електричном енергијом читаве земље. Наше рачунице показују да је за потпуно покривање трошкова које ЕПС има за откуп електричне енергије из система подстицаја потребно повећати посебну накнаду за око 25% у односу на њен тренутни ниво. Узимајући у обзир структуру финалне цене струје на домаћем тржишту, оволико повећање накнаде прелило би се на раст цене електричне енергије за крајње потрошаче за око 1%. Такође, имајући у виду да ЕПС-ови трошкови откупа струје од повлашћених произвођача зависе од количине коју они произведу и предају у систем, која се повећава из године у годину, Влада мора успоставити јасан и предвидив механизам који ће обезбедити да висина накнаде прати стваран раст трошкова ЕПС-а који произилазе из законске обавезе која му је наметнута.

**Неразумно је да ЕПС из свог пословања дотира јавне сервисе (РТС и РТВ) и мора се престати с том лошом праксом.** Још један неоправдан трошак који је држава у претходном периоду наметнула ЕПС-у произилази из наплате таксе за финансирање јавних медијских сервиса РТС и РТВ. Наиме, од 2015. кад је поново почела наплата ове таксе преко рачуна за електричну енергију ЕПС је био дужан да њен укупни фактурисан

<sup>63</sup> Према извештају АЕРС-а, откупне цене у 2021. години кретале су се у распону од 8,45 дин/kWh за електране са комбинованом производњом на фосилна горива до 26,15 дин/kWh за соларне електране. Просечна остварена откупна цена износила је 12,3 дин/kWh што је отприлике два пута скупље од цене струје на Мађарској берзи пре поремећаја на европском енергетском тржишту.

<sup>64</sup> Накнада за подстицај повлашћених произвођача електричне енергије уведена је 2013. године и за циљ је имала да се кроз њену наплату прикупе довољна средства за покривање трошкова откупа електричне енергије. Накнада се зарачунава као фиксна тарифа на укупно утрошено потрошњу домаћинстава и предузећа. Иницијално је накнада утврђена на нивоу од 0.044 дин/kWh да би у 2014. и 2015. години била повећана на 0,081 и 0,093 дин/kWh респективно на ком нивоу је остала све до 2021. када је поново повећана на 0,437 дин/kWh



износ уплаћује на рачуне РТС-а и РТВ-а, што би подразумевало да сви грађани редовно измирују обавезе по основу таксе за јавне медијске сервисе. Међутим, према финансијским извештајима ЕПС-а, стварни степен наплате је у читавом периоду био поприлично нижи (око 90%). То значи да је ЕПС од почетка генерисао губитке по основу ове активности која нема додирних тачака с његовом основном делатношћу, који су до краја 2021. кумулативно достигли износ од 4,4 млрд динара. Притом, постоји ризик да би се ови губици могли повећати у наредним годинама - с тренутним нивоом таксе од 299 динара месечно и уз претпоставку да ће степен наплате остати на нивоу од око 90%, годишњи губици ЕПС-а по овом основу могли би да износе око 10 млн евра. Фискални савет оцењује да се ова лоша пракса мора прекинути. У првом кораку требало би редефинисати уговорне односе тако да ЕПС буде у обавези да јавним медијским сервисима уплаћује само износ таксе коју је заиста наплатио кроз рачуне за струју чиме би се обезбедило да предузеће више не генерише губитке обављајући овај поверени посао. У другом кораку Влада би требало да осмисли мере које би помогле да се такса за јавне медијске сервисе заиста наплаћује у пуном износу који је предвиђен. Док се не пронађе трајно решење, држава би недостајућа средства за неометано функционисање РТС-а и РТВ-а могла да дотира из републичког или покрајинског буџета, што је тренутно мања штета него да се ти губици гомилају у финансијски посрнулом ЕПС-у.

**Велике трошкове генеришу и крађе електричне енергије које треба што пре сузбити.** Као што смо детаљније образложили у делу извештаја који се односи на проблеме дистрибутивног система, на име надокнаде трошкова губитака електричне енергије у дистрибутивном систему сваке године се утроши око 200 млн евра. Део ових расхода генерисан је техничким губицима до којих неминовно долази с трансформацијом електричне енергије са високих на ниске напонске нивое (у домаћинствима). Међутим не мали део ових губитака последица је крађа електричне енергије за које смо проценили да чине око 25% ових трошкова (50 млн евра). С обзиром на то да су крађе првенствено последица застареле мерне инфраструктуре и мањкаве контроле мерних места неопходно је да се ЕДС више ангажује у решавању овог проблема. То конкретно значи да предузеће појача контролу мерних места (чешћи изласци на терен) и у што скоријем року отпочне замену старих бројила новим аутоматским са свим пратећим функцијама (даљинско мерење потрошње, регистравање неовлашћеног приступа мерном месту, искључивање потрошње и др) тим пре што би предвиђено повећање цене електричне енергије могло само да подстакне неовлашћену потрошњу струје, што је сценарио који би свакако требало избећи.

**ЕПС не сме да толерише неплаћање струје.** Недовољна наплата ЕПС-а историјски је била велики проблем предузећа. Тај проблем је добрим делом решен, али не толико захваљујући ЕПС-у, колико приватизацијом неколико највећих неплатиша електричне енергије (Железара Смедерево, РТБ Бор и други) и одласком у стечај неких предузећа која нису успела да нађу инвеститора (нпр. Азотара). Степен наплате текућих потраживања према нашим проценама тренутно премашује 95% што је релативно задовољавајући ниво док су губици по основу обезвређивања потраживања за испоручену електричну енергију смањени са преко 100 млн евра из 2017, на око 50 млн евра у 2020. години. Наравно сви проблеми у наплати и даље нису решени и они се добрим делом још увек односе на државна предузећа (Инфраструктура Железнице, ГСП Београд, Јумко, наменска индустрија и друго). Оно на шта сад нарочито скрећемо пажњу је ризик да вероватно (и потребно) повећање цене електричне енергије буде испраћено погоршањем степена наплате потраживања. Предузећима и становништву која би објективно била угрожена повећањем цена електричне енергије држава (а не ЕПС) требало би да помогне да овај период преброди, а политика ЕПС-а би морала да буде да неплатише искључује са мреже.

## **5. УЗРОЦИ ГАСНЕ КРИЗЕ У СРБИЈИ, ДОСАДАШЊИ ФИСКАЛНИ ТРОШКОВИ И КОЈИ СУ СЛЕДЕЋИ КОРАЦИ?**

Србија се током недавно завршене грејне сезоне 2021/2022. суочила с великим проблемима у снабдевању природним гасом. Већ на почетку зиме показало се да не располажемо с довољно гаса да би се подмириле потребе домаћих потрошача у том критичном периоду, а једини начин да се осигура стабилно снабдевање био је куповина овог горива на берзама у Европи по ценама које су у међувремену вртоглаво порасле и достигле историјски максимум. Захваљујући интервенцији државе озбиљнија криза на српском гасном тржишту је избегнута – нису забележене несташице овог енергента, нити је дошло до енормног повећања цене гаса коју плаћају предузећа и домаћинства. Међутим, за решавање овог проблема Влада је потрошила огромна буџетска средства у 2021. и овој години, што је био непосредан позив за Фискални савет да се детаљније позабави актуелним изазовима у гасном сектору. У првом делу овог поглавља (одељци 3.1-3.3) најпре смо истакли основне поставке домаћег тржишта гаса, затим указујемо на узроке који су довели до кризе у снабдевању која нас је задесила током прошле зиме, а овај део истраживања закључујемо анализом одговора државе на гасну кризу у Србији и њених трошкова које су на крају платили сви порески обвезници. Иако се првобитно веровало да је реч о привременом поремећају који би могао да потраје до овог пролећа, након избијања рата у Украјини постало је извесно да ће неповољна ситуација на глобалном тржишту гаса потрајати много дуже, могуће и неколико наредних година. То практично значи да Србију од ове године очекује структурна промена на гасном тржишту, у виду великог и по свему судећи трајнијег повећања увозне цене овог горива. Стога смо у другом делу овог поглавља (одељци 3.3-3.6) детаљније анализирали изазове које Србији доноси нова набавна цена гаса, с посебним акцентом на грејну сезону 2022/2023. Фискални савет је припремио и низ предлога и мера које је потребно спровести да би се транзиција домаће привреде и грађана на структурно виши ниво цене гаса у средњем року извела на економски рационалан, фискално одржив и социјално одговоран начин.

### **4.1. Преткризни трендови и основне поставке гасног тржишта у Србији**

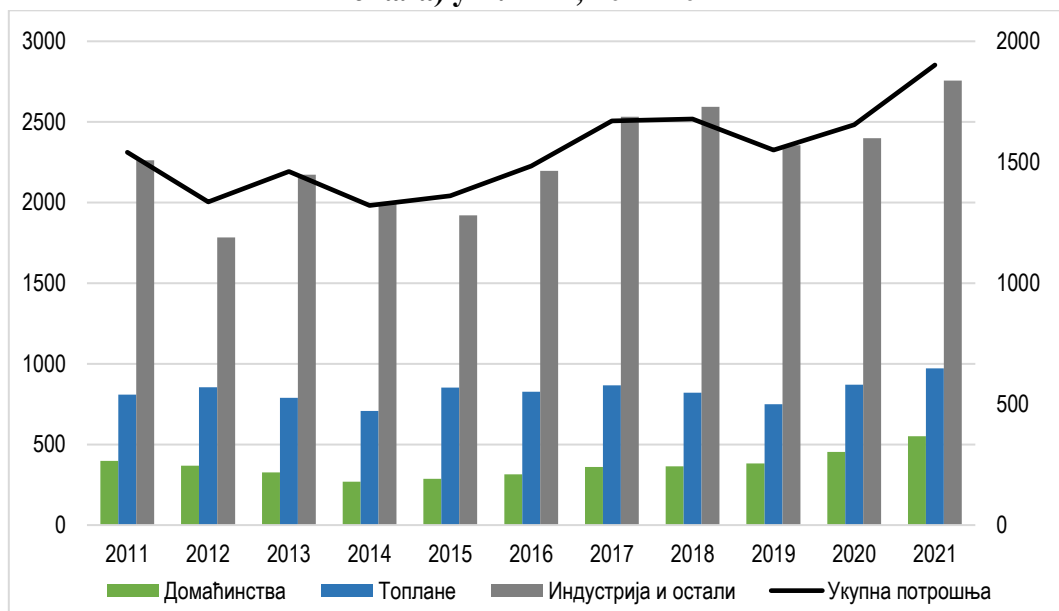
**Развој гасне инфраструктуре омогућио је пораст значаја природног гаса у енергетском миксу Србије у претходних десетак година.** Домаћа потрошња гаса бележила је стабилан раст у претходном периоду и тренутно се у Србији просечно троши преко 2,5 млрд м<sup>3</sup> овог горива годишње. То је повећање у односу на почетак протекле деценије за готово 20%, чиме је удео природног гаса у укупном снабдевању енергијом у земљи скочио са 11,5% на близу 14%. Све веће ослањање на гас је тренд који је био присутан широм Европе, што се на нивоу ЕУ види као повећање удела овог енергента у укупном снабдевању енергијом са 22,5% на 24,5% у периоду 2011-2020. У земљама ЕУ то се доводи у везу с њиховим настојањем да делимично декарбонизују њихов електроенергетски сектор, тј. да део производње струје из угља замене производњом у гасним електранама. Због вишеструко мањих емисија угљен-диоксида и релативно ниских иницијалних улагања гас је био препознат као брз и јефтин начин да се производња струје учини „зеленијом“.<sup>65</sup> Скоро двоструко веће ослањање на гас у ЕУ резултат је чињенице да су развијеније европске земље већ увелико имале изграђену основну гасну инфраструктуру, док су у Србији суштински помаци у гасификацији

---

<sup>65</sup> Примера ради, Пољска је од 2011. успела да умањи учешће угља у производњи струје за око 15 процентних поена, на око 70% колико тренутно износи. Приближно половина овог смањења остварена је захваљујући изградњи нових производних капацитета који користе гас као погонско гориво.

земље направљени у последњих 10-15 година. Било је неопходно да се изграде главни гасоводи, складиште гаса и довољно разграна дистрибутивна мрежа како би се створили предуслови да се домаћа привреда, топлане и домаћинства у већој мери ослоне на овај енергент. Као што се може видети на Графикону 24, упоредо с развојем гасне инфраструктуре расла је укупна потрошња гаса у земљи, као и потрошња у свим сегментима тржишта.

**Графикон 24. Годишња потрошња гаса (лева скала) по врстама потрошача (десна скала) у млн м<sup>3</sup>, 2011-2021**



Извор: АЕРС

**Порасла је употреба гаса за производњу топлотне енергије у топланама и домаћинствима, што чини трећину укупне потрошње овог горива у Србији.** У складу с једним од циљева још увек актуелне стратегије развоја српске енергетике до 2025. године, у претходном периоду осетно је повећано коришћење гаса у производњи топлотне енергије. Према у појединим годинама постоје одступања од тог тренда у зависности од тога колико је хладна зима, у просеку то повећање је реда величине 15-20% у односу на почетак претходне деценије. Раст потрошње гаса у домаћинствима је директна последица ширења дистрибутивне мреже, чиме је створена могућност да се већи број потрошача директно прикључи на њу.<sup>66</sup> Према подацима АЕРС-а, број домаћинстава која користе гас порастао је за око 20%, са око 244.000 на око 290.000, што чини нешто више од једне десетине укупног броја домаћинстава у Србији. Кад је реч о топланама, повећање потрошње гаса првенствено је последица преласка одређеног броја топлана у систему даљинског грејања са „прљавијих“ горива (угља и мазута) на гас у производњи топлотне енергије. Последично, у 2020. години око 75% од укупно испоручене топлотне енергије у СДГ добијено је из гаса, док је у 2010. удео гаса био тек нешто изнад 50%. У међувремену благо је порастао и број прикључака на систем даљинског грејања, чије услуге тренутно користи четвртина свих домаћинстава у земљи (преко 600.000). Збирно гледано, домаћинства и топлане годишње у просеку потроше 800-900 млн м<sup>3</sup> гаса, што је приближно трећина укупне потрошње овог горива у земљи.

**Индустрија потроши око две трећине гаса у Србији – иако и у овом сегменту постоји раст, тренд је мање стабилан због везе с макроекономским кретањима. У**

<sup>66</sup> Укупна дужина дистрибутивне мреже у Србији порасла је приближно за четвртину од 2014. године и тренутно износи скоро 21.000 километара.

последњих неколико година индустријска предузећа у Србији у просеку су трошила скоро 1,7 млрд м<sup>3</sup> гаса годишње. Њихова годишња потрошња сада је отприлике за 20% већа него на почетку претходне деценије, али као што се може видети на Графикону 24, растући тренд није био тако стабилан. Осцилације у индустријској потрошњи гаса највећим делом прате општа макроекономска кретања у земљи, односно зависе од тога у којој фази привредног циклуса се налазимо. Примера ради, релативно ниска потрошња гаса у домаћој индустрији од 2012. до 2015. може се довести у везу с врло slabим привредним растом, који је у том периоду просечно износио тек око 0,5% годишње. Кад је од 2016. отпочео опипљив привредни опоравак дошло је и до повећања индустријске потрошње гаса. Додуше, томе је сасвим извесно допринело и то што је истовремено дошло до пада цене овог горива на светском тржишту. Израженијим варијацијама у годишњој индустријској потрошњи гаса у Србији повремено доприносе и промене у нивоу производње у предузећима која су појединачно гледано његови велики потрошачи, попут МСК из Кикинде, железаре у Смедереву, раније Азотаре и других.

**Око 90% домаће потрошње гаса намирује се из увоза, што значи да смо у случају овог енергента скоро потпуно увозно зависни.** Србија располаже прилично скромним резервама гаса. Домаћа производња овог горива је пре десетак година добацивала до нивоа од 500-600 млн м<sup>3</sup> годишње, али се од тада константно смањивала и у последње време је износила 250-350 млн м<sup>3</sup>. У производном делу гасног тржишта у Србији доминира предузеће НИС, које је исцрпљивањем домаћих резерви гаса углавном покривало сопствене потребе за овим енергентом (око 250 млн м<sup>3</sup> годишње), док је евентуалне вишкове гаса пласирало на тржиште (реда величине до 100 млн м<sup>3</sup> годишње). Дакле, домаћа производња покрива тек нешто преко 10% укупних годишњих потреба за гасом у Србији, а ако посматрамо потрошњу без НИС-а тај проценат је заправо занемарљиво мали.<sup>67</sup> Остатак потребних количина гаса, што на годишњем нивоу износи 2,2-2,3 млрд м<sup>3</sup>, Србија мора да набавља из увоза.

**Србијагас је кључни играч на домаћем тржишту и практично сав увоз гаса у земљу стиже преко овог предузећа.** Гас који се у Србији потроши по искључењу НИС-а можемо посматрати као тзв. тржишну потрошњу овог горива и она тренутно износи 2,2-2,3 млрд м<sup>3</sup> годишње. Као што смо већ истакли, ове количине гаса је махом неопходно набавити из увоза и за то је првенствено задужен Србијагас.<sup>68</sup> Од укупне тржишне потрошње, око 85% се односи на слободно тржиште на ком гас набавља привреда (укључујући и топлане), док се преосталих 15% односи на регулисано тржиште за домаћинства и друге мале потрошаче. Премда су очигледно направљени први кораци у либерализацији домаћег гасног тржишта ту и даље апсолутно доминантну позицију има Србијагас. Наиме, ово предузеће директно испоручује крајњим потрошачима око 1,8 млрд м<sup>3</sup> гаса годишње и тако оно само покрива око 80% укупне тржишне потрошње. Преосталих 20% гаса крајњим потрошачима испоручује неко од 34 предузећа која послују на српском тржишту (нпр. Југоросгас, Нови Сад Гас, Беогас и др). Међутим, сва ова предузећа су углавном препродавци гаса који ово гориво набављају на veleпродајном тржишту – највише опет од Србијагаса. Удео свих других понуђача на овом тржишту је прилично мали, укључујући и удео НИС-а који тако пласира евентуалне вишкове сопствене производње. Дакле, иако је број учесника на домаћем гасном тржишту

---

<sup>67</sup> Илустрације ради, НИС је у 2021. години произвео укупно 226 млн м<sup>3</sup> гаса, од чега је свега 13,6 млн м<sup>3</sup> или 6% предузеће продало другим снабдевачима.

<sup>68</sup> Укупне набавке Србијагаса у неким годинама знају да буду нешто веће уколико је поред гаса за текућу потрошњу потребно утиснути додатне количине у складиште у Банатском Двору. Максимални годишњи увоз овог предузећа у претходном периоду износио је око 2,5 млрд м<sup>3</sup> гаса.

приметно порастао у претходном периоду, снабдевање гасом у Србији суштински и даље зависи од једног предузећа – Србијагаса.

**Највећи део увезеног гаса стигао је из Русије, по дугорочном уговору о снабдевању који је потписан с предузећем Газпром.** Србија је у претходном периоду гас углавном набављала из Русије, по дугорочном уговору који је био потписан с предузећем Газпром. Годишње испоруке гаса по овом уговору достигале су 2,2 млрд  $m^3$  и то је у начелу било довољно да се покрију потребе наше земље за овим горивом на годишњем нивоу. Иако многи детаљи овог уговора нису познати јавности, постоје индиције да је у пракси Србија могла да рачуна на просечне дневне испоруке гаса од приближно 6 млн  $m^3$ , по цени која је пратила варијанту нафтне формуле – набавна цена гаса одређивала се на основу тржишних цена сирове нафте које су важиле пре девет месеци у односу на тренутак испоруке. Изузетак од ове устаљене праксе представља 2020. година кад је Србија привремено диверсификовала изворе снабдевања и значајне количине гаса набављене су директно са европских берзи. Таквој одлуци је у највећој мери допринео суноврат берзанских цена гаса непосредно након избијања пандемије *COVID-19* у марту 2020. године, кад су цене овог енергента на европским берзама пале на историјски низак ниво – 1.000  $m^3$  гаса могло се купити за свега 50-ак евра. Србијагас је искористио ове врло повољне тржишне околности и тада је око 750 млн  $m^3$  гаса, дакле трећина испорука које уобичајено стижу из Русије, купљено на европском тржишту по цени која је била нижа од оне из дугорочног уговора с Газпромом. То је био добар пословни потез, којим је умањена пондерисана увозна цена овог горива и тиме су привремено смањени укупни трошкови предузећа за набавку гаса.

**До 2021. главни елементи домаће гасне инфраструктуре били су гасовод за довод гаса преко Украјине и Мађарске и подземно складиште Банатски Двор.** Закључно са 2020. сав гас који је пристизао у земљу допремао се из правца Мађарске и Украјине, од чега је највећи део био намењен за домаћу потрошњу, док су мање количине одлазиле даље за Босну и Херцеговину. Крајем 2011. пуштено је у рад подземно складиште гаса у Банатском Двору, као критично важан део гасне инфраструктуре којим је Србија по први пут добила могућност да прави знатније залихе овог енергента.<sup>69</sup> У тој првој фази изградње добијено је складиште гаса радне запремине од 450 млн  $m^3$  из ког је на дневном нивоу могуће максимално истиснути 5 млн  $m^3$  гаса. Дакле, дати капацитет складишта могао је да потраје 90 дана у свом максималном режиму рада. Већ тада је било препознато да је Србији за потпуну безбедност у снабдевању гасом потребно веће складиште, због чега је проширење капацитета складишта у Банатском Двору најављивано практично од тренутка кад је пуштено у рад. Према начелним плановима, у другој фази радни капацитет складишта требало је повећати на 750 млн  $m^3$ , а затим и на 1 млрд  $m^3$  гаса. Међутим, ти планови до данас нису реализовани и Србија још увек има исте капацитете за складиштење гаса као у 2011. години.

**Постојећа гасна инфраструктура може да покрије максималну дневну потрошњу од око 11 млн  $m^3$  гаса из „редовних извора“ снабдевања.** Фискални савет у овој анализи под редовним изворима снабдевања подразумева гас који иначе увозимо по дугорочном уговору склопљеним са Газпромом, увећано за претходно ускладиштен гас у Банатском Двору који се по потреби може усмерити у потрошњу. Као што смо већ истакли, редовне испоруке који стиже из Русије су по свему судећи реда величине око 6 млн  $m^3$  гаса дневно, док техничке спецификације нашег складишта дозвољавају да се из њега повуче још максимално до 5 млн  $m^3$  овог горива. У збиру, то значи да редовни

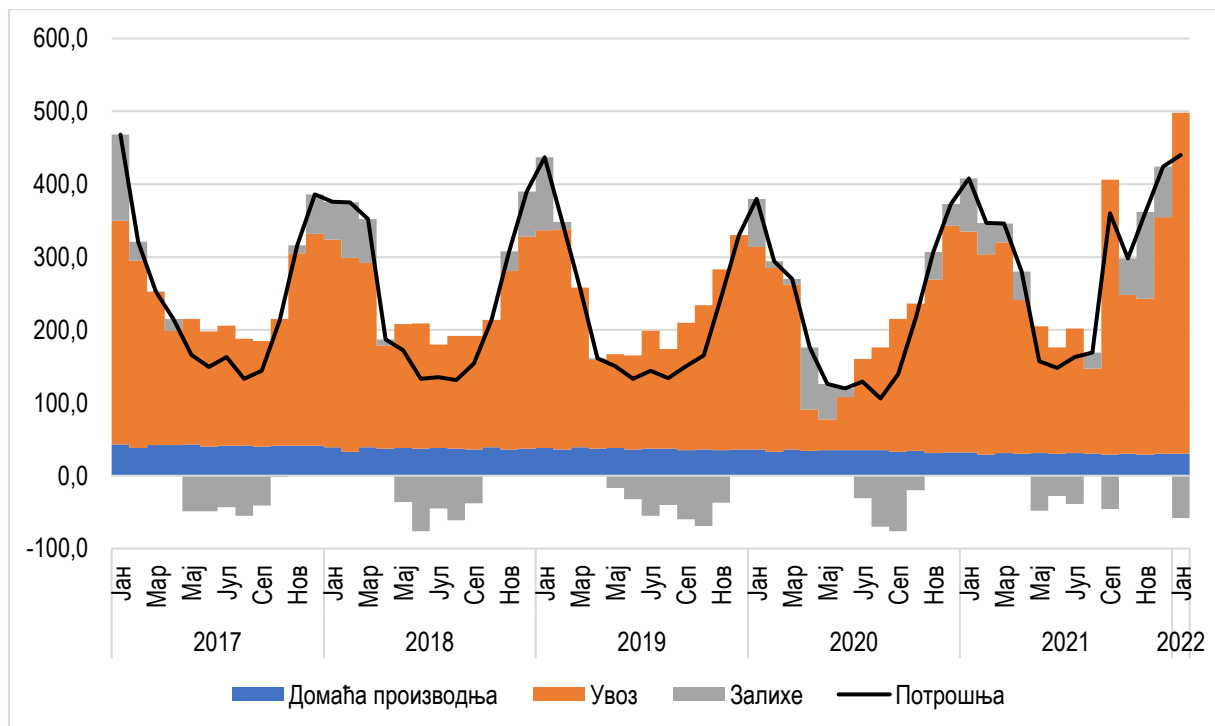
---

<sup>69</sup> Подземно складиште гаса у Банатском Двору је у мањинском власништву државе – Србијагас учествује у власништву са 49% а Газпром са 51%.

извори снабдевања на дневном нивоу могу да задовоље домаћу потрошњу до око 11 млн м<sup>3</sup> гаса.

**Складиште гаса у Банатском Двору има важну улогу у изравнању великих сезонских варијација у потрошњи овог горива.** Поред стабилног раста укупне годишње потрошње гаса у последњих десетак година, важна одлика домаће тражње за гасом су њене изражене сезонске осцилације. Као што се може видети у Графикону 25, потрошња овог горива у Србији је током зимских месеци неретко двоструко (па и више) већа него у топлијој половини године. На дневном нивоу, домаћа потрошња гаса од октобра до марта у просеку се кретала у распону 10-13 млн м<sup>3</sup>, док је од априла до септембра она обично на нивоу 4-6 млн м<sup>3</sup>. Овде долазимо до важне улоге подземног складишта у Банатском Двору, које Србијагасу помаже да донекле ублажи велике сезонске варијације у тражњи за гасом и оптимизује његов увоз. Наиме, у летњим месецима кад је дневна потрошња мања од количине гаса коју редовно увозимо по дугорочном уговору, тај „вишак“ увезеног гаса складишти се у Банатском Двору и чува за грејну сезону. Током зиме домаћа тражња много је већа од редовних испорука гаса које нам стижу из Русије, али је истискивањем претходно ускладиштеног гаса ту разлику могуће значајно смањити. Самим тим умањује се потреба за ванредним увозом овог горива током грејне сезоне, што је рационални модел пословања и из угла тржишних цена гаса које су током зиме сезонски обично нешто више. Међутим, због ограничених капацитета складишта у Банатском Двору потпуно изравнање сезонских варијација у потрошњи није могуће. Последично, Србија је и пре кризне грејне сезоне 2021-2022. обично била приморана да набавља додатне количине гаса на европским берзама, додуше, по ценама које најчешће нису драстично одступале од цене која је плаћана Газпрому.

**Графикон 25: Сезоналност потрошње, увоза и коришћења залиха гаса у Србији у млн м<sup>3</sup>, 2017-2022**



Извор: Евростат

Напомена: Негативне вредности у коришћењу залиха заправо означавају утискивање гаса у складиште, јер је у тим месецима домаћа потрошња мања од увезених количина.

**Од почетка 2021. пуштен је у рад гасовод Балкански ток што представља важно инфраструктурно унапређење за земљу.** Од 1. јануара 2021. године званично је пуштен у рад гасовод Балкански ток који је убрзо постао главни правац за допремање гаса на српско тржиште. Гасовод из правца Мађарске је у наредним месецима полако излазио из редовне употребе, да би потпуно престао да се користи од априла 2021. јер су тада испоруке гаса за Босну и Херцеговину такође преусмерене на правац преко Бугарске. Кад су од октобра 2021. Балканским током потекле прве количине гаса за Мађарску и Хрватску, Србија је званично постала транзитна земља кад је у питању транспорт овог горива. Завршетак изградње и пуштање у рад гасовода Балкански ток је од вишеструког значаја за нашу земљу. Најпре, добијање статуса транзитне земље у транспорту гаса има позитиван утицај на јавне приходе, и према првим проценама земља би од наплате таксе за транзит гаса могла да приходује око 40 млн евра годишње. Тренутно је још значајније то што постојање алтернативних правца за снабдевање доприноси енергетској стабилности и безбедности земље. Због рата у Украјини постоји стална опасност да би испоруке гаса Европи преко гасовода који иде кроз ту земљу могле да буду обустављене, а Србији је донедавно то била једина опција. На крају, у прошлости су се могле чути оцене дела стручне јавности да је Србија повремено плаћала релативно високе таксе за транзит гаса кроз Мађарску, што је неповољно утицало на финалну цену овог горива на домаћем тржишту. Диверсификацијом правца за снабдевање гасом створен је простор да се убудуће испреговарају финансијски повољнији услови.

#### **4.2. Шта је довело до кризе у снабдевању гасом у Србији током зиме 2021-2022?**

**Први, краткотрајни проблем у снабдевању гасом догодио се због хаварије на делу гасовода кроз Бугарску почетком новембра 2021.** Иако је вртоглав раст цена гаса на европским берзама већ увелико био почео, Србија се први пут суочила с високим тржишним ценама овог горива почетком новембра прошле године. Због хаварије на делу гасовода Балкански ток у Бугарској, доток гаса у земљу из тог правца био је потпуно прекинут у периоду од 1. до 3. новембра. Након поправке тог квара дошло је до нормализације испорука за нашу земљу од 4. новембра. У начелу, овакве ванредне и краткотрајне проблеме у снабдевању гасом Србија би требало да решава повлачењем залиха из гасног складишта у Банатском Двору. Међутим, због ограничених капацитета из залиха смо у најбољем случају могли да рачунамо на око 5 млн м<sup>3</sup> гаса дневно, што у ситуацији кад је већ почела грејна сезона свакако нису довољне количине. Да би се подмирила домаћа потрошња гаса током та три дана недостајало је око 14 млн м<sup>3</sup> овог горива и Србијагас је ту количину интервентно купио на европском тржишту. Имајући у виду то да су се берзанске цене гаса тада кретале у распону 700-800€ за 1.000 м<sup>3</sup>, процењујемо да је овај ванредни увоз коштао предузеће око 10 млн евра.

**Трошкови ванредног увоза гаса у новембру нису фискално толико значајни, али је то скренуло пажњу шире јавности на проблем кризе на гасном тржишту.** Непланирани трошак набавке гаса од око 10 млн евра за само три дана није занемарљив из угла пословања Србијагаса, кад се има у виду да је годишњи профит овог предузећа у претходних неколико година у просеку износио 30-40 млн евра. Посматрано из фискалног угла то ипак не представља тако велики трошак. Чак и у случају да Србијагас није могао самостално да финансира интервентни увоз и да је морала да се умеша држава, за буџет би то донело пораст издатака за релативно скромних 0,02% БДП-а. Ипак, овај краткотрајни инцидент у снабдевању гасом скренуо је пажњу домаћој јавности на врло неповољну ситуацију на европским берзама и отворено је неколико важних питања на које је одговоре требало да дају Влада и Србијагас – пре свих, колико спремно смо дочекали грејну сезону 2021-2022. и да ли би и на који начин криза на

европском тржишту могла да се прелије на Србију? Међутим, ти одговори су изостали у фискалним документима које је Влада усвајала крајем 2021. (Фискална стратегија за 2022-2024. и Закон о буџету за 2022. годину), у којима није било ни речи о потенцијалним или стварним трошковима гасне кризе који би се могли превалити на Србијагас или државни буџет у прошлој или овој години.

**Фискални савет је благовремено упозорио Владу на део ризика и могућих трошкова за буџет услед рекордног раста тржишних цена гаса.** Једна од главних замерки коју је Фискални савет имао на предложени буџет за 2022. годину била је то што у овом документу нису препознати и добро адресирани неки озбиљни фискални ризици – првенствено проблеми које Србији може донети актуелна енергетска криза.<sup>70</sup> Том приликом фокусирали смо се на потенцијалне трошкове за Србијагас (и државу) који би произашли из нове набавне цене гаса, будући да је актуелни уговор о дугорочном снабдевању с Газпромом истицао 31. децембра 2021. С једне стране, нафтна формула и тржишна кретања јасно су сугерисали да би цена гаса по новом уговору могла да буде знатно већа него у претходном периоду. С друге, већ су постојале најаве да се продајне цене гаса на регулисаном тржишту у сваком случају неће мењати, а велико је питање да ли би Србијагас уопште могао да наплати вишу цену неким предузећима и топланама који нису била способни да редовно измирују своје обавезе за гас ни кад је његова цена била релативно ниска (попут из Кикинде). Уз тада расположиве информације, наша најбоља процена била је да би овај раскорак у кретању набавних и продајних цена и ненаплативост неких потраживања могли да гурну Србијагас у губитке од најмање 100 млн евра, који би пре или касније пали на терет државног буџета. Међутим, Влада овај наш приговор није узела у озбиљно разматрање, тако да у усвојеном Закону о буџету за 2022. годину није било помена енергетске кризе и проблема које би могла да донесе српским јавним финансијама.

**Део проблема привремено је решен крајем новембра 2021. кад је Србија успешно продужила постојећи уговор с Газпромом по повољним условима.** У важећем уговору с Газпромом постојала је клаузула да он може бити продужен за највише шест месеци, што је могућност коју је Влада искористила. На тај начин Србија је током читаве грејне сезоне 2021-2022, све до 31. маја ове године, могла да рачуна на количине гаса које смо и раније редовно увозили по дугорочном уговору. Притом, добијена је и прилично повољна цена од 270 долара (нешто испод 250 евра) за 1.000 м<sup>3</sup>. Наиме, у том тренутку берзанске цене гаса биле су 3-4 пута веће, док су неке друге земље које су се нашле у сличној позицији као Србија од Газпрома тада добијале знатно вишу цену. Примера ради, Бугарска је добила продужење важећег уговора о дугорочном снабдевању по скоро дупло већој цени – 500 долара за 1.000 м<sup>3</sup>. Том приликом државни званичници послали су поруку да је Србија на овај начин практично избегла гасну кризу која се разбуктала у Европи, те да не би требало да буде тежих последица за домаћу привреду, грађане, па и државни буџет.

**Само неколико дана касније показало се да имамо и други проблем – недовољне количине гаса да изгурамо грејну сезону.** Продужење уговора са Газпромом по врло повољној цени свакако је била добра вест за земљу, али већ у првој недељи децембра јавност је сазнала да потенцијално повећање уговорне цене гаса није једини проблем у домаћем гасном сектору. Наиме, тада се показало да Србија није спремно дочекала зиму, тј. да количине гаса које добијамо по дугорочном уговору и тренутно стање залиха у Банатском Двору ни изблиза нису довољни да подмире потребе домаће привреде и грађана за овим горивом. Према подацима са ENTSO-G платформе,

---

<sup>70</sup> Видети извештај Фискалног савета „Оцена Предлога закона о буџету за 2022. годину“ из новембра 2021. године.



од почетка децембра 2021. гас је поново почео да се увози из правца Мађарске, који се прошле године уопште није користио осим за интервентни увоз док је трајала већ поменута хаварија на Балканском току. По свему судећи, већ тада је отпочео ванредни увоз гаса који је купован на европским берзама по рекордно високим набавним ценама, које су тада биле на нивоу од око 1.000 евра за 1.000 м<sup>3</sup>. Резултати наших анализа указују на то да постоје два главна разлога зашто је практично на самом почетку зиме био неопходан увоз додатних количина гаса, чиме је отворен канал за директно преливање европске гасне кризе на српско тржиште гаса. Први проблем је по природи структуран и односи се на недовољне капацитете складишта за гас у Банатском Двору с којима смо дочекали кризу. Други проблем десио се на оперативном нивоу и тиче се лошег управљања домаћим залихама гаса током 2021. године.

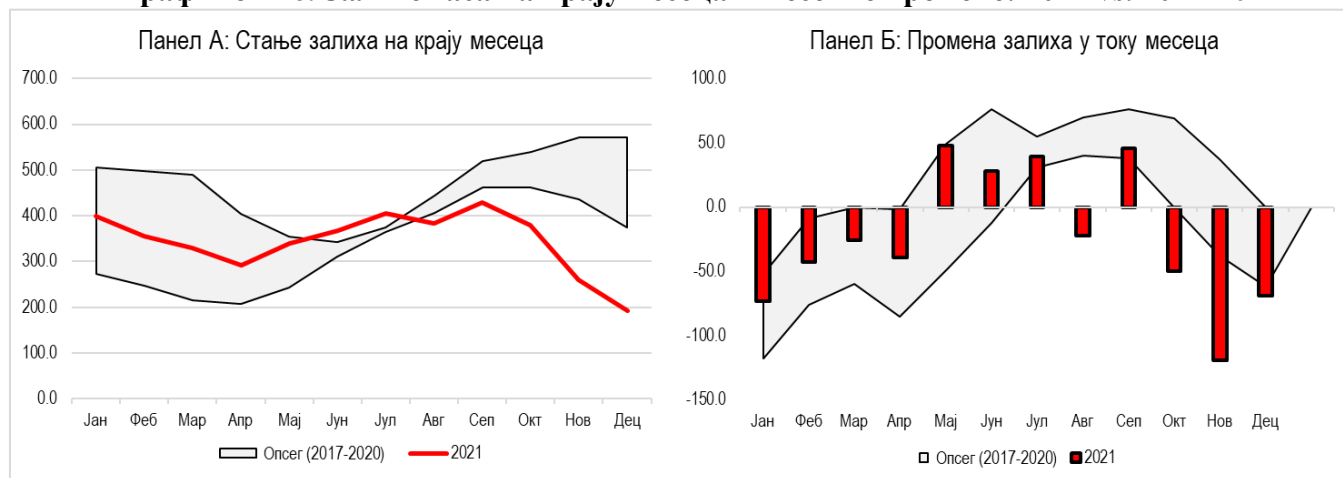
**Постојеће складиште у Банатском Двору не може да подмири укупне потребе земље за гасом током зимских месеци, кад је тражња највећа.** Већ смо објаснили да су основне улоге подземног складишта у Банатском Двору да омогући несметано снабдевање земље гасом у случају привремених прекида у његовом дотоку, односно да изравна сезонске варијације у потрошњи и увозу овог горива. Међутим, чак и да је капацитет складишта био довољан за ниво потрошње који је Србија имала пре десетак година, то већ неко време није случај. Наиме, годишња потрошња гаса је у међувремену порасла за скоро 20% при чему је то повећање још више изражено током зимских месеци. Због већег ослањања на гас у производњи топлотне енергије у домаћинствима и топланама вршна дневна потрошња овог горива сада је приметно већа него раније. У појединим данима домаћа тражња за гасом сада достиже 15-16 млн м<sup>3</sup>, што је скоро за 50% више него што се може намирити из редовних извора снабдевања (око 11 млн м<sup>3</sup> дневно), и та разлика се онда мора надокнађивати ванредном куповином гаса на тржишту. То у пракси значи да је Србија због ограничених капацитета гасне инфраструктуре свакако била осуђена да набавља одређене количине скупог гаса на европским берзама током грејне сезоне 2021-2022. То је инфраструктурно ограничење земље које постоји већ неко време и стога је нејасно зашто Србијагас и ресорно министарство нису благовремено предвидели проблем структурног мањка гаса који имамо зими и унапред спремили план за његово превазилажење. Тако бисмо готово извесно добили повољније услове од актуелних берзанских цена гаса, а Влада би имала довољно времена да евентуалне фискалне трошкове процени и транспарентно их прикаже у буџетској документацији.

**О потреби за проширењем складишта гаса говори се практично од кад је пуштено у рад крајем 2011. године, али се на то још увек чека.** У стручној јавности су се већ читаву деценију могле чути оцене да је Србији потребно веће складиште гаса, при чему су државни званичници такође повремено износили планове за проширење складишта у Банатском Двору. Према тим плановима, у првој фази доградње радни капацитет складишта требало је да се повећа са 450 млн м<sup>3</sup> на 750 млн м<sup>3</sup>, док би се максимална количина гаса коју је дневно могуће истиснути из складишта удвостручила – са 5 на 10 млн м<sup>3</sup>. Након друге фазе доградње његова радна запремина достигла би 1 млрд м<sup>3</sup>. Прелиминарне оцене указују на то да бисмо већ након прве фазе теоријски имали довољно капацитета за складиштење гаса да се у великој мери предупреди преливање гасне кризе у Европи на домаћу економију. Међутим, ти пројекти нису завршени тако да је Србија протеклу зиму дочекала са складиштем истог капацитета које је имала пре десетак година. Тромост државе и Србијагаса у реализацији овог за земљу изузетно важног инфраструктурног пројекта у претходним годинама није била виђена као велики пропуст. Тржишне цене гаса биле су релативно ниске и стабилне, на нивоу који је био близак тарифи коју плаћамо за испоруке по дугорочном уговору с Русијом, па и кад је требало набављати додатне количине гаса на берзама то се није негативно

одражавало на пословање Србијагаса. Све се променило у јесен 2021. кад су цене гаса на европском тржишту нагло скочиле, па је тај ванредни увоз гаса требало плаћати вишеструко скупље у односу на цену коју плаћамо за редован увоз из Русије. У неку руку криза на европским берзама гаса само је оголила овај структурни проблем земље и учинила га много скупљим.

**Додатни проблем је то што смо грејну сезону 2021-2022. дочекали са изузетно ниским залихама.** Поред недовољне запремине складишта гаса у Банатском Двору, анализе Фискалног савета откривају да се током 2021. лоше управљало домаћим залихама овог горива. Рекордно ниске залихе на почетку прошле зиме додатно су сузиле простор да се Србија у већој мери заштити од неповољних кретања на европском тржишту гаса. Као што се може видети у Графикону 26 (Панел А), све до јула 2021. залихе гаса у Банатском Двору биле су на нивоу просека периода 2017-2020, чак је стање било и нешто боље половином године. Међутим, почев од августа уследило је неуобичајено снажно исцрпљивање домаћих залиха гаса, које су на крају октобра биле за 25% мање од вишегодишњег просека, а у новембру су већ пале на свега 50% уобичајеног нивоа. Да је у другој половини 2021. дошло до необичног коришћења залиха гаса пре грејне сезоне показује и Панел Б Графикана 26. Наиме, види се да је до првог нето смањења залиха дошло већ у августу месецу, што се раније никад није десило, а затим је у октобру и новембру забележен много већи пад него што је то био случај у периоду 2017-2020. Чињеница да су залихе гаса у Банатском Двору пале на критично низак ниво била је непосредан окидач да Србијагас отпочне с ванредном куповином великих количина овог горива на европским берзама већ у првој недељи децембра.

**Графикон 26. Залихе гаса на крају месеца и месечне промене: 2021 vs. 2017-20**



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Евростата

**За лоше стање залиха гаса с којима смо ушли у протеклу грејну сезону најзаслужнији су проблеми ЕПС-а у производњи струје током 2021. године.** Ситуација у гасним складиштима у читавој Европи није била сјајна на почетку грејне сезоне 2021-2022, будући да је њихова попуњеност била за око 15% испод петогодишњег просека. Као што смо објаснили у уводном поглављу овог извештаја, иза тога стоји неколико разлога: ниске залихе на крају зиме 2020-2021. која је била неуобичајено хладна, нагли скок потрошње гаса због убрзаног привредног опоравка ЕУ, који пак није био испраћен повећањем дотока гаса из главних праваца из којих се Европа снабдева овим горивом. Потрошња гаса је и у Србији благо порасла током прошле године, што се такође највероватније може довести у везу са убрзаним привредним опоравком након рецесије у 2020. Међутим, то је само мањи део објашњења зашто су домаће залихе гаса биле на рекордно ниском нивоу почетком децембра 2021. Појединачно гледано највећи

„кривац“ је заправо ЕПС, који је у прошлој години имао огромне проблеме у производњи електричне енергије. Наиме, ово предузеће је покушало да надомести пад производње струје у термоелектранама на угаљ повећањем производње у термоелектранама-топланама (ТЕ-ТО) које као погонско гориво користе гас. Према подацима из ЕПС-ових извештаја, ТЕ-ТО су учествовале у производњи електричне енергије у целој другој половини 2021. године, што није забележено у дужем периоду (од кад располажемо подацима). Реч је о старим и неефикасним постројењима која се по правилу за производњу струје користе само у периоду јануар-март, јер се тада примарно користе за генерисање топлотне енергије.

**Процењујемо да је ЕПС у другој половини прошле године ванредно потрошио близу 200 млн м<sup>3</sup> гаса.** ЕПС је почео да користи ТЕ-ТО за производњу струје већ у јулу 2021. и то је трајало све до краја године, дакле пуних 6 месеци. Према нашим рачуницама, то неуобичајено велико ослањање ЕПС-а на гасне електране у производњи струје “појело” је близу 200 млн м<sup>3</sup> гаса у другој половини прошле године, што представља око 40% укупне радне запремине складишта гаса у Банатском Двору. Другим речима, да није било ЕПС-ових проблема у производњи струје домаће залихе гаса на крају 2021. не би биле на само 40% у односу на вишегодишњи просек већ би било дупло веће, на нивоу од око 80%. Колико је то значајно најбоље илуструје податак да би Србија с тим гасом могла да рачуна на максималне количине гаса које је могуће повући из Банатског Двора (дневно по 5 млн м<sup>3</sup>) у периоду од око 40 дана, што би у значајној мери смањило потребу за ванредним набавкама на тржишту прошле зиме.

**Кад сумирамо, проблеми у снабдевању гасом током протекле грејне сезоне добрим делом се могу приписати пропустима Србијагаса, али и државе.** Криза на глобалном тржишту гаса је дошла изненада и упитно је колико земаља се уопште може похвалити да ју је дочекало спремно. Вероватно ни од Србије није било реално очекивати да буде у пуној приправности за ову ванредну ситуацију и потпуно избегне удар кризе. Међутим, домаћи проблеми о којима смо дискутовали свакако су допринели томе да последице буду много теже и самим тим скупље. Примера ради, ЕПС-ови проблеми у производњи струје и последично неуобичајено велика потрошња гаса постоје још од летос, дакле почели су неколико месеци пре него што су цене овог горива снажно скочиле. Они јесу пресудно допринели лошем стању залиха на почетку грејне сезоне, али оправдано је поставити питање зашто Србијагас није реаговао раније и те непланирано утрошене залихе надокнадио набавкама на тржишту док су цене гаса још увек биле релативно ниске? Одговорност је и на држави, јер се поновила ситуација да нема добар увид у то шта се дешава у њеним предузећима и који ризици прете из њиховог лошег пословања. Кад су се јесенас јавили први сигнали да бисмо могли имати одређене проблеме у снабдевању гасом, о чему је извештавао и Фискални савет, то је требало да алармира Владу да детаљно сагледа ситуацију и припреми стратегију како да кроз кризу прођемо на економски рационалан, социјално одговоран и фискално одржив начин. То се нажалост није десило. Реакција државе је уследила тек кад је ситуација постала безизлазна – или да се гас који недостаје купи по рекордно високим берзанским ценама, или да немамо довољно овог горива у критичном зимском периоду. На крају, рачун је испостављен државном буџету, тако да су пуну цену пропуста државе и њених предузећа платили сви грађани.

#### **4.3. Анализа трошкова ванредног увоза гаса, губитака Србијагаса и њиховог преливања на јавне финансије**

**За набавку гаса током грејне сезоне 2021-2022. било је потребно издвојити рекордно велика средства – процењујемо близу 1 млрд евра.** Србија је у периоду од октобра 2021. до марта ове године морала да увезе неуобичајено велике количине гаса, чему је допринело то што смо у грејну сезону ушли с врло ниским нивоом залиха у складишту Банатски Двор. Према нашим проценама, у посматраном периоду набављено је 1,8 млрд м<sup>3</sup> овог горива, што је било за око 20% више него у претходних неколико грејних сезона. Око 60% или 1,1 млрд м<sup>3</sup> гаса Србија је увезла по условима из продуженог уговора с Газпромом, што значи да је тај гас плаћан по цени која је била испод 250 евра за 1.000 м<sup>3</sup>. Међутим, преосталих 40% (око 700 млн м<sup>3</sup>) представља ванредни увоз овог горива по тржишним ценама које су се током зимских месеци кретале на нивоу од преко 1.000 евра за 1.000 м<sup>3</sup>. У суми, укупни трошкови набавке гаса достигли су износ од око 1 млрд евра. Од тога, за редован увоз руског гаса по дугорочном уговору о снабдевању било је потребно издвојити око 260 млн евра, док је ванредни увоз гаса коштао скоро три пута више – близу 750 млн евра.<sup>71</sup> Кад се подвуче црта, упркос томе што је Влада успешно испреговарала продужење уговора с Газпромом по прилично повољним условима, стварна просечна цена коју је Србија плаћала за увоз гаса током грејне сезоне 2021-2022. била је више него двоструко већа и износила је око 550 евра за 1.000 м<sup>3</sup>.

**Трошкови ванредног увоза гаса могли су бити за трећину мањи да није било оперативних проблема у пословању ЕПС-а и Србијагаса у 2021.** Као што смо претходно објаснили, један од корена проблема у снабдевању гасом био је то што је Србија зиму дочекала неспремно, с рекордно ниским залихама овог горива. Дакле, уместо да се током грејне сезоне троши јефтинији гас који је претходно био ускладиштен током летњих месеци, Србијагас је ту количину морао да набавља непосредно на европским берзама по вишеструко већим ценама. Према нашим проценама, због прекомерно испражњеног складишта у Банатском Двору током зиме било је потребно набавити додатне количине гаса у вредности од око 250 млн евра, што је трећина износа који је плаћен за ванредни увоз овог горива. За такву ситуацију првенствено су одговорни ЕПС-ови проблеми у производњи електричне енергије, будући да је само ово предузеће у другој половини 2021. непланирано потрошило близу 200 млн м<sup>3</sup> гаса чија је тржишна вредност 150-200 млн евра. Међутим, домаће залихе овог горива су и по искључењу потрошње у ЕПС-у биле за 15-20% испод вишегодишњег просека, што значи да се преостали ванредни трошкови од 50-100 млн евра могу приписати лошем планирању у Србијагасу. Фискални савет оцењује да су се ови трошкови већим делом могли избећи да се одговорније управљало овим предузећима, као и да је Влада на време препознала и адресирала горуће проблеме. Примера ради, благовременим препознавањем ЕПС-ових проблема постојала је шанса да се планови за набавку гаса раније прилагоде и тако евентуално „ухвати“ период док су берзанске цене овог горива још увек биле релативно ниске.

**Остатак трошкова ванредног увоза гаса може се приписати структурним проблемима земље, тј. недовољним капацитетима домаће гасне инфраструктуре.** Капацитети постојећег складишта у Банатском Двору су превазиђени, због чега Србија у

---

<sup>71</sup> Постоји могућност да је наша процена вредности ванредно увезеног гаса донекле конзервативна, зато што почива на претпоставци да је Србијагас све количине овог горива плаћао по текућим берзанским ценама. У јавности су се у међувремену појавиле информације да је могуће да су извесне количине гаса купљене директно од Газпрома по ценама које су биле нешто испод тржишних. Фискални савет нема независну потврду ових тврдњи, али уколико су тачне, укупни трошкови ванредног увоза били би нешто мањи од 750 млн евра.

овом тренутку није ни могла да избегне додатни увоз гаса мимо редовних извора снабдевања како смо их раније дефинисали.<sup>72</sup> Нити је могуће ускладиштити количине гаса које су нам у основи потребне током зимске сезоне, нити нам техничке карактеристике складишта дозвољавају да на дневном нивоу из њега истиснемо довољно овог горива. Да би смо дошли до реда величине тог мањка складишних капацитета током грејне сезоне 2021-2022. полазимо од укупне потрошње гаса у тих шест месеци, која је износила око 2 млрд м<sup>3</sup>. Редован увоз по дугорочном уговору о снабдевању с Русијом у посматраном периоду проценили смо на око 1,1 млрд м<sup>3</sup> гаса, док је у идеалним околностима из Банатског Двора максимално могуће повући још 450 млн<sup>3</sup> гаса. Другим речима, чак и да се Србија с постојећим инфраструктурним капацитетима одлично припремила за кризу на гасном тржишту, за намиривање домаће потрошње током протекле грејне сезоне било би неопходно да се ванредно увезе још око 450 млн<sup>3</sup> гаса.<sup>73</sup> Тржишна вредност тог гаса узимајући просечне цене на европским берзама током зиме износила је око 500 млн евра. Поређења ради, да смо имали довољно капацитета да се та количина гаса купи раније и ускладишти за грејну сезону, по ценама које су блиске онима које плаћамо за испоруке које стижу од Газпрома, трошак набавке износио би око 100 млн евра. Дакле, због овог структурног проблема земље плаћена је пет пута већа цена.

**Овај део трошкова није се могао избећи, али је требало да их Србијагас и Влада раније предвиде.** Мањак критичне гасне инфраструктуре је вишегодишњи проблем с којим је земља дочекала кризу на тржишту гаса, и није било могуће решити га на пречац. Премда су начелни планови за његово решавање постојали већ дужи временски период, због пропуста Србијагаса и државе реализација тих планова остала је ниско на листи приоритета. Последице, није постојала ни теоријска могућност да земља потпуно спремно дочека период вртоглавог раста тржишних цена гаса, па тако није било ни могуће избећи ванредни увоз гаса током грејне сезоне 2021-2022. у вредности од око пола милијарде евра. Међутим, оваква ситуација с гасном инфраструктуром и обрасци домаће потрошње гаса постоје већ годинама, због чега оцењујемо да је Србијагас, али и Влада, требало унапред да имају представу макар о реду величине проблема који је Србију задесио током управо завршене зиме. У првом кораку, рачуница која би узела у обзир очекивани раст просечних увозних цена које плаћа Србијагас, уз актуелни ниво продајних цена на домаћем тржишту, показала би величину потенцијалних губитака с којима се ово предузеће суочава у новонасталим тржишним околностима. У следећем кораку требало је пажљиво размотрити на који начин држава може да ублажи преливање снажног раста набавних цена гаса на домаће тржиште. По узору на европске земље које су се нашле у истом проблему, то би подразумевало благовремено дефинисање адекватних мера којима би се умањио терет изненадног и великог поскупљења овог енергента барем за део привреде и грађана на фискално одговоран и одржив начин.

**На реакцију Владе чекало се све до краја децембра, кад је донета одлука да се домаће продајне цене гаса замрзну а сви губици Србијагаса превале на терет буџета.** Упркос знацима који су још раније указивали на то да ће се рекордно поскупљење гаса на европским берзама извесно прелити на Србију, на одговор фискалне политике чекало се практично до самог краја 2021. Наиме, Влада је у последњим данима прошле године по хитном поступку усвојила Уредбу којом је продајна цена гаса за све купце на домаћем тржишту ограничена на нивоу просечне цене овог горива која је важила током новембра

---

<sup>72</sup> Овде је важно истаћи да је избегавање увоза гаса током зиме здрава стратегија и ван контекста актуелне кризе. То омогућава рационализацију укупних трошкова набавке овог енергента зато што су тржишне цене гаса по правилу веће током зимских месеци, кад је глобална тражња највећа.

<sup>73</sup> Као што смо видели, грејну сезону смо дочекали неспремни тако да је укупан ванредни увоз гаса достигао око 700 млн м<sup>3</sup>.

2021. године, у периоду од 60 дана с почетком важења од 30. децембра.<sup>74</sup> Такође, Уредбом је предвиђено да ће Влада средствима из државног буџета овом предузећу надокнадити негативну разлику која се појавила између високих набавних цена гаса и продајних цена које су остале на релативно ниском преткризном нивоу. Иако је усвојена на крају године, ова Уредба се ретроактивно односила на период почев од 1. децембра и тако је покрила све количине гаса које је Србијагас ванредно увозио током ове грејне сезоне. Након истека важења ове Уредбе, Влада је на почетку марта 2022. практично продужила трајање ове мере за још 60 дана. На овај начин држава је *de facto* омогућила свим потрошачима гаса у земљи, дакле привреди и домаћинствима, да гас плаћају по преткризним ценама, док су целокупан пораст цена који је криза донела равномерно платили сви порески обвезници - без обзира на то да ли користе гас или не.

**Губици Србијагаса и самим тим трошкови за буџет државе у протеклих шест месеци достигли су 450-500 млн евра.** Укупни трошкови за увоз гаса од октобра 2021. до марта 2022. године износили су око 1 млрд евра, што представља огромно повећање у односу на претходних неколико година. Наиме, за набавку гаса само током ових шест месеци Србијагас је морао издвојити двоструко више новца него што му је уобичајено било потребно за читаву годину у периоду за нама. С друге стране, на приходној страни овог предузећа није било суштинских промена јер су продајне цене гаса у складу са одлуком Владе остале замрзнуте. Према нашим рачуницама, укупан приход који је Србијагас могао да оствари пласирањем на тржиште гаса који је набављен у посматраном периоду износио је 500-550 млн евра.<sup>75</sup> Кад се подвуче црта, процењујемо да је нето губитак који је Србијагас направио током грејне сезоне 2021-2022. услед негативне разлике између набавних и продајних цена гаса био реда величине 450-500 млн евра. Будући да се Влада обавезала да ће Србијагасу надокнадити ту разлику, овај губитак неће се видети у билансима предузећа већ се види као расход државе.

**Део рачуна од око 300 млн евра испостављен је државном буџету прошле године, тако да је тај трошак ушао у фискални дефицит 2021.** Кад се има у виду то да је Србијагас у последње време остваривао просечне годишње профите реда величине 30-40 млн евра, сасвим је јасно да ово предузеће није располагало с довољно ликвидности да макар и привремено самостално покрива трошкове ванредног увоза који се мере стотинама милиона евра. Последично, Влада је практично истог дана кад је усвојена поменута Уредба, дакле чим се стекао законски основ за давање субвенције, трансферисала први део средстава који је овом предузећу био неопходан за куповину додатних количина гаса на тржишту. Том приликом Србијагасу је дато 35 млрд динара (око 300 млн евра), што се видело као снажно повећање расхода државе на позицији Буџетске позајмице. Ова претходно непланирана субвенција једно је од главних објашњења за рекордно велики фискални дефицит од чак 1,2 млрд евра који је забележен у децембру прошле године, и на тај начин део губитака Србијагаса направљених током протекле грејне сезоне је у фискалном смислу припао прошлој години.

**Почетком јануара 2022. Србијагасу је дато из буџета још 200 млн евра, али је ова трансакција прокњижена „испод црте“.** Децембарска субвенција није могла да покрије трошкове набавке свих количина гаса које су биле потребне до краја зиме, због чега је почетком јануара ове године Србијагас из буџета добио још 200 млн евра. Разлика у односу на први део субвенције је та што се овај трошак државе за сад не види у

<sup>74</sup> За више детаља погледати документ Владе: „Уредба о привременој мери ограничавања цене гаса и накнади разлике у цени природног гаса набављеног из увоза или произведеног у Републици Србији у случају поремећаја на тржишту природног гаса“, објављеној у Службеном гласнику бр. 132/2021.

<sup>75</sup> Овде је реч о пословним приходима Србијагаса који се односе на гас који је предузеће испоручило потрошачима током грејне сезоне 2021-2022, без обзира на то када ће та потраживања заиста бити наплаћена.

овогодишњем фискалном дефициту, јер је трансакција прокњижена „испод црте“ на тзв. рачуну финансирања. Према информацијама до којих је дошао Фискални савет, разлог за такав буџетски третман је то што је у том тренутку Влада ову дотацију посматрала као привремену позајмицу Србијагасу, коју је предузеће требало да врати ове године и која стога није требало суштински да утиче на фискални резултат у 2022. Други део објашњења је то што је иницијално било предвиђено да канал за пружање остатка помоћи Србијагасу буде давање државне гаранције на задуживање предузећа код пословних банака у износу до 200 млн евра. Међутим, одобравање државне гаранције је административно захтеван процес који подразумева усвајање посебног закона у Народној скупштини, а пошто је било неопходно хитно реаговати Влада се у првом кораку определила за директну, али привремену позајмицу из буџета. Око месец дана касније, закон о давању гаранције на задуживање Србијагаса прошао је редовну скупштинску процедуру и формално је усвојен почетком фебруара 2022. С обзиром на то да је Србијагас већ био добио недостајућих 200 млн евра, ова гаранција је требало да послужи предузећу као резервни план за враћање позајмице коју је добило из буџета, у случају да та средства не може да обезбеди из свог пословања.

**Оцењујемо да Србијагас неће вратити позајмицу коју је добио из буџета, јер су његови укупни губици једнаки средствима која је добио од државе.** Анализа буџетских дотација које је Србијагас до сад добио упућује на закључак да је Влада очекивала да ће предузеће ове зиме остварити трајни губитак од око 300 млн евра (што одговара величини бесповратне субвенције), док је око 200 млн евра требало да буде привремени мањак ликвидности који ће предузеће надокнадити кад се заврши грејна сезона. Међутим, наше анализе указују на то да је Србијагас направио много већи структурни губитак, реда величине пола милијарде евра, што тачно одговара буџетским средствима које је до сад добио. Другим речима, нереално је очекивати да ће предузеће из свог пословања моћи да врати у буџет оних 200 млн евра које је Влада третирао као привремену позајмицу. Једина шанса да се то деси остаје да се Србијагас задужи за тај износ код пословних банака уз одобрену гаранцију, чиме би „вратио“ дуг држави. Додуше, то би било само формално враћање дуга, јер гарантовани кредити свакако улазе у јавни дуг уз ризик да ће њихово враћање у наредним годинама ипак пасти на терет буџета. Према последњим подацима Управе за јавни дуг, чини се да је Србијагас искористио могућност да се задужи у износу од око 200 млн евра уз гаранцију државе у марту ове године, али се у месечним извештајима Министарства финансија о фискалним кретањима не види да је вратио средства која се воде као буџетска позајмица. У тренутку писања овог извештаја, Фискални савет нема информацију о томе да ли је државна гаранција постала додатни вид помоћи Србијагасу преко 500 млн евра које је предузеће већ добило из буџета. Уколико јесте, буџетску позајмицу од 200 млн евра која је прокњижена „испод црте“ требало би признати као чист расход државе и укључити у овогодишњи фискални дефицит.

**Удар гасне кризе на јавне финансије Србије био је прилично снажан кад се погледају трошкови у другим европским земљама.** Кад сумирамо, да би Србијагас прегурао грејну сезону 2021-2022. било је неопходно да држава интервенише са око пола милијарде евра или 1% БДП-а.<sup>76</sup> Премда у овом тренутку постоје објективне тешкоће да се спроведе прецизна компаративна анализа фискалних трошкова које је европским земљама зимус донео снажан раст тржишних цена гаса, прелиминарни резултати сугеришу да је буџет Србије платио већу цену у поређењу с другим земљама ЕУ. Као

---

<sup>76</sup> Из ове рачунице је искључена помоћ коју је Србијагас добио у виду гаранције државе на задуживање у марту 2022. Та помоћ се највероватније не односи на период од октобра 2021. до марта 2022. који је био у фокусу наше анализе у овом поглављу.

што смо истакли у Оквиру 1, Европска комисија је директне буџетске трошкове мера које су чланице ЕУ спроводиле у циљу ублажавања последица раста цена гаса и електричне енергије за привреду и грађане (које су биле на снази до избијања рата у Украјини) процењивала на нивоу 0,5-1% БДП-а. Притом, ове мере су делом могле бити финансиране из ванредно великих профита дела енергетског сектора, односно непланирано великих прихода од продаје CO<sub>2</sub> сертификата, па је нето ефекат на фискални дефицит био нешто мањи. Чињеница је да су многе европске земље уводиле неке мере чији се ефекат не види као буџетски трошак (нпр. смањивање неких такси и накнада које су изворно приходи енергетских предузећа), због чега је укупан удар енергетске кризе свакако био нешто већи. Међутим, то важи и за Србију. На буџетске трошкове за решавање гасне кризе код нас потребно је придодати све губитке ЕПС-а који се још увек воде као квази-фискални трошкови, јер се ово предузеће задужило код банака и за сад самостално истрпело све губитке. Друга отежавајућа околност за наше јавне финансије је то што Србија није могла да рачуна на ванредно повећање неких прихода које би покрило део трошкова за санирање последица актуелне кризе.

**Несразмерно велики удар на буџет делом је последица одлуке Владе да потпуно и неселективно заштити све потрошаче гаса од раста тржишних цена.** Фискални трошкови гасне кризе зависе од конкретних мера које су земље предузимале да би ублажиле последице раста цена гаса за привреду и грађане. Општа оцена је да су се земље ЕУ углавном биле определиле за политику да дозволе раст финалних цена гаса у складу са актуелним тржишним кретањима, а онда су различитим фискалним мерама настојале да ублаже тај пораст за материјално угрожена домаћинства и посебно погођене делове привреде (за детаљнији преглед видети Оквир 1). Српска Влада се одлучила за другачији приступ – да потпуно и неселективно заштити све потрошаче гаса у земљи од рекордног раста берзанских цена овог горива. Продајне цене гаса које је Србијагас наплаћивао привреди и домаћинствима током зиме остале су замрзнуте на преткризном нивоу без обзира на њихову платежну моћ. Пракса у којој Влада додељује државну помоћ свима и у истом износу одомаћила се у претходном периоду, што је нарочито било изражено код избора фискалних мера за помоћ грађанима током пандемије *COVID-19*, чему је Фискални савет посветио посебан извештај.<sup>77</sup> Као што већ дуже време упозоравамо, овакве неселективне политике су фискално доста скупе и често неоправдане, а слична оцена би се могла дати и за одговор државе на актуелну гасну кризу. Због одлуке да нико ко заиста троши гас не осети раст цена овог горива, иако су се тржишне прилике битно погоршале, рачун који је на крају испостављен свим пореским обвезницима био је несразмерно велик у односу на цену коју су платиле друге европске земље.

---

<sup>77</sup> За детаље видети извештај Фискалног савета: „Антикризне буџетске мере током пандемије COVID-19: трошкови, резултати и поуке“, из априла 2022.



#### 4.4. Актуелни трендови на тржишту гаса и предстојећи изазови за Србију

Србију ове године очекује структурна промена на гасном тржишту - велико и трајније повећање увозне цене овог горива. Кад су берзанске цене гаса у Европи почеле снажно да расту у јесен 2021. и пребациле границу од 1.000€ за 1.000 м<sup>3</sup>, многи су веровали да је реч о привременом поремећају на тржишту који би могао да потраје најдаље до краја грејне сезоне.<sup>78</sup> Међутим, рат у Украјини изазвао је нови шок на гасним тржиштима и сви су изгледи да би неуобичајено високе цене гаса на берзама у Европи могле да потрају много дуже него што се мислило.<sup>79</sup> Наиме, криза у Украјини још увек траје и неизвесно је када би могла да се оконча. То значи да ће геополитичке тензије, праћене санкцијама које део међународне заједнице сукцесивно намеће Русији и узвратне мере те земље, наставити да стварају проблеме на страни понуде гаса у догледној будућности.<sup>80</sup> На страни тражње такође се очекују појачани притисци, зато што су глобалне залихе већ поприлично исцрпљене након првог таласа кризе и током овог лета их је потребно допунити. Ова оцена нарочито важи за Европу, која је припремила регулативу по којој оператери гасног складишта имају обавезу да да попуне барем 80% капацитета до 1. новембра ове године, упркос проблемима у испорукама овог горива и високим берзанским ценама. За разлику од првог таласа гасне кризе који је (неоправдано) изненадио Србијагас и Владу, сада је потпуно извесно да неповољни трендови на глобалном тржишту и виша цена гаса постају нова реалност за Србију. Наиме, од јуна ове године ступа на снагу нови уговор о дугорочном снабдевању с Газпромом, који донекле уважава нове околности на тржишту гаса. Другим речима, било да се говори о редовном или ванредном увозу, у наредном периоду Србију чека трајније повећање цене по којој набавља ово гориво.

**Нови дугорочни уговор с Газпромом требало би да обезбеди исте количине гаса као у претходном периоду, по цени која ће бити већа него до сад за скоро 50%. У тренутку израде овог извештаја Фискални савет није имао увид у појединости новог уговора о снабдевању гасом с Газпромом који ступа на снагу од јуна ове године. Међутим, на основу јавно доступних информација могуће скицирати његове најважније елементе. Кад је реч о уговореним количинама, Србија ће у наредне три године моћи да рачуна на испоруке исте количине гаса које је добијала по претходном дугорочном уговору с руским предузећем – дакле, око 2,2 млрд м<sup>3</sup> годишње. Нова уговорна цена требало би као до сад да се утврђује по нафтној формули, тј. набавна цена гаса коју ће Србијагас плаћати зависиће од кретања тржишних цена нафте и нафтних деривата. Због тога што увозна цена гаса зависи од цена нафте и нафтних деривата које су биле актуелне девет месеци пре тренутка његове испоруке, угрубо је већ сад могуће проценити колико ће Србијагас плаћати за уговорени руски гас до краја наредне грејне сезоне. Полазећи од цене гаса коју смо Газпрому плаћали до сад (270 долара за 1.000 м<sup>3</sup>, што је око 240 евра), и узимајући обзир реализовано поскупљење нафте и нафтних деривата у протеклих девет месеци, наше рачунице показују да би просечна цена гаса по новом уговору до марта 2023. могла да буде нешто преко 350 евра за 1.000 м<sup>3</sup>. То практично значи да Србију**

<sup>78</sup> О томе сведочи кретање цена фјучерса, које су у октобру 2021. сугерисале да би цене гаса у марту 2022. могле да падну на око 600 евра, а током летње сезоне и ниже.

<sup>79</sup> Према тренутним ценама фјучерса за испоруке гаса у последњем тромесечју 2022. године чини се да би током већег дела ове године и током следеће грејне сезоне цене гаса могле остати на нивоу од око 1.000€ за 1.000 м<sup>3</sup>.

<sup>80</sup> Актуелна криза би могла потпуно да промени глобалну мапу снабдевања најважнијим енергентима, укључујући и гас: разматра се увођење санкција са руски енергетски сектор, Русија је донела одлуку да обустави испоруке гаса појединим земљама и др. Све то указује на то да ће турбуленције на глобалном тржишту гаса трајати барем још годину дана, вероватно и дуже.

очекује поскупљење гаса који набавља по дугорочном уговору с Газпромом у просеку за скоро 50% до краја следеће зиме, а након тога уговорна цена гаса зависиће од даљих трендова на глобалном тржишту нафте и нафтних деривата.

**Међутим, просечна цена по којој ће Србијагас набављати гас до краја следеће грејне сезоне вероватно ће бити двоструко већа него у преткризном периоду.** Имајући у виду то да би просечна уговорна цена гаса у следећих девет месеци требало да буде нешто преко 350 евра за 1.000 м<sup>3</sup>, могло би се оценити да је Србија склопила прилично повољан аранжман с Газпромом. Поређења ради, Молдавија је по претходном уговору руски гас плаћала по цени од 170 долара за 1.000 м<sup>3</sup>, док је јесенас ова земља добила нову уговорну цену од 450 долара, која је дакле 2,5 пута већа. Међутим, мањкавост новог трогодишњег аранжмана је то што уговорена количина од 2,2 млрд м<sup>3</sup> гаса годишње није довољна да подмири тренутне потребе земље за овим горивом. Ако погледамо тржишну потрошњу гаса у 2021. (без потрошње НИС-а коју ово предузеће покрива из сопствене производње), која је износила преко 2,8 млрд м<sup>3</sup>, могло би се закључити да ће Србија у средњем року морати да обезбеди још око 600 млн м<sup>3</sup> гаса годишње из алтернативних извора (према незваничним проценама које су стизале из Владе и читавих 800 млн м<sup>3</sup>). По свему судећи, Србијагас ће ове недостајуће количине морати да набавља по условима који су блиски тржишним, што значи по цени од близу 1.000 евра за 1.000 м<sup>3</sup> или евентуално нешто јефтиније. Ако сумирамо количине гаса и цене које ће ово предузеће плаћати за редован и додатни увоз, рачуница показује да ће просечна пондерисана набавна цена овог горива за Србију до краја следеће грејне сезоне бити знатно већа од уговорне и кретати се у интервалу 490-530 евра за 1.000 м<sup>3</sup>. Дакле, очекује се приближно двоструко поскупљење гаса у односу на период пре кризе.

**У нашем основном сценарију претпоставили смо да ће просечна набавна цена гаса у наредном периоду износити око 500 евра за 1.000 м<sup>3</sup>.** Узимајући све расположиве информације у обзир, Фискални савет је у овој анализи као основни сценарио претпоставио да ће Србија од јуна ове године гас плаћати по просечној цени од око 500 евра за 1.000 м<sup>3</sup>. Премда се ова претпоставка чини као разумна, због велике неизвесности на глобалном тржишту гаса стварна цена би могла да буде нешто мања од наше процене, али и већа. Постоје бројни ризици због којих је прогнозирање кретања цене гаса на европским берзама веома незахвалан задатак и у начелу тренутно није могуће искључити потенцијално велика одступања у оба смера. Не би требало изгубити из вида ни то да још увек постоји ризик од даље ескалације кризе у Украјини, што би у „црном сценарију“ могло да доведе чак и до обуставе испорука руског гаса за читаву Европу, па и за нашу земљу. У тој ситуацији Србија би морала потпуно да се ослони на удружене напоре ЕУ за проналажење алтернативних извора снабдевања гасом. У кратком року питање је уопште на које количине овог енергента бисмо могли да рачунамо, а цена би готово извесно била знатно већа. Узимајући све ове ризике у обзир, проценили смо да је просечна набавна цена гаса од око 500 евра за 1.000 м<sup>3</sup> највероватнији сценарио у кратком року, док евентуална одступања не би требало да буду толико велика да фундаментално промене главне закључке наше анализе које износимо у наставку овог поглавља.

**За Србијагас то би значило да ће у следећој грејној сезони имати сличне трошкове за набавку гаса као прошле зиме, дакле близу 1 млрд евра.** У претходном одељку истакли смо да је Србијагас током грејне сезоне 2021-2022. увезао укупно 1,8 млрд м<sup>3</sup> гаса по просечној пондерисаној цени од око 550 евра за 1.000 м<sup>3</sup>, тј. да су укупни трошкови за набавку гаса износили око 1 млрд евра. Под претпоставком да ће домаћа тражња за овим горивом следеће зиме остати на сличном нивоу и уз просечну увозну цену која би требало да буде нижа за десетак процената, долазимо до закључка да ће

трошкови набавке овог енергента током читаве наредне грејне сезоне износити нешто преко 900 млн евра.

**Уколико би цене гаса на домаћем тржишту остале замрзнуте Србијагас би поново завршио с губитком, а држава с трошком, реда величине пола милијарде евра.** Владина Уредба о ограничавању тржишних цена гаса за привреду и домаћинства на нивоу на ком су биле у новембру 2021. била је на снази до краја маја ове године и још увек нема званичних најав да би ускоро могло да дође до корекција цене гаса на домаћем тржишту. Хипотетички говорећи, Влада би могла и даље да игнорише промене на глобалном тржишту гаса, односно да продужавањем важења Уредбе задржи домаће цене гаса на истом нивоу све до краја грејне сезоне 2022-2023. Међутим, то значи да би се следеће зиме практично пресликао исти фискални сценарио који смо видели током претходне грејне сезоне. Због замрзнутих продајних цена приходи Србијагаса би такође остали на приближно истом нивоу, што значи да би се у билансима предузећа поново појавила „рупа“ од преко 450 млн евра. Пошто је апсолутно немогуће да Србијагас самостално обезбеди та средства једини начин да се избегну обуставе испорука гаса за земљу јесте да се ти губици још једном у пуном износу превале на буџет државе.

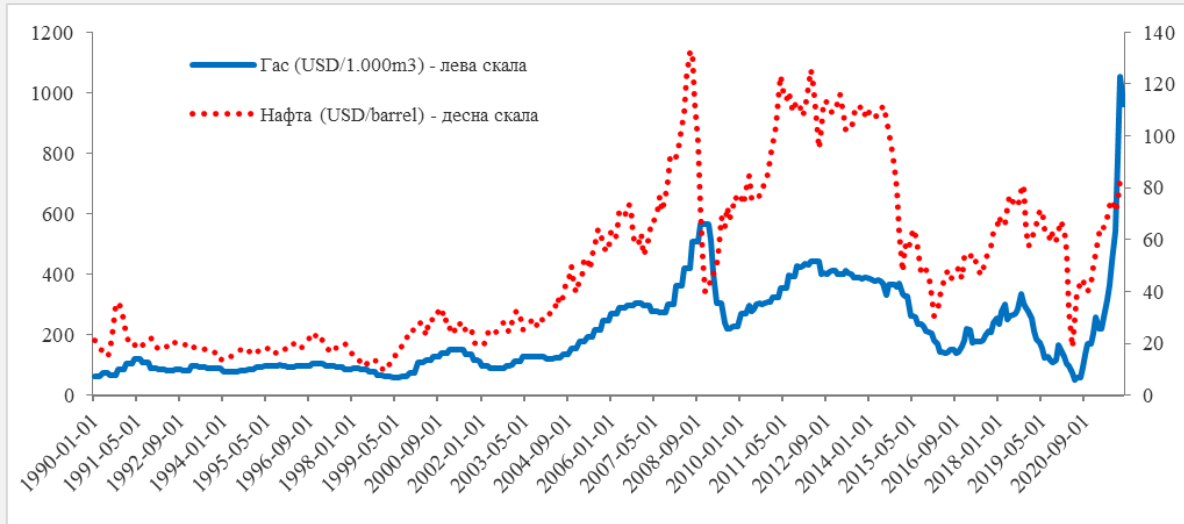
**Игнорисање структурних промена на гасном тржишту био би фискално скуп и економски погрешан одговор на кризу која се *de facto* наставља.** Корисници гаса у Србији - предузећа, топлане и домаћинства – практично једини у Европи до сад уопште нису осетили последице вишеструког повећања набавних цена гаса у претходних пола године. Влада је тај проблем потпуно социјализовала, тако што уместо да терет нараслих трошкова гаса највећим делом падне на плећа оних који заиста користе овај енергент, они су равномерно распоређени на све пореске обвезнике. За такву политику Владе у претходним месецима можда се и могло наћи некакво оправдање, јер је требало брзо реаговати и начелно се мислило да велики скок цена гаса представља само привремен поремећај на тржишту. Иако би фискални трошак од око 1% БДП-а у тој ситуацији такође био огроман, барем би се могао посматрати као једнократан удар на буџет. Међутим, то није случај и релативно високе цене гаса постају нова реалност за Србију. Покушај да се мерама фискалне политике та структурна промена на тржишту замаскира или одложи не би био само прескуп за буџет, већ је и економски погрешан. На тај начин створила би се илузија да је гас још увек јефтин ресурс што би онда могло да води низу дугорочно неодрживих одлука о потрошњи овог горива и инвестицијама. Држава је већ имала једну епизоду у којој су структурне промене на тржишту гаса и проблеми Србијагаса годинама игнорисани, што су на крају скупо платили сви грађани (Оквир 5). Фискални савет сматра да се такав сценарио сада мора избећи.

#### **Оквир 5: Проблеми Србијагаса током претходне енергетске кризе и њихове фискалне импликације**

Након што је економска криза из 2008. изазвала краткотрајни колапс глобалних цена енергената, од следеће године уследио је њихов нагли раст и глобалне цене нафте, гаса и других горива остале су на историјски прилично високом нивоу током прве половине 2010-их. Наиме, цене сирове нафте скочиле су са нивоа од 40-50 долара за барел на преко 100 долара, а пратиле су их и цене гаса које су се удвостручиле и достигле ниво од 400 долара за 1.000 м<sup>3</sup>. Као што се може видети на Графикону 27, таква ситуација на глобалним тржиштима енергената потрајала је све до почетка 2015. Слична ситуација поновила се сада кад је отпочео опоравак светске привреде након рецесије изазване пандемијом COVID-19 – цене сирове нафте су такође пребациле границу од 100 долара за барел, једино што су током актуелне енергетске кризе цене гаса заправо скочиле много више него пре десетак година. Премда је поскупљење гаса у претходној епизоди

вртоглавог раста цена овог горива било мање изражено, тај период је ипак обележило драстично погоршање пословања Србијагаса. Од 2008-2013. акумулирани губитак предузећа нарастао је на огромних 80 млрд динара, што је практично „појело“ сав капитал предузећа.

**Графикон 27. Цене сирове нафте и гаса на европским берзама, 1990-2021**



Анализе Фискалног савета показују да се приближно половина губитака које је Србијагас направио од 2008. до 2013. могу приписати лошој ценовној политици, односно структурном нескладу који је постојао између високих набавних и ниских продајних цена гаса. У том периоду уговорна цена коју је Србија плаћала Газпрому пратила је варијанту нафтне формуле, због чега је почела аутоматски да се повећава кад су цене сирове нафте на светском тржишту почеле да расту. С друге стране, цене гаса на домаћем тржишту које је наплаћивао Србијагас нису испратиле повећање трошкова набавки овог предузећа. Напротив, остале су ниске и практично непромењене све до последњег тромесечја 2013. године, при чему је држава игнорисала чак и методологију Агенције за енергетику која је по слову закона требало да се користи за утврђивање цене гаса на регулисаном делу тржишта. Ценовни јаз који је тако настао је према нашим проценама Србијагасу донео минус од око 40 млрд динара, што је практично половина укупног акумулираног губитка у посматраном периоду. До сличних процена дошла је и Агенција за енергетику у свом извештају из 2012. године.

Током 2014. тешка ситуација у Србијагасу додатно је ескалирала, па је акумулирани мањак због лошег пословања овог предузећа до краја те године нарастао на чак 140 млрд динара. Наиме, поред негативног ценовног јаза пословање Србијагаса оптерећивали су бројни други проблеми. На пример, степен наплате потраживања за испоручени гас је све време био врло низак (реда величине око 60%), Србијагас је преузимао друга неуспешна предузећа и тако интернализовао њихове губитке, због интензивног задуживања нарасли су трошкови за плаћање камата и др. Лоша финансијска позиција довела је до тога ни Србијагас није редовно измиривао све своје обавезе, попут дугова према НИС-у по основу неплаћеног гаса.

Кад се подвуче црта, укупни губици Србијагаса до краја 2014. достигли су износ од око 1,2 млрд евра, што је на крају у целости стигло на наплату државном буџету тј. пореским обвезницима. У Табели 6 приказали смо све типове фискалне подршке коју је Србијагас добијао с припадајућим новчаним износима који су исплаћени из буџета од 2013. до 2018. Највећи део буџетских трошкова (око 80%, тј. преко 900 млн евра) односио се на отплату кредита које је Србијагас узимао уз гаранцију државе, али пошто предузеће

те обавезе није могло самостално да измирује њихово враћање преузела је држава. Уз то, Влада је на себе преузела и отплату неких дуговања које је Србијагас имао према својим добављачима (попут НИС-а), а било је и директних инјекција ликвидности за предузеће исплатама с расходне ставке *Нето буџетске позајмице*.

**Табела 6. Обавезе Србијагаса које је преузела држава до краја 2018. (млн ЕУР)**

Отплата активираних гаранција (2013-2018)	930
Дуг према НИС-у за испоручени гас који је 2015. преузела држава	190
Буџетски кредити за ликвидност из 2014. године	75
<b>УКУПНО</b>	<b>1.195</b>

Извор: Закључак Владе 05 Број: 420-2908/2019

Важно је приметити да се фискалне импликације лошег пословања Србијагаса нису виделе у време кад су проблеми настајали већ тек неколико година касније. Кредити које је ово предузеће узимало с државном гаранцијом обично су били с грејс периодом од годину или више дана, због чега није било директних трошкова за буџет у тренутку кад се Србијагас задуживао – додуше, то се свакако одражавало на ниво индиректних обавеза државе и пораст јавног дуга. Међутим, буџет је почео да трпи већи притисак од 2013. године (Табела 7), кад су ти кредити почели да доспевају за враћање а предузеће није било у стању да их самостално отплаћује.

**Табела 7. Динамика отплате активираних гаранција Србијагаса (у млрд РСД)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2010-2018
Буџетска средства	0.0	0.0	0.0	45.7	189.2	177.1	215.1	184.5	117.7	929.3
Средства која је обезбедио Србијагас	8.6	16.8	25.1	24.5	1.4	43.9	32.3	42.0	24.8	219.3
<b>Укупно плаћене обавезе по гаранцијама</b>	<b>8.6</b>	<b>16.8</b>	<b>25.1</b>	<b>70.2</b>	<b>190.6</b>	<b>221.0</b>	<b>247.4</b>	<b>226.5</b>	<b>142.5</b>	<b>1148.6</b>

Извор: Напомене уз финансијске извештаје Србијагаса за 2019. годину

Формално гледано, скоро сва државна помоћ коју је Србијагас добио у посматраном периоду требало је да буде привременог карактера. Наиме, Србијагас је имао законску обавезу да у буџет врати сва средства која је добио на позајмицу и новац који је држава потрошила за враћање активираних гаранција – укупно преко 1 млрд евра. То се, међутим, није догодило. Рокови за то само су одгађани из године у годину све до почетка 2019. кад је Влада посебним Закључком конвертовала сва потраживања према Србијагасу у сопствени капитал у предузећу. На тај начин формализован је „опрост“ свих дугова Србијагаса према буџету.

Неки проблеми у пословању које је Србијагас имао у периоду 2008-2014. много су мање изражени у последњих неколико година. На пример, степен наплате потраживања порастао је са 60% у 2021. на преко 90%, предузеће је делимично растеретило своје билансе кад је Азотара отишла у стечај и др. Међутим, нова глобална криза на гасном тржишту много је јача од претходне епизоде скока цене овог енергента, па је сада величина потенцијалног проблема сада већа. Не само зато што су актуелне берзанске цене 2-3 пута веће него током прошле енергетске кризе, већ зато што је у међувремену Србија почела више да се ослања на гас. Наши налази то потврђују – ценовни јаз је само током шест месеци грејне сезоне 2021-2022. направио губитке Србијагасу од око пола милијарде евра, а сви проблеми које је предузеће имало током претходне енергетске кризе правили су годишњи мањак од око 200 млн евра. Другим речима, упркос благим побољшањима у пословању Србијагаса у претходних неколико година, лоша ценовна политика и игнорисање структурних промена на тржишту гаса од

стране државе поново би гурнули предузеће у огромне губитке (много веће од оних које је правило пре десетак година) који би се на крају опет превалили на буџет државе.

#### **4.5. Енергетска и фискална политика у измењеним околностима на гасном тржишту**

**Хитно је потребан план за економски рационално, фискално одрживо и социјално одговорно прилагођавање на трајно поскупљење гаса од 2022.** Све анализе које је израдио Фискални савет и вести које свакодневно стижу из Европе и света указују на то да ће цене гаса у наредном периоду извесно бити знатно веће него што су биле до прошле године. Пошто је реч о поремећају на гасном тржишту који је у 2022. почео да поприма структурни карактер, пред Владом је у овој години важан задатак да усвоји мере које би обезбедиле да се српска привреда и домаћинства прилагоде на ту нову реалност на економски, фискално и социјално здрав начин. Економски најрационалније решење јесте да се цена гаса коју плаћају домаћи потрошачи повећа сразмерно расту набавних цена овог горива који се очекује. Свако друго решење послало би „лажан“ сигнал домаћем тржишту да је гас јефтинији ресурс него што реално јесте, што фискално много кошта и уноси тржишне дисторзије које би могле да воде погрешним одлукама о потрошњи и инвестицијама у енергетском сектору. Другим речима, терет трајног поскупљења гаса на глобалном тржишту требало би да поднесу потрошачи који заиста користе овај енергент, што се чини као најправедније решење и из фискалног угла. Сасвим супротно важи за досадашњу политику државе, која је новцем свих пореских обвезника потпуно заштитила домаће потрошаче гаса без обзира на њихов материјални положај. Пошто је потребно велико повећање тржишних цена гаса, сигурно постоји незанемарљив број сиромашнијих домаћинстава која би могла да западну у озбиљне финансијске тешкоће због нарасталих трошкова за гас и грејање, што се може рећи и за одређени број предузећа. Зато је неопходно да Влада истовремено дефинише мере социјалне политике које би имале за циљ да ублаже последице раста тржишних цена гаса за све угрожене потрошаче. Извођење ове економски нужне транзиције на социјално одговоран начин је према оценама Фискалног савета један од најважнијих задатака фискалне политике у овој години.

**Премда се од јуна очекује двоструко увећање набавних цена гаса, поскупљење које ће осетити домаћи потрошачи требало би да буде нешто мање.** Очекивано дуплирање просечних набавних цена гаса које ће Србијагас плаћати од јуна 2022. не значи да би финалне цене које ово предузеће наплаћује домаћим потрошачима требало повећати у истој мери. Наиме, учешће трошкова за набавку гаса у укупним пословним расходима Србијагаса у дужем року износило је око 75% - дакле, могло би се оценити да трошкови увоза гаса структурно чине приближно три четвртине свих издатака овог предузећа. Уколико претпоставимо да ће остали расходи Србијагаса остати непромењени<sup>81</sup> уз захтев да профитабилност предузећа буде на истом нивоу као пре кризе, скок увозних цена гаса за 100% налагао би поскупљење овог горива на домаћем тржишту у просеку за око 75%. Нема сумње да је реч о огромном повећању цена гаса и оправдано се намеће питање да ли би домаћа предузећа, топлане и домаћинства уопште требало и да ли могу да истрпе тако велико повећање рачуна за гас. У наставку овог поглавља бавимо се одговорима на тих неколико кључних питања: 1) за колико је потребно повећати цену гаса коју плаћају привреда, топлане и домаћинства; 2) да ли је

<sup>81</sup> Ова претпоставка је потпуно оправдана, будући да се земља налази пред периодом својеврсне кризе на гасном тржишту. У таквој ситуацији све друге издатке Србијагаса би апсолутно требало држати под контролом и никако не дозволити да се неоправдано повећавају.

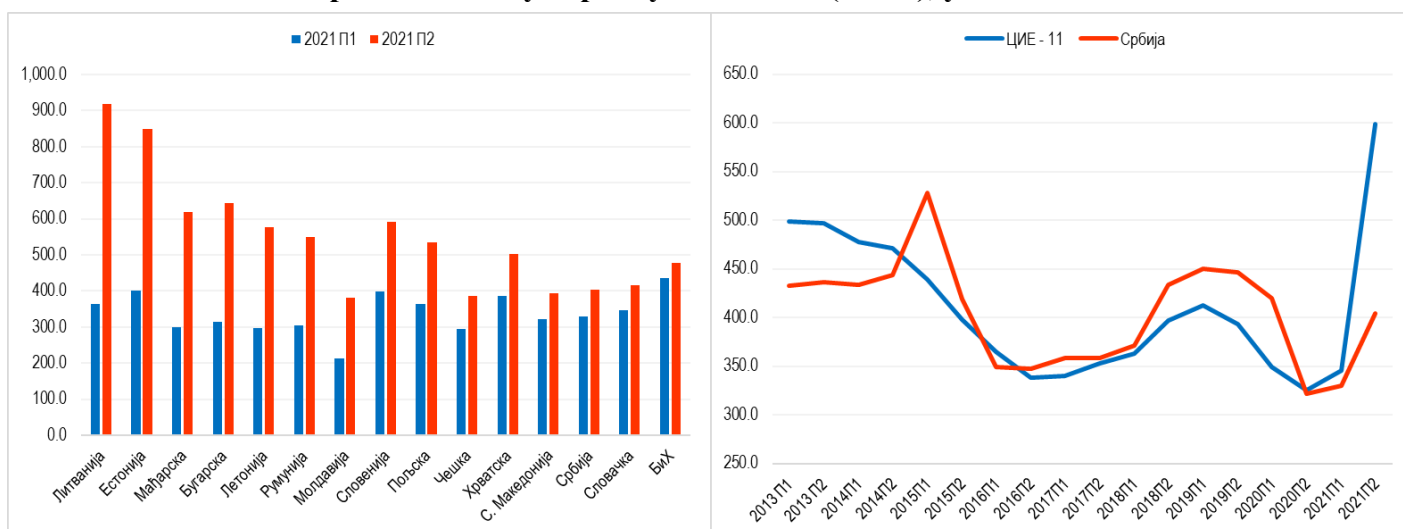
толико поскупљење овог горива оправдано и разумно; 3) на који начин би држава мерама фискалне политике требало да помогне потрошачима који су објективно угрожени?

### ***3.5.1. Препоруке за ценовну политику на либерализованом делу гасног тржишта***

**Нова цена гаса за највећи део привреде и топлане требало би у пуној мери да уважи раст увозних цена овог горива, што подразумева поскупљење за око 75%.** Већина српских предузећа и све топлане које користе гас за производњу топлотне енергије набављају ово гориво на либерализованом делу гасног тржишта. Овај тржишни сегмент обухвата око 85% свих испорука гаса у земљи (преко 60% индустријска и друга предузећа и око 25% топлане) и Србијагас убедљиво највећи део својих прихода остварује продајом гаса овој групи потрошача. Због огромног учешћа, једини начин да ово предузеће у наредном периоду послује у плусу јесте да цена гаса коју наплаћује на либерализованом тржишту потпуно уважи очекивани раст трошкова набавке овог горива, тј. да се повећа за око 75%. У сваком другом случају постоји ризик да Србијагас заврши с неодрживо великим пословним губитком који би се на крају превалио на буџет државе. Имајући у виду то да је просечна цена гаса за привреду у 2021. износила око 370 евра за 1.000 м<sup>3</sup>, нова тржишна цена овог горива за привреду с припадајућим порезима и таксама требало би да се креће у распону 600-650 евра. То би била рекордно висока цена гаса коју је до сад морала да плаћа српска привреда, али то није изненађење кад се има у виду да су услови на глобалном тржишту овог горива тренутно најнеповољнији у историји и да ће слична ситуација потрајати у средњем року. Важно је, међутим, напоменути да ово не би био први пут да се домаћа предузећа суочавају с релативно скупим гасом. Примера ради, у првој половини 2015. цена овог горива на либерализованом тржишту приближила се нивоу од 550 евра за 1.000 м<sup>3</sup> (Графикон 28, десно), због чега цена гаса од 600 евра или нешто више ипак не би била незамислив преседан.

**То несумњиво представља велики удар за домаћу привреду, али у једнако тешкој ситуацији налазе се све упоредиве земље Централне и Источне Европе.** Снажно поскупљење гаса је изазов с којим се тренутно суочавају све европске привреде, укључујући земље региона ЦИЕ где су цене овог горива видно скочиле већ прошле године. Просечно повећање цене гаса за привреду у земљама ЦИЕ током 2021. износило је око 75%, са нешто испод 350 евра за 1.000 м<sup>3</sup> на скоро 600 евра (Графикон 28, десно). У појединим земљама цене гаса на либерализованом делу тржишта порасле су знатно више, попут Литваније где је гас поскупео за 150%, у Естонији за 110%, у Мађарској и Бугарској за више од 100%, у Румунији за 80% (Графикон 28, лево). Србија се налази у групи земаља где је дошло до релативно малог поскупљења цене гаса за привреду у прошлој години, које је било реда величине 20-30% (Чешка, Хрватска, Северна Македонија, Словачка, Босна и Херцеговина). Међутим, док се за земље ЦИЕ које су чланице ЕУ очекује да ће подаци за прво полугодиште 2022. показати осетно поскупљење цене гаса у делу комерцијалног снабдевања, у Србији су оне остале замрзнуте на нивоу из новембра 2021. То суштински значи да ће јаз између цене гаса коју плаћа српска привреда у односу на регион ЦИЕ у првој половини ове године извесно бити још већи него што приказује Графикон 28.

**Графикон 28. Цене гаса за привреду у Србији и ЦИЕ: пораст током 2021. (лево) и просечне цене у периоду 2013-2021. (десно), у €/1.000 м<sup>3</sup>**



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Евростата

Напомена: Приказане су цене гаса с припадајућим таксама и порезима.

Отуда су неосноване тврдње да би оволико поскупљење гаса угрозило међународну конкурентност српске привреде. Десни панел Графикана 28 открива да је цена гаса на либерализованом делу домаћег тржишта у периоду пре избијања актуелне кризе суштински била врло близу просечне цене коју су плаћала предузећа у региону ЦИЕ. Анализе Фискалног савета показују да је кретање цена гаса за комерцијално снабдевање у преткризном периоду углавном било слично у свим земљама ЦИЕ, што се може објаснити постојањем чврсте везе између цене гаса коју плаћа локална привреда и опште ситуације на глобалном тржишту. До највећег „одлепљивања“ ценовних трендова на гасном тржишту у Србији и региону заправо је дошло тек у другој половини 2021. У већини земаља ЦИЕ цена гаса за привреду наставила је да одражава кретања на глобалном тржишту овог енергента, што је резултовало њеним повећањем у просеку за 75%, док је у Србији одлуком Владе она замрзнута на новембарском нивоу чиме је прошлогодишњи скок цене гаса за привреду ограничен на око 20%. Последично, предузећа која послују у земљама ЦИЕ плаћала су гас за око 50% скупље него домаћи привредници на крају 2021. Замрзавањем цена гаса Влада је побољшала ценовну конкурентност домаће привреде у протеклих шест месеци, зато што се ова мера може посматрати као индиректна субвенција која је свим српским предузећима која користе гас обезбедила компаративно знатно ниже трошкове енергије. Посматрано из другог угла, то значи да поскупљење гаса за око 75% у 2022. које предлагемо не би ставило домаћу привреду у неповољнији положај. Сасвим супротно, на тај начин заправо би се постигло да српска предузећа послују у истим условима као њихови тржишни конкуренти у нама сличним земљама.

Делу српске привреде погодује снажан раст цена њихових производа на светском тржишту и с лакоћом може да поднесе терет већих трошкова за гас. Упоредо с поскупљењем енергената, чињеница је да су почев од 2020. вишеструко порасле цене многих других производа на светском тржишту, попут цена основних метала. Због тога постоји одређени број предузећа која се због енергетске кризе суочавају са знатним повећањем трошкова за гас, али су истовремено присутне врло позитивне тенденције у њиховим пословним приходима и та предузећа до сад нису забележила пад профитабилности. У Србији постоји неколико великих предузећа која тренутно послују у врло повољним тржишним условима, попут *HBIS Group* (некадашња Железара



Смедерево) или *Zijin Bor Copper* (бивши РТБ Бор). Иако је реч о компанијама из енергетски релативно интензивних индустријских грана, прелиминарне анализе Фискалног савета указују на то да предложени раст цена гаса и електричне енергије на домаћем тржишту не би угрозио пословање ових (и њима сличних) предузећа, јер су у међувремену тржишне цене њихових финалних производа такође знатно скочиле.<sup>82</sup> Рецимо, цена бакра је са историјски иначе високог нивоа од око 6.000 евра по тони порасла за око 60%, тако да је тренутна цена овог метала око 10.000 евра за тону. Берзанске цене топловаљаног челика, што је један од главних производа компаније *HBIS Group*, вишеструко су порасле у последњих годину-две. Већ средином 2021. цена топловаљаног челика достигла је 1.200 евра по тони, што је три пута више него у периоду пре пандемије, а након избијања рата у Украјини порасла је на око 1.400 евра по тони.

**Нерационално је и фискално неоправдано да порески обвезници на било који начин подносе терет раста цене гаса уместо ових предузећа.** Одлуком да неселективно замрзне цену гаса за сва домаћа предузећа током зиме 2021-2022. Влада је игнорисала чињеницу да део привреде послује у врло повољним тржишним околностима и да му стога таква подршка није била потребна. Штавише, ограничавање цене гаса је предузећима која су истовремено добила прилику да увећају своје пословне приходе омогућило да остваре додатни раст профита у претходних пола године. Економски је нерационално и фискално неоправдано да се новац пореских обвезника расипа на мере које појединим привредним субјектима непотребно дају шансу да остварују екстрапрофите током кризе. Фискални савет је става да је апсолутно неприхватљиво да се сада понови слична грешка фискалне политике, због које су грађани субвенционисали иначе успешна предузећа. Другим речима, сматрамо да Влада има обавезу да током 2022. донесе политике које ће осигурати да реалну тржишну цену гаса плате сва предузећа која то могу и која би требало.

**За посебно угрожена предузећа требало би размотрити механизме за пружање ограничене и таргетиране фискалне подршке по узору на европску праксу.** Просечно учешће трошкова енергије у укупним пословним расходима српских предузећа није велико и креће се у распону 2-5%. Међутим, заступљеност ових трошкова код предузећа у енергетски интензивним секторима може да буде знатно већа. Одређени број таквих компанија која се доминантно ослањају на гас у начелу би могао запасти у проблеме због великог повећања трошкова енергије уколико се цена овог горива повећа за 75%. Влада би требало да идентификује привредне субјекте чије је пословање нарочито угрожено неизбежним поскупљењем гаса и осмисли систем подстицаја којима би се делимично и привремено ублажила транзиција тих предузећа ка структурно већој цени овог енергента. Као што смо истакли у уводном поглављу овог извештаја (видети Оквир 1), земље ЕУ такође су развиле неколико типова подршке за специфичне енергетски интензивне индустријске гране и мала и средња предузећа којима је раст берзанских цена гаса и електричне енергије донео несразмерно велико повећање трошкова енергије. Фискални савет сматра да би селективна и привремена помоћ државе по узору на европску праксу могла да буде оправдана и у случају Србије.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Набавка енергије представља само мањи део укупних трошкова поменутих предузећа, због чега би њихови укупни расходи порасли пропорционално мање од пословних прихода чак и уз повећање цене гаса за предложених 75%.

<sup>83</sup> У теорији, Влада би могла делимично да ублажи раст цена гаса за привреду смањењем неких пореза и такси које улазе у финалну цену овог горива по узору на неке европске земље. Међутим, допринос таквих мера био би прилично мали зато што је учешће пореза и такси у домаћој цени гаса пре кризе већ било упола мање него у упоредивим земљама ЦИЕ. Фискални савет сматра да би задирање у поставке пореског система земље због занемарљиво малих ефеката било контрапродуктивно.

**У сектору привреде појединачно највећи проблем тренутно је предузеће МСК Кикинда, иначе дугогодишњи губиташ.** Државно предузеће МСК из Кикинде је било део некадашњег портфолија Агенције за приватизацију и било је предодређено за продају. Главни производи овог предузећа су метанол и сирћетна киселина, а кључни инпут у производњи је гас на чију набавку одлази чак 60% свих пословних расхода предузећа. На годишњем нивоу МСК троши 250-300 млн м<sup>3</sup> гаса (преко 10% свих испорука Србијагаса), што га чини појединачно највећим потрошачем овог горива у земљи. Међутим, ово предузеће је уједно дугогодишњи губиташ и историјски гледано један од највећих неплатиша рачуна за гас. У 2017. обавезе које је МСК имао према Србијагасу за неплаћени гас конвертоване су у капитал, чиме је Србијагас добио 88% власништва у предузећу а МСК формално добио „чистије“ билансе. Након тога су уследиле две године нешто бољег пословања (у 2018. чак и мали профит) због повољнијег односа између цене гаса и финалних производа предузећа, али то је био само краткотрајни предах и предузеће је у 2019. и 2020. поново забележило губитке реда величине 2,5 млрд динара. Притом, од марта до септембра 2020. МСК је од Србијагаса добио нарочито повољну цену гаса (185 долара за 1.000 м<sup>3</sup> уместо 293 долара колико је раније плаћао), али очигледно ни то није било довољно да ту годину заврши у плусу.

**Производња у МСК је током кризне зиме 2021-2022. изгледа била суспендована, што је била добра одлука.** Имајући у виду да је МСК био извор проблема за Србијагас и пре кризе на гасном тржишту, ово предузеће је могло само додатно да погорша ситуацију током протекле грејне сезоне кад је цена гаса снажно скочила. Не само да би додатно порасли ионако огромни трошкови које је држава имала за набавку гаса, већ се врло лако могло десити да се смање доступне количине гаса за друге важне потрошаче у земљи који притом уредно измирују своје обавезе. Међутим, то се по свему судећи није десило, јер информације до којих смо дошли сугеришу да је производња у МСК изгледа била стопирана током протекле грејне сезоне.<sup>84</sup> Овде је важно истаћи податак да обустава производње у МСК не представља преседан у његовом пословању. Наиме, ово предузеће је било потпуно „конзервирано“ у трајању од чак четири године (2011-2015), што се подудара с претходном епизодом глобалног раста цена гаса коју смо објаснили у Оквиру 5.

**Фискални савет сматра да је оправдано паузирати производњу у МСК и током грејне сезоне 2022-2023.** С обзиром на то да ће се неповољна ситуација на гасном тржишту наставити барем до краја следеће грејне сезоне, оцењујемо да би било добро да МСК поново обустави производњу у периоду кад је потрошња гаса у земљи највећа, баш као што је учињено прошле зиме. То је позитивно и за пословање Србијагаса и за буџет државе, јер би се избегла ситуација да је због овог предузећа неопходно увозити још веће количине гаса по високим берзанским ценама. Напомињемо да је покретање производње у МСК и пре грејне сезоне оправдано једино у случају да предузеће може уредно да плаћа нову цену гаса која ће важити за остатак привреде.<sup>85</sup> Главни приоритет Србијагаса и државе током летњих месеци свакако је допуњавање залиха у складишту Банатски Двор, тако да уколико МСК не може да плаћа тржишну цену гаса онда је најбоље да производња остане суспендована све до пролећа 2023. За државу би много јефтиније решење било да направи социјални програм или чак исплати зараде запосленима (на

---

<sup>84</sup> МСК је зауставио рад својих постројења у септембру и октобру прошле године због редовног ремонта, али производња није покренута ни кад су они завршени јер су ефекти гасне кризе већ постали очигледни.

<sup>85</sup> Цене финалних производа МСК, метанола и сирћетне киселине, такође бележе раст у 2022. години. Уколико је тај раст довољан да обезбеди позитивно пословање предузећа до јесени могуће је размотрити контролисано покретање производње у овом периоду.

годишњем нивоу то је реда величине 6-7 млн евра), него да финансира губитке предузећа који би се извесно мерили десетинама милиона евра.

**Једина дугорочно одржива решења за МСК и даље су приватизација или стечај.** МСК из Кикинде је остао као вероватно најпроблематичније од државних предузећа која су била у портфолију Агенције за приватизацију. Влада је још 2015. године формирала посебну Радну групу за петрохемијски комплекс која је имала за циљ да пронађе коначно решење за ову групу предузећа. У међувремену Азотара је отишла у стечај, Петрохемију је недавно преузео НИС, тако да је једино још статус МСК Кикинда остао нерешен. Привремена обустава производње коју смо овде разматрали свакако је само краткорочно и прелазно решење како би се минимизирао трошак који би МСК могао да направи Србијагасу и државном буџету. Дугорочно гледано једина одржива решења за ово државно предузеће су проналажење стратешког партнера (као у случају Петрохемије), а уколико то није могуће стечај (по узору на Азотару).

### ***3.5.2. Корекција цена гаса на регулисаном тржишту и услуга даљинског грејања***

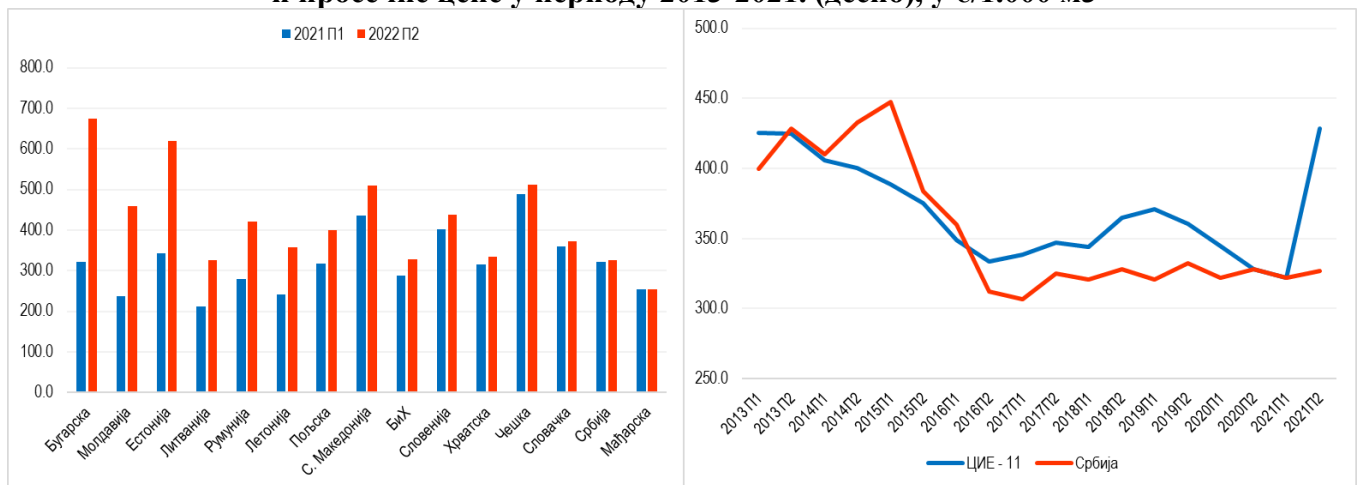
**Домаћинства у Србији плаћају регулисану цену гаса која се утврђује по посебној методологији Агенције за енергетику.** За разлику од нове цене гаса за привреду коју би требало дефинисати првенствено водећи се објективним тржишним параметрима, домаћинства и други мали потрошачи гас набављају на регулисаном делу тржишта где се за одређивање цене користи законом прописана методологија. Формално гледано, да би дошло до корекције регулисане цене гаса Србијагас би требало да иницира тај процес подношењем захтева Агенцији за енергетику, након чега АЕРС онда прописује нову цену гаса за домаћинства коју обрачунава по унапред дефинисаној формули. Компоненте те формуле су елементи пословања Србијагаса којима се додељују одређени коефицијенти, тј. пондери: трошкови набавке гаса, трошкови амортизације, оперативни трошкови, трошкови дистрибутивног система, профитабилност и корективни фактор који узима у обзир пословање предузећа у претходним годинама. Конкретна цена коју ће дати формула зависи од независне процене АЕРС-а који је то максимални приход који би Србијагас требало да оствари на регулисаном делу тржишта. Описана методологија представља устаљену праксу која је законски дефинисана и требало би је применити за утврђивање нове цене гаса за домаћинства и друге мале потрошаче од друге половине 2022. године.

**Прелиминарне анализе указују на то да би нова цена гаса на регулисаном тржишту требало да буде нешто изнад 600 евра за 1.000 м<sup>3</sup> са порезима и таксама.** Фискални савет нема сазнања о тачној формули коју АЕРС користи за утврђивање цене гаса за домаћинства и мале потрошаче, због чега би нашу процену требало схватити само као разумну апроксимацију поскупљења гаса на регулисаном делу тржишта које би се могло очекивати у наставку 2022. Почетна тачка у нашој анализи је финална цена по којој су домаћинства у Србији куповала гас у прошлој години, а која је заједно с порезима и таксама износила 350-360 евра за 1.000 м<sup>3</sup>. Познато је да у структури финалне цене гаса у Србији порези и таксе учествују с нешто преко 9% (дакле око 30 евра), као и то да је Србијагас у периоду пре кризе гас набављао по цени од око 250 евра за 1.000 м<sup>3</sup>. То значи да је између финалне цене гаса коју плаћају потрошачи и структурног нивоа цене по којој Србијагас набавља ово гориво постојала неразјашњена разлика од 70-80 евра. Премда не знамо тачне коефицијенте у формули коју користи АЕРС, ова разлика нам заправо даје идеју о томе колико је по формули могао да буде збирни допринос свих других елемената пословања Србијагаса осим трошкова набавке у финалној цени гаса. У нашем основном сценарију претпоставили смо да ће ова „маржа“ остати на истом нивоу, зато што у условима кризе на гасном тржишту свакако не би ни смели да се повећавају други

трошкови Србијагаса које формула узима у обзир. Уз ову претпоставку, нову увозну цену гаса од око 500 евра и важеће таксе и порезе, процењујемо да би нова цена гаса на регулисаном тржишту по формули требало да износи 600-620 евра за 1.000 м<sup>3</sup>.

**У неким земљама ЦИЕ домаћинства су се већ у 2021. суочила са огромним повећањем рачуна за гас.** У претходних десетак година српска домаћинства плаћала су цену гаса која је била за 15-25% нижа него у упоредивим земљама Централне и Источне Европе, са изузетком првог полугодишта 2015. кад се домаћа цена накратко изједначила с просечном ценом у региону (Графикон 29, десно). У последње време цене гаса за домаћинства у Србији биле су врло стабилне – од 2016. кретале су се у уском интервалу између 350 и 360 евра за 1.000 м<sup>3</sup> и још увек су на том нивоу због одлуке Владе да их замрзне у децембру 2021. За разлику од Србије, у многим земљама ЦИЕ домаћинства су се већ у другој половини прошле године суочила са огромним поскупљењем овог енергента и цена гаса је на нивоу просека региона скочила за око 30% - са 410 на око 530 евра за 1.000 м<sup>3</sup>. Посматрано по појединачним земљама, гас је највише поскупео за домаћинства у Молдавији и Бугарској (преко 90%), Естонији (око 70%) и Румунији, Литванији и Летонији за приближно око 50%. У осталим земљама ЦИЕ повећање цене гаса за домаћинства у 2021. још увек није било толико изражено (Графикон 29, лево), али ће се то сасвим извесно променити у овој години. Након овог првог таласа поскупљења, просечна цена гаса за домаћинства у земљама ЦИЕ на крају 2021. била је за готово 50% већа од цене по којој су гас куповала српска домаћинства, а сада је тај јаз готово извесно још већи.

**Графикон 29. Цене гаса за домаћинства у Србији и ЦИЕ: пораст током 2021. (лево) и просечне цене у периоду 2013-2021. (десно), у €/1.000 м<sup>3</sup>**



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података Евростата

Напомена: Приказане су цене гаса са припадајућим порезима и таксама.

**Компаративна анализа и историјски трендови сугеришу да поскупљење гаса за домаћинства за 65-70% у 2022. не би био преседан.** Прелиминарне рачунице Фискалног савета сугеришу да би цена гаса коју плаћају домаћинства у Србији требало да се повећају с нешто преко 350 евра за 1.000 м<sup>3</sup> на 600-620 евра у овој години, што представља скок за великих 65-70%. Као што се може видети на Графикону 29, поскупљење гаса сличног реда величине већ је у 2021. постало реалност за домаћинства у неким земљама ЦИЕ, па се тако на пример у Естонији цена овог горива била приближила износу од 800 евра за 1.000 м<sup>3</sup>, у Бугарској је била око 750 евра, док је у Словенији, Северној Македонији и Чешкој износила приближно 600 евра. У овој години очекују се слична поскупљења гаса у преосталим земљама ЦИЕ, због чега ће просечна цена за домаћинства у читавом региону највероватнији бити у распону 600-700 евра за

1.000 м<sup>3</sup>. То у суштини значи да би српска домаћинства уз повећање цене за 65-70% у 2022. гас и даље добијала по повољнијим условима него што је случај у другим земљама ЦИЕ. Историјски посматрано, било је периода кад су цене гаса на регулисаном делу домаћег тржишта биле знатно веће него што су тренутно – нпр. у периоду 2013-2015. домаћинства у Србији куповала су гас по цени од 450-500 евра за 1.000 м<sup>3</sup>. Премда би нова цена гаса у 2022. требало да буде за око четвртину већа у односу на тај период, оптерећење које трошкови за гас представљају за буџет просечног домаћинства могло би да буде слично, можда и нешто мање него током 2013-2015.<sup>86</sup>

**Привремено би поскупљење гаса за домаћинства у 2022. могло буде нешто мање, али нова цена мора макар да покрије трошкове набавке овог горива.** Актуелна ситуација на глобалном тржишту гаса сугерише да ће овај енергент остати релативно скуп у средњем року. Међутим, постоје очекивања да би притисци који берзанске цене гаса тренутно гурају навише могли донекле да ослабе по завршетку следеће грејне сезоне. Фискални савет стога сматра да постоји простор да Влада размотри могућност да се законска методологија за утврђивање цене гаса на регулисаном тржишту у овој години не примени у пуној мери. То би била привремена антикризна мера којом би се делимично ублажило поскупљење гаса док су услови на глобалном тржишту изразито неповољни, у очекивању благог смиривања ситуације у 2023. Конкретно, то би значило да „маржа“ као део финалне цене који обухвата елементе пословања Србијагаса осим трошкова набавке (оперативни и трошкови амортизације, профит) сада буде нешто мања од 70-80 евра колико је износила у прошлој години. За Србијагас би таква одлука значила да ће предузеће вероватно забележити одређене губитке продајом гаса на регулисаном делу тржишта. Ипак, наше анализе показују да то не би био неиздржив удар на пословање Србијагаса, будући да свега око 15% испорука гаса иде домаћинствима и другим малим потрошачима. С обзиром на то да би нова цена у најмању руку морала да покрије реалне трошкове набавке гаса, на овај начин би се у најбољем случају (уз потпуно укидање „марже“) поскупљење гаса за домаћинства и друге мале потрошаче могло ограничити на око 550 евра за 1.000 м<sup>3</sup>.

**Раст цене гаса на домаћем тржишту за собом нужно повлачи одређено поскупљење услуга даљинског грејања.** Приближно 75% топлотне енергије која се испоручи кроз систем даљинског грејања добија се из гаса, због чега су топлане збирно гледано међу највећим потрошачима овог горива у земљи, са учешћем у потрошњи од око 25%. Као што смо већ истакли, топлане купују гас на либерализованом делу домаћег тржишта по истим условима као остатак привреде, због чега се оне такође суочавају с повећањем набавних цена овог горива за око 75% у 2022. Такво поскупљење гаса потенцијално ставља у врло незавидан положај све топлане у којима је то главно погонско гориво за производњу топлотне енергије. Једини начин да ова предузећа наставе са одрживим пословањем јесте да се очекивани скок њихових трошкова за набавку горива преслика на сразмерно повећање цене услуге даљинског грејања. У супротном би се велики губици само „преселили“ из биланса Србијагаса у топлане, што би на крају опет морали да плате сви порески обвезници.

**Рачунице Фискалног савета показују да би било оправдано да цене грејања у неким градовима и општинама порасту, максимално до 40%.** Скок цене гаса коју плаћају топлане за предложених 75% не би се у целости превалио на повећање цене даљинског грејања. У којој мери се то преливање може очекивати зависи од неколико чинилаца, а на првом месту од тога колико се свака појединачна топлана ослања на гас у производњи топлотне енергије коју испоручује потрошачима. На пример, у градским

---

<sup>86</sup> Просечна нето зарада у Србији је у периоду 2013-2015. износила око 380 евра, али је у међувремену порасла за готово 50% и у 2021. је износила око 560 евра.

топланама у Београду, Нишу и још 23 града и општине у Србији трошкови набавке гаса чине 80% или више њихових укупних издатака за набавку горива. Према нашим рачуницама, да би ова предузећа наставила једнако успешно да послују као до сад с новим ценама гаса, у начелу би било потребно повећати цену услуге даљинског грејања за око 40%. Постоје градске топлане које се у већој мери ослањају на нека друга горива и трошкови за набавку гаса су релативно мањи у односу на њихове укупне трошкове, па је у тим случајевима оправдано мање повећање цене грејања. Нпр. у новосадским топланама на набавку гаса одлази око 65% укупних трошкова за горива, што значи да би ту било довољно поскупљење грејања реда величине око 30%.

**Корекцију цене грејања требало би радити од случаја до случаја, уважавајући већ постојеће разлике у нивоу цена по градовима и општинама.** Поред тога што се градови и општине међусобно разлику по врсти енергената које њихове топлане користе за производњу топлотне енергије, чињеница је и да већ постоје регионалне разлике у ценама услуге грејања у Србији. То је други разлог због чега би корекцији цена грејања требало приступити тек по изради педантних анализа које би сагледале све релевантне чиниоце за појединачне случајеве. Као илустративан пример може да послужи ситуација у Београду. Наиме, иако су цене гаса на домаћем тржишту приметно пале од 2015. до 2020. године, тај пад се није у пуној мери одразио на кретање цене услуге даљинског грејања у главном граду. О томе је недавно писала и Државна ревизорска институција,<sup>87</sup> која је утврдила да ЈКП Београдске топлане у периоду 2018-2020. није подносило надлежним органима писане захтеве за одобравање цене топлотне енергије за наступајућу грејну сезону и у току грејне сезоне уколико се укупна цена енергената смањивала за више од 5%, што је супротно одредбама Закона о енергетици. Имајући у виду то да је ово јавно комунално предузеће у посматраном периоду остваривало позамашне профите, сматрамо да би ресорно министарство требало да провери наводе ДРИ и утврди да ли је цена услуге грејања евентуално била на структурно вишем нивоу него што је требало за дати ниво цене гаса на домаћем тржишту. Уколико то јесте био случај, поскупљење даљинског грејања у Београду за наредни период морало би онда да буде мање од 40%, зато што би оно било економски оправдано једино под условом да је цена грејања у преткризном нивоу била на структурно одговарајућем нивоу.

**На држави и локалној самоуправи је да осигурају да се повећање цене грејања не одлије на друге трошкове и нерационалности.** Поскупљење услуге грејања економски је потребно у већини случајева, јер је то једини начин да топлане наставе са уредним измиривањем обавеза према Србијагасу за испоручени гас и не стварају доцње. У претходној епизоди релативно високих цена гаса (2011-2015) топлане су биле међу највећим неплатишама и важан извор неликвидности у Србијагасу (уз Азотару, Железару Смедерево и друге). Сада би се сличан проблем могао избећи повећањем цене грејања до 40%, али само уколико се сви други трошкови топлана чврсто држе под контролом. То конкретно значи да се не смеју дозволити неразумна повећања броја запослених, раст зарада, нити да се додатни приходи топлана одлију на покривање других нерационалности у њиховом пословању. С друге стране, локалне самоуправе не би требало ни да намећу додатна ограничења у пословању ових предузећа. Наиме, Београдске електране су годинама уназад уплаћивале свој профит у буџет Града Београда иако им то ствара тешкоће у пословању. Примера ради, ово предузеће је у 2020. уплатило у буџет Града 3,4 млрд динара. Међутим, уместо да им добра пословна година побољша финансије, оно је ту годину завршило са 3,2 млрд динара мање на рачуну него што је

---

<sup>87</sup> Видети извештај ДРИ о ревизији сврсисходности пословања: „Заштита потрошача у области снабдевања топлотном енергијом“, из децембра 2021. године.

имало на крају 2019. Фискални савет сматра да би требало обуставити праксу прекомерних уплата у буџете локалних самоуправа које воде финансијском изнуривању предузећа. Тренутно је много сврсисходније да се део профита успешних топлана „жртвује“ како би се донекле ублажило преливање поскупљења гаса на цену грејања за домаћинства.

**Потребан је системски приступ у одређивању цене даљинског грејања како се не би нарушили односи између алтернативних начина грејања.** Корекцију цене даљинског грејања не би требало посматрати као изолован проблем. Напротив, неопходан је системски приступ којим би се заједно сагледале промене цена свих алтернативних начина за грејање домаћинстава – дакле, даљинског грејања, гаса и електричне енергије. То је једини начин да се осигурају одговарајући односи између њихових цена и избегне стварање тржишних неравнотежа које би подстакле потрошаче да се масовно преоријентишу на један вид енергије. Због ситуације у којој се земља тренутно налази нарочито је важно да се добро утврди однос између цене струје и даљинског грејања. Наиме, због релативно ниске цене струје у Србији већ дуже време постоји јасан подстицај да значајан број домаћинстава фаворизује управо грејање на струју у односу на друге алтернативе. Сада постоји ризик да се постојећа неравнотежа додатно продуби уколико би поскупљење услуге даљинског грејања било несразмерно велико у односу на раст цене електричне енергије коју плаћају домаћинства. У случају да се то деси могло би да дође до масовнијег преласка потрошача на грејање на струју током следеће зиме, што би уз све проблеме које ЕПС тренутно има у производњи представљало додатну опасност за стабилност електроенергетског система земље.

**Мерама фискалне политике држава би морала да ублажи терет поскупљења гаса и грејања за материјално угрожена домаћинства.** У Србији постоји значајан број домаћинстава која би вероватно без већих потешкоћа могла да истрпе поскупљење гаса и услуга грејања које се из економског угла чини неизбежним. Међутим, то би могло да представља озбиљан проблем за домаћинства у лошијој финансијској позицији, која су иначе највише погођена енергетском кризом јер морају да одвоје пропорционално већи део свог дохотка за плаћање рачуна за струју, гас или грејање. Анализе које је спровео и неколико других независних извора сугеришу да у Србији има 250-300.000 домаћинстава која се могу сматрати енергетски угроженим, а постоје и процене да се још око 200.000 домаћинстава налази у ризику од енергетског сиромаштва. Имајући у виду да је неопходно поприлично велико повећање цена гаса и грејања (уз раније предложено поскупљење електричне енергије), Влада би у најкраћем року морала да припреми фискалне мере како би се пружила адекватна заштита енергетски угроженим потрошачима. Већина европских земаља већ је прошла тај пут, будући да су се тамо домаћинства још зимус суочила са огромним повећањем рачуна за енергију. Као што смо већ истакли у Оквиру 1 у уводном поглављу овог извештаја, практично све државе разрадиле су барем неки облик буџетске подршке како би ублажиле последице кризе за сиромашније грађане. Домаћинства у Србији тек би требало да се суоче с том ситуацијом у наредним месецима, а конкретан предлог фискалних мера за заштиту енергетски угрожених купаца детаљно смо образложили у последњем поглављу овог извештаја.

#### 4.6. Мере за решавање структурних проблема у гасном сектору

Без даљих одлагања потребно је изградити недостајућу критичну инфраструктуру за складиштење природног гаса. Резултати анализа које је спровео Фискални савет недвосмислено показују да је тренутно једно од највећих инфраструктурних „уских грла“ у Србији недовољан капацитет постојећег складишта гаса у Банатском Двору. Због дугогодишњег одлагања решавања овог структурног проблема земље, упркос бројним најавама и плановима, криза у снабдевању гасом у Србији током грејне сезоне 2021-2022. била је дубља, а рачун који је испостављен буџету за њено решавање на крају већи него што је било неопходно. Према информацијама до којих је дошао Фискални савет,<sup>88</sup> најновији планови сугеришу да би прва фаза проширења складишта у Банатском Двору требало би да се заврши до краја ове године. Србија би на тај начин добила складиште укупног радног капацитета 750 млн м<sup>3</sup> гаса уз могућност да се из њега дневно истисне до 10 млн м<sup>3</sup> овог горива, што је у начелу довољно да се задовоље потребе земље у средњем року. Имајући у виду значај овог пројекта за целу земљу, Влада би морала директно да се укључи у његову реализацију и осигура да се овај пут проширење гасног складишта заврши у предвиђеном року. Будући да нема званичних информација о томе да ли су радови на овом пројекту отпочели и у којој су фази, оцењујемо да је мало вероватно да би Србија могла да добије проширено складиште пре званичног рока које би могло да буде у употреби током предстојеће грејне сезоне. Иако је то апсолутни приоритет, сматрамо да је добро то што Влада у међувремену покушава да пронађе нека краткорочна решења, попут договора с Мађарском по ком ће Србија део гаса моћи да одлаже и чува у складиштима ове суседне земље.

Србија би требало да размотри усвајање регулативе о одговорном управљању залихама гаса по узору на европску праксу. Други проблем који смо издвојили као важан узрок домаће кризе у снабдевању гасом током грејне сезоне 2021-2022. јесу пропусти које је Србијагас направио у управљању залихама у прошлој години, али и то што Влада очигледно није имала добар увид у то шта се дешава у самом складишту у Банатском Двору. Како се слична ситуација не би поновила пред следећу грејну сезону или у наредним годинама, Фискални савет сматра да би област управљања залихама гаса требало законски уредити по узору на земље ЕУ. Према предлогу Европске комисије, оператери гасних складишта на територији ЕУ имају законску обавезу да до 1. новембра 2022. увећају залихе гаса најмање до 80% својих капацитета, док би од следеће године тај минимум требало да се повећа на 90%. Како би се спречила непријатна изненађења непосредно пред почетак грејне сезоне, Европска комисија је предложила постављање неколико индикативних циљева током године, при чему оператери гасних складишта имају законску обавезу да извештавају државу о испуњености тих циљева. Притом, свака земља има слободу да постави своје индикативне циљеве у попуњавању залиха који ће уважити устаљене сезонске обрасце у њиховој потрошњи гаса, што се може видети у Табели 8. Предности успостављања оваквог система за рано упозоравање су очигледне. Нпр. да га је Србија имала прошле године, Влада би вероватно већ почетком септембра могла да „ухвати“ проблеме са залихама док су још били у настајању и док је њихово решавање највероватније могло да буде фискално много јефтиније.

---

<sup>88</sup> Извештај предузећа Транспортгас Србија: „План развоја транспортног гасоводног система за период 2020-2029, година“, новембар 2019.



**Табела 8. Индикативни циљеви за попуњавање складишта гаса у земљама ЕУ од 2023. године**

Земља	Попуњеност гасног складишта (%)				
	1. фебруар	1. мај	1. јул	1. септембар	1. новембар
Аустрија	47	39	56	73	90
Белгија	43	37	65	82	90
Бугарска	40	24	46	73	90
Чешка	39	29	49	70	90
Немачка	47	39	56	73	90
Данска	42	23	45	68	90
Естонија	66	64	72	81	90
Француска	30	19	43	66	90
Хрватска	32	23	45	68	90
Мађарска	52	46	61	75	90
Италија	41	33	52	74	90
Летонија	49	36	54	72	90
Холандија	38	27	48	69	90
Пољска	41	33	52	71	90
Португалија	68	72	78	84	90
Румунија	41	33	52	71	90
Шведска	60	55	67	78	90
Словачка	46	37	54	72	90
Просек ЕУ	43	33	52	72	90

Извор: Европска комисија

## 6. ЗАШТИТА ЕНЕРГЕТСКИ УГРОЖЕНИХ ДОМАЋИНСТАВА

Социјална заштита угроженог становништва мора да се води само таргетираним буџетским давањима, а не као досад – ниском ценом енергената за све. Низак животни стандард грађана Србије често се наводи као једно од оправдања за релативно ниску цену енергената за сва домаћинства у земљи (нарочито за цену електричне енергије). Неспорно је то да је животни стандард грађана Србије међу најнижим у Европи. Међутим, тренутни систем исподтржишних цена струје и гаса – кошта на крају највише те исте грађане. Цена електричне енергије коју ЕПС наплаћује од домаћинстава систематски не покрива ни трошкове производње те енергије, а Србијагас је имао историјске периоде током којих му је продајна цена гаса за домаћинства била нижа од набавне (што је поново случај у 2022. години). Пошто такво пословање директно води у губитке и пропадање јавних предузећа која су у власништву грађана – управо су грађани ти који на крају плаћају највећи цех нетржишних цена енергената. То се још конкретније види кроз примере преузимање дуга Србијагаса од стране државе што се дешавало од 2014. године (овај дуг су годинама враћали сви порески обвезници) – или кроз дуготрајно урушавање и на крају и колапс производње ЕПС-а који је један од највреднијих ресурса којим друштво располаже. Ниска цена енергената за сва домаћинства, дакле, не сме да буде ни званична ни имплицитна мера социјалне политике. Потрошачи су ти који морају да снесу праве трошкове енергије коју користе (сразмерно својој потрошњи). Једина исправна мера социјалне политике је да само они грађани који су угрожени (енергетски угрожена домаћинства) примају финансијску подршку из буџета за плаћање тржишних трошкова енергената. Ово је један од најважнијих постулата и суштинских заокрета који (иако је непопуларан) мора да се направи како би се енергетски систем Србије поставио на здраве и одрживе темеље.<sup>89</sup>

**Процењује се у Србији има 250-300.000 енергетски угрожених домаћинстава, а још око 200.000 изложено је ризику од енергетског сиромаштва.** Енергетски сиромашан потрошач је потрошач који не може себи да обезбеди одговарајућу топлоту, осветљење и енергију за напајање уређаја који подупиру пристојан стандард живота и здравља. Анализа коју је Фискални савет спровео на основу података из СИЛК-а (анкета о приходима и условима живота) показује да се око 250 до 300.000 домаћинстава у Србији (преко 10% укупних домаћинстава) може по доходовним критеријумима класификовати у ову категорију. Ове бројке начелно потврђује и АЕРС који такође процењује да приближно око 10% укупне популације у Србији не може да обезбеди одговарајућу температуру у својим становима.<sup>90</sup> Уз то, АЕРС констатује да је кашњење у измирењу обавеза за комуналне услуге присутно код око 25% домаћинстава, 20% укупне популације живи у стамбеним просторијама којима прокишњава кров, имају влажне зидове или подове или код којих су иструтели прозорски рамови, на основу чега се закључује да је поред енергетски угрожених домаћинстава још око 200.000 у ризику од енергетског сиромаштва. То би значило да је у Србији укупно 450-500.000 домаћинстава (15-20% од укупног броја) енергетски угрожено или су у ризику од енергетског сиромаштва.

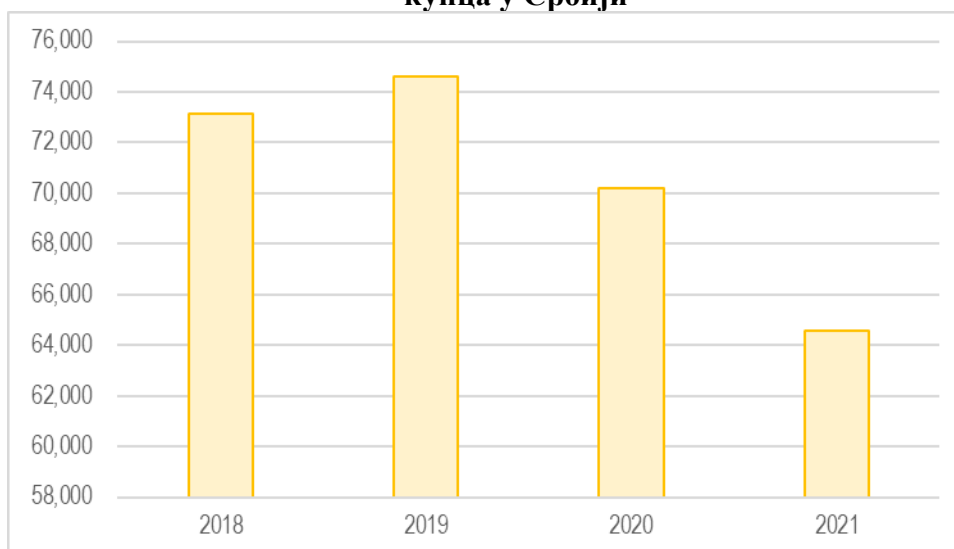
---

<sup>89</sup> О овом Фискални савет пише још од 2012. године (Предлог мера фискалне консолидације 2012-2016. године), али до суштинског заокрета у политици одређивања цена струје и гаса за домаћинства још увек није дошло.

<sup>90</sup> У извештају АЕРС-а за 2021. каже се да евиденције Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања које се користе за исплату социјалне помоћи показују да се за око 250.000 домаћинстава може рећи да се налазе у ситуацији енергетске угрожености. АЕРС, међутим, у истом извештају каже да додатна сагледавања и анализе података из претходних година указују да би прави број енергетски угрожених домаћинстава могао бити и преко 300.000.

У Србији постоји буџетска помоћ за енергетски угроженог купца али она обухвата свега 68.000 домаћинстава и кошта око 10 млн евра. Уредбом из 2013. у домаћи енергетски систем уведен је енергетски заштићен купац, тј. посебна социјално угрожена категорија становништва која прима државну помоћ за измиривање трошкова струје и гаса. Ова Уредба у међувремену више пута је мењана, али су те промене углавном односиле на техничке детаље, а не толико на суштинске измене (за које оцењујемо да би сада требало да се спроведу). Обухват енергетски заштићеног купца у Србији износио је у 2021. око 68.000 домаћинстава, тј. био је око 4 пута нижи од процењеног броја енергетски угрожених домаћинстава и из године у годину се смањивао (Графикон 30). Од укупног броја корисника који примају државну помоћ, 99,9% добија финансијска средства за плаћање рачуна за струју, док је свега 68 домаћинстава (0,1%) добијало дотације за плаћање рачуна за гас. Величина исплаћене помоћи по домаћинству дефинише се нешто компликованијом методологијом коју смо укратко објаснили у Оквиру 6, а која је у основи добро дизајнирана. Укупни буџетски расходи за ову меру износе око 10 млн евра што оцењујемо као веома мали трошак, узимајући у обзир колико важну социјалну функцију ова мера обавља.

**Графикон 30. Број корисника буџетске помоћи за енергетски заштићеног купца у Србији**



Извор: Обрачун Фискалног савета на основу података АЕРС

Главни проблем са мером помоћи енергетски заштићеним купцима је њен низак обухват, док је величина исплаћених средстава по домаћинству начелно у реду. Као што смо поменули у Србији свега 68.000 домаћинстава користи државну помоћ за плаћање трошкова енергената. То чини свега око 3% укупног броја домаћинстава у земљи и четири пута је мање од процењеног броја енергетски угрожених домаћинстава. Компаративне анализе такође јасно показују да друге европске земље (за које су доступни подаци) имају далеко већу распрострањеност коришћења ове врста социјалне помоћи од Србије – јер ту помоћ у просеку користи око 15% домаћинстава. Један од проблема са садашњим системом је и то што он не укључује трошкове централног грејања. Тачно је да системи даљинског грејања постоје само у урбаним срединама где је мања стопа сиромаштва – међутим, и у тим срединама постоје сиромашна домаћинства, а у мере енергетске заштите већ је укључен гас који сиромашна домаћинства готово уопште не користе као енергент (због чега је и учешће овог енергента у програму енергетски заштићеног купца занемарљиво). Такође, рачун за грејање обично је већи од рачуна за струју, па би систематска помоћ сиромашним грађанима приликом плаћања овог издатка свакако била социјално значајна. Стога

оцењујемо да би и централно грејање требало укључити у реформисани програм енергетски заштићеног купца (за шта постоје и најаве из Владе да ће се десити)<sup>91</sup>. Што се тиче износа исплаћене помоћи по домаћинству, он је у Србији на годишњем нивоу у 2020. износио око 130 евра што је начелно у складу с упоредивим европским земљама. Уколико дође до повећања цене струје и гаса и овај износ ће се аутоматски повећати сразмерно том повећању (а такође би требало да се повећа ако се у помоћ укључе и трошкови грејања).

**Оквир 6. *Методологија за обрачун финансијске помоћи за енергетски заштићеног купца.***

**Главни услов за стицање статуса енергетски угроженог купца су ниска примања домаћинства, а тај статус омогућен је и корисницима других видова социјалне помоћи и здравствено угроженим.** По Уредби о енергетски угроженом купцу горња граница прихода за стицање статуса угроженог домаћинства је приход до 15.690 динара за једночлано домаћинство, за домаћинство са два и три члана до 22.845 динара, за породице са четири и пет чланова до 29.994 динара и са шест и више чланова до 37.719 динара. Ове доходне границе нешто су шире постављене од граница за добијање стандардне социјалне помоћи (Новчана социјална помоћ). Због тога помоћ државе за плаћање трошкова енергената могу добити и одређени потрошачи који не задовољавају услове за добијање новчане социјалне помоћи. Додатни услов за добијање статуса енергетски угроженог купца је и то да породица има у власништву само једну некретнину, док су други имовински критеријуми дефинисани Правилником. Независно од ових критеријума, статус енергетски угроженог купца аутоматски имају сви корисници права на новчану социјалну помоћ и корисници дечијег додатка, а такође и домаћинства чији је члан лице нарушеног здравља (на основу одговарајуће медицинске документације).

**Износ финансијске помоћи домаћинствима зависи од њихове потрошње, тако да се из буџета плаћа само рационална употреба енергије.** Величина исплаћене помоћи за енергетски заштићеног купца није иста за све потрошаче који имају тај статус, тј. обрачунава се по доста комплексној методологији која се заснива на обиму потрошње домаћинства. Идеја иза оваквог начина обрачуна је у томе да се из буџета помогне угроженим грађанима, али да се у исто време не стимулише њихова прекомерна потрошња енергије – што оцењујемо као исправан приступ. Поједностављено речено методологија обрачуна средстава за помоћ енергетски угроженом купцу каже следеће: 1) домаћинствима која имају ниску потрошњу енергије држава плаћа све трошкове енергената; 2) домаћинствима која имају умерену потрошњу плаћа се делимичан (али релативно велики део) трошка; 3) домаћинствима са високом потрошњом покрива се само мањи део трошка; док се 4) домаћинства са екстремно високом потрошњом привремено искључују из програма док не умање своју потрошњу. Као илустрацију ове методологије у Табели 9 приказали смо на конкретним бројевима начин обрачуна накнада за утрошену *електричну енергију* у зависности од потрошње (и броја чланова домаћинства).

<sup>91</sup> То је предвиђено изменама Закона о енергетици из 2021. али још није имплементирано у Уредбу о енергетски угроженом купцу.

**Табела 9. Количина електричне енергије коју плаћа држава у зависности од потрошње енергетски угроженог домаћинства**

Број чланова домаћинства	Месечна потрошња ел. енергије домаћинства (кWh)	Количина ел. енергије коју плаћа држава (кWh)	Месечна потрошња ел. енергије домаћинства (кWh)	Количина ел. енергије коју плаћа држава (кWh)	Месечна потрошња ел. енергије домаћинства (кWh)	Количина ел. енергије коју плаћа држава (кWh)
1	до 480	120	480-780	60	преко 780	0
2-3	до 640	160	640-1040	80	преко 1040	0
4-5	до 800	200	800-1300	100	преко 1300	0
6 и више	до 1000	250	1000-1625	125	преко 1625	0

Извор: Обрачун Фискалног савета на основу Уредбе о енергетски угроженом купцу

**Критеријуме потрошње по енергетски заштићеном домаћинству оцењујемо као добро одмерене.** Подаци показују да највећи број домаћинстава која учествују у овом програму добија одговарајући износ помоћи – што конкретно значи да већини енергетски угрожених купаца држава покрива читав или значајан део трошка енергената. У извештају АЕРС-а за 2020. наводи се да је у тој години држава у потпуности покривала трошкове енергије за 13,9% енергетски угрожених домаћинстава. Значајну помоћ од државе остварило је 77,3% домаћинстава (с умереном потрошњом), док је 7,2% због високе потрошње остварило право само на умањену помоћ државе. Свега 1,6% домаћинстава имало је екстремно високу потрошњу, због чега нису задовољили критеријуме и били су привремено искључивани из исплате средстава из буџета.

**Разлози за ниску партиципацију грађана Србије у програму енергетски заштићеног купца нису очигледни и захтевају додатне анализе.** Засад није јасно зашто је толико низак (и опадајући) обухват грађана који користе ову врсту државне помоћи. Процене указују да би најмање 250.000 домаћинстава у Србији требало да буде квалификовано да ову помоћ користи, а стваран број њених корисника је тек 68.000. Притом, нарочито је необично то што би по важећој законској регулативи сви корисници Новчане социјалне помоћи (око 90.000 домаћинстава) као и корисници дечијег додатка (око 120.000 домаћинстава) требало аутоматски да буду квалификовани и за коришћење помоћи која се даје енергетски угроженом купцу, а то очигледно није случај у пракси. Штавише, доходовни критеријуми за доделу помоћи енергетски угроженом купцу знатно су блажи од критеријума за исплату Новчане социјалне помоћи (НСП), што би требало да резултира знатно већим бројем корисника помоћи за плаћање енергената него за добијање НСП. Међутим, у стварности је ситуација обрнута јер 25% више домаћинстава користи НСП (68.000 у односу на 90.000). Могуће је да проблем с недовољном партиципацијом грађана у програму енергетски заштићеног купца настаје на нивоу локалне самоуправе која је задужена за директан рад са потенцијалним корисницима ове помоћи, а која ову своју улогу не обавља на одговарајући начин.

**Држава је исправно препознала већину проблема у спровођењу програма енергетски заштићеног купца – међутим, први конкретни кораци још се чекају.** Влада је током 2021. основала Националну коалицију за смањење енергетског сиромаштва која би између осталог требало да се бави и питањима и реформом програма енергетски угроженог купца. Прве изјаве државних званичника везане за реформу програма енергетски заштићеног купца биле су охрабрујуће и односиле су се на потребу да се број корисника помоћи повећа са садашњих испод 70.000 на око 200.000 и да се у помоћ укључе и трошкови централног грејања. Мере за потребно повећање обухвата биле би усмерене у два правца. Први би био да се додатно олакшају финансијски критеријуми за доделу помоћи. Иако поменуто ублажавање доходовних критеријума делује сасвим разумно, верујемо да овај правац може ипак имати само ограничен домет – будући да и сад највећи број људи који задовољавају критеријуме за коришћење помоћи њу не користи. Други правац би могао бити знатно ефикаснији за повећање

обухвата јер он подразумева да се ова помоћ у већој мери додељује по аутоматизму, а мање на основу иницијативе самих грађана и локалне самоуправе. Наиме, ако се у неком органу државне управе по било ком основу установи да нека особа задовољава услове за енергетски заштићеног купца та институција била би дужна да о томе обавести локалну самоуправу без одлагања, која је даље у обавези да обавести ту особу да је стекла статус енергетски заштићеног купца. Иако је измена Уредбе о енергетски заштићеном купцу која би обухватала ове промене била најављена још за крај првог или током другог квартала 2022, до ове промене још увек није дошло.

**Повећање фискалних трошкова заштите енергетски угроженог купца са садашњих 10 млн евра на преко 50 млн евра било би економски оправдано.** Достицање потребног обухвата мером енергетски заштићеног купца (који би требало да буде око четири пута већи од садашњег) и укључивање трошкова грејања у програм снажно би повећали буџетске издатке за ове намене. Процењујемо да би то значило да се за трошкове енергетски заштићеног купца годишње издваја 50-80 млн евра (уместо садашњих 10 млн евра). Први разлог због ког оцењујемо да би ово повећање буџетских трошкова било оправдано је то што ова мера има важну функцију социјалне заштите угрожених домаћинстава. Другим речима, сви грађани који задовољавају критеријуме да добијају ову врсту помоћи требало би да је и користе јер је њен циљ да им се побољша квалитет живота и здравља. Други разлог је то што је ова мера потребна како би се заштитили угрожени грађани приликом (оцењујемо неопходног) релативно снажног повећања цена струје, гаса и грејања до почетка грејне сезоне. Релативно снажно повећање цена енергената без добре заштите енергетски угрожених домаћинстава било би социјално неодговорно. Избор између тога да ли да се реформише програм енергетски заштићеног купца или да се одустане од потребног повећања цене енергената економски је врло јасан. Додатни буџетски трошак који би настао због повећања обухвата и проширења програма енергетски заштићеног купца износио би 40-70 млн евра, а губитак који би се направио ако се до следеће грејне сезоне не повећају цене енергената могао би износити скоро 1 млрд евра.

**Влада мора појачати напоре како би програм енергетски заштићеног купца реформисала у веома кратком року.** Као што смо показали у претходним поглављима, знатно повећање цена енергената (струја, гас, грејање) до следеће грејне сезоне неопходно је како домаћа јавна предузећа не би направила губитак од скоро 1 млрд евра (који ће, ако се деси, већим делом а можда и у потпуности да се прелије на буџет). С друге стране, уколико се приликом потребног повећања цена добро не заштите енергетски угрожена домаћинства, то ће бити социјално неодговорно. Све ово значи да Влада заправо има веома мало времена да реформише програм енергетски заштићеног купца и те реформе имплементира у пракси – будући да садашњи систем ни изблица није спреман за потребно повећање цена. Због тога Фискални савет препоручује Влади да једнаку пажњу коју тренутно посвећује непосредним енергетским изазовима (налажење складишта гаса у иностранству, ургентна набавка угља, тражење нових снабдевача енергијом и друго) посвети и овом програму који тренутно испуњава тек мали део своје важне социјалне функције.

## АНЕКС 1. Јавни извештај о напретку реформи у ЕПС-у

Реформе ЕПС-а из претходних година углавном су се сводиле на административне активности или су се ограничавале на испуњавање форме: попис имовине, статусне и организационе промене, стихијско смањење запослености и друго. У исто време, структурни проблеми предузећа све време су расли. Оваква пракса сад мора да се прекине, јер је потреба за свеобухватном, суштинском реформом додатно појачана и глобалним неизвесностима које не јењавају. Зато би држава пре отпочињања наредне грејне сезоне морала да изађе са планом реформи и конкретним мерама. Како би се спречило ново изврдавање суштинских промена, реформски планови, али и праћење њиховог остваривања морају да буду фундаментално другачији него раније. Предлог Фискалног савета је да се одабере сет од 10-20 прецизних, лако разумљивих и проверљивих индикатора повезаних са суштинским реформама, а о којима ће ЕПС извештавати јавност у редовним интервалима (полугодишње или квартално). Тиме би се осигурало да се проблеми ЕПС-а јасно фокусирају на кључне индикаторе које је лако пратити. Такође, надлежни органи и шира јавност могу да стекну правовремени увид у то које активности касне, који планови се и зашто не остварују, а уз то, појачао би се притисак да се кашњења надокнаде и утврди одговорност за неиспуњење циљева. Пример једне такве табеле приказујемо у стилизованом облику (Табела А1). Праћење оваквог или сличног скупа индикатора била би поуздана индикација да ли ЕПС иде у смеру оздрављења или наставља да тоне.

**Табела А1. Илустративни пример индикатора спровођења реформи**

Индикатор	Почетна вредност	Реализација у периоду t+1	Реализација у периоду t+...	Циљана вредност	Рок за остварење циља
Број запослених					
Удео инжењера и квалификованих радника у укупној запослености					
Трошкови зарада					
Степен наплате потраживања					
Просечан број понуђача на тендерима					
Удео уговора по директним погодбама (у односу на укупан број уговора)					
Вредност уговора по директним погодбама (у односу на вредност укупних набавки)					
Укупна издвајања за инвестиције					
Губици на мрежи у односу на производњу					
Удео паметних бројила у укупним					
Процент дрвених стубова на мрежи					
Удео подземних каблова на мрежи					
Број непланираних прекида по кориснику					