

# **INSTITUCIONALNE PROMENE KAO DETERMINANTA PRIVREDNOG RAZVOJA SRBIJE**

*Redaktor*

Prof. dr Vlastimir Leković

UNIVERZITET U KRAGUJEVCU – EKONOMSKI FAKULTET

***Izdavač***

Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu

***Dekan Fakulteta***

Prof. dr Verica Babić

***Recenzenti:***

Prof. dr Zoran Arandžević

Prof. dr Siniša Zarić

Prof. dr Slobodan Cvetanović

***Redaktor***

Prof. dr Vlastimir Leković

Štampanje Zbornika radova finansijski je podržalo  
Ministarstva prosvete i nauke Republike Srbije  
Broj: 451-03-00666/2013-14

***Tehnička priprema***

Blaža A. Mitrović

***Štampa***

InterPrint - Kragujevac

Tiraž - 200

ISBN 978-86-6091-043-3

© 2013

Sva prava su zaštićena. Nijedan deo ove knjige ne sme biti reprodukovan niti smešten u sistem za pretraživanje ili transmitovanje u bilo kom obliku, elektronski, mehanički, fotokopiranjem, snimanjem ili na drugi način, bez prethodne pismene dozvole Izdavača.

## SADRŽAJ

Predgovor .....	VII
<b>Uvodni referati</b>	
<b>Institucionalne performanse konkurentnosti privrede Republike Srbije</b> Edvard Jakopin .....	3
<b>Ekonomski rezultati u 2012. i 2013. i preduslovi srednjoročnog rasta privrede Republike Srbije</b> Vladimir Vučković, Sanja Vučković.....	23
<b>Zašto je privredi Republike Srbije potrebna razvojna država?</b> Vlastimir Leković .....	39
<b>Referati</b>	
<b>Izazovi institucionalne izgradnje zemalja Zapadnog Balkana u procesu pridruživanja EU</b> Ljubinka Joksimović .....	61
<b>Primjeri institucionalnog nihilizma u postsocijalističkim državama</b> Veselin Drašković .....	81
<b>Institucionalni kapacitet sistema kontrolisanja državne pomoći u EU i Republici Srbiji</b> Boban Stojanović, Tanja Stanišić, Vladimir Radivojević .....	89
<b>Ključni teorijski i praktični aspekti državnih neuspeha u savremenoj ekonomiji</b> Dragan Petrović .....	109
<b>Srbija pred izborom: novi kocept ekonomskog i društvenog razvoja ili ulazak u dublju krizu</b> Danica Drakulić, Mirjana Dokmanović .....	111
<b>Institucionalni okvir razvoja partnerstva javnog i privatnog sektora u Republici Srbiji</b> Mirjana Knežević .....	121
<b>Evolutivni pristup analizi institucionalnih promena u tranzicionim ekonomijama</b> Vladan Ivanović .....	135

#### IV

<b>Ekonomska institucionalizacija i konkurentnost privrede</b> Nikša Grgurević .....	151
<b>Rast investicija u realni sektor - preduslav izlaska Republike Srbije iz ekonomske krize</b> Slobodan Cvetanović, Igor Mladenović, Miljan Jovanović .....	161
<b>Institucionalni okvir regionalnog razvoja Republike Srbije – iskustva i perspektive</b> Petar Veselinović, Danijela Despotović, Jasmina Dimitrijević .....	173
<b>Institucionalni okvir za novi model interakcija između biznisa i reindustrijalizacije</b> Sofija Adžić .....	193
<b>Strukturne promene i specijalizacija prerađivačke industrije Republike Srbije</b> Vladimir Mičić .....	209
<b>Deficit tekućeg bilansa kao ograničavajući faktor privrednog razvoja Republike Srbije</b> Nenad Janković, Nenad Stanišić .....	225
<b>Ekonomska politika i javni dug u vreme globalne krize: preporuke vodećih ekonomista današnjice</b> Miroslav Đorđević, Sonja Stojilković .....	243
<b>Regionalna neravnomernost kao ograničavajući faktor privrednog razvoja Republike Srbije</b> Marija Petrović-Randelović, Dalibor Miletić .....	259
<b>Ekonomski pokazatelji regionalizacije u Srbiji sa osvrtom na države Zapadnog Balkana</b> Milena Lutovac, Ana Đorđević, Miloš Lutovac .....	277
<b>Ekonomska kriza i proces pristupanja Zapadnog Balkana Evropskoj uniji</b> Ivan Marković .....	291
<b>Dug Republike Srbije kao prepreka ekonomskom rastu</b> Vladimir Mirković, Marija Knežević .....	305
<b>Javni dug - ograničavajući faktor razvoja privrede Republike Srbije</b> Srđan Đinđić, Petar Veselinović, Nikola Makojević .....	323
<b>Institucionalni okvir korporativnog upravljanja kao ključni aspekt održivog razvoja</b> Mimo Drašković, Jelena Stjepčević .....	343
<b>Pozicioniranje žena u visokom obrazovanju: primer Ekonomskog fakulteta u Beogradu</b> Slavica Manić .....	356
<b>Kako penzijski sistem i tekuće finansiranje penzija u Republici Srbiji učiniti održivim?</b> Milena Jakšić, Milka Grbić .....	371



<b>Uloga osiguranja depozita u sistemima bankarskih regulative</b> Violeta Todorović .....	387
<b>Jačanje konkurentnosti kao faktor izlaska iz krize država Zapadnog Balkana</b> Jovan Zubović, Aleksandra Bradić-Martinović .....	403
<b>Konkurentnost - osnov strategije održivog razvoja privrede Republike Srbije u uslovima globalne ekonomske krize</b> Đorđe Ćuzović .....	419
<b>Konkurencija i privlačenje stranih direktnih investicija</b> Vladimir Mitrović, Ivana Mitrović .....	435
<b>Upravljanje organizacionim promenama u funkciji privrednog razvoja</b> Vesna Stojanović-Aleksić, Jelena Erić .....	451
<b>Politika zaštite potrošača u Srbiji u funkciji njene harmonizacije sa Evropskom unijom</b> Sreten Ćuzović, Svetlana Sokolov-Mladenović .....	467
<b>Ruralni turizam – alternativni pravac razvoja ruralnih regija Republike Srbije</b> Branislav Živković .....	479
<b>Fiskalna konsolidacija, ekonomski rast i socijalne nejednakosti u Republici Srbiji</b> Slavoljub Šljivić, Boris Jevtić, Sonja Šljivić .....	497
<b>Teorijske perspektive restrukturiranja i downsizing</b> Ivana Radojević, Milan Stamatović, Karolina Perčić .....	517
<b>Merdžeri i akvizicije: uvažavanje kulturnih različitosti u uslovima globalizacije</b> Petar Radojević, Aleksandra Bradić-Martinović, Saša Stefanović .....	529



## PREDGOVOR

Tradicionalni, dvanaesti po redu, naučni skup pod nazivom *Institucionalne promene kao determinanta privrednog razvoja Srbije u 2013. godini*, koji organizuje Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu u saradnji sa Savezom ekonomista Srbije, održan je u Kragujevcu 5. aprila 2013. godine. U ovom Zborniku publikuju se radovi koje je prezentirao 61 učesnik Naučnog skupa.

U uvodnim referatima, naglašena je neophodnost kontinuiranog ekonomskog prilagođavanja kroz strukturne transformacije i promene u funkcionisanju nacionalne ekonomije. Sveobuhvatne reformske aktivnosti, koje treba da rezultiraju poboljšanjem poslovnog akruženja, potrebno je da budu fokusirane na izgradnju institucionalnog kapaciteta sa ciljem da se, povećanjem efikasnosti javnih institucija, bitno unaprede poslovne aktivnosti i podstiču inovacije, kao ključni faktor konkurentnosti privrede. Ukazano je da bi, u uslovima duboke društvene i ekonomske krize u kojoj se Republika Srbija nalazi već duži vremenski period, koncept razvojne države mogao da predstavlja jedan od uspešnijih načina za prevazilaženje postojećeg stanja, kao i za efikasnije sprovođenje kvalitativnih sistemskih promena koje su neophodne i ekonomiji i društvu.

Učesnici Naučnog skupa u svojim referatima su razmatrali veći broj aktuelnih pitanja institucionalne izgradnje u zemljama u tranziciji, sa naglaskom na privredu Republike Srbije. Ukazano je na brojne negativne efekte sprovedene neoliberalne ekonomske politike, za koju je izrečena ocena da predstavlja jedan od glavnih uzročnika izuzetno nepovoljnih ekonomskih rezultata i da je ključni razlog za neuspehe u sprovođenju postsocijalističke tranzicije. Polazeći od prisutnog nezadovoljstva do sada ostvarenim rezultatima procesa tranzicije, ukazano je na potrebu za tranzicionim zaokretom i uspostavljanjem novog koncepta ekonomskog i društvenog razvoja, koji bi bio u funkciji javnog interesa i potreba građana zemlje za kvalitetom života i za višim životnim standardom. Shodno tome, neophodno je uvažavati činjenicu da je dijalektika privrednog razvoja verifikovala neophodnost resursno-alokacione, organizacione, inovacione, motivacione, institucionalne i informacione kombinacije, kao i pluralističkog delovanja svih ekonomskih, političkih i drugih institucija. Pri tom, neophodno je uvažavati ekonomsku realnost koja je potvrdila stav ne samo o potrebi, već o neophodnosti institucionalnog pluralizma u svim segmentima ekonomije i društva. Kvalitetne

## VIII

i snažne institucije osnovni su preduslov vladavine prava, stabilnosti i dobrobiti društva, tj. ekonomskog i društvenog prosperiteta. Istovremeno, uspešna institucionalna izgradnja predstavlja značajnu podršku za unapređenje kvaliteta javnog, korporativnog i predUzetničkog upravljanja, kojim je bitno determinisan ekonomski prosperitet.

Pored napred istaknutih gledišta većeg broja autora, u radovima koji su prezentirani na Naučnom skupu i koji se publikuju u ovom Zborniku radova, razmatrana su i druga relevantna pitanja: strukturnih promena i specijalizacije industrijske proizvodnje u R. Srbiji; institucionalnih okvira regionalnog razvoja; uzajamnog odnosa državne pomoći, tržišnim učesnicima, i konkurencije; javnog duga i deficita tekućeg računa; banaka i penzijskog sistema, kao značajnih finansijskih institucija, i mnogi drugi bitni aspekti privrednog rasta i razvoja.

Ovaj Zbornik radova, u kojem je pokrenut veliki broj pitanja od fundamentalnog značaja za društveni i ekonomski razvoj Republike Srbije, može da bude podstrek za dalja istraživanja institucionalne izgradnje, kao bazičnog uslova za uspešnost budućih reformi, ali i koristan osnov prilikom pripreme i kreiranja odgovarajućih politika, od kojih se očekuje da ispune očekivanja građana u pogledu kvalitetnijeg života i višeg životnog standarda. Makar i skromnim doprinosom ostvarivanju navedenih ciljeva, bila bi ispunjena svrha održavanja ovog tradicionalnog Naučnog skupa, kao i publikovanja ovog Zbornika radova.

Redaktor

Prof. dr Vlastimir Leković

Kragujevac, avgust 2013.

## **UVODNI REFERATI**



# INSTITUCIONALNE PERFORMANSE KONKURENTNOSTI PRIVREDE REPUBLIKE SRBIJE

Edvard Jakopin\*

**Apstrakt:** Tržišno poslovanje, otvorenost ekonomije, izvozna orijentacija i realokacije resursa u produktivnije grane privrede podrazumevaju kontinuirano ekonomsko prilagođavanje kroz strukturne transformacije i promene u funkcionisanju nacionalne privrede. Povećanje nacionalne konkurentnosti je primarni zadatak za Srbiju, jer samo konkurentna privreda može doći do izazovima i pritiscima drugih tržišnih učesnika, a istovremeno obezbediti privredni razvoj, odnosno ekonomski rast i socijalno blagostanje. Sa 95 pozicijom Srbija se nalazi na začelju evropske lestvice konkurentnosti. Istraživanje je ukazalo da su najveći rizici podizanja konkurentnosti privrede makroekonomskog (deficit tekućeg platnog bilansa i inflacija) i obrazovnog karaktera (odliv mozgova, smanjenje kvaliteta humanog kapitala). Prioritetni reformski zadaci su povećavanje efikasnosti državnih institucija, unapređenje poslovanja i podsticanje inovacija.

**Ključne reči:** konkurentnost, institucionalne performanse, rizici, reformski prioriteti

## Uvod

Zaključci *Izveštaja o konkurentnosti Evropa 2020* [25] pokazuju da u poređenju sa najrazvijenijim svetskim privredama, EU kao celina, napreduje u izgradnji inkluzivnog i održivog društva, ali značajno zaostaje u kritičnom području pametnog rasta, što dovodi u pitanje njene inovacione kapacitete, sposobnost da poveća konkurentnost i potencijal da održi visok i rastući životni standard. U Evropi prednjače napredne nordijske zemlje u stvaranju pametne, visokoproduktivne ekonomije [9]. Srbija ima niže ocene od zemalja kandidata, uključujući i susedne zemlje članice Bugarsku i Rumuniju, u gotovo svim oblastima. Iako se srpska ekonomija znatno poboljšala u svojoj digitalnoj agendi u odnosu na 2010. podižući svoje performanse na nivo koji je uporediv sa onima u Bugarskoj i Rumuniji, potrebni su sveobuhvatni reformski naponi kako bi se poboljšalo poslovno okruženje i obrazovanje i obuka, kao osnove za pametan rast. Ipak, prvi prioritet predstavlja izgradnja institucionalnih kapaciteta u zemlji.

---

\* Ministarstvo regionalnog razvoja i lokalne samouprave, edvard@yubc.net

**Tabela 1** Komparativna matrica konkurentnosti

Pokazatelji	Srbija	Bugarska	Rumunija	Hrvatska	Mađarska
Svetski ekonomski forum WEF:					
GCI - rang u svetu (od 144)	<b>95</b>	62	78	81	60
vrednost	<b>3,87</b>	4,27	4,07	4,04	4,30
Evropa 2020 - rang (od 32)	<b>32</b>	29	28	26	25
vrednost	<b>3,53</b>	3,76	3,79	4,01	4,06
EBRD tranzicioni indikatori:					
privatizacija velikih preduzeća	3-	4	4-	3+	4
privatizacija malih preduzeća	4-	4	4-	4+	4+
restrukturiranje	2+	3-	3-	3+	4-
liberalizacija cena	4	4+	4+	4	4+
trgovina i devizni sistem	4	4+	4+	4+	4+
konkurentnost	2+	3	3+	3	4-
Eksterna solventnost:					
odnos spoljnog duga i izvoza	<b>210,3%</b>	168,0%	206,2%	485,3%	187,3%
odnos spoljnog duga i BDP	<b>77,5%</b>	87,2%	69,7%	93,0%	140,8%
Kreditni rejting	<b>BB-</b> <b>negativan</b>	BBB stabilan	BB+ stabilan	BBB- negativan	BB stabilan
Investicije (% BDP) 2011.	<b>25,3%</b>	24,9%	32,2%	23,6%	19,1%
Inflacija 2011. (kraj perioda)	<b>7,0%</b>	2,0%	3,2%	2,1%	4,1%
Zarade (neto) EUR – jul 2012.	<b>350</b>	303	343	728	510

Izvor: Eurostat; RZS, NBS, nacionalne statistike

Od 144 zemlje, Srbija zauzima 95. poziciju na rang listi konkurentnosti [24] i sa BDP po stanovniku od 6.081 USD se nalazi na začelju grupe od 33 zemlje koje kroz poboljšavanje efikasnosti teže povećanju ukupne konkurentske pozicije - jedino Grčka zauzima slabiju poziciju. Na putu dostizanja prosečnog nivoa razvoja EU, prioritetni zadatak Srbije je povećanje efikasnosti državnih institucija (stub 1), unapređenje poslovanja (stub 11) i podsticanje inovacija (stub 12), jer u okviru tih dimenzija ni jedan pokazatelj nema konkurentnskih prednosti.

Istraživanje ima za cilj da, na primeru srpske ekonomije, ukaže na: (a) ključne performanse konkurentske pozicije privrede Srbije, (b) rizike i izazove sa kojima se suočava jedna ekonomija sa nezavršenim procesom tranzicije, i (c) prioritetne institucionalne zadatke koje je potrebno realizovati u cilju podizanja nacionalne konkurentnosti.



## Komparativna analiza konkurentske pozicije Srbije

Srbija je od marta 2010. poslednja zemlja kandidat za pridruživanje EU. Srbija ima niže ocene od zemalja kandidata, uključujući susedne zemlje članice Bugarsku i Rumuniju, u gotovo svim oblastima obuhvaćenih indeksom [5]. Iako se znatno poboljšala u svojoj digitalnoj agendi u odnosu na 2010. podižući svoje performanse na nivo koji je uporediv sa onima u Bugarskoj i Rumuniji, Srbiji su potrebni sveobuhvatni reformski napor kako bi se poboljšalo poslovno okruženje i obrazovanje i obuka, kao osnove za pametan rast.

**Tabela 2** Indeks konkurentnosti Srbije i tranzicionih država u Regionu

	Srbija		Bugarska	Rumunija	Hrvatska
	rang	vrednost			
Indeks Evropa 2020	32	3,53	3,76	3,79	4,01
<i>Podindeks A: PAMETAN RAST</i>	32	3,45	3,69	3,64	3,86
1. Poslovno okruženje	32	3,12	3,55	3,44	3,30
2. Digitalna agenda	31	4,10	4,30	4,08	4,72
3. Inovacije	31	2,79	2,96	2,89	3,14
4 stub: Obrazovanje i obuka	32	3,81	3,95	4,14	4,27
<i>Podindeks B: INKLUZIVNI RAST</i>	31	3,69	3,98	4,02	3,89
5. Tržište rada i zaposlenost	28	3,53	4,32	4,00	3,55
6. Socijalna inkluzija	28	3,85	3,64	4,03	4,24
<i>Podindeks C: ODRŽIVI RAST</i>	30	3,49	3,61	3,97	4,83
7. Ekološka održivost	30	3,49	3,61	3,97	4,83

Izvor: WEF

Prvi prioritet predstavlja izgradnja institucionalnih kapaciteta u zemlji, oblast u koju se izdvaja najveći deo finansijske pomoći EU. Značajan prostor za unapređenje ostaje i u oblasti inkluzivnog rasta, u pogledu rigidnosti tržišta rada (odlikuje ga neslaganje između produktivnosti i zarada, slabog odnosa na relaciji radnik-poslodavac i visoka stopa nezaposlenosti mladih). Tržište rada bi trebalo biti fleksibilno kako bi obezbedilo realokaciju radnika iz jedne ekonomske aktivnosti u drugu brzo i po niskoj ceni i omogućilo kretanje i prilagođavanje zarada bez socijalnih nereda i štrajkova. Ovo je naročito važno za zemlje koje se oporavljaju od globalne ekonomske krize.

Konkurentnost se kroz kompozitni *Indeks globalne konkurentnosti (GCI)* definiše kao skup institucija, politika i faktora koji određuju nivo produktivnosti jedne

zemlje (izražen preko BDP po stanovniku u USD), a koji, zauzvrat, determiniše stepen razvoja koji može biti ostvaren. Zemlje su razvrstane u tri grupe u zavisnosti od ostvarenog nivoa BDP po stanovniku, s tim što se u prvu grupu svrstavaju sve zemlje sa 70% učešća primarnih proizvoda u izvozu (petogodišnji prosek), bez obzira na nivo produktivnosti.

**Tabela 3** Struktura kompozitnog indeksa konkurentnosti

WEF Global Competitiveness Index 2012/2013	rang	Indeks vrednosti			
		2012/2007	EU-27=100	ZB=100	Faza 2
GCI	95	102,3	81,7	97,0	96,1
<i>Podindeks A: OSNOVNI USLOVI</i>	95	99,1	80,1	94,3	95,1
1. stub: Institucije	130	93,7	69,6	85,6	85,1
2. stub: Infrastruktura	77	139,2	73,7	98,5	102,2
3. stub: Makroekonomska stabilnost	115	84,9	81,3	89,9	84,6
4. stub: Zdravstvo i osnovno obrazovanje	66	94,9	92,1	100,3	106,2
<i>Podindeks B: POVEĆANJE EFIKASNOSTI</i>	88	107,7	81,5	99,0	98,3
5. stub: Visoko obrazovanje i obuka	85	108,8	77,4	93,8	100,2
6. stub: Efikasnost tržišta robe	136	101,1	77,0	87,9	85,7
7. stub: Efikasnost tržišta radne snage	100	104,6	89,9	97,8	96,7
8. stub: Razvoj finansijskog tržišta	100	98,5	83,8	97,1	91,6
9. stub: Tehnološka spremnost	58	122,8	77,9	102,8	112,1
10. stub: Veličina tržišta	67	112,4	82,9	120,5	107,6
<i>Podindeks C: INOVATIVNI FAKTORI</i>	124	89,6	68,6	91,3	86,9
11. stub: Složenost poslovanja	132	88,3	67,5	88,5	82,4
12. stub: Inovacije	111	91,1	67,6	94,6	94,2

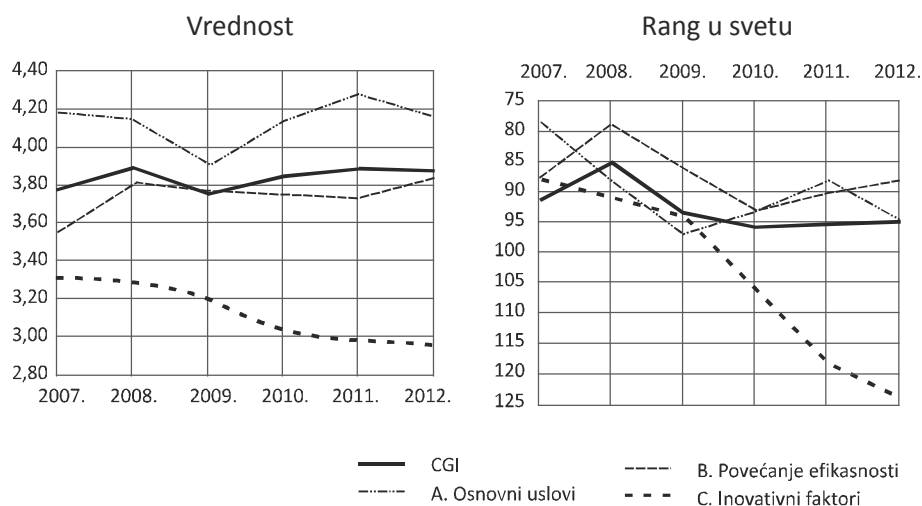
*Napomena:* Vrednost za Zapadni Balkan izračunata kao prosek vrednosti za Albaniju, BiH, Makedoniju, Hrvatsku, Crnu Goru i Srbiju

*Izvori:* MMF - *The World Economic Outlook*, WEF - *GCI Report*

Srbija je od 2001-2008. godine povećavala BDP po stanovniku u proseku 23% godišnje i približavala se proseku zemalja Zapadnog Balkana [11]. Nakon pada ovog indikatora u 2009. i 2010. godini (u proseku 11%), Srbija je u 2011. godini ponovo ostvarila rast od 18% u odnosu na prethodnu godinu, ali nije dostignut nivo pre izbijanja krize (od zemalja Zapadnog Balkana u tome su uspele Makedonija i Crna Gora). Takođe, indeks BDP po glavi stanovnika Srbije je među najnižim u Evropi i skoro je 6 puta manji u odnosu na prosek Evropske unije.

U poslednjem *Izveštaju o konkurentnosti 2012-2013*, kojim su obuhvaćene 144 zemlje, Srbija zauzima 95. poziciju i sa BDP po stanovniku od 6.081 USD nalazi se na začelju grupe od 33 zemlje (Faza 2 *Efficiency-driven economies*) koje kroz povećanje efikasnosti teže da ostvare ekonomski rast i poboljšaju svoju ukupnu konkurentsku poziciju. Skoro sve zemlje iz okruženja nalaze se u drugoj fazi razvoja, osim Mađarske (60) i Hrvatske (81), koje su na prelazu ka ekonomski najjačoj grupi zemalja, u kojoj se već nalazi Slovenija (56) sa BDP po stanovniku od 24.533 USD. U 2012. godini Srbija je i dalje jedna od najnekonkurentnijih zemalja na evropskom kontinentu - jedino Grčka zauzima nižu poziciju, dok je BiH prestigla Srbiju i trenutno je na 88. poziciji (skok za 12 mesta).

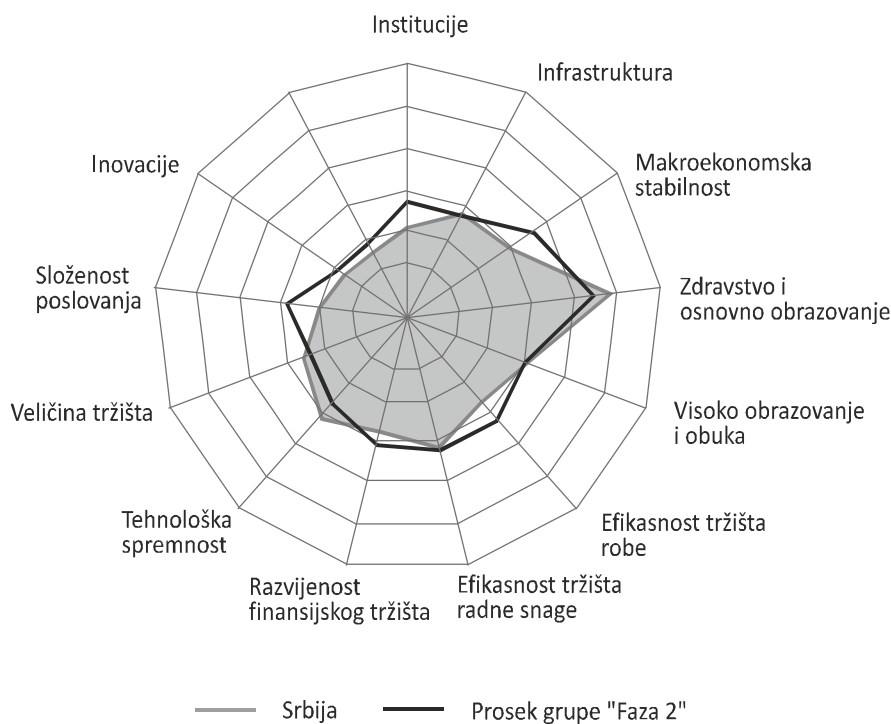
Analiza rezultata poslednjih godina ukazuje da **konkurentnost privrede Srbije stagnira**, odnosno ne dolazi do značajnijih promena u njenoj strukturi, zbog čega se ne dostižu više pozicije na svetskoj rang listi, kao što to čine ostale zemlje Zapadnog Balkana. U ovoj fazi razvoja Srbija bi trebalo da razvija sopstvene proizvodne procese i podiže kvalitet svojih proizvoda, kroz stalno unapređenje visokog obrazovanja, profesionalno obučavanje radne snage i sposobnost korišćenja dostupnih tehnologija, kako bi se, na kraju povećala cena rada i podigao životni standard. Međutim, preduslov povećanja efikasnosti i prelazak na inovativni razvoj [6] radi generisanja visoke produktivnosti, su dobre *institucije* (stub 1) i kompetentno vođenje *makroekonomske politike* (stub 3), u kojima Srbija značajno zaostaje u odnosu na druge zemlje. Ova dva stuba, pored *inovacija* (stub 12), zabeležili su i najveći pad ranga u odnosu na prethodnu godinu.



**Grafikon 1** Kretanje GCI i podindeksa konkurentnosti 2007-2012

Izvor: WEF

Najveći napredak Srbije u odnosu na prethodnu godinu beleži stub 9 *Tehnološka spremnost* (za 13 pozicija), zbog postignutih rezultata u oblasti razvoja mreža za obezbeđivanje usluga mobilne telefonije i interneta, što je omogućilo povećanu dostupnost mobilne i internet komunikacije. Iako je u stubu 7 *Efikasnost tržišta rada* postignut skok za 12 pozicija (usled povećavanja fleksibilnosti utvrđivanja nadnica i smanjivanja troškova otpremnina), 100. mesto na lestvici ukazuje da se ne može govoriti o konkurentnosti ove oblasti, pogotovu što se ne preduzimaju mere za zaustavljanje "odliva mozgova" iz zemlje (samo su Alžir, Haiti i Burundu iza Srbije). Značajne promene su zabeležene i u oblasti *infrastrukture* (stub 2) i to u okviru poboljšanja kvaliteta putne infrastrukture (skok za 9 pozicija), kroz izgradnju lokalnih i regionalnih saobraćajnica i izgradnju mostova i nadvožnjaka u Beogradu i na Koridoru 10.



**Grafikon 2** Pokazatelji konkurentnosti Srbije i pripadajuće zemalja 2012.

Izvor: WEF

Srbija se nalazi u veoma nepovoljnom konkurentskom položaju, jer je prema većini pokazatelja ispod proseka zemalja iz druge faze razvoja, a to znači da je daleko od proseka zemalja članica EU. Bez modernizacije proizvodnih kapaciteta, uz konstantno ulaganje u obrazovanje i unapređivanje stručnosti radnika, Srbija ne

može da poboljša efikasnost ni u drugim privrednim sferama niti može da dostigne viši stepen razvijenosti. Dugoročno posmatrano, ljudski kapital [20] i tehnologija su dva ključna faktora koja determinišu održiv ekonomski rast i konkurentan položaj jedne otvorene tržišne privrede.

Najkonkurentnije zemlje, prema izveštajima WEF, istovremeno su i zemlje sa najvećim inovacijskim rezultatima [24]. Ono što tim zemljama iz godine u godinu omogućava visoko rangiranje nije pojedinačan rezultat u nekoj od analiziranih kategorija, pa ni u inovativnosti. Dobre institucije i kompetentno vođenje makroekonomske politike, vrhunska dostignuća u visokom obrazovanju [19] i profesionalnom obučavanju, vladavina zakona, efikasnost sudstva i visok nivo transparentnosti javnih institucija, uz kvalitetnu infrastrukturu omogućavaju tim zemljama postizanje visoke produktivnosti, koja dobija poseban podsticaj kroz tehnologiju i inovativnost.

Zbog velikog pada vrednosti inovacijskih faktora, Srbija je znatno oslabila svoju konkurentnost u poslednjih nekoliko godina. Iako Srbiju odlikuje nizak nivo državih investicija u napredne tehnologije kao podrška razvoja inovacijskih i *high-tech* kapaciteta, za dostizanje višeg nivoa razvijenosti i priključenje zemljama EU, nije dovoljno samo povećati ukupna ulaganja u istraživanje i razvoj. Srbija je pritisnuta brojnim ograničenjima koje treba otkloniti: neodgovarajući broj istraživača, odliv visokoobrazovanih kadrova iz zemlje, zastarela struktura sektora R&D uz dominantan javni u odnosu na poslovni sektor, slaba naučno-istraživačka saradnja akademskog i poslovnog sektora, neadekvatno i neplansko korišćenje ukupno raspoloživih nacionalnih resursa i dostupnih sredstva EU.

Srbija je konstantno iznad proseka pripadajuće grupe jedino u oblasti *zdravstva i osnovnog obrazovanja* (pokazatelji uglavnom rangirani između 12. i 61. pozicije), a od 2011. iznadprosečni rang beleži u tehnološkoj opremljenosti i veličini tržišta. Oblasti u kojima Srbija *značajno zaostaje* od zemalja iz druge faze razvoja su *institucije, efikasnost tržišta robe i složenost poslovanja*, gde je najveći broj pokazatelja iznad 100. pozicije.

Prema rangu ukupno 111 pokazatelja, raspoređenih u 12 stubova, moguće je utvrditi konkurentske prednosti (rang od 0-50) i slabosti (rang iznad 50) svih država. Indikatori konkurentnosti Srbije ne ukazuju na spremnost ekonomije da evoluiru u napredniju fazu razvoja, jer *konkurentsku prednost* ima samo 15 pokazatelja (13% od ukupnih), a *najkritičnije oblasti* su *Institucije* (stub 1), *Složenost poslovanja* (stub 11) i *Inovacije* (stub 12), u okviru kojih nema ni jedne konkurentske prednosti.

**Tabela 4** Najkritičnije oblasti Srbije

	stub	rang
zaštita interesa malih akcionara	1	143
uspešnost državnih korporacija	1	141
efikasnost prava u rešavanju sporova	1	138
teret državne regulative	1	136
obim obuke kadrova	5	138
razmere tržišne dominacije	6	142
efikasnost antimonopolske politike	6	142
sofisticiranost kupaca	6	138
snaga lokalne konkurencije	6	137
odliv mozgova	7	141
saradnja na relaciji radnik-poslodavac	7	139
uvođenje nove tehnologije u preduzeću	9	142
spremnost delegiranja ovlašćenja	11	139
kvalitet konkurentne prednosti	11	136

Izvor: WEF *Global Competitiveness Report 2012/2013*

### Reformska stagnacija

Brzina reformskih procesa je kod jednog broja tranzicionih država bila od vitalnog značaja [1]. Međutim, tranziciona karakteristika Srbije je reformska stagnacija, odnosno, sporost reformskih procesa. To se posebno odnosi na period nakon izbijanja globalne recesije. Na osnovu analize EBRD za 2012. u Srbiji nije postignut značajniji napredak - prosečna ocena progressa u tranziciji 3,17 je nepromenjena, a u odnosu na zemlje iz okruženja veća je samo od vrednosti za BiH (3,00). Prema EBRD indikatorima Srbija zaostaje za većinom zemalja u okruženju u oblasti privatizacije velikih sistema, upravljanja i restrukturiranja preduzeća i sprovođenja politike konkurentnosti.

**Tabela 5** Institucionalni okvir tranzicionih zemalja

	Liberalizacija i privatizacija				Poslovno okruženje i konkurencija				
	Konvertibilnost tekućih transakcija	Kontrola unutrašnjeg direktnog investiranja	Liberalizacija kamatnih stopa	Režim deviznog kursa	Regulisanje zarada	Otuđivanje zemljišta	Organ nadležan za konkurenciju	Kvalitet zakona o stečaju	Zakon o založnom pravu
SRB	potpuno	ne	potpuno	rukovođeno plivajući	ne	ograničeno po zakonu	da	srednji	moderan sa manjim nedostacima
BiH	potpuno	da	potpuno	valutni odbor vezan za euro	ne	ograničeno po zakonu	da	visok	moderan sa manjim nedostacima
BUG	potpuno	ne	potpuno	valutni odbor	da	potpuno unutar EU	da	visok	napredan
HRV	potpuno	ne	potpuno	rukovođeno plivajući	ne	potpuno	da	visok	neefikasan
MAK	potpuno	da	potpuno	utvrđen prema evru de facto	ne	ograničeno po zakonu	da	visok	Moderan sa manjim nedostacima
RUM	potpuno	ne	potpuno	rukovođeno plivajući	da	potpuno unutar EU	da	visok	napredan
MAD	potpuno	ne	potpuno	plivajući	ne	potpuno, osim za strance	da	srednji	napredan

Izvor: EBRD Transition Report 2012

Proces privatizacije ili likvidacije društvenih preduzeća (gde je to bilo neophodno) nalazi se u završnoj fazi. Međutim, veliki je broj poništenih privatizacija (oko 650 ili 30% potpisanih tenderskih i aukcijskih ugovora), a upravljanje nad imovinom preuzela je Agencija za privatizaciju. Tako se nakon 10 godina tranzicije procenjuje da i dalje postoji oko 1300 preduzeća pod državnom kontrolom, što je jedan od razloga zbog čega se ne dostižu veće vrednosti tranzicionih indikatora.

U 2012. godini, *indeks privatizacije malih preduzeća u Srbiji* (3,7) je ispod proseka zemalja u okruženju, izuzev BiH. U oblasti *privatizacije velikih preduzeća* Srbija zaostaje odnosu na zemlje okruženja (indeks 2,7; zemlje u okruženju od 3,0 u BiH do 4,0 u Bugarskoj). Za dostizanje veće vrednosti indeksa potrebno je da više od 25% imovine velikih preduzeća bude u privatnim rukama (55% kapitala velikih preduzeća u 2011. angažovano je u svega 16 JP od republičkog značaja). Indikator *upravljanja i restrukturiranja preduzeća* u svim zemljama regiona je na najnižem nivou [3]. Iako je poboljšano sprovođenje stečajnog zakonodavstva, nije učinjeno mnogo na jačanju konkurencije i korporativnog upravljanja, pa je u Srbiji vrednost ovog indeksa veoma niska (2,3).

Ključni institucionalni prioriteti za 2013. su:

- nastavak fiskalnih reformi i smanjenje fiskalnog deficita na svim nivoima, zbog očuvanja makroekonomske stabilnosti;
- jačanje regulatorne nezavisnosti u energetsom sektoru, uklanjanje smetnji u uspostavljanju tarifa radi poboljšanja energetske efikasnosti i poverenja investitora;
- intenziviranje mera za jačanje lokalnih tržišta kapitala i podsticanje većeg korišćenja domaće valute u cilju održivog finansijskog sektora.

### **Institucionalne performanse poslovnog okruženja**

Izveštaj i rangiranje zemalja po lakoći poslovanja Svetske banke, sadrži indikatore poslovnog okruženja, koji mogu olakšavati ili biti prepreka u poslovanju privrednih subjekata. U tom smislu, viši rang indeksa znači da je vlada stvorila regulatorni ambijent koji pogoduje poslovanju. Srbija po lakoći poslovanja zauzima 86. poziciju na rang listi od 185 zemalja [22]. Od evropskih zemalja, Srbija ima bolju poziciju jedino od Ukrajine (137), BiH (126), Rusije (112) i Malte (102). Komparativna analiza dinamike i tempa poboljšanja poslovnih indikatora sa zemljama u okruženju ukazuje na brzinu reformi i konkurentnost privrede.

Troškovi u pojedinim pokazateljima poslovnog okruženja izraženi su kao procenat BND po glavi stanovnika. U zemljama koje imaju nizak BND/st, ovako



izračunati troškovi su veoma visoki [8], a posledica toga su niske pozicije zemalja na rang listi. BND/st Srbije jedan je od najnižih u Evropi i čini svega 17% proseka EU. U periodu 2002-2011. vrednost ovog indikatora konstantno raste (samo je u 2010. godini zabeležen godišnji pad od 2%) po prosečnoj godišnjoj stopi od 18%.

**Tabela 6** Uslovi poslovanja u Srbiji

World Bank, GNI per capita 2011.	u USD	Indeks		
		2011/2010	EU-27=100	ZB=100
BND p.c.	5.680,0	100,9	16,7	85,0
World Bank, Doing Business 2013	rang	Indeks ranga		
		2012/2011	EU-27=100	ZB=100
USLOVI POSLOVANJA	86	110,5	46,6	88,2
Osnivanje preduzeća	42	216,7	175,2	162,3
Izdavanje građevinskih dozvola	179	99,4	38,4	84,8
Dobijanje priključka za struju	76	101,3	96,8	134,6
Uknjižavanje imovine	41	97,6	151,7	213,8
Odobranje kredita	40	95,0	134,8	83,3
Zaštita investitora	82	96,3	82,7	79,1
Plaćanje poreza	149	97,3	41,7	65,3
Prekogranična trgovina	94	97,9	38,7	88,5
Izvršavanje ugovora	103	99,0	46,0	89,6
Rešavanje nesolventnosti	103	116,5	34,9	73,3

*Napomena:* Rang za Zapadni Balkan izračunat kao prosek pozicija Albanije, BiH, BJR Makedonije, Hrvatske, Crne Gore i Srbije

*Izvor:* The World Bank Group - Doing Business 2013, World Development Indicators 2012. (GNI per capita in current US\$)

Najniži rang i 179. poziciju Srbija zauzima u postupku *dobijanja licenci i različitih dozvola* (za gradnju, priključak za struju, telefon, odobrenja od raznih inspekcija i sl.). Iako je poboljšala svoje performanse u ovoj oblasti (u odnosu na 2011. godinu smanjen broj procedura za 2, broj dana za 10 i trošak za 11%), ostale zemlje idu mnogo brže u stvaranju uslova za privlačenje potencijalnih investitora, pa je i ovako nizak rang dodatno pogoršan. Veoma nizak rang Srbije uslovljavaju visoki troškovi izdavanja građevinskih dozvola, iako posmatrano po godinama imaju opadajući trend. Dok je u EU u proseku potrebno 99% BND po stanovniku (najviše u Irskoj 626%, a najmanje u Mađarskoj 6%), u Srbiji preduzetnici treba da plate 14 puta veću vrednost od BND po stanovniku ili 1.427% (samo 11 zemalja

koje se nalaze van evropskog kontinenta ima više troškove), a u zemljama van EU troškovi iznose: u Crnoj Gori 1.170%, u Bosni 1.102%, u Hrvatskoj 573% i u Makedoniji 518% BND po stanovniku. Ipak, kada se uporede apsolutne procenjene vrednosti definisanog skladišta, u Srbiji je za njegovu izgradnju potrebno nešto manje od 500 hilj. EUR, što je na nivou Mađarske, 4 puta manje nego u Sloveniji i 2 puta manje nego u Nemačkoj.

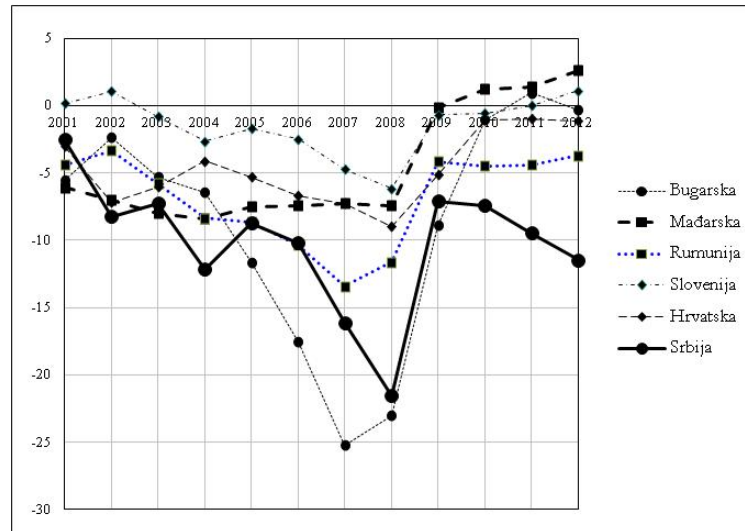
Uglavnom nepromenjene vrednosti ključnih indikatora poslovanja, uz pogoršanje njihovih pozicija u odnosu na prethodnu godinu, ukazuju da u Srbiji nije došlo do značajnijeg poboljšanja poslovnog ambijenta, a da su pojedine zemlje snažnim strukturnim reformama uspele da unaprede svoje poslovanje i ublaže posledice globalne ekonomske krize.

## **Rizici**

Strukturne makroekonomske neravnoteže signaliziraju da je ostvareni rast u Srbiji prethodnih godina bio nedovoljan i neodrživ bez promene privredne strukture. U cilju podizanja rasta i životnog standarda potreban je prosečan rast u narednom srednjoročnom periodu od najmanje 5% godišnje, što u današnjim okolnostima iziskuje, pored prioritete reforme obrazovanja na svim nivoima, značajna sredstva iz inostranih izvora i efikasnije reforme poslovnog ambijenta i javnog sektora. Mikroekonomske slabosti, pre svega one vezane za funkcionisanje pravne države i kvalitet poslovnog okruženja, ukazuju na to da postoji ogroman prostor za unapređenje konkurentnosti. Velika razlika između ranga Srbije prema nivou konkurentnosti (95) i ostvarenom BDP po stanovniku u dolarima (75) govori da je produktivnost upotrebe raspoloživih resursa (ljudskih, kapitalnih, finansijskih) na niskom nivou, a tekuća potrošnja previsoka. Neophodne strukturne reforme i dalje su veoma spore, a visok stepen nezaposlenosti je indikator hitnosti ubrzanja reformskih procesa. Izazove sadašnjem nekonkurentnom međunarodnom položaju Srbije predstavljaju i nedostatak zdrave konkurencije na domaćem tržištu i neefikasna antimonopolska politika sa usporenim restrukturiranjem javnih preduzeća, problem svojinskih prava i izdavanja građevinskih dozvola, loši odnosi poslodavaca i zaposlenih itd.

### **Makroekonomski rizici:**

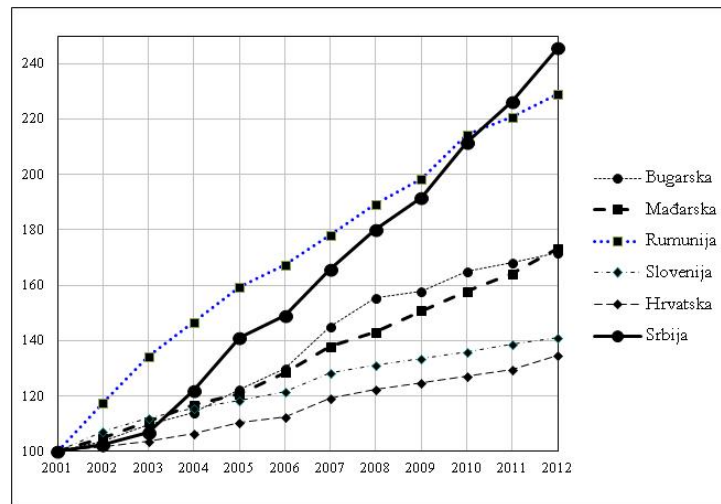
- pad privredne aktivnosti ili manji rast, doveo bi do značajnog smanjenja priliva kapitala, smanjenje spoljnotrgovinske razmene, i po osnovu smanjene aktivnosti do sužavanja deficita tekućeg računa [15];



Grafikon 3 Deficit tekućeg računa

Izvor: proračun autora

- veća inflacija od projektovane uticala bi na rast troškova poslovanja, što bi se odrazilo na smanjenu izvoznju aktivnost usled povećanja cena domaćih proizvoda;



Grafikon 4 Inflacioni rizik

Izvor: proračun autora

- recesija u regionu i novi talas krize u EU odraziće se na smanjenje kapitala banaka i produbljivanje problema nelikvidnosti privrede.

**Reformski rizici**, naročito u okviru unapređenja poslovne klime, razvoja infrastrukture, unapređenja tržišta rada i ljudskog kapitala, razvoja inovativnosti i sopstvenih tehnologija, smanjenja regionalnih disproporcija, podsticanja razvoja najdinamičnijih preduzeća, internacionalizacije malih i srednjih preduzeća, restrukturiranja i privatizacije javnih preduzeća, uključujući i javno komunalna preduzeća.

**Izvozni rizici** su vrlo izgledni bez podizanja nivoa produktivnosti u proizvodnji roba i usluga, veće specijalizacije proizvoda, povećanja izvoza preradevinna sa većim stepenom finalizacije, ali i smanjenja izvoza pšenice i kukuruza, s obzirom na veliku tražnju za hranom u svetu [2]. Na izvoznju aktivnost može uticati i nemogućnost naplate potraživanja od kupca za izvezenu robu, promena vrednosti evra u odnosu na ostale valute, dalje slabljenje dinara prema evru, rizik od supstitucije domaćih proizvoda proizvodima iz drugih zemalja [12].

**Investicioni rizici** – odlaganje strukturnih reformi koje unapređuju poslovno okruženje radi privlačenja potencijalnih investitora, koje bi smanjile brojne administrativne prepreke (neadekvatna i nezaokružena zakonska regulativa, komplikovane i spore birokratske procedure, korupcija, neefikasan pravosudni sistem i javni sektor), neresavanje problema likvidnosti i gubitaka koji u velikoj meri opredeljuje raspoloživa domaća sredstva za investicije.

**Obrazovni rizici** – usporavanje sprovođenja obrazovne strategije, dalji "odliv mozgov", nemogućnost zadržavanja stručnog kadra, neusklađenost tehnološkog razvoja industrije i obrazovnog sistema kroz interakciju koja nastaje na tržištu rada, neadekvatno institucionalno stvaranje uslova za razvoj inovativnosti i podsticanje kulture učenja, kreativnosti, inovativnosti i preduzetništva, kao ključnih faktora ekonomije zasnovane na znanju [17].

## Zaključci

Komparativno sagledavanje osnovnih indikatora privrede Srbije sa ostvarenim rezultatima zemalja u okruženju pokazuje privredna kretanja u različitim fazama tranzicionog perioda. Pojedine zemlje su sprovele radikalne reforme i izmenile svoju privrednu strukturu (Slovenija, Mađarska), neke su u završnim fazama tranzicije (Bugarska, Rumunija) i spremaju se za ulazak u EU (Hrvatska), a Srbiji koja je započela sa strukturnim reformama 2001. i pored sprovedenih brojnih aktivnosti, predstoje reformski procesi u nizu segmenata. Na osnovu izabranih

indikatora jasno se može uočiti razvoj pojedinih ekonomija, odnosno njihove godišnje promene mogu da ukažu na neke poteze kreatora ekonomske politike.

Srbija prioritetno mora da smanji inflaciju i neravnotežu u tekućem platnom bilansu, što je preduslov za održivost ostvarenih visokih stopa privrednog rasta, a što će uticati i na porast zaposlenosti i životnog standarda. Neophodno je ne samo povećanje izvoza, već i kvalitativna promena izvozne strukture, što bi doprinelo smanjenju trgovinskog deficita. Najvažnije reforme uključuju ukidanje monopola, okončanje privatizacije, veća ulaganja u istraživačke aktivnosti, razvoj i primena inovacija i stvaranje povoljnijeg ambijenta za porast greenfield investicija [18]. Brži tempo strukturne transformacije znači uspostavljanje stabilne privrede i brže priključenje i usvajanje tekovina na kojima počiva EU.

Poboljšanje konkurentnosti srpske ekonomije podrazumeva *nastavak reformi realnog i javnog sektora u cilju*:

- poboljšanja poslovnog okruženja,
- poboljšanja stanja infrastrukture,
- unapređenja tržišta rada i ljudskog kapitala,
- razvoja inovativnosti i tehnologija,
- jačanja finansijske discipline,
- podsticanja izvoza i
- smanjenja regionalnih disproporcija.

Dalji napredak ka funkcionalnoj tržišnoj ekonomiji i poboljšanje pozicije Srbije na globalnom tržištu zavisi od uspešnosti u sprovođenju sledećih suštinskih reformskih koraka:

1. Jačanje uloge nauke i tehnologije i podsticanje inovacija [10]:

- povećati ulaganja u istraživanje i razvoj, nove tehnologije i njihovu primenu i stimulisati ulaganja iz privatnog sektora;
- grupisati istraživačke kapacitete u veće naučne centre koji će moći da realizuju strateške projekte i koji će moći da konkurišu naučnim centrima širom sveta;
- negovati naučne talente, podržati talentovane pojedince i institucije koje se bave njihovim usavršavanjem;
- stimulisati jače povezivanje nauke i privrede uvođenjem poreskih i drugih podsticaja;
- subvencionisati nabavku opreme za tehnološki razvoj i patentiranje;
- realizacija projekta Naučno-tehnoloških platformi Srbije (NTPS).

2. Unapređenje kvaliteta i efikasnosti obrazovanja [17]:
  - povećati izdvajanja za obrazovanje;
  - primeniti koncept celoživotnog obrazovanja;
  - sistemsko uvođenje preduzetništva u obrazovni sistem;
  - obezbediti finansijsku podršku za dodatno stručno usavršavanje nastavnog kadra u osnovnim i srednjim školama;
  - uskladiti obrazovni sistem sa zahtevima tržišta.
3. Podsticanje zapošljavanja:
  - reformisati institucije na tržištu rada;
  - reformisati penzioni sistem;
  - reformisati sistem poreza i socijalnih davanja;
  - motivisati visokoobrazovane ljude da se vrate u Srbiju;
  - kontinuirano stimulisati usavršavanje kadrova za naučno istraživački rad kroz obezbeđenje školarina, stipendija i uključivanje u projekte i druge oblike profesionalnog razvoja.
4. Podsticati razvoj *high tech* industrije [4, 6, 7]:
  - podsticati razvoj i izvoz IKT industrije;
  - podsticati razvoj preduzetničkih kompetencija u IKT industriji;
  - podsticati javno-privatno partnerstvo u ovoj oblasti;
  - podsticati novoosnovane visoko tehnološke kompanije.
5. Podsticati razvoj dinamičkih preduzeća u industriji [14]:
  - kreiranje podsticaja za razvoj preduzeća u fazi rasta i razvoja;
  - regulatornu reformu usmeriti i na rast dinamičkih preduzeća;
  - unapređenje sistema finansiranja, uspostavljanje mikrofinansiranja, investicionih fondova, fondova rizičnog kapitala i sl.
6. Poboljšanje pravnog i institucionalnog okvira za unapređenje investicione klime [14, 16, 21]:
  - regulatorne i administrativne reforme;
  - zaokružiti regulatorni okvir kako bi se omogućile nove investicije, posebno u energetsom i transportnom sektoru kako bi se povećala elektronska trgovina i razvoj domaćeg IT tržišta;
  - smanjiti i pojednostaviti birokratske procedure na svim nivoima;
  - unaprediti postojeće radnopravne propise;

- unaprediti zemljišnu politiku – povećati sigurnost imovinskih prava i poboljšati upravljanje zemljištem kroz pojednostavljenje i skraćenje postupka izdavanja dozvola i legalizaciju objekata.
7. Podsticati uvođenje međunarodno priznatih standarda:
    - podizati svest o ekonomskih razlozima koji opravdavaju usaglašenost sa standardima;
    - pružanje informacija i edukacija privrednih društava i preduzetnika o tehničkim propisima i njihovoj primeni;
    - povećati učešće privrede u pripremi srpskih standarda.
  8. Ubrzati reforme državnih i javnih preduzeća [13]:
    - okončati privatizaciju i restrukturiranje velikih industrijskih sistema;
    - ubrzati proces restrukturiranja i privatizacije javnih preduzeća uključujući i javno komunalna preduzeća;
    - unaprediti korporativno upravljanje javnim preduzećima;
    - jačati profesionalizam rukovodilaca JP.
  9. Internacionalizacija MSP [16]:
    - podsticanje izvoznih programa;
    - podrška povezivanju MSP sa velikim preduzećima kroz lance dobavljača;
    - razvoj klastera i povezivanje sa razvijenim regionima;
    - investicije u proizvode iz oblasti tradicionalnih i proizvode sa zaštićenim geografskim poreklom.
  10. Povećanje finansijske discipline [15]:
    - implementacija zakonske regulative u cilju rešavanja problema nelikvidnosti privrede – regulisanja dužničko-poverilačkih odnosa;
    - doneti programe restrukturiranja velikih dužnika na operativnom nivou;
    - efikasnije sprovođenje stečajnih postupaka.
  11. Efikasno sprovođenje antimonopolske politike [16]:
    - uvesti tržišne elemente konkurentnosti u sektor javnih preduzeća;
    - podsticati javno-privatno partnerstvo u infrastrukturnim delatnostima.
  12. Suzbijanje korupcije [18]:
    - ubrzati reforme, posebno u oblasti zdravstva i pravosuđa;
    - uvesti antikoruptivne mere u javnim nabavkama u okviru infrastrukturnih projekata i u drugim projektima velike vrednosti.

13. Jačanje regionalne i lokalne konkurentnosti:

- poreski podsticaji za novo zapošljavanje i investiranje u nedovoljno razvijena područja;
- stimulisati izdvajanja lokalnih vlasti i preduzeća za dodatno obrazovanje zaposlenih.

### Literatura

1. Aiginger, Karl. 2001. *Speed of change*. Austrian Institute of Economic Research, Vienna.
2. Bayoumi, Tamim., Harmsen, Richard., and Turunen, Jarkko. 2011. "Euro Area Export Performance and Competitiveness". *Strategy, Policy and Review Department*. IMF.
3. EBRD. *Transition Report 2012*.
4. European Communities. 2005. *EU sectoral competitiveness indicators*. DG for Enterprise and Industry. Brussels.
5. European Commission. 2012. *European Competitiveness Report 2012*. DG for Enterprise and Industry. Brussels.
6. European Commission 2012. *EU industrial structure 2011 - Trends and Performance*. DG for Enterprise and Industry. Brussels.
7. European Commission 2012. *Industrial performance scoreboard*. DG for Enterprise and Industry. Brussels.
8. European Commission 2012. The cost competitiveness of European industry in the globalisation era. *Industrial Policy and Economic Reform Papers No. 15*. Brussels.
9. European Commission. 2010. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. *EUROPA 2020*. Brussels.
10. INSEAD, WIPO. 2012. *The Global Innovation Index 2012. - Stronger Innovation Linkages for Global Growth*. Geneva.
11. International Monetary Fund. 2012. *The World Economic Outlook*. Washington DC.
12. International Trade Centre. UNCTAD/WTO. 2011. *Serbia - Development challenges and key trade issues*. Geneva.
13. Jakopin, Edvard. i Bajec, Jurij. 2012. Structural transformations – a development imperative. *Економика предузећа, 1-2, 79-93*.
14. Jakopin, Edvard. 2013. Dynamic Entrepreneurship – The Engine of Economic Growth and Development in Serbia. *Економика предузећа, 1-2, 97-113*.
15. Ministarstvo finansija. 2012. *Fiskalna strategija za 2013. godinu sa projekcijama za 2014. i 2014. godinu*. Beograd.
16. Ministarstvo regionalnog razvoja i lokalne samouprave. 2012. *Razvoj preduzetništva u Srbiji 2011*. Beograd.
17. OECD. 2010. PISA 2009.



18. Savet stranih investitora. 2012. *Bela knjiga*. Beograd.
19. Trade Map – Trade statistics for international business development. [www.trademap.org](http://www.trademap.org)
20. UNDP. 2012. *Human Development Report 2011*. New York.
21. UNCTAD. 2012. *World Investment Report 2012*. New York and Geneva. [www.unctad.org](http://www.unctad.org)
22. World Bank. 2012. *Doing Business 2012*. Washington DC.
23. World Bank. 2012. *World Development Report*. Washington DC.
24. World Economic Forum. 2012. *The Global Competitiveness Report 2012/2013*. New York Oxford University Press.
25. World Economic Forum. 2012. *The Europe 2020 Competitiveness Report*. New York.

#### **INSTITUTIONAL PERFORMANCES IN TERMS OF COMPETITIVENESS OF THE REPUBLIC OF SERBIA'S ECONOMY**

**Abstract:** Market operations, openness of economy, export orientation and reallocation of resources to more productive segments of economy involve continuous economic adjustment through structural transformations and modifications to the way the national economy functions. The boosting of national competitiveness is Serbia's primary objective as only a competitive economy can resist challenges and pressures coming from the side of other market players and, simultaneously, sustain economic development, i.e. economic growth and social welfare. By occupying the 95<sup>th</sup> position Serbia is at the foot of the European competitiveness list. The research has proved that major risks for raising the economic competitiveness are of the macroeconomic (current balance of payments deficit and inflation) and educational character (brain drain and lower quality of human capital). The priority reform tasks are to increase the efficiency of government institutions, promote the doing business, and foster innovations.

**Key words:** Competitiveness, Institutional Performances, Risks, Reform Priorities.



# EKONOMSKI REZULTATI U 2012. I 2013. I PREDUSLOVI SREDNJOROČNOG RASTA PRIVREDE REPUBLIKE SRBIJE

**Dr Vladimir Vučković, Dr Sanja Vučković**

**Apstrakt:** Privreda Srbije u 2012. godini zabeležila je negativne rezultate: industrijska proizvodnja je opala za 2,9%, stope rasta izvoza i uvoza su bile gotovo jednake (na znatno većem nivou uvoza), potrošnja je izrazito opala, inflacija je bila dvocifrena, budžetski deficit i javni dug rekordno visoki. U 2013. godini primećuju se određena poboljšanja: industrijska proizvodnja nakon četiri meseca raste za oko 5% u odnosu na kraj prethodne godine, stopa rasta izvoza je impresivna i iznosi oko 25%, inflacija je u opadanju, a devizni kurs je stabilan. Ipak, investicije su i dalje niske i srednjoročni rast je nemoguće ostvariti bez jače investicione aktivnosti. Zbog toga je bitno da se održi budžetska i finansijska stabilnost i da se država povuče iz ekonomskih aktivnosti.

**Ključne reči:** recesija, industrija, inflacija, privredni rast.

## Uvod

U radu dajemo pregled rezultata privrede Srbije u 2012. godini i u prvih nekoliko meseci 2013. godine. U ovom periodu Srbija je iskusila još jednu recesiju (dotakla je drugo dno i tako potvrdila hipotezu o "W" obliku krize), a u poslednjih nekoliko meseci u tekućoj godini pokazuje znake oporavka. Ipak, smatramo da samo ozbiljni reformski rezovi obezbeđuju rast u srednjoročnom i višegodišnjem periodu.

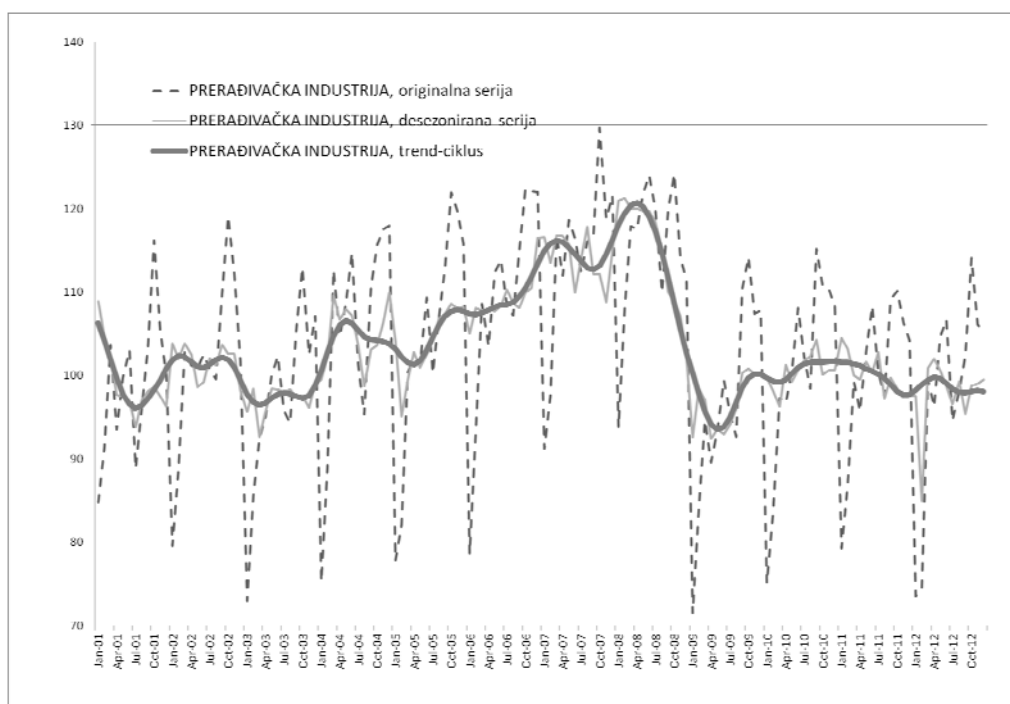
U prvom delu rada analiziramo sektorske rezultate privrede Srbije u 2012. godini: industrijsku proizvodnju, spoljnotrgovinsku razmenu, potrošnju i promet, inflaciju, budžet i bankarstvo. U drugom delu pratimo razvoj rezultata u 2013. godini, da bi u trećem delu ukazali na potencijalnu budžetsku i makroekonomsku nestabilnost, kao i na okvir za poželjne reforme.

## Pregled 2012. godine

**Industrijska proizvodnja** u 2012. godini bila je manja nego u prethodnoj, 2011. godini, za 2,9%. To je znatno lošiji rezultat od onoga s kojim se računalo prilikom ulaska u 2012 – kada se očekivao i rast BDP-a za 2% i odgovarajući porast

industrijske proizvodnje u tom okviru – ali je, na kraju, pad nešto manji od onoga koji se očekivao (3-3,5%) nakon formiranja opadajućeg trenda već tokom prvog polugođa 2012.

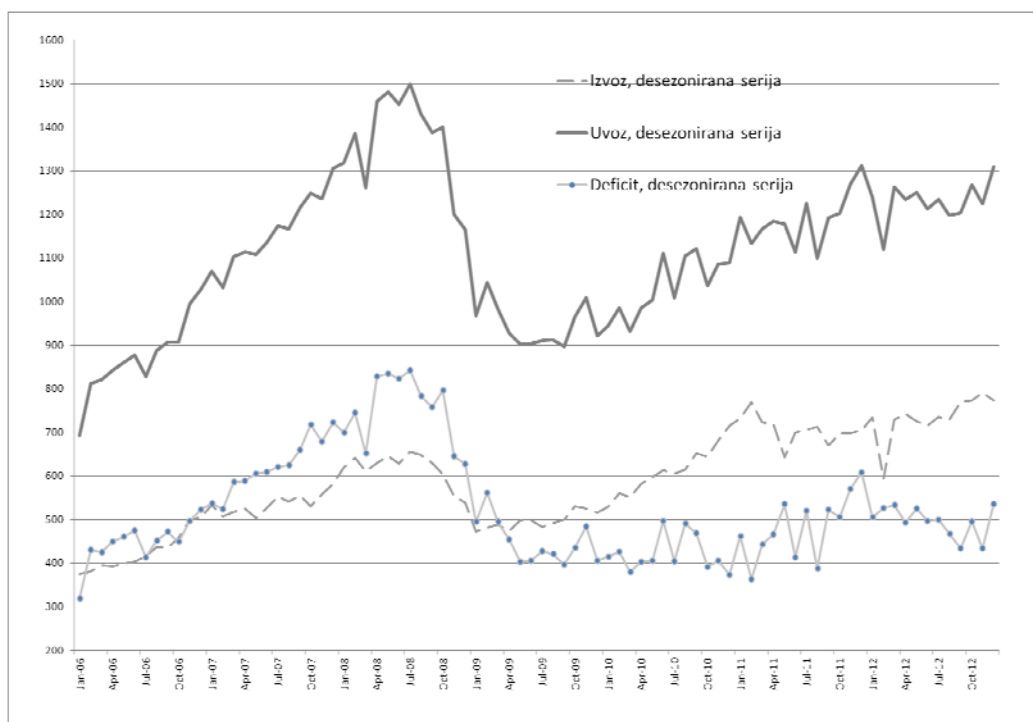
U okviru ukupne industrije, opala je i proizvodnja u sva tri njena sektora: u prerađivačkoj industriji za 1,8%, u elektroprivredi za 7,1% i u rudarstvu za 2,2%. Ako industrijsku proizvodnju posmatramo prema namenskim grupama, rast u 2012. ostvarili su trajni potrošni proizvodi (5,6%), kapitalni proizvodi i netrajni potrošni proizvodi (rast po 3,3%), dok je pad zabeležen u proizvodnji intermedijarnih proizvoda, osim sirovina (čak 8,6%) i proizvodnji energije (6,1%) (MAT, broj 219).



**Grfikon 1** Prerađivačka industrija Srbije, 2001–2012. Indeksi (prosek 2011=100)

Godišnji rezultati pojedinih oblasti prerađivačke industrije su različiti – nalaze se u rasponu od povećanja za 20% u oblasti prerade drveta i proizvoda od drveta, osim nameštaja te preko 18% u proizvodnji proizvoda od gume i plastike, do prepolovljene proizvodnje osnovnih metala, uslovljene zaustavljanjem železare u Smederevu – pri čemu je u nekim oblastima, značajnim po učešću u ukupnoj proizvodnji prerađivačke industrije, proizvodnja u celoj 2012. znatno redukovana u odnosu na prethodnu godinu (pored proizvodnje osnovnih metala, to su i prerada nafte, hemijska industrija, proizvodnja proizvoda od nemetalnih minerala).

Kada je reč o **spoljnotrgovinskoj razmeni**, u 2012. izvoz je rastao nešto brže od uvoza, uz blago povećanje stepena pokrivenosti uvoza izvozom. Srbija je u 2012. godini ostvarila robni izvoz vredan 8.836,8 miliona evra, što je za 4,7% više nego u 2011. godini. Uvoz je vredeo 14.782,3 miliona evra i povećan je za 3,7%, a deficit u robnoj razmeni imao je vrednost od 5.945,6 miliona evra i povećan je za 2,4%. Pokrivenost uvoza izvozom povećana je sa 59,2% u 2011. na 59,8% u 2012. godini.



**Grafikon 2** Spoljnotrgovinska razmena Srbije, 2006–2012. (Milioni evra)

Kod izvoza je, kada se gleda godina u celini, najviše povećan izvoz kapitalnih proizvoda – za 47% – pri čemu treba imati u vidu da su putnički automobili razvrstani u ovu kategoriju. Posebno pada u oči pad izvoza po vrednosti najveće kategorije: izvoz intermedijarnih proizvoda smanjen je za 13%, u čemu je presudnu ulogu imao pad izvoza gvožđa i čelika za 40%. Izuzetno visoko je porastao uvoz neklasifikovanih proizvoda (45%), smanjen je (za 9%) uvoz energije, dok su ostale četiri kategorije uvoza, obračunate u evrima, povećane u rasponu od 1,5% (kapitalni proizvodi) do 4% (trajni proizvodi za široku potrošnju). U najvećoj namenskoj grupi (intermedijarni proizvodi) uvoz je povećan za 2,8%.

U 2012. godini, pri povećanju ukupnog izvoza za 4,7%, izvoz u bivše jugoslovenske republike (BJR) smanjen je za 3,7%, dok je u ostale zemlje povećan za 8,4%. Izvoz je smanjen u sve BJR, dok je izraženiji rast ostvaren u Rumuniju (za 144,5 miliona evra), Rusku Federaciju (108), Nemačku (71), Slovačku (42,5), Češku (20), SAD (20), Holandiju (19) i Belorusiju (za 17 miliona evra). Osim u BJR, izvoz je znatno smanjen i u Ukrajinu (za 48 miliona evra), Austriju (44) i Veliku Britaniju (za 21 milion evra). Izvoz u Italiju je u 2012. godini opao, usled manjih vrednosti izvoza do jula, ali je od avgusta međugodišnji rast izvoza sve veći: od rasta od 10% u tom mesecu, 13,7% u septembru, 35,6% u oktobru, 57,7% u novembru, do 68,4% u decembru. U 2013. godini možemo očekivati da rast izvoza u Italiju najviše opredeli ukupnu dinamiku izvoza.

Kod uvoza, najveći rast je evidentiran kod uvoza iz Kazahstana (247 miliona evra), Italije (160), Poljske (84), Mađarske (76), Nemačke (69) i Hrvatske (68), a najveće smanjenje iz Ruske Federacije (za 298 miliona evra), Ukrajine (139) i Bosne i Hercegovine (za 98 miliona evra).

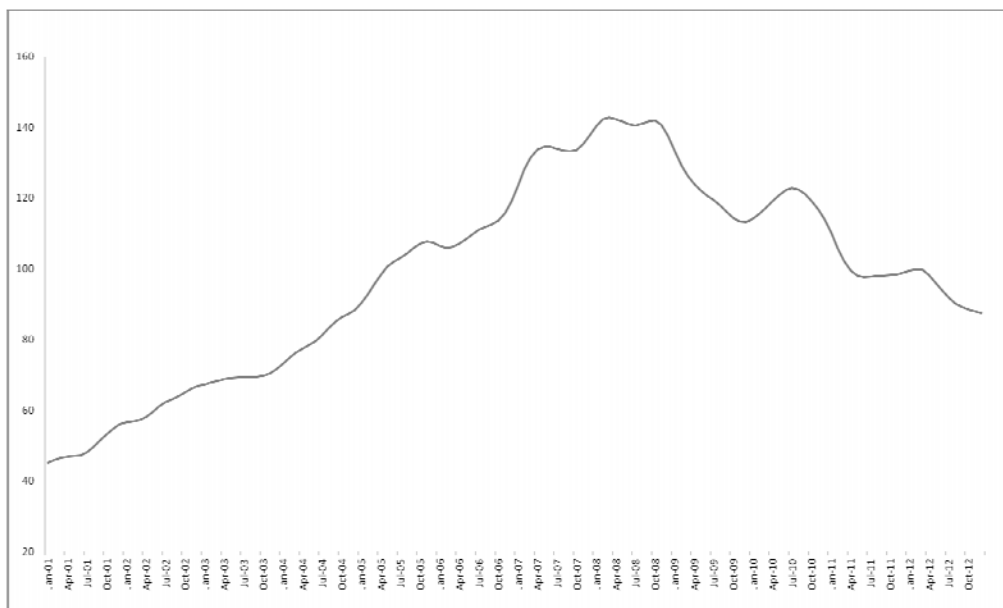
Kada se gleda dinamika unutar 2012. godine, jasno se vidi da je spoljnotrgovinski deficit tokom godine imao tendenciju smanjivanja. Ukupan godišnji deficit u iznosu od 5.946 miliona evra podeljen je tako da u prvo polugode pada iznos od 3.083 miliona evra (uvoz je bio pokriven izvozom sa 57,3%), a u drugom polugode deficit robne razmene izneo je 2.863 miliona evra (uvoz je pokriven izvozom sa 62,1%).

Kada je reč o **potrošnji**, reprezentovanoj prometom u trgovini na malo, u decembru 2012. vrednost prometa je i u tekućim cenama bila za 1,1% manja nego u istom mesecu prethodne godine. Istovremeno, međugodišnji pad u stalnim cenama iznosi čak 12%. U celoj godini vrednost prometa u tekućim cenama povećana je za 2,3%, a realna vrednost, u stalnim cenama, smanjena je za 6,2%. Raskorak je povećan zbog rasta inflacije do, zaključno, novembra.

**Inflacija** je u 2012. godini bila visoka i najveća od 2007. godine, otkako se potrošačke cene u nas statistički prate. Iznela je 12,2%, i znatno je nadvisila inflaciju u Evropskoj uniji i svakoj njenoj članici – uprkos smirivanju u novembru i, čak, padu u decembru za 0,4%, čiji su uzroci kompenzacija za pokušaj preteranog uračunavanja povećanja PDV-a u tekuće cene i smanjenje tražnje na tržištu.

Rast cena hrane dao je najveći doprinos inflaciji u 2012. godini. Na natprosečno poskupljenje hrane od 15,5% otpalo je 43,9% inflacije. Pri tom je neprerađena hrana takođe natprosečno poskupela, za 24,0%, što je dalo 24,7% inflacije; dok je prerađena hrana potprosečno poskupela, za 10,7%, što je dalo 19,2% inflacije. Ovakvo poskupljenje hrane objašnjava se sušom. Suša je, međutim, pogodila i Evropsku uniju, ali su posledice suše u Evropskoj uniji bile mnogo blaže nego u Srbiji. U Evropskoj uniji je na natprosečni rast cena hrane od 3,6% otpalo 21,7%

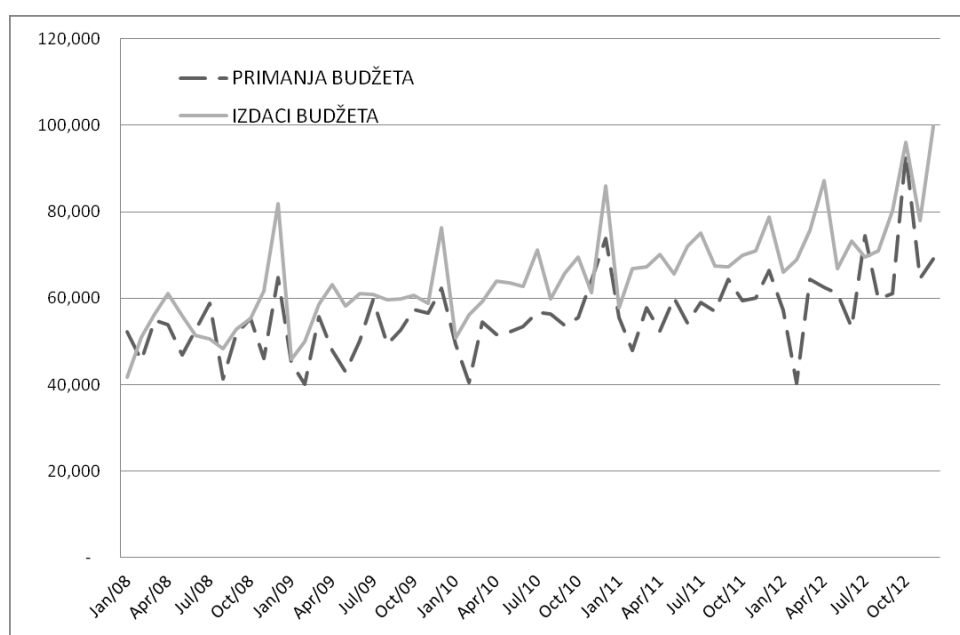
inflacije, a na natprosečni rast cena neprerađene hrane od 4,9%: 15,0% inflacije; dok je rast cena prerađene hrane, koji je za samo 0,1 procentni poen bio manji od opšteg rasta cena, dao 6,7% inflacije. Srbija se po doprinosu rasta cena ukupne hrane svrstala iza Letonije (53,3%), a po doprinosu rasta cena neprerađene hrane iza: Letonije (38,5%), Malte (28,8%), Rumunije (28,7%), Češke (26,2%) i Litvanije (25,3%); dok je po doprinosu rasta cena prerađene hrane nadmašila čak i Bugarsku (15,0%). Srbija, otud, više ne bi trebalo da se oslanja na tehnološki zastarele a neodržavane sisteme za navodnjavanje (mada su uslov za to investicije, koje se, kako sad stvari stoje, ne mogu obezbediti iz domaćih izvora) – tim pre što izdaci za hranu u Srbiji imaju izuzetno veliko učešće u ukupnim izdacima domaćinstava. Izdaci za hranu čine 35,0% svih izdataka domaćinstava u nas – a 29,7% svih izdataka domaćinstava u Rumuniji, kao prvorangiranoj članici Evropske unije u tom pogledu.



**Grafikon 3** Promet robe u trgovini na malo, 2001–2012. Stalne cene, trend (prosek 2011 = 100)

Kada je **budžet** u pitanju, prihodi su u 2012. podbacili u poređenju sa planiranim prihodima u rebalansu, a realno su manji nego u 2011. Ukupna primanja budžeta su tokom 2012. iznosila 788,5 mlrd dinara, što je za 41,1 mlrd dinara manje nego što je rebalansom planirano. Najveće odstupanje u odnosu na rebalans beleže neporeski prihodi, koji su za 28,1 mlrd dinara niži od planiranih. Veliko odstupanje beleže još i prihodi od akciza, koji su planirani na nivou od 192,1

mlrd dinara, a ostvareno je 11,5 mlrd manje (180,6 mlrd dinara). Prihodi od PDV-a su tokom 2012. ostvareni na nivou od 367,5 mlrd dinara, što je za 4,7 mlrd niže nego što je planirano rebalansom. Istovremeno, ukupna primanja budžeta su u 2012, u odnosu na 2011, realno niža za 1,8%, pri čemu realno povećanje beleže jedino prihodi od akciza (9,9%) i prihodi od poreza na dobit preduzeća (32,3%), dok sve ostale stavke prihodne strane beleže manji ili veći realni pad. Donacije imaju nisko učešće u ukupnim primanjima budžeta (0,3%) tako da njihovo realno povećanje od 14,1% tokom 2012. nije od značaja za ukupna primanja budžeta.



**Grafikon 4** Primanja i izdaci budžeta, 2008-2012. (Milion dinara)

I pored toga što su niži od planiranih rebalansom, rashodi budžeta realno rastu međugodišnje, i u mesečnom i u kumulativnom poređenju. U odnosu na decembar 2011. godine, ukupni izdaci budžeta viši su za 4,8% realno, i to u najvećoj meri zbog povećanja subvencija, koje su u decembru 2012. bile 8,4 mlrd dinara veće nego u decembru 2011, tj. realno su više nego udvostručene. S druge strane, realno smanjenje beleže rashodi za zaposlene i transferi organizacijama obaveznog socijalnog osiguranja, od kojih najveću stavku predstavljaju transferi Fondu PIO za isplatu penzija. Ukupni izdaci budžeta tokom 2012. iznosili su 980,4 mlrd dinara, što je za 3,7% realno više nego tokom 2011. Međutim, izdaci budžeta su znatno niži od izdataka planiranih u rebalansu, i to za 52,8 mlrd dinara. Najveće uštede napravljene su na rashodima za kupovinu robe i usluga, koji su za 23,9 mlrd dinara niži nego što je rebalansom planirano. Takođe, veliko odstupanje beleže i izdaci za



zaposlene, koji su ostvareni na nivou koji je za 10,6 mlrd dinara niži od rebalansom planiranog, kao i transferi OSOO, koji su niži za 5,4 mlrd dinara. I sve ostale stavke rashodne strane budžeta, izuzev izdataka za nabavku finansijske imovine, ostvarene su na nivoima nižim od planiranih nivoa. Zanimljivo je da su tokom 2012. rashodi za zaposlene realno viši (za 2,9%), a transferi OOSO niži (za 3,4%) u odnosu na 2011, iako i plate i penzije (koje, preko Fonda PIO, čine najveći deo transfera OOSO) podležu istom režimu indeksacije.

Deficit republičkog budžeta je niži od planiranog rebalansom za oko 12 mlrd dinara. U decembru je ostvaren deficit od čak 30,6 mlrd dinara, što sa deficitom iz prvih 11 meseci čini ukupan deficit od 191,9 mlrd dinara tokom 2012. Iako su prihodi ostvareni na nižem nivou nego što je planirano, rashodi su još više sniženi te je zato i deficit niži od planiranog.

Beleže se uglavnom negativni trendovi u **bankarstvu** u 2012. godini. Kreditnu aktivnost bankarskog sektora u 2012. godini karakteriše nekoliko činjenica: znatno niža stopa rasta u odnosu na prethodne godine; ponovno aktiviranje efekta istiskivanja privatnog sektora iz fokusa banaka; nepromenjena valutna i ročna struktura plasmana privatnom sektoru i kreditna kontrakcija plasmana privredi i stagnacija plasmana stanovništvu iskazanih u evrima.

Ukupni plasmani banaka na kraju 2012. godine dostižu nivo od 2.246,1 mlrd dinara. U prethodnoj godini ostvaren je nominalan rast od 258,9 mlrd dinara (13,0%). Ipak, ovakav rezultat je delimično pod uticajem snažne deprecijacije dinara u odnosu na vodeće ino valute za koje su najčešće vezani plasmani – evro i švajcarski franak. Deprecijacija dinara u odnosu na švajcarski franak i evro za 9,6% i 8,6% respektivno uticala je na veći nominalni rast dinarske vrednosti plasmana. Isključujući ovaj efekat, realan rast ukupnih plasmana iznosio je 8,1%, što je za 0,5 p.p. bolji rezultat u odnosu na 2011. godinu. Uprkos navedenom, relevantan zaključak se može doneti tek nakon analize strukture plasmana.

Struktura bankarstkih plasmana je u određenoj meri promenjena u odnosu na prethodnu godinu. Naime, trend snažnog zaokreta u politici kreditiranja, u kome su poslovne banke kanalisale aktivnosti ka državnom sektoru ponovo je primetan. Plasmani državi dostižu nivo od rekordnih 290,4 mlrd dinara i čine 12,9% ukupnih plasmana. Pojačana aktivnost države na tržištu tokom drugog i četvrtog kvartala imala je za posledicu ponovno aktiviranje efekta istiskivanja privatnog sektora iz fokusa banaka. Uvećanje nivoa plasmana državi rezultat je činjenice da se emisije novih HoV, sada kroz još širu lepezu investicionih mogućnosti, koriste ne samo za izmirenje obaveze po prethodno izdatim hartijama već i za servisiranje ostalih izdataka.

Valutna struktura plasmana privatnom sektoru je konstantna već nekoliko godina. Naime, dinarski plasmani bez valutne klauzule na kraju prethodne godine

iznose 493,7 mlrd dinara i čine 27,2% ukupnih plasmana privatnom sektoru. Plasmani koji su direktno vezani za devizni rizik iznose 1.276,8 mlrd dinara, tj. 72,9%. Nepromenjena učešća ukazuju da su naponi monetarnih vlasti za smanjenje evroizacije plasmana privatnom sektoru očigledno dostigli krajnje domete. Rezultati po sektorima ukazuju da je privreda više izložena deviznom riziku. Učešće dinarskih plasmana kod privrede se smanjuje i na kraju godine iznosi 23,2%, što je za 4,4 p.p. manje u odnosu na prethodnu godinu i za gotovo 10,0 p.p. manje u odnosu na 2010. godinu. S druge strane, učešće dinarskih plasmana kod stanovništva iznosi 36,8% i veće je za 2,3 p.p. u odnosu na prethodnu godinu. To je ujedno i najveći udeo dinarskih plasmana u poslednjih nekoliko godina, a posledica je mera NBS i činjenice da najdominantniji plasmani koji u sebi sadrže valutnu klauzulu – stambeni krediti – beleže stagnaciju.

### **Rezultati u prvoj polovini 2013. godine**

Dinamika industrijske proizvodnje u prvim mesecima 2013. godine ohrabruje. Pokazatelji međugodišnjeg porasta proizvodnje – za ukupnu industriju 5,7% u aprilu i 5,3% u periodu januar-april, te 9% i 6,7%, respektivno, za prerađivačku industriju – zbog promena u bazi nisu toliko relevantni koliko su bitne tekuće promene desezoniranih podataka iz meseca u mesec i povećavanje priraštaja ocenjenog kratkoročnog trenda. Desezonirani indeks ukupne industrije u aprilu ove godine veći je nego u martu za 1,3% i veći nego na kraju prošle godine za 2,9%. Budući da je na dinamiku ukupne industrije uticao pad proizvodnje električne energije u aprilu, rast proizvodnje prerađivačke industrije pokazao se još izrazitijim: desezonirani indeks u aprilu ove godine najveći je posle februara 2011, veći je nego u martu 2013. godine za 3,1% i veći nego u decembru 2012. godine za 4%; prosečni priraštaji trenda tokom prva ovogodišnja četiri meseca iznose 0,75% i ubrzavali su se.

Porastu proizvodnje prerađivačke industrije u aprilu najviše je doprineo porast proizvodnje motornih vozila i prikolica. Ona je i u aprilu i u prvih četiri meseca 2013. godine bila približno trostruko veća nego u istim prošlogodišnjim periodima (proizvodnja samih automobila je približno udesetostručena), a pravu sliku ekspanzije ove proizvodnje pruža rast desezoniranih podataka i vrednosti trenda počev od avgusta 2012. godine: desezonirani indeks je tokom devet meseci utrostručen (indeks april/jul iznosi 308) mesečni priraštaji trenda u tom periodu iznose po 10,2% ili 221% na godišnjem nivou.

U nastavku 2013. godine na dalji rast uticaće uvođenje treće smene radi izvoza u SAD, a povremena odstupanja od tog ravnomernog rasta mogu biti uslovljena prekidima u snabdevanju ili incidentima s kakvim je fabrika nedavno bila suočena.

Konačno, teško je dati i čvrsto predviđanje o rastu plasmana u Evropi dok je zahvaćena recesijom i slabom konjunkturuom na tržištu automobila.

Treba istaći i jasan rastući trend u hemijskoj industriji (tekući priraštaji od početka ove godine po 5,4% mesečno, zasnovani na ekspanziji izvoza). U proizvodnji metalnih proizvoda osim mašina (proizvodnja oružja i municije, te proizvodnja cisterni rezervoara i kontejnera) formirani su stabilni mesečni priraštaji trenda od po 1,2% mesečno još od sredine 2011. godine. Formiran je visok nivo i ponovo izrazit rast proizvodnje naftnih derivata posle zastoja u januaru, te farmaceutske industrije nakon zastoja u februaru. I proizvodnja tekstilnih proizvoda, odeće i obuće, uzetih zajedno, ima značajno učešće u proizvodnji prerađivačke industrije i svojim porastom dala je doprinos ukupnom porastu. Za sve ove oblasti karakterističan je izrazit rast izvoza.

Sem toga, značajan je doprinos ukupnom porastu proizvodnje – zbog njenog visokog učešća – i tekućeg porasta proizvodnje prehrambene industrije, mada se ta proizvodnja (u sezoni seriji) još uvek odvija na nivou koji je za 4% niži od prošlogodišnjeg proseka.

Na drugoj strani, proizvodnja pića stagnira blizu prošlogodišnjeg proseka a proizvodnja osnovnih metala duboko ispod tog proseka. Valja pomenuti opadajući trend proizvodnje od nemetalnih minerala, jer bi to moglo da ukazuje na nizak nivo investicione aktivnosti.

U ovom trenutku teško je dati valjanu procenu o dinamici prerađivačke (a time i ukupne) industrije do kraja godine, pre svega zbog neizvesne konjunkturu na evropskom tržištu automobila, zavisnosti dinamike ukupne industrijske proizvodnje od dinamike prehrambene industrije te zbog eventualnog uticaja pokretanja železare u Smederevu na fizički obim prerađivačke industrije. U ovom poslednjem slučaju, proizvodnja čelika povećaće indeks fizičkog obima, ali (zbog gubitaka) ne i bruto dodatu vrednost koja je osnov za konačan obračun bruto domaćeg proizvoda.

Bitna promena u dinamici **spoljnotrgovinske razmene** u aprilu jeste prelazak uvoza, posle zastoja na početku godine, u rastući trend. Rast izvoza je i dalje izrazito brz, ali je sada praćen očekivanim rastom uvoza, koji nije – i ne bi trebalo da bude ni u narednom periodu – tako ekspanzivan kao rast izvoza, ali bi ga eventualno pokretanje investicija moglo dalje ubrzati.

Mereno kratkoročnim (ocenjenim) trendom, tokom prva četiri meseca ove godine izvoz raste po 2,5% mesečno a uvoz po 1,2%. Pri međugodišnjem upoređenju vrednost izvoza u aprilu (950 miliona evra) bila je veća za 30,4%, a u periodu januar-april (3211 miliona evra) za 24%. Uvoz u aprilu (1370 miliona evra) bio je veći nego godinu dana ranije za 13,8%, a u periodu januar-april (4907 miliona

evra) za 3,8%. Pokrivenost uvoza izvozom u periodu januar-april iznela je 65,4% (lane u istom periodu 54,8%). Dakle, povećana je pokrivenost uvoza izvozom – u prva četiri meseca ove godine deficit je manji za 442 miliona evra nego u istom periodu prošle godine – a mereni međugodišnjim stopama, u aprilu su ubrzani i izvoz i uvoz. Izvoz raste brže od uvoza – desezonirani indeks u aprilu veći je za 15,3% nego što je bio u decembru (to implicira porast u celoj godini od preko 50%); uvoz je u aprilu imao desezonirani indeks koji je za 3,2% veći nego što je bio indeks u decembru (oko 10% za godinu dana); to je manje od porasta u samom aprilu u odnosu na prethodni mesec (5%), zbog redukcije uvoza u januaru u stagnacije u naredna dva meseca.

U strukturi izvoza po oblastima daleko je najveći izvoz motornih vozila i prikolica, ali je važna i njegova disperzija. Sa iznosom od 518 miliona evra za četiri meseca, izvoz motornih vozila i prikolica čini 16% ukupne vrednosti izvoza a priraštaj vrednosti izvoza ove oblasti zahvata 63% ukupnog priraštaja izvoza. U aprilu je taj odnos sveden na 56%. Orijehtacije radi, treba navesti da bi, po isključivanju izvoza motornih vozila i prikolica, međugodišnje povećanje vrednosti izvoza u periodu januar-april iznelo 9,3%, a u samom aprilu 13,8%. Sve ovo pokazuje da se prevazilazi situacija sa kraja prošle godine, kada je gotovo ceo porast izvoza bio opredeljen izvozom automobila. Sada izvoz raste i bez te stavke i taj rast se ubrzava. Poseban doprinos tom procesu daju hemijska industrija, tekstilna industrija, naftni derivati, proizvodnja proizvoda od gume i plastike, proizvodnja metalnih proizvoda osim mašina, proizvodnja farmaceutskih proizvoda i neke (po obimu) manje značajne oblasti. Na drugoj strani nalazi se prepolovljen izvoz poljoprivrednih proizvoda i – s obzirom na njen značaj – gotovo zanemarljivo povećanje izvoza prehrambene industrije.

Prelazak uvoza u rastuću tendenciju je logičan s obzirom na rast izvoza i nosioce toga rasta. Zanimljiv je podatak da je vrednost uvoza motornih vozila i prikolica još uvek veća od izvoza ove oblasti (51,9 milion evra za četiri meseca i 7,8 miliona evra u samom aprilu), ali taj uvoz raste znatno sporije od izvoza i razlika će uskoro biti anulirana. Nemamo podatak koliko ovog uvoza obuhvata uvoz elemenata za ugradnju u Fijat u Kragujevcu. Zbog toga je, kada se uvoz posmatra po nameni EU, najbrži rast uvoza kapitalnih proizvoda. Ono što ohrabruje jeste prelazak uvoza intermedijarnih proizvoda na rastući trend, što je u sglasnosti sa ocenom o rastu industrijske proizvodnje.

Rast uvoza netrajnih proizvoda za široku potrošnju vezan je za uvoz proizvoda prehrambene industrije u uslovima redukcije domaće proizvodnje, ali i pariteta cena. Inače, ukupan rast uvoza lociran je na tri pomenute namenske kategorije.

Nema podataka o dinamici **investicija** u proteklom delu 2013. godine, ali nekoliko pokazatelja posredno ukazuje da su one i dalje u vrlo ozbiljnom padu. Videli smo već, u okviru pregleda industrijske proizvodnje, da je proizvodnja nemetalnih minerala u padu, bilo da se njen tok prati u sezonskoj seriji, ili po vrednostima trenda koji opada po 1% mesečno (u aprilu je već 10% ispod prošlogodišnjeg proseka); u međugodišnjem poređenju ta proizvodnja je u prva četiri meseca ove godine za 9% manja nego u istom prošlogodišnjem periodu. U tom okviru, proizvodnja cementa je manja za 11,5%. Prema podacima RZS o građevinskoj proizvodnji, vrednost izvedenih radova u prvom tromesečju ove godine manja je nego u istom prošlogodišnjem periodu za 19%. Uvoz sredstava rada u prva četiri meseca manji je nego u istom periodu lane za 7%, a vrednosti trenda od početka godine opadaju po 1,4% mesečno i u aprilu su dostigle nivo koji je za 12% ispod prošlogodišnjeg proseka, itd.

Na drugoj strani, kada je reč o **potrošnji**, njeno opadanje se izgleda zaustavlja, doduše na veoma niskom nivou, i postoje nagoveštaji njenog laganog realnog rasta. Tako je u aprilu sezonski indeks prometa u trgovini na malo bio veći nego u prethodnom mesecu ne samo za nominalne vrednosti, nego i u stalnim cenama (uprkos nešto intenzivnijem porastu cena u tom mesecu) i to za 4,3%; mada je veća nego tokom prethodnih šest meseci, ta je vrednost još uvek manja od prošlogodišnjeg proseka za skoro 4%, ali je trend zauzeo pozitivan smer.

Pri međugodišnjem upoređenju, vrednost prometa u aprilu bila je za 2,8% veća nego u aprilu 2012. godine, a u stalnim cenama manja za 5,7%. Međutim, u periodu januar-april i nominalna vrednost je 2013. godine još uvek manja nego 2012. (za 0,7%), dok realni pad premašuje 10%. U strukturi prometa najjaču dinamiku imaju kupovine hrane, pića i duvana, za koje su izdaci u aprilu bili veći za 10,5% nego u istom periodu prošle godine, a u periodu januar-april za 4,6%. Meren stalnim cenama promet je pri oba poređenja opao – za 6,3% i 11,5% respektivno.

Masa zarada, kao glavni izvor kupovne snage stanovništva, u periodu januar-april bila je veća nego godinu dana ranije za 4,2%, u samom aprilu za 6,6%, Realno – ovogodišnja masa zarada bila je manja za 6,9% u periodu januar-april i za 4,3% u aprilu. Međugodišnji pad realnih zarada se, dakle, ublažava, a u sezonskoj seriji pad iz meseca u mesec je zaustavljen i beleži se simbolični porast (priraštaji trenda od 0,1% mesečno).

Pri međugodišnjem pregledu april nije promenio glavnu strukturnu karakteristiku: neto masa zarada, koja je realno najsporije opadala u administraciji, u aprilu je zadržala realni nivo iz aprila prethodne godine, uz porast broja zaposlenih za 2,5% (pri padu ukupnog broja zaposlenih za 3,3%).

U zaključku, postoje nagoveštaji oživljavanja privredne aktivnosti (industrija, spoljna trgovina, promet, zarade), ali još uvek bez rasta investicija. To oživljavanje

se još uvek ne vidi u životu kao rast standarda i zaposlenosti. Glavni problem je fiskalna konsolidacija, ali ni ozbiljniji rast privredne aktivnosti koji podaci nagoveštavaju neće biti održiv bez investicija, a to je problem koji je prisutan u dužem vremenskom periodu (Stamenković i ostali, 2009).

### **Ekonomska politika, reforme i rast**

Javne finansije u Srbiji su u vrlo lošoj poziciji. Fiskalni deficit će u 2013. godini, umesto planiranih 3,6% BDP-a, izneti preko 5% BDP-a, čak i sa poslednjim merama Vlade za smanjenje deficita i uz najavljeni rebalans. Javni dug, koji je već iznad 60% BDP-a, nastaviće da raste i u 2013. i u 2014. godini. Da bi se fiskalna kretanja trajno stavila pod kontrolu i izbegla kriza javnog duga, potrebne su: 1) oštre mere Vlade već u 2013. godini i 2) kredibilan plan smanjenja deficita u srednjem roku. Za postizanje prvog cilja, neophodno je što ranije usvojiti rebalans budžeta, koji će morati da sadrži i mere za kontrolu penzija i plata u javnom sektoru. Za postizanje drugog cilja, neophodno je napokon započeti sprovođenje planiranih strukturnih reformi, ali i sklopiti aranžman sa MMF-om – kao garanciju investitorima da će Vlada izvršiti neophodno fiskalno prilagođavanje i biti u mogućnosti da u budućnosti vraća narasle dugove.

Planirana fiskalna politika za 2013. godinu neće se ostvariti. Aprilski podaci o kretanju javnih prihoda i rashoda sada i definitivno potvrđuju da su fiskalni tokovi u 2013. veoma nepovoljni. Deficit konsolidovane države u prva četiri meseca iznosi 61 mlrd dinara, a budžeta Republike čak 78 mlrd dinara. Izvesno je, dakle, da se neće ni približno ostvariti planirani deficit konsolidovane države u 2013. godini od 132 mlrd dinara, odnosno Republike od 122 mlrd dinara (Fiskalni savet, 2013).

U prva četiri meseca 2013. javni prihodi su znatno odstupili od plana, dok su javni rashodi (prividno) pod kontrolom. Javni prihodi su u prva četiri meseca 2013. godine manji od očekivanih za čak 40 mlrd dinara. Javni rashodi države su u prva četiri meseca, uz manja odstupanja, bili u granicama očekivanih. Trebalo bi, međutim, zadržati određenu rezervu u tumačenju kretanja javnih rashoda, jer je država neke svoje intervencije, koji su suštinski javni rashodi, izvršila van budžeta (intervencije u smederevskoj železari, plaćanje nagomilanih docnji, intervencije u bankarskom sektoru).

Do kraja godine prihodi republičkog budžeta odstupiće od plana za najmanje 80 mlrd dinara (2,1% BDP-a). Osnovni razlog povećanja fiskalnog deficita u 2013. jesu slabiji od očekivanih prilivi budžeta Republike. U odnosu na projekcije iz Zakona o budžetu, tri velike komponente javnih prihoda: porez na dobit, porez na dodatu vrednost i neporeski prihodi podbaciće približno po 20 mlrd dinara (na svakoj od stavki pojedinačno). Primetno manji u odnosu na plan biće i prihodi od

akciza (oko 10 mlrd dinara) i poreza na dohodak (oko 5 mlrd dinara). Osnovni razlog za manje javne prihode je optimistično planiranje budžeta, a ne promena makroekonomskog okruženja ili povećanje poreskih utaja. Od ukupnih 80 mlrd dinara odstupanja od plana republičkih prihoda, oko 55 mlrd je posledica lošeg planiranja. Tako su inicijalno (prilikom izrade budžeta u novembru 2012. godine) bili precenjeni prihodi od poreza na dobit i neporeski prihodi, a delom i akcize i PDV.

Promenom makroekonomskog okruženja – prvenstveno naglim usporavanjem inflacije – moglo bi da se objasni najviše 20 mlrd dinara manjih prihoda u odnosu na plan. Ovo je objektivna okolnost koja je dovela do povećanja deficita, jer je do naglog zaustavljanja inflacije došlo pod znatnim uticajem nepredvidivih činilaca (svetski i domaći trendovi cena hrane, snažna apresijacija dinara i dr). Zaustavljanje inflacije najviše se odrazilo na manje prihode od planiranih prihoda od PDV-a. I na kraju, povećanje poreskih utaja, posebno izraženo u trgovini duvanskim proizvodima, moglo bi da objasni još oko 5 mlrd dinara manjka u budžetu – najvećim delom na akcizama. Do ovog manjka došlo je i usled nedovoljnog angažovanja poreskih vlasti da spreče povećanje poreskih utaja nakon osetnog povećanja akcize na duvanske preradevine.

Procenjujemo da će rashodi republičkog budžeta u 2013. biti veći od plana za oko 20 mlrd dinara (0,5% BDP-a). Povećanje rashoda za oko 15 mlrd dinara je posledica realizacije kapitalnih rashoda za izgradnju Koridora 11 i mosta Zemun-Borča koji se realizuju iz azerbejdžanskog i kineskog kredita. Od ostalih rashoda moguće je da će nešto iznad plana biti izvršenje rashoda za kamate i socijalnu zaštitu, ali i da se neki drugi rashodi (preostale kapitalne investicije, nabavka robe i usluga), neće izvršiti u potpunosti. Do kraja godine očekuje se i povećanje rashoda po osnovu ukidanja pretplate za javni servis i finansiranja RTS-a u potpunosti iz budžeta, a moguće je da će budžet preuzeti i plaćanje programa „energetski zaštićenog kupca“.

Deficit u 2014. godini ne bi smeo da bude veći od 3% BDP-a. To bi značilo da je u 2014. potrebno fiskalno prilagođavanje od oko 2% BDP-a u odnosu na 2013. godinu. Važno je naglasiti da čak ni deficit od 3% BDP-a još uvek ne vodi ka smanjenju javnog duga u 2014. godini, što je bio prvobitni cilj započete fiskalne konsolidacije. Međutim, taj nivo deficita, do kog se može doći samo uz snažno prilagođavanje u 2014. godini, predstavljao bi jasan signal da postoji rešenost Vlade da se posveti fiskalnoj konsolidaciji i dovođenju javnih finansija u red.

Kontrola penzija i plata u javnom sektoru biće neophodna i za budžet 2014. godine. Strukturne reforme koje su predviđene paketom fiskalne konsolidacije nisu sprovedene, što umanjuje moguće izvore ušteda i smanjenja deficita u 2014. godini. Zbog toga za potrebno smanjenje deficita u 2014. godini Vladi stoje na raspolaganju

vrlo ograničene mere – povećanje stope nekog prihodno izdašnjeg poreza i/ili kontrola plata i penzija. Povećanje poreza ne bi trebalo ni razmatrati budući da problem javnih finansija u Srbiji nije nizak nivo javnih prihoda već visok nivo javnih rashoda. Stoga je nastavak kontrole penzija i plata u javnom sektoru u 2014. neophodan i ekonomski opravdan. Prosečna plata u javnom sektoru je za 30% veća nego u privatnom sektoru, po čemu je Srbija negativni rekorder među evropskim zemljama, a pri tom je sigurnost posla u javnom sektoru znatno veća nego u privatnom sektoru. Kada se pogleda i učešće mase plata i penzija u BDP-u, Srbija je opet negativan evropski rekorder.

Sprovođenje strukturnih reformi potrebno je započeti odmah, jer će u protivnom da se ponavlja slična situacija iz 2013. godine. Potrebne su sveobuhvatne reforme javnog sektora: racionalizacija broja zaposlenih u javnom sektoru, penzijska reforma, reforme državnih i društvenih preduzeća, reforma sistema subvencija, poboljšanje sistema naplate poreza i smanjenje sive ekonomije i druge. Sprovođenjem ovih reformi u srednjem roku mogle bi se ostvariti znatne uštede, ali bi se takođe unapredio i poslovni ambijent i dao doprinos privrednom rastu. Ministarstvo finansija i privrede je prihvatilo najveći deo navedenih reformi i uvrstilo ih u Fiskalnu strategiju, koju je Vlada usvojila u novembru 2012. godine, ali još uvek gotovo ništa od njih nije pokrenuto. Specifičnost strukturnih reformi jeste i to da se njihovi prvi izraženiji efekti na deficit mogu očekivati tek godinu dana od početka sprovođenja, a da su po pravilu politički vrlo nepopularne. Pa ipak, da se sa reformama krenulo u oktobru 2012. godine, fiskalna pozicija u 2014. godini ne bi bila ni približno neizvesna kao što sada jeste. Stoga, potrebno je odmah započeti sprovođenje reformi, jer postoji opasnost da bi se slična neizvesnost ponovila i prilikom pravljenja budžeta za 2015. godinu – svaki put uz sve manje manevarskog prostora.

Javni dug je premašio 60% BDP-a i nastaviće da raste i u 2013. i u 2014. godini. Premda se u javnosti mogu čuti i ocene da se javni dug tokom 2013. smanjio, on zapravo nastavlja vrlo brzo da raste. Od početka godine do kraja aprila, javni dug je povećan za oko 1,5 mlrd evra – sa oko 18 mlrd evra na oko 19,5 mlrd evra. Do kraja godine javni dug će gotovo sigurno da premaši i 20 mlrd evra. Privid smanjenja javnog duga je nastao prvenstveno zbog toga što dinar jača u odnosu na evro, ali i zbog nekih, metodološki neispravnih, tumačenja učešća javnog duga u BDP-u tokom godine. Jedini način na koji se javni dug može dugoročno stabilizovati i smanjiti je smanjivanje fiskalnog deficita, a fiskalni deficit u 2013, pa i onaj koji sledi u 2014, biće veoma visok. Čak i sa deficitom od 3% BDP-a u 2014. godini, za koji je potrebno snažno fiskalno prilagođavanje, učešće javnog duga u odnosu na BDP će i u 2014. godini nastaviti da raste. Moguće je naravno da se u 2014. godini (ili čak ranije) realizuje neka od većih privatizacija, koja bi mogla da



jednokratno smanji javni dug. To, međutim, nikako ne bi moglo da promeni trend rasta javnog duga, već bi samo jednokratno smanjilo njegov nivo. Osnovni cilj fiskalne konsolidacije – zaustavljanje rasta javnog duga na kraju 2013. godine i njegovo obaranje od 2014. godine, neće biti ostvaren zbog čega je neophodan kredibilan srednjoročni plan smanjivanja deficita, podržan od MMF-a. Preokret rastuće putanje javnog duga je najranije moguć u 2015. godini, a i tada pod uslovom da u međuvremenu dođe do vrlo snažnog smanjenja fiskalnog deficita. Srbija je nedovoljnim smanjenjem deficita u 2013. godini i odlaganjem sprovođenja strukturnih reformi došla ponovo u vrlo opasnu poziciju, kada je kriza javnog duga moguća. Poverenje investitora, od kojih trenutno zavisi finansiranje državnog budžeta, zbog toga će zavisiti od toga da li Srbija ima kredibilan srednjoročni plan za smanjenje fiskalnog deficita. U protivnom, ukoliko javni dug nastavi da raste i u srednjem roku, država više neće biti u mogućnosti da otplaćuje narasle dugove.

### Zaključak

U 2012. godini Srbija je, nakon 2009. godine, zabeležila još jedan pad bruto domaćeg proizvoda. Dve recesione godine u poslednje četiri godine usložnjavaju ekonomske i socijalne prilike u zemlji. Visoka nezaposlenost, visoka inflacija, nestabilni devizni kurs s epizodama brze deprecijacije dinara, rastući deficit i javni dug – predstavljaju izazove s kojima Vlada mora da se suoči na kratak i srednji rok. U 2013. godini porast proizvodnje i izvoza nagoveštavaju bolje dane, ali se taj oporavak ne reflektuje na budžetske prihode i zaposlenost. Važno je na kratak rok obezbediti fiskalnu i finansijsku stabilnost (uključujući stabilnost bankarskog sektora), a na srednji rok osloboditi prostor za investicije. To je moguće samo ako se tekući rashodi budžeta drže pod kontrolom i ako se stvori ambijent za privatna preduzeća i investitore. Pretpostavke za sve prethodno su rešavanje nagomilanih problema: preduzeća u restrukturiranju, javnih preduzeća, zaposlenosti u javnom sektoru, sive ekonomije i drugih.

### Reference

1. Fiskalni savet, Ocena fiskalnih kretanja u 2012. godini i izazovi u 2013. i 2014. godini, Retrived June 19, 2013, from <http://www.fiskalnisavet.rs>.
2. Makroekonomske analize i trendovi, broi 219, januar 2013, Ekonomski institut, Beograd.
3. Stamenković, S., Kovačević, M., Vučković, V., Nikolić, I. i Bušatlija, M. (2009). Ekonomska politika u 2010. godini: ka novom modelu ravnoteže. U B. Živković, i S. Stamenković (Urednici), *Ekonomska politika Srbije u 2010. g. – Ka novom modelu*

*makroekonomske stabilnosti* (str. 15-69). Beograd: Naučno društvo ekonomista i Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu.

## ECONOMIC ACHIEVEMENTS IN 2012 AND 2013 AND PRECONDITIONS FOR MEDIUM-TERM ECONOMIC GROWTH IN THE REPUBLIC OF SERBIA

**Abstract:** The Serbian economy has experienced negative performance in 2012: industrial production has fallen 2.9%, export and import growth rates were almost equal (the import level was already much higher in previous period), the consumption was drastically reduced, inflation rate was double-digit, budget deficit and public debt have recorded peak values. In 2013 one may perceive some improvements: industrial production is growing in average 5% compared to the end of previous year, very impressive growth of export of 25%, inflation is falling, and the exchange rate is stable. But investments are in the same time very low and medium-term economic growth is impossible to be strengthened without stronger investment activity. This is the reason why is it important to maintain budget and fiscal stability and to keep the state out of economic activity and direct involvement in economic life.

**Keywords:** recession, industry, inflation, economic growth.

# ZAŠTO JE PRIVREDI REPUBLIKE SRBIJE POTREBNA RAZVOJNA DRŽAVA?

Dr Vlastimir Leković

**Apstrakt:** Predmet istraživanja u ovom radu su objektivni ekonomski i društveni razlozi, oličeni u dubokoj ekonomskoj i društvenoj krizi u Srbiji, koji predstavljaju povod da se, kao jedno od adekvatnijih rešenja navedenih problema, predloži primena koncepta razvojne države. Shodno tome, u radu se analiziraju neki ključni teorijski aspekti koncepta razvojne države, sa ukazivanjem na brojna praktična iskustva njegove uspešne primene u savremenim ekonomijama. Kao ključne oblasti privrede Srbije u kojima su neophodne korenite promene, a od kojih zavisi budući smer kretanja privrede i društva, analiziraju se relevantna pitanja institucionalnog okruženja tržišnog sistema privređivanja, neophodnosti novog koncepta industrijske politike, kojom treba omogućiti reindustrijalizaciju zemlje, i unapređivanja nivoa kvaliteta i efikasnosti javne uprave. Polazeći od stavova o nezadovoljavajućem stanju u navedenim oblastima ekonomskog i društvenog sistema, predlaže se primena koncepta razvojne države, kako bi neophodne suštinske sistemske promene mogle da budu na adekvatan način osmišljene, pokrenute i uspešno realizovane, jer one predstavljaju ključni uslov za pokretanje ekonomskog rasta i razvoja u zemlji.

**Ključne reči:** razvojna država, institucionalno okruženje, industrijska politika i reindustrijalizacija, javno upravljanje

## Uvod

U uslovima duboke društvene i ekonomske krize u kojoj se Republika Srbija nalazi već duži vremenski period, mišljenja smo da bi koncept razvojne države mogao da predstavlja jedan od uspešnijih načina za prevazilaženje postojećeg stanja, kao i za efikasnije sprovođenje kvalitativnih sistemskih promena koje su neophodne i ekonomiji i društvu. Za razumevanje koncepta razvojne države neophodno je da se on sagleda u kontekstu ključnih elemenata i svojstava samog ekonomskog rasta i razvoja. Naime, pod ekonomskim rastom i razvojem podrazumeva se jedan kompleksan i višeznačan proces, na čije odvijanje utiču ekonomski, tehničko-tehnološki, geografski, demografski, politički, društveni i kulturološki faktori. Za adekvatno vrednovanje navedenih faktora, svakako da je značajan način na koji se država odnosi prema ovom ključnom ekonomskom i društvenom problemu i njegovim faktorima. Nerazumevanje, ili zanemarivanje, kompleksnosti ekonomskog razvoja ima za posledicu jednostranost u sagledavanju njegovih ključnih faktora. Jedan od takvih jednostranih pristupa predstavljaju

teorije i politike koje promovišu liberalizaciju, deregulaciju i privatizaciju kao ključne pretpostavke ekonomskog rasta i razvoja.

Razmatrajući ulogu tržišta i države u sprovođenju razvojne politike, Todaro i Smith (2006) ukazuju da, uprkos tome što vlade svojim delovanjem mogu da nanesu kako štetu, tako i da doprinesu ostvarivanju razvojnih ciljeva, ne postoje valjani razlozi za generički stav protiv uloge države. Naime, kao što svaki neuspeh tržišta ne može da predstavlja opravdanje za intervenciju države, tako ni svaki neuspeh države ne mora biti argument za deregulaciju i dominaciju neoliberalizma. Brojna su uspešna iskustva, pre svega zemalja Jugoistočne Azije, koja pokazuju da su najuspešnije bile one razvojne strategije koje su se bazirale na skladnom odnosu države i tržišta, što je u literaturi poznato kao koncept razvojne države. Naime, obaveza države je da prihvati aktivan odnos zarad buduće dobrobiti svoje zemlje. Jednu od ključnih oblasti, od koje zavisi pokretanje ekonomskog rasta i razvoja, predstavljaju strukturne i institucionalne reforme, a u cilju unapređivanja javnog i privatnog sektora kako bi svaki od njih, u skladu sa svojim komplementarnim prednostima, doprineo ostvarivanju pravednog, zajedničkog i održivog razvoja.

Prilikom sučeljavanja različitih gledišta o odgovarajućoj ulozi države i o načinima na koje se javni i privatni sektor mogu uzajamno podržavati, značajno je uvažavati iskustva zemalja Jugoistočne Azije u kojima je, zahvaljujući važnoj i konstruktivnoj ulozi države, uspešno uspostavljen i razvijen tržišni sistem privređivanja i ostvaren dinamičan ekonomski rast i razvoj. Ova su iskustva dragocena za privredu u tranziciji, s obzirom na sprovođenje sličnog, radikalnog procesa napuštanja netržišnog i uspostavljanja tržišnog sistema privređivanja. To iz razloga što dosadašnji rezultati koji su ostvareni u privredama u tranziciji pokazuju da su tržišne reforme znatno kompleksnije nego što je to liberalizacija ekonomskih tokova, tj. proglašavanje slobodnih tržišta i privatizacija državnih preduzeća. Empirijski pokazatelji su dokaz da se ključni razlozi brojnih neuspeha u ovim zemljama nalaze u odsustvo mnogih institucionalnih preduslova i tržišne prakse. Pokazalo se da ove zemlje ne mogu da se oslanjaju na tržišni mehanizam na isti način kao što je to slučaj sa industrijski razvijenim zemljama.

Cilj istraživanja u ovom radu jeste da se, na bazi analize ključnih teorijskih aspekata koncepta razvojne države i praktičnih iskustava njene primene u savremenim ekonomijama, kao i polazeći od realnog stanja ekonomije u Srbiji, ukaže na objektivne razloge kojim se opravdava potreba da se u budućim reformskim i razvojnim procesima u našoj privredi primeni ovaj model društveno-ekonomskog razvoja. U radu se polazi od hipoteze da, ako je ekonomski rast i razvoj proritno društveno i ekonomsko opredeljenje Republike Srbije, primena koncepta razvojne države, koja se ogleda u izgradnji institucionalnog okruženja tržišne ekonomije, u novom konceptu industrijske politike koji bi rezultirao

reindustrijalizacijom zemlje, i u podizanju nivoa efikasnosti, kvaliteta i odgovornosti javne uprave, predstavlja adekvatan model za uspešnu realizaciju navedenog, strateški značajnog cilja.

### **Ključni aspekti koncepta razvojne države**

Koncept razvojne države povezan je sa njenom vodećom ulogom u sprovođenju ubrzane industrijalizacije u Japanu i zemljama Istočne Azije posle Drugog svetskog rata. U cilju podsticanja proizvodnih aktivnosti u različitim sektorima, vođen je niz politika, kao što su carinska zaštita, subvencionisanje i druge vrste kontrole. Značajna podška konceptu razvojne države dolazila je od uspešno uspostavljene simbioze između politike i ekonomije. Sličan tip, mada više restriktivan, karakterističan je za neke zemlje Latinske Amerike tokom 1960-ih i 1970-ih godina, čija je specifičnost korišćenje deviznog kursa, fiskalnih, monetarnih i sektorskih politika u cilju promocije industrijalizacije Latinske Amerike. Međutim, funkcije razvojne države koristile su i razvijene tržišne ekonomije, u različitim periodima i pod različitim okolnostima. Pri tom je neophodno ukazati na bitnu razliku između regulatorne uloge države (dominantno primenjena u SAD i Velikoj Britaniji) i razvojne države. Koncept regulatorne države podrazumeva ulogu države u kreiranju efikasnog institucionalnog okvira, čime se stvara konkurentski ambijent za privatni sektor. Koncept razvojne države je znatno kompleksniji i, kako ističe Stabs (Stubbs, 2009), tematika razvojne države, koja je razrađivana u različitim studijama, obuhvata ekonomski, politički, sociološki, institucionalni, razvojni, ali i istorijski kontekst. Bagchi (2000) naglašava da koncept razvojne države u savremenim uslovima predstavlja takvo opredeljenje kojim se ekonomski razvoj stavlja kao prioritet državne politike, čiji ciljevi će se ostvarivati primenom efikasnih instrumenata. Ključni instrumenti su kvalitetne i efikasne institucije. Da li će država da reguliše tržište ili će koristiti nove mogućnosti koje tržište pruža zavisi od specifičnih društveno-istorijskih okolnosti. Jedna od karakteristika uspešnog koncepta razvojne države jeste njena sposobnost da uspešno kombinuje tržišno usmereni i državno kreirani rast i razvoj, kao i da na taj način uspostavi punu sinergiju između tržišta i države. Caldentej (2008) ističe da se država može smatrati razvojnom ukoliko svoju sposobnost iniciranja, podsticanja i održavanja razvoja definiše kao svoje legitimno načelo.

Državne politike obuhvataju čitav niz tehničkih, korektivnih, preventivnih i stimulativnih mera, koje su sastavni deo precizno definisane strategije, sa jasno utvrđenim nacionalnim prioritetima. S obzirom da je osnovni uslov uspešnosti svake strategije da ciljevi i prioriteti budu jasno definisani, zadatak države je da sveobuhvatnom i što potpunijom analizom utvrdi ključne potencijale privrede, što je polazna pretpostavka za definisanje konzistentne razvojne strategije i jasnih

nacionalnih pririteta. To podrazumeva postojanje stabilnih, efektivnih i efikasnih institucija, kao i stručne i kompetentne državne uprave čiji je zadatak da strategiju implementira i da pruža kontinuiranu podršku privatnom sektoru i tržištu. Efektivnost i održivost ovakvog razvojnog modela uslovljen je nizom institucionalnih, kulturoloških i društvenih faktora, zbog čega su prisutne njegove brojne specifičnosti.

Nove teorije razvoja ukazuju da ekonomski rast zavisi od političkih institucija i njihovog kapaciteta da definišu zajedničke ciljeve. Shodno tome, imajući u vidu političku dimenziju kapaciteta države, potrebno je imati u vidu institucionalni pristup razvoju, tj. političke dimenzije institucija koje podržavaju razvoj. Rodrik (2000) naglašava potrebu uspostavljanja i razvijanja institucija koje omogućavaju efikasan društveni i ekonomski razvoj, zbog čega je potreba i interes društva da razvija kapacitete za izgradnju boljih institucija. Da bi razvojna država bila i efikasna, neophodno je da preuzme veću odgovornost, da stvori veću autonomiju u odnosu na privatnu elitu i da konstruiše složenije i zahtevnije oblike delovanja. Koliko je to složen problem pokazuje i saznanje da je samo mali broj država uspeo da zasluži epitet razvojna. Institucionalni pristupi razvoju pokazuju da se promene ne mogu ostvariti jednostavno formulisanjem ciljeva neke politike. Transformacija javnih institucija predstavlja jedan od bitnih uslova da se proizvodnja učini sposobnom za ispunjavanje zahteva 21. veka. Značano je da birokratski i organizacioni kapaciteti budu u kombinaciji sa novim političkim kapacitetima.

Za rast možemo reći da je rezultat politike koju kreira i sprovodi država, u kojoj ona manifestuje svoju razvojnu ulogu, da bude u centru ekonomskog i socijalnog razvoja, ali ne u svojstvu neposrednog izvora rasta, već kao partner, katalizator i pomoćnik privatnim aktivnostima, kako je naglašeno u Izveštaju Svetske banke za 1997. godinu pod nazivom *Država u svetu koji se menja* (World Bank, 1997). Većina teoretičara prihvata opšti model uspešne razvojne države, koja ima dve komponente. Prva komponenta je *razvojna struktura*, koja podrazumeva stabilnu i efikasnu javnu upravu i efikasne institucije, što je pretpostavka da država može da odlučno i efikasno formuliše i implementira strategiju industrijalizacije, odnosno, reindustrijalizacije zemlje, shodno realnoj potrebi. Druga komponenta uključuje *posvećenost i tehničku kompetentnost državnog rukovodstva* da preuzme i uspešno realizuje razvojnu ulogu. Bez razvojne strukture država nije u mogućnosti da uspešno realizuje razvojnu ulogu, ali istovremeno, sama struktura ne predstavlja garanciju da će državno rukovodstvo u datom trenutku biti posvećeno reindustrijalizaciji i politikama koje generišu rast. Kako je Evans (1995) istakao, struktura stvara potencijal za akciju i ima ulogu transmisije u prevođenju potencijala u stvarne efekte.

Koncept razvojne država uglavnom je povezan sa određenim vrstama ekonomske politike koje su sprovedene od strane države u istočnoazijskim zemljama u drugoj polovini dvadesetog veka, koje su imale za cilj da usmeravaju pravac i tempo ekonomskog razvoja. Međutim, potrebno je reći da razvojne politike koje su u ovim zemljama kreirane i uspešno sprovedene nisu bile rigidne. Naprotiv, one su se vremenom prilagođavale kao odgovor na promenljive okolnosti, pa je 1950-ih i 1960-ih država intervencisala radi podsticanja industrijskih procesa u cilju sustizanja razvijenih. Kasnije, 1960-ih i 1970-ih godina, razvojne smernice usmerene su na stvaranje izvozne industrije, proizvodnju trajnih potrošnih dobara, kao i stvaranje tehnološki sofisticiranih proizvoda široke potrošnje. Konačno, 1980-ih godina, Japanski MITI je svoju pažnju usmerio na razvoj visoko-tehnoloških industrija. U ovoj razvojnoj fazi, MITI se usredsredio na podsticanje javno-privatnog partnerstva, uz istovremeno bavljenje delatnostima koje su „strukturno depresivne“ kao što su tekstil, prerada šećera, hemikalije, čelik i dr.

Praktična iskustva različitih oblika vladine intervencije u slučajevima novoindustrijalizovanih zemalja Istočne Azije ukazuju na neke od ključnih funkcija na kojima se temelji koncept razvojne države.

Prvo, razvojna država je zamišljena kao intervencionistička država.

Drugo, takav pristup ne podrazumeva *apriori* korišćenje javnog vlasništva. Umesto toga, razvojna država nastoji da svoje ciljeve ostvari posredstvom seta instrumenata ekonomske politike kao što su: poreske olakšice, krediti, subvencije, kontrola uvoza i podsticanje izvoza, kao i drugih ciljanih i neposrednih finansijskih i kreditnih politika i instrumenata koji pripadaju domenu industrijskih, trgovinskih i finansijskih politika.

Treće, karakter i vrsta vladine intervencije varira tokom vremena kako po obimu, tako i po sadržaju, što zavisi od različitih faktora – spoljnih i unutrašnjih okolnosti i životnog ciklusa industrije. Državna intervencija je mnogo izraženija u ranim fazama, kada se privreda razvija, ali je neophodna i u kasnijim fazama da bi se ublažili trendovi opadajuće industrije.

Četvrto, razvojna država zahteva postojanje kompetentnog birokratskog aparata radi sprovođenja planiranih razvojnih procesa. Istovremeno, birokratski aparat je potreban i radi formulisanja politika, kao i da ih primeni, ili kako piše Johnson (1999), razvojna država zahteva da političari vladaju po birokratskim pravilima.

Konačno, peto, razvojna država zahteva aktivno učešće i adekvatan odgovor privatnog sektora na državnu intervenciju.

Ako imamo u vidu istorijski razvoj danas najrazvijenijih zemalja Sveta, ne može da se prenebregne činjenica da je u svim od njih pojedinačno sprovedena industrijalizacija, u čemu je država imala neizbežnu pokretačku i jasnu podsticajnu ulogu. U cilju podsticanja razvoja sopstvenih industrija, u industrijski razvijenim zemljama korišćeni su različiti oblici kombinacije intervencionističke industrijske, trgovinske i tehnološke politike, uz korišćenje poznatih protekcionističkih mera kao što su subvencije, carine, tarife i razni oblici distribucije monopolskih prava. Pored toga, čak i u savremenom periodu, najrazvijenije zemlje primenjuju raznovrsne oblike strategije razvoja svojih nacionalnih kapaciteta kroz podsticaje realizacije istraživanja i razvoja, obrazovanja, obuke, javno-privatne saradnje i sl.

Razvijena institucionalna infrastruktura, kao i efikasno funkcionisanje institucija, predstavlja jedan od bazičnih faktora ekonomskog rasta i razvoja. Pri tom se između kvaliteta institucija i ekonomskog rasta uspostavlja dvostrana interakcija. S jedne strane, efikasne institucije imaju pozitivan uticaj na ekonomski rast time što smanjuju rizik od neizvesnosti, smanjuju informacione asimetrije (što rezultira smanjenjem transakcionih troškova) i povećavaju makroekonomsku stabilnost. S druge strane, nedovoljan ekonomski rast najčešće stimuliše traganje za rentom (*rent seeking*) u odnosu na državnu vladajuću elitu (korupcija, direktna ekspropriacija investicija i sl.) i samim tim dovodi do institucionalne zamke, kao i do rasta troškova institucionalne transformacije. Zbog toga je inverzni odnos između ekonomskog rasta i kvaliteta institucija postao predmet brojnih empirijskih studija.

Kvalitet ekonomskih i političkih institucija utiče na ekonomsku dinamiku ne samo dugoročno (kao faktor dugoročne konkurentnosti nacionalne ekonomije), već i kratkoročno (kao indikator rizika od gubitka investicija u uslovima ekonomske krize). Otuda sledi zaključak da, tokom krize u zemljama sa manje razvijenim institucijama dolazi da većeg pada BDP kao i do znatnog usporavanja ekonomskog rasta. Za uslove krize, nizak kvalitet institucija predstavlja bitan ograničavajući faktor da nacionalna ekonomija može da adekvatno i odlučno reaguje na dejstvo spoljnih šokova. Višegodišnja iskustva tranzicionih reformi pokazala su da tržišni mehanizam i liberalna politika ne predstavljaju adekvatno sredstvo za uspešno rešavanje problema izlaska ekonomije iz krize. Potvrda za to je i ukupno svetsko iskustvo ekonomskog razvoja. Naime, društvu i ekonomiji je neophodna konzistentna državna strategija ekonomskog razvoja, industrijska politika i u svemu tome aktivna uloga države.

Postoje shvatanja po kojima globalizacija i institucionalizacija neoliberalne paradigme nedvosmisleno podrazumeva demontažu razvojne države. Dominacija neoliberalnih institucionalnih aranžmana i politika najčešće je tumačena kao zahtev za značajnim povlačenjem države iz ekonomije i smanjenjem njenih



institucionalnih i političkih kapaciteta za sprovođenje kontrole ekonomskih procesa. Desile su se kvalitativne promene u načinu učešća države, kao i institucionalne infrastrukture u ekonomiji. Radikalni i sveobuhvatni procesi koji su počivali na tipičnim neoliberalnim formulama realizovani su kroz deregulaciju tržišta rada, liberalizaciju finansijskih tržišta, ukidanje ograničenja za robne i tokove kapitala, povećano učešće stranog kapitala u privredi, privatizaciju javnog sektora i restriktivnu fiskalnu i monetarnu politiku. Međutim, nasuprot ovakvoj konvencionalnoj perspektivi, pokazalo se da čak i u vreme dominacije neliberalnih koncepata država se nije sasvim povukla iz ekonomske sfere. Ekonomska i društvena realnost ukazuju na postojanje određenog kontinuiteta u smislu odgovarajućih institucionalnih aranžmana i prakse koja je karakteristična za razvojnu državu i njenu nezamenljivu ulogu i u novim uslovima.

Shodno tome, nameće se pitanje perspektive razvojne države u 21. veku. S tim u vezi, prisutna su dva međusobno povezana stava. Po jednom, razvojna država će i u 21. veku nastaviti da igra ključnu ulogu u ostvarivanju ekonomskog rasta i socijalnih transformacija, kao što je to činila u drugoj polovini 20. veka. Prema drugom, radikalnijem stavu, za ostavriavanje uspešnog razvoja u 21. veku neophodno je suštinsko odstupanje od postojećeg modela razvojne države (Evans, 2008). Strategija rasta koja je usmerena prvenstveno na tradicionalnu akumulaciju kapitala više neće biti dovoljna. Državno-društvene veze ne mogu više biti usko usmerene na odnose sa kapitalističkim elitama. Shvatanje razvojne uloge države se promenilo jer se promenila i teorija razvoja, kao što se promenilo i istorijski kontekst razvoja. Zbog toga su i novi izazovi, gledano kroz prizmu tih novih teorija, sasvim drugačiji u odnosu na prethodni 20. vek.

Ako je država bila bitna za ekonomski uspeh u 20. veku, ona će biti mnogo značajnija u 21. veku. Na sve veći značaj države upozoravaju nas i novi teorijski stavovi o relevantnim pitanjima ekonomskog rasta i o ulozi države u tim procesima. Uostalom, i sam skup istorijskih promena u načinu funkcionisanja privrede uticao je na širenje funkcija države, što je, istovremeno, iste učinilo još kompleksnijim. Osnovni argumenti za veći značaj uloge države u pogledu ubrzanja ekonomskog rasta u 21. veku baziraju se na potrebi šireg pristupa ovoj problematici i generisanju novih ideja u skladu sa specifičnostima svake konkretne ekonomije (Bagchi, 2000). Tržište koje je prepušteno samo sebi nije u mogućnosti da odgovori ovim zahtevima. To je potvrdila savremena ekonomija u kojoj je, i u periodu dominacije slobodnotržišnog fundamentalizma, država u više navrata spašavala navodno samoregulišuću aparaturu finansijskog sistema (Stiglic, 2013), zaključno sa finansijskim kolapsom 2008. godine.

Nesporno je da ni nove teorije razvoja, a u kontekstu različitih ekonomskih transformacija, ne umanjuju značaj države kao razvojne institucije. Iz tog

ohrabrujućeg kontinuiteta, a u okviru novih teorija i novih istorijskih konteksta, nesporna je potreba za sprovođenjem institucionalnih promena.

Nova teorija rasta naglasak stavlja na ideje i znanje, kao bitnu pogonsku snagu ekonomske uspešnosti. U tom kontekstu, značajno se šire potrebe i mogućnosti za većim korišćenjem uloge države, kako bi se izbegla ekonomska marginalizacija zemlje. Aktivno učešće države opredeljeno je potrebom da se omogući maksimalan pristup idejama kao alatka za dalje širenje znanja. U tom smislu, zadatak države je da bude maksimalno kompetentna, preduzimljiva i aktivna kako bi delovala nezavisno od privatnih interesa, koji, takođe, zavise od protoka znanja. To podrazumeva i postojanje adekvatnog, efikasnog i kompetentnog, birokratskog potencijala države.

Institucionalni pristupi razvoja ukazuju da navedene promene nije moguće ostvariti jednostavno formulisanjem političkih ciljeva. Neophodna je transformacija javnih institucija kako bi se država učinila kompetentnom da ispuni zahteve 21. veka. To podrazumeva da sa birokratskim i organizacionim kapacitetom države, koji je presudan za uspešnu realizaciju razvojnih ciljeva, bude usaglašen i politički kapacitet, kao i zakonodavne institucije. Zemlje koje ne uspeju da se kreću u pravcu potrebnih institucionalnih transformacija neće biti u mogućnosti da ostvaruju produktivniji i dinamičniji ekonomski rast i razvoj. Da su institucije ključni faktor razvojnog učinka zemlje potvrđuje i Svetska banka koja je u svom Izveštaju o svetskom razvoju u 2002. godini naglasila važnost izgradnje institucija kako bi se omogućio ekonomski rast i smanjenje siromaštva.

Nort (1994) objašnjava da proces institucionalnih promena koje imaju za rezultat brz ekonomski rast, tj. stvaranje niza institucija koje omogućavaju efikasne strukture podsticaja u traganju za materijalnim bogatstvom, predstavlja dobru osnovu za razumevanje neophodnosti procesa institucionalnih i kulturnih promena koje imaju istu prirodu i koje imaju za cilj uspostavljanje podsticajnog poslovnog ambijenta koji će pogodovati uspešnom traganju za ekonomskim rastom i razvojem. Prema Nortu, društvena efikasnost novog institucionalnog okvira koji omogućava ubrzani razvoj rezultat je postupnih institucionalnih promena kojim se konkurentni ekonomski akteri podstiču da shvate da je dobit rezultat relativnih promena koje su inicirane tehničkim progresom. U tom smislu, formalne i neformalne institucije se pojavljuju kao odgovor na potrebu strukturiranja neizvesnosti sa kojom se suočavaju donosioci odluke. Rezultat delovanja institucija maifestuje se kroz smanjenje transakcionih troškova, a uticajem na poslovni ambijent, u smislu veće regularnosti odvijanja poslovnih operacija, ekonomski akteri se usmeravaju da uspešnije koriste svoje raspoložive potencijale i da se u proizvodnim aktivnostima međusobno takmiče. I same neformalne institucije, procesom inkrementalnih promena, vremenom se transformišu u formalne.

Shodno kompleksnosti koncepta razvojne države, uloga države je, takođe, višeznačna, pa su, kod različitih autora, različiti i pristupi u njihovom definisanju. Ključne sfere ekonomske aktivnosti, za koje se smatra da je uloga države presudna, su različite.

- 1) Imajući u vidu da su institucije bitan faktor ekonomskog rasta i razvoja, izgradnja institucionalne infrastrukture predstavlja jedan od prioriteta razvojne države, čime se manifestuje njen odgovoran odnos prema ekonomskim, političkim, socijalnim, razvojnim i institucionalnim pitanjima. S druge strane, s obzirom na postojanje određenih odluka koje je moguće doneti i sprovesti isključivo na nacionalnom nivou, država, kao subjekt koji ima potencijal i mogućnost zastupanja nacionalnih interesa, treba da formuliše jasnu viziju budućnosti ekonomije u celini, kako bi mogle da budu donete ispravne odluke, čime država dobija obeležje preduzetnika. Ako postoji jasna vizija na nacionalnom nivou, država je dužna da izgradi institucije koje će omogućiti da ona bude ostvarena. Međutim, proces izgradnje institucija nije jednostavan i može da rezultira brojnim sukobima, a uloga države je da te sukobe ublažava i da njima upravlja (Chang, 1999). Država koja želi da uspešno sprovede reforme i da izgradi snažne i efikasne institucije neophodno je da bude podređena ostvarivanju dugoročnih i veoma kompleksnih ciljeva. Njena uloga u razvojnoj državi znatno je kompleksnija nego u regulatornoj, pa je, shodno tome, i njena odgovornost bitno veća.
- 2) Država treba da bude nosilac planirane, usmeravane i strateške industrijske politike, pri čemu se ona ne može smatrati supstitutom tržišnog mehanizma. Svojim svesnim delovanjem, država stvara i/ili menja tržišne podsticaje kako bi uticala na ponašanje proizvođača, potrošača i investitora, tako da država i tržište uzajamno koriste svoje komplementarne prednosti kako bi bili ostvareni razvojni ciljevi i osigurana održivost (Johnson, 1999). Istovremeno, ekonomski razvoj podrazumeva i rešavanje problema strukturnih promena, kao jedno od najkompleksnijih pitanja svake ekonomije. Ovaj segment ekonomskih aktivnosti, koji je od strateškog značaja za dugoročni razvoj zemlje, tržište nije u mogućnosti da generiše na efikasan način. Zbog toga se od države očekuje da interveniše u sektorima koji su od ključne važnosti za razvoj zemlje. Od presudnog značaja je uspostavljanje čvršće i efikasnije saradnje između javnog i privatnog sektora, što je, zahvaljujući proaktivnoj industrijskoj politici, jedna od ključnih poluga dinamičnog i održivog ekonomskog rasta i razvoja.
- 3) Postavljanje jasnih nacionalnih prioriteta i ciljeva, promena tržišnih podsticaja, smanjenje rizika i transakcionih troškova, razvoj preduzetničke vizije, izgradnja vodećih razvojnih finansijskih institucija, selektivno prioritetno

kreditiranje, definisanje strateških ciljeva, jednostavno zakonodavstvo, uspostavljanje jasnih pravila za korišćenje fiskalnih podsticaja, umerena i upravljana liberalizacija tržišta, stvaranje stručne i kompetentne birokratije, donošenje sveobuhvatnih razvojnih strategija, predstavlja nadležnost i dogovornost države (Wade, 1990).

- 4) Uspešno ostvarivanje koncepta razvojne države podrazumeva prihvatanje *razvojnog planiranja* kao najsigurnijeg i najneposrednijeg puta ka ekonomskom napretku, smatraju Todaro i Smith (2006). U planiranju se vidi najadekvatniji institucionalni i organizacioni mehanizam za uspešno prevazilaženje ključnih prepreka razvoja i za ostvarivanje održivih visokih stopa ekonomskog rasta. Tako je stvarana sveobuhvatna okvirna politika razvoja koja je imala bitnu ulogu za ubravanje razvoja i smanjenje siromaštva. Pri tome je potrebno voditi računa da se ne ode u zamku planiranja u smislu pokušaja da se više ciljeva ostvaruje odjednom, što može da dovede ne samo da su neki ciljevi konkurentni, već i da su u suprotnosti jedan sa drugim. Zbog toga je neophodno da se ova značajna funkcija delegira kompetentnim i stručnim državnim činovnicima, koji će, svojom profesionalnošću, značajno doprineti ne samo kvalitetu planova, već, pre svega, prevazilaženju blokada do kojih dolazi zbog komplikovanih birokratskih procedura.
- 5) Formiranje kapitala, što je osnovna pretpostavka ekonomskog rasta i razvoja, u uslovima nerazvijenosti ne može da se bazira smo na privatnoj štednji koja je veoma niska. Zbog toga je neophodno da država, putem fiskalne i monetarne politike, preuzme odgovornost za podsticanje izvora investiranja i da aktivno učestvuje u investiranju i direktnom usmeravanju razvojnih procesa. U tom smislu, investicije u infrastrukturu su od odlučujućeg značaja s obzirom na njen uticaj na buduće investicije od strane privatnog i javnog sektora (Todaro & Smith, 2006). Takođe, doprinos države u pogledu stvaranja ljudskog kapitala, finansiranjem i organizovanjem obrazovanja i obuke radne snage, istovremeno predstavlja značajan vid podsticaja uspešnijem razvoju privatnog sektora.
- 6) Država ima posebnu odgovornost za izgradnju ekonomske infrastrukture kroz obrazovanje, usavršavanje i podsticanje istraživanja i razvoja, čime se promovira ekonomski rast i razvoj koji se temelji na inovativnosti, produktivnosti i konkurentnosti.
- 7) Odgovornost i obaveza države je da svoje politike, institucije i usluge oblikuje na način da budu kompatibilni sa tržištem i tržišnim mehanizmom. Drugim rečima, neophodno je usklađivanje državne intervencije sa ciljevima privatnog sektora i sa funkcionisanjem tržišnog mehanizma, tj. uspostavljanje skladnog odnosa i saradnje snažne države i slobodnog tržišta.

U traganju za odgovorom na pitanje, kakav odnos između tržišta i države uspostaviti u konkretnoj zemlji, neophodno je imati u vidu da ne postoje univerzalne formule za uspeh. Neki su koncepti validni za jedno vreme, ali za drugo nisu, neki koncepti pokazali su se uspešnim u nekim zemljama, ali u drugim nisu imali ni približno takve rezultate. Društvena i ekonomska realnost nesporno pokazuje da je država uvek prisutna u ekonomiji i da niko, izuzev raznih ekstremnih liberala, ne tvrdi da se ona mora u potpunosti povući. Zadatak je ekonomske teorije da kontinuirano istražuje različite kombinacije tržišta i države u različitim uslovima i u različitim sredinama, jer je i sama ekonomska teorija evoluirala zahvaljujući kako uspesima, tako i neuspesima.

### **Potreba privrede Srbije za razvojnom državom**

Argumentacija za stavove o neophodnosti primene koncepta razvojne države u privredi Republike Srbije baziraće se na tri ključna segmenta koji su urgentni za reagovanje, a koji su uzajamno povezani i uslovljeni. To su pitanja izgradnje institucionalne infrastrukture, ključni aspekti kreiranja i dosledne primene koncepta nove industrijske politike, i pitanja kvaliteta javnog upravljanja, prvenstveno sa stanovišta kompetentnosti i odgovornosti državnih rukovodećih i upravljačkih struktura u realizovanju prethodna dva seta aktivnosti. Ovakvim pristupom se, ni na koji način, ne potcenjuju ostala područja u kojima se primenjuje i uspešno realizuje koncept razvojne države.

Da bi se moglo govoriti o tome koliki je značaj i aktuelnost izgradnje kvalitetne, konzistentne i efikasne institucionalne infrastrukture, neophodno je sagledavanje stanja u nivou razvijenosti i načinu funkcionisanja bazičnih ekonomskih institucija u privredi Srbije. Za tu svrhu, u analizi se polazi od jednog relevantnog dokumenta pod nazivom *Nacionalna strategija privrednog razvoja Srbije 2006-2012*, koji je usvojila Vlada Republike Srbije 2006. godine. Radi se o dokumentu u kojem su definisani ključni strateški razvojni ciljevi, a koji su do pisanja ovog rada trebali da budu, u najvećem delu, i ostvareni. U pomenutom dokumentu, između ostalog, istaknuta je neophodnost unapređenja ključnih indikatora institucionalnog ambijenta. Na osnovu ovog dokumenta i očekivanih efekata nakon njegovog realizovanja, sagledaćemo nivo razvijenosti i efikasnosti bazičnih ekonomskih institucija.

U vreme pisanja navedene Strategije, Srbija se, prema Indeksu javnih institucija, koji je vrednovan u *The Global Competitiveness Report-u*, nalazila na 99. poziciji sa ocenom 3,37, a 2012, do kada je Strategija trebalo da bude realizovana, do kada su ključni indikatori institucionalnog ambijenta trebali da budu znatnije unapređeni, nalazi se na 130. mestu, sa ocenom 3,16. Umesto nagoveštenog, a za

društveni i ekonomski prosperitet neophodnog unapređenja, stanje javnih institucija je znatno nepovoljnije, što je rezultat brojnih nerešenih problema sa kojima se suočava javna uprava, neadekvatno definisanog i nezaštićenog svojinskog prava, niskog nivoa nezavisnosti pravosuđa, velikog tereta državne regulative i sl. Tako je izostalo željeno institucionalno okruženje koje bi bilo podsticajno za veću ekonomsku uspešnost i za pokretanje ekonomskog rasta.

Vrednosti indikatora koji su relevantni za ocenu kvaliteta i efikasnosti institucionalnog okvira u Srbiji, kao što su zaštita vlasničkih prava, pravna sigurnost i garantovanje ugovora, oblast regulacije, transparentnost rada vlade, organizovani kriminal, nalaze se znatno ispod ukupnog proseka istih pokazatelja za zemlje u tranziciji. Prema ključnim pokazateljima kvaliteta institucija, od zemalja iz neposrednog okruženja, jedino je Bosna i Hercegovina bila, do 2010. godine, rangirana iza Srbije. U Tabeli 1 prikazane su vrednosti pojedinih indikatora čija ocena i rang ilustruju stanje institucija u Srbiji u periodu 2008-2012.

**Tabela 1** Stanje institucija u Srbiji u periodu 2008-2012

Indikator	2008		2009		2010		2011		2012	
	Rang	Skor	Rang	Skor	Rang	Skor	Rang	Skor	Rang	Skor
Zaštita svojinskih prava	108	3,6	111	3,4	122	3,2	126	3,1	130	3,1
Zaštita intelektualne svojine	105	2,8	101	2,8	111	2,6	107	2,7	116	2,8
Pravna sigurnost	106	3,0	110	2,8	124	2,5	128	2,4	129	2,4
Teret državne regulative	132	1,9	129	2,2	131	2,2	134	2,3	136	2,4
Transparentnost rada vlade	82	3,9	86	4,0	97	4,0	102	3,9	111	3,8
Organizovani kriminal	97	4,5	109	4,2	111	4,3	107	4,3	118	4,1

Izvor: *The Global Competitiveness Report (godišta 2008-2012)*

Kretanje pokazatelja ključnih indikatora stanja institucija u Republici Srbiji u posmatranom periodu pokazuje tendenciju kontinuiranog pada. Prema izveštajima za 2011. i 2012. godinu, Srbija je najlošije rangirana u odnosu na zemlje koje su do pre dvadesetak godina pripadale istoj državi - Jugoslaviji. Analiza podindikatora

stuba javne institucije za R. Srbiju pokazuje da je nepovoljno stanje posebno izraženo u pogledu definisanja i zaštite svojinskih prava, zaštite intelektualne svojine, pravne sigurnosti, tereta državne regulative i prisustva organizovanog kriminala, mada ni ostali podindikatora nisu bitno povoljnije ocenjeni.

Realniji sud o kvalitetu institucija u Srbiji može se formirati na osnovu poređenja stanja institucija i dinamike rasta GDP *per capita* za Srbiju i za države koje su pripadale bivšoj zajedničkoj državi, Jugoslaviji, koji su dati u Tabeli 2 za period 2007-2011.

**Tabela 2** GDP per capita u zemljama bivše Jugoslavije (u US \$)

Zemlja	2007	2008	2009	2010	2011
Bosna i Hercegovina	3721,1	4625,4	4279,0	4319,0	4618,0
Hrvatska	11576,0	15268,1	14243,0	13720,0	14457,0
BJR Makedonija	3659,0	4656,6	4482,0	4431,0	5016,0
Crna Gora	4088,3	6509,0	7300,0	6589,0	7317,0
Slovenija	22932,7	27148,6	24417,0	23706,0	24533,0
Srbija	5595,9	6718,9	5809,0	5233,0	6081,0

Izvor: *The Global Competitiveness Report (godišta 2008-2012)*

Uporedna analiza ključnih pokazatelja stanja institucija i ostvarenog GDP *per capita* u Srbiji i zemljama bivše Jugoslavije, u periodu 2007-2012, pokazuje njihovu uzajamnu uslovljenost. Ako, između analiziranih, posebno posmatramo četiri zemlje, Bosnu i Hercegovinu, BJR Makedoniju, Crnu Goru i Srbiju, koje imaju najniži GDP *per capita*, uočavamo da je dinamika rasta GDP *per capita* najsporija upravo u Srbiji. U posmatranom petogodišnjem periodu, GDP *per capita* povećan je u Bosni i Hercegovini za 897 US \$, u BJR Makedoniji za 1.387 \$, u Crnoj Gori za 3.230 \$, a u Srbiji za skromnih 486 \$. Indikativno je i kretanje ovih zemalja prema stanju institucija. U periodu 2007-2012, Crna Gora je sa 78. došla na 44. mesto, BJR Makedonija sa 102. na 78, Bosna i Hercegovina sa 113. na 85, a Srbija sa 99. na 130. mesto. Ovom analizom potvrđeno je postojanje pozitivne korelacije između razvijenosti ključnih institucija i dinamike ekonomskog rasta, čime je potvrđena hipoteza da institucije, za čije stanje je odgovorna država, presudnim uticajem na uslove poslovanja, od čega zavisi ekonomska uspešnost privrednih subjekata, determinišu ekonomski rast i razvoj. Istraživanje pokazuje da su razlike u stepenu razvijenosti između pojedinih zemalja dobrim delom rezultat razlika u razvijenosti i kvalitetu njihovih institucija, kao i da se uzroci ekonomskog zaostajanja nalaze u neadekvatnom institucionalnom okviru unutar kojeg se odvijaju ekonomske aktivnosti.

Nezadovoljavajući rezultati funkcionisanja privrede Srbije, kao i niske stope ekonomskog rasta ostvarene tokom poslednjih decenija XX i početkom XXI veka, ukazuju na potrebu da se preispitaju mnoge ključne pozicije industrijske politike i njenog uticaja na razvoj nacionalne ekonomije. Osnovni pokazatelji stanja industrije Srbije, koja se suočava sa brojnim problemima, kao što su nizak nivo tehnološkog razvoja i zastarela proizvodna struktura, niska efikasnost korišćenja proizvodnih faktora, nekonkurentnost, ukazuju da je deindustrijalizacija njena dominantna karakteristika. Dosadašnji reformski procesi u Srbiji rezultirali su devastiranjem industrije, čime je značajno smanjeno njeno učešće u stvaranju BDP-a, zapošljavanju radne snage, a nepovoljna tehničko-tehnološka struktura nije u mogućnosti da osigura veći nivo konkurentnosti, usled čega se Srbija, na osnovu *Indeksa globalne konkurentnosti*, nalazi na začelju zemalja u okruženju. Da se takvo stanje industrije, koju karakteriše tendencija kontinuiranog pada, nastavlja i dalje pokazuju najnoviji podaci Republičkog zavoda za statistiku prema kojim je industrijska proizvodnja u Republici Srbiji u februaru 2013. godine bila manja za 6% u odnosu na prosek 2012. godine. Pokretanje industrijske proizvodnje, celovita i sistemski uređena i vođena strategija reindustrijalizacije privrede Srbije predstavlja strateški značajan proces jer bez promena u ključnoj grani nema privrednog rasta i razvoja ni bržeg zapošljavanja, a što je gorući problem naše zemlje, nema uspešnog tehnološkog razvoja, nije moguće povećati nivo konkurentnosti privrede niti ostvariti značajnije povećanje izvoznih aktivnosti, kao uslova ublažavanja jako nepovoljnog deficit platnog bilansa. Ogroman je broj problema sa kojim se suočava naša zemlja čije rešavanje nije moguće na uspešan način realizovati ukoliko nema zadovoljavajuće uspešne industrije.

Jedna od ključnih karakteristika koncepta razvojne države jeste efikasna distribucija i alokacija resursa, što je pretpostavka optimalnog investiranja u kritične oblasti koje predstavljaju osnovu industrijalizacije. Vitalni značaj razvojne države jeste uspešnost procesa industrijalizacije zemlje i proizvodnja robe i usluga sa visokom dodatnom vrednošću.

Polazna pretpostavka za pokretanje aktivnosti i za njihovu uspešnu realizaciju, koja treba da dovede do reindustrijalizacije privrede, predstavlja konzistentan i održiv koncept industrijske politike (Lekovic & Micic, 2013), koja predstavlja jednu od osnovnih ekonomskih funkcija razvojne države. Jedino je takvim pristupom moguće pokretanje novog ciklusa koji bi rezultirao dinamičnim rastom i razvojem i modernizacijom privrede i društva. Istovremeno, uspešno kreirana i sprovedena industrijska politika pružila bi realne mogućnosti da se, pored ekonomskog rasta, ostvari finansijska stabilnost zemlje i uravnoteži platni bilans, uspešnije reši pitanje zaposlenosti i da se poboljša životni standard. U tom kontekstu, potrebno je da se naglasak stavi na unapređivanje kapaciteta ekonomskih subjekata i države, u



smislu uspešnije adaptacije na promene u okruženju i na uvođenje novih tehnologija. Od države se očekuje da se usredsredi na kreiranje institucionalnog ambijenta koji će biti podsticajan za stvaranje neophodnih uslova za pokretanje i sprovođenje tehnoloških promena, u cilju trajnog generisanja inovacija i napredne tehnologije i njihove difuzije u najrazličitije sfere. Na taj način, industrijska politika, podržana konceptom razvojne države, postala bi i sastavni deo dugoročne strategije ekonomskog i društvenog razvoja u celini.

Bitan faktor koji utiče na uspešnost jedne ekonomije svakako je kvalitet javnog upravljanja. Pod javnim upravljanjem podrazumeva se ukupnost formalnog i neformalnog institucionalnog okruženja, u kojem neposredno deluju pojedinci, društvena udruženja, državni funkcioneri i službenici, kako bi se omogućilo sprovođenje određene državne politike i poboljšala koordinacija u privatnom sektoru. Ključne odrednice javnog upravljanja su institucije i država, sa akcentom na pitanja kako i koliko dobro funkcionišu.

U dokumentu Ujedinjenih nacija pod nazivom *United Nations Development Programme: Policy Document*, naglašava se da državu sačinjavaju tri stuba vlasti: ekonomski, politički i administrativni. U nadležnosti ekonomskog stuba vlasti su procesi donošenja odluka koje utiču na ekonomske aktivnosti zemlje, kao i na njen odnos sa drugim zemljama. Politički stub vlasti podrazumeva proces kreiranja i vođenja politike na bazi donetih odluka, dok se ta politika sprovodi posredstvom organizacije i funkcionisanja administrativnog stuba. Prema tome, administrativni stub vlasti je javna uprava. Od načina kako su navedeni stubovi vlasti organizovani, kako funkcionišu i koliko je uspešan rad javne uprave, zavisi i kvalitet javnog upravljanja.

Često se postavlja sledeće pitanje: zašto slične reformske mere koje preduzima država imaju različite rezultate u različitim zemljama? Odgovor je da je, između ostalih specifičnosti svake pojedinačne zemlje, značajan i uticaj faktora javnog upravljanja, tj. njegovog različitog kvaliteta. Nesporno je da će zemlje koje imaju kvalitetnije javno upravljanje lakše i efikasnije ostvarivati definisane razvojne ciljeve. U tom smislu su i brojna empirijska istraživanja pokazala da zemlje koje imaju kvalitetnije javno upravljanje ostavruju veći GDP *per capita* i imaju bolje ostale pokazatelje razvijenosti.

U brojnim empirijskim istraživanjima utvrđeno je postojanje pozitivne korelacije između brojnih elemenata koji determinišu kvalitet javnog upravljanja i dugoročnih stopa rasta GDP *per capita*. Istovremeno, za državnu regulaciju koju karakterišu visoki transakcioni troškovi svojstveni su sledeći pojavi oblici: diskrecione odluke, korupcija, veliki broj taksi, dozvola, licenci i sl. Kada se propisi donose i kada se regulatorne mere primenjuju na netransparentan način, neminovno dolazi do netržišne realokacije resursa i do podsticanja korupcije i *rent-*

*seekinga*. Na taj način, donošenjem pravila i usvajanjem procedura koje nisu ekonomski utemeljene, znatna sredstva i vreme se troše na neracionalan način. Tako se potvrđuje pravilo da veća državna intervencija (regulacija, subvencije, carine) vodi i većem nivou korupcije, *rent-seekinga* i „sive“ ekonomije. U slučaju zemalja u tranziciji pokazalo se da nedostatak institucionalnog legitimiteta, neadekvatna primena postojećih institucionalnih pravila, i nedovoljno kompetentna i efikasna javna uprava predstavljaju pogodan „teren“ za državne službenike da, korišćenjem poluga javne uprave, za sebe obezbede vrlo ugodne materijalne uslove kapitalizovanjem svojih državnih funkcija.

Prilikom ocene kvaliteta javnog upravljanja koristi se veći broj varijabli, ali se najčešće prioritet stavlja na vladavinu prava i na kvalitet i efikasnost javne uprave. Ključni preduslov dobrog upravljanja, ne samo državnih institucija, već i privatnog sektora i građanskog društva, je odgovornost. Neophodno je da svi navedeni akteri budu odgovorni prema javnosti u domenu obavljanja svojih funkcija i izvršavanja zadataka. Pretpostavka odgovornosti je javnost u radu i vladavina prava.

Pokazatelji kvaliteta javnog upravljanja veoma su značajni za donošenje odluka od strane investitora, za pokretanje poslovnih aktivnosti, za saznanje o tome koliko je poslovni ambijent podsticajan za priliv stranog kapitala. Posebno su pokazatelji korupcije značajan kriterijum prilikom ocene kako kvaliteta institucija, tako, pre svega, kvaliteta rada javne uprave. Zbog toga je za vrednovanje kvaliteta javne uprave relevantno proučavanje uticaja korupcije i nivoa birokratizacije na ekonomski rast. S obzirom da korupcija predstavlja jednu od bitnih komponenti rizika sa kojim se suočavaju investitori, bitno je da se pruži validan odgovor na pitanje: da li je pravi problem u korupciji ili u veličini administrativnih prepreka koje podstiču korupciju. Sa stanovišta stvaranja podsticajnih uslova za odvijanje ekonomskih aktivnosti, veoma bitno je da se utvrdi upravo taj nivo rizika za investiture i njihov uticaj na kvalitet poslovnog ambijenta. U tom smislu, ključni uslov svakog pokušaja da se ograniči korupcija predstavlja uspostavljanje spoljne kontrole nad birokratijom.

Za jačanje upravljačkog kapaciteta države, u smislu efikasnosti i odgovornosti javnog upravljanja, neophodno je uspostavljanje institucionalnog okruženja kojim će biti promovisan i zaštićen javni interes. Ukoliko je institucionalno okruženje neproduktivno, visoko formalizovane birokratske procedure su neefikasne, zbog čega se preduzetnici i građani suočavaju sa visokom cenom prevazilaženja administrativnih procedura. Ključ problema jeste u stvaranju takvog institucionalnog okruženja kojim će se uspostaviti efikasan upravljački sistem u kojem će težnja za ostvarivanjem javnog interesa biti uslov za maksimiranje privatnih ciljeva. Jedan od najadekvatnijih odgovora na ova otvorena pitanja našeg društva pruža koncept razvojne države.

## Zaključak

Nesporan je interes svake zemlje, ali i njen strateški cilj, da stvori povoljne uslove poslovanja u svojoj ekonomiji, kako bi se postigla zadovoljavajuća ekonomska dinamika i ostavario neophodan ekonomski rast i razvoj. U tom smislu, država ima zadatak da, zarad buduće dobrobiti svoje zemlje i njenih građana, uspostavi institucionalni ambijent tržišnog sistema privređivanja i da bude garant njegove stabilnosti, kojim će se omogućiti uslovi jednaki za sve ekonomske aktere, iz javnog i privatnog sektora privrede. Na taj način, svaki pojedinačni ekonomski akter će, u skladu sa svojim komplementarnim prednostima, davati svoj puni doprinos ostvarivanju kako pojedinačnog, tako i zajedničkog ekonomskog rasta i razvoja. Bitan doprinos uspostavljanju takvog institucionalnog okruženja daje model razvojne države, o čemu svedoče brojna pozitivna iskustva zemalja Jugoistočne Azije, Latinske Amerike, ali i najrazvijenijih tržišnih ekonomija. Za zemlje u tranziciji, pa i za Srbiju, dragocena su iskustva azijskih i latinoameričkih zemalja, budući da su se i one, tokom svog razvoja, suočile sa neophodnošću sprovođenja radikalnog sistemskog procesa napuštanja netržišnog i uspostavljanja tržišnog sistema privređivanja. Istovremeno, navedene zemlje su svoj ubrzan rast i razvoj bazirale na doslednoj i sveobuhvatnoj primeni procesa industrijalizacije, zahvaljujući sprovođenju industrijskih, trgovinskih, spoljnoekonomskih i finansijskih politika. Značajna podrška navedenim razvojnim konceptima dolazila je od strane kvalitetnih ekonomskih i političkih institucija, čiji je uticaj na ekonomsku dinamiku nesporan.

Na bazi analize aktuelnog stanja institucionalne infrastrukture u ekonomiji Srbije, opšte ocene o stanju deindustrijalizacije zemlje i nezadovoljavajućem stanju javne uprave, koju karakteriše glomaznost, neefikasnost, nezadovoljavajuća kompetentnost i korumpiranost, u radu se predlaže primena koncepta razvojne države, kako bi ova značajna sistemsko pitanja, od kojih zavisi nivo ekonomske dinamike, bila uspešno rešena. U istraživanju je potvrđena korelacija između kvaliteta i efikasnosti institucija, konzistentnog i održivog koncepta industrijske politike, i kvalitetne, efikasne i odgovorne javne uprave, s jedne strane, i ekonomskog rasta i razvoja, s druge strane, čime je i potvrđena hipoteza rada. Na taj način je pružena adekvatna argumentacija za opravdanost i svrsishodnost primene koncepta razvojne države u ekonomiji Republike Srbije.

## Zahvalnica

Ovaj rad je deo istraživačkog projekta pod šifrom 179015 (*Izazovi i perspektive strukturnih promena u Srbiji: Strateški pravci ekonomskog razvoja i usklađivanje sa zahtevima EU*), finansiranog od strane Ministarstva za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije.

## Literatura

1. Bagchi, A. H. (2000). The Past and the Future of the Developmental State. *Journal of world-systems research*, XI(2), pp. 398-442.
2. Caldentey, E. P. (2008). The Concept and Evolution of the Developmental State. *International Journal of Political Economy*, 37(3), pp. 27-53.
3. Chang, H.-J. (1999). The Economic Theory of the Developmental State. u M. Woo-Cumings, *The Developmental State*, pp. 182-199, Ithaca, Cornell University Press.
4. Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press
5. Evans, P. (2008). In Search of The 21<sup>st</sup> Century Developmental State. Working Paper No. 4, The Centre for Global Political Economy, University of Sussex, Brighton, <http://www.sussex.ac.uk/cgpe>
6. Johnson, C. (1999). The Development State: Odyssey of a Concept. u M. Woo-Cumings, *The Developmental State*. pp. 32-60, Ithaca, Cornell University Press.
7. Lekovic, V. & Micic, V. (2013). Needs, Effectiveness and Limitations of the Industrial Polici of Serbia. *Industrija*, 41(1), pp. 5-30.
8. North, D. C. (1994). Economic Performance Through Time. *The American Economic Review*, 84(3), pp. 359-368
9. Rodrik, D. (2000). Institutions for High-Quality Growth: What Are They and How to Acquire Them. Working Paper 7540, National Bureau of Economic Research, Cambridge. <http://www.nber.org/papers/w7540>
10. Сергеевич, С. К. (2010). Государство развития в разных институциональных условиях. *Журнал институциональных исследований*, Том 2, № 4. стр. 30-39.
11. Stiglic, Dž. E. (2013). *Slobodan pad: Amerika, slobodna tržišta i slom svetske privrede*. Akademska knjiga, Novi Sad.
12. Stubbs, R. (2009). What ever happened to the East Asian Developmental State? The unfolding debate. *The Pacific Review*, 22(1), pp. 1-22.
13. Todaro, M. P. & Smith, S. C. (2009). *Economic Development*. 8th Edition, London: Longman
14. Wade, R. (1990). *Governing the market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, New Jersey, Princeton University Press.

15. World Bank (1997). *The State in a Changing World* (World Development Report). Washington, DC: The World Bank.

## **WHY IS IN REPUBLIC OF SERBIA THE PRONAUNCED NEED FOR DEVELOPMENTAL STATE?**

**Abstract:** Research subject in our work are the objective economic and social factors which are having clear reflection in deep economic and social crisis in Serbia. They are in the same time basic cause why is the implementation of the concept of developmental state one of the most appropriate solutions for the previously mentioned problems. In work are presented some of the key theoretical aspects of this concept, with the references of its successful application in contemporary economies. As the crucial components of Serbian economy in which exists a need for radical changes and from which is dependent future development of economy and society, in work are elaborated relevant questions which are referring to the institutional environment of market economy, necessity for new concept of industrial policy – which should enable reindustrialization, and the possible ways of improving quality and efficiency of public administration. Bearing in mind the existence of unsatisfactory conditions in these areas of social and economic system, in work is made recommendation toward the adaptation of the concept of developmental state. It is the only way by which the substantial changes in system could be designed, started and successfully realized. They are, on the other hand, the core condition for the economic development and economic growth in Serbia.

**Keywords:** developmental state, institutional environment, industrial policy and reindustrialization, public governance.



## **REFERATI**





# IZAZOVI INSTITUCIONALNE IZGRADNJE ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA U PROCESU PRIDRUŽIVANJA EU

Dr Ljubinka Joksimović\*

**Apstrakt:** U radu se istražuju stanje i perspektive institucionalne izgradnje zemalja Zapadnog Balkana na putu njihovog pridruživanja EU. Institucionalna izgradnja se odnosi na kreiranje kapaciteta za vladavinu; ima za cilj povećanje regularnosti, profesionalizacije, efikasnosti i efektivnosti sistema javne uprave. Pokazuje se da je napredak u institucionalnoj izgradnji, tj. reformi javne uprave izuzetno važan za razumevanje ukupnog procesa transformacije: zbog jake uzajamne veze između demokratskih i ekonomskih reformi i takođe jake veze između kvaliteta vladavine (kvaliteta javne uprave) i ekonomskog napretka. Ocena napretka u institucionalnoj izgradnji, tj. prilagođavanju javne uprave zemalja Zapadnog Balkana EU administrativnim principima i poređenje sa rezultatima ostvarenim u zemljama Centralne i Istočne Evrope, članicama EU, se primarno oslanja na analize dokumenata iz EU, OECD i Svetske Banke. Rad završava ispitivanjem u kom stepenu su domaći (interni) i eksterni (EU) faktori odgovorni za mali napredak prema izgradnji profesionalne, depolitizovane i efektivne javne uprave u zemljama Zapadnog Balkana.

**Ključne reči:** institucionalna izgradnja, kvalitet vladavine, javna uprava, evropska integracija

## Uvod

Devedesete godine XX veka svedoče o promenama u političkim i ekonomskim sistemima zemalja Centralne i Istočne Evrope (CIE) i Zapadnog Balkana (ZB) koje su bez presedana po razmerama: usvojeni su novi ustavi, vlast je prenetna na izabrane predstavnike, formiran je višepartijski sistem, konkurentno okruženje za slobodne tržišne učesnike, podstaknut je razvoj organizacija civilnog društva i nezavisnih masovnih medija. Međutim, trebalo je da prođe deceniju i više da se uvidi da je jedna od najvećih grešaka bila potcenjivanje značaja izgradnje jake države u konsolidaciji liberalne demokratije, pri čemu se išlo dotle da se izjednačava smanjena moć države sa rastom demokratije. Tek tokom nove dekade

---

\* Ekonomski fakultet, Beograd, e-mail: joksimoviclj@gmail.com

u XXI veku zapaža se rastuće prepoznavanje da su snažne javne institucije osnovni preduslovi za demokratiju, vladavinu prava, stabilnost i dobrobit društva.

Uprkos generalno velikom interesu i potrebi za komparativnim istraživanjem, broj istinskih komparativnih studija o institucionalnoj izgradnji, posebno reformi sistema javne uprave, ostao je mali i na pitanja koja se tiču podsticaja i barijera, ostvarenih rezultata u zemljama ZB nisu dobijeni zadovoljavajući odgovori.

Cilja rada jeste da se objasni koncept institucionalne izgradnje, njegova kompleksnost i značaj za ekonomski i demokratski napredak zemalja ZB. Takođe, da se oceni dosadašnji uticaj internih i inostranih (EU) faktora na funkcionisanje i reformu javne uprave, kao i buduća očekivanja u vezi istog. Polazi se od dve hipoteze: (1) postoji relativno jaka korelacija između indeksa ekonomskih i demokratskih reformi i između kvaliteta vladavine (kvaliteta javne uprave) i ekonomskog napretka. Kvalitet javne uprave je čvrsto korelisan sa evropskim integracijama; (2) uticaj internih i eksternih determinanti na napredak reforme javne uprave je povezan.

Problematika institucionalne izgradnje je usko povezana sa konceptom evropeizacije, koji osim za zemlje unutar same EU, ima adekvatnu primenu i u procesu pristupanja novih država Uniji. Kao što se evropeizacija može uočiti u prilagođavanjima javne uprave država članica EU rastućim zahtevima članstva, može se uočiti i u institucionalnim reformama država kandidata za članstvo. Budući da države kandidati moraju da razviju svoje upravne kapacitete kako bi sprovodile evropske propise prenete u sopstvene pravne sisteme, tokom integracije u EU dolazi i do evropeizacije funkcionisanja i organizacije javne uprave tih zemalja. U ovom domenu, iako ne postoji jedinstveni administrativni model na koji se države kandidati mogu ugledati (budući da među upravama država članica postoje velike razlike), vremenom su se razvili određeni standardi i načela funkcionisanja javne uprave kojim bi zemlje (potencijalni) kandidati za članstvo trebalo da se rukovode prilikom sprovođenja reforme uprave.

Izveštaj i mišljenje Evropske Komisije o tome da li Srbija treba da dobije datum za otpočinjanje pregovora o članstvu su željno očekivani, kako zbog samog saznanja o perspektivama Srbije u procesu evropskih integracija, tako i zbog saznanja o tome na šta će EU u tom procesu obratiti posebnu pažnju. Nema nikakve sumnje da će i pitanje delotvornosti i efikasnosti institucionalne izgradnje, tj. reforma javne uprave biti glavne oblasti pregovaranja za zemlje Zapadnog Balkana s obzirom na iskustvo iz prethodnih godina, kao i na osnovu prioriteta koji su isticani u odnosu na sve države koje su se EU pridruživale tokom poslednjih godina.

## **Institucionalna izgradnja: koncept i značaj**

Institucionalna izgradnja se odnosi na formiranje kapaciteta za vladavinu. Podrazumeva demontažu i/ili reformisanje starih institucija, kao i ustanovljenje novih. Institucionalna izgradnja ima za cilj povećanje regularnosti, profesionalizacije i delotvornosti sistema javne uprave. Ona se može posmatrati sa dva osnovna aspekta: (1) horizontalni ili sistemski aspekt tiče se toga kako se javne usluge/politike proizvode. Podrazumeva reformu celokupnog sistema javne uprave i uključuje aranžmane za javne nabavke, kreiranje politika, pripremu zakona, upravljanje javnim finansijama i upravno pravosuđe. Sveprožimajuća pitanja vezana za evropske integracije i reformu javne uprave pripadaju ovom aspektu; (2) vertikalni ili sektorski pristup odnosi se na reformu pojedinih sektora uprave koji obezbeđuju usluge i politike, a na koje je rad vlade podeljen (npr. oblast poljoprivrede, saobraćaja, odbrane, kulture, ekološka politika). Glavni izazovi javne uprave sadržani su i u horizontalnoj i u vertikalnoj komponenti. Horizontalni principi koji se npr. tiču transparentnosti i pouzdanosti u javnim uslugama, nekad su teško primenljivi zbog slabosti u vertikalnim sistemima. Podjednako, slabosti u vertikalnim sistemima su često izvan njih samih; npr. neadekvatno planiranje i budžetiranje u saobraćaju može biti posledica loših sistema za planiranje i budžetiranje na nivou vlade i prema tome problem za sva ministarstva, a ne samo za ministarstvo saobraćaja.

Evropska Komisija, u skladu sa svojim ovlašćenjima, često potencira mere koje bi države kandidati trebalo da preduzmu u različitim sektorima, kako bi se adekvatno sprovedli evropski propisi. Istovremeno, priznaje se da je pravna tekovina (*the aquis*) za horizontalne sisteme nerazvijena i slaba. Međutim, iskustvo evropskih zemalja kandidata ukazuje da jednostrano naglašavanje jačanja vertikalnih upravnih kapaciteta ne sme ići na uštrb opšteg sistemskog pristupa reformi jer je onda nemoguća održiva reforma. Iako su strukture za sprovođenje - npr. poljoprivredne ili ekološke politike i odgovarajuće carinske i veterinarske službe - neophodne za pristupanje EU, samo njihovo uspostavljanje nije dovoljno. Njihov opšti učinak u velikoj meri zavisice od postojanja i funkcionisanja osnovnih elemenata sistema javne uprave, poput međuministarske koordinacije, uređenja službeničkog sistema, budžetskih procedura i kontrolnih mehanizama, itd. Pošto oni čine osnovne preduslove za nesmetano funkcionisanje celokupnog sistema javne uprave proizilazi da bi horizontalni i vertikalni pristup trebalo da budu zadovoljavajuće balansirani [19, str. 17-23].

Usled nepostojanja pravne tekovine EU u oblasti javne uprave izgrađeni su kriterijumi, uputstva i indikatori za ocenu kapaciteta javne uprave, kao uslova za članstvo u EU. U tom cilju, u programu SIGMA (*Support for Improvement in*

*Governance and Management*), kao zajedničkoj inicijativi OECD i EU, utvrđeni su standardi razvoja sistema javne uprave. Ovaj program pruža redovnu ocenu napretka zemlje (potencijalnih) kandidata za članstvo u EU u oblasti javne uprave.

Iako se u načelu zemlje prvo integrišu ekonomski u EU, a tek onda politički, primećeno je da Kopenhagenski kriterijumi iz 1993. godine paralelno tretiraju politička, ekonomska i pravna pitanja. Od samita u Madridu 1995. godine, kada je preciznije formulisan zahtev za jačanjem upravnih kapaciteta, kao uslova za članstvo u EU, upravni kriterijum stalno je dobijao na značaju, čemu su naročito doprineli problemi koje su države iz poslednja dva proširenja EU imale u implementaciji preuzetog evropskog zakonodavstva u funkcionisanju svojih upravnih sistema.

Poseban cilj (članstvo u EU) je bio izuzetno relevantan za zemlje CIE. Pomogao je da se zadrži fokus, uprkos promenama vlada. Međutim, nakon pristupanja 2004. godine, reformski naponi su smanjeni u nekoliko zemalja. [14, str. 7-40; 15, str 3-10; 3, str. 2-10; 27, str. 23-26]. Meyer - Sahling [15, str. 7-9] nalazi da su samo tri baltičke zemlje nastavile sa reformama javne uprave. Slovačka, Republika Češka, Poljska i Slovenija doživele su napuštanje reformi, a Mađarska značajnu reformsku preorijentaciju. Objašnjenje za ovu raznolikost u rezultatima smatra se da leži u promenama modela vladavine posle pridruživanja, kao i da se istovremeno nekoliko faktora mogu povezati sa nivoom profesionalizacije koja je dostignuta u vreme pristupanja.

Stoga, Evropska Komisija sve više insistira na adekvatnoj pripremi javne uprave država kandidata za članstvo. Ovo i zbog toga što upravni aparat države koja se priprema da postane članice, mora da preuzme na sebe obaveze koje se odnose na reformu i usklađivanje sa odgovarajućim standardima.

Analiziranje institucionalne izgradnje, posebno reformisanje javne uprave, je bitno za potpuno razumevanje procesa transformacije država, iz bar dva razloga.

Prvi razlog je što je institucionalna izgradnja neraskidivo povezana sa razvojem demokratije i vladavinom prava. Poverenje u vladu i participacija u vladavini je važna jer i prvo i drugo zavise od delotvornosti akcija vlade, transparentnosti i pravičnosti procesa vladavine [2, str. 4-8].

Nepostojanje efikasnih državnih institucija, nerazvijen kapacitet države da sakupi prihode i nesposobnost države da formuliše strategije za ekonomski razvoj, negativno deluju na demokratizaciju. Državni kapacitet postaje još bitniji i zbog pojačane socijalne funkcije države koja zadovoljava potrebe građana u određenim oblastima, a koja je pokrenula obrazovanje novog oblika javne uprave. On je oštro suprotstavljen tradicionalnoj javnoj upravi kao prevaziđenom modelu koji počiva na monopolu prinude u upravnim odnosima. Obrazovanje, socijalna i zdravstvena zaštita, zaštita čovekove okoline, naučno istraživanje i privredni razvoj postaju

modeli novog uređenja društva u okviru čijeg delovanja jačaju socijalna i regulatorna, a ne prinudna obeležja države. Preovlađuje pragmatičan pristup koji polazi od praktično proverljivog principa da je dobra samo ona uprava koja se pokaže kao uspešna. A uspešna je ona uprava koja na najefikasniji, najekonomičniji način ostvari svoje ciljeve, vodeći računa da je osnovni cilj upravnog delovanja ostvarivanje i zaštita ljudskih sloboda i prava, s jedne strane i povećanje opšte dobrobiti društva, s druge strane.

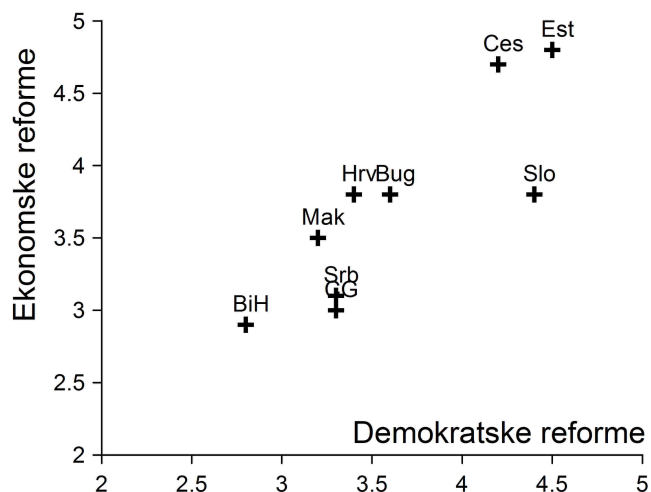
U odnosu na javnu upravu, poseban značaj pravne države je u tome što obezbeđuje legalitet (zakonitost) upravnih odluka. Bez pravne države nezamisliv je svaki savremeni upravni sistem. Osim legaliteta neophodan je i legitimitet, tj. opravdanost njenog delovanja u svakom konkretnom slučaju. Neki postupak (npr. donošenje zakona, uredbe ili akta) ne postaje legitiman samim tim što ga je sprovela država ili neki njen organ, već se opravdanost svakog konkretnog postupka ili akta mora ceniti na osnovu opravdanosti njegove sadržine [13, str. 2-3].

U takvom okviru, uprava prestaje da bude sluškinja unapred postavljenog pravnog poretka i postaje pokretač društvenih tokova, u okviru kojih zauzima značajno, ako ne i najznačajnije mesto. Evroazijski Biro *Monitoring Country Progress* [17, str. 2-16] koji prati četiri standardna indeksa (ekonomske reforme, demokratske reforme, ekonomska performansa i ljudski kapital) posebno ističe značaj kauzalnih odnosa između tranzicionih sektora, a naročito to da ekonomski napredak doprinosi demokratizaciji i obrnuto<sup>1</sup>. Analogno nalazima Biroa, očiglednu potvrdu relativno jake uzajamne veze između demokratskih i ekonomskih reformi pruža Slika 1 gde smo ucrtali indekse ostvarenih (ekonomskih i demokratskih) reformi za zemlje ZB i odabrane zemlje CIE koje su članice EU.

U gornjem desnom uglu su Estonija, Republika Češka i Slovenija u kojima su ekonomske i demokratske reforme napredovale u većem stepenu i uzajamno se pospešivale. U donjem levom uglu je BiH, sa najmanjim ekonomskim i demokratskim napretcima u grupi zemalja ZB. Nešto povoljnija pozicija je za Crnu Goru i Srbiju. Međutim, njihovi indeksi ekonomskih i demokratskih reformi su niži od onih postignutih u Hrvatskoj, Bugarskoj i Makedoniji, jer su reforme bile manjeg intenziteta i sporije i takođe sa manjeg sinergijskog efekta.

---

<sup>1</sup> *Nation in Transition* (jedan od više izvora podataka za gore navedeni Biro) kao indikatore demokratske reforme prati: izborni process, civilno društvo, nezavisnost medija, nacionalnu vladavinu, lokalnu vladavinu, vladavinu prava i antikorupcijsku borbu. *Transition Report* (jedan od važnih izvora podataka za Biro) iz prve faze reforme ekonomske politike prati: malu privatizaciju, trgovinu i Forex sistem, liberalizaciju cena, veliku privatizaciju; iz druge faze prati restrukturiranje preduzeća, politiku konkurencije, reformu banaka, reformu nebankarskog finansijskog sistema i reformu infrastrukture.

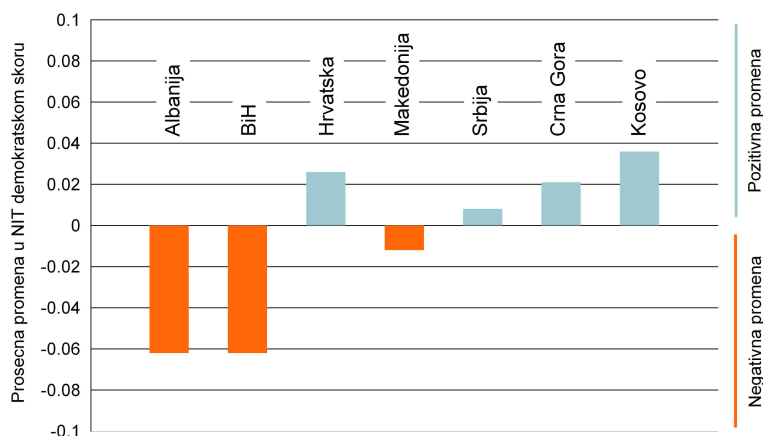


**Slika 1** Demokratske i ekonomske reforme  
(rejtinzi su bazirani na skali od 1 do 5 gde 5 predstavlja najnapredniji nivo)

Izvor: [4][8]sa sopstvenim proračunom

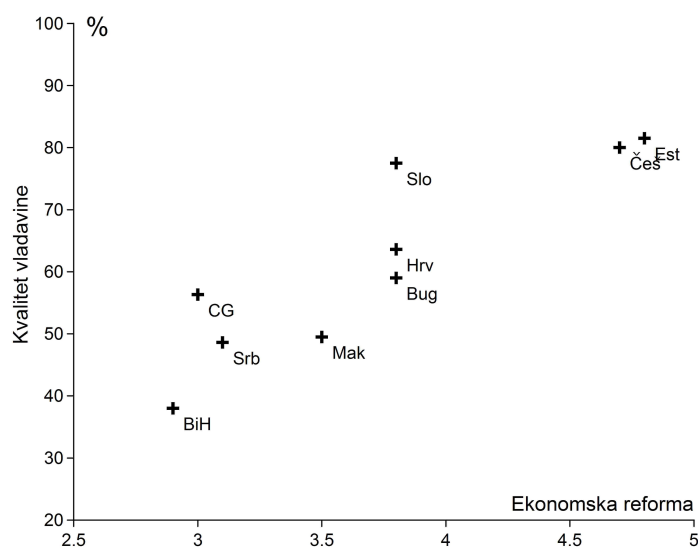
Uspešne demokratske reforme u Srbiji su ostvarene nakon pada Miloševićevog režima. Napredak je usporen posle 2002. godine, kao što je i nastupilo izvesno nazadovanje posle 2006. godine usled povećane centralizacije vladavine. U 2010. i 2011. godini značajniji pozitivni pomaci u Srbiji i Crnoj Gori su učinjeni u sektoru civilnog društva i borbi protiv korupcije; negativne promene zabeležene su u medijima, lokalnoj vladavini i vladavini prava. Uprkos aspiracijama u javnosti za približavanjem EU, zapaža se stagnacija u većini reformi u zemljama ZB, sa najznačajnijim padovima u Albaniji, BiH i Makedoniji (Slika 2).

Drugi bitan razlog za detaljnu analizu institucionalne izgradnje, tj, reformu javne uprave se ogleda u vezi između razvoja sistema javne uprave i napretka modernog kapitalizma. Postoje indikacije da kad se kvalitet javne uprave poboljšava, dohodak i investivije rastu, odnosno, loše institucije vode u klopku siromaštva. Dohodovni jaz između bogatih i siromašnih zemalja će se povećavati ako se institucije siromašnih zemalja ne poboljšavaju u odnosu na one u bogatijim zemljama [22, str. 30-34; 11, str. 34-38]. Relativno novija empirijska studija je pokazala da legalne racionalne birokratije u modelu koji je predstavio sociolog Max Weber unapređuju dugoročni ekonomski rast [20, str. 51-68]. Postojanje relativno jasne korelacije između kvaliteta vladavine (kvaliteta javne uprave) i ekonomskih reformi prikazano je na Slici 3, gde su uporedo dati najnoviji podaci o kvalitetu vladavine (prosečni procentni rang 6 pokazatelja kvaliteta vladavine izračunat na osnovu podataka iz Tabele 1, videti dodatak) i indeksi ekonomskih reformi.



**Slika 2** Različiti stepen napretka demokratskih reformi balkanskih zemalja, 2008-2012. Rejtnizi u 2012. se odnose na period od 1. januara do 31. decembra 2011.

Izvor: [8]



**Slika 3** Kvalitet vladavine i ekonomske reforme

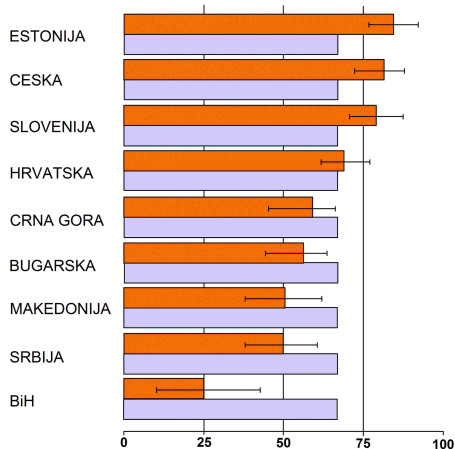
Izvor: [30][4]

### Stanje i izazovi javne uprave u zemljama ZB

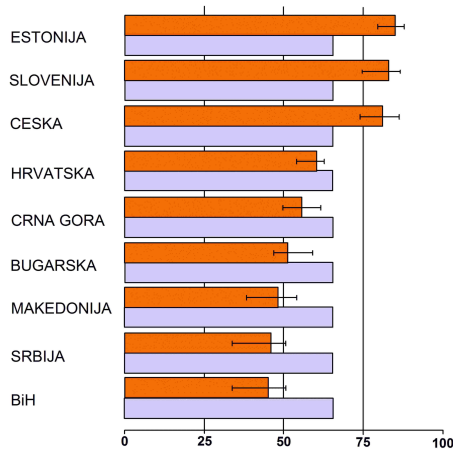
Sve četiri zemlje ZB (Srbija, BiH, Crna Gora i Makedonija) koje su ovde predmet analize, su napredovale, mada ne podjednako, u reformi javne uprave u poslednjih deset godina (Tabela 1, vidi dodatak). Uporedno razmatranje pokazuje

da su zemlje ZB kasnile sa otpočinjanjem reformi u javnim upravama u odnosu na zemlje CIE.

Najnovije ocene za indikatore kao što su delotvornost vlade, vladavina prava, kontrola korupcije, javno mišljenje i politička odgovornost, politička stabilnost i suzbijanje nasilja i kvalitet regulatornih tela navedene u Tabeli 1, reprezentuju stepen uspešnosti organizacije javne uprave ili kvalitet vladavine. Izdvojena su, takođe, tri agregatna indikatora koja su najilustrativnija s obzirom na institucionalni fokus ovog rada: delotvornost vlade, vladavina prava i kontrola korupcije. Ovi indikatori vladavine koji potiču iz Instituta Svetske Banke dobijeni su agregiranjem odgovora iz velikog broja pregleda urađenih od strane Instituta, *think-tanks*, nevladinih organizacija i međunarodnih organizacija. Srbija, Makedonija, a naročito BiH, u 2011. godini ostvaruju loš procentni rang u poređenju sa regionalnim prosekom zemalja Evrope i Centralne Azije. Mora se podvući da se to u 2011. godini odnosi u većem stepenu na indikator delotvornost vlade i vladavine prava nego na kontrolu korupcije. Od zemalja Zapadnog Balkana izdvaja se Crna Gora koja ima bolju poziciju u odnosu na Bugarsku, članicu EU, ali ne i Hrvatsku, (Slike 4, 5 i 6).



Delotvornost vlade - odrazava percepcije povodom kvaliteta javnih usluga, kvaliteta javne službe i stepena njene nezavisnosti od političkih pritisaka, kvalitet formulisanja i implementacije politika i kredibilitet u vladina opredjenja za takve politike



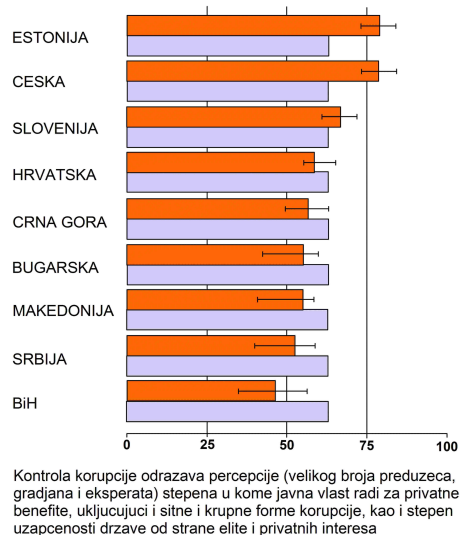
Vladavina zakona odrazava stepen u kome agenti imaju poverenja i povinuju se pravilima društva, posebno kad se radi o kvalitetu sprovođenja ugovora, svojinskim pravima, policiji, sudovima, kao i verovatnoci kriminala i nasilja

**Slika 4** Delotvornost vlade (2011)  
Procentni rang – Poređenje sa regionalnim prosekom Evropa i Centralna Azija – donji bar

**Slika 5** Vladavina prava (2011)  
Procentni rang – Poređenje sa regionalnim prosekom Evropa i Centralna Azija – donji bar

Izvor: [30] Izvor: [30]





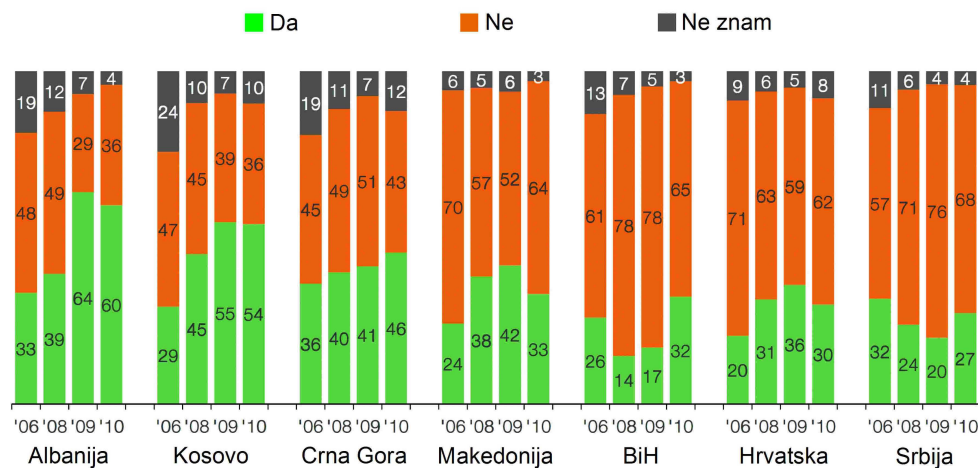
**Slika 6** Kontrola korupcije (2011) Procenatni rang – Poređenje sa regionalnim prosekom Evropa i Centralna Azija – Donji bar

Izvor: [30]

Detaljnija komparativna analiza podataka iz izveštaja *Transition Report*, *Euroasian Bureau Monitor* i *Governance Matters VI* otkriva da su za zemlje ZB poboljšanja u državnom aparatu, sektoru pravosuđa i javnoj upravi bila znatno slabija nego reformski rezultati ostvareni u ekonomskom sistemu, kako u prvoj, tako i u drugoj fazi reforme ekonomskog sistema. Hrvatska, a poslednje dve godine i Crna Gora, posebno su uzmakle na putu evropske integracije, čije pravne tekovine podrazumevaju dobru vladavinu. Takođe je uočljivo da su napreci u nekim oblastima koji čine kvalitet vladavine u nekim zemljama, posebno BiH, a onda i članicama EU, Sloveniji i Češkoj usporeni, ili čak i zaustavljeni u poslednje dve godine, doduše u poslednje dve sa daleko viših, već dostignutih nivoa (videti Tabelu 1 u dodatku).

Ovaj pristup potkrepljen relativno pouzdanim podacima iz eminentnih izvora potvrđuje početnu hipotezu da su unapređenje elemenata kvaliteta vladavine (kvaliteta javne uprave) i pristupanje EU tesno povezani i beleže visoku korelaciju. Ustvari, kvalitet vladavine može da se sagleda i kao okvir evropskih integracija.

Za zemlje ZB koje su na putu da postanu funkcionalne tržišne demokratije, jako je važno da njihovi građani imaju poverenja u nacionalne institucije. Istraživanja Gallup Balkan Monitora pokazuju da su interesovanja za tekuća dešavanja u zemljama ZB mala i da samo mali procenat građana doživljava da je adekvatno predstavljen bilo kojom partijom ili političarima (Slika 7).



**Slika 7** Na današnji dan, da li postoji politička partija ili političar koji reprezentuje vaša politička uverenja?

Izvor: [10]

U 2010. godini jedino su se građani Albanije, Kosova i Crne Gore u većem procentu pozitivno izražavali povodom rezultata rada vlade, dok je 2/3 građana BiH i Srbije dalo izuzetno negativnu ocenu za vladine institucije.

Očigledno je da su formalne institucije slabe i ne uživaju poverenje, dok su neformalne duboko usađene u mentalitete i ponašanje građana. U malom broju zemalja u Evropi postoji takav gep između propisanih procedura i svakodnevne prakse, kao što je to u zemljama ZB. U studiji UN za BiH se zapaža "... neefikasne i nedelotvorne formalne institucije su motiv za pojedince i privrednike da investiraju u neformalne institucije, kako bi obezbedili da se obave poslovi za koje je ustvari odgovorna vlada" [28, str. 30-31]. Ti isti neformalni lojaliteti koji pomažu ljudima da funkcionišu u teškim uslovima su takođe oni koji doprinose akcijama šverca, korumpiranju policije i razlog zbog čega građani ne iskazuju javno svoje mišljenje. Ovi neformalni socijalni mehanizmi na Balkanu su sredstva koja su im pomogla da prežive, ali istovremeno su se pokazala kao izuzetno rezistentna na napore da se izgrade i modernizuju institucije.

U dobroj meri posledice tekuće krize na budućí razvoj javne uprave su nejasne. Mere štednje, s jedne strane, nepovoljno utiču na reformu javne uprave; s druge strane, moguće je da nova uloga države u privredi promeni percepciju javne uprave kod političara i javnosti. Ukoliko se prepozna da kvalitet javne uprave doprinosi efikasnosti i delotvornosti ukupnog javnog sektora i intervencijama države na tržištu, porašće šanse za ubrzanje reforme javne uprave.

Ranija iskustva o dejstvu krize na reformu javne uprave su takođe divergentna. Bunse, S. i Fritz, V., navode da u empirijskoj literaturi ima dokaza da krize mogu biti dobar okidač za reformu javne uprave (slučaj Brazila i Turske), ali isto tako i autora koji rezonuju da iako krize mogu biti okidač, one se automatski ne pretvaraju u uspješne reforme [1, str. 5-8].

### **Determinante reforme javne uprave**

Korisno je napraviti razliku između domaćih (internih) i spoljnih determinanti reforme javne uprave. Prve se tiču političkog liderstva i upravne strukture, dok su procesi EU integracija i tehničke pomoći forme spoljnog uticaja. Doduše, one su povezane; apsorpcija spoljne pomoći vezane za institucionalnu izgradnju je osjetljiva na domaća uska grla ili nepostojanje kapaciteta u javnoj upravi [16, str. 93-98; 18, str. 38-60].

Kada je reč o domaćim determinantama u protekloj deceniji u zemljama ZB zapaženo je odsustvo političkog liderstva u ovoj oblasti; nije postojala zadovoljavajuća politička tražnja za institucijama i njihovom modernizacijom. To je jedna od najvažnijih prepreka reformi javne uprave. U ranijim SIGMA analizama konstatuje se da, nezavisno od ideološke orijentacije, kod političkih elita postoji sklonost da svoje zadatke ne shvataju kao kreiranje politika, već pre kao proizvođenje simboličkih promena, pukih gestova i preraspodelu pokroviteljstva [23, str. 9-10; 9, str. 32-43].

U poslednjim izveštajima SIGME i Ekonomske Komisije o napretku u ovoj oblasti, konstatuje se da je reforma javne uprave u zemljama ZB dostigla osrednji nivo usklađenosti sa evropskim principima administracije: značajan napredak u oblasti formalno-pravne institucionalizacije i loš kvalitet implementacije [26, str. 4-7; 6, str 4, 7, str. 4-5; 25, str. 2-6]. Sve zemlje ZB su usvojile i implementiraju reformske programe. Makedonija je 2010. usvojila nov reformski program javne uprave, Crna Gora je marta 2011. usvojila tzv. AURUM. U oba programa se predlaže okretanje prema novom javnom menadžmentu, npr. deregulisane procedure otpuštanja državnih službenika u skladu sa metodama privatnog sektora. Donedavno je reformama dominirao kontinentalni evropski *Rechtssaar model* i aktuelno osporavanje normativne osnove reforme javne uprave vođene od EU stvara velike izazove za budućnost evropskih principa. Srbija je osavremenila Strategiju reforme javne uprave iz 2004; neki aspekti već su rešeni amandmanima na Zakon o javnim službama u 2009., npr. davanjem manje uloge Službi za upravljanje ljudskim resursima (SULJR) u zapošljavanju državnih službenika, što je protumačeno u Evropskoj Komisiji kao ugrožavanje napretka prema evropskim

principima. U BiH strategija reforme javne uprave iz 2006. je ušla u treću fazu (2011-2014); fokus je na poboljšanju implementacije.

U narednim redovima analiza se koncentriše na sledeća pitanja: (1) koliko široko su evropski principi administracije inkorporirani u upravljanje javnim službama, tj. na aspekt širine institucionalizacije. Razmatraju se šest oblasti koje smo procenili kao ključne imajući u vidu nalaze iz prethodnih redova; (2) nivoe institucionalizacije, tj. dubinu institucionalizacije gde se prvi nivo tiče formalnih propisa i formalno legalnih struktura upravljanja javnim službama, drugi nivo koji se tiče implementacije, tj. efektivne primene formalnih propisa u svakodnevnoj praksi i treći nivo koji se odnosi na internalizaciju, tj. stavove državnih službenika prema evropskim principima administracije.

(1) Sve zemlje ZB su dostigle osrednji stepen usklađenosti kada je reč o usvajanju i implementaciji zakona o javnim službama. Uočavaju se sledeći nedostaci: (a) zakoni su često nejasni; (b) neadekvatne su definicije obuhvata osoba na nacionalnom i lokalnom nivou i opisa poslova, čime se narušava princip predvidljivosti i odgovornosti u javnim službama, a olakšava politička manipulacija, (ko je deo nečega, a ko nije) i takođe politička imenovanja na upravljačke pozicije u javnoj upravi.

(2) U Srbiji, Hrvatskoj i Makedoniji najviše pozicije nisu klasifikovane kao pozicije državnih službenika, pa su državni sekretari formalno politički nameštenici, što jača politički pritisak da se kontrolišu javne službe. Sve zemlje, osim Hrvatske, oslanjaju se na privremeno zapošljavanje u centralnoj upravi. To nije pokriveno zakonom, nema poziva na principe zasluge, isti službenici lako se otpuštaju. U Makedoniji na poziciji privremeno zaposlenih u 2011. je bilo 30% od ukupno zaposlenih u javnoj upravi, a u Srbiji oko 15% [26, str. 3-9].

(3) Posebno bi trebalo istaći važnost formiranja centralne institucije odgovorne za upravljanje javnim službama unutar cele vlade, kao i njenim zadovoljavajućim kapacitetom. To je preduslov kako bi se evropski principi administracije ustanovili kao zajednički standardi upravljanja javnim službama u svim institucijama javne uprave. Ova institucija u svim zemljama ZB pokazuje nedostatke u vidu fragmentacije autoriteta, slabog kapaciteta za sprovođenje i neadekvatnih resursa. Dodatno zabrinjava nizak stepen podrške za centralizaciju upravljanja javnim službama od drugih institucija i samih državnih službenika. Zato nema pomaka u profesionalizaciji javne uprave. U Srbiji centralno telo je SULJR. Međutim, njena uloga je umanjena na račun Ministarstva za javnu upravu; nema dokaza da pruža bolje rezultate. Kao političari koji pretenduju da budu reizabrani, obično se fokusiraju na aspekte koji privlače pažnju javnosti, simboličke mere, duže radno vreme nekih uslužnih biroa, a ne na poboljšanja u infrastrukturi javne uprave i u kvalitetu javnih usluga.

(4) Smatra se da sistemi otvorene konkurencije i upošljavanja na osnovu zasluga (*merit recruitment*) otelotvoruju principe otvorenosti, pravičnosti, profesionalne kompetencije, političke neutralnosti i tako doprinose poboljšanju performanse javne uprave. Učinjeni su naporu da se institucionalizuju procedure koje obezbeđuju upošljavanje na osnovu zasluga (obavezno oglašavanje slobodnih radnih mesta, ispitivanje kandidata od strane komisije za regrutovanje, pravo na žalbu, itd.). Opšta ocena je da one loše funkcionišu jer u praksi se zapaža visok stepen neformalnosti, favorizovanja, upotrebe i zloupotrebe diskrecije i visok stepen partijskog pokroviteljstva. Stoga je uticaj SULJR mali i ključne selekzione odluke dolaze iz Ministarstva. Pisani testovi se koriste, ali otvorene liste od tri najbolja kandidata podnose se ministru.

Mogu se izdvojiti šest upečatljivih patologija: (a) fazni pristup konkurisanja; (b) sistemi javne službe uglavnom su bazirani na pozicijama, za upražnjeno mesto potreban je oglas, ispitna procedura traje dugo i skupa je; (c) znatan broj konkursa je lažan, pobednik je poznat pre starta; (d) u sistemu ispitivanja pragovi za prolazak opštih ispita su jako niski; prolaznost 70 do 80% kandidata poništava kredibilitet ispita a pojačava diskrecona prava ministara i državnih sekretara; (e) neformalnost i diskrecona prava su pojačana paralelnim putevima ulaska u javnu službu; privremena nameštenja jako su umanjila kredibilitet sistema upošljavanja po zasluzi; (f) političke partije imaju poseban apetit za pozicije u javnim službama; polarizovane političke konkurencije su uvele uzajamno poverenje između političkih oponenta i između političara i državnih službenika; politička nameštenja povećavaju respozivnost i kontrolu nad javnom upravom; loša ekonomska situacija je pojačala ulogu političkih partija kao agenata koji nude selektivna dobra svojim podržavaocima. Problem partijskog pokroviteljstva radi nagrađivanja partijskih aktivista i njihove pratnje je endemičan za ceo region [26, str. 34-39].

(5) Smatra se da stabilnost javne službe pomoću propisa stalnog radnog mesta, odnosno zaštita zaposlenih promoviše političku neutralnost, jača podsticaje da se radi u javnom interesu i za vlade sa različitih političkih strana. Propisi u vezi sa tim su odskora deregulisani i kose se sa principima evropske administracije. Uporedo sa ovim, fleksibilna upotreba izveštaja o performansama kod otpuštanja državnih službenika stvara rizike za nefer tretman, favorizovanje i politizaciju, posebno ako su sistemi evaluacije performanse loši, a jesu takvi u gotovo svim zemljama ZB.

(6) U cilju unapređenja kontrole korupcije za zemlje ZB važno je proceniti upravljanje integritetom u javnoj upravi. Upravljanje integritetom se tiče formalnih okvira koji služe uvođenju etičkog ponašanja državnih službenika; propisi o konfliktu interesa, etički zakoni kao mekši mehanizmi za podsticanje profesionalnog upravljanja, mehanizmi za praćenje konflikta interesa, za

sankcionisanje lošeg rukovođenja, kao i disciplinski postupak. Ekonomska Komisija ovu oblast razmatra u kontekstu antikorupcionih politika.

Sistem upravljanja integritetom je u malom stepenu usklađen sa evropskim principima administracije. Legalna osnova je raštrkana; dozvoljava se državnim službenicima da budu članovi i funkcioneri partija, što je neuobičajena situacija u poređenju sa drugim zemljama. Oni mogu ići na nacionalne i subnacionalne izbore, bez suspendovanja profesionalne aktivnosti. To mora da učine samo ako budu izabrani. Sveukupno ocenjeno, legalna osnova ne podržava principe političke neutralnosti i nepristrasnosti javnih službi. Podrška za principe upravljanja integritetom je niska kod državnih službenika. Iznenaduje da međunarodni diskurs o borbi protiv korupcije i značaj koji joj pridaje Evropska Komisija nije proizveo delotvorniji okvir za upravljanje integritetom [26, str. 66-70].

Analiza ovih šest oblasti omogućava nam da zaključimo sledeće: (1) formalni institucionalni okviri javne službe u zemljama ZB su dostigli osrednji stepen usklađenosti sa principima evropske administracije, što znači da se moraju dograđivati; (2) u gotovo svih šest oblasti, u manjem ili većem stepenu, kvalitet implementacije propisa je loš, neka formalna pravila se ignorišu u praksi; (3) državni službenici u malom stepenu u praksi podržavaju donete propise. Zapažen stepen inkogruencije između ova tri nivoa institucionalizacije jasno predočava da se kapaciteti za vladavinu u zemljama ZB nisu još stabilizovali. Narочito brine što je nizak stepen internalizacije propisa. Ovo ima složene posledice na održivost reformi koje imaju za cilj uspostavljanje efektivne i profesionalizovane javne uprave. Termin "održivost" ovde se ne odnosi na istrajavanje u reformi, već podrazumeva sposobnost da se uči i prilagođava promenjenim uslovima u spoljnjem svetu.

Kada se polemiše o eksternim faktorima, prevlađuje stav da su zahtevi tokom pristupanja EU jedine vidljive opcije koje osiguravaju relativno brzu promenu i efikasnu institucionalnu izgradnju u zemljama koje nemaju relevantno iskustvo i znanje. U protekloj deceniji vidljivo je da su usponi i padovi u reformi javne uprave u zemljama ZB blisko povezani sa preferencijama vlade i opštim izgledima za pristupanje EU.

Mora se priznati, takođe, da je proces evropske integracije često kritikovan kao suviše detaljan, birokratizovan i pokroviteljski; sa malo pažnje prema specifičnim domaćim uslovima. Istovremeno, u ovoj oblasti kredibilitet EU uslovljavanja je bio nizak jer se činilo gotovo neverovatnim da će zemlja dobiti ulazak ili biti odbijena samo na bazi zahteva u upravnim kapacitetima (slučaj Republike Češke je očevidan – vlada je odložila implementaciju zakona o javnim službama za posle pridruživanje bez straha od ikakvih sankcija od Evropske Komisije) [24, str. 7-23; 29, str. 12-28].

Proces stabilizacije i pridruživanja je bio efikasan motor za zemlje ZB, mada slabiji mehanizam integracije u odnosu na Evropske Sporazume korišćene u prethodnim proširenjima. Novija strategija proširenja Evropske Komisije ustanovljava bližu vezu nego prethodna između napretka reforme i tempa pregovaranja. Evropska Komisija eksplicitno kaže da „EU je preuzela korake da poboljša kvalitet procesa proširenja. Jači fokus je dat u početnoj fazi na vladavini prava i dobro upravljanje... uključujući reforme uprave i pravosuđe“ [5, str. 3-7; 21, str. 24]. Delotvornost i efikasnost javne uprave stoga će biti glavne oblasti pregovaranja za zemlje ZB. Ocenjuje se da će se promena stava EU najviše osetiti povodom strožijeg monitoringa uslovljavljanja u pristupanju nego oko očvršćavanja ili dodavanja novih uslova.

Izgledi za članstvo u EU jesu bili bitan „lepak“ koji je držao zemlje ZB na putu reformi. Međutim, mora se priznati i to da tekuće EU politike ne mogu automatski imati isto transformaciono dejstvo na zemlje ZB kao što su imale u prepristupnom procesu za zemlje CIE. Osnovna razlika je u slabijim državama i institucijama ZB [23, str. 3-6; 12, str. 241-262]. Više analiza o odnosu između evropskih integracija i javne uprave u zemljama ZB pokazuje da EU uslovljavanje nije bilo dovoljno snažno da pokrene konsenzus među kreatorima politike o potrebi reforme javne uprave i osugura njihovu efikasnu implementaciju [26, str. 72-83; 9, str. 13-17]. Pridruživanje EU biće sada teže kad postoji jedinstvena valuta i više oblasti javnih politika je harmonizovano.

Iako slabljenje evropske perspektive nije prouzrokovalo dovođenje reakcionarnih vlada ni u jednoj zemlji ZB, oportunitetne strukture za političare su se promenile. Domaći oportuniteti i ograničenja sa kojima se suočavaju političari i kreatori ekonomske politike u oblasti javne uprave postaju sve značajniji, čak iako su Evropska Komisija i druge međunarodne organizacije nastavile da pružaju aktivnu pomoć. Domaće oportunitetne strukture se uglavnom oblikuju pod uticajem strukture političke konkurencije, razvoja privrednog sistema, integracije etnički različitih društava, nacionalnih tradicija i centralnih institucija za upravljanje javnim službama. Kad je profesionalizacija javne uprave suprotstavljena inicijativama domaćih političara, važnost i podrška centralnoj instituciji za upravljanje javnim službama u ukupnoj javnoj upravi se smanjuje, čak i kad njeno rukovodstvo nastoji da održi bliske kontakte sa međunarodnim organizacijama.

Sve dok se evropska perspektiva zapaža kao dovoljno kredibilna, moguće je, bar u nekoj meri, prevladati podsticaje političara i administracije koji su interno generisani. Kad ta perspektiva slabi, ovaj mehanizam više ne deluje. Glavna uloga spoljnih podsticaja za izgradnju efektivne i profesionalizovane javne uprave i slabljenje domaćih podsticaja ne sluti na dobro kad se radi o održivosti reformi

javne uprave. Bez međunarodnog angažovanja izgledi za profesionalizaciju javne uprave su slabi, bez obzira na sadržaj zvaničnih izveštaja u regionu. Ovaj zaključak predstavlja veliko makroekonomsko ograničenje za buduću ulogu Evropske Komisije jer je jednostavno nemoguće naći spoljne podsticaje koji bi bili dovoljno snažni kao što je kredibilna perspektiva članstva u EU. Ovako je potvrđena hipoteza (2) koja ukazuje na važnost praćenja domaćeg i spoljnog faktora i njihove uslovljenosti za uspešno reformisanje javne uprave.

Umor od proširenja unutar EU, tekuća ekonomska kriza koja je usmerila pažnju na kvalitet javne uprave i u starim članicama EU, kao i novi prioriteti u spoljnoj politici mogu gurnuti zemlje ZB u manje povoljnu stratešku poziciju. Ako se izgledi za punopravno članstvo značajno odlažu, postoji opasnost da se kod ovih zemalja privlačnost EU smanji, a posledično i uticaj EU na ove zemlje. U tom slučaju reforme javne uprave mogu biti značajno usporene ili čak zaustavljene.

### **Zaključak**

Istraživanje kvaliteta javne uprave u zemljama ZB na putu pristupanja EU je važno jer je upravo javna uprava glavni nosilac procesa integracije u Uniji. Ispunjavanje pretpristupnih kriterijuma podrazumeva snažnu i dinamičnu aktivnost javne uprave kako bi se hiljade evropskih pravnih akata prenelo u domaći pravni sistem i implementiralo.

U prvom delu rada je dokazana relevantnost istraživanja problematike institucionalne izgradnje za zemlje ZB, tj. napora da se ustanovi efikasna i profesionalna javna uprava sa aspekta ukupne transformacije ovih zemalja. Utvrđeno je da postoji relativno jaka korelacija između napretka u demokratiji i ekonomiji, kao i između napretka u ekonomskim reformama i stepenu kvaliteta javne uprave. U poređenju sa rezultatima ostvarenim u zemljama CIE, članicama EU, evidentirana su značajna zaostajanja u određenim indeksima kvaliteta vladavine, tj. kvaliteta javne uprave.

Trajektorije reforme javne uprave zemalja ZB su praćene preko snage uticaja domaćih i inostranih faktora, kao i njihove međuzavisnosti. Domaći ekonomski uslovi su nepovoljni za deblokiranje stagnacije u reformi javne uprave u zemljama ZB, a takođe je pokazano da u širem kontekstu neuviđanje važnosti formiranja centralne institucije odgovorne za upravljanje javnim službama unutar cele vlade je najvažnija prepreka u ukupnom procesu reformisanja javne uprave. Cenimo da bi ugrađivanje nužnosti izgradnje efektivne i profesionalizovane javne uprave u ustave ovih zemalja i amandmani sa čvrstim pravilima mogli da se pokažu kao dobri instrumenti, jer je to konzistentno sa ciljem jačanja vladavine prava u zemljama ZB. Iskustvo pokazuje da je neophodno osnažiti kredibilno signaliziranje



zemljama ZB da je efektivna javna uprava jako važna za ukupnu transformaciju ovih zemalja. U tom smislu, moguće je pokrenuti nove instrumente, kao npr. što su (1) davanje određenih nagrada tokom procesa pristupanja ukoliko su implementirane reformske mere, ili (2) uvođenje čvršćih mehanizama za strukturni dijalog o reformi javne uprave između Evropske Komisije i vlada zemalja ZB.

## Literatura

1. Bunse, S. and Fritz, V., 2012: Making Public Sector Reforms Work, Policy Research Working Paper 6174, The World Bank.
2. Cohen, L., 2010: Administrative Development in "Low Intensity" Democracies: Governance, Rule of Law and Corruption in Western Balkans, Simon Fraser Institute, Vancouver.
3. Dimitrova, A., 2010: The New Member States of EU in the Aftermath of Enlargement: Do New European Rules Remain Empty Shell, Journal of European Public Policy, Vol. 7, No. 1.
4. EBRD, 2012: Transition Report
5. European Commission, 2008: Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009.
6. European Commission, 2012: Serbia Progress Report, Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, Brussels.
7. European Commission, 2012: The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Progress Report, Enlargement Strategy and Main Challenges 2012-2013, Brussels.
8. Freedom House, 2011: Nations in Transition
9. Freibert, A., 2008: Problems and Challenges on the Path of Making the Civil Service in the Western Balkans Professionals and Non Political, Hrvatska Javna Uprava, No. 1
10. Galup Balkan Monitor, 2011: Analytical Report
11. Glemarec, Y. et al., 2012: The Role of Visible Hand of Public Institutions in Creating a Sustainable Future, Public Administration and Development.
12. Grdešić, M., 2008: Problem slabih država i slabih društava u Istočnoj Evropi, Anali hrvatskog politološkog društva.
13. Lilić, S., 2011: Modernizacija srpske državne uprave, Konferencija: "Reforma: politička volja i/ili administrativni kapacitet", FEFA, Beograd.
14. Meyer-Sahling, J.-H., 2009: Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe, Five Years After Accession, SIGMA, No. 1.
15. Meyer-Sahling, J.-H., 2011: The Durability of EU Civil Service Policy in Central Eastern Europe After Accession, Governance, Vol. 4, Issue 2.
16. Mišćević, T., 2009: Serbia's Administrative Capacity: Driving European Integration in Petritch, W. et. al. Serbia Matters: Domestic Reform and European Integration, Baden-Baden: Nomos.

17. Monitoring Country Progress in Eastern Europe and Eurasia, 2011: Bureau for Europe and Eurasia, US Agency of International Development.
18. Public Administration Reform Strategy of Serbia 2009-2012 (2009): Ministry of Public Administration and Local Self Government, Belgrade.
19. Rabrenović, A., 2009: Reforma državne uprave i integracija u EU, Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu, Beograd.
20. Rauch, J. and Evans, P., 2000: Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Development Countries, *Journal of Public Economics*, No. 75.
21. Rehn, O., 2009: Lesson from EU Enlargement for its Future Foreign Policy, Speech 09/492, Brussels
22. Rodrik, D. and Subramanian, A., 2003: The Primacy of Institutions - and what this does and does not mean, *Finance and Development*.
23. SIGMA, 2004: Public Administration in the Balkans: Overview.
24. SIGMA, 2009: Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe, Five Years After EU Accession.
25. SIGMA, 2012: Assessment B&H, Democracy and Rule of Law.
26. SIGMA, 2012: Civil Service Professionalization in the Western Balkan, No. 48, Public Governance and Territorial Development Directorate.
27. Trauner, F., 2009: Post Accession Compliance With EU Law in Bulgaria and Romania in Schimmelfenning, F. and Trauner, F. eds. *Post Accession Compliance in the EU's New Member States*, European Integration Online Papers Special Issue, Vol. 2, No. 13.
28. UNDP, 2008: Bosnia and Herzegovina Early Warning System. Third Quarterly Report
29. Verheijen, T., 2007: *Administrative Capacity in the New EU Member States: The Limits of Innovation*, Herndon VA: World Bank.
30. *Worldwide Governance Indicators*, 2012, World Bank Institute.

## THE CHALLENGES OF INSTITUTIONAL BUILDING IN WESTERN BALKAN COUNTRIES IN THE ACCESSION PROCESS TO EU

**Abstract:** This paper examines the status and perspectives of institutional building of the Western Balkans on the road to their accession to the EU. Institutional building relates to the creation of governance capacities; it aims to increase the regularity, professionalism, efficiency and effectiveness of the system of public administration. It is shown that progress in institution building, ie. PAR is extremely important to understand the overall process of transformation: the strong interaction between the democratic and economic reforms, and also a strong relationship between the quality of the governance (the quality of public administration) and economic development. The assessment of progress in institution building, ie. adaptation of public administration in the Western Balkans to the EU administrative principles and comparison with the results achieved in Central and Eastern Europe countries, members of EU relies primarily on the analysis of the documents of the EU, the OECD and the World Bank. The paper ends by examining the degree to which local (internal) and external (EU) are responsible for the little progress towards building a professional, depoliticized and effective public administration in the Western Balkans.

**Keywords:** institutional building, quality of the governance, public administration, european integration

## DODATAK

*Tabela 1. Kvalitet vladavine za zemlje Zapadnog Balkana i izabrane pridružene zemlje EU (2002-2011); procentni rang 0 do 100 %.*

Pokazatelji	Srbija		BIH		Crna Gora		Makedonija		Hrvatska		Slovenija		Bugarska		Češka		Estonija										
	2002	2006	2011	2002	2006	2011	2002	2006	2011	2002	2006	2011	2002	2006	2011	2002	2006	2011									
Javno mišljenje i politička odgovornost	45.7	54.3	56.3	43.3	52.9	41.3	50	55.8	55.9	42.9	52.4	49.8	62.5	39.6	60.1	84.6	83.2	78.4	62.0	63.0	61.5	75.5	77.4	76.5	80.8	82.7	83.6
Politička stabilnost i suzbijanje nasilja	26.4	27.9	35.4	38.5	31.3	18.9	-	47.6	62.3	16.8	24.5	32.1	63.5	63.9	63.2	88.9	84.6	71.7	59.1	59.6	58.5	80.3	82.7	87.3	77.4	67.3	66.0
Delotvornost vlade	33.2	47.3	49.8	13.2	30.2	25.1	-	51.7	57.2	34.6	52.7	50.7	64.9	70.7	69.2	80.0	80.0	79.6	62.0	55.1	56.4	80.5	82.0	81.5	74.6	84.9	89.8
Kvalitet rada regulatornih tela	26.0	35.3	53.1	31.4	37.7	52.1	-	42.2	51.7	45.1	54.4	59.7	61.8	63.7	70.1	75.5	73.0	73.0	68.6	66.7	70.6	84.8	83.8	86.3	89.2	88.2	90.5
Vladavina prava	19.1	36.4	46.5	31.3	38.8	45.5	-	45.5	55.9	33.0	35.9	48.4	48.3	52.6	60.6	79.9	77.0	83.5	49.3	50.2	59.6	73.2	72.1	81.2	72.7	84.7	85.4
Kontrola korupcije	22.9	48.3	55.0	43.0	47.3	46.4	-	42.9	52.6	23.9	43.9	56.9	63.4	60.0	58.8	77.6	82.0	79.1	51.7	55.6	55.5	67.3	66.8	66.8	75.6	80.0	78.7

*Izvor: [30]*

## PRIMJERI INSTITUCIONALNOG NIHILIZMA U POSTSOCIJALISTIČKIM DRŽAVAMA

Dr Veselin Drašković<sup>\*\*</sup>

**Apstrakt:** U periodu postsocijalističke tranzicije djelovao je čitav sistem institucionalnih faktora, koji su u razvojnom pogledu imali kočioni i destruktivan karakter. Oni su direktno i sinergistički uticali na generisanje dugoročne konglomeratne nesistemnosti. *Brojne institucionalne devijacije* su se reprodukovale u uslovima početnog *institucionalnog vakuuma*, koji se pod dejstvom kvazi-monističke institucionalne ekonomske politike neoliberalnog tipa pretvodio u fenomen koji označavamo kao institucionalni nihilizam. U radu se pokušava dokazati postojanje navedenog fenomena preko navođenja raznih primjera u nekoliko oblasti. Pri tome se polazi od hipoteze da se preko ideje institucionalnog nihilizma mogu objasniti glavni uzroci neuspješne postsocijalističke tranzicije.

**Ključne reči:** ekonomske institucije, institucionalni monizam, neoliberalizam, tranzicijske privrede.

### Uvod

Objavio sam veliki broj naučnih članaka iz oblasti institucionalne ekonomije, mogućnosti i potrebe njene primjene u postsocijalističkim državama. U njima sam se: a) zalagao za primjenu institucionalnog pluralizma uopšte, a posebno u dijelu ekonomije, b) kritikovao jednostranost svakog ekonomskog institucionalnog monizma (navodnog neoliberalizma), a posebno njegovih vulgarizovanih i pseudo-oblika s dominantnom interesnom i grabeškom orijentacijom, i c) objašnjavao civilizacijsku imperativnu povezanost institucija i održivog razvoja.

Poslije toga sam pokušao da u nekoliko radova verifikujem ideju o postojanju fenomena institucionalnog nihilizma. Smatrao sam da je možda moguće tu ideju dovesti do teorijske koncepcije, koja bi objasnila mnoge tokove, pojave i krize u tranzicijskim državama. Navedena ideja je uobličena u nekoliko članaka [1, pp.191-206; 2, pp. 119-136; 3, ss. 209-222; 4, ss. 451-464], u kojima je primijenjena u raznim ekonomskim oblastima. Ona je zainteresovala većinu učesnika međunarodnog skupa u Kotoru 5-6. oktobra 2012. pod nazivom „*Economic Institutions as a Condition for Social and Economic Development of Transitional Countries*“. Dobila je značajnu

---

\* Univerzitet Crne Gore, Fakultet za pomorstvo Kotor; E-mail: veso-mimo@t-com.me

podršku od uglednih domaćih, regionalnih i međunarodnih ekonomista, izraženu preko citiranja navedenih radova i želje da je pokušamo zajedno razviti do koncepcijskih razmjera.

Zbog potrebe šireg sagledavanja navedene ideje od strane akademske čitalačke publike, ali i kritike, odlučili smo da na uglednom naučnom skupu na Ekonomskom fakultetu u Kragujevcu testiramo naša razmišljanja vezana za nju.

### **Formiranje institucionalnog nihilizma**

Mnogi autori su već označili primjenu neoliberalne („reformске“) ekonomske politike kao jednog od glavnih uzroka katastrofalnih privrednih rezultata. Više puta sam pisao i objašnjavao načine na koje je ta ekonomska politika (prema mojem mišljenju anti-institucionalna po svom karakteru) dovela do dugoročnog reprodukovanja društvene i ekonomske krize. Iako krize nijesu tipične samo za institucionalno nerazvijene države i privrede, nego za sve države, ignorisanje ostvarenih negativnih rezultata je moguće samo u navedenim uslovima (anti-institucionalnim).

U dosadašnjim radovima smo pravili razliku između institucionalnog vakuuma u početnom periodu tranzicije od dugoročnog institucionalnog nihilizma, koji je rezultat dugoročne primjene „patologije neoliberalnoga modela“ (Mesarić, 2011, s. 12). On je doveo do stvaranja društveno neodgovornog, nemoralnog i mutantnog privrednog i društvenog poretka, u kojem ekonomska politika liči na marionetu pojedinih povlašćenih „elita“, kojima, kako se čini, služi za čuvanje moći i uvećanje imovine.

Izolovano od brojnih savremenih teorijskih institucionalnih pristupa problemima ekonomskog rasta i razvoja, pitanja konkretnih sadržaja, dinamike i potrebe usavršavanja ekonomskih institucija, a posebno njihove funkcionalne primjene u tranzicijskim privredama do danas nemaju duboku, kompleksnu i konzistentnu metodološko-istraživačku zasnovanost. Zašto? Postoji više razloga, među kojima se mogu istaći najvažniji: prvi, nedostupnost podataka o brojnim „reformskim“ mjerama i eksperimentima, drugi, nedostatak sredstava za odgovarajuća istraživanja, i treći, izbjegavanje finansiranja projekata koji iole zadiru u oblast ekonomskih institucija. I opet, zašto? Jednostavno, zato što je i onima koji ne znaju šta su institucije jasno da „pravila igre“ naginju na jednu stranu, onih malobrojnih monopolista svih boja, koji su iskoristili povlašćene uslove da se bezo obogate preko raznih netržišnih načina (u uslovima zvanične proklamacije tržišnog monizma!).

Zašto su zatajile institucije? Zato što su pretvorene u paravan za njihovo neograničeno i interesno orijentisano zaobilaženje. To je, naravno, moguće ostvariti

smao u uslovima (skoro) totalne dominacije politike nad ekonomijom. Te uslove karakteriše osmišljena i lobistički stvarana "jatačka ekonomija", elitistički kontrolisani log-rolling i ekonomski klockotizam neoliberalnog tipa, zasnovan na vulgarizovanom metodološkom individualizmu. Konkretnije rečeno, navedene uslove karakteriše ekonomsko ponašanje koje je daleko od regularnih normi i pravila, jer ga kontrolišu subjektivni i alternativni regulatori neformalnog tipa. Redukovani individualizam je supstituisao proklamovanu masovnost, nametnut je kao društvena i civilizacijska norma i onda je postao sveti gral bogaćenja po svaku cijenu (razvoja, naroda i sl.).

U svemu tome je paradoksalno da je kao osnovno metodološko oruđe za suzbijanje institucionalizacije, posebno u dijelu institucionalne konkurencije, korišćena krajnja i nenaučna redukcija ekonomske teorije i prakse. Stvoren je začarani krug siromaštva, nerazvijenosti i nealternativnosti. Zanimarije se hitna potreba realnih institucionalnih promjena, institucionalne komplementarnosti (suštinski: pluralizma) i institucionalne konkurencije.

Fenomenološko istraživanje stvarnih uzroka problema zahtijeva kritiku apologetike, koja je odavno prerasla u dogmu zvanu kvazi-institucionalni monizam. Zatajivanje ekonomskih i društvenih institucija, njihova vulgarizacija i zloupotreba, kao i kočenje institucionalnih promjena postali su manir i dugogodišnja praksa. Kako se to dogodilo? Formiranjem, jačanjem i dominacijom sistema alternativnih instituta, koje smo objasnili u navedenim radovima. Ponovićemo samo najvažniju konstataciju da su ekonomske institute zamijenili njihovi kvazi-oblici (imitacije i improvizacije) kao što su: *meta-institucionalizacija* (stvaranje nad-instituta i totalnih instituta kontrole), *institucionalni monizam* („mesijansko“ nekontrolisano tržište bez paralelnog formiranja komplementarnih instituta) i *kvazi-institucionalizacija* (paternalizam, monopolizam, lobizam, socijalna patologija, siva ekonomija, rentno orijentisano ponašanje, naturalizacija, ulična konverzija valuta, dominacija politike nad ekonomijom, grabeška privatizacija, privilegovani „efikasni vlasnici“ itd.

### **Institucionalni nihilizam i anti-institucionalna renta**

Dijalektika privrednog razvoja je verifikovala neophodnost resursno-alokacione, organizacione, inovacione, motivacione, institucionalne i informacione kombinacije, kao i pluralističkog djelovanja svih ekonomskih, političkih i drugih institucija. Nije veliki problem kad neko u gornjem smislu griješi, nego ako interesno, svjesno i dugoročno griješi, uz prateće „oportunističko neznanje“ (Myrdal). To onda dovodi do promocije subjektivnog izbora, kojim se maksimizuje sopstvena korisnost na račun tuđe (čime se redukuju tuđi izbori). Rigidna i nealternativna

*interesna jednostranost* je ispoljena u djelovanu mnogih ekonomskih politika u većini postsocijalističkih država.

Institucionalni nihilizam smo definisali kao:

- krizno stanje nastalo poslije dugoročnog anti-institucionalnog djelovanja,
- dugoročnu i svjesnu blokadu realnih institucionalnih promjena,
- forsiranje kvazi-institucionalnih i meta-institucionalnih promjena,
- dugoročno djelovanje bilo kojeg oblika vulgarizovanog institucionalnog monizma (npr. neoliberalnog i dr.), i
- dugoročno reprodukovanje institucionalnog vakuuma, bez odlučnih mjera da se isti promijeni i usmjeri prema održivom ekonomskom razvoju. Suština svih navedenih odrednica je u tome da je retorika o promjenama supstituisala realne promjene.

Nihilizam potiče od latinske riječi *nihil*, koja znači ništa. Slično drugim oblicima nihilizma, institucionalni nihilizam smo upotrebili u bukvalnom, ali i metaforičkom smislu, da ukažemo na činjenicu da u većini postsocijalističkih država objektivno nije bilo, odnosno da nijesu djelovale (ni približno) u dovoljnoj mjeri institucije (konkretno smo razmatrali ekonomske). Objasnili smo osnovni razlog (uzrok) tome: zato što su bile supstituisane raznim alternativnim oblicima pseudo-institucionalnog karaktera.

Dodatno objašnjenje našeg shvatanja termina (i odgovarajuće ideje) institucionalnog nihilizma može se definisati kao njegova upotreba za markiranje deficita, odnosno nedovoljnosti ekonomskih institucija, njihovog pretjeranog zatajivanja, pogrešne ciljne usmjerenosti, blokiranja institucionalnih promjena zbog određenih jasno izraženih interesa i sl. Pri tome su bitne odrednice razmatranog termina a) svjesnost kreiranja anti-institucionalnog ambijenta, b) održavanje u dugom roku, c) interesna motivacija, d) anti-razvojna orijentacija, e) neoliberalna ideologija kao teorijska podloga, i f) partiokratska fenomenološka etimologija.

Da bi se do kraja shvatio predloženi termin i njenov smisao, navešću nekoliko konkretnih primjera. Oni ne dotiču ogromne finansijske (privatizacione i dr.) iznose, niti „škakljive“ oblasti u kojima je suštinski bio i reprodukovao se institucionalni nihilizam. Dovoljno je što se u ovom tekstu ne pominju imena, ustanove i države u kojima se radnja događa. Sve ostaje u oblasti fenomenološke i teorijsko-metodološke analize prakse. Naravno, prepoznavanje je moguće i poželjno. Ali, ne vjerujem da će doprinijeti rešenju problema. Već sam dovoljno osjetio posledice zbog sličnog pisanja i odgovarajućeg prepoznavanja, pa sam spreman da to podnesem i u budućnosti.



Nadam se da će navedeni sasvim obični i svakodnevni primjeri klasičnog anti-institucionalnog ponašanja biti dovoljni da u potpunosti objasne i otkriju smisao predložene ideje i suštinu pogubnog djelovanja razmatranog fenomena. Bitno je da se pokaže i uoči jasna razlika (djelovanja) između svjesnog i nesvjesnog, stvarnog i prividnog, dokazanog i nedokazanog, vidljivog i nevidljivog, privilegovanog i neprivegovanog, očiglednog i spornog. Upravo nesumnjivo postojanje navedenih razlika dovodi do stvaranja granice između institucionalizovanog i anti-institucionalizovanog. Kad bi se skupila sva ta ogromna količina, broj i razmjere prekoračenja razmatrane granice, tj. kad bi se svi ti primjeri generisali u jednu granicu, dobio bi se negativan efekat, koji bi približno bio jednak fenomenu koji smo metaforično označili kao institucionalni nihilizam. To ustvari i jeste *ništa* (gubitak) za društvo, ali je istovremeno dobit za privilegovane pojedince. Dakle, to je fenomen koji se manifestuje u međusobno zavisnom, ali dvojnem efektu. Planiram da u razvoju predmetne ideje, u nekom budućem članku, preko navedene relacije dvojnog efekta objasnim kategoriju anti-institucionalne rente. Jasno je da ona rezultira iz fenomena institucionalnog nihilizma.

### **Primjeri institucionalnog nihilizma**

*Prvi primjer.* U situaciji dugoročne i teške ekonomske krize, velike nezaposlenosti i niskog životnog standarda, u većini razmatranih država su (skoro) svi „kafići“ stalno puni. Svi plaćaju račune (niko ne bježi). Normalno je da se postavi pitanje: odakle im novac? Jedini mogući (uopšteni, uslovni) odgovor je: od alternativnih (anti-institucionalnih) oblika zaposlenosti. I – ništa!

*Drugi primjer.* U velikom procentu („odokativno“ ocijenjeno) ugostiteljski objekti (ljeti i turistički - izdavanje soba i sl.) se ne plaća porez (duple kase, lažni računi i paragon blokovi ručno napisani). Svi to vide i znaju. I – ništa!

*Treći primjer.* U vladinom konkursu jasno piše da se sredstva za projekat ne mogu dodijeliti osobama koje su po istom osnovu to već ranije dobili. Onda se anonimno odbiju osobe kojima su inostrani ocjenjivači čestitali na odličnim projektnim aplikacijama, a sredstva se daju upravo onima koji prema navedenim uslovima nemaju na to pravo. I ne samo to. Oni dobiju destostruko veće iznose. Ni tu nije kraj anti-institucionalne farse, jer se nekima odobre istovremeno dva projekta! Šta mislite kome? Neoliberalima se daju državna sredstva! Bez tržišta, sa onemogućenom konkurencijom mnogo kvalitetnijih istraživača i projektnih aplikacija. I – ništa!

*Četvrti primjer.* Hiperprodukcija diploma na svim nivoima, bez pokrića u znanju. Hiperprodukcija naučnih zvanja bez pokrića u referencama. Nerealno povećanje broja privatnih fakulteta, ali i novih smjerova na državnim fakultetima.

Trka državnih i privatnih fakulteta za upisom samofinansirajućih studenata. Nepostojanje elementarnih uslova za rad mnogih fakulteta. Više profesora nego studenata na nekim fakultetima. I – ništa.

*Peti primjer.* Rukovodeća osoba prikazuje da radi preko 100 sati dnevno. Sve napismeno, sve naplaćeno. Uzima cca 100 dnevnica godišnje (što znači da je skoro pet mjeseci odsutan s radnog mjesta). Ali sve obaveze (koje zahtijevaju prisustvo) na radnom mjestu, navodno izvršava. Zamjenjuju ga ljudi s ulice, čak i penzioneri, bez odgovarajućih kvalifikacija. Slučaj više puta ispituju policija i razne inspekcije. I – ništa!

*Šesti primjer.* Priznaju se ispiti na bazi dostavljenog indeksa iz druge države (bez potvrde o položenim ispitima). Slučaj se prijavljuje nadležnim organima. Suprug (dekan) povlači indeks. Potrebno je provjeriti na inostranom fakultetu da li je odgovarajuća osoba ikad upisala taj fakultet. I – ništa!

*Sedmi primjer.* Jednom dekanu je žena bila sekretarica. Onda je upisao kao redovnog studenta. Sin je redovno studirao u drugoj državi, ali je na tatinom fakultetu takođe bio redovan (sa fotokopiranim dokumentima), sve ispite je u roku položio i na vrijeme diplomirao. Onda je tata zaposlio suprugu jednog visokog „dužnosnika“, a ovaj njemu sina. I – ništa!

*Osmi primjer.* Izbori u zvanja bez ikakvih referenci, bez zadovoljavanja elementarnih naučnih kriterijuma. Onda takvi „kadrovi“ proizvode magistre i doktore nauka. I – ništa.

*Deveti primjer.* Međunarodni ekonomski časopis „Montenegrin Journal of Economics“, čiji sam urednik, koji se nalazi u 16 poznatih međunarodnih baza podataka, u čijoj se redakciji nalaze poznati ekonomisti iz 20-tak država, među njima i Nobelovac H. Markowitz, u kojem objavljuju E. Phelps, J. Kornai, V. Polterovich, S. Aivazian, Y. Shachmurove, G. Kolodko, L. Czaba, L. Blenman, V. Makarov, N. Petrakov, B. Yerznkyan, J. Mencinger, I. Ribnikar, Lj. Madžar i dr. svrstan je u jednoj susjednoj državi na ponižavajuće mjesto, kao časopis nižeg ranga. I – ništa!

*Deseti primjer.* Proglašavanje zanata za nauku (na fakultetu): podizanje i spuštanje čamca, gašenje požara, simulacija vožnje broda i sl. Nadoknada za navedene kurseve iznosi od 10-17.000 € svakih 2-3 mjeseca, a plata redovnog profesora je cca 700 €. I – ništa!

Naveo sam samo neke izabrane primjere s dokazima. Oni su tipični, bez obzira na iznos štete koju su nanijeli društvu. Ima još mnogo sličnih i težih primjera, koji objašnjavaju suštinu istraživačkog problema. Može se samo zamisliti kakvi bi se još primjeri mogli navesti, s mnogo većim ciframa i tragičnijim poslasticama. Vjerovatno je za objašnjenje razmatranog fenomena najbolje, najumjesnije i

najefikasnije postaviti jednostavno pitanje: da li se prednje uopšte može događati u institucionalizovanim uslovima? Vjerujem da ne može.

Da ne bi bilo zablude: treba razlikovati oblike socijalne patologije koji nijesu otkriveni i dokazani, za koju se samo sumnja, od onih za koje postoje jasni i pisani dokazi, a ništa se ne preduzima da se vinovnici kazne. To je glavni razlog za formulisanje termina institucionalni nihilizam. Uslovno, on se može prevesti kao: nema institucija – nema kazne za anti-institucionalno ponašanje. Dokle?

### Zaključak

Univerzalni mehanizam pluralističke institucionalne koordinacije je oprobani i dokazani recept, koji u raznim varijantama decenijama prati održivi razvoj propulzivnih privreda i civilizovanih društava.

Saznanja ekonomske nauke, kao i sama ekonomska stvarnost su pokazali da je ne samo potreban, nego imperativan institucionalni pluralizam (regulisanje) u svim ekonomskim segmentima (kao i u društvenim oblastima).

Pogrešne postsocijalističke ekonomske politike (poput neoliberalne) doprinijele su formiranju specifičnog kočionog i kriznog tranzicijskog modela, koji smo nazvali „23d“ (vidjeti u citiranim radovima). On karakteriše funkcionisanje „grabeške države“, koja je supstituisala „državu razvoja“. To je bilo moguće jedino u uslovima dugoročnog institucionalnog fijaska, koji sam idejno i metaforično označio kao institucionalni nihilizam, jer je anti-institucionalno djelovanje u dugom roku ogromnoj većini donijelo - ništa, a izuzetno koncentrisanoj manjini – sve.

Metodološka i logička analiza navedenih primjera verifikuje polaznu hipotezu.

### Literatura

1. Draskovic, V., Draskovic, M. (2012), Institutional Nihilism of the Post-Socialist Transition, *Montenegrin Journal of Economics*, Vol. 8, No 2, Special Issue, 191-206.
2. Draskovic, V., Draskovic, M. (2012a), Institutional Nihilism as a Basis for Anti-Development Policy, *Montenegrin Journal of Economics*, Vol. 8, No 1, 119-136.
3. Draskovic, V., Draskovic, M. (2012b), Institucionalni nihilizam kao ograničenje ekonomske politike u državama SEE, *Ekonomija/Economics*, god. 19, br. 1, 209-222.
4. Draskovic, V., Draskovic, M. (2012c), Put u institucionalni nihilizam – slučaj država Jugoistočne Evrope, *Ekonomске teme*, god. 50, br. 4, 451-464.
5. Mesarić, M. (2011), Neoliberalizam vs. planiranje kao institut društveno-ekonomskog razvitka, *Montenegrin Journal of Economics*, Vol. 7, No 9, 5-20.
6. Polterovic, V. M. (2001), Transplantacija ekonomičeskikh institutov, *Ekonomičeskaja nauka sovremennoj Rosii*, No 3, 11-22.

7. Young, S. (2003) *Moral Capitalism: Reconciling Private Interest with Public Goods*, Berrett Kohler Publishing, San Francisco.

## EXAMPLES OF INSTITUTIONAL NIHILISM IN POST-SOCIALIST COUNTRIES

**Abstract:** Post-socialist transition period was influenced by the whole spectrum of institutional factors. They were producing constant obstacle and have had destructive impact on the development. They are in the same time the main generators of systematic uncertainty. Many of institutional deviations were reproducing in the initial institutional vacuum, which was shaped through the influence from semi-monistic institutional economic policy of neoliberal style. This phenomenon could be labeled as institutional nihilism. In this work is made attempt to prove the existence of this phenomena using the diverse examples in several areas. The decisive hypothesis is that the concept of institutional nihilism could be used as the base for the explanation of the main causes of unsuccessful post-socialist transition.

**Keywords:** economic institutions, institutional monism, neoliberalism, transition economies

# INSTITUCIONALNI KAPACITET SISTEMA KONTROLISANJA DRŽAVNE POMOĆI U EVROPSKOJ UNIJI I REPUBLICI SRBIJI

Dr Boban Stojanović,\* Tanja Stanišić,\*\* Vladimir Radivojević\*\*\*

**Apstrakt:** Uspostavljanje kontrole državne pomoći, kao jednog od instrumenata ostvarivanja ciljeva politike zaštite konkurencije, zahteva postojanje odgovarajućeg institucionalnog kapaciteta. Efikasno funkcionisanje sistema kontrole državne pomoći obezbeđuje da se ciljevi trošenja državnih fondova realizuju uz što manji negativan uticaj na tržišnu konkurenciju. Pravna nadležnost za prikupljanje i analizu podataka, monitoring i svrsishodno usmeravanje državnih sredstava, po pravilu, su delegirani na određeno nezavisno regulatorno telo. U Evropskoj uniji implementacija sistema kontrolisanja državne pomoći je u rukama Evropske komisije, dok je u Srbiji 2010. godine formirana nacionalna Komisija za kontrolu državne pomoći. U radu se analiziraju aktivnosti i rezultati rada regulatornih tela u ovoj oblasti u Evropskoj uniji i Srbiji. Komparativna analiza omogućava identifikovanje postojećih nedostataka u radu Komisije za kontrolu državne pomoći Srbije koje u narednom periodu treba eliminisati u cilju usklađivanja sa pozitivnom praksom Evropske unije.

**Ključne reči:** državna pomoć, kontrola, institucije, EU, Srbija

## Uvod

Aktivnosti države koje se odnose na pružanje finansijske podrške i pomoći učesnicima na tržištu, ukoliko imaju selektivan karakter, u značajnoj meri mogu narušiti konkurenciju. Otuda je stavljanje državne pomoći pod kontrolu važan preduslov za eliminisanje mogućnosti nastanka nejednakih uslova poslovanja između aktera koji primaju i onih koji ne primaju državnu pomoć. Uporedo sa razvojem Evropske unije (EU), nastala je potreba za uspostavljanjem funkcionalnog sistema kontrole državne pomoći. Nakon nekoliko decenija njegovog razvijanja i usavršavanja, može se govoriti o postojanju efikasnog evropskog sistema kontrolisanja državne pomoći. Uspostavljanje ovog sistema u Srbiji predstavlja novinu u pravnom i institucionalnom smislu. Potreba za njegovim kreiranjem

---

\* Univerzitet u Nišu, Ekonomski fakultet, stojanovic@ni.ac.rs

\*\* Univerzitet u Nišu, Ekonomski fakultet, tanja.stanasic@gmail.com

\*\*\* Univerzitet u Nišu, Ekonomski fakultet, vladimir.radivojevic@ymail.com

posledica je pretpristupnih obaveza definisanih Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, na koje Srbija u prethodnih nekoliko godina pokušava da odgovori.

U radu se kroz komparativnu analizu razvijenog evropskog sistema i sistema u razvoju u Srbiji, vrši ocena uspešnosti Srbije na ovom polju. U prvom delu rada izložene su pravne osnove politike kontrole državne pomoći u EU i Srbiji. Drugi deo rada analizira aktivnosti i odluke Evropske komisije (EK), kao tela u čijoj je nadležnosti sistem kontrole državne pomoći EU. Namera ovog dela rada je ocena usaglašenosti sa postavljenim ciljevima evropske ekonomske integracije. Na kraju, analiza aktivnosti Komisije za kontrolu državne pomoći u prvim godinama uspostavljanja sistema u Srbiji omogućuje ocenu njene uspešnosti i izvođenje zaključaka o njenom formalnom ili suštinskom značaju. Polazna hipoteza analize jeste da su institucije za kontrolu državne pomoći efikasne jedino ukoliko njihovo delovanje doprinosi realizaciji opštih ciljeva politike državne pomoći. Na bazi vremenski kratkog perioda iskristalisana su dva osnovna cilja politike i sistema kontrole državne pomoći: 1) što manji apsolutni i relativni iznos državne pomoći (niži iznos državne pomoći podrazumeva i manje mogućnosti narušavanja konkurencije), i 2) povećanje učešća horizontalne državne pomoći u ukupnoj strukturi pomoći, a na račun učešća sektorske pomoći kao oblika koji najznačajnije može narušiti konkurenciju.

### **Pravna osnova sistema kontrolisanja državne pomoći u EU i Srbiji**

Pravila o kontroli državne pomoći na nivou EU sadržana su u Ugovoru o Evropskoj uniji (Lisabonski sporazum), kao pravnoj bazi sistema kontrolisanja državne pomoći EU. Ova pravila predstavljaju određenu vrstu kompromisa. Usmerena su na sprečavanje uticaja državne pomoći na distorziju konkurencije, ali ipak uvažavaju potencijalne pozitivne efekte državne pomoći i ostavljaju EK značajnu diskreciju u balansiranju između ovih ciljeva [2, str. 6]. Državna pomoć regulisana je članovima 107 i 108 Lisabonskog sporazuma (odnosno 87 i 88 Ugovora iz Rima).

Član 107 (1) Lisabonskog sporazuma ukazuje na uslove zabrane državne pomoći i navodi da je „svaka pomoć, odobrena od strane države članice ili putem državnih resursa u bilo kom obliku, koja narušava ili preti da naruši konkurenciju davanjem prednosti određenim preduzećima ili proizvodnji određenih proizvoda, u onoj meri u kojoj utiče na trgovinu između država članica, nespojiva je sa zajedničkim tržištem“. Iako se na prvi pogled može učiniti drugačije, sadržina citiranog člana ne podrazumeva apsolutnu zabranu državne pomoći, jer postoji veliki broj izuzetaka od ovog opšteg pravila.

Član 107 (2) navodi tri vrste državne pomoći koje su uvek u skladu sa zajedničkim tržištem:

- „pomoć koja je socijalnog karaktera, koja se dodeljuje individualnim potrošačima, pod uslovom da se odobrava bez diskriminacije u vezi sa poreklom proizvoda“,
- „pomoć za oporavak od šteta izazvanih prirodnim nepogodama ili vanrednim okolnostima“,
- pomoć pojedinim regionima Nemačke koji su oštećeni nekadašnjom pripadnošću istočnoj Nemačkoj, u meri u kojoj je pomoć neophodna da bi se nadoknadio ekonomski zaostatak usled podele države.<sup>1</sup>

Član 107 (3) navodi četiri vrste državne pomoći koje mogu biti izuzete od zabrane od strane EK. Član 107(3) (a) odnosi se na „pomoć za promovisanje ekonomskog razvoja oblasti u kojima je životni standard nizak, ili gde postoji ozbiljna nezaposlenost“. Član 107 (3) (b) odnosi se na „pomoć za promovisanje izvršenja važnog projekta od zajedničkog evropskog interesa ili za otklanjanje ozbiljnih poremećaja u privredi države članice“. Član 107 (3) (c) pokriva „pomoć za olakšavanje razvoja određenih privrednih delatnosti ili određenih ekonomskih oblasti, gde takva pomoć neće negativno uticati na uslove trgovanja suprotno zajedničkom interesu“. Član 107 (3) (d) odnosi se na „pomoć za promociju kulture i kulturnog nasleđa“. Član 107 (3) (e) omogućava i druge kategorije pomoći koje mogu biti izuzete od zabrane ako je to predložila EK. Države članice moraju da obaveste EK o svim predloženim merama državne pomoći, tako da ona može da utvrdi da li se pomoć kvalifikuje za izuzeće od zabrane. Komisija, takođe, obezbeđuje stalno preispitivanje postojećih pomoći i zahteva od država članica da joj podnose godišnji izveštaj.

U Srbiji su inicijalni zahtevi za uspostavljanjem sistema kontrole državne pomoći sadržani u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Srbije i Evropske unije i njenih zemalja članica (SSP). Preciznije, glave VI SSP koja se odnosi na usklađivanje propisa, primenu prava i pravila konkurencije. Sporazumom je predviđeno postepeno usklađivanje zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU (*acquis communautaire*) i u ovoj oblasti. Potpisivanjem Sporazuma, Srbija je preuzela obavezu usvajanja pravnog okvira za kontrolu državne pomoći. Na taj način je omogućena efikasna prethodna i naknadna kontrola svih novih mera državne pomoći, kao i usaglašavanje već postojećih mera sa pravilima koja budu uspostavljena. Od toga se očekuju pozitivni efekti u koncipiranju ekonomske politike i racionalnom planiranju budžeta.

---

<sup>1</sup> Od ujedinjenja Nemačke oktobra 1990. godine ova kategorija je zastarela.

Za razliku od pravila koja se tiču zaštite konkurencije, koja su u momentu potpisivanja SSP već bila regulisana Zakonom o zaštiti konkurencije, pravila o kontroli državne pomoći u Srbiji nisu bila regulisana sistemskim zakonom, pa je materija predstavljala novinu u domaćem pravnom sistemu. Sporazumom je predviđeno usvajanje zakona, što je i učinjeno 22. jula 2009. godine. Primena Zakona o kontroli državne pomoći počela je 1. januara 2010. godine. Usvajanje ovog zakona predstavljalo je značajan korak na putu evropskih integracija Srbije i ispunjavanje njenih obaveza iz SSP koje se odnose na konkurenciju i državnu pomoć. Prema iskustvima nekih zemalja članica EU, čijem je članstvu prethodio proces stabilizacije i pridruživanja, državna pomoć spada u najzahtevnije oblasti prilikom pregovaranja o članstvu. Cilj domaćeg Zakona o kontroli državne pomoći, po uzoru na slične evropske zakone, je sprečavanje narušavanja konkurencije putem kontrolisanja državne pomoći koja se dodeljuje preduzećima, sektorima i regionima. Na taj način se obezbeđuje jednak tretman svih učesnika na nacionalnom tržištu i stvaraju osnove za uspešno buduće učestvovanje domaćih preduzeća na jedinstvenom evropskom tržištu.

Pored toga, Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju je predviđeno formiranje operativnog nezavisnog tela (Komisije za kontrolu državne pomoći) koje bi vršilo nadzor nad dodelom državne pomoći i koje bi imalo ovlašćenja da naredi povraćaj protivzakonito dodeljene pomoći u roku od godinu dana od stupanja na snagu SSP. Bilo operativno nezavisno ili ne, nacionalno nadležno telo mora imati moć sličnu onoj koju ima EK, uključujući moć da zahteva relevantne informacije, moć istrage, odobravanje pomoći, monitoring postojećih šema pomoći i nalaganje povratka nezakonite pomoći. Nacionalna pravila takođe treba da reflektuju član 108 Lisabonskog sporazuma u zahtevanju prethodne notifikacije pomoći i šema pomoći [13, str. 268]. Komisija za kontrolu državne pomoći u Srbiji je formirana 2009. godine sa ciljem kontrole budućih mera državne pomoći, preispitivanja sastava dodeljene državne pomoći i usklađivanja veličine i strukture pomoći sa praksom EU.

### **Uloga i aktivnosti Evropske komisije u sistemu kontrolisanja državne pomoći**

Apsolutno pravo EK da reguliše državnu pomoć propisano je članom 108 Lisabonskog sporazuma (bivši član 88 Ugovora o EZ). Prema intencijama ovog člana „Komisija, u saradnji sa državama članicama, stalno preispituje dodeljenu pomoć i državama članicama predlaže mere u cilju razvoja ili delovanja zajedničkog tržišta. Ukoliko Komisija, posle poziva zainteresovanim stranama da iznesu svoje stavove, utvrdi da dodeljena pomoć nije u skladu sa zajedničkim



tržištem na osnovu odredaba člana 107 ili da se ona zloupotrebljava, donosi odluku da država članica ukine dodeljenu pomoć ili da je uskladi u roku koji odredi Komisija.“ Ovim članom, u paragrafu 3, propisuje se obaveza blagovremenog obaveštavanja Komisije, kako bi mogla da zauzme stav o projektima dodeljivanja ili potrebi modifikovanja pomoći. Može se zaključiti da član 107 uređuje uslove za dodelu državne pomoći, dok član 108 uređuje režim dodeljene pomoći.

U nameri da olakša proces rada i sistem kontrole učini što transparentnijim, Evropska komisija kontinuirano usvaja različite vrste smernica i uputstava (*soft law*) kojima se bliže određuju pravila dodeljivanja pojedinih kategorija državne pomoći. Pri tome, posebnim propisima nisu regulisane samo osnove kategorije državne pomoći (horizontalna, regionalna i sektorska), već se propisi i pravila izrađuju i za podkategorije. Pregled smernica i regulacije EK po kategorijama državne pomoći koje imaju karakter mekog zakonodavstva dat je na Slici 1.

Regionalna državna pomoć	→	“Guidelines on National Regional Aid for 2007-2013” (OJ, No C 54, 2006)
Horizontalna državna pomoć	→	“Community Guidelines on State aid for Environmental Protection” (OJ, No C 82, 2008)
Državna pomoć za zaštitu životne sredine	→	“Community Framework for State aid for Research and Development and Innovation” (OJ, No C 323, 2006)
Državna pomoć za istraživanje i razvoj	→	“Community Guidelines on State aid for rescuing and restructuring firms in difficulty” (OJ, No C 244, 01.10.2004)
Državna pomoć za sanaciju i restrukturiranje preduzeća u poteškoćama	→	“Community Guidelines on State Aid to Promote Risk Capital Investments in Small and Medium-sized Enterprises” (OJ, No C 194, 2006)
Državna pomoća za promovisanje investicija u formi rizičnog kapitala	→	“Commission Communication on State aid elements in sale of land and buildings by public authorities” (OJ, No C 209, 1997)
Prodaja državne imovine i zemljišta	→	“Council Decision on State aid to facilitate the closure of uncompetitive coal mines” (OJ, No L 336, 2010)
Sektorska državna pomoć	→	“Guidelines for the examination of State aid to fisheries and aquaculture” (OJ, No C 84, 2008)
Sektor uglja	→	“Community guidelines on financing of airports and start-up aid to airlines departing from regional airports” (OJ, No C 312, 2005)
Sektor poljoprivrede i ribarstva	→	“Communication from the Commission - Community guidelines on State aid for railway undertakings” (OJ, No C184, 2008)
Sektor transporta	→	“Community Framework for State aid in the form of public service compensation” (OJ, No C 297, 2005)
Ostalo	→	“Commission Regulation (EC) No 1998/2006 of 15 December 2006 on the application of Articles 87 and 88 of the Treaty to de minimis aid” (OJ, No L 379, 2006)

**Slika 1** Smernice Evropske unije prema kategorijama državne pomoći

Izvor: European Commission, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/legislation.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html)

Iako su naponi Komisije da smanji državnu pomoć često prihvatani od strane država članica sa odobravanjem, suočene sa pritiscima subvencionisanja domaćih ekonomskih subjekata vlade država članica ujedno vrše pritisak na EK da odobrava politički osetljive pakete. Ovi politički pritisci daju Komisiji podsticaj da stvori dodatne resurse kojima može aktivno da brani integritet režima državne pomoći [16, str. 226]. Upravo korišćenje smernica i direktiva olakšava da Komisija odoleva političkim pritiscima u individualnim slučajevima pozivajući se na posebne testove i standarde. Drugo, korišćenje sekundarnog zakonodavstva dozvoljava Komisiji da se efikasnije nosi sa rastućim radnim opterećenjem i obezbeđuje veću sigurnost državama članicama u planiranju njihovih akcija [1, str. 4].

Nacionalne vlasti koje formalno upravljaju svojim sistemima državne pomoći imaju samo funkciju monitoringa. Konačne odluke se preduzimaju od strane EK u Generalnom direktoratu za konkurenciju (*Directorate General Competition*). Država članica mora svaki plan državne pomoći prethodno da *prijavi* Komisiji, jer će se svaka neprijavljena državna pomoć smatrati nezakonitom. Bez obzira na činjenicu da je zabranjena samo ona pomoć koja narušava konkurenciju, Komisija mora imati dovoljno materijala na osnovu koga će sprovesti postupak ispitivanja i kontrole. Kontrola ne može biti efikasna ukoliko svaki vid državne pomoći nije prethodno prijavljen. Odlukom Saveta 1999. godine propisano je da država članica mora obezbediti sve neophodne informacije koje će omogućiti Komisiji donošenje odluke, kao i niz drugih ovlašćenja Komisije [5, str. 6]. Sve mere državne pomoći moraju da budu notifikirane Komisiji i mogu da se stave na snagu samo nakon odobrenja od strane EU (pozitivna odluka). Ako Komisija smatra da mera nije kompatibilna sa pravilima državne pomoći, donosi se negativna odluka.

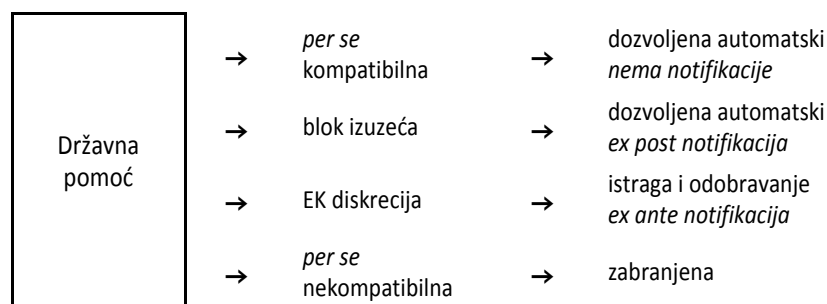
Komisija sprovodi postupak ispitivanja pre donošenja bilo kakve odluke. U postupku ispitivanja usaglašenosti Komisija ispituje legitimnost cilja pomoći i postojanje narušavanja konkurencije. Tokom postupka Komisija utvrđuje ravnotežu između legitimnog cilja i uticaja pomoći na konkurenciju, pri čemu ima diskrecionu vlast. Diskreciono ovlašćenje podrazumeva da Komisija može odobriti i pomoć koja je u principu zabranjena, pod uslovom da takvu odluku donese jednoglasno [15, str. 68]. Ovde treba napomenuti da Evropski sud pravde (*European Court of Justice*) može zabraniti državnu pomoć o kojoj Komisija nije prethodno obavestena, čak i ukoliko se ona odobri.

Pored ispitivanja opravdanosti planova državne pomoći, kontrola dodeljene državne pomoći je još jedna od nadležnosti Komisije. U veza sa državnom pomoći za koju postoji sumnja da nije u saglasnosti sa odredbama Ugovora, Komisija može zahtevati dostavljanje svih potrebnih informacija od države članice na osnovu kojih će procenjivati zabranu ili dozvolu. Ukoliko se utvrdi da je pomoć zabranjena u

smislu da nosi značajne negativne posledice po konkurenciju, Komisija će naložiti ukidanje ili izmenu uslova pod kojima se državna pomoć dodeljuje. Preporuka Komisije državi članici da izvrši izmene nema obavezujuću snagu, ali će od postupanja u skladu sa preporukom zavisiti i konačna odluka Komisije. Analogno potrebi obaveštavanja Komisije o novoj državnoj pomoći, država članica ima obavezu obaveštavanja o svim izmenama u postojećem režimu pomoći.

Procene EK obuhvataju složeni skup ekonomskih i društvenih elemenata, koji mogu dovesti do odobravanja pomoći ukoliko je: a) režim pomoći transparentan; b) evropski interes zadovoljen i c) ako su pri izradi projekta pomoći uzeti u obzir tržišni mehanizmi [15, str. 68]. Komisija često propisuje detaljne uslove za primenu ova tri kriterijuma. Takođe, Komisija je usvojila niz podzakonskih akata u vezi sa izuzecima od zabrane. Važna pravila o blok izuzecima se tiču pomoći ispod određenog praga (pravilo *de minimis*) [7]. Prema ovom pravilu pomoć koja ne prelazi 200.000 evra u periodu od tri godine, kompatibilna je sa unutrašnjim tržištem. Drugi važan propis u tom smislu je regulacija generalnih blok izuzeća (*GBER*) koja je uvedena 2008. godine i spojila je pet bivših propisa o blok izuzecima sa izuzecima za nekoliko horizontalnih ciljeva pomoći (npr. pomoć za istraživanje i razvoj, za zaštitu životne sredine) [9]. Ako državna pomoć pripada nekoj od kategorija blok izuzeća, država članica nije dužna da obavesti Komisiju pre davanja pomoći. Međutim, države članice su u obavezi da obaveste Komisiju o takvoj pomoći, kako bi ona procenila da li pomoć ispunjava uslove za izuzeće.

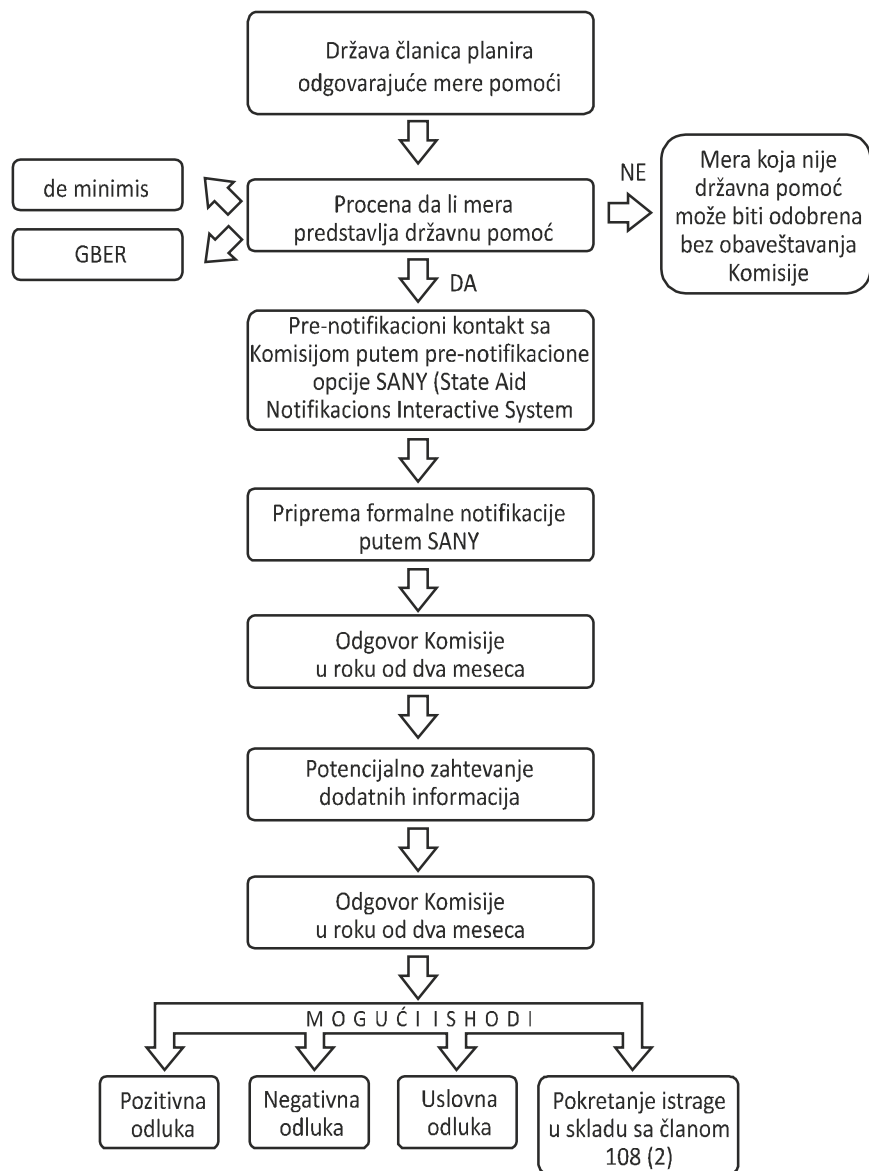
Šematski prikaz međuzavisnosti odluka EK i potreba za notifikacijom državne pomoći dat je na Slici 2.



**Slika 2** Notifikacija i odobravanje različitih kategorija državne pomoći

Izvor: Glowicka, E. 2008. p. 26

Postupak odobravanja državne pomoći prema postojećem sistemu kontrolisanja državne pomoći Evropske unije prikazan je na Slici 3.



**Slika 3** Postupak notifikacije i odobravanja državne pomoći u postojećem EU sistemu kontrolisanja

Izvor: BIS, Department for Business, Inovation and Skills. 2010. State Aid notification process, <https://www.gov.uk/state-aid>

Ukoliko je konačna odluka Komisije da je državna pomoć zabranjena, ili ukoliko su preduzeća dobila pomoć bez prethodne saglasnosti Komisije za koju je *ex post* utvrđeno da je ona neopravdana, država članica je u obavezi da vrati

dodeljena sredstva zajedno sa pripadajućom kamatom. Ovakav povraćaj nezakonite pomoći nije eksplicitno pominjan u primarnom zakonodavstvu, ali je vremenom usvojen od strane Komisije u pojedinačnim slučajevima (*case law*). Moć Komisije da naloži povraćaj nezakonite i nekompatibilne državne pomoći prvi put je pomenuta u odluci u slučaju Kohlengesetz 1973. godine [3]. Budući da je Komisija nadležna da donese odluku o izmeni ili ukidanju državne pomoći koja je nespojiva sa zajedničkim tržištem, Sud je zaključio da joj treba dati i diskreciono pravo da zahteva povraćaj pomoći [8, str. 5]. Obaveza povraćaja nezakonite pomoći, koja je razvijana kroz praksu EK, utemeljena je i ozvaničena Uredbom broj 659/1999 [5]. Broj odluka kojima se nalaže povraćaj državne pomoći, kao i iznosi za vraćanje u periodu od 2001. do 2012. godine prikazani su u Tabeli 1.

**Tabela 1** Odluke Evropske komisije o povraćaju nezakonite državne pomoći (2000-2011)

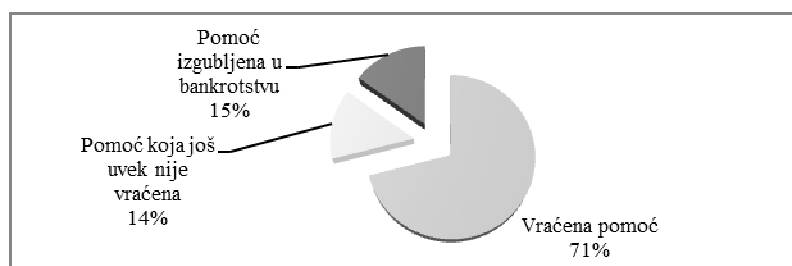
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Broj usvojenih odluka	15	19	26	10	24	13	8	10	13	7	6	12
Broj realizov. odluka	15	13	25	9	22	12	6	7	9	3	3	3
Ukupna pomoć za koju je zahtevan povraćaj (mil.evra)	358	1602	2120	1131	4983	429	256	167	2610	76	149	198
Iznos vraćene pomoći bez kamate (mil.evra)	352	1352	2068	997	4976	400	245	56	2057	51	120	0
% još uvek nevraćene pomoći	1,7	15,6	2,5	11,8	0,1	6,8	4,3	66,5	21,2	32,9	19,5	100
Kamata	9	218	364	357	1446	95	51	17	331	7	28	0

Izvor: European Commission, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid](http://ec.europa.eu/competition/state_aid)

Iznos vraćene nelegalne ili nekompatibilne državne pomoći na nivou EU od 2000. godine beleži kontinuirani rast, tako da je juna 2012. godine iznosio ukupno 13,5 milijardi evra, dok je iznos od 2,3 milijarde evra okarakterisan kao iznos koji treba vratiti, ali to još uvek nije učinjeno [10, str. 47]. Specifičan je period nakon 2008. godine, kada opada broj donetih odluka o povraćaju državne pomoći, i još drastičnije opada iznos vraćene državne pomoći, koji je 2011. godine bio jednak

nuli. Ovo se može objasniti slabljenjem rigoroznosti EK u periodu svetske ekonomske krize. Situacija je stabilizovana 2012. godine, mada do juna 2012. godine još uvek značajan procenat pomoći (50,7%) nije vraćen.

Na Grafiku 1 prikazan je procenat ukupno vraćene i nevraćene, odnosno izgubljene državne pomoći u periodu nakon usvajanja uredbe kojom je regulisan povraćaj nezakonite i nekompatibilne državne pomoći.



**Grafik 1** Povraćaj nezakonite i nekompatibilne državne pomoći (ukupno za period 01.01.2000–30.06.2012)

Izvor: European Commission, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid](http://ec.europa.eu/competition/state_aid)

U periodu od januara 2000. do juna 2012. godine vraćeno je 71% nezakonite i nekompatibilne državne pomoći, što se može smatrati značajnim uspehom. Međutim, još uvek nije vraćeno 14% nelegalne pomoći, dok je 15% takve pomoći u posmatranom periodu izgubljeno zbog bankrotstva primaoca pomoći. Na Grafiku 1 je prikazan iznos nelegalne pomoći (u procentima) za posmatrani period, bez pripadajuće kamate.

Ovde je neophodno pomenuti specifičnost perioda svetske ekonomske krize i slabljenje godinama izgrađivanog rigoroznog sistema kontrole državne pomoći. Period svetske ekonomske krize karakterisalo je kratkoročno relaksiranje standarda i fleksibilniji pristup Evropske komisije u kontroli državne pomoći. U uslovima globalne krize došla je do izražaja neminovnost državne intervencije, pa su različiti oblici državne pomoći dobijali na aktuelnosti i igrali značajnu ulogu. U tom kontekstu, izazov za EU predstavljalo je izbegavanje državne intervencije koja bi narušila cilj smanjenja državne pomoći i njenog boljeg usmeravanja. Međutim, u ovakvim okolnostima, postojala potreba za novim privremenim merama državne pomoći. Evropska komisija je imala zadatak da obezbedi kompromis između ciljeva zaštite konkurencije, s jedne strane, i potreba zemalja članica da značajnijim obimom državne pomoći sprečavaju dublje negativne efekte krize. Komisija je pomoću sekundarnog zakonodavstva i vanrednih smernica i uputstava efikasno odgovorila zadatku. Naime, u prilog tome govori činjenica da poslednji izveštaji

Evropske Komisije ukazuju na značajnu redukciju antikriznih mera. Na Slici 4 prikazana je regulativa EK kojom je usmeravana državna pomoć u periodu svetske ekonomske krize. Manje rigorozan stav komisije važio je isključivo za krize. Otuda su i vanredne smernice kojima su propisani fleksibilniji uslovi za odobravanje državne pomoći bile vremenski ograničene na kraj 2010, odnosno 2011. godine.

<p>Finansijski sektor:</p> <p>“Communication from the Commission on the application of State aid rules to measures taken in relation to financial institutions in the context of the current global financial crisis”, (OJ No C 270, 2008)</p> <p>“Communication from the Commission on Recapitalisation of financial institutions in the current financial crisis: limitation of the aid to the minimum necessary and safeguards against undue distortions of competition”, (OJ No C 10, 2009)</p> <p>“Communication from the Commission on the Treatment of Impaired Assets in the Community Banking sector”, (OJ No C 72, 2009)</p> <p>“Communication from the Commission on The return to viability and the assessment of restructuring measures in the financial sector in the current crisis under the State aid rules”, (OJ No C 195, 2009)</p> <p>Realni sektor:</p> <p>“Temporary Community framework for State aid measures to support access to finance in the current financial and economic crisis”, (OJ No C 16/01, 2009)</p> <p>“Temporary Union framework for State aid measures to support access to finance in the current financial and economic crisis”, (OJ No C 6/5)</p>
--

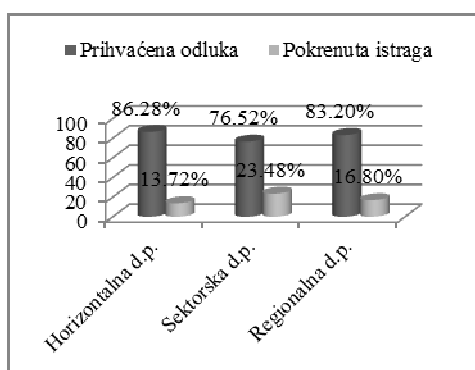
**Slika 4** Smernice Evropske unije za regulisanje državne pomoći u periodu svetske ekonomske krize

Izvor: European Commission, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid](http://ec.europa.eu/competition/state_aid)

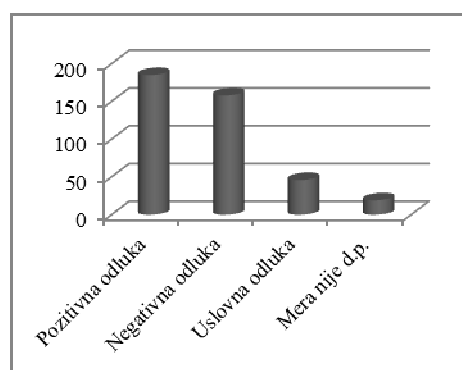
Smernice vezane za finansijski sektor bile su na snazi do kraja 2010. godine. Može se uočiti da postoje dve verzije privremenog okvira za realni sektor. Prvi (2009) je bio validan do kraja 2010. godine. Drugim (2011) komisija postepeno zaoštava kriterijume za dodelu državne pomoći, da bi nakon isteka perioda predviđenog za njegovu primenu (31. decembar 2011) usledio povratak primeni regularnih pravila. Tri osnovne karakteristike evropskog sistema kontrole državne pomoći su doprinele njegovoj efikasnosti u vanrednim okolnostima, a uz sveobuhvatno poštovanje njegovog primarnog cilja: jasna usmerenost državne pomoći, brzo reagovanje i vremenski ograničen rok za primenu antikriznih mera. Naime, uporedo sa donošenjem propisa i predloga o antikriznom vidu upotrebe državne pomoći u finansijskom i realnom sektoru, svaku odluku Evropske unije pratila je i odgovarajuća „strategija izlaza“ koja je vodila sa privremenih ka održivim rešenjima za oporavak kako finansijskog, tako i realnog sektora.

Evidentno je da, uz izuzetak perioda svetske ekonomske krize, evropski sistem kontrolisanja državne pomoći biva sve strožiji i da EK u poslednjim godinama zauzima rigorozniji stav po pitanju opravdanosti državne pomoći. Sve to doprinosi ostvarivanju opšteg cilja smanjenja nivoa državne pomoći, budući da niži nivo državne pomoći podrazumeva manju mogućnost za narušavanje konkurencije. Ovaj cilj EU u poslednjim godinama promovise krilaticom „manja, a bolje usmerena državna pomoć“ [6]. O karakteru aktivnosti EK i njihovoj usmerenosti ka ostvarivanju ciljeva politike i sistema kontrolisanja državne pomoći može se zaključivati na osnovu analize odluka komisije u konkretnim slučajevima.

Registar EK (*State Aid Register*) omogućava pretragu slučajeva državne pomoći prema primarnim ciljevima, instrumentu dodele državne pomoći i tipu odluka EK u svakom pojedinačnom slučaju. Pri tome, postoje dva osnovna kriterijuma prema kojima odluke EK mogu biti klasifikovane. Posle preliminarnog ispitivanja (faza 1 odlučivanja) EK može doneti četiri vrste odluka: da mera ne predstavlja državnu pomoć, da je odluka konačna (tj. da ne postoji mogućnost prigovora), odluku o pokretanju formalne procedure istrage i odluku o proširenju procedure. Na Grafiku 2 prikazan je odnos konačnih odluka Komisije i odluka kojima se pokreće istraga za period 2000. – 2011. godina. Uvođenjem dodatnog kriterijuma, osnovne podele državne pomoći na horizontalnu, sektorsku i regionalnu, zaključuje se da je najveći procenat pokrenutih istraga zabeležen kod sektorske državne pomoći (23,48%), dok su odluke u slučajevima horizontalne državne pomoći u najvećoj meri bile prihvatljive za sve zainteresovane strane (u svega 13,72% slučajeva je pokrenuta istraga).



**Grafik 2** Odnos prihvaćenih i odluka EK kojima se pokreće istraga

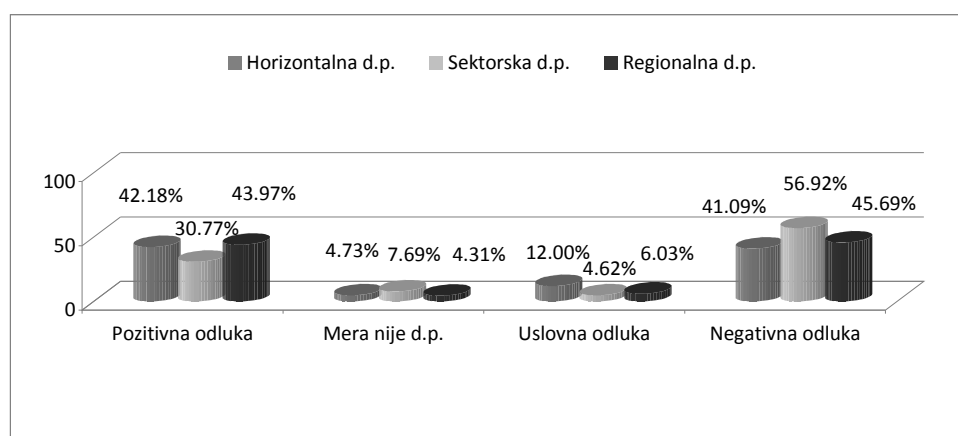


**Grafik 3** Konačne odluke EK po vrstama (2000-2011)

Izvor: Pregled napraoljen na osnovu baze EK ([http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/register/](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/))



Nakon formalne procedure istrage (druge faze odlučivanja) Komisija može doneti sledeće vrste odluka: da mera ne predstavlja državnu pomoć, pozitivnu odluku, uslovnu odluku (koja u principu predstavlja pozitivnu odluku nakon ispunjavanju odgovarajućih uslova), negativnu odluku sa povraćajem pomoći, negativnu odluku bez povraćaja pomoći i negativnu odluku na samu notifikaciju pomoći. Na Grafiku 3 prikazan je odnos pojedinačnih odluka Komisije nakon druge faze odlučivanja. U posmatranom periodu zabeležen je neznatno veći broj pozitivnih odluka u odnosu na negativne, što govori u prilog činjenici o rigoroznom sistemu kontrole državne pomoći usmerenom na smanjenu apsolutnog i relativnog iznosa državne pomoći. Na Grafiku 4 prikazana je međuzavisnost karaktera odluka EK i kategorija državne pomoći.



**Grafik 4** Procentualno učešće različitih vrsta odluka EK po kategorijama državne pomoći (2000–2011)

Izvor: Pregled napravljen na osnovu baze Evropske komisije ([http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/register/](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/))

Najveći procenat negativnih odluka zabeležen je kod sektorske državne pomoći, zatim sledi regionalna, pa horizontalna državna pomoć. Takođe se analizom odluka u periodu 2000 – 2011. godina dolazi do zaključka da postoji opadajući trend broja pozitivnih odluka, odnosno rastući trend broja negativnih odluka kod sektorske državne pomoći (obrnuto kod horizontalne i regionalne državne pomoći). Na osnovu ovoga se može zaključiti da EK svojim delovanjem uspešno doprinosi realizaciji i drugog važnog cilja sistema kontrolisanja državne pomoći - što manje učešće sektorske pomoći kao najdistorzivnijeg oblika u ukupnoj strukturi pomoći.

## Uloga i aktivnosti Komisije za kontrolu državne pomoći u Srbiji

U Srbiji je Komisija za kontrolu državne pomoći formirana 29. novembra 2009. godine i sastoji se od pet članova. Članovi su delegirani na predlog: Ministarstva finansija (predsednik komisije), Komisije za zaštitu konkurencije (zamenik predsednika), Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja, Ministarstva za infrastrukturu i energetiku i Ministarstva zaštite životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja. Sam uvid u sastav komisije govori o njenoj nedovoljnoj nezavisnosti. Paradoks je da je Komisija za kontrolu državne pomoći u Srbiji sastavljena od članova onih ministarstava čije bi aktivnosti, između ostalog, trebalo da kontroliše. U institucionalnom smislu komisija je deo, odnosno ogranak Ministarstva finansija. Primera radi, u zemljama u okruženju, Hrvatskoj i Makedoniji, koje su znatno pre Srbije pristupile izgradnji sistema kontrole državne pomoći, kontrola je u rukama agencija, odnosno tela za zaštitu konkurencije i odvojena od bilo kog ministarstva. Na taj način se nezavisnost sistema kontrole državne pomoći ne dovodi u pitanje i sam sistem stavlja u funkciju ostvarenja osnovnog cilja, zaštite konkurencije na tržištu. Nasuprot tome, ograničena nezavisnost Komisije za kontrolu državne pomoći u Srbiji, jedan je od uzroka (možda i najvažniji uzrok) njenih ograničenih rezultata u dosadašnjem delovanju.

Rad komisije u Srbiji je definisan sa svega par propisa usvojenih još na samom početku uspostavljanja sistema kontrole državne pomoći. Osnovne aktivnosti Komisije uređuje Zakon o kontroli državne pomoći. Odredbe zakona su detaljnije razrađene u Uredbi o pravilima dodele državne pomoći (inicijalno usvojenu 2010. i izmenjenu 2011. godine). Posebnim propisima su regulisani još postupak prijavljivanja i metodologija izrade godišnjih izveštaja. Nakon tih inicijalnih rešenja nije usvojen nijedan propis koji bi vodio ka zaokruživanju sistema kontrole, njegovoj većoj transparentnosti i usklađivanju sa praksom EU. Ono što se očekivalo, ali još uvek nije rešeno, jeste usvajanje smernica i propisa kojima bi se, po uzoru na praksu EK, preciznije odredili uslovi dodele svake pojedinačne kategorije državne pomoći. Skromna lista usvojenih propisa kojima je regulisana kontrola državne pomoći u Srbiji prikazana je na Slici 5.

U prvoj godini rada (2010) komisija je objavila rešenja po osnovu 44 prijave državne pomoći. Od svih prispelih prijava odbačeno je svega 8, jedna zbog nenadležnosti komisije, a ostale zbog utvrđivanja da prijavljene mere ne predstavljaju državnu pomoć. Državna pomoć je odobrena po osnovu 36 prijava. U 11 slučajeva o dozvoljenosti dodeljene državne pomoći komisija je odlučivala u postupku naknadne kontrole. Od ukupno dodeljene pomoći najveći procenat je okvalifikovan kao *de minimis* pomoć (preko 50%), 36,11% je horizontalna, a 11,11% regionalna pomoć [17, str. 55]. Prema Uredbi o kontroli državne pomoći, pomoć manja od

200.000 evra predstavlja *de minimis* pomoć i odobrava se po automatizmu, jer se pretpostavlja da ne može u značajnijoj meri uticati na narušavanje tržišne konkurencije. Kada su u pitanju ciljevi odobrene pomoći, najveći procenat odobrenih prijava se odnosi na ciljeve iz oblasti kulture i informisanja, 41,6 i 16,6%, respektivno.

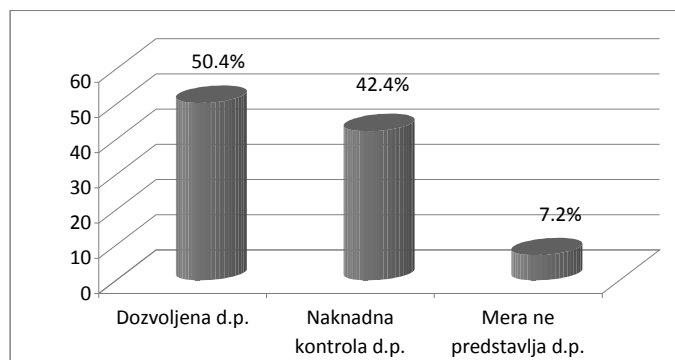
Opšte odredbe	→	„Zakon o kontroli državne pomoći“, (Službeni glasnik RS, broj 51/2009)
Kriterijumi dodele	→	„Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći“, (Službeni glasnik RS, br. 13/2010, 100/2011)
Postupak prijavljivanja	→	„Uredba o načinu i postupku prijavljivanja državne pomoći“, (Službeni glasnik RS, br. 13/2010)
Metodologija izrade izveštaja	→	Pravilnik o metodologiji izrade godišnjeg izveštaja o dodeljenoj državnoj pomoći, (2011)

### Slika 5 Usvojeni propisi kojima je regulisana državna pomoć u Srbiji

Izvor: Ministarstvo finansija Republike Srbije, <http://mfp.gov.rs/>

Uz uvažavanje specifičnosti početne 2010. godine, u radu je u cilju dolaženja do određenih zaključaka o radu nacionalne Komisije za kontrolu državne pomoći izvršena detaljnija analiza njenih aktivnosti u 2011. godini. Ukupno 128 odluka, odnosno rešenja komisije analizirano je na osnovu dva kriterijuma. Prvi kriterijum je vrsta odluke komisije, a drugi vrsta odobrene državne pomoći na osnovu pozitivnih odluka komisije. U preostalim 14 zaključaka davaocima državne pomoći je naloženo usklađivanje sa pravilima za dodelu državne pomoći.

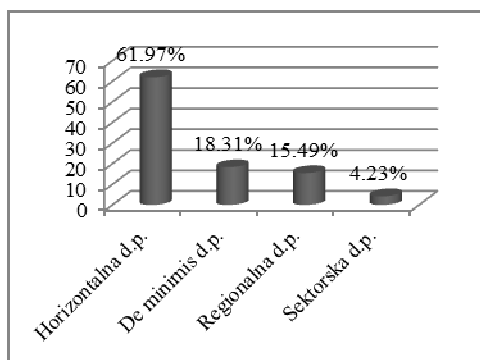
U 2011. godini komisija je, prema objavljenim rešenjima, donosila tri vrste odluka: odluke kojima je dozvoljavala državnu pomoć, odluke kojima je konstantovala da prijavljena mera ne predstavlja državnu pomoć i odluke o pokretanju postupka naknadne kontrole državne pomoći. U čak 50,4% slučajeva komisija je donela odluku o odobravanju državne pomoći, postupak naknadne kontrole je pokrenula u 42,4% posto slučajeva (što je značajan napredak u odnosu na 2010. godinu) i za svega 9 prijava (7,2%) zaključila da mera ne predstavlja državnu pomoć (videti Grafik 5). Može se uočiti uzdržani stav komisije, budući da ni u 2011. godini još uvek nije donela nijednu negativnu odluku, odnosno odluku kojom zabranjuje državnu pomoć.



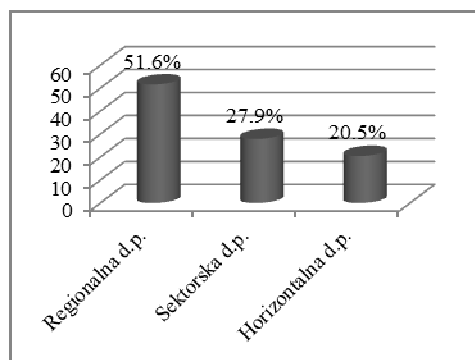
**Grafik 5** Odluke nacionalne Komisije za kontrolu državne pomoći (2011)

Izvor: Pregled napravljen na osnovu baze Komisije za kontrolu državne pomoći R. Srbije (<http://mfp.gov.rs/>)

Rešenja na osnovu kojih je dodeljena državna pomoć u 2011. godini analizirana prema kriterijumu kategorije državne pomoći (videti Grafik 6). Najveći procenat dodeljene državne pomoći okvalifikovan je kao horizontalna državna pomoć (čak 61,97%), zatim sledi *de minimis* i regionalna državna pomoć sa 18,31% i 15,49% respektivno. Prema prijavama, najmanje učešće ima sektorska državna pomoć.



**Grafik 6** Procentualno učešće kategorija državne pomoći prema prijavama (2011)

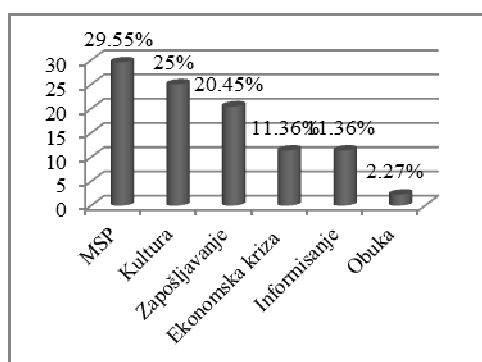


**Grafik 7** Procentualno učešće kategorija državne pomoći prema Izveštaju (2011)

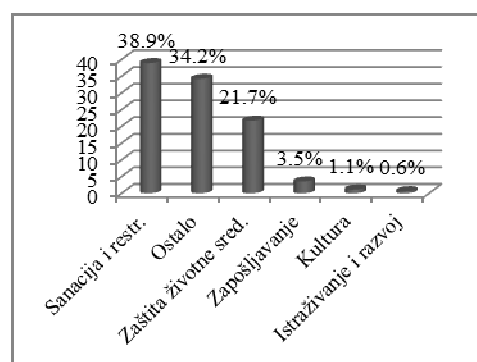
Izvor: Prijave Komisije <http://mfp.gov.rs/> Izvor: Izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći u Republici Srbiji u 2011. god.

Međutim, posebno zanimljiv aspekt analize je komparacija dodeljene državne pomoći prema prijavama i dodeljene državne pomoći zvaničnom Izveštaju o

dodeljenoj državnoj pomoći u Srbiji u 2011. godini. Na Grafiku 7 prikazano je procentualno učešće svake od kategorija pomoći prema zvaničnom izveštaju. Tu se mogu uočiti značajna neslaganja. Za razliku od prijave, prema izveštaju najveći procenat odobrene pomoći čini regionalna, zatim sektorska i onda horizontalna državna pomoć. Situacija je slična i kod kompariranja učešća pojedinih kategorija horizontalne državne pomoći prema prijavama i prema izveštaju (videti Grafike 8 i 9).



**Grafik 8** Procentualno učešće vrsta horiz. pomoći prema prijavama (2011)



**Grafik 9** Procentualno učešće vrsta horiz. pomoći prema Izveštaju (2011)

Izvor: Prijave Komisije <http://mfp.gov.rs/> Izvor: Izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći u R. Srbiji u 2011

Uporednom analizom rešenja komisije i podataka iz zvaničnog Izveštaja o dodeljenoj državnoj pomoći za 2011. godinu dolazi se do zaključka da postoji nekompatibilnost podataka po bilo kom od posmatranih kriterijuma. Veliki deo državnih sredstava nije odobren na osnovu prethodne prijave pomoći. Sve to još uvek daje prostora voluntarizmu i nekontrolisanom rasipanju državnih sredstava.

## Zaključak

Politika zaštite konkurencije treba da obezbedi jednake uslove na tržištu za sve učesnike, uključujući borbu protiv monopola, zaštitu interesa potrošača i optimalnu alokaciju resursa. Pored pravila koja se odnose na preduzeća i njihovu aktivnost, neophodno je i odgovarajuće normativno regulisanje državnih davanja privredi, odnosno državne pomoći. Otuda je sistem kontrole državnih davanja integralni i izuzetno značajan segment politike zaštite konkurencije. O njegovoj važnosti govori ozbiljan pristup EU u oblasti kontrole državne pomoći. S druge strane, u Srbiji je uvođenje sistema inicirano predpristupnim obavezama i predstavlja novinu u naučnom, stručnom i operativnom smislu.

U radu je kao osnovni kriterijum za ocenu uspešnosti regulatornog tela u oblasti kontrole državne pomoći istaknuta usaglašenost i doprinos njegove aktivnosti u ostvarivanju dva osnovna cilja sistema državne pomoći. Prvi se odnosi smanjenje iznosa državne pomoći, budući da manji iznos podrazumeva i manje mogućnosti za narušavanje konkurencije. Drugi se odnosi na promenu strukture državne pomoći promovisanjem horizontalne uz smanjenje sektorske državne pomoći, budući da ovu drugu karakteriše izrazita selektivnost i značajne mogućnosti narušavanja konkurencije. Ocena uspešnosti je vršena analizom aktivnosti i odluka merodavnih tela.

Analizom odluka EK, kao tela u čijoj je nadležnosti kontrola državne pomoći na nivou EU, dolazi se do sledećih zaključaka:

- prilično ujednačen broj pozitivnih i negativnih odluka u analiziranom periodu koji govori o rigoroznosti sistema kontrole;
- uspešnost EK u realizovanju diskrecionog prava da naloži povraćaj nedozvoljene državne pomoći zajedno sa pripadajućom kamatom;
- najveći procenat negativnih odluka u analiziranom periodu zabeležen je kod sektorske, zatim sledi regionalna, pa horizontalna državna pomoć;
- trend porasta broja negativnih odluka odnosno smanjenja broja pozitivnih odluka kod sektorske državne pomoći u periodu 2000. – 2011. godina;
- trend smanjenja broja negativnih odluka, odnosno porasta broja pozitivnih odluka kod horizontalne i regionalne državne pomoći u periodu 2000. – 2011. godina.

Nasuprot tome, analiza delovanja Komisije za kontrolu državne pomoći u Srbiji ne omogućava uočavanje uzročno-posledične veze između njenih aktivnosti i opštih ciljeva sistema kontrole državne pomoći. Analizom odluka domaćeg regulatornog tela u ovoj oblasti zaključuje se sledeće:

- postojanje isključivo pozitivnih odluka ili zaključaka da mera ne predstavlja državnu pomoć; Komisija još uvek nije donela nijednu negativnu odluku;
- nekompatibilnost između prijava državne pomoći i podataka koji su sadržani u zvaničnom Izveštaju o dodeljenoj državnoj pomoći; još uvek veliki iznos državne pomoći nije odobren na osnovu prethodne prijave;
- još uvek formalna, a ne suštinska uloga i značaj nacionalne Komisije za kontrolu državne pomoći.

## Literatura

1. Bacon, K. (2009) *European Community Law of State Aid*, Oxford University Press
2. Blauburger, M. (2008) *From Negative to Positive Integration?*, *European State Aid Control Through Soft and Hard Law*, MPIFG Discussion Paper 08/4, [http://www.mpifg.de/pu/mpifg\\_dp/dp08-4.pdf](http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp08-4.pdf)
3. Case 70/72 (1973) Commission v Germany, ECR 813, paragraph 13.
4. European Commission, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/)
5. European Commission (1999), Council Regulation (EC) No 659/1999 of 22 March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty", *Official Journal of the European Union*.
6. European Commission (2005), *State Aid Action Plan: Less and better targeted state aid: a roadmap for state aid reform 2005–2009*, Consultation document.
7. European Commission (2006), Commission Regulation (EC) No 1998/2006 of 15 December 2006 on the application of Articles 87 and 88 of the Treaty to de minimis aid", *Official Journal of the European Union L 379*.
8. European Commission (2007), Notice from the Commission - Towards an effective implementation of Commission decisions ordering Member States to recover unlawful and incompatible State aid (2007/C 272/05), *Official Journal of the European Union*.
9. European Commission (2008), Commission Regulation (EC) No 800/2008 of 6 August 2008 declaring certain categories of aid compatible with the common market in application of Article 87 and 88 of the Treaty (General block exemption Regulation), *Official Journal of the European Union L214/3*.
10. European Commission (2012), *Facts and figures on State aid in the EU Member States*, Commission Staff Working Document.
11. Glowicka, E. (2008) *State Aid and Competition Policy: The Case of Bailouts in the European Union*, Dissertation, University of Berlin.
12. Izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći u Republici Srbiji u 2011. godini, <http://mfp.gov.rs/>
13. Marise, C. (2003), State Aid Control: Substance and Procedure in the Europe Agreements and the Stabilisation and Association Agreements, *European Law Journal*, Vol. 9: 265 – 287.
14. Ministarstvo finansija Republike Srbije, <http://mfp.gov.rs/>
15. Rajčević T. (2005), *Pravo konkurencije Evropske unije – osnovne postavke*, Vlada Republike Srbije, Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji.
16. Smith, M. (2001), How Adaptable is the European Commission? The Case of State Aid Regulation, *Journal of Public Policy*, vol. 21, num. 3: 219-238, Cambridge University Press.
17. Stojanović B., Stanišić T. (2011), Sistem kontrole državne pomoći u Srbiji – ekonomski izazovi i ograničenja, Kontrola državne pomoći u Srbiji i Evropskoj uniji, Pravni fakultet, Beograd.

## INSTITUCIONAL CAPACITY OF SYSTEM OF STATE CONTROL IN THE EUROPEAN UNION AND SERBIA

**Abstract:** The establishment of state aid control, as one of the instruments to achieve the objectives of the competition policy, requires the existence of adequate institutional capacity. Efficient functioning of the system of state aid control ensures that the goals of spending state funds are realized with the least negative impact on market competition. Jurisdiction for data collection and analysis, monitoring and purposeful direction of state funds typically are assigned to a specific independent regulatory body. The implementation of the EU system of state aid control is in the hands of the European Commission, while Serbia established the national Commission for state aid control in 2010. The paper analyzes the activities and results of regulatory bodies in this area in the EU and Serbia. Comparative analysis allows the identification of existing deficiencies in the work of the Serbian Commission for state aid control, in order to formulate recommendations for their removal and to comply with the positive EU practice.

**Keywords:** state aid, control, institution, EU, Serbia



# KLJUČNI TEORIJSKI I PRAKTIČNI ASPEKTI DRŽAVNIH NEUSPEHA U SAVREMENOJ EKONOMIJI

Dr Dragan Petrović\*

**Apstrakt:** Predmet ovog rada jeste analiza evolucije pristupa problemu državnih neuspeha. Reč je o fenomenu proisteklom iz koncepcije tržišnih neuspeha, koji se u ekonomskoj teoriji može posmatrati u kontekstu traganja za novim strategijama političko-ekonomskih mehanizama alokacije resursa. U vezi s tim posebna pažnja biće usmerena na identifikaciju komponenti institucionalnog uticaja na efikasnost ekonomskih procesa, što najpre podrazumeva generalni osvrt na ulogu države u ekonomiji. Multidisciplinarni pristup istraživanju ovako kompleksnog pitanja, između ostalog, zahteva uvažavanje svih informacionih problema prilikom analize ekonomskih funkcija javnog sektora, realno sagledavanje mogućnosti finansiranja mera državne politike, adekvatno vrednovanje uloge političkog procesa i uticaja rentijerski orijentisanog ponašanja državnih službenika, i u konačnom pokušaj identifikovanja negativnih eksternih efekata nastalih usled odsustva, ali i prisustva državne koordinacije u ekonomiji.

**Ključne reči:** državni neuspesi, teorija javnog izbora, mehanizam kolektivnog odlučivanja, informacioni problemi

---

\* Ekonomski fakultet Univerziteta u Nišu, e-mail: dragan.petrovic@eknfak.ni.ac.rs

## THE KEY THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS OF THE STATE FAILURES IN THE CONTEMPORARY ECONOMY

**Abstract:** The subject of this paper is to analyze the evolution of approaches to the problem of the "state failure". This phenomenon arose from the concept of "market failures", which in economic theory can be seen in the context of searching for new strategies of the political and economic mechanisms of resource allocation. In this regard, special attention will be focused on the identification of the components of the institutional impact on the efficiency of economic processes, which first involves a general review of the role of the state in the economy. A multidisciplinary approach to the study of such a complex issue requires, among other things, that all information problems in the analysis of the economic functions of the public sector be taken into consideration, that the possibilities of financing public policy measures be appreciated, that the role and influence of the political process and the rent-oriented behavior of public officials be adequately evaluated, and ultimately that an attempt to identify the negative external effects caused by the absence, but also by the presence, of the state coordination in the economy be made.

**Keywords:** state failures, the theory of public choice, the mechanism of collective decision making, informational problems

# SRBIJA PRED IZBOROM: NOVI KOCEPT EKONOMSKOG I DRUŠTVENOG RAZVOJA ILI ULAZAK U DUBLJU KRIZU

Dr Danica Drakulić,\* Dr Mirjana Dokmanović\*\*

**Apstrakt:** U radu će se sagledati sintetički pokazatelji tranzicionog puta Srbije i dati ocena o konkurentnosti privrede i kompetentnosti institucionalnog segmenta. Prezentiraće se makroekonomski efekti tranzicionog perioda u vidu glavnih pokazatelja kvaliteta socioekonomskog ambijenta - kretanja BDP, zaposlenosti, inflacije i spoljnotrgovinske razmene. Pored evidentnih strukturnih problema privrede, proces tranzicije je praćen visokom korupcijom, neizgrađenošću institucija, donošenjem velikog broja zakona i institucijama koje nisu u stanju da sprovode te zakone, i drugim teškoćama razvojne prirode. Sve je to proizvelo velik broj tranzicionih gubitnika. Socijalno nezadovoljstvo i socijalna nesigurnost rastu, slabi su izgledi za zapošljavanje, dolazi do otpuštanja radnika usled krize i rastućeg broja poništenih privatizacija. Izraženo nezadovoljstvo do sada obavljenom tranzicijom nameće potrebu za tranzicionim zaokretom. Polazeći od postojećih resursa i okruženja, neophodno je kreirati koncept ekonomskog i društvenog razvoja koji će biti u funkciji javnog interesa i potreba ljudi za kvalitetnijim životom, za višim životnim standardom. U suprotnom, društvo će ući u dublju krizu.

**Ključne reči:** tranzicija, konkurentnost, institucije, siromaštvo, tranzicioni zaokret

## Uvod

Na početku procesa tranzicije u Srbiji, koja je označavala diskontinuitet u procesu uspostavljanja tržišne privrede i privatne svojine, vrednost sintetičkog indikatora tranzicije je iznosila 1,625. Napredak u strukturnim i institucionalnim reformama ocenjen je od strane ERDB u 2012. ocenom 2,93. Taj deficit tranzicijskog kapaciteta je pokazatelj da je naša tranzicija usporena i zaostala u odnosu na zemlje u okruženju. Dekada 1990-ih je označena kao „izgubljena decenija“, vreme apsolutne izolacije zemlje, sa serijom ekonomskih, društvenih, socijalnih, političkih deformiteta, sa dubokim implikacijama na buduću razvojnu trajektoriju društva.

Kakvi su učinci ove druge dekade, koja je dočekana sa visokim očekivanjima istinske transformacije društva ka njegovoj razvojnoj orijentaciji, kao katarzi od

---

\* Ekonomski fakultet Subotica

\*\* Fakultet za evropske pravno-političke studije, Novi Sad

prethodnog ekonomskog sloma? Da li se radi o kozmetičkim promenama ili je čak reč o još jednoj „izgubljenoj deceniji“, u kojoj su društvo i ekonomija funkcionisali u uslovima relativne izolacije?

Kao indikator uspešnosti reformskih procesa može se uzeti podatak da je BDP na svega nešto više od 50% u odnosu na njegov nivo iz 1989., kao i visoka stopa nezaposlenosti od 26%, koja je svakako najkarakterističniji pokazatelj neuspešnosti reformi i pogoršanja socijalnog položaja ljudi. Akumulirane neprilike iz prethodnog perioda sadrži i indeks globalne međunarodne konkurentnosti zemlje, kao sintetički indikator kvaliteta ukupnog socioekonomskog ambijenta, a Srbija je na listi Svetskog ekonomskog foruma pozicionirana na 95 mestu, među 144 rangirane zemlje [1].

Uz priznanje za obavljene određene strukturne promene prvih godina tranzicije, počela su se postavljati pitanja: da li se moglo brže u napredovanju i zašto nisu učinjeni koraci ka jačanju institucionalnih okvira za snažniju podršku impulsima započete tranzicije? U ovom momentu, više od 10 godina nakon ogromnog početnog entuzijazma za izgradnju valjanog društva i ekonomije koji će osigurati dostojan život ljudi, još su čvršći razlozi za postavljanje ovakvih pitanja. U godinama koje su usledile, nakon politički i ekonomski kritične 2003. često je navođeno odsustvo potrebne političke volje za nastavak i efikasnost reformi. Stoga dolaze i upozorenja spolja, npr. od ERDB, da će oporavak i dugoročni rast biti ugroženi ukoliko vlade zaziru od uvođenja i sprovođenja reformi.

Tranzicija je u Srbiji u periodu od 2001-2012. obavljena na način koji je bio u interesu pojedinaca i interesnih grupa, bez ciljeva i vizija. Takav model je značio odsustvo odgovornosti za ostvarenje javnog interesa. Dolazeći do moći, pojedinci i interesne grupe su nametali svoje ciljeve i puteve, što je za posledicu imalo krajnje neefikasnu državu i velik broj tranzicionih gubitnika [Drakulic, 2012].

Makroekonomski efekti dosadašnjeg tranzicionog puta i stanje u ukupnom socioekonomskom ambijentu su krajnje nezadovoljavajući i iz njih proizilazi potreba za tranzicionim zaokretom. Polazeći od postojećih resursa i okruženja neophodno je kreirati koncept ekonomskog i društvenog razvoja koji će biti u funkciji javnog interesa i potreba ljudi za kvalitetnijim životom, za višim nivoom životnog standarda. Ukoliko Srbija ne promeni razvojnu matricu i ne krene u Novu tranziciju, može ući u „Veliku Depresiju“, o čemu svedoče nalazi iz socioekonomskog konteksta, u drugom delu ovog rada.

## **Ekonomski efekti dosadašnje tranzicije i potreba za Novom tranzicijom**

Tokom proteklih 11 godina od zaokreta Srbije u tranziciju, prelazak u tržišnu privredu i privatizaciju društvene svojine, tranzicioni procesi su tekli dosta usporeno i sa niskom efikasnošću. Proizvodnja se kretala na nivou od 50-70% BDP ostvarenog u 1989. i dalje je značajno ispod potencijalnog proizvoda. Zadovoljavajuće stope rasta u periodu 2001-2008. zamenile su negativne stope rasta i „recesioni rast“, te nastavak trenda pogoršavanja ekonomske aktivnosti. Privatizacija još uvek nije završena, ne zna se kakav je njen uticaj na nivo i dinamiku privredne aktivnosti. Njenu neefikasnost očituje i nisko učešće zaposlenih u privatnom sektoru, sa slabim institucijama koje nisu omogućile da taj proces bude efikasan i pravičan. Tu je jedan od ključnih deformiteta tranzicionog puta Srbije.

Mehanizmi ekonomske politike i početni koraci tranzicije trebalo je prvenstveno da doprinesu stvaranju uslova za izlazak iz zatvorene i izolovane privrede i napuštanje distributivne, od strane države direktno upravljane ekonomije. Država je trebalo da razvije makroekonomski instrumentarijum indirektnog upravljanja ekonomskim životom zemlje i da ih primeni u praksi (Ekonomska politika u 2001).

U periodu od 2001-2003. reformski zahvati su se očitovali u postizanju makroekonomske stabilnosti. BDP je zabeležio prosečan rast po stopi od 4,5%. U tom periodu naročito se računalo sa svim pozitivnim i sinergetskim efektima stranih direktnih investicija po privredu Srbije, kako u pogledu ekonomskog rasta, podizanja nivoa konkurentnosti, rasta zaposlenosti i životnog standarda. Direktno strane investicije uključuju intenziviranje konkurencije kroz liberalizaciju trgovine, razvoj ekonomije obima, razvoj tržišne kulture i tržišnih institucija, kao i odgovarajuću pravnu zaštitu tih institucija, a naročito bitan njihov efekat je razaranje monopoloidne strukture privrede. To je bio prvi ključni razvojni činilac tranzicije u Srbiji, koji je već u 2003. doživeo zastoj. Kao druga značajna mogućnost rasta privatnog sektora viđena je u rastu malih i srednjih preduzeća, sa decideranim stavom o neophodnosti povećanja njihovog udela u BDP na više od polovine učešća u stvaranju BDP, sledeći iskustva uspešnih tranzicijskih zemalja.

Obe okolnosti koje su predviđene kao značajne razvojne komponente, pale su ispod početnih prognoza. Ipak je ostvaren solidan rast BDP od 2001-2008. od 5,4%. Udeo industrije je konstantno opadao i privredna struktura se menjala, od dominantno proizvodne, ka dominantno transakcionoj ekonomiji, a ne razvoju zasnovanom na znanju i tehnološkom napretku. Čitav ovaj period je obeležio i veći

rast potrošnje od rasta BDP. Procenjuje se da je od 2001-2010. 125 milijardi dinara otišlo u tekuću potrošnju. A onda je 2008. usledila još dublja kriza, i tokom poslednje četiri godine zabeležene su vrlo niske stope rasta. Tokom ovog perioda akumulirane su sve slabosti ekonomije i ispostavile svoj račun.

Najizraženiji problem u ekonomskoj politici je fiskalni deficit, kratkoročno posmatrano, ali sa opasnošću prerastanja u dugoročni problem, ukoliko se ne preduzmu određene mere ekonomske politike za njegovo vraćanje u zakonske okvire. Javni dug se povećao sa 29,2% BDP na preko 50% BDP. Generator rasta javnog duga je rast fiskalnog deficit i javni dug je dostigao 55% BDP.

Kao druga veličina koja pokazuje kvalitet rada Vlade je stanje na tržištu rada. Tokom čitavog tranzicijskog perioda odražavala su se nepovoljna kretanja na tržištu rada: niska zaposlenost, visoka nezaposlenost, veliki udeo neaktivnog stanovništva, i velik broj drugih deformiteta. Stopa nezaposlenosti je na konstantno visokom nivou, a od izbijanja krize nastavlja da raste, uz pad realnih zarada, povećan stepen nesigurnosti, te ugroženost socijalnih prava i zdravstvene zaštite, simptomima rastućeg siromaštva. Održavanje visoke stope nezaposlenosti i njen dalji rast, ona je sada na nivou od 26%, predstavlja najkarakterističniji indikator kvaliteta reformi. Problem neophodnog prilagođavanja nivoa i strukture zaposlenosti ostao je otvoren čitavu tranzicijsku deceniju.

U razdoblju od 2001-2011. prosečne neto zarade su porasle od 90 na 360 evra, dakle, nominalno četiri puta. Imajući u vidu nizak startni nivo, konstantno prisutnu inflaciju i povremene depresijacije nacionalne valute, realne zarade su u padu, a siromaštvo u porastu.

Kao treći ključni indikator koji se uzima kao mera kompetentnosti Vlada je inflacija. Inflacija je, uz otklanjanje cenovnih dispariteta, bila u konstantnom padu i kretala se uglavnom ispod 10%, sa izuzetkom 2005. i 2012. kada je prešla granicu umerene inflacije. Za domaće prilike ovo smirivanje inflacije zahvaljujući dobro odmerenoj monetarnoj politici, ipak ostavlja inflaciju na najvišem nivou od svih zemalja u regionu i u EU. U situacijama kada je domaća inflacija bila mnogo veća nego u zapadnim privredama, došlo je do realne depresijacije dinara. Naglo je smanjena konkurentnost domaćih proizvoda na stranim tržištima. Spoljnotrgovinska robna razmena, kao, takođe, ključna komponenta za ocenu uspešnosti svake Vlade, i sinteza globalne međunarodne konkurentnosti privrede, pokazuje nepovoljna kretanja-nisko učešće izvoza, i veći uvoz. Deficit u razmeni sa inostranstvom, dakle deficit na tekućem računu bilansa plaćanja je veliki, prosečno oko 7,5% BDP u poslednje tri godine.

Javni dug beleži rast na 56% BDP u 2012. a razlozi su visok deficit i depresijacija dinara [Kvartalni monitor, 2012:9].

Kretanja osnovnih makroekonomskih agregata: privredni rast, inflacija, zaposlenost, tekući deficit, javni dug, tokom čitavog tranzicijskog razdoblja su nedovoljno dobra, značajno ispod inicijalnih prognoza i očekivanja. Ekonomska politika je uglavnom vođena *ad hock*, glavna njena odlika je kratkoročni horizont odlučivanja. U takvoj situaciji tranzicija se odvijala u skladu sa interesima pojedinaca i interesnih grupa, bez ciljeva i vizija. To je isključilo odgovornost za javni interes, za opšte dobro i za dugoročni horizont odlučivanja. Kada se govori o rezultatima tranzicije, najčešće se računa upravo sa izgubljenim prinosom BDP, dok je, zapravo, najveći gubitak slabljenje orijentacije ka modernizaciji zemlje (Matejić, 2007) u čitavom tranzicijskom razdoblju.

Pored evidentnih strukturnih problema privrede, proces tranzicije je praćen visokom korupcijom, neizgrađenošću i nekompetentnošću institucionalnog segmenta, donošenjem velikog broja zakona i nesposobnošću institucija da sprovede te zakone, polukonsolidovanom demokratijom, i drugim teškoćama razvojne prirode. Umesto ostvarivanja zajedničkih ciljeva i strateškog puta za razvoj društva, pojedinci i grupe su nametali svoje interese. To je za posledicu imalo vrlo neefikasnu državu i velik broj tranzicionih gubitnika. Naredna analiza će ukazati na porast socijalnog nezadovoljstva i socijalne nesigurnosti ljudi. Slabi izgledi za zapošljavanje, otpuštanje radnika usled krize i rastućeg broja poništenih privatizacija, negativno utiču na mogućnost ostvarivanja ekonomskih i socijalnih prava. Rast siromaštva, beskućništva, nesigurnosti i drugih socijalnih deformiteta društva, ukazuju da je društvo ušlo u duboku krizu po razmerama i intenzitetu, po dužini trajanja, sve je indikativnije da ulazimo u „Veliku Depresiju.“

Ova makroekonomska kretanja (visoka nezaposlenost, niska zaposlenost, inflacija, korupcija, neizgrađenost institucija, recesija i dr.) imaju veliki uticaj na svakodnevni život ljudi. Prema Huberu (1991:21), makrotrendovi se internalizuju kao lični problemi, tako da pojedinci i njihovi problemi u svakodnevnom životu predstavljaju odraz društvenih promena na mikroplanu. Kod velikog dela građana osiromašenje je evidentno u padu životnog standarda i kvaliteta života u celini. Bankrotiranje i zatvaranje preduzeća, privatizacija društvenih firmi i njihovo „strukturno prilagođavanje“ novim ekonomskim uslovima dovelo je do talasa otpuštanja radne snage koje nerazvijeni privatni sektor i nepovoljni uslovi za preduzetništvo nisu uspeli da apsorbuju. Ekonomske turbulencije izazvale su gubitak posla kod jednog ili oba partnera, neuspeh u privatnom poslu, pad realnih plata usled inflacije ili povećanja poreza. Na drugoj strani, do značajnijeg poboljšanja na mikro planu obično dolazi nakon dobijanja posla ili zapošljavanja oba partnera, te kada privatni biznis počinje da donosi profit. Ali, iako su osnovne potrebe zadovoljene, istraživanja pokazuju da su retki oni čija se ekonomska

situacija značajno poboljšala u odnosu na period pre tranzicije [Nikolić-Ristanović, 2008: 60].

Podaci Tima za praćenje socijalne uključenosti i Republičkog zavoda za statistiku [2012: 24] pokazuju da je ukupna stopa rizika od siromaštva u blagom porastu. U 2010. godini iznosila je 18,3% u odnosu na 17,7% u prethodnoj godini, dok je u istom periodu procenat siromašnih ispod apsolutne linije siromaštva porastao sa 6,9% na 9,2%, mereno pragom rizika koji se izračunava kao 60% mediane ekvivalentnog raspoloživog dohotka svih domaćinstava u okviru populacije (što je u 2010. godini iznosilo 8.544 RSD). Međutim, čak četiri puta više stanovnika Srbije (42,3%) smatra da je siromašno iako ima veće prihode iznad apsolutne linije siromaštva. Subjektivni rizik od siromaštva oseća 42,3% stanovnika prema proceni ispitanika o najmanjem novčanom iznosu neophodnom da bi domaćinstvo živelo zadovoljavajuće. Ukoliko se pored navedenog merila uzmu u obzir i dostupnost zdravstvenoj i dečijoj zaštiti, obrazovanju, pristojnom radnom mestu, sportu, rekreaciji i slobodnom vremenu, broj stanovnika izloženih riziku od siromaštva biće znatno veći. Ovakve procene potvrđuju rezultati istraživanja „Socijalna isključenost u Srbiji – intenzitet, uzroci i tipovi” u okviru projekta „Promocija debate o socijalnoj uključenosti u Srbiji” iz 2009. godine Ministarstva rada i socijalne politike o stepenu zadovoljenja osnovnih potreba. Prema ovom istraživanju, siromašne obroke ima 12% stanovnika, 20% jede uglavnom ono što je jeftino, dok samo 14% stanovnika Srbije može sebi da priušti hranu kakvu želi (Tim za socijalno uključivanje i Republički zavod za statistiku, 2012:76-77). Trećina kupuje jeftinu odeću na buvljaku i „kod Kineza“, 6% njih krpi staru ili nosi pozajmljenu odeću, a čak 26% stanovnika nema ni naviku ni novca da troši na higijenu.

Riziku od siromaštva izloženi su i oni koji imaju radno mesto. Prema proceni Saveza samostalnih sindikata Srbije (2012) u avgustu 2012. godine radilo je 70.000 zaposlenih, a nije primilo zaradu. Taj broj kvartalno varira između 50.000 i 80.000 ljudi. Veliki je broj zaposlenih koji prima minimalnu zaradu koja ne obezbeđuje pristojnu egzistenciju.

Siromaštvo doprinosi socijalnoj isključenosti i u pogledu društvene participacije. Ipak, dostupnost zvaničnih podataka za ovu dimenziju je vrlo slaba, te u nedostatku odgovarajućih indikatora izveštaj Tima za socijalno uključivanje [2012:78-82] daje samo opšti uvid u ovu dimenziju socijalne isključenosti. Ipak, ilustrativan je podatak da čak 68% ispitanika pomenutog istraživanja smatra da nema nikakvog uticaja na odluke o životu lokalne zajednice, a 17% smatra da ima tek mali uticaj. To je verovatno razlog veoma niske političke aktivnosti većine stanovništva (60%) ili potpune političke pasivnosti 13% stanovništva. Čak 14% stanovnika su kulturno pasivni, a dve trećine (68%) izražavaju nisku kulturnu



aktivnost. Nadalje, čak 84% njih nisu uključeni ni u kakve formalne mreže procenjene na osnovu učestalosti kontakata sa političkim partijama, crkvenim organizacijama, sindikatima i nevladinim organizacijama. S druge strane, visoko razvijen osećaj pripadnosti socijalnim grupama (porodici, kvartu, mestu stanovanja, naciji i profesiji) koji oseća preko 80% ispitanika posledica je gotovo potpunog poistovećivanja sa pripadanjem porodici.

Loša ekonomska situacija je prema mišljenju većine građana (74%) glavni uzrok povećanog nasilja poslednjih godina u Srbiji, a gotovo polovina njih smatra da su za nasilje u društvu odgovorni država i Vlada (Tim za socijalno uključivanje i smanjivanje siromaštva, 2013:5).

Jedna od najzabrinjavajućih, a najnevidljivijih cena tranzicije u Srbiji je porast beskućništva. Ovaj fenomen socijalne isključenosti, skoro nepoznat u prethodnom socijalističkom režimu, u to vreme je uglavnom pogađao pripadnike romske nacionalnosti kao strategija preživljavanja odnosno stil života. Danas, zbog rasta socijalne isključenosti i nezaposlenosti riziku od beskućništva su izloženi mnogi siromašni građani.

Pouzdanih podataka o broju beskućnika u Srbiji nema. Prvo istraživanje ovog fenomena sprovedeno u 2012. godini [Žarković] identifikovalo je ekonomsko restrukturiranje i tranziciono siromaštvo među ključne specifičnosti beskućništva u Srbiji. Među onima koji su ostali bez doma velika je zastupljenost onih koji su izgubili radno mesto (sa izuzetkom stanovnika romskih naselja) ili koji su penzionisani. Ovo ukazuje na posledice niskih penzija i ekonomskog restrukturiranja, probleme sa radnim stažom osoba koje su morale da napuste posao kao „tehnološki“ višak. Rastu beskućništva nadalje doprinose nedostupnost stanova po tržišnim cenama, nedovoljni kapaciteti socijalnog stanovanja, odsustvo socijalnih mera stambene politike, naročito prema nezaposlenima i bolesnima, rast strukturne nezaposlenosti i siromaštva, opadanje resursa sistema socijalne zaštite, nedovoljni kapaciteti socijalne i zdravstvene zaštite, nedostatak podrške za integraciju u zajednicu po izlasku iz stacionarnih institucija kao što su zatvori, domovi za decu bez roditeljskog staranja i psihijatrijske ustanove, nedostatak programa zbrinjavanja, nedostatak jedinstvenog sistema evidencije korisnika usluga prihvatilišta i potpuna zapostavljenost prevencije beskućništva [Žarković, 2012: 51].

Prema podacima Centra za unapređenje stanovanja socijalno ugroženih grupa (Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva [2013: 4], svaki treći korisnik prihvatilišta za beskućnike dolazi iz bolnice jer nema gde drugo da ode; 60% beskućnika živi samo, 65% ne dobija ničiju i nikakvu pomoć, a 44% korisnika prihvatilišta ima psihičke probleme. Čak 76% beskućnika misli da ne može ništa da uradi kako bi promenilo svoju trenutnu situaciju, 46% nikada nije imalo priliku da

bude smešteno i bez krova nad glavom su u proseku 10 godina. Polovina beskućnika koji živi na ulici nije zdravstveno osigurano, a 6,7% njih su pravno potpuno nevidljivi.

Uzroci porasta siromaštva i ekonomske nesigurnosti, kao i socijalne i političke isključenosti su u tipu makroekonomske agende koja se primenjuje u Srbiji od početka tranzicije od socijalističkog ka kapitalističkom načinu privređivanja. Ona počiva na zakonu tržišta, na kresanju javnih izdataka za socijalne usluge (kao što su zdravstvo, obrazovanje, socijalna i dečija zaštita), deregulaciji i privatizaciji. Smanjuje se državna regulativa u svakoj oblasti koja može da doprinese umanjivanju profita, kao što su zaštita na radu, sigurnost posla, zaštita u oblasti radnih odnosa i zaštita životne sredine. Prodaja državnih preduzeća, banaka i dobara privatnim preduzimačima po problematičnom i netransparentnom metodu i bez prethodnog sagledavanja ekonomskih i socijalnih učinaka takve politike doveli su do naglog osiromašenja mnogih a bogaćenja malobrojnih, uz istovremeno osiromašenje i sakaćenje privrednih potencijala zemlje.

Ovom procesu doprinosi i prodaja preduzeća u, za državu i društvo ključnih industrijskih grana, kao što su metalurška, naftna, cementna i žitomlinska industrija. Sve ovo sprovodi se u ime povećanja efikasnosti privrede. U stvarnosti, ovakva politika u svim zemljama, pa tako i u našoj, dovodi do koncentracije bogatstva u manjem broju ruku, pada nadnica, rasta nezaposlenosti i ekonomske nesigurnosti [UNDP, 1999; Dokmanović, 2002: 26-37]. Privatizacija u oblasti zdravstva dovela je do povećanja cena ovih usluga, a time i do otežanog pristupa siromašnima, bolesnima, nezaposlenima, nemoćnima i starima. Socijalno raslojavanje će biti dodatno podstaknuto ukoliko dođe do privatizacije drugih strateških grana koje su još u rukama države, kao što su vodozahvati i elektroprivreda, jer će dovesti do povećanja cena vode i električne energije, smanjenja kvaliteta usluga i smanjivanja njihove dostupnosti stanovništvu. Dakle, ovakva ekonomska politika nikako ne može dovesti do proklamovanog povećanja rasta blagostanja stanovništva.

## **Zaključak**

Iz načina i efekata dosadašnjeg tranzicionog puta Srbije proizilazi potreba za tranzicionim zaokretom, za Novom tranzicijom. Na osnovu raspoloživih resursa i okruženja, potrebno je kreirati koncept ekonomskog i društvenog razvoja koji će adekvatnije odražavati javni interes i potrebe ljudi, kroz dugoročnu razvojnu orijentaciju društva.

## Literatura

1. <http://www.fren.org.rs/sites/default/files/articles/attachments/KONKURENTNOST%20SRBIJE%202012..pdf>
2. Matejić V.(2007). Ključna dilemma Srbije: odvažno napustiti ili utešno prihvatiti život na razvojnoj periferiji, Beograd, Zbornik radova ,Tehnologija, kultura i razvoj, br.14
3. Ekonomska politika u 2001: početak tranzicije(2000), Beograd, Institut ekonomskih nauka
4. Drakulić D.(2012) Does Serbia need a new transition, Podgorica, Montenegrin Journal of economics, Vol.8, No. 3
5. Kvartalni monitor-ekonomski trendovi i politika u Srbiji(2009). Fondacija za razvoj ekonomske nauke, Beograd, br. 29
6. Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva i Republički zavod za statistiku. (2012). *Praćenje socijalne uključenosti u Srbiji: pregled i trenutno stanje socijalne uključenosti u Srbiji na osnovu praćenja evropskih i nacionalnih pokazatelja 2006-2012 (drugo dopunjeno izdanje)*. Beograd: Vlada Republike Srbije.
7. Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva (2013), „14. Bilten o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva – januar 2013.“, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, Beograd
8. UNDP (1999). *Human Development Report 1999*. New York: UNDP.
9. Dokmanović, M. (2002). *New World Order: Uticaj globalizacije na ekonomska i socijalna prava žena*, Subotica: Ženski centar za demokratiju i ljudska prava.
10. Savez samostalnih sindikata Srbije. (2012). «Oko 70.000 ljudi radi bez plate». Savez samostalnih sindikata Srbije, 21.08.2012. Dostupno na : <http://www.sindikatsrbsr.org/aktuelno.html#104>. Pristup 26.02.2013.
11. Nikolić-Ristanović, V. (2008), *Preživeti tranziciju: svakodnevni život i nasilje u postkomunističkom i postratnom društvu*. Beograd: Službeni glasnik
12. Huber, J. (1991). *Macro-Micro Links in Gender Stratification*. J. Huber, *Macro-Micro Linkages in Sociology*. Newbury Park, London and New Delhi, Sage
13. Žarković, B. (2012). *Bez kuće, bez doma: rezultati istraživanja beskućništva u Srbiji*. Beograd: Housing centar, Centar za unapređenje stanovanja socijalno ugroženih grupa.

## SERBIA IN FRONT OF THE CHOICE: A NEW CONCEPT OF ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT OR ENTERING THE DEEPER CRISIS

**Abstract:** The work will consider the synthetic indicators of Serbian transitional way and evaluate the competitiveness of economy institutional segments. Macroeconomic effects of the transitional period will be presented in the form of quality indicators of the socio-economic ambient as BDP trends, employment, inflation and foreign-trade exchange. Besides evident structural problems of the economy, the process of transition is followed by the high corruption index, incomplete institutions, passing many laws and establishing institutions not capable of putting laws into effect, and s well as other problems of development nature. All this has caused a number of losers in transition. Social dissatisfaction and social insecurity are growing, and employment prospects are bad, workers are dismissed from job for crisis and an increasing number of abrogated privatizations. Expressed dissatisfaction for the former privatization causes the need for a transition turn. If we start from the current resources and environment, it is necessary to create the concept of economic and social development that will be the function of public interest of the people for a good quality of life, for a higher living standard. If not, the society will enter the deeper crisis.

**Keywords:** transition, competitiveness, institutions, poverty, transition turn

# INSTITUCIONALNI OKVIR RAZVOJA PARTNERSTVA JAVNOG I PRIVATNOG SEKTORA U REPUBLICI SRBIJI

Dr Mirjana Knežević\*

**Apstrakt:** Predmet analize je značaj donošenja Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, kao faktora podsticanja izgradnje javne infrastrukture i pružanja usluga u javnom interesu. Cilj rada je da ukaže koje koristi Srbija može da ima razvojem partnerstva javnog i privatnog sektora, njihovim mogućnostima i nedostacima. U radu se polazi od hipoteze da adekvatan regulatorni okvir treba da dovede do uspešne primene javno-privatnog partnerstva kao novog koncepta ulaganja u infrastrukturu, kao i njihove dalje implementacije u poslovnu praksu tržišne privrede Srbije. U postupku primene i realizacije javno-privatnog partnerstva može doći do negativnih posledica za javni sektor privrede, jer nekritičkim pristupom zakonodavca načelo zaštite javnih interesa može da se promeni u deklaratorno načelo, po kome je privatnom partneru dozvoljeno sve, osim onoga što je zakonom izričito zabranjeno, što nije primenljivo u javnom sektoru ekonomije koji se temelji na bitno drugačijim pretpostavkama.

**Ključne reči:** javno-privatno partnerstvo, javna infrastruktura, koncesije, upravljanje rizicima

## Uvod

Koncept javno-privatnog partnerstva se danas intenzivno razvija na tržištima širom sveta usled finansijskih ograničenja nacionalnih budžeta, nedostatka sredstava za kapitalne investicije, kao i potencijala privatnog sektora. Kao način finansiranja i razvoja infrastrukture, koncept javno-privatnog partnerstva mora da ima jasno definisan pravni okvir. Da bi se razvijala nedostajuća infrastruktura u uslovima ograničenja javnog sektora u pogledu izvora sredstava (sopstvenih i pozajmljenih), neophodan je adekvatan regulatorni okvir javno-privatnog partnerstva. Implementacija javno-privatnog partnerstva u poslovnu praksu tržišne privrede jedne zemlje zavisi, pre svega, od zakona koji postoje na nacionalnom nivou. Uz stalno nastojanje da se postojeći zakonski okvir poboljša u cilju otklanjanja prepreka za sprovođenje koncepta javno-privatnog partnerstva, i Srbija

---

\* Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu, e-mail:mknezevic@kg.ac.rs

poput drugih zemalja u Evropskoj uniji reformiše zakonodavnu regulativu u ovoj oblasti i između ostalih donosi i Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama.

U zavisnosti od stepena realizacije reformisanih zakona kako onih koji se neposredno, tako i onih koji se posredno odnose na oblast javno-privatnog partnerstva, kao i kapaciteta države da sprovede u zakonu ustanovljena nova institucionalna rešenja, Srbija će uspeti da u procesu izgradnje moderne tržišne privrede ispuni obavezu ukidanja državnih monopola u svim sektorima (pri čemu mora da vodi računa da se državni monopol ne zameni privatnim). U Srbiji kao i u zemljama koje se nalaze u procesu pristupanja Evropskoj uniji, postoji i dalje nedovoljno razvijena praksa sprovođenja javno-privatnog partnerstva kako zbog nepoznavanja područja javno-privatnog partnerstva i njegove dobre prakse u Evropskoj uniji, tako i zbog neadekvatnih institucionalnih rešenja.

U prvom delu rada govori se o pojmu javno-privatnog partnerstva. Hronološkim pregledom dolaska, a kasnije i implementacije domaće zakonske regulative u oblasti javno-privatnog partnerstva, u radu se ukazuje na dosadašnje nedostatke, slabe efekte u praksi kao i na značaj Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, kao novom, reformisanom regulatornom okviru. U poslednjem delu daće se kritički osvrt na institucionalni okvir razvoja javno-privatnog partnerstva, ukazivanjem na prednosti i nedostatke pozitivnog zakonodavstva u oblasti javno-privatnog partnerstva kao i dolazeće efekte u ovoj oblasti koji su i dalje na niskom nivou.

### **Pojam javno-privatnog partnerstva**

Pravni instrument javno-privatnog partnerstva se pojavljuje u savremenom poslovnom okruženju kao odgovor društva na potrebe za ulaganjem u javnu infrastrukturu i celokupni javni sektor. Putem ovog instituta se pruža mogućnost državi da nesmetano ostvaruje svoje socijalne funkcije u javnom sektoru.

Postojeća praksa podvodi sve oblike finansiranja javne infrastrukture privatnim sredstvima pod zajednički naziv javno-privatno partnerstvo. U ekonomskoj i pravnoj teoriji, zakonodavstvu i poslovnoj praksi preovladava uverenje da je javno-privatno partnerstvo jedan od potencijalno najboljih modela koje države danas mogu koristiti za izgradnju javne infrastrukture i pružanje usluga u javnom interesu [4, str. 547-573].

Javno-privatno partnerstvo predstavlja oblik povezivanja i kooperacije javnog sektora (država, lokalna vlast) i privatnog sektora (agencija, preduzeće) u pružanju javnih usluga građanima, uz podelu odgovornosti i rizika poslovanja. Na ovaj način se koristi poduzetnički duh privatnog sektora, putem kojeg on dobija

mogućnost ulaska u oblast koja im je bila nedostupna sve do nastanka države sa razvijenom tržišnom privredom, a za javni sektor to je šansa da obezbedi jeftinije i kvalitetnije javne usluge [5, str. 44].

Pojam javno-privatnog partnerstva u zakonodavstvu Evropske unije i drugih država nije jednoznačno određen. Sam pojam javno-privatnog partnerstva potiče iz anglosaksonskog prava, od engleskog termina *public-private partnership* koji javno-privatno partnerstvo u svom izvornom obliku tumači u okviru dobrog upravljanja i pod kojim se podvode najrazličitiji oblici finansijske i poslovne dugoročne saradnje između javnih i privatnih partnera [14, str. 63-65].

U međunarodnoj praksi, javno-privatno partnerstvo se definiše kao oblik saradnje između privatnih i javnih partnera koji zajedno rade na implementaciji investicionih projekata i pružanju javnih usluga. Korišćeni termini javno-privatnog partnerstva pokazuju da je ovaj oblik saradnje javnog i privatnog sektora prisutan u javnoj upravi i menadžmentu. Svetska banka koristi termin privatno učešće u infrastrukturi (*Private Participation in Infrastrukture*) koji označava javno-privatno partnerstvo u finansijskom sektoru, dok je učešće privatnog sektora (*Private-Sector Participation*), termin koji se koristi u bankarskom sektoru. Privatno finansirani projekti (*Privately Financed Projects*), privatna finansijska inicijativa (*Private Finance Initiative*), su termini koji su u široj upotrebi u zemljama u razvoju. Javno-privatno partnerstvo (*Public-Private Partnerships*), termin vezan za SAD, se odnosi na zajedničke fondove u sektoru obrazovanja, a kasnije na finansiranje javnih komunalnih usluga. Kasnije se koristi i šire, kao npr. kod sređivanja urbanih sredina [15, str. 282-284]. Prema Svetskoj banci, u javno-privatnom partnerstvu kod investiranja i pružanja usluga, privatni sektor preuzima veliki deo rizika, a javni sektor zadržava važnu ulogu u obezbeđivanju usluga ili preuzimanju značajnih rizika poslovanja. Evropska komisija javno-privatno partnerstvo definiše kao prenos sprovođenja i finansiranja investicionih projekata s javnog sektora na privatni sektor [12, str. 1]. Prema Smernicama Evropske komisije učesnici iz privatnog sektora, za ulazak u partnerstvo sa javnim sektorom, zahtevaju dobijanje razumnog profita zbog veće izloženosti riziku. Sa druge strane, zahtevi javnog sektora ogledaju se u unapređenja nivoa usluga. Povezivanjem privatnog i javnog sektora dolazi do iskorišćavanja finansijskih kapaciteta privatnog sektora, kao i pružanje mogućnosti izvršavanja nekih od uloga iz domena javnog sektora.

Uporednopravnim pregledom poimanja javno-privatnog partnerstva kako u zemljama u tranziciji, tako i u zemljama sa razvijenom tržišnom ekonomijom, dobijaju se neka opšta obeležja javno-privatnog partnerstva. Jedna od zajedničkih odrednica svih pojmovnih određivanja javno-privatnog partnerstva je ta što se odnosi na povezivanje dva ili više subjekata (u kojem je najmanje jedan subjekt iz javnog sektora), kroz dugoročan odnos obostranih koristi, u kojem se rizik i

odgovornost dele na učesnike partnerstva [1, str. 502]. Podela rizika omogućava da svaki učesnik u partnerstvu preuzme rizik kojim može da upravlja na najadekvatniji način čime se postiže veća efikasnost ovih oblika povezivanja. Da bi se govorilo o javno-privatnom partnerstvu svaki partner mora da uloži sredstva u različitim vidovima: novac, vlasništvo, autoritet, kao i da se sam odnos reguliše ugovorom koji određuje pravila i obezbeđuje predvidivost.

Kroz partnerstvo javnog i privatnog sektora, omogućeno je zadržavanje nepromenjenog, nezavisnog pravnog subjektiviteta učesnika iako su angažovani na ostvarivanje zajedničkih ciljeva [6, str. 13-14]. Isto tako, ovaj oblik saradnje omogućava ostvarivanje ne samo zajedničkih, već i komplementarnih ciljeva koji određuju samo partnerstvo kao poseban oblik i poslovnu saradnja između javnog i privatnog sektora. Osnovna ideja partnerstva sadržana je u saradnji, pri čemu partneri zadržavaju nezavisne identitete, ali učestvuju u realizaciji zajedničkih ciljeva i rezultata poslovanja. Motivi i ciljevi javno-privatnog partnerstva su drugačiji za privatni, a drugačije za javni sektor. Kako se ističe u literaturi, cilj nastanka javno-privatnog partnerstva je u traženju koristi za oba partnera. Dok javni partner ima za cilj ostvarivanje socijalnog blagostanja i kvaliteta života poboljšanjem nivoa i kvaliteta usluga od opšteg interesa, privatni partner ima za cilj ostvarivanje ekonomske koristi od sopstvene preduzetničke delatnosti [8, str. 905-920]. Posebno se naglašava da sam proces povezivanja javnog i privatnog sektora pokazuje da osnov partnerstva nije prebacivanje društvenog troška na privatni sektor, već pojeftinjenje celokupnog projekta i bolje upravljanje ograničenim resursima.

Definisanje javno-privatno partnerstvo u domaćem pravu se ne razlikuje od napred navedenih definicija. Prema odredbama Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama [20], javno-privatno partnerstvo se definiše kao dugoročna saradnja između javnog i privatnog partnera radi obezbeđivanja finansiranja, izgradnje, rekonstrukcije, upravljanja ili održavanja infrastrukturnih i drugih objekata od javnog značaja i pružanja usluga od javnog značaja. Javno-privatno partnerstvo može biti ugovorno ili institucionalno, kao i koncesija kao poseban oblik ugovornog javno-privatnog partnerstva.

U ekonomskoj literaturi se ističe da ne postoji jedinstvena definicija javno-privatnog partnerstva. Na osnovu napred navedenog stiče se utisak da zajedničko za sve definicije javno-privatnog partnerstva je da ovaj oblik povezivanja javnog i privatnog sektora ima različite oblike, ali ujedno i iste ciljeve [9, str. 18].



## **Razvoj institucionalnog okvira javno-privatnog partnerstva u Republici Srbiji**

Zakonodavstvo o javno-privatnom partnerstvu dospelo je u Republiku Srbiju nakon što je taj oblik poslovno-finansijske saradnje uspostavljen u bivšim zemljama Centralne i Istočne Evrope i u pojedinim državama na teritoriji bivše Jugoslavije [16, str. 14].

Zemlje Centralne i Istočne Evrope su početkom 90-ih godina počele da razvijaju zakonodavstvo u oblasti koncesija sa ciljem da privuku strane investicije, pri čemu je glavna karakteristika novodonetih zakona usvojeni standardi razvijenih zemalja, ali bez detaljnih smernica za njihovo dalje sprovođenje i implementaciju. Kao oblik finansijske pomoći određenoj državi, koncesija kao oblik javno-privatnog partnerstva donosila je zadatak za državu da je normativno uredi i implementira u sopstvenu poslovnu praksu javno-privatnog partnerstva. Takve države sa nerazvijenim tržišnim privredama prihvataju model javno-privatnog partnerstva radi razvoja tržišnih principa poslovanja i jačanja konkurencije. U cilju koherentnijeg pristupa u izradi zakona o koncesijama, međunarodne finansijske institucije (Organizacija Ujedinjenih nacija za industrijski razvoj i Komisija Ujedinjenih nacija za međunarodno trgovinsko pravo) sumirale su uspostavljenju međunarodnu praksu u ovoj oblasti. Prepoznate smernice su bile značajan podsticaj za zakonodavnu reformu u oblasti javno-privatnog partnerstva u zemljama Jugoistočne Evrope.

Osnove nastanka javno-privatnog partnerstva u domaćem pravu nalazimo u formi zajedničkog ugovornog ulaganja još 1967. godine, a kasnije 1989. godine u formi koncesija [7, str. 89-103]. Saveznim Zakonom o stranim ulaganjima iz 1988. godine uvode se koncesije u pravni sistem, tako što se govori o ugovoru o projektnom finansiranju - BOT model (Build-Operate-Transfer) [27]. Nakon toga, Republika Srbija je po prvi put donela Zakon o opštim uslovima za davanje koncesija stranim licima u Republici Srbiji iz 1990. godine. [25] Donošenjem Ustava SR Jugoslavije [13], javila se potreba usklađivanja Zakona o stranim ulaganjima iz 1988. godine sa novim ustavnim rešenjima, tako da se donosi nov Zakon o stranim ulaganjima 1994. godine [26]. Za razliku od prethodno važećeg zakona u toj oblasti, koncesije sistematizuje kao poseban oblik stranih ulaganja, odnosno kao jednu vrstu privatnih stranih direktnih investicija. Nova liberalizacija propisa o stranim ulaganjima i uređenje instituta koncesija donosi nov Zakon o izmenama i dopunama Zakona o stranim ulaganjima iz 1996. godine [17], kojim se načelno uređuje pitanje koncesija. Njegovo detaljnije uređenje je sprovedeno Zakonom o koncesijama iz 1997. godine [23], kojim je regulisano pitanje uslova, načina i

postupka davanja koncesija za korišćenje prirodnog bogatstva i dobara u opštoj upotrebi, odnosno za obavljanje delatnosti od opšteg interesa. U cilju „stvaranje uslova za ulaganja u dobra u opštoj upotrebi i delatnosti od opšteg interesa, a posebno ulaganja u infrastrukturu”, donet je nov Zakon o koncesijama 2003. godine [24], koji nije ponudio novu koncepciju za koncesiona ulaganja u privredu Srbije već je predviđao komplikovanu i dugotrajnu proceduru dodele koncesije.

U praksi ovaj institut nije dao željene rezultate. Oblast partnerstva javnog i privatnog sektora u domaćem pravu u svim pojavnim oblicima, bila je uređena određenim brojem pojedinačnih propisa, a da pri tome pitanja od suštinske važnosti nisu bila uređena. Na lokalnom nivou, osnovni izvor prava za investicije privatnog sektora u infrastrukturu predstavljao je Zakon o komunalnim delatnostima iz 1997. godine [21], kao temelj većine javno-privatnih partnerstava koja funkcionišu na nivou lokalne samouprave u Srbiji.

Usled nedovoljnih priliva stranih investicija i neadekvatne pravne regulative u oblasti koncesija, komunalnih delatnosti i javnih preduzeća [18], u Republici Srbiji se donosi Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama iz 2011. godine, Zakon o komunalnim delatnostima [22], kojim je uređeno javno-privatno partnerstvo u komunalnim uslugama i Zakon o javnoj svojini [19], kojim su stvoreni preduslovi za imovinskopravne odnose u oblasti javno-privatnog partnerstva. Donet je u okviru zakonodavne reforme otpočete sredinom 2011. godine, u oblasti kompanijskog prava, tržišta kapitala, javne svojine, itd. Osnovni razlozi za donošenje Zakona o javno-privatnom partnerstvu u Srbiji su podsticanje primene javno-privatnog partnerstva radi izgradnje javne infrastrukture i pružanja usluga u javnom interesu. Ovim zakonom se određuje sudbina javnog sektora u Srbiji, kao i postepeno ukidanje državnih monopola u postojećim javnim preduzećima. Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama sadrži pravila opšte primene za sve tipove javno-privatnog partnerstva, bez obzira na pravni modalitet ili predmet partnerstva, kao i pravila kojima se uređuje postupak zaključivanja odgovarajućih javnopravnih ugovora, ali bez analiza efekata [11, str. 584].

### **Novi regulatorni okvir javno-privatnog partnerstva**

Usvajanjem Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, Zakona o komunalnim delatnostima i Zakona o javnoj svojini, suštinski se izmenio regulatorni okvir za realizaciju javno-privatnih partnerstva u Republici Srbiji. Važan izvor prava za uređenje oblasti javno-privatnog partnerstva u prethodnom periodu je bio Zakon o koncesijama iz 2003. godine koji je svojim komplikovanim i dugotrajnim procedurama zaključenja ugovora o koncesijama, stvorio neadekvatan

i neprimenjajući regulatorni okvir uređenja oblasti javno-privatnog partnerstva, kao i Zakon o komunalnim delatnostima iz 1998. godine koji je definisao pravo obavljanja komunalne delatnosti od strane drugog preduzeća, a ne samo javnog komunalnog. U zakonodavstvu Republike Srbije sa donošenjem Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama se prvi put stvara institucionalni okvir za sveobuhvatno uređenje složenog instituta javno-privatnog partnerstva, sa ciljem povećanja finansijskih ulaganja u infrastrukturu, poboljšanja kvaliteta javnih usluga, jačanja načela transparentnosti raspolaganja i korišćenja javnim resursima, kao i usklađivanje domaćih propisa sa propisima Evropske unije. Ovim zakonom se uređuju uslovi i način izrade, predlaganja i odobravanja projekata javno-privatnog partnerstva; subjekti i prava i obaveze učesnika javno-privatnog partnerstva, javni ugovor, uslovi i način davanja koncesije, tj. sva pitanja koja mogu da se jave u postupku realizacije javno-privatnog partnerstva.

Prema Zakonu, predmet javno-privatnog partnerstva ne može biti isključivo komercijalno korišćenje dobara u opštoj upotrebi, već dugoročna saradnja javnog i privatnog sektora u cilju ostvarivanja javnog interesa koji je od presudnog značaja za njegovo određivanje. Učesnici javno-privatnog partnerstva su javni i privatni partner. Javni partner (javno telo) je državni organ, javno preduzeće, pravno lice koje ispunjava neki od ostavljenih kriterijuma u Zakonu. Privatni partner je fizičko ili pravno lice, domaće ili strano, sa domaćim ili stranim učešćem ili bez njega, ili konzorcijum jednog ili više fizičkih ili pravnih lica. Novo institucionalno rešenje Zakona predstavlja osnivanje Komisije za javno-privatno partnerstvo koja, kao stručno telo Vlade Republike Srbije, dobija posebna ovlašćenja u postupku sprovođenja javno-privatnog partnerstva. Nakon usvajanja Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, na zahtev Međunarodnog Monetarnog Fonda usvojena je Odluka o obrazovanju Komisije za javno-privatna partnerstva, kojim je predviđeno da je za sprovođenje svakog projekta javno-privatnog partnerstva neophodno pribaviti pozitivno mišljenje Komisije.

Mogućnost realizacije javno-privatnog partnerstva, sa ili bez elemenata koncesije, kako na republičkom, tako i na pokrajinskom i nivou lokalne samouprave ili javnog preduzeća, što postaje posebno bitno u situaciji kada se nižim nivoima vlasti konačno vraćaju svojinska prava donošenjem novog Zakona o javnoj svojini.

Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama prvi put uvodi zakonsku kategoriju ugovornog i institucionalnog javno-privatnog partnerstva, kao vrstu javno-privatnog partnerstva, tako da teorijska razlika između statusnog i ugovornog javno-privatnog partnerstva dobija zakonsko utemeljenje. Osnovni oblik ugovornog javno-privatnog partnerstva jeste koncesija. Predmet koncesije jeste komercijalno korišćenje prirodnog bogatstva, odnosno dobra u opštoj upotrebi

koja su u javnoj svojini ili obavljanja delatnosti od opšteg interesa. Koncesiju ustupa javno telo domaćem ili stranom licu, na određeno vreme uz plaćanje koncesione naknade od strane privatnog, odnosno javnog partnera. Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama navodi primere predmeta javno-privatnog partnerstva sa elementima koncesije, ne isključujući mogućnost da koncesija ima za predmet drugu vrstu usluga ili delatnosti. Novinu predstavlja mogućnost dodeljivanja koncesija, odnosno realizacije projekata javno-privatnog partnerstva sa elementima koncesije, u nekim do sada ne navođenim oblastima za dodeljivanje koncesija kao što su sport, kultura i obrazovanje.

Uspešno odabran model javno-privatnog partnerstva je onaj kod koga je izvršena distribucija obaveza, odgovornosti i rizika prema onom subjektu koji njime može najefikasnije upravljati. Potpuno definisan ugovor treba da obezbedi adekvatan nadzor i regulaciju obaveza preuzetih ugovorom. Vladin sektor treba da usaglašava javne ciljeve sa interesima privatnog investitora. Zadovoljavanjem ovih preduslova postiže se krajnji cilj partnerstva, a to je povećanje efikasnosti projekta angažovanjem resursa koji su u vlasništvu privatnog sektora. Tu se prvenstveno misli na kapital i specifičan *know-how* zasnovan na iskustvu u određenoj poslovnoj oblasti. Smatra se da je privatni sektor bolji u vođenju poslova, te se lakše nosi sa težinom upravljanja rizikom, kao što su rizik izgradnje ili rizik održavanja standarda kvaliteta, dok je regulatorni rizik pogodniji za upravljanje od strane javnog sektora. Ispravna procena mogućnosti svake od uključenih strana i menadžerskih sposobnosti, ima direktan uticaj na izbor modela javno-privatnog partnerstva, kao i na uspeh celokupnog projekta.

Zakonom se definišu prava i obaveze učesnika u javno-privatnom partnerstvu. Privatni partner preuzima rizik finansiranja, projektovanja, gradnje, iskorišćavanja i naplaćivanja usluge od krajnjih korisnika. Rizik javnog partnera ograničen je na izbor privatnog partnera. Privatni partner, sa druge strane, snosi sve druge rizike realizacije javno-privatnog partnerstva sa elementima koncesije. Zakon kao novinu uvodi i institucionalno određivanje savetnika, pod kojim se podrazumeva jedno ili više pravnih, odnosno fizičkih lica koja poseduju znanja potrebna za sprovođenje javno-privatnog partnerstva, pri čemu se obezbeđuje princip transparentnosti izbora i rada ovog organa. Koncesija za javne radove je po svojoj prirodi ugovor o javnoj nabavci radova, s tom razlikom što nadoknada za radove (onome ko radove vrši, koncesionaru) nema monetarnu formu (ne plaća je neposredno naručilac radova). Naime, kod koncesije za javne radove nadoknada koncesionaru ima formu prava na komercijalno korišćenje objekta izgrađenog javnim radovima. Koncesija za usluge ima prirodu ugovora o javnoj nabavci usluga, gde se nadoknada sastoji u pravu pružaoca usluga - koncesionara da naplati uslugu od krajnjih korisnika. Zakon definiše jednostavniji postupak za realizaciju javno-

privatnog partnerstva sa elementima koncesije, od postupka dodele koncesija po Zakonu o koncesijama iz 2003. godine. Realizacija javno-privatnog partnerstva bez elemenata koncesije se vrši putem javnih nabavki.

Institucionalno javno-privatno partnerstva zasniva se na odnosu javnog i privatnog partnera pravno ustanovljenim članstvom u zajedničkom privrednom društvu, tzv. „društvu za posebne namene” - DPN (*Special Purpose Vehicle*). Ugovorni model javno-privatnog partnerstva se ostvaruje kroz zaključivanje tzv. javnog ugovora, dok se institucionalni model javno-privatnog partnerstva ostvaruje kroz osnivanje DPN. Ali, sa pravnog aspekta ova razlika gotovo da ne postoji, obzirom da se DPN obavezno osniva za realizaciju javnih ugovora, a i na javne ugovore se primenjuje Zakon o obligacionim odnosima, a na DPN Zakon o privrednim društvima. Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama je eksplicitno dozvoljeno osnivanje zajedničkog društva koje nije javno preduzeće, i realizacija projekata javno-privatnog partnerstva nije moguća bez osnivanja takvog društva. Drugim rečima, osnivanje DPN je obavezno za realizaciju projekata javno-privatnog partnerstva.

Javni ugovor kao pravni instrument realizacije javno-privatnog partnerstva ima formalan karakter, zaključuje se u pisanoj formi između ugovornih strana koje su javno telo i privatni partner. Predmet ugovora su prava i obaveze ugovarača u vezi sa realizacijom projekta javno-privatnog partnerstva. Zakonom je propisan obavezan sadržaj javnog ugovora, sa 28 obaveznih elemenata koji su detaljno predviđeni zakonom. U Zakonu je propisano ograničavanje mogućnosti njegove izmene u pogledu predmeta, roka i koncesione naknade (kod javnih ugovora o koncesiji), gde izmene nisu dozvoljene kao i osnovi za raskid javnog ugovora, kako zbog propusta privatnog, tako i zbog propusta javnog partnera.

Javni ugovor sadrži i sve druge klauzule koje javni partner smatra korisnim za ispunjenje obaveze privatnog partnera kao i za odnos privatnog partnera sa drugim učesnicima koji su od važnosti za realizaciji javno-privatnog partnerstva. Rok na koji se koncesija može dodeliti, odnosno realizovati projekat javno-privatnog partnerstva sa elementima koncesije je duži u odnosu na prethodni i iznosi 50 godina umesto dosadašnjih 30 godina. Razlozi su potrebno vreme za amortizaciju ulaganja privatnog partnera za koji se vezuje rizik komercijalnog korišćenja predmeta ugovora. Za pravno dejstvo ugovora traži se prethodna saglasnost javnopravnog tela, i to od: 1) Vlade, ako je davalac koncesije Republika Srbija, kada su javna tela i predmet koncesije u nadležnosti Republike Srbije; 2) Vlade autonomne pokrajine, ako je davalac koncesije autonomna pokrajina, kada su javna tela i predmet koncesije u nadležnosti te autonomne pokrajine; 3) skupštine jedinice lokalne samouprave, ako je davalac koncesije jedinica lokalne

samouprave, kada su javna tela i predmet koncesije u nadležnosti te jedinice lokalne samouprave.

Zakon je izričito definisao, a što je od posebne važnosti da davanje saglasnosti Vlade na konačni nacrt javnog ugovora u kome Republika Srbija nije ugovorna strana, ne podrazumeva odgovornost Republike Srbije za sporove koji nastanu iz tog ugovora između javnog i privatnog partnera. Ako nije drugačije ugovoreno u pisanom obliku, javno telo koje je javni partner u javnom ugovoru uvek je odgovorno za realizaciju projekta javno-privatnog partnerstva i za njegove eventualne posledice. Zakon pooštrava odgovornost javnih tela, a time i jedinica lokalnih samouprava za obaveze prema privatnom partneru, preuzete realizacijom projekta javno-privatnog partnerstva.

Postupak dodele javnih ugovora uređen je Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama i Zakonom o javnim nabavkama, tako što se postupak dodele javnog ugovora, kojim se realizuje javno-privatno partnerstvo bez elemenata koncesije, sprovodi u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama; postupak dodele javnog ugovora kojim se realizuje javno-privatno partnerstvo sa elementima koncesije, sprovodi se u skladu sa odredbama Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama (izuzetak: postupak dodele javnog ugovora kod koncesije za javne radove uređen je Zakonom o javnim nabavkama). Postupak dodele javnih ugovora sadrži mogućnost zaštite prava u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, kao i davanje mogućnosti izbora strane ili domaće arbitraže za rešavanje sporova iz javnog ugovora, pored nadležnosti domaćeg suda, tj. isključena je mogućnost ugovaranja nadležnosti stranog suda za rešavanje sporova iz javnog ugovora. Zakonom je propisana obaveza registracije javnih ugovora u Registru javnih ugovora koji će voditi Ministarstvo finansija, kao javni registar.

### **Prednosti i nedostaci regulatornog okvira javno-privatnog partnerstva**

Investiranje javnog sektora je već dugo neefikasno i skupo sa visokim troškovima održavanja. U kratkom vremenskom periodu u kojem Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama predstavlja pozitivno domaće zakonodavstvo, nije se oformila značajnija praksa u pogledu projekata javno-privatnog partnerstva, ali se ipak mogu izdvojiti njegove prednosti. Prednost reformisane zakonske regulative u oblasti javno-privatnog partnerstva predstavlja njegova usklađenost sa propisima Evropske unije i sprovodljivost u smislu omogućavanja novih investicija, pre svega, u infrastrukturu. Za uspešnu primenu javno-privatnog partnerstva kao novog modela, koncepta ulaganja u infrastrukturu od presudnog značaja za sve učesnike u postupku javno-privatnog partnerstva,

predstavlja adekvatan regulatorni okvir, koji će da omogući sprovođenje nerealizovanih projekata uz uključivanje inostarnih kompanija uz poštovanje principa ekonomske efikasnosti, u sektorima javnog prevoza, izgradnje saobraćajne, sportske i komunalne infrastrukture, energetike i rudarstva.

Potrebno je nastaviti sa daljim regulatornim usaglašavanjem, i to propisa o javnim nabavkama iz 2008. godine na koje se oslanjaju i Zakon o javno-privatnim partnerstvima i koncesijama i Zakon o komunalnim delatnostima. Donošenjem Zakona o javnoj svojini realizuje se odredba Ustava Republike Srbije da i autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave imaju svoju imovinu i od čijeg sprovođenja u praksi zavisi uspešnost postupaka javno-privatnog partnerstva. Institucionalna podrška javnim telima u realizaciji modela javno-privatnog partnerstva je važna.

Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, u odnosu na prethodni zakon, pospešuje uređenje sledećih pitanja: zaštita nacionalne bezbednosti; jedinstvo tehničko-tehnološkog sistema; oduzimanje javnopravnim subjektima gotovo svih elemenata da nastupaju sa pozicija *ius imperium*-a u odnosima prema privatnopravnim subjektima [2, str. 618]. U prethodnom Zakonu o koncesijama država je rezervisala sebi pravo da oduzme koncesiju i nadoknadi štetu koncedentu, dok u novom Zakonu o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama takvu mogućnost javnopravni subjekt nema, tako da pojedini autori zapažaju da javno-privatno partnerstvo u slučaju ugrožavanja javnog interesa zbog neodgovarajućeg postupanja privatnog sektora, primenjuju intervencionističku paradigmu. Postoje i drugačija mišljenja prema kojima je Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama u svom formalnom aspektu potpuno usklađen sa zahtevima procesa harmonizacije sa pravom Evropske unije i kao takav predstavlja pravni osnov za razvoj novih vidova partnerstva. Istovremeno, smatra se da je u odnosu na prethodna zakonska rešenja, ova materija regulisana celovitije i logičnije [11, str. 584].

Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama donosi potpuno nova rešenja koja do sada nisu bila poznata u našem zakonodavstvu, kao što su: osnivanje društva za posebne namene; da se u svojstvu javnopravnog subjekta može pojaviti javno preduzeće, upravna organizacija, javna ustanova, organizacija za obavezno socijalno osiguranje i drugo pravno lice koje je direktni ili indirektni korisnik budžetskih sredstava; mogućnost realizacije projekta javno-privatnog partnerstva u novim oblastima, npr. obrazovanja, zdravstva i dr; mogućnost zalaganja prava iz javnih ugovora u korist finansijera projekta javno-privatnog partnerstva i dr.

U postupku primene i realizacije javno-privatnog partnerstva u Srbiji treba očekivati i određene negativne posledice za javni sektor privrede od strane

ekonomski razvijenih zemalja, uključujući paralelno izvlačenje ekstra profita. Nekritičkim pristupom kreatora ekonomske politike i našeg zakonodavca pravno načelo zaštite javnih interesa može da se pretvari u deklarativno načelo. Pod njim zakonodavac podrazumeva da je privatnom partneru „sve dozvoljeno“ osim onoga što je izričito zakonom zabranjeno. Ovaj princip je primenljiv u privatnom sektoru, ali ne i u javnom sektoru ekonomije, jer on počiva na drugim pretpostavkama (javna svojina, javnopravni subjekti, javnopravna sredstva, posebna pravna pravila za javnopravni režim i dr.) i zbog toga za njega važe drugi principi. Zbog toga se u literaturi ističe da je pogrešna predstava da strana ulaganja (strane direktne investicije) mogu da reše sve probleme privreda u razvoju, pa da zbog toga strani ulagači treba da budu neograničeno privilegovana strana u zajedničkom poduhvatu [10, str. 481]. Takav pristup podstiče državu da stranim ulagačima daje više pogodnosti nego što objektivno može da ispuni.

Pod načelom ravnopravnosti ugovornih strana u javno-privatnom partnerstvu zakonodavac Republike Srbije podrazumeva da se uzajamni odnosi subjekata u javnom ugovoru „zasnivaju na njihovoj jednakosti i ravnopravnosti njihovih volja“, što je sa pravnog aspekta netačno. Zakonodavac je na taj način hteo da stvori povoljne uslove za privatne strane investicije u domaću infrastrukturu. Ali, prava priroda javnih ugovora nam govori da je jedan partner uvek subjekt javnog prava, dok je drugi partner subjekt privatnog prava, zatim predmet ugovora se uvek odnosi na pružanje usluge od opšteg interesa ili iskorišćenje nekog prirodnog bogatstva ili dobra u opštoj upotrebi, kao i da partneri prihvataju javni poredak, odnosno opšte pravo, uz odstupanja koja su predviđena javnim ugovorom. Javni ugovor se razlikuje od građanskopravnog ugovora po neravnopravnosti saugovarača u izjavama volja (javni partner nastupa sa aspekta javne vlasti), kao i u nemogućnosti javnog partnera da postupa kao privatni partner, jer njegova volja nije autonomna [3, str. 138].

## **Zaključak**

Javno-privatno partnerstvo je složen pravni i ekonomski institut koji zahteva višestruko sagledavanje i potpuno zakonsko uređenje, da se ne bi stvorila forma javno-privatnog partnerstva u kojoj javni partner preuzima sav rizik, a privatni sav profit. Za uspešnu primenu javno-privatnog partnerstva kao novog modela, koncepta ulaganja u infrastrukturu od presudnog značaja za sve učesnike u postupku javno-privatnog partnerstva predstavlja adekvatan regulatorni okvir. Na potpuno novom konceptu je izrađen Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama iz 2011. godine, koji treba da doprinese rešavanju problema već dugo neefikasnog investiranja javnog sektora. Reformisana zakonska regulativa u oblasti



javno-privatnog partnerstva je usklađena sa propisima Evropske unije i sprovedljiva u smislu omogućavanja novih investicija pre svega u infrastrukturu.

U postupku primene i realizacije javno-privatnog partnerstva može doći do negativnih posledica za javni sektor privrede. Nekritičkim pristupom našeg zakonodavca načelo zaštite javnih interesa može da se promeni u deklarativno načelo, po kome je privatnom partneru dozvoljeno sve osim onoga što je zakonom izričito zabranjeno, što nije primenljivo u javnom sektoru ekonomije, jer počiva na drugim pretpostavkama kao što su javna svojina, javnopravni subjekti, itd.

### Literatura

1. Akintoye A, Beck M, and Hardcastle C. (2003), *Public Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities*, Blackwell Publishing Company.
2. Ćirić, A., Cvetković, P. (2012), *Javno-privatno partnerstvo između hijerarhijske konstante i nove etike društvenih odnosa*, *Pravo i privreda*, br. 4-6/2012.
3. Dabić, Lj. (2002), *Koncesije u pravu zemalja Centrsne i Istočne Evrope*, Institut za uporedno pravo, Beograd.
4. Dabić, Lj. (2012), *Koncesije kao posebna forma javno-privatnog partnerstva (pravna teorija i zakonodavstvo Republike Srbije)*, *Pravna riječ*, br. 32/2012.
5. Đorđević, S. (2012), *Javno-privatna partnerstva komparativna praksa*, *Polis*, br. 2.
6. Jupp, B. (2000), *Working Together: Creating a Better Environment for Cross-sector Partnership*, Demos, London, pp. 13-14.
7. Knežević, M. (2010), *Značaj koncesija za strana ulaganja u Republici Srbiji*, *Ekonomski horizonti*, br. 1.
8. Knežević, M., Jovanović, Z., Urdarević, B. (2012), *Uspostavljanje javno-privatnog partnerstva u javnim preduzećima*, *TEME*, Br. 2.
9. Mullin, S. (2004), *Public-Private Partnerships and State Economic Development*, US Economic Development Administration, Philadelphia.
10. Savas, E. S. (2007), *Privatization and Public-Private Partnerships*, Seven Bridges Press, New York.
11. Taboroši, S. (2012), *Logički osnov Zakona o javno-privatnom partnerstvu*, *Pravo i privreda*, br. 4-6/2012.
12. The EPEC (European PPP Expertise Centre), *PPP Guide*, str. 1, objavljeno na <http://www.eib.org/epec/g2g/intro2-ppp.htm>.
13. Ustav Savezne Republike Jugoslavije, „Sl. list SRJ”. br. 1/1992.
14. Vigoda-Gadot, E. (2003), *Managing Collaboration in Public Administration, The Promise of Alliance among Governance, Citizens, and Businesses*, *Public-Private Partnership and Collaboration: A Business-Focused Analysis*, Chapter 3, London.

15. Williams T.P. (2003), *Moving to Public-Private Partnerships: Learning from Experience around the World*, Arlington; IBM Endowment for the Business of Government, Washington, DC.
16. Yescombe E.R. (2010), *Javno-privatna partnerstva-načela politike i financiranje*, MATE, Zagreb, Croatia.
17. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o stranim ulaganjima, „*Sl. list SRJ*”, br. 29/1996.
18. Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa, „*Sl. glasnik RS*”, br. 25/2000, 25/2002 i 107/2005.
19. Zakon o javnoj svojini, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2011.
20. Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama, *Sl. glasnik RS*, br. 88/2011.
21. Zakon o komunalnim delatnostima iz 1997. godine, *Sl. glasnik RS*, br. 16/97 i 42/98.
22. Zakon o komunalnim delatnostima, *Sl. glasnik RS*, br. 88/2011.
23. Zakon o koncesijama, *Sl. glasnik RS*, br. 20/1997, 22/1997 i 25/1997.
24. Zakon o koncesijama, *Sl. glasnik RS*, br. 55/2003.
25. Zakon o opštim uslovima za davanje koncesija stranim licima u Republici Srbiji *Sl. glasnik RS*, br. 6/1990 i 7/1990.
26. Zakon o stranim ulaganjima, *Sl. list SRJ*, br. 79/1994.
27. Zakon o stranim ulaganjima, *Sl. list SFRJ*, br. 77/1988.

#### INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP DEVELOPMENT IN REPUBLIC SERBIA

**Abstract:** The subject of the analysis is the importance of adoption of the Law on public-private partnership and concessions, as the factor of stirring of construction of public infrastructure and offering services of public interest. The goal of this paper is to demonstrate which benefits Serbia could have with the development of public-private partnership, its possibilities and disadvantages. The paper starts with hypothesis that adequate regulatory framework should lead to successful implementation of public-private partnership as the new concept of investments into infrastructure, as well as its further implementation into business practice of Serbian market economy. In the procedure of implementation and realization of public private partnership can occur negative consequences for public economy, because with non critical approach of legislator the principle of public interest protection can alter into declarative principle, under which private partner is allowed everything, unless it is expressly prohibited by the law, which is not applicable in public sector of economy, which is based upon significantly different assumptions.

**Keywords:** public-private partnership, concessions, public infrastructure, risk management

# EVOLUTIVNI PRISTUP ANALIZI INSTITUCIONALNIH PROMENA U TRANZICIONIM EKONOMIJAMA

Mr Vladan Ivanović\*

**Apstrakt:** U radu je predstavljen model evolutivne ekonomije i kroz njega analiziran proces institucionalne transformacije tranzicionih ekonomija. Specifičnim kategorijalnim aparatom kojim se služi ova teorija predstavljene su ključne odrednice u razvoju i evoluciji ekonomskog sistema. Pritom, proces institucionalne transformacije je relativno ograničene uspešnosti u većini tranzicionih zemalja, između ostalog, i iz razloga što se javlja fenomen „zavisnosti puta“, ali i zbog dejstva čitavog spektra drugih faktora – od ograničene racionalnosti socijalnih aktera do specifičnih karakteristika tehnološkog znanja koje se nalazi u osnovi dinamične ekonomske aktivnosti. Međusobni odnosi i interakcija formalnih i neformalnih institucija dodatno usložnjavaju proces uspostavljanja efikasne institucionalne strukture. Svi ovi aspekti upućuju na gradualni karakter procesa institucionalnog prilagođavanja. Osim toga, u radu je ukazano i na značaj koji u procesu institucionalne transformacije može imati javna politika, posebno ona koja se odnosi na stimulisanje kolektivnog i individualnog učenja i time jačanje kapaciteta socijalnih aktera u produktivnom ekonomskom angažmanu, ali i na potencijalne hazarde koji se pojavljuju sa suviše intervencionističkim pristupom.

**Ključne reči:** tranziciona ekonomija, evolutivna teorija, institucionalne promene, zavisnost puta, javna politika, formalne i neformalne institucije

## Uvod

Ekonomski razvoj je po prirodi kompleksan proces čije se objašnjenje ne može osloniti samo na tradicionalne ekonomske faktore, već se moraju uzeti u obzir i snažna dejstva koja dolaze iz socijalne, institucionalne i tehnološke sfere [16, str. 86-87]. Upravo na ovoj konstataciji se i zasniva sve češće u ekonomskoj literaturi prisutna tvrdnja da institucionalna perspektiva predstavlja moćnu i sve više korišćenu teorijsku podlogu objašnjenja kolektivne i individualne aktivnosti, koje u agregatnom izrazu doprinose uspehu ili neuspehu nacionalnih ekonomija. U okviru institucionalnog pristupa analizi determinisanosti ekonomske dinamike, značajno mesto zauzimaju teorije koje se generički mogu grupisati u tzv. evolutivni

---

\* Ekonomski fakultet Univerzitet u Kragujevcu, vivanovic@kg.ac.rs

pristup analizi ekonomskog procesa i determinisanosti ekonomskih performansi institucionalnim faktorima.

Kako naglašava Hodgson, *mainstream* ekonomija se u poslednje dve decenije pomerila u pravcu institucionalne i evolutivne ekonomije. Evolutivna perspektiva je od značaja za razumevanje institucionalnih promena u pravcu uspostavljanja efikasnijeg privrednog sistema iz razloga što usmerava pažnju ka fundamentalnoj važnosti supstance institucionalnih pravila [23, str. 361]. Pritom, ovo predstavlja zaokret u posmatranju i tretmanu ekonomske realnosti i ekonomskih promena, u smislu da se oni više ne posmatraju kroz prizmu ekvilibrijuma i oko njega usko oscilirajućih promena kao integralnih elemenata analize, a što je bilo dominantno u ranijem periodu u okviru nekih drugih teorijskih pravaca [12, str. 7]. Značaj evolutivne perspektive se ogleda, između ostalog, i u tome što ekonomisti koji koriste evolutivni rečnik ne veruju da koncepti poput optimizacije i ekvilibrijuma mogu adekvatno objasniti fenomene kojima se problematika ekonomskog razvoja bavi [21, str. 50], a što je bilo karakteristično za neoklasičnu ekonomsku teoriju. Čak i kada se u analizama koristi termin ekvilibrijuma on je kao pojam različit u odnosu na onaj koji se koristi u ortodoksnoj ekonomiji ili mehanici, pre svega, po tome što on obuhvata mutaciju i promenu unutar istog evolutivnog puta [1, str. 27]. Ovo je i od relevantnosti za razumevanje dinamike razvoja u tranzicionim zemljama, jer se time može objasniti veliki deo neuspeha koji karakterišu dvodecenijski tranzicioni period. Osim toga, ovakva perspektiva na proces razvoja je u skladu sa tumačenjem prema kome su nacionalne ekonomije kompleksni neekvilibrijumski sistemi [14, str. 6].

Iz istorijske perspektive posmatrano, veliki broj teoretičara je naglašavao potrebu analize razvoja ekonomskog sistema iz evolutivne perspektive, koja u prvi plan ističe da institucionalna rešenja, i iz njih rezultirajuće ekonomske performanse nacionalnih ekonomija, nisu pod punom kontrolom svesnog socijalnog dizajna i da su značajnim delom rezultat spontanog procesa razvoja. Ovakve ideje se sreću još kod Smith-a, Spencer-a<sup>1</sup>, Veblen-a,<sup>2</sup> Schumpeter-a, Hayek-a,<sup>3</sup> a u novije vreme Nelson-a i Winter-a [12, str. 8].

Inače, u svojim polaznim pretpostavkama, ali i zaključcima do kojih se dolazi u okviru evolutivne perspektive, ona se bitno razlikuje od alternativnih objašnjenja institucionalnih promena, a pogotovo u odnosu na dominantnu školu racionalnog izbora. Naime, u okviru ovog pristupa, a nasuprot teorijama racionalnog izbora koje objašnjavaju ponašanje agenata kroz fiksirane ciljeve i ograničenja, analizira se način na koji su se socijalne vrednosti i institucije razvile i na koji one utiču na izbore koji su dostupni socijalnim akterima, kao i kakve to posledice ima po ekonomsku aktivnost. Iz tog razloga, prema mišljenju određenog broja teoretičara, evolutivna teorija nudi dublje i jasnije razumevanje ponašanja nego što je to slučaj

sa racionalnim izborom, iako je i to korisno na određenom nivou analize [9, str. 158].

U delu rada koji sledi će biti predstavljene osnovne karakteristike i konstitutivni elementi evolutivne teorije institucionalnih promena. Predstavljenim modelom se ukazuje na kompleksnost razvoja nacionalnog ekonomskog sistema. U trećem delu će se pažnja posvetiti implikacijama evolutivnog pristupa na potencijale razvoja tranzicionih privreda. Na kraju će biti predstavljeni zaključci i ocena mogućnosti i relevantnosti primene evolutivne paradigme na dosadašnja iskustva tranzicionih ekonomija.

### **Analitički okvir evolutivne teorije u analizi dinamike institucionalnih promena**

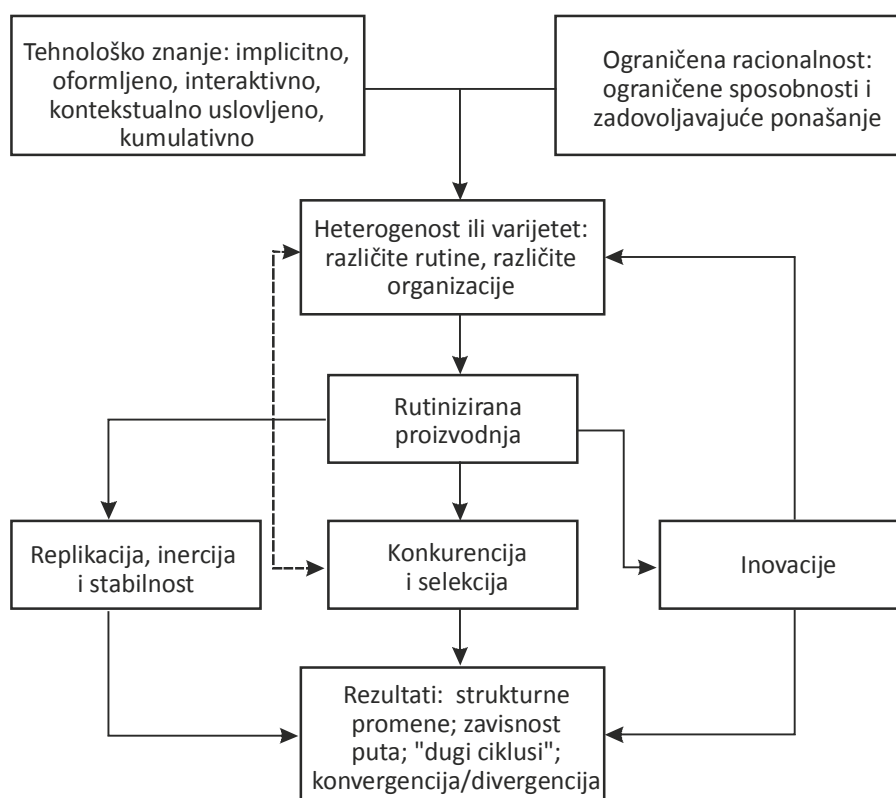
Evolutivnu institucionalnu teoriju možemo okarakterisati i kao teoriju koja se u mnogome oslanja na biološke metafore u objašnjenju institucionalnih fenomena i njihovih implikacija na ekonomsku aktivnost [7, str. 261]. Upravo iz tog razloga su i kategorije poput selekcije, mutacije ili replikacije ključni koncepti kroz koje se analiziraju fenomeni u domenu institucionalne transformacije.

Način na koji se institucionalna i njome uslovljena ekonomska stvarnost objašnjavaju predstavljen je modelom na Slici 1. Tu su predstavljeni osnovni elementi evolutivne teorije, njihove međusobne relacije i uticaj na performanse, odnosno rezultate institucionalne transformacije.

Centralno mesto u predstavljenom modelu zauzima koncept heterogenosti, koji je od ključne važnosti u analizi dinamike ekonomskog procesa. Pritom, njegova struktura je dualnog karaktera. Jedan nivo se odnosi na institucionalna pravila – između ostalog, težište ovog rada je na ovom segmentu, dok drugi opisuje varijetet organizacionih formi. Ove dve veličine treba da obezbede da, shodno specifičnostima ekonomskog segmenta u kojem konkretni privredni subjekt nastupa, budu uspostavljene efikasne organizacione strukture, dok, s druge strane, njime su obuhvaćena i pravila koja bi trebalo da u najvećoj mogućoj meri motivišu socijalne aktere na produktivno angažovanje prilikom transaktovanja. U zavisnosti od karakteristika sadržine varijeteta u jednoj nacionalnoj ekonomiji zavisice i ukupne performanse koje će ona ostvarivati.

Postoji nekoliko potencijalnih izvora kada je reč o promeni starih i nastanku novih institucionalnih i organizacionih formi. U evolutivnoj teoriji se često ističe da varijetet može poticati od greške ili incidenta, što je u skladu sa činjenicom da se institucije moraju promeniti sa promenom okolnosti, budući da one predstavljaju prirodu običajnog metoda reagovanja na stimulanse koji karakterišu ove menjajuće okolnosti [16, str. 77]. Međutim, varijacija može biti i rezultat namernog ljudskog

ponašanja. U tom smislu, promena organizacije ili institucije može biti kreativni akt preduzetnika ili političara. Osim toga, nova institucija ili organizacija može, takođe, biti rezultat dugotrajnog, postepenog procesa učenja [11, str. 145-146], gde spontane snage i nameravane aktivnosti oblikuju institucionalnu i organizacionu formu.



**Slika 1** Ključni elementi u evolutivnom pristupu

Izvor: Adaptirano i dopunjeno prema Castellacci (2007), [5, str. 602]

Kao što je uočljivo sa Slike 1 heterogenost ili varijetet je pod uticajem dveju veličina.

S jedne strane, tehnološko znanje, kao ključno u determinisanju ne samo intenziteta ekonomske aktivnosti, već i njenog kvaliteta, vrši snažan uticaj na stepen u kome će heterogenost u organizacionom i institucionalnom smislu biti prisutna u sistemu. Što je veće tehnološko znanje, to su i veće mogućnosti za razvoj alternativnih, kontekstualno specifičnih i, u pogledu efikasnosti, superiornih

organizacionih i institucionalnih formi. Međutim, kako je tehnološko znanje implicitno, duboko ukorenjeno u socijalnim akterima, zavisno od intenziteta interakcije (frekventnosti i obima transaktovanja) koja se među njima odvija, to je za njegov razvoj u okviru određene zajednice potreban jako dug vremenski period. Ukoliko određeni nacionalni sistem, odnosno socijalni akteri u njemu, imaju relativno niske kapacitete, odnosno tehnološka znanja i veštine, onda će i dodatna institucionalna nadgradnja, odnosno transformacija postojeće strukture, biti izložena otporima, što će se negativno odraziti na varijetet.

S druge strane, ograničavajući faktor koji dodatno usložnjava i otežava razvoj efikasnih organizacionih i institucionalnih formi odnosi se na ograničenu racionalnost. Pritom, potrebno je istaći da iako postoji aktivna namera pojedinaca da se ponašaju racionalno, oni to ipak čine samo u ograničenom obimu [33, str. 45], što ostavlja negativne posledice po heterogenost u organizacionom i institucionalnom vidu, a posledično i na produktivno angažovanje socijalnih aktera. S obzirom na limite koji postoje u domenu kompetencija kod socijalnih aktera, biće ograničena i njihova sposobnost, shodno rečima M. Friedman-a, da „pronade i ugrabi mnoštvo slobodnih ručkova“ koji, inače, postoje u sistemu [8, str. 6].

Transmisiono mesto preko koga se očitava uticaj varijeteta na konačne rezultate koji se postižu u sistemu se odnosi na proizvodnju, čija je esencijalna karakteristika, kako bi ona uopšte mogla biti kontinuirana, rutinizacija. Pritom, ona ispoljava svoje dejstvo na konačne rezultate trostruko.

Prvo, ona utiče shodno zahtevima kontinuiranog procesa reprodukcije da jednom uspostavljene rutine i konfigurirana iteracija proizvodnog ciklusa bude karakterisana stabilnošću i visokim stepenom inercije. Upravo u ovom segmentu, zajedno sa selekcionim procesom, velikim delom se nalazi i objašnjenje za proces deinstitutionalizacije, odnosno zašto pojedine institucije slabe i nestaju [28, str. 182]. Stabilnost ili inercija, zapravo, inkorporiraju mehanizme koji sistematski razvejavaju varijaciju [21, str. 54]. Međutim, iako se negativno dejstvo ispoljava kroz restriktivni uticaj na heterogenost, ona ima i veoma značajne pozitivne strane. Naime, ona nije samo korisna mnogim procesima koji kreiraju vrednost i koji se ponavljaju, već je i jeftinija nego učenje o procesu udaljenijem od „skorije prakse“ [22, str. 30-31].

S druge strane, karakteristike organizovanja i izvođenja proizvodne aktivnosti određuju stepen u kojem se u sistemu može pojaviti konkurencija i karakteristike tog procesa determinišu snažno obeležja procesa selekcije. Kod selekcije se posebno ističe značaj normativnih i kulturno-kognitivnih aspekata institucija, koje se razvijaju postepeno tokom vremena kroz ponovljene i time jačajuće interakcije i rastuće razumevanje [28, str. 6]. Ali, potrebno je istaći i da postoji specifična veza

između varijeteta i procesa selekcije, što je na Slici 1 predstavljeno isprekidanom linijom. Naime, varijetet ponašanja derivira selekcionu proces, a selekcionu proces, za uzvrat, pospešuje sami varijetet, što njihovu vezu čini endogenom [17, str. 328].

Treći pravac uticaja preliva se na inovativni kapacitet koji postoji u određenom sistemu. Međutim, što se tiče inovativnog kapaciteta, on vrši i povratni uticaj na organizaciono-institucionalni diverzitet čime se ostvaruje mehanizam povratne sprege na relaciji rutinizacija proizvodnje (organizaciona i institucionalna) → heterogenost. Pritom, bitno je praviti razliku između inovacija koje stimulišu institucionalnu i organizacionu raznolikost i inovativnog kapaciteta postojećih institucionalnih rešenja. Naime, određene inovacije ne zahtevaju institucionalnu promenu i ovo možemo označiti kao inovativni kapacitet ili potencijal institucija [24, str. 255].

Krajnji rezultati koji se ostvaruju u sistemu su vidljivi u nekoliko ravni. Pre svega, njihova je manifestacija u vidu strukturnih promena kojima je sistem izložen. Sistem se shodno prisutnim uticajima procesa selekcije i konkurencije, kao i inertnosti uspostavljenih sistema i uticaja inovativnih rešenja, menja ka onim strukturama koje u datoj konstelaciji odnosa i uticaja mogu da „prežive“. Pritom, strukturne promene su uvek prisutne budući da je strukturni zaokret u sistemu ograničen, posebno u slučaju egzogenog šoka, koji je posebno bio karakterističan za sve tranzicione ekonomije. Ali, stalno prisutne strukturne promene povlače sa sobom i posledicu u vidu stalno prisutne istinske neizvesnosti [10, str. 241, 256] koja ima kontraktivni karakter na ekonomsku dinamiku. Što se tiče strukturnih promena, potrebno je istaći da je progres u ovom segmentu određen stepenom „evolutabilnosti“,<sup>IV</sup> što je postavka koju su u analizu uveli Cochrane i Meclaurin, a što se u osnovi odnosi na sposobnost sistema da se adaptira na promene u svom okruženju [6, str. 101-102, 110]. Potrebno je još naglasiti da u evolutivnoj ekonomiji ne postoji „teorijski optimum“ kada govorimo o ekonomskim performansama ili institucionalnoj strukturi koja ih određuje, budući da je skup mogućnosti za ekonomsku aktivnost uvek menjajući, po pravilu rastući, ali na način koji ne može biti predviđen ili specificiran do detalja [20, str. 10].

Osim prethodnog, čest rezultat procesa transformacije se ogleda u uspostavljanju institucionalnih i organizacionih struktura koje su zavisne od prethodnog razvoja. Samim tim., pojava radikalnih institucionalnih promena isključena je u modelu evolutivne ekonomije. Čak i one najradikalnije institucionalne promene, kako se najčešće označavaju u literaturi, su evolutivnog karaktera. Ali ne samo da je razvoj zavisen od prethodno sleđenog puta, već se u okviru evolutivne paradigme ističe uloga koju ima slučajnost ili „sreća“. Naime, neki autori ističu da se visok ostvaren razvoj današnjih industrijskih ekonomija ne



bi mogao objasniti kroz bilo koju specijalnu vrlinu ili mudrost, već pre kroz velikim delom neočekivane kulturološke i političke događaje [21, str. 82].

### **Interakcija formalnih i neformalnih institucija u procesu transformacije u tranzicionim ekonomijama**

U domenu analize institucionalne transformacije u okviru evolutivne teorije potrebno je ukazati na nekoliko bitnih relacija koje se pojavljuju, a koje imaju veliki značaj za razumevanje neuspeha tranzicionih ekonomija u nastojanjima da se ostvare kvalitetne ekonomske performanse.

Pre svega, treba istaći da se evolutivna teorija institucionalnih promena suštinski oslanja i potvrđuje implikacije koje proizilaze iz koncepta zavisnosti puta. Naime, činjenica da je vreme ireverzibilno i da stoga predistorija jednog događaja u svakom vremenskom trenutku može imati potencijalni uticaj na dalje odvijanje datog procesa, predstavlja esencijalnu karakteristiku svake varijante evolutivnih teorija. [1, str. 21] U tranzicionom kontekstu, osnovna pouka ovakvog stava bi bila da institucionalna rešenja koja su u prošlosti bila odabrana u domenu formalne institucionalne strukture, imaju i vrše veliki uticaj na institucionalne izbore koji se pojavljuju u sadašnjosti. Isti zaključak se odnosi i na neformalne institucije koje imaju daleko sporiju dinamiku promene. Iz tog razloga, a rečeno terminima evolutivnog ekonomiste, evolutivni proces treba biti shvaćen kao transformacioni proces kumulativnih promena, pri čemu rezultat svake modifikacije, ili transformacije, u određenom trenutku oblikuje uslove u kojima se mogu odigrati buduća reprodukcija i transformacija [16, str. 79-80].

Posebno je bitan, kao izvor institucionalne neefikasnosti, onaj uticaj koji dolazi od neformalne institucionalne sfere. Naime, neformalne institucije se često posmatraju kao „institucije otpora ili opozicije“, čime sprečavaju institucionalne promene. One podstiču pojedince da se „suprotstave“ formalnim pravilima. U realnom funkcionisanju sistema, jaz koji postoji između neformalnih i novih formalnih institucionalnih rešenja manifestuje se kroz ponašanje ekonomskih aktera koje često ima malo sličnosti sa legitimnim pravcima aktivnosti koji su definisani novim formalnim pravilima [19, str. 88]. Shodno tome, uvođenje tržišnih pravila i kapitalističkih institucija bi trebalo da bude konzistentno sa kulturnim nasleđem određene zemlje i sistema vrednosti u njoj. Iz tog izvučeni zaključak je da tranzicija ne može biti radikalna i brz proces i da će tranzicione ekonomije pratiti putanju institucionalne transformacije koja je graduelna, čime će i ostvareni rezultati biti umereni [30, str. 145]. Percepcije i vrednosti socijalnih aktera koje su se jako dugo vremena razvijale predstavljaju veliku barijeru uspostavljanju efikasnih tržišnih relacija i interakcije. Međutim, upravo se u ovakvom tretmanu neformalnih

institucija krije možda i najveća slabost evolutivne perspektive, jer u najortodoksnijoj verziji evolutivne teorije za neefikasne institucije se očekuje da imaju malu evolutivnu uklopljivost i da će dugoročno biti zamenjene efikasnim institucijama [25, str. 457]. Četvrt veka tranzicije ne nudi mnogo dokaza za ovakav stav.

Dodatno objašnjenje zavisnosti puta i evolutivnih promena koje su relativno neefikasne nalazi se i u činjenici da institucije utiču i ograničavaju ponašanje, ali ostavljaju značajan prostor za varijabilnost načina na koji se društvo zapravo organizuje [21, str. 81]. Ovo je ključni aspekt koji objašnjava zašto je institucionalna promena evolutivnog karaktera.<sup>v</sup> Naime, nove institucije koje nastaju ne isključuju, i ne mogu u potpunosti isključiti, ponašanje koje je u okviru starih institucionalnih rešenja bilo zastupljeno. Od mogućih pravaca ponašanja socijalni akteri, usled uticaja samo delimično i sporo menjajućih ličnih karakteristika, biraju u okviru novih institucionalnih aranžmana one obrasce delovanja koji najviše odgovaraju starom tipu ponašanja. Dakle, oni, makar je taj slučaj sa većinom, ne biraju inovativnije i progresivnije obrasce, već teže da u okviru novog institucionalnog poretka zadrže ponašanje koje je bilo zastupljeno u starom. Novim institucionalnim rešenjima u tranzicionim privredama su možda eliminisani najdublji izvori neefikasnosti, ali nisu mogla biti eliminisana ponašanja koja su neefikasna. Da bi sistem krenuo efikasnijom putanjom potrebna je radikalna transformacija, ali ona u kratkom roku nije moguća.

Međutim, neformalna struktura nije „kočničar“ uspešne transformacije neposredno – kroz uticaj na ponašanje socijalnih aktera, već se njen značaj prilikom transformacije ogleda i kroz uticaj na rešenja u formalnim pravilima. Naime, kada govorimo o formalnoj institucionalnoj strukturi i njenoj evoluciji potrebno je navesti snage koje utiču na to kako se vrši izbor između alternativnih promena u zakonima ili formalnim pravilima. Tu je potrebno naglasiti da odstupanja od efikasnih rešenja mogu često biti značajno različita od preferiranih usled snažnog uticaja ekonomskih i političkih interesa, ali i profesionalnih i laičkih verovanja o tome kako bi institucije trebalo da izgledaju [21, str. 84].

Jedna od značajnih posledica u ekonomskoj ravni ovakvog interaktivnog odnosa i ograničenih kapaciteta transformacije celokupne institucionalne strukture sastoji se u nemogućnosti usvajanja efikasnih tehnoloških rešenja, jer da bi nova tehnološka rešenja mogla uopšte efikasno funkcionisati mora da evoluirati i institucionalni okvir. Teško je zamisliti da je u okviru starog sistema koji je, recimo, karakterisao društvene odnose u feudalizmu, bilo moguće takvo rapidno unapređenje tehnologije i njena komercijalna upotreba, iz jednostavnog razloga što su ovim socijalnim relacijama bili „ubijeni“ podsticaji koji bi agente motivisali na produktivno angažovanje.

Ono što evolutivna teorija sugerise jeste da evolutivni proces u domenu institucionalne transformacije sam po sebi ne vodi nužno ka optimalnom ishodu, odnosno uspostavljanju efikasnih institucija [1, str. 41]. Najmanje tri razloga se mogu identifikovati kao uzročnici tome iz evolutivne perspektive. S jedne strane, neke institucije mogu biti komplementarne, svaka pojačavajući funkcionisanje druge, dok neke institucije mogu umanjiti efikasnost drugih institucija. Kao konsekvencu se pojavljuje mogućnost mnogostrukih stabilnih konfiguracija institucionalne strukture, a neke od ovih konfiguracija mogu biti veoma neefikasne i uprkos tome opstati relativno dug period vremena. Ovaj aspekt sugerise da se evolutivni proces mora posmatrati u pluralu. Različite vrste institucija evoluiraju na različite načine [21, str. 82]. Drugi potencijalni izvor se odnosi na mogućnost da intenzitet promene determinisan procesom selekcije u realnom ambijentu može biti relativno sporiji u odnosu na intenzitet promena u uzrokovanim drugim izvorima, poput egzogenih promena u znanju [25, str. 450-451]. Kao treći uzrok neefikasnosti iz evolutivne perspektive se može navesti činjenica da eksterno nametnuta pravila i monitoring mogu redukovati i destabilizovati kooperaciju ili je čak uništiti. To posebno dolazi do izražaja u situaciji u kojoj je monitoring nesavršen [2, str. 303].

Međutim, bez obzira na istaknute barijere prilikom institucionalne transformacije, dizajn novih pravila, u skladu sa zaključcima evolutivne teorije, treba da bude zasnovano na dva principa, kako bi stimulisalo ekonomski progres. Prvo, nova pravila treba da održavaju i povećavaju slobodu socijalnih aktera da izaberu između različitih pravaca delovanja i načina ličnog angažmana. To, između ostalog, podrazumeva i kreiranje institucionalnih pravila koja bi redukovala obim praksi koje su usmerene na redukciju varijeteta tržišta, poput monopola, tarifa, kvota, ili diskriminatorskih radnih zakona. S druge strane, politički aranžmani i kreiranje pravila treba da utiču na institucionalne preduslove za razvoj sposobnosti pojedinca da uči i istražuje nove preferencije kroz obezbeđivanje odgovarajućih „izbornih okruženja ili okruženja sa različitim izborima“ [27, str. 612].

### **Uloga i dometi javne politike u procesu transformacije tranzicionih privreda**

Postojanje zavisnosti puta i prethodno navedenih potencijalnih uzroka neefikasnosti svakako ne osporava pitanje mogućnosti delovanja na sistem putem ekonomske politike. Naime, iz perspektive evolutivne ekonomije, ekonomska politika može imati značajnu ulogu u razvoju sistema. Ovo ne treba da bude iznenađujuće, jer evolucija zahteva konstantno nadgledanje i reakciju i, po mogućstvu, anticipaciju toga šta se dešava u ekonomiji. Međutim, i ovde dolazi do izražaja delovanje na sistem odluka koje su donete u prošlosti. Naime, što se tiče

bivših socijalističkih zemalja, kolaps ovih sistema s početka 90-ih godina XX veka pojavio se kao posledica činjenica da su politike u prošlosti bile neodržive bez adekvatnog rasta produktivnosti i da na prelazu u tržišni sistem nastali gubici u socijalnoj sigurnosti nisu posledica promene ka novom sistemu, već su najvećim delom rezultat prethodnih politika [29, str. 203].

Pored pomenutog makroekonomskog aspekta, ovaj uticaj dolazi do naročitog izražaja i ukoliko posmatramo industrijske strukture. Naime, brojni su primeri starih industrijskih regiona koji se smatraju prilično homogenim entitetima i koji se karakterišu posebno industrijskom strukturom i institucionalnim okruženjem koje snažno „podržava“ industrijsku prošlost. Ovo, pak, dovodi do negativnih efekata u pogledu zaključavanja u rigidne trajektorije razvoja u smislu da resursi, kompetencije i socio-institucionalne strukture erodiraju ili smanjuju njihovu sposobnost da se prilagode novim tehnologijama. Osim toga, razvoj tržišnih (proizvodnih) struktura u prošlosti je doveo do stvaranja oligopolskih ili monopolskih entiteta, što predstavlja ogromno opterećenje za preduzetništvo, fleksibilnost radne snage i dostupnost lokalnih mreža [4, str. 416].

Delotvornost ekonomske politike je iz evolutivne perspektive dodatno opterećena i epistemološkim kapacitetom onih koji ekonomsku politiku kreiraju. Naime, pri datim epistemološkim uslovima koji vladaju u ekonomskim sistemima, oni koji kreiraju ekonomsku politiku ne mogu se nadati da predvide precizno kako će strategije koje implementiraju uticati na ponašanje ljudi i na agregatne rezultate. Najviše što mogu da urade jeste da modifikuju postojeći institucionalni okvir sa perspektivom usmerenom ka menjanju obrazaca rezultata [26, str. 21]. Ovaj aspekt je od posebne važnosti u tranzicionom kontekstu, gde proces izgradnje ključnih tržišnih institucija još uvek, velikim delom, nije završen. Ovo se posebno odnosi na manje razvijene tranzicione sisteme.

Jedna od bitnih preporuka evolutivne teorije, a u odnosu na specifičan segment ekonomske politike, odnosi se na potrebu uspostavljanja relativno visokog stepena fiskalne i administrativne decentralizovanosti. Naime, iz evolutivne perspektive, za razvoj sistema potrebno je uspostaviti relativno visok stepen fiskalne raspodele nadležnosti na različitim nivoima vlasti, na šta je još Schumpeter ukazivao.<sup>VI</sup> Osnovni razlog za to je što ovakav način organizovanja javnih usluga je, u najvećem stepenu, kompatibilan sa logikom funkcionisanja tržišnog mehanizma. Za većinu tranzicionih ekonomija se ne može reći da su u ovom domenu uspele da izgrade adekvatne kapacitete.

Ono što se ističe kao glavna prednost evolutivne perspektive odnosi se na činjenicu da ona može uticati na unapređenje ekonomske politike kroz obezbeđivanje razumevanja značajnih i dugoročnih posledice koje one proizvode u sistemu [34, str. 5]. Ali, i pored isticanja mogućnosti uticaja na evoluciju sistema

putem ekonomske politike, ipak je neophodno istaći da postoje dobri razlozi da se pretpostavi da je efektivnost i efikasnost ekonomske politike neizvesna i nepredvidiva [3, str. 1011-1012].

Pored ekonomske, i neki drugi segmenti javne politike su od krucijalne važnosti u procesu razvoja i kretanja sistema ka progresivnijim institucionalnim i ekonomskim trajektorijama. Naime, kada god socijalne strukture oblikuju ljudske tendencije, težnje i stavove na način da strogo ograničavaju fokus ljudskih sposobnosti, evolucija će biti ograničena i usmerena u određenom pravcu. Taj pravac će često biti ograničenih razvojnih kapaciteta. S druge strane, kada su ljudske sposobnosti dovoljno široke, pojedinci će biti u stanju da biraju između različitih pravaca akcije, a da njihova namera i težnja prilikom akcije nije u potpunosti determinisana socijalnim i tehnološkim strukturama, pa će biti moguće različite evolutivne sekvence [16, str. 85]. U sticanju znanja sistem naučnih i obrazovnih institucija doprinosi procesu kolektivnog učenja, koje snižava transakcione troškove i ohrabruje koordinaciju između aktera [4, str. 415]. Tako velika uloga znanja potiče iz činjenice da je znanje po prirodi resurs koji je akumulabilan i stoga može voditi dinamičkim kumulativnim efektima. Osim toga, ono može voditi pozitivnim eksternalijama, koje su se pokazale kao važne za pojedince i firme koji interaguju i sarađuju u inovativnom procesu [32, str. 509]. Prethodna opažanja su u skladu sa zaključkom Hodgson-a koji ukazuje na potrebu da javna politika treba da bude usmerena na uspostavljanje uslova kojima bi se podstaklo učenje i ohrabrilo inovativno ponašanje na svim nivoima ekonomije [13, str. 246-247]. Na kraju treba ukazati da je usvajanje novih znanja ili učenje o novim tehnologijama kao izvorima ekonomskog rasta i razvoja u tranzicionim ekonomijama delom teže, a delom lakše, nego što je to bilo kada su u ovom procesu aktivno bile uključene Južna Koreja i Japan pre 50 godina.<sup>vii</sup> Imajući u vidu iskustva zemalja istočne i centralne Evrope, možemo reći da u tom procesu preovlađuju barijere u odnosu na potencijalne prednosti.

## **Zaključak**

Iz evolutivne perspektive uspešna institucionalna transformacija manje razvijenih zemalja zahteva asimilaciju, učenje da se uradi efektivno ono što vodeće ekonomije rade, što često zahteva značajno vreme. Ovo je nasuprot uvreženom mišljenju neoklasične teorije da je dovoljno za konvergenciju da se ostvari značajno ulaganje u fizički i humani kapital. Iskustva većine socijalističkih zemalja iz perioda 1960-1990-ih ukazuju na to koliko je ovo pogrešna pretpostavka. Uprkos tome što su ove zemlje imale visoke investicije, ali bez efektivne asimilacije efikasnih institucionalnih rešenja, što je rezultiralo u niskom povraćaju investicija i u veoma ograničenom obimu ekonomskog razvoja [20, str. 16]. S druge strane, asimilacija i

usvajanje efikasnijih institucionalnih rešenja u tranzicionim ekonomijama nesumnjivo zahteva vremenski period koji prevazilazi dosadašnje tranziciono iskustvo. Ta rešenja bi trebalo da omogućavaju najviši stepen političkih i ekonomskih sloboda i time budu stimulativan okvir produktivnog angažovanja socijalnih aktera. Uz to, i povoljna specifična konfiguracija političkih i socijalnih događaja i procesa može biti od presudne važnosti za uspešnu institucionalnu adaptaciju ovih sistema. Osim toga, u procesu institucionalne transformacije značajnu ulogu mogu imati i različiti segmenti javne politike. Tu se, pre svega, misli na ulogu ekonomske politike, ali i na ulogu obrazovanja i izgradnje sistema institucija koje će aktivno i intenzivno stimulisati proces individualnog i kolektivnog učenja. Naravno, ne treba prenebregnuti i barijere koji se u domenu kreiranja ekonomske i drugih javnih politika pojavljuju, kako one ne bi postale preprekom uspešne institucionalne transformacije.

### Endnote

- <sup>i</sup> Kompleksnost institucionalnih promena je determinisana, ovo je posebno naglašeno kod Smith-a i Spenser-a, specifičnim načinom na koji se ekonomski sistem razvija. Naime, oba ova autora su bila zainteresovana za pitanja dinamike i transformacije, pre nego za pitanja alokacije resursa u statičkom kontekstu. Obojica su sugerisala da se socio-ekonomske promene nastavljaju da odvijaju u uslovima rastuće specijalizacije i kompleksnosti i da je to proces kvalitativne promene. U tom smislu se i istorija doživljava kao postepena evolucija ka višim stanjima kompleksnosti i evolucije [5, str. 591].
- <sup>ii</sup> *Veblen* (1915) prilikom analize izrastanja Nemačke u ekonomsku silu istakao da je industrija Velike Britanije bila snažno hendikepirana u usvajanju novih tehnologija koje su se pojavile sa novim, XX vekom kroz blokirajući set ograničenja povezanih sa njenim institucijama i investicijama u prošlosti, dok je u Nemačkoj situacija u tom pogledu bila relativno čista. *Veblen* je dao veoma upečatljivo objašnjenje promene koja se desila s prelaskom u XX vek i sa novim tehnologijama koje je ovo novo vreme iznedrilo, i način na koji je Engleska koja je bila u neuporedivo nadmoćnijoj situaciji u odnosu na Nemačku kroz 19 vek, između ostalog i zbog velike političke nestabilnosti, dinastičkih borbi i konflikata sa spoljnim okruženjem, došla u poziciju relativnog zaostajanja [31, str. 65].
- <sup>iii</sup> Što se tiče evolutivnih institucionalnih promena interesantno objašnjenje je dao Hayek. Naime, put se pojavljuje kada pojedinci koji putuju kroz šumu ili šetaju pored reke, prate trag svojih prethodnika. Jednostavnije je za pojedinca da prati ovaj trag nego da traži onaj put koji bi njemu bio najpogodniji. Tokom vremena zahvaljujući ovakvom ponašanju onih koji prolaze šumom ili pored reke, formira se put, koji čini život jednostavniji svim budućim šetačima. Međutim, kreiranje puta nije intencija bilo kojeg pojedinca. Svi od njih su želeli, iz sebičnih razloga, da šetaju uz reku ili da putuju kroz šumu. Radeći to, put je formiran nenamerno, iako je vrednovan pozitivno do strane svih šetača. Nije bio potreban autoritet da bi se kreirao put, i njegovo održavanje je samoregulišuće, jer svi šetači koriste

isti put i čine ga dostupnim drugima jednostavno koristeći ga frekventno. Ovakva logika se u ekonomiji može primeniti na nastanak, tržišta, konvencija i socijalnih normi [11, str. 142-143].

- <sup>iv</sup> Slično konceptu evolutabilnosti, Hodgson ističe da se procena uspešnosti određenog sistema vrši na osnovu „evotopie“, odnosno na sposobnost sistema da „podstiče učenje, obogaćuje ljudske kapacitete, sistematski inkorporira rastuće znanje i adaptira se na promenljive okolnosti“ [13, str. 240].
- <sup>v</sup> Iako se uobičajeno kada se određeni proces označi kao evolutivni ne ukazuje i na brzinu transformacije [15, str. 51], u okviru evolutivne ekonomije se uvek označava proces koji je postepen i gotovo nikada brz, makar sa aspekta rezultata do kojih dovodi.
- <sup>vi</sup> Njegovi zaključci u tom smislu su od značaja i za zemlje koje nisu federalno uređene. Naime, on je insistirao na tome da je jedno od centralnih pitanja, a fiskalnu politiku je gotovo u potpunosti identifikovao sa ekonomskom (ona je bila ubedljivo najznačajniji deo ekonomske politike), distribucija fiskalnih odgovornosti na različitim administrativnim nivoima. Pritom, na primer Nemačke, davao je samo ograničen nivo samostalnosti pokrajinama (*Länder*), dok se zalagao snažno za nezavisne lokalne finansije [18, str. 96].
- <sup>vii</sup> S jedne strane to znanje je kodifikovano i relativno više dostupno nego što je to bio slučaj pre pedeset godina. S druge strane, mnogo je teže razviti specifične institucije jer je znanje sofisticiranije i potrebne su velike investicije, javne i privatne, kako bi se razvio tehnološki sofisticiran kadar. Osim toga, zemlje se susreću sa mnogo restriktivnijim međunarodnim ugovorima nego što je to bio slučaj u prethodnom periodu (na primer TRIPs sporazum (*trade-related aspects of intellectual property*) što čini mnogo hazardnijim kopiranje, u smislu diplomatskog pritiska ili pravnih sporova nego što je to bio slučaj sredinom XX veka [20, str. 16-17].

## Literatura

1. Ackermann, R. (2001), *Pfadabhängigkeit, Institutionen und Regelreform*, Mohr Siebek, Tübingen, Deutschland.
2. Bergh, J. and S. Stagl (2003), Coevolution of economic behaviour and institutions: toward the theory of institutional change, *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 13, pp. 289-317.
3. Boschma, R. (2004), Competitiveness of regions from an evolutionary perspective, *Regional Studies*, Vol. 38, No. 9, pp. 1001-1014.
4. Boschma, A. R. and J. G. Lambooy (1999), Evolutionary economics and economic geography, *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 9, pp. 411-429.
5. Castellacci, F. (2007), Evolutionary and new growth theories, *Journal of Economic Surveys*, Vol. 21, No. 3, pp. 585-627.
6. Cochrane, T. and J. Maclaurin (2012), Evolvability and progress in evolutionary economics, *Journal of Bioeconomics*, Vol. 14, pp. 101-114.
7. Dickson, R. P. (2003), The pigeon breeders' cup: a selection on selection theory of economic evolution, *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 13, pp. 259-280.

8. Dosi, G. (1991), Some thoughts on the promises, challenges and dangers of an "evolutionary" perspective in economics, *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 1, pp. 5-7.
9. Dosi, G. and R. R. Nelson (1994), An introduction to evolutionary theories in economics, *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 4, pp. 153-172.
10. Foster, J. and P. Wild (1996), Economic evolution and science of synergetics, *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 6, pp. 239-260.
11. Groenewegen, J., Spithoven, A. and A. van den Berg (2010), *Institutional Economics - an Introduction*, Palgrave Macmillan, USA.
12. Hodgson, M. G. (2007), Evolutionary and institutional economics as the new mainstream?, *Evolutionary Institutional Economic Review*, Vol. 4, No. 1, pp. 7-25.
13. Hodgson, G. M. (1999), *Economics and Utopia: Why the Learning Economy is not The End of History*, Routledge, London, UK.
14. Hübler, A. (1992), Modeling and control of complex systems: paradigms and applications, in Lam, L. (Ed.) *Modeling complex phenomena*, Springer, pp. 5-65.
15. Leković, V. (2008), *Komparativni Ekonomski Sistemi*, Univerzitet u Kragujevcu, Ekonomski Fakultet, Kragujevac, Srbija.
16. Martins, N. (2009), A transformational conception of evolutionary processes, *Evolutionary and Institutional Economics Review*, Vol. 6, No. 1, pp. 71-102.
17. Metcalfe, J. C. (1994), Competition, Fisher's principle and increasing returns in selection process, *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 4, pp. 327-346.
18. Musgrave, R. (1992), Schumpeter's crisis of the tax state: an essay in fiscal sociology, *Journal of Evolutionary Economics*, Vol. 2, pp. 89-113.
19. Nee, V. (1998), Norms and networks in economic and organizational performance, *The American Economic Review*, Vol. 88, No. 2, pp. 85-89.
20. Nelson, R. R. (2008), Economic development from the perspective of evolutionary economic theory, *Oxford Development Studies*, Vol. 36, No. 1, pp. 9-21.



## EVOLUTIONARY APPROACH TO THE ANALYSIS OF INSTITUTIONAL CHANGES IN TRANSITION ECONOMIES

**Abstract:** In the paper is presented the model of evolutionary economics and based upon it have been made the analysis of process of institutional transformation in transition economies. The key features of a development and an evolution of the economic system are presented by specific categorical apparatus commonly used by evolutionary economists. It has been shown that the process of institutional transformation is of limited success because, among other factors, of the influence of so called "path dependence". But the other influential factors such as limited rationality or specific features of technological knowledge have the role in institutional failure. The relations and interplay between formal and informal rules are additional sources on the way of building the efficient institutional structure. All of these aspects are conditioning the gradual character of institutional change. The role of public policy in stimulating the progressive institutional adaptation is also analyzed. This has been done especially in regards of promoting the process of individual and collective learning. But the limits and potential hazards of too interventionist approach are underlined.

**Keywords:** transition countries, evolutionary theory, institutional change, path, dependence, public policy, formal and informal institutions



# EKONOMSKA INSTITUCIONALIZACIJA I KONKURENTNOST PRIVREDE

Mr Nikša Grgurević\*

**Apstrakt:** Siguran način za očuvanje stabilnog i održivog privrednog rasta u promjenjivim uslovima je povećanje konkurentnosti i modernizacija privrede u pravcu ekonomije znanja i inovativnog razvojnog puta. Direktna zavisnost privrednog razvoja od nivoa institucionalne razvijenosti je davno dokazana. Ona implicira hipotezu ovog rada, prema kojoj konkurentnost privrede dominantno zavisi od stepena izgrađenosti i efikasnosti ekonomskih instituta. U radu se razmatra značaj ekonomske institucionalizacije, kao i neki elementarni uzroci i uslovi koji su onemogućili pluralističko, pa čak i monističko djelovanje pojedinih ekonomskih instituta (kao što je konkurencija, tržišno regulisanje i sl.) u praksi većine tranzicijskih država i doveli do njihove objektivne supstitucije od strane kvazi-instituta sociopatološke i anti-institucionalne prirode. Ističe se primarni značaj ekonomskih institucija za razvoj konkurencije.

**Ključne riječi:** ekonomske institucije, institucionalni pluralizam, konkurentnost, anti-institucionalno ponašanje

## Uvod

Problem konkurentnosti ima univerzalni svjetski karakter. Globalni uslovi privređivanja nameću konstantne izazove za unaprjeđenje konkurentnosti. Švajcarski instituti *World Economic Forum* i *International Institute for Management Development* definišu konkurentnost kao funkcionalni skuo institucija, javnih politika i faktora koji određuju nivo produktivnosti neke države. Produktivnost je značajna u kontekstu konkurentnosti jer pokazuje stanje prosperiteta i stepen isplativosti uloženog kapitala u privredi, koji utiče na dugoročni privredni rast i održivi razvoj. Ona predstavlja uporedni odnos prednosti i nedostataka pojedinih zemalja mjereno prema određenim indikatorima i faktorima.

Navedeni švajcarski instituti redovno objavljuju godišnje izvještaje o svjetskoj konkurentnosti, u kojima se prikazuje rejting pojedinih država. Rejting se određuje

---

\* Univerzitet za poslovni inženjering i menadžment Banja Luka, Studijski centar Trebinje,  
e-mail: niksagrgurevic@t-com.me

prema dvije vrste pokazatelja: indeksu rasta konkurentne sposobnosti (*Growth Competitiveness Index*, GCI) i indeksu konkurentne sposobnosti biznisa (*Business Competitiveness Index*, BCI). Oni odražavaju makro i mikro ekonomski položaj pojedinih država i predstavljaju korisne izvore podataka o glavnim komparativnim prednostima i nedostacima pojedinih zemalja, prema kriterijumu mjerenja faktora koji utiču na konkurentnost i produktivnost privrede. Globalni indeks konkurentnosti je usmjeren na identifikovanje faktora koji potstiču ili sprečavaju preduzetništvo, ekonomski rast i razvoj privrede neke države.

U tzv. Zelenoj knjizi nazvanoj *Preduzetništvo u Evropi*, Evropska komisija ističe sledeće dimenzije društvenog značaja preduzetništva:

- pomaže otvaranju novih radnih mjesta i privrednom rastu,
- ima presudan značaj za konkurentnost,
- razvija lične potencijale, i
- razvija opšte društvene interese.

Pojam konkurentnosti uključuje statičke i dinamičke komponente. Pojedini podaci se, ipak, mogu uzeti samo uslovno, s rezervom, s obzirom na ograničenost izvora. Zato pomenuti izvještaji mogu služiti kao opšti okvir za zaključke o ključnim reformskim izazovima, u cilju povećanja konkurentnosti privrede. Naravno, kvantitativno se konkurentnost neke države može definisati i njenim učešćem na svjetskom tržištu, u svjetskom izvozu i dr. Eksperti posmatraju konkurentnost i preko devalvacije nacionalne valute, postojanja pojedinih resursa itd.

Konkurentna sposobnost privrede je rezultat postojanja lepeze njenih konkurentskih prednosti. One mogu poticati od raznih faktora, počev od društveno-ekonomskog sistema (sistemskih mjera i mehanizama), stimulativnih instrumenata makroekonomske politike, institucionalnog okruženja, normativno-pravnih akata i opštih uslova za biznis i preduzetništvo, preko nivoa organizacionih, upravljačkih i komercijalnih sposobnosti do geografskih, demografskih, resursnih, infrastrukturnih, inovacionih i mikroekonomskih kapaciteta.

### **Ekonomске institucije i konkurentnost privrede**

Međunarodna metodologija izračunavanja obuhvata 12 ključnih stubova konkurentnosti, među kojima je posebno značajan prvi stub, koji se odnosi na institucije i institucionalno okruženje privrede. Ono se definiše pravnim i administrativnim sistemom, u okviru kojih ekonomski subjekti (privatna lica, firme, organizacije i organi vlasti) uzajmno djeluju s ciljem stvaranja dohotka,

odnosno profita i povećanja ekonomskog blagostanja. Interesantno je da se u većini stratejskih nacionalnih dokumenata tranzicijskih država nigdje ne razmatra (ili se to radi samo uopšteno u površno) razvijenost ekonomskih institucija [Strategiju ..., 2011]. A one su glavni kočioni mehanizam konkurentnosti na svim nivoima.

**Tabela 1** Global Competitiveness index (GCI9 2012-2013) za države Jugoistočne Evrope

Država	Osnovni zahtjevi	Institucije	Infrastruktura	Makro-ekonomsko okruženje	Zdravstvo i osnovno obrazovanje
Hrvatska	60	98	44	60	60
Maked.	71	78	81	47	77
Crna Gora	74	44	66	118	73
BiH	81	85	94	97	48
Albanija	87	84	91	98	79
Srbija	95	130	77	115	66

Izvor: <http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness>

Profesori V. Drašković i M. Drašković [2012, s. 211] ističu: „Bez obzira na raznovrsnost savremenih teorijskih pristupa i učestalo akademsko razmatranje institucionalnih uzroka ekonomskog rasta i razvoja, pitanja konkretnih sadržaja, dinamike i usavršavanja ekonomskih institucija, a posebno njihove funkcionalne primjene u tranzicijskim privredama do danas nemaju duboku, kompleksnu i konzistentnu zasnovanost, niti zadovoljavajuće analitičke i praktične odgovore“. Dokazano je [North, 1981; North, 1987; Rodrik et al., 2004] da institucije uopšte i ekonomske posebno podstiču kreaciju, motivaciju, inicijativu, preduzetništvo, zainteresovanost, efikasno korporativno upravljanje i zdravu konkurenciju. S druge strane, oni onemogućuju institucionalizovanje privilegija i procesualne oblike dominacije i totalitarizma, jer predstavljaju direktnu suprotnost neograničenoj političkoj moći [V. Drašković 2003, p. 30]. One takođe onemogućuju kočiona dejstva sociopatološkog mehanizma.

Kvalitet društvenih i u okviru njih ekonomskih institucija značajno, a vjerovatno dominantno utiče na konkurentsku sposobnost privrede, ekonomski rast i održiv ekonomski razvoj. On ostvaruje svoj uticaj preko odluka o investicijama, organizaciji proizvodnje roba i usluga, raspodjeli, odnosu između slobode i regulisanja tržišta, sistemu motivacije, nivoa ulaganja u nauku i obrazovanje (znanje) itd. Pored toga, institucionalna izgrađenost odlučujuće utiče i na efikasnost upravljanja intelektualnom svojinom i intelektualnim kapitalom, od

kojeg direktno zavisi nivo nacionalnog inovacionog kapaciteta i privredne konkurentnosti.

U današnjoj ekonomiji znanja i globalnog tržišta, nematerijalna imovina firme (i privrede), tj. intelektualna svojina (kao uži dio intelektualnog kapitala) je ono što je čini uspješnom i konkurentnom. O značaju razmatrane kategorije govori procjena da će do 2015. u 100 vodećih svjetskih kompanija ukupna vrijednost intelektualne svojine iznositi preko 90% ukupne vrijednosti njihove imovine.

### **Konkurentnost privrede i pristupanje EU**

Dostizanje određenog nivoa nacionalne privredne konkurentnosti je jedan od uslova za prijem u EU. Izvoz je prioritet, jer se bez njega ne može ostvariti pokrivenost uvoza izvozom i izbalansirani platni bilans. Za izvoz je potrebna, pored ostalog, konkurentnost kvaliteta i cijena proizvoda i usluga. Sve proklamovane vizije i misije iz raznih razvojnih dokumenata i programa su uopštene. One ne mogu biti korisne bez dobro osmišljenih, prilagođenih, koncipiranih i doslednih mjera makroekonomske politike (institucija državnog regulisanja) i mikroekonomske primjene istih (na nivou institucija tržišnog regulisanja, kao i zaštite i razmjene svojinskih prava).

Bez promjene ponašanja svih ekonomskih subjekata (države, firmi i zaposlenih) i obezbjeđenja realnih izvora finansiranja (koji su u većini tranzicijskih država deficitarni) nije moguće ostvariti planirane ciljeve. Mora se prevazići praksa dezinvesticionog, razvojno anti-produktivnog usmjeravanja stranih direktnih investicija. One se moraju maksimalno staviti u funkciju konkurentnosti, što pretpostavlja produktivno angažovanje domaće radne snage u inostranim kapacitetima, savremenim organizacionim oblicima i načinima upravljanja. Potrebno je privući investitore koji će korektno i pravilno valorizovati domaće resursne potencijale, doprinijeti njihovom održivom angažovanju i, pri tome, unaprijediti edukaciji i jačanje kompetencija domaće radne snage, logističke sposobnosti i organizacione forme poput outsourcinga, sistema standardizacije proizvoda i usluga.

Neke od crnogorskih prednosti, kao što su prihvatljiv zakonski i ekonomski ambijent za FDI, prilično liberalni ekonomski i drugi uslovi za preduzetništvo, stimulativan poreski sistem, Euro kao čvrsta valuta i dr. nijesu dovoljni da kompenzuju većinu konkurentskih slabosti. Nijesu efektuirani prepoznatljivo dobri mikroekonomski uslovi za pružanje turističkih i prevoznih usluga, proizvodnju ekološke hrane, pića, vode i poljoprivrednih proizvoda i sl. Zbog nedostatka domaćih izvora investicija, dezinvesticionog karaktera i kasnijeg smanjenja FDI, nije došlo do uvoza naprednih tehnologija i raznih oblika znanja. Poslovni ambijent

je opterećem mnogim problemima, među kojima neki proizilaze iz kvazi-neoliberalne ekonomske politike, koja je doživjela katastrofalan poraz u globalnim razmjerama, ali se i dalje forsira u nekim tzv. "grabeškim državama".

Međutim, kvazi-neoliberali ne razlikuju Nortov [1981, p. 22] "eksploatorski pristup državi s neravnomjernom raspodjelom potencijala prisile, kojom se maksimizuje dohodak koji se nalazi u vlasništvu grupe ljudi, nezavisno od toga kako to utiče na blagostanje društva u cjelini", od "ugovornog institucionalnog pristupa s dogovorenom ravnomjernom raspodjelom državne prisile". Sve dok ovaj drugi pristup ne bude dominantan u bilo kojoj privredi, nije moguća njena konkurentnost na bilo kojem nivou - mikroekonomskom (proizvoda i usluga, firmi) ni makroekonomskom (privrednih grana i privrede kao cjeline), a samim tim ni na regionalnom i globalnom nivou.

Eksploatorski pristup državi nije preporuka za pridruživanje EU. Kao ni evazija poreza, koja direktno protivurječi konkurentnosti. Istraživanja koje smo sproveli na terenu pokazala su kako u pojedinim segmentima privatni i državni sektor svojim pogrešnim funkcionisanjem koči razvoj konkurentnosti. Posmatrajući plaćanje poreza kafića u dvije države tranzicije "A" i "B", na uzorku od po 100 ugostiteljskih objekata (70 kafića i 30 restorana), došli smo do sledećih zabrinjavajućih podataka: u državi "A" poreze ne plaća 82% kafića i 68% restorana, a u drugoj državi "B" oko 63% ugostiteljskih objekata izbjegava plaćanje poreza na način što se vraćaju poreski računi. U državi "A" postoji paradoks, koji se sastoji u tome da su na lažnim i duplim računima naznačene ogromne (skoro evropske) cijene, naravno, s uračunatim porezom, koji se ne uplaćuje državi. Znači, porez se naplaćuje od ljudi, ali ide vlasnicima restorana i kafića, koji ga ne uplaćuju državi i tako se brzo bogate. U drugoj je slična situacija, samo je tehnika malo drugačija. Jasno je da je na djelu deficit institucija, koji uništava konkurenciju, o kojoj su prepuna usta utopističkih "reformista" i kvazi-neoliberalala. Takođe je zanimljivo kako funkcioniše državni sektor? Na jednom nacionalnom konkursu za naučne projekte u državi tranzicije "A", pisalo je uslovima objavljenim na zvaničnom vladinom sajtu da prednost imaju novi kandidati. Ali, stari lobisti i "projektanti" su opet dobili sav novac, čak su neki dobili novac za dva projekta! Takvi rezultati su čak objavljeni na sajtu, dostupni su i mogu se lako provjeriti. Da li je tamo bilo ili će biti *logrolling*-a (ja tebi-ti meni), ne možemo dokazati. Prošli su i drugi sumnjivi projekti, ali nijesu prošli projekti velikih specijalista i poznatih naučnika, koji čak ocjenjuju kvalitet svih velikih investicionih projekata za vladu. Neki od njih su prethodno dobili čestitke od ocjenjivača iz okruženja da su im projekti odlični! Postavlja se mnogo pitanja: Ko je finalno ocjenjivao projekte? Kako je moguće da se bace zvanične pozitivne ocjene eksperata? Zašto su ocjenjivači projekata ostali

anonimni? Najinteresantnije pitanje je, svakako: kako to da su kvazi-neoliberali dobili najviše novca i projekata od države na netržišan način?!

I u ovom slučaju je u pitanju anti-institucionalno ponašanje, koje na direktan način protivurijeđi uspostavljanju konkurencije i svih ostalih kategorija tržišne privrede, ali i afirmativnog državnog regulisanja. Sve dok se ne donese čvrsto političko opredjeljenje da se poštuju i primjenjuju formalne institucije, neće se prevazići sociopatološke devijacije ni stvoriti uslovi za prevazilaženje dugoročne krize.

Navedena ponašanja direktno doprinose netržišnoj preraspodjeli svojine kao ekonomske institucije. Ona dovode do erozije državnih prihoda i njihovog pretakanja u posjed rijetkih pojedinaca, preko metoda ostvarivanja nelegitimnih koristi. Kod zakazivanja institucionalnih rješenja, kako često ističe profesor V. Drašković, odgovornost uvijek treba da snose kreatori vladine politike (ekonomske i druge). Uostalom, i Nobelovac O. Williamson [2000, p. 605] smatra da su „političko-ekonomske vladajuće strukture najviše odgovorne za razvoj ekonomske insitucionalizacije“.

Ekonomsko ponašanje u praksi je daleko od regularnih normi i pravila, jer ga kontrolišu subjektivni regulatori [V. Drašković, M. Drašković 2009, ss. 22-25]. U navedenim uslovima se ne može kreirati ni realizovati efikasno tržišno privređivanje. Odlazu se održivi razvoj, stvaranje konkurenstskih sposobnosti, prednosti, kompetencija i dr. Proklamovana konkurencija je zajenjena raznim oblicima monopola. Ona je često svedena na monopole i/ili primitivne tržišne strukture.

### **Preporuke i predlozi**

Razvoj konkurentnosti se može ostvariti samo aktiviranjem zdravog (a ne privilegovanog) preduzetništva i privatnog vlasništva u masovnim razmjerama, kako je to bilo propagirano prije početka privatizacije. Naravno, to neće podržati aktuelni monopolisani privatni biznis, koji je u nekretninama i propalim firmama nagomilao i stavio ogromni kapital van njegove osnovne funkcije.

Umjesto neoliberalne, pasivizirane i disfunkcionalne (da ne kažemo često interesno orijentisane) makroekonomske politike, potrebna je hitna njena preorijentacija na institucionalno aktivnu, angažovanu, ravnopravnu, propulzivnu i efikasnu ekonomsku politiku civilizacijskog i razvojnog predznaka. Potrebno je prevazići kontradiktornost između favorizovanja neoliberalne ekonomske politike (tržišnog, odnosno institucionalnog monizma) i izjavama iste o potrebi raznih oblika „podrške“, koji pretpostavljaju vladina dokumenta namijenjenih ekonomskim pitanjima (odnosno klasično institucionalno državno regulisanje). To



je svojevrsni nonsens, koji vodi u zabludu i ne rješava probleme, nego ih odlaže i prevladuje na buduće vrijeme i generacije. Pored toga, moraju se angažovati eksperti, kako ne bi dolazilo to katastrofalno pogrešnih formulacija neoliberalnih „kreatora“, koji u stratezijskim dokumentima tvrde da je „izvoz globalni trend koji doprinosi konkurentnosti“ [Strategija..., 2011, s. 7]. Valjda je jasno da je obratno, da konkurentnost doprinosi izvozu.

Potrebno je korijenito promijeniti institucionalne infrastrukturne osnove za razvoj konkurentnosti, jer su dosadašnji bili neuspješni. Priča o povećanju institucionalizacije, inovativnosti i konkurentnosti se ne može realizovati u uslovima formalnosti, deklarativnosti i supstituisanja institucionalnih promjena raznim palijativnim mjerama, čija je pozadina očuvanje vlasti, rentno orijentisano i zaštita interesnog ponašanja povlašćenih grupa. Zna se kako se u svijetu kreiraju i sprovode institucionalne promjene, inovativnost, kvalitet i konkurentnost, bez kojih nije moguć ekonomski razvoj kao kvalitativna komponenta ekonomskog progresa. Moraju se koristiti svjetski uzorni modeli i selektivno primijeniti, u mjeri u kojoj to dozvoljava specifično mikroekonomsko i makroekonomsko okruženje.

Pozivajući se ideje i misli Nobelovca D. Northa (1987, pp. 418-22), ne bi smjelo da bude sporno „obavljanje ekonomskih aktivnosti u precizno definisanim i razvijenim institucionalnim uslovima koji ih određuju“. Isti autor (1981, p. 32) predlaže „izgradnju takve institucionalne strukture, prvenstveno strukture prava svojine, pomoću koje se dostiže maksimizacija dohodaka (društveno blagostanje) i visok stepen sloboda (preko minimizacije troškova za specifikaciju i zaštitu prava svojine“. To su primarni uslovi za ostvarenje nekih fundamentalnih stvari na kojima počivaju zdravo preduzetništvo, tržište i korporativno upravljanje, koji omogućuju konkurentnost privrede, a onda privredni rast i održivi privredni razvoj.

Kao poslednju preporuku, citiraćemo riječi profesora V. Draškovića [2010]: „Koliko god se ljudi zavaravali pričama o tržištu, svojini, konkurenciji i preduzetništvu, svakom dobronamjerniku je jasno da sve počinje i završava se u okvirima institucije državnog regulisanja, od čije fleksibilnosti, racionalnosti i regulisanosti zavise navedene kategorije, ostale ekonomske institucije i prevazilaženje institucionalnog vakuuma, koji generiše nekonkurentne sredine ... Promjena načina razmišljanja i ponašanja je imperativ. Misli se na civilizacijske, isntitucionalne i inovacione normative, na svođenje ekonomskog ponašanje u realne, moralne, civilizacijske, humane i institucionalizovane okvire, na stvaranju kompetentne ekonomske teorije i odgovarajuće ekonomske politike koja će iskreno (a ne retorički) favorizovati zdravu tržišnu konkurenciju, uvažavati date i drugih objektivne okvire i brojna tržišna ograničenja. Sve to bez mitologije, ideologije, dogmatike i interesnih zloupotreba“.

## Zaključak

Pad konkurentnosti bilo koje privrede uslovljen je kombinacijom institucionalne nerazvijenosti (neodgovarajućih institucionalnih promjena), nerealno visokog nivoa realnih plata, niskim nivoom kvaliteta biznis ambijenta i sociopatološkim (anti-institucionalnim) ponašanjem.

Rješenje problema konkurentnosti, kao i svih ostalih tranzicijskih problema mora se tražiti u izgradnji pluralističkog institucionalnog ambijenta i doslednoj primjeni institucionalnog ponašanja, koji mora biti kompaktilan s međunarodnim okruženjem i civilizacijskim uzornim modelima.

Krizni izazovi mogu, u načelu, imati samo jedan efikasan odgovor, koji je isti na globalnoj, regionalnoj ili lokalnom nivou. On predviđa fokusiranje i koordinaciju razvoja pet „i“ faktora: institucije, infrastruktura, inovacije, investicije i informacije (uslovno: znanje) [V. Drašković, 2010, s. 20].

## Literatura

1. Drašković, M. (2009), Globalna finansijska kriza i neoliberalna dogma, *Economics/Ekonomija* (Zagreb), God. 16, br. 1, 127-148.
2. Drašković, V. (2003), Značaj institucionalizacije i njena ograničenja u periodu postsocijalističke tranzicije, *Ekonomika misao* No 1-2, 143-151.
3. Drašković, V. (2010), Neoliberalni mitovi globalizacije i pseudo-tržišne tranzicijske privrede, *Montenegrin Journal of Economics* Vol. 6, No 11, Podgorica, 11-18.
4. Drašković, V. (2010a), The Real Institutionalization as a Condition of the Efficient Economic Politics and Economic Development, *Montenegrin Journal of Economics* Vol. 7, No 1, 5-20.
5. Drašković, V., Drašković, M. (2009), Neoinstitucionalizam, neoliberalizam i globalna finansijska kriza, *Montenegrin Journal of Economics*, Vol. 5, No 9, Podgorica, 23-32.
6. Drašković, V., Drašković, M. (2009a), Prepreke ekonomskoj institucionalizaciji u državama tranzicije, in Zbornik *Institucionalne promene kao determinanta privrednog razvoja Srbije*, Ekonomski fakultet, Kragujevac, 21-29.
7. Drašković, V., Drašković, M. (2012), Institucionalni nihilizam kao ograničenje ekonomske politike u državama SEE, *Economics/Ekonomija*, God. 19, br. 1, 209-222.
8. North, D. (1981), *Structure and Change in Economic History*, New York.
9. North, D. (1987), Institutions, Transaction Cost and Economic Growth, *Economic Inquiry* vol. 25, No 3, 418-32.
10. Rodrik, D. et al. (2004), Institution Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development, *Journal of Economic Growth*, 9 (2), 131-165.

11. *Strategija za podsticanje konkurentnosti na mikro nivou 2011-2015* (2011), Vlada Crne Gore, Podgorica.
12. Williamson, O. (2000), The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead, *Journal of Economic Literature*, Vol. 38, No 3, 595-613.
13. World Economic Forum (2012): The Global Competitiveness Report 2011 – 2012
14. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2011-12.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2011-12.pdf)

### THE ECONOMIC INSTITUTIONALIZATION AND COMPETITIVE ECONOMY

**Abstract:** A sure way for the preservation of stable and sustainable economic growth in the changing conditions of the increasing competition and modernization of the economy in the direction of the knowledge economy, and innovative development path. Direct relation of economic development from the level of institutional development has long been established. It implies the hypothesis of this study, according to which the competitiveness of the economy dominantly depends on the degree of development and efficiency of economic institutes. This paper considers the importance of economic institutionalization, and some elementary causes and conditions that prevented a pluralistic and even monistic performance of individual economic institutes (such as competition, market regulation, etc.) practice in most transition countries, and led to their objective substitution of the quasi-Institute sociopathological and anti-institutional nature. Points out the primary importance of economic institutions for the development of competition.

**Keywords:** economic institutions, Institutional Pluralism, competitiveness, anti-institutional behavior



## **RAST INVESTICIJA U INDUSTRIJSKI SEKTOR - USLOV IZLASKA REPUBLIKE SRBIJE IZ EKONOMSKE KRIZE**

**Dr Slobodan Cvetanović, Dr Igor Mladenović, Mr Miljan Jovanović**

**Apstrakt:** U radu se najpre čini osvrt na uzroke ispoljavanja najnovije ekonomske krize globalnog karaktera, kojoj je prethodila finansijska kriza iz 2008. godine. Potom se analiziraju investicione aktivnosti Srbije i selektovanih tranzicionih privreda u periodu 2001-2008. godine, kao i kretanje proizvodnje u odabranim oblastima prerađivačke industrije Srbije u period 1980-2012. godine. Cilj je da se ukaže na neodrživost modela privrednog rasta Srbije koga karakteriše proces deindustrijalizacije.

**Ključne reči:** ekonomska kriza, investicije, prerađivačka industrija, deindustrijalizacija.

### **O uzrocima nastanka globalne ekonomske krize**

Događaj koji je ekonomskim analitičarima zaokupio pažnju tokom 2008. godine je izbijanje finansijske krize koja se brzo transformisala u ekonomsku krizu globalnog karaktera, sa posledicama, najtežim nakon krize iz tridesetih godina dvadesetog veka. "Neregulisano tržište preplavljeno likvidnošću i niskim kamatnim stopama, brzi rast cena (balon) nekretnina na globalnom nivou i naglo povećanje i odobravanje bankarskih kredita nelikvidnim dužnicima bili su otrovna kombinacija. Kada se tome doda američki fiskalni i trgovinski deficit, a sagasno tome akumulacija ogromnih dolarskih rezervi u Kini – neuravnotežena globalna privreda – jasno je da su stvari bile užasno loše" [6].

Sa pojavom aktuelne globalne ekonomske krize stvari se menjaju iz dana u dan. Jednom se učini da je kriza prošla, a onda iznenada dođe do novog talasa bankrotstava. Vlade zemalja zahvaćene krizom reaguju nepredvidivo, jednom intervenišu direktno, drugi put dozvole da dođe do bankrotstava. Osim toga, svaki segment krize dolazi iz drugih razloga. Jedino što se sa sigurnošću zna to je da je pojava najnovijih ekonomskih poremećaja prethodio duži vremenski interval intenzivnog emitovanja finansijskih derivata sa ugrađenom pretpostavkom da će cene nekretnina rasti. Kada se desilo suprotno, balon je pukao. Postavlja se pitanje objašnjenja dubljih uzoka ove pojave, odnosno pitanje šta objektivno stoji u osnovi krize savremene svetske ekonomije.

Ekonomске krize pogađaju i ekonomski manje razvijene zemlje, i to sa daleko težim posledicama i dužim vremenom neophodnim za oporavak. Tokom poslednjih decenija, zemlje Azije i Latinske Amerike doživele su veći broj bankarskih, deviznih i dužničkih kriza koje su za rezultat imale pojavu dubokih recesija. U poređenju sa razvijenim zemljama, krize u ovim zemljama su prosečno trajale duže, privrede su se sporije oporavljale, a posledice su bile daleko teže. Činjenica je da su skoro sve krize u manje razvijenim zemljama bile ograničene na pojedinu zemlju ili region. Nijedna od njih nije prerasla u globalnu krizu [1, 318].

Mišljenje da je neodgovorno ponašanje finansijskog sektora SAD predstavljalo najjači podstrekač globalne ekonomske krize je najčešće apostrofirano kao uzrok izbijanja finansijske krize u jesen 2008. godine. Sa ove vremenske distance čini se, međutim, da je identifikacija ključnih pokretača najvećeg globalnog poremećaja nakon Velike depresije iz tridesetih godina dvadesetog veka daleko složenije prirode.

Najnovija ekonomska kriza je, slično mnogim prethodnim poremećajima globalnog karaktera, otpočela kao finansijska kriza. Izbila je pucanjem balona na tržištu nekretnina. Njeni izražajni oblici su bili urušavanje sistema bankarskog poslovanja i, posebno, urušavanje sistema kreditiranja kupovine i izgradnje nekretnina na osnovu hipotekarnih garancija. Prerastanjem finansijske u ekonomsku krizu globalnog karaktera došlo je do ispoljavanja velikog broja strukturnih neravnoteža u realnom sektoru. Neravnoteže su bile veoma duboke i one su, istovremeno, ukazale na neodrživost modela ekonomskog rasta vodećih tržišnih privreda. Takođe, one su ukazale na apsurdnost modela raspodele nacionalnog dohotka koji kontinuirano i neograničeno preferira interese krupnih kapitalista, gotovo u potpunosti apstrahujući interese zaposlenih.

O uzročno-posledičnim relacijama događaja na tržištu nekretnina u godinama s početka novog milenijuma i kretanja na finansijskim tržištima moguće je suditi na osnovu sledećih podataka. Na tržištu kapitala SAD u periodu 2002-2008. godine egzistirao je nivo kamatne stope od oko 1%. Ovako niska cena kapitala kontinuirano je podržavana brojnim državnim merama u nameri da se ožive preduzetničke aktivnosti nakon kratkotrajne recesije uslovljene bankrotstvima velikog broja *dot-com* kompanija početkom ovoga veka. Istovremeno, rast cena u SAD bio je na nivou od oko 3% u periodu 2001-2007. godine, dok su cene nekretnina u ovom periodu imale opšti trend rasta od 14%. Ovakvi trendovi su omogućili snažan rast tražnje za nekretninama koja se najvećim delom naslanjala na hipotekarne kredite.

Slične pojave su bile prisutne i u zemljama EU, istočne Azije, Australiji i Novom Zelandu. Investitori iz Japana su, primera radi, bili u prilici da uz kamatnu stopu koja jedva da je bila pozitivna, ulažu na tržišta nekretnina u Australiji i

Novom Zelandu. U ovim zemljama, cena kapitala je bila na daleko višem nivou u odnosu na Japan, dok su cene nekretnina rasle u periodu 2001-2008. godine u iznosima većim od deset posto godišnje. I ovde je došlo do pojave balona na tržištu nekretnina sličnih onim u SAD.

Dve ključne karakteristike finansijskog tržišta u ovom periodu u globalnim relacijama bile su izostanak snažnije regulacije i rastuća primena informaciono-komunikacione tehnologije. Razvoj informacionih, a posebno internet tehnologija omogućio je oblikovanje potpuno novog finansijskog sistema, sistema koji se dominantno temeljio na prometu derivatnih proizvoda, što je ispoljavanje brojnih balona na finansijskim tržištima učinilo čestim pojavom [3, str. 11-17].

Tržište nekretnina razumljivo nije moguće tretirati nezavisno od mnogih drugih tržišta. Sva događanja na njemu su u uskoj uzročno-posledičnoj vezi sa dešavanjima na finansijskom tržištu, ali i sa funkcionisanjem realnog sektora.

Važna karakteristika ekonomskih kretanja u najvećem broju privredno razvijenih zemalja bila je sporiji rast zarada u odnosu na rast produktivnosti. Ovo je delovalo u pravcu ispoljavanja rastućih nejednakosti u raspodeli novostvorene vrednosti na regionalnom i globalnom nivou. Rast cena energije i hrane rezultiralo je sve izraženijim fiskalnim i eksternim neravnotežama u većem broju zemalja u svetu. Logična posledica ovih događanja je rast nezaposlenosti. Ilustracije radi, tokom 2009. godine nezaposlenost u osam ekonomski vodećih privreda u svetu dostigla je najviši nivo od završetka Drugog svetskog rata. Dominacija neoliberalne ideologije ekonomskog rasta, od ranih osamdesetih godina do pojave globalne finansijske krize, dovela je do ogromnih razlika između najbogatijih zemalja i ostatka sveta. Primera radi, u periodu 1960-62. godine prosečan bruto domaći proizvod po stanovniku u 20 najrazvijenijih zemalja iznosio 11.417 američkih dolara, a u 20 najmanje razvijenih zemalja iznosio je 212 američkih dolara. Četiri decenije nakon toga, prosečan bruto domaći proizvod po stanovniku u 20 ekonomski najrazvijenijih zemalja dostigao je iznos od 32 339 američkih dolara, a u 20 najmanje razvijenih samo 267 dolara [5]. Tako velike razlike nastale su zbog nepostojanja globalnog sistema koji bi dobitke od globalizacije ravnomernije rasporedio. Drugim rečima, koristi od globalizacije je prisvojio manji broj, dok se troškove globalizacije snosio najveći broj država [1, str. 319].

Bogati su napredovali i na račun manje razvijenih, ali su se i u samim razvijenim zemljama produbile razlike između pojedinih slojeva stanovništva. Bogati su postajali sve bogatiji, jer je najveći deo nacionalnog dohotka išao u ruke malog broja privredno najsnažnijih zemalja. Ekonomski rast najrazvijenih zemalja se u takvim uslovima obezbeđivao, između ostalog, potrošnjom finansiranom nagomilavanjem dugova.

Zaključimo, najnoviju ekonomsku krizu nisu pokrenule isključivo SAD. Vrlo slične pojave u finansijskom sektoru i tržištima nekretnina pre njenog ispoljavanja su se dogodile u zemljama Evropske unije. Nismo skloni da odgovornost finansijskog sektora u SAD i Evropi izjednačimo, ali je činjenica da Evropska unija, a dobrim delom i Japan, ne mogu biti u potpunosti oslobođeni odgovornosti za njeno ispoljavanje. Pri tom, treba napomenuti da je fiziologija ispoljavanja finansijske krize kao preteče globalne ekonomske krize dijametralno različita u SAD i zemljama EU (Grčke, Irske, Portugala, Španije). Rečju, finansijsku krizu u SAD su u najvećem stepenu pokrenuli neoprezni dužnici koji nisu mogli da uredno servisiraju obaveze po uzetim kreditima, dok su pojedine članice Evropske unije trošile nekontrolisano na račun prekomernog pozajmljivanja. U oba slučaja, baloni nekretnina za kratko su odložili neodrživost zaduživanja i trošenja preko svojih mogućnosti. Dok su cene nekretnina na tržištu imale tendenciju uvećanja, stavljanjem hipoteka na svoje objekte dužnici su podizali nove kredite i servisili svoje dospele obaveze.

Globalna ekonomska kriza ukazala je na neodrživost dugo egzistirajućeg modela privrednog rasta. Vodeće tržišne privrede su naime, u prvoj deceniji ovoga veka doživele snažnu ekspanziju produktivnosti. U institucionalnom smislu, ovaj rast su nosile transnacionalne korporacije. U nastojanjima da maksimiziraju profit, korišćena su sva raspoloživa sredstva, pored ostalog, sporiji rast najamnina u odnosu na uvećanje prosečne produktivnosti rada, izmeštanje radnointenzivnih proizvodnih postupaka u područja u kojima je nizak nivo najamnina, područja gde su troškovi očuvanja radne i životne sredine niski, itd. Ovakav prosperitet bio je praćen rastom ekonomskih nejednakosti, ugrožavanjem ekološke ravnoteže, a takođe sve izraženijim nestabilnostima na međunarodnom finansijskom tržištu [5].

Tokom postojanja kapitalističkog načina proizvodnje ekonomske krize su nastajale zbog najrazličitijih razloga: iscrpljivanja prirodnih resurs, nestanka energije, različitih prirodnih katastrofa, velikih nejednakosti u raspodeli nacionalnog dohotka. Poslednja globalna ekonomska kriza je generisana dugoročno neodrživim modelom ekonomskog rasta, kao i ispoljavanjem neodrživih nejednakosti u raspodeli nacionalnog dohotka. Visoke stope globalnog ekonomskog rasta od 2002. godine (nakon uspona, a potom i pada *dot-com* kompanija) do 2007. godine nisu bile praćene adekvatnim rastom najamnina. U ovom periodu došlo je do smanjenja učešća zarada u strukturi nacionalnog dohotka gotovo u svim kapitalističkim privredama i pored rasta prosečne produktivnosti rada.

Kejnzijanska ekonomska teorija i politika je nastala na čuvenoj ekonomskoj krizi tridesetih godina. Mere državne intervencije koje su trebale da izvuku privrede iz krize, bile su usmerene na podsticanje agregatne tražnje (potrošnje)



putem monetarne i fiskalne ekspanzije. Kasnije je taj cilj ostvarivan, pored otalog, stvaranjem svetskog monetarnog i finansijskog sistema. Uprkos činjenici da se uzroci aktuelne krize razlikuju od uzroka iz tridesetih godina, monetarna intervencija u sklopu ukupne državne intervencije, prvenstveno u SAD, postaje osnovno i najvažnije sredstvo da se kriza zaustavi. Mere ekonomske politike koje sprovodi danas većina razvijenih kapitalističkih privreda navode na pomisao o krahu ideje o neoliberalnom modelu rasta. Dovodi se u pitanje maksimizirajuća funkcija cilja kapitalističkog sistema (profitna motivacija i korisnost), jer u ambijentu *nedovoljne* regulacije, posebno finansijske sfere, ostvarenje ovog cilja rađa pohlepu, usporava rast, širi siromaštvo i nejednakost. U uslovima kada je kejnzijanska kontraciklična ekonomska politika ponovo na sceni, možda je i opravdano reći da je osnovni uzrok današnje krize dominacija moćne ideologije – vera u slobodno i nesputano tržište, tj. vladavina deregulisanog kapitalizma.

Postoje dve fundamentalne razlike po pitanju reagovanja države na depresiju tridesetih godina i na poslednju ekonomsku krizu. Prvo, države su reagovala na pojavu najnovije ekonomske krize višestruko brže nego što su to uradile tokom tridesetih godina prethodnog veka. Smatra se da je ovo, dobrim delom, bilo rezultat uspeha kejnzijanskih mera u situacijama značajnog smanjenja agregatne tražnje. Drugo, po pitanju načina reagovanja na najnoviju ekonomsku krizu, u najvećem broju zemalja gotovo da nije došlo do značajnijeg ispoljavanja ideološko-teorijskih razmimoilaženja u opredeljivanju oko konkretnih mera antikrizne politike. Nakon tridesetak godina dominacije monetarizma, ekonomska kriza je označila reafirmaciju kejnzijanskih recepata podržavanja privrednih aktivnosti stimulisanjem tražnje.

### **Mesto reindustrijalizacije u postkriznom modelu privrednog rasta i razvoja Srbije**

Pedkrizni period (2001-2008) za Srbiju kao zemlju zakasnele tranzicije karakteriše izražen proces deindustrijalizacije. Ako je deindustrijalizacija bila karakteristika ekonomskog razvoja nekih visoko razvijenih zemalja u prvoj deceniji dvadeset i prvog veka, sa pravom se nameće pitanje da li je to poželjna solucija i za zemlju koja po svim raspoloživim podacima spada u red najmanje ekonomski razvijenih privreda u Evropi? Razumljivo da nije, ali pre nego što uobličimo naš stav po pitanju modela privrednog rasta u postkriznom periodu, ilustrovaćemo određene pokazatelje rasta prerađivačke industrije, priliva stranih direktnih investicija, i investicijama u nefinansijskom sektoru Srbije i selektovanih tranzicionih privreda u periodu koji je prethodio pojavi ekonomske krize.

U Tabeli 1 dati su podaci koji govore o rastu prerađivačke industrije Srbije i izabranih tranzicionih privred u periodu 2001-2008.

**Tabela 1** Rast prerađivačke industrije u % 2001-2008.

Zemlja	Rast
Poljska	84
Bugarska	76
Slovačka	61
Rumunija	41
Mađarska	55
Hrvatska	40
Srbija	16

Izvor: Republički zavod za razvoj, 2009.

Na osnovu podataka iz Table 1 proizilazi da je Srbija u periodu 2001-2008. imala rast prerađivačke industrije od svega 16%, u poređenju sa 84% u Polskoj, 76% u Bugarskoj, 40% u Hrvatskoj. Dakle, u ovom periodu jedino u Srbiji nije došlo do ozbiljnijeg rasta vrednosti proizvodnje prerađivačke industrije.

Industrijska proizvodnja, na kojoj se temelji savremena civilizacija, nema ograničenja i danas su razvijene one zemlje koje imaju razvijenu prerađivačku industriju. Iako uslužni sektor čini preko 60% bruto domaćeg proizvoda kod većine zemalja danas, važno je znati da je gro tih usluga direktno ili indirektno povezan sa industrijom. Rast industrijske proizvodnje stvara veće potrebe za inputima proizvodnje (sirovinama, poluproizvodima, energijom, radnicima) i za dostavom proizvoda do kupca, što direktno povećava tražnju za uslugom prevoza, a povećanje usluga prevoza povećava tražnju za prevoznim sredstvima. Istraživanje tržišta, dizajniranje i promocija proizvoda, finansiranje celog poslovnog procesa su usluge koje su direktno vezane na proizvodnju. Istraživanje i razvoj novih tehnologija i proizvoda, takođe, spadaju u takve usluge.

Važnost prerađivačke industrije je dodatno i ponovo potvrdila globalna ekonomska kriza. Borba za zaustavljanje krize i oživljavanje privrede svodila se na očuvanje domaće proizvodnje i radnih mesta u prerađivačkoj industriji. Spašavanje bankarskog sektora bilo je u funkciji održavanja domaće proizvodnje i zaposlenosti [2, str. 6-7].

Izlaz Srbije iz ekonomske krize nije moguć bez investicija. Nedostatak vlastitih sredstava za investicije je veliki problem, a kao delimično rešenje se navode strane direktne investicije. Međutim, zaostajanje Srbije je prisutno i u delu

piliva stranih direktnih investicija u odnosu na selektivne tranzicione privrede. Dakle, često eksplicirano mišljenje da je značajan priliv stranih direktnih investicija zaobilazio industrijski sektor Srbije i da je on išao u sektor usluga bitno relativizuju podaci sadržani u Tabeli 2. Naime, sa iznosom stranih direktnih investicija od 2,7 milijardi američkih dolara, Srbija je bila na poslednjem mestu po iznosu stranih direktnih investicija među izabranim tranzicionim zemljama u 2008. godini. Ukratko, nezavisno od oblasti ekonomske aktivnosti, Srbija nije bila posebno interesantna destinacija za strane direktne investicije u godinama prve decenije dvadeset i prvog veka.

**Tabela 2** Strane direktne investicije, u milionima američkih \$

Zemlja	2006.	2008.
Poljska	10.716	12.951
Bugarska	7.492	8.472
Slovačka	4.182	3.156
Rumunija	10.944	13.577
Mađarska	3.658	4.853
Hrvatska	3.194	4.913
Srbija	4.265	2.717

*Izvor UNCTAD*

Stav o nedovoljnim investicijama Srbije u nefinansijskom sektoru potvrđuju i podaci o ulaganjima po zaposlenom i ulaganjima po preduzeću prezentovani u Tabeli 3.

**Tabela 3** Investicije u nefinansijskom sektoru 2008. godine (u 000 evra)

	Po zaposlenom	Po preduzeću
EU 27	8,8	56,7
Bugarska	4,8	35,7
Mađarska	5,4	25,1
Slovenija	10,8	67,1
Rumunija	12,9	121,1
Srbija	3,9	18,2

*Izvor: Eurostat, Republički zavod za razvoj*

Godine 2008, kao poslednjoj pretkriznoj godini, Srbija je investirala 3,9 hiljade eura po zaposlenom u nefinansijskom sektoru. Komparacije radi, u Sloveniji je ovo ulaganje iznosilo 10,8 hiljada u Rumuniji 12,9 hiljada eura. Prosek za EU27 je bio 8,8 hiljada eura. Razlike su još izraženije ako se posmatraju investicije po preduzeću nefinansijskog sektora te godine. U Srbiji su one iznosile 18,2 hiljade, a u Rumuniji, primera radi, 121,1 hiljada eura.

Napred analizirane tendencije neminovno su za rezultat imale snažan proces deindustrijalizacije privrede Srbije. U Tabeli 4 dati su podaci o industrijskoj proizvodnji u odabranim granama prerađivačke industrije Srbije u periodu 1980-2012.

**Tabela 4** Industrijska proizvodnja u odabranim oblastima prerađivačke industrije u Srbiji – indeks fizičkog obima, 1980-2012. godine (2001=100)

	1980	1989	1998	2007	2012
Industrija	193	267	121	115,0	103,4
Prehrambena industrija	118	129	107	127,1	117,7
Proizvodnja duvanskih proizvoda	124	107	98	138,2	124,5
Proizvodnja tekstilnih proizvoda	195	216	107	42,6	23,5
Proizvodnja koksa i derivata nafte	128	151	125	152,5	107,5
Proizvodnja hemikalija i hemijskih proizvoda	68	112	152	248,1	174,9
Proizvodnja proizvoda od gume i plastike	42	50	107	127,0	120,8
Proizvodnja proizvoda od ostalih nemet. minerala	131	152	106	94,7	70,4
Proizvodnja osnovnih metala	112	125	173	229,4	105,0
Proizvodnja metalnih proizvoda, osim mašina	285	283	125	127,5	150,1
Proizvodnja električnih mašina i opreme	683	871	130	132,8	146,9
Proizvodnja drugih mašina i opreme	136	161	126	65,5	57,8
Proizvodnja motornih vozila i prikolica	255	361	126	142,6	100,2
Proizvodnja nameštaja i sličnih proizvoda	220	225	100	141,4	83,8
Proizvodnja tekstilnih proizvoda i tkanina	195	216	107	42,6	23,5

Izvor: RZS

Prosečna stopa rasta industrije u periodu 2001–2012. iznosila je 0,4% i kretala se ispod prosečne stope privrednog rasta (3,4%). Budući da je rast industrije bio sporiji od rasta ukupnog bruto domaćeg proizvoda i drugih delatnosti (pre svega, sektora usluga), proces deindustrijalizacije tokom posmatranog perioda jača. Ova tendencija je za rezultat imala ispoljavanje brojnih neravnoteža i sistemskih

deformacija u ekonomiji. Više nego trom oporavak prerađivačke industrije, od oko 17% do finansijske krize 2008, predstavlja jedan od najlošijih rezultata u privređivanju Srbije u godinama posle 2000. godine.

Nezavršena privatizacija i prestrukturiranje preostalih velikih društvenih preduzeća prerađivačke industrije, nedovoljno efikasan proces likvidacije ili stečaja, kao i nedovoljno podsticanje post-privatizacionog prestrukturiranja ključna su ograničenja za stvaranje nove efikasnije strukture industrije. Privatizacija nije u dovoljnoj meri doprinela podizanju efikasnosti poslovanja industrije i novom zapošljavanju. Nova radna mesta otvarana su uglavnom u sektorima čiji proizvodi nisu namenjeni izvozu [4, str. 182].

Iz podataka sadržanih u Tabeli 4 proizilazi da mali broj oblasti prerađivačke industrije danas ima veću proizvodnju nego 1989. godine. Štaviše, posmatrajući proizvodnju u dužem vremenskom periodu pada u oči činjenica da je u dve od tri oblasti prerađivačke industrije, koje zadovoljavaju ovaj kriterijum, aktivnost tek neznatno viša u odnosu na 1989. godinu, dok je tekući nivo proizvodnje duvanske industrije vraćen na nivo od pre tri decenije.

Najveće urušavanje proizvodnje pretrpela je tekstilna industrija. Ovde je pad konstantan, te je ova industrija danas svedena na samo deseti deo aktivnosti iz 1980. Elektronska industrija, uprkos proizvodnji koja je za oko 46% veća nego 2001, zbog snažne kontrakcije tokom devedesetih godina XX veka, danas ostvaruje proizvodnju koja je, merena fizičkim obimom, za oko 4,5 puta manja nego 1980. godine. Ekonomska kriza iz 2008. poništila je i blagi oporavak u oblastima proizvodnje nameštaja i proizvodnje motornih vozila, prisutan tokom sredine prošle decenije. U ovim dvema oblastima nivo proizvodnje približno je niži za 60% nego 1980. godine.

**Tabela 5** Indeks globalne konkurentnosti zemalja Zapadnog Balkana u periodu 2005 -2011. godine

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Broj zemalja	117	125	131	134	133	139	142
Albanija	100	98	109	108	96	88	78
B i H	95	89	106	107	109	102	100
BJR Makedonija	85	80	94	89	84	79	79
Srbija	80	87	91	85	93	96	95
Hrvatska	62	51	57	61	72	77	76
Crna Gora	80	87	82	65	62	49	60

Izvor: GCR 2005-2006; 2006-2007; 2007-2008; 2008-2009; 2009-2010; 2010-2011; 2011-2012.

Teško je i zamisliti da Srbija može ozbiljnije zakoračiti iz stanja ekonomske krize bez značajnijeg oporavka industrijskog sektora. Aktuelno učešće industrije u strukturi bruto domaćeg proizvoda iznosilo je oko 17%. Strategijska orijentacija da razvoj industrijskog sektora mora biti temeljena na povećanju učešće industrije u BDP-u, rastu zaposlenosti, podizanju izvoznih mogućnosti, i na taj način, povećanju stepena otvorenosti srpske privrede prema svetu. Kao oblast u kojoj Srbija ima mogućnosti je svakako poljoprivreda i na njoj naslonjena prehrambena industrija.

Pred industrijom zemlje stoji težak zadatak prevazilaženja barijera koje stoje na putu njenog oporavka. U uslovima krize i vrlo limitiranih resursa moraju se prepoznati industrijske oblasti koje mogu ceo industrijski sektor prevesti na više stope rasta. Zadatak kreatora industrijske politike Srbije je unapređenje konkurentnosti privrede Srbije u celini (Tabela 5). Čini se da je to, istovremeno, i primarni zadatak ekonomske politike u celini.

### **Zaključak**

Uzroci nastanka poslednje globalne krize su daleko dublji u odnosu na stav da je tržište nekretnina delovalo na pojavu finansijske krize, koja je potom prerasla u ekonomsku krizu. Najkraće, globalna ekonomska kriza je pokazala neodrživost egzistirajućeg modela ekonomskog rasta tokom prethodnih godina u najvećem broju industrijski razvijenih privreda. Najkraće, isti se temeljio u preferiranju investicija u finansijski sektor u odnosu na investicije u realni sektor, s jedne, i rastućem udelu neradnih dohodaka u novostvorenoj vrednosti, s druge strane.

Održivi rast svetske ekonomije u budućem periodu podrazumeva promenu u oba napred označena segmenta. Postkrizni model rasta i razvoja računa sa bržim rastom sekundarnog sektora ekonomije u odnosu na finansijski, na osnovu uvođenja inovacija u proces proizvodnje i šire.

Srbija nema jasnu industrijsku politiku. To je jedan od razloga što nakon osamostaljenja nije uspela da izgradi jezgro nacionalne privrede. Može se reći da industrijsku politiku industrijska država vodi od svog nastanka. Cilj industrijske politike je uvijek bio podizanje produktivnosti, profitabilnosti i međunarodne konkurentnosti nacionalnih industrija, kroz izgradnju optimalne industrijske strukture.

## Literatura

1. Jurčić, Lj. (2010). Financijska kriza i fiskalna politika, *Ekonomski pregled*, 61 (5-6), str. 318.
2. Jurčić, Lj. (2011). Hrvatska industrijalizacija, Kad instrumenti postanu ciljevi, *Perspektive*, Zagrebačka inicijativa, Vol. 1 No.2. str. 5-15.
3. Cvetanović, S. Mladenović, I. (2012). Transnacionalnost kao koncept razvoja biznisa, finansijske inovacije i ekonomske krize, *Nauka i svetska ekonomska kriza*, Ekonomski fakultet, Niš, str. 11-17.
4. *Postkrizni model ekonomskog rasta i razvoja Srbije 2011-2020.*, Beograd, 2010.
5. Stiglitz, J. 2002. *Globalisation nad its Discontents*, Allen Lane, London.
6. Stiglic, Dž. (2013). *Slobodan pad*, Akademska knjiga, Novi Sad

## GROWTH OF INVESTMENTS IN INDUSTRIAL SECTOR – PRECONDITION FOR SERBIA TO OVERCOME THE ECONOMIC CRISIS

**Abstract:** This paper provides an overview of causes of the latest global economic crisis effects, that appeared after the financial crisis from 2008. Investment activities of Serbia and those of selected transition economies in the period 2001-2008 will also be analysed, as well as movements in production within chosen manufacturing industry sectors in Serbia in the period 1980-2012. The objective is to point out the unsustainability of the model of Serbia's economic growth that is characterised by deindustrialisation.

**Keywords:** economic crisis, investments, manufacturing industry, deindustrialisation





# INSTITUCIONALNI OKVIR REGIONALNOG RAZVOJA REPUBLIKE SRBIJE – ISKUSTVA I PERSPEKTIVE

Dr Petar Veselinović,\* Dr Danijela Despotović,\*\*  
Jasmina Dimitrijević\*\*\*

**Apstrakt:** Regionalne neravnomernosti u Srbiji manifestuju se u višeslojnoj regionalnoj i unutarregionalnoj polarizovanosti. Razmere ovih disproportcija posledica su nasleđenih i tranzicionih neusklađenosti privrednih aktivnosti, intenzivnog procesa depopulacije, dugogodišnjeg ekonomskog i socijalnog zaostajanja, nekonzistente i nekoordinirane regionalne politike i neizgrađene institucionalne podrške. Ravnomeran regionalni razvoj dugoročni je i strateški cilj Srbije. Njegovo ostvarivanje podrazumeva izgradnju institucionalnog okvira koji treba da obezbedi efikasan sistem usmeravanja, praćenja i ocenjivanja potsticajnih mehanizama za sprovođenje regionalne politike u funkciji smanjenja regionalnih neravnomernosti. U radu će, posebno, biti ukazano na potrebu konzistentnog institucionalnog okvira regionalnog razvoja Srbije, sa osvrtom na modele regionalnog razvoja u razvijenim evropskim zemljama ( naročito zemljama u tranziciji).

**Ključne reči:** regionalni razvoj, indikatori razvijenosti, institucionalna rešenja, decentralizacija

## Uvod

Početak XXI veka u Srbiji je, u više navrata, otvarano pitanje regionalizacije i činjeni su razni pokušaji formiranja regiona. Rasprave su vođene, pre svega, u naučnim i stručnim krugovima i iste nisu imale odgovarajući odjek u ekonomskoj stvarnosti zemlje, a državni organi nisu činili bilo kakve pokušaje da bi se pronašla valjana i, za zemlju, odgovarajuća rešenja u oblasti regionalizacije.

Međutim, sa usvajanjem Strategije regionalnog razvoja Srbije 2007. godine stvorene su pretpostavke da se pristupi regionalizaciji Srbije. Te pretpostavke su materijalizovane usvajanjem Zakona o regionalnom razvoju 2009. godine, kojim su

---

\* Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu pveselinovic@kg.ac.rs

\*\* Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu ddespotovic@kg.ac.rs

\*\*\* Student doktorskih studija Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu, jasminadimitrijevic83@yahoo.com

formirani tzv. statistički regioni u skladu sa NUTS klasifikacijom, tj. izvršena je statistička regionalizacija Srbije kao prva faza ka njenoj suštinskoj regionalizaciji.

Imajući u vidu prethodne napomene, u ovom radu će biti analizirana statistička regionalizacija Srbije, uz prethodni osvrt na neka opšta pitanja vezana za regionalizaciju i NUTS klasifikaciju. Takođe, biće ukazano na potrebu konzistentne regionalne politike kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou.

### **Regionalizacija i NUTS klasifikacija**

Pojam i suštinu regionalizacije, najlakše, možemo razumeti ako istu definišemo kao proces obrazovanja teritorijalnih jedinica unutar jedne države, to jest kao sprovođenje decentralizacije putem teritorijalne podele. Naime, regionalizacija je proces koji ide paralelno sa decentralizacijom i za njeno sprovođenje potrebne su obimne pripreme i uvod u reformu sistema, koji se može, na neki način, sprovesti kao proces „odozgo“ ili „odozdo“. Pored toga, regionalizaciju, posmatrano sa stanovišta njene funkcije, možemo definisati i kao instrument uravnoteženja centralizacije i decentralizacije, odnosno kao onaj nivo organizovanja unutar jedne države koji popunjava prazan prostor između centralne i lokalne vlasti, čime i jednu i drugu čini efikasnijom, odnosno preuzima deo nadležnosti od centralne vlasti i čini sponu između nje i lokalne vlasti.

Regionalizacija predstavlja jedan od uslova za efikasnije ostvarenje privrednog razvoja, što se odnosi i na domen poboljšanja uslova za ulaganja i efikasniju socijalnu politiku. Osim toga, s' ciljem povećanja životnog standarda i povećanja kvaliteta života, regionalizacija povezuje privredne celine, pošto se ekonomska povezanost ne sputava odlučivanjem iz centra - odluke se donose na lokalnom nivou među regionima, koji, po pravilu, i tradicionalno blisko sarađuju [3, str. 31]. Regionalizacija, isto tako, predstavlja formu globalizacije na mezo nivou svetskog sistema. Ona se javlja kao faktor razvoja, decentralizacije i demokratske integracije nacionalnih ili transnacionalnih i transgraničnih prostora. Kao takva ona jača ekonomsku i društvenu moć država, naroda i kultura koje se javljaju kao partneri u svetskom globalnom sistemu. U novije vreme princip decentralizacije i proces regionalizacije često dobijaju predznak "moderna ideja našega doba".

Regionalizacija je koncept koji je (bar u teoriji) definisan i skoro da postoji univerzalna saglasnost o njegovom osnovnom sadržaju. Prema G. Marcou, "regionalizacija je proces koji stvara kapacitete za nezavisne aktivnosti koje imaju za cilj razvoj date oblasti (podnacionalne, ali nadlokalne) putem mobilizacije njenih ekonomskih resursa, kao i, tamo gde je to moguće, specifičnosti lokalnog i regionalnog identiteta, razvojem svojih potencijala. Ovaj proces se može odigrati na osnovu postojećih institucija, ili može dovesti do nove teritorijalne organizacije koja

će bolje ispuniti ove ciljeve, a uvek je uslovljen ograničenjima koja postavlja politički i institucionalni okvir, koji, pak, može biti pod uticajem drugih činilaca" [5, str. 13].

Što se tiče cilja regionalizacije može se slobodno reći da je isti višeznačan - politička, razvojna, ekonomsko-istorijska, kulturna, demografska postavka. Naime, zahtev je da se postigne stabilnost organizacije, efikasnije korišćenje faktora razvoja, sprečavanje dezintegracionih procesa, unapređenje uloge lokalne samouprave, ubrzanje procesa demokratizacije i slično. Posmatrano sa stanovišta Evropske unije, cilj regionalizacije jeste probijanje graničnih barijera između država i oslobađanja tokova kapitala, radne snage i informacija. Regionalizacija se u tom kontekstu posmatra kao oblik kvalitetnijeg upravljanja državom i njenim sadržajima ili kao instrument kontrole i uspostavljanja ravnoteže između regionalnih dispariteta, odnosno ravnomernije unutarregionalne alokacije resursa.

Imajući u vidu praksu i dosadašnja iskustva evropskih i drugih zemalja, postoje četiri osnovna modela regionalizacije i to: (1) model ekonomske regionalizacije, (2) model administrativne regionalizacije, (3) model političko-teritorijalne regionalizacije i (4) model regionalizacije koji je karakterističan za SAD.

Model ekonomske regionalizacije počiva na koncepciji ubrzavanja razvoja privredno nerazvijenih delova zemlje ("regiona"), s' ciljem otklanjanja asimetrije i harmonizacije privrednog potencijala tih (regionalnih) ekonomija sa globalnom ekonomijom zemlje u celini. Da bi se ovaj cilj postigao, neophodno je kombinovati ekonomsku autonomiju sa odgovarajućom političkom autonomijom regiona, što se, između ostalog, postiže takozvanom centralnom ekonomskom politikom regionalnog razvoja. U Danskoj, na primer, postoje tri institucionalna nivoa (centralni, regionalni i lokalni), a posebnu autonomiju imaju regioni Farska ostrva i Grenland, što uključuje i posebnu zakonodavnu i izvršnu vlast. Zanimljivo je da se proces regionalizacije u Finskoj (koja ima 12 regiona), istovremeno, razume u suštinskoj korelaciji sa procesom demokratizacije i razvijanjem institucija građanskog društva [12, str. 131].

Model administrativne regionalizacije počiva na konceptu teritorijalne dekoncentracije i decentralizacije centralne državne vlasti. Tako, na primer, u Francuskoj regioni predstavljaju oblike "regionalne ("teritorijalne") administracije" koji uživaju određeni stepen samostalnosti u pogledu obavljanja administrativnih poslova i finansija. U Francuskoj javne ustanove, takođe, uživaju određenu autonomiju u pogledu svojih "specijalnosti" (škole, bolnice, kulturne ustanove). U Velikoj Britaniji, međutim, proces regionalizacije u osnovi počiva na administrativnoj regionalizaciji, ali poslednjih godina dobija oblike takozvane devolucije, to jest složenog uspostavljanja prvenstveno političke autonomije,

regiona kao što su Škotska i Vels (sopstveni parlament, vlada, zakoni) u odnosu na region Engleske.

Model političko-teritorijalne regionalizacije, prema kome regioni predstavljaju tvorevine koje su proistekle iz veoma duge tradicije ideološko-političkih odnosa koji potiču iz prve polovine XX veka. Prema ovom modelu, regioni se definišu kao oblik podele vlasti u kome uživaju političku samoupravu i autonomiju. Ako posmatramo region kao oblik političke samouprave, on predstavlja "izraz posebnog političkog identiteta", a politička autonomija se ogleda u pravu regiona da, izražavajući svoju političku volju, "usvoji oblik političke organizacije koji smatra najpovoljnijim".

Model regionalizacije koji je karakterističan za SAD razlikuje dve osnovne varijante: prva varijanta, regionalizam na području većeg broja saveznih država (takozvani makroregionalizam) i druga varijanta, regionalizam unutar pojedinih saveznih država (takozvani mikroregionalizam) [12, str. 133].

Pored navedenih modela regionalizacije, postoje i tri osnovna tipa regionalizacije u državama članicama Evropske unije i Saveta Evrope.

Prvi tip se može nazvati evolutivnom regionalizacijom i on postoji unutar postojećeg sistema lokalne samouprave. Ovde je reč o tendenciji da se umesto formalnog uspostavljanja novog nivoa organizacije vlasti, koriste postojeće lokalne institucije, njihovim adekvatnim prilagođavanjem ciljevima regionalizacije (Nemačka, Švedska, Velika Britanija).

Drugi tip je regionalna decentralizacija unitarne države posredstvom formalnog konstituisanja regiona. Ovde treba imati u vidu, da te nove ustanove nemaju viši ili drugačiji status od lokalnih organa vlasti (Portugalija, Francuska).

Treći tip je politička regionalizacija, koji je karakterističan po visokom stepenu regionalne autonomije i manjem ili većem učešću regiona (autonomnih zajednica, oblasti, pokrajina) u odlučivanju na centralnom nivou vlasti. Ovde je reč o procesu funkcionalnog i asimetričnog prilagođavanja institucionalne politike heterogenoj društvenoj osnovi, kao i kompleksnom obezbeđivanju jedinstva u razlikama. Zbog toga, ekspertski dokument Saveta Evrope, navodi da nekoliko oblika regionalizacije može koegzistirati u okviru jedne te iste države.

Drugu polovinu XX veka obeležili su veoma snažni procesi globalizacije i integracije, kao i proces regionalizacije. Na području Evrope ovi procesi su materijalizovani, s' jedne strane, u Evropskoj uniji, kao najkompletnijoj ekonomskoj i monetarnoj integraciji zemalja članica i, s' druge strane, u ekonomski, pravno i institucionalno osnaženom položaju regiona. Naime, na području Evrope osnažen je položaj Evropske unije i regiona, a relativiziran značaj državnih granica i država. U tom kontekstu, pre pristupanja Evropskoj uniji, sve zemlje kandidati za članstvo

u Evropskoj uniji, u obavezi su da utvrde odgovarajuće statističke prostorne jedinice, prema klasifikaciji koju primenjuje Evropska unija.<sup>1</sup>

Klasifikacija regiona utvrđuje se prema NUTS metodologiji (franc. Nomenclature des unites territoriales statistiques - NUTS), koja se koristi još od 1988. godine. Njena savremenija verzija usvojena je 2003. godine nakon trogodišnje pripreme od strane Odeljenja za statistiku Evropske unije - EUROSTAT. Naime, klasifikacija teritorijalnih jedinica za statistiku usvojena je, prema članu 8 Uredbe (ES) broj 1059/2003. Evropskog Parlamenta i Saveta, 26. maja 2003. godine. Prema poslednjoj verziji (Uredba broj 105/2007.) NUTS klasifikacija teritoriju Evropske Unije i njenih 27 država članica deli na 97 NUTS 1 regiona, 271 NUTS 2 regiona i 1303 NUTS 3 regiona.

Granice NUTS regiona se određuju na osnovu zadataka koji se postavljaju pred statističke jedinice tako da ih one mogu, u zavisnosti od broja stanovnika, ispuniti efikasno i uspešno. Nakon pristupanja Evropskoj uniji, statistička klasifikacija se službeno prihvata kao NUTS regioni zemlje članice. U skladu sa pomenutom Uredbom, države članice ne mogu menjati postojeću klasifikaciju sledeće tri godine.

Cilj statističke ili NUTS regionalizacije je da se dođe do teritorijalnih jedinica, pogodnih za prikupljanje, obradu i komparaciju statističkih podataka, kao i da se dođe do teritorijalnih jedinica pogodnih, i Evropskoj uniji prihvatljivih, za pružanje pomoći iz fondova, programa i projekata za lokalni i regionalni razvoj.

Sadašnja klasifikacija na teritoriji svake zemlje članice utvrđuje tri osnovna nivoa i to: NUTS 1, NUTS 2 i NUTS 3. Ono što je karakteristično, svaka teritorijalna jedinica NUTS klasifikacije ima specifični kod i naziv, pa teritorijalne jedinice, na istom nivou u jednoj državi, ne mogu biti označene istim nazivom. Ukoliko teritorijalne jedinice u dve ili više država imaju isti naziv, dodaje se oznaka matične države.

Prilikom utvrđivanja NUTS klasifikacije, prvi kriterijum od kog se polazi, jesu postojeće administrativne jedinice. Ukoliko za određeni NUTS nivo ne postoje odgovarajuće administrativne jedinice, tada se NUTS nivo konstituiše spajanjem potrebnog broja manjih teritorijalnih jedinica, pri čemu se uzimaju u obzir i neki

---

<sup>1</sup> Potrebno je istaći da sve države članice Evropske unije, kao i one koje žele to da budu, uključujući i Srbiju, moraju da imaju statističke regione u skladu sa NUTS standardima. U nekim zemljama Evropske unije statistički regioni i pravi regioni se podudaraju, dok se u drugim zemljama ne podudaraju. Tako, na primer, Češka ima 8 regiona i 14 podregiona, Poljska ima 16 vojvodstava i 55 povijata, Slovačka 4 regiona i 8 podregiona, Španija 17 autonomnih zajednica i 50 provincija, Finska 4 velike oblasti i 19 regiona itd.

drugi relevantni kriterijumi kao što su: istorijske i geopolitičke prilike, geografske, socijalno-ekonomske, kulturne i prirodne okolnosti.

Da bi se odredilo u koju NUTS kategoriju treba smestiti određenu grupu administrativnih jedinica, primenjuje se standard odgovarajućeg broja stanovnika.

**Tabela 1** Standardi za NUTS klasifikaciju regiona

Kategorija	Najmanji broj stanovnika	Najveći broj stanovnika
NUTS 1	3.000.000	7.000.000
NUTS2	800.000	3.000.000
NUTS3	150.000	800.000

*Izvor: Strategija regionalnog razvoja Srbije 2007-2012.*

Evropska komisija je utvrdila NUTS klasifikaciju kao osnovni kriterijum za merenje stepena (ne)razvijenosti. Ono što svakako, treba naglasiti je, da NUTS klasifikaciju treba posmatrati kao zajednički imenitelj za prikupljanje, obradu, analizu kvalitetnih, pravovremenih i statističkih podataka i informacija, koji se prikupljaju na nivou regiona, sa skupom karakteristika koje ga čine specifičnim, a sve u cilju dobijanja objektivne slike razvijenosti jednog regiona.

### **Regionalizacija Republike Srbije**

Pitanje regionalizacije u Srbiji, tokom druge polovine XX veka, nije imalo odgovarajuće ni teorijsko, ni praktično utemeljenje. Navedena činjenica nije sporna i ona može, donekle, da bude opravdanje kreatorima ekonomske politike, jer bez oslonca u teoriji, nije moguće izgraditi jedan konzistentan sistem posebnih regionalnih mehanizama, nije moguće doći do efikasnih rešenja u praksi. Međutim, mora se, isto tako, istaći i činjenica da su u pomenutom periodu, ipak, činjeni određeni pokušaji i naponi - formiranjem međuopštinskih regionalnih zajednica polovinom 1970-tih; administrativnih okruga 1991; makroregiona iz Prostornog plana 1996. godine.

U zemljama Evropske unije, kao i u većini evropskih zemalja, uspostavljeni su novi trendovi regionalizacije, koji podrazumevaju formiranje unutarnacionalnih i međunacionalnih regionalnih mreža sa različitim modelima raspodele upravljačkih funkcija. Kao i mnoge druge zemlje, Srbija ovaj metod treba da koristi za rešavanje konfliktnih međuregionalnih odnosa.

Međutim, da bi se pravilno izvršila regionalizacija, potrebno je uzeti u obzir veći broj principa koji će stalno biti prisutni:

- kao i druge društvene kategorije i ekonomski fenomeni, regionalizacija je dinamična kategorija, podložna promenama pod dejstvom većeg broja faktora;
- na samom startu potrebno je imati u vidu trajna uloga države u vođenju regionalne politike, delovanje ekonomskih zakonitosti ne samo da nije dovoljno za sprečavanje i širenje regionalnih razlika, već su u nekim momentima one i uzrok regionalnih deformacija;
- treba naglasiti da regionalizacija i decentralizacija nisu isto - regionalizacijom se uređuje teritorija ili deo teritorije jedne ili više država, a decentralizacija se više odnosi na funkcionalno uređenje države;
- jedan od osnovnih principa koji mora da se ispoštuje, je da se regionalizacijom ne sme narušiti teritorijalni i svaki drugi integritet države;
- svaka regionalizacija mora da obezbedi delove za dobru povezanost i saradnju regiona, a posebno za obezbeđenje međusobne solidarnosti, i
- regionalizacijom se ne smeju narušiti nacionalna, verska ili druga prava građana, niti se sme dovesti u sumnju nastojanje države da se u regionalizaciji ne krije potencijalna opasnost takve vrste.

Regionalizacija bi trebala da bude veoma efikasan i vrlo značajan instrument upravljanja državom, jak kontrolni instrument uspostavljanja ravnoteže regionalnih razvojnih dispariteta, kao i metod bržeg razvoja regiona. U širem smislu, regionalizacija predstavlja instrument upravljanja državnim resursima (prirodni, ekonomski, kulturni i demografski), a zatim instrument za inter-regionalnu alokaciju resursa.

Proces regionalizacije Srbija je započeo donošenjem i usvajanjem Strategije o regionalnom razvoju 2007. godine i Zakona o regionalnom razvoju 2009. godine. Strategijom regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine, koju je januara 2007. godine usvojila Vlada Republike Srbije, započet je proces regulisanja regionalnog razvoja. Definisana je, pre svega, nova regionalna politika zasnovana na savremenim koncepcijama institucionalnog uređenja i upravljanja regionalnim razvojem.

Zakonom o regionalnom razvoju, usvojenim 2009. godine, određeni su nazivi regiona i uređen je način određivanja oblasti koje čine region. Naime, u članu 4. pomenutog Zakona navodi se da je region „... statistička funkcionalna teritorijalna celina, koja se sastoji od jedne ili više oblasti, uspostavljena za potrebe planiranja i

sprovedenja politike regionalnog razvoja, u skladu sa nomenklaturom statističkih teritorijalnih jedinica na nivou 2, nije administrativna teritorijalna jedinica i nema pravni subjektivitet". Pored toga, Zakonom je regulisan i način određivanja jedinica lokalne samouprave koje čine oblast, a zatim i pokazatelji stepena razvijenosti regiona i jedinica lokalne samouprave, razvrstavanje regiona i jedinica lokalnih samouprava prema stepenu razvijenosti, razvojni dokumenti, subjekti regionalnog razvoja, mere i podsticaji i izvori finansiranja za sprovođenje mera regionalnog razvoja.

U skladu sa ovim Zakonom, Srbija je bila administrativno podeljena na sedam statističkih regiona i to: Vojvodina, Beograd, Zapadni region, Istočni region, Centralni region, Južni region i region Kosova i Metohije. Ukoliko navedene regione posmatramo kao NUTS 2 regione, možemo reći da ih je odlikovalo aktuelno stanovništvo procenjeno za 2007. godinu u intervalu od oko 763.000 za Istočnu Srbiju, pa do 1.991.507 lica u Vojvodini. Pri tome, nisu navedeni podaci o broju stanovnika za Kosovo i Metohiju.

Zakon je, isto tako, utvrdio i kriterijume na osnovu kojih će se određivati koji regioni spadaju u razvijene, a koji u nerazvijene regione. Prema razvijenosti, regioni se razvrstavaju na one iznad 75% republičkog proseka BDP-a po stanovniku i one ispod tog procenta, a jedinice lokalne samouprave razvrstavaju se u četiri grupe.

Razlozi koji se navode za uvođenje regionalizacije u Srbiji, ogledaju se u zahtevima koji joj se postavljaju kao članici Saveta Evrope, kao i nameri da pristupi i drugim, mnogo zahtevnijim procesima evropskih integracija. Uspostavljanje regiona, svakako, trebalo bi da znači da je Srbija prihvatila i da sprovodi standarde koje je ustanovila Evropska unija i razvijene zemlje. To je, isto tako, trebalo da omogući da naša zemlja dobije efikasniju državnu upravu i organizaciju, ravnopravni tretman svih građana, optimalno iskorišćenje resursa, zatim izgradnju kapaciteta u budućnosti za prekograničnu saradnju i iskorišćavanje fondova Evropske unije, kao i mogućnost da se Srbija predstavi na međunarodnom planu na najbolji mogući način. To znači da je Srbiji, svakako, bila neophodna podela zemlje na statističke regione, što je i jedan od uslova korišćenja sredstava iz evropskih fondova, kao i instrument za ujednačavanje nastalih regionalnih razlika i efikasniju regionalnu saradnju. "I ovaj proces se naziva regionalizacijom, ali nije reč o regionalizaciji u političkom smislu, to jest o stvaranju jedinica sa svojom autonomijom i vlašću, već o teritorijama koje će služiti u statističke svrhe. Najznačajnije jedinice u ovom slučaju su NUTS 2 i NUTS 3 jedinice." [11, str. 96].

Statistička regionalizacija Srbije izvršena Zakonom o regionalnom razvoju iz 2009. godine izmenjena je već 2010. godine. Naime, predlog Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja o podeli Srbije na pet statističkih regiona usvojen



je u Narodnoj Skupštini Republike Srbije 5. maja 2010. godine. Kao statistički regioni određeni su sledeći i to: region Vojvodine, Beogradski region, region Šumadije i Zapadne Srbije, region Južne i Istočne Srbije, region Kosovo i Metohija. Dakle, pored grada Beograda, Vojvodine i Kosova i Metohije, Srbija ima još dva regiona i to: Jugoistočni region sa sedištem u Nišu i Centralni region sa sedištem u Kragujevcu.

Region Beograda čini samo grad Beograd, pošto je to jedna statistički zaokružena celina, institucionalno povezana. Grad Beograd je, istovremeno, i subregion, a na nivou klasifikacije NUTS 4 je podeljen na prigradske i gradske opštine (Obrenovac, Mladenovac, Lazarevac, Barajevo, Grocka, Sopot, Surčin).

Region Vojvodina ima tri subregiona: Banat, Bačku i Srem, a Kosmet čine dva subregiona: Kosovo i Metohija.

Jugoistočni region obuhvata sledeće okruge i to: Borski, Timočki, Pirotski, Nišavski, Jablanički, Pčinjski i Toplički okrug odnosno Jugoistočni region obuhvata tri subregiona i to: Timočko-borski, Jablaničko-pčinjski i Niški (Nišavski, Pirotski i Toplički okrug).

Centralni region obuhvata ostale okruge, bez Beograda i autonomnih pokrajina. Smedervski okrug pripojen je regionu Zapadna Srbija koji je nazvan Centralni region. Osim toga, Braničevski okrug (sa centrom u Požarevcu), takođe, je u Centralnom regionu zbog značajnih privrednih i saobraćajnih tokova između Požarevca i Smedereva, kao i Kragujevca. Rasinski okrug je, zbog veće upućenosti na sever nego na jug, kao i zbog veće teritorijalne kompaktnosti regionalnih celina, takođe, u Centralnom regionu. Centralni region je sastavljen od četiri subregiona i to: Podunavlja (Braničevski i Podunavski okrug), Šumadijsko-pomoravskog subregiona, Valjevskomačvanskog i Jugozapadnog subregiona (Raški, Zlatiborski i Moravički okrug).

Izmenom Zakona o regionalnom razvoju Srbije obezbeđena je simetrična regionalizacija od pet regiona sa po oko dva miliona stanovnika i sa, približno, istom površinom u kvadratnim kilometrima, što je jedan od preduslova za jednostavnije dobijanje i realizaciju sredstava iz predpristupnih fondova Evropske unije.

**Tabela 2** Površina i broj stanovnika (pet statističkih regiona Srbije)

	Površina regiona (u 000 km <sup>2</sup> )	Broj stanovnika regiona (u milionima)
Beograd	3,2	1,6
Vojvodina	21,5	2,0
Centralni region	31,9	2,4
Jugoistočni region	20,9	1,4
Kosovo i Metohija	10,8	2,0

Izvor: RZS, Statistički godišnjak Srbije 2008.

Prema nivou razvijenosti, statističke regione naše zemlje možemo podeliti u tri kategorije i to: razvijeni regioni - Beograd i Vojvodina, srednje razvijeni regioni - Centralni i Jugoistočni region i nerazvijeni region – Kosovo i Metohija.

**Tabela 3** Zaposleni, društveni proizvod po zaposlenom, agrarna površina i broj naselja

	Zaposleni (u hiljadama)	DP po zaposlenom	Agrarna površina (u mil. ha)	Udeo agrarne u ukupnoj površini (%)	Broj naselja
Srbija	2002	535,5	5,053	/	6169
Beograd	618	589,0	0,213	/	166
Vojvodina	530	630,9	1,747	81,3	467
Centralni region	571,2	442,1	1,928	61,0	3808
Jugoistočni region	283,7	424,7	1,165	55	1728
Kosovo i Metohija	/	/	/	/	/

Izvor: RSZ, Statistički godišnjak 2008, Saopštenje RZS 054, 7. mart 2007.

Kada uzmemo u obzir nivo društvenog proizvoda i nacionalnog dohotka po stanovniku, isti je kod Beograda i Vojvodine, znatno veći u odnosu na Centralni i Jugoistočni region. Po udelu agrarnog zemljišta u ukupnoj površini Vojvodina ima daleko bolju poziciju, u odnosu na Centralni i Jugoistočni region. Pored ovoga i društveni proizvod po zaposlenom omogućava da Beograd i Vojvodina zauzimaju znatno bolji položaj, u odnosu na Centralni i Jugoistočni region.

Regionalizacija kao proces ili projekat, kao i mnoge druge društvene pojave, ima veliki broj pristalica i kritičara, koji ističu kako njene prednosti, tako i njene nedostatke.

Pri analizi prednosti, pristalice regionalizacije Srbije smatraju da treba, pre svega, uzeti u obzir sve njene pozitivne strane, kao i mogućnosti. Naime, postoje neke objektivne prednosti koje se tiču efikasnijeg funkcionisanja celokupnog državnog sistema kao što su: poboljšanje standarda u pružanju usluga, brži ekonomski razvoj usled mogućnosti efikasnijeg korišćenja resursa. Sve su ovo objektivne prednosti do kojih Srbija može doći bez obzira na spoljnu politiku koju vodi, kao i njene odluke u vezi sa nadnacionalnim integracijama i članstvom u međunarodnim organizacijama. Međutim, imajući na umu težnju Srbije da pristupi Evropskoj uniji, kao i njeno članstvo u Savetu Evrope, broj argumenata za regionalizaciju Srbije znatno se povećava.

Regionalizacija Srbije bi, pored brojnih drugih efekata, doprinela i boljem imidžu zemlje u inostranstvu. Uspostavljanje regiona značilo bi, na neki način, da Srbija prihvata i sprovodi sve preporuke i standarde koje je afirmisala i ustanovila Evropska unija. Ovo je od velike važnosti, pošto neke međunarodne institucije analiziraju i procenjuju stanje u svim evropskim državama koje se odnose na stabilnost, demokratičnost, efikasnu organizaciju, a takve procene imaju veliki značaj kada je u pitanju potencijalni investitor i njegova odluka da li da investira u našu ili u neku drugu zemlju.

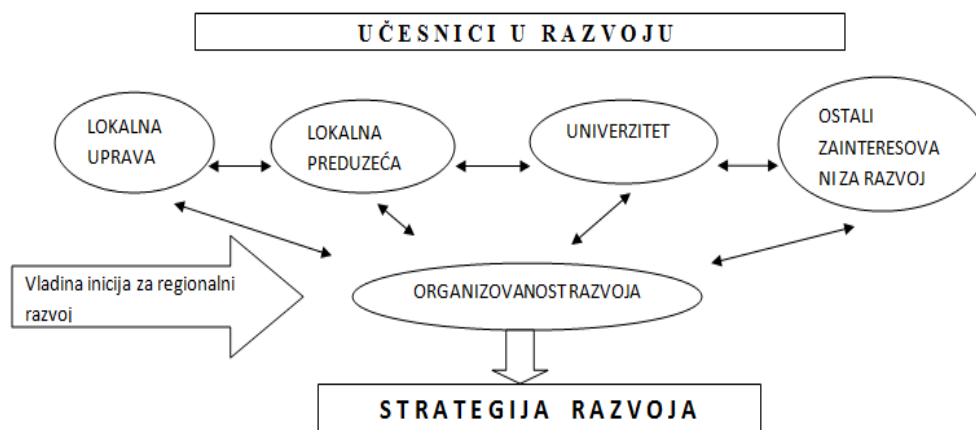
Veoma je važan argument da Srbiju treba regionalizovati i zbog optimalnog korišćenja fondova Evropske unije.

### **Osnove koncepta regionalnog razvoja i regionalne politike**

U procesu decentralizacije sve veća potreba za razvojem izražena je na lokalnom nivou. Kako moderna i savremena država treba da ima i određenu ulogu u podsticanju regionalnog razvoja, značaj i uticaj države je od velike važnosti za podupiranje utvrđene koncepcije razvoja. Ipak, najbitniji faktor razvoja i osnovni nosilac treba da bude lokalna zajednica, za koju se pretpostavlja i da je najzainteresovanija za njega.

Treba naglasiti, da se ne bi pogrešno shvatila potreba za osamostaljivanjem, da je decentralizacija bitna radi prenošenja odgovornosti za razvoj preduzeća i privrede na lokalne činioce, čiji je interes najizraženiji upravo na tom nivou.

Nasuprot tome, nosioci regionalnog razvoja treba da usklađuju svoje interese sa interesima šire prostorne zajednice, i da organizovano deluju u tom pravcu. Koncept za razvoj privrednih delatnosti na nivou regiona trebalo bi da se odvija prema modelu ilustrovanom na Slici 1.



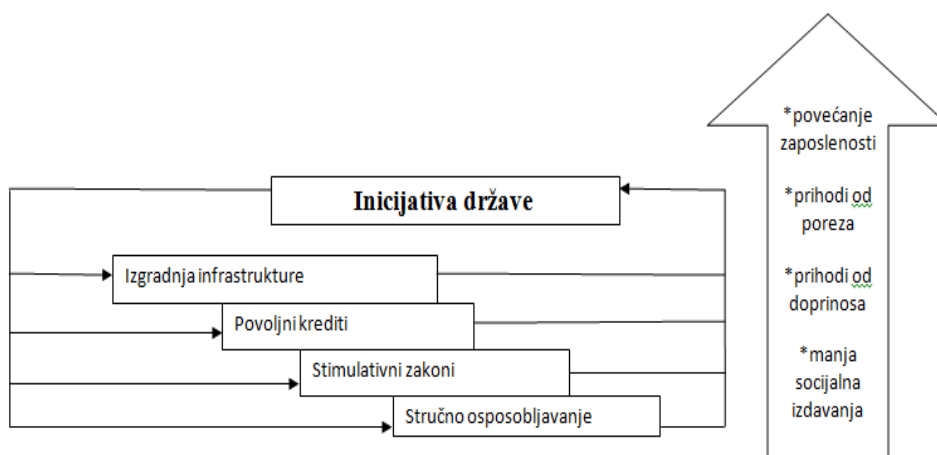
Slika 1 Model organizovanosti regionalnog razvoja

Inicijativa države u regionu sa namerom da se podrži unapređenje razvojnih aktivnosti može biti višestrukog značaja. Navešćemo neke:

- pomoć u izgradnji infrastrukture u regionu, koja je značajna za podsticanje razvoja a u nadležnosti je države,
- donošenje stimulativne zakonske regulative koja će inicirati razvoj privrednih aktivnosti (ovo se posebno odnosi na oblike poreskih olakšica),
- davanje povoljnih kredita za razvoj perspektivnih delatnosti,
- organizovanje savetovanja i drugih oblika stručnog osposobljavanja kadrova, kao pojedinačnih nosilaca budućeg razvoja i
- finansiranje informacionih mreža.

Ciljevi državne inicijative su višestruki. U svakom slučaju, ona nije privredni subjekat koji stvara materijalna dobra, pa zato nije realno od nje očekivati kreditiranje ili dobijanje finansijskih sredstava. Upravo suprotno, očekivanja su da država dobije određene koristi od svoje inicijative za regionalni razvoj.

Cilj državne inicijative u pružanju pomoći regionalnom razvoju je pokretanje proizvodnih i uslužnih aktivnosti. Naspram pružene pomoći, država očekuje i određeno povećanje ekonomske moći tih regiona, a samim tim i direktan uticaj na sveukupni razvoj države.

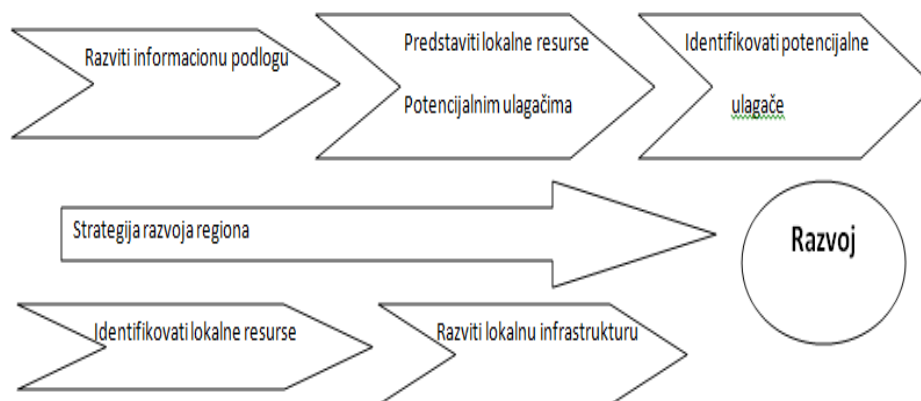


Slika 2 Koncept državne inicijative

Za razvoj preduzeća i privrede jednog regiona potrebno je sačiniti strateški razvojni program, i delovati u svim pravcima koji su utvrđeni kao najznačajniji od strane formulisane razvojne politike. Po važnosti i prioritetima delovanja posebno se izdvajaju dva pravca delovanja:

- lokalna zajednica mora identifikovati i razviti svoje lokalne prednosti sa osnovnim ciljem, da te svoje kompetentnosti pretvori u dohodak, čime će se ojačati konkurentna prednost privrednih subjekata na lokalnom, ali i širem nivou;
- preduzeća i drugi privredni subjekti regiona treba da razviju informacionu aktivnost, i to u pravcima prikupljanja i pružanja podataka zainteresovanim akterima za iniciranje privrednog razvoja. Informacije kao značajna strateška kategorija, mogu se upotrebiti u cilju pronalaženja investitora, i podsticanja investicionih i razvojnih aktivnosti u regionu. Čest je slučaj da neke lokalne zajednice poseduju resurse, znanja i komparativne prednosti, a da zbog nedostatka finansijskih sredstava ili nedovoljne podrške lokalnom razvoju svi ti potencijali ostaju umrtvljeni. Evidentno je da dobra i pravovremena informacija pruža realne mogućnosti u pronalaženju potencijalnih investitora, i oživljavanje privrednih aktivnosti na takvim prostorima.

Koncept regionalne razvojne strategije nije nimalo lak niti jednostavan. Prednost mu je u poznavanju i lakšem identifikovanju lokalnih potencijala razvoja od strane aktera, koji treba da budu nosioci tog posla. U konceptu ovakvog delovanja prvo je potrebno identifikovati lokalne resurse. Lokalni resursi mogu biti: infrastrukturni, prirodni, lokacijski, organizacioni i drugi.



**Slika 3** Globalno usklađeno dualno delovanje regiona

Sistemska konkurentnost podrazumeva niz aktivnosti u sagledavanju faktora značajnih za uspešan privredni i ekonomski razvoj. Njene pretpostavke su u stvaranju modela putem kojih se može ubrzati i pospešiti proces ekonomskog prosperiteta. Samim konceptom izdiferencirana su četiri nivoa: mikro nivo, među nivo, makro nivo i meta nivo. Razvoj regionalne ekonomije u konceptu sistemske konkurentnosti predstavlja jedan od njenih nivoa, i to onaj sa posebnim značajem. Znajući da se tradicionalni privredni sistemi uglavnom fokusiraju na dva nivoa, mikro i makro nivou, možemo zaključiti da u trenutnom privrednom okruženju u svetu to ne može biti dovoljno. Inputi i stvaranje preduslova za uspešno privređivanje poslovnih sistema kao potpora privrednom razvoju od strane države često nije dovoljno efikasna niti je realno od nje to i očekivati. S' druge strane, mikroorganizacije i strategije unutar preduzeća ne mogu bitnije uticati na približavanje performansi preduzeća i njihovo usklađivanje sa nivoom nacionalne privrede u onom obimu koji je potreban. Rezultat diferencijacije ova dva nivoa je potreba za stvaranjem novog nivoa sistemske konkurentnosti, što čini međunivo. Međunivo su regionalne i lokalne zajednice koje moraju da imaju opredeljenje prema stvaranju preduslova za brži ekonomski razvoj i stvaranju preduzetnički primamljivog okruženja. Iz tog razloga, potrebno je formulisati razvojnu politiku i prioritete na ovom nivou.

Država kao nosilac razvojne politike na makro nivou stvara opšte uslove za regionalni razvoj i pokreće inicijativu za endogeni razvoj lokalnih zajednica. Ipak, jasno je da će ona podržati one regione koji su prosperitetniji i koji imaju bolje razvojne preduslove. Ovo navodi na nedvosmislenu činjenicu da i država ima svoje prioritete i potvrđuje hipotezu da su regioni i lokalne zajednice ti činioci koji moraju da brinu o sopstvenom razvoju.

Primaran značaj podrške sa nacionalnog nivoa preduzećima i privredi jedne regionalne ili lokalne zajednice je u stvaranju zakonske infrastrukture. To znači da država daje uopštene uslove za razvoj, a da lokalni činioci imaju obavezu da kreiraju i stvaraju razvojnu politiku najprimereniju sopstvenim uslovima razvoja. Ipak, ovo nije jedina potpora regionalnom razvoju.

Pošto je država nadležna za utvrđivanje mnogih poreskih obaveza i vođenje poreske politike, to svakako može da bude jedan od stimulativa za povoljan ili negativan razvoj regionalne privrede. Prihvatljivi krediti i izgradnja infrastrukturnih objekata su u nadležnosti republičkih organa, pa samim tim i to može biti opredeljujuće za budući kvalitetniji razvoj nižih instanci.

Nivo zainteresovanosti državnih organa za pružanje potpore u razvoju regionalnih subjekata zavisice prvenstveno od aktivnosti i koncepta delovanja lokalnih nosilaca razvoja.

Sistemska konkurentnost makro inhoa	
Regionalna razvojna politika	Lokalna razvojna politika
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ izgradnja puteva i objekata od opšteg značaja</li> <li>▪ davanje povoljnih kredita za investiranje u privredu</li> <li>▪ donošenje zakonske regulative vezane za privredu koja će inicirati razvoj delatnosti; ovo se posebno odnosi na oblik poreskih olakšica</li> <li>▪ organizovanje savetovanja i drugih oblika stručnog osposobljavanja kadrova, kao pojedinačnih nosilaca budućeg razvoja</li> <li>▪ finansiranje informacijskih mreža itd.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ čvrsta finansijska politika,</li> <li>▪ sredstva za investiranje</li> <li>▪ primamljivo razvojno okruženje</li> <li>▪ poboljšanje kvaliteta života</li> </ul>

#### Slika 4 Prioriteti razvojne politike na makro nivou

Razvojna strategija nacionalnog nivoa ima za cilj da pruži podršku i potporu regionalnim, odnosno lokalnim područjima. Ipak, ta podrška je opšteinteresnog karaktera i usmerena je na ostvarenje nekih očekivanja i koristi koje treba da uslede nakon pružene pomoći. Ovo je sasvim logična reakcija države, jer i ona ima svoje obaveze koje mora da ostvari i ispuni (penzije, državne službe, zdravstvo, školstvo).

Čest je slučaj da na nivou nacionalne privrede budu stvorene mnoge razvojne politike univerzalno planirane za skoro svako područje ili region. Po pravilu takvi razvojni planovi ostaju nerealizovani i ne mogu biti primenjivi u svim područjima. Decentralizacija razvojne politike i njeno prenošenje na regionalni nivo ima za cilj da omogući da je oni formulišu i kreiraju prema svojim potrebama. Svakako, razvojna politika mora da bude zasnovana na resursima sa kojima raspolaže region

bilo da su to komparativne prednosti po osnovu lokacije, tehnološke, sirovinske ili neke druge.

Tradicionalna ekonomska politika bazirana je na privilegijama makro nivoa da stvaraju i kreiraju razvoj nižih nivoa, a da ih, pri tome, čak i ne konsultuju. Decentralizovanjem ovih aktivnosti, odgovornost za sopstveni razvoj preneti je na regionalne i lokalne činioce u vidu identičnih ovlašćenja, kao što su ih imale i vlade nacionalnih ekonomija, sa razlikom u domenu odgovornosti koji je prenet na nivo jednog regiona. Oblikovati i vršiti regionalni ekonomski razvoj znači stvarati ekonomsku konkurentnost sopstvene zajednice i davati prioritete lokalnoj ekonomiji sa namerom da se stvori bolja ekonomska budućnost područja.

Sistemska konkurentnost međunivoa (regionalni i lokalni)	
Regionalna razvojna politika	Lokalna razvojna politika
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ privredni razvoj regiona</li> <li>▪ centri za tehnološki razvoj</li> <li>▪ istraživačko-razvojne institucije</li> <li>▪ obuka i obrazovanje</li> <li>▪ finansijske institucije</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ lokalni privredni razvoj</li> <li>▪ institucije za obrazovanje i obuku</li> <li>▪ efikasne privredne komore</li> <li>▪ tehnološki centri, inkubatori</li> </ul>

**Slika 5** Prioriteti razvojne politike među nivoa

Određene lokacije gotovo uvek raspolažu sa razvojnim mogućnostima i poseduju određene kompetentnosti, mada iz nekih razloga te prednosti ostaju neiskorišćene. Najčešći slučaj je nezainteresovanost lokalnih činilica za sopstvenim razvojem, neznanje, nedostatak kadrova ili finansijskih sredstava. Međutim, neretko se dešava da je osnovna prepreka lokalnom razvoju nedovoljna informaciona aktivnost. Lokalne razvojne organizacije prvenstveno treba da intenziviraju informacionu aktivnost u pravcu prikupljanja podataka, kao i pružanja određenih informacija o svojim internim prednostima sa kojima raspolaže region. Informacije, kao značajna strateška kategorija, mogu biti korišćene i za pronalaženje novih investitora intenzivirajući na taj način ekonomski razvoj.

U cilju pronalaženja novih investitora i potencijalnih ulagača u region, potrebno je aktivnosti usmeriti prema:

- stvaranju informacione baze u regionu,
- sačinjavanju programa usklađivanja ciljeva investitora sa sopstvenim ciljevima,
- stvaranju strategija pristupa ovom problemu,



- uključivanju regionalnih i lokalnih zajednica u institucije širih razmera za stručnu pomoć i dodatni kapital, i
- predstavljanju komparativnih prednosti na najbolji način i sa svih aspekata.

## Zaključak

Pristup poimanju regiona i regionalizacije uopšte, tokom druge polovine XX veka (posebno 80-tih i 90-tih godina), doživeo je velike promene, kao i kvalitativna preispitivanja dotadašnje prakse i naučno-stručnih pretpostavki. Pri tome, zadržana su uverenja da aktuelne karakteristike prostora i dalje predstavljaju osnovu za regionalizaciju, s'tim što se, u savremenom pristupu, na region gleda kao na aktivnog činioca ukupnog društveno-ekonomskog razvoja i, zbog toga, region dobija novu značajnu ulogu. Naime, pored klasične plansko-administrativne uloge, region se sve više bavi ekonomskim razvojem i to postepeno postaje, sasvim sigurno, i njegova najznačajnija funkcija.

U skladu sa tim, u većini evropskih zemalja uspostavljeni su novi trendovi regionalizacije koji podrazumevaju formiranje unutarnacionalnih i međunacionalnih regionalnih mreža, sa različitim modelima raspodele upravljačkih funkcija. Pitanje regionalizacije snažno se nametnulo u sklopu administrativnog usklađivanja zapadnoevropskih država i ekonomskog približavanja i to, pre svega, u okviru Evropske zajednice, a kasnije i u okviru integracije u Evropsku uniju. Pri tome, proces regionalizacije se odvijao na dva paralelna nivoa i to: na nacionalnom (državnom) i evropskom (međunarodnom) nivou.

Evropska ideja regionalizacije posebno je izražena u okviru Evropske unije kroz brojne institucije posvećene regionalizmu, regionalne inicijative i usvojena dokumenta, u kojima se ideja "integracije" u velikoj meri razume kao ideja "regionalizacije" - Evropska unija se, u stvari, sve više razume kao "Evropa regiona" umesto kao "Evropa država". Regionalizacija je, dakle, postala osnovni i vrlo efikasan metod Evropske unije za jačanje integracionih procesa i stvaranje nove Evrope.

Projekat regionalizacije Srbije, u skladu sa evropskim standardima, je očigledno ozbiljno zamišljen. Međutim, treba imati u vidu primere nekih zemalja (poput, recimo, Poljske i Bugarske) koji govore da novac iz Evropske unije nikako ne znači da će automatski doći do ravnomernijeg regionalnog razvoja. Uprkos velikim donacijama iz fondova, Poljska na primer, nije uspela da smanji zaostatak nerazvijenih i siromašnih Istočnih regiona. Studija Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj pokazala da se razlike u bogatstvu i razvoju regiona u Poljskoj ne

smanjuju, već se, naprotiv, čak i produbljuju. Osim toga, uprkos novcu iz fondova Evropske unije, druga članica Evropske unije (Mađarska) ima veće regionalne razlike od Poljske, dok je u Bugarskoj velika većina regiona, takođe, i dalje nerazvijena.

Nema dileme, da je neophodno povesti računa o ravnomernom razvoju svih delova Srbije, kao uslovu opstanka Srbije, ali nema ni sumnje da modeli regionalizacije, u našim uslovima, predstavljaju i kombinaciju određenih pseudoelitističkih motiva opstanka na vlasti, kao i izvesnih antisrpskih geopolitičkih projekata.

### **Zahvalnica**

Ovaj rad je deo istraživačkog projekta pod šifrom 179015 (*Izazovi i perspektive strukturnih promena u Srbiji: Strateški pravci ekonomskog razvoja i usklađivanje sa zahtevima EU*), finansiranog od strane Ministarstva za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije.

### **Literatura**

1. Arandelović, Z. (2010), *Demografska kataklizma Srbije u senci nove regionalizacije*, Zornik radova: Regionalni razvoj i demografski tokovi zemalja Jugoistočne Evrope, Ekonomski fakultet, Univerziteta u Nišu, Niš. .
2. Arandelović, Z., Gligorijević, Ž. (2010), *Regionalna ekonomija*, SVEN, Niš.
3. Kiprijanovski, V. (2001), *Lokalna zajednica u procesima regionalizacije i globalizacije*, Habitus br. 5, Novi Sad.
4. Komšić, J. (2007), *Principi evropskog regionalizma*, Asocijacija multietničkih gradova jugoistočne Evrope - *Philia*, Novi Sad.
5. Marcou, G. (2002), *Regionalization for Development and Accession to the European Union*, Local Government and Public Reform Initiative, Budapest.
6. Marcou, G. (1998), *Regionalisation and its effects on local self-government*, Council of Europe, Strasbourg.
7. Mirić, O. (2009), *Regionalna politika Evropske unije kao motor ekonomskog razvoja*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd.
8. Nutchcroft, P. D. (2001), *Centralization and Decentralization in Administration and Politics. Assessing Territorial Dimensions of Authority and Power*, Governance: An International Journal of Policy and Administration, Vol.14 .
9. Popović, S. (1983), *Regionalizacija u svetu i kod nas*, Republički zavod za javnu upravu, Beograd.

10. Republički zavod za razvoj, (2007), *Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije 2007-2012*, Beograd.
11. Stančetić, V. (2009) *Region kao razvojnaperspektiva u EU*, Službeni glasnik, Beograd.
12. Stepanov, R., Zolt, L. (2002), *Savremene koncepcije regionalizma i problem statusa Vojvodine*, Sociološki pregled br.1-2, Beograd.
13. Vacić, Z., Mijatović, B., Simić, A., Radović, Z. (2003), *Regionalizacija Srbije*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd.

## INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR REGIONAL DEVELOPMENT OF THE REPUBLIC OF SERBIA – EXPERIENCES AND PERSPECTIVES

**Abstract:** Regional disparities in Serbia are manifested in multi-tier and polarization within regional. The scale of these disparities are due to inherited and transition mismatches in economic activity, intense process of depopulation, a long time economic and social backwardness, in consistent and uncoordinated regional policy and institutional support unbuilt. Balanced regional development and the long-term strategic purpose of Serbia. Its implementation involves the construction of an institutional framework that should ensure an effective system of directing, monitoring and evaluation mechanisms for the implementation of incentive regional policy to reduce regional disparities. The paper will be particularly pointed out the need of a consistent institutional framework for regional development of Serbia, with particular reference to models of regional development in the European countries (especially countries in transition).

**Keywords:** regional development, indicators of development, institutional arrangements, decentralization



# INSTITUCIONALNI OKVIR ZA NOVI MODEL INTERAKCIJA IZMEĐU BIZNISA I REINDUSTRIJALIZACIJE

Dr Sofija Adžić\*

**Apstrakt:** Rad je posvećen problemu merenja performansi biznisa u cilju institucionalizacije okvira za analizu problema i procesa razvoja, kao i praćenje toka reformi i alokacije razvojnih resursa (posebno, javne podrške I&R aktivnostima, subvencija za osnivanje novih proizvodnih preduzeća i otvaranje novih radnih mesta i kredita za finansiranje proizvodnje za izvoz). Izložena materija je, pored uvoda i zaključka, podeljena na četiri dela. Prvi deo je posvećen izvorima tražnje za indikatorima performansi biznisa u kontekstu potreba nacionalne reindustrijalizacije u periodu do 2030/2035. godine, u skladu s evropskim paradigmama održivog razvoja. U drugom delu izložen je koncept posrednog načina (metodologije) merenja performansi biznisa, s težištem na određivanju strukture i hijerarhije indikatora, u skladu sa specifičnostima industrije. Izlaganje počinje problemom definicije i merenja kvaliteta performansi biznisa. Osnovna dilema je da li akcenat treba da bude na institucionalnoj strani (poštovanju pravila i odnosa prema *stakeholdersima*) ili na sistemu kontrole dostizanja rezultata (u izvozu). Treći deo prikazuje način konstrukcije indikatora i rezultate njihove implementacije. Osnovni problem je šta je minimum, a šta maksimum u ocenjivanju performansi biznisa i, shodno tome, ustanovljavanje pravila kojima bi trebalo da se rukovode komercijalne i javne razvojne institucije u alokaciji subvencija, kredita i tehničke podrške. U četvrtom delu data je kritička ocena kvaliteta i pouzdanosti njihove implementacije.

**Ključne reči:** paradigme reindustrijalizacije, kvalitet biznisa, sistem merenja performansi biznisa, institucionalni okvir, komercijalne i javne razvojne institucije

## Uvod

Od druge polovine 2010. godine, kada je izvršena promocija novog modela razvoja Srbije. do 2020. godine, kao jedno od čvrstih razvojnih opredeljenja određena je i reindustrijalizaciju [12]. Analiza ukazuje da se mehanizmi implementacije zasnivaju na projektima revitalizacije velikih proizvodnih sistema i razvoja novih izvoznih poslova i industrija, pre svega, angažovanjem inostranog faktora: međunarodnih makroklastera, međunarodnih preduzeća (MNE) i

---

\* Ekonomski fakultet Univerziteta u Novom Sadu, E-mail: sadzic@ef.uns.ac.rs; sofija.adzic@gmail.com

transnacionalnih korporacija (TNC). Ovaj pristup je uslovljen očekivanjima da će se *greenfield* i *braunfield* investicijama u izvozne poslove i industrije i ulaskom onoga što je ostalo od većih nacionalnih proizvodnih sistema u međunarodne makroklastere, međunarodna preduzeća (MNE) i transnacionalne korporacije (TNC) - obezbediti konkurentan pristup globalnom tržištu i dinamičnija tehnološka i poslovna modernizacija. Osnovna primedba je da je ovaj pristup rešavanju problema reindustrijalizacije trebalo pripremiti i implementirati u strukturne reforme, kao i u razvojne i ekonomske politike još 2001/2002. godine [1, ss. 263-264]. Pojava i prelivanje prvog i drugog talasa globalne privredne i finansijske krize i njihove posledice su ovaj pristup učinili razvojno nedelotvornim. U analizi, treba uzeti u obzir i činjenicu, da se aktuelni evropski koncept endogenog, autopropulsivnog i samoodrživog razvoja veoma teško i sporo operacionalizuje. Predlozi rešenja za njegovu implementaciju, Lisabonska agenda iz marta 2000. godine [5] i njena inovirana i redukovana verzija EVROPA 2020 iz marta/juna 2010. godine [4], imaju više obeležje projekta ukupne društveno-ekonomske transformacije, nego industrijske politike u užem smislu. Njihova sudbina, u neku ruku, podseća na projekat društveno-ekonomske stabilizacije (bivše SFR Jugoslavije) iz 1982-1984. godine (DPES), kome se ne može poreći naučna korektnost u identifikaciji uzroka stagnacije društveno-ekonomskog razvoja posle 1979. godine, ali koji nije doneo nikakve konkretne rezultate. U ovom kontekstu, mogu se postaviti dve teze relevantne za struktuiranje ovog rada.

Prva je da se revitalizacija i unapređenje konkurentnosti preduzeća, procesa i proizvoda, u i oko industrije, u krajnjoj instanci svodi na proces globalne komercijalizacije na osnovu dinamičnog stvaranja i razvoja (1) ekonomski samoodrživih proizvodnih preduzeća i komercijalnih poljoprivrednih gazdinstava prema egzogenim standardima globalne privrede, (2) odgovarajuće tržišne infrastrukture i specijalizovanih krugova trgovačkog i finansijskog kapitala, koji profit obezbeđuju podrškom proizvodnje za izvoz, (3) odgovarajuće neproizvodne infrastrukture i (4) infrastrukture za javnu regulaciju poslovanja i razvoja.

Druga je da, kvalitet sistema upravljanja treba ocenjivati s aspekta rezultata na planu unapređenja konkurentnosti nacionalne proizvodne superstrukture na spoljnim tržištima. U ovom kontekstu, tokom poslednje dve decenije došlo je do masovne pojave indikatora za merenje različitih dimenzija kvaliteta sistema upravljanja. U skladu s neo-liberalnim paradigama (da se biznis racionalno ponaša i da njegovi akteri ne donose pogrešne odluke u datim okolnostima – napomena autora), težište merenja kvaliteta je bilo na (pod)sistemu javnog upravljanja, preciznije na onome što je označeno pojmom obezbeđenja dobrog poslovnog okruženja. U analizi su zanemareni uzroci i efekti lošeg preduzetničkog i korporativnog upravljanja. U skladu s ovin opredeljenjem, rešenja za

prevazilaženje posledica lošeg upravljanja su tražena u: (1) ukidanju (ograničavanju) subvencija industrijskim preduzećima i (2) restrukturiranju (privatizaciji) javnog sektora. Ovaj pristup je i dalje osnova za delovanje mnogih međunarodnih institucija i organizacija, kao i stručnih i političkih predloga za institucionalne reforme. U aktuelnim rešenjima prevazilaženja posledica prvog i drugog talasa globalne privredne i finansijske krize svoje pravo mesto nisu našle mere za otklanjanje uzroka i efekata lošeg korporativnog i preduzetničkog upravljanja, koje su za rezultat imale kolaps finansijskog sistema i proizvodnje nerazmenljivih dobara. U ovom kontekstu, nezapažena je i činjenica da je funkcionisanje male i selektirane grupe aktera finansijskog sistema podržano i (do sada) održano subvencijama na teret poreskih obveznika u budućnosti (a kako pokazuje slučaj Kipra i deponenata) u obimu, koji je u vrlo kratkom vremenu nadmašio sve slične aktivnosti države u domenu industrije i proizvodnje javnih dobara u toku nekoliko prethodnih decenija. U svakom slučaju, u narednom periodu u istu ravan će se, uporedo s problemom merenja kvaliteta javnog upravljanja, postaviti i problem merenja kvaliteta korporativnog i preduzetničkog upravljanja. U slučaju Srbije, čini se da bi rešenja za reindustrijalizaciju trebalo tražiti u efikasnijem određenju interakcija između institucionalnog okvira kojim se uređuje javna regulacija u domenu privrede i privrednog razvoja i biznisa.

U ovom kontekstu, rad je posvećen problemu merenja performansi biznisa u cilju institucionalizacije okvira za analizu problema i procesa razvoja, kao i praćenje toka reformi i alokacije razvojnih resursa (posebno, javne podrške I&R aktivnostima, subvencija za osnivanje novih proizvodnih preduzeća i otvaranje novih radnih mesta i kredita za finansiranje proizvodnje za izvoz). Izložena materija je pored uvoda i zaključka podeljena na četiri dela. Prvi deo je posvećen izvorima tražnje za indikatorima performansi biznisa u kontekstu potreba nacionalne reindustrijalizacije u periodu do 2030/2035 godine u skladu s evropskim paradigmama održivog razvoja. U drugom delu izložen je koncept posrednog načina (metodologije) merenja performansi biznisa s težištem na određivanju strukture i hijerarhije indikatora u skladu sa specifičnostima industrije. Treći deo prikazuje način konstrukcije indikatora i rezultate njihove implementacije. U četvrtom delu data je kritička ocena kvaliteta i pouzdanosti njihove implementacije.

### **Zašto su potrebni indikatori za merenje performansi biznisa u industriji?**

Određivanje interakcija između institucionalnog okvira za javnu regulaciju i biznisa u cilju pokretanja i održanja projekta nacionalne reindustrijalizacije se vezuje za promenu sadržaja paradigme razvoja u savremenim tržišnim

privredama. Polazno opredeljenje je obezbeđenje ravnoteže između tržišnih reformi i podsticaja i javnog interesa uobličenog u procesima demokratskog odlučivanja, kako bi se stvorili uslovi za konkurentno, transparentno i društveno-ekonomski prihvatljivo alociranje resursa i troškova u i oko industrije. Ne ulazeći u razloge, od početka osamdesetih godina prošlog stoleća u razvijenim tržišnim privredama primenjuje se paradigma razvoja, koja se može označiti kao: tržišna alokacija resursa uz participaciju korisnika i nevladinih organizacija u netržišnoj alokaciji. Odgovornost za razvoj i poslovanje je na privatnom sektoru, dok su zastupnici javnog interesa tzv. nevladine organizacije i druge forme civilnog društva. Težište operacionalizacije je bilo na: (1) liberalizaciji tržišta, (2) povećanju stepena slobode kretanja kapitala i (3) razvoju ekonomskih i pravnih institucija u funkciji podsticanja i održanja (1) i (2). U ovom kontekstu, došlo je do poplave raznih indikatora za merenje kvaliteta javnog upravljanja na osnovu kriterijuma izvedenih iz procene njihove uloge u podršci ovog koncepta razvoja. Vremenom je s aspekta tražnje, kako kreatora reformi, ekonomskih i poslovnih politika, tako i unutrašnjih i spoljnih institucija za monitoring, razvijen čitav niz indikatora za merenje kvaliteta javnog upravljanja - u širokom rasponu, od klasičnih pokazatelja političkih i ekonomskih sloboda, preko pokazatelja za merenje suštinskih aspekata funkcionisanja demokratije, do pokazatelja za merenje efikasnosti države u upravljanju javnim resursima i njene sposobnosti da transparentno donosi i sprovodi reforme i politike. U agrerativiranju ovih pokazatelja korišćeni su razni pristupi. Od njihove pojave i primene prisutni su brojni problemi i kontroverze proistekli iz nesavršenosti statističkih sistema i proizvoljnosti merenja uspeha institucionalnih reformi i politika. Tako su, aktuelna događanja, potvrdila tezu Miroslava Prokopijevića [10, ss. 137-144], da su istraživanja i ocene Evropske komisije, MMF, SB, EBRD, EIB kao i brojnih nacionalnih i međunarodnih naučnih institucija o stepenu pripremljenosti (post) socijalističkih država za evropske integracije nepozdana i da su više reflektovali ciljeve i namere tih organizacija, nego realno stanje u pojedinim državama.

U svakom slučaju, početkom poslednje decenije prošlog stoleća, pokazalo se da je u okvirima navedene paradigme vrlo teško izvesti dobru (uspešnu) tranziciju industrije. Istovremeno je postalo jasno, da se diskreciona uloga države u alociranju resursa može smanjiti, samo ako se kao zamena uvedu jasni, precizni i transparentni principi zasnovani na pojedinim aspektima reformi i upravljačkih akcija u kojima su u prvom planu prava, a ne potrebe (Tabela 1).



**Tabela 1** Razvoj industrije prema konceptu potreba i prava

Pristup razvoju industrije u kojem su u prvom planu: <i>potrebe</i>	Pristup razvoju industrije u kojem su u prvom planu: <i>prava</i>
Potrebe se zadovoljavaju.	Pravo se ostvaruje.
Potrebe ne impliciraju obaveze ili dužnosti.	Sticanje prava implicira odgovarajuće obaveze i dužnosti.
Potrebe nisu univerzalne (zavise na primer, od geografske mikrolokacije, gustine naseljenosti, ekonomskih mogućnosti i slično).	Prava su univerzalna.
Potrebe se mogu zadovoljavati na razne načine, pod uslovom da se ostvari neki željeni skup rezultata.	Potrebe se mogu ostvariti pod uslovom istovremenog poštovanja procesa i rezultata.
Potrebe se mogu rangirati prema prioritetu .	Pravo je nedeljivo i mora biti ostvareno u celosti i istovremeno.
Potrebe se mogu ostvariti na razne načine: poklonima, donacijama, putem pomoći i slično.	U redovnim uslovima, pokloni, donacije, pomoć, dodela diskrecionog prava na razne otpise je nespojivo s pristupom zasnovanim na pravima.

Priprema i realizacija projekta reindustrijalizacije, prema konceptu prava ljudi i privrednih subjekata, se zasniva na institucionalnom okviru, koje će omogućiti da svako preuzme odgovornost za zadovoljenje svojih potreba i njihovog razvoja u budućnosti. Prema tome, reindustrijalizacija nije projekat koji pokreće država i zatim njegove elemente delegira na ostale aktere proizvodnog sistema, već obratno, to je proces, koji ide od pojedinaca, kao preduzetnika, menadžera, stručnjaka, radnika i vlasnika imovine i sredstava, preko privrednih subjekata i njihovih asocijacija do države. Evropska unija je ovaj pristup prihvatila 2000. godine kao osnovu svog razvoja. Ne ulazeći na ovom mestu u razloge njegove slabe i spore implementacije, izlaganje će se ograničiti na: Kako ova opredeljenja pretočiti u institucionalni okvir za efikasniju reindustrijalizacije i onda na osnovu toga odrediti indikatore za merenje kvaliteta biznisa?

Polazna osnova je kvantitativno i kvalitativno određivanje uslova implementacije evropskog koncepta endogenog, autopropulsivnog i samoodrživog razvoja. To je finansiranje razvoja iz nacionalne štednje ( $\dot{S}=I$ ). U Srbiji je već preko šest decenija dominantno mišljenje u političkim, stručnim i poslovnim krugovima - da je za finansiranje razvoja potrebna dodatna (inostrana) akumulacija, odnosno da je ključna relacija u modelu razvoja ( $\dot{S}<I$ ). Međutim, u okvirima razvoja novog globalnog proizvodnog sistema (čiji završetak treba očekivati verovatno oko 2025/30. godine i koji bi u tom kontekstu, morao biti završen u Srbiji oko 2030/35

godine), orijentacija na model razvoja (Š<I) je samo privremena, dok je za njegovo održanje potrebna orijentacija na model ravnoteže plaćanja s inostranstvom, odnosno da prihodi od izvoza moraju da obezbede uslove za prostu i proširenu reprodukciji i redovno i regularno servisiranje obaveza prema inostranstvu. Za iniciranje i pokretanje procesa reindustrijalizacije, koji bi postojeće socijalne i ekonomske probleme sveo u prihvatljive granice, trebalo bi u narednih deset do petnaest godina ostvariti prosečnu stopu rasta BDP od 7 do 8%, odnosno, stopu rasta industrije od 9 do 11%. Za ove razvojne ciljeve potrebna je marginalna stopa investicija od oko 40% od BDP. Investicije u zamenu trebalo bi da iznose najmanje 20% od BDP (zbog višedecenijske prakse preliivanja amortizacije u tekuću potrošnju). Paralelno, neto-investicije trebalo bi da se kreću na nivou od oko 20% BDP, kako bi se stvorili uslovi za razvoj novih poslova i industrija. U ovom materijalnom okviru, zadatak institucionalnog okvira je da stvori uslove za: (1) prestanak korišćenja globalnog tržišta kapitala za finansiranje tekuće potrošnje i usmeravanje eksternih sredstava isključivo za investicije u izvozne industrije i poslove i (2) aktiviranje trećeg faktora u endogenoj proizvodnoj funkciji (na osnovu kriterijuma da investicije treba da učestvuju sa 40%, rad sa 10% i treći faktor sa 50% u generisanju razvojnog potiska). Tako bi se stvorili uslovi da se stopa bruto-investicija, a time i ciljna stopa nacionalne štednje u jednom evolutivnom procesu smanji sa 40% na 30% od BDP-a. Rešenje za aktiviranje trećeg faktora u endogenoj proizvodnoj funkciji je umrežavanje: univerziteta, industrije i vlade (tzv. Triple Helix Model) u znaku 3T (Tehnologija, Talenat, Tolerancija). Tehnologija znači da se rezultati istraživanja, poslovne i organizacione ideje i motivacija moraju brzo i efikasno transferisati u tržišno prihvatljive i održive proizvode. Tolerancija znači odgovornost države za smanjenje konfliktnosti odnosa u društvu – što se preslikava u dobre odnose između rada i kapitala u preduzećima. Talenat znači da se mora izgraditi društveno-ekonomska klima, koja eksplicitno prihvata stav da je individualna kreativnost i sposobnost mukotrpnog i teškog rada na savlađivanju prepreka na unapređenju konkurentnosti preduzeća, proizvoda i procesa - bitan faktor rasta i razvoja.

### **Kako doći do koncepta (metodologije) za merenje performansi biznisa u industriji?**

Merenje performansi biznisa u industriji ima smisla samo u kontekstu dobrog javnog upravljanja (u smislu efikasne javne regulacije u i oko industrije). Ključno otvoreno pitanje je, i u jednom, i u drugom slučaju: "Da li akcenat u određivanju koncepta (metodologije) za merenje performansi javne regulacije, odnosno biznisa u industriji treba staviti na institucionalnu stranu (u smislu poštovanja pravila igre, koji nameće zakonski okvir i diskrecioni uticaj države na donošenje javnih i

poslovnih upravljačkih odluka) ili dostizanje rezultata (u slučaju biznisa: profitabilnosti, ali na način, koji vodi povećanju izvoza s većim učešćem novostvorene vrednosti po jedinici proizvoda i zaposlenosti i očuvanju i unapređenju životne sredine, kao osnovnim društveno-ekonomskim ciljevima)?” Pošto se radi o miksu zahteva za merenje kvaliteta, potrebno je preciznije određenje pojmova dobra javna regulacija i uspešan biznis u industriji.

Analiza počinje određivanjem sadržaja pojma dobra javna regulacija u funkciji pokretanja i realizacije projekta reindustrijalizacije. Ovaj pojam obuhvata dve kategorije: (1) kreaciju i implementaciju dobrih razvojnih, ekonomskih, industrijskih i obrazovnih politika na raznim nivoima izvršne vlasti – od nacionalne države do lokalnih samouprava i (2) ekonomski racionalnu i efikasnu proizvodnju javnih dobara, kao što su usluge javne uprave i obrazovanja i generisanje inovacija, odnosno, mešovitih dobara, kao što su: električna energija, prirodni gas, komunalne usluge i slično. U ovom kontekstu, mogu se koristiti razne definicije.

Zajedničke institucije Evropske unije, pojam dobra javna regulacija izvodi implicitno iz sposobnosti države da služi svojim građanima. Polazi se od pravila i procesa, kojima se u konkretnoj društveno-ekonomskoj zajednici od lokalne samouprave do nacionalne države artikulišu interesi vezani za: realizaciju javnih funkcija, raspolaganje javnim sredstvima i sprovođenje mera javne regulacije.

UNDP pojam dobra javna regulacija izvodi implicitno iz sistema vrednosti, politika i institucija kojima konkretno društvo upravlja ekonomskim socijalnim i političkim odnosima, kroz interakcije kako unutar, tako i između države, civilnog društva i privatnog sektora.

Institut Svetske banke [7] pojam dobra javna regulacija izvodi iz kombinacije tradicije i institucija u kojima se realizuje vlast (za opšte dobro države i naroda). I, ovde se pojam izvodi implicitno iz: (1) načina izbora, kontrole i smene vlasti, (2) sposobnosti vlasti da dobro upravlja javnim i prirodnim resursima i (3) uvažavanja zakonski i običajno uređenih pravila regulacije odnosa između država, građana i privrednih subjekata.

Navedene definicije ukazuju da nema ni jasne, ni eksplicitno definisane i konzistentne definicije dobrog javnog upravljanja reindustrijalizacijom, kao procesom tranzicije realne privrede iz sadašnjeg stanja u neko drugo poželjno stanje. Ključna vrednost prezentiranih pristupa je jasna distinkcija između sistema javnog upravljanja i načina njene implementacije na mikro-nivou (preduzetničkog i korporativnog upravljanja).

Drugo lice problema merenja performansi biznisa u industriji je analiza efikasnosti preduzetničkog i korporativnog upravljanja. U političkoj, stručnoj i

poslovnoj javnosti vlada uverenje o visokoj efikasnosti preduzetničkog upravljanja. Ovo upravljanje se po pravilu odvija na nivou mikro, malih i srednjih preduzeća u industriji, koja imaju ključnu ulogu u endogenizaciji razvoja na osnovu individualnih inicijativa i sredstava, pa sve industrijske i preduzetničke politike posvećuju posebnu pažnju problemu osnivanja i razvoja ovih preduzeća. Efekti prelivanja prvog i drugog talasa globalne finansijske i privredne krize, ali i veoma slabi rezultati implementacije ciljeva Lisabonske agende iz marta 2000. godine u ciljnem okruženju, ukazuju da postoje veliki problemi na planu efikasnosti preduzetničkog upravljanja. Međutim, i pored toga, zadržano je uverenje da će lakši i jeftiniji pristup kreditima i tehnička i finansijska pomoć za osnivanje biznisa (pre svega, industrijske zone, tehnološki parkovi, preduzetnički inkubatori, programi obuke za preduzetnike, subvencije za novo zapošljavanje i slično) rešiti ove probleme. U svakom slučaju, postoji potreba usavršavanja tehnike pripreme i izrade biznis planova i provere njihove verodostojnosti, kao osnovnog mehanizma za povezivanje njihovog razvoja s širim društveno-ekonomskim ciljevima. Za povećanje efikasnosti preduzetničkog biznisa poseban značaj ima i usavršavanje sistema kolateralnog kreditiranja i brze i efikasne zaštite kolateralnog interesa.

U skladu sa neo-liberalnim paradigmatama, merenje efikasnosti korporativnog upravljanja je vezano za rešavanje tzv. agencijskog problema. Postoje dva pristupa. Prvi je pretnja menadžerima da će biti otpušteni ukoliko ne deluju u skladu s interesima vlasnika. U literaturi o dobrom korporativnom upravljanju, osnovni akcenat je na neskladu između efekata kontrole ponašanja menadžera, visine troškova kontrole i spremnosti (vlasnika) da podmire te troškovi. Drugi pristup je kreiranje podsticajnih šema za menadžere. O tome ima veoma malo podataka, ali je česta pojava da menadžment privatnih preduzeća u Srbiji ima vrlo visoke prihode u odnosu na njihovu profitabilnost i unutrašnje i spoljno okruženje.

Autor, zastupa tezu da je rešenje za određivanje pojma uspešan biznis u funkciji pokretanja i implementacije projekta reindustrijalizacije Srbije u metodologiji zasnovanoj na kombinaciji merenja stepena realizacije ciljeva u domenu: (1) povećanja ekonomskih performansi, (2) ispunjavanja očekivanja vlasnika i drugih interesnih grupa u i van preduzeća i (3) zaštite i unapređenja životne sredine i socijalnog blagostanja. Merenje ekonomskih performansi i očekivanja vlasnika i aktera finansijskog sistema (kreditora) se izvodi direktno iz mase i strukture profita i povećanja imovine u poređenju s analognim pokazateljima u bližem i daljem međunarodnom okruženju. Pošto se radi o poznatim tehnikama, fokus ovog dela rada je na merenju realizacije ostalih ciljeva. Predlaže se indirektno, posredno, merenje indikatora kvaliteta biznisa u industriji. U ovom kontekstu, mogu se odrediti tri grupe posrednih indikatora [Arndt & Oman, 2006]:

Prva obuhvata inpute ili ulazne veličine. Pojam obuhvata: zakone, pojedina konkretna prava, prihvaćene domaće i međunarodne obaveze i slično kojima se reguliše poslovanje industrije i preduzeća na unutrašnjem i spoljnom tržištu, odnos prema zaposlenima i potrošačima, problemu zaštite i unapređenja životne sredine i prirodnih resursa i lokalnoj zajednici. Indikatori za merenje su činjenice izvedene iz analize odgovarajućih zakona, ugovora i dogovora, prihvaćenih obaveza. Ovi indikatori su osnova (*de jure* koncept određivanja sadržaja kvaliteta biznisa), ali ne pokazuju - "Kakvo je stvarno stanje?" ni "Šta se dešava: na nivou: industrije, sektora, delatnosti, preduzeća, potrošača industrijskih dobara, zaposlenih, lokalnoj zajednici?"

Druga obuhvata procese ili postupke koji vode ka realizaciji donetih zakona i prava, prihvatanja ugovora i obaveza i slično. Ovi indikatori određuju gde se nalazi industrija, sektori, delatnosti, preduzeća, potrošači, zaposleni, lokalna zajednica na putu od donetih zakona i prihvaćenih ugovora, sporazuma i obaveza do njihove realizacije. Mada se ovde radi o *de facto* konceptu određenja pojma: uspešan biznis, nemamo informacije o dostizanju konkretnih rezultata, realizaciji konkretnih prava i slično.

Treća obuhvata outpute, ishode, rezultate ili stvarne performanse. Mera je - "Koliko potrošača, koliko zaposlenih, koliko preduzeća, kao i na koji način lokalna zajednica uživa rezultate donetih zakona, dogovora, ugovora i slično, i po kojoj ceni?"

Za određivanje navedenih indikatora treba koristiti primarne i izvedene izvore podataka. To nisu samo objektivni podaci dobijeni analizom sadržaja zakona, ugovora, sporazuma i slično, kao i rezultata njihove implementacije, nego i percepcije o pojedinim pojavama i relevantnim događanjima u i oko industrije. U svakom slučaju, treba poštovati tri UNDP-ova zlatna pravila o korišćenju indikatora za merenje kvaliteta biznisa u industriji. Prvo, treba prihvatiti i shvatiti značenje svakog indikatora pre početka njegovog korišćenja. Drugo, treba koristiti umereni broj indikatora. Treće, indikatore treba postepeno razvijati i uvoditi u analizu.

### **Struktura indikatora za merenje kvaliteta biznisa u industriji i preliminarni rezultati njihove primene**

Predložena struktura indikatora za merenje kvaliteta biznisa izvedena je iz miksa sastavljenog od: (1) obaveza industrijskih preduzeća da implementiraju i primenjuju odgovarajuće tehničke, poslovne, socijalne i ekološke standarde, kao preduslova za globalizaciju poslovnih aktivnosti, (2) poslovnih standarda uvedenih od strane privrednih asocijacija, kao što je to u našem slučaju od strane Privredne

komore Srbije, a koji svoje korene imaju u institucijama pozitivne poslovne kulture, (3) elemenata koncepta korporativne socijalne odgovornosti, koji je uveden inicijativom Zajedničkih institucija Evropske unije u funkciji transfera makroekonomskih ciljeva reindustrijalizacije iz Lisabonske agende iz marta 2000. godine na mikro-nivo, preciznije, na nivo korporativnog upravljanja, kao i (4) pozitivnog određenja preduzetnika, menadžera i vlasnika prema problemu unapređenja kvaliteta svog biznisa. U ovom kontekstu, klasifikacija indikatora za merenje kvaliteta biznisa je izvršena na četiri grupe [11]:

Prva grupa indikatora proističe iz obaveze svakog industrijskog preduzeća da uvede i primenjuje odgovarajuće tehničke, poslovne, socijalne i ekološke standarde. Pored obaveznih nacionalnih, evropskih, američkih i drugih standarda za konkretne proizvode i procese, posebnu ulogu u unapređenju performansi industrijskih preduzeća imaju opšti standardi, kao što su: (1) Quality Management System (ISO 9000), (2) Environmental Management System (ISO 14000), (3) Social Accountability System (SA 8000), (4) Health and Safety Management System (OHS 18000) i slični. Svaki od navedenih standarda pokriva užu ili širu skup aktivnosti preduzeća, koja kao krajnji rezultat imaju prinudno ili dobrovoljno poštovanje nacionalne, evropske i međunarodne regulative i obaveza prema svim bitnim interesnim grupama u unutrašnjem i spoljnom okruženju.

Druga grupa indikatora kvaliteta biznisa proističe iz potreba da preduzeća i njegovi ključni akteri budu transparentniji i precizniji u (godišnjem) izveštavanju javnosti o svojim rezultatima i dostignućima. Na ovom području cirkulišu razni standardni instrumenti, kao što su: (1) *Sustainability and Corporate Social Responsibility (CSR)*, (2) *Reporting – Global Reporting Initiative (GRI)*, (3) *Corporate Sustainability Reporting Toolkit*, (4) *CSR Assessment Tool* i slični. Kao ilustraciju, navešću neke ključne pokazatelje, koje bi trebalo koristiti u godišnjim izveštajima industrijskih preduzeća:

Ekonomske performanse:	Zaštita životne sredine:	Socijalno blagostanje:
Zadovoljstvo potrošača	Korišćenje energetskih inputa	Poslovna etika
Prihod i profit	Korišćenje mineralnih i nemineralnih inputa	Zdravlje i sigurnost radnika i potrošača
Investicije u održavanje i osiguranje zdravlja i sigurnosti	Ekološka efikasnost	Prava radnika i potrošača
Plate i ostale kompenzacije za zaposlene i menadžere	Efekat staklene bašte	

kao i informacione potrebe raznih interesnih grupa:

Potrošači i građani:	Sigurnost i kvalitet proizvoda u skladu s odgovarajućim standardima Poštovanje prava potrošača i građana (iznad zakonski propisanih obaveza) Etičke performanse
Lokalna, Subregionalna, Regionalna, Nacionalna zajednica:	Ekonomske mogućnosti, posebno otvaranje novih radnih mesta i unapređenje izvoza Zdravlje i sigurnost radnika, potrošača i stanovništva u okruženju preduzeća Zaštita i unapređenje životne sredine i racionalna eksploatacija prirodnih resursa
Regulatori:	Poštovanje zakonskih propisa, ugovora i sporazuma Poslovanje u skladu s upravljačkim standardima
Investitori:	Finansijske performanse Rizici i troškovi oportunnog ponašanja Etičke performanse
Civilni sektor:	Zaštita i unapređenje životne sredine i racionalne eksploatacije prirodnih resursa Etičke performanse
Zaposleni:	Zdravlje i sigurnost na radu Nagrađivanje i razvoj

Treća grupa se odnosi na *principe i uputstva* vezana za primenu pozitivnih poslovnih standarda. Principe, uputstva i kodekse za njihovu primenu ne treba tražiti u dokumentima UN, OECD, EU i slično. Dovoljan je jedan, malo poznat, a još manje primenjivan dokument, koji je usvojila Privredna komora Srbije 2006. godine, a koji ima naslov: Etički kodeks Udruženja korporativnih direktora Srbije. Navešću neke ključne norme poslovnog ponašanja iz ovog dokumenta, relevantnih za temu.

Prva, ... Neograničeni aktivizam u korišćenju mogućnosti za ostvarenje ekonomskih ciljeva organizacije uz nedvosmisleno poštovanje širih društvenih ciljeva, kao i ciljeva u vezi sa zaštitom ljudske okoline ...

Druga, ... Potpuno i blagovremeno obaveštenje vlasnika i drugih zainteresovanih strana (potrošači, spoljni i unutrašnji partneri u lancu reprodukcije) o svim činjenicama relevantnim za poziciju organizacije ...

Treća, ... Izbegavanje sukoba interesa u vezi sa zloupotrebom sredstava organizacije, primanjem ili nuđenjem privatne usluge na osnovu pozicije u organizaciji ili iznošenjem poverljivih informacija u vlasništvu organizacije za ličnu korist ...

Četvrta, ... Stalno unapređenje sopstvenog znanja i umeća i prenos tih veština na menadžere, zaposlene i druge zainteresovane strane ...

Četvrta grupa se odnosi na napore vlasnika, preduzetnika i menadžera da uvedu i primene prve tri grupe indikatora za merenje kvaliteta biznisa. To se odnosi na mere za: (1) integraciju zahteva i ciljeva iz prve tri grupe indikatora za merenje kvaliteta biznisa u organizacionu strukturu preduzeća i tipične procese, (2) motivisanje zaposlenih da kreiraju inovativna rešenja za efikasniju primenu napred navedenih indikatora, (3) intenziviranje saradnje s internim (sindikati, stručni timovi, ...) i eksternim grupama, kao i (4) preciznije izveštavanje o dostignućima i problemima. Ključni instrumenti za implementaciju su: (1) nagrade, (2) edukacija i trening, (3) partnerstva i (4) promocija i komunikacija.

Predložena struktura indikatora za merenje kvaliteta biznisa izvedena je iz rezultata holističkog pogleda na poslovanje industrijskih preduzeća. Prezentirani pristup je zasnovan na širem razumevanju uloge biznisa u pokretanju i implementaciji strategije reindustrijalizacije Srbije izvan političkog i finansijskog okvira. To je ujedno i predlog, kojim putem i na koji način treba da krenu akteri biznisa u proces implementacije zakonskih rešenja i prestrukturiranja institucionalnog okruženja za privatni biznis i regularno tržišno poslovanje svih preduzeća. Dobar preduzetnik i menadžer mora veoma brižljivo i sistematizovano da dostavlja predloge, primedbe, kritike i izjave podrške svojoj okolini, kako bi njegov rad na upravljanju bio dovoljno podržan i što manje ometan sa strane. Pri tom, to mora da uradi na način, koji će one s kojima radi učiniti kooperativnim, umesto nezainteresovanima ili konkurentima.

## Diskusija

U analizi mogućnosti operacionalizacije predložene koncepcije interakcija između institucionalnog okvira i biznisa u funkciji stvaranja uslova za pokretanje i realizaciju strategije reindustrijalizacije mora se uzeti u obzir činjenica da nauka, u dominirajućem shvatanju njene suštine, ne može da razvije metode i mehanizme za uspešno rešavanje svih navedenih elemenata. Na ovom mestu, treba navesti da za veliki deo (minimalnih) evropskih standarda za merenje efikasnosti biznisa i kvaliteta poslovnog okruženja industrije ne postoje odgovarajuća proizvodno-tehnološka i društveno-ekonomska rešenja, nego se ona moraju tražiti u hodu. Ovaj pristup se suočava s dva suštinska izazova.

Srbija će morati, pre ili kasnije, da se okrene makro, mezo i mikroekonomskim reformama i politikama, koje će otvoriti put prema endogenom, autopropulsivnom i samoodrživom razvoju industrije u uslovima visoke neizvesnosti i rizika (pri čemu se mora uzeti u obzir činjenica da veliki broj država-članica Evropske unije,



ni uz podršku zajedničkih institucija nije uspela da do ovog momenta nađe prava rešenja za sve izazove: globalizacije, tehnološkog razvoja i hiperkonkurencije). U pripremi i realizaciji strategije reindustrijalizacije prisutne su razne interpretacije stvarnosti, koje su i promenljive u vremenu, pa suštinska egzistencijalna pitanja formulisanja i realizacije reformi i politika za konstituisanje institucionalnog i materijalnog okvira za endogeni, autopropulsivni i održivi razvoj industrije su, s jedne strane, rezultat interakcija između: (1) individualnih i grupnih preduzetničkih, vlasničkih i menadžerskih inicijativa, (2) nauke, (3) nevladinog sektora i civilnog društva, (4) unutrašnjih i spoljnih aktera poslovne reprodukcije, dok su, s druge strane, (5) prepuštena voluntarizmu političara. Za uspešno rešavanje ovog problema, u izboru aktera poslovnog, inovacionog i političkog sistema trebalo bi dati veći značaj posedovanju i korišćenju: (1) specifičnih znanja i veština, (2) sposobnosti verodostojnog razumevanja problema i snalaženja u kompleksnim i neizvesnim okolnostima i (3) specifičnih sposobnosti kreiranja rešenja i istrajavanja u njihovoj realizaciji. Ovaj pristup se suočava s dva problema.

Prvi prostiče iz činjenice da je osnovni zadatak predložene koncepcije – kako simultanim dejstvom javne regulacije, preduzetničkog i korporativnog upravljanja stvoriti uslove za rast konkurentnosti na osnovu generisanja i valorizacije naučnog znanja. Za njeno unapređenje potrebne su investicije u nove proizvode, novu organizaciju, novu opremu, nova znanja i veštine, ali, pre svega, oni koji će umeti da na bazi mikroinovacija organizuju rad i kapital da proizvodnja bude profitabilna u oštroj i neravnopravnoj utakmici na ciljnim segmentima evropskog i globalnog tržišta. Dakle potreban je veliki broj proizvodnih preduzetnika, menadžera i stručnih timova s veoma raznovrsnim i specifičnim znanjima i veštinama. Situacija u Srbiji je inverzna, jer dominira brokersko (posredničko) preduzetništvo, preduzetnici i menadžeri često rešenja za svoje probleme (umesto na tržištu i traženja modusa saradnje s unutrašnjim i spoljnim akterima poslovne reprodukcije) traže u raznim legalnim i nelegalnim oblicima saradnje sa vladajućom političkom opcijom, dok su uslovi za profesionalni razvoj stručnjaka slabi i nedovoljni

Drugi izazov je vezan za aktuelne domete inovacionog sistema u pokretanju i realizaciji strategije reindustrijalizacije. Na prvi pogled, aktuelno stanje u nacionalnom inovacionom sistemu (broj i struktura organizacija za obrazovanje i istraživanje, brojnost i struktura nastavnika, naučnika i istraživača, raspoloživi prostor i donekle oprema) je po mnogim dimenzijama respektabilno. Međutim, institucionalni aranžmani, koji podržavaju ovaj sistem su daleko od sposobnosti da obezbede njegovu modernizacijsku ulogu, i pored mnoštva, više političko-deklarativnih, nego valjano osmišljenih institucionalnih reformi, obrazovnih, naučnih, tehnoloških, agrarnih, industrijskih i trgovinskih politika. U ovom

kontekstu, inovacioni sistem u funkciji razvoja ekonomije znanja (kao osnove za implementaciju strategije reindustrijalizacije – napomena autora), u strogom (naučnom) značenju ovog termina i ne postoji, jer tamo gde nema inovacija (u smislu da donose (ekonomske) koristi inovatoru, a nove vrednosti korisniku), nema ni inovacionog sistema, pa time i jednog od osnovnih činilaca pokretanja procesa industrijalizacije prema egzogeno određenim evropskim i globalnim standardima.

### Zaključak

Primena prezentiranog metodološkog koncepta u analizi izazova i problema s kojima se suočava uvođenje modela dobrog javnog upravljanja i uspešnog biznisa, kao osnove za pripremu i realizaciju strategije reindustrijalizacije sugerise dve grupe zaključaka. U proteklih dvanaest godina došlo je do bitnih zakonskih inovacija, koje su u velikoj meri promenili institucionalno uređenje javnog upravljanja i načina vođenja biznisa u Srbiji. Analiza njihovog sadržaja ukazuje da su u njima ispoštovani osnovni OECD principi dobrog javnog i korporativnog upravljanja i odgovarajuće direktive Evropske unije. U organizaciji Privredne komore Srbije (2006 godine) učinjen je pokušaj da se po ugledu na ciljno okruženje, dopuni zakonodavni okvir dobrovoljnom samoregulacijom u cilju zaštite unutrašnjih i spoljnih *stake-holdera*. Svi ovi pokušaju nisu, bar za sada, doneli željene rezultate. Stanje javnog, korporativnog i preduzetničkog upravljanja u industriji je ostalo loše. Nije stvorena kritična masa produktivnih (proizvodnih) preduzetnika, menadžera i stručnih timova sposobnih da se uhvate u koštac sa problemima i izazovima veoma kompleksnog poslovanja i revitalizacije razvojnih funkcija industrije u otvorenoj tržišnoj privredi. Sve ovo ukazuje da se problemi s javnim, korporativnim i preduzetničkim upravljanjem u industriji ne nalaze u zakonskom okviru i skupu formalnih institucija, nego u sprovođenju zakona, ugovora i sporazuma u preduzećima i njihovom spoljnom okruženju.

Osnovni nalaz ovog istraživanja je da indikatore za merenje kvaliteta biznisa treba izvesti iz miksa sastavljenog od: (1) obaveza industrijskih preduzeća da u svom poslovanju implementiraju i primenjuju odgovarajuće nacionalne, evropske i globalne tehničke, poslovne, socijalne i ekološke standarde, (2) poslovnih standarda Privredne komore Srbije, (3) elemenata koncepta korporativne socijalne odgovornosti, ali pre svega, (4) pozitivnog određenja preduzetnika, menadžera i vlasnika prema problemu unapređenja kvaliteta biznisa u uslovima hiperkonkurencije na unutrašnjem, evropskom i globalnom tržištu. Preduzetnici, vlasnici i menadžeri industrijskih preduzeća moraju da prihvate visoko postavljene standarde ponašanja u domenu odnosa prema spoljnom i unutrašnjem okruženju. Reputacija preduzetnika i menadžera u industriji ne sme da zavisi samo od

računovodstvenih pokazatelja poslovnog uspeha, kao osnove za zadovoljenje vlasnika i finansijera, nego i od sposobnosti da izgrade konzistentan odnos uzajamno korisnih interakcija sa zaposlenima, potrošačima, (lokalnom, subregionalnom, regionalnom i nacionalnom) zajednicom i životnom sredinom.

## Literatura

1. Adžić, S. (2010c), *Povratak industrije u Srbiju – Realnost ili utopija*, Zbornik radova: "Nova strategija razvoja privrede Srbije: Izazovi ekonomske politike u 2011", ss. 263 – 283, Naučno društvo ekonomista sa Akademijom ekonomskih nauka i Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu.
2. Begović, B. et. al. (2008). *Korporativno upravljanje: Pet godina kasnije*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd.
3. Collection of works (2009). *Europe, Globalization and the Lisbon Agenda*. Edward Elgar.
4. European Commission (2011), *Europe 2020 – A strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, COM (2010) 2020, Brussels, 3.3.2011.
5. European Council (2000). *Presidency conduction*, Lisbon, 23-24 March, 2000.
6. Hyden, G. and Court, J. (2002). *Governance and Development*. World Governance Survey Discussion Paper 1, Union Nations University, Tokyo.
7. Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M. (2006). *Governance Matters V: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2004*. World Bank Policy Research Department Working Paper.
8. Lončar, D. (2007). *Korporativna socijalna odgovornost: koncept, rejting, instrumenti i značaj*, Zbornik radova: "Miločerski ekonomski forum 2007: Korporativno i javno upravljanje u funkciji razvoja konkurentnosti", Savez ekonomista Srbije i Savez ekonomista Crne Gore, Beograd, ss. 358 – 376.
9. Matejić, V. (2003). *Prilozi istraživanju naučnog i tehnološkog razvoja i upravljanja organizacijama*, Savezni sekretarijat za nauku i razvoj, Beograd.
10. Prokopijević, M. (2005). *Evropska unija i zemlje Zapadnog Balkana*, Zbornik radova: "Evropa i zapadni Balkan posle velikog proširenja", ss. 133-164.
11. Sjostrom, E. (2004). *Investment Stewardship: Actors and Methods for Socially and Environmentally responsible investments*, Project Report for the Nordic Partnerships, School of Economics, Stockholm.
12. Studija (2010). *Postkrizni model ekonomskog rasta i razvoja Srbije 2011-2020*, www.fren.org.rs
13. Vujović, D. (2007). *Pojava kompozitnih indikatora upravljanja: potreba ili globalna moda bez povoda*, Zbornik radova: "Miločerski ekonomski forum 2007: Korporativno i javno upravljanje u funkciji razvoja konkurentnosti", Savez ekonomista Srbije i Savez ekonomista Crne Gore, Beograd, ss. 209 – 232.

## INSTITUTIONAL FRAME FOR NEW MODELL OF INTERACTION BETWEEN BUSINESS AND REINDUSTRIALZATION

**Abstract:** The paper is oriented to the problem of measuring the business performances in the aim for institutionalisation the frame for analysis of problems and processes of development and monitoring the flow of reforms and allocation of development resources (in particular, public support for I&R activities, subsidies for constitution of new production enterprises and new employment, and loans to finance production for export). The presented matter, in addition to introduction and conclusion, is divided into four parts. The first part is oriented to the sources of demand for indicators business performances in the context to need of national reindustrialization in the period up to 2030/2035 year of needs to European paradigms of sustainable development. In the second part is to explain the concept of the indirect method of measuring the business performances with a focus on determining the structure and hierarchy of indicators in accordance with unique of industry. The presentation starts with a problem of definition and measurement of business performances quality. The main dilemma is should the emphasis in measuring the business performance be on the institutional side (obey rules and relations to stack holders) or on the system of control to achieve results (in export). In the third part are presented the indicators construction method and the empirical results of their implementation. The basic problem is the question, what the minimum is and what the maximum is in to evaluate the business performances and consequently establishing rules to guide commercial and public development institutions in allocation of subsidies, loans and providing the technical support. In fourth section is given a critical assessment of quality and reliability of their implementation.

**Keywords:** Reindustrialization paradigms, Quality of business, Business performance measurement system, Institutional frame, Commercial and public development institutions

# STRUKTURNE PROMENE I SPECIJALIZACIJA PRERAĐIVAČKE INDUSTRIJE REPUBLIKE SRBIJE

Dr Vladimir Mičić\*

**Apstrakt:** Prerađivačka industrija je važan sektor privrede. Osnovni cilj ovog rada sastoji se u analizi promena strukture i specijalizacije prerađivačkog sektora industrije Srbije posle 2000. godine. Preciznije, istražuje se smer strukturnih promena i nivo specijalizacije prerađivačkog sektora u odnosu na prosek EU-27 zemalja. Specijalizacija posmatra učešće dodate vrednosti sektora, pojedinih oblasti, grana ili grupacija prerađivačke industrije u privredi zemlje. Kada je riječ o trendovima rasta ili pada stepena specijalizacije, jako je važan nivo učešća pojedinih oblasti i grana grupisanih prema tehnološkoj intenzivnosti i znanju. Promene na nivou prerađivačke industrije pokazuje međuzavisnost izvozne konkurentnosti u zavisnosti od promene strukture i specijalizacije.

**Ključne reči:** prerađivačka industrija, strukturne promene, specijalizacija industrijske proizvodnje

## Uvod

Specijalizacija industrijske proizvodnje i proizvodnja proizvoda sa većom dodatom vrednošću koji pronalaze svoje mesto na tržištu je neophodan uslov rasta industrije. Neke zemlje su uspešnije u postizanju ovog cilja od drugih, uprkos veoma sličnim uslovima i raspoloživim faktorima. Industrije tih zemalja putem strukturnih promena baziraju i preusmeravanju svoje proizvodnje na tehnološki i znanjem intenzivnije proizvode, sa većom dodatom vrednošću. Efikasno sprovedene strukturne promene prerađivačke industrije, prema tehnološki intenzivnijim proizvodima, imaju višestruke pozitivne eksterne efekte na privredu u celini i ubrzavaju njen rast. One dovode do rasta produktivnosti, konkurentnosti, izvoza i zaposlenosti u ovom sektoru, dok neefikasne strukturne promene i specijalizacija pojačavaju osetljivost na krizne poremećaje iz eksternog okruženja. Proizvodnu specijalizaciju prati i izvozna specijalizacija.

Posledice neadekvatnih strukturnih promena i sektorske specijalizacije najbolje ilustruje prerađivačka industrija Srbije. Ona je već duže vreme opterećena brojnim

---

\* Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu, micicv@kg.ac.rs

strukturnim slabostima. Proces strukturnih promena prerađivačke industrije bio je nekonzistentan posle 2000. godine. Nezavršene i nefikasne strukturne reforme su osnovna ograničenja njenog efikasnijeg poslovanja. Njena struktura ne može da odgovori na zahteve savremene konkurencije. Strukturne promene i specijalizacija nisu išle u pravcu poboljšanja tehnološke složenosti i intezivnosti proizvodnje, zbog čega je izostao i njen dinamičan rast. Globalna ekonomska kriza od 2008. godine jasno daje pouku da nema ozbiljnijeg ekonomskog razvoja bez razvijene i snažne prerađivačke industrije i proizvodnje razmenljivih dobara.

Posle 2000. godine, nastavljene su promene u strukturi proizvodnje prerađivačke industrije zemalja EU-27. Smanjeno je učešća grana niske tehnološke intenzivnosti i radno-intenzivnih grana. Rast učešća zabeležile su industrije zasnovane na korišćenju visoke tehnologije i ekonomije obima. Proširivanje EU, uticalo je i na primenu znanja i novih tehnologija u industrijama novih članica EU, kao i u obrascima njihove proizvodnje i potrošnje. Ovakve promene strukture uticale su na nivo proizvodne specijalizacije i konkurentnost [8, str. 35-55]. Raspoloživost proizvodnih faktora, komparativne prednosti, dostignuti stepen razvoja, ekonomija obima, kao i tehnološke karakteristike objašnjavaju specijalizaciju prerađivačkih industrija zemalja EU-27.

Osnovni cilj istraživanja sastoji se u analizi dostignutog nivoa i tendencija specijalizacije prerađivačke industrije Srbije u odnosu na prosek EU-27 zemalja. Posmatraju se dva najviša nivoa, nivo sektora i oblasti. Analiziraju se bruto dodate vrednosti (BDV) koju stvaraju posmatrane oblasti. U radu se polazi od teze da strukturne promene prerađivačke industrije u Srbiji nisu praćene rastom specijalizacije u oblastima sa višom tehnološkom intenzivnošću proizvodnje i dodatom vrednošću, kao što je to slučaj u EU-27. Metodologija rada bazirana je na primeni indikatora specijalizacije. Rad se sastoji od šest delova: uvoda, pregleda literature, metodologije i podataka, analize performansi prerađivačke industrije, analize empirijskih rezultata istraživanja i zaključka.

### **Pregled literature**

Proizvodna specijalizacija prerađivačke industrije se definiše kao distribucija njenog učešća u bruto dodatoj vrijednosti u nekoj zemlji [1, str. 262]. Promena u nivou specijalizacije prerađivačkog sektora industrije može dati važne informacije o potencijalu rasta produktivnosti i konkurentnosti tog setora, pa samim time i povećanju proizvodnje, izvoza i nastupa proizvodnih preduzeća na međunarodnom tržištu. Prema neoklasičnoj teoriji zemlje se specijalizuju prema komparativnim prednostima, raspoloživosti faktora koje poseduju, troškovima proizvodnje i produktivnosti rada. Tradicionalne teorije trgovine proizvodnu

specijalizaciju objašnjavaju transportnim troškovima, trgovinskim barijerama i integracijom [2, str. 11]. Specijalizacija je u teoriji tehnološkog jaza objašnjena inovacijama u uvođenju novih proizvoda i proizvodnih procesa, a njenu dopunu predstavlja model ciklusa proizvoda. Polazeći od ekonomije obima i diferencijacije, teorija Pola Krugmana objasnila je kako i zbog čega dolazi do specijalizacije i intra-industrijske trgovine [11, str. 950]. Između ostalog, za specijalizaciju je posebno važna ekonomija obima i transportni troškovi, a od suštinskog značaja jeste i regionalna lokacija, struktura i relativno učešće proizvodnje, razlike u veličini tržišta i koncentraciji tražnje. Bilo da je u pitanju vertikalna ili horizontalna proizvodna specijalizacija, nova teorija ekonomske geografije, objašnjava je kao rezultat prostorne aglomeracije i disperzije aktivnosti [12, str. 967]. U studiji Evropske centralne banke se navodi, da po teoriji endogenog rasta specijalizacija ima važan uticaj na rast produktivnosti, a da zavisi od korišćenja ekonomije obima, tehnoloških inovacija, strukturnih promena i institucionalnih i regulatornih okvira [6, str. 8-9].

Prema studiji Evropske komisije, za prerađivačku industriju specijalizacija u principu nije nužno dobra ili loša stvar. S jedne strane, specijalizacija može da povećava produktivnost i konkurentnost, tj. pokazuje ono šta jedna industrija proizvodi bolje u odnosu na drugu ili šta je njena komparativna prednost. S druge strane, diversifikacija će uvek jednu nacionalnu industriju učiniti otporniju na eksterne šokove, tj. pad u prerađivačkoj industriji može da bude kompenzovan rastom u drugim sektorima. Visok stepen diversifikacije može se posmatrati kao šira ponuda proizvoda koja odražava raznovrsnost potreba. Zbog toga se teži proizvodnoj diversifikaciji. Pri tome, nivo specijalizacije i veličina sektora nisu nužno i povezani [8, str. 9].

U EU su vršene brojne studije koje su istraživale nivo i pravce promena specijalizacije u prerađivačkoj industriji zemalja članica [3, str. 3]. One su se razlikovale u pogledu rezultata, vremenskog perioda analize, nivoa agregacije, mera specijalizacije i promenljivih veličina. Istraživanje Evropske centralne banke pokazuje kako su velike zemlje EU, usled diversifikovanije proizvodne strukture, manje specijalizirane u prerađivačkoj industriji u odnosu na prosek EU, dok manje zemlje pokazuju veći nivo specijalizacije [6, str. 8-9]. U literaturi se ističe da je rast specijalizacije u prerađivačkoj industriji bio jedan od pokretača privrednog razvoja uspešnijih tranzicionih zemalja Centralne Evrope [10, str. 5-6]. Koristeći komparativne prednosti, zemlje Centralne Evrope se više specijalizuju u radno i resursima intenzivnim granama prerađivačke industrije [5, str. 86-90]. Specijalizacija je rezultat većeg priliva SDI i intra-industrijske trgovine. Između ostalog, istraživanje Evropske centralne banke ukazuje da je proizvodna

specijalizacija bila intenzivnija i naglašenija u novim članicama u odnosu na stare članice u drugoj polovini 1990-ih godina [6, str. 8-9].

Za razliku od uspešnih zemalja u tranziciji, koju su, pre svega, zahvaljujući tržišnim reformama i intenzivnim stranim direktnim investicijama, izvršile specijalizaciju svoje proizvodnje i njenu strukturnu usklađenost sa potrebama inostrane uvozne tražnje, industrijska proizvodnja u Srbiji se suočava sa sasvim drugačijim tendencijama koje ostavljaju traga na izvoznju aktivnost i poziciju na međunarodnom tržištu [13, str. 25].

### Metodologija istraživanja i podaci

U literaturi i empiriskim istraživanjima koriste se brojni indikatori i pokazatelji specijalizacije. Indikator relativne specijalizacije delatnosti jedne zemlje upoređuje učešće date delatnosti sa učešćem iste delatnosti u nekoj ekonomskoj integraciji (ili grupaciji) zemalja. I pored toga što ima izvesnih ograničenja [8, str. 40], u analizu relativne specijalizacije sektora, ili kao što je to slučaj u ovom radu, nivoa oblasti prerađivačke industrije, može se koristiti Balasev (*Balassa Bela*) indeks specijalizacije. Balasev indeks specijalizacije se računa kao [4, str. 99-123]:

$$S_{i,j} = \frac{\sum_j GVA_{i,j}}{GVA_{EU,j}} \cdot \frac{\sum_j GVA_{EU,j}}{\sum_j GVA_{i,j}}$$

Pri čemu je,  $S_{i,j}$  – Balasev indeks specijalizacije,  $GVA$  – bruto dodata vrednost,  $i$  – zemlja,  $j$  – grana sektora prerađivačke industrije.

Indeks specijalizacije poredi učešće BDV određene oblasti prerađivačke industrije u ukupnoj BDV privrede Srbije sa učešćem BDV određene oblasti prerađivačke industrije EU-27, u ukupnoj BDV privrede EU-27 kao celine. Vrednost 1 za posmatranu oblast prerađivačke industrije pokazuje isto učešće u toj grani u Srbiji i EU-27. Kada je vrednost indeksa iznad (ispod) 1 on pokazuje na specijalizaciju (nedostatak specijalizacije). Veća vrednost pokazatelja znači i viši nivo specijalizacije u odnosu na prosek EU-27, i obrnuto.

Polazeći od relativnog nivoa specijalizacije oblasti prerađivačke industrije i BDV koja se stvara određenoj oblasti, prilikom analize indeksa treba uzeti u obzir da: 1) posmatrani nivo delatnosti može sakriti nivo specijalizacije ili nedostatak specijalizacije jedne zemlje u datoj delatnosti; 2) specijalizacija i veličina industrijske oblasti nisu nužno povezani, zbog čega se se podaci o veličina učešća industrijske oblasti i specijalizacije dopunjuju, i 3) ne mora biti pravilo da veća zemlja ima veći potencijal diversifikacije, i obrnuto [7, str. 40].



U istraživanju su za EU-27, korišćeni podaci o stopama rasta, zaposlenosti i BDV koji su u bazi Eurostata. Izvor podataka o stopama rasta, zaposlenosti i BDV za Srbiju je baza Republičkog zavoda za Statistiku. Kako bi podaci bili uporedivi između posmatranih zemalja, oni se vremenski posmatraju u periodu od 2000. do 2010. godine. Obuhvatnost sektora i nižih nivoa prerađivačke industrije korespondira sa definicijom industrije prema statističkoj klasifikaciji delatnosti EU NACE Revizija 2 iz 2008. godine, odnosno nivo agregiranja podataka je NACE – 64 po kojoj je privreda obuhvata ukupno 64 oblasti, a sektor prerađivačke industrije čine 24 industrijske oblasti. U istraživanju se koristi i grupisanje OECD-a prema tehnološkoj intenzivnosti oblasti prerađivačkog sektora, a koje takođe korespondira i u vezi je sa NACE Revizija 2 (Tabela 1). Prema intenzitetu korištenja

**Tabela 1** Oblasti sektora prerađivačke industrije prema NACE – 64 klasifikaciji i OECD-a klasifikacija prema tehnološkoj intenzivnosti proizvodnje

Sektor	Oblast
C	Prerađivačka industrija
	C 10-12 Proizvodnja prehrambenih proizvoda, pića i duvanskih proizvoda
	C 13-15 Proizvodnja tekstila, odeće, kože i srodnih proizvoda
	C 16 Prerada drveta i proizvodi od drveta, plute, slame i pruća, osim nameštaja
	C 17 Proizvodnja papira i proizvoda od papira
	C 18 Štampanje i umnožavanje audio i video zapisa
	C 19 Proizvodnja koksa i derivata nafte
	C 20 Proizvodnja hemikalija i hemijskih proizvoda
	C 21 Proizvodnja osnovnih farmaceutskih proizvoda i preparata
	C 22 Proizvodnja proizvoda od gume i plastike
	C 23 Proizvodnja proizvoda od ostalih nemetalnih minerala
	C 24 Proizvodnja osnovnih metala
	C 25 Proizvodnja metalnih proizvoda, osim mašina i uređaja
	C 26 Proizvodnja računara, elektronskih i optičkih proizvoda
	C 27 Proizvodnja električne opreme
	C 28 Proizvodnja nepomenutih mašina i nepomenute opreme
	C 29 Proizvodnja motornih vozila, prikolica i poluprikolica
	C 30 Proizvodnja ostalih saobraćajnih sredstava
	C 31-33 Proizvodnja nameštaja, druga proizvodnja
<i>H-T</i>	C 21 i C 26
<i>M-H-T</i>	C 20 i C 27-30
<i>M-L-T</i>	C 19, C 22-25 i C 33
<i>L-T</i>	C 10 -18 i C 31-32

Izvor: Eurostat, (2012), *Statistics database*.

tehnologije oblasti prerađivačke industrije grupišu se u: (1) visoke tehnologije (*High-technology – H-T*); srednje-visoke tehnologije (*Medium-high-technology – M-H-T*); (3) srednje-niske tehnologije (*Medium-low-technology – M-L-T*), i niske tehnologije (*Low-technology – L-T*) [7, str. 2].

### Performanse prerađivačke industrije Srbije

Struktura industrijske proizvodnje u Srbiji, pokazuje da je prerađivačka industrija najznačajniji sektor industrije, sa najvećim učešćem u strukturi. Ipak, u periodu 2000-2010. godine, u strukturi ukupne industrije smanjuje se učešće prerađivačke industrije, a raste učešće ostala dva sektora (Tabela 2).

**Tabela 2** Struktura industrijske proizvodnje, BDV u stalnim cenama u %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
B Rudarstvo	5,1	4,5	5,4	8,1	8,1	8,2	8,4	7,2	6,9	7,5	7,6
C Prerađivačka industrija	75,2	76,2	76,2	78,9	77,4	74,5	77,1	77,1	78,2	75,7	75,7
D Snabd. elek. ener. gasom, parom i klimatizacija	19,7	19,3	18,4	13,0	14,5	17,3	14,5	15,7	14,9	16,8	16,7

Izvor: Republički zavod za statistiku, (2012), Baza podataka, <http://webrzs.stat.gov.rs>.

U periodu 2000-2010. godine, prosečna stopa rasta sektora prerađivačke industrije Srbije viša je od proseka EU-27, ali je niža u odnosu na prosek posmatranih tranzicionih zemalja (Tabela 3). U odnosu na Srbiju, impresivne prosečne stope rasta ostvarene su u Slovačkoj (8,6), Estoniji (7,4), Poljskoj (7,0) i Rumuniji (6,3). Osim Poljske, ove zemlje imaju i najvišu volatilnost stopa rasta, što pokazuje njihova standardna devijacija. Takođe, ove tri zemlje zabeležile su i najviše stope rasta, koje su znatno iznad proseka EU-27. Stope rasta proizvodnje prerađivačke industrije Srbije ilustruju stanje u kome se ona nalazi i predstavljaju pokazatelj ukupnih rezultata ekonomskih aktivnosti u navedenom periodu. Prerađivačka industrija u Srbiji ima skroman uticaj na rast BDP-a.

Minimalne (negativne) stope rasta pokazuju da su ekonomska kriza i nalet prvog talasa recesije uticali na dubok pad proizvodnje u Srbiji i posmatranim zemljama, koji je kod većine bio iznad proseka EU-27. Do oštrog pada proizvodnje došlo je u usled velike zavisnosti od izvozne tražnje i povezanosti sa tržištem i proizvođačima iz EU, kao i smanjenog priliva stanih investicija i težeg pristupa

finansijskim tržištima. Većina posmatranih zemalja je konsolidovala industrije u 2010. godini, ali je još uvek rano prognozirati koliko će biti potrebno da se dostigne pred-krizni nivo proizvodnje.

**Tabela 3** Stope rasta sektora prerađivačke industrije, 2000-2010. godina, u %

	Prosek	Standardna devijacija	Max	Min
EU 27	0,9	5,6	7,4	-14,7
Bugarska	5,5	10,1	17,5	-22,2
Češka	4,8	7,6	12,3	-14,6
Estonija	7,4	12,2	22,6	-25,4
Letonija	3,5	9,4	16,1	-20,0
Litvanija	5,6	7,2	12,6	-15,1
Mađarska	5,7	9,0	18,7	-18,1
Poljska	7,0	5,7	14,6	-3,3
Rumunija	6,3	12,1	40,1	-7,1
Slovenija	2,5	7,2	8,7	-18,9
Slovačka	8,6	11,2	21,6	-15,5
Hrvatska	2,1	4,5	6,3	-10,0
Srbija	1,7	7,3	14,5	-16,0

Izvor: Proračuni autora na osnovu podataka Eurostata, (2012), Statistics database, i Republičkog zavoda za statistiku Srbije, (2012), Baza podataka.

Pored podataka koji ilustruju kretanje proizvodnje, značajni su i podaci o učešću prerađivačke industrije u BDV i učešću u ukupnom broju zaposlenih, u navedenom periodu. Prerađivačka industrija Srbije, ima veći pad učešća (32,6%) u stvaranju BDV u odnosu na EU-27 (23%) i posmatrane tranzicione zemlje (Tabela 4). Takođe, kao rezultat deindustrijalizacije, broj radnika u Srbiji smanjen je i apsolutno i relativno. Što se tiče zaposlenosti, prerađivačka industrija EU-27 smanjila je svoje relativno učešće u ukupnoj zaposlenosti za skoro petinu. Prema analizi, izuzev Srbije (45,8%), Slovenije (25,7%) i Hrvatske (23,8%), koje su iznad tog proseka EU-27, ostale zemlje imaju blaži tempo pada relativne zaposlenosti u prerađivačkoj industriji.

**Tabela 4** Učešće i promena učešća prerađivačke industrije u BDV-u i zaposlenosti privrede, 2000-2010. godina, u %

	BDV				Zaposlenost			
	Učešće u %			Promena u %	Učešće u %			Promena u %
	2000	2005	2010	2001-2010	2000	2005	2010	2001-2010
EU 27	19,5	16,1	15,0	-23,0	17,8	16,0	14,4	-19,1
Bugarska	14,2	16,7	16,4	+15,5	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Češka	25,8	25,1	23,5	-8,9	26,9	26,8	24,1	-10,4
Estonija	17,7	17,2	17,0	-4,0	22,1	21,5	21,2	-4,1
Letonija	13,8	12,7	12,1	-12,3	17,5	16,1	14,2	-18,9
Litvanija	19,2	20,7	18,2	-5,2	17,0	18,0	15,3	-10,0
Mađarska	23,5	22,2	23,4	-0,4	23,2	21,2	20,1	-13,4
Poljska	18,5	18,5	18,5	0,0	n.p.	19,1	18,6	n.p.
Rumunija	23,4	24,0	23,8	+1,7	n.p.	n.p.	17,8	n.p.
Slovenija	25,7	23,9	21,0	-18,3	27,2	24,7	20,2	-25,7
Slovačka	24,7	24,1	20,7	-16,2	24,2	23,5	21,4	-11,6
Hrvatska	20,3	17,5	n.p.	n.p.	23,5	20,5	17,9	-23,8
Srbija	23,3	17,1	15,7	-32,6	36,7	18,2	16,8	-45,8

n.p. – Nema podataka

Izvor: Eurostat, (2012), Statistics database, i Republički zavod za statistiku Srbije, (2012), Baza podataka.

### Rezultati istraživanja - analiza raspodele BDV i nivoa specijalizacije

Kretanje BDV prerađivačkog sektora industrije Srbije ima istu tendenciju kao i prerađivačke industrije EU-27 (Tabela 5). Učešće i doprinos BDV ovog sektora kao celine, u stvaranju ukupne BDV privrede Srbije, smanjeno je sa 23,3% u 2000. na 15,7% u 2010. godini. Na nivou EU-27, sektorski posmatrano učešće je smanjeno sa 19,5% u 2000. na 15% u 2010. godini. U Srbiji je pad bio skoro čitavih 33%, dok je na nivou EU-27 23,2%. Očigledno da je intenzitet pada učešća u navedenom periodu u Srbiji izraženiji nego u EU, posebno ako se uzme u obzir činjenica da je struktura prerađivačkih industrija novih članica više slična sa onom u Srbiji, u odnosu na stare članice EU. Opadajući trend zabeležen je u skoro svim oblastima prerađivačke industrije Srbije, osim u oblasti proizvodnje koksa i derivata nafte u kojoj je BDV više nego udvostručena (povećanje od 114%). Na nivou proseka EU-27 sve oblasti

prerađivačke industrije, izuzev proizvodnje farmaceutskih proizvoda, imaju tendenciju smanjenja učešća u BDV privrede.

**Tabela 5** Raspodela BDV-u po oblastima prerađivačke industrije (sektor C), kao učešće u ukupnoj BDV privrede Srbije i EU-27, 2000-2010. godina, u %

Srbija		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	+/-*
Sek.	Oblast												
C		23,3	21,7	18,5	16,7	17,1	17,1	17,0	16,6	16,3	15,9	15,7	-33,0
	C 10-12	6,74	6,46	6,12	5,92	5,67	5,34	5,46	5,00	5,05	5,35	5,21	-22,7
	C 13-15	2,00	1,87	1,23	0,94	0,94	1,05	1,02	1,00	1,02	0,96	0,94	-53,0
	C 16	0,47	0,34	0,29	0,30	0,31	0,33	0,31	0,31	0,34	0,32	0,28	-40,4
	C 17	0,80	0,55	0,42	0,38	0,43	0,48	0,47	0,41	0,41	0,52	0,50	-37,5
	C 18	0,41	0,31	0,34	0,38	0,46	0,47	0,42	0,43	0,37	0,36	0,36	-12,2
	C 19	0,55	1,15	0,87	0,70	0,49	0,56	0,76	0,84	0,81	0,81	1,18	+114
	C 20	1,04	0,95	0,82	0,70	0,87	0,85	0,71	0,70	0,56	0,55	0,68	-34,6
	C 21	1,35	1,24	1,06	0,89	1,10	1,06	0,86	0,85	0,67	0,74	0,58	-57,0
	C 22	1,22	0,98	0,92	1,01	1,03	1,13	0,99	1,05	1,00	1,05	1,01	-17,2
	C 23	1,81	1,72	1,45	1,18	1,08	1,07	0,99	1,05	0,98	0,98	0,88	-51,4
	C 24	1,14	0,85	0,51	0,23	0,54	0,73	1,07	0,92	0,77	0,22	0,26	-77,2
	C 25	1,48	1,37	1,26	1,17	1,21	1,19	1,28	1,30	1,37	1,37	1,35	-8,8
	C 26	0,59	0,41	0,43	0,50	0,63	0,62	0,63	0,60	0,58	0,49	0,44	-25,4
	C 27	0,85	0,76	0,63	0,51	0,52	0,51	0,47	0,51	0,56	0,52	0,53	-37,6
	C 28	0,85	0,85	0,66	0,53	0,62	0,55	0,52	0,54	0,55	0,56	0,51	-40,0
	C 29	0,91	0,85	0,62	0,48	0,48	0,42	0,29	0,31	0,47	0,28	0,27	-70,3
	C 30	0,14	0,17	0,11	0,14	0,12	0,11	0,10	0,11	0,12	0,14	0,09	-35,7
	C 31-33	0,99	0,88	0,78	0,71	0,64	0,60	0,64	0,68	0,67	0,68	0,68	-31,3
EU-27		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	+/-*
Sek.	Oblast												
C		19,5	17,6	17,0	16,7	16,5	16,1	16,2	15,9	15,3	13,6	15,0	-23,2
	C 10-12	2,49	2,16	2,20	2,25	2,17	2,18	2,05	2,00	1,89	2,01	2,12	-14,9
	C 13-15	1,11	1,04	0,97	0,92	0,85	0,79	0,74	0,70	0,68	0,59	0,61	-45,0
	C 16	0,46	0,44	0,42	0,42	0,40	0,38	0,39	0,37	0,38	0,33	0,34	-26,1
	C 17	0,60	0,59	0,59	0,56	0,53	0,48	0,45	0,42	0,41	0,37	0,41	-31,7
	C 18	0,55	0,51	0,48	0,46	0,45	0,43	0,44	0,41	0,38	0,35	0,35	-36,4
	C 19	0,46	0,38	0,28	0,21	0,25	0,31	0,38	0,30	0,29	0,31	0,22	-52,2
	C 20	1,30	1,23	1,21	1,14	1,11	1,09	1,06	1,05	1,00	0,96	1,05	-19,2
	C 21	0,70	0,69	0,72	0,71	0,68	0,68	0,67	0,65	0,66	0,66	0,72	+2,9
	C 22	0,89	0,85	0,85	0,84	0,83	0,79	0,78	0,75	0,74	0,64	0,74	-16,9
	C 23	0,93	0,88	0,87	0,85	0,82	0,81	0,81	0,78	0,78	0,65	0,68	-26,9

Sek.	Oblast	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	+/-*
	C 24	0,94	0,76	0,71	0,64	0,63	0,68	0,74	0,75	0,74	0,63	0,57	-39,4
	C 25	1,90	1,76	1,69	1,68	1,66	1,62	1,71	1,69	1,68	1,38	1,60	-15,8
	C 26	1,13	1,02	0,93	0,92	0,95	0,95	0,94	0,94	0,86	0,66	0,73	-35,4
	C 27	0,95	0,89	0,86	0,84	0,86	0,80	0,82	0,80	0,81	0,71	0,82	-13,7
	C 28	2,20	1,79	1,69	1,67	1,73	1,67	1,73	1,78	1,77	1,41	1,69	-23,2
	C 29	1,53	1,42	1,38	1,44	1,42	1,36	1,37	1,39	1,22	0,87	1,27	-17,0
	C 30	0,44	0,35	0,35	0,36	0,31	0,33	0,33	0,34	0,34	0,34	0,34	-22,7
	C 31-33	0,89	0,87	0,83	0,81	0,80	0,78	0,79	0,76	0,73	0,68	0,73	-18,0

\* Procentualno povećanje (+) / smanjenje (-), 2000-2010. godina

Izvor: Proračuni autora na osnovu podataka Eurostata, (2012), Statistics database, i Republičkog zavoda za statistiku Srbije, (2012), Baza podataka.

Podaci o raspodeli učešća BDV prema industrijskim oblastima, u ukupnom BDV privrede, ilustruju razlike struktura prerađivačkih industrija Srbije i EU-27. U raspodeli BDV privrede Srbije dominiraju oblasti proizvodnje hrane, pića i duvana, sa preko 5% učešća. Ostale oblasti ne prelaze 1,4% BDV. Oblasti sa većim učešćem u stvaranju BDV su proizvodnja metalnih proizvoda (1,35%), proizvodnja koksa i derivata nafte (1,18%) i proizvodnja proizvoda od gume i plastike (1%). Posebno veliki pad učešća u BDV privrede, sa 1,14% na 0,26% ima proizvodnja osnovnih metala.

Istarživanje tehnološke strukture prerađivačke industije pokazuje da, u BDV privrede Srbije, najveće učešće imaju oblasti niske i srednje niske, a najmanje visoke i srednje-visoke tehnološke intenzivnosti (Tabela 6). Prosek učešće u BDV privrede EU-27 jasno ukazuje da dominiraju oblasti srednje-visoke i visoke tehnološke intenzivnosti proizvodnje. U Srbiji i EU-27 sve četiri oblasti imaju tendenciju smanjenja učešće u navedenom periodu. I pored istih tendencija, u Srbiji je intenzitet smanjenja po oblastima mnogo brži kod oblasti koje koriste visoke i srednje visoke tehnologije nego u EU-27, iako je učešće tih oblasti u raspodeli BDV privrede dosta niže. Može se zaključiti da u strukturi proizvodnje prerađivačke industrije Srbije dominiraju proizvodi nižeg nivoa tehnološke intenzivnosti, niskog nivoa dodate vrednosti i stepena finalizacije. Uglavnom su to proizvodi koji su intenzivni radom i prirodnim resursima, što je jako nepovoljno i odstupa od strukture proizvodnje na nivou EU-27, u kojoj dominira proizvodnja mašina, opreme, motornih vozila, hemikalija i hemijskih proizvoda (oblast srednje-visoke intenzivnosti tehnologije).

**Tabela 6** Tehnološka struktura prerađivačke industrije - raspodela BDV-u Srbije i EU-27, 2000-2010. godina, u %

Srbija	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	+/-*
<i>H-T</i>	1,94	1,65	1,49	1,39	1,73	1,68	1,49	1,45	1,25	1,23	1,02	-47,4
<i>M-H-T</i>	3,79	3,58	2,84	2,36	2,61	2,44	2,09	2,17	2,26	2,05	2,08	-45,1
<i>M-L-T</i>	6,26	6,13	5,06	4,34	4,40	4,73	5,14	5,21	4,98	4,49	4,73	-24,4
<i>L-T</i>	11,35	10,35	9,13	8,58	8,40	8,22	8,27	7,78	7,81	8,13	7,92	-30,2
EU-27	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	+/-*
<i>H-T</i>	1,83	1,71	1,65	1,63	1,63	1,63	1,61	1,59	1,52	1,32	1,45	-20,7
<i>M-H-T</i>	6,42	5,68	5,49	5,45	5,43	5,25	5,31	5,36	5,14	4,29	5,17	-19,4
<i>M-L-T</i>	5,12	4,63	4,40	4,22	4,19	4,21	4,42	4,27	4,23	3,61	3,81	-25,5
<i>L-T</i>	6,10	5,61	5,49	5,42	5,20	5,04	4,86	4,66	4,47	4,33	4,56	-25,2

\* Procentualno povećanje (+) / smanjenje (-), 2000-2010. godina

Izvor: Proračuni autora na osnovu podataka Eurostata, (2012), Statistics database, i Republičkog zavoda za statistiku Srbije, (2012), Baza podataka.

Izračunate vrednosti Balasevog indeksa specijalizacije pokazuju da Srbija ima nešto viši nivo specijalizacije prerađivačkog sektora industrije od proseka EU-27 (Tabela 7). Nivo specijalizacije prerađivačke industrije se smanjuje u 2010. u odnosu na 2000. godinu, ali pokazuje i volatilnost u pojedinim godinama.

Posmatrano po oblastima, viši nivo specijalizacije u odnosu na prosek EU-27 je u proizvodnji prehrambenih proizvoda, pića i duvanskih proizvoda (2,46), proizvodnji tekstila, odeće i kože (1,54), proizvodnji papira (1,22), štamparstvu (1,03), proizvodnji koksa i derivata nafte (5,36), proizvodnji proizvoda od gume i plastike (1,36), i proizvodnji nemetalnih minerala (1,29). Osim kod proizvodnje koksa i derivata nafte i štamparstvu, kod kojih je došlo do rasta i izrazitih oscilacija, indeksi po ostalim oblastima pokazuju trend smanjenja i oscilacije specijalizacije u posmatranom vremenu. Ekonomska kriza uticala je na veće oscilacije indeksa specijalizacije, usled osetljivosti oblasti prerađivačke industrije na eksterne šokove.

Ukoliko se ima u vidu tehnološka struktura prerađivačke industrije, i grupacije u kojima je Balasev indeks specijalizacije veći od jedan, jasno da je specijalizacija ostvarena u oblastima niske i srednje niske tehnološke intenzivnosti u odnosu na prosek EU-27. Nedostatak specijalizacije ispoljen je u oblastima koje koriste tehnologije visoke i srednje-visoke tehnološke intenzivnosti. Nepovoljnost je i to, što osim u grupaciji srednje-visoke tehnološke intenzivnosti, ostale grupacije smanjuju nivo specijalizacije u odnosu na EU. Time je potvrđena teza da strukturne

promene prađivačke industrije u Srbiji nisu praćene rastom specijalizacije u oblastima sa višom tehnološkom intenzivnošću proizvodnje i dodatom vrednošću.

**Tabela 7** Blasev indeks specijalizacije oblasti prerađivačke industrije Srbije u odnosu na EU-27, 2000-2010. godina

Sek.	Oblast	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	+/-*
C		1,20	1,23	1,09	1,00	1,04	1,06	1,05	1,04	1,06	1,17	1,05	-0,15
	C 10-12	2,71	2,99	2,78	2,63	2,61	2,45	2,66	2,50	2,67	2,66	2,46	-0,25
	C 13-15	1,80	1,80	1,27	1,02	1,11	1,33	1,38	1,43	1,50	1,63	1,54	-0,26
	C 16	1,02	0,77	0,69	0,71	0,78	0,87	0,79	0,84	0,89	0,97	0,82	-0,20
	C 17	1,33	0,93	0,71	0,68	0,81	1,00	1,04	0,98	1,00	1,41	1,22	-0,11
	C 18	0,75	0,61	0,71	0,83	1,02	1,09	0,95	1,05	0,97	1,03	1,03	0,28
	C 19	1,20	3,03	3,11	3,33	1,96	1,81	2,00	2,80	2,79	2,61	5,36	4,17
	C 20	0,80	0,77	0,68	0,61	0,78	0,78	0,67	0,67	0,56	0,57	0,65	-0,15
	C 21	1,93	1,80	1,47	1,25	1,62	1,56	1,28	1,31	1,02	1,12	0,81	-1,12
	C 22	1,37	1,15	1,08	1,20	1,24	1,43	1,27	1,40	1,35	1,64	1,36	-0,01
	C 23	1,95	1,95	1,67	1,39	1,32	1,32	1,22	1,35	1,26	1,51	1,29	-0,65
	C 24	1,21	1,12	0,72	0,36	0,86	1,07	1,45	1,23	1,04	0,35	0,46	-0,76
	C 25	0,78	0,78	0,75	0,70	0,73	0,73	0,75	0,77	0,82	0,99	0,84	0,06
	C 26	0,52	0,40	0,46	0,54	0,66	0,65	0,67	0,64	0,67	0,74	0,60	0,08
	C 27	0,89	0,85	0,73	0,61	0,60	0,64	0,57	0,64	0,69	0,73	0,65	-0,25
	C 28	0,39	0,47	0,39	0,32	0,36	0,33	0,30	0,30	0,31	0,40	0,30	-0,08
	C 29	0,59	0,60	0,45	0,33	0,34	0,31	0,21	0,22	0,39	0,32	0,21	-0,38
	C 30	0,32	0,49	0,31	0,39	0,39	0,33	0,30	0,32	0,35	0,41	0,26	-0,05
	C 31-33	1,11	1,01	0,94	0,88	0,80	0,77	0,81	0,89	0,92	1,00	0,93	-0,18
	H-T	1,06	0,96	0,90	0,85	1,06	1,03	0,93	0,91	0,82	0,93	0,70	-0,36
	M-H-T	0,59	0,63	0,52	0,43	0,48	0,46	0,39	0,40	0,44	0,48	0,40	-0,19
	M-L-T	1,22	1,32	1,15	1,03	1,05	1,12	1,16	1,22	1,18	1,24	1,24	0,02
	L-T	1,86	1,84	1,66	1,58	1,62	1,63	1,70	1,67	1,75	1,88	1,74	-0,12

\* Apsolutno povećanje (+) / smanjenje (-), 2000-2010. godina

Izvor: Proraćuni autora na osnovu podataka Eurostata, (2012), Statistics database, i Republičkog zavoda za statistiku Srbije, (2012), Baza podataka.



## Zaključak

Nivo specijalizacije ukazuje ne samo na važnu ulogu prerađivačke industrije u privrednom rastu zemalje, već i na strukturne karakteristike i sprovedene reforme u njoj. Promene koje idu u pravcu rasta učešća prerađivačkih oblasti koje zahtevaju veću tehnološku intenzivnost i veći intenzitet radnih veština i znanja, utiču da se stvara veća dodata vrednost u privredi. Takođe, ovim putem, nivo i rast specijalizacije utiču na rast produktivnosti i konkurentnosti, što utiče i na izvozni potencijal industrijskih proizvoda.

Rezultati istraživanja pokazuju da dolazi do pada prerađivačke industrije u stavarnju ukupne dodate vrednosti privrede Srbije, što se poklapa sa trendom na nivou EU-27. Za razliku od EU-27, najveće učešće u stvaranju BDV ostvaruju oblasti u kojim se proizvode proizvodi intenzivne radom i sirovinama, odnosno niske i srednje niske, a najmanje srednje-visoke i visoke tehnološke intenzivnosti. Iako ima pad nivoa specijalizacije u odnosu na 2000. godinu, prerađivačka industrija u 2010. godini ima nešto viši nivo specijalizacije na nivou sektora u odnosu na prosek EU-27. Pad specijalizacije bio je relativno ravnomeran i sa niskom volatilnošću do izbijanja ekonomske krize. Ona je uticala na veće oscilacije u specijalizaciji, što se može objasniti krizom i eksternim uticajima. Na nivou oblasti nedostatak specijalizacije postoji u oblastima srednje-visoke i visoke tehnološke intenzivnosti, dok je viši nivo specijalizacije u odnosu na EU-27 ostvaren u srednje niskim, a posebno visok u tehnološki niskim proizvodima. Verovatno da bi rezultati nivoa specijalizacije bili još nepovoljniji i trendovi izraženiji da se posmatra niži nivo, tj. nivo grana prerađivačke industrije.

Razlog leži u činjenici da Srbija nije iskoristila relativno povoljno pred-krizno ekonomsko okruženje, da izvrši neophodne strukturne reforme u prerađivačkoj industriji, poveća stepen njene specijalizacije i konkurentnosti, posebno u oblastima koje zahtevaju viši intenzitet korišćenja proizvodne tehnologije. Posmatrano u veremenu, nivo i pad specijalizacije ukazuje i na kvalitet i ozbiljnost strukturnih reformi u prerađivačkoj industriji u drugoj fazi tranzicije posle 2000. godine. Sa tehnološkog aspekta, prerađivačka industrija Srbije se danas nalazi u velikom tehnološkom zaostatku u odnosu na industrije zemalja EU-27.

## Literatura

1. Aiginger, K., and Hansberg, E.,R., (2006), *Specialization and concentration: a note on theory and evidence*, Empirica, Bonn, Germany.
2. Aiginger, K., at. el. (1999), *Secialization and (geographic) concentration of european manufacturing*, WIFO - Austrian Institute of Economic Research, Working paper N° 1, European Commission.
3. Amiti, M., (1997), *Specialisation patterns in Europe*, Paper No. 363, Centre for Economic Performance London School of Economics and Political Science, London.
4. Balassa, B., (1965), *Trade Liberalisation and Revealed Comparative Advantage*, The Manchester School of Economic and Social Studies, Vol. 33.
5. Dobrinsky, R., (1995), *Economic transformation and the changing patterns of European East-West trade, Transforming economies and European integration*, Edward Elgar, UK.
6. European Central Bank, (2004), *Sectoral specialization in the EU: A macroeconomic perspective*, ECB, Frankfurt.
7. European Commission, (2009), *'High-technology' and 'knowledge based services' aggregations based on NACE Rev. 2, Aggregations of manufacturing based on NACE Rev. 2*, Eurostat, EU.
8. European Commission, (2011), *EU industrial structure 2011 – Trends and Performance*, Office of the European Union, Luxembourg.
9. European Commission, Eurostat, (2012), *Statistics database*.
10. Kaminski, B., and Ng, F., (2001), *Trade and Production Fragmentation: Central European Economies in EU Networks of Production and Marketing*, World Bank, Washington.
11. Krugman, P., (1980), *Scale Economics, Product Differentiation, and the Pattern of Trade*, American Economic Review, No. 70, American Economic Association, Nashville, USA.
12. Krugman, P., and Venables, J., A., (1996) *Integration, specialization and adjustment*, European Economic Review, No. 40., Elsevier Science, Amsterdam.
13. Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja i Republički zavod za razvoj, (2011), *Strategija i politika razvoja Republike Srbije 2011-2020.*, Beograd.
14. Republičkog zavoda za statistiku Srbije, (2012), *Baza podataka*.

## STRUCTURAL CHANGES AND SPECIALISATION OF THE REPUBLIC OF SERBIA'S MANUFACTURING INDUSTRY

**Abstract:** Manufacturing is an important sector of the economy. The main objective of this paper is to analyze the structural changes and specialization of manufacturing sector industries of Serbia after 2000. More precisely, we investigate the structural changes in the direction and level of specialization in the manufacturing sector compared to the average of the EU-27. Specialization observe share of value added of individual sectors, divisions, groups or class of manufacturing industries in the national economy. When it comes to trends of growth or decrease the degree of specialization, it is very important level of participation of individual divisions and groups, grouped by technological intensity and knowledge. Changes in the level of manufacturing export competitiveness shows correlation, dependent on the structure and specialization.

**Keywords:** manufacturing sector, structure, specialization of industrial production



# DEFICIT TEKUĆEG RAČUNA KAO OGRANIČAVAJUĆI FAKTOR PRIVREDNOG RAZVOJA REPUBLIKE SRBIJE

Mr Nenad Janković\*, Dr Nenad Stanišić\*\*

**Apstrakt:** Kretanja na tekućem računu platnog bilansa mogu biti značajan i veoma koristan izvor informacija kreatorima ekonomske politike, pa je izuzetno značajno analizirati stanje tekućeg računa i vršiti procenu dugoročne održivosti njegovog salda, a pre svega, deficita. Svakako da visoki i dugotrajni deficiti tekućeg računa ne mogu biti beskonačno finansirani inostranim kapitalom, pa je veoma bitno utvrditi izvore deficita (odnosno faktore koji utiču na stanje tekućeg računa), željeni nivo deficita koji je moguće održavati, kao i vremenski okvir u kom će se to sprovesti. U ovom radu se analizira stanje i dinamika promene tekućeg računa Srbije u periodu od 2001. do 2010. godine, i vrši kvalitativna procena održivosti deficita tekućeg računa. Svi analizirani parametri ukazuju na loše stanje tekućeg bilansa Srbije i na negativne strukturne tendencije. Bez značajnih promena u izvoznim performansama i investicionoj atraktivnosti Srbije u narednom srednjoročnom periodu, Srbija se može suočiti sa problemom spoljne prezaduženosti, sa teškim posledicama po dalji ekonomski razvoj.

**Ključne reči:** deficit tekućeg računa, tekući transferi, SDI, spoljna zaduženost

## Uvod

Kretanja na tekućem računu platnog bilansa mogu biti značajan i veoma koristan izvor informacija kreatorima ekonomske politike, pri čemu saldo tekućeg računa ne treba da predstavlja varijablu (poput količine novca u opticaju), nego cilj ekonomske politike (poput stope inflacije ili nivoa BDP). Kroz saldo tekućeg računa i praćenje priliva i odliva sredstava po osnovu razmene roba, usluga, dohodaka i transfera, odnosno praćenje nastajanja obaveza prema inostranstvu i potraživanja iz inostranstva, vide se rezultati vođenja određene ekonomske politike [4, str. 66]. U svakom slučaju, kao što ističe Mankiw, „trgovinski deficit (samim tim i deficit tekućeg računa) sam po sebi ne predstavlja problem, ali ponekad može da bude simptom problema“.

---

\* Ekonomski fakultet u Kragujevcu, e-mail: njankovic@kg.ac.rs

\*\* Ekonomski fakultet u Kragujevcu, e-mail: nstanisic@kg.ac.rs

U slučaju konstantnog deficita tekućeg računa, država se suočava sa činjenicom da predaje potraživanja po svom budućem prihodu inostranim pojedincima i institucijama, što znači da time dolazi do neto zaduživanja iz inostranstva. Jedan od načina privlačenja inostranih investitora, da odobre kredite za pomoć u pokrivanju deficita tekućeg računa, je povećanje domaće tržišne kamatne stope, što kao posledicu može imati negativna dešavanja u vidu usporavanja domaće kupovine roba i usluga, povećavanja nezaposlenosti i snižavanja domaćeeg životnog standarda [7, str. 750]. Veliki deficit tekućeg računa (odnosno, uopšte njegov saldo) vrlo često može imati uticaj i na kretanje deviznog kursa, a samim tim i na konkurentnost izvoza neke zemlje. Iz tog razloga je izuzetno značajno za kreatore ekonomske politike, odnosno za sve one koji se bave problematikom deviznog kursa, konkurentnosti izvoza i sl. da u svoju analizu uključe i analizu stanja tekućeg računa, kao i procenu njegove održivosti. Svakako da visoki i dugotrajni deficiti tekućeg računa ne mogu biti beskonačno finansirani pozajmljivanjem iz inostranstva, tako da će u određenom trenutku postati neophodno izvršavanje određenih prilagođavanja. S obzirom na značaj pomenute problematike, veoma je bitno utvrditi izvore deficita (odnosno faktore koji utiču na stanje tekućeg računa), željeni nivo deficita koji je moguće održavati, kao i vremenski okvir u kom će se to sprovesti.

### **Održivost deficita tekućeg računa**

U novije vreme koncept održivog deficita tekućeg računa je postao važno, ne samo teoretsko, već i ekonomsko, pa čak i političko pitanje. Na kraći rok, održivost deficita trgovinskog (samim tim i tekućeg) računa zavisi, pre svega, od očekivanog priliva stranih direktnih investicija, porasta deviznih rezervi usled otkupa efektivne od građana i porasta inostrane zaduženosti. Problem predstavlja što su sva tri navedena izvora na duži rok podložna znatnim fluktuacijama (posebno u nerazvijenim zemljama), što može dovesti do neželjenih posledica. Poredeći sa SDI, portfolio investicijama i kreditima, priliv doznaka iz inostranstva (tekući transferi), ipak pokazuje veću dozu stabilnosti što svakako predstavlja pozitivnu stvar. Broj inostranih radnika se sporo menja uprkos nastanku ekonomskih kriza. Ovo je naročito bitno za, pre svega zemlje u razvoju, kod kojih se, zbog raznih okolnosti dešava da se nalaze u priličnom problemu što se tiče spoljnotrgovinskog deficita. Dobar deo tog deficita se finansira upravo prilivom sredstava putem radničkih doznaka, odnosno tekućih transfera. Iz tog razloga je urađen veliki broj ekonomskih studija koje pokušavaju da utvrde koliki je pravi efekat priliva doznaka iz inostranstva na domaću ekonomiju. Pored već pomenutih pozitivnih strana, priliv ovih sredstava pokazuje i određene negativne osobine koje se ogledaju u činjenici da dolazi do uticaja na stabilnost deviznog kursa posmatrane

zemlje (uticaj na apresijaciju deviznog kursa što se može negativno odraziti na konkurentnost te zemlje i samo još više produbiti već postojeći problem), na porast cene rada, na motivisanost za rad, ličnu i investicionu potrošnju... Čak se može zaključiti da veći broj studija, pri proceni ukupnih efekata ovih sredstava na privredni rast zemlje, ističe njihovo negativno dejstvo [4, str. 133-134].

Umerena neravnoteža tekućeg računa može biti uzrok ostvarivanja dobiti od trgovine (intertemporalna trgovina – razmena potrošnje u vremenu). Intertemporalna trgovina pokazuje da zemlja može biti u prednosti ukoliko se svetske investicije koncentrišu u one privrede koje su najsposobnije da tekući proizvod pretvore u budući. Iz tog razloga, zemlje u kojima su mogućnosti za investiranje slabe, sopstvenu štednju treba da kanališu u produktivnije investicione projekte u inostranstvu (neto izvoznice trenutno raspoloživog proizvoda pri čemu se ostvaruju suficiti tekućeg računa), dok zemlje u kojima su investicije relativno produktivne, treba da budu neto uvoznice tekućeg proizvoda (pri čemu se ostvaruju deficiti tekućeg računa). Inostrani dugovi deficitarnih zemalja će biti otplaćeni uz pomoć izvoza proizvoda u zemlje iz kojih su sredstva pozajmljena, čime se vrši razmena sadašnjeg za budući proizvod. Insistiranje na ostvarivanju ravnoteže tekućeg računa ne ostavlja mogućnost za značajne dobitke od razmene u vremenu [5, str. 505].

Preveliki deficit tekućeg računa podrazumeva da zemlja pozajmljuje iz inostranstva i to ne mora da bude problem ukoliko se ta sredstva usmeravaju u produktivne domaće investicione projekte koji će biti pokriveni na osnovu prihoda koji će se ostvariti u narednom periodu. Međutim, visoki deficiti mogu biti i posledica visoke potrošnje, koja nastaje usled pogrešno vođene državne politike, kao i loše isplaniranih investicionih projekata, zbog čega se vlast može suočiti sa gubljenjem poverenja stranih investitora i pojavom dužničke krize.

Iako je prema MMF-u i Svetskoj banci, kritična tačka deficita tekućeg računa 5% BDP zemlje (naročito ako se finansira kratkoročnim sredstvima), savremeni uslovi poslovanja, sve veća inegriranost svetskih finansijskih tržišta, sve veća uključenost i nerazvijenih zemalja u svetske ekonomske (finansijske) tokove, njihovo poboljšanje odnosa razmene i povećanje produktivnosti, je uticalo na činjenicu da praktično više ne postoji jedinstveno mišljenje o tome koji nivo deficita tekućeg računa će se smatrati neodrživim i koje su njegove posledice na makroekonomske indikatore. Postoje brojni primeri zemalja koje su uspele održavati i finansirati i veće deficite tekućeg računa tokom dužeg vremenskog perioda i nakon toga preći u suficit (mada postoje i suprotni primeri gde zemlje nisu uspele izbeći platnobilansnu krizu iako su imale niske deficite tekućeg računa). U tim slučajevima, zemlje imaju godinama deficite tekućeg računa, a privreda ne trpi zato što se deficit koristi na pravi način, tj. za privatno finansiranje

investicija. Jednostavno, deficit tekućeg računa može predstavljati znak da dolazi do strukturnih promena, što će biti omogućeno uz priliv kapitala (pre svega opreme) i investicija od kojih se u narednom periodu može očekivati značajna stopa ekonomskog rasta i sustizanje razvijenijih zemalja (*catching up* proces – koji podrazumeva visoke iznose produktivnih investicija, ali bez prevelikog ugrožavanja eksterne ravnoteže). Ipak, ostaje na snazi činjenica da je zbog kvilitetnijih institucija, dubljeg i likvidnijeg finansijskog tržišta, raznovrsnije realne ekonomije i sposobnosti (mogućnosti) da se izdaju obveznice u sopstvenoj valuti, deficit tekućeg računa znatno lakše održavati u razvijenim zemljama [6, str. 213], odnosno deficit tekućeg računa će biti održiv u onoj meri i u onim rokovima za koje poverioci veruju da može biti održiv.

Praktičnija i prihvatljivija definicija održivosti deficita tekućeg računa kaže da će on biti održiv ukoliko nastavak sprovođenja trenutne ekonomske politike vlade, i/ili ponašanja privatnog sektora u sadašnjosti, kao i eventualne pojave eksternih šokova, neće zahtevati sprovođenje značajnijih promena u ekonomskoj politici zemlje, ili prouzrokovati nastanak platnobilansne krize. Dakle, neodrživom pozicijom će se smatrati ukoliko do povećanja deficita tekućeg računa dolazi uz rastući udeo spoljnog duga u BDP zemlje. Suprotno tome, zemlja će se smatrati solventnom i deficit tekućeg računa održivim ukoliko se vrednost ovog pokazatelja ne povećava, odnosno, ukoliko ne dolazi do širenja „jaza resursnog bilansa“. Dakle, pri kontinuiranoj makroekonomskoj politici zemlje deficit tekućeg računa može biti održiv sve do pojave eksternog šoka u vidu devizne ili dužničke krize. Milesi-Ferretti i Razin su definisali tri ključna područja vezana za održivost deficita tekućeg računa i prema njihovim zaključcima, deficiti tekućeg računa su manje održivi ukoliko je:

- deficit tekućeg računa visok u odnosu na BDP;
- deficit tekućeg računa posledica smanjenja iznosa nacionalne štednje pre nego povećanja iznosa nacionalnih investicija i
- iznos nacionalne štednje nizak [3, str. 80-81].

### **Pokazatelji održivosti deficita tekućeg računa**

S obzirom da su dosadašnja ekonomska istraživanja evidentirala veliki broj pokazatelja koji pomažu pri analizi održivosti deficita tekućeg računa (struktura i kretanje u tekućem i finansijskom delu platnog bilansa, devizni kurs, monetarna politika, fiskalna politika, štednja, investicije, otvorenost i struktura spoljne trgovine, privredni rast, obaveze prema inostranstvu, privredni rast razvijenih zemalja, realne kamatne stope na međunarodnim tržištima...), bitno je razvrstati ih po nekom kriterijumu. U tom kontekstu, Milesi-Ferretti i Razin razlikuju slučajeve



u kojima su deficiti tekućeg računa posledica loše ili neodgovorne makroekonomske politike domaće ekonomije, ili posledica „objektivnih“ okolnosti na koje ne možemo uticati (promene u međunarodnom okruženju). Sledeći njihov pristup, razlikujemo pokazatelje domaće ekonomije, međunarodne razmene i razvoja svetske ekonomije.

U pokazatelje domaće ekonomije spadaju: štednja i investicije, privredni rast, pokazatelji finansijskog sastava, struktura tekućeg računa platnog bilansa, struktura kapitalno-finansijskog računa platnog bilansa i kapitalne restrikcije i pokazatelji fiskalne politike. U pokazatelje međunarodne razmene spadaju: fleksibilnost deviznog režima i realnost deviznog kursa, otvorenost i struktura trgovinskih tokova, visina i struktura obaveza prema inostranstvu i međunarodne rezerve i pokazatelji njihove adekvatnosti. U pokazatelje razvoja svetske ekonomije spadaju politička i makroekonomska nestabilnost i neizvesnost i kreditni rejting zemlje i tržišna očekivanja.

Saldo tekućeg računa se može posmatrati kao razlika između domaće štednje i investicija pri čemu veće investicije od štednje podrazumevaju deficit, a obrnuto, veća štednja od investicija, suficit tekućeg računa. U slučaju povećanja deficita tekućeg računa tu razliku je neophodno finansirati na neki način – najčešće zaduživanjem u inostranstvu. S obzirom da bi značajan iznos investicija mogao da doprinese velikoj stopi privrednog rasta u budućnosti, od velikog značaja je i način upotrebe tih pozajmljenih sredstava, odnosno da li se ta sredstva koriste za finansiranje investicionih poduhvata, ili za finansiranje potrošnje. Naravno, u smislu lakše održivosti deficita tekućeg računa, bolje je ulaganje u investicione poduhvate. U tom slučaju, uz veću stopu privrednog rasta, vremenom bi došlo i do povećanja tehnološke opremljenosti zemlje, povećanja i poboljšanja strukture izvoza i, samim tim, lakše otplate dužničkih obaveza u narednom periodu. Čak i finansiranje potrošnje ne mora biti toliko loše ukoliko bi se potrošnja usmerila ka domaćim proizvođačima. Pravi problem nastaje kada se pozajmljenim sredstvima iz inostranstva finansira potrošnja iz uvoza (na domaćem tržištu ne postoji takva proizvodnja, ili se namerno izbegava), čime nestaje svaki pozitivni aspekt zaduživanja u inostranstvu, i čak se u još većoj meri produbljuje deficit tekućeg računa čime se može dovesti u pitanje njegova održivost.

Sa aspekta kapitalno-finansijskog računa platnog bilansa, u smislu održivosti deficita tekućeg računa, od velikog značaja su i ročnost i struktura duga prema inostranstvu. U tom smislu, deficit tekućeg računa znatno je bolje finansirati dugoročnim nego kratkoročnim sredstvima, odnosno prilivom SDI nego portfolio investicijama. Kratkoročna sredstva i portfolio investicije su znatno podložniji naglim odlivima u uslovima promene tržišnih i političkih okolnosti što može biti nagoveštaj pojave eksterne krize ili reakcija na loše vođenje makroekonomske

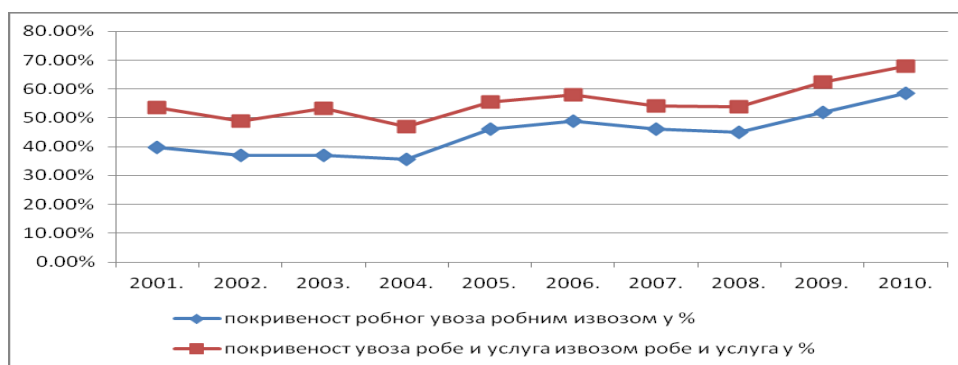
politike zemlje. Mnogo je bolje ukoliko preovladava finansiranje putem vlasničkih instrumenata (u odnosu na dužničke) zato što u slučaju bilo kakvih promena najveći rizik snosi inostrani investitor. U okviru vlasničkih instrumenata, sa aspekta ročnosti i volatilnosti, bolja su ulaganja u vidu SDI nego portfolio investicije. Kod dužničkih obaveza, pored ročnosti treba obratiti pažnju i na valutnu strukturu i vrstu kamate (fiksna ili fleksibilna). Na osnovu svega navedenog, u posebnom problemu ovde mogu biti zemlje (u najvećoj meri važi za zemlje u razvoju) kod kojih dominiraju kratkoročne obaveze, nominovane u inostranoj valuti sa varijabilnom kamatnom stopom. Pri ovakvim uslovima sav rizik prelazi na zemlju dužnika (koja je i onako u problemima) čime se održivost deficita tekućeg računa dovodi u pitanje. Određeni broj zemlja je u prošlosti problem deficita tekućeg računa delimično rešavao i kapitalnim restrikcijama. Međutim, u novije vreme, liberalizacija finansijskog računa i povećana međunarodna mobilnost kapitala su pokazali da mogu imati pozitivan efekat na saldo tekućeg računa ukoliko se tako pribavljeni kapital upotrebi na adekvatan način (u razvojne svrhe).

Pored načina zaduživanja i finansiranja deficita tekućeg računa, od velike važnosti je i njegova struktura. U tom slučaju, veći problem po održivost deficita će predstavljati veliki spoljnotrgovinski deficit, dok će deficit u podbilansu dohotka predstavljati znatno manji problem. Veliki spoljnotrgovinski deficit u dužem vremenskom periodu ukazuje na to da zemlja ima određene strukturne probleme koji se prikazuju u vidu manje konkurentnosti, što se može negativno odraziti na održivost deficita tekućeg računa i zahtevati primenu značajnijih i dugotrajnijih ekonomskih mera u narednom periodu.

Otvorenost i struktura spoljne trgovine takođe utiču na održivost deficita tekućeg računa. Otvorenost neke ekonomije se najčešće meri odnosom zbira izvoza i uvoza prema BDP te zemlje. U tom slučaju je poželjno da je udeo izvoza što veći zato što se ostvarenim prihodima po osnovu izvoza izmiruju obaveze prema inostranim kreditorima. Dakle, otplata duga i finansiranje deficita tekućeg računa će biti održivije, što je razvijeniji izvozni sektor posmatrane zemlje. Međutim, što je veća otvorenost neke ekonomije, to je i veća njena izloženost eksternim šokovima i krizama. Ova konstatacija naročito dolazi do izražaja kod zemalja koje imaju veliki stepen proizvodne (izvoze mali broj proizvoda (naročito ako su u pitanju sirovine i proizvodi nižih faza obrade) i geografske (izvoze u mali broj zemalja) koncentracije izvoza [3, str. 83-99].

### Deficit tekućeg računa Srbije od 2001. do 2010. godine

Kraj 80-ih godina prošlog veka je karakterisao značajan porast naše spoljnotrgovinske razmene sa inostranstvom tako da je 1990. godine dostignut njen najveći obim. Međutim, već 1991. godine je registrovan pad u obimu spoljnotrgovinske razmene koji je zbog sankcija nastavljen i u narednom periodu. Nakon sankcija obim spoljnotrgovinske razmene je znatno smanjen o čemu dovoljno govori podatak da je vrednost ukupnog izvoza u 2000. godini predstavljala svega trećinu izvoza iz 1991. godine. Tek 2005. godine je dostignuta vrednost izvoza iz 1991. godine. Pored toga, značajno je promenjen i stepen pokrivenosti uvoza izvozom. Kraj 80-ih godina je obeležio izuzetno veliki stepen pokrivenosti uvoza izvozom koji se kretao od 77,4% u 1990. godini, do čak 98,4% u 1988. godini. Međutim, nakon 2000. godine, situacija se u velikoj meri promenila. Pokrivenost uvoza izvozom je dosta niža i kretala se od 35,57% u 2004. godini, do 58,57% u 2010. godini. Najmanja pokrivenost uvoza izvozom u 2004. godini je u velikoj meri posledica uvođenja PDV-a u narednoj godini. Iz tog razloga je uvoz mnogih roba koji je bio planiran za 2005. godinu obavljen krajem 2004. godine kako bi se smanjilo plaćanje PDV-a od strane uvoznika na početku 2005. godine [2, str. 5]. Tek 2009. godine je ovaj pokazatelj prešao 50%, opet, pre svega zahvaljujući većem padu obima uvoza nego izvoza koji je bio posledica velike svetske ekonomske krize (Grafik 1).



**Grafik 1** Pokrivenost uvoza izvozom u periodu od 2001. do 2010. godine

Izvor: [9]

Sve manja pokrivenost uvoza izvozom je značila sve veći spoljnotrgovinski deficit do kojeg je došlo nakon perioda sankcija. Izolacija naše privrede i velika razaranja nastala tokom bombardovanja izuzetno su se negativno odrazila na našu

privredu pri čemu je ona pretrpela velike poremećaje. Ukoliko se izuzme 2005. godina, sve do 2009. godine spoljnotrgovinski deficit je konstantno rastao i u apsolutnom i u relativnom iznosu. Posledica toga je da smo nakon, skoro uspostavljene ravnoteže u spoljnotrgovinskoj razmeni koju smo imali 1988. godine, u 2001. godini imali deficit od 2,3 milijarde evra, koji je 2008. godine dostigao skoro 8,7 milijardi evra. Procentualno, taj deficit se nije smanjivao ispod 22,32% BDP (2001. godine), dok je 2004. godine dostigao skoro 30% (29,7% BDP). Nakon krize, ipak dolazi do smanjenja ovog pokazatelja, pre svega zbog značajnijeg pada na uvoznoj strani, tako da je spoljnotrgovinski deficit u 2010. godini u apsolutnom iznosu manji za oko 45%, odnosno za gotovo 4 milijarde evra. U procentima je to nešto manje izraženo tako da se spoljnotrgovinski deficit smanjio sa 27,7% BDP u 2008. godini na 18,67% u 2010. godini.

Paralelno gledano, u posmatranom periodu, i tekući račun je sve vreme bio u deficitu (izuzimajući 2001. godinu kada je nakon izvršene reklasifikacije tekući račun bio u suficitu 282 miliona evra). Zahvaljujući konstantno pozitivnom iznosu tekućih transfera (od 2,13 milijardi evra u 2003. godini, do 3,52 milijarde evra u 2009. godini), deficit tekućeg računa je i apsolutno i relativno bio manji od spoljnotrgovinskog deficita. Kao i kod spoljnotrgovinskog deficita, ukoliko se izuzme 2005. godina, može se reći da je do 2009. godine deficit tekućeg računa konstantno rastao (2008. godine je dostigao maksimum – skoro 7,1 milijardu evra, odnosno 21,6% BDP). Nakon toga, globalna ekonomska kriza je dovela do bolnog procesa smanjivanja neravnoteža platnog bilansa u većini zemalja sveta, pri čemu su suficitarne zemlje smanjivale svoj suficit, a deficitarne svoj deficit. Iz istog razloga deficit tekućeg računa je i u Srbiji u narednim godinama znatno opao (za oko 5 milijardi evra), tako da je u 2010. godini iznosio nešto preko 2 milijarde evra, odnosno 7,4% BDP (Grafik 2).



**Grafik 2** Deficit spoljnotrgovinske razmene i tekućeg računa u periodu od 2001. do 2010. godine, u % BDP

Izvor: [9]

Posle 2000. godine visok deficit tekućih transakcija predstavlja jedno od najvažnijih obeležja platnog bilansa Srbije. U velikoj meri on je posledica dugogodišnje izolacije naše zemlje koja je dovela do povećanja tražnje kapitalnih dobara i trajne potrošne robe. Sve do četvrtog kvartala 2008. godine, pozitivni saldo kapitalnog bilansa, zasnovan pre svega na dugoročnom zaduživanju i prilivu stranih direktnih investicija (pre svega po osnovu privatizacije – kulminacija je bila 2006. godine), je bio veći od deficita tekućeg računa što je bilo dovoljno da se manjak ostvaren po tom osnovu pokrije i da dođe do povećanja deviznih rezervi (Tabela 1).

*Tabela 1 Učešće tekućih transfera, SDI i spoljnog duga u BDP-u Srbije (%) i promene deviznih rezervi u periodu od 2001. do 2010. godine*

	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
BDP, u mil. evra	12820,9	16028,4	17305,9	19026,2	20305,6	23304,9	28467,9	32668,2	28956,6	28006,1
BDP po stanovniku, u evrima	1709	2137	2313	2549	2729	3144	3857	4445	3955	3841
Tekući transferi, kao % BDP-a	20,32	16,63	12,31	13,77	13,61	12,68	10,1	7,82	12,15	11,98
SDI – neto, kao % BDP-a	1,44	3,12	6,9	4,07	6,61	14,26	6,4	5,58	4,74	3,07
Spoljni dug, kao % BDP-a	85,55	58,66	55,92	49,75	60,06	60,85	60,2	64,55	77,66	84,93
Devizne rezerve (negativan predznak predstavlja povećanje)	-562	-996	-827	-343	-1647	-4269	-742	1687	-2363	929

*Izvor: [8,9]*

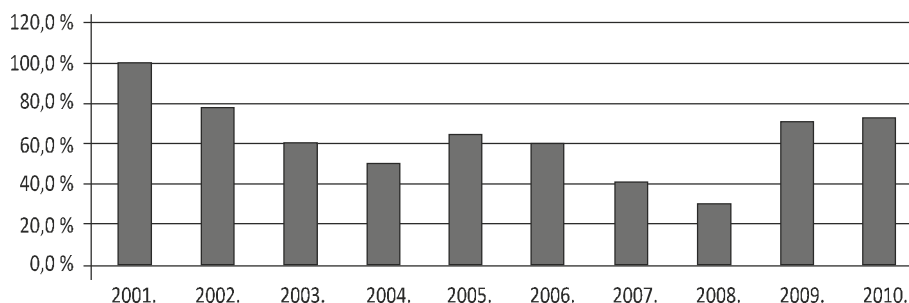
Međutim, deficit tekućeg računa u 2008. godini, koji je dostigao 21,6% BDP nije više mogao da se kompenzuje suficitom koji je ostvaren u finansijskim i kapitalnim transakcijama, tako da je došlo do smanjenja deviznih rezervi centralne banke. Iako se može reći da deficit tekućeg računa u tranzicionim zemljama predstavlja neminovnost prilikom dostizanja razvijenih privreda, zbog potencijalnih negativnih posledica koje sa sobom nosi (izbijanje finansijskih i valutnih kriza), u nekom srednjeročnom periodu, pre svega ubrzanim rastom privredne aktivnosti i izvoza, povećanjem investicija i smanjivanjem javne potrošnje treba pokušati

smanjiti deficit tekućeg računa kao bi bila postignuta neka vrsta eksterne ravnoteže.

### **Izabrani pokazatelji održivosti deficita tekućeg računa Srbije**

Visoko učešće trgovinskog deficita (samim tim i deficita tekućeg računa) u BDP-u Srbije (do 2008. godine konstantno preko 20%) svakako nije održivo na duži rok. Većina analiza procenjuje da se u narednom periodu deficit tekućeg računa mora spustiti na oko 5% BDP (smatra se da to može biti održivo). Kao što je već napomenuto, u kraćem periodu, održivost, pre svega trgovinskog deficita proističe iz očekivanog priliva stranih direktnih investicija, porasta deviznih rezervi zbog otkupa efektive od građana i porasta inostrane zaduženosti. Problem predstavlja činjenica da su ovi izvori na duži rok (naročito u zemljama u razvoju, poput Srbije) podložni znatnim fluktuacijama, što sa sobom nosi određeni rizik.

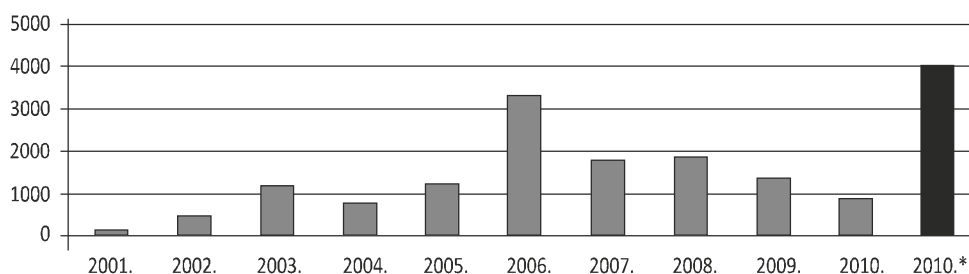
Tekući transferi, odnosno devizne doznake radnika i iseljenika su u posmatranom periodu (Tabela 1) činile izuzetno značajnu stavku prilikom ublažavanja velikog trgovinskog deficita (do izbijanja krize konstantno su bile preko 10% BDP Srbije) i samim tim u velikoj meri uticale na kretanje deviznog kursa u posmatranom periodu. Pored određenih oscilacija, gledano u odnosu na BDP (u 2001. godini 20,32%, u 2008. godini 7,82%), one pokazuju, pre svega u apsolutnom iznosu određenu stabilnost (u odnosu na ostale stavke) i njihov značaj je i dalje veliki (od 2,131 milijardu evra u 2003. godini, do 3,518 milijardi evra u 2009. godini). Suprotno očekivanjima, nakon izbijanja krize, priliv sredstava po ovom osnovu se povećao i vratio na nivo iz 2005. i 2006. godine. Ono što nije dobro jeste činjenica da priliv deviza po ovom osnovu nije rezultat proizvodnje u zemlji i realnog sektora ekonomije, čime se neopravdano vrši pritisak na apresijaciju dinara, iako pokazatelji realnog sektora ekonomije ukazuju na suprotno. Realna apresijacija dinara se negativno odražava na, ionako izuzetno lošu, konkurentnost naših proizvoda čime se aktuelni problem spoljnotrgovinskog deficita dodatno pogoršava. Grafik 3 na još bolji način pokazuje koliki je uticaj tekućih transfera na finansiranje spoljnotrgovinskog deficita Srbije. Tokom skoro celog posmatranog perioda (izuzimajući pre svega 2007. i 2008. godinu), preko, 60% spoljnotrgovinskog deficita je bilo pokriveno tekućim transferima iz inostranstva, na osnovu čega se može izvesti zaključak da ova stavka u platnom bilansu u značajnoj meri ublažava debalans koji postoji u robnim transakcijama Srbije sa inostranstvom.



**Grafik 3** Pokrivenost robnog deficita neto tekućim transferima u Srbiji u periodu od 2001. do 2010. godine

Izvor: [9]

Na osnovu Tabele 1 takođe vidimo da je i privlačenje stranih direktnih investicija (SDI) na početku posmatranog perioda bilo skromno (svega 1,44% BDP Srbije). Vremenom priliv SDI se povećavao i kulminaciju je dostigao 2006. godine prodajom mobilnog operatera Telenoru (što je u toj godini ukupno iznosilo 3,3 milijarde evra, odnosno 14,26% BDP Srbije). Međutim, i ovde je problematično to što je dominantan udeo priliva SDI po osnovu privatizacije. Najveći deo preduzeća je tokom posmatranih godina privatizovan što se, uz ekonomsku krizu koja je u međuvremenu nastala, videlo kroz manji iznos SDI nakon 2006. godine i u apsolutnom i u relativnom smislu (u 2010. godini procenat je opao na svega 3,07). Analizom podataka iz Tabele 1 vidi se da je iznos SDI u 2006. godini (tj. njihovo učešće u BDP Srbije) bio izuzetak, koji u narednim godinama nije potvrđen. Da se uspešno zadržati učešće od već pomenutih 14,26% iz 2006. godine, u 2010. godini, priliv SDI je trebalo iznositi skoro 4 milijarde evra (tačnije, 3,993 milijardi) umesto 860 miliona evra koliko je stvarno pristiglo (tamniji stubić na Grafiku 4).



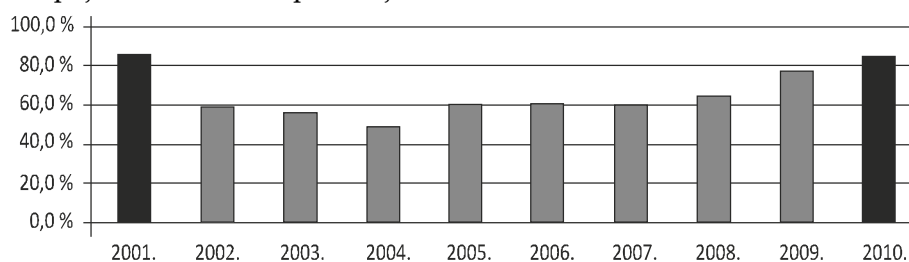
\* koliki bi bio iznos SDI u 2010. godini da je zadržano učešće SDI u BDP-u Srbije iz 2006. godine

**Grafik 4.** Neto SDI u Srbiji u milionima evra u periodu od 2001. do 2010. godine

Izvor: [9]

Zaduživanje Srbije u inostranstvu je takođe predstavljalo značajan kanal finansiranja deficita tekućeg računa i iz tog razloga je značajno sagledati nivo zaduženosti naše zemlje u posmatranom periodu, odnosno potencijalni problem prezaduženosti.

Učešće spoljnog duga u BDP Srbije, kao osnovni indikator solventnosti neke zemlje, pokazuje koliko opterećenje predstavlja spoljni dug za ekonomsku aktivnost u tekućoj godini. Iz priloženih podataka se vidi da je, kada bi se upoređivali početak i kraj perioda, nivo zaduženosti ostao gotovo nepromenjen (u 2001. godini 85,55% BDP, a u 2010. godini 84,93% BDP – Tabela 1). Međutim, ukoliko se analizira period između ove dve godine, izvodi se zaključak da je nivo zaduženosti bio u proseku oko 60% (pa čak je u 2004. godini pao ispod 50%) sve do izbijanja krize. Kriza je doprinela značajnom porastu zaduženosti (za 2 godine je učešće spoljnog duga u BDP Srbije poraslo za 20%) čime je Srbija u 2010. godini (kao i u 2001. godini), prema Svetskoj banci, prešla iz kategorije srednje zaduženih u visoko zadužene (kritična tačka po Svetskoj banci je 80%) zemlje (tamniji stubići na Grafiku 5). Smanjivanje pokazatelja je znak da stopa rasta BDP-a raste brže od stope rasta spoljnog duga čime se poboljšava sposobnost otplate duga, i obrnuto, porast vrednosti ovog pokazatelja govori da stopa rasta zaduživanja raste brže od stope rasta BDP-a, pri čemu porast vrednosti ovog pokazatelja iznad propisanih granica ukazuje na moguće probleme sa solventnošću zemlje i povećava rizik da dođe do pojave teškoća u otplati zajmova.



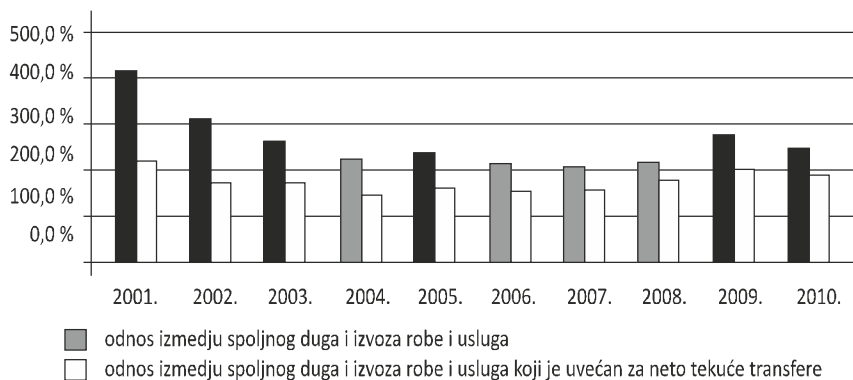
**Grafik 5** Učešće spoljnog duga u BDP-u Srbije u periodu od 2001. do 2010. godine

Izvor: [9]

Ukoliko se kao pokazatelj spoljne zaduženosti koristi odnos između spoljnog duga i izvoza robe i usluga zemlje, dobijaju se još zanimljiviji podaci. Ovaj pokazatelj govori koliko opterećenje predstavlja spoljni dug za ekonomske tokove sa inostranstvom u tekućoj godini meren izvozom roba i usluga. Izvoz roba i usluga se uzima zato što se smatra da je to glavni izvor stvaranja prihoda za



otplatu dugova. Naravno, veći izvoz roba i usluga od uvoza, tj. pozitivan spoljnotrgovinski bilans će olakšavati otplatu duga u posmatranom periodu. U slučaju Srbije, u posmatranom periodu situacija je bila suprotna, tako da se može reći da je veliki spoljnotrgovinski deficit u značajnoj meri otežavao otplatu dugova. Zbog toga, za razliku od prethodnog pokazatelja kada je Srbija samo u 2001. i 2010. godini spadala u visoko zadužene zemlje, po ovom pokazatelju Srbija je spadala u visoko zadužene zemlje u čak šest, od posmatranih deset godina (u ovom slučaju prema Svetskoj banci granica između srednje i visoko zaduženih zemalja je 220% - crni stubići na Grafiku 6). Međutim, ekonomska istraživanja su pokazala da kod zemalja kod kojih tekući transferi iz inostranstva predstavljaju značajnu stavku u platnom bilansu (što u Srbiji svakako predstavljaju), prilikom izračunavanja ovog pokazatelja i njih treba uzeti u obzir. U tom slučaju, u odnos se stavlja ukupan spoljni dug i izvoz robe i usluga uvećan za neto tekuće transfere [3, str. 105-106] (beli stubići na Grafiku 6). Dobijeni rezultati, mereni na ovakav način, pokazuju da je Srbija ipak spadala u grupu srednje zaduženih zemalja u posmatranom periodu. Ovaj Grafik na najbolji način prikazuje ulogu i značaj tekućih transfera prilikom rešavanja platnobilansnih problema u Srbiji. Pri ovakvim okolnostima, u narednom periodu biće izuzetno važno barem zadržati, pre svega, relativno učešće tekućih transfera u odnosu na BDP, kako Srbija ne bi zapala u krizu otplate dugova.



**Grafik 6** Odnos između spoljnog duga i izvoza robe i usluga, kao i odnos između spoljnog duga i izvoza robe i usluga uvećanih za neto tekuće transfere, (%)

Izvor: [9].

Ono što je dobro, prilikom povećanja nivoa zaduženosti Srbije je ročna struktura tog duga. Iz Tabele 2 se vidi da je ročna struktura još uvek povoljna i izuzev 2008. godine (kada je učešće kratkoročnih izvora u ukupnom dugu iznosilo 10,16%) učešće kratkoročnog duga je oko 7%. Najveći deo porasta neto zaduženosti prema inostranstvu je nastao zbog zaduživanja privatnih banaka i korporacija

(Tabela 2). Učešće privatnog sektora je 10 puta veće u odnosu na početak posmatranog perioda (6,49% u 2001. godini, 61,84% u 2010. godini, s tim da je maksimum dostignut 2008. godine kada je učešće privatnog sektora bilo 69,08%). Iako privatni dug ne opterećuje budžet, posredno, on ipak utiče na platni bilans, stanje deviznih rezervi, monetarnu i kursnu stabilnost. Novo privatno zaduživanje nije na pravi način iskorišćeno zato što je dobrim delom otišlo u potrošnju (pre svega uvoz potrošnih dobara) što nije donelo adekvatne rezultate po pitanju popravljivanja stanja u realnoj ekonomiji i na strani izvoza. Na taj način je samo povećavana stopa servisiranja duga, odnosno udeo duga u BDP-u (pre svega od 2004. godine kada je i počelo znatno veće privatno zaduživanje). Iz tog razloga, najznačajniji rizik po održivost platnog bilansa u srednjem roku je obnavljanje rasta privatnog zaduživanja u inostranstvu, odnosno servisiranje duga po tom osnovu u narednom periodu. Pored toga, neki novi talas globalne finansijske (ekonomske) krize bi verovatno ponovo doveo do prekida (ili smanjenja) priliva kapitala što bi takođe dovelo u pitanje održivost deficita platnog bilansa [6, str. 207-211].

**Tabela 2** Učešće kratkoročnog duga i privatnog sektora u ukupnom dugu u periodu od 2001. do 2010. godine

	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
Učešće kratkoročnog duga	7,43	6,45	5,47	4,67	7,77	6,75	6,13	10,16	8,91	7,7
Učešće privatnog sektora	6,49	8,23	11,9	23,06	35,29	53,52	63,33	69,08	65,47	61,84

Izvor: [9]

Pored konstatacije da su tekući transferi u najvećoj meri uticali na smanjenje velikog spoljnotrgovinskog deficita, Tabela 3 potvrđuje prethodno iznete činjenice i prikazuje koji su bili glavni izvori pokrića preostalog deficita tekućeg računa u posmatranom periodu. Na osnovu prikazanih podataka se vidi da su to u najvećoj meri bili strani krediti, i u par godina (naročito 2006. godine), strane direktne investicije.

Iz tog razloga, u narednom periodu je potrebno intezivirati aktivnosti koje su usmerene ka privlačenju stranih direktnih investicija, pospešivanju domaće štednje i izvoza (obezbediti njegovo povoljnije finansiranje). Strane direktne investicije će svakako biti jedan od najznačajnijih faktora za smanjenje spoljnoekonomske neravnoteže. Međutim, to moraju biti, pre svega *greenfield* investicije koje će biti usmerene u izvozno orijentisane sektore privrede (pre svega u sektor razmenljivih

dobara), što bi trebalo da dovede do povećanja produktivnosti (pre svega u tim sektorima), a samim tim i povećanja izvoza i deviznog priliva. Na taj način (jačanjem izvozne ponude i smanjenjem uvozne tražnje), može se očekivati poboljšanje platnobilansne pozicije zemlje u narednom periodu i finansiranje deficita tekućih transakcija bez daljeg zaduživanja zemlje [1, str. 45-46].

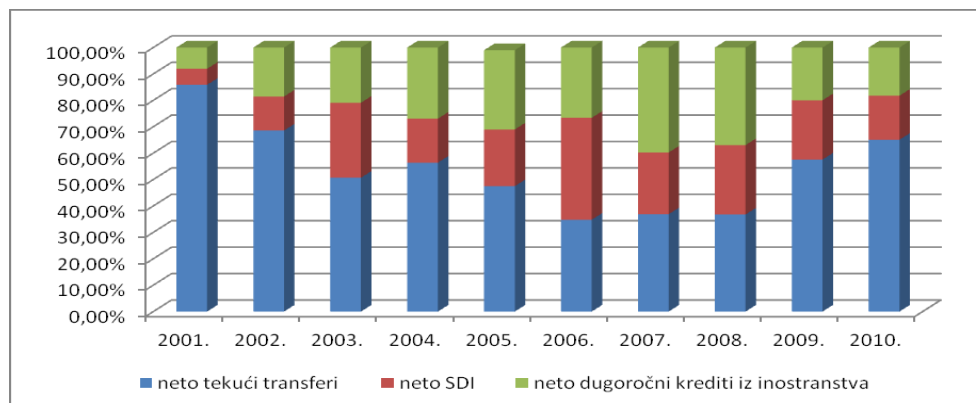
**Tabela 3** Glavni izvori pokrića deficita tekućeg računa u periodu od 2001. do 2010. godine, u milionima evra

	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
def. tek.rač. (bez donacija)	-977	-1838,4	-1671,5	-2659,9	-2068	-3323	-4781	-6252	-2266	-
sdi, neto	184	500	1194	774	1250	3323	1821	1824	1372,5	860
portfolio investicije, neto						355	678,2	-90,9	-55,5	39
strani krediti, neto	244	721	879	1252	1805	2292	3096,6	2562,7	1238,6	908
strani kapital, ukupno	428	1221	2073	2026	3055	5970	4917,6	4386,7	2611,2	1807

Izvor: [1, str. 46]

Iz tog razloga, u narednom periodu je potrebno intezivirati aktivnosti koje su usmerene ka privlačenju stranih direktnih investicija, pospešivanju domaće štednje i izvoza (obezbediti njegovo povoljnije finansiranje). Strane direktne investicije će svakako biti jedan od najznačajnijih faktora za smanjenje spoljnoekonomske neravnoteže. Međutim, to moraju biti, pre svega, *greenfield* investicije koje će biti usmerene u izvozno orijentisane sektore privrede (pre svega, u sektor razmenljivih dobara), što bi trebalo da dovede do povećanja produktivnosti (pre svega u tim sektorima), a samim tim i povećanja izvoza i deviznog priliva. Na taj način (jačanjem izvozne ponude i smanjenjem uvozne tražnje), može se očekivati poboljšanje platnobilansne pozicije zemlje u narednom periodu i finansiranje deficita tekućih transakcija bez daljeg zaduživanja zemlje [1, str. 45-46].

Na Grafiku 7 je prikazan priliv sredstava po osnovu prethodno pomenutih pokazatelja, ali u relativnom smislu (ukoliko se posmatraju samo ova tri pokazatelja – neto tekući transferi, neto SDI i neto dugoročni krediti iz inostranstva), čime se na najbolji način prikazuje značaj neto tekućih transfera za Srbiju u posmatranom periodu.



**Grafik 7** Relativni odnos između neto tekućih transfera, neto SDI i neto dugoročnih kredita iz inostranstva u periodu od 2001. do 2010. godine

## Zaključak

Deficit tekućeg računa platnog bilansa, sam po sebi, ne predstavlja problem, ali može, u nekim slučajevima, biti simptom problema. Deficit može biti rezultat brzog rasta produktivnosti i značajne investicione aktivnosti koja prevazilazi domaću akumulaciju, te tako predstavljati samo odraz brzog ekonomskog razvoja zemlje, ali, isto tako, deficit može biti i rezultat previsoke potrošnje, loše ekonomske politike, slabe konkurentnosti privrede i strukturnih problema koji se ne mogu otkloniti u kratkom roku. Tada se deficit javlja kao odraz problema koji prete da ugroze dugoročni ekonomski razvoj. Zato je od visine deficita značajnije pitanje njegove dugoročne održivosti.

Deficit je održiv ukoliko nastavak sprovođenja trenutne ekonomske politike, i/ili ponašanja privatnog sektora u sadašnjosti, kao i eventualne pojave eksternih šokova, neće zahtevati sprovođenje značajnijih promena u ekonomskoj politici zemlje, ili prouzrokovati nastanak platnobilansne krize. Ovakva, kvalitativna ocena održivosti deficita tekućeg računa nije praćena i odgovarajućim kvantitativnim iskazima. Iako je prema MMF-u i Svetskoj banci kritična tačka deficita tekućeg računa 5% BDP zemlje, savremeni uslovi poslovanja, sve veća integrisanost svetskih finansijskih tržišta, sve veća uključenost i nerazvijenih zemalja u svetske ekonomske tokove, uticali su na činjenicu da praktično više ne postoji jedinstveno mišljenje o tome koji nivo deficita tekućeg računa će se smatrati neodrživim.

Analiza relevantnih pokazatelja održivosti deficita tekućeg bilansa Srbije u periodu od 2001. do 2010. godine ne ide u prilog održivosti deficita u narednom

periodu. Srbiji pretili problem potencijalne prezaduženosti. Preveliki značaj za pokriće trgovinskog deficita Srbije imaju neto tekući transferi (u proseku preko 50%), koji nemaju nikakvu podlogu u realnom sektoru ekonomije Republike Srbije. Oni, pored određenih pozitivnih stvari, doprinose i jačanju dinara uprkos slaboj privredi, čime se dodatno podriva međunarodna konkurentnost privrede.

SDI su, kao izvor finansiranja deficita, uglavnom bile nedovoljne u posmatranom periodu i pokazale su određenu dozu nestabilnosti, a problem predstavlja i činjenica da su uglavnom bile usmeravane u sektor nerazmenljivih usluga.

Kada se ima u vidu i ograničenost delovanja instrumenata monetarne, devizne i fiskalne politike, ne treba da čudi da se R. Srbija i dalje suočava sa ozbiljnim izazovima u pokušaju pronalaženja i održavanja eksterne i interne ravnoteže. Imajući u vidu da su neravnoteže ekonomije R. Srbije uglavnom strukturne prirode, dugoročna održivost deficita tekućeg računa i spoljnog duga zahtevaju dalje institucionalne i strukturne reforme koje bi povećale produktivnost, investicije i konkurentnost.

## Zahvalnica

Ovaj rad je rezultat istraživačkog projekta „Istraživanje i razvoj platforme za naučnu podršku u odlučivanju i upravljanju naučnim i tehnološkim razvojem u Srbiji“, broj 47005, koji finansira Ministarstvo za prosvetu i nauku Republike Srbije

## Literatura

1. Bošnjak, M. (2011), Rezultati i izazovi ekonomskih reformi u Srbiji u tranzicionom periodu 2001-2008. godina, Ministarstvo finansija Republike Srbije, Beograd
2. Crnomarković, J., (2010), Pregled spoljnotrgovinske robne razmene Republike Srbije u periodu 1988-2009. godine, Trendovi, Republički zavod za statistiku, Beograd
3. Galinec, D., (2007), Financiranje i granice održivosti deficita tekućeg računa Platne bilance Republike Hrvatske, Doktorska disertacija, Zagreb
4. Kilibarda, B., (2011), Platni bilans Crne Gore – teorija i praksa, Centralna banka Crne Gore, Podgorica
5. Krugman, P. i Obstfeld, M., (2009), Međunarodna ekonomija-teorija i politika, Data Status, Beograd
6. Nikolić, G., (2010), Pokazatelji spoljnotrgovinske razmene Srbije sa Evropskom unijom i svetom, Zavod za udžbenike, Beograd
7. Rose, P. and Marquis, M., (2012), Finansijske institucije i tržišta, jedanaesto, prevedeno izdanje, Udruženje banaka Srbije, Beograd

8. *Republički zavod za statistiku*
9. *Statistički bilten NBS, januar, 2013.*

## THE CURRENT ACCOUNT DEFICIT AS A LIMITING FACTOR FOR ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE REPUBLIC OF SERBIA

**Abstract:** Developments in the current account can be very important and useful source of information for policymakers. For this reason it is very important to analyze the current account balance, as well as to assess its long term viability. Certainly, high and prolonged current account deficits can not be financed indefinitely by borrowing from abroad, so it is important to determine the sources of the deficit (or factors affecting the current account balance), the desired level of deficit that can be maintained, and the time frame in which this will be implemented. In this paper, the condition and dynamics in the current account of Serbia is analysed in the period from 2001 to 2010. All results suggest that, without significant improvement of export performances and investment climate, Serbia can face the problem of high external indebtedness in the mid-term, with significant consequences for Serbian economic development.

**Keywords:** current account deficit, current transfers, FDI, foreign debt

# EKONOMSKA POLITIKA I JAVNI DUG U VREME GLOBALNE KRIZE: PREPORUKE VODEĆIH EKONOMISTA DANAŠNJICE

Dr Miroslav Đorđević,\* Mr Sonja Stoiljković\*\*

**Apstrakt:** Uloga posmatrača i komentatora velikih društvenih sistema je često nezahvalna. Naime, današnje aktuelnosti, a samim tim i pozitivne i negativne strane određenih procesa i pojava, sutrašnjica često demantuje. Tako su se teoretičari koji su nekada govorili u prilog procesa globalizacije danas našli pred realnim izazovom. Kako navodi Dž. Štiglic, opšta prezaduženost nije zaobišla ni Ameriku, zemlju prividnog blagostanja i klevku globalizacije. Ali, nečemu nas primer SAD, ipak, može naučiti. Kao i u prethodnim krizama, SAD propagira mantru suprotnu onoj koju u domaćim uslovima sprovodi u delo. Štednja, štednja, štednja! Da li se američka privreda penje sporim, ali sigurnim koracima ka oporavku zahvaljujući merama štednje? Po P. Krugmanu, rešenje aktuelne krize je moguće, ali je pitanje ide li pozitivno rešenje svima u korist? Privreda Srbije se u uslovima globalne krize našla na opozitnoj strani u odnosu na predloge vodećih svetskih ekonomista. Iako je reč o još uvek tranzitornoj ekonomiji, pitanja restriktivne, odnosno neophodnosti uvođenja ekspanzivne monetarne politike, ograničenog izvoznog potencijala i rastućeg javnog duga, moraju biti rešena, jer u domaćim uslovima predstavljaju središte antikriznih mera.

**Ključne reči:** globalizacija, kriza, ekspanzivna politika, izvoz, javni dug, antikrizne mere

## Uticaj aktuelne krize na najznačajnije privrede sveta

### Svetska ekonomska kriza i kriza javnog duga u EU okvirima

Iako je ekonomska kriza 2008. godine brzo preneti sa američkog na evropsko i svetsko tržište, pri primeni mera usmerenih na smanjenje njenih negativnih efekata mogao se uočiti dualitet u evropskim i američkim uslovima. Naime, dok je američki Fond rezervi, nakon izbijanja krize, prikupljao inflatorni porez, Evropska centralna banka je još uvek vodila restriktivnu monetarnu politiku, sa ciljem održavanja niske inflacije, što je samo otežalo situaciju u kojoj su se našli Portugal i Grčka sa svojim enormnim dugovima. [3, str. 4] U godinama koje slede, Evropska centralna banka menja pravac od restriktivne ka ekspanzivnoj monetarnoj politici,

---

\* Ekonomski fakultet, Univerzitet u Kragujevcu

\*\* Ministarstvo spoljnih poslova R. Srbije, sonja555@ptt.rs

što je uticalo na značajniji pad kamatnih stopa na svetskom i evropskom tržištu. Nešto kasnije ćemo razmotriti kakvim se postulatima vodi naša ekonomska politika i da li izvlači određene pouke iz zakasnelog preokreta ECB ka ekspanzivnosti.

SAD su preduzele niz mera, u cilju stabilizacije finansijskog sistema. U 2008. godini smanjene su referentne kamatne stope Federalnih rezervi, izvršena ekspanzija državnih garancija za banke i ubrizgana sredstva u iznosu od 250 milijardi dolara. Krajem septembra iste godine usvojen je Zakon o vanrednoj ekonomskoj stabilizaciji, kojim je odobren plan oporavka u iznosu od 700 milijardi dolara. Zatim je, na osnovu ovog plana, izvršen otkup problematične imovine, posebno HoV pokrivenih hipotekom, čime je izvršena dokapitalizacija finansijskih institucija.

Stimulativni paket, usvojen u februaru 2009. godine, iznosio je 789 milijardi dolara i uključivao je primerene poreske olakšice, ulaganja u infrastrukturu i pomoć građanima koji su ostali bez posla. Posebna sredstva u iznosu od 50 milijardi dolara izdvojena su kako bi se ojačala pozicija bankarskog sektora i ublažile posledice hipotekarne krize.

Evropska unija se u vreme izbijanja krize svetskih razmera suočavala sa dužničkom krizom na domaćem planu. Stoga su mere protiv krize bile usmerene prevashodno na smanjenje dugova najvećih država-dužnika, kao i na uspostavljanje makroekonomske stabilnosti.

U EU okvirima, najpre je stvoren EFSF – *European Financial Stability Facility*, čija je svrha da pomoću donetih paketa mera očuva finansijsku stabilnost zemalja EU i pomogne državama koje se sreću sa problemima dužničke krize. Januara 2011. godine stvoren je EFSM – *European Fiscal Stabilization Mechanism*, kao program kriznog finansiranja koji se bazira na prikupljanju finansijskih sredstava sa sekundarnih tržišta za koje garantuje Evropska komisija, dok se budžet EU koristi kao kolateral. Rezultati ovih mera nisu ocenjeni najvišim ocenama upravo zbog četiri najproblematičnije zemlje, čiji je javni dug nastavio da raste. Zato je tokom 2011. godine, pored pomenutih programa, stvoren i ESM – Evropski stabilizacioni mehanizam, kao trajni mehanizam Evropske komisije za suzbijanje dužničkih kriza i ostalih tržišnih poremećaja na prostoru EU.

U poslednje vreme se potencira da bi pozitivan pomak u uslovima svetske ekonomske i evropske dužničke krize mogao da bude postignut jedino kroz veći stepen integracije fiskalnih sistema zemalja članica EU, i to radi bolje kontrole i stvaranja veće finansijske odgovornosti. Prvi korak bi bio stvaranje euro-obveznica koje bi izdavala Evropska centralna banka. Takvu ideju ne podržava Nemačka, koja u sredstvima EFSF učestvuje sa gotovo 40%, kao i još nekoliko zemalja, iz straha i nevoljnosti da na sebe preuzmu teret dugova drugih evropskih privreda.



Nemačka je već u oktobru 2008. godine izašla sa planom oporavka koji je uključivao 500 milijardi evra, a bio je namenjen prvenstveno za garancije bankama i dokapitalizaciju i kupovinu rizične imovine. Pomoć vladinog paketa su koristile sve velike nemačke banke, kao što su Hypo Real Estate, Commerzbank, Landesbanken, Bayern LB, Deutsche Bank CEO, i druge. Krajem septembra 2008. godine, polovina američkog problematičnog duga bila je u nemačkim bankama. Banke su imale izbor: ili da izdaju nove HoV ili da smanje obim poslovanja u skladu sa otpisanom imovinom. Smanjenje obima poslovanja je bilo neizbežno, kako je došlo do pada vrednosti akcija na tržištima. Država je preuzela na sebe brojne kontrole bankarskog funkcionisanja, uključujući proveru bilansa i politike poslovanja, pa se u njenoj nadležnosti našlo i pravo da reducira rizične aktivnosti banaka. U tom periodu, bilo koja dividenda plaćena banci usmeravana je u sredstva plana oporavka. Nemačka vlada je ubrzo nakon prvog paketa mera, usvojila i drugi koji je obuhvatao sredstva u iznosu od 50 milijardi evra, namenjena infrastrukturnim investicijama i poreskim olakšicama. Zahvaljujući finansijskoj strogosti, ispoljenoj pre svega u bankarskom sektoru, i jakoj privredi koja je sačuvala svoje kapacitete, nemačka ekonomija se relativno brzo oporavlja od negativnih posledica svetske ekonomske krize, što dokazuje i njena dominantna pozicija u okviru EU, po pitanju rešavanja problema dužničke krize evrozone

### **Mere protiv negativnih efekata svetske ekonomske krize – primer Kine**

Svetska kriza je ostavila traga na nekoliko aspekata kineske ekonomije, iako prema zvaničnoj statistici negativni efekti nisu vidljivi upoređujući rast iz godine u godinu. Najdramatičniji uticaj ostvaren je u južnom delu Kine, u okviru kineske izvozno orjentisane lake industrije. Hiljade kompanija je propalo, desetine hiljada radnika je otpušteno, a kako statistički podaci otkrivaju čak 10 miliona radnika-migranata vratilo se u svoje provincije.

Po prvi put nakon 2001. godine, krajem 2008-e kineski izvoz je zabeležio pad za 2,2%. Kako je u ostalim azijskim zemljama zabeležen značajan pad na strani izvoza (Tajvan -41%, Južna Koreja -17%), a imajući u vidu da je Kina središte azijske proizvodne i izvozne aktivnosti, čak i mali pad kineskog izvoza predstavljao je negativan signal za čitav region.

Kina je promptno reagovala već pri prvim naznakama negativnih efekata, koji su pristizali sa svetskog tržišta. Novembra 2008. godine, kineska vlada je usvojila stimulatívni paket mera u iznosu od 4 triliona jena, odnosno 586 milijardi američkih dolara. Iste godine, kineski BDP je bio 29 triliona jena, što je značilo da je doneti paket mera iznosio 14% tadašnjeg bruto domaćeg proizvoda Kine. Pored povećanja potrošnje, Kina je bila spremna da deluje i na ostalim poljima, uključujući poresku reformu. Stopa povraćaja PDV-a za izvoz tekstilnih proizvoda

povećana je sa 14% na 15%, što je značilo direktan stimulan za poslovanje i zaposlenost. Poreske reforme su očigledan element fiskalnog stimulanisa za privredu, pošto je poznato da takve mere imaju brz efekat.

Paket stimulativnih mera se odnosio na stambenu izgradnju, od koji je oko 100 milijardi jena za socijalne stanove i infrastrukturu, uključujući infrastrukturu u seoskim oblastima, zatim za puteve, železnicu i aerodrom. Odobreni su poreski odbici na ime stimulisana investicija, što bi troškove preduzeća umanjilo za oko 120 milijardi jena [16, str. 13-14].

U isto vreme, u okviru bankarskog sektora smanjena je kamatna stopa na depozite i kredite za 0,27% sa odgovarajućim prilagođavanjima kredita. Smanjen je propisan racio rezervi u bankama za 0,5%, a privremeno je oslobođena od oporezivanja kamata od štednje. Što se tiče tržišta kapitala, takse na transakcije po osnovu prometa HoV su smanjene sa 3 na 1% i ukinuto je oporezivanje kapitalne dobiti po osnovu prodaje HoV. I u okviru tržišta nekretnina uvedene su značajne mere: za kupce prvog stana do 90 m<sup>2</sup> privremeno je smanjena stopa poreza na 1%, dok su fizička lica koja kupuju ili prodaju nepokretnost za stanovanje oslobođena plaćanja poreza na prenos apsolutnih prava i plaćanja PDV na promet zemljišta. Ovim merama, udruženim sa merama fiskalne politike, postigla se donekle stabilnost na tržištu nekretnina. Na najbitnijem planu – planu izvoza, Kina je odlučila da poveća izvozne stimulanse za 3486 proizvoda, što čini oko 26% ukupnog broja proizvoda pokrivenih kineskom nomenklaturom carinske tarife.

### **Svetska ekonomska kriza i privreda Japana**

Kriza iz 2008. godine je na više načina ugrozila dotadašnju poziciju Japana. Kao prvo, uticala je na smanjenje tražnje za japanskim proizvodima. Drugo, Kina je svoj uspon pre krize iskoristila da nadomesti slabosti japanske privrede i izađe iz krize još jača u ekonomskom smislu. Kriza svetskih razmera je pogodila Japan u trenutku oporavka nakon dugog perioda stagnacije domaće privrede.

Poremećaji na globalnom finansijskom tržištu uticali su na japansku ekonomiju, drugu najveću privredu u svetu, i to, pre svega, kroz pad cena akcija i obveznica na berzama. Slabost japanske privrede se ogleda u strukturi ekonomije sa velikim oslanjanjem na izvoz i zaostajanjem lične potrošnje. Rezultat takve politike je bio ogroman gubitak novca na berzama i povećanje spornih potraživanja.

U avgustu 2008. godine usvojen je prvi stimulativni paket u iznosu od oko 60 milijardi dolara za rešavanje problema likvidnosti malih i srednjih preduzeća. Osnovni problem je bio pad izvoza i industrijske proizvodnje, stoga je trebalo stimulisati tražnju, kako se ne bi nastavio dalji pad privredne aktivnosti. U oktobru

iste godine usledio je drugi stimulatívni paket koji je iznostio 50 milijardi i to za pružanje pomoći građanima i oživljavanje privrede Japana.

Drugi stimulatívni paket je uključivao sledeća sredstva [5, str. 106]:

- sredstva u vidu pomoći građanima, zavisno od visine dohotka,
- povećanje kreditnog potencijala državnih filijala finansijskih institucija sa 3000 na 10 000 milijardi jena,
- umanjenje poreske osnovice na ime ubrzane amortizacije opreme za alternativne energije,
- poreske olakšice za kompanije koje usmeravaju ostvaren profit iz inostranstva u Japan.

Kako navedeni paketi mera nisu bili dovoljni, ubrzo su usledile dodatne mere, odnosno odobravanje dodatnih sredstava kako bi se ponovo uspostavila finansijska stabilnost tržišta. U cilju podsticanja potrošnje, novi stimulatívni paket je uključio poreska smanjenja, kredite za mali biznis i domaćinstva i finansiranje javnih projekata u vrednosti od 10 milijardi jena.

### **Predlozi vodećih svetskih ekonomista – ekspanzivnost umesto restriktivnosti**

Iako je trenutna kriza različita od prethodnih, mogu se povući i određene paralele. Naime, nijedna dosadašnja kriza nije okončana dugoročnom primenom restriktivnih mera. Upravo se time rukovodio i P. Krugman, koji govori o potrebi vođenja ekspanzivne monetarne politike u recesionim privredama.

Uprkos tome što je iz ranije naučenih lekcija i pouka Velike ekonomske depresije bilo jasno da se privreda nijedne zemlje ne može oporaviti od recisionih kretanja primenom mera štednje, pojedini ekonomisti se u jeku svetske ekonomske krize, započete 2008. godine, odlučuju na suprotne korake. Kako navodi P. Krugman, 2010. godine se desilo nešto čudno: veliki deo svetske elite – bankara i finansijskih zvaničnika koji oblikuju ekonomsko mnjenje odlučuje da odbaci lekcije iz udžbenika i istorije i objavi da je crno belo. Odjednom je postalo moderno pozivati na rezanje potrošnje, povećanje poreza i čak i kamatnih stopa u situaciji masovne nezaposlenosti. Američke vlasti su se oglušile na ovakve savete. Ali, u međuvremenu, celim evropskim kontinentom počinje da tutnji poziv na fiskalnu štednju i Evropska centralna banka početkom 2011. godine počinje da povećava kamatne stope, uprkos dubokoj depresiji ekonomije evrozone i bez naznaka bilo kakve opasnosti od inflacije. Najistaknutiji argument zagovornika štednje je bio strah – onaj strah koji će osetiti nacije suočene sa dužničkom krizom sličnom onoj u

Grčkoj, ako ne okrenu leđa stimulusu i ne pribegnu štednji, čak ni kada se suoče sa visokom nezaposlenošću.

Države koje su usvojile oštre mere štednje, uprkos visokoj nezaposlenosti, dobrim delo su to učinile pod prinudom. Grčka, Irska, Španija i druge zemlje našle su se u takvoj situaciji da nisu mogle da otplaćuju dugove novim kreditima. Zato su bile primorane da smanje potrošnju i povećaju poreze kako bi udovoljile nemačkoj vladi i drugim vladama koje su im obezbeđivale hitne zajmove. Ali desio se i jedan dramatičan slučaj vlade koja se u štednju nije upustila pod prinudom – to je britanska vlada. Kakav je rezultat? Rezultat je ekonomija koja je i dalje u dubokoj depresiji [7, str. 204-205].

Mnogi su se pitali zašto je Evropska centralna banka nepopustljivo insistirala na pogrešnoj politici i zašto u uslovima visoko nezaposlenosti podići kamatne stope? P. Krugman ponovo daje objašnjenje ovakve iracionalne politike: ako pogledate šta zagovornici štednje hoće – fiskalnu politiku usredsređenu na pitanje deficita umesto na stvaranje novih radnih mesta, monetarnu politiku koja se opsesivno bori protiv i najmanjeg nagoveštaja inflacije i diže kamatne stope čak i u situaciji masovne nezaposlenosti – sve to u praksi služi interesima kreditora, a ne onih koji se zadužuju i/ili rade da bi živeli. Kreditori žele da vladama vrhovni prioritet bude nastojanje da im dugovi budu vraćeni i protive se svakoj monetarnoj akciji koja bilo da lišava banke dela zarade na kreditima tako što održava niske kamatne stope bilo da spušta vrednosti potraživanja inflacijom.

Vodeći ekonomisti današnjice, poput P. Krugmana i Dž. Štiglica, protive se režimu stroge štednje, zagovarajući snižavanje kamatnih stopa i povećanje državne potrošnje. S obzirom da u radovima pomenutih ekonomista najznačajnije mesto zauzima isticanje razlike između ekspanzivne i restriktivne monetarne politike, posebno ćemo se zadržati na pojašnjenju pozitivnih, odnosno negativnim efektima ovih monetarnih pravaca.

Kroz osnovne vrste ekonomske politike: fiskalnu, monetarnu, spoljnotrgovinsku i politiku javnog duga, određena zemlja kreira uslove povoljnog ili nepovoljnog poslovnog ambijenta. Monetarna politika, kojoj u ovom segmentu posvećujemo adekvatnu pažnju, sprovodi se kroz mere upravljanja kamatnim stopama, novčanom masom i intervencijama na deviznom tržištu, a osnovni cilj je stabilnost cena. Može biti ekspanzivna i restriktivna, u zavisnosti da li je povećana novčana masa i da li su snižene kamatne stope.

Svedoci smo da su mnoge zemlje EU danas izložene nametnutim restriktivnim merama. Restriktivna monetarna politika kroz otežavanje uslova kreditiranja, odnosno restriktivno postavljanje instrumenata monetarne politike smanjuje količinu novca u opticaju. Stoga se i kaže da je restriktivna monetarna politika - politika tzv. "skupog novca." Ona za sobom povlači i porast kamatnih stopa, što, sa

druge strane, utiče na smanjenje privatnih i javnih investicija (investicije su opadajuća funkcija kamatne stope) i ukupne potrošnje. Pad investicija dovodi do multiplikativnog pada BDP-a i zaposlenosti. U krajnjoj liniji, pad investicija će uticati i na pad potrošnje, iz čega izvlačimo zaključak da restriktivna monetarna politika dovodi do tzv. deceleracije privrednog rasta, što bi trebalo da utiče na opreznost monetarnih vlasti pri sprovođenju iste u dužem vremenskom periodu.

Ekspanzivna monetarna politika, nasuprot restriktivnoj, u uslovima pada proizvodnje i zaposlenosti, odnosno onda kada se uoče tendencije za njihovo snižavanje, ekspanzijom novca i kredita iznad optimalne treba da dovede do njihovog kretanja naviše. Instrumentima monetarne politike se nastoji podstaknuti potrošnja, investicije i poslovna klima u privredi, što bi za rezultat trebalo da ima rast dohotka i zaposlenosti. Dakle, porast ponude novca dovodi do porasta investicija i ostalih oblika finalne tražnje, što, sa druge strane, dovodi do rasta dohotka. Rast investicija, sledstveno tome, višestruko povećava BDP.

## **Ekonomska politika Srbije i kriza javnog duga**

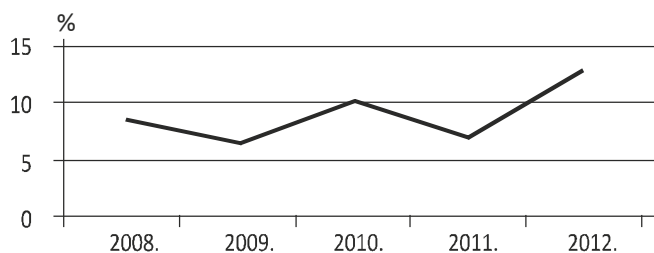
### **Mere trenutne ekonomske politike Srbije**

Pod uticajem negativnih iskustava iz prošlosti i relativno skorih dešavanja vezanih za hiperinflacioni vrtlog, nosioci domaće ekonomske politike su već u dužem periodu opredeljeni za stabilnost umesto rasta. Zapravo, reč je o decenijskom periodu, od početka tranzitornih promena, koji uzimamo kao najvažniji presek u skorijim ekonomskim dešavanjima. Od tada, preokupacija svakog pravca monetarne politike, a reč je zapravo o jednom jedinom pravcu – restriktivnom, jeste održavanje inflacije na što nižem nivou. Imajući u vidu kretanja u tekućoj godini, koja, između ostalog, ukazuju na visok stepen inflacije, ovakva politika je razumljiva. Ali, da li ona vodi dugoročnom rešenju kriznih kretanja? Sigurno ne.

Fiskalna politika, slično monetarnoj, može biti ekspanzivna i restriktivna, u zavisnosti da li se ide na smanjenje poreskih stopa i porast javne potrošnje, odnosno porast kamatnih stopa i smanjenje javne potrošnje. Srbija je tokom 2012. godine vodila ekspanzivnu politiku, odnosno politiku niskih poreskih stopa i povećane javne potrošnje (socijalna davanja i subvencije).

U domenu monetarne politike Srbija se opredelila za restriktivnost, u trenutku kada vodeći svetski ekonomisti, poput Pola Krugmana, zagovaraju povratak Kejnsa i okretanje ekspanzivnoj monetarnoj politici.

Narodna banka Srbije vodi restriktivnu monetarnu politiku, dok je inflacija za 2012. godinu je targetirana na nivou od 4,5 +/- 1,5%, što je daleko od stvarnog preseka inflacije za prošlu godinu (12%).



**Grafikon 1** Inflacija 2008 - 2012.

*Izvor: Ministarstvo finansija RS, Informacije za investitore*

Podsetimo se osnovnih ciljeva makroekonomske politike. To su: stabilnost cena, puna zaposlenost svih faktora proizvodnje, optimalan ekonomski rast i uravnotežen platni bilans. Kako postoji konfliktnost između pojedinih ciljeva (zaposlenosti i inflacije), ključan je izbor prioriteta u određenoj situaciji, odnosno stanju date privrede. Tako se ekspanzivna monetarna politika koristi kada privredna aktivnost i zaposlenost opadaju, a restriktivna u suprotnim uslovima – kada navedene varijable rastu.

Restriktivna politika smanjuje količinu novca u opticaju, kroz otežavanje uslova kreditiranja, odnosno kroz povećanje kamatnih stopa, što utiče na smanjenje privatnih i javnih investicija (imajući u vidu da su investicije opadajuća funkcija kamatne stope) i ukupne potrošnje. Efekti restriktivne monetarne politike su višestruko negativni po realni rast, proizvodnju, investicije i zaposlenost, zbog čega se mora dosta oprezno sprovoditi, iz razloga što duže vođenje ovakve vrste monetarne politike, radi stabilizacije cena i deviznog kursa, redovno dovodi privredu u recesiju. Dakle, kada krenemo od posledica koje po privredu ima sprovođenje restriktivne monetarne politike, dolazimo do pitanja – u kojoj fazi se nalazi naša ekonomija, pa uporno primenjujemo ograničavajuće i destimulativne mere?

Ako posvetimo pažnju i ostalim segmentima ekonomske politike, nezaobilazno je istaći da je Srbija zavisna od međunarodne trgovine, pre svega, zbog nedostatka prirodnih energenata, ali i nemogućnosti da se domaća tražnja podmiri domaćom ponudom. Iz tog razloga, postoji visok spoljnotrgovinski deficit. Spoljna trgovina postaje posebno značajna iz razloga primene novog modela ekonomskog rasta i razvoja, koji se zasniva na povećanju izvoza (izvozno orijentisani model rasta). Naša pozicija po pitanju spoljne trgovine je sasvim jasna –

uprkos naporima i strategijama ka izvozno orjentisanoj privredi, srpska ekonomija je i dalje u velikoj meri uvozno zavisna, odražavajući na taj način negativna kretanja sa važnih evropskih tržišta, pogođenih svetskom ekonomskom i evropskom dužničkom krizom.

### Javni dug Srbije u vreme svetske ekonomske krize

Tema održivosti javnog duga je dobila na značaju, otpočinjanjem finansijske krize u SAD i zemljama EU, 2008. godine, kao i potrebom da se finansijski sistemi krizom pogođenih država spašavaju putem emisije državnog duga. Kriza nije mimoišla ni Srbiju, a prva na udaru od delova ekonomske politike našla se fiskalna politika. U cilju održavanja privredne aktivnosti i sprečavanja značajnog pada BDP, izvršeno je povećanje budžetskog deficita u periodu od 2009-2011.godine. [6, str. 2] Povećanje budžetskog deficita u posmatranom periodu dovelo je do značajnog povećanja javnog duga, pa je u poslednje četiri godine zabeležen njegov rast, i u apsolutnom i u relativnom iskazu.

Prihodi od privatizacije su u 2011. godini bili niži nego u prethodnim godinama, imajući u vidu uticaj nestabilnog globalnog poslovnog okruženja, što je uslovalo i povećanje na strani budžetskog deficita. Učešće javnog duga posmatrano kao procenat BDP-a je tokom 2011. i 2012. godine znatno povećano, a deficit platnog bilansa je u 2011. godini dostigao 9,5% BDP-a, u poređenju sa 7,4% u 2010. godini, što govori o konstantnoj uzlaznoj liniji rasta javnog duga i deficita platnog bilansa.

Nivo javnog duga Srbije je već u prvoj polovini 2012. godine bio upozoravajući. Krajem prvog tromesečja prešao je 51% BDP-a, što znači da je već tada pređena granica pri kojoj je kriza javnog duga moguća (50% BDP-a). Međutim, rast javnog duga se nije zaustavio. Krajem oktobra 2012. godine iznosio je oko 57,5% BDP-a.

**Tabela 1** Ukupan javni dug u periodu 2008-2012.

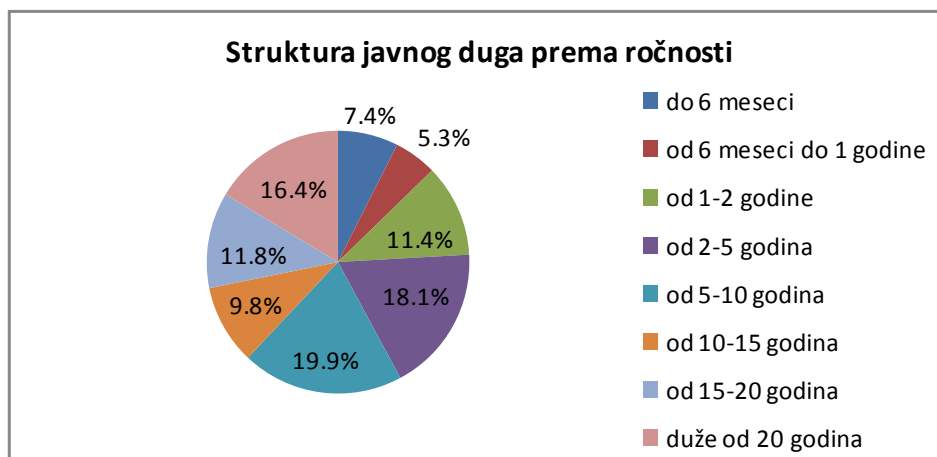
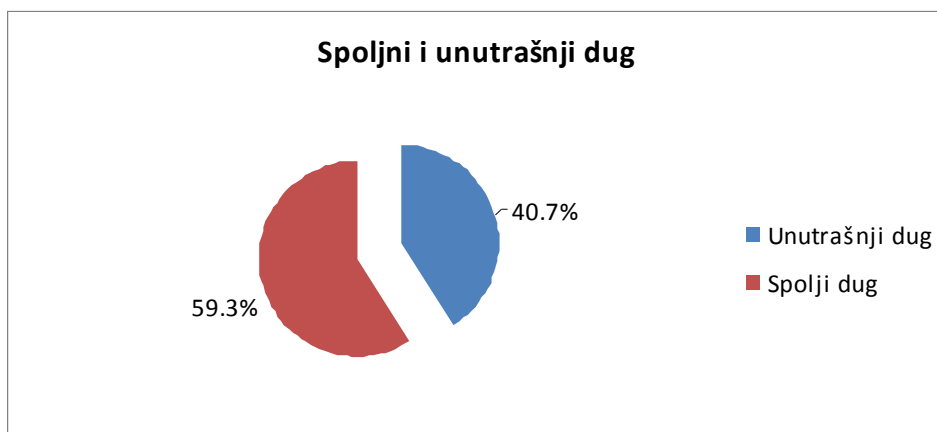
	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.
<b>Ukupan javni dug</b>	8,8	9,8	12,0	14,7	16,6

Izvor: Informacije za investitore – novembar 2012, Ministarstvo finansija i privrede R. Srbije

Javni dug Srbije je na kraju oktobra 2012. godine iznosio čak 16,6 mil. evra. Njegovo učešće u procenjenom BDP-u je u drugom tromesečju povećano za 4 procentna poena, na 54,7%, a u novembru za dodatna dva procenta. [1, str. 4]

Međutim, rast javnog duga se ne zaustavlja i krajem 2012. godine iznosio je, po procenama Ministarstva finansija, oko 65% BDP-a. Pored nivoa javnog duga, upozorava i njegova struktura. Valutna struktura javnog duga, kao i učešće spoljnog javnog duga u ukupnom, pokazuju u kojoj meri devizni kurs utiče na veličinu javnog duga. Prema ovim pokazateljima javni dug je izuzetno osetljiv na promene deviznog kursa. Takođe, nivo duga reaguje na raspoloženje investitora, imajući u vidu da nerezidenti drže znatan deo duga.

Ročna struktura javnog duga se izdvaja kao jedina pozitivna karakteristika. Ona je povoljna, što ukazuje na nizak rizik refinansiranja.



**Grafik 2** Struktura javnog duga prema ročnosti

Izvor: Stanje i struktura javnog duga – oktobar 2012, Ministarstvo finansija i privrede R. Srbije – Uprava za javni dug



Rast javnog duga je uslovio i pad kreditnog rejtinga određenih zemalja. Pritisci na evropskom finansijskom tržištu prelili su se i na zemlje Centralne, Istočne i Jugoistočne Evrope. Došlo je do rasta premije rizika i prinosa na evroobveznice, kao i pada vrednosti valuta tih zemalja.

Kreditni rejting Srbije je, takođe, ugrožen aktuelnom krizom javnog duga. Kolebanja domaćeg kreditnog rejtinga nisu nikakva novost, a najnoviji izveštaji o proceni rejtinga svrstavaju Srbiju u grupu BB-.

### **Politika javnog duga Srbije**

Sa porastom zaduženosti većine evropskih zemalja, politika javnog duga, kao grana ekonomske politike, postaje veoma značajna. Prema pravnim propisima, kojima se reguliše sistem javnih finansija, servisiranje javnog duga je apsolutna i bezuslovna obaveza i ima prioritet nad svim ostalim budžetskim obavezama.

Prema Zakonu o javnom dugu, Uprava za javni dug se, u ime Republike Srbije, može zaduživati na domaćem i inostranom tržištu (zaduživanje se vrši kroz izdavanje državnih hartija od vrednosti i zaključivanjem sporazuma o zajmovima), u nacionalnoj i stranoj valuti, za potrebe finansiranja budžetskog deficita, servisiranje postojećeg javnog duga, finansiranje projekata od opšteg značaja, kao i drugih obaveza predviđenih Zakonom. Sa druge strane, Zakon o budžetskom sistemu definiše opšta i posebna fiskalna pravila, kojima se reguliše fiskalna disciplina.

Glavne smernice za vođenje politike javnog duga, definisane su Strategijom upravljanja javnim dugom, koja je sastavni deo Ekonomskog i fiskalnog programa Republike Srbije [6, str. 2-3]. Prema Strategiji, primarni cilj politike zaduživanja i upravljanja javnim dugom je da se osiguraju sredstva potrebna za finansiranje budžeta, sa minimalnim troškovima finansiranja na srednji i dugi rok, uz prihvatljiv nivo rizika. Cilj Strategije upravljanja javnim dugom je da se najveći deo potreba za finansiranjem Republike Srbije vrši na domaćem tržištu, emisijama u dinarima, što je u skladu sa strategijom dinarizacije.

U normalnim uslovima, javni dug se ne smatra rizičnim. U uslovima krize, države, kao i finansijske institucije, se suočavaju s nedostatkom likvidnosti. Održivost zavisi od poverenja i kriza duga, bez obzira na to da li je javni ili privatni, predstavlja diskontinuitet u poverenju. Zbog velikog budžetskog deficita i rastućeg javnog duga, država se mora oslanjati na nove emisije duga i refinansiranje, što će uticati na dalje potiskivanje privatnog sektora s finansijskog tržišta, usporavanje kreditnog rasta i ekonomske aktivnosti.

Veći nivo javnog duga povećava verovatnoću da fiskalna politika i javni dug budu neodrživi. Veći javni dug zahteva veći primarni fiskalni višak, u cilju

stabilizacije. Takođe, u svim dosadašnjim primerima, praćen je višom kamatnom stopom i nižom stopom ekonomskog rasta.

Rizik refinansiranja zavisi od veličine neophodnog zaduživanja, veličine fiskalnog deficita, strukture duga i investicione baze. Prema oceni Fiskalnog saveta, potrebno je obezbediti značajna sredstva u vidu novog duga za finansiranje fiskalnog deficita i otplatu glavnica prethodnog zaduživanja. U takvim uslovima važno je izbeći negativno raspoloženje investitora zbog nepoštovanja fiskalnih pravila, što može uticati na rast premije rizika i pojačati pritisak na deviznom tržištu.

### **Fiskalna konsolidacija i mišljenje Fiskalnog saveta na Predlog fiskalne strategije za 2013. godinu (sa projekcijama za 2014. i 2015.)**

Fiskalni savet je još početkom godine ukazivao na to da visoka vrednost javnog duga u odnosu na BDP, u uslovima različitih pretpostavki o stopi ekonomskog rasta i deprecijaciji dinara, ukazuje na neophodnost snažnog fiskalnog prilagođavanja. Odmah je bilo reči o jasnom planu prilagođavanja, objavljivanju plana i pridržavanju usvojenih mera.

Programom fiskalne konsolidacije je predloženo izraženo smanjenje javnih rashoda, kao i promena njihove strukture, kroz znatan rast javnih investicija u infrastrukturu. Sa druge strane, ostavljanje prostora za neophodan rast javnih investicija znači još drastičnije smanjivanje tekuće javne potrošnje. Kako Fiskalni savet navodi - nema lakih i bezbolnih rešenja, jedino ozbiljne reforme i oštre mere mogu to da obezbede. Predložene su sledeće mere smanjenja rashoda: striktna kontrola zarada i penzija, smanjivanje zaposlenosti u javnom sektoru, centralizovani nadzor svih tekućih javnih izdataka (što bi omogućilo uštede na javnim nabavkama), smanjenje broja potrošačkih jedinica i održiv model fiskalne decentralizacije. Potrebne su reforme: penzijska reforma (kombinacija stope zamene i povećanja efektivne starosne granice za odlazak u penziju), reforme plata i zaposlenosti u javnom sektoru i državne pomoći [11, str. 3-4].

Međutim, smanjenje rashoda nije bilo dovoljno za početak fiskalne konsolidacije. Kako je uočeno od strane Fiskalnog saveta, postoji prostor za rast javnih prihoda dizanjem poreskih stopa, uz znatnu promenu strukture poreskih prihoda (veći porezi na potrošnju, manji na proizvodnju), kao i prostor za dizanje akciza na cigarete i alkoholna pića, i poreza na imovinu (rast stopa, bolje vrednovanje imovine i raspoloživost katastra). Progresivniji porez na zarade, kao i smanjenje stopa doprinosa, smanjiće opterećenje zarada.

Novembra 2012. godine, Fiskalni savet je dao mišljenje na Predlog fiskalne strategije za 2013. godinu, sa projekcijama za 2014. i 2015. godinu. Predlogom fiskalne strategije predviđeno je smanjenje fiskalnog deficita koje će dovesti do

zaustavljanja rasta javnog duga i njegovog smanjenja u srednjem roku. Mere koje su predviđene Predlogom obuhvataju, pre svega, povećanje poreza i ograničen rast penzija i plata, iz razloga što je fiskalni deficit osnovni pokretač rasta javnog duga i što je samo njegovim oštrim smanjenjem moguće preokrenuti trend rasta javnog duga. Fiskalni savet, međutim, upozorava da mere fiskalne konsolidacije, usvojene krajem prošle godine, nisu dovoljne za prevazilaženje krize javnog duga, već predstavljaju samo kratkoročno, privremeno rešenje za postizanje makroekonomske stabilnosti.

Predlogom fiskalne strategije planirano je da se smanjivanje fiskalnog deficita od 2014. godine ostvaruje isključivo smanjivanjem javnih rashoda, a ne i dodatnim povećanjem javnih prihoda. Međutim, Predlog ne uključuje i odgovarajući program kojim se postiglo planirano snažno smanjivanje javnih rashoda u srednjem roku. Zbog hitnosti otpočinjanja strukturnih reformi, Fiskalni savet je dao spisak konkretnih mera u sklopu strukturnih reformi:

- unapređenje sistema penzijskog osiguranja (neophodnost usvajanja izmena Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju kojima bi se definisali faktori aktuarske pravičnosti za penzionisanje pre i posle regularne starosne dobi);
- reforma sistema zarada i zapošljavanja u državnom sektoru (sprečavanje povećanja zarada i zloupotreba koje vode povećanju zarada mimo fiskalnih pravila, uvođenje jedinstvenog sistema platnih razreda za državne i javne službe, program racionalizacije zaposlenih u državnoj upravi);
- reforma državnih i javnih preduzeća (izmene zakona kojima bi se ograničio rok za završetak restrukturiranja na 30. jun 2014. godine, uz dodatak da se najveći deo restrukturiranja završi u 2013. godini, s obzirom da su više puta postavljeni rokovi, koji nisu ispunjeni);
- reforma sistema subvencija (smanjivanje ili ukidanje određenih subvencija, ograničavanje izdavanja novih garancija na godišnjem nivou uz zakonsko ograničavanje namena za koje se mogu izdati državne garancije);
- reforma sistema socijalne zaštite (izrada socijalnih karti, pre svega);
- reforma poreske administracije i suzbijanje sive ekonomije (sistemski naponi u oblasti suzbijanja sive ekonomije i poreskih utaja mogu proizvesti povećanje javnih prihoda od 0,5% do 1% BDP-a u srednjem roku);
- uspostavljanje održivog sistema fiskalne decentralizacije [10, str. 4].

U okviru projekcije javnih prihoda i javnih rashoda, Fiskalni savet smatra da je bilo potrebno predvideti još veće smanjenje tekućih rashoda kako bi se obezbedio prostor za veći rast javnih investicija. Projekcije kretanja javnog duga iz Predloga fiskalne strategije unekoliko se razlikuju od projekcija Fiskalnog saveta, naročito za kraj 2012. i 2013. godine.

**Tabela 2** Projekcija kretanja javnog duga, 2012-2019. (%BDP-a)

	2012	2013	2014	2015*	2016	2017	2018	2019
Fiskalni deficit (Predlog fiskalne strategije)	6,8	3,5	1,9	1,0	0,7	0,5	0,3	0,2
Javni dug (Predlog fiskalne strategije)	65,1	65,2	58,7	58,4	56,6	54,7	52,7	50,8
Fiskalni deficit (Fiskalni savet)	6,8	3,6	1,9	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Javni dug (Fiskalni savet)	61,0	62,6	57,6	56,6	54,8	52,9	51,0	49,1

\* U 2014. planirano je jednokratno naglo smanjenje javnog duga zbog očekivanih velikih prihoda od privatizacije. Fiskalni savet je u svojim projekcijama usvojio procenu uticaja prihoda od privatizacije na javni dug u 2014. od Ministarstva finansija i privrede.

Izvor: Fiskalni savet, *Mišljenje na Predlog fiskalne strategije za 2013. godinu sa projekcijama za 2014. i 2015.*

### Model nove ekonomske politike

Danas je više nego jasno da mere štednje ne dovode do željenih rezultata, kao i to da su efekti restriktivne monetarne politike višestruko negativni po realni rast, proizvodnju, investicije i zaposlenost. Naime, duže vođenje ovakve vrste monetarne politike, radi stabilizacije cena i deviznog kursa, redovno dovodi privredu u recesiju.

I dalje se većina ekonomija nalazi pred dilemom, odnosno rešenjem jedne od osnovnih kontroverzi u sprovođenju monetarne politike, a to je da monetarna politika, kao sastavni deo ukupne ekonomske politike, mora da žrtvuje stopu rasta i zaposlenosti kako bi očuvala monetarnu stabilnost.

Iako ekonomisti ne raspolažu podacima o tome kolika je cena smanjivanja inflacije, posmatrana kroz nezaposlenost i gubljenje realnog dohotka, očigledno je da je danak veliki, posebno u uslovima kada se restriktivna monetarna politika sprovodi kontinuirano u dužem periodu.

Među novijim ekonomskim teoretičarima, koji se, istina, pozivaju na dobro poznate lekcije iz prošlosti, izdvaja se mišljenje da je najbolja monetarna politika ona kojom se utvrđuje stalan trend rasta novčane mase od koga se ne odstupa na srednji rok, bez obzira na poremećaje u privredi.

Stoga se i naš model ekonomske politike u uslovima svetske ekonomske krize mora bazirati na najnovijim saznanjima globalno priznatih ekonomista i poukama drugih privreda. Takav model bi obezbedio brži ekonomski rast, uz dosadašnji ili nešto niži nivo inflacije, još izraženije reforme u fiskalnoj oblasti, smanjenje duga i povećanje izvoza, a od opštih pravaca uključivao bi:

- ekspanzivnu monetarnu politiku,
- restriktivnu fiskalnu politiku,
- politiku umerenog zaduživanja, i
- nastavak politike izvozno-orjentisane privrede.

Potrošnja umesto štednje, ekspanzivnost umesto restriktivnosti – to je ono što nova ekonomska misao propagira i što nije pitanje mogućnosti, već htenja.

S obzirom na to da vraćanje javnog duga u zakonski okvir od 45% BDP-a, prema izloženim projekcijama, nije moguće pre 2018. godine, posebnu pažnju bi trebalo posvetiti upravo politici javnog duga. Ciljni srednjoročni nivo javnog duga u Srbiji bi trebalo da bude manji od zakonske granice od 45% BDP-a i da iznosi oko 35% BDP-a. Niži ciljni nivo javnog duga trebalo bi da obezbedi prostor da u periodima krize, kada zaduživanje države raste, javni dug ostane ispod zakonskog maksimuma, odnosno da ostane u zoni u kojoj je malo verovatno izbijanje krize javnog duga. Zbog toga bi i nakon eventualnog dostizanja zakonskog okvira javnog duga bilo poželjno nastaviti sa nešto restriktivnijom fiskalnom politikom, koja će dovesti do dovoljnog smanjenja javnog duga.

### **Literatura:**

1. Analiza duga R. Srbije, Narodna banka Srbije, p. 4, avgust 2012, Beograd;
2. Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses, European Commission, pp. 58-59, September 2011;
3. European Monetary Union Crisis: Lender of last resort on the way, Thomson Reuters/Jeffries Citigroup Investment Research & Analysis, p. 4, 2011
4. Godišnji izveštaj o stabilnosti finansijskog sistema NBS, 2011, Beograd;
5. Grimes W., Japan, the Global Financial Crisis and the Stability of East Asia, Economic Meltdown and Geopolitical Stability, Strategic Asia 2009-2010, The National Bureau of Asian Research;

6. Izveštaj Uprave za javni dug, septembar 2012, Ministarstvo finansija i privrede R. Srbije
7. Krugman P., Okončajte ovu depresiju. Odmah!, 2012, Heliks;
8. Krugman P., Povratak ekonomije depresije,
9. Makroekonomski podaci, Uprava za javni dug, Ministarstvo finansija i privrede R. Srbije, oktobar 2012;
10. Mišljenje na Predlog fiskalne strategije za 2013. godinu sa projekcijama za 2014. i 2015. godinu, Fiskalni savet, novembar 2012, Beograd;
11. Predlog mera fiskalne konsolidacije 2012-2016, Fiskalni savet, maj 2012, Beograd;
12. Schmidt D., The Financial Crisis and Its Impact on China, China Analysis 67, januar 2009;
13. Stanje i struktura javnog duga – oktobar 2012, Ministarstvo finansija i privrede R. Srbije – Uprava za javni dug;
14. Stiglitz J., *The selected works of Joseph E. Stiglitz*, Volume One: Information and Economic Analysis, Oxford University Press, 2008;
15. Stiglitz J., Mere štednje vode EU ka samoubistvu, Analitika, Informativni portal, 2012;
16. Yongding Y., The Impact of the Global Financial Crisis on the Chinese Economy and Chinas Policy Responses, TWN Global Economy Series, 2010;

#### **ECONOMIC POLICY AND PUBLIC DEBT IN TERMS OF GLOBAL CRISIS: RECOMMENDATIONS OF TODAY'S LEADING ECONOMISTS**

**Abstract:** The role of observers and commentators of great social systems is often thankless. In fact, today's news, and thus the positive and negative aspects of certain processes and phenomena, are often denied. So those who once spoke in favor of the process of globalization are facing the real challenge today. As stated by J. Stiglitz, general indebtedness has not missed America, the apparent land of prosperity and cradle of globalization. But, the United States, however, could be the good example. As in previous crises, the U.S. proposes mantra opposite to the one that was enforced in the local conditions. Savings, savings, savings! Is the U.S. economy making slowly but sure steps towards recovery through austerity? By P. Krugman, the author of End this depression, now!, the solution of the current crisis is possible, but the question remains: the positive solution goes in favor of all or not? The Serbian economy is, in terms of global crisis, on the opposite side having in mind the proposals of the world's leading economists. Although our economy is still in the process of transition, issues of restrictive, and the necessity of introducing an expansionary monetary policy, limited export potential and growing public debt must be resolved, because these problems should be in the center of anti-crisis measures.

**Keywords:** globalization, crisis, expansionary policy, export, debt, anti-crisis measures

# REGIONALNA NERAVNOMERNOST KAO OGRANIČAVAJUĆI FAKTOR PRIVREDNOG RAZVOJA REPUBLIKE SRBIJE

**Dr Marija Petrović-Randelović,\* Dr Dalibor Miletić\*\***

**Apstrakt:** Problem regionalnog razvoja nametnuo se kao integralni element tranzicionih i reformskih procesa u privredi Republike Srbije. Neravnomernost regionalnog razvoja poprima takve dimenzije koje, ne samo da nisu ekonomski opravdane, već u strukturi privrede izazivaju mnoge poremećaje, koji se zatim negativno odražavaju na ukupan privredni i društveni razvoj. Velike regionalne razlike u R. Srbiji, kao i neadekvatnost i neefikasnost dosadašnje regionalne politike, stavljaju u prvi plan potrebu njihovog rešavanja. Svetska ekonomska kriza negativno je uticala na regionalne neravnomernosti u R. Srbiji što potvrđuje produbljivanje razlika između razvijenih i nerazvijenih područja, širenje tranzicionog siromaštva i sve veći razvojni jaz između regiona. Jedno od ključnih ograničenja privrednog razvoja R. Srbije i u 2013. godini biće regionalne neravnomernosti. Cilj ovog rada je da ukaže na značaj preduzimanja mera u pravcu smanjenja regionalnih neravnomernosti radi dostizanja višeg nivoa privrednog razvoja i uključivanja privrede R. Srbije u evropske integracione procese.

**Ključne reči:** regionalna neravnomernost, privredni razvoj, evropski integracioni procesi

## **Značaj targetirane politike regionalnog razvoja**

Sasvim je izvesno da je aktuelni proces globalizacije izvršio radikalne promene i ostvario najveći uticaj na preoblikovanje globalnog konteksta za ostvarivanje ekonomskih aktivnosti. U isto vreme, njegovi efekti su se najjače manifestovali u podvlačenju jasne linije u ekonomskim performansama između regiona. U većini slučajeva, ove linije se ne poistovećuju sa političkim granicama, već sa granicama funkcionalnih ekonomskih regiona.

Promišljanje razvoja u regionalnim okvirima, kao i podizanje konkurentnosti regiona postalo je pitanje koje je naročito dobilo na intenzitetu u poslednjoj deceniji XX veka, ali i glavna preokupacija nadležnih državnih organa svih zemalja. Stoga,

---

\* Univerzitet u Nišu, Ekonomski fakultet, marija.petrovic@eknfak.ni.ac.rs

\*\* Megatrend univerzitet, Fakultet za menadžment, Zaječar, dalibor.miletic@fmz.edu.rs

nije začuđujuće što pitanja i problemi iz domena regionalnog razvoja danas zauzimaju značajno mesto na političkoj agendi svih zemalja.

Ekonomisti su definisali čitav niz različitih strategija koje pružaju podršku regionima u konkurenciji na globalnom tržištu. Ove strategije imaju za cilj da pomognu preduzetnicima i kvalifikovanoj radnoj snazi da se razvijaju, inoviraju i da pronađu nove tržišne mogućnosti. Takav novi pristup je u suprotnosti sa starim, budući da je regionalni razvoj posmatran kao igra sa nultim rezultatom, *zero-sum game*, u kojoj dobitak jednog regiona znači gubitak drugog. Neki analitičari su posledično i nazvali tradicionalnu strategiju privrednog razvoja kao „ekonomski rat između zemalja“ [2].

Regionalna komponenta privrednog razvoja dugo vremena predstavlja preokupaciju mnogih ekonomista. Ona predstavlja aktuelno područje istraživanja, koje se nalazi pod konstantnim uticajem inovacija na tržištu, tehnologije i ljudskog ponašanja. Postoji opšta saglasnost među ekonomistima da je regionalni razvoj danas vođen principima koji se u mnogo čemu razlikuju od principa za regionalni razvoj u XX veku.

### **Ključna područja privrednog razvoja i ekonomske politike**

U poslednjih pedeset godina razmišljanja o privrednom razvoju su prošla kroz tri etape, koje se podudaraju sa različitim pristupima politici privrednog razvoja i praksi.

Etapa nazvana „privlačenje industrije“ je trajala od pedesetih do početka osamdesetih godina XX veka. Osnovni cilj takve strategije je privlačenje fabrika u gradovima. Ova strategija je razvijena na osnovu teorije izvozne orijentacije koja, u suštini, posmatra privredni razvoj sa potražne strane i pretpostavlja da kapital mora da ulazi u region kako bi on ostvarivao veće stope privrednog rasta. Jedini način povećanja kapitala u nekom regionu je povećanje izvoza. Privlačenje industrije i razvoj industrijskih parkova predstavljalo je ključnu strategiju izgradnje izvozne baze regiona u periodu nakon Drugog svetskog rata. Nadležni državni i lokalni organi vlasti preduzimali su čitav set podsticajnih mera (subvencije, poreska oslobođenja i druge finansijske olakšice) sa ciljem privlačenja kompanija, industrijskih preduzeća, u određeno područje. Međutim, veći deo savremene literature iz domena privrednog razvoja kritikuje „targetiranje industrije“, „dok su neki istraživači došli do saznanja da se privlačenje industrije zasniva na nedovoljnim podacima, neadekvatnim naučnim metodama, pogrešnom ekonomskom rezonovanju i da u velikoj meri predstavlja političku aktivnost“ [3, str. 339-356].



Uporedo sa uvođenjem deregulacije ekonomske aktivnosti početkom osamdesetih godina XX veka dolazi do otvaranja etape troškovne konkurencije. Deregulacija postaje pokretačka snaga, dok centralna preokupacija političkih zvaničnika postaje pronalaženje načina za snižavanje troškova poslovanja. Ovaj tzv. novi federalizam, predstavljao je kritičnu obrtnu tačku u privrednom razvoju i podstakao angažovanje aktera iz privatnog sektora u kreiranju i implementaciji strategija razvoja [5, str. 300-314].

Široko prihvaćen model troškovne konkurencije izbacio je u prvi plan konsolidaciju industrije i smanjivanje troškova kao strategije za regionalni rast. Efikasnost industrijskih grana u regionu postala je ključna determinanta privrednog rasta. Smanjivanje troškova se javilo kao značajan cilj, premda je sve više integrisano globalno tržište roba i usluga počelo da dovodi u pitanje njegovu efikasnost kao razvojne strategije. Veoma brzo se došlo do saznanja da se troškovne prednosti vrlo brzo mogu pretvoriti u svoju negaciju na globalnom tržištu. Snižavanje troškova poslovanja, stoga, samo po sebi, nije dovoljna garancija niti obezbeđuje automatski ekonomske dobitke i konkurentsku prednost na tržištu.

Početak devedesetih godina XX veka, regionalna konkurentnost se pojavila kao novi razvojni okvir. Ekonomisti su tada počeli da uviđaju da regioni moraju konstantno da kreiraju novu vrednost na globalnom tržištu eksploatacijom sopstvenih prednosti. Usled toga, podizanje regionalne konkurentnosti postavlja se kao veliki izazov i kompleksan proces koji je u velikoj meri određen inovacijama.

Na značaj inovacija za privredni rast pažnju je privukao još pre više od jednog veka Josef Schumpeter. U toku poslednje decenije XX veka, sa intenziviranjem procesa globalizacije svetske privrede, mnoge nacionalne ekonomije su počele da usmeravaju veću pažnju ka ovom novom konceptu. Prema ovom konceptu, ključni element rasta je transformacija novih ideja u uspešne proizvode na tržištu.

Model regionalne konkurentnosti je proveravan u tri različita područja ekonomskog istraživanja. Neki ekonomisti su usmerili pažnju ka značaju klastera, ukazujući da koncentracija sličnih preduzeća kreira sinergiju koja može podstaći privredni rast. Drugi, pak, opisuju novu ekonomsku geografiju u kojoj lokalne prednosti postaju ključna determinanta u kreiranju polova znanja i kapitala koji se zatim pretvaraju u nove ideje i poslove koji doprinose rastu regiona. Neki ekonomisti se usmeravaju više ka preduzetništvu i inovacijama, tvrdeći da savremena tehnologija i povoljna poslovna klima mogu dovesti do kreiranja novih poslova, i posledično do ekonomskih dobitaka.

Iako svaki od ovih pristupa poseduje određene prednosti, posmatrani zajedno oni dovode do opšteg zaključka da regionalna konkurentnost zaista postaje prihvaćen model regionalnog privrednog rasta.

Nacionalne strategije privrednog razvoja bitno su izmenjene u uslovima kada regionalna konkurentnost postaje ključni cilj. Konkurentnost regiona se može postići ukoliko se pravilno identifikuju njegove prednosti, i razume i identifikuje tržište za njihovu eksploataciju. Shodno tome, težište u strategiji razvoja se pomerilo sa podsticanja industrije i minimiziranja troškova poslovanja na strategiju koja pomaže regionima da identifikuju i eksploatišu sopstvene prednosti.

U svakoj etapi cilj privrednog razvoja ostaje isti, napredak koji obezbeđuje ekonomsko i socijalno blagostanje stanovništva u zemlji. Iako se ovaj cilj nije promenio, primetno je da se u sve tri etape razvoja za ostvarivanje osnovnog cilja definišu različite strategije. U prve dve etape, postoji uverenje da su pokretačke snage regiona ključni pokretači razvoja. Nasuprot tome, treća etapa naglašava značaj samih regiona, ukazujući pri tom da se regioni mogu razvijati jedino eksploatacijom sopstvene aktive, korišćenjem jedinstvene mogućnosti na tržištu i ubrzanjem preduzetništva. Sledeća bitna razlika između današnje i ranijih etapa ogleda se u tome da privredni razvoj više ne predstavlja preokupaciju jedne strategije privrednog razvoja koja je primenjive na sve regione. Svaki region poseduje različit set ekonomske aktive, jedinstven kapacitet za inovacije, preduzetništvo i mogućnosti za poslovanje na globalnom tržištu. Činjenica je da ubrzan proces globalizacije primorava svaki region da preispituje sopstvene pokretačke snage. U stvari, ostvarivanje regionalne konkurentnosti postavlja zahtev za targetiranim pristupom u politici regionalnog razvoja.

Sve napred rečeno ukazuje da globalizacija predstavlja proces koji je danas učinio regione ključnim akterima u privrednom razvoju. Kako su ekonomisti počeli da uviđaju i pozitivne i negativne uticaje globalizacije, oni su počeli da razvijaj novi okvir za regionalni razvoj. Ovaj okvir se danas naziva „regionalna konkurentnost“. On je usmeren ka utvrđivanju regionalne aktive kroz inovacije i preduzetništvo. Politika razvoja je u poslednje vreme počela da se usklađuje sa ovim novim okvirom.

Razvoj efikasne strategije regionalnog razvoja zahteva usmeravanje napora nadležnih organa u pravcu identifikacije konkurentskih prednosti regional. Ključnu ulogu u tom procesu bi trebalo da imaju regionalne vlasti koje bi primenom mera olakšica podsticale razvoj inovacija i kreiranje kapaciteta za inoviranje posebno u regionima u kojima oni nedostaju.

Na kraju, preduzetništvo bi trebalo da ima i dalje prioritetnu ulogu u regionalnom razvoju, a pažnja bi trebalo da bude usmerena ka razvoju mreže za pružanje podrške regionalnom razvoju i olakšice za formiranje novog investicionog kapitala.

## Regionalni razvoj u Republici Srbiji

Savremeni svet se suočava sa problemom ekonomskih, socijalnih, infrastrukturnih i drugih nejednakosti, kako među državama, tako i u pojedinim delovima u okviru jedne zemlje. Nije moguće govoriti o postizanju optimalnih privrednih efekata i o usklađenom privrednom razvoju ukoliko se istovremeno ne uvažava i regionalni aspekt. Velike razlike, koje postoje u stepenu razvijenosti predstavljaju činjenicu koja je prisutna u mnogim zemljama, kako nerazvijenim tako i razvijenim.

Takav razvoj bio je tipičan za R. Srbiju koja je dosta kasno, u evropskim okvirima, otpočela proces tranzicije, i koja je nasledila znatne razlike u stepenu razvijenosti pojedinih delova teritorije. Privredna kretanja sa izrazito negativnim posledicama, u poslednje dve decenije, ukazuju na prisustvo krupnih problema u Srbiji. Visok pad društvenog proizvoda, nezavršen proces tranzicije u tržišnu privredu, visoka stopa nezaposlenosti i nedostatak investicija, ukazuju na potrebu donošenja stimulativnih mera u cilju ublažavanja postojećih problema.

Decenijama je pitanje regionalnog razvoja zapostavljano, a taj problem rešavan je stihijski, nesistematično i bez ikakve dugoročne strategije, ali je redovno zloupotrebljavan u političke svrhe. Od kraja Drugog svetskog rata do danas nijedan strateški, planski ni razvojni dokument nije usvojen, a da kao prioritet nije identifikovan regionalni razvoj.

Dugogodišnja zalaganja za otklanjanje regionalnih nejednakosti uglavnom su se svodila na podsticanje razvoja nerazvijenih regiona i nisu dala očekivane rezultate. Regionalne disproporcije u Srbiji iz decenije u deceniju se sve više produbljuju. Teritoriju Srbije karakterišu izuzetno izražene regionalne razlike po svim dimenzijama i pokazateljima.

U pojedinim regionima prisutna je velika kriza, što predstavlja posledicu prestanka veštačkog održavanja nekih velikih privrednih sistema u životu, kao i očekivanog procesa privatizacije i promene proizvodnog programa. Nekadašnji pojmovi razvijenosti, istočna i zapadna Srbija, sada su suočene sa pojavom siromaštva.

Prema svim pokazateljima razlike u regionima su se povećale, a upravo zbog toga danas, kao posledicu nedovoljne brige za ova važna pitanja, imamo izuzetno alarmantnu situaciju. Osim toga, između demografije i ekonomije postoji visok stepen korelacije, na šta nas upućuje činjenica da regioni sa visokim stopama privrednog rasta imaju pozitivne demografske tokove u odnosu na ostale regione.

Proces tranzicije privrede R. Srbije uticao je da nerazvijena područja još više zaostanu za drugim područjima i da se parametri nerazvijenosti prodube na tradicionalnom nerazvijenom Jugu (Jablanički i Pčinjski okrug) i području Starog Rasa (Priboj, Prijepolje, Tutin, Sjenica, Nova Varoš i Novi Pazar), ali i da se problem nerazvijenosti proširi i na istok i neke delove Centralne Srbije, gde su postojale tradicionalne industrije i rudarstvo. Na regionalnu raznovrsnost R. Srbije moguće je ukazati na osnovu prostornih indikatora razvijenosti.

Osnovne karakteristike regionalnog razvoja Srbije mogle bi se obuhvatiti na sledeći način:

- više je nego očigledno da se u Srbiji izdvajaju razvijeni sever i nerazvijeni jug, ali uz istovremeni nesklad između gradskih i seoskih područja,
- dodatno opterećenje regionalnim neusklađenostima su izuzetno nepovoljna demografska kretanja koja se ne odnose samo na praznjenje seoskih područja, a povećanje stanovništva u gradskim sredinama, već i na smanjenje nataliteta, porast mortaliteta i veoma prisutno demografsko starenje,
- prisutna je zakonska i institucionalna neusklađenost,
- kada je reč o nezaposlenosti, republički nivo je daleko ispod proseka EU, a kada je reč o regionalnom nivou podaci su još zabrinjavajući. Beograd i Južnobačka oblast zapošljavaju preko 40% ukupnog broja zaposlenih, a ostale oblasti u proseku po 5%,
- infrastrukturni problemi su prisutni u gotovo svim okruzima, bilo da je reč o tome da je neadekvatna ili nedovoljna. U pojedinim regionima čak i ne postoji što je ograničavajući faktor iskorišćavanja komparativnih prednosti tih regiona,
- nepovoljan regionalni aspekt siromaštva, koji se ogleda u tome da je u gradskim područjima smanjen broj siromašnih, nasuprot ruralnih područja gde se ovaj broj povećava.

Politika ravnogomernog regionalnog razvoja treba da podstakne bolje korišćenje prirodnih potencijala u nerazvijenom područjima. U tržišnoj ekonomiji najvažnije je obezbediti posebne pogodnosti da preduzeća investiraju u nerazvijena područja. Ubrzan ekonomski razvoj nerazvijenih područja smanjio bi migracije i povećao kvalitet života ljudi.

Prisutne su izuzetno velike poteškoće u regionalnom razvoju Srbije. Definitivno je neophodan aktivniji pristup rešavanju prisutnih problema u ovoj oblasti. Tokom 2009. godine otpočeo je sa primenom Zakon o regionalnom razvoju Srbije čijim usvajanjem je učinjen najvažniji korak u procesu sprovođenja Strategije

regionalnog razvoja Srbije, koja je usvojena 2007. godine. Izuzetan je značaj donošenja ovog sistemskog zakona, jer je prisutna višedecenijska marginalizacija regionalnog razvoja Srbije. Kulminacija ovog problema bila je početkom novog milenijuma kada se R. Srbija suočila sa razornim posledicama ekonomske degradacije.

Regionalna neravnomernost u stepenu razvijenosti pojedinih teritorija u Republici Srbiji predstavlja jedno od najkompleksnijih razvojnih problema. Sadašnja ekonomska politika dovodi do toga da bogate opštine postaju još bogatije, a siromašne još siromašnije. Prema najnovijim statističkim podacima, odnos najrazvijenije i najmanje razvijene opštine, u Srbiji, je 12:1, tačnije skoro trećina opština svrstava se u grupu nerazvijenih. Najveći broj nerazvijenih opština nalazi se u brdsko – planinskim područjima istočne, zapadne i južne Srbije. Već duži niz godina prisutan je proces migracije stanovništva iz nerazvijenih područja prema urbanim industrijskim centrima. Smanjuje se broj stanovnika u nerazvijenim opštinama što ima za posledicu demografsko pražnjenje teritorija.

U gradovima R. Srbije prisutna je tzv. “ekonomska koncentracija” privrednih kapaciteta u srpskim gradovima, koja ostavljaju iza sebe sva ostala područja. Tačnije, sa jedne strane, nalaze se gradovi Beograd i Novi Sad, a sa druge strane razvojne skale nerazvijena područja Topličkog, Jablaničkog i Pčinjskog okruga, gde su, osim administrativnih centara (Niš, Pirot i Vranje), ostale opštine izuzetno nerazvijene.

Tranzicija koja traje već više od deset godina, doprinela je da tradicionalno nerazvijene opštine, koje su koncentrisane na jugu Srbije, ne budu usamljene, pa se pojavljuju nova nerazvijena područja u nekim delovima centralne Srbije, istočne Srbije kao i pojedine opštine na teritoriji Vojvodine.

Od ukupnog broja opština u R. Srbiji, skoro trećina pripada krugu nerazvijenih, i kako se svake godine ovom broju pridružuju nove opštine, neophodna je primena posebnih podsticajnih mera i mehanizama, kako ovo područje ne bi trajno postalo izgubljeni razvojni resurs. Osnovna obeležja nerazvijenih opština su, između ostalih, i sledeća:

- demografsko starenje, slaba naseljenost i kontinuirano smanjenje broja stanovnika;
- migracije stanovništva prema urbanim i ekonomski razvijenijim centrima;
- nerazvijena infrastruktura – slaba mreža puteva, problemi sa električnom energijom, nerazvijena vodovodna mreža i dr.
- nerazvijene uslužne delatnosti – slaba teritorijalna pokrivenost zdravstvenim ustanovama, školama, maloprodajnim objektima i td.
- visoka stopa nezaposlenosti i sl.

Svetska ekonomska kriza ima negativan uticaj na regionalne neravnomernosti u Srbiji. Primarni efekti negativnog dejstva mogu se videti u produbljivanju razlika između razvijenih i nerazvijenih područja (metropolizacija, dominantan razvojni koridor Beograd – Novi Sad, nerazvijeno južno i jugozapadno područje, pogranična područja), širenju tranzicionog siromaštva na područja u kojima još uvek nije došlo do privatizacije industrijskog sektora i njegovog osposobljavanja za međunarodnu tržišnu utakmicu i produbljivanju razlika unutar samih regiona, što utiče na dodatnu koncentraciju privredne aktivnosti u velikim centrima i produbljivanje demografsko – ekonomskih problema.

Zakasnela tranzicija u Srbiji je jedan od faktora koji imaju negativan uticaj na regionalni razvoj, u smislu produbljivanja regionalnih neravnomernosti. Osim toga, prisutne su katastrofalne posledice privatizacije po regionima Srbije. Mnoga preduzeća nakon privatizacije su smanjila obim poslovanja ili su prestala da rade što je doprinelo povećanju već i onako visoke nezaposlenosti u Srbiji, ali i u pojedinim regionima.

Osim navedenih ograničenja, značajan je i politički aspekt regionalnih neravnomernosti Srbije. Predstavlja jedno od značajnih ograničenja ravnogernog regionalnog razvoja. „U sukobu sa političkom voljom plan, poput drugih elemenata društvene stvarnosti, gubi bitku“ [6, str. 54]. Sve regionalizacije do sada bile su politički motivisane, bez većeg konsultovanja nauke, što je recimo doprinelo eskalaciji problema na Kosovu i Metohiji.

Republika Srbija još uvek nije završila proces tranzicije, a dodatno ograničenje u smanjenju regionalnih razlika oličeno je u svetskoj, ali i domaćoj ekonomskoj krizi. Kako bi se otklonile, ili barem, ublažile posledice tranzicije i ekonomske krize, neophodno je unapređenje politke regionalnog razvoja. Rešavanje problema regionalnih razlika je veoma težak, skup i spor proces. Ne postoji čarobni štapić koji bi od nerazvijenog napravio razvijeno područje pa se ne mogu očekivati brzi i laki uspesi.

Regionalne razlike koje su decenijama prisutne u R. Srbiji, pre svega, odnose se na snažnu depopulaciju, nepovoljnu demografsku strukturu, ekonomsku zaostalost nerazvijenog područja i nizak stepen infrastrukturne opremljenosti. Naročito je osetljiva problematika vezana za opštine koje skoro četiri decenije ne izlaze iz kruga nerazvijenosti, odnosno, od 45 opština koje pripadaju grupi nerzavijenih, čak 30 opština nije promenilo status u skoro četiri decenije dugog regionalnoj klasifikaciji područja.

Ono što regionalnu problematiku R. Srbije čini veoma osetljivom jeste prisutan, teritorijalni nesklad kapaciteta i stanovništva različitih područja. Shodno tome, nameće se zaključak da je neophodno identifikovati specifične demografske i

ekonomske zakonitosti razvoja u regionu, kako bi merama intervencije efekti bili što adaptibilniji i veći.

### Regionalne neravnomernosti u Republici Srbiji

Regionalni razvoj u R. Srbiji decenijama se nije smatrao sastavnim delom ukupnog društveno – ekonomskog razvoja. Sama suština regionalnog razvoja analizirana je kao odvojeni i nebitni aspekt celokupnog razvoja. Brži razvoj nerazvijenih područja je često bio primarni cilj za koji su se izdvajala sredstva i stvarali stimulatívni mehanizmi. Osim toga, ciljevi regionalnog razvoja definisani su se uopšteno i ponavljali se iz godine u godinu.

Rezultati regionalnog razvoja u prethodnoj Jugoslaviji bili su neverovatno i neočekivano loši u prilog čega govore sledeće činjenice:

- „distanca između razvijenih i nerazvijenih regiona ne samo da nije smanjena, već se drastično povećala,
- iako su strukturne promene u nerazvijenim regionima podigle opšti nivo njihovog razvoja, novonastala privredna struktura je bila neselektivna i prenebregavala je najznačajnije potencijale konkretnih regiona,
- zbog neadekvatnih strukturnih i cenovnih dispariteta, društveni proizvod se stalno prelivao iz nerazvijenih u razvijene regione,
- regioni su se počeli ponašati kao nezavisne celine zbog nekoplementarnosti glavnih sistemskih mehanizama, što je dovelo do nekritičkog trošenja ionako oskudnih investicija i njihove niske efikasnosti upravo u najnerazvijenijim regionima“ [1, str. 233].

**Tabela 1** Regionalne neravnomernosti Srbije

	demografsko pražnjenje	stopa nezaposlenosti 2009	zarade po stanovniku 2009
Nivo okruga	(-28,5) : (+32) Pirotski : Grad Beograd	4 : 1 Jablanički : Grad Beograd	4 : 1 Grad Beograd : Jablanički
Nivo opština	(-81,6) : (+31) Crna Trava : Preševo	4 : 1 Lebane : Grad Beograd	12 : 1 Novi Sad : Opovo

Izvor: Republički zavod za razvoj, *Regionalni razvoj Srbije 2009*, str. 53

Posledice tako sprovedene politike regionalnog razvoja veoma su vidljive na celoj teritoriji Republike Srbije. Dodatno ograničenje regionalnom razvoju je proces

tranzicije, započet pre dvanaest godina, kome se još uvek ne nazire kraj. Sledeći tabelarni prikaz regionalnih neravnomernosti Srbije, ukazuje sve ovo što je do sada rečeno.

Prikazani podaci nas upućuju na sledeće zaključke:

- stepen razvijenosti okruga, meren zaradama po stanovniku, kreće se u razmeri 4:1. Najviši nivo zarada je na području Grada Beograda, a najniže zarade su u Jablaničkom okrugu. Kada je reč o stopi nezaposlenosti, najviša stopa nezaposlenosti je u Jablaničkom okrugu, nasuprot Grada Beograda, u kojem je ova stopa najniža;
- stepen razvijenosti opština, meren zaradama po stanovniku i stopi nezaposlenosti, pokazuje još drastičnije razlike među opštinama. Poređenjem opština prema visini zarada po stanovniku, najteža situacija je u opštini Opovo koja ima 12 puta niže zarade u odnosu na opštinu Novi Sad. Ukoliko se opštine međusobno porede na osnovu stope nezaposlenosti, prisutan je odnos 1:4 u korist opštine Petrovac u odnosu na opštinu Lebane.

Postojeći teritorijalni nesklad uslovljen je brojnim uzrocima: neiskorišćenost proizvodnih kapaciteta, neizgrađena infrastruktura, nekonkurentnost privrede, ljudski resursi, ekološki i drugi problemi.

Zakonitost svih do sada primenjenih tranzicionih modela ogleda se u činjenici da je došlo do produbljanja nasledenih regionalnih neravnoteža. Veliki privredni sistemi srpske privrede skoro da su nestali što je za posledicu imalo ekonomski kolaps idustrijskih gradova, nosioca privrednog razvoja širih područja. „Na regionalnoj mapi Srbije pojavila se nova grupa opština sa razvojnim problemima, tzv. devastirano područje, preciznije, opštine tranzicionog siromaštva“ [4, str. 87].

U periodu od 1990 – 2007. godine, 20 industrijskih gradova izgubilo je više od 40% poslovnih prihoda i više od 50% zaposlenih iz prerađivačke industrije – Kragujevac, Kraljevo, Bor, Majdanpek, Priboj, Prokuplje, Leskovac, Vranje, Trstenik, Požarevac, Sremska Mitrovica, Prijepolje, Loznica, Knjaževac, Zaječar, Novi Pazar, Vrbas, Ivanjica i Gornji Milanovac. Ovo područje obuhvata 18,8% teritorije Srbije na kojem živi 19,7% ukupne populacije [11, str. 77].

Ovi problemi su dugoročni i predstavljaju nenadoknativ gubitak, kako za privredu u celini, tako i za nerazvijena područja. U skladu sa navedenim su i sledeće posledice, koje takođe predstavljaju dugoročne probleme: pad ukupnog domaćeg proizvoda i domaćeg proizvoda po glavi stanovnika, zaostajanje prestrukturiranja privrede i deformacije u privrednoj strukturi nerazvijenih regiona



i na kraju, naravno kao propratna posledica svih dešavanja, drastičan pad standarda na nivou cele zemlje, a naročito u nerazvijenim regionima.

**Tabela 2** Broj stanovnika po oblastima

	2009	2010	2011	2009 – 2011	% promena
SRBIJA	7.489.001	7.489.001	7.186.862	-302.139	-4,08
<i>Beograd</i>	<i>1.630.582</i>	<i>1.630.582</i>	<i>1.659.440</i>	<i>83.316</i>	<i>5,29</i>
<i>Niš</i>	<i>255.479</i>	<i>255.479</i>	<i>260.237</i>	<i>9.719</i>	<i>3,88</i>
<i>Novi Sad</i>	<i>327.175</i>	<i>327.175</i>	<i>341.625</i>	<i>42.331</i>	<i>14,14</i>
Severnobačka	192.118	192.118	186.906	-13.234	-6,61
Srednjobanatska	193.067	193.067	187.667	-20.789	-9,97
Severnobanatska	153.708	153.708	147.770	-18.111	-10,92
Južnobanatska	300.874	300.874	293.730	-20.207	-6,44
Zapadnobačka	195.573	195.573	188.087	-25.924	-12,11
Južnobačka	607.282	607.282	615.371	21.705	3,66
Sremska	325.734	325.734	312.278	-23.623	-7,03
Mačvanska	310.839	310.839	298.931	-30.694	-9,31
Kolubarska	180.293	180.293	174.513	-17.691	-9,20
Podunavska	210.290	210.290	199.395	-10.895	-5,18
Braničevska	200.503	200.503	183.625	-16.878	-8,42
Šumadijska	298.778	298.778	293.308	-5.470	-1,83
Pomoravska	216.186	216.186	214.536	-12.899	-5,67
Borska	227.435	227.435	124.992	-21.559	-14,71
Zaječarska	124.423	124.423	119.967	-17.594	-12,79
Zlatiborska	296.858	296.858	286.549	-26.847	-8,57
Moravička	215.422	215.422	212.603	-12.169	-5,41
Raška	299.155	299.155	309.258	18.028	6,19
Rasinska	244.241	244.241	241.999	-17.442	-6,72
Nišavska	374.017	374.017	376.319	-5.438	-1,42
Toplička	94.570	94.570	91.754	-10.321	-10,11
Pirotska	95.861	95.861	92.479	-13.175	-12,47
Jablanička	227.116	227.116	216.304	-24.619	-10,21
Pčinjska	228.254	228.254	159.081	-68.609	-30,13

Izvor: Republički zavod za statistiku, *Opštine i regioni u Srbiji 2010, 2011, 2012*

Analizom ekonomskih pokazatelja samo se može potvrditi višestruka regionalna neravnomernost u stepenu razvijenosti okruga i opština u Srbiji. Regionalni nesklad prisutan je u svim pokazateljima stepena regionalne razvijenosti, i ogleda se u visokoj nezaposlenosti, smanjenju obima ukupne privredne aktivnosti i konstantnom smanjenju stanovništva.

Prikazani podaci nam jasno ukazuju na činjenicu da se broj stanovnika na nivou Srbije smanjio, u posmatranom periodu za 4,08%. Međutim u nekim oblastima broj stanovnika se dramatičnom brzinom smanjuje. Tako recimo u Pčinjskoj oblasti broj stanovnika je smanjen za 30,13%, Borskoj oblasti za 14,71%, i Zaječarskoj oblasti za 12,79%. Ukoliko se ovaj trend nastavi i u narednom periodu, ove oblasti ostaće potpuno pusta, bez ikakve perspektive za dalji razvoj.

U manjem broju oblasti je prisutno povećanje broja stanovnika. Grad Novi Sad je ostvario povećanje broja stanovnika za 14,14%, Beograd za 5,29% a Raška oblast je povećala broj stanovnika za 6,19%.

**Tabela 3** Broj nezaposlenih u Srbiji i po regionima

		2011	2012	promena
Republika Srbija	ukupno	1.746.138	1.727.048	<b>-19.090</b>
	svoga	1.342.892	1.341.114	-1.778
	od toga žene	624.218	626.109	1.891
Beogradski region	ukupno	576.905	566.807	<b>-10.098</b>
	svoga	461.203	468.706	7.503
	od toga žene	227.688	228.915	1.227
Vojvodina	ukupno	460.588	447.963	<b>-12.625</b>
	svoga	354.416	351.071	-3.345
	od toga žene	162.602	162.696	94
Šumadija i Zapadna Srbija	ukupno	403.104	405.101	<b>1.997</b>
	svoga	292.986	292.282	-704
	od toga žene	132.597	133.830	1.233
Južna i Istočna Srbija	ukupno	305.543	307.178	<b>1.635</b>
	svoga	234.287	229.056	-5.231
	od toga žene	101.330	100.667	-663

Izvor: Republički zavod za statistiku, Opštine i regioni u Srbiji 2010, 2011, 2012

Smanjenje broja stanovnika rezultat je sve značajnijeg pada životnog standarda stanovništva, a oblasti koje su povećale broj stanovnika to su ostvarile zahvaljujući migracijama u te oblasti.

Na osnovu prikazanih podataka jasno se može uočiti da je broj zaposlenih u Srbiji u 2012. godini manji za 19.090 zaposlenih lica u odnosu na 2011. godinu. Kada je reč o regionima smanjenje broja zaposlenih prisutno je u Beogradu za 10.098 i u Vojvodini za 12.625 zaposlenih lica. Ostali regioni beleže blagi porast broja zaposlenih, i to Šumadija i Zapadna Srbija za 1.997 a Južna i Istočna Srbija za 1.635. Broj zaposlenih povećan je zahvaljujući novim investicijama u regionima ali i povećanjem broja zaposlenih u državnoj upravi.

**Tabela 4** Prosečne zarade bez poreza i doprinosa, u dinarima

	2007	2008	2009	2010	2011
Republika Srbija	27.759	32.746	31.734	34.142	37.976
Beogradski region	<b>34.620</b>	<b>40.089</b>	<b>39.862</b>	<b>42.489</b>	<b>46.986</b>
Vojvodina	27.942	32.906	31.203	33.392	36.950
Šumadija i Zapadna Srbija	22.779	27.387	26.593	29.165	32.175
Južna i Istočna Srbija	23.311	27.486	26.517	29.248	32.941

Izvor: Republički zavod za statistiku, *Opštine i regioni u Srbiji 2010, 2011, 2012*

Prikazani podaci jasno nam pokazuju da je u posmatranom periodu na nivou Srbije došlo do povećanja zarada sa nivoa od 27.759 dinara u 2007. godini na 37.976 dinara u 2011. godini. Takođe, podaci nam pokazuju da je Beogradski region po zaradama iznad proseka a svi ostali regioni ispod republičkog proseka.

Prema prikazanim podacima u Srbiji je bilo realizovano 493 milijarde dinara investicija u osnovna sredstva u 2012. godini, odnosno izraženo u evrima one su iznosile 4.834 miliona evra. Prisutno je povećanje odnosu na 2010. godinu. Najveći nivo investicija, u posmatranom periodu ostvaren je 2008. godine.

Ključna karakteristika investicije su geografski veoma koncentrisane na malu površinu što će izazvati u budućnosti dodatno koncentrisanje stanovništva. Beogradski region i Vojvodina generišu preko 70% investicija u Srbiji. Beograd, kao najrazvijeniji region, učestvuje sa 23% u ukupnom stanovništvu, ali je učestvuje sa oko 48% u ukupnim investicijama.

Kreatori ekonomske i regionalne politike, u prethodnom periodu, „izuzetim zalaganjem“, nastojali su da ovaj nesklad smanje, međutim investicije u najnerazvijenijim okruzima skoro i da ne postoje. Ovakva struktura investicija nije u skladu sa proklamovanim ciljevima Strategije regionalnog razvoja, već doprinosi

sve značajnijem udaljavanju od njih. Osim toga, ukoliko se ovakva investiciona politika bude nastavila i u narednom periodu, imaće još pogubnije dejstvo na mnoge okruge, jer će direktno uticati na njihovo demografsko pražnjenje.

**Tabela 5** Ostvarene investicije u nove osnovne fondove (u milionima dinara)

	2007	2008	2009	2010	2011
Republika Srbija	482.341	566.837	455.485	425.400	493.100
Beogradski region	193.207	230.205	180.302	210.458	236.622
Vojvodina	115.476	135.206	103.035	100.024	124.208
Šumadija i Zapadna Srbija	98.985	114.813	63.768	63.608	70.519
Južna i Istočna Srbija	74.673	86.613	50.104	43.280	52.759

Izvor: Republički zavod za statistiku, *Opštine i regioni u Srbiji 2010, 2011, 2012*

Regionalna neravnomernost u stepenu razvijenosti pojedinih teritorija u Republici Srbiji predstavlja jedno od najkompleksnijih razvojnih problema. Sadašnja ekonomska politika dovodi do toga da bogate opštine postaju još bogatije, a siromašne još siromašnije. Prema najnovijim statističkim podacima, odnos najrazvijenije i najmanje razvijene opštine, u R. Srbiji, je 12:1, tačnije skoro 1/3 opština svrstava se u grupu nerazvijenih.

Uloga države u novoj regionalnoj politici se ogleda u otklanjanju i ublažavanju ograničenja sa kojima su ugrožene oblasti suočene. To se posebno odnosi na pružanje pomoći oblastima sa razvojnim problemima preko investicija i stimulatívni protok kapitala koji se treba upotrebiti za uklanjanje strukturalnih nedostataka. Da bi pomoć države bila efikasna, ona mora biti permanentna i na duži vremenski period.

### Izazovi politike regionalnog razvoja

Rešavanje problema neravnomernog regionalnog razvoja predstavlja dugoročan zadatak i podrazumeva jasnu politiku i strategiju koja će objediniti aktivnosti lokalnih samouprava, regionalnih institucija i organizacija, nacionalnih institucija i Vlade. Ključni cilj je prevazilaženje regionalnih razlika u nivou razvijenosti, ravnomerniji razvoj regiona i organizacija regionalnih potencijala.

Mnoga predviđanja u oblasti regionalnog razvoja veoma su zabrinjavajuća. Tako recimo, predviđanja regionalnih razlika u pogledu stanovništva u 2022. godini, ukoliko se postojeći trendovi nastave, ukazuju na mogućnost opadanja broja stanovnika u poređenju sa brojem zabeleženim na popisu održanom 2002.

godine. Na regionalnom (NSTJ 2) nivou, ovo smanjenje će biti najizraženije u ruralnim područjima, gde će dostići 15%, a moguće i celih 35% u nekim od udaljenijih područja [7, str. 4].

Bez konkretnih intervencija u cilju suprotstavljanja ovakvim trendovima, broj radnih mesta u ruralnim područjima i tradicionalnim proizvodnim sektorima će nastaviti da se smanjuje. Većina novih radnih mesta se otvara u sektoru usluga i većim urbanim centrima, i do 2022. godine može se očekivati povećana i moguće neodrživa koncentracija radnih mesta u ovim centrima.

Nakon izbora u Srbiji održanih 2012. godine, i formiranja nove Vlade, kreirano je novo ministarstvo koje spaja regionalni razvoj i glavne realizatore razvojne politike, lokalnu samoupravu. Kreiran je zajednički pristup sa Ministarstvom i privrede i Kancelarijom za evropske integracije (SEIO) na polju regionalne politike. Srbija ide u pravcu usaglašavanja implementacije regionalnog razvoja sa IPA Programskim okvirom EU, kako u smislu „sektorskog pristupa“ (*'Sector Wide Approach'* - SWAp) tako i u pogledu vremenskog okvira (2014.-2020. godine).

Osnovni cilj regionalne politike u 2013. godini treba da bude prevazilaženje neravnomernog razvoja u zemlji. Makar teorijski, Vlada se opredelila da vodi aktivnu politiku ravnomernog regionalnog razvoja usmerenu na smanjivanje regionalnih razlika u nivou razvijenosti pojedinih područja Srbije. Upravo u tom smislu, glavni ciljevi i pravci politike regionalnog razvoja u našoj zemlji trebalo bi da budu:

- održivi razvoj svih područja Srbije;
- podizanje regionalne konkurentnosti;
- otklanjanje dispariteta regionalnog razvoja;
- smanjenje regionalnih neravnomernosti i razlika u stepenu razvijenosti;
- zaustavljanje negativnih demografskih kretanja;
- jačanje decentralizacije;
- unapređenje pravnog, poslovnog i institucionalnog ambijenta;
- ravnomeran privredni razvoj;
- stvaranje povoljnijeg investicionog ambijenta na nivou regiona, oblasti i lokalnih samoupravama, kako bi se podstakla dekoncentracija investicija i investitora iz razvijenijih u nerazvijene regione.

Tokom 2013. godine, Nacionalna agencija za regionalni razvoj treba da nastavi realizaciju mera Ministarstva regionalnog razvoja i lokalne samouprave čiji je osnovni cilj podsticanje razvoja regiona. Ključne mere su:

- sufinansiranje inicijativa jedinica lokalne samouprave za pripremu i sprovođenje projekata na lokalnom i regionalnom nivou;
- sufinansiranje godišnje članarine jedinica lokalne samouprave za rad i poslovanje akreditovanih regionalnih razvojnih agencija.

Ključna odrednica tokom 2013. godine je da Nacionalni plan regionalnog razvoja (NPRR) bude završen i usvojen do kraja 2013. godine, a da privremena strategija regionalnog razvoja za 2013. godinu bude bazirana na produžetku važenja postojeće strategije za period 2007.-2012. godine.

### **Zaključak**

Savremeni uslovi poslovanja nametnuli su kreatorima ekonomske politike planiranje razvoja kao jedan od ključnih prioriteta. Značajan segment privrednog razvoja je regionalni razvoj, kao njegova horizontalna dimenzija. Imajući u vidu činjenicu da je regionalna dimenzija veoma kompleksna i osetljiva, od velike je važnosti kreiranje valjane strategije regionalnog razvoja.

Posmatrajući trenutni nivo regionalnih dispariteta, s razlogom se postavlja pitanje: Na koji način koncipirati politiku regionalnog razvoja, koja bi podrazumevala veću solidarnosti, i koja bi omogućila stanovništvu Srbije zadovoljenje potreba na odgovarajućem nivou? Zbog značajnog smanjenja veličine nacionalne teritorije, veoma je nezahvalno praviti komparacije istorijskih iskustava vezanih za problematiku regionalnog razvoja, ali se na taj način mogu odrediti smernice za rešavanje ovog problema danas.

Regionalni razvoj predstavlja ekonomski problem strukturnog karaktera, čija je osnovna karakteristika: greške u regionalnom razvoju dešavaju se brzo, a rešavaju se sporo. Jedino na dugi rok moguće je definisanje ciljeva i rešavanje problema regionalnog razvoja. Međutim, ovo ne znači da nisu potrebni kratkoročni potezi kojima će se, pre svega, sačuvati šanse za dugoročno delovanje.

Imajući u vidu činjenicu da se očekuje da tokom 2013. godine Srbija dobije datum otpočinjanja pregovora ulaska u EU jedan od ključnih ciljeva biće smanjenje regionalnih razlika.

### **Literatura**

1. Arandelović, Z. *Nacionalna ekonomija*, Komino trejd, Kraljevo, (2008)
2. Burstein, Melvin L., and Rolnick, Arthur J. Congress should end the economic war among the states. *The Region* 9 (March): 2-20. Special Issue: Federal Reserve Bank of Minneapolis 1994 Annual Report, (1995)

3. Buss, T. *The Case Against Targeted Industry Strategies*, Economic Development Quarterly, vol. 13, (1999),
4. Jakopin, E., Bajec, J. *Izazovi industrijskog razvoja Srbije*, Savetovanje ekonomista Srbije, Kopaonik, (2009)
5. Kossy, J. *Economic Restructuring and the Restructuring of Economic Development Practice: A New York Perspective, 1985-1995*, Economic Development Quarterly, vol. 10, (1996).
6. Madžar, Lj. *Suton socijalističkih privreda*, Ekonomika i Insitut ekonomskih nauka, Beograd, (1990),
7. Ministarstvo regionalnog razvoja i lokalne samouprave, *Periodični bilten Nacionalnog plana regionalnog razvoja*, br. 2, (2012),
8. Republički zavod za statistiku, *Opštine i regioni u Srbiji 2010*,
9. Republički zavod za statistiku, *Opštine i regioni u Srbiji 2011*,
10. Republički zavod za statistiku, *Opštine i regioni u Srbiji 2012*
11. Republički zavod za razvoj, *Regionalni razvoj Srbije 2009*, Beograd, (2010),
12. [www.narr.gov.rs](http://www.narr.gov.rs)
13. [www.makroekonomija.org](http://www.makroekonomija.org)

## REGIONAL INCONSISTENCIES AS A LIMITING FACTOR OF ECONOMIC DEVELOPMENT IN THE REPUBLIC OF SERBIA

**Abstract:** The problem of regional development imposed by its weight as an integral element of transition and reform processes in Serbia's economy. The unbalance of the regional development, often attends the dimensions which are not at all justified in the economic world, but on the contrary, caused many disturbances in economic sectors, having lately a bad influence on the total economic and social development. Large regional differences in Serbia, as well as the inadequacy and inefficiency of the current regional policy, in the foreground the need for solving them. The global economic crisis has had a negative impact on regional inconsistencies in Serbia, which confirms the deepening gap between developed and undeveloped areas, expansion of transitional poverty and increasing inconsistencies gap between regions. One of the key limitations of Serbia's economic growth in 2013 will be regional inconsistencies. The goal of this paper is to highlight the importance of taking measures towards reducing regional inconsistencies in order to achieve higher levels of economic development and integration of the Serbian economy in the European integration process.

**Keywords:** Regional inconsistencies, economic development, European integration processes





# EKONOMSKI POKAZATELJI REGIONALIZACIJE U SRBIJI SA OSVRTOM NA DRŽAVE ZAPADNOG BALKANA

Milena Lutovac,\* Ana Đorđević,\*\* Miloš D. Lutovac\*\*\*

**Rezime:** Kada govorimo o regionalizaciji kao faktoru javne regulacije privrednog i opšteg regionalnog razvoja, u uslovima tranzicije kod nas i globalizacije u svetu, neophodno je voditi računa o mogućnostima, ograničenjima, primenljivosti kao i specifičnostima u ekonomskoj stvarnosti Srbije, a radi obezbeđenja socio-ekonomskog i geografskog okvira za odvijanje privrednih aktivnosti. Podršku i podsticanje regionalizaciji razmotrićemo sa gledišta mogućnosti primene na različite teritorijalne jedinice Srbije. Posebno ćemo se osvrnuti na one faktore čiji potencijalni efekti mogu biti veći u regionima gde je opšti nivo razvijenosti znatno ispod nacionalnog proseka Republike Srbije.

**Ključne reči:** regionalizacija, region, subregion, regionalna klasifikacija, regionalni razvoj

## Uvod

Regionalizaciji, kao i konceptu regionalnog razvoja se tokom više decenija prošlog veka nije pridavao dovoljan značaj, a ovaj razvoj se nije posmatrao kao sastavni deo ukupnog socio-ekonomskog i geografskog razvoja. Kod nas se regionalizacija, u skladu sa istorijskim nasleđem, tretirala u kontekstu, koji je često u prikrivenom obliku označen fenomenom federalizacije ili separatizma, odnosno, realizacije pojedinačnih ili grupnih interesa na osnovu teritorijalne decentralizacije javne regulacije, u kojima ukupni ekonomski i geografski činioци imaju sekundarnu ulogu [12, str.10-25].

Takođe, regionalizacija kao deo procesa globalizacije može se posmatrati kao aktivnost objedinjavanja grupe država sa istog geografskog područja u cilju lakšeg ostvarivanja svojih interesa.

---

\* Asistent, Master ekonomije, Milena Lutovac, Ekonomski fakultet Univerzitet u Beogradu, milenalutovac@yahoo.com

\*\* Asistent, Master ekonomije, Ana Đorđević, Visoka poslovna škola strukovnih studija Novi Sad, anadjordjevicvps@gmail.com

\*\*\* Predavač, Magistar Miloš D. Lutovac, Beogradska poslovna škola, milosdlutovac@yahoo.com

Kada je reč o ekonomskoj saradnji i integraciji one se ostvaruju u različitim oblastima. Najčešće se polazilo od ukidanja prepreka koje su stajale na putu integrisanom tržištu (roba, rada, usluga i kapitala), zatim smanjenju ili ukidanju carina, da bi se postiglo slobodno kretanje ljudi, odnosno, radne snage.

Balkan kao specifično područje, kada se posmatra sa aspekta procesa regionalne saradnje i integracije, predstavlja deo Evrope gde ti procesi nemaju dugu tradiciju i duboke korene. U današnje vreme on je u velikoj meri nepovezano i ekonomski dezintegrisano područje, više poznato kao region sukoba i podela koje su nastale kao rezultat unutrašnjih političkih, verskih, ideoloških i drugih razlika, usled uplitanja velikih sila, a radi ostvarivanja njihovih interesa na ovom području. Tako je danas problem regionalne neravnomernosti na prostoru Balkana veoma izražen i najveći u Evropi.

Ratovi koji su zahvatili prostor SFRJ, a kasnije i proces tranzicije krajem dvadesetog i početkom dvadesetprvog veka samo su pogoršali već ionako kritično stanje u pojedinim područjima, i još više povećali regionalne neujednačenosti u Republici Srbiji i ostalim državama Zapadnog Balkana. Nije zato slučajno da postoji poseban termin „balkanizacija“, sa kojim se izražavaju podele, sukobi i odsustvo međudržavne i međunarodne saradnje [8, str.20-25].

Nizak nivo ekonomske i druge saradnje među balkanskim zemljama, za posledicu ima političku nestabilnost i ekonomsku nerazvijenost. Ruralna područja, nekada osnovni nosioci razvoja, danas predstavljaju najsiromašnije delove država Zapadnog Balkana, sa vrlo vidljivim depopulacionim kretanjima. Takođe, sve izraženije migracije, na relaciji selo-grad, ostavljaju poljoprivredna područja bez radno aktivnog stanovništva i samim tim bez ikakvih mogućnosti za poboljšanje postojeće situacije. U savremenim uslovima ona se manifestuje u sporom prevazilaženju ekonomskih problema i veoma malom privrednom i regionalnom razvoju [9, str. 363-365].

Velikim delom ovakva situacija je i uzrok nedovoljne integrisanosti i povezanosti područja Zapadnog Balkana. Stvarnu veličinu i ekonomsku razvijenost balkanskih zemalja prikazaćemo u nastavku rada.

### **Ekonomsko finansijska analiza Republike Srbije**

Veoma izražene i duboke ekonomske razlike predstavljaju osnovnu karakteristiku regionalnog razvoja u Republici Srbiji. Prema tome u nastavku je neophodno prikazati detaljan pregled različitih grupa pokazatelja razvijenosti statističkih regiona Srbije definisanih novom regionalizacijom zemlje.

U skladu sa nomenklaturom NUTS i definicijama regiona kao i prema Zakonu o regionalnom razvoju, Srbija je izvršila regionalizaciju na nivou statističkih ali ne i političkih oblasti. Prema ovoj regionalizaciji, podela je izvršena na (NUTS2) i (NUTS3) nivoe. (NUTS1) nivo nije korišćen, jer bi zbog velikog broja stanovnika predviđenog za ovaj nivo (od 3 do 7 miliona) Srbija u tom slučaju bila maksimalno podeljena na dva makroregiona, pa ovako možemo reći da čitava Srbija predstavlja (NUTS1) nivo [15, str. 3-5].

Danas je u Srbiji definisano sedam (NUTS2) regiona. Daljom podelom regiona, na nižem nivou podele, teritorija Srbije je podeljena na devet (NUTS3) subregiona odnosno oblasti, koji se dalje dele na dvadeset devet teritorijalnih jedinica. Granice (NUTS3) oblasti prate prethodnu podelu iz 1991. godine na trideset administrativnih oblasti, za koje se i danas pojedinačno pokazuju statistički podaci. Međutim, mali broj stanovnika pojedinih administrativnih okruga, koji samim tim uslovljavaju i nedovoljan potencijal za razvoj, ali i zbog nedostatka potrebnih materijalnih i prirodnih resursa za zaokružen razvoj, (NUTS3) regionu su dobijeni spajanjem dva ili tri administrativna okruga. Na ovaj način, region Vojvodine je podeljen na dva istorijski i geografski logična subregiona: Istočna Vojvodina (južno, severno i srednje banatski okrug) i Zapadna Vojvodina (zapadno, južno i severno bački okrug, kao i sremski okrug). Grad Beograd je zadržan kao jedna celina, jer upravo on ima vrednosti pokazatelja koje u najvećoj meri odstupaju od ostalih (NUTS3) oblasti. Šumadija odnosno taj region obuhvata četiri subregiona: (Moravički, Rasinski, Raški i Šumadijski) okrug. Istočni statistički region obuhvata pet okruga (Borski, Braničevski, Zaječarski, Podunavski, Pomoravski) okrug. Južni region sačinjavaju Jablanički, Nišavski, Pčinjski, Pirotski i Toplički okrug, dok u sastav Zapadnog regiona ulaze Zlatiborski, Kolubarski i Mačvanski okrug. Region Kosova i Metohije podeljen je na dva dela i to: Zapadno Kosovo i Metohiju (Pečki i Kosovsko Mitrovački okrug), i Istočno Kosovo i Metohiju (Kosovski, Prizrenski i Kosovsko pomoravski okrug) [7, str. 20-33].

Ono što je nezgodno prilikom određivanja (NUTS3) subregiona tj. okruga jeste što se ovaj nivo formira od opština oko industrijskih centara ka kome ove opštine gravitiraju. Tu imamo problem Beograda i Novog Sada gde je teško odrediti gde prestaje njihov uticaj. Tako, na primer, Smederevo i Pančevo više gravitiraju ka Beogradu nego ka svojim regionalnim centrima, mada bi se teško mogli svrstati u isti region sa Beogradom [6, str. 88-96].

Nakon definisanja statističkih, ekonomsko-geografskih regiona i subregiona, izvršićemo dalju analizu u cilju otkrivanja specifičnosti i nalaženja rešenja za smanjenje izraženih regionalnih razlika u Srbiji. Regionalne nejednakosti Srbije tranzicioni proces je još više probudio. Višeslojna regionalna polarizovanost Srbije i dalje se ispoljava u visokim međuregionalnim razlikama koje se odnose na

demografske karakteristike, ljudski potencijal, privrednu strukturu i njenu efikasnost, siromaštvo i infrastrukturnu izgrađenost. Analizu NUTS2 i NUTS3 regiona možemo izvršiti posmatranjem različitih grupa indikatora, pri čemu ćemo se ograničiti na analizu osnovnih prostornih pokazatelja, indikatora razvijenosti i ekonomsko-finansijsku analizu. Tako ćemo analizom ovih pokazatelja videti kakvo je stanje u regionima uzimajući u obzir širi aspekt razvijenosti od jednostavnog BDP-a *per capita*, kao i polarizovanost ekonomske dimenzije razvoja. U Tabeli 1, prikazani su neki pokazatelji i njihove specifičnosti, najbitniju za ocenu regionalizacije u R. Srbiji. Detaljniji prikaz ERO pokazatelja razvijenosti dat je u Tabeli 1.

**Tabela 1** Pokazatelji ERO razvijenosti u Republici Srbiji

NUTS2, NUTS3	ERO 2007. god. (u mil. din.)	Stopa nezaposlenosti 2008. godine	Demografsko pražnjenje (1971-2008)	Stepen obrazovanja 2002. godine
Republika Srbija	1.118.344	26,7	2,0	20,5
Beograd	356.529	13,5	34,1	38,7
Vojvodina	316.482	24,6	1,4	17,8
Bačka	172.391	23,3	9,2	20,8
Banat	101.898	30,9	-13,3	15,3
Srem	42.192	30,0	15,0	13,7
Šumadija i Zapadna Srbija	252.263	33,8	-2,2	14,2
Šumadija	155.207	34,6	0,8	15,5
Zapadna Srbija	97.056	32,5	-6,6	12,3
Južna i Istočna Srbija	196.641	34,5	-18,0	15,1
Istočna Srbija	87.642	26,6	-18,8	12,9
Južna Srbija	108.999	39,5	-17,6	16,5
Koeficijent varijacije NUTS2 (za 7 regiona)	0,653	0,313	-17,294	0,522
Koeficijent varijacije NUTS2 (za 5 regiona)	0,251	0,368	6,884	0,541
Koeficijent varijacije NUTS3	0,979	0,260	-5,628	0,437

Izvor: [6, str. 97-98; 14, str. 36-42]

Posmatrajući ukupnu ekonomsku razvijenost okruga, odnos između najrazvijenijeg i najmanje razvijenog okruga-regiona, prema modelu regionalizacije od sedam regiona, jeste 4,1:1 i predstavlja ERO grada Beograda prema Istočnoj Srbiji. Sa druge strane, ukрупnjavanjem regiona kojim se došlo do pet regionalnih celina u Srbiji ova razlika se značajno smanjila, i sada predstavnja odnos Beograda i regiona Južne i Istočne Srbije i iznosi 1,8:1. Samim tim, koeficijent varijacije od 0,98 odražava odnos najrazvijenijeg Beograda i najnerazvijenijeg Borskog i Zaječarskog okruga u Istočnoj Srbiji, čije se razlike kreću u rasponu od 9,9:1.

Disperzije u stopi nezaposlenosti (posmatramo udeo nezaposlenih u radno sposobnom stanovništvu), su približno jednake i ako Srbiju posmatramo dekomponovanu na sedam ili pet regiona, uz koeficijent varijacije od 0,37 u prvom, i 0,31 u drugom slučaju. Tako je najveća razlika kod regiona Južne, odnosno Južne i Istočne Srbije koji imaju 2,9 odnosno 2,5 puta veću nezaposlenost od Beograda. Kod NUTS3 kategorizacije regiona/subregiona koeficijent varijacije je nešto niži i iznosi 0,26, a nejednakosti u pogledu nezaposlenosti iznose 3,3:1 što je odnos najniže stope nezaposlenosti u Beogradu (13,5%) i najviše u Jablaničkom i Pčinjskom subregionu (44,1%).

Ubedljivo najveća disperzija je zabeležena kod indikatora kretanja broja stanovnika u periodu od 1971. godine do 2008. godine, odnosno stope demografskog pražnjenja. U ovom periodu samo tri regiona (od sedam posmatranih) su zabeležila pozitivan kumulativni rast stanovništva. Kao što je i očekivano, najveći populacioni rast zabeležio je Beograd u kome se broj stanovnika u ovom periodu ovećao za 34%. Za razliku od njega dva regiona su zabeležila samo blagi porast svog broja stanovnika, i to 1,4% Vojvodina i 0,8% Centralna Srbija. Nasuprot ovome, kumulativni populacioni pad je u regionima Srbije bio znatno upečatljiviji i iznosio je: u Istočnoj Srbiji -18,8%, u Zapadnoj Srbiji stopa demografskog pražnjenja iznosila je -6,6% i u Južnoj Srbiji -17,6%.

Među NUTS3 subregionima situacija je nešto drugačija, jer su subregioni Srem i Bačka u Vojvodini zabeležili značajan populacioni rast od 15% odnosno 9,2%, ali je zbog većeg pada broja stanovnika u Banatu (-13,3%) ukupno povećanje na teritoriji Vojvodine na nivou od samo 1,4% [19, str. 33-42].

Varijacije u stepenu obrazovanja su približno jednake i za NUTS2 i za NUTS3, pa koeficijenti varijacije iznose oko 0,5. Odnos najrazvijenijeg i najnerazvijenijeg regiona sa ovog aspekta iznosi 3,3:1 i predstavlja Beograd naspram Zapadne Srbije. Među subregionima najveći stepen obrazovanja pored Beograda imaju Bački (20,8%) i Nišavski, Toplički i Pirotski (19,5%), dok najmanji udeo beleže Podunavski i Braničevski okrug sa 12% [6, str. 97-98].

Neusklađena privredna aktivnost, razvojni potencijali kao i neravnomeran rast zaposlenosti, odnosno pad nezaposlenosti, po regionima dat je u Tabeli 2.

**Tabela 2** Regionalni privredni nesklad

region/okrug; Republika Srbija =100%	broj preduzeća	nezaposlenost
Vojvodina	26,0%	24,1%
Beograd	40,6%	14,5%
Centralna Srbija	12,5%	20,6%
Zapadna Srbija	7,4%	11,5%
Istočna Srbija	4,8%	7,2%
Južna Srbija	8,3%	19,1%
Kosovo i Metohija	-	-

Izvor: [14, str. 38]

Najveći broj preduzeća nalazi se u gradu Beogradu (34.311), Južno-bačkom (9.392), Nišavskom (3.328), Severno-bačkom (3.109), Južno-banatskom (2.761) i Sremskom okrugu (2.672), koji zajedno učestvuju sa preko 60% u ukupnom broju privrednih subjekata Srbije. U periodu od 2005. do 2007. godine prostorna koncentracija privrednih subjekata je stalno rasla, a najbrže u sremskom okrugu (27%), gradu Beogradu (25%), Pirotskom (23,25%) i Južno-banatskom okrugu (22%).

Najizraženiji dispariteti između opština u okviru pojedinih okruga su u Jablaničkom i Južno-bačkom okrugu, na osnovu kojih u Novom Sadu ima 122 puta više preduzeća nego u Titelu, a u Leskovcu 95 puta više nego u Crnoj Travi. U Novom Sadu i Leskovcu posluje preko 75% ukupnog broja preduzeća okruga kojima ove opštine pripadaju, odnosno izražen je veliki unutar regionalni debalans.

Najveće ukupne stope zaposlenosti u 2007. godini ostvarili su grad Beograd (39,2%), Južno-bački okrug (36,0%), Severno-bački okrug (27,7%). Dominantno je učešće Beograda u ukupnom broju zaposlenih u privredi Srbije od 38,4%, slede Južno-bački okrug (10,8%), Nišavski (3,96%), Šumadijski (3,67%) i Južno-banatski okrug (2,8%). Ostali regioni su prosečno učestvovali sa 3%.

Regionalna analiza imovine i kapitala upućuje na zaključak da osim grada Beograda, Južno-bačkog, Borskog, Južno-banatskog i Zlatiborskog okruga, drugi regioni su raspolagali sa manje od 2% imovine i kapitala Republike Srbije.

Regioni sa najvećim ukupnim prihodom pored grada Beograda (47,7%) koji i kod ostalih pokazatelja poslovanja ostvaruje procentualno najveći udeo, su Južno-bački (16,7%) i Južno-banatski okrug sa (3,2%). Redosled okruga u okviru kojih se poslovalo sa najvećim gubicima sličan je prethodnom i iznosi: grad Beograd (42%),

zatim Južno-bački okrug (9,7%), a pridružuju se Borski (7,2%) i Braničevski (5%) [13, str. 37-39].

Na kraju možemo zaključiti da se nesklad u regionalnoj i ekonomskoj konkurentnosti ogleda u koncentraciji privredne aktivnosti uspešnih preduzeća, visokoj dobiti i zaposlenosti u Beogradu i Južno-bačkom okrugu, dok su ostali regioni suočeni sa niskom privrednom aktivnošću, nerazvijenošću i visokim troškovima rada.

### **Proces tranzicije i industrijska politika pojedinih država Zapadnog Balkana**

Industrijska politika predstavlja poseban problem balkanskih zemalja, koje se, možemo slobodno reći, još uvek nalaze u nekoj vrsti tranzicije. Proces tranzicije u njima odvija se sporo, što se najbolje vidi po rezultatima ekonomskog razvoja i standarda stanovništva. U njima je na sceni deindustrijalizacija koja se ogleda u masovnom gašenju industrijskih kapaciteta pa i celih industrijskih grana. Mnogi od njih nisu mogli da se uklope u nove tržišne uslove privređivanja, neki su izgubili široko domaće ili regionalno tržište koje su imali, a jedan deo njih se ugasio zbog prepuštanja domaćeg tržišta multinacionalnim kompanijama. Očigledno je da to ima uticaja na makroekonomsko kretanje industrijske proizvodnje, zaposlenost radne snage i standard stanovnika Balkana.

Konkretno istraživanje ekonomskih odnosa između Srbije, BiH i Crne Gore posebno u oblasti industrije je nesumljivo izazovno, i zahteva nalaženje odgovora na pitanje u kojoj meri, kojim segmentima i u kojim uslovima je to moguće. Za Srbiju, u procesu tranzicije, ovo pitanje je veoma aktuelno da bi postigla napredak, približavanje, odnosno usklađivanje našeg investiciono-razvojnog sistema sa užim i širim okruženjem, tj. regionom Zapadnog Balkana.

Perid od 1990.-2000. godine nesumljivo je pokazao da su krize industrijskog sektora u Srbiji bile takve prirode i strukture, da su samo fundamentalne promene u strategiji i poboljšanje kvaliteta predstavljali jedino racionalno rešenje za postojeće probleme. Radikalne političke promene izvedene krajem 2000-te godine otvorile su prostor za nastavak postsocijalističke tranzicije prema receptima Međunarodnog Monetarnog Fonda, Svetske banke i Evropske Unije.

Agregatni rezultat ekonomske politike i strukturnih reformi u 2001. godini bio je realni rast BDP od 5,5%. Izvoz robe je povećan za 10,5% a uvoz robe za 28% uz spoljnotrgovinski deficit od 2,5 mlrd. USD. Inflacija je smanjena sa 111,9% u 2000. godini, na 40,7% u 2001. godini [17, str. 43-45].

Industrijski sektor se u periodu od 2001.-2008. godine nalazio u procesu restrukturiranja i privatizacije. Najveći uticaj na ukupnu industrijsku proizvodnju imala je prerađivačka industrija. Tokom posmatranog perioda ostvareni su pozitivni pomaci, tako da je nivo ukupne industrijske proizvodnje u 2008. godini u odnosu na 2000. godinu veći za 17%. Dok je nivo prerađivačke industrije u istom periodu, veći za 18,6%. Fizički obim ukupne industrijske proizvodnje u 2008. godini u odnosu na 2007. godinu zabeležio je rast od 1,1%. Tokom tranzicionih godina industrijska proizvodnja je rasla po prosečnoj stopi od 2% [18, str. 3-20].

U poslednjem kvartalu 2008. godine Srbiju je zahvatila svetska ekonomska kriza, koja je doprinela da slabosti domaće privrede još više dođu do izražaja. Srbija je upala u problem deficita platnog bilansa, suočena sa iznenadnim prestankom priliva stranog kapitala i povlačenjem velikih iznosa štednje u domaćoj valuti. U drugom delu 2008. godine pod uticajem svetske finansijske krize u finansijskom sektoru došlo je do pada devizne likvidnosti i depresijacije valute, a u realnom sektoru do usporavanja privredne aktivnosti, uvoza i izvoza [1, str.15].

Makroekonomska kretanja u periodu januar-jun 2009. godine karakterišu nepovoljne tendencije započete u prvoj polovini 2008. godine. Tokom 2009. godine, oštar pad domaće tražnje i uvoza je izazivao smanjenje javnih prihoda od 8%. Pad industrijske proizvodnje od 19% početkom 2009. doveo je do drastičnog smanjenja izvoza s obzirom da izvoz industrijskih proizvoda obuhvata oko 95% ukupnog izvoza Srbije. Pokušaji i intervencije države da se pad industrijske proizvodnje barem zaustavi, su ostali neuspešni, a kapaciteti i giganti srpske industrije su se našli u žalosnom stanju. Pored već navedenih uzroka i razloga propadanja industrije postoje i drugi razlozi, pre svega oni koji su prouzrokovani porastom potreba za uslužnim delatnostima. Loše organizovana i zastarela industrijska proizvodnja Srbije nije mogla da postigne konkurentnost kako na domaćem tako i na inostranom tržištu.

Na osnovu podataka prikazanih u Tabeli 3, može se zaključiti da su svi navedeni pokazatelji, počev od BDP, preko industrijske proizvodnje i broja zaposlenih, najnepovoljniju vrednost imali u 2009. godini. Pred raspad SFRJ, u Srbiji je 1989. godine radilo 920.710 građana, a 2010. godine samo 374.683. To znači, da je tada, na hiljadu stanovnika, u industriji bilo zaposleno 12, a deceniju kasnije 5 radnika. Podaci Republičkog zavoda za statistiku pokazuju da je samo u prehrambenoj industriji 2001. godine radilo 102.733 radnika, a na kraju iste decenije 66.074 radnika. U istom vremenskom periodu prepolovljen je broj zaposlenih u hemijskoj industriji (sa 38.839 na 19.151), mašinskoj (sa 38.777 na 23.204), motornih vozila (sa 36.594 na 13.823) [16, str. 123-133].



**Tabela 3** Pokazatelji makroekonomskih kretanja u Srbiji u periodu 2008-2010.

Pokazatelji	2008.	2009.	2010.
BDP (tekuće cene u mlrd. €)	33.417,9	29.967,0	30.172,0
BDP, per capita, u €	4.456,5	4.093,4	4.138,0
BDP, u % promena, realni rast	5,5	-3,1	1,5
Industrijska proizvodnja, međugodišnja % promena, fizički obim	1,1	-12,1	2,9
Broj zaposlenih prosek u hiljadama	1.999	1.889	1.816

Izvor: [16, str. 57-68]

Stope rasta BDP-a i industrijske proizvodnje bile su negativne. Obim industrijske proizvodnje smanjio se za 12,1% u odnosu na isti period prethodne godine. Za razliku od 2009. godine koja je bila izuzetno nepovoljna trend svih pokazatelja u 2010. godini bio je pozitivan. Međutim, tako neznatan rast makroekonomskih pokazatelja nije bio dovoljan za budući rast privrede i regionalni razvoj. Što se tiče industrijske proizvodnje u 2011. godini ona je povećana za 2,1%. Rudarstvo je imalo rast od 10,4%, električna energija rast od 9,7%, dok je prerađivačka industrija smanjena za 0,4%. U odnosu na 2008. godinu prerađivačka industrija se nalazi na nivou koji manji za oko 13%. Industrija je smanjila nivo proizvodnje od 0,5% u decembru 2011. godine u odnosu na novembar 2011. godine, dok je za 1,3% bila veća nego u decembru 2010. godine. Prerađivačka industrija je u istom periodu smanjila obim proizvodnje za 4%, a toliko smanjenje je uneto u 2012. godinu. Posmatrano po delatnostima prerađivačke industrije najveći rast obima proizvodnje imali su proizvodnja motornih vozila i prikolica (+24,3%) i proizvodnja računara, elektronskih i optičkih proizvoda (+24,2%), dok su najveći pad imale proizvodnja ostalih saobraćajnih sredstava (-46,1%), popravka i montaža mašina i opreme (-20,7%) i proizvodnja nameštaja (-20,3%) [18, str. 3-20].

Procesi prestrukturiranja industrije i društva BiH odvijali su se vrlo intenzivno. Svoje značajne prirodno-geografske i demografske prednosti BiH je koristila prilikom prelaska iz postkomunističkog u tržišni sistem. Međutim, ti procesi značajno su usporeni tokom ratnih godina u periodu od 1991.-1995. godine. Zbog postupnog prestrukturiranja iz planskog u tržišno privređivanje poslednjih nekoliko godina privreda BiH suočava se sa smanjivanjem obima proizvodnje, otežanim izvozom, sporim i otežanim procesom privatizacije i povećanjem nezaposlenosti. Kao posledica toga, prva privatna akumulacija kapitala najbrže se odvijala u području trgovine, turizma i ugostiteljstva, finansija, intelektualnih

usluga i sl. uz znatno sporije prestrukturiranje industrije, gde je u prelaznoj fazi još uvek prisutna vrlo snažna prevlast državnog vlasništva i uticaja.

Industrija BiH je izrazito neravnomerno raspoređena u prostoru. S jedne strane postoji snažna koncentracija industrijskih radnih mesta u pet opštinskih središta: Mostar, Sarajevo, Banja Luka, Tuzla i Zenica, a na drugoj strani gotovo sasvim neindustrijalizovana područja. Na obim industrijske proizvodnje i njen prostorni razmeštaj u BiH presudan uticaj imala su prirodna bogatstva i demografski faktori. To pokazuje i broj zaposlenih u industriji. Godine 1961. u BiH je u industriji radilo 54,3% svih zaposlenih, 1981. godine 58,4%, a 2000. godine svega 35,2% [11, str. 358].

Bosna i Hercegovina ima visoku stopu nezaposlenosti koja nije zabeležena ni u jednoj drugoj zemlji u tranziciji. Na visoku nezaposlenost, pre svega utiče pad zaposlenosti u proizvodnim delatnostima, posebno industriji, u kojoj je u tom periodu ugašeno oko 16.500 radnih mesta. Nasuprot tome nova radna mesta otvorena su u trgovini i hotelijerstvu, na koje otpada skoro dve trećine novozaposlenih, kao i u uslužnim delatnostima javnog sektora.

**Tabela 4** Podaci o zaposlenosti i kretanju BDP-a u BiH

Godina	broj zaposlenih	broj nezaposlenih	stopa nezaposlenosti	stopa rasta BDP-a nominalno	stopa rasta BDP-a realno
2001.	220.791	145.490	39,7%	9,5%	6,7%
2002.	233.718	153.701	39,7%	28,4%	12,4%
2003.	234.686	144.060	38,0%	7,3%	6,8%
2004.	236.239	139.989	37,4%	13,2%	6,9%
2005.	242.624	151.599	38,7%	12,1%	7,0%
2006.	252.227	143.219	36,2%	15,5%	8,1%

Izvor: [2, str. 153; 3, str. 162]

Uporedo sa tim menjao se i udeo industrije u ostvarivanju BDP-a. Nominalne i realne stope rasta BDP-a Bosne i Hercegovine u periodu od 2000. do 2006. godine prikazane su u Tabeli 4.

Bruto društveni proizvod je u 2006. godini zabeležio stopu rasta od 15,5% u tekućim odnosno 8,1% u stalnim cenama, što pokazuje ekspanziju ekonomije. Rast BDP-a u periodu 2000-2006 godine prvenstveno je rezultat pozitivnih trendova industrijske proizvodnje, izvoza i potrošnje.

Analiza bazirana na strukturi bruto domaćeg proizvoda u okviru ekonomije BiH, pokazuje da usluge predstavljaju glavni doprinos kumulativnom rastu BDP-a. Međutim, nisu sve uslužne delatnosti bile podjednako zaslužne, a sama trgovina

ostvarila je čak jednu trećinu ukupnog privrednog rasta. U posmatranom periodu, 2000.-2006 godina, nadprosečne rezultate u rastu bruto domaćeg proizvoda ostvarile su sledeće delatnosti: vađenje ruda i kamena, ugostiteljstvo, saobraćaj i veze kao i delatnosti finansijskog posredovanja. Najniži indeks rasta su zabeležili poljoprivreda, građevinarstvo, i prerađivačka industrija.

Najznačajniji spoljnotrgovinski partneri BiH su zemlje iz okruženja, ali pre svih zemlje bivše članice SFRJ (Srbija, Crna Gora, Hrvatska), zatim slede Italija, Nemačka, Austrija, Mađarska. Iako sa vrlo promenljivim stopama, prosečna stopa rasta izvoza BiH u periodu 2000-2006. godina iznosila je 14,7%, a uvoza 8,9% [21, str. 1-5].

U julu 2012. bazni indeks ukupne industrijske proizvodnje u BiH (indeks prema prosečnoj mesečnoj proizvodnji iz bazne godine 2005.) je veći od indeksa u junu 2012. za 0,6 indeksnih poena. Stopa promene industrijske proizvodnje u odnosu na juli 2011. godine je negativna i iznosi -5,4%. Stopa promene kumulativne proizvodnje prema istom periodu 2011. godine iznosi -6,5% [20, str. 2-3].

Crna Gora je 2007. godine bila jedna od najbrže rastućih ne-naftnih privreda u svetu. Država je ostvarila koristi od svog sveobuhvatnog reformskog programa pre sticanja nezavisnosti. Nakon međunarodnog priznanja, čime je nestala nesigurnost koja je lebdela nad političkim statusom Crne Gore, investitori su ponovo procenili relativnu privlačnost države kao lokacije za poslovnu aktivnost, odgovarajući pozitivno na: 1. implementaciju agende u oblasti privatizacije i strukturnih reformi; 2. obezbeđenje podsticajnog okruženja za poslovnu aktivnost, sa niskim poreskim stopama; 3. jasno definisanu evropsku perspektivu. Kao reakcija na to, investicije su značajno porasle. Priliv kapitala od stranih direktnih investicija, kojeg uglavnom nije bilo tokom prve polovine ove decenije, dostigao je nivo od 30% BDP-a 2006. godine, i 40% 2007. godine, čime je podstaknuta domaća tražnja, industrijska proizvodnja i ekonomski rast. Rast realnog BDP-a beležio je dvocifrene stope 2007. godine, što je u jakom kontrastu sa periodom ekonomske anemije, koji je karakterisao Crnu Goru u godinama pre sticanja nezavisnosti.

Ekonomski procvat nakon sticanja nezavisnosti podstaknut je velikim, ali u značajnoj meri i neodrživim prilivom spoljnog kapitala. Pored prihoda od turizma i stranih kompanija koje su kupovale lokalne kompanije, banke i akcije u preduzećima koja su predmet javne trgovine, više od jedne trećine priliva kapitala sastojalo se od elemenata koji su privremenog karaktera i koji će se u srednjem roku smanjivati, a posebno, kupovina nekretnina (na primorju) od strane stranih državljana (20% BDP-a 2007. godine) i eksterno kreditiranje domaćeg bankarskog sektora (14% BDP-a).

Što se tiče Crne Gore, najpoznatiji i najvažniji agregat bruto domaći proizvod u 2008. godini iznosio je 3.085,6 miliona EUR., dok je u 2007. godini iznosio 2.680,5

miliona EUR-a. Bruto domaći proizvod po stanovniku u 2008. godini iznosio je 4.908 EUR-a, dok je za 2007. godinu iznosio 4.280 EUR. Realni rast bruto domaćeg proizvoda u 2008. godini iznosio je 6,9% [4, str. 68-72; 5, str. 115-123].

Značajno smanjenje proizvodnje domaće industrije je dovelo do uvoza koji je kroz uvoznički lobi i konkurentne cene dodatno destabilizovao domaću industriju. Učešće industrije u BDP-u je takođe prepolovljeno kao i ukupan obim industrijske proizvodnje.

Relativan nizak nivo zaposlenosti stanovništva u poređenju sa zemljama u okruženju, visoka prikrivena nezaposlenost, niske nadnice i mala mobilnost radne snage odlike su tržišta rada u Crnoj Gori. Uprkos privrednom rastu broj zaposlenih sve je manji, dok je nezaposlenost dosta visoka. Prema anketi o radnoj snazi, jedna trećina odraslih stanovnika Crne Gore ne učestvuje u radu, samo je polovina zaposlena, a više od petine radno sposobnog stanovništva je nezaposleno. To je deo dugoročnog trenda od 2000. godine i neizbežna posledica tranzicionog perioda. Hiljade radnih mesta u industriji je izgubljeno i ne postoji ni jedna ozbiljna aktivnost države da dođe do nekog značajnog poboljšanja.

## **Zaključak**

Iz prethodno rečenog proizilazi da se može prihvatiti urađena regionalizacija Republike Srbije, izvršena na osnovu stanovništva kao osnovnog kriterijuma. To je potvrđeno i sprovedenom analizom još nekih indikatora za pojedinačne regione, a imajući u vidu subregione unutar njih, te njihove homogenosti. To nas upućuje na ocenu da su u pitanju veći delovi teritorije zemlje sa dovoljnim prirodnim i ljudskim potencijalom. Upravo na osnovu raspoloživih činilaca trebalo bi da se formuliše koncepcija razvoja svakog od ovih delova teritorije Srbije. Izbor strategije razvoja i tekuće socio-ekonomske politike zasnivao bi se na tome, a istovremeno bi bio opredeljen raspoloživim sredstvima, osnovnim pravcima ukupnog napretka, a unutar njega posebno regionalnog razvoja, te smanjenjem specifičnih neravnomernosti, i usaglašavanjem sa bližim regionalnim okruženjem Srbije.

U pojedinim zemljama industrijska proizvodnja je postala faktor koji je bio od presudnog značaja za održiv nacionalni razvoj. Ekspanzija svetske tržišne ekonomije je zaobišla Srbiju kao i države Zapadnog Balkana i usmerila se ka Istočnoj Evropi i Aziji. Na međunarodnu podelu rada bitno je uticala pojava BRIK (Brazil, Rusija, Indija i Kina) zemalja. Srbija još uvek nije pronašla adekvatno rešenje i mere koje bi koje bi omogućile da se industrijska proizvodnja stabilizuje i izgradi ambicioznija industrijska politika.

Postavlja se pitanje gde je mesto i kakav odnos treba da imaju male i nerazvijene zemalje u regionu i svetu u postojećoj globalizaciji. Odgovor nije

nimalo jednostavan i zahteva mnogo razmatranja. Ono što je nesporno jeste da se te zemlje i regioni nemogu izolovati i ograditi od globalne ekonomije [10, str. 175-195].

Dakle, države Zapadnog Balkana moraju ići u susret globalizaciji i imati adekvatan odnos prema njoj. Na taj način će moći da usaglase svoje ekonomske i druge interese u međunarodnim ekonomskim odnosima i da omoguće njihovo ostvarivanje.

### Literatura

1. Arandarenko, M., (2011), *Pomoćne strategije za oporavak od krize u jugoistočnoj Evropi, Studija procene: Srbija*, Tim za tehničku podršku dostojanstvenom radu i Kancelarija za centralnu i istočnu Evropu, Beograd.
2. Zavod za statistiku Republike Srpske, (2001), *Statistički godišnjak 2001. godine.*, Banja Luka.
3. Zavod za statistiku Republike Srpske, (2006), *Statistički godišnjak 2006. godine.*, Banja Luka.
4. Zavod za statistiku Crne Gore, (2007), *Statistički godišnjak - Monstat 2007. godine*, Monstat, Podgorica.
5. Zavod za statistiku Crne Gore, (2008), *Statistički godišnjak - Monstat 2008. godine.*, Monstat, Podgorica.
6. Jakopin, E., S. Devetaković, (2009), „Regionalizacija Srbije“, u *Ekonomski anali*, Beograd: Ekonomski fakultet.
7. Jakopin, E., (2007), „Strateški pristup regionalnom razvoju Srbije“, u *Rast institucionalnog kapaciteta i investicionih mogućnosti: glavni izazovi za Srbiju*, Kopaonik: Savez Ekonomista Srbije.
8. Leković, D., (1998), „Debalkanizacija Balkana“, u *Međunarodna politika, broj 1066.*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.
9. Lutovac, M., M. Lutovac, (2012), „Specifičnosti regionalizacije u privredi Republike Srbije“, u *Problemi i izazovi savremene geografske nauke i nastave*, Geografski fakultet, Beograd.
10. Marković, Ž. D., (2010), *Globalistika i kriza globalne ekonomije*, Grafiprof, Beograd.
11. Nurković, R., (2007), *Distribution of Industry in Bosnia and Herzegovina*, Geografski institut „Jovan Cvijić“, Beograd.
12. Očić, Č., (2003), *Uvod u regionomiku*, Beograd: Znamen.
13. Republika Srbija, (2007), *Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije 2007-2012.*, Beograd: Vlada Republike Srbije.
14. Republika Srbija, (2009), *Regionalni razvoj Srbije 2009.*, Beograd: Republički zavod za razvoj.
15. Republika Srbija, (2010), *Zakon o regionalnom razvoju- izmene i dopune*, Beograd: Službeni glasnik, broj 30.
16. Republički zavod za statistiku, (2011), *Statistički godišnjak 2011*, RZS, Beograd.

17. Rosić, I., (2002), *Rast, strukturne promene i funkcionisanje privrede – nacionalna makroekonomija*, Ekonomski fakultet, Kragujevac.
18. Savić, Lj., M. Lutovac, (2012), „Ima li kraja krizi industrije Srbije“, u *Zbornik radova katedre za ekonomsku politiku i razvoj*, CID, Ekonomski fakultet, Beograd.
19. Ćurčić, S., (2006), „Izbeglice u Vojvodini“, u *Demografija, knjiga 3*, Geografski fakultet, Beograd.
20. <http://www.rzs.rs.ba/Latinica.htm>, 25/08/2011.
21. <http://www.pks.rs/usluge.aspx?IDusluge=4>, 03/09/2011.

#### **ECONOMIC INDICATORS REGIONALIZATION IN SERBIA WITH REFERENCE TO THE STATES OF WESTERN BALKANS**

**Abstract:** When we speak of regionalization as a factor of public regulation of economic and regional development in general, during transition period in our country and globalization worldwide, it is crucial that possibilities, limitations, applicability as well as specifics of the economic reality of Serbia are taken into consideration, all in order to provide a socio-economic and geographic framework for economic activities. We will research support and incentives for regionalization from the aspect of their applicability to different territorial units of Serbia. We will give a special overview of those factors that can have bigger potential effects in the regions where the general development level is significantly lower than the national average in the Republic of Serbia.

**Keywords:** regionalization, regions, sub regions, regional classification, regional development

# EKONOMSKA KRIZA I PROCES PRISTUPANJA ZAPADNOG BALKANA EVROPSKOJ UNIJI

Dr Ivan Marković\*

**Apstrakt:** Pristupanje EU, sa formalno-pravnog stanovišta, nema mnogo nepoznanica. Politika Unije je po tom pitanju definisana, a uslovi, kriterijumi, standardi i procedura prijema tačno utvrđeni. Primarna je spremnost i sposobnost da se sprovedu odgovarajuća prilagođavanja u privredi i društvu. To, praktično, znači funkcionisanje privrede na tržišnim principima, povećanje ukupne konkurentnosti, uz uspešno učešće u svim komunitarnim aktivnostima. Težište je na dostizanju i održavanju makroekonomske i socijalno-političke stabilnosti, odnosno dovođenje razvojnih trendova (u proizvodnji, spoljnoj trgovini, finansijama, budžetu i dr.) u ravan standarda koji važe u EU.

**Ključne reči:** proces pristupanja, koristi i troškovi integracije, moguće alternative

## Uvod

Primer EU vrlo jasno pokazuje mogućnosti ostvarivanja visokog stepena ekonomske integracije uz održavanje političkog suvereniteta zemalja članica. Biti članica EU neizostavno vodi ka smanjenju autonomije zemlje u vođenju makroekonomske politike, do veće međuzavisnosti ekonomskih politika, ali su očekivanja da neto efekti integracije na dugi rok budu pozitivni. Novopridružene zemlje članice EU su spremne da žrtvuju deo svog nacionalnog suvereniteta u domenu ekonomske politike da bi se, prihvatajući logiku ostvarenja interesa na dugi rok, uključile u dokazano uspešan projekat integracije. Ovo će dodatno biti otežano u uslovima najnovije ekonomsko-finansijske krize.

## Nove demokratije i EU

Sam proces proširenja EU tokom pola veka nije tekao bez problema. Svakom proširenju su prethodili veći ili manji uticaji ekonomskih i političkih motiva za čvršću integraciju. Interesi pojedinih zemalja su različiti, mada nije isključeno da se evrooptimisti i evroskeptici mogu naći na istoj strani, što se desilo i prilikom

---

\* Ekonomski fakultet Niš, ivan.markovic@eknfak.ni.ac.rs

proširenja 2007. godine. Često se ovi argumenti, zbog osetljivosti problema, ne iznose javno već se posredno saznaju. Time se identifikuju dve grupe nosilaca različitih stavova vezanih za proces proširenja EU. Prva, koja sadrži niz argumenata zbog kojih EU ne može da dozvoli proširenje, i druga, koju čine argumenti u prilog prijemu novih članica. Argumeni protiv prijema novih članova su: postojanje političkih i velikih razlika u ekonomskim potencijalima i moći, nerealno veliki uticaj malih država u sistemu odlučivanja u EU, strah od dominacije Nemačke, troškovi koji bi išli na teret zapadnih proizvođača, posledice za budžet EU, uticaj svetske ekonomske i finansijske krize i sl. Argumenti u korist daljeg širenja EU su: obezbeđenje demokratskog razvoja, jačanje tržišne privrede, otvaranje novih ekonomskih perspektiva, regionalna stabilnost, jasno opredeljenje za jedan ekonomski i politički blok i dr. Pomirljivost stavova federalista i evroskeptika stvorila je pozitivnu atmosferu u korist daljih proširenja EU. Pri tome se, naravno, misli na pristupanje čitavog Zapadnog Balkana Evropskoj uniji.

Druga dimenzija problema „za i protiv“ ulaska u EU je bazirana na relaciji politika - ekonomija. Najnovije proširenje je ipak bilo spoj ambicioznih političkih ciljeva i minimuma ekonomskih uslova za punopravno članstvo. Izvedeci analogiju da će i u slučaju Srbije logika prijema biti vrlo slična, izuzetno je važno praćenje iskustva novih zemalja članica koje će biti presudne i za donošenje odluke o novom proširenju EU na zemlje Balkana. Poznato je da približavanje Evropskoj Uniji usmerava sama EU. Shodno tome, istočnoevropske zemlje, nekadašnje zemlje iza gvozdene zavese, bile su svrstane u tri kategorije. Prvu kategoriju činile su zemlje sa kojima je EU potpisala Evropske sporazume (*Europe Agreement*) još početkom devedesetih godina prošlog veka. Sve one su 2004. i 2007. godine postale članice EU. Drugu grupu čine evro-azijske zemlje bivše sovjetske republike sa kojima je EU potpisala ugovore o partnerstvu i saradnji (*Partnership and Cooperation Agreement*) i koje imaju tendenciju unapređenja međusobne saradnje uspostavljenjem zone slobodne trgovine. Treću grupu zemalja čine države geopolitičkog područja nazvanog Zapadni Balkan (BiH, Srbija, Hrvatska, Makedonija, Albanija). Za ove zemlje EU je predvidela poseban sporazum o pridruživanju - Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (*Stabilisation and Association Agreement*). Cilj Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju je da stvori perspektivu pune integracije država potpisnica u evropske strukture.

Bez obzira na vrstu ugovora sa EU, njima je zajedničko: za punopravno članstvo u EU potencijalni kandidat mora proći dobro uhodan put kojim su prolazile zemlje članice EU. On podrazumeva regionalnu saradnju i niz određenih kriterijuma ekonomske i političke prirode, što taj put čini vrlo „krivudavim“. Ekonomski kriterijumi su predstavljeni u vidu poštovanja Kopenhagenskih pravila (kriterijuma) a politički principima uslovljavanja. To je najdirektnije i predočeno



napred pomenutim zemljama na samitu u Solunu juna 2003.godine, konstatacijom da će u središtu politike pristupa EU regionu osnovne poluge biti princip uslovljavanja i regionalni pristup. I svaki naredni samit od 2003. godine je imao manje-više sličan zaključak. Svaka etapa prilagođavanja je podvrgnuta strogom ispitivanju. Taj pažljivi monitoring sprovodi se u svakoj fazi približavanja EU. To praktično znači precizno definisan projekat pridruživanja. Taj projekat bi, s jedne strane, tretirao makroekonomski nivo, ali bi dalja njegova razrada ostavljala prostora za određivanje projekata na mikro nivou. Ovo je vrlo važno s obzirom na ogroman uticaj ekonomske krize po privredu naše zemlje. Dakle, projektom na makro nivou bi bila definisana strategija, a projektima na mikro nivou taktika ulaska u EU. Realizacija ovako zacrtane strategije i taktičkih koraka bi trebalo da omogući i predvidi, uvažavajući preporuke same EU, što je moguće kraći put za sticanje statusa punopravnog člana EU. Ovo je vrlo težak i zahtevan posao jer je poznato da se EU nalazi u procesu stalne transformacije. Proces je sveobuhvatan, u ekonomskom, političkom i vojno-bezbedonosnom domenu. Naime, pad Berlinskog zida je uticao na sve postojeće odnose i stvorio novu klimu za razvoj saradnje evropskih zemalja. U cilju prevazilaženja nagomilanih razlika preduzeti su određeni koraci i na Istoku i na Zapadu Evrope. Primarni cilj zemalja Istočne Evrope vrlo brzo postaje ulazak u EU. Postojećim članicama EU se u tom procesu nameće nekoliko važnih ciljeva:

- nastavak procesa integrisanja i prelazak u više faze integracije;
- stvaranje ekonomski i politički snažnog faktora koji bi imao kredibilitet da utiče na svetske tokove;
- prihvatanje i pomoć istočnoevropskim zemljama u prilagodjavanju standardima EU u cilju teritorijalnog širenja integracije.

Dugo vremena je, Balkan u celini, predstavljao zonu drugostepenog interesa EU, iza zemalja Centralne Evrope, pa čak i iza nekih mediteranskih zemalja. Dužina i karakter sukoba na prostorima bivše SFRJ, u tom trenutku su ukazivali da EU nije ispoljavala preterane ambicije za bilo kakvim političkim i ekonomskim interesima. Međutim, specifična "balkanska politika" vođena od strane EU u toku poslednje decenije XX veka je isključivo formirana samo za region Zapadnog Balkana. Uzroke drastične promene pristupu EU Zapadnom Balkanu bi trebalo tražiti u najmanje dva razloga. Prvi se odnosio na moguće širenje EU na Istok, čime bi balkanske zemlje postale njeni direktni susedi. Sa te strane postojala je realna opasnost da se nestabilnost regiona odrazi i prenese na pogranične zemlje EU. Sukob oko Kosova i njegovi preteći efekti u određenoj vezi su predstavljali drugi razlog većeg interesovanja EU za ovaj prostor.

U najvećem broju radova posvećenih ovoj problematici često su se preplitali pojmovi Jugoistočna Evropa i Zapadni Balkan. Na ovom mestu, potrebno je naglasiti da je sintagma „Zapadni Balkan“, pre svega, politička kategorija. Sam termin Jugoistočna Evropa (JE) je, s druge strane, vrlo specijalan, a određen je po osnovu kompleksnosti i heterogenosti regiona. U isto vreme, ovaj termin se, takođe, odnosi na evoluciju pristupa EU ovom regionu. Preciznije, u većini dokumenata EU, Jugoistočna Evropa je podeljena u dve kategorije. Prva kategorija je obuhvatala tzv. sigurne zemlje Jugoistočne Evrope, sa utvrđenom formulom 5 + 1 - 1 (Hrvatska, BiH, Makedonija, Crna Gora i Srbija + Albanija - Slovenija). Druga kategorija je obuhvatala ostatak regiona JE u geografskom smislu: Sloveniju, Mađarsku, Rumuniju, Bugarsku i Grčku. Ovakav pristup EU, prema većini autora je u stvari reflektovao pravu odliku politike EU prema određenim regionima, a posebno prema Balkanu i preostalom delu JE - princip diferencijacije. Čini se da EU primenjuje ovu razliku u skladu sa ekonomskim i političkim razvojem određenih zemalja, kao i njihovom sigurnošću i međunarodnim položajem. U skladu sa tim, EU je označila prvu kategoriju zemalja terminom: Zapadni Balkan. To su zemlje za koje je uobičajeno da budu uključene u regionalni pristup EU koji se proširio u sadašnji Proces Stabilizacije i pridruživanja za zapadni Balkan. Druga kategorija zemalja je, takođe, podeljena u skladu sa kriterijumima EU na napredne zemlje, kao što su Slovenija i Mađarska i obećavajuće zemlje Rumuniju i Bugarsku.

### Zapadni Balkan i EU

Politička klasifikacija i ekonomske razlike su, dakle bili osnovni razlozi izdvajanja regiona Zapadnog Balkana od ostatka regiona JE po pristupu EU. Stiče se utisak da je politika EU prema Zapadnom Balkanu bila zasnovana, pre svega, na bezbednosnom pristupu, koji je podrazumevao nastojanje EU da spreči konflikte i etničke rivalitete koji su duboko razvijeni u regionu Balkana. To je praktično značilo stabilnost, prosperitet i slobodu koje su države članice EU kreirale u poslednjih pedeset godina. Očigledno je ova okolnost činila politiku EU prema zemljama Jugoistočne Evrope veoma specifičnom. Nakon što je Evropska Unija uverila države Zapadnog Balkana na Samitu u Solunu (2003.) da one dele “zajedničku evropsku destinaciju”, postavlja se pitanje koliko je region napredovao na putu ka Evropi? Bugarska, koja je postala član EU 1. januara 2007. je, verovatno, najbolja za poređenje, kada je u pitanju formalna strana procesa pristupanja. Bugarski put od sporazuma o pridruživanju do članstva ukupno je iznosio 14 godina (Tabela 1). To praktično znači da bi Srbija, Crna Gora, Bosna i Hercegovina i Albanija nakon zaključenja sporazuma o Stabilizaciji i Pridruživanju i sticanja statusa kandidata za članstvo u EU, imajući u vidu bugarsko iskustvo, mogle postati punopravni članovi Unije 2020. godine. Ovakav “relistički scenario”

podrazumeva da bi pomenute zemlje napredovale istom brzinom kao i Bugarska. Ipak, teško da to može biti inspirativna vizija za one koji podržavaju evropeizaciju regiona.

**Tabela 1** Mogući scenario za pridruživanje EU

Bugarska	Matrica pristupanja EU	Srbija, Crna Gora, BiH, Albanija	
		Realistički scenario	Reformistički scenario
1993	Sporazum o pridruživanju	2006	2006
1995	Sporazum stupa na snagu (postaje punovažan)	2008	2007
1995	Prijava za članstvo	2008	2007
1997	Status kandidata	2010	2009
2000	Početak pregovora	2013	2009
2004	Završetak pregovora	2017	2013
2007	Članstvo u EU	2020	2014-2015
14 godina	UKUPNO	14 godina	8-9 godina
Uvođenje evra			
	Bugarska	Prvobitno 2009, odloženo	
	Rumunija	Prvobitno 2012, odloženo	
	Hrvatska	Prvobitno 2012, odloženo	
	Makedonija	Posle 2015	
	Albanija	Posle 2015	
	Bosna i Hercegovina	Posle 2015	
	Srbija	Posle 2015	
	Crna Gora	od 2002	
	Kosovo	od 2002	

Izvor: EUROSTAT i sistematizacija autora

Sa aspekta ekonomskog rasta i razvoja, može se primetiti generalno zaostajanje Balkanskih privreda ne samo za razvijenim zemljama Evrope, već i za onima u Srednjoj Evropi i uopšte u odnosu na zemlje u tranziciji koje su se 2004. i 2007. godine pridružile Evropskoj uniji. Mada nije jednostavno upoređivati nivoe razvijenosti, neki uopšteni zaključci su mogući čak i ako se ne znaju tačni podaci. Na primer, većina balkanskih zemalja ima GDP po glavi stanovnika, meren kupovnom snagom, ispod 30 odsto od proseka Evropske unije (sa 27 članova). Takođe, većina zemalja još uvek proizvodi znatno manje nego pre dvadeset

godina. Konačno, na čitavom području, zabeležena je nedovoljno visoka stopa industrijske proizvodnje, koja je prepolovljena i relativno se sporo oporavlja. Kako se ne bi izvlačili pogrešni zaključci kako je to prirodno za tranziciju, valja uočiti da se industrijska proizvodnja u većini novih članica Evropske unije već oporavila, a u nekima je danas na znatno višem nivou nego pre pristupanja EU. Ovo je posledica poboljšanog pristupa tržištima u regionu i, posebno u Evropskoj uniji. Takođe, pojedini autori ističu da je veći rast posledica privatizacije i poboljšanog upravljanja preduzećima. Nije, međutim, izvesno da će se oporavak industrijske proizvodnje svuda i održati, naročito ukoliko kriza potraje.

Visoke stope rasta su i posledica niske startne osnove, a struktura industrijske proizvodnje koja se razvija ne garantuje da će se industrijalizacija nastaviti.

Izvoz je, takođe, počeo da se oporavlja u većini zemalja, mada se ne može još govoriti o rastu zasnovanom na izvozu. Ipak, u meri u kojoj se investicije povećavaju, a i izvoz pokazuje tendenciju da raste, može se govoriti o pozitivnom prestrukturiranju na strani ukupne tražnje. Prenosenje krize u druge zemlje iz finansijskih u realne tokove je išao preko međunarodnih trgovinskih i kanala privatnog kapitala. Same transnacionalne kompanije u većini slučajeva prihvataju strategiju usporavanja stranog direktnog investiranja i povlačenja kapitala u zemlju porekla što se odrazilo na pad stranih direktnih investicija u svetu u 2008. godini za 29%. Na taj način pad priliva stranih investicija sa zadržkom pogađa i zemlje uvoznice kapitala koje beleže drastično smanjenje stopa rasta krajem 2008. i početkom 2009. godine. Ali, dugoročni karakter stranih direktnih investicija nije omogućavao potpuno povlačenje kapitala iz zemalja Zapadnog Balkana. Međutim, mnogi investitori su smanjili, ili potpuno obustavili, proizvodnju u svojim filijalama u inostranstvu što je povećalo nezaposlenost, smanjilo obim privredne aktivnosti i direktno vodilo u recesiju. Najviše su bile pogođene one privredne grane koje su sklone cikličnim kretanjima kao što su automobilska i građevinska industrija, industrija električne i elektronske opreme itd. Daleko manje štete su pretrpeli sektori koji imaju standardnu tražnju kao što su industrija nafte i preradevina od nafte, proizvodnja pića, hrane, duvana itd. Projekcije o spoljnotrgovinskom i bilansu na tekućem računu govore o postepenom smanjivanju deficita u odnosu na GDP. Nije sasvim jasno koliko su te procene realistične. U nekim zemljama, gde izvoz usluga igra značajnu ulogu, na primer turizam u Hrvatskoj i Bugarskoj, deficit u spoljnoj razmeni robe i usluga se smanjuje, što povećava izgleda za održivost deficita na njihovom tekućem računu. No, u privredama gde je izvoz usluga relativno manje razvijen, rast spoljnotrgovinskog deficita svakako ukazuje na teškoće sa kojima se one mogu suočiti ukoliko se izvoz robe ne oporavi. Oporavak izvoza povezan je sa

oporavljanjem industrijske proizvodnje i prilivom stranih izvozno orijentisanih investicija.

Ovakva kretanja u oblasti proizvodnje i izvoza jednim delom su posledica komparativnih prednosti ovog područja, koje nisu naročito povoljne. Privrede Balkana, naime, imaju komparativne prednosti u jeftinoj i nisko kvalifikovanoj radnoj snazi. Ali, samo u odnosu na Evropsku uniju. U odnosu na druge zemlje u razvoju, pa čak i na neke zemlje u tranziciji, njihova se komparativna prednost gubi. Takođe, razlike između pojedinih balkanskih privreda su značajne. Na primer, rad je znatno jeftiniji u Bugarskoj i Rumuniji, nego u bivšim jugoslovenskim republikama. Opet, kada je reč o turizmu, situacija je nešto različitija, jer su balkanska turistička mesta dostupnija za evropske turiste. Međutim, u radno intenzivnim industrijama, balkanske privrede mogu samo privremeno da budu konkurentne.

To je verovatno slučaj i sa industrijama i uslugama koje zahtevaju jeftinu, ali kvalifikovanu radnu snagu. Bivše socijalističke zemlje imaju komparativne prednosti u prerađivačkoj industriji, gde tradicionalna radnička klasa ima određeni značaj. Međutim, u novim industrijama, onima koje su zasnovane na informatičkim tehnologijama, neke druge zemlje u razvoju su konkurentnije. Budući da tu geografska udaljenost ne igra značajnu ulogu, teško je govoriti da bi se razvoj balkanske privrede mogao zasnivati na tome. Ovaj proces, pak, na Balkanu je na samom početku, jer je i priliv stranih ulaganja još uvek relativno mali. Ukoliko se ipak nastavi oporavak industrijske i proizvodnje uopšte, za šta postoje relativno skromni izgledi bar na srednji rok, tada će Balkan dočekati kraj ekonomsko-finansijske krize u relativno nepromenjenom privrednom stanju. Poražavajući efekti krize će se osetiti u svakom segmentu ekonomske aktivnosti i svakom sektoru i regionu. Ono što zabrinjava je činjenica da i prvi znaci oporavka nisu garancija da kriza neće doživeti novi talas. Skromne stope rasta svetske privrede u periodu 2010-2012. mogu uliti optimizam, ali je sigurno da će se posledice krize još dugo osećati u svetskoj privredi. Problem nisu samo slabi rezultati već sistemski povezanost svetske privrede koja zahteva rešenja od globalnog do nacionalnog nivoa. Smanjenje tražnje u razvijenim zemljama će uticati na hronični problem koji će pratiti svetsku privredu u narednom periodu. U tom smislu, kretanje obima i strukture stranih direktnih investicija će biti nagoveštaj pozitivnih ili negativnih promena na planu izlaska iz krize.

Integraciji u EU će tada pomoći činjenica da su balkanske privrede mnogostruko oslonjene na privredu Evropske unije. I uvoz robe i izvoz usluga, a i migracije, orijentisane su prema Evropskoj uniji. Potencijalno, veliki deo Balkana je već privredno integrisan sa Evropskom unijom. Jasan pokazatelj te činjenice je i veoma rasprostranjena upotreba evra, negde čak i kao zvanične valute, a u većini

drugih zemalja kao nezvaničan novac koji se mnogo više koristi od domaćeg. Zaista, valutna supstitucija je znatno veća na Balkanu nego u nekim srednjoevropskim zemljama u tranziciji. Isto tako, bankarski i finansijski sistem uopšte je uglavnom u vlasništvu evropskih banaka i drugih finansijskih institucija. Ostaju, naravno, ključni problemi institucionalnog približavanja, čije rešavanje je delimično otežano nerešenim odnosima između pojedinih država ili nacionalnih zajednica. Pošto se proces proširenja ne može požurivati, trebalo bi onda, svakako učvrstiti skorašnji pozitivni razvoj implementacijom daljih inicijativa od strateškog značaja za region. To bi praktično značilo: 1) proširenje postojeće carinske unije između Evropske unije i Turske na ceo Zapadni Balkan, i 2) uspostavljanje šengenskog sporazuma u jugoistočnoj Evropi.

Trgovinska politika u regionu značajno je napredovala od 2001. godine, kada je bilo dogovoreno da se pregovara o matrici bilateralnih ugovora o slobodnoj trgovini među zemljama članicama SECI. To je uglavnom završeno u okviru Pakta za stabilnost, iako kod mnogih proizvoda ima izuzetaka od načela trgovine oslobođene carina i kvota. To je, prema pojedinim autorima moglo da popravi sistem u celini, ali bi i dalje bilo daleko od cilja potpune integracije u unutrašnje tržište Evropske unije. Zato bi kao sledeći logičan korak za ceo Zapadni Balkan trebalo da bude pristupanje carinskoj uniji EU (od januara 2007. godine sa 27 članova, Bugarskom i Rumunijom), koja bi tako obuhvatala celu teritoriju između Evropske unije i Turske. Očigledno je ovakva inicijativa postala neophodna, jer bi proširenjem EU na Bugarsku i Rumuniju, i otvaranjem pregovora sa Turskom i Hrvatskom, države Zapadnog Balkana bile pogođene jednom sve većom slabošću. Naime, poznato je da strani kapital još aktivnije traga za prilikama za ulaganje u nove države članice i kandidate (*FDI creation*), čime se zaobilazi region Zapadnog Balkana (*FDI diversion*).

Kako bi se zemlje regiona što bezbolnije prilagodile novonastaloj klimi poslovanja EU je utvrdila ponudu asimetričnog perioda za prilagođavanje. Ona podrazumeva oslobađanje izvoza zemalja Zapadnog Balkana u EU carina i kvota, dok su, s druge strane, ove zemlje dobile prelazni period od pet godina u kome će smanjiti sopstvene carine prema Evropskoj uniji i uvesti zajedničku carinu EU za izvoz iz trećih zemalja. Tehnička prednost režima carinske unije bi se ogledala u oslobađanju od opterećujućeg zahteva o poreklu robe za izvoz u EU, koji sadrži šta je sve došlo iz trećih zemalja. Na taj način bi se u velikoj meri stimulisao priliv direktnih investicija iz Evropske unije u Zapadni Balkan i beležio njihov rast, naročito u vezi sa integracijom u intraindustrijskoj trgovini, što bi trebalo da bude budućnost napretka regiona. Na drugoj strani, ranim pristupanjem carinskoj uniji izbegao bi se rizik gubitka svake moguće komparativne prednosti koje one mogu imati u odnosu na nove članice koje ih okružuju. Čini se da umesto da se pomoć za

njih pod pritiskom smanjuje, države Zapadnog Balkana bi morale da traže i dugotrajnu pomoć u prilagođavanju koje bi u konačnom vodilo punopravnom članstvu.

Ovaj kompleksan zadatak nije vremenski ograničen jer je shvaćen kao proces, a ne jednokratni čin. Dakle, nije napuštena prvobitna ideja da se društvene promene evolutivno razvijaju i da traže vreme za prelazak u kvalitet. Jer, prvi i osnovni cilj je očuvanje dostignutih rezultata integracije što je *conditio sine qua non* dalje dogradnje integracije. Zbog toga će deset istočnoevropskih zemalja tek petnaest godina nakon rušenja Berlinskog zida postati punopravne članice EU. Ulaskom novih zemalja dobio se nov demografski zaokružen prostor sa preko 500 miliona stanovnika. Porast stanovništva proširenjem EU izazvao je značajne promene u trgovini između novih članica i EU, sa jedne i proširene EU prema trećim zemljama, sa druge strane. Stvoreno je ogromno tržište za trgovinu robama i uslugama sa tendencijom daljeg povećanja ulaskom novih zemalja u doglednoj budućnosti.

Unutrašnji efekti proširenja imaju svoj uticaj posredno i neposredno i na nečlanice. Deo su efekata proširenja integracije koji se uobičajeno svode na stvaranje ili skretanje trgovine i investicija. Očigledno je primarni cilj EU da pod svoje okrilje svede sve Evropske zemlje i time ostvari značajne pozitivne efekte, kao što su efekti ekonomije obima (proširenjem unutrašnjeg tržišta) izazvani daljim rastom broja stanovnika eventualnim novim proširenjima, intenziviranje trgovinske saradnje između novih i "starih" članica EU otklanjanjem svih prepreka koje su tu saradnju ograničavale. Ne manje značajno je i prihvatanje novih zemalja i definisane zajedničke spoljnotrgovinske politike prema trećim zemljama, lakši nastup proširene EU prilikom multilateralnih trgovinskih pregovora i obaveza u okviru WTO i sl.

Pojedini ekonomisti sasvim opravdano ističu da su ekonomski problemi sa kojima se suočavaju zemlje Zapadnog Balkana u velikoj meri „spoljne prirode“ i van njihove kontrole. One nisu te koje su započele krizu u evrozoni i aktivnosti koje sada moraju da preduzmu su uglavnom odbrambene prirode. To praktično znači daleko strožiju kontrolu nacionalnih fiskalnih deficita, kao i javnih i spoljnih dugova, pri čemu su Srbija, Crna Gora i BiH najbliže tzv. „crvenoj liniji“, kada je u pitanju državni fiskalni deficit. S druge strane, u integracionom smislu, region će, u situaciji kada je EU okrenuta samoj sebi i sopstvenim reformama, morati da uradi „više u težim uslovima“ kako bi došao pred vrata Unije koja, u tom trenutku, verovatno više neće izgledati kao danas. I dok postoje oni koji u daljem širenju EU vide potencijalni „novi teret“, ima i onih koji na proširenje ne gledaju kao na deo rizika za EU, već kao na deo rešenja za postojeću krizu, obrazlažući to činjenicom da je svaki novi talas proširenja Evrope doneo novi podsticaj privrednog rasta. Oni

preporučuju državama Zapadnog Balkana da, kroz reforme, postanu što poželjniji partneri i ne daju EU razlog da im kažu „ne“.

### Zaključci i preporuke

Na osnovu svega navedenog, uspešno pristupanje zemalja Zapadnog Balkana EU bi podrazumevalo:

- maksimalno moguću pripremu za buduću integraciju u evropske strukture, pri čemu bi ove zemlje trebalo da imaju jasnu perspektivu ulaska u Evropsku uniju nakon što zadovolje sve neophodne kriterijume;
- proces stabilizacije i pridruživanja postavio je temelje budućih reformi neophodnih da bi se zemlje pripremile za bliži odnos sa Evropskom unijom, sa ciljem članstva i trebalo bi ih ojačati dopunskim merama, kako bi države još više približio Uniji u zajedničkom programu Evropske integracije;
- Evropska unija je obezbedila svu moguću podršku (tehničku i manjim delom finansijsku), dok će napredak u procesu integracije, uglavnom, zavisiti od posvećenosti i sposobnosti svake zemlje za političku i ekonomsku reformu kao i pridržavanje osnovnih vrednosti i principa Unije;
- zemlje Zapadnog Balkana bi trebalo da razviju viši stepen konkretne međusobne saradnje, naročito u oblastima povratka izbeglica, migracije, slobode kretanja, borbe protiv organizovanog kriminala, trgovine, energije i transporta;
- uvođenje Partnerstva za evropsku integraciju, inspirisano predpristupnom fazom sadašnjeg proširenja, obezbediće svež podsticaj reformama;
- zemlje Zapadnog Balkana bi trebalo da razviju regionalne okvire za parlamentarnu kooperaciju i razviju odnose sa Evropskim Parlamentom i Parlamentima zemalja članica i zemalja kandidata;
- države bi trebalo pozvati da se priključe deklaracijama, zajedničkim stavovima i drugim odlukama iz okvira CFSP (*Common Foreign and Security Policy* – Zajednička spoljna i bezbednosna politika EU);
- Ekonomski dijalog bi trebalo sada proširiti na sve zemlje regiona;



- podršku izgradnji institucija pod programom IPA treba ojačati daljim proširivanjem *twinning* programa, proširenjem usluga nalik TAIEX i bliskim praćenjem zakonskih i administrativnih kapaciteta, a posebnu pažnju bi trebalo posvetiti mobilisanju ekspertize iz novih zemalja članica koje su imale nedavna uspešna iskustva u tranziciji i pripremi za proširenje;
- u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, Evropska komisija će započeti dijalog sa zemljama u regionu sa ciljem uspostavljanja glavnih prioriteta i parametara, uključujući oblast organizovanog kriminala i korupcije;
- mala i srednja preduzeća su naročito važna za ekonomski razvoj i uspešnu tranziciju u potpuno funkcionalnu tržišnu ekonomiju, a zemlje Zapadnog Balkana se mogu obavezati principima u Evropskoj Povelji o malim preduzećima;
- učešće u relevantnim programima Zajednice trebalo bi dalje proširiti na Zapadni Balkan.
- Evropska komisija bi trebalo da pomogne zemljama-kandidatima da poprave svoje nezavidne ekonomske parametre u krizi koja traje, kako bi, kada udju u članstvo EU bile u stanju da od prvog dana uspešno primenjuju standarde ekonomske i monetarne unije;
- najveći izazov za zemlje Zapadnog Balkana je kriza evra i finansijska kriza u Evropskoj uniji, zbog čega su mnoge regionalne države u recesiji, imaju velike javne dugove, malo stranih investicija, ogromne stope nezaposlenosti, pa je od ključne važnosti da Unija preko IPA fondova ekonomski pomogne region, a u narednih sedam godina kroz ovaj mehanizam u zemlje regiona investira 40 milijardi EUR-a;
- privrede država ovog regiona su već toliko isprepletene sa privredom EU, da realno i nemaju stratešku alternativu, uprkos tome što se ponekad u nekima od njih mogu čuti priče o okretanju Rusiji ili Kini;
- EU bi trebalo da svoju strategiju prijema novih članica prilagođava specifičnostima Balkana, pri čemu bi taj proces postao mnogo fleksibilniji i inovativniji.

Za uspešno približavanje zemalja Zapadnog Balkana EU potrebno je *de facto* i *de jure* slediti i primenjivati pravila koja postavlja EU pred zemlju kandidata za članstvo. Ona rešenja koja nisu usklađena sa standardima EU u što kraćem roku se moraju otkloniti i uskladiti sa evropskim. Najbolji putokaz, da bi se izbegli propusti i trošilo dragoceno vreme, jeste ogromno iskustvo istočnoevropskih

zemalja koje su postale članice EU. Različiti nivoi pripremljenosti zemalja zahtevaju često pomenuti pristup „korak po korak” tako da bi samo one države koje ispunjavaju sve propisane kriterijume mogle da se pridruže sistemu, uključujući posedovanje kapaciteta za upravljanje i kontrolu jednog takvog sistema.

## LITERATURA

1. Dinan, D., *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*, Lynne Rienner Publishers, Colorado, 1994.
2. Group of Experts, *Preparing for EU Enlargement: Devolution in the First Wave Candidate Countries*, European Communities, Brussels, 2000.
3. Ruggie, J., *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*, London, Routledge, 1998.
4. The Commission's programme for 1999, *Reports on progress towards accession by each of the candidate countries*, European Commission, Luxembourg, 2000.
5. EESC Working Document, *The New Shape of Enlargement*, European Communities, Luxembourg, 2003.
6. Patrick M. Crowley, *Before and Beyond EMU*, Routledge, London, 2002
7. Victoria Curzon, Alice Landau, Richard Whitman, *The Enlargement of the European Union: Issues and Strategies*, Routledge, London, 1999.
8. Petrof J. V., *Small business and economic development: The case for government intervention*, *Journal of Small Business Management*, Jan 1990; 18, 000001; ABI/INFORM Global
9. European Commission (1997), *Agenda 2000, Volume I, Communication: For a Stronger and Wider Union*, DOC/97/6, Strasbourg, 1997.
10. Group of Experts, *Preparing for EU Enlargement: Devolution in the First Wave Candidate Countries*, European Communities, Brussels, 2000.
11. Grupa autora, *Jugoistočna Evropa 2000 - Pogled iz Srbije*, Stubovi Kulture, Beograd, 1999.
12. Lopandić Duško, *Osnivački ugovori Evropske Unije*, Kancelarija za pridruživanje SCG EU, Beograd, 2003.

## ECONOMIC CRISIS AND THE WESTERN BALKANS ACCESSION TO EU

**Abstract:** Accession to the EU, with a formal and legal standpoint aren't any unknowns. EU policy on this issue is defined and the conditions, criteria, standards and procedures for the receipt completely determined. Primary is the willingness and ability to implement appropriate adjustments in the economy and society. This practically means a functioning economy based on market principles, increasing the overall competitiveness, with successful participation in all activities of the *acquis communautaire*. The focus is on achieving and maintaining macroeconomic and socio-political stability and bringing development trends (in production, foreign trade, finance, budget, etc..) In the plane of the standards applied in the EU.

**Keywords:** accession process, the benefits and costs of integration, possible alternatives



## DUG REPUBLIKE SRBIJE KAO PREPREKA EKONOMSKOM RASTU

Mr Vladimir Mirković,\* Mr Marija Knežević\*\*

**Apstrakt:** U 2012. godini Srbija je po prvi put nakon 2009. godine ostvarila negativnu stopu rasta BDP-a, uz optimističke prognoze po pitanju rasta BDP-a u 2013. ali i uz zanemarivanje činjenice da će se ostvareni rezultat stavljati u odnos sa znatno nižom osnovicom od prvobitno projektovane za prethodnu godinu. Visoka stopa nezaposlenosti, u samom regionu najviša, koja nezvanično dostiže približno 30%, kao i ostali makroekonomski pokazatelji, samo potvrđuju da se Srbija i srpska privreda nalaze u ozbiljnoj recesiji i da postoji veliki broj spoljnih i unutrašnjih faktora nestabilnosti. Izrazito visok iznos ukupnog duga (spoljnog i javnog), uz jasno isticanje da javni dug značajno prevazilazi granicu od 45% BDP-a, utvrđenu Zakonom o budžetskom sistemu, predstavlja zabrinjavajući faktor pri razmatranju perspektive budućeg privrednog razvoja zemlje. Različiti načini iskazivanja javnog duga prema Zakonu o budžetskom sistemu i Zakonu o javnom dugu, uz odstupanja od primenjene metodologije obračuna javnog duga u okviru EU prema Mاستrihtskom ugovoru, predstavljaju dodatni problem prilikom sagledavanja i utvrđivanja ukupnog iznosa javnog duga zemlje. U radu se analizira značaj ukupnog duga Republike Srbije i implikacije dodatnog zaduživanja po, ionako urušenu, privredu zemlje.

**Ključne reči:** javni dug, spoljni dug, ekonomski rast, BDP, makroekonomska stabilnost

### Uvod

Srbija je 2012. godinu završila sa negativnom stopom rasta BDP-a, po prvi put nakon 2009. godine, što predstavlja vrlo jasan signal duboke krize i recesije u kojoj se nalazi srpska privreda. U 2009. godini je ostvaren negativan rast BDP-a od 3.5% prema zvaničnim podacima i tada je objašnjenje pronađeno u globalnoj ekonomskoj krizi, iako je isključivo pozivanje na istu veoma sporan argument. U 2012. godini su nažalost mnoge unutrašnje slabosti srpske privrede došle do punog izražaja. Pad poljoprivredne proizvodnje, smanjena industrijska proizvodnja, najviša stopa nezaposlenosti ukoliko se posmatraju samo zemlje u regionu predstavljaju samo jedan mali deo nevesele slike privrednog ambijenta Srbije. Pored toga, praksa da se nagomilani problemi rešavaju dodatnim zaduživanjem i

---

\* EUROBANK a.d. Beograd, e-mail: vladamirkovic@orion.rs

\*\* ProCredit bank a.d. Beograd, e-mail: marijaknezevic@yahoo.com

prebacivanjem tereta otplate dugova na dolazeće generacije nije prekinuta. Naprotiv, iznos duga Republike Srbije po svim osnovama se povećava što predstavlja dodatni balast budućem privrednom razvoju države. Dodatni problem predstavlja neusaglašenost metodologija izražavanja ukupnog javnog duga prema Zakonu o budžetskom sistemu, Zakona o javnom dugu i metodologija koje se primenjuju za kalkulaciju javnog duga u okviru Evropske Unije prema Mاستrihtskom ugovoru.

### **Kriza evro-zone i kriza državnog duga**

Jednostavnim pogledom na glavne pokazatelje privrednog razvoja Srbije, može se jasno uočiti da je u prošlosti bio prisutan trend „olakog zaduživanja“, odnosno, da je Srbija više trošila nego što je zarađivala, a razliku nastojala da pokrije pozajmljivanjem sredstva na međunarodnom finansijskom tržištu po kamatnim stopama koje su prevazilazile i 7% na godišnjem nivou. Ovakav pristup je dugoročno neodrživ jer, bez privrednog rasta, uz istovremeno kontinuiran rast duga, u jednom trenutku dug će, u značajnoj meri, nadmašiti BDP i ugroziti funkcionisanje države.

Porast zaduživanja izaziva neizvesnost i zabrinutost na finansijskim tržištima, a kao rezultat rastuće neizvesnosti kamatne stope će se povećati, istovremeno povećavajući troškove finansiranja državnog duga. U uslovima kada se ne ostvaruje značajan privredni rast ili ne dolazi do smanjenja kamatnih stopa, država se može naći u situaciji da nužno mora restrukturirati javne finansije, kako bi ostvarila višak prihoda nad rashodima. Smanjenje javne potrošnje dovodi do paradoksa štednje, koji se ogleda u tome da sve veća štednja u odsustvu investicija u privredi sa negativnom stopama rasta, vodi padu državne potrošnje, padu BDP-a i opšte ekonomske aktivnosti, padu poreskih prihoda, porastu socijalnih davanja i naposljetku povećanom stepenu ukupne zaduženosti merenog udelom državnog duga u BDP-u [16, str. 482].

Negativne posledice nekontrolisanog zaduživanja su se u punoj meri iskazale pošto je nastupila globalna finansijska kriza. Naime, kriza koja je nastala u jednom delu sveta tj. Sjedinjenim Američkim Državama, a potom pogodila i sve ostale privrede širom sveta, jeste donela visok stepen neizvesnosti na svim tržištima, ali potpune razmere krize se nisu manifestovale linearno u svim ekonomskim aspektima. Tako su države koje su doživljavale ekonomski prosperitet u momentu nastupanja globalne krize imale odložene negativne efekte, a kako su pojedine države pokušale da svoje strukturne probleme razreše dodatnim zaduživanjem nastupio je i produženi „drugi talas“ svetske ekonomske krize sa znatno dubljim implikacijama po privrede širom sveta. Kriza državnog duga je nastupila u

državama koje su imale snažnu ekspanziju bankarskog sektora pre nastupanja globalne krize (u prvom redu su to: Irska i Island), odnosno zemlje koje su imale fiskalne probleme kao što je Grčka. Obezvređivanje državnih obveznica pomenutih zemalja se prenelo i na funkcionisanje Evropske Unije i kreiralo krizu evrozone. Države članice evrozone imaju ograničenu mogućnost reagovanja u takvoj situaciji, jer prihvaćena zajednička monetarna politika ne dozvoljava primenu klasičnih metoda intervencije i sprečavanje daljeg urušavanja kreditnog rejtinga [18, str. 152].

Obeležje ekonomija u okviru evrozone jeste visok stepen neizvesnosti. Neizvesnost u pogledu oporavka se može videti i na osnovu revidiranih prognoza MMF-a [8], na osnovu kojih je za 2013. predviđen rast od 1.5% za napredne ekonomije (za razliku od projektovanih 2% iz aprila 2012. godine), odnosno, rast od 5.6% za zemlje u razvoju (aprilska projekcija je bila 6% za ovu grupu zemalja). Istovremeno, u analizi MMF-a se ističe očekivanje da će početkom 2013. godine uslediti normalizacija situacije u okviru evrozone. Kriza evrozone je na videlo izbacila i brojne slabosti u funkcionisanju i organizaciji same Evropske Unije. Naime, jasno se izdiferencirala razlika između relativno uspešnih ekonomija i onih koje su označene kao problematične, ukoliko se kao polazna tačka uzme stepen zaduženosti posmatranih ekonomija. Slabost je ispoljena i u sporom mehanizmu odlučivanja u okviru same EU, što je u velikoj meri doprinelo širenju finansijske krize i njenom prelivanju na ostale države članice, a svaka naknadna intervencija je bila praćena većim ukupnim troškovima u cilju „spašavanja“ zemalja u problemu i opstanku EU. Preduzimanje kratkoročnih mera kako bi se očuvala veštačka stabilnost se pokazala pogrešnom, jer je jasno da dugoročno i trajno rešenje jedino može osigurati stabilnost evrozone [16, str.480].

Iako je jasno istaknuta podela na disciplinovane i nedisciplinovane zemlje u okviru EU, treba napomenuti da su neke vrlo napredne ekonomije bile među prvim zemljama koje su premašile dozvoljen iznos budžetskog deficita (reč je o Nemačkoj i Francuskoj) neposredno po uvođenju zajedničke valute. Podsetimo, Mاستrihtskim ugovorom su definisana četiri ključna kriterijuma, kojih se moraju pridržavati sve zemlje članice EU i to:

- tekući budžetski deficit ne sme prelaziti 3% BDP-a,
- ukupan javni dug ne sme nadmašiti 60% BDP-a,
- inflacija ne bi trebalo da prelazi prosek tri države koje imaju najnižu inflaciju za više od 1.5%, i
- dugoročne kamatne stope ne prelaze za više od 2% kamatne stope u zemljama sa najnižom inflacijom.

Definisani kriterijumi nisu u potpunosti poštovani od strane članica EU, tako da se jednostavnim uvidom u raspoložive podatke Eurostata [4] dolazi do

zaključka da neke od vodećih evropskih ekonomija, poput Nemačke, Francuske i Austrije, od 2003. godine do danas nijednu kalendarsku godinu nisu završile sa odnosom javnog duga i BDP-a ispod 60%. Pomenute ekonomije se često ističu kao uspešnije i disciplinovanije ekonomije u okviru EU, i pored jasno istaknutih nepoštovanja opšteprihvaćenih kriterijuma. Sa druge strane, kao negativni primeri se najčešće ističu Grčka (odnos javnog duga i BDP-a 170.6% u 2011.), Italija (odnos javnog duga i BDP-a 120.7% u 2011.), Irska (odnos javnog duga i BDP-a 106.4% u 2011.) i Belgija (odnos javnog duga i BDP-a 97.8% u 2011.).

Pored naprednih ekonomija koje se suočavaju sa krizom javnog duga, ova kriza nije mimoišla ni zemlje u razvoju, među njima i Srbiju. Srbija ima značajan iznos kako spoljnog tako i javnog duga, što zahteva posebnu pažnju i detaljnu analizu, koja će zauzimati centralno mesto u ovom radu.

### Pokazatelji spoljne zaduženosti Republike Srbije

Analiza spoljne zaduženosti podrazumeva razmatranje određenog broja indikatora, koje generalno možemo razvrstati u pokazatelje spoljne solventnosti i pokazatelje spoljne likvidnosti Republike Srbije. Kada je reč o pokazateljima spoljne solventnosti, najčešće se polazi od pokazatelja odnosa spoljnog duga i BDP-a, što se može videti i u prikazanoj Tabeli 1.

**Tabela 1** Pokazatelji spoljne zaduženosti u Republici Srbiji u periodu 2009–2012

Pokazatelji eksterne pozicije Republike Srbije	2009.	2010.	2011.	Q1 2012.	Q2 2012.	Q3 2012.	Q4 2012.
Pokazatelji spoljne solventnosti (u %)							
Spoljni dug/BDP	77,7	84,9	77,5	77,3	78,8	82,5	85,6
Kratkoročni dug/BDP	6,9	6,5	2,1	1,9	1,1	1,2	1,6
Spoljni dug/Izvoz robe i usluga	265,3	236,2	210,3	211,0	208,5	213,1	215,7
Pokazatelji spoljne likvidnosti (u %)							
Otplata duga/BDP	11,4	12,2	13,1	12,2	14,3	10,2	14,5
Otplata duga/Izvoz robe i usluga	39,1	33,8	35,5	33,7	34,3	25,0	36,4
Devizne rezerve/Uvoz robe i usluga (u mesecima)	9,5	8,2	8,7	7,9	7,1	6,9	7,6

Izvor: Narodna banka Srbije, [7].

Racio spoljni dug/BDP je u prethodnom periodu iskazivao tendenciju kontinuiranog rasta, uz dostizanje maksimalne vrednosti u 2010. godini (od 84.9%).



Napominjemo da se vrednost ovog racija iznad 80% tretira kao granica preko koje država ulazi u stanje visoke zaduženosti. Smanjenje udela spoljnog duga u BDP tokom 2011. godine je bio pozitivan iskorak, ali ukoliko se posmatraju tendencije po kvartalima u 2012. godini, može se zapaziti ponovljeni trend iz 2010. godine, sa vrednošću racija od 85%, daleko iznad praga zaduženosti od 80%. Činjenica da se Srbija nalazi na gornjoj granici visoke zaduženosti svoj dodatni negativni efekat može imati u nižem kreditnom rejtingu na međunarodnom tržištu, što znatno povećava troškove novog zaduživanja.

Da sve ne bi imalo isključivo obrise pesimizma i beznađa, drugi pokazatelj – odnos kratkoročnog duga i BDP-a – jasno pokazuje trend smanjenja u periodu 2009–2012, što znači da kratkoročna zaduženost ne ugrožava spoljnu solventnost Republike Srbije. Treći pokazatelj solventnosti jeste količnik spoljnog duga i izvoza robe i usluga: ovaj racio pokazuje trend smanjenja, a uz očekivani i najavljeni porast izvoza u 2013. godini bi realno trebao da se odrazi na dalje smanjivanje ovog pokazatelja. Treba istaći da bi racio spoljni dug/izvoz roba i usluga za Srbiju bio nemerljivo povoljniji ukoliko bi se imenilac (vrednost izvoza roba i usluga) uvećao za neto priliv doznaka iz inostranstva. Kriterijum koji se ovde primenjuje jeste da su uspešnije tj. solventnije one zemlje sa nižim količnikom između spoljnog duga i izvoza robe i usluga.

Odnos otplate duga i BDP-a predstavlja pokazatelj spoljne likvidnosti Republike Srbije. Pomenuti racio iskazuje tendenciju povećanja uz jasno prevazilaženje zone od 10%. Kako je u 2012. godini, Srbija prvi put nakon 2009. ostvarila negativnu stopu rasta BDP-a [5], racio otplate duga i BDP je dodatno pogoršan i u četvrtom kvartalu 2012. godine je iznosio 14.5%, što se može kvalifikovati kao izrazito negativan indikator. Sličan zaključak se može izvesti i posmatranjem odnosa otplate duga i izvoza roba i usluga, jer u trogodišnjem periodu (2009–2012) ovaj pokazatelj nije bio ispod granice od 30%, a smatra se da je gornja granica od 25% prag preko koga se ulazi u zonu visoke zaduženosti. Kada je reč o odnosu između deviznih rezervi i uvoza robe i usluga, smatra se da je minimalni iznos potrebnih deviznih rezervi onaj koji omogućava plaćanje tromesečnog uvoza roba i usluga. U Tabeli 1 je prikazano da ovaj racio ne utiče na pogoršanje performansi u pogledu spoljne zaduženosti Republike Srbije.

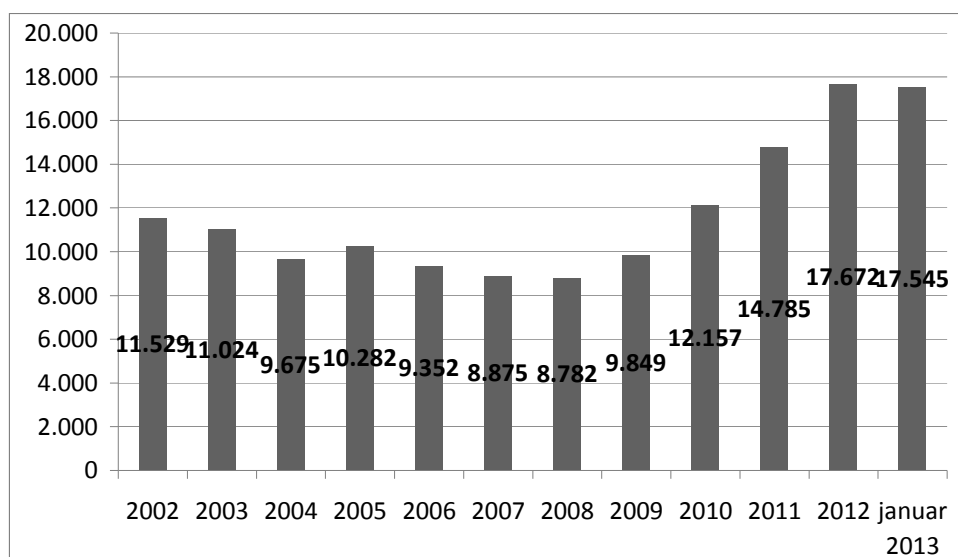
Put ka popravljaju stanja spoljne solventnosti i likvidnosti Srbije jeste porast izvoza roba i usluga, što će poboljšati stanje u trgovinskom bilansu i bilansu tekućih transakcija. Istovremeno, potrebno je u značajnoj meri stimulisati priliv stranih direktnih investicija i preduzeti mere za povoljnije zaduživanje u inostranstvu. U suprotnom, Srbija će biti na gornjoj granici zaduženosti, što će na kraju najverovatnije imati posledice i po snižavanje kreditnog rejtinga i otežane uslove zaduživanja na međunarodnom tržištu.

## Analiza javnog duga Republike Srbije

Javni dug Republike Srbije od 2002. godine pokazuje dva izrazito različita trenda:

- trend smanjenja javnog duga je prisutan od 2002. do 2009. godine; i
- trend povećanja javnog duga od 2009. do danas.

Promene deviznog kursa su imale značajan uticaj na kretanje javnog duga. Tako je, na primer, u periodu 2007–2008. godine, stanje javnog duga izraženog u evrima smanjeno za 160,4 miliona evra zahvaljujući depresijaciji dinara u odnosu na dolar za 14.6%, a 12.9% u odnosu na specijalna prava vučenja, dok je evro depresirao 4.1% u odnosu na dolar, a 2.2% u odnosu na specijalna prava vučenja. U 2011. rast javnog duga u BDP je manji u odnosu na značajno povećanje javnog duga u apsolutnom iznosu, što se dobrim delom pripisuje depresijaciji dinara [9].



**Slika 1** Javni dug Republike Srbije (u milionima evra) 2002. – 2012

Izvor: Ministarstvo Finansija i privrede Republike Srbije – Uprava za javni dug

**Tabela 2** Pregled kretanja javnog duga Republike Srbije u periodu 2002–2012

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	januar 2013
Javni dug (u milionima EUR)	11.529	11.024	9.675	10.282	9.352	8.875	8.782	9.849	12.157	14.785	17.672	17.545
Udeo javnog duga u BDP (u %)	72,9	66,9	55,3	52,2	37,7	31,5	29,2	34,7	44,5	48,7	59,2	59,9

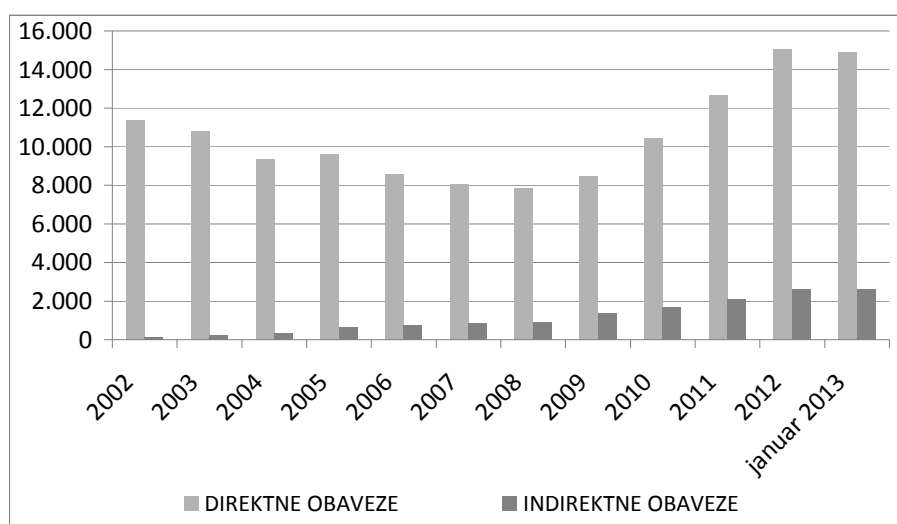
Izvor: Ministarstvo Finansija i privrede Republike Srbije – Uprava za javni dug

**Tabela 3** Struktura javnog duga Republike Srbije u periodu 2002–2012

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	januar 2013
<b>A. DIREKTNE OBAVEZE</b>												
Unutrašnji dug	4.152	4.240	4.064	4.255	3.837	3.413	3.162	4.051	4.572	5.436	6.453	6.449
Spoljni dug	7.230	6.564	5.267	5.364	4.746	4.616	4.691	4.406	5.873	7.239	8.618	8.475
<b>DIREKTNE OBAVEZE</b>	<b>11.382</b>	<b>10.804</b>	<b>9.331</b>	<b>9.619</b>	<b>8.583</b>	<b>8.029</b>	<b>7.853</b>	<b>8.457</b>	<b>10.445</b>	<b>12.675</b>	<b>15.071</b>	<b>14.924</b>
<b>B. INDIRECTNE OBAVEZE</b>												
Unutrašnji dug	0	0	0	0	0	0	0	135	340	536	723	750
Spoljni dug	147	220	344	663	769	846	929	1.257	1.372	1.574	1.878	1.871
<b>INDIREKTNE OBAVEZE</b>	<b>147</b>	<b>220</b>	<b>344</b>	<b>663</b>	<b>769</b>	<b>846</b>	<b>929</b>	<b>1.392</b>	<b>1.712</b>	<b>2.110</b>	<b>2.601</b>	<b>2.621</b>
<b>JAVNI DUG REPUBLIKE SRBIJE</b>	<b>11.529</b>	<b>11.024</b>	<b>9.675</b>	<b>10.282</b>	<b>9.352</b>	<b>8.875</b>	<b>8.782</b>	<b>9.849</b>	<b>12.157</b>	<b>14.785</b>	<b>17.672</b>	<b>17.545</b>

Izvor: Ministarstvo Finansija i privrede Republike Srbije – Uprava za javni dug

Očigledno je da se već od 2010. godine prevazilazi iznos javnog duga iz 2002. godine uz tendenciju daljeg povećanja koja je iskazana od 2011. do danas. U januaru 2013. godine ostvareno je neznatno smanjenje javnog duga u odnosu na decembar 2012. godine, ali se mora napomenuti da poslednje zaduženje na međunarodnom tržištu sredinom februara 2013. godine, ovde nije uračunato tako da sasvim izvesno udeo javnog duga u BDP-u trenutno prevazilazi 60%. Naime, 14. februara 2013. godine Republika Srbija se dodatno zadužila na međunarodnom finansijskom tržištu „prodajom“ 1.5 milijardi dolara evro-obveznica po kamatnoj stopi od 5.15% sa rokom dospeća na 7 godina [6].

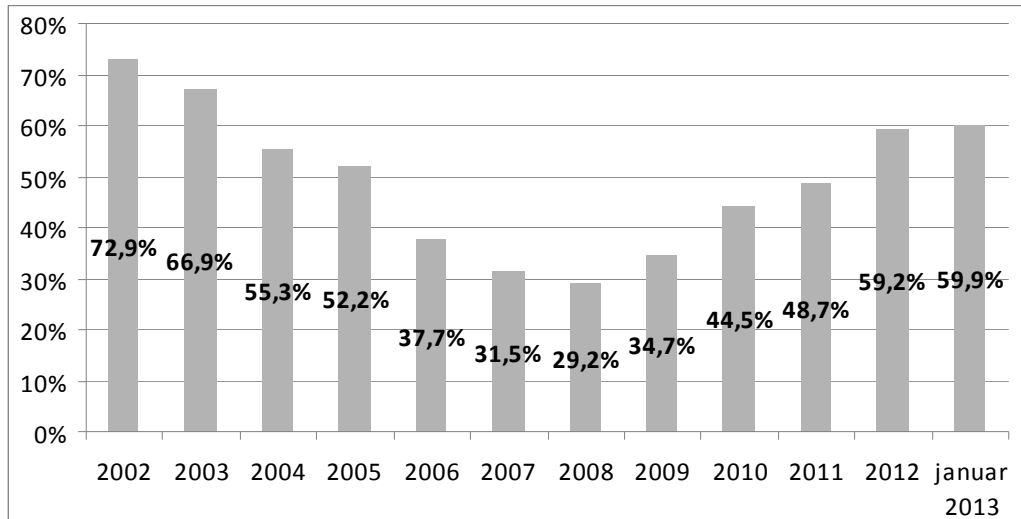


**Slika 2** Struktura javnog duga Srbije (u milionima EUR-a) 2002-2012

Izvor: Ministarstvo Finansija i privrede Republike Srbije – Uprava za javni dug

Posmatrajući strukturu javnog duga Republike Srbije, razlikujemo unutrašnji dug (koji najviše čini stara devizna štednja) i spoljni javni dug. Dug po osnovu stare devizne štednje je denominovan u evrima, što u najvećoj meri utiče na valutnu strukturu unutrašnjeg duga, samim tim i ukupnog duga. Ukoliko se analizira trend smanjenja učešća javnog duga u BDP-u periodu do 2008. godine, mogu se izvesti zaključci o tome da su uzroci smanjenja sledeći: otpis 66% duga prema Pariskom klubu, otpis 62% duga prema Londonskom klubu poverilaca, vraćanje 1.3 milijardi evra po osnovu stare devizne štednje i domaćih dugova po osnovu docnji, vraćanja dugova stranim poveriocima, korišćenje privatizacionih prihoda za pokriće budžetskog deficita i nizak iznos novog zaduživanja. Od 2009. javni dug raste kako u apsolutnom izrazu, tako i kao udeo u BDP-u, a glavni

uzročnici iskazanog povećanja su: primarni fiskalni deficit koji je finansiran zaduživanjem kao i priznate garancije države.



**Slika 3** Udeo javnog duga Srbije u BDP-u u periodu 2002-2012

Izvor: Ministarstvo Finansija i privrede Republike Srbije – Uprava za javni dug

### Zaduživanje Republike Srbije na međunarodnom finansijskom tržištu

Krajem septembra 2012. država Srbija je na međunarodnom tržištu prodala evro-obveznice po, kako je u javnosti zvanično predstavljeno, vrlo povoljnoj kamatnoj stopi od 6.625% na godišnjem nivou. Celokupna transakcija u vrednosti od 1 milijarde dolara, sa rokom dospeća 2021. godine je označena kao veliki uspeh Vlade Srbije, jer su postignuti znatno povoljniji uslovi nego što je to bio slučaj sredinom septembra 2011. godine kada se prethodna vlast zadužila po stopi od 7.25%.

Ne treba podsećati da smo i septembra 2011. godine bili svedoci gotovo istovetne retorike vladajuće garniture o „uspešnoj prodaji“ evro-obveznica uz napomenu da javnost pogrešno vidi stvarnost, odnosno, da preduzete mere nisu isključivo vezane za pokrivanje budžetskog deficita. Jasno je istaknuta teza predstavnika vlasti o poboljšanju rejtinga i ugleda srpske privrede u međunarodnim okvirima. Međutim, isticanje teze o „ugledu Srbije“ u međunarodnim finansijskim okvirima, ima samo jednu, ali bitnu manu, koju očigledno nijedna vladajuća garnitura ne želi da podeli sa javnošću u Srbiji. Pomenuta mana se odnosi na apsolutno zanemarivanje socijalnog momenta u državi, jer ako Srbija može sebi da dozvoli olako zaduživanje po „povoljnim

kamatnim stopama“ na period od 10 godina, a da pri tome gotovo svaki četvrti stanovnik Srbije spada u kategoriju nezaposlenih [7], onda je ključno pitanje morala nosilaca vlasti (i sadašnje i bivše), kao i kreatora ekonomske politike u pogledu „prevaljivanja“ tereta otplate dugova na buduće generacije, koje nisu imale skoro nikakvog udela u njihovom kreiranju [14, str. 648].

Svakako da je budući oporavak srpske privrede direktno povezan sa porastom poverenja investitora u preduzete mere ekonomske i fiskalne politike od strane vladajuće garniture u Srbiji. Činjenica je da se Srbija u poslednje vreme zadužila na međunarodnom finansijskom tržištu po nešto nižim kamatnim stopama u odnosu na 2011. godinu, ali ne treba zanemariti da se zaduženje po povoljnijim stopama dobrim delom duguje i generalno povećanoj likvidnosti na međunarodnom finansijskom tržištu usled monetarne ekspanzije FED-a i ECB-a.

Na decembarskom savetovanju Naučnog društva ekonomista Srbije, Arsić [1] je vrlo ubedljivom argumentacijom pokazao da su se pojedine države iz Centralne i Istočne Evrope u periodu od septembra do oktobra 2012. zadužile po još povoljnijim stopama nego što je to slučaj sa Srbijom. Konkretno, Poljska se zadužila po stopi od 3.75%, Češka po 3.87%, Rumunija po 4.5%, a Bugarska po 4.25%, a za to vreme Srbija je isticala kao svoj veliki uspeh zaduživanje po stopama od 5.25% do 6.5%. Dakle, jasno je da su uslovi po kojima se Srbija zadužila povoljniji nego u prošlosti, ali se ne mogu predstavljati kao izuzetno povoljni i dobijati epitet „epohalnih dostignuća“, naročito ako se ima u vidu da se zemlje u okruženju zadužuju po evidentno i značajno nižim kamatnim stopama.

Od izuzetnog značaja za Srbiju jeste najavljeni dolazak misije MMF-a u maju ove godine, jer bi eventualno potpisivanje novog aranžmana sa MMF-om imalo izrazito pozitivan uticaj na poverenje srpske privrede u očima stranih investitora. Ne samo da bi se obezbedila značajna finansijska sredstva, nego bi se i stepen kredibilitnosti srpske ekonomije podigao na viši nivo. Imajući u vidu da su iznosi i spoljnog i javnog duga neodrživi na dugi rok, imperativno je da se preduzmu mere u cilju sprečavanja krize platnog bilansa. U tom smislu neophodno je obezbediti značajan priliv stranih direktnih investicija u Srbiju, što nije nimalo jednostavan zadatak usled krize koja prožima evrozonu bez značajnih vidljivih pomaka predviđenih za 2013. godinu.

Ukoliko bi se pesimistički scenario ostvario, a strane direktne investicije u Srbiji izostale, posledice po privredu bi mogle poprimiti katastrofične razmere u pogledu: rastuće nezaposlenosti, dodatnom padu životnog standarda koji bi se odrazio na nemogućnost stanovništva da otplaćuje kredite, pa bi se u krajnjoj liniji i kriza prenela na finansijski (bankarski) sektor. Sve gore navedeno bi se u krajnjoj liniji odrazilo i na kreditni rejting Srbije, koji je trenutno ocenjen kao BB-, prema

kreditnim agencijama *Standard and Poor's* i *Fitch*, uz negativne izglede za budućnost.

### **Metodološke razlike u obuhvatu javnog duga Republike Srbije**

Uvođenjem fiskalnog pravila tokom 2010. godine, u Republici Srbiji je podatak o visini javnog duga sve više dobijao na značaju kako se iznos javnog duga približavao gornjoj granici. Istovremeno su se u javnosti mogli pronaći različiti podaci o visini javnog duga što je nedvosmisleno ukazivalo da Narodna banka Srbije i Ministarstvo Finansija primenjuju različite metodologije u obuhvatu javnog duga. Javni dug je u Srbiji na različit način definisan u dva zakona i to: Zakonu o javnom dugu i Zakonu o budžetskom sistemu. Takođe, treba imati u vidu da su pomenuti obuhvati visine javnog duga značajno različiti od onih koje primenjuje MMF ili metodologije koja se koristi u okviru EU (Mastrihtski kriterijum). Pomenuta odstupanja stvaraju dodatne probleme prilikom sagledavanja ukupnog javnog duga Srbije i stvaraju određeni vid konfuzije u javnosti.

Dodatno, prilikom analize odnosa javnog duga i BDP-a, Ministarstvo Finansija Republike Srbije primenjuje praksu koja je nestandardna u međunarodnim okvirima, a odnosi se na to da javni dug deli sa procenjenom vrednošću BDP-a u nominalnim (a ne u stalnim cenama) tako da se imenilac značajno precenjuje doprinoseći nižem iznosu količnika javnog duga i BDP-a tokom godine, nego što je to slučaj na kraju godine. Na početku svake godine udeo javnog duga u BDP-u prividno naglo opada, a onda značajno raste tokom godine, tako da mesečne serije podataka o učešću javnog duga mogu biti vrlo nekonzistentne. U cilju razrešavanja mnogih nedoumica u pogledu definicije i obuhvata visine javnog duga, kao i učešća javnog duga u BDP-u, Fiskalni Savet Republike Srbije je u februaru 2012. godine izašao u javnost sa dokumentom pod naslovom Predlog za usklađivanje metodologije obuhvata i merenja javnog duga Srbije.

U skladu sa Zakonom o javnom dugu, javni dug Republike Srbije čine: dug po osnovu ugovora i hartija od vrednosti, dug po osnovu datih garancija kao i dug po osnovu preuzetih obaveza isplate duga za date garancije (aktivirane garancije). Neposredno zaduživanje predstavlja direktan javni dug, dok izdavanje garancije predstavlja indirektnu obavezu države pod uslovom da glavni dužnik svoju obavezu ne ispuni, tada dug prvobitnog dužnika postaje javni dug države po aktiviranju garancije. Direktne i indirektno obaveze centralne države su jedini elementi koji su obuhvaćeni metodologijom u okviru Zakona o javnom dugu.

Prema Zakonu o budžetskom sistemu, pored centralnog nivoa vlasti obuhvataju se i svi drugi nivoi vlasti (jedinice lokalne samouprave i autonomne pokrajine) i fondovi socijalnog osiguranja. Samim tim se proširuje obuhvat predviđen Zakonom o javnom dugu i posmatra se opšti nivo države. Dakle, Zakon

o budžetskom sistemu definiše javni dug kao zbir direktnog i indirektnog duga opšte države, a ne samo direktnog i indirektnog duga centralne države. Definisano je i fiskalno pravilo, koje podrazumeva da u slučaju da dug opšteg nivoa države pređe granicu od 45% BDP-a, Vlada Republike Srbije preduzima korektivne akcije u cilju smanjenja duga i obezbeđenja dugoročne fiskalne stabilnosti.

Kada je reč o međunarodnim standardima obuhvata i merenja visine javnog duga, najčešće se navode metodologija MMF-a i metodologija EU prema Mastroitskom kriterijumu. Pomenute dve međunarodne metodologije pokazuju visok stepen sličnosti i u definiciju javnog duga uključuju direktni dug opšte države (centralni, regionalni i lokalni nivo države) uvećan za indirektni dug koji obuhvata samo aktivirane garancije. Dakle, neaktivirane garancije nisu predmet obuhvata prema međunarodnim standardima koje primenjuju u EU i MMF-u.

Jasno proizilazi da je lokalna regulativa u Srbiji značajno različita od opšteprihvaćenih međunarodnih metodologija obuhvata javnog duga. Zakon o budžetskom sistemu Republike Srbije ima najširi koncept obuhvata javnog duga, nešto uži koncept je predviđen Zakonom o javnom dugu Republike Srbije, dok je najuži koncept onaj koji se primenjuje u EU i metodologija MMF-a jer uključuje samo aktivirane garancije. U odnosu na Zakon o javnom dugu, međunarodni standardi imaju širi obuhvat, jer uzimaju u kalkulaciju i negarantovan dug jedinica lokalne samouprave i fondova socijalnog osiguranja. Svakako da je krupan problem nepodudaranje lokalne i međunarodne regulative, pa je u tom smislu vrlo bitno da se usklade metodologije.

Da bi se stvorile pretpostavke za usklađivanje sa međunarodnim standardima, neophodno je prioritarno izvršiti usaglašavanje definicije i obuhvata visine javnog duga u lokalnim okvirima po jedinstvenoj metodologiji, tako što će se umesto postojanaje dve različite definicije (prema Zakonu o budžetskom deficitu i Zakonu o javnom dugu) kreirati jedinstvena definicija. Na taj način će stručna javnost biti u mogućnosti da na transparentan način prati visinu javnog duga, bez unošenja konfuzije o primenjenoj metodologiji, u zavisnosti od institucije koja izveštava o stanju javnog duga Republike Srbije.

Fiskalni Savet je u svom Predlogu za usklađivanje metodologije obuhvata i merenja javnog duga Srbije, kao rezultat temeljne analize prednosti i nedostataka lokalne regulative u odnosu na međunarodnu praksu, došao do zaključka da javni dug Republike Srbije treba da obuhvati sledeće kategorije:

- ukupan direktni dug opšte države,
- sve aktivirane garancije,
- deo neaktiviranih garancija za koje postoji visok stepen verovatnoće da će se aktivirati,



- deo docnji ukoliko postoji značajan rizik da postanu direktni dug opšte države,
- zaduživanje države za depozite – jer je javni dug u suštini bruto dug opšte države.

Prema predlogu Fiskalnog Saveta, javni dug Republike Srbije ne treba da obuhvati neaktivirane garancije za koje ne postoji izražen rizik da će se aktivirati.

Drugi veoma bitan problem koji zahteva jednoobrazno rešenje jeste izveštavanje i obuhvat o učešću javnog duga u odnosu na BDP. Glavnina problema se odnosi na definisanje BDP-a koji se nalazi u imeniocu pokazatelja, pa precenjivanje BDP-a vodi iskazivanju nerealno niskog javnog duga, dok njegovo potcenjivanje prikazuje javni dug u procentima od BDP-a znatno više nego što je to u praksi slučaj. Na primer, Ministarstvo Finansija za obračun javnog duga koristi procenjenju vrednost BDP-a (očekivanu vrednost u budućem periodu) i na kraju svakog meseca ili kvartala nominalni iznos duga deli sa istovetnom vrednošću BDP-a, tj. ona koja je procenjena za celu posmatranu godinu. Eventualne korekcije u pogledu stope rasta BDP-a će se direktno odraziti i na učešće javnog duga u BDP-u i to po sledećem algoritmu: smanjenje stope rasta BDP-a će povećati udeo javnog duga u BDP-u i obrnuto.

Različito od metodologije koju primenjuje Ministarstvo Finansija, Narodna banka Srbije za imenilac uzima ostvarenu vrednost BDP-a u prethodna četiri kvartala. To znači da će za obračun učešća javnog duga u BDP-u na kraju prvog kvartala 2013. godine, dostignuta vrednost javnog duga biti stavljena u odnos sa ostvarenim BDP-om u prvom kvartalu 2013. godine, kao i u drugom, trećem i četvrtom kvartalu 2012. godine. Pod ostalim nepromenjenim uslovima, kako su najčešće procene BDP-a za celu tekuću godinu veće od zbira ostvarenog BDP-a u prethodna četiri kvartala, logično proističe da će odnos javnog duga u BDP-u prema metodologiji Ministarstva Finansija biti znatno niži u odnosu na rezultat dobijen metodologijom Narodne banke Srbije, kao i da će rezultati dobijeni primenom ove dve metodologije biti identični samo na kraju svake godine.

U međunarodnim okvirima se prilikom utvrđivanja odnosa javnog duga i BDP-a kao relevantan podatak uzima odnos vrednosti javnog duga na kraju godine i BDP-a za tekuću godinu. Mesečni i kvartalni podaci se tretiraju samo kao indikatori dinamike kretanja javnog duga u posmatranom periodu, dok se ne dobiju konačni podaci na godišnjem nivou. U tom smislu, Fiskalni Savet Republike Srbije je predložio, kao mnogo primereniji način praćenja odnosa javnog duga i BDP-a, da se:

- za godišnje podatke uzima vrednost BDP-a u posmatranoj godini,
- za kvartalne podatke uzima vrednost BDP-a u prethodna četiri kvartala,

- za mesečne podatke uzima vrednost BDP-a u prethodnih 12 meseci.

U nedostatku podatka o mesečnoj vrednosti BDP-a, predlaže se primena metodologije Zavoda za Statistiku Velike Britanije, koja podrazumeva da se kvartalni podaci o kretanju BDP-a podele sa 3.

## Zaključak

Svetska ekonomska kriza iz perioda 2007. – 2008. godine, sa svojim produženim efektima i kriza državnog duga zemalja evrozone predstavljaju glavne uzročnike otežanog i usporenog privrednog rasta današnjih ekonomija. Recesiona kretanja u evrozoni tokom 2012. godine, kao i prognoze da će 2013. godinu obeležiti stagnacija (nulta stopa rasta) i dalje upućuju na zaključak da ako je nešto izvesno u budućnosti to je zasigurno: neizvesnost. Globalna kriza je u značajnoj meri pogodila velike i snažne ekonomije, koje imaju dominantno učešće u tokovima međunarodne trgovine, ali ni manje ekonomije, poput srpske, nisu bile mimoidene delovanjem efekata svetske ekonomske krize. Pored eksternih faktora, Srbija je suočena i sa brojnim internim slabostima, tako da se u javnosti već duže vreme govori o fenomenu srpske krize u svim sferama. Gotovo da nema nijednog segmenta privrede i društva, koje nije pogođeno krizom, koja devastira osnovne postulate civilizacije. U svetlu derogiranja opštih društvenih i moralnih vrednosti, srpska privreda je posmatrano kroz krizu realnog i finansijskog sektora poslednjih godina u vrlo neprijatnoj situaciji, za koju je vrlo teško pronaći izlaz.

Odnos spoljnog duga i BDP-a u Srbiji prevazilazi 80%, odnosno, granicu stupanja u zonu visoke zaduženosti, što samo po sebi predstavlja više nego upozoravajuću činjenicu. Spoljna solventnost i likvidnost Srbije nisu na zadovoljavajućem nivou, što imperativno nalaže povećanje izvoza roba i usluga i popravljavanje stanja u trgovinskom bilansu i bilansu platnih transakcija. Od izuzetnog značaja je i preduzimanje mera za privlačenje stranih direktnih investicija, a sve u krajnjoj instanci treba da rezultira u poboljšanom kreditnom rejtingu Srbije. Obrnuti (pesimistički) scenario bi samo značio dalje urušavanje kreditnog rejtinga, koji je trenutno procenjen na BB- uz negativne izglede za budućnost, a u očima stranih investitora bi stvorilo dodatno averziju prema Srbiji. Posledično, uslovi zaduživanja na međunarodnom tržištu bi se dodatno pogoršali, tako da bi zaduživanje po povoljnim kamatnim stopama ostalo samo „pusti san“ za državu Srbiju. Srbija se na međunarodnom finansijskom tržištu zadužuje po znatno višim stopama od zemalja u okruženju (poput Bugarske i Rumunije), tako da bi dodatni balast u vidu dodatno pogoršanih uslova zaduživanja, Srbiju pomerio korak bliže ka neželjenom privrednom i finansijskom kolapsu.

Pored spoljnog duga, Srbija je suočena i sa izazovom svođenja javnog duga u regulatorne okvire, predviđene Zakonom o budžetskom sistemu. Metodološke razlike u obuhvatu javnog duga oličene u različitoj zakonskoj regulativi u Zakonu o javnom dugu i Zakonu o budžetskom sistemu, predstavljaju samo problem više u ionako nesređenoj situaciji. Ukoliko se ima u vidu i činjenica da obuhvat javnog duga u velikoj meri odstupa od prihvaćenih međunarodnih standarda koje primenjuju MMF i EU, onda je jasno da veliki broj izazova stoji pred Srbijom kako u pogledu monitoringa i obuhvata javnog duga tako i u preduzimanju mera za njegovo smanjenje. Smanjenje udela javnog duga u BDP-u je imperativno kako sa aspekta definisanog fiskalnog pravila u okviru Zakona o budžetskom sistemu (granica je 45% BDP-a), tako i sa aspekta međunarodnih standarda utvrđenih Mاستrihtskih kriterijumom (limit odnosa javnog duga i BDP-a je 60%).

Odnos javnog duga prema BDP-u na nivou od blizu 60% (januar 2013. godine) ukazuje da Srbije ne ispunjava nijedan od dva gore navedene i definisana kriterijuma, ali posmatrano u odnosu na druge zemlje u Evropi (poput Grčke, Italije, Irske) može se svrstati u grupu manje zaduženih zemalja. Veliki deo rizika se ogleda u deviznom predznaku javnog duga tj. u činjenici da je mala privreda poput srpske u velikoj meri evroizirana (dolarizovana) te se javni prihodi ostvaruju u dinarima, dok se servisiranje obaveza vrši u stranoj valuti, kao i činjenica da se privredna aktivnost značajno usporava, čak i smanjuje kao što je bio slučaj u 2012. godini (pad BDP-a za 1.9% prema preliminarnim podacima).

Kao neophodnost se nameće fiskalna konsolidacija, odnosno, prilagođavanje javnih prihoda i javnih rashoda. Neizostavno, potrebna je i izražena politička volja da se kreira kredibilna fiskalna politika, kako bi se postigao visok stepen efikasnosti u upravljanju javnim finansijama. Fiskalna konsolidacija sa svoje strane nosi neke vrlo bolne poteze poput zamrzavanja plata i penzija i njihovo realno obezvređivanje. Drugim rečima, fiskalna konsolidacija bi značila zadržavanje postojećeg kreditnog rejtinga uz pokušaje da se privlačenjem stranih direktnih investicija, oživi privredna aktivnost. U krajnjoj instanci, najveći teret sprovedene fiskalne konsolidacije bi snosili sami građani Srbije, a najmanje država i predstavnici vlasti koji su svojim (ne)činjenjem i doprineli teškoj situaciji u državi. Iz ugla gledanja autora ovog rada, takav scenario bi bio u potpunoj suprotnosti sa svim moralnim načelima koja treba da budu ogledalo sistema vrednosti jednog civilizovanog i razvijenog društva.

## Literatura

1. Arsić, M. (2012), Fiskalna politika i oporavak privrede Srbije, U: Izazov za ekonomsku politiku Srbije u 2013. godini, Naučno Društvo ekonomista Srbije sa Akademijom ekonomskih nauka i Ekonomski fakultet u Beogradu, Beograd, 2012.
2. Đukić, P. (2011), Agonija i šanse za oporavak realnog sektora: Ekonomska politika Srbije u drugom talasu krize, U: Privreda Srbije u drugom talasu krize – izgledi za 2012, Naučno Društvo ekonomista Srbije sa Akademijom ekonomskih nauka i Ekonomski fakultet u Beogradu, Beograd, 2011.
3. Fiskalni Savet Republike Srbije (2012), Predlog za usklađivanje metodologije obuhvata i merenja javnog duga Srbije, Beograd, 2012.
4. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (pristup: 09.03.2013)
5. <http://www.gdeinvestirati.com/makroekonomija/srbija/11551-realni-pad-bdp-a-u-srbiji-2012-iznosio-1-9-odsto#> (pristup: 09.03.2013)
6. <http://mfp.gov.rs/newsitem.php?id=9060> (pristup: 09.03.2013.)
7. <http://www.nbs.rs/internet/cirilica/80/index.html> (pristup: 09.03.2013.)
8. IMF (2012), World Economic Outlook – October 2012, „Coping with high debt and sluggish growth“, Washington D.C., 2012.
9. Kecman, M., Tmušić, M. (2012), Uticaj političkih ciklusa na dinamiku javnog duga – iskustva i izazovi Srbije, U: Izazov za ekonomsku politiku Srbije u 2013. godini, Naučno Društvo ekonomista Srbije sa Akademijom ekonomskih nauka i Ekonomski fakultet u Beogradu, Beograd, 2012.
10. Kovačević, M. (2011), Srbija pred privrednim i finansijskim kolapsom, U: Privreda Srbije u drugom talasu krize – izgledi za 2012, Naučno Društvo ekonomista Srbije sa Akademijom ekonomskih nauka i Ekonomski fakultet u Beogradu, Beograd, 2011.
11. Kovačević, M. (2012), Da li postoji izlaz iz teške društvene i privredne krize Srbije, Ekonomski vidici – jun 2012., tematski broj: Ka novom modelu privrednog razvoja i zapošljavanja, Društvo ekonomista Beograda, 2012.
12. Kovačević, R. (2012), Izgledi svetske privrede i mogućnosti izvoza Srbije, U: Izazov za ekonomsku politiku Srbije u 2013. godini, Naučno Društvo ekonomista Srbije sa Akademijom ekonomskih nauka i Ekonomski fakultet u Beogradu, Beograd, 2012.
13. Ministarstvo Finansija i Privrede Republike Srbije – Uprava za javni dug (2013), Stanje i struktura javnog duga – januar 2013. 2013.
14. Mirković, V. (2012), Bankarski sektor Srbije: ostvarene performanse i izazovi u budućnosti, Ekonomski vidici, tematski broj 4, decembar 2012.
15. Narodna banka Srbije (2012), Analiza duga Republike Srbije, septembar 2012.
16. Petrović-Vujačić, J., Vujačić, I. (2012), Kriza evrozone i njen uticaj na Srbiju, Ekonomski vidici, tematski broj 4, decembar 2012.
17. Stoiljkovic, S. (2012), Ekonomska politika Srbije u doba krize – Javni dug kao ogledalo privrede, U: Izazov za ekonomsku politiku Srbije u 2013. godini, Naučno Društvo

ekonomista Srbije sa Akademijom ekonomskih nauka i Ekonomski fakultet u Beogradu, Beograd, 2012.

18. Urošević, B., Drenovak, M., Živković, B. (2011), Kriza javnog duga, investiciona politika institucionalnih investitora i ETF fondovi, U: Privreda Srbije u drugom talasu krize – izgledi za 2012, Naučno Društvo ekonomista Srbije sa Akademijom ekonomskih nauka i Ekonomski fakultet u Beogradu, Beograd, 2011.

## REPUBLIC OF SERBIA DEBT AS A BARRIER FOR ECONOMIC GROWTH

**Abstract:** In 2012 Serbia recorded negative GDP growth rate for the first time after 2009, maintaining optimistic projections for future growth rates in 2013, but simultaneously ignoring the fact that reached result will be compared with significantly lower basis from originally forecasted in previous year. High unemployment rate, the largest in the region, which unofficially reaches almost 30%, as well as other macroeconomic indicators, confirms that Serbia and Serbian economy is in a deep recession and that there exist a large number of external and internal factors of instability. Outstanding high amount of total debt (external and public), with clearly emphasizing of public debt excess over limit of 45% of GDP defined by the Law on Budget System, represents anxious parameter in a process of stipulating prospective economic growth of the country. Differences in methods of public debt embracement between Law on Budget System and Law on Public Debt, as well as deviation from applied methodology within EU according to Maastricht agreement are additional problem upon occasion of perception and determination of country's public debt total amount. In this paper, authors analyze the importance of total debt of Republic of Serbia and implications of additional indebtedness for already deteriorated economy of the country.

**Keywords:** public debt, external debt, economic growth, GDP, macroeconomic stability, Serbia



# JAVNI DUG - OGRANIČAVAJUĆI FAKTOR RAZVOJA PRIVREDE REPUBLIKE SRBIJE

Dr Srđan Đinđić,\* Dr Petar Veselinović,\*\*  
Dr Nikola Makojević\*\*\*

**Apstrakt:** Pored brojnih ograničenja privrednog razvoja Srbije u periodu tranzicije, javni dug je naročito u 2011. i 2012. godini doživeo kulminaciju, prešavši 45% BDP-a. Malo je ekonomija u svetu koje bi mogle da podnesu rashode koji premašuju navedeni iznos, naročito ako se radi o nerazvijenoj ekonomiji, sa nepovoljnom privrednom strukturom i konkurentnošću koja je na veoma niskom nivou. Veliki javni dug destabilizuje domaću privredu, time što zahteva značajna sredstva za njegovo servisiranje što utiče na smanjivanje potencijala za privredni razvoj, a u velikoj meri utiče na povećavanje inflacije (inflatornih očekivanja) i nezaposlenosti. U ovom radu biće detaljnije ukazano na kretanje javnog duga Srbije, njegovu strukturu, kao i mogućnost njegovog servisiranja u narednom periodu.

**Ključne reči:** javni dug, budžetski deficit, bruto domaći proizvod, finansijski rizik

## Uvod

Javni dug je, najkraće rečeno, oblik javnih prihoda koje ostvaruje država radi pokrića javnih rashoda. Javni ili državni dug čine iznosi koje je država pozajmila kako bi finansirala prošle deficite. Često se upotrebljava reč „dug“ a pri tome se misli na deficit. Razlika između ova dva pojma može se jednostavno objasniti: ako su državni rashodi veći od državnih prihoda, proračun iskazuje deficit koji se mora finansirati pozajmljivanjem. Iznos deficita povećava dug i samo ga suficit može smanjiti. Savremene javne finansije se ne mogu zamisliti bez budžetskog deficita koji se pokriva zaduživanjem u zemlji i/ili inostranstvu. To se, međutim, događa vekovima.

Na temu javnog duga jedan od najvećih mislilaca XVIII veka D. Hume je zapisao: „Ili država mora uništiti državni dug ili će javni dug uništiti državu.“

---

\* Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu srdjanmdjindjic@gmail.com

\*\* Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu pveselinovic@kg.ac.rs

\*\*\* Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu nmakojevic@kg.ac.rs

Nemoguće je da i država i državni dug zajedno opstanu, na način na koji se njima dosad upravljalo u ovoj kao i u nekim drugim zemljama“. Njegov savremenik A. Smit je tvrdio da je „uzaludno očekivati da se državni prihodi ikada mogu potpuno osloboditi duga ili čak i nekakav veliki napredak učiniti prema tom oslobođenju“. Koliko god paradoksalno zvučalo, obojica su bili u pravu, jer istorija svedoči o mnogim primerima propasti država pod pritiskom javnih dugova, ali, s druge strane, postojanje javnog duga je realnost sa kojom se, u kontinuitetu, već dugi niz godina suočava veliki broj zemalja u svetu, uključujući i Srbiju.

Ekonomske posledice javnog duga su velike. Veliki javni dug destabilizuje domaću privredu mogućim povećanjem inflacije, povećanjem kamatnih stopa na kredite stanovništvu i preduzećima. Takođe, veliki javni dug smanjuje privredni rast, dodatno otežava što je veoma teško utvrditi granicu zaduženosti države i to je stvar konvencija, odnosno shvatanja. Visina zaduživanja može biti opredeljena ekonomskim, pravnim, političkim i psiholoskim razlozima i zavisi od mnogih unutrašnjih i spoljnih faktora.

Predmet istraživanja u ovom radu biće javni dug Republike Srbije i mogućnosti njegovog servisiranja. Cilj je da se shvati pojam javnog duga, način njegovog nastanka i mogućnosti njegovog servisiranja. Rad će se sastojati iz dva dela.

U prvom delu rada biće data detaljna analiza dinamike i strukture javnog duga Republike Srbije u periodu tranzicije kroz odnos javnog duga i bruto domaćeg proizvoda, valutnu i kamatnu strukturu javnog duga.

U drugom delu rada biće ukazano na perspektive servisiranja javnog duga Republike Srbije u narednom periodu.

### **Fiskalna neravnoteža i javni dug Srbije u tranzicionom periodu**

Kreditno-monetarna ekspanzija, uz strane direktne investicije, pokrivala je jaz između investicija i štednje (privatnog sektora), ali je, sa svoje strane, podsticala potrošnju i inflaciju, čime se ovaj jaz dodatno produbljivao. Takođe, fiskalni rezultat nije u dovoljnoj meri smanjivao spoljno-trgovinsku neravnotežu, već je povremeno i povećavao. Apresijacija dinara značajno je doprinela obaranju inflacije, ali je uticala na ubrzanje rasta uvoza i usporavanje rasta izvoza, a time i na rast spoljnotrgovinskog deficita.

Ključna makroekonomska neravnoteža, a sa njom i prateći rizik, uslovljena je rastućim udelima javne potrošnje i fiskalnog deficita u bruto domaćem proizvodu na nivou konsolidovanog bilansa sektora države, kao i na nivou uže definisanih bilansa javne potrošnje. Debalansi su nastali i produbljuju se i pored toga što je



Srbija u proteklim godinama tranzicije značajno unapredila fiskalni sistem i stvorila pravni i institucionalni osnov za vođenje čvrste fiskalne politike.

Fiskalna neravnoteža je rezultat ekspanzije javne potrošnje i ubrzanog rasta realnih zarada koje su se kretale neočekivano visokim ritmom, osetno iznad tempa rasta bruto domaćeg proizvoda. Brz rast zarada i javne potrošnje, kao i nagla kreditna ekspanzija, doprineli su visokom spoljnotrgovinskom deficitu i inflaciji. Srbija, iako u dužem periodu ostvaruje fiskalni deficit, prvi put je 2009.godine prešla granicu propisanu po mastrihtskim kriterijumima za nivo fiskalnog deficita (3% bruto domaćeg proizvoda) koji je iznosio 3,4% bruto domaćeg proizvoda.

Budžetski deficit od 3,7% bruto domaćeg proizvoda u 2010. godini i 4,2% bruto domaćeg proizvoda u 2011. godini predstavljali su „uvertiru“ za kulminaciju nestabilnosti na ovom području u 2012. godini kada je budžetski deficit dostigao 7.1% bruto domaćeg proizvoda i ozbiljno ugrozio funkcionisanje javnih finansija. To je naročito došlo do izražaja i kod kretanja javnog duga, koji je dostigao iznos od preko 60% bruto domaćeg proizvoda.

**Tabela 1** Budžetski deficit/suficit, konsolidovani fiskalni rezultati javni dug

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Budžetski deficit/suficit (u % BDP)	-4,3	-2,6	-0,3	0,3	-1,9	-1,7	-1,7	-3,4	-3,7	-4,2	-7,2
Konsolidovani fiskalni rezultat (u % BDP)	-1,8	-2,4	0,8	0,9	-1,9	-2,0	-2,6	-4,5	-4,7	-5,0	-7,1
Javni dug po nominalnoj vrednosti (spoljni+ unutrašnji), (u % BDP)	72,9	66,9	55,3	52,2	37,6	30,9	29,2	34,5	42,5	47,7	54,7

Izvor: RZS i Ministarstvo finansija Vlade Republike Srbije

Sa stanovišta stabilnosti i rasta privrede Srbije neodrživ je sadašnji nivo javne potrošnje i neprihvatljiv je trend rasta fiskalnog deficita, kao i tendencija rasta zaduženosti države i privatnog sektora. Nastavak trenda rasta javne potrošnje povećao bi unutrašnju i spoljnu neravnotežu i uslovio rast javnog duga Srbije. Fiskalna situacija je postala teža, kada je došlo do smanjenja donacija i privatizacionih priliva i do poskupljenja inostranog zaduživanja. Smetnje su se, dakle, javile kod osnovnih izvora finansiranja deficita.

Prema evidenciji koju vodi Ministarstvo finansija Republike Srbije, odnosno Uprava za javni dug, javni dug Republike Srbije čine sve direktne obaveze Republike po osnovu zaduživanja, kao i garancije izdate od Republike za zaduživanje javnih preduzeća i lokalnih vlasti. Javni dug Republike Srbije se deli

na direktne i indirektne obaveze, odnosno na obaveze u ime i za račun Republike i obaveze koje proizilaze iz garancija, koje su emitovane od strane Republike, a u korist drugih pravnih lica. Dalje se direktne i indirektne obaveze dele na unutrašnji dug i spoljni dug u zavisnosti od toga da li su obaveze nastale zaduživanjem na domaćem ili inostranom tržištu [7, str. 2].

Aktuelni javni dug Republike Srbije formiran je:

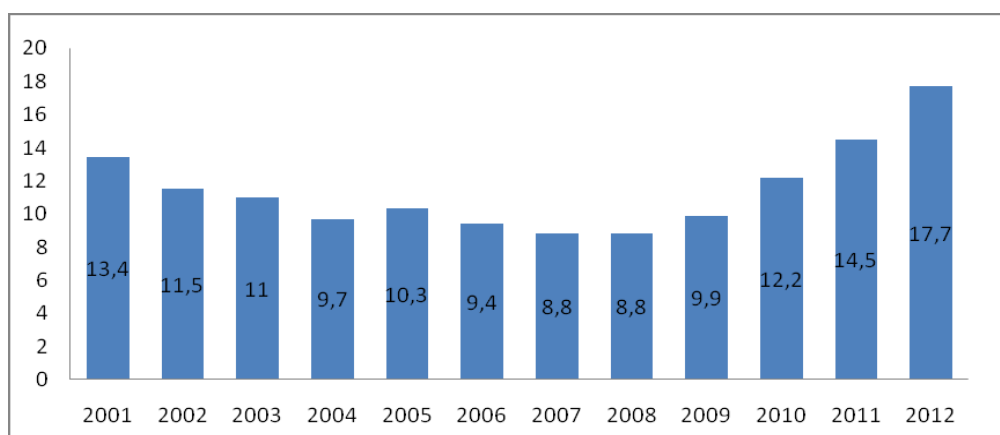
- preuzimanjem obaveza država njenih prethodnica (uključuje i pretvaranje garancija bivše SFRJ po osnovu devizne štednje u direktni dug Republike Srbije);
- zaduživanjem države Srbije u periodu od 2001. do 2011. godine, naročito u periodu od 2009. do 2011. godine;
- pretvaranjem docnji u izmirenju budžetskih obaveza iz 90-ih godina u javni dug;
- deo javnog duga Republike Srbije nastao je i preuzimanjem privatnih dugova piramidalnih banaka prema građanima.

Prema podacima Trezora Ministarstva u 2000. godini, javni dug je iznosio 14.167 mil. EUR-a, od čega je unutrašnji dug činio 4.108 mil. EUR-a, a spoljni 10.059 mil. EUR-a. Obim javnog duga je tokom narednih godina opadao, tako da je javni dug u 2001. godini iznosio 13.433 mil. EUR-a, 2002. godine 11.529 mil. EUR-a, 2003. godine 11.023 mil. EUR-a, 2004. godine 9.675 mil. EUR-a, a da bi se tokom 2005. godine javni dug neznatno povećao u odnosu na 2004. godinu i dostigao vrednost od 10.282 mil. EUR-a. Obim javnog duga je u 2006. godini u odnosu na 2000. godinu značajno smanjen, kako putem otplata, tako i posredstvom otpisa. Krajem 2006. godine javni dug Republike Srbije iznosio je 9.352 mil. EUR-a, od toga je 5.515 mil. EUR-a činio spoljni dug (do čega indirektno garantovane obaveze 770 mil. evra), dok je unutrašnji dug iznosio 3.837 mil. EUR-a. Javni dug je, tokom 2006. godine, samanjen za 930, 6 mil. EUR-a u odnosu na kraj 2005. godine. Ukupni javni dug je na kraju 2007. godine iznosio 8.9 mil. EUR-a, što predstavlja smanjenje za 400 mil. EUR-a u odnosu na 2006. godinu. Ukupni javni dug na kraju 2008. godine nije se značajno promenio u odnosu na kraj 2007. godine.

**Tabela 2 Stanje duga Republike Srbije u periodu 2000- 2012 (u mil. EUR-a)**

	31.12. 2000.	31.12. 2001.	31.12. 2002.	31.12. 2003.	31.12. 2004.	31.12. 2005.	31.12. 2006.	31.12. 2007.	31.12. 2008.	31.12. 2009.	31.12. 2010.	31.12. 2011.	31.12. 2012.
Unutrašnji dug	4.108	3.871	4.152	4.240	4.064	4.255	3.837	3.413	3.162	4.051	4.572	5.436	6.453
Spoljni dug	10.059	9.561	7.230	6.564	5.267	5.364	4.746	4.616	4.691	4.406	5.873	7.239	8.618
DIREKTNE OBAVEZE	14.167	13.432	11.382	10.804	9.331	9.619	8.583	8.029	7.853	8.457	10.445	12.675	15.071
Unutrašnji dug	0	0	0	0	0	0	0	0	0	135	340	536	723
Spoljni dug	0	2	147	220	344	663	769	846	929	1.257	1.372	1.574	1.878
INDIREKTNE OBAVEZE	0	2	147	220	344	663	769	846	929	1.392	1.712	2.110	2.601
JAVNI DUG REPUBLIKE SRBIJE	14.167	13.434	11.529	11.023	9.676	10.283	9.352	8.875	8.782	9.849	12.157	14.785	17.672

Izvor: Ministarstvo finansija i privrede Republike Srbije – Uprava za javni dug, 2012.



**Grafikon 1** Javni dug republike Srbije u periodu 2001-2012

Izvor: Autori na osnovu podataka iz Tabele 2

Do značajnog smanjenja iznosa javnog duga zemlje došlo je iz više razloga. Prvo, nakon 2000. godine postignuti su dogovori sa međunarodnim finansijskim institucijama, kao i klubovima poverilaca o otpisu značajnog dela duga prethodne Jugoslavije (SFRJ i SRJ). Tako je u decembru 2001. godine potpisan Sporazum sa Pariskim klubom poverilaca o otpisu 66% duga SRJ prema tom klubu (51% nakon potpisivanja aranžmana za produženo finansiranje sa MMF-om, što je učinjeno 2002. godine, a 15% nakon davanja pozitivne ocene o realizaciji trogodišnjeg aranžmana sa MMF-om, što je ostvareno početkom 2006. godine). Sporazum sa Londonskim klubom poverilaca o otpisu 62% duga, i otplati ostatka duga u periodu od 20 godina, uz *grace* period od pet godina, potpisan je u julu 2004. godine. Drugo, Republika Srbija je, u navedenom periodu, redovno servisirala dospele obaveze po osnovu javnog duga. Tako, na primer, u periodu od 2001. do 2005. godine isplaćano je oko 1,4 milijarde evra obaveze po osnovu devizne štednje građana. Dodatno, tokom 2006. i 2007. godine Srbija je prevremeno otplatila deo duga Svetskoj banci (u iznosu od preko 400 miliona evra). Treće, smanjenju apsolutnog nivoa javnog duga u evrima doprinela je i činjenica da je fiskalni deficit tokom prethodnih godina gotovo u celini finansiran prihodima od privatizacije. Tako, na primer, u periodu od 2006. do 2008. godine prihodi od privatizacije su bili dovoljni za finansiranje fiskalnog deficita od oko 2% bruto domaćeg proizvoda.

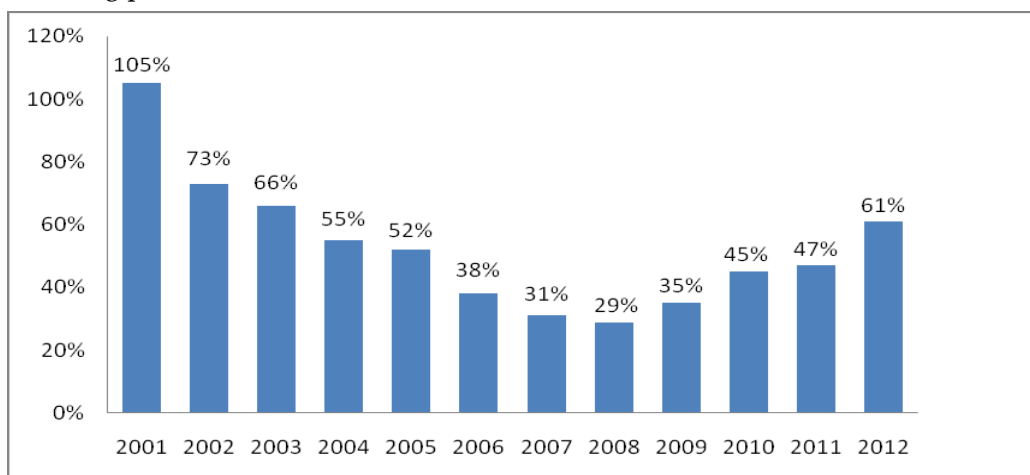
Javni dug Republike Srbije na dan 31. decembar 2009. godine iznosio je 9.789 milijardi EUR-a, što je, u odnosu na kraj 2008. godine kada je iznosio 8,781 milijardi EUR-a, bilo povećanje za 1.008 milijardi evra.

Porast budžetskog deficita, nizak realni rast bruto domaćeg proizvoda i depresijacija dinara u odnosu na inostrane valute u kojima je denominovan javni

dug R. Srbije doveli su do povećanja nivoa javnog duga poslednjih godina, što je blizu granice predviđene Zakonom o budžetskom sistemu. Na kraju 2010. godine, ukupan javni dug Republike Srbije iznosio je 12,028 milijardi EUR-a, što je porast u odnosu na kraj 2009. godine kada je iznosio 9,789 milijardi EUR-a. Javni dug na kraju 2010. godine predstavljao je 42,5 % bruto domaćeg proizvoda.

Na kraju 2011. godine javni dug Republike Srbije iznosio je 14,5 milijardi EUR-a, i u odnosu na kraj 2010. povećan je za 2,4 milijarde EUR-a. Povećane su pre svega direktne obaveze države, za 2,0 milijarde EUR-a, dok je povećanje indirektnih obaveza države iznosilo 397,1 milion EUR-a. Država se zaduživala kako na inostranom, tako i na domaćem tržištu – direktne obaveze države po osnovu spoljnog duga povećane su u 2011. godini za 1,4 milijarde EUR-a, a po osnovu unutrašnjeg duga za 675,8 miliona EUR-a. Povećanje unutrašnjeg duga je u najvećoj meri rezultat prodaje državnih hartija od vrednosti, što je uticalo na rast učešća dinarskog dela javnog duga u ukupnom dugu za 2,4 procentna poena, sa 12,0% na 14,4%.

Javni dug Srbije na kraju 2012. godine iznosio je 16,67 milijardi EUR-a, što znači da je od početka godine povećan za oko 3 milijarde EUR-a. Ukupne direktne obaveze Srbije na kraju 2012. godine iznosile su 15,07 milijardi EUR-a, pri čemu je unutrašnji dug bio 6,45 milijardi EUR-a, a spoljni dug 8,62 milijarde EUR-a. Ukupne indirektno obaveze na kraju godine bile su 2,60 milijardi EUR-a. Prema podacima Fiskalnog saveta, nivo javnog duga Srbije dostigao je čitavih 61,0% bruto domaćeg proizvoda.



**Grafikon 2** Javni dug Republike Srbije kao % BDP u periodu 2001-2012

Izvor: RZS i Ministarstvo finansija Vlade Republike Srbije

Odnos javnog duga i bruto domaćeg proizvoda predstavlja primarni pokazatelj stepena zaduženosti jedne zemlje. Jednim od kriterijuma za pristup Evropskoj monetarnoj uniji, predviđena je gornja granica ovog odnosa od 60% učešća javnog duga u bruto domaćem proizvodu. U skladu s tim, jedan od osnovnih ciljeva politike javnog duga Republike Srbije jeste obezbeđenje nesmetanog finansiranja obaveza uz minimiziranje troškova, s tim da stanje javnog duga ne pređe nivo od 60% bruto domaćeg proizvoda.

Na kraju 2000. godine, ukupan javni dug Republike Srbije je bio 169,3% bruto domaćeg proizvoda. Kao posledica porasta bruto domaćeg proizvoda, urednog servisiranja javnog duga, smanjenja budžetskog deficita, otpisa dela dugova preko Pariskog i Londonskog kluba, kao i drugih faktora, odnos javni dug : bruto domaći proizvod se "spustio" na 28,4% u 2008. godini.

Usled negativnih efekata svetske ekonomske krize na domaću privredu, Republika Srbija je povećala zaduživanje u cilju finansiranja budžetskog deficita u periodu od 2009. do 2012. godine.

Podaci Narodne banke Srbije pokazuju da se javni dug Republike Srbije nekontrolisano povećava. Kao što se vidi na Grafikonu 2, trend naglog rasta javnog duga prema bruto domaćem proizvodu počinje da se ispoljava od 2009. godine. Preciznije on je u 2009. godini dostigao iznos od 35% bruto domaćeg proizvoda što predstavlja uvećanje od 7,2% u odnosu na 2008. Tendencija rasta koeficijenta zaduženosti zemlje bila je prisutna i u 2010. godini sa dodatnim porastom od 8,0%, dostigavši veličinu 45% bruto domaćeg proizvoda [12, str. 182]. Nastavak uvećanja koeficijenta zaduženosti prisutan je i u 2011. godini kada je javni dug dostigao 47% bruto domaćeg proizvoda. Na rast udela javnog duga u bruto domaćem proizvodu u 2011. godini znatno je uticalo emitovanje državnih hartija od vrednosti. Državne obveznice su privlačne stranim bankama, koje posluju u Srbiji, budući da je kamata koju one donose između 13 i 15 %.

Treba napomenuti da se podaci o ukupnom zaduženju Srbije odnose isključivo na dug centralnih nivoa vlasti. Kada se tome doda podatak da je od 2011. godine došlo do zaduživanja i nižih nivoa vlasti (pre svega gradova) nesporno je da je koeficijent zaduženosti veći.

### **Perspektive servisiranja javnog duga Republike Srbije u narednom periodu**

Stanje javnog duga jedan je od pokazatelja makroekonomske stabilnosti i urednog servisiranja spoljnog duga. Od nivoa zaduženosti, odnosno visine javnog duga, zavisi stepen dinamike privrednog rasta i uspešnost razvojnih politika, pa je

stoga, politika održivosti javnog duga od posebnog značaja za upravljanje javnim finansijama [11, str. 244].

U saradnji sa predstavnicima Svetske banke, Ministarstvo finansija Republike Srbije - Uprava za javni dug, radi analize troškova i rizika alternativnih strategija zaduživanja, primenila je model Svetske banke *Medium Term Debt Strategy Model* (MTDS) u cilju optimizacije portfolia i efikasnijeg upravljanja javnim dugom. Optimalni izbor između troškova i rizika definisao je izbor osnovne strategije zaduživanja za naredni srednjoročni period. Analizirane alternativne strategije zaduživanja su:

- *status kvo strategija* predstavlja strategiju koja pokriva potrebe za finansiranjem sa uglavnom postojećim finansijskim instrumentima duga. Najveći deo novog zaduživanja bazira se na emisijama standardizovanih dinarskih državnih hartija od vrednosti i emisijama evroobveznica u američkim dolarima i EUR-ima.
- *svop strategija (strategija zamene)* u odnosu na strategiju status kvo, evroobveznice se emituju samo u evrima na rok od pet godina.
- *strategija dodatne dinarizacije* predstavlja oslanjanje na povećanu emisiju državnih hartija od vrednosti u dinarima (od 58% do 73% bruto potreba za finansiranjem do 2015.godine), održavajući trenutni paket standardizovanih instrumenata (bez povećanja ročnosti dinarskih hartija od vrednosti). Ovo je ilustrativna strategija koja naglašava potencijalni porast troškova povezanih sa postavljenim ciljevima izgradnje domaćeg tržišta duga.
- *strategija finansiranja emisijom evroobveznica* predstavlja strategiju koja pokriva potrebe za finansiranjem u periodu od 2013. do 2015. godine u celosti emisijom evroobveznica u američkim dolarima bez zaduživanja na domaćem tržištu i u domaćoj valuti.

Finansiranje izdataka budžeta Republike Srbije po svim alternativnim strategijama vršiće se, uglavnom, putem emisije državnih hartija od vrednosti na međunarodnom i domaćem tržištu kapitala. Dug koji se analizira odnosi se na dug centralnog nivoa vlasti, uključujući i dug po osnovu aktiviranih garancija, bez duga lokalnih vlasti [7, str. 18].

Prema Zakonu o javnom dugu, primarni cilj zaduživanja Republike Srbije i upravljanja javnim dugom je da se osiguraju sredstva potrebna za finansiranje budžeta, sa minimalnim troškovima finansiranja na srednji i dugi rok i sa prihvatljivim nivoom rizika. Minimizacija dugoročnih troškova servisiranja javnog duga je ograničena strukturom duga i ostvarivanjem smanjenja troškova će biti

uslovljeno nizom faktora i rizika. Na osnovu toga, Strategija upravljanja javnim dugom Republike Srbije mora da obuhvati određene opšte ciljeve i principe:

- potrebno je osigurati finansiranje fiskalnog deficita Republike Srbije, u smislu kratkoročnog deficita (likvidnosti) i dugoročnog deficita, kao deo politike održavanja stabilnosti sistema javnih finansija;
- potrebno je definisati prihvatljiv nivo rizika i on treba da bude određen u uslovima ciljne strukture portfolia duga u smislu valutne strukture duga, strukture kamatnih stopa, strukture ročnosti i strukture duga prema instrumentima;
- potrebno je da se podrži razvoj tržišta državnih hartija od vrednosti koje se emituju na domaćem i međunarodnom tržištu, kako bi razvijeno tržište pomoglo u smanjenju troškova zaduživanja u srednjem i dugom roku, u skladu sa visokokvalitetnom diversifikacijom portfolia duga;
- potrebno je omogućiti transparentnost i predvidivost procesa zaduživanja.

Strategija upravljanja javnim dugom treba da bude podržana i konzistentna sa opštim Vladinim srednjoročnim makroekonomskim okvirom. Republika Srbija treba da uzme u obzir brojna ograničenja kada razmatra strategiju finansiranja. U zemlji sa srednjim dohotkom postoje ograničeni izvori finansiranja na domaćem i međunarodnom finansijskom tržištu, pogotovu u momentu kada razvijeni države, članice Evropske Unije, imaju probleme da obezbede finansiranje svojih fiskalnih deficita i refinansiranje dospelog duga. Takođe, postoje i striktni uslovi po kojima se država može zaduživati putem bilaterale i multilaterale.

Imajući u vidu napred navedena ograničenja i moguće rizike, najprihvatljivije je da se strategija upravljanja javnim dugom u narednom srednjoročnom periodu usredsredi na finansiranje izdataka budžeta Republike Srbije uglavnom putem emisije državnih hartija od vrednosti na međunarodnom i domaćem tržištu kapitala. Trenutna struktura duga je prilično heterogena, imajući u vidu nasleđe duga iz perioda bivše SFRJ, ograničenost tržišnih instrumenata u prošlom periodu i specifičan status u domenu projektnog finansiranja od razvojnih međunarodnih finansijskih institucija. Tržište državnih hartija od vrednosti još uvek je u razvoju i jedan od principa upravljanja javnim dugom je nužnost postojanja fleksibilnosti, kako bi finansiranje izdataka budžeta Republike Srbije bilo obezbeđeno. Fleksibilnost će se ogledati u domenu izbora tržišta na kome će se vršiti zaduživanje, valute zaduživanja i instrumenta finansiranja. Izbor strukture finansiranja uzimaće u obzir trenutno stanje i trend razvoja domaćeg i međunarodnog finansijskog tržišta (nivo kamatnih stopa, premije rizika, krivu



prinosa, devizne kurseve referentnih valuta) i prihvatljivi nivo izloženosti finansijskim rizicima [5, str. 86].

Cilj je da se u narednom dugoročnom periodu finansiranje obavlja kroz emitovanje uglavnom dinarskih hartija od vrednosti na domaćem tržištu. Međutim, trenutna situacija upućuje da se, uprkos čvrstoj odlučnosti ka razvoju domaćeg tržišta državnih hartija od vrednosti, veliki deo finansiranja moraće biti obezbeđen u narednom srednjoročnom periodu na međunarodnom finansijskom tržištu. Smernice za finansiranje na međunarodnom tržištu u inostranoj valuti biće da se obezbedi pristup velikom broju investitora na različitim delovima međunarodnog finansijskog tržišta, da se zaduživanje u inostranoj valuti po mogućnosti definiše u skladu sa otplatama duga denominovanog u stranoj valuti, uključujući i kamate na ove dugove i da se zaduživanje na ovom tržištu može raditi i u situacijama kada su finansijski uslovi povoljniji nego na domaćem tržištu, u cilju stabilizacije javnih finansija prilikom realizacije fiskalnih rizika.

Pozajmljivanje u stranoj valuti za sobom povlači i devizni rizik usled promene kurseva dinar-EUR-o i EUR-o-američki dolar, što pred upravljanje javnim dugom stavlja zadatak da se aktivno razmatra i koristi mogućnost hedžinga ukoliko se pozajmljivanje ne vrši u dinarima ili EUR-ima.

Politika upravljanja javnim dugom mora da uzme u obzir dugoročnu perspektivu, ali se odluka o finansiranju budžetskih izdataka mora donositi godišnje. Odluka o godišnjem zaduživanju se donosi u okviru Zakona o budžetu za određenu fiskalnu godinu i u skladu sa promenom osnovnih fiskalnih agregata.

Finansijski i fiskalni rizici mogu dovesti do rasta javnog duga većeg nego što ga predviđa osnovni scenario. Rizici koji su prisutni i koji mogu da dovedu do rasta zaduženosti i troškova servisiranja javnog duga su:

- rizici refinansiranja,
- devizni rizik,
- tržišni rizik (rizik kamatnih stopa, rizik inflacije),
- rizik likvidnosti,
- kreditni rizici,
- operativni rizici, i
- rizici vezani za distribuciju troškova servisiranja (strukturu duga, koncentracija obaveza).

Imajući u vidu da se najveći deo duga nalazi u inostranoj valuti (80%), izloženost deviznom riziku je visoka i realizacija tog rizika desila se u 2012. godini kada je dinar za svega nekoliko meseci depresirao za više od 10% i kao rezultat imao rast racia javni dug: BDP za više od pet procentnih poena samo zbog rasta

kursa EUR-a prema dinaru u periodu januar-avgust 2012. Treba napomenuti da je pad vrednosti dinara prema EUR-u, kao i pad vrednosti EUR-a prema dolaru u prvih osam meseci 2012. godine imao doprinos od 55% promeni vrednosti racia javni dug: BDP u odnosu na vrednost posmatranog racia na kraju prethodne godine. Na kraju 2012. racio javni dug:BDP iznosio je 56,8%, dok je na kraju 2011. iznosio 48,7%.

Svaka promena kursa dinara prema EUR-u od 1% u smeru depresijacije dinara u odnosu na osnovni scenario vodiće ka apsolutnom rastu duga od 17 do 19 milijardi dinara u narednom periodu od 2013. do 2015. godine, odnosno u relativnom iskazu oko 0,45% BDP.

Za stanje javnog duga jako je bitno da i odnos EUR-američki dolar ne odstupa značajnije. U slučaju da dođe do odstupanja u pravcu rasta vrednosti američkog dolara u odnosu na EUR-o za 1% stanje javnog duga će biti povećano za 4,5 do 6,5 milijardi dinara, odnosno u relativnom iskazu 0,12%-0,15% BDP.

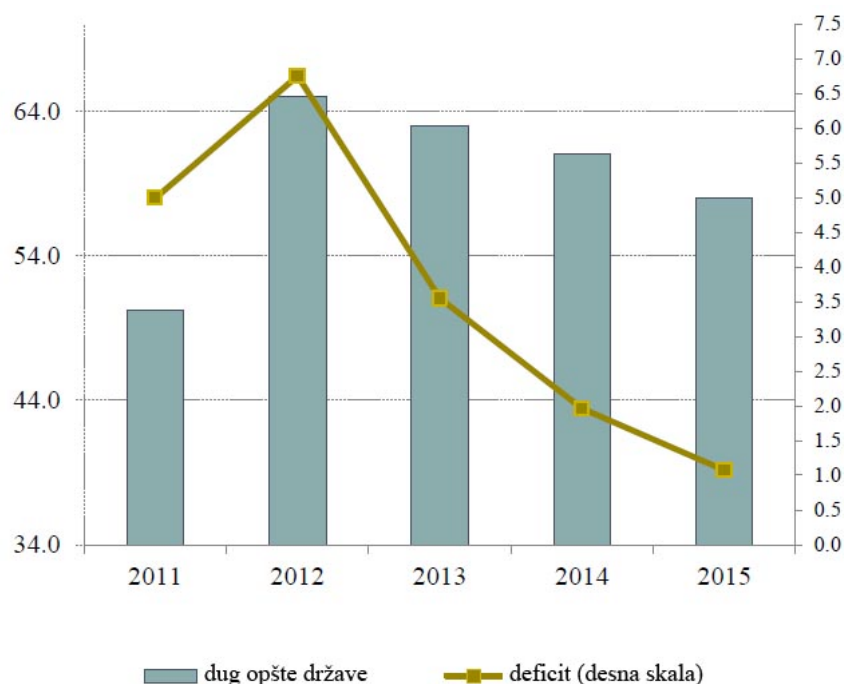
U domenu kamatnog rizika, javni dug Republike Srbije ima prednost što je oko 70% stanja javnog duga centralnog nivoa vlasti na kraju 2012. godine bilo sa fiksnom kamatnom stopom. Kao najzastupljenija varijabilna kamatna stopa je EURIBOR. Očekivanje po osnovnom scenariju je da će EURIBOR u narednom trogodišnjem periodu biti na nivou s' kraja avgusta 2012. godine. U slučaju promene vrednosti EURIBOR za 10 bazičnih poena u odnosu na osnovnu projekciju, kamate bi porasle za oko 0,2 milijardi dinara.

Glavni rizici za ostvarenje strategije, pored gore navedenih faktora koji su kvantifikovani su :

- makroekonomska stabilnost u Srbiji (realni rast BDP, naplata poreza, nivo nezaposlenosti, tekući račun platnog bilansa, kamatne stope na domaćem tržištu, inflacija, kurs dinara prema evru);
- razvoj svetske ekonomije i glavnih spoljnotrgovinskih partnera Srbije;
- potrebe za dodatnim zaduživanjem kako bi se regulisali dugovi na drugim nivoima vlasti, javnom sektoru i finansijskom sistemu Srbije;
- niži poreski i neporeski prihodi od planiranih i veći rashodi od planiranih tokom budžetske godine;
- značajan pad vrednosti dinara u odnosu na evro (preko 10%);
- veći stepen zaduživanja lokalnih vlasti od planiranog u srednjoročnom makroekonomskom (fiskalnom) okviru; i
- aktiviranje datih garancija.

Projekcije fiskalnih agregata za period 2013-2015, zasnivaju se na projekcijama makroekonomskih pokazatelja za navedeni period, izmenama poreske politike,

merama na rashodnoj strani i efektima strukturnih reformi što dovodi do smanjenja učešća javne potrošnje u BDP i smanjenja deficita sektora države na 1,0% BDP na kraju 2015. godine. Ovaj program fiskalne konsolidacije u naredne tri godine treba tretirati kao osnov i kao sastavni deo programa za smanjenje javnog duga.



**Grafikon 3** Dug i deficit u % BDP u periodu 2011-2015

Izvor: *Ministarstvo finansija i privrede Republike Srbije, 2012, str.86*

Nacrtom strategije predviđeno je da će se budžetski deficit Srbije u 2013. godini prepoloviti na 3,5 % BDP-a, da bi se u 2014. godini smanjio na 1,9% BDP-a, a u 2015. godini pao na 1% BDP-a, kako bi se povratila stabilnost javnih finansija i obezbedilo održivo finansiranje duga.

Fiskalno pravilo, definisano Zakonom o budžetskom sistemu Republike Srbije, propisuje obavezu da javni dug opšteg nivoa države ne može biti veći od 45% BDP. U slučaju da iznos duga pređe taj nivo, Vlada je dužna da donese program za smanjenje javnog duga u odnosu na BDP, tj. za vraćanje duga u zakonski okvir.

Postojeći nivo duga, a još više dinamika njegovog kretanja, fiskalno su neodrživi. Ovoliki nivo duga, kao posledica velikih deficita, rastućih zaduživanja garantovanih od strane Republike Srbije, i nepovoljnog uticaja depresijacije kursa

dinara prema EUR-u i dolaru, u srednjem i dugom roku može ugroziti finansijsku stabilnost, zbog čega se javila urgentna potreba za merama kojima će se deficit u srednjem i dužem roku smanjivati, čime će se smanjiti i potreba države za zaduživanjem, samim tim i relativno učešće duga u BDP.

**Tabela 3** Simulacija javnog duga u osnovnom scenariju do 2022

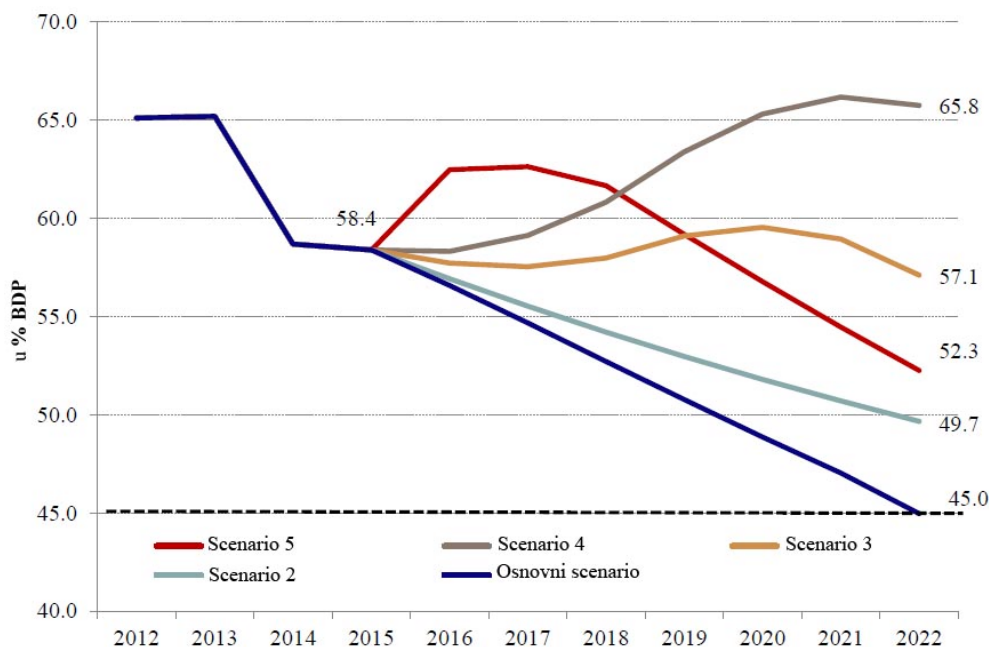
Osnovni scenario	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Pnliodi	43.4	43,8	43,9	43.5	43.5	43.5	43.5	43,5	43,5	43.5	43.5
Rashodi	50.2	47,3	45.5	44.5	44.2	44.0	41.5	43,7	43.6	43.6	43.5
- prilagodavanje na rashodnoj strani		-2,9	-1,5	-7,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Fiskalni rezultat	-6.8	-3,5	1,9	-1.0	-0.7	-0,5	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1	0,0
Javni dug u BDP	65,1	65,2	58,7	58.4	56,2	54,3	52,4	50,5	48,6	46,8	45,0
BDP realm rast	-1,0	2,0	3,5	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0

Izvor: Ministarstvo finansija i privrede Republike Srbije, 2012. str. 86

Na osnovu projekcije, u periodu od 2013. do 2015. godine učešće javnog duga u BDP počinje da opada i na kraju 2015. godine dostiže 58,4%, pre svega kao posledica mera fiskalne konsolidacije i smanjenja fiskalnog deficita, ali u određenoj meri i operacija na finansijskom tržištu. Država planira da na javnim tenderima ponudi na prodaju neka državna preduzeća (u slučaju postizanja prihvatljive cene) koja su izložena konkurenciji (a ne spadaju u državne monopole) kao i deo državne imovine koja nije u funkciji. Sredstva dobijena prodajom jednim delom biće iskorišćena za otplatu obaveza u stranoj valuti, dok će drugi deo biti iskorišćen za otplatu hartija od vrednosti emitovanih na domaćem tržištu. Budući da nivo javnog duga ne dostiže ciljanu vrednost od 45%, i u periodu nakon 2015. neophodno je nastaviti program fiskalne konsolidacije i smanjenja fiskalnog deficita u dužem periodu.

Ključna mera koja će doprineti padu racia javni dug:BDP u 2014. godini biće prodaja državne imovine (preduzeća) na tenderima, koja su izložena konkurenciji i ne spadaju u tzv. državne monopole, kao i prodaja manjinskih paketa države u pojedinim preduzećima. Jedan od izvora primanja, koji će poslužiti smanjenju racia javni dug BDP, je i prodaja neaktivnih državnih resursa (zgrade, drugi građevinski objekti, poljoprivredno zemljište itd.).

Važno je napomenuti da će smanjenju javnog duga u odnosu na BDP doprineti i adekvatnija kontrola izdavanja garancija i unapređenje procesa prioritizacije investicionih projekata, koji će se finansirati iz kreditnih linija multilateralnih i bilateralnih kreditora.



**Grafikon 4** Poređenje različitih scenarija i uticaja na visinu javnog duga

Izvor: Ministarstvo finansija i privrede Republike Srbije, 2012. str. 86

Osnovni scenario (**Scenario 1**) predviđa smanjenje nivoa javnog duga na nivo od 45% BDP do 2022. godine. Osnovne pretpostavke u ovom scenariju su:

- dodatno fiskalno prilagođavanje ciljanog fiskalnog deficita za 0,3 % od deficita koji predviđa fiskalno pravilo;
- prosečno učešće od 43,5% BDP javnih prihoda u posmatranom periodu;
- ograničavanje novih izdatih garancija do 1% BDP godišnje;
- realni rast BDP od 4% godišnje u periodu od 2016. do 2022. godine;
- prosečna nominalna promena deviznog kursa od 2% godišnje u posmatranom periodu;
- minimalne negativne efekte na kretanje kamatnih stopa.

Pri ovakvom scenariju najveći teret konsolidacije je u periodu od 2013. do 2016. godine, kada je i najveće fiskalno prilagođavanje na strani rashoda, i to od 2,9% do 0,4% godišnjeg smanjenja učešća rashoda u BDP. Nakon toga, prilagođavanje na strani rashoda je znatno manje, fiskalni deficit se polako približava balansu.

Alternativna scenarija i njihov uticaj na nivo javnog duga na kraju perioda prikazana su u zavisnosti od pretpostavki o rastu BDP i korekcija ciljanog deficita.

**Scenario 2** podrazumeva iste stope rasta kao i u osnovnom, ali bez dodatne korekcije ciljanog deficita koji proističe iz fiskalnog pravila.

**Scenario 3** podrazumeva skoro prepolovljene stope rasta nakon 2016. godine, sa udarom krize u periodu od 2017. do 2020. godine, uz korekciju deficita iz fiskalnog pravila od 0,6 %, ali koje nije dovoljno da dovede do smanjenja nivoa javnog duga.

**Scenario 4** podrazumeva usporen rast kao u prethodnom scenariju, ali bez ikakve dodatne korekcije fiskalnog pravila tj. uz odsustvo bilo kakve fiskalne konsolidacije.

**Scenario 5** podrazumeva iste pretpostavke kao osnovni scenario, ali uz šok na strani deviznog kursa u vidu deprecijacije dinara između 5% i 15% u periodu 2016-2018.

## Zaključak

Kao što je već rečeno, javni dug u odnosu na bruto domaći proizvod Republike Srbije, premašio je iznos od 45%. Stanje po ovom pitanju je daleko lošije nego što se, na prvi pogled, može zaključiti na osnovu ovog pokazatelja jer, tokom prethodnih nekoliko godina, Srbija je pokazala gotovo neshvatljivu „lakoću zaduživanja“. Naime, za prethodne četiri godine javni dug se uvećao za preko šest milijardi evra, pri čemu su korišćeni praktično svi poznati načini pozajmljivanja i trošenja tuđeg novca. Malo je zemalja u svetu koje su imale takav intenzitet zaduživanja, a još manje onih koje su to proglašavale velikim uspehom. Sa stanovišta razvoja, i posebno sa aspekta uvek aktuelnog pitanja međugeneracijske pravde, potpuno je neprihvatljiva tendencija da period eksplozivnog rasta ukupnog javnog duga ni izdaleka nije pratila izgradnja infrastrukturnih objekata, odnosno investiciona aktivnost koju država realizuje pozajmljenim sredstvima. Jednom rečju, gotovo da se i ne može govoriti o nekim dugoročnim stimulativnim efektima trošenja ovako pozajmnjenog novca.

Rast javnog duga u odnosu na bruto domaći proizvod je zabrinjavajući zbog niskog rasta, hroničnog budžetskog deficita i zbog starenja stanovništva. Rezultat svega ovoga je smanjen rejting Republike Srbije sa BB na BB- i samim tim povećanje troškova pozajmljivanja. Prema mišljenju mnogih stručnjaka, a imajući u vidu trend rasta bruto domaćeg proizvoda, postoji realna opasnost od toga da Srbija u nekom trenutku uđe u dužničku krizu zbog nemogućnosti redovnog servisiranja svojih dugova.

Malo je ekonomija koje bi mogle da podnesu rashode duga koji premašuje 60% bruto domaćeg proizvoda. Ovakav zaključak je opravdaniji što je zemlja privredno

nerazvijenija. Problem je utoliko izraženiji ukoliko se radi o zemlji čija je privreda nekonkurentna.

Preporuka MMF-a za sve zemlje sa visokim javnim dugom je da moraju kombinovati politiku koja podržava ekonomski rast sa trajnim promenama u državnoj potrošnji i porezima. Da bi došlo do smanjenja javnog duga, potrebno je da postoji dugoročna strategija koja će se primenjivati u praksi, a ne samo privremene mere jer smanjenje duga je veće i dugoročnije kada su fiskalne mere trajne i dopunjene merama koje podržavaju rast. Ono što je, možda, najbitnije jeste da je nerealno očekivati da visok javni dug može nestati „preko noći“ jer je za fiskalni oporavak i smanjenje duga potrebno vreme.

Republika Srbija u narednoj deceniji neophodno je da izvrši zaokret u cilju uspešnog rasta i razvoja zato što su iscrpljene mogućnosti i pretpostavke na kojima se zemlja razvijala u prethodnoj deceniji. Situacija je zato još komplikovanija jer se zemlja uoči globalne krize, koja je pogoršala stanje, suočila sa fundamentalnim neravnotežama ukupne proizvodnje i agregatne potrošnje (lične, investicione i javne), s jedne, i ukupne domaće štednje i veličine nacionalnih investicija, s druge strane. Tendencija neuporedivo bržeg rasta lične i javne potrošnje u odnosu na rast vrednosti proizvodnje i preveliki oslonac na rast nerazmenljivih dobara u stvaranju bruto dodate vrednosti zemlje kontinuirano je povećavala spoljnotrgovinski i tekući platni deficit. Kada se ovome doda efekat „presušivanja“ privatizacionih prihoda i ograničenih mogućnosti daljeg zaduživanja u inostranstvu, proizilazi da Srbija može ekonomski preživeti jedino pod uslovom da se okrene novom modelu rasta i razvoja, modelu koji je proinvesticiono i izvozno orijentisan.

Drugi način delovanja odnosi se na budžet, odnosno na smanjenje budžetskih rashoda i povećanja budžetskih prihoda. Čini se da zemlja nije pokazala gotovo nikakvu sposobnost da smanji relativno velike javne rashode. Naprotiv, rashodi su kontinuirano rasli, kao da se privreda R. Srbije nalazi u stadijumu ekspanzije.

Pri donošenju odluka o novom zaduživanju treba se rukovoditi principom da ni jedan kredit nije skup ako je uložen u domaću proizvodnju i zapošljavanje, a da ni jedan nije povoljan ako je namenjen državnoj potrošnji.

## Zahvalnica

Ovaj rad je deo istraživačkog projekta pod šifrom 179015 (*Izazovi i perspektive strukturnih promena u Srbiji: Strateški pravci ekonomskog razvoja i usklađivanje sa zahtevima EU*), finansiranog od strane Ministarstva za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije.

## Literatura

1. Beslać M, (2011), Fiskalna ekonomija, Visoka škola za poslovnu ekonomiju i preduzetništvo u Beogradu, Beograd.
2. Đinđić S, Veselinović P, (2011), Financial Potencial of the Public Utility Companies: Condition and Effects, The proceedings : Factor Markets and the Effects of the World Crisis, Selected papers presented at the conference: Market Failures and the Roles of Institutions, Miločer, Montenegro, Organised by economics faculties of the University of the Belgrade, University of the Montenegro and by the European Association for Comparative Economic Studies (EACES) , Belgrade University-Faculty of Economics.
3. Đurović-Todorović, J, Jovanović, M, Krstić, B, (2007), Monetarni i fiskalni menadžment, Ekonomski fakultet Univerziteta u Nišu, Niš.
4. Ministarstvo finansija Republike Srbije, (2012), Bilten javnih finansija, ( februar 2012), Beograd.
5. Ministarstvo finansija i privrede Republike Srbije, (2012), Nacrt fiskalne strategije za 2013. godinu sa projekcijama za 2014. i 2015. godinu, Beograd.
6. Ministarstvo finansija i privrede Republike Srbije –Uprava za javni dug, (2012), Stanje i struktura javnog duga, ( avgust 2012), Beograd.
7. Ministarstvo finansija i privrede Republike Srbije –Uprava za javni dug, (2012), Strategija upravljanja javnim dugom 2012-2014. godina, Beograd.
8. Mishkin, S. F., (2003), Monetarna ekonomija, bankarstvo i finansijska tržišta, Columbia University. New York.
9. Narodna banka Srbije, (2012), Analiza duga Republike Srbije, ( jun 2012), Beograd.
10. Rosen, H, Gayer, T, (2011), Javne finansije, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Beograd.
11. Rosić, I, Veselinović, P, (2006), Nacionalna ekonomija, Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Kragujevac.
12. Veselinović, P., Despotović, D., Cvetanović, D., (2012), Javni dug kao limitirajući faktor podsticanja privrednog rasta Srbije u 2012. godini, Zbornik radova: Privreda Srbije u drugom talasu krize-izgledi za 2012. godinu, Naučno društvo ekonomista Srbije i Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd.
13. <http://www.imf.org/external/index.htm>
14. <http://www.javnidug.gov.rs/default.asp?P=27>
15. <http://www.mfp.gov.rs/pages/article.php?id=8384>
16. <http://www.nbs.rs/internet/cirilica/index.html>
17. <http://mfp.gov.rs/pages/article.php?id=7161>



## **PUBLIC DEBT – A LIMITING FACTOR FOR THE DEVELOPMENT OF THE REPUBLIC OF SERBIA’S ECONOMY**

**Abstract:** In addition to the numerous restrictions Serbia's economic development during the transition period, public debt in particular in 2011. and 2012. year, suffered a peak, crossing the 45% of GDP. There are few economies in the world that could apply to expenses that exceeds this amount, especially if it is an underdeveloped economy, with adverse economic structure and competitiveness, which is very low. Large public debt destabilize the national economy, by requiring substantial resources to servicing the impact on reducing the potential for economic development, and to a large extent the increase in inflation (inflation expectations) and unemployment. This paper further points out the movement of Serbia's public debt, its structure, and the possibility of its service in the future.

**Keywords:** public debt, budget deficit, gross domestic product, financial risk



# INSTITUCIONALNI OKVIR KORPORATIVNOG UPRAVLJANJA KAO KLJUČNI ASPEKT ODRŽIVOG RAZVOJA

Dr Mimo Drašković\*, Jelena Stjepčević\*\*

**Apstrakt:** Značaj institucionalnih faktora, koji čine regulatorni okvir režima korporativnog upravljanja za uspješan i održiv privredni i društveni razvoj je veoma naglašen u ekonomskoj literaturi. Pitanje najboljih praksi na području korporativnog upravljanja posebno je važno. Ono treba da ima ključnu ulogu i fundamentalan značaj u svim privredama. U ovom radu se istražuju faktori koji čine institucionalni okvir korporativnog upravljanja u raznim privrednim sistemima. Polazi se od hipoteze da je nerazvijeni društveni, politički, a posebno ekonomski, institucionalni okvir najznačajni uzrok neefikasnog korporativnog upravljanja.

**Ključne riječi:** korporativno upravljanje, institucije, institucionalni pluralizam, održivi razvoj

## Uvod

Dobro korporativno upravljanje je potrebno, smatra Dixit [2009, p. 5,] da bi se osigurala tri bitna preduslova tržišnih ekonomija: a) specificiranost, sigurnost i zaštita svojinskih prava, b) realizacija ugovora i c) kolektivna akcija. Mnogo privatnih ekonomskih aktivnost zavisi od odgovarajućeg pružanja javnih dobara, razumne institucionalne konkurencije i institucionalne kontrole nad ekonomskim aktivnostima. Ovdje Dixit uključuje ne samo fizičku, već i institucionalnu i organizacionu infrastrukturu, obezbjeđivanje mreže socijalne zaštite, olakšavanje internalizacije eksternih faktora, kontrolu javnih i tržišnih nedostataka, kvalitetno upravljanje zajedničkim resursima i rješavanje problema kolektivnog djelovanja. On smatra da institucije pogoduju dobrom korporativnom upravljanju, a time i pravilnom uspostavljanju i funkcioniranju zdravog tržišta.

Dixit se, dakle, zalaže za fleksibilni model institucionalnog pluralizma, koji protivurječi nekritičkom forsiranju ekonomskog kvazi-neoliberalizma kao jednostranog institucionalnog monizma. Jasno je da je nova institucionalna

---

\* Docent, Univerzitet Crne Gore, Fakultet za pomorstvo, Kotor, E-mail: rookie@t-com.me

\*\* Doktorant na Fakultetu za pomorstvo, Kotor, E-mail: jelenaognjenovic@yahoo.com

ekonomija višeslojan teorijski koncept, koji se adekvatno reflektuje na privrednu praksu. To znači da ekonomske institucije moraju biti definisane, aktivne i efikasne na svim nivoima: makro, mikro, tržišnim, svojinskim i dr. Izbori (kako ekonomski, tako i upravljački, organizacioni i drugi) ekonomskih aktera obavljaju se u okviru određenog institucionalnog okruženja, a logično je da budu uslovljeni i zavisni od efekata koje razna institucionalna okruženja imaju na ekonomske performanse i razvoj, kao i institucionalnim promjenama tokom vremena.

U slučaju deficita institucija i institucionalne konkurencije (institucionalnog monizma, kao što je npr. neoliberalizam, bez obzira da li je u „pravom“ ili „kvazi“ obliku), dolazi do smanjenja broja ekonomskih transakcija i deformacija konkretne institucionalne sredine. To se odražava na smanjenje kapitalnih ulaganja i izbjegavanja obaveza po osnovi dugoročnih ugovora. Bilo da su formalne ili neformalne, institucije stvaraju strukturu upravljanja, regulisanja i koordinacije na različitim nivoima interakcije unutar provrede. Jedna od najznačajnijih nivoa interakcije nalazi se na korporativnom nivou. U poslednje vrijeme su učestale rasprave o prirodi institucionalnih rješenja na nivou korporativnog upravljanja. Većina autora smatra da je transparentan, kvalitetan i pluralistički institucionalni okvir uslov za podršku, funkcionisanje i efikasnost korporativnog upravljanja.

### **Definisanje korporativnog upravljanja**

Korporativno upravljanje je skup mehanizama koji su potrebni za upravljanje, rast i razvoj korporacije na tržištu, tj. skup odnosa između menadžmenta firme, njenog borda direktora, akcionara i drugih zainteresovanih strana (stejkholdera). Postoje različite definicije u literaturi, koje naglašavaju pojedine aspekte razmatranog fenomena. Shleifer i Vishny [1997, p. 737] posmatraju korporativno upravljanje kao „način na koji se dobavljači finansija korporacije uvjeravaju u povraćaj njihovih ulaganja“. Oni identifikuju dva najčešća pristupa korporativnom upravljanju: a) „davanje moći investitorima kroz pravnu zaštitu od eksproprijacije od strane menadžera“, i b) „svojina velikih investitora (koncentrisana)“ [1997, p. 739]. Prvi pristup uključuje davanje moći kontrole upravljanja manjinskim akcionarima putem pravnih sredstava, kao i usklađivanje interesa menadžmenta s interesima akcionara stvaranjem specifičnog ambijenta.

Tirole (2001, p. 4) definiše korporativno upravljanje kao „dizajn institucija, koje provociraju ili prisiljavaju menadžment da internalizuje dobrobit zainteresovanih strana“. Korporativno upravljanje se fokusira na odnose između stejkholdera (akcionari i dužnici kapitala, članovi odbora, menadžeri, zaposleni, dobavljači, kupci, poreske institucije i društvo u cjelini). Prema njegovom mišljenju [1997, p.7], „standardna definicija (korporativnog upravljanja – prim. autora) među

ekonomistima i pravnicima odnosi se na odbranu interesa akcionara“. Korporativno upravljanje je odgovor na tipične agencijske probleme između investitora i menadžera firme, koji često imaju različite interese. Zingales [1997, p. 3] ga definiše kao „složen skup ograničenja, koja oblikuju ex-post pregovaranje nad kvazi-rentama koje se generišu u toku veze“. Ta ograničenja u velikoj mjeri određuje institucionalni okvir, što direktno utiče na ugovorne odnose [Postma, Hermes, 2002, p. 3].

Institucije korporativnog upravljanja određuju polje djelovanja unutrašnjih i spoljnih aktera (*stakeholdera*) firme. Korporativno upravljanje se može posmatrati i kao specifičan oblik institucionalnog dizajna. Njegove institucije uglavnom zavise od razvojnog puta (istorijski određenog) i postojećeg institucionalnog konteksta. Ono sadrži unutrašnje i spoljne odnose kontrole. Unutrašnja kontrola se odnosi na interakcije između menadžmenta, akcionara i drugih zainteresovanih strana, kao što su dužnici i zaposleni. Kao dio odnosa unutrašnje kontrole, obično se stvaraju odbori za rješavanje agencijskih problema između akcionara i drugih zainteresovanih strana, s jedne, i menadžmenta, s druge strane. Spoljna kontrola se odnosi na razna regulatorna tijela, reputacijske agente i tržišta, koja djeluju kao sredstva za „disciplinovanje“ menadžmenta - finansijska tržišta, tržište za korporativnu kontrolu, tržišta rada itd. Odnosi između unutrašnjih i spoljnih kontrolnih mehanizama generišu interakciju između unutrašnjih i spoljnih institucija (politike, pravnih, regulatornih i tržišnih snaga).

**Tabela 1** Unutrašnje i spoljne institucije korporativnog upravljanja

Institucije	Unutrašnja kontrola	Spoljna kontrola
Formalne	Nadzorni odbor	Konkurentne vlasti
	Menadžment tim	Zakoni o, npr. svojinskim pravima, stečaju i procedurama nesolventnosti, kao i sprovođenje pravila
	Akcionari	Pravila razmjene (razmjena akcija)
	Radnički savjet	Računovodstveni standardi i principi revizije i otkrivanja
	Smjernice i odnosi s vlastima	Reputacijski agenti (finansijski analizatori, računovođe i sl.) Institucionalne organizacije kao što su centralne banke, OECD, Svjetska banka, EBRD
Neformalne	Specifične norme i vrijednosti firme	Samoregulacija unutar sektora
	Etika upravljanja	Reputacija (povjerenje)
	Pravila ponašanja	Društvene norme i vrijednosti

Izvor: Postma, Hermes, p. 5

Pored navedenih kontrolnih odnosa, koji su obično formalnog karaktera, postoje i neformalne institucije, koje imaju vrlo značajnu ulogu u korporativnom upravljanju. One mogu biti čvrste specifične norme i vrijednosti, etika upravljanja i kodeks poslovanog ponašanja, kao i opštije norme i vrijednosti, koje postoje u društvu u cjelini, samoregulacija unutar određene industrije, imidž i ugled firme u odnosu na konkurente, dobavljače i kupce. Specifikacija korporativnog upravljanja ukazuje na to da su njegove institucije usmjerene na dopunu formalnih ugovora između različitih stejkholdera.

Posmatrano kroz prizmu navedenog izlaganja, korporativno upravljanje se može tumačiti kao skup procesa, običaja, politika, zakona i institucija, koje utiču na usmjeravanje, način upravljanja i kontrole korporacija. Cilj korporativnog upravljanja je da firme funkcionišu u najboljem interesu akcionara. Osnovna struktura sistema korporativnog upravljanja se zasniva na interakciji između četiri glavna korporativna tijela [Tchouassi and Nosseyamba, 2011, p. 200]. Skupština akcionara je najviše tijelo za donošenje odluka firme i forum na kojem oni mogu direktno vršiti svoju uticaj. Oni uvijek imaju pravo da sazovu vanrednu generalnu skupštinu i zamijeniti članove odbora. Sve firme moraju imati izvršnog direktora, kojeg imenuje odbor i koji je odgovoran za svakodnevno upravljanje kompanijom prema instrukcijama Borda direktora. Formalno, revizori referišu akcionarima, ali u praksi imaju važnu ulogu nadzora izvršnog direktora. U korporacijama su prava odlučivanja povjerena menadžerima, koji treba da djeluju u najboljem interesu nalogodavaca. Razdvajanje svojine od kontrole podrazumijeva gubitak efektivne kontrole od strane akcionara nad menadžerskim odlukama.

### **Značaj institucionalnog okvira za razvoj korporativnog upravljanja**

Postojanje institucija i njihov pluralizam karakteriše uspješne tržišne privrede. To je ključna karika koja nedostaje većini tranzicijskih privreda, koje su imale sufucit kvazi-neoliberalnog monizma i deficit i fijasko mnogih institucija, a samim tim su bile daleko od institucionalnog pluralizma. Deficit institucija uvijek prouzrokuje nesigurnost ljudskih interakcija i poslovnih transakcija. Kad unstitucionalni supstituti postanu „pravilo igre“, društvo se kreće stranputicom (koja se ogleda u reprodukovanju krize).

Mnogi naučnici su eksplicitno zagovarali vezu između k.u. i uspješnih tranzicijskih ishoda. Estrin [2002, p. 103] tvrdi da je korporativno upravljanje bitna komponenta restrukturiranja firmi i poboljšanja njenih ekonomskih performansi, koje predstavljaju glavni uslov uspješne postsocijalističke tranzicije. Ona ističe da "poboljšanje performansa firme mora biti podsticaj za efikasno ponašanje [Ibid. p. 105]. ... Ako manjinski akcionari nijesu zaštićeni, onda vlasnici ili menadžeri koji

imaju kontrolu imaju podsticaj da izvuku sredstva iz firme... (Ibid. p. 112.) Privatizacija nije dovoljna: potrebne su reforme firme... koje takođe zahtijevaju efektivno k.u." [Ibid., p. 122]. Prednje se pokazalo tačnim u tranzicijskim privredama Srednje i Istočne Europe, gdje su vaučerske privatizacije često vodile do usitnjenih svojinskih struktura, koje su bile podložne kontroli većinskih akcionara.

Po mišljenju Nee [2003, p. 26], institucionalno okruženje korporativnog upravljanja predstavlja formalna regulatorna pravila praćena i sprovedena od strane države, koja upravlja svojinskim pravima, tržištima i firmama, nameće im ograničenja putem tržišnih mehanizama i državne regulacije, čime oblikuje strukturu stimulacija za organizacije i pojedince, a time i kontekste u kojima neposredni mehanizmi djeluju.

Neoinstitucionalna ekonomija (NIE) proučava organizaciju s aspekta kontrole i koordinacije, koji spadaju u domen k.u. čija je šira definicija istraživanje implicitnih i eksplicitnih odnosa između korporacije i njenih djelova. North i Williamson su ponudili teorijske predloge o ulozi institucija u korporativnom upravljanju, koji su ukorijenjeni u racionalnom modelu korporacije. North tvrdi da se nacionalni sistem korporativnog upravljanja može posmatrati kao institucionalna matrica, koja pruža uloge igračima i ciljeve koje korporacije treba da slijede. Williamson takođe priznaje uslovljenost aranžmana korporativnog upravljanja institucijama u društvu [prema: Fiss, 2008, pp. 389-390].

Prema istraživanju Maitlanda, Nicholasa i Boysea [2009, p. 24], NIE je evoluirala u tri osnovne grane. Njena suština proizilazi iz središnje teorije institucionalnih promjena, tj. ekonomskog rasta, koja definiše ključne odnose koji povezuju pojedince, upravljačke strukture, institucije i dugoročnu ekonomsku evoluciju društva. Tri grane analize ocrtane su teorijama da bi se objasnili glavni oblici razmjene koja se sprovodi u društvu: politički, ekonomski i društveni. NIE polazi od činjenice da društva stvaraju formalne i neformalne institucije da bi pružila sigurnost i infrastrukturu za ljudske interakcije i poslovne transakcije, podstakla saradnju i koordinisala napore ekonomskih subjekata. Politička, pravosudna i ekonomska pravila obuhvaćena su formalnim institucijama. Konvencije ili kodeksi ponašanja u društvu, uključujući i vjerska pravila, koja uređuju konzumaciju hrane, poštovanje starijih i distribuciju zajedničkih resursa među autohtonim zajednicama, su neformalne institucije. Pošto pojedinci imaju ograničene i drugačije kognitivne sposobnosti, potreba za pravilima ponašanja je imperativ.

Institucije su dizajnirane da bi smanjile troškove i sačuvale razmjenu. Kao igrači, organizacije se oblikuju, pomjeraju, a ponekad i propadaju, kao odgovor na mogućnosti kreirane od strane institucija. Upravljačke strukture oblikuju promjene

u pravilima igre u složenom procesu institucionalne evolucije. Promjena može poprimiti oblik novog zakona ili postupnog napretka u društvenim stavovima. Institucionalni kontekst oblikuje ne samo prikladnost rente, nego uslovljava prirodu baze znanja firme i inovativne kapacitete. Učenje nije samo specifično za firmu (ili njene akumulirane zalihe znanja), nego i za institucionalni kontekst, u kojem se ono obavlja. NIE obezbjeđuje konceptualni okvir i teoriju za analizu načina preko kojih se mogu razumjeti strukture upravljanja i razvoj društava [Ibid. p. 23].

U uvodnom dijelu OECD Principa korporativnog upravljanja [2004, p. 9] ističe se značaj pravnog, institucionalnog i regulatornog okvira za korporativno upravljanje. Jer, ono „obezbjeđuje smjernice i predloge za berze, investitore, korporacije i druge učesnike u procesu razvoja dobrog korporativnog upravljanja“. Bez pluralističkog ekonomskog institucionalnog okvira (pod kojom se podrazumijeva ravnopravno i paralelno djelovanje svih ekonomskih institucija, u kombinacijama koje determinišu privredna struktura i dostignuti nivo ekonomskog razvoja) ne može se obezbijediti da korporativno upravljanje bude „sinergija između makroekonomske i strukturne politike u postizanju osnovnih ciljeva politike razvoja ... i ključni elemenat u poboljšanju ekonomske efikasnosti i rasta, kao i povećanju povjerenja investitora ... i stepena povjerenja potrebnog za pravilno funkcionisanje tržišne ekonomije“ [Ibid.]. Da bi firme efikasnije koristile resurse, snižavale troškove njihovog korišćenja i sa mikroekonomskih pozicija doprinosile ekonomskom rastu i održivom razvoju, potreban je široki institucionalni kontekst, u kojem realno djeluju tržišna konkurencija, svojinski odnosi i instrumenti makroekonomske politike. Danas preovladava mišljenje da su institucije glavne determinante privrednih pokazatelja [Acemoglu et al, 2005; North, 2005; Rodrik et al, 2002].

Pored institucionalnih ograničenja, kao okvir korporativnog upravljanja pojavljuju se vladavina prava, poslovna etika, društveni interesi i zajednička svijest o interesima životne sredine. Tek u uslovima pozitivno postavljenih institucionalnih i drugih navedenih okvira moguće je ostvarivanje osnovnog cilja korporativnog upravljanja – promovisanje transparentnog i efikasnog tržišta s punom odgovornošću svih njegovih subjekata. Neformalne institucije su u većini tranzicijskih privreda od posebnog značaja, jer funkcionisanje formalnih institucija k.u., poput korporativnih prava svojine i odnosa sa spoljnim ulagačima nije transparentno niti se dobro sprovodi. Mnoga istraživanja su pokazala da su one posebno uticajne u slučajevima korupcije, birokratskih i zakonskih procedura (koje privilegovani jednostavno zaobilaze), klijentelizma, biznisa porodičnog tipa, log-rollinga, korišćenja veza prilikom dostupa povlašćenim kreditima, resursima i/ ili informacijama od značaja za biznis odluke. Koncentrisana struktura svojine u većini



tranzicijskih privreda rezultirala je, uglavnom, iz netržišnih načina njenog formiranja. Zato je logično što takva struktura ne pogoduje formiranju instituta korporativnog upravljanja, koji bi funkcionisao s poznatim i transparentnim pravilima igre. Na taj način se reprodukuju zamagljeni svojinski monopoli, kojima je posebno pogodovala metodologija neoliberalne kvazi-monističke i kvazi-institucionalne mitologije. Kao što se fiktivno veliča tržišni fundamentalizam, koji suštinski ne djeluje na ključnim polugama konkurencije, masovnih ekonomskih sloboda, efikasnih vlasnika i preduzetništva, na isti način se u prazno maše s pravnim osnovama korporativnog upravljanja, koji odlično izgledaju samo na papiru i u retoričkim obećanjima.

Babić [2010, p. 560] tvrdi da NIE objašnjava nastanak i stabilnost određene strategije po broju kognitivnih, birokratskih i političkih procesa, koji ometaju slobodno prilagođavanje organizacije prema okruženju. Nort [1990] je kreirao pojam institucionalne matrice da bi objasnio pravne, kulturne i normativne komponente okruženja. Njen značaj je u načinu na koji oblikuje strategijske odluke i poboljšava privredne aktivnosti. Babić [Ibid, p. 561] logično ukazuje na obrnutu proporcionalnost formalnih i neformalnih institucionalnih okvira: ako su prvi nerazvijeni, odna drugi imaju veću ulogu, i obratno. Ona [Ibid, p. 564] pravilno primjećuje da rasprava o korporativnom upravljanju uvijek iznova otvara stari problem ljudske egzistencije - raskorak između individualne slobode i institucionalne snage. Smatramo da u mjeri u kojoj individualne slobode ne smiju preći u anarhiju, kakvu je proizvela naoliberalna ekonomska politika, ni institucionalna snaga ne smije postati diktat pojedinaca, nego isključivo dogovoreno ograničenje za oportunistička ponašanja i stimulanis za masovno preduzetništvo i zakonski biznis, a samim tim i za korporativno upravljanje.

### **Korporativno upravljanje u tranzicijskim državama**

Korporativno upravljanje je u većini tranzicijskih država počelo da se formira paralelno s procesom privatizacije, koji je omogućio ukрупnjavanje svojine. Svi pokušaji da se poboljša biznis ambijent za unapređenje korporativnog upravljanja nijesu doveli do zadovoljavajućih rezultata, niti su pratili modernizaciju kompanijskog zakonodavstva u pravcu jačanja akcionarskih prava. Zašto? Zato što su umjesto realnog institucionalnog ambijenta formirani brojni oblici kvazi-institucionalnih, alternativnih i neformalnih supstituta, koji su narušavali poštovanje strogih pravila igre.

Korporativno upravljanje je trebalo da se zasniva na četiri osnovna principa: pravičnosti, transparentnosti, odgovornosti menadžmenta pred vlasnicima i odgovornosti preduzeća pred okruženjem. Ali, već na prvom koraku, kod

svojinske transformacije je došlo je do narušavanja navedenih principa. Privatizacija ne znači samo transfer svojinskih prava sa države na privatne investitore, nego i promjenu kontrole i upravljanja u preduzećima, zaštitu i specifikaciju svojinskih prava, povećanje ekonomske efikasnosti firmi i sl. Za doslednu primjenu principa korporativnog upravljanja potreban je dug proces u kojem će se postepeno, paralelno i dosledno mijenjati zakonska regulativa, poslovna praksa, poslovne norme i etike, pravila ponašanja i dr.

Prema *WEF's Global Competitiveness Index 2011-2012*, kojim su obuhvaćene 142 privrede, članice bivše SFRJ su nisko rangirane. Prema izabranim institucionalnim pokazateljima (Tabela 2), koji se odnose na korporativno upravljanje situacija je takođe nepovoljna. To znači da je kvalitet korporativnog upravljanja na niskom nivou, izuzev u kompanijama koje su u vlasništvu inostranih korporacija. Uglavnom su im zajednički sledeći problemi: nestabilan i netransparentan institucionalni okvir, nedovoljnost znanja, visok stepen svojinske koncentracije, mogućnost razvlašćenja malih akcionara, nerazvijenost tržišta kapitala, kratka poslovna praksa, agencijski problem na relaciji većinski vlasnici - manjinski vlasnici, neprofesionalnost menadžmenta i raskorak između formalne regulative i suštinske praktične primjene propisa i institucionalnih rješenja.

**Tabela 2** Izabrani institucionalni pokazatelji koji utiču na korporativno upravljanje

Članice bivše SFRJ	GCI mjesto/rezultat	BR (I)	I (EBF)	I (mjesto)			
				I (SAR)	I (ECB)	I (PMSI)	I (SIP)
Slovenija	57 / 4,30	39	54	57	126	127	20
Crna Gora	60 / 4,27	57	47	82	82	71	28
Hrvatska	76 / 4,08	52	89	84	131	125	111
Makedonija	79 / 4,05	69	95	81	113	109	20
Srbija	95 / 3,88	88	130	114	136	140	60
Bosna i Herc.	100 / 3,83	92	134	119	71	139	77

Legenda: GCI – Globalni indeks konkurentnosti; BR – osnovni zahtjevi; I – institucije; EBF – etičko ponašanje firmi; SAR – snaga standarda revizije i izvještavanja; ECB – efikasnost savjeta direktora; PMS – zaštita manjinskih interesa akcionara; SIP – snaga zaštite investitora;

Visok stepen svojinske koncentracije sprečava oportunističko ponašanje menadžmenta (korišćenje kontrole za svoju ličnu korist). Ali, krupni vlasnici s kontrolnim paketom akcija najčešće slijede svoje interese na račun račun malih akcionara i drugih interesno-utjecajnih grupa. Nerazvijeno korporativno upravljanje ne može rješavati moralni hazard i oportunističko ponašanje kao osnovne manifestacije agencijskog problema. Osnovni problemi korporativnog

upravljanja u posmatranim državama su: zloupotreba prava manjinskih akcionara, netransparentne svojinske strukture, direktna povezanost svojine i kontrole, neodgovarajući i neiskusni korporativni organi i minimiziranje vrijednosti akcija manjinskih akcionara.

Radi poređenja, i u Kini se korporativno upravljanje suočava s mnogim institucionalnim ograničenjima. Unikalni institucionalni okvir Kine determiniše postojeći model korporativnog upravljanja, koji se može opisati kao kontrola koja je u suprotnosti s tržišnim modelima, koji se koriste u razvijenim zapadnim privredama. Kineski firme imaju jake performanse i donose odluke u skladu s interesima akcionara. Njihov model korporativnog upravljanja vuče korijene iz administrativnog upravljanja i postojećeg zvaničnog državnog institucionalnog okvira. U Kini je posljednjih 15-tak godina u središtu pažnje rasprava o mogućnosti razvoja efikasnog sistema korporativnog upravljanja.

Pistor i Xu (2004) navode da je kineska berza stvorena krajem 1990, a za manje od 15 godina je postala osma po veličini u svijetu. Sudeći po broju akcionarskih društava, tržišnoj kapitalizaciji, likvidnosti i mobilizaciji finansijskih sredstava, kinesko tržište akcija je daleko iznad odgovarajućih tržišta većine tranzicijskih privreda. Iako je mlado, već generiše mnoge učesnike. Prema statističkim podacima koje je objavila Kineska regulatorna komisija za vrijednosne papire, više od 70 miliona investicionih računa je otvoreno, a oko 200-300 miliona Kineza su ulagali na tržištu akcija. U tom kontekstu, korporativno upravljanje postaje veliki problem koji treba rješavati, uz učešće mnogih strana, uključujući regulatore, tržišne subjekte i dr.

Da bi se razumjelo kinesko korporativno upravljanje, potrebno je imati u vidu da je Kina počela sprovoditi reforme u okruženju u kojem nije imalo odgovarajuću institucionalnu infrastrukturu. Postojalo je samo državno regulisanje, koje je kontrolisalo firme i akcionare. Zato su koncentrirana svojinska struktura, nedovoljno otvorene finansijske informacije i neaktivni zahvati tržišta bili standardna praksa upravljanja.

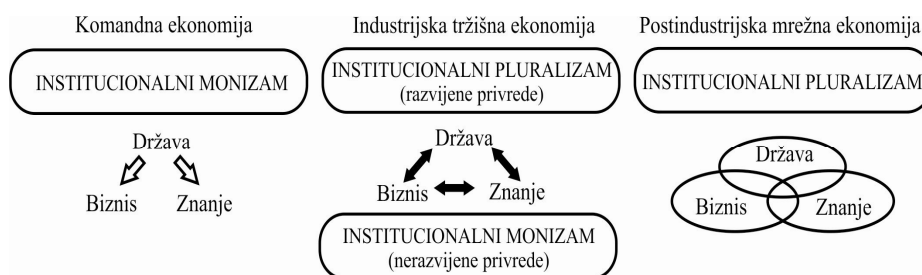
Smatra se da poboljšanje korporativnog upravljanja u Kini zavisi od unaprijeđenja ukupne institucionalne infrastrukture u budućnosti. Vjeruje se da kineski zvaničnici i poslovni čelnici moraju poboljšati performanse korporativnog upravljanja u firmama ako žele da zadrže visoke stope privrednog rasta. Nivo razvijenosti korporativnog upravljanja direktno zavisi od stepena državnog regulisanja i ograničenja postojeće institucionalne infrastrukture. Chow [2005] navodi da je korupcija u vladi najvažnija prepreka za reformu fondovskog tržišta u Kini. On velikog značaja je i nastavak razvijanja tržišta kapitala, posebno stimulisanje spajanja i akvizicija i uvođenje većeg broja institucionalnih investitora na tržištu akcija.

## Smjena razvojne paradigme i korporativno upravljanje

Čini se da je 2009. došlo do smjene paradigme globalnog ekonomskog razvoja. Prvi put poslije osam decenija zabilježene su negativne stope svjetskog GDP. Poslije teške dvogodišnje finansijske i ekonomske krize, 2011. je počeo period dugotrajnog restrukturiranja, pri relativno niskim godišnjim stopama rasta svjetskog GDP (do 4,5%). Razvijene privrede ostvaruju stagnacijski tempo rasta (2,5%) i progres u restrukturiranju. Neke nerazvijene i tranzicijske privrede ostvaruju veće stope privrednog rasta sa slabim restrukturiranjem, pa se smatra da se tu radi o inercionom rastu s velikim prijetnjama od kriznih šokova.

Pokazalo se da uobičajeni mikro stimulatori ekonomskog rasta više ne djeluju. Traže se alternativna rješenja. U tome velika šansa za doslednu primjenu principa korporativnog upravljanja i za razvoj pluralističkog institucionalnog ambijenta kao njegovog neophodnog okvira. Posebno zato što se strategija EU *Europe 2020* zasniva na ideji intelektualnog i ekološkog rasta, koja podrazumijeva razvoj mrežne partnerske kooperacije (unutrašnje i spoljne). To se idealno uklapa u pretpostavke korporativnog upravljanja.

Novi model ekonomskog rasta i održivog razvoja, pored forsiranja intelektualnih (informacionih, visoko tehnoloških i inovacionih) i ekoloških komponenti (čiste tehnologije, novi energetske izvori, održiv razvoj) mora se zasnivati na institucionalnom pluralizmu kao dokazanom opštem razvojnom okviru i naprednom korporativnom upravljanju, koje, pored mrežne partnerske saradnje, podrazumijeva i doslednu primjenu svih njegovih fundamentalnih principa u biznisu. Sinergija navedenih komponenti je jedini racionalan odgovor na izazove ekonomske krize.



**Slika 1** Evolucija modela kooperacije nosilaca ekonomskog razvoja

Izvor: Kreacija autora

Evolucija modela kooperacije nosilaca ekonomskog razvoja pokazuje da u komandnoj ekonomiji nije postojalo partnerstvo, nego jednosmjern uticaj

državnog regulisanja (kao oblika institucionalnog monizma), da je u industrijskoj tržišnoj ekonomiji postojala dvojna institucionalna matrica s različitom snagom uticaja na dvostrukim relacijama (povratnim vezama), dok u postindustrijskoj ekonomiji postoji sinergističko preplitanje uticajnih sfera (Slika 1).

Efikasno upravljanje znanjem je moguće samo u uslovima odgovarajuće korporativne kulture i efikasnog korporativnog upravljanja, podržanog informacionom tehnologijom i definisanim pluralističkim institucionalnim uslovima.

### **Zaključak**

Korporativno upravljanje kao način na koji se vode korporacije, još uvijek nije afirmisano u većini tranzicijskih privreda. U nerazvijenoj i/ili nedovoljno razvijenoj institucionalnoj sredini, kakva postoji u većini država tranzicije, nije moguć značajan razvoj korporativnog upravljanja kao bitnog gradivnog elementa mikroekonomskog okruženja. U uslovima deficita institucionalne zaštite biznisa i niskog nivoa znanja nije moguća zaštita akcionara i investitora, koju bi trebalo da obezbijedi korporativno upravljanje.

U redukovanim institucionalnim, makroekonomskim i mikroekonomskim uslovima nije moguće formiranje, a samim tim ni razvoj korporativnog upravljanja, koje karakteriše razne uzorne modele razvijenih privreda. Zato su za njegovo oživljavanje i funkcionisanje potrebne šire društvene, institucionalne i ekonomske reforme. Osnovni ekonomski institucionalni temelji korporativnog upravljanja (državno, tržišno i svojinsko regulisanje) su u razmatranim tranzicijskim državama bili nestabilni. Oni su zatajili pod teretom brojnih sociopatoloških promjena. Učvršćivanje navedenih temelja je uslov za razvoj korporativnog upravljanja, kao i za održivi ekonomski i društveni razvoj.

Po prirodi stvari, zbog a) prelaza s jednog načina privređivanja prema drugom (industrijskog na postindustrijsko) i b) korijenitih promjena društveno-ekonomskog sistema, korporativno upravljanje bi trebalo da ima ključni značaj za sve privrede u tranziciji. Postignuti rezultati, međutim, govore da to nije slučaj, jer ono nije ostvarilo svoj razvoj i uticaj u svojim osnovnim funkcijama i domenima djelovanja. Svi odgovori na pitanje zašto je to tako vode prema istim uzrocima, koji su generisani u redukovanom institucionalnom okruženju (političkom, pravnom i ekonomskom). Umjesto da se poznatim i preciznim regulativnim mjerama i metodama institucionalnog uticaja a) pomažu privatne firme i privatno preduzetništvo za osposobljavanje i prilagođavanje poslovanju zasnovanom na principima korporativnog upravljanja, a samim tim i za kvalitetnije i brže uključivanje u proklamovano tržišno provređivanje, b) forsira razvoj finansijskih

tržišta i c) smanjuju biznis barijere zbog privlačenja stranih direktnih investicija u privredne oblasti, došlo je do njihovog ignorisanja, negacije i zamjene od strane alternativnih institucionalnih aranžmana, koji su zasnovani na interesima neformalnih grupa uticaja.

Logično je bilo da svojinska transformacija (konkretno: privatizacija) dovede do povećanja motivacionog mehanizma i pozitivnih promjena u organizacionim strukturama, koje bi se postepeno i funkcionalno prilagođavale aktivnom djelovanju principa korporativnog upravljanja. Naravno, ni ono što se u praksi dogodilo nije nelogično (ima svoje interesno ekonomsko objašnjenje), ali je u pogledu ostvarenih privrednih rezultata disfunkcionalno i suprotno principima korporativnog upravljanja. Malo koga je interesovao razvoj firmi i preduzetništva u zdravim okvirima i masovnim razmjerama. Primarno je bilo ostvarenje lične koristi. Prednje je objektivno bilo moguće ostvariti jedino u uslovima institucionalnog vakuuma, koji se, prema mišljenju V. Draškovića, pretvorio u institucionalni nihilizam.

### Literatura

1. Babic, V. (2010), Corporate Governance In Transition Economics, *Ekonomске teme*, Vol. 34, No 2, 555-568.
2. Berglöf, Von Thadden, E. (1999), *The Changing Corporate Paradigm: Implications for Transition and Developing Countries*, ([www.worldbank.org/research/abcd/Washington I/pdfs/berglof.pdf](http://www.worldbank.org/research/abcd/Washington%20I/pdfs/berglof.pdf), downloaded 09.11.2012)
3. Dixit, A (2009), Governance Institutions and Economic Activity, *American Economic Review*, 99:1, 5-24.
4. Fiss, P. C. (2008), *Institutions And Corporate Governance*, Published in: *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, Sage Publications, Los Angeles, 389-410.
5. Gilson, R. J. (1996), Corporate Governance and Economic Efficiency: When Do Institutions Matter?, *Washington University Law Review*, Vol. 74, Issue 2, pp. 327-345.
6. Helmke G., Levitsky, S. (2003), Informal institutions and comparative politics: a research agenda, Working Paper 307, Kellogg Institute (<http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/307.pdf>, accessed September 12, 2012)
7. Estrin, S. (2002), *Competiton and Corporate Governance in Transition*, *The Journal of Economic Perspective*, Vol. 16, No 1, 101-124.
8. Estrin S., Prevezer, M. (2011), *The Role of Informal Institutions in Corporate Governance: Brazil, Russia, India and China Compared*, *Asia Pacific journal of management*, 28 (1), 41-67.
9. Lazonick, W. (2001), Public and corporate governance: The institutional foundations of the market economy, Spring Seminar of the United Nations Economic Commission

- for Europe, Geneva, Switzerland, May 7 (<http://www.insead.edu/cgep>, accessed September 16, 2012)
10. Maitland, E., Nicholas, S., Boyse, G. (2009), *The Economics of Governance: Transaction Cost Economics and New Institutional Economics*, 1-25 (<http://www.newcastle.edu.au/Resources/Faculties/Faculty%20of%20Business%20and%20Law/Events/Symposium/maitland-nicholas-boyce-paper.pdf> , accessed September 14, 2012)
  11. Postma, T., Hermes, N. (2002), *Institutions, Corporate Governance and Corporate Governance Institutions: The Case of Estonia*, The Workshop "Getting Ready for a Larger EU: Governance, Institution Design and the Transformation of Business Systems", June 20-21 ([http://www.rug.nl/staff/c.l.m.hermes/corporate\\_governance\\_Estonia.pdf](http://www.rug.nl/staff/c.l.m.hermes/corporate_governance_Estonia.pdf), accessed October 05, 2012)
  12. Rodrik, D., Subramanian, A., Trebbi, F. (2002), *Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development*, *NBER Working Paper Series, National Bureau of Economic Research, October*, <http://www.nber.org/papers/w9305.pdf> (accessed September 03, 2012).
  13. Shleifer, A., Vishny, R. W. (1997), *A Survey of Corporate Governance*, *Journal of Finance*, Vol. 52, No 2, 737-783.
  14. Tchouassi, G., Nosseyamba, B. (2011), *Corporate Governance and Maximization of Shareholder Value: Theoretical Analysis From Francophone Countries in Africa*, *Journal of Public Administration and Policy Research*, Vol. 3(6), 198-206.
  15. Tirole, J. (2001), *Corporate Governance*, *Econometrica*, Vol. 69, No. 1, 1-35.
  16. Zingales, L. (1997), *Corporate Governance*, NBER Working Paper 6309, NBER, Cambridge, Mass.

## INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF CORPORATE GOVERNANCE AS KEY ASPECT OF SUSTAINABLE

**Abstract:** The importance of institutional factors, which form the regulatory framework of corporate governance regimes for successful and sustainable economic and social development is very emphasized in the economic literature. The issue of best practices in the field of corporate governance is particularly important. It should play a key role and fundamental importance in all economies.

This paper examines the factors that make up the institutional framework of corporate governance in different economic systems. It starts with a hypothesis that the underdeveloped social, political and particularly economic institutional framework are the most important causes of inefficient corporate governance.

**Keywords:** Corporate Governance, Institutions, Institutional Pluralism, Sustainable Development

## POZICIONIRANJE ŽENA U VISOKOM OBRAZOVANJU: PRIMER EKONOMSKOG FAKULTETA U BEOGRADU

Dr Slavica Manić\*

**Apstrakt:** Studije koje se zasnivaju na empirijskim istraživanjima položaja žena u nauci i visokom obrazovanju u različitim zemljama iskazuju pomalo kontradiktorne tvrdnje o ovom pitanju. S jedne strane, primećuju se pozitivni trendovi koji se tiču udela žena u kategorijama upisanih i diplomiranih studenata na svim nivoima studiranja. S druge strane, međutim, uočeno je prisustvo izvesnih nepovoljnih tendencija: žene se sporije kreću duž hijerarhijske lestvice naučnih zvanja, retko se nalaze na rukovodećim i drugim pozicijama bitnim za odlučivanje, njihovo učešće u strukturama moći je minimalno. Imajući navedeno u vidu, u ovom radu ćemo proučiti kako su pozicionirane visokoobrazovane žene, angažovane u nastavnim i naučnim procesima na Ekonomskom fakultetu u Beogradu. Namera nam je da ustanovimo u kojoj meri faktičko stanje na ovoj prestižnoj instituciji korespondira gore navedenim zaključcima različitih empirijskih studija na ovu temu.

**Ključne reči:** visoko obrazovanje, rodna ravnopravnost, polna diferencijacija

### Umesto uvoda: rodna emancipacija u visokom obrazovanju

U drugoj polovini XX veka, žene su u proseku činile polovinu upisanih i diplomiranih studenata na univerzitetima u Srbiji (njihov udeo je bio izraženiji u oblasti društveno-humanističkih nauka) i četvrtinu magistara i doktora nauka. Ovako nepovoljna struktura na višim ciklusima studiranja je u literaturi objašnjena postojanjem nevidljivih, ali istovremeno nepremostivih, prepreka za napredovanje ženske populacije uprkos drugačije proklamovanim vrednostima akademskih sistema (efekat "staklenog svoda" – *glass ceiling* [9, str. 682]).

Poslednjih dvadesetak godina, međutim, primećeni su pozitivni pomaci na planu rodne ravnopravnosti. Prema najnovijim podacima Republičkog zavoda za statistiku, žene danas čine 55,64% upisanih na sve nivoe studiranja u Srbiji, te 59,36% diplomiranih studenata (na osnovnim akademskim studijama ove veličine

---

\* Vanredni profesor, Ekonomski fakultet, Beograd; mail: slavica@ekof.bg.ac.rs



iznose 56,37% i 59,49%, respektivno).<sup>1</sup> Udeli žena u istim kategorijama na master i doktorskim studijama takođe pokazuju kretanja na osnovu kojih uočavamo da Srbija sledi opšti trend po kojem broj žena koje studiraju i diplomiraju *na svim nivoima obrazovanja* nadmašuje broj muškaraca [2, str. 204-205; 14].

Imajući u vidu činjenicu da su suštinske reforme na planu polne nejednakosti načinjene u poslednje dve decenije,<sup>2</sup> te da su iste rezultirale gore pomenutim pozitivnim trendovima, na prvi pogled se čini da ove podatke možemo tumačiti kao dokaz povećanja jednakosti polova na univerzitetu, te indikator povećanja šansi, prilika i mogućnosti na planu karijere žena [5]. Ipak, činjenično stanje po pitanju drugih parametara relativizira navedene promene i ne omogućava donošenje jednoznačnih zaključaka.

Naime, Srbija ima 14855 zaposlenih u funkciji nastavnog osoblja u višem i visokom obrazovanju (9467 nastavnika i 5388 saradnika u nastavi); od ukupnog broja žena ima 6825 (ili 45.94%); ipak, od 8087 doktora nauka 3244 su žene, od 3873 magistra i specijalizanta, 2043 su žene, a u kategoriji bez naučnog zvanja od 2895 zaposlenih, 1538 su žene; drugim rečima, udeli žena po kategorijama doktora, magistara i onih bez naučnog zvanja su 40.11, 52.75 i 53.12%,<sup>3</sup> respektivno, te se čini da je izvesna hijerarhija rodnih uloga i dalje prisutna, uprkos nesumnjivom pomaku u odnosu na raniji period po pitanju ravnopravnog učešća žena kao nosioca obrazovnog procesa.

Prema podacima Evropske komisije [16], uprkos primećenom rapidnijem porastu žena koje su doktorirale, postojanju tendencije povećanja broja žena profesora, te činjenici da se broj žena istraživača uvećava po bržoj stopi u odnosu na muškarce, žene i dalje čine tek jednu trećinu ukupnog broja istraživača, a taj procenat je još lošiji kad je reč o kategoriji redovnih profesora. Drugim rečima, procenat žena redovnih profesora raste u poslednjih 20-25 godina, ali je i dalje niži u odnosu na udeo muškaraca u tom rangu [6, str. 511].

Ovi podaci su poslužili kao potvrda uvreženog (i u literaturi argumentovanog) stava da je rodna emancipacija nekako najkasnije "zaživela" u oblasti visokog obrazovanja u kojoj na top pozicijama akademske hijerarhije još uvek dominira jači pol [5], odnosno da se polna struktura na fakultetima (kao statusno najcenjenijim naučno-nastavnim ustanovama) najsprije menja [11, str. 618].

---

<sup>1</sup> Obračun autora na osnovu [15].

<sup>2</sup> Devedesetih godina prošlog veka intenzivirano je razmatranje problematike rodne ravnopravnosti i na širem planu - kroz donošenje raznolikih međunarodnih dokumenata; između ostalog, nedovoljna zastupljenost žena u nauci je apostrofirana rezolucijom Veća EU [4].

<sup>3</sup> Kalkulacija autora na osnovu [15].

### Hijerarhija rodnih uloga: metodologija i analiza

Različita empirijska istraživanja [6; 10; 5; 8], potvrđuju opšte poznatu stvar: žene i muškarci su nejednako distribuirani u akademskoj hijerarhiji. Moguća objašnjenja za nedovoljno prisustvo žena na višim pozicijama načelno se mogu podeliti na ona koja potiču iz socioloških studija i gledišta ponikla u ekonomskoj nauci.

U sociološkoj literaturi koja se bavi odnosima polova široko je prihvaćena tzv. "konvencionalna mudrost" [10, str. 53], po kojoj se nejednaka raspodela na žene i muškarce profesore obično smatra pokazateljem nepostojanja jednakih prilika za oba pola [3].

Sasvim drugačije objašnjenje, koje izlazi iz okvira socioloških studija, nudi neoklasična ekonomska teorija. Ono se fokusira na različite nivoe ljudskog kapitala koje poseduju žene i muškarci (mereno nivoom formalne kvalifikacije, radnog iskustva ili stečenim veštinama), što uslovljava razlike u izborima i preferencijama između karijere i roditeljstva [1].<sup>4</sup>

Nezavisno od toga da li postojanje hijerarhije rodnih uloga nazivamo pukom (ili čak opravdanom) polnom diferencijacijom (kao što sugeriše ekonomska teorija), ili smo naklonjeniji gledištu da je to oblik polne diskriminacije (kako tvrde sociolozi), evidentno je da je pitanje sporije naučne promocije žena aktuelno. Stoga smo proučavali (iz više različitih uglova) kako su pozicionirane visokoobrazovane žene na Ekonomskom fakultetu u Beogradu (EF), sa intencijom da ustanovimo u kojoj meri faktičko stanje na ovoj prestižnoj instituciji korespondira zaključcima niza različitih empirijskih studija na ovu temu.

U radu su korišćeni metodološki postupci deskriptivne statistike – na osnovu dostupnih podataka izračunavani su apsolutni i relativni pokazatelji kojima se može prikazati pozicija visokoobrazovanih žena u nastavno-naučnim procesima na EF.

Analiza se, u najvećoj meri, zasniva na postulatima pozitivne ekonomije, uz izvesne primese normativnog (koje se odnose više na vrednosno „impregnirane“ komentare u vidu iznošenja ličnog stava povodom aktuelnog faktičkog stanja, nego na preporuke kako bi trebalo da bude).

---

<sup>4</sup> Drugim rečima, razlozi za manju reprezentativnost žena među vanrednim i redovnim profesorima su pronađeni u uticaju porodičnog segmenta na rad oba pola, a ne u postojanju nekakvog "staklenog svoda" u vidu nepremostivih prepreka koje se postavljaju pred žene na samim fakultetima ili univerzitetima [10, str. 70].

Postoje, naravno, i određena **ograničenja** po pitanju upotrebljivosti zaključaka do kojih ćemo doći, naime:

- Podaci o reprezentativnosti žena u nauci, promenama u njihovoj "prisutnosti", upoređivanje ovih veličina sa onima koje se odnose na muškarce i slično, nisu nužno adekvatni za izvlačenje eksplicitnih zaključaka o postojanju dispariteta u tretiranju polova pri zapošljavanju i unapređenju. Razlog njihove "nevaljanosti" se tiče činjenice da mogu biti pod jakim uticajem demografskih faktora poput starosno-polne distribucije u određenoj oblasti, polne strukture novih doktoranata i slično, te bi sve zaključke koji ne uzimaju obzir efekte demografske inercije trebalo uzimati sa rezervom [6].
- Ekonomski fakultet, po svojoj polnoj strukturi, nije reprezent proseka i preseka stanja na Beogradskom Univerzitetu ili u visokom obrazovanju uopšte. Stoga generalizacije od pojedinačnog slučaja (EF) ka zaključcima opšteg karaktera nisu validne (pošto na logičkom planu induktivno zaključivanje iste ne produkuje).<sup>5</sup> Eventualno je moguće koristiti indukciju na psihološkom planu, u smislu da će budući trendovi na EF pratiti nekakav primećeni obrazac koji je egzistirao i više puta se ponavljao u prošlosti.

Predmet naše analize su sledeći parametri :

- udeo žena po ciklusima obrazovanja u studentskoj i nastavničkoj populaciji (broj i udeo žena u dodiplomskim studijama, broj magistarskih i doktorskih disertacija koje su odbranile pripadnice ovog pola, broj žena mentora za pomenute disertacije);
- učešće žena na pozicijama bitnim za odlučivanje (istorijat EF-a za period 1946-2012) ;
- broj i polna struktura nastavnog kadra (po zvanjima i katedrama) 1. juna 2012. godine;
- dužina trajanja ciklusa obrazovanja (od diplomskog do doktorata), te vremenski period koji se iziskuje za « prolazak » kroz sva nastavnička zvanja do redovnog profesora.

---

<sup>5</sup> Upoređivanje institucija koje nisu slične po karakteristikama i kontekstu je neproduktivno, te ne može iznedriti opšteprijvatljive zaključke. O tome šire pogledati u [8].

### Udeo žena po ciklusima obrazovanja<sup>6</sup>

Ekonomski fakultet je "tipično ženski" fakultet, bar kad je reč o studentskoj populaciji prvog ciklusa osnovnih studija. U poslednje tri decenije odnos ženske i muške populacije u ovom segmentu je (uz sitne oscilacije) nepromenjen: 70% žena i 30% muškaraca. Ovaj odnos se drastično menja kad je reč o ostalim ciklusima obrazovanja.

Na osnovu podataka o odbranjenim doktorskim i magistarskim tezama u periodu 1997-2007, ustanovili smo sledeće:

- u pomenutom periodu odbranjeno je 570 magistarskih teza – odnos muškaraca i žena magistranata je skoro potpuno ujednačen: 283 i 287, respektivno (udeo žena koje su odbranile magistarske teze iznosi 50.3%), a žene se pojavljuju kao mentori magistarskih radova 111 puta (udeo od 19.47%);
- u isto vreme, odbranjene su 104 doktorske disertacije – 64 teze su uradili muškarci, a 40 žene (udeo žena kao autora doktorskih teza iznosi 38.46%), a istovremeno, samo 13 žena se pojavljuje u svojstvu mentora (udeo od 12.5%), a njih 32 u svojstvu članova komisije (od potencijalno 208 članstava, što čini 15.38%);
- u poređenju sa podacima koji su uprosečeni za teritoriju Srbije, situacija na EF-u je, svakako, bila povoljnija; naime, žene su u istom periodu u Srbiji bile manje-više standardno zastupljene sa 30-32% među magistrima i doktorima nauka [9], te je EF iskazivao bolje rezultate (od proseka).

Sudeći po polnoj strukturi upisanih studenata, Ekonomski fakultet je oličenje dominantno „ženskog“ fakulteta, te su se efekti inicijalnog sastava studentske populacije mogli (i morali) prenositi na relacije dva pola u narednim ciklusima obrazovanja (postdiplomske i doktorske studije). Ipak, na osnovu dostupnih podataka, nismo ustanovili da postoje značajniji efekti pomenutog "prelivanja". Čini se da bi to moglo biti uzrokovano činjenicom da u nastavnim procesima na višim godinama studija dominiraju muškarci, što izaziva konkretne, a po žene-profesore nepovoljne posledice po njihovo mentorstvo na ostalim ciklusima studiranja (pogotovo na doktorskim studijama).<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Podaci o studentskoj populaciji prvog ciklusa osnovnih studija su dobijeni iz Studentske službe Ekonomskog fakulteta. Ostali nalazi su produkt kalkulacije autora sačinjene na osnovu [12, str. 457-584].

<sup>7</sup> O ovome šire pogledati u literaturi: [10].

### **Učešće žena na pozicijama bitnim za odlučivanje<sup>8</sup>**

U periodu od 1946. do 2012. godine, od 31 dekana samo 3 su bile žene, u sledećim vremenskim periodima: 1962-63; 1975-77 i 1994-96; udeo od 10% u ukupnom broju dosad biranih dekana deluje optimistično u poređenju sa dužinom njihove „vladavine“ (5 godina u poređenju sa analiziranih 66 godina rukovođenja fakultetom – 7,5%).

Situacija je za nijansu bolja na nižim rukovodećim pozicijama: naime, u istom periodu, od ukupno biranih 49 prodekana, samo je 6 žena (što je udeo od 12,2%); tri od pomenutih 6 su bile po dva puta prodekani, a samo jedna i dekan u mandatu nakon prodekanskog staža.

Kad je reč o NICEF-u, kao centru koji egzistira skoro četiri decenije (od 1974.), a posredstvom kojeg je urađeno više od 1000 projekata i studija, činjenice su sledeće : istim je rukovodilo 9 direktora, od toga samo jedna žena (u dvogodišnjem vremenskom intervalu); iako je postotak (u smislu udela) negde između veličina koje tangiraju pozicije dekana i prodekana, čini se da je ovde izraženija sumnja u sposobnost žena da „pronalaze“ komercijalne i ostale projekte (samo 5,2% vremena od ukupnog broja godina egzistiranja centra žena-rukovodilac je imala priliku da pokaže svoje umeće na pomenutom planu).

Situacija je relativno slična i u slučaju Ekonomskih anala (časopisa koji izdaje naš fakultet više od pet decenija): od 14 glavnih i odgovornih urednika, samo je jedna žena i to u periodu od 2006. do 2012. godine.

Verovatno najočitiiji primer neravnopravnosti polova predstavlja Centar za izdavačku delatnost, koji postoji nešto više od dve decenije (od 1991.), a dosad je imao 7 direktora, pri čemu nijedna žena nikad nije rukovodila ovim centrom.

Situacija na planu rukovođenja katedrama (kojih ukupno ima šest) je specifična usled višedecenijskog postojanja „institucije večitog šefa“, zbog čega su mogućnosti nastavnika oba pola da se kandiduju za tu poziciju bile ograničene. Implementiranjem principa „naredni po trenutku izbora u zvanje redovnog“ (uz uslov da na tajnom glasanju dobije većinu glasova svih članova katedre), koji danas egzistira na većini katedri otklonjeno je pomenuto ograničenje, ali nisu eliminisani očiti znaci rodne neravnopravnosti. Tako je, na primer, u skoro šest decenija postojanja Katedre za ekonomsku teoriju i analizu od 19 šefova bila samo jedna žena i to pre trideset godina. Slična situacija je i na drugim katedrama: Katedra za ekonomsku politiku i razvoj – samo 1 žena od ukupno dosada biranih 11 šefova katedre; Katedra za međunarodnu ekonomiju – od 7 šefova samo 1 žena; Katedra

---

<sup>8</sup> Kalkulacija autora na osnovu [13].

za računovodstvo – od 10 šefova samo jedna žena; Katedra za poslovnu ekonomiju i menadžment – od 13 šefova samo jedna žena. Sa stanovišta kakve-takve rodne ravnopravnosti, najpovoljnija je situacija na Katedri za statistiku – od 16 dosadašnjih šefova, 3 su bile žene.

Sudeći po ovim nalazima, u podeli poslova rukovođenja na Ekonomskom fakultetu se manifestuju značajne polne razlike. One su, kako se i u literaturi tvrdi, manje izražene kod obavljanja rutinskih aktivnosti, a najviše kod najzahtevnijih istraživačkih poslova, te kod onih aktivnosti koje (bilo da su od rutinskog ili suštinskog značaja) zahtevaju samostalnost [11, str. 625-6].

### **Broj i struktura nastavnog kadra na EF<sup>9</sup>**

Od šezdesetih godina prošlog veka broj nastavnika i saradnika na Fakultetu prevazilazi 100 stalno zaposlenih, a početkom sedamdesetih se taj broj ustalio na 120 - 130 ljudi koji « pokrivaju » nastavno-naučne procese.

Ekonomski fakultet u Beogradu je u junu 2012. godine zapošljavao 133 nastavnika i saradnika u stalnom radnom odnosu (74 muškarca i 59 žena), što na prvi pogled odslikava relativnu ravnopravnost polova: udeo žena u ukupnom nastavnom osoblju iznosi „zavidnih“ 44.36%.

Od 74 zaposlena muškarca, procentualno su najzastupljeniji redovni profesori (43.24%) i asistenti (25.68%); kod žena takođe dominiraju pomenuta zvanja sa identičnim udelima od 28.81%. Ne treba, međutim, izgubiti iz vida činjenicu da je čak 62% muškaraca u najvišim naučnim zvanjima (redovni plus vanredni profesori), naspram daleko manjeg procenta žena u datim zvanjima (konkretno, taj udeo od 45.76% neznatno prevazilazi gore pomenuto učešće redovnih profesora muškog pola). Ukoliko se zadrži postojeća dinamika penzionisanja, a ostali uslovi ostanu nepromenjeni (broj fakultetskih pozicija i postojeća polna struktura pri odabiru novih saradnika) čini se da je rodnu ravnopravnost izvodljivo postići za 15-20 godina.

Struktura nastavnog kadra po zvanjima i polu izgleda ovako:

- 49 redovnih profesora (32 muškarca i 17 žena) – udeo žena u kategoriji redovnih profesora je 34.69%;
- 24 vanredna profesora (14 muškaraca i 10 žena) – udeo žena u ovoj kategoriji je 41.66%;
- 21 docent (8 muškaraca i 13 žena) – udeo žena je čak 61.9%;

---

<sup>9</sup> Kalkulacija autora na osnovu podataka Pravne službe EF-a.

- 36 asistenata (19 muškaraca i 17 žena) – udeo žena je 47.22%;
- 3 saradnika u nastavi (1 muškarac i 2 žene) – udeo žena je 33.3%.

Na osnovu ovih podataka je očito da su žene dominantnije u nižim nastavničkim zvanjima (docenti), a da je njihova pozicija posve drugačija u višim zvanjima (pogotovo u slučaju redovnih profesora).

Posmatrano po katedrama, stanje je sledeće:

- *Katedra za ekonomsku teoriju i analizu* – ukupno 23 člana, od toga **6 žena (ili 26.08%)** i to: 1 kao redovni profesor (udeo u ovoj kategoriji je 10%), jedna žena vanredni profesor (udeo 33.3%), 2 docenta (udeo 50%), 2 asistenta (udeo 40%), a nema ih među saradnicima. U poređenju sa polnom i strukturom po zvanjima na nivou fakulteta kao celine, situacija na ovoj katedri je daleko lošija, a skoro dramatično nepovoljna u kategoriji redovnih profesora.
- *Katedra za ekonomsku politiku i razvoj* – ukupno 21 član, od toga **9 žena (ili 42.86%)** i to: 1 kao redovni profesor (udeo u ovoj kategoriji je 16.83%), tri žene su vanredni profesori (udeo od 50%), 1 je docent (udeo 50%), 4 su asistenti (udeo od 57.14%). Ovde su žene solidno zastupljene, sa izuzetkom kategorije redovnih profesora.
- *Katedra za računovodstvo* – ukupno 19 članova, od toga **7 žena (ili 36.84%)** i to: 2 redovna profesora (udeo u ovoj kategoriji je 40%); u kategoriji vanrednih profesora nema žena, kao ni u kategoriji docenta; kod asistenata 5 žena (što je 50% svih iz ove kategorije). Osim kategorije redovnih profesora (gde postoji relativno povoljna rodna struktura), situacija je u svim ostalim slučajevima izrazito nepovoljna po žene.
- *Katedra za međunarodnu ekonomiju* – ukupno 8 članova, od toga **6 žena (ili 75%)** i to: 1 kao redovni profesor (udeo od 50%), tri kao vanredni profesori (udeo 75%), 1 kao docent (jedina u ovom zvanju) i 1 kao asistent (jedina u ovom zvanju). Na ovoj katedri uočavamo atipičnu strukturu u svakom smislu te reči (po polu i zvanjima) – reč je o potpunoj dominaciji žena.
- *Katedra za statistiku* – ukupno 29 članova, od toga čak **19 žena (ili 65.52%)** i to: 7 žena redovnih profesora (njihov udeo u ovoj kategoriji je 63.63%), 2 su vanredni profesori (udeo od 66.67%), 6 su docenti (udeo od 66.67%), 2 su asistenti (udeo od 50%) a 2 su saradnice u nastavi (jedine u ovom zvanju). Dakle, ovde je takođe izražena atipična struktura po polu (žene dominiraju) i sasvim uravnotežena po zvanjima (nema očitih nedostataka kao u slučaju ostalih katedri). Stoga se čini da je reč o teško dostižnom idealu (jer je daleko brojnija katedra u pitanju, a naročito zbog postojanja

golim okom vidljivog kontinuiteta u uspostavljanju ovakvog “odnosa snaga”).

- *Katedra za poslovnu ekonomiju i menadžment* – ukupno 33 člana, od toga **12 žena (ili 36.36%)** i to: 5 redovnih profesora (udeo u ovoj kategoriji je 33.33%), 1 vanredni profesor (udeo je 20%), 3 docenta (udeo je 75%), 3 asistenta (udeo je 33.33%). Situacija na ovoj katedri je izrazito povoljna ako govorimo o ženama u docentskom zvanju (ponovo niže nastavničko zvanje), ostale su (sa izuzetkom kategorije vanrednog profesora) relativno ujednačene i bliske “proseku” katedre.

Žene su, dakle, najzastupljenije na katedrama za statistiku i međunarodnu ekonomiju. To su istovremeno jedine katedre koje u domenu ravnopravnosti polova iskazuju bolje rezultate od proseka EF-a.

#### **Muškarci i žene na lestvici napredovanja<sup>10</sup>**

Sve nastavnike smo podelili na grupacije onih koji su diplomirali u određenim decenijama (npr. od 1960. do 1970, od 1970 – 1980. i tako dalje), te izračunali koliko godina im je trebalo da od diploma stignu do doktorata i prvog nastavnčkog zvanja. Na osnovu tako strukturiranih podataka uočili smo sledeće zakonitosti:

- u grupaciji onih koji su diplomirali u periodu 1960-1970 danas imamo 3 muškarca i dve žene, a vremenski interval od diplomskog do doktorata iznosio je 8,33 godine za muškarce i 13 godina za žene;
- u kategoriji onih koji su diplomirali u periodu 1970-1980, imamo 26 muškaraca i 12 žena, sa približno sličnim intervalima od diplomskog do doktorata: 10.88 godina za muškarce i 11.08 godina za žene;
- u grupaciji diplomiranih u periodu 1980-1990, imamo isti broj muškaraca i žena (po 11), a pomenuti periodi iznose 11.54 i 14 godina, respektivno (ipak, od ukupno 11 žena, 3 su profesori jezika koji niz decenija nisu bili u obavezi da imaju doktorat da bi obavljali posao nastavnika i ispitivača; pošto ovi atipični slučajevi značajno iskrivljuju sliku, kada iste isključimo iz obračuna, onda je prosečan broj godina neophodnih da se od diplomskog stigne do doktorata u ovoj kategoriji 12);
- u kategoriji diplomiranih u periodu 1990-2000 takođe imamo skoro identičan broj muškaraca i žena (12 i 11, respektivno); ali se stiče utisak da su žene postale vrednije, te u kraćem intervalu stižu od diplomskog do doktorata (za 9.27 godina), naspram “muških” (9.75 godina);

<sup>10</sup> Kalkulacija autora na osnovu podataka Pravne službe EF-a.



- konačno, u kategoriji onih koji su diplomirali nakon 2000. godine, a u međuvremenu i dosegli nastavničko zvanje, imamo 2 muškarca i 4 žene, a pomenuti vremenski intervali iznose 7 i 7,5 godina, respektivno.
- poređenja radi, prosečno vreme za sve muškarce (njih 54) koje se iziskivalo za stizanje od diplome do docenture iznosi 10.5 godina, a za sve žene (njih 40) 11.12 godina.
- ako posmatramo samo grupacije onih koji su diplomirali do 1980. godine (29 muškaraca i 14 žena), jer je izvesno da su isti dosegli rang redovnih profesora, analizirani vremenski intervali iznose 10.62 godine za muškarce, a 11.36 godina za žene.

Posmatrali smo i vremenski interval koji se iziskuje za prolazak kroz sva nastavnička zvanja (od docenture do redovnog profesora): muškarcima je, u proseku, trebalo 13.75 godina da to učine, a ženama, skoro identičnih, 13.76 godina.

Ukoliko analiziramo celokupan period (od diplomiranja do zvanja redovnog profesora) po kriterijumu pola, uočavamo da je muškarcima bilo neophodno, u proseku, 23.87, a ženama 24.29 godina da to učine. I ovaj podatak može različito da se tumači. Čini se da su žene u proseku imale, nešto slabiju poziciju i to u periodu do docenture, a da je nadalje do zvanja redovnog profesora njihova putanja skoro identična onoj kod muškaraca. Manje-više oba pola su imala, dakle, sličan "hod po mukama", samo što je daleko većem broju muškaraca nego žena pošlo za rukom da pomenutu putanju savladaju.

Pogledajmo ove iste podatke po katedrama. Na katedri za ekonomsku teoriju jedinoj ženi redovnom profesoru je od diplomskog do prvog nastavničkog zvanja trebalo 8, a od docenture do redovnog profesora 14 godina (ukupno 22 godine); muškarcima je do docenture prosečno trebalo 8.66 godina, a nakon toga do redovnog profesora u proseku 13.33 (ukupno 22 godine), sa neznatno bržom dinamikom u prolasku kroz zvanja u odnosu na žene.

Na katedri za ekonomsku politiku i razvoj jedinoj ženi redovnom profesoru trebalo je od diplomskog do docenture 13, a nadalje 12 godina (ukupno 25); muškarcima 12.2 i 16.4 godine (ukupno 28.6), te se čini da su muškarci bili u nepovoljnijoj poziciji po pitanju brzine napredovanja.

Na katedri za računovodstvo, prosečno vreme do prvog nastavničkog zvanja za žene iznosi 9.5 godina, a potom im je bilo neophodno 18 godina da steknu zvanje redovnog profesora; kod muškaraca je to 12.66 i 13.66 – dakle, muškarci su lošije pozicionirani do docenture, a kasnije su žene usporene na putanji napredovanja.

Na katedri za međunarodnu ekonomiju jedinoj ženi redovnom profesoru je trebalo 13 godina do docenture, a narednih 11 do zvanja redovnog profesora (ukupno 24), dok je novopridošlom kolegi, bilo neophodno 11 i 19 godina, respektivno (ukupno 30).

Na katedri za statistiku, kao što je poznato, dominiraju žene. Njima je, u proseku, od diplomskog do docenture bilo neophodno 10, a nadalje 13.28 godina; muškarcima 11 i 12.25 godina; iako im je ukupno vreme skoro identično (23.28 kod žena i 23.25 kod muškaraca), ovde se, ipak, oseća neznatna diskriminacija žena u napredovanju kroz nastavnička zvanja.

Na katedri za poslovnu ekonomiju i menadžment, ženama je do docenture bilo neophodno 11.2 godine, a potom do zvanja redovnog, u proseku, 13.6 godina (ukupno 24.8); muškarcima je trebalo 9.6 i 12.9 godina (ukupno 22.5) – pa se ovde uočava usporeniji “hod” kod žena tokom čitavog radnog veka.

Ako ubrzanje procesa studiranja kroz sve cikluse obrazovanja tretiramo kao objektivno uslovljen (a možda i prinudno nametnut) faktor koji će nadalje determinisati dužinu trajanja uspona na relaciji diploma-docentura, čini se da je neophodno napomenuti da postoje i drugi uzroci koji mogu usporiti naučnu promociju žena (kroz hijerarhiju nastavničkih zvanja).

U slučaju EF-a je teško branjiva teza da je reč o demografskoj inerciji koja je preslikana iz sistema (visokog obrazovanja ili države u celini), pošto je odnos snaga među polovima na ovoj instituciji takvog karaktera da bi se ravnopravnost (bar kad je reč o opštoj strukturi nastavnog osoblja) teško mogla dovesti u pitanje. S druge strane, međutim, faktičko stanje na EF-u jeste odraz izvesnih “nasleđenih” obrazaca, na postojanje kojih odavno “upozorava” literatura,<sup>11</sup> te je izbor kadrova uslovljen i dejstvom subjektivnih faktora. Reč je o takozvanim “nepisanim pravilima”, jer se neki predmeti decenijama tretiraju kao nezvanično “muški” (Osnovi ekonomije, Teorija cena, Upravljačko računovodstvo), dok se drugi smatraju dominantno “ženskim” - Statistika, Osiguranje i Tarife u osiguranju (na kojima su, skoro po pravilu, a opet sa jednim izuzetkom, birane žene kao nastavnici i saradnici).

Na svim pomenutim predmetima je nastavljena ranije etablirana praksa (koja uveliko prerasta u tradiciju) prijema novih kadrova (skoro unapred) determinisanog pola.

---

<sup>11</sup> Strukturalistička koncepcija u sociološkoj literaturi nudi obilje opisa situacija na osnovu kojih se može identifikovati kontekst nejednakosti u insitucijama visokog obrazovanja. Tako su, na primer, neki autori [7], ustanovili da je izvesnije da će novi uposleni biti žena ukoliko je ukupan procenat žena u instituciji obrazovanja relativno visok ili ako je prethodni službenik na toj poziciji bila žena.

## Zaključak

Analizirajući poziciju visokoobrazovanih žena, angažovanih u nastavnim i naučnim procesima na Ekonomskom fakultetu u Beogradu, ustanovili smo da faktičko stanje na ovoj instituciji u izvesnoj meri (u određenim segmentima) korespondira zaključcima drugih empirijskih studija o ovom pitanju.

Sudeći po polnoj strukturi upisanih studenata, Ekonomski fakultet je oličenje dominantno „ženskog“ fakulteta, te su se efekti inicijalnog sastava studentske populacije mogli (i morali) prenositi na relacije dva pola u narednim ciklusima obrazovanja (postdiplomske i doktorske studije). Ipak, na osnovu dostupnih podataka, nismo ustanovili da postoje značajniji efekti pomenutog „prelivanja“, pošto je u poređenju sa prvim ciklusom osnovnih studija (dodiplomske studije) u kojem žene potpuno dominiraju već decenijama, broj i učešće žena relativno naglo opadao sa svakim narednim ciklusom obrazovanja (magistarske i doktorske studije). Osim toga, žene koje se nalaze u svojstvu nastavnika ređe su imale priliku da budu mentori doktorskih i ostalih disertacija. Ipak, imajući u vidu činjenicu da u ovom segmentu naši podaci pokrivaju period do 2007. godine, a da je trend porasta učešća devojaka i žena u broju diplomiranih, magistranata i doktoranata u Srbiji identičan globalnim zbivanjima na ovom planu [15],<sup>12</sup> za očekivati bi bilo da rezultati za poslednjih pet godina iskazuju sličnu tendenciju.

Ukupno učešće žena u nastavnom kadru je na relativno zadovoljavajućem nivou, ali je više nego očito da su žene dominantne u nižim nastavničkim zvanjima (docenti i asistenti), a da je njihova pozicija posve drugačija u višim zvanjima (pogotovo u slučaju redovnih profesora). Kao pozitivnu stvar bismo mogli istaći činjenicu da sa stanovišta vremena koje se iziskuje za prolazak kroz sva univerzitetska zvanja do najvišeg, čini se da, u proseku, lestvica napredovanja ne ispoljava « znake » rodne senzitivnosti.

Postoje, naravno, i trendovi koji su izrazito nepovoljni, a na koje bi u narednom periodu trebalo obratiti posebnu pažnju. Prvo, u podeli poslova rukovođenja na Ekonomskom fakultetu se manifestuju značajne polne razlike. U decenijama dugoj tradiciji EF-a žene su izuzetno retko (i ne zadugo) imale priliku da se nađu na pozicijama bitnim za odlučivanje, a Fakultet već dve decenije nije imao ženu dekana. Takođe, nepisana pravila (barijere ulasku ili dugotrajnijem „opstajanju“ žena na određenim predmetima) i dalje egzistiraju, a njihova

---

<sup>12</sup> Koristi od sticanja diploma visokog obrazovanja imale su stalni trend rasta, a pride su se relativno povećavale kod žena u odnosu na muškarce [2].

rezistentnost na savremene trendove može negativno uticati na buduće učesće žena u nastavno-naučnim procesima na Ekonomskom fakultetu u Beogradu.

### Literatura

1. Becker, G.S., (1985), Human capital, effort and sexual division of labor, *Journal of Labor Economics*, Vol. 3, S33-58
2. Becker, G.S., Hubbard, W.H.J. and Murphy, K.M., (2010), Explaining the Worldwide Boom in Higher Education of Women, *Journal of Human Capital*, 4, pp. 203-241.
3. Benschop, Y. and Brouns, M. (2003), Crumbling ivory towers: academic organizing and its gender effects, *Gender, Work and Organization*, Vol. 10. No. 2, pp. 194-212
4. Council of the European Union Resolution on "Women and Science", Brussels, 1999.
5. Danell, R. and Hjerm, M., (2012), Career Prospects for Female University Researchers: Event History Analysis of Career Trajectories at Swedish Universities, dostupno na: [http://sticonference.org/Proceedings/vol1/Danell\\_Career\\_228.pdf](http://sticonference.org/Proceedings/vol1/Danell_Career_228.pdf)
6. Hargens, L.L. and Scott Long, J., (2002), Demographic Inertia and Women's Representation among Faculty in Higher Education, *The Journal of Higher Education*, Vol. 73, No. 4, pp. 494-517.
7. Konrad, A.M. and Pfeffer, J., (1991), Understanding the hiring of women and minorities in educational institutions, *Sociology of Education*, Vol. 64, No. 3, pp. 141-157.
8. Marschke, R., Laursen, S., McCarl Nielsen, J. and Rankin, P., (2007), Demographic Inertia Revisited: An Immodest Proposal to Achieve Equitable Gender Representation among Faculty in Higher Education, *The Journal of Higher Education*, Vol. 78, No. 1, pp. 1-26.
9. Popović, D., Duhaček, D., (2009), Od Ciriškog kruga do studija roda: rodna ravnopravnost i visoko obrazovanje u Srbiji, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka*, str. 681-693.
10. Probert, B., (2005), 'I Just Couldn't Fit It In': Gender and Unequal Outcomes in Academic Careers, *Gender, Work and Organization*, Vol. 12, No. 1, pp. 50-73
11. Prpić, K., (2003), Profesionalni položaj, postignuća i perspektive mladih znanstvenica, *Društvena istraživanja*, Zagreb, God. 12, Br. 5 (67), str. 613-634.
12. 70 godina Ekonomskog fakulteta (2007), Ekonomski fakultet, Beograd
13. 75 godina Ekonomskog fakulteta (2012), Ekonomski fakultet, Beograd
14. She figures, dostupno na: <http://ec.europa.eu/research/science-society/index.cfm?fuseaction=public.topic&id=126>
15. Statistički godišnjak Republike Srbije 2012, [http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/00/81/84/05\\_Obrzovanje.pdf](http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/00/81/84/05_Obrzovanje.pdf)
16. Still too Few Women in Science in Europe, IP/09/1815, Brussels, 25 November 2009.

## **POSITIONING OF WOMEN IN HIGHER EDUCATION: CASE OF THE FACULTY OF ECONOMICS IN BELGRADE**

**Abstract:** The studies based on empirical analysis dealing with position of women in science and higher education in various countries show (in some extent) contradictory statements on the issue. First of all, positive trends concerning the share of women in the categories of enrolled students and graduates at all levels of study are noticed. On the other hand, however, the presence of some unfavorable trend is observed, as well: women are slowly moving along the hierarchy of scientific titles, they are rarely found in leadership and other positions relevant for decision-making, their participation in the power structures is minimal. Bearing this in mind, this paper will examine (from different points of view) how highly educated women (engaged in teaching and research processes) are positioned at the Faculty of Economics in Belgrade. Our intention is to establish the extent to which the actual situation in this prestigious institution corresponds to the above findings of various empirical studies on this topic.

**Keywords:** higher education, gender equality, gender differentiation



# KAKO PENZIJSKI SISTEM I TEKUĆE FINANSIRANJE PENZIJA U REPUBLICI SRBIJI UČINITI ODRŽIVIM?

Dr Milena Jakšić\*, Milka Grbić\*\*

**Apstrakt:** Sistem penzijskog osiguranja je predmet analize u skoro svim zemljama sveta. Efikasnost ovog sistema je od posebne važnosti za sprečavanje siromaštva u starosti i ujednačavanje potrošnje u svim fazama životnog ciklusa. Postojeći sistem tekućeg finansiranja penzija nalazi se u kratkoročnoj krizi, koja se ispoljava u deficitarnom finansiranju, sa tendencijom da izazove dugoročnu krizu uslovljenu demografskim faktorima. Stoga, posebnu pažnju zavređuju teorijske i empirijske analize održivosti sistema tekućeg finansiranja penzija. Brojne zemlje, nezavisno od nivoa ekonomskog razvoja, moraju da se prilagode demografskim promenama i da redefinišu penzijski sistem osiguranja kako bi obezbedile njegovu finansijsku održivost. Osnovni motivi reforme su da se penzijski sistem učini otpornijim na demografske i ekonomske potrebe, efikasnijim, delotvornijim, fleksibilnijim u odnosu na potrebe i skolonosti pojedinca i manje zavisnim od države. U cilju ocene održivosti sistema tekućeg finansiranja penzija u Republici Srbiji, u radu se analizira reforma penzijskog sistema i mogući načini daljeg finansiranja penzija.

**Ključne reči:** penzijski sistem, tekuće finansiranje penzija, demografske promene, reforma penzijskog sistema

## Uvod

Penzijski sistem, kao deo ekonomskog, socijalnog i finansijskog sistema, je predmet analize u skoro svim zemljama sveta. Njegova efikasnost je od posebne važnosti za sprečavanje siromaštva u starosti i ujednačavanje potrošnje u svim fazama životnog ciklusa pojedinca. Penzijski sistem je, posebno pri dugoročnim analizama, povezan sa demografskim tendencijama u jednoj zemlji. Kretanje starosne strukture stanovništva je osnovna determinanta broja penzionera i (ne) postojanja problema u finansiranju penzija. Osnovni uzrok „krize“ penzijskog sistema u mnogim državama je nemogućnost prilagođavanja dugoročnim trendovima: dužem očekivanom životnom veku, nižoj stopi fertiliteta i ranijem penzionisanju.

---

\* Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu; e-mail: milenaj@kg.ac.rs

\*\* Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu; e-mail: mgrbic@kg.ac.rs

Penzijski sistemi većine zemalja u svetu zasnivaju se na tekućem finansiranju penzija. U ovom sistemu penzijski fond uplaćena sredstva po osnovu doprinosa iz zarada tekućih zaposlenih i preduzetnika usmerava u penzije tekućim penzionerima. Demografska promene i smanjenje stope ekonomskog rasta doveli su do pada interne stope prinosa tekućeg sistema finansiranja penzija. Imajući u vidu da se trend starenja stanovništva nastavlja i da se broj zaposlenih i odnosu na broj penzionera smanjuje, evidentno je da ovaj sistem nije održiv na dugi rok.

Refoma penzijskog sistema poslednjih decenija predstavlja jednu od najosetljivijih tema ukupnih reformskih procesa. Pošto je dostizanje poslovnih i finansijskih ciljeva krajnji smisao aktivnosti učesnika u realnom i finansijskom sektoru, svaki segment finansijskog sistema mora biti podređen ciljevima, odnosno, mora biti organizovan tako da pruži maksimalni doprinos njihovoj realizaciji. Penzijski sistem mora biti ekonomski održiv, fiskalno podnošljiv i u funkciji ekonomskog razvoja. Međutim, sistem penzijskog osiguranja, prevashodno u tranzitornim ekonomijama, nalazi se u problemima koji se ogledaju u deficitarnom finansiranju penzija i neadekvatnom nivou penzija. Nema sumnje da se i penzijski sistem Srbije nalazi u problemima. On decenijama ima visok deficit i nepovoljne tendencije kretanja starosne strukture. Stanovništvo R. Srbije se svrstava u grupu izrazito starih populacija i stoga se penzijski sistem mora prilagoditi demografskim promenama.

Imajući u vidu navedeno, predmet istraživanja biće usmeren na razmatranje reformskih procesa i finansijske održivosti penzijskog sistema R. Srbije. Cilj istraživanja je da se izvrši sveobuhvatna analiza sistema tekućeg finansiranja penzija. Ključna hipoteza od koje se u radu polazi je: ukoliko se izvrši sveobuhvatna reforma penzijskog sistema moguća je dugoročna održivost sistema tekućeg finansiranja penzija.

Vodeći računa o opredeljenom predmetu, cilju i hipotezi, u radu će, najpre, biti predstavljen koncept funkcionisanja penzijskog sistema. Zatim će biti analiziran sistem tekućeg finansiranja penzija u R. Srbiji. U cilju unapređenja procesa finansiranja penzija, u fokusu analize biće kapitalizacija penzijskog osiguranja. Namera ovako postavljene analize je da se utvrdi da li je u realnom okruženju, za potrebe finansiranja penzija, moguća finansijska održivost prvog stuba penzijskog osiguranja. Nacionalnoj ekonomiji je potreban penzijski sistem prihvatljiv sadašnjim i budućim generacijama koji neće biti uslovljen demografskim, već isključivo ekonomskim kretanjima.



## Koncept funkcionisanja penzijskog sistema

Koncept penzija utiče na tržište rada, ekonomski razvoj, preraspodelu rizika i raspodelu dohotka u skladu sa generacijskom i polnom pripadnošću. Analiza koja se bavi ovim efektima treba da uzme u obzir penzijski sistem kao celinu, a naročito treba da se pozabavi time da li promena u jednom njegovom delu mora da bude praćena promenama u drugim delovima [3, str. 3]. Dobro dizajniran penzijski sistem pomaže pokretljivost radne snage, izbegava nepotrebne prepreke u radu i štednji i sprečava previsoke javne rashode.

Penzijski sistem ima za cilji smanjenje siromaštva u starosti, odnosno, održavanje apsolutnog životnog standarda. Jedan od ključnih ciljeva penzijskog sistema jeste i ujednačavanje potrošnje u svim fazama životnog ciklusa, odnosno, održanje relativnog životnog standarda.

U skladu sa obezbeđenjem apsolutnog životnog standarda u starosti i održavanjem relativnog životnog standarda, kao osnovnim ciljevima penzijskog sistema, penzijski sistemi se razvijaju ka tri komponente i to [9, str. 27]:

- obavezna ili redistributivna komponenta koja obezbeđuje minimalni prihod u starosti, koji je, pre svega, usmeren na smanjenje siromaštva (apsolutni životni standard);
- obavezna komponenta koja obezbeđuje održavanje prihoda u starosti, to jest, jačanje kupovne moći, gde su penzije vezane za ranija primanja (relativni životni standard);
- dopunska komponenta na dobrovoljnoj osnovi koja omogućava prilagođavanje razlika u željama pojedinaca (relativni životni standard, obično za bolje plaćene radnike).

U skladu sa osnovnim ciljevima penzijskog sistema, reforme su u zemljama u tranziciji najčešće bile koncipirane uz podršku Svetske banke u okviru tako zvana tri stuba:

- prvi stub - obavezno državno penzijsko osiguranje;
- drugi stub - obavezno privatno osiguranje;
- treći stub - dobrovoljno privatno penzijsko osiguranje.

Prvi stub podrazumeva obavezno penzijsko osiguranje zasnovano na međugeneracijskoj solidarnosti. To je sistem tekućeg finansiranja penzija koji podrazumeva da se penzije finansiraju iz doprinosa koje uplaćuju sadašnje generacije zaposlenih. Na taj način, oni stižu pravo da njihove penzije budu

finansirane iz doprinosa budućih generacija. Penzija je najčešće unapred definisana, a prihodi se obezbeđuju namenskim oporezivanjem (doprinosa) od strane države. U ovom sistemu nema fundiranja, odnosno kapitalizacije. Karakteriše ga centralizovano upravljanje i redistributivnost (međugeneracijska solidarnost), koja podrazumeva prelivanje između onih koji su uplaćivali više doprinosa tokom radnog veka ka onima koji su uplaćivali manje. Redistribucija ka siromašnim penzionerima uglavnom se vrši socijalnim ili minimalnim penzijama.

U sistemu u kojem je penzija unapred definisana, stopa doprinosa je endogena varijabla, dok je iznos penzija egzogena varijabla. To podrazumeva da visina stope doprinosa u budućnosti mora da se prilagođava kako bi se obezbedila ravnoteža penzijskog sistema. Penzija je vezana za godine osiguranja i zaradu osiguranika, a rizik snosi sponzor penzionog plana. Iako se na prvi pogled stiče utisak da je penzija izvesna, česte izmene penzijskih zakona utiču da se teškoće penzijskog sistema prelivaju na penzionere [10, str. 8].

U drugom stubu poslodavac uplaćuje definisane doprinose kao procenat od bruto zarade zaposlenog. Procenat se određuje pravilnikom, koji je deo kolektivnog ugovora o zaradama zaposlenih. Uplate se vode na ličnim računima osiguranika. Ovaj sistem osiguranja je pravedan, jer naknade zavise od uplaćenih doprinosa. Iznos prikupljenih sredstava u fondu zavisi od uplaćenih doprinosa, perioda akumulacije i prinosa od investicija (po odbitku naknada). Fond od naplaćenih premija formira rezerve koje investira na finansijsko tržište u različite vrste finansijskih instrumenata. Deo odgovornosti se prebacuje sa države na pojedinca. Tako se smanjuju obaveze države, a radnici postaju zainteresovani za dobrobit privrede. Po pravilu, ovi fondovi su stabilniji i na njih nepovoljne demografske promene imaju manji uticaj.

U trećem stubu uplate vrše poslodavci, sindikati, udruženja i fizička lica na dobrovoljnoj osnovi. Uplate se vode na ličnim računima, sredstva se investiraju, a ostvarena dobit se pripisuje ličnim računima. Visina penzije zavisi od: visine doprinosa, dužine članstva u fondu i pripisane dobiti. Isplaćena penzija ne zavisi od dužine radnog staža.

Zajedničko za drugi i treći stub je što se uplate vrše u nedržavne penzijske fondove. Svaki od navedenih stubova ima određene slabosti i prednosti. S tim u vezi, slabost prvog stuba tiče se tekuće preraspodele dohotka i izostanak funkcije štednje i investiranja iste. Prednost je što onemogućava da "štednja za starost" propadne na tržištu usled uticaja nepredviđenih okolnosti. Kada je u pitanju prednost drugog i trećeg stuba može se istaći da oni podstiču štednju i razvoj tržišta kapitala i eliminišu problem neplaćanja doprinosa. Međutim, oni mogu da se razvijaju samo sa razvojem finansijskog tržišta i poverenja u finansijski sistem.

Svetska banka je 2005. godine revidirala svoj osnovni model sa tri stuba i uvela model sa pet stubova. Uveden je nulti stub, na osnovu koga se svim građanima u starosti isplaćuje osnovna ili socijalna penzija i četvrti, odnosno, peti stub kojim se u različitim oblicima obezbeđuje dodatna socijalna i drugi oblici pomoći starima koji su posebno ugroženi.

U cilju potpunijeg razumevanja fundiranog sistema finansiranja penzija, potrebno je istaći da ovaj sistem nužno ne znači privatizaciju penzijskog sistema. Moguće je imati i fundirani sistem kojim upravlja država. Tipičan primer su kapitalizovani penzijski fondovi. U poslednjoj deceniji XX veka veliki broj zemalja je ustanovio rezervne penzijske fondove u cilju finansiranja tekućih i budućih obaveza, a koje su pod uticajem demografskog starenja. Na primer, u Švedskoj i Kanadi se uz pomoć centralnog fonda sprovodi fundirano finansiranje bez individualnih računa. Takođe, moguće je imati i pojedinačne račune bez fundiranog finansiranja, kroz sistem pretpostavljenih računa.

Od više mogućih kombinacija pomenutih vrsta penzijskog osiguranja, u svetu danas uglavnom postoje četiri vrste penzijskog osiguranja, i to [7, str. 30]:

- javni fond, PAYG (tekuće finansiranje), propisana isplata,
- javni fond, PAYG i stvaranje kapitalnih rezervi penzijskog sistema,
- privatni fond, fundiran, po zaposlenju, propisana isplata, i
- privatni fond, fundiran, individualni računi, propisan doprinos.

I pored sve većeg relativnog učešća fundiranih sistema finansiranja penzija, i dalje dominantno mesto u svetu imaju tekući sistemi finansiranja. U najrazvijenijim zemljama u obaveznom penzijskom sistemu dominiraju državne penzijske šeme sa unapred definisanom visinom penzije. U gotovo svim zemljama EU najveći deo penzijskih prihoda pojedinaca, prosečnog nivoa prihoda, potiče iz tekućeg finansiranja penzija. Prihodi iz fundiranih šema zauzimaju primarno mesto u Irskoj, Danskoj i Holandiji. U nešto manjoj meri, u odnosu na navedene zemlje, zastupljeni su u Velikoj Britaniji, Švedskoj i Belgiji.

U zemljama Latinske Amerike i Istočne Evrope, gde su sprovedene reforme uz podršku Svetske banke, pored obaveznog penzijskog osiguranja, egzistiraju i fundirane komponente sa definisanim doprinosom kojima upravljaju privatne kompanije. Tako se izdvojila i nova grupa od nešto manje od dvadeset zemalja koje su, pored postojećeg PAYG sistema, uvele i komponentu obavezne individualne štednje u privatnim penzijskim fondovima – tzv. model Svetske banke. Dakle, u najrazvijenijim zemljama u obaveznom penzijskom sistemu dominiraju državne penzijske šeme, sa unapred definisanom visinom penzije, a u zemljama u tranziciji, mešovite [10, str. 6].

Obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje u Srbiji se zasniva na tekućem finansiranju penzija. Od kraja 2006. deo sistema predstavlja i dobrovoljna penzijska štednja u privatnim penzijskim fondovima.

### **Analiza sistema tekućeg finansiranja penzija**

Obavezno penzijsko i invalidsko osiguranje u R. Srbiji podrazumeva osiguranje od tri osnovne vrste rizika: starosti, nastanka invalidnosti i smrti osiguranika. U ovoj analizi fokus će biti na starosnoj penziji, to jest, na osiguranju od starosti.

U okviru obaveznog državnog sistema organizovane su redistributivna komponenta i komponenta koja obezbeđuje održavanje prihoda u starosti. Ovakav način organizacije je karakterističan za većinu zemalja članica OECD-a. Obavezna komponenta se zasniva na minimalnoj penziji, a komponenta koja obezbeđuje održavanje prihoda u starosti je zasnovana na bodovnom sistemu.

Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje zaposlenih, Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje samostalnih delatnosti i Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje poljoprivrednika, koji su osnovani Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službeni glasnik RS”, br. 27/92, 82/92, 28/95 I 12/96) od 1. januara 2008. godine postaju jedan fond – Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje (PIO). On je organizovan kao jedno pravno lice sa statusom organizacije za obavezno socijalno osiguranje u kome se ostvaruju prava za penzijsko i invalidsko osiguranje i obezbeđuju sredstva za ovo osiguranje.

Način usklađivanja penzija pretrpeo je više promena nakon 2000. godine. Od indeksacije sa zaradama 90-tih godina, 2001. godine prešlo se, najpre, na švajcarsku formulu, zatim na postepeno smanjenje pondera zarada, dok je od 2009. godine predviđeno da penzije rastu po osnovu troškova života.

Starosna granica za penzionisanje u 2011. godine dostiže 60 godina za žene i 65 godina za muškarce, uz minimalni radni staž od 15 godina. Ova starosna granica utvrđena je višestrukim zakonskim promenama nakon 2000-te godine. Prema ranijim propisima, koji su bili na snazi zaključno sa 2001. godinom, starosna granica je bila 55 godina za žene i 60 za muškarce. Ova granica je ustanovljena još zakonom iz 1965. godine i nije se menjala punih 35 godina uprkos produženju prosečnog trajanja života, poboljšanju zdravstvenih uslova i opštih uslova rada i privređivanja [6, str. 9].

Radni staž korisnika starosne penzije na kraju 2011. godine u kategoriji zaposlenih je iznosio 33 godine. U strukturi korisnika starosne penzije povećava se broj korisnika koji imaju 35 i 40 godina staža, a smanjuje broj korisnika od 15 do 19

godina staža, 30 godina staža, 36 i 38 godina staža. Očigledno su ova kretanja anulirala rast broja penzionera sa punim radnim stažom, tako da prosečni radni staž u poslednjih pet godina ostaje na istom nivou od 33 godine [11]. Kada se u razmatranje uzme radni staž korisnika penzije u samostalnoj delatnosti on je nešto kraći i iznosi 31 godinu za korisnike starosne penzije. U kategoriji poljoprivrednika radni staž je znatno kraći i iznosi 15 godina za korisnike starosne penzije.

U cilju produžavanja prosečnog radnog staža, od 1. januara 2013. godine pooštavaju se uslovi za odlazak u penziju i za žene: potreban radni staž povećavaće se svake godine za po četiri meseca, dok 2021. godine ne dostigne 38 godina staža za penzionisanje (umesto sadašnjih 35). Generalni trend u razvijenim zemljama jeste izjednačavanje starosne granice za žene i muškarce.

Izmene u smislu pomeranja starosne granice za muškarce učinjene su godinu dana ranije, tačnije od 1. januara 2012. godine muškarci koji imaju pun radni staž od 40 godina moraju da imaju najmanje 53 godine i osam meseci života da bi mogli da odu u penziju. Sa svakom sledećom kalendarskom godinom granica za odlazak u penziju za muškarce će se pomerati najpre za po četiri meseca, do 2019. godine, a zatim po šest, sve do 2023. godine kada će, ukoliko imaju punih 40 godina radnog staža, starosna granica za odlazak u penziju biti 58 godina života.

U najvećem broju razvijenih zapadnoevropskih zemalja nema razlike u visini starosne granice za muškarce i žene. Ona je uglavnom postavljena na 65 godina, retko na 67 (Island i Norveška, a Nemačka je najavila pomeranje starosne granice na 67 u narednih 20 godina). U zemljama Istočne, Centralne i Jugoistočne Evrope starosna granica je prosečno 63 godine za muškarce i 60 za žene. Starosne granice u 2008. godini izjednačene su samo u Mađarskoj i Slovačkoj na 62 godine, a planirano je izjednačenje u Estoniji 2016. godine na 63 godine. Jedino Hrvatska najnovijim izmenama zakona izjednačava granicu na 65 godina do 2020. godine [8, str. 43].

Za održivost sistema tekućeg finansiranja normalno je da koeficijent zavisnosti, odnosno, odnos broja korisnika penzije i broja osiguranika bude 1:3,5. Republika Srbija je taj odnos poslednji put imala pre 32 godine, tačnije 1981. godine. Od tada prisutan je trend starenja stanovništva (produžavanje životnog veka i smanjenje nataliteta) i smanjenje broja zaposlenih u odnosu na broj penzionera (otpuštanje radnika u privatizovanim preduzećima i migracija radno sposobnog stanovništva u inostranstvo). Sistem tekućeg finansiranja ulazi u krizu ukoliko koeficijent zavisnosti padne ispod 2,5. Time je ugrožena mogućnost finansiranja penzija iz tekućih doprinosa i potrebna je intervencija države u smislu transfera sredstava iz budžeta u penzijski fond.

Koeficijent zavisnosti u Srbiji se iz godine u godinu snižavao da bi na kraju XX veka iznosio 1,6. U prvoj deceniji XXI veka trend nepovoljnih kretanja u sistemu penzijskog i invalidskog osiguranja se nastavio. To je uticalo da prethodno

navedeni odnos bude još nepovoljniji na kraju 2011. godine. On je iznosio 1:1,1 (Tabela 1), sa tendencijom da se na kraju 2012. godine odnos broja korisnika penzije i broja osiguranika izjednači. Prognoze budućih demografskih kretanja su nepovoljne, a brzina izlaska iz ekonomske krize i oporavak privrede su neizvesni. Stoga, kratkoročno gledano, ne mogu se očekivati neke značajnije promene koje bi uticale na povećanje broja zaposlenih, a time i broja osiguranika.

**Tabela 1** Kretanje odnosa broja korisnika penzije i broja osiguranika iz kategorije zaposlenih

Godina	Broj korisnika penzije*	Broj osiguranika**	Odnos
0	1	2	1:2
2007	1.290.611	1.760.437	1:1,4
2008	1.306.394	1.772.418	1:1,4
2009	1.324.338	1.678.760	1:1,3
2010	1.345.733	1.605.052	1:1,2
2011	1.357.846	1.542.282	1:1,1

\* broj korisnika je stanje na dan 31.12

\*\* broj osiguranika je podatak Republičkog zavoda za statistiku (godišnji prosek)

Izvor: <http://www.pio.rs/images/dokumenta/statistike/godisnji%20bilten%202011-lat%206.7.pdf>

U Tabeli 2 dat je prikaz broja korisnika penzija fonda PIO u periodu 2007–2011. godina. Iz Tabele se može uočiti da je u petogodišnjem periodu broj korisnika penzija porastao u apsolutnom iznosu za 69.090, a u relativnom iznosu za 4,22%.

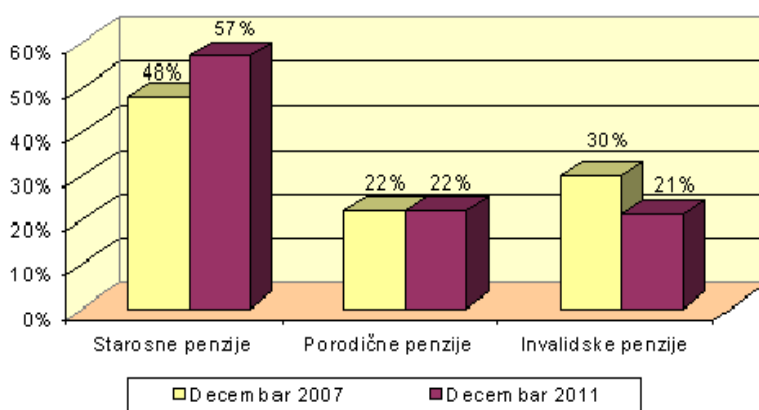
**Tabela 2** Broj korisnika penzije fonda PIO

Godina	Broj korisnika penzije	Lančani indeks
2007	1.569.555	101,7
2008	1.580.339	100,7
2009	1.603.668	101,5
2010	1.626.581	101,4
2011	1.638.645	100,7

Izvor: <http://www.pio.rs/images/dokumenta/statistike/godisnji%20bilten%202011-lat%206.7.pdf>

Ukoliko se u razmatranje uzme struktura korisnika penzija za sve tri kategorije osiguranika po vrsti penzije (Slika 1) može se uočiti da se broj korisnika starosne penzije u analiziranom periodu povećao za 9%, a invalidske penzije se smanjio za

9%. Iako je broj korisnika invalidske penzije i dalje na visokom nivou (21%) smanjenje učešća invalidske penzije u ukupnoj penziji je povoljna promena. Osnovni razlog za smanjenje korisnika invalidske penzije su reformske promene koje su imale za cilj pooštavanje uslova za odlazak u invalidsku penziju. Kada se posmatraju zemlje u okruženju, R. Srbija spada u grupu zemalja koje imaju visoko učešće invalidskih penzionera u ukupnoj strukturi korisnika penzija.



**Slika 1** Struktura korisnika penzije po vrsti penzije

Izvor: <http://www.pio.rs/images/dokumenta/statistike/godisnji%20bilten%202011-lat%206.7.pdf>

Pored navedenog, važno je istaći i da je učešće prosečne penzije u prosečnoj zaradi u posmatranom petogodišnjem periodu iznad proseka zemalja članica Evropske unije. Kada se posmatra prosek EU on je nešto niži od 40%. Za razliku od EU, u Tabeli 3 se može uočiti da je taj prosek u petogodišnjem periodu u Srbiji 61,3%.

**Tabela 3** Kretanje učešća prosečne penzije u prosečnoj zaradi bez poreza i doprinosa

Godina	Prosečna zarada bez poreza i doprinosa (u RSD)	Prosečna penzija (u RSD)	Učešće (%) 2/1
2007	27.759	14.996	54
2008	32.746	19.386	59,2
2009	31.733	21.714	68,4
2010	34.142	21.790	63,8
2011	37.976	23.200	61,1

Izvor: <http://www.pio.rs/images/dokumenta/statistike/godisnji%20bilten%202011-lat%206.7.pdf>

U cilju izvođenja relevantnih zaključaka po pitanju održivosti sistema tekućeg finansiranja penzija, u Tabeli 4 dat je pregled kretanja makroekonomskih pokazatelja u prethodno navedenom petogodišnjem periodu.

**Tabela 4** Osnovni makroekonomski pokazatelji u Republici Srbiji u periodu 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011
BDP, stalne cene, 2005.god, mlrd. din.	1.837,2	1.907,4	1.840,5	1.869,3	1.888,7
BDP, tekuće cene, mlrd. Din	2.276,9	2.661,4	2.720,1	2.881,9	/
Realni rast BDP (u %)	5,4	3,8	-3,5	1,0	1,6
Tekući račun platnog bilansa ( % BDP)	-17,7	-21,6	-7,2	-7,4	-9,5
Nezaposlenost po anketi (u %)	18,1	13,6	16,1	19,2	23
Republički budžetski deficit ( % BDP)	-1,7	-1,7	-3,4	-3,7	-4,2
Javni dug ( % BDP)	30,9	29,2	34,5	44	47,7
Stopa inflacije (u %)	5,4	10,1	6,6	10,3	7,0

Izvor: [http://www.sindikats.rs/ekonomija\\_files/analiza/privredna\\_kretanja\\_08-12.pdf](http://www.sindikats.rs/ekonomija_files/analiza/privredna_kretanja_08-12.pdf)

Prateći kretanja makroekonomskih pokazatelja, može se zaključiti da ekonomsku stvarnost R. Srbije karakteriše: realni pad BDP-a, rast nezaposlenosti, povećanje budžetskog deficita, kao i učešća javnog duga u BDP-u. Pored navedenog, važan pokazatelj za praćenje održivosti sistema tekućeg finansiranja penzija jeste i struktura ukupnog stanovništva (Tabela 5).

**Tabela 5** Struktura ukupnog stanovništva starosti petnaest i više godina u periodu 2007-2011

	2007	2008	2009	2010	2011
Ukupno stanovništvo	6.356.632	6.350.328	6.350.328	6.317.887	6.297.560
Aktivno stanovništvo	3.241.209	3.267.107	3.119.419	2.964.966	2.924.352
Zaposleno stanovništvo	2.655.736	2.821.724	2.616.437	2.396.244	2.253.209
Nezaposleno stanovništvo	585.472	445.382	502.982	568.723	671.143
Neaktivno stanovništvo	3.115.423	3.083.221	3.230.909	3.352.921	3.373.209

Izvor: Anкета o radnoj snazi, [http://www.sindikats.rs/ekonomija\\_files/analiza/privredna\\_kretanja\\_08-12.pdf](http://www.sindikats.rs/ekonomija_files/analiza/privredna_kretanja_08-12.pdf)

Iz Tabele 5 može se uočiti da je ukupno stanovništvo starosti petnaest i više godina u petogodišnjem periodu smanjeno za 0,95%. Međutim, u strukturi



ukupnog stanovništva, starosti petnaest i više godina, aktivno stanovništvo je smanjeno za 9,78%, a neaktivno stanovništvo je povećano za 8,27%. Takođe, zabrinjavajući podatak u posmatranom periodu jeste i smanjenje zaposlenog stanovništva za 15,16% i rast nezaposlenog stanovništva za 14,63%. Jedan od problema je i nepovoljna strukturna zaposlenost – predimenzionirana zaposlenost u javnom sektoru i niska zaposlenosti u privatnom korporativnom sektoru [1. Str. 14].

Društveno–ekonomsku stvarnost Republike Srbije, pored navedenog, karakteriše stopa inflacije od 12,2% u 2012. godini [13], visok procenat učešća sive ekonomije, rastuća nelikvidnost privrednih subjekata, sprovedena privatizacija praćena brojnim slabostima, visok iznos spoljnog duga, visok procenat siromašnog stanovništva i drugo.

Prema podacima dobijenim iz Izveštaja o finansijskom poslovanju Republičkog fonda za PIO, može se zaključiti da država učestvuje u finansiranju penzija sa skoro polovinu sredstava, jer samo 53% sredstava čine prihodi od doprinosa. Ukoliko se u analizu uključi visok deficit Fonda PIO koji je posledica ne samo starenja stanovništva, visoke nezaposlenosti i ranije liberalnih uslova penzionisanja, već i činjenice da je stopa doprinosa od 22% relativno niska, može se konstatovati da je ovako koncipiran sistem tekućeg finansiranja penzija neodrživ.

Iz prethodno navedenog stanja u sistemu penzijskog i invalidskog osiguranja u periodu od 2007-2011. godine može se zaključiti da je reforma sistema tekućeg finansiranja penzija neophodna. Međutim, nameću se pitanja: da li je reforma zakasnela, koje su slabosti izvršenih reformskih procesa i koji su to neophodni novi reformski poduhvati kako bi se obezbedila održivost sistema tekućeg finansiranja penzija?

### **Reforma penzijskog sistema Srbije: učenjeno *versus* moguće**

Reforme penzijskih sistema uključivale su primenu različitih modela. Jedan model je podrazumevao izmene u okviru sistema tekućeg finansiranja penzija, drugi je obuhvatao radikalne promene po modelu Svetske banke – uvođenje drugog stuba, odnosno, uvođenje obaveznog privatnog penzijskog osiguranja, treći model je uključivao reforme koje omogućuju uvođenje trećeg stuba, koji može da se ostvari u okviru kako prvog, tako i drugog modela reformi. Pored navedenih modela, jedan broj zemalja je formirao i poseban rezervni (kapitalizovani) fond koji funkcioniše kao investicioni fond, kojim upravlja država, iz čijih prihoda se posle određenog broja godina obezbeđuju dodatna sredstva za finansiranje penzije tekućih penzionera. Izvori sredstava ovog fonda mogu biti transferi iz budžeta,

transferi budžetskih viškova, prenos dela državnog kapitala u novi fond, povećani doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje, prihodi od privatizacije i slični.

Uvođenje drugog stuba u zemljama gde postoje sistemi zasnovani na tekućem finansiranju dovodi do problema dvostrukog finansiranja - tzv. tranzicionog troška (viša stopa doprinosa) koji nastaje uplaćivanjem dela postojećih doprinosa u fundirani sistem usled čega dolazi do manjka u tekućem sistemu. Ovakav model znači obavezu više generacija aktivnih osiguranika da finansiraju dve penzije i to: jednu penziju postojećih penzionera i jednu svoju penziju, koju će ostvariti preko privatnih fundiranih fondova.

Zbog potrebe za dodatnim sredstvima da bi se finansirale postojeće obaveze prema sadašnjim i budućim penzionerima, dolazi do formiranja finansijskog jaza za koji je potrebno obezbediti sredstva za finansiranje. Dosadašnja iskustva pokazuju da zemlje koje su delimično prešle na fundirane sisteme (Mađarska, Poljska, Hrvatska) pokazuju tendenciju potcenjivanja tranzicionog troška i precenjivanja sposobnosti da se on finansira. U zemljama koje su uvele drugi stub godišnji tranzicioni troškovi kreću se u rasponu od 0,5 – 2% BDP-a, a najčešće oko 1,5% BDP-a. Prema istraživanju "Vaterlou" Instituta za osiguranje, Srbiji je potrebno sedamdeset godina da drugi stub sazri i da počne da isplaćuje pun iznos očekivanih penzija, a tranzicioni trošak bi bio od 0,6-1,7% BDP-a. Ukoliko bi se opredelila za uvođenje drugog stuba država bi snosila tranzicione troškove tokom četrdeset godina. To bi značilo velika ulaganja u neizvestan rezultat. Ekonomske prilike u Srbiji (Tabela 5) su takve da finansiranje tranzicionog troška iz budžeta ili na teret sadašnjih penzionera, smanjenjem penzija, ne bi bilo moguće.

Zemlje koje nisu uvele drugi stub vršile su izmene u okviru prvog stuba penzijskog sistema. Te izmene, po pravilu, su podrazumevale podizanje starosne granice za penzionisanje, pooštavanje uslova za sticanje invalidske penzije, promenu metoda obračuna penzija kao i sistema indeksacije penzija. Pored izmena u okviru prvog stuba vršene su i promene uvođenjem trećeg stuba.

Reforma prvog stuba u Srbiji je sprovedena u dve faze i to: prva faza administrativna konsolidacija, a druga faza finansijska konsolidacija. Pooštreni su uslovi za sticanje starosne penzije, izvršeno je postepeno usklađivanje (indeksiranje) penzija sa troškovima života, a ne i sa rastom zarada. Na dugi rok to smanjuje stopu zamene. Takođe, jedna od izmena ticala se uzimanja ukupnog radnog staža kao osnovice za obračun penzije. Ona je, takođe, imala za posledicu pad prosečnih penzija u odnosu na prosečnu zaradu [5, str. 158].

Međutim, osnovni problem finansiranja penzija, i pored izvršenih izmena, je prihodna strana Fonda PIO – visoka nezaposlenost i neuplaćivanje doprinosa na punu zaradu. Efikasnost naplate doprinosa je takođe jedan od važnih faktora koji utiče na iznos prihoda od doprinosa Fonda PIO. Postojeći sistem naplate doprinosa

je neefikasan i procenjuje se da svega 60% zaposlenih uplaćuje doprinose. Tako su u 2011. godini ukupni prihodi PIO fonda ostvareni u iznosu od 501,445 milijardi dinara, a od toga samo 267,201 milijardi su činili prihodi od doprinosa [11]. Istraživanja pokazuju da ukoliko bi procenat naplate doprinosa, po stopi od 25%, bio povećan na 70% prihodi Fonda bi se povećali za oko 47 milijardi dinara, a sa procentom naplate od 75% za 70 milijardi dinara.

Učešće rashoda za penzije u BDP-u od 14,2% svrstava Srbiju u negativne rekordere zajedno sa Italijom od 14,7% i Austrijom od 13,9%. U Zakonu koji reguliše fiskalnu odgovornost dozvoljeno maksimalno učešće penzija u BDP-u je 10%. Potrebno je rashode za penzije razlikovati od rashoda PIO fonda, u koje, pored izdataka za neto penzije, spadaju i izdaci za zdravstvene doprinose penzionera, rashodi za prava na tuđu negu i pomoć, naknade za telesna oštećenja, administrativni troškovi i slični. Prilikom reforme nužno je, prvenstveno iz rashodne strane Fonda PIO, izmestiti navedene rashode koji ne proizilaze direktno iz Zakona o penzijsko invalidskom osiguranju. Na taj način bi se smanjio iznos sredstava koji dotira država. Rashodi za penzije su se od 2002. godine do 2007. godine kretali oko 11% BDP-a [8, str. 85]. Međutim, 2008. godine je dva puta došlo do vanrednog usklađivanja penzija i to u januaru od 11% i oktobru od 10%, što je u narednoj godini uslovalo rast učešća penzija u BDP-u na 13%.

Imajući u vidu reformske izmene u penzijskom sistemu Srbije kao i pozitivne i negativne efekte primenjenih reformskih mera, u cilju finansijske održivosti sistema tekućeg finansiranja penzija bilo bi nužno formirati dopunski rezervni državni fond. Država bi stvorila zakonski okvir za poslovanje i kontrolu fonda, a investiciona politika i strategije poslovanja fonda bi bile prepuštene fondu kao nezavisnoj institucije. Isključivi cilj fonda bi bio da ostvari maksimalni prinos za dati nivo rizika, odnosno, minimalni rizik za dati nivo prinosa.

Ključno pitanje koje se nameće jeste: kako obezbediti sredstva da rezervni fond odgovori svom cilju, a to je delimična, odnosno, na dugi rok, potpuna isplata penzija? S obzirom da država ne može da obezbedi sredstva po osnovu ranije navedenih izvora kako zbog budžetskog deficit tako i zbog završene prodaje državnih preduzeća i privedene kraju prodaje javnih preduzeća, osnovni izvori sredstava bili bi: povećanje stope doprinosa za penzijsko invalidsko osiguranje u korist rezervnog fonda (za 1%) i povećanje akciza na alkoholna pića, cigarete i naftne derivate u korist fonda. Takođe, bilo bi nužno posebnim zakonom utvrditi pravo Fonda PIO na objektima i pravnim licima koji raspolažu objektima koji su izgrađeni sredstvima Fonda PIO. Ukoliko bi se navedena imovina, isključujući zdravstvene objekte, vratila Fondu uz očekivanu prosečnu stopu prinosa na investicije od 10%, Fond PIO bi za petnaest godina bio u mogućnosti da obezbedi sredstva iz dva izvora: tekuće finansiranje putem doprinosa i investicioni prihodi

rezervnog fonda. Na taj način bi se dugoročno obezbedila finansijska održivost prvog stuba, odnosno, finansiranje penzija bez opterećenja državnog budžeta.

### **Zaključak**

Na osnovu izloženog može se zaključiti da je penzijski sistem R. Srbije, koji se zasniva na prvom i trećem stubu, optimalno rešenje na kraći i srednji rok. Dugoročno rešenje problema penzijskog sistema treba da se traži u formiranju državnog rezervnog fonda iz čijih prihoda bi se delimično finansirale penzije. Naime, koreni problema finansiranja penzijskog sistema nalaze se u dugoročnim trendovima. Tako da je reforma penzijskog sistema po svojoj prirodi dugoročan posao koji podrazumeva kontinuirane i sveobuhvatne mere reformi.

Nepovoljna promena demografske strukture stanovništva praćena ekonomskim problemima, niskom stopom zaposlenosti, niskim procentom naplate doprinosa i niskom stopom rasta BDP-a neposredno se odražava na finansijsku održivost sistema tekućeg finansiranja penzija. U cilju stabilizacije sistema penzijskog i invalidskog osiguranja i stvaranja uslova za njegovu dugoročnu održivost, neophodno je utvrđivanje i sprovođenje mera za povećanje efikasnosti naplate doprinosa kao i izmeštanje iz fonda onih davanja koji nemaju karakter penzije. Povećanjem udela doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje u ukupnom izdvajanju za poreze i doprinose omogućilo bi se formiranje dopunskog rezervnog fonda za delimično finansiranje penzija.

Reforma penzijskog sistema je deo ukupnih reformskih procesa u Republici Srbiji. Stoga je za uspeh reforme neophodno obezbediti makroekonomsku stabilnost i konzistentan program ekonomskih reformi. Uz to, neophodno je da postoji spremnost i motivisanost javnosti na dugoročne i radikalne promene u penzijskom sistemu. U cilju kapitalizacije penzijskog sistema, neophodne su nezavisne i relativno stabilne institucije pravnog sistema, dobro regulisano, relativno razvijeno i stabilno finansijsko tržište i odgovarajući poreski podsticaji i budžetske subvencije.

Evidentno je da se u reformskim procesima ne smeju izostaviti i ograničavajući faktori, kao što su: nizak životni standard, visoka stopa nezaposlenosti, visoko učešće sive ekonomije, niska sklonost stanovništva ka štednji, nepovoljna struktura zaposlenih, nizak nivo informisanosti stanovništva o alternativnim oblicima štednje i investiranja i slično.

Uzimajući u obzir navedeno, može se konstatovati da se pesimistički pogled na današnjicu može promeniti u budućnosti profesionalnim radom i biranjem puta koji nalaže ekonomska logika. U vakuumu često nametnutom sa strane u kome

nema prostora za samostalno odlučivanje o sopstvenoj sudbini, robujući navikama i zabludama, ljudi često propuste priliku da naprave pravi izbor.

## ZAHVALNICA

Ovaj rad je deo interdisciplinarnog istraživačkog Projekta (broj 41010), koji finansira Ministarstvo nauke Republike Srbije

## Literatura

1. Autorski tim, (2010). *Postkrizni model ekonomskog rasta i razvoja Srbije 2011-2020*, USAID, Ekonomski fakultet i Ekonomski institut, Beograd. [http://www.kss.org.rs/doc/1102\\_makroekonomska\\_proj\\_razv\\_Srbije\\_2011-2020.pdf](http://www.kss.org.rs/doc/1102_makroekonomska_proj_razv_Srbije_2011-2020.pdf)
2. Barr, N., (2009). *Reforma penzija: Principi, analitičke greške i pravci javnih politika*. [http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/download/presentations/pension\\_serbia/serb/barr\\_serbian.pdf](http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/download/presentations/pension_serbia/serb/barr_serbian.pdf)
3. Barr, N., & Diamond, P., (2009). *Reforma penzija: principi, analitičke greške i političke smernice*. [www.nezavisnost.org/media/PDF/Reforma%20penzija%20-%20Nicholas%20Barr%20i%20Peter%20Diamond.pdf](http://www.nezavisnost.org/media/PDF/Reforma%20penzija%20-%20Nicholas%20Barr%20i%20Peter%20Diamond.pdf)
4. Jakšić, M., (2010). *Mesto i uloga dobrovoljnih penzijskih fondova na finansijskom tržištu Srbije*, Računovodstvo, broj 3-4, Beograd, str. 130-142.
5. Jakšić, M., Grbić, M., (2011). *The comparative analysis of the current and capital pensions financing*, Tematski zbornik radova, Ekonomski fakultet Keagujevac, Kragujevac, str. 151-163.
6. Matković, G. (2009). *Penzijski sistem u Srbiji – Karakteristike, dosadašnje reforme, dileme i opcije*, Penzijski sistem u Srbiji, USAID/SEGA, Beograd.
7. Mijatović, B., Hiber, D., (2008). *Kapitalizacija penzijskog osiguranja u Srbiji*, Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd. <http://www.clds.rs/kapitalni-fond.pdf>
8. Stanić, K., (2010). *Penzijski sistem u Srbiji – dizajn, karakteristike i preporuke*, USAID SEGA projekat, Beograd. <http://www.clds.rs/newsite/kaca-pepnzioni-sistem-srp.pdf>
9. Thompson, L.H., (2001). *Social Protection in Asia and the Pacific*, Asian Development Bank.
10. Whitehouse, E., (2007). *Penzion panorama : retirement – income system in 53 countries*, MPRA Paper 14797, University Library of Munich, Germany, World Bank.
11. <http://www.pio.rs/images/dokumenta/statistike/godisnji%20bilten%202011-lat%206.7.pdf>
12. [http://www.sindikats.rs/ekonomija\\_files/analiza/privredna\\_kretanja\\_08-12.pdf](http://www.sindikats.rs/ekonomija_files/analiza/privredna_kretanja_08-12.pdf)
13. <http://www.nbs.rs/internet/latinica/>

## HOW TO MAKE PENSION SYSTEM AND CURRENT PENSION FINANCING IN THE REPUBLIC OF SERBIA SUSTAINABLE?

**Abstract:** Pension insurance system is the subject of analysis in almost all countries in the world. Efficiency of this system is of special importance for the prevention of poverty in the old age and consumption smoothing in all life cycle phases. The existent system of current pension financing is faced with short-term crisis characterized by deficit financing and a tendency to turn into long-term crisis caused by demographic factors. For that reason, special attention should be given to theoretical and empirical analyses of the sustainability of current pension financing system. Great number of countries, regardless of the level of their economic development, have to adjust to demographic changes and redefine their pension insurance systems so that they could ensure its financial sustainability. Key motives behind reforms are reflected in the desire to make the pension system more resistant to demographic and economic turmoil, more efficient, effective, flexible with respect to individuals' needs and inclinations and less dependent on the state. With the purpose of assessing the sustainability of the current pension financing system in Serbia, this paper will analyze the reform of the pension system and possible ways of further pension financing.

**Keywords:** pension system, current pension financing, demographic changes, pension system reform

# ULOGA OSIGURANJA DEPOZITA U SISTEMIMA BANKARSKIH REGULATIVA

**Dr Violeta Todorović\***

**Apstrakt:** Zbog nesporno značajne uloge banaka za ukupni privredni sistem, neophodno je pravovremeno uspostaviti adekvatnu kontrolu nad njihovim poslovanjem. Efektivnost kontrole zavisiće od adekvatnosti uspostavljenog regulatornog okvira koji treba da očuva bezbednost individualnih banaka i finansijskih instrumenata, obezbedi sistemsku stabilnost i zaštiti deponente. Osiguranje depozita, kao segment sistemskog regulisanja, je osmišljeno da spreči juriše na banke i time obezbedi poverenje u sistem banaka. S druge strane, ono predstavlja i potencijalni izvor moralnog hazarda. Stoga, u radu je učinjen pokušaj sveobuhvatne analize i ocene različitih sistema osiguranja depozita i delotvornosti istih u prevenciji kriza individualnih banaka i očuvanju stabilnosti bankarskih sistema. S obzirom da dizajn i struktura sistema za osiguranje depozita opredeljuju njegovu ulogu u prevenciji bankarskih kriza, komparacija postojećih sistema u razvijenim zemljama predstavlja koristan instrumentarijum za iznalaženje najefikasnijeg modela koji se može primeniti u Republici Srbiji.

**Ključne reči:** osiguranje depozita, bankarske krize, moralni hazard, regulativa banaka, zaštita deponentata

## Uvod

Poslovno okruženje u kome banke danas funkcionišu značajno se razlikuje od onog u prošlosti. Vreme sadašnjosti karakterišu turbulentnost, neizvesnost i diskontinuitet. Dinamizam faktora okruženja relativizira specifičnu poziciju banaka i afirmiše značaj njihovog proaktivnog odnosa prema okruženju. Stoga je u savremenim uslovima veoma bitno uspostaviti adekvatan i efektivan regulatorni okvir ukupnog finansijskog sistema, koji bi bio u stanju da zaštiti deponente, minimizira rizike poslovanja banaka i unapredi efikasnost i konkurentnost bankarskog i finansijskog sistema. Drugim rečima, finansijska sigurnosna mreža mora biti dizajnirana tako da uspešno smanji agresivno preuzimanje rizika od strane banaka, zaštiti male deponente i spreči juriše na banke i slom finansijskog posredovanja.

---

\* Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu, e-mail: v.todorovic@kg.ac.rs

Stoga, cilj ovog rada sastoji se u preispitivanju uloge i značaja uspostavljenih sistema za osiguranje depozita u razvijenim zemljama i njihovoj delotvornosti u prevenciji bankarskih kriza i očuvanju stabilnosti bankarskih sistema.

Saglasno navedenom cilju, u radu će se, najpre, identifikovati potreba za adekvatnim dizajniranjem i strukturiranjem sistema za osiguranje depozita. Dalja analiza biće usmerena na njegovoj ulozi i ovlašćenjima u nadzoru nad poslovanjem banaka i efikasnosti u rešavanju kriznih situacija u bankama. Polazeći od različitih modela osiguranja depozita, dalja analiza biće usmerena na komparaciju aktuelnih sistema u razvijenim zemljama. Analiza svih bitnih aspekata depozitnog osiguranja u razvijenim zemljama predstavlja koristan konceptualni okvir za kreiranje adekvatnog sistema osiguranja u Republici Srbiji. Celokupna analiza zaokružuje se utvrđivanjem otvorenih pitanja, koja se javljaju u uslovima aktuelne krize.

### **Koncept i pravci razvoja sistema osiguranja bankarskih depozita**

Nezavisno od regulatornog sistema koji funkcioniše u određenoj zemlji, fundamentalni ciljevi bankarskog regulisanja odnose se na: osiguranje bezbednosti i jačine banaka i finansijskih instrumenata, obezbeđenje efikasnog i konkurentnog finansijskog sistema, obezbeđenje monetarne stabilnosti u zemlji, održavanje integriteta nacionalnog platnog sistema i zaštitu potrošača od zloupotreba kreditnih institucija.[11, str. 4] Prema *Llewelin-u*, regulisanje bankarskog poslovanja treba da: obezbedi sistemsku stabilnost, održi bezbednost i čvrstinu bankarskih i finansijskih institucija i zaštiti potrošače [10, str. 9].

Pored prudencione regulative i nadzora nad poslovanjem banaka, sigurnosnu mrežu čine osiguranje depozita i zajmodavac u poslednjoj instanci. Dok je primarni cilj osiguranja depozita minimiziranje gubitaka deponenata nakon bankrotstava banaka, dotle je primarna svrha zajmodavca u poslednjoj instanci da spreči kolaps institucija koje imaju finansijske probleme. Stoga, zajmodavac indirektno pokušava da minimizira gubitke deponenata, sprečavanjem zatvaranja banaka.

Sistem osiguranja depozita predstavlja poslednju kariku u lancu zaštitnih mera koji se aktivira u trenutku bankrotstva banke. Njegova uloga se sastoji u preventivnom smanjenju panike kod deponenata, zadržavanju problema na konkretnu problemsku instituciju i sprečavanju širenja krize na ceo bankarski sistem. Cilj i namena ovog sistema je zaštita tzv. "malih deponenata", za koje se pretpostavlja da, za razliku od velikih deponenata, nisu u stanju da prikupe i analiziraju sve relevantne informacije o kvalitetu banke kod koje bi uložili svoj novac (problem asimetričnih informacija). Zbog toga su mali deponenti glavni inicijatori juriša na potencijalno problemske banke. Međutim, poznate su i situacije kada su upravo veliki deponenti bili inicijatori juriša na banke. Kada je *Continental*



*Illinois* banka u SAD, tokom 1980-ih godina upala u teškoće, najveći deponenti su prvi povukli svoj novac, jer njihovi depoziti nisu bili zaštićeni osiguranjem u slučaju bankrotstva iste. Dve godine ranije, veliki deponenti su izgubili svoje depozite i u *Pen Square* banci, jer država nije ni pokušala da je spasi [7, str. 253].

Osiguranje depozita<sup>1</sup> predstavlja garanciju da će ceo ili deo iznosa koji su deponovale štediša, biti isplaćen u slučaju da banka propadne. Iako još uvek postoje zemlje (pretežno nerazvijene) sa neograničenim sistemom osiguranja depozita, u svetu dominiraju sistemi sa ograničenim osiguranjem, koji garantuju isplatu limitiranih iznosa depozita u slučaju bankrotstava banaka. Ova garancija može biti eksplicitno data u zakonu, odnosno ponuđena privatno bez državne podrške, ili implicitno zaključena na osnovu verbalnih obećanja državnih organa. Drugim rečima, postoje dva osnovna sistema osiguranja depozita: eksplicitni i implicitni.

Eksplicitni sistem za osiguranje depozita zasnovan je na precizno definisanim pravilima i procedurama za zaštitu depozita, pri čemu je zakonski određen maksimalni iznos osiguranog depozita. Ovaj sistem finansiraju banke, unapred, uplatom tačno određenih iznosa premija. S druge strane, kod implicitnog sistema za osiguranje depozita ne postoje precizno definisana pravila za obezbeđenje zaštite depozita, već država odlučuje o stepenu zaštite.

Posmatrajući svetsku praksu, prednost je data eksplicitnom sistemu za zaštitu depozita. Poslednjih godina, veliki broj država je usvojio, ili razmatra usvajanje eksplicitnog ili formalnog sistema za osiguranje depozita, pre svega, zbog koristi od sistematskog prikupljanja sredstava u dužem vremenskom periodu. Na taj način se povećavaju pouzdanost finansijskih izvora sistema, efikasnost u zaštiti malih deponenata i poverenje javnosti u bankarski sistem.

Poslovi osiguranja depozita se mogu poveriti nekoj postojećoj instituciji (kao na primer, centralnoj banci ili ministarstvu finansija), ili novoosnovanoj specijalizovanoj instituciji. Posmatrajući iskustvo i praksu u svetu, prednost je na strani samostalnih specijalizovanih finansijskih institucija.

Upravljanje sistemom osiguranja depozita može biti državno (javno) i privatno. Ukoliko država osniva i kontroliše poslovanje fonda za osiguranje

---

<sup>1</sup> Tokom Velike ekonomske depresije u SAD, u periodu od 1929-1933. godine, bankrotiralo je oko 10000 kreditnih institucija, pre svega zbog kolapsa tržišta akcija. Ovaj događaj je bio povod za razdvajanje komercijalnog i investicionog bankarstva. Istovremeno je osnovana i najstarija institucija za osiguranje depozita (*Federal Deposit Insurance Corporation*). Nešto kasnije, tj. 1937. godine, nastala je i velika bankarska kriza u Evropi, tačnije u Nemačkoj, što je iniciralo osnivanje najstarijeg sistema za zaštitu depozita u Evropi, u cilju sprečavanja lančane reakcije bankrotstava banaka.

depozita, radi se o državnom sistemu. S druge strane, fondovi koje osnivaju i kontrolišu same banke su privatni sistemi za osiguranje depozita. To su, uglavnom, *ex-post* sistemi, koji nemaju unapred formirane fondove, već sve banke zajedno odgovaraju za problemsku banku i naknadno osiguravaju sredstva.

Pored spomenutih *ex-post* sistema, u praksi dominiraju tzv. *ex ante* sistemi za osiguranje depozita, kod kojih se fondovi pune unapred, u određenim vremenskim intervalima. Njima upravlja specijalizovana institucija za osiguranje depozita (Fond ili Agencija), dok se finansiranje fonda zasniva na uplatama premija od strane osiguranih banaka. Iznosi premija mogu biti konstantni, ili se mogu menjati u zavisnosti od potreba fonda. Na primer, premije osiguranja se mogu utvrditi na visokom nivou u periodima dok se ne formiraju zadovoljavajuće rezerve, dok se kasnije mogu smanjiti.

Dugo godina su banke plaćale linearnu premiju za osiguranje depozita, odnosno sve banke su plaćale isti procenat premije, nezavisno od veličine, strukture i rizičnosti svojih operacija. Istorijski posmatrano, depozitno osiguranje je ignorisalo rizičnost bankarskih operacija, što predstavlja značajan faktor koji povećava verovatnoću nastanka bankarskih bankrotstava i sistemskih bankarskih kriza. Visoka stopa bankrotstava banaka tokom štedno - kreditne krize, u 1980-im godinama u SAD, potvrdila je neadekvatnost linearnog načina izračunavanja premija za osiguranje depozita i inicirala krupne promene u sistemu depozitnog osiguranja. Počev od 1993. godine, Vlada SAD je ustanovila metod diferencijalnih premija, odnosno izračunavanje premija osiguranja na bazi rizika. Za samo četiri godine, Federalna korporacija za osiguranje depozita (FDIC) u SAD je prikupila skoro 40 milijardi dolara u svom fondu, što je ukupno iznosilo 1,4% svih osiguranih depozita. U takvom sistemu, rizičnije banke su u obavezi da uplaćuju veće premije u fond osiguranja, za razliku od banaka sa sigurnijim plasmanima, koje plaćaju niže iznose premija.

Adekvatno utvrđivanje iznosa diferencijalnih premija, koje su u skladu sa preuzetim rizicima banaka, ne samo da obezbeđuje vitalnost fonda, već i smanjuje rizike moralnog hazarda [1, str. 5-6]. Mada teorijski superiornija u odnosu na linearnu premiju, premija na bazi rizika se teško implementira u stvarnosti, zbog problema sa informacijama o rizičnosti svake banke. Umesto savršenog usklađivanja rizika i premije, banke se najčešće svrstavaju u određene grupe rizika.

Informacioni problem je naročito izražen u zemljama u kojima institucija za osiguranje depozita ne sprovodi nadzor nad poslovanjem banaka, već se oslanja na podatke drugih institucija. Kao rezultat toga, institucija za osiguranje depozita najčešće raspolaže neblagovremenim i nepreciznim informacijama o finansijskom stanju i položaju banke. Zemlje, u kojima osiguravajuće institucije nemaju nikakva ovlašćenja, niti moć da sprovode superviziju banaka su, ipak, u manjini. One se, u

tim zemljama, osnivaju kao *kasa* sa zadatkom da isplate depozite banaka koje su bankrotirale (na primer, u Brazilu).

Međutim, u većini zemalja, institucije za osiguranje depozita imaju značajnu ulogu u nadzoru nad poslovanjem banaka i rešavanju kriznih situacija (na primer, u SAD depozitni osiguravač ne samo da ima važne supervizorske funkcije, već ima i vodeću ulogu u rešavanju problemskih banaka). One mogu aktivirati raspoloživa sredstva na vreme i sprečiti bankrotstvo banaka, ukoliko se analizom utvrdi da su problemi prolaznog karaktera. U tom cilju, u SAD su još 1991. godine uvedene brze korektivne akcije, prema svim bankama koje ne ispunjavaju kriterijume dobro kapitaliziranih.

Osnovna ideja rangiranja banaka i sprovođenja brzih korektivnih akcija ogleda se u tome "da regulatorne vlasti vode aktivističku politiku prema bankama koje imaju niže stope bankarskog kapitala u odnosu na propisanu stopu kapitala prema riziko ponderisanoj aktivi" [3, str. 86], kako bi se na vreme sprečili problemi koji dovode do nesolventnosti i bankrotstava banaka. Istovremeno, brze korektivne akcije omogućavaju i brzo zatvaranje banaka, pre nego što potencijalno veliki problemi mogu da ugroze fond za osiguranje depozita i bankarski sistem u celini. Na primer, u SAD banka se obično zatvara petkom, a deponenti se isplaćuju već u ponedeljak, tako da praktično i ne primete da je njihova banka bankrotirala. Tokom 2008. godine, u Velikoj Britaniji je, nakon negativnih efekata aktuelne krize po stabilnost bankarskog sistema, razmatrana reforma depozitnog osiguranja, pri čemu je prioritet dat uvođenju brzih korektivnih akcija [5, str. 3-4].

Jasno je da sprečavanjem juriša na banke eksplicitno depozitno osiguranje povećava stabilnost bankarskog sistema. S druge strane, velikodušna šema osiguranja depozita predstavlja i potencijalni izvor moralnog hazarda. Ukoliko državni mehanizam zaštite depozita garantuje deponentima isplatu depozita u slučaju nesolventnosti banaka, vlasnici i menadžeri banaka će imati motiva da preuzimaju visoke rizike u poslovanju. Niži nivoi kapitala ih, takođe, motivišu da ulaze u visoko rizične poslove. U slučaju poslovnih neuspeha, rizici se prenose na fond osiguranja što, praktično, znači da velikodušno depozitno osiguranje subvencionise agresivno preuzimanje rizika. Istovremeno, podsticanje poverenja deponentata u sigurnost njihovih depozita utiče na smanjenje tržišne discipline i efikasne kontrole bankarskog poslovanja. Problem tržišne discipline postaje naročito izražen kod velikih deponentata (koji nisu osigurani), ukoliko dobiju signal da će se osiguranje proširiti na sve depozite u kriznim vremenima. Na slabiju obazrivost deponentata i kreditora banaka utiče i sprovođenje politike "suviše velika da bi propala" (*to big to fail*), od strane regulatornih organa, ukoliko bi bankrotstvo neke velike osigurane banke predstavljalo sistemsku pretnju (jer recimo, inicira juriš na ostale banke u sistemu).

## Osiguranje depozita i stabilnost bankarskog sistema

Efekti uvođenja i funkcionisanja depozitnog osiguranja na tržišnu disciplinu, finansijsku stabilnost i pojavu bankarskih kriza mogu biti i pozitivni i negativni. Pre svega, efekti će zavistiti od dizajna i strukture sistema depozitnog osiguranja, kao i od njegove efikasnosti i brzine u rešavanju bankarskih bankrotstava.

Verovatnoća nastanka bankarskih kriza povećava se u prisustvu loše dizajniranog sistema osiguranja depozita, naročito u zemljama sa dereguliranim kamatnim stopama i slabim institucionalnim okruženjem, kome nedostaje transparentnost. Na primer, američka štedno-kreditna kriza iz 1980-ih godina objašnjavana je postojanjem velikodušne šeme depozitnog osiguranja, finansijskom liberalizacijom i nesposobnošću regulatora da brzo intervenišu u problemskim institucijama [1, str. 7]. Ova konstatacija se može argumentovati činjenicom da je moralni hazard veći problem u liberalizovanim finansijskim sistemima i u zemljama sa slabijim institucijama, u kojima je teško kontrolisati i sprečiti agresivno preuzimanje rizika. Pri tome, velikodušni sistem osiguranja depozita može smanjiti tržišnu disciplinu, čak i u zemljama sa jakim institucionalnim okruženjem. S druge strane, adekvatno dizajniran sistem osiguranja depozita, u zemljama sa efikasnijim institucijama, smanjuje rizike moralnog hazarda. Zbog toga je značajno uvođenje principa obaveznosti (a ne dobrovoljnosti) prilikom dizajniranja depozitnog osiguranja u konkretnim zemljama.

Takođe, neadekvatno određivanje visine premija za osigurane depozite, može uticati na povećanje moralnog hazarda, odnosno na motivisanje banaka da preuzimaju rizičnije aktivnosti. Mnoge zemlje ne naplaćuju svojim bankama aktuarski fer premiju, čime, praktično, subvencionišu njihove rizike. Pri tome, prenošenje dela rizika na državu ili subvencionisanje preuzimanja rizika od strane depozitnog osiguravača je jače u zemljama sa slabim institucionalnim okruženjem.

Na minimiziranje agresivnog preuzimanja rizika i smanjenje finansijske nestabilnosti značajan uticaj imaju tržišno disciplinovani kreditori i deponenti, adekvatno uspostavljeni regulatorni i supervizorski okviri i efektivna i blagovremena intervencija u rešavanju problema u bankama. U praksi, bankarski regulatorni organi, koristeći regulatorno uzdržavanje su često spori u zatvaranju banaka, naročito sistemski važnih banaka. Sporost u rešavanju i zatvaranju nesolventnih banaka najčešće rezultira u visokim fiskalnim troškovima i još većoj krizi, koja se prenosi na realni sector [2, str. 3]. Ukoliko su veliki deponenti i kreditori upoznati sa opasnošću od gubitaka usled nesolventnosti banaka, biće spremniji da sprovedu monitoring i kontrolu poslovanja svojih banaka. Pošto mali deponenti nemaju sposobnost ili motiv da pažljivo nadgledaju banke, oni se oslanjaju na jak regulatorni i supervizorski organ, koji je u stanju da preduzme

brzu korektivnu akciju prema nedovoljno kapitaliziranim bankama. Istovremeno, nesolventnost banaka koja dovodi do trenutnog i potpunog gubitka akcijskog kapitala, u kombinaciji sa trenutnim izlaskom iz sistema depozitnog osiguranja, uslovlila bi veću obazrivost banaka prilikom preuzimanja rizičnijeg poslovanja.

Uloga agencije za osiguranje depozita u rešavanju bankarskih bankrotstava i održavanju stabilnosti finansijskog sistema blisko je povezana sa dizajnom i strukturom sistema osiguranja depozita. Pri tome, banke će biti stabilnije u zemljama gde funkcioniše eksplicitni i obavezujući sistem osiguranja depozita, koji efikasno i blagovremeno interveniše u problemskim bankama i rešava krizne situacije. Naravno, pozitivan efekat na stabilnost će biti veći ukoliko depozitni osiguravač ima obezbeđen pristup supervizorskim informacijama i ukoliko je politički nezavisan. Tržišna disciplina učesnika na finansijskom tržištu može se povećati prebacivanjem određenih supervizorskih ovlašćenja na agenciju za osiguranje depozita, kao što su: participacija u procesu licenciranja banaka, pravo da se zahtevaju dodatne revizije banaka i moć isključenja banaka članica iz sistema osiguranja [1, str. 6]. Na tržišnu disciplinu banaka najjači efekat ima moć isključenja iz sistema osiguranja, mada se ova moć skoro nikada i ne koristi. Na primer, sistem depozitnog osiguranja nemačkih komercijalnih banaka ima moć da isključi banke, ali se to nikada nije primenilo.

Efikasnost sistema za osiguranje depozita zavisi i od vremena njegovog uvođenja.<sup>2</sup> Opšte poznato je pravilo da se ovi sistemi nikada ne osnivaju tokom kriznih perioda, već u periodima kada je bankarski sistem zdrav i dovoljno snažan da izgradi instituciju, čiji će fond brzo delovati. Takođe, iako depozitno osiguranje štiti pojedinačne deponente kada banke bankrotiraju, nijedan sistem za osiguranje depozita ne može sprečiti propast banke, niti je to njegov zadatak. Da bi sistem osiguranja depozita bio efikasan i da bi ostvario postavljene ciljeve, mora imati precizirane odgovornosti, ovlašćenja i moć delovanja.

Na osnovu prethodne analize, može se zaključiti da u teoriji još uvek ne postoji jasno definisan stav o opravdanosti postojanja sistema za osiguranje depozita. Kritike na račun funkcionisanja zaštite depozita bazirane su, pre svega, na ograničavanju konkurencije, smanjenju efikasnosti alociranja finansijskih resursa u realnom sektoru, pojavi moralnog hazarda i agencijskih problema. Da bi eksplicitno depozitno osiguranje efikasno minimiziralo prethodno spomenute negativne efekte po finansijski i privredni razvoj, predlaže se: 1) uvođenje diferencijalnih premija; 2) primena principa obaveznosti u pristupu sistemu

---

<sup>2</sup> Prve institucije za osiguranje depozita nastale su kao posledica velikih bankarskih kriza. Međutim, u većini zemalja, 1990-te godine su predstavljale prekretnicu u osnivanju i razvoju osiguravajućih institucija.

osiguranja; 3) limitiranje iznosa osiguranih depozita; 4) uvođenje koosiguranja, odnosno prebacivanje dela rizika na pojedinačne deponente; 5) isključivanje određenih oblika depozita iz šeme osiguranja, poput međubankarskih depozita i tzv. insajder depozita (depoziti menadžera i uticajnih vlasnika banaka); 6) zabrana učešća predstavnika banaka u rukovodećim strukturama agencije za osiguranje.

### **Analiza reprezentativnih sistema osiguranja bankarskih depozita**

Evidentno je da ne postoje opšte-prihvaćene karakteristike sistema osiguranja depozita koje bi odgovarale svakoj zemlji. U zavisnosti od nivoa finansijskog, ekonomskog i institucionalnog razvoja, kao i od strukture bankarskog sektora, razlikovaće se i dizajn depozitnog osiguranja i njegova uloga u nadzoru nad poslovanjem banaka i rešavanju problemskih situacija. Praktično, nijedan sistem za osiguranje depozita, iako efikasan u ispunjavanju postavljenih ciljeva, ne može se preuzeti bez adekvatnog prilagođavanja konkretnim uslovima. Radi jasnijeg razumevanja razlika u dizajnu depozitnog osiguranja, uzimajući u obzir različite nivoe finansijskog, institucionalnog i ekonomskog razvoja, u nastavku će se ukratko izvršiti analiza najreprezentativnijih sistema za osiguranje depozita.

U SAD je, na osnovu Zakona o bankama iz 1933. godine, stvorena Federalna korporacija za osiguranje depozita (*Federal Deposit Insurance Corporation - FDIC*). Nakon velikih gubitaka deponenata, nastalih kao posledica masovnih bankrotstava banaka u periodu 1929-1933. godine, cilj *FDIC* je bio da zaštiti, pre svega, male deponente od budućih, potencijalnih gubitaka. Sve banke članice *Fed-a* imaju zakonsku obavezu da pristupe osiguranju, dok banke nečlanice, prethodno, moraju da ispune stroge kriterijume pristupa. Fond se finansira premijama osiguranja, koje uplaćuju banke članice. Od 1993. godine, banke plaćaju premije, koje su u skladu sa rizicima njihovog poslovanja. Uplaćene premije, *FDIC* koristi za kupovinu hartija od vrednosti, da bi se obezbedio osiguravajući fond sa tokovima prihoda.

Aktuelna dešavanja na svetskim finansijskim tržištima, uslovlila su smanjenje poverenja u funkcionisanje bankarskog i finansijskog sistema, uopšte. U cilju povećanja sigurnosti deponenata i poverenja u bankarski sistem, Vlada SAD je inicirala privremeno povećanje depozitnog osiguranja. Na osnovu Zakona o hitnoj ekonomskoj stabilizaciji (*Emergency Economic Stabilization Act*), *FDIC* je, 3. oktobra 2008. godine, povećala pokriće depozita sa 100000 na 250000 dolara.[6, str. 50-51]

Na penzione račune, koji su već imali pokriće od 250000 dolara pre 3. oktobra 2008. godine, ne utiču nova pravila. Takođe, u cilju jačanja poverenja i porasta likvidnosti u bankarskom sistemu, *FDIC* je, 14. oktobra 2008. godine, objavila Privremeni garantni program za likvidnost (*Temporary Liquidity Guarantee Program*), koji je obezbedio puno pokriće nekamatonskih depozitnih računa

(*Transaction Account Guarantee Program*), nezavisno od njihove veličine i garanciju novoemitovanih dugova banaka (*Debt Guarantee Program*) [14]. Sredstva poput nekamatonskih tekućih računa u bankama, koja su osigurana od strane FDIC, imala su stopostotnu garanciju do 31. decembra 2010. godine. Nakon tog perioda, na nekamatonske račune počelo je da se primenjuje limitirano pokriće kamatonosnih depozita. Program za garanciju bankarskih dugova važio je do 31. 12. 2012. godine i omogućio je normalno finansiranje banaka u uslovima krize i recesije. Generalno, program likvidnosti je omogućio stabilno poslovanje banaka i vratio poverenje deponenata.

SAD imaju najjaču institucionalnu vezu između depozitnog osiguranja, bankarske supervizije i rešavanja bankarskih bankrotstava. *FDIC*, kao politički nezavisan entitet, ne samo da osigurava depozite svojih članica, već ima i značajnu ulogu u nadzoru nad poslovanjem banaka i kontroli nad procesom rešavanja bankarskih bankrotstava. Kao supervizor svih banaka koje njen fond osigurava, ima obavezu da interveniše u svakoj banci koja nije dobro ili adekvatno kapitalizirana. Prilikom rešavanja problemskih banaka mora da sledi pristup "najmanjeg troška", odnosno u obavezi je da razmotri sve alternative i da odabere onu sa najnižim troškom po osiguravajući fond i poreske obveznike. Međutim, ukoliko bi bankrotstvo neke osigurane banke predstavljalo pretnju za finansijski sistem (jer, recimo, inicira juriš na druge banke u sistemu), onda se ista oslobađa od kriterijuma najmanjeg troška. Praktično, takvo oslobađanje predstavlja sprovođenje politike "suviše velika da bi propala" ili "suviše značajna da bi propala".

U **Evropskoj uniji (EU)** je 1994. godine usvojena Direktiva o šemi depozitne zaštite ("*94/19/EC on deposit guarantee schemes of the European Parliament and Council*"), na osnovu koje su sve zemlje članice obavezne da uvedu eksplicitni sistem osiguranja depozita, u cilju održavanja i jačanja poverenja u bankarske institucije zemalja EU. Usvojena direktiva obezbeđuje harmonizaciju minimalnog nivoa zaštite interesa deponenata u slučaju bankrotstava banaka i omogućava razvoj kompatibilnih sistema za osiguranje depozita u zemljama EU.

Na osnovu direktive EU, počev od 1. januara 2000. godine, obezbeđena je ograničena zaštita sredstava, deponovanih kod banaka, u iznosu od 20000 evra. Sve članice su dužne da usklade iznos osiguranih depozita sa direktivom EU. Ukoliko su domaćom regulativom predviđeni manji iznosi od propisanih, zemlja je dužna da poveća minimalne iznose osiguranih depozita. Istovremeno, zemlje koje su predviđale veće iznose u odnosu na direktivu EU, moraju da održe te propisane nivoe. Međutim, svetska ekonomska kriza uticala je na privremeno povećanje osiguranih depozita u iznosu od 50000 evra u junu 2009. godine, da bi tokom 2010. godine limit bio povećan na 100000 evra. Istovremeno, neke zemlje, kao što su Francuska i Nemačka uvele su privremeno potpuno pokriće depozita, kako

deponenti ne bi izgubili svoj novac i kako bi se očuvalo poverenje u banke tokom krize. Iza nelimitirane garancije depozita stoje država i političke strukture konkretne zemlje [15, str. 11].

Karakteristično za tržište Evropske unije jeste da nacionalni supervizori nisu zainteresovani za očuvanje integralne vrednosti svojih banaka koje posluju van granica zemlje. U uslovima krize, težnja nacionalnih supervizora usmerena je na očuvanje stabilnosti nacionalnih delova prekograničnih banaka. Ovakav stav ima uporište u poznatoj finansijskoj trilemi, koja govori o tome da se tri značajna cilja (održavanje globalne finansijske stabilnosti, jačanje prekograničnih finansijskih integracija i očuvanje nacionalnog integriteta), ne mogu tako lako uklopiti [12, str. 5]. Svaki od ova tri cilja se može relativno lako uklopiti sa drugim, ali je teško, gotovo nemoguće, postići sva tri.

Međutim, da bi se očuvala kako unutrašnja, tako i prekogranična vrednost evropskih banaka, potrebno je objediniti nadzor, osiguranje depozita, funkciju zajmodavca u poslednjoj instanci i proces rešavanja problemskih banaka na nadnacionalnom nivou, odnosno na nivou Evropske unije [13, str. 8]. U tom smislu, formirao bi se Evropski fond za osiguranje depozita, koji bi imao značajnu ulogu u nadzoru i rešavanju problema banaka. Fond bi se punio uplatama premija osiguranja na bazi rizika i imao bi fiskalnu zaštitu nacionalnih država.

Agencija za osiguranje depozita u **Brazilu**, pod nazivom Fond za osiguranje depozita (*Fundo de Garantidor de Creditos – FGC*), je nezavisna i pod privatnom upravom. Fond je osnovan 1995. godine, kao obavezna šema osiguranja za sve depozitne institucije, sa relativno niskim pokrićem, u iznosu od oko 6000 dolara, u nacionalnoj valuti. Koosiguranje depozita ne postoji, dok su međubankarski depoziti i insajder depoziti, u početku bili isključeni. Međutim, na osnovu uredbe, usvojene krajem 2002. godine i ovi depoziti su uključeni u pokriće. Fond za osiguranje se finansira premijama koje plaćaju banke u iznosu od 0,3% ukupnih depozita po godini, pri čemu postoji ustavna zabrana državnog pomoćnog finansiranja. Iako postoje odredbe za povećanje premija u periodima kada za to postoji potreba, premije ne variraju prema rizičnosti banaka.

Za razliku od SAD, agencija za osiguranje depozita u Brazilu nema ulogu u nadzoru nad poslovanjem banaka i rešavanju bankarskih bankrotstava. Ona je ograničena isključivo na funkciju kase, odnosno njen jedini zadatak je da isplati osigurane depozite u slučaju bankrotstava banaka. Stoga, Brazil je primer bankarskog sistema gde su depozitno osiguranje, s jedne strane, i supervizija i rešavanje bankrotstava, s druge strane, institucionalno potpuno odvojeni.

Iako karakteristike brazilskog sistema za osiguranje depozita, poput ograničenog pokrića, obaveznog članstva i privatnog finansiranja i upravljanja, utiču na smanjenje moralnog hazarda i ostalih informacionih problema, on nije



adekvatno integrisan u opštu finansijsku sigurnosnu mrežu. Takođe, neuključenost u rešavanje bankarskih bankrotstava ograničava njegovu efektivnost u smanjenju rizika od moralnog hazarda. Postojeći sistem rešavanja bankarskih bankrotstava, primarno zasnovan na likvidacijama, je neefikasan i neadekvatan za bankrotstva srednjih i velikih banaka. Adekvatnost postojećeg sistema za osiguranje depozita u Brazilu mogla bi se poboljšati prebacivanjem dela regulatorne i supervizorske moći na isti.

Pored Narodne banke, kontrolu nad poslovanjem banaka u R. Srbiji sprovodi i Agencija za osiguranje depozita, koja kao moderna i samostalna institucija osigurava depozite građana u skladu sa Zakonom o osiguranju depozita ("Službeni glasnik RS", br. 61/05, 116/08 i 91/10). Cilj Zakona (koji se primenjuje od 1. jula 2005. godine) je da zaštiti građane, tj. deponente u slučaju stečaja banke i da obezbedi poverenje u funkcionisanje banaka. Za razliku od perioda pre 2005. godine, kada su se osiguravali iznosi depozita samo do 5000 dinara, danas se osiguravaju depoziti po individualnom deponentu u iznosu od 50000 evra u dinarima po srednjem zvaničnom kursu.

Agencija ima obavezu da prikuplja premiju osiguranja depozita od banaka u okviru Fonda za osiguranje depozita. investira sredstva u skladu sa principima likvidnosti, profitabilnosti i sigurnosti i da organizuje isplatu osiguranih depozita u slučaju likvidacije banke [17].

Zakonom je propisano da su sve banke dužne da osiguravaju depozite fizičkih lica, preduzetnika i malih i srednjih pravnih lica. U tom smislu, banke plaćaju Agenciji premiju osiguranja depozita, na način i u rokovima koje ona propiše. Agencija utvrđuje stopu tromesečne premije za narednu godinu najkasnije do 30. septembra tekuće godine, na osnovu stanja u bankarskom i ukupnom finansijskom sistemu Republike Srbije, stepena rizika kome je izložena i visine sredstava Fonda za osiguranje depozita. Pri tome, stopa tromesečne premije može da iznosi najviše 0,1%, a obračunava se i naplaćuje na osnovu prosečnog stanja osiguranih depozita u banci u prethodnom kvartalu [8, str. 10].

Zakon o osiguranju depozita je usklađen sa modernim evropskim zakonima, međunarodnim standardima i usaglašen je sa osnovnim zahtevima određenim Evropskom direktivom u pogledu osiguranog iznosa (minimum 50.000 EUR), deponentata čiji se depoziti osiguravaju (pored fizičkih lica, sistemom osiguranja depozita se pokrivaju i depoziti pravnih lica) i perioda u kome je obavezno izvršiti isplatu osiguranog iznosa deponentu (po EU direktivi, to je 20 radnih dana u odnosu na dan nastupanja osiguranog slučaja, uz mogućnost produženja tog roka za još 10 radnih dana). Ovakve odluke, sa garancijom države, doprinele su da se vrati poverenje u bankarski sistem Srbije, poveća iznos deponovane štednje i očuva stabilnost sektora banaka.

## Otvorena pitanja osiguranja depozita u uslovima aktuelne krize

Imajući u vidu aktuelna dešavanja u globalnim finansijskim tokovima, u smislu obima i opsega finansijskih institucija, nacionalna regulatorna tela uveliko i kontinuirano "preispituju kakve su regulatorne promene potrebne (ako su potrebne), da bi se povećala regulatorna efektivnost i/ili smanjilo regulatorno opterećenje/preklapanje, uz održavanje bezbednosti, jačine i konkurentnosti njihovih finansijskih sistema" [9, str. 92].

U modernom smislu, regulatorni okvir se može posmatrati kao "linija odbrane" (*line of defense*) ili "bafer", odnosno ublaživač (*buffer*), koji parcijalno štiti javna sredstva od bankarskih gubitaka, jačanjem tržišne discipline i favorizovanjem bezbedonosne mreže. Postojeći regulatorni okvir počiva na tri ključna stuba, a to su: (1) prudencione norme koje teže da usklade različite podsticaje *ex-ante*, (2) *ex-post* bezbedonosna mreža (osiguranje depozita i zajmodavac u poslednjoj instanci), usmerena da privuče male deponente i spreči zarazne navale na, inače, solventne banke i (3) "linija-na-pesku (*line-in-the-sand*)", koja odvaja svet prudenciono regulisanih (komercijalne banke) od sveta neregulisanih institucija [16, str. 6].

Konzistentno sa trećim stubom, samo su depozitne institucije prudenciono regulisane i supervizirane na osnovu postojeće regulatorne arhitekture. U skladu sa tim, one imaju koristi od bezbedonosne mreže. Ostali posrednici ne uživaju bezbedonosnu zaštitu, ali nisu ni opterećeni prudencionim normama. Umesto toga, neregulisani posrednici su izloženi tržišnoj disciplini i određenim regulativama na tržištu hartija od vrednosti, koje su fokusirane na transparentnost, upravljanje, zaštitu investitora, tržišni integritet, itd.

Očigledno je da ovako uspostavljena regulatorna arhitektura ima mnogo nedostataka i da je prilično neuravnotežena. Izuzetno visok rast tzv. "bankarstva u senci", koje se zasniva na sekjuritizaciji kreditnog rizika, vanbilansnim poslovima i sredstvima i brzoj ekspanziji visoko leveridžovanog posredovanja od strane investicionih banaka, osiguravajućih kompanija i hedž fondova, opravdava prethodno iznesen stav. To je naročito postalo jasno sa pojavom i širenjem *Subprime* krize, kada je konačno, bezbedonosna mreža morala da bude oštro proširena od regulisanih ka neregulisanim institucijama. Drugim rečima, neregulisani posrednici su postali sistemski relevantni, pa su, stoga, bez pitanja uključeni u *ex-post* bezbedonosnu mrežu.

Aktuelna kriza je pokazala da postojeći regulatorni okvir ima mnogo propusta [16, str. 21-22]. Prvo, postoji jasna linija koja razdvaja *ex-ante* prudencione norme i *ex-post* bezbedonosnu mrežu. *Ex-ante* regulatorni okvir se fokusirao na stabilnost aktive, a *ex-post* bezbedonosna mreža na održavanje likvidnosti pasive. Pri tome, rastući sistemski rizici likvidnosti nisu bili obuhvaćeni regulativom, što je i bio njen

osnovni propust. Drugo, prudenciono regulisanje se fokusiralo na bezbednost i čvrstinu individualnih institucija na bazi pretpostavke da je zbir jakih institucija ekvivalentan jakom sistemu. Međutim, *Subprime* kriza je pokazala da je ovako postavljen pristup bio potpuno pogrešan, jer je upravo sistem najvažniji za jačinu svake institucije.

Prema *Goldberg-u* i *Giedeman-u*, da bi se smanjila verovatnoća nastanka budućih bankarskih i finansijskih kriza, potrebno je rešiti sledeća pitanja: 1) eliminisati podsticaje koji ohrabruju preveliko preuzimanje rizika od strane finansijskih institucija, 2) smanjiti disparitet cena koji rezultira iz državnih garancija, 3) redukovati upotrebu finansijskih instrumenata koji dovode do nejasnoća u izloženostima ugovornih strana, 4) kontrolisati finansiranje dugoročne i nelikvidne aktive kratkoročnim izvorima sredstava i 5) prebaciti težište regulative sa individualnih banaka na bankarski system [4, str. 20].

S obzirom da u svetu neizvesnosti čak i najbolja regulativa i supervizija verovatno neće potpuno eliminisati rizik od sistemskih kriza, poboljšavanje sistemskih odlika bezbedonosne mreže će nastaviti da bude značajan cilj novog regulatornog okvira. Naime, čak i sa adekvatnom supervizijom, visoki društveni troškovi sistema za zaštitu od kriza i neizvesnosti, uslovljeni razvojem i promenama finansijskog sistema, čine krize neizbežnima. U skladu sa tim, potrebno je izvršiti reviziju depozitnog osiguranja, kako bi bolje odražavalo sistemске rizike, razmotriti funkciju zajmodavca u poslednjoj instanci, kao krajnjeg amortizera rizika poslovanja i ispitati izvodljivost njegovog spajanja sa sistemskim osiguranjem, na koje treba da se pretplate svi prudenciono regulisani posrednici (bez obzira da li su to depozitne institucije ili nisu). Na taj način, svi regulisani posrednici bi imali jednak pristup zajmodavcu u poslednjoj instanci, dok bi neregulisanim bilo dozvoljeno da propadnu na osnovu efikasnih propisa o bankrotstvu.

## Zaključak

S obzirom da dizajn i struktura sistema za osiguranje depozita opredeljuju njegovu ulogu u prevenciji bankarskih kriza i očuvanju stabilnosti bankarskih sistema, komparacijom različitih sistema došlo se do sledećih zaključaka:

- verovatnoća nastanka bankarskih kriza se povećava u prisustvu loše dizajniranog sistema osiguranja depozita koji nema ili ima veoma malu ulogu u nadzoru nad poslovanjem banaka, naročito u zemljama sa deregulisanim kamatnim stopama i slabim institucionalnim okruženjem, kome nedostaje transparentnost;

- Bankarski sistemi su stabilniji u zemljama gde funkcioniše eksplicitni i obavezujući sistem osiguranja depozita, koji efikasno i blagovremeno interveniše u problemskim bankama i rešava krizne situacije;
- tržišna disciplina učesnika na finansijskom tržištu povećava se u situacijama kada depozitni osiguravač ima pristup supervizorskim informacijama i ukoliko je politički nezavisan;
- mada depozitno osiguranje može da zaštiti pojedinačne deponente kada banke bankrotiraju, nijedan sistem ne može sprečiti propast banaka, niti je to njegov zadatak;
- ne postoje opšte-prihvaćene karakteristike sistema osiguranja depozita koje bi odgovarale svim zemljama, pa u tom smislu, dizajn depozitnog osiguranja i njegova uloga u nadzoru nad poslovanjem banaka, razlikovaće se u zavisnosti od nivoa finansijskog, ekonomskog i institucionalnog razvoja, kao i od strukture bankarskog sektora konkretne zemlje.

## Literatura

1. Beck, T. (2003), *The Incentive Compatible Design of Deposit Insurance and Bank Failure Resolution – Concepts and Country Studies*, World Bank Policy Research Working Paper 3043, May.
2. Beck, T. and Laeven, L. (2006), *Resolution of Failed Banks by Deposit Insurers: Cross-Country Evidence*, World Bank Policy Research Working Paper 3920, May.
3. Ćirović, M. (2007), *Bankarstvo*, Naučno društvo Srbije, Beograd.
4. Goldberg, S. R. and Giedeman, D. C. (2009), *Healing the Global Financial Crisis*, *The Journal of Corporate Accounting & Finance*, September/October.
5. Goodhart, C. A. E. (2008), *The Regulatory Response to the Financial Crisis*, CESifo Working Paper, No. 2257, Category 6: Monetary Policy and International Finance, March.
6. Hansen, K. A., Carlson, S. J. and Dosch, R. J. (2009), *How Safe Are Bank Deposits?*, *The CPA Journal*, February.
7. Heffernan, S. (2005), *Modern Banking*, John Wiley & Sons, Chichester, England.
8. Izveštaj o radu Agencije za osiguranje depozita za 2010. godinu, (2011), Agencija za osiguranje depozita, Beograd, maj.
9. Kryzanowski, L. (2007), *Organizational Design and Positioning of the Deposit Insurance Function in the Financial System*, in Campbell, A., LaBrosse, R. J., Mayes, G. D. and Singh, D., ed., *Deposit Insurance*, Palgrave Macmillan, New York.

10. Llewellyn, D. (1999), The economic rationale for financial regulation, FSA, Occasional Paper, April, <http://www.fsa.gov.uk/pubs/occpapers/OP01.pdf>.
11. MacDonald, S. S. and Koch, W. T. (2006), Management of Banking, Thomson, Mason, USA.
12. Schoenmaker, D. (2012), Banking Supervision and Resolution: The European Dimension, DSF Policy Paper, No. 19, January.
13. Schoenmaker, D. and Gros, D. (2012), A European Deposit Insurance and Resolution Fund, CEPS Working Document, No. 364, May.
14. Temporary Liquidity Guarantee Program, Federal Deposit Insurance Corporation, <http://www.fdic.gov/regulations/resources/TLGP/index.html>, 10. 03. 2013.
15. Thematic Review on Deposit Insurance Systems - Peer Review Report, (2012), Financial Stability Board Publications, 08. February.
16. Torre, A. and Ize A. (2009), Regulatory Reform: Integrating Paradigms, The World Bank, Policy Research Working Paper 4842, February.
17. Vodič kroz osiguranje depozita, Brošura Agencije za osiguranje depozita, <http://www.aod.rs/pdf/AOD-BROSURA-WEB.pdf> 10.03. 2013.

## THE ROLE OF DEPOSIT INSURANCE IN BANKING REGULATION SYSTEMS

**Abstract:** Undeniably significant role of banks in the total economic system entails timely establishment of an adequate control over banking operations. The effectiveness of control will depend on adequacy of established regulatory framework that should protect the security of individual banks and financial instruments, ensure systemic stability and protect depositors. Deposit insurance, as the segment of systemic regulation, serves the purpose of preventing bank runs and building trust in banking systems. On the other hand, deposit insurance stands for the potential source of moral hazard. Taking all these things into consideration, the paper will aim at performing all-encompassing analysis and evaluation of different deposit insurance systems and their efficiency in preventing individual banking crises and preserving banking systems' stability. Due to the fact that the design and structure of insurance deposit systems determine their role in preventing banking crises, illustration of existent systems in developed countries will serve as useful instrument for finding the most efficient model to be applied in Serbia.

**Keywords:** deposit insurance, banking crises, moral hazard, banking regulations, depositor protection



# JACANJE KONKURENTNOSTI KAO FAKTOR IZLASKA IZ KRIZE DRŽAVA ZAPADNOG BALKANA

Dr Jovan Zubović,\* Dr Aleksandra Bradić-Martinović\*\*

**Apstrakt:** Ekonomska kriza od 2008. godine je po istraživanjima brojnih autora imala veći uticaj na konkurentnost zemalja Zapadnog Balkana nego na razvijene zemlje. Zbog toga se pojavila potreba da se utvrdi da li postojeći indeksi konkurentnosti mogu da se prilagode na takav način na koji bi bolje objasnili promene u konkurentnosti u zemljama Zapadnog Balkana. Istraživanja su takođe potvrdila da je između nekoliko opšte prihvaćenih modela za merenje konkurentnosti Indeks globalne konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma najadekvatniji za zemlje Zapadnog Balkana. Veliki broj varijabli za koji se koristi za određivanje tog indeksa je nepraktičan i onemogućava njegovo prilagođavanje specifičnostima pojedinih zemalja, tako da je primena faktorske metode za redukovanje broja varijabli preporučljiva za dobijanje kvalitetnijih rezultata. U radu je potvrđeno da je statistički opravdano grupisati 10 faktora koji najbolje objašnjavaju konkurentnost i da se kvantitet obrazovanja nakon obaveznog opšteg nivoa ističe kao zajednička karakteristika koja u zemljama Zapadnog Balkana može biti generator najvećeg poboljšanja indeksa konkurentnosti.

**Ključne reči:** konkurentnost, faktorska analiza, Zapadni Balkan, GCI

## Uvod

Ekonomska i finansijska kriza koja je pogodila svetsku ekonomiju 2008. godine, kako ukazuju istraživanja, nije izvršila isti uticaj na privrede svih zemalja. Prema rezultatima istraživanja [Bogetić, 2012], a na osnovu Ekonomskog izveštaja za region jugoistočne Evrope (2012), Jedinice za smanjenje siromaštva i upravljanje privredom za zemlje Evrope i Centralne Azije, koja funkcioniše u okviru Svetske banke, među zemljama koje su primile najjači udarac krize nalaze se i zemlje Zapadnog Balkana: Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Makedonija i Srbija. U Evropskim okvirima ni jedan region nije pretrpeo izraženije ekonomske šokove kao navedene zemlje, a jedan od najboljih pokazatelja je stopa nezaposlenosti, koja

---

\* Ekonomski institut Beograd, naučni saradnik, zubovicj@ikomline.net

\*\* Institut ekonomskih nauka, Beograd, naučni saradnik, abmartinovic@ien.bg.ac.rs

u malom broju zemalja u svetu prelazi 25%, a tri od pet zemalja ovog regiona imaju taj problem (Bosna i Hercegovina, Makedonija i Srbija).

Uprkos tome, u ovim zemljama se poslednjih godina uočava poboljšanje poslovnog okruženja, jačanje finansijskog sektora i povećanje stranih direktnih investicija, među kojima kao primer možemo navesti ulaganje Fijata u fabriku automobila u Kragujevcu. Rezultati studija [Minchev *et al*, 2010; Jeleva, 2012; Bogetić, 2012] upućuju na to da bi naredni koraci ka jačanju privrede ovih zemalja trebali da budu usmereni ka poboljšanju produktivnosti, izvozu, redukovanju javnog duga i jačanju konkurentnosti. Jeleva [2012] takođe ističe da za zemlje Zapadnog Balkana nije značajan samo izlazak iz postojeće krize i suočavanje sa naporima Evropske unije u primeni novih pravila upravljanja privredom, već i mogućnost prihvatanja i primene šireg okvira predloga za unapređenje konkurentnosti i rasta, sadržanih u strategiji EU do 2020. godine, imajući u vidu da su one u procesu pridruživanja.

Cilj ovog rada je ispitivanje mogućnosti da konkurentnost zemalja Zapadnog Balkana bude generisana iz postojećih indeksa konkurentnosti. Pretpostavili smo da postojeći indeksi nisu dovoljno precizni da bi mogli uniformno da mere konkurentnosti svih zemalja, zanemarujući stepen njihovog privrednog razvoja i specifičnu situaciju svake od njih, na šta su posredno ukazali rezultati analize posledica ekonomske krize.

U radu su, nakon pregleda literature, prikazani metodologija i podaci korišćeni u analizi. Poslednji deo rada je diskusija formulisana na osnovu rezultata i preporuke za zemlje Zapadnog Balkana.

### **Pregled literature**

U savremenom poslovanju, koje u velikoj meri karakteriše globalizacija, realizacija poslovnih aktivnosti na međunarodnom tržištu postavlja se kao jedan od ključnih uslova koji omogućuje razvoj. Da bi se taj cilj postigao potrebno je jačati konkurentnost na svim nivoima, od pojedinih preduzeća do privrede u celini.

Konkurentnost u poslednjih tridesetak godina postaje jedan od najčešće analiziranih ekonomskih pojmova. Međutim, uprkos velikom broju radova koji su objavljeni na ovu temu, ne postoji jasan konsenzus o tome kako se definiše i meri konkurentnost. Verovatno najbolji pregled različitih stavova u vezi shvatanja pojma konkurentnosti dao je Porter [1990] koji konstatuje da iako postoji jasna i prihvaćena definicija konkurentnosti kompanije, pojam konkurentnosti nacije nema zadovoljavajuću definiciju. On ističe da postoje stavovi po kojima je nacionalna konkurentnost makroekonomski fenomen koji zavisi od deviznih kurseva, kamatnih stopa i budžetskog deficita, ali i oni koji smatraju da je ona



funkcija jeftine i brojne radne snage. Postoje i mišljenja koja povezuju konkurentnost sa obiljem prirodnih resursa. Osim toga javljaju se i stavovi koji povezuju nacionalnu konkurentnost sa politikama vlada koje propisuju zaštitu, promociju uvoza, subvencije i slično. Konačno, on ukazuje i na mogućnost tumačenja ovog pojma u njegovoj relaciji sa praksom upravljanja, uključujući i upravljanje radnim odnosima.

Porter [1990] zaključuje da nacionalno blagostanje nije nasleđeno, već stvoreno strateškim izborima, te se nacionalna konkurentnost može posmatrati kroz prizmu četiri svojstva svake nacionalne privrede koji zajedno formiraju takozvani „dijamant nacionalnih prednosti“. U ta svojstva spadaju:

- uslovi faktora proizvodnje, jer da bi zemlja obezbedila konkurentsku prednost u određenoj privrednoj grani mora da raspolaže odgovarajućim faktorima, kao što je na primer obučena radna snaga ili infrastruktura;
- karakter domaće tražnje, koja se ogleda kroz domaću tražnju za tim proizvodima i uslugama;
- postojanje podržavajućih i povezanih grana koje će omogućiti razvoj i jačanje pozicije grane koja se dobro pozicionirala u odnosu na međunarodnu konkurenciju; i
- uslovi u zemlji za nastajanje i organizovanje preduzeća, kao i njihovog upravljanja i karaktera konkurencije u zemlji.

OECD [1992] je prihvatio da se konkurentnost može definisati kao stepen do kojeg, pod povoljnim tržišnim uslovima, zemlja može da proizvede robe i usluga koje zadovoljavaju međunarodnu konkurenciju, a istovremeno omogućuju uvećanje realnog domaćeg dohotka i standard stanovništva. *Svetski ekonomski forum* (WEF, 2012) definiše konkurentnost kao skup institucija, politika i faktora koji određuju nivo produktivnosti zemlje, nivo produktivnosti predstavlja održivi nivo prosperiteta koji može jedna ekonomije da dostigne. To upućuje da je nacija konkurentna ukoliko njeno stanovništvo može da uživa visoki i rastući standard života, uz visoku zaposlenosti na održivoj osnovi [EC, 2012]. Na makro nivou nacionalna konkurentnost definiše se i kao sposobnost zemlje da ostvari privredni rast brže od ostalih zemalja i da poveća blagostanje tako da se njena privredna struktura menja i što bolje prilagođava kretanju međunarodne razmene [Bienkowski, 2006].

Međutim, postoje i oprečni stavovi, a Krugman [1994] je jedan od predstavnika grupe koja smatra da postoji značajna razlika između poimanja konkurentnosti privrede i preduzeća i da je konkurentnost besmislen pojam kada se primenjuje u

kontekstu nacionalne ekonomije. Schuller i Lindbom [2009] takođe smatraju da ne postoji potreba za merenje konkurentnosti privrede.

Uprkos razmimoilaženjima u stavovima po pitanju definisanja nacionalne konkurentnosti, javnost i političari su veoma zainteresovani da li su zemlje konkurentne ili ne. Pitanje postizanja, održavanja i povećavanja nivoa konkurentnosti, kako na mikro, tako i na makro planu, jeste jedno od ključnih pitanja na koje kreatori savremenih politika razvoja teže i treba da stalno iznova pronalaze nove odgovore. Konkurentnost pre uključuje poboljšanje i ekonomski razvoj svih mesta zajedno, nego poboljšanja na jednom mestu na račun ostalih. Važnost koncepta konkurentnosti je sada čvrsto usađena u ekonomske politike širom sveta. Zato, merenje, razumevanje i analiza konkurentnosti na brojnim geografskim nivoima postaju vitalni faktor u kreiranju politike okoline koja je u velikoj meri informisana kako je moguće pojačati ekonomske performanse država i regiona (Katić, 2013). Upravo iz tog razloga različite međunarodne institucije kreiraju indekse kojima mere i rangiranje pojedine zemlje prema različitim aspektima konkurentnosti. Lovrinčević, Mikulić i Rajh [2008] prave razliku između dve grupe istraživanja, prema pristupu merenja konkurentnosti koji koriste.

Prvu grupu čine istraživanja koje realizuju WEF (*Global Competitiveness Index - GCI*) i *International Institute for Management Development (World Competitiveness Ranking)*. Osnovu njihove analize čini rangiranje zemalja prema društvenim i međunarodnim odnosima, prema ulozi države i institucionalnom okviru. Druga grupa istraživanja, koju sprovode *World Bank (Doing Business indeks)* i *The Heritage Foundation (Index of Economic Freedom)*, fokusira se na regulativu vezanu za poslovne aktivnosti, kao odrednicu razvitka. Osim dva pristupa koji se primenjuju globalno, u upotrebi je i indeks napretka u tranziciji koji formira i prati *European Bank for Reconstruction and Development*. Sva navedena istraživanja imaju težnju da pored statističkih podataka (*hard data*) koriste i odgovarajuće ankete (*soft data*) kojima se mere oni aspekti konkurentnosti koji nisu raspoloživi iz standardnih statistika, kao što su na primer kvalitet pravosuđa, sklonost nacije ka inovacijama, prisustvo korupcije ili kvalitet upravljanja preduzećima.

Uprkos naporima da se konkurentnost izmeri adekvatnom merom, rezultati pojedinih analiza [Lall, 2001; Staskeviciut & Tamošiunien, 2010] ukazuju da, na primer, GCI indeks ne omogućuje potpunu pouzdanost, jer se pojavljuju dva glavna problema kada je u pitanju ocena konkurentnosti zemalja u razvoju. Prvi je polazna pretpostavka koja podrazumeva efikasnost tržišta, a drugi je vezan za definiciju pojma konkurentnosti koji se fokusira na direktnu konkurentnost među zemljama, zanemarujući ograničenja koja se javljaju kada se vrši transfer metodologije koja se koristi na mikro nivou i na makro nivou. Navedeni problemi

sugerišu da ovaj indeks pruža prostor za dodatnu analizu sa ciljem poboljšanja njegove preciznosti, posebno kada su u pitanju zemlje u razvoju.

Zajednička osobina svih mera kojima se determiniše nivo konkurentnosti nacionalne privrede jeste veliki broj varijabli koji utiču na njeno formiranje, odnosno multidimenzionalnost. Zbog toga postoji mogućnost da se upotrebom odgovarajuće metodologije izvrši uopštavanje i redukcija varijabli, sa ciljem isticanja onih koji imaju najveći uticaj na pojavu. Analiza indeksa ekonomske slobode [Caudil *et al*, 2000] pokazala je da postoji prostor za unapređenje indeksa pomoću faktorske analize (metodom PCA - *Principial Component Analysis*) koja je ukazala na postojanje nekoliko dominantnih komponenti u indeksu, koje su omogućile preciznije merenje ovog fenomena u zemljama u razvoju. Osim toga, indeks kojim se meri stepen razvijenosti privreda sastavljen od 42 varijable, pomoću faktorske analize redukovano je na manji broj dominantnih faktora [Ganegodage, 2008] sa ciljem pronalazaženja uspešnijeg merenja i dobijanja nove perspektive u formulisanju nacionalnih politika i determinisanja preciznije razvojne strategije.

## Metodologija

U ovom radu upotrebljena je faktorska analiza, metod multivarijacione analize, koji se koristi u slučaju potrebe svodenja velikog broja promenljivih, koje su međusobno zavisne, na manji broj osnovnih promenljivih koje se nazivaju faktori [Kovačić, 1994].

Prvi korak analize podrazumeva testiranje podataka pomoću *Kaiser-Meyer-Olkin-ovog testa* (KMO test) koji predstavlja meru adekvatnosti uzorkovanja i koristi se za upoređivanje magnituda posmatranih koeficijenata korelacije u odnosu na magnituda parcijalnih koeficijenata korelacije. Velike vrednosti ove mere su poželjne, jer to ukazuje da korelacije između parova promenljivih (potencijalnih faktora) mogu objasniti druge promenljive. Vrednost KMO ispod 0,5 sugeriše na odustajanje od faktorske analize. Osim KMO testa koristi se i *Bartletov test sferičnosti* koji ispituje hipotezu da je korelaciona matrica jedinična. Potrebno je da signifikantnost ovog koeficijenta bude manja od 0,05, jer model podrazumeva da promenljive budu međusobno korelisane. Drugim rečima, potrebno je da varijable imaju određeni nivo korelisanosti sa ostalim varijablama. Ukoliko bi izostala korelacija varijabli, one ne bi mogle biti deo istog faktora.

Naredni korak podrazumeva generisanje korelacione matrice metodom glavnih komponenti (PCA). Dobijena matrica potvrđuje svrsishodnost upotrebe faktorske analize u slučaju da većina dobijenih koeficijenata ima vrednosti veću od 0,3. Metoda glavnih komponenti (faktora) je metod ekstrakcije faktora na osnovu

linearne kombinacije posmatranih varijabli. Prvi, odnosno glavni faktor je kombinacija varijabli koje objašnjavaju najveći procenat varijanse uzorka. Drugi glavni faktor je sledeći po visini procenta objašnjenja varijanse, i tako redom. Faktoriji su međusobno nekorelisane. Na osnovu dobijene matrice moguće je odrediti faktorsko grupisanje i eliminisanje onih varijabli za koje se ne može jednoznačno odrediti kom faktoru pripadaju, odnosno one varijable kod kojih postoji opterećenje na više od faktora, a njihova razlika je manja od 0,05.

Konačno, potrebno je doneti odluku o broju faktora. U tu svrhu koriste se tri metoda. Prvi je metod na bazi karakterističnih korena (*eigenvalue*), koji prema kriterijumu jediničnog korena podrazumeva zadržavanje onih faktora čiji su karakteristični koreni veći od 1. Drugi je *Scree test* [Catell, 1966; Kovačić, 1994], koji se zasniva na grafičkom prikazu vrednosti karakterističnih korena prema njihovom rednom broju. Prelom ili lakat na krivoj određuje se tako što se prisloni lenjir uz poslednje vrednosti karakterističnih korena proveravajući da li one leže na pravoj liniji. Broj glavnih faktora određujemo tako što uočavamo tačku nakon koje spomenuta prava linija ima prelom, pri čemu se krećemo od većeg ka manjem rednom broju glavnog faktora. Broj glavnih faktora predstavlja upravo redni broj glavnog faktora čija vrednost karakterističnog korena kao poslednja leži na pravoj liniji. Treći metod *Hornova paralelna analiza* [Horn, 1965] zasniva se na poređenju izračunatih vrednosti karakterističnih korena uzorka sa slučajno generisanim podacima za skup iste veličine (*Monte Carlo metod*). Zadržavaju se samo one vrednosti karakterističnih korena uzorka koje su veće od generisanih vrednosti. Ovaj pristup identifikacije pokazao se kao najprecizniji, jer prva dva teže da precene broj faktora.

Nakon utvrđivanja broja faktora potrebno je opredeliti koje varijable idu kom faktoru, na osnovu rotirane komponentne (faktorske) matrice i dodeliti nazive faktorima. Formirani glavni faktori najčešće predstavljaju tek polaznu osnovu za druge metode multivarijacione analize, kao što je npr. regresiona analiza kod koje često postoji problem multikolinearnosti, odnosno visoke linearne zavisnosti između regresora. Ovaj problem se prevazilazi upotrebom metode glavnih komponenti u regresionoj analizi.

## Podaci

Polaznu osnovu za naše istraživanje predstavlja GCI indeks, koga smo odabrali na osnovu zaključka u radu Lovrinčevića, Mikulića i Rajha [2008]. Ovi autori su upotrebom ANOVA (klaster) analize utvrdili da stvarnu ekonomsku situaciju u Hrvatskoj najbolje opisuje upravo taj indeks, a za njim slede EBRD indeks, zatim IEF indeks i na kraju IMD indeks i *Doing Business* indeks. Imajući u

vidu sličnosti privreda Hrvatske sa privredama zemalja Zapadnog Balkana, smatrali smo da postoji osnov za ovaj izbor.

Indeks GCI WEF-a je sveobuhvatna mera mikroekonomskih i makroekonomskih temelja konkurentnosti na globalnom nivou, koji se računa od 2005. godine. Polazi od toga da je konkurentnost složen fenomen koji zavisi od uticaja velikog broja faktora, a koji su na osnovu teorijskih koncepata uključeni u indeks. Sastavljen je od 113 varijabli, podeljenih u 12 stubova, od kojih su pojedini podeljeni i na pod-stubove.

Analiza u ovom radu obuhvata vrednosti GCI indeksa za 144 zemlje, za 2012-2013. godinu. Podaci su dostupni na veb prezentaciji WEF-a. Korišćeni su samo osnovni pokazatelji, na primer od 1.01 do 1.17 ili od 1.18 do 1.22, dok su agregatni podaci: Stub 1 – Institucije, Pod-stub 1A – Javne institucije i Pod-stub 1B – Privatne institucije eliminisani, sem u par slučajeva kad je izvršena zamena originalnih podataka. Određen broj varijabli je eliminisan zbog odstupanja od vrednosti najvećeg broja varijabli koje su dominantno rangirane od 1 do 7, a u par slučajeva od 1 do 10. Na primer, varijabla 2.06 u pojedinim slučajevima uzima vrednost preko hiljadu. Eliminisan su sledeće varijable:

2.06 – Broj raspoloživih avio sedišta kms/nedeljno u milionima

7.04 – Trošak viška radnika, u nedeljama zarade

12.07 – Dostupnost naučnika i inženjera

Vrednosti određenih varijabli su logaritmovane i time je prevaziđen problem ujednačenih vrednosti. To su:

6.05 – Ukupna poreska stopa

6.06 – Broj procedura za započinjanje posla

6.07 – Broj dana za započinjanje posla

6.14 – Uvoz kao % of BDP

10.04 – Izvoz kao % BDP

Pojedine varijable zamene su agregatnim podacima i na taj način je objedinjavanjem srodnih varijabli prevaziđen problem ujednačenih vrednosti i omogućeno da budu u opsegu između 1 i 7. Učinjene su sledeće zamene:

2.07 do 2.09 zamenjeni su Pod-stubom 2B

3.01 do 3.05 zamenjeni su Stubom 3 – Makroekonomsko okruženje

4.01 do 4.08 zamenjeni su Pod-stubom 4A

4.09 i 4.10 zamenjeni su Pod-stubom 4B

5.01 i 5.02 zamenjeni su Pod-stubom 5A

9.04 do 9.07 zamenjeni su Pod-stubom 9B

Nakon izvršenih prilagođavanja, upotrebom SPSS softverskog paketa, sprovedena je faktorska analiza.

## Rezultati i diskusija

Prvi korak analize zahteva potvrdu da je naš set podataka odgovarajući za faktorsku analizu i u tu svrhu smo primenili *Kaiser-Meyer-Olkin-ov (KMO) test*, koji je ukazao da je vrednost adekvatnosti uzorka veća od 0,6, odnosno da dobijena vrednost od 0,939 zadovoljava uslove. Realizovana vrednost  $p=0,000$  u *Bartlett-ovom testu sferičnosti*, takođe pokazuje da su svi uslovi ispunjeni, odnosno da korelaciona matrica nije jedinična (Tabela 1). To nam je potvrdilo da podaci pokazuju izvesni stepen međusobne korelacije, što će omogućiti njihovo okupljanje i formiranje faktora.

**Tabela 1** Testiranje kvaliteta podataka

KMO and Bartlett's Test		
Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.		,939
	Approx. Chi-Square	14722,730
Bartlett's Test of Sphericity	df	3240
	Sig.	,000

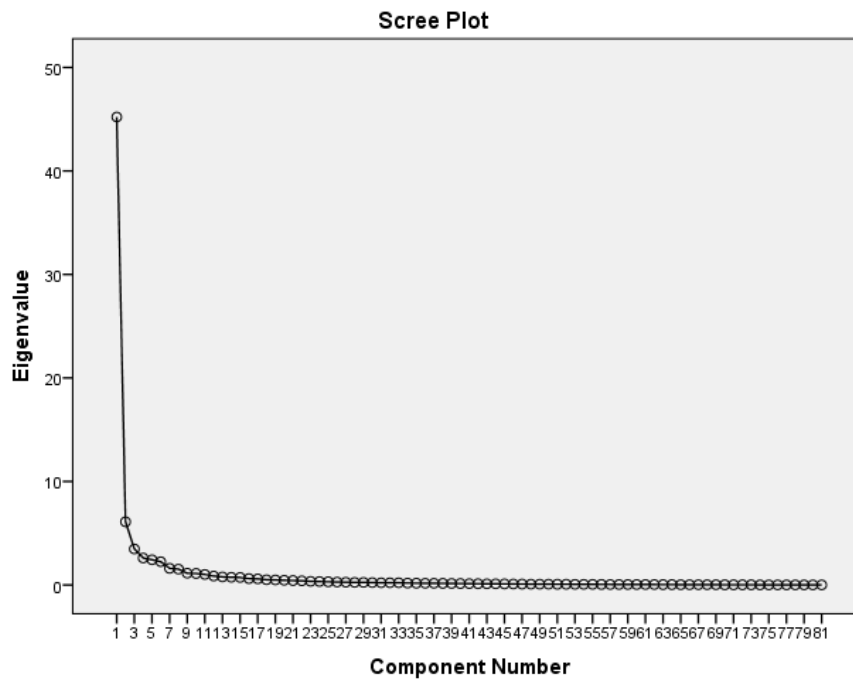
Primenom faktorskog testa u SPSS softverskom paketu smo dobili korelacionu matricu u kojoj se pokazalo da postoji veći broj korelacionih koeficijenata koji su veći od 0,3, čime su ispunjeni svi uslovi za početak analize glavnih komponenti (PCA).

U prvoj fazi smo analizirali mogućnost faktorskog grupisanja svih 89 varijabli. Inicijalno smo isključivali one varijable kod kojih postoji opterećenje na više od 1 faktora i gde je njihova razlika manja od 0,05. U više eksplorativnih testiranja smo isključivali varijable sve dok su postojale takve koje su sa skoro podjednakim uticajem bile umešane u više faktora. Ovim postupkom redukovali smo broj varijabli na 80.

Sledeća faza je podrazumevala odluku o broju faktora koje ćemo koristiti. Primenom različitih kriterijuma smo dobijali različite vrednosti. Primenom *Scree Plot*-a smo dobili 3 faktora (Slika 1), što je za 80 varijablu premali broj faktora.

Primenom *Hornove paralelne analize*, uz pomoć *Monte Carlo metode simulacije*, uporedili smo dobijene jedinstvene vrednosti sa vrednostima iz komponentne analize dobijene u SPSS, čime se pokazalo da je poželjno koristiti 4 faktora

(Tabela 2). Ipak, konfirmatorna analizi je pokazala da ni ovaj broj nije odgovarajući, s obzirom na to da bi se ponovo pojavio preveliki broj komponenti koje utiču na više od jednog faktora, sa sličnim opterećenjem.



Slika 1 Scree plot faktorske analize sa 80 varijabli

Tabela 2 Određivanje broja faktora Hornove paralelne analize

Faktori	SPSS PCA eigenvalues	Monte Carlo PCA eigenvalues
1	45,016	2,906
2	6,087	2,746
3	3,476	2,625
4	2,597	2,521
5	2,424	2,425
6	2,141	2,347
7	1,590	2,675
8	1,422	2,198
9	1,116	2,129
10	1,095	2,066
11	0,974	2,906

Konačno smo osnovnom metodom, na bazi karakterističnog korena (*eigenvalue*) većeg od 1, dobili 10 faktora, što nam je obezbedilo da isključimo sve varijable koje mogu da zamagljuje rezultate u daljem istraživanju. Na taj način, kao što se može videti u Tabeli 3, obezbedili smo da odabranih 10 faktora objašnjavanju 84% ukupne varijanse u korelacionoj analizi između svih 80 varijabli, što je zadovoljavajući iznos.

**Tabela 3** Prikaz objašnjene varijanse

Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings			Rotation Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	45,016	56,270	56,270	45,016	56,270	56,270	29,134	36,417	36,417
2	6,087	7,609	63,880	6,087	7,609	63,880	13,037	16,296	52,714
3	3,476	4,344	68,224	3,476	4,344	68,224	6,395	7,993	60,707
4	2,597	3,246	71,470	2,597	3,246	71,470	4,059	5,074	65,781
5	2,424	3,030	74,500	2,424	3,030	74,500	3,022	3,777	69,558
6	2,141	2,677	77,176	2,141	2,677	77,176	2,987	3,734	73,292
7	1,590	1,987	79,164	1,590	1,987	79,164	2,787	3,484	76,775
8	1,422	1,777	80,941	1,422	1,777	80,941	2,224	2,780	79,555
9	1,116	1,395	82,336	1,116	1,395	82,336	1,828	2,286	81,841
10	1,095	1,368	83,705	1,095	1,368	83,705	1,491	1,863	83,705
11	,974	1,217	84,922						

Naredni korak je zahtevao da opredelimo koje varijable pripadaju kom faktoru. Uvidom u rotiranu komponentnu matricu jasno se iskazuje koje varijable se grupišu u koji faktor. Pripadajuće varijable su ukazale na tip faktora, te smo im dodelili sledeće nazive:

F <sub>1</sub> Opšti	F <sub>6</sub> Jednostavnost poslovanja
F <sub>2</sub> Uticaj države na poslovanje	F <sub>7</sub> Politika zapošljavanja
F <sub>3</sub> Značaj stranog kapitala	F <sub>8</sub> Ljudska prava
F <sub>4</sub> Kvalitet zaposlenih	F <sub>9</sub> Uvoz
F <sub>5</sub> Uticaj kriminala	F <sub>10</sub> Porezi



Opšti faktor okuplja 51 varijablu, državni uticaj 13, dok ostali faktori okupljaju između 1 i 4 pridružene varijable. Koristeći kreirane faktore kao 10 novih promenljivih, sproveli smo regresionu analizu gde je zavisna promenljiva bila ukupni skor GCI indeksa za 2012-2013 godinu. Zatim smo testirali adekvatnost analize i dobili prihvatljiv rezultat, kao što se može videti u Tabeli 4.

**Tabela 4** Sumiranje regresionog modela 10 faktora

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,982 <sup>a</sup>	,964	,961	,13344

a: Prediktor je konstanta

Dobijena regresija je predstavljena u Tabeli 5. Kako se može videti, svih 10 faktora su statistički značajni. Iz tog razloga možemo potvrditi da je ovaj model prihvatljiv za dalju analizu po pojedinačnim zemljama ili grupama zemalja.

**Tabela 5** Regresioni koeficijenti

Model	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
Konstanta	4,201	,011		377,782	,000
1. Osnovni	,531	,011	,784	47,610	,000
2. Uticaj države na poslovanje	,214	,011	,315	19,162	,000
3. Značaj stranog kapitala	,131	,011	,194	11,762	,000
4. Kvalitet zaposlenih	,267	,011	,393	23,903	,000
5. Uticaj kriminala	,100	,011	,147	8,943	,000
6. Jednostavnost poslovanja	,085	,011	,126	7,629	,000
7. Politika zapošljavanja	,048	,011	,071	4,328	,000
8. Ljudska prava	,029	,011	,042	2,555	,012
9. Uvoz	-,070	,011	-,103	-6,232	,000
10. Porezi	,037	,011	,055	3,338	,001

a. Dependent Variable: GCI

Na osnovu realizovanih vrednosti regresiona jednačina za dobijanje indeksa konkurentnosti je:

$$CGI^* = 4,201 + 0,531F_1 + 0,214F_2 + 0,131F_3 + 0,267F_4 + 0,1F_5 + 0,085F_6 + 0,048F_7 + 0,029F_8 - 0,07F_9 + 0,037F_{10}$$

U skladu sa očekivanjima, prvi faktor ima najveću težinu u kreiranju ukupnog indeksa konkurentnosti, dok svi naredni imaju manji uticaj. Na osnovu formiranog modela, dalje se može sprovesti uporedna analiza zemalja Zapadnog Balkana prema zemljama EU, zatim prema odabranim zemljama OECD, i konačno, prema svim ostalim zemljama. Kako bi se to sprovelo, koristićemo dobijene faktorske skorove i vršiti poređenje. Dobijeni faktorski skorovi su predstavljeni u Tabeli 6.

**Tabela 6** Faktorski skorovi pa grupama zemalja

	F <sub>1</sub>	F <sub>2</sub>	F <sub>3</sub>	F <sub>4</sub>	F <sub>5</sub>	F <sub>6</sub>	F <sub>7</sub>	F <sub>8</sub>	F <sub>9</sub>	F <sub>10</sub>
WB	-1,040	-0,029	-0,350	1,119	0,340	0,481	0,546	0,501	0,034	0,053
EU	0,874	-0,461	-0,076	0,405	0,726	0,223	-0,388	0,301	0,418	-0,189
OECD*	1,120	0,247	0,233	0,343	-0,235	0,670	0,045	0,235	-0,823	0,149
Ostale	-0,330	0,102	0,011	-0,213	-0,194	-0,169	0,077	-0,139	-0,020	0,033
Sve zemlje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

\* uključuje zemlje OECD koje su izvan EU

Podaci iz Tabele 6 ukazuju na interesantne zaključke. Kao prvo, kombinujući regresionu jednačinu i poslednji red u Tabeli 6, lako se može izračunati da je prosečan GCI skor za sve zemlje jednak 4,201. Ako se fokusiramo na navedene grupe zemalja iz Tabele 6, očigledno je da pojedini faktori imaju značajno različite skorove, što upućuje na zaključak da ti faktori različito utiču na konkurentnost privrede određene grupe zemalja. Dok kod razvijenih zemalja EU i OECD opšti faktor ima značajan uticaj, kod zemalja Zapadnog Balkana, kao i kod ostalih zemalja on ima negativan predznak što može da ukaže na njegov relativno manji uticaj u odnosu na druge faktore. Za zemlje Balkana najizraženiji pozitivan uticaj ima faktor Kvalitet zaposlenih, koji je u regresionoj formuli, po jačini uticaja, drugi najznačajniji faktor u kreiranju indeksa konkurentnosti.

Iz donjeg dela rotirane komponentne matrice (Tabela 7), uočava se da faktoru „Kvalitet zaposlenih“ pripadaju dve varijable i to 4a Zdravlje i 5a Kvantitet obrazovanja, odnosno dve agregatne komponente koje smo u tački 3 objasnili da zamenjuju opisne varijable 4.01-4.08 i 5.01-5.02 iz GCI indeksa.

**Tabela 7** Donji deo rotirane komponente matrice iz faktorske analize<sup>a</sup>

	Varijable	F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7	F8	F9	F10
Kvalitet zaposlenih	4A Health				,777						
	5A Quantity of education				,750						
Kriminal	114 Business costs of terrorism					,716					
	115 Business costs of crime and violence					,698					
	116 Organized crime					,678					
Jednostavnost rada	607 Number of days to start a business										
	606 Number of procedures to start a business										
	122 Strength of investor protection										
Zapošljavanje	702 Flexibility of wage determination										
	703 Hiring and firing practices										
	705 Pay and productivity										
Ljudska prava	708 Women in labor force ratio to men										
	808 Legal rights index										
Uvoz	614 Imports as a percentage of GDP										
Porezi	605 Total tax rate										

Napomena: Metod ekstrakcije: Principal Component Analysis. Metoda rotacije: Varimax with Kaiser Normalization.

a. Rotacija konvergira u 9 ponavljanja

Na osnovu podataka WEF [2012], može se uočiti da skorovi koje su zemlje Zapadnog Balkana ostvarile u komponenti 4a (Tabela 8) su veoma blizu maksimalnog skora koji iznosi 7. To znači da je ovde teško ostvariti dodatna poboljšanja.

**Tabela 8** Ostvareni skorovi za dve kategorije u GCI za zemlje Zapadnog Balkana u 2012

Zemlja	4a – Zdravlje	5a – Kvantitet obrazovanja
Albanija	6,63	4,17
Bosna i Hercegovina	6,66	4,88
Makedonija	6,59	4,28
Crna Gora	6,64	5,57
Srbija	6,64	5,30

S druge strane, ostvareni rezultati za komponentu 5a ukazuju da postoji prostor za napredak. Činjenica da ovu agregatnu komponentu čine samo dva elementa, odnosno procenat stanovništva koji je završio srednjoškolsko i visoko obrazovanje ukazuje na to da je za ovih pet zemalja od ključne važnosti da u narednom učine napor ka daljem povećanju obuhvata ljudi sa obrazovanjem koje je veće od osnovnog.

### Zaključak

Istraživanjem smo potvrdili da postojeći indeksi konkurentnosti nisu dovoljno precizni da bi utvrdili koje varijable najviše utiču na povećanje indeksa konkurentnosti u Zemljama Zapadnog Balkana. Iz tog razloga smo primenom metoda faktorske analize generisali 10 glavnih komponenti (faktora) koje smo regresionom analizom postavili u jednakost za izračunavanje indeksa konkurentnosti. Rezultati su pokazali da neke od dobijenih komponenti imaju veći uticaj na zemlje Zapadnog Balkana u odnosu na druge grupe zemalja, dok neki imaju značajno manji uticaj. Za zemlje Zapadnog Balkana se može izdvojiti faktor 4, koji okuplja varijable zdravlja i kvantiteta obrazovanja. Uvidom u ostvarene rezultate za zemlje Zapadnog Balkana se pokazalo da postoji dosta prostora za unapređenje agregatne varijable kvantitet obrazovanja, koja ima najznačajniji pozitivan uticaj na generisanje indeksa konkurentnosti, što je i bio cilj rada. Isto tako je potrebno naglasiti da „Opšti faktor“ koga čine 51 varijabla ima najslabiji uticaj na ove zemlje. Treba takođe napomenuti da je tako veliki broj varijabli doveo do disperzije uticaja, te je nemoguće odrediti jednu ili nekoliko koje značajno utiču na kreiranje skora za ovaj faktor. Ipak, ovako negativan skor koji je iskazan za zemlje Zapadnog Balkana za opšti faktor zahtevaju da se istraživanje nastavi korišćenjem ostalih ekonometrijskih tehnika, pre svega na analizu vremenskih serija.

## Zahvalnost

Ovaj rad je sastavni deo projekata 179001, 179015 i III47009 koje finansira Ministarstvo obrazovanja, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

## Literatura

1. Bienkowski, W, (2006), How much are studies of competitiveness worth? Some critical theoretical reflections on the issue., *The Second Economic Forum On "New Europe"*, Lancut, April, 2006.dostupno na <http://www.crcnetbase.com/doi/abs/10.4324/9780203892527.ch8>
2. Bogetić, Ž, (2012), From Recession to Reform: The Western Balkans and the Impacts of a Double Dip Recession, The World Bank, Working for a World Free of Poverty, dostupno na <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2012/12/18/from-recession-to-reform-western-balkans-and-impacts-of-double-dip-recession> (pristupano u martu 2013.)
3. Catell, R. B. (1966). The scree test for number of factors. *Multivariate Behavioral Research*, 1, 245–76.
4. Caudill, S., Zanella, F., Mixon, F. (2000), Is Economic Freedom One Dimensional? A Factor Analysis of Some Common Measures of Economic Freedom, *Journal of Economic Development*, Vol. 25, No. 1, pp. 17-40.
5. EC, (2012), European Competitiveness Report – Raping the Benefits of Globalization, European Commission
6. Ganegodage, K. (2008), Constructing Multidimensional Indexes of Development: A Factor Analysis Approach, PhD Thesis, School of Economics, The University of Queensland.
7. Horn, J. L. (1965). A rationale and test for the number of factors in factor analysis. *Psychometrika*, 30, 179–85.
8. Jeleva, R. (2012), *The Impact of the Crisis on the EU Perspective of the Western Balkans*, Center European Studies, Konrad Adenauer Stiftung
9. Katić, A. (2013), Razvoj modela za ocenu konkurentnosti u društvu zasnovanom na znanju, Doktorska disertacija odbranjena na Fakultetu tehničkih nauka, Univerziteta u Novom Sadu
10. Kovačić, Z. (1994), *Multivarijaciona analiza*, Ekonomski fakultet u Beogradu
11. Krugman, P., (1994), Competitiveness: A dangerous obsession, *Foreign Affairs*, str. 28-44.
12. Lall, S. (2001), Competitiveness Indices and Developing Countries: An Economic Evaluation of the Global Competitiveness Report, *World Development*, Vol. 29, No. 9, pp. 1501-1525.

13. Lovrinčević, Ž, Mikulić, D, Rajh, E. (2008), Usporedba metodologija mjerenja konkurentnosti nacionalnog gospodarstva i položaj Hrvatske, *Ekonomski pregled*, Vol.59 No.11 Studeni 2008, str. 603-645.
14. Minchev, O., Lessenski, M., Stojkoviski, G., Ralchev, S. (2010), *The Western Balkans: Between Economic Crisis and the Europe Perspective*, Balkan Trust for Democracy
15. Porter, M, E., (1990), The Competitive Advantage of Nations, *Harvard Business Review*, March-April 1990, str. 74-91.
16. Schuller, B, Lindbom, M. (2009), Competitiveness of Nations in the Global Economy. Is Europe Internationally Competitive?, *Economics and Management*, 14(1): 934-941.
17. Staskeviciut, G., Tamošiunien, R. (2010), The Evaluation of the National Competitiveness: Analysis Of Existing Means, 6th International Scientific Conference „Business and Management“, Vilnius, Lithuania
18. WB, (2012), South East Europe Regular Economic Report, No. 3, From Duble Dip Recesion to Accelerated Reforms, World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region, dostupno na URL: [http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/SEERER\\_3\\_Report\\_FINAL\\_eng.pdf](http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/SEERER_3_Report_FINAL_eng.pdf)
19. WEF, (2012), *The Global Competitiveness Report 2012-2013*, Ed. Schwab, K, World Economic Forum
20. WEF URL: <http://www.weforum.org/issues/competitiveness-0/gci2012-data-platform/>.
21. OECD, (1992), *Technology and the Economy: The Key Relationships*, OECD, Paris

## ENHANCING COMPETITIVENESS AS A WAY OUT OF THE CRISIS FOR THE WESTERN BALKAN

**Abstract:** Research conducted by several authors has confirmed that the economic crisis had greater impact on the competitiveness of the Western Balkans Countries than on developed countries after year 2008. For that reason it is needed to analyse whether the existing competitiveness indices may be adjusted so as to explain changes in competitiveness in the Western Balkans in the best way. Some studies have also confirmed that among several widely accepted models which are used to measure competitiveness, the “Global Competitiveness Index” created by World Economic Forum, is the most appropriate measurement tool for Western Balkans Countries. However, the large number of variables that are used to determine the index is impractical and prevents its adaptation to the particularities of individual countries. Therefore the econometric analysis by the means of Factor analysis is recommended for reducing the number of variables and obtaining better results. Our research has confirmed the existence of a statistically significant cluster of 10 factors which best explain the competitiveness level of the country. Moreover “The quantity of post-compulsory education” stands out as a common variable in all Western Balkans Countries that can be the largest generator for improved competitiveness index.

**Keywords:** Competitiveness, Factor Analysis, Western Balkan, GCI

# KONKURENTNOST-OSNOV STRATEGIJE ODRŽIVOG RAZVOJA PRIVREDE SRBIJE U USLOVIMA GLOBALNE EKONOMSKE KRIZE

Dr Đorđe Ćuzović\*

**Apstrakt:** Konkurentnost je ogledalo razvijenosti nacionalnih privreda, njihove ekonomske prepoznatljivosti i „autoriteta“ moći u globalnoj ekonomiji. U uslovima globalizacije nacionalna privreda se prepoznaje na osnovu dve odrednice konkurentnosti, i to: a.) makro konkurentnosti i b.) mikro konkurentnosti. Makro konkurentnost podrazumeva stepen kompetentnosti nacionalne privrede, a mikro konkurentnost stepen prepoznatljivosti preduzeća. Verifikaciju i jednog i drugog nivoa konkurentnosti, daje globalno, a ne lokalno tržište. Ovaj rad se nadovezuje na istraživanja koja su sprovedena u okviru Svetskog ekonomskog foruma (*World Economic Forum*) koji objavljuje Indeks globalne konkurentnosti (*Global Competitiveness Index-GCI*). Konkurentnost privrede Srbije od početka globalne finansijske i ekonomske krize (2008. god.) opada i to kako u apsolutnom tako i u relativnom smislu. S osloncem na raspoloživu savremenu teoriju i progresivnu praksu, predmet i cilj našeg rada, je da sagledamo održivost privrede Republike Srbije u uslovima globalizacije. Pritom ćemo dati i predlog mera za poboljšanje konkurentnosti privrede R. Srbije u uslovima globalne ekonomske i finansijske krize.

**Ključne reči:** konkurentnost, privreda, održiv razvoj, globalna kriza

## Uvod

Ekonomska objektivizacija nivoa razvijenosti nacionalne privrede može se izvršiti na osnovu više pokazatelja kao što su: bruto domaći proizvod (BDP), indeks potrošačke moći, stopa rasta, učešće u međunarodnoj trgovini, platni bilans, devizne rezerve, nivo investicija, devizni kurs i sl. U pitanju su konvencijalni ekonomski pokazatelji koji su bitni ali i nedovoljni za sagledavanje nivoa razvijenosti nacionalne privrede. Jedan od najboljih načina za upotpunjavanje slike o pozicioniranosti nacionalne ekonomije u globalnim uslovima je nivo konkurentnosti. Prema Porteru mikroekonomskim osnovama privrednog sistema može se objasniti 71% varijabli koje utiču na rast BDP [7, str. 23]. Kao ključne varijable nivoa razvoja nacionalnih privreda i njihovog rangiranja on prepoznaje konkurentnost (indeks rasta konkurentnosti, indeks poslovne konkurentnosti,

---

\* Visoka poslovna škola strukovnih studija Novi Sad, e-mail: cuzovic@gmail.com

indeks globalne konkurentnosti i njihovih podindeksa). Bez napretka na mikroekonomskom nivou, razvoj nacionalne ekonomije nije održiv. Gen rasta nacionalne ekonomije je konkurentnost, a mozak rasta su finansijska tržišta [4, str. 33]. Ne treba zaboraviti da se u uslovima globalizacije konkurentnost nacionalne prirede ne gradi samo na bazi raspoloživosti faktora proizvodnje (rada, kapitala i prirodnih resursa) već i znanja, primene novih tehnologija, razvoja infrastrukture itd. Sa aspekta prakse međunarodne trgovine, Porter je sve faktore konkurentnosti podelio u četiri grupe, i to [7, str. 58]: 1) raspoloživost faktora proizvodnje, 2) uslovi tražnje, 3) društveno-ekonomski okvir za oblikovanje strategija i stukture preduzeća i 4) podržavajući sektori privrede.

U radu smo pošli od stavova Portera da se nacionalna privreda prepoznaje na osnovu dve odrednice konkurentnosti, i to: a) makro konkurentnosti i b) mikro konkurentnosti. Makro konkurentnost podrazumeva stepen kompetentnosti nacionalne privrede, a mikro konkurentnost stepen prepoznatljivosti preduzeća. Međutim, treba naglasiti da makro i mikro konkurentnost nacionalne privrede, u uslovima globalizacije, nije samozadovoljstvo rastom i razvojem privrede, bez uporedne analize sa drugim privredama. Verifikaciju i jednog i drugog nivoa konkurentnosti, daje globalno, a ne lokalno tržište. Globalna finansijska i ekonomska kriza ukazuje na neophodnost promene paradigme gde će se validnost makroekonomskih politika proveravati na mikroekonomskom nivou. To je i razumljivo ako imamo u vidu da se vrednost stvara na mikroekonomskom nivou i da je ponašanje privrednih subjekata ključno za konkurentnost nacionalne ekonomije [4, str. 3]. Rad se nadovezuje na seriju istraživanja koja su sprovedena u okviru Svetskog ekonomskog foruma (World Economic Forum), koji objavljuje Godišnji izveštaj o konkurentnosti nacionalnih privreda zasnovan na Indeksu globalne konkurentnosti (*Global Competitiveness Index - GCI*). Polazeći od toga, predmet i cilj našeg rada, je da istražimo održivost privrede Srbije u uslovima globalne ekonomske i finansijske krize dajući pritom i predlog mera za poboljšanje konkurentnosti.

### **Konkurentnost u teoriji**

Svetski ekonomski forum (*World Economic Forum's annual competitiveness reports*), u okviru Godišnjeg izveštaja o konkurentnosti, analizira veliki broj faktora koji omogućavaju da nacionalne ekonomije postignu održivi ekonomski rast i dugoročni prosperitet.

Reč je o identifikovanju („markiranju“) relevantnih faktora za prepoznatljivost i rangiranje nacionalnih privreda u globalnoj ekonomiji. Elementi prepoznatljivosti nacionalne privrede na globalnoj mapi, su istovremeno i sredstva za njihovo



marketinško-menadžersko brendiranje. To je svojevrsni benčmarking za kreatore ekonomske politike, poslovne ljude i političare.

Od 2005. godine, Svetski ekonomski forum, analizu konkurentnosti zasniva na GCI. Reč je, o „proširenom“ indeksu za merenje konkurentnosti nacionalne privrede, koji obuhvata mikroekonomske i makroekonomske temelje nacionalne konkurentnosti [13, str. 26].

U literaturi postoji mnoštvo definicija pojma konkurentnost. Neki autori definišu konkurentnost kao sposobnost zemlje da ostvari ekonomski održiv razvoj. Prema Svetskom ekonomskom forumu konkurentnost se definiše [13, str. 9] kao skup institucija, politika i faktora koji određuju nivo produktivnosti jedne zemlje. Nivo produktivnosti, povratno, predstavlja održivi nivo prosperiteta koji nacionalna privreda obezbeđuje različitim stejkholderima (vlasnicima, menadžerima, zaposlenima, poslovnim partnerima i društvu u celini). Stručnjaci Konferencije UN za trgovinu i razvoj (UNKTAD) definišu konkurentnost kao sposobnost nacionalne privrede da izvozi na svetsko tržište [2, str. 87].

P. Krugman sa saradnicima definiše konkurentnost kao sposobnost zemlje da se trgovinski bilans održi u ravnoteži, uz ostvarivanje odgovarajuće stope rasta životnog standarda [6, str. 110].

Institut za razvoj rukovođenja (*Institute for Management Development - IMD*), vodeće institucije u svetu za merenje međunarodne makro konkurentnosti definiše konkurentnost države kao sposobnost nacionalne privrede da proizvodi novostvorenu vrednost, i poveća nacionalno bogatstvo [13, str. 9].

Na kraju, ali ne i po važnosti, pored napred navedenih pojedinaca i institucija koje se bave definisanjem pojma konkurentnosti, u literaturi je kao najrelevantnija prihvaćena ona, koju je dao M. Porter. On ističe [8, str. 28] da razumeti konkurentnost, znači razumeti izvore prosperiteta. Imperativ strategije konkurentnosti nacionalne ekonomije jeste veća zaposlenost na bazi izvoza, odnosno transformacija ekonomskog rasta u rast životnog standarda stanovništva, kao potrošača određenih kategorija proizvoda.

Porter prepoznaje produktivnost kao temelj nacionalne konkurentnosti čije su osnovne odrednice: vrednost proizvedenih roba i usluga iskazana u cenama koje važe na otvorenom tržištu, i efikasnost sa kojom se ovi proizvodi i usluge proizvode.

Nadalje, Porter ističe da mikro konkurentnost, odnosno konkurentnost preduzeća, značajno utiče na makro konkurentnost. Porter zaključuje da je konkurentnost nacionalne privrede tesno povezana sa poslovnim performansama privrednih subjekata, s jedne, a da je mikro konkurentnost tesno povezana sa društveno-ekonomskim ambijentom zemlje, s druge strane. Zajednička im je

odrednica produktivnost (efikasnost upotrebe svih nacionalnih resursa), a pre svega, inovacije i preduzetništvo.

Na osnovu Porterovih teorijskih shvatanja makro i mikro konkurentnosti, Svetski ekonomski forum je razvio metodologiju merenja globalne i nacionalne konkurentnosti.

### **Merenje konkurentnosti prema metodologiji Svetskog ekonomskog foruma**

Svetski ekonomski forum je, uz Svetsku banku, najcitiranija, a samim tim i najznačajnija institucija koja se bavi analizom i merenjem konkurentnosti. Tokom višedecenijskog postojanja Svetski ekonomski forum je kreirao više indeksa kojima se meri i upoređuje konkurentnost nacionalnih privreda, tako da se sa sigurnošću može konstatovati da su njegovi kompozitni indeksi danas najkorišćeniji indeksi konkurentnosti [14, str. 21].

Iako ima bogatu tradiciju, Svetski ekonomski forum je dugo vremena „lutao“ u formiranju odgovarajućeg indeksa konkurentnosti zemalja, što je delimično opravdano imajući u vidu dinamičan razvoj i strukturne promene u svetskoj privredi u poslednje tri decenije. Uz pomoć vodećih svetskih ekonomista sa Harvarda, Kolumbije i drugih univerziteta najpre su ustanovljena dva indeksa konkurentnosti, i to [13, str. 10]: (1) indeks konkurentnosti rasta i (2) indeks poslovne konkurentnosti.

Indeks konkurentnosti rasta primenjivao se od 2000. godine uz često godišnje preispitivanje i unapređivanje metodologije. Akcenat je na prikazivanju konkurentnosti na makro nivou u skladu sa teorijskim i empirijskim istraživanjima.

Indeks poslovne konkurentnosti primenjivao se od 1998. godine kao indeks koji je imao za cilj da oceni mikroekonomsku konkurentnost nacionalnih privreda. Ovaj indeks je inicijalno definisan od strane M. Klajna, da bi kasnije dobio svoj oblik pod vođstvom tima analitičara predvođenih M. Porterom. Formiranje posebnog indeksa konkurentnosti na mikro nivou je bila posledica uverenja kreatora indeksa konkurentnosti da se mikro i makro aspekti konkurentnosti, zbog svojih suštinskih specifičnosti, ne mogu spojiti u jedan indeks. Kasnije se ipak odustalo od ovog pristupa.

Vremenom je indeks konkurentnosti rasta svoje mesto ustupio znatno referentnijem globalnom indeksu konkurentnosti ustanovljenim pod liderstvom Javier Sala-I-Martina, jednog od vodećih ekonomista privrednog razvoja danas u svetu. Novi indeks je uključio dodatni broj faktora, a sve u cilju da se uspostavi koncept rangiranja zemalja prema nivou konkurentnosti [11, str. 55].

Indeks globalne konkurentnosti polazi od pretpostavke da u današnjoj globalizovanoj privredi postoji veliki broj faktora koji objašnjavaju konkurentnost nacionalnih privreda. Ovo je veliko unapređenje u odnosu na pređašnje stanje, ali prvenstveno u odnosu na tekuće teorije ekonomskog rasta, koje previše uopšteno pokušavaju da složenu stvarnost uproste kroz modele sa manjim brojem varijabli.

Druga bitna odrednica globalnog indeksa konkurentnosti je što su svi faktori konkurentnosti podeljeni u 12 kategorija (12 stubova konkurentnosti) sistematski u tri referentne grupe, i to [13, str. 10]: a) stubovi za privredu vođenu faktorima (institucije, infrastruktura, makroekonomska stabilnost, zdravlje i primarno obrazovanje, b) stubovi za privredu vođenu efikasnošću (više obrazovanje i obuka, efikasnost tržišta dobara, efikasnost tržišta rada, sofisticiranost finansijskog tržišta, poznavanje i korišćenje tehnologija i veličina tržišta, i c) stubovi konkurentnosti za inovacijama vođenu privredu (sofisticiranost poslovanja i inovacije). Na ovaj način autori indeksa su pokušali da izvrše stepen targetiranja faktora tako da se na jasniji način mogu sagledati ključna polja delovanja konkurentnosti.

Pored navedenog, autori polaze od pretpostavke da značaj pojedinih faktora konkurentnosti zavisi od stepena privrednog razvoja u kojem se pojedina zemlja nalazi. Tako su za zemlju koja se nalazi u inicijalnoj fazi razvoja od presudnog značaja tzv. osnovni faktori konkurentnosti (institucije, infrastruktura, makroekonomska stabilnost, zdravlje i primarno obrazovanje).

U sledećoj, zrelijoj fazi razvoja zemlje, prema metodologiji Svetskog ekonomskog foruma, kao referentni faktori za ocenjivanje uzimaju se: više obrazovanje i obuka, efikasnost tržišta roba i usluga, efikasnost tržišta rada, sofisticiranost finansijskog tržišta, poznavanje i korišćenje tehnologija i veličina tržišta. Drugim rečima, nakon postizanja osnovnih činioca konkurentnosti, za dalji napredak od značaja su faktori sledeće faze razvoja.

Treću, najzreliju fazu konkurentnosti karakterišu faktori razvoja inovacija i kreiranje inovacijama vođene privrede. S obzirom na fazu u kojoj se privreda određene zemlje nalazi faktori su podeljeni u tri grupe, s različitim ponderima prilikom računanja globalnog indeksa konkurentnosti.

Svetski ekonomski forum prilikom formulisanja globalnog indeksa konkurentnosti koristi ukupno 110 faktora konkurentnosti. S obzirom na obimnost analiziranih faktora može se konstatovati da Svetski ekonomski forum na sveobuhvatan način analizira pitanje konkurentnosti. Pri tome, on analizira većinu faktora koji su ključni za privredni rast i razvoj, kao što su: institucije, makroekonomski faktori, infrastruktura, obrazovanje, tehnologija itd.

Ono što je važno naglasiti, to je, da se podaci koji se koriste u istraživanju dobijaju iz dva izvora, i to: 1) direktnim merenjem (kvantifikovani podaci), koji se dobijaju od relevantnih statistika i međunarodnih institucija i 2) anketama, gde se podaci dobijaju anketiranjem predstavnika ekonomske zajednice tj. njihovim ocenama subjektivnih pojava.

**Tabela 1** Ponderi za formulisanje globalnog indeksa konkurentnosti

	Faktorski vođena privreda	Efikasnošću vođena privreda	Inovacijama vođena privreda
Osnovni faktori	60%	40%	20%
Faktori ključni za efikasnost	35%	50%	50%
Faktori za inovacije	5%	10%	30%

*Izvor: The Global Competitiveness Report 2010–2011, p 10.*

Analizi konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma može se, donekle zameriti, to što se pojedini faktori od uticaja na konkurentnost pojedinih zemalja ne nalaze u analizi. U prvom redu ovde se misli na socio-psihološke faktore konkurentnosti, ali i neke druge, kao što je: učestvovanje u integracijama, blizina ekonomskih centara, ostali makroekonomski faktori (jedinični troškovi rada, devizni kurs) i ostalo. Takođe, druga bitna zamerka analizi Svetskog ekonomskog foruma tiče se činjenice da se u većoj meri oslanja na podatke dobijene u različitim anketama što u određenoj meri subjektivizira dobijene ocene i može uticati na rezultat istraživanja.

### Konkurentna prepoznatljivost Srbije u globalnoj ekonomiji

Polazeći od opšte prihvaćene definicije da je konkurentnost sposobnost da se postigne uspeh na tržištu koji vodi ka visoko produktivnoj privredi i poboljšanom životnom standardu za celokupno stanovništvo i da je ona funkcija brojnih faktora, kako onih na nivou preduzeća, tako i povoljnog poslovnog okruženja, razlikujemo makro (nacionalnu konkurentnost) i mikro (konkurentnost na nivou preduzeća). Makro konkurentnost (konkurentnost nacionalne privrede) podrazumeva merenje više faktora koji indirektno utiču na produktivnost poslovnih subjekata, a to su: 1) makroekonomska politika (monetarna i fiskalna), 2) kreiranje ambijenta za privlačenje stranih direktnih investicija (SDI), 3) društvena infrastruktura i 4) političke institucije. Makro konkurentnost je nadmetanje nacionalnih privreda na svestskom tržištu i merilo njihove sposobnosti da se nađu pri vrhu ili dnu lestvice

globalne ekonomije. Rečju, makro konkurentnost je kreiranje koncepta održivog razvoja nacionalne privrede.

Faktori mikroekonomske konkurentnosti deluju direktno na produktivnost preduzeća i kao najrelevantniji navode se: 1) strategija rasta i razvoja preduzeća, 2) kvalitet poslovnog okruženja, 3) primena informaciono-komunikacionih tehnologija, 4) razvoj klastera i drugih organizacionih oblika poslovanja, 5) kvalitet marketing-menadžmenta i 6) kvalitet proizvoda i usluga.

Prema objavljenim rezultatima iz The Global Competitiveness Report 2011-2012 o konkurentnosti 142 zemlje u svetu, Srbija zauzima 95. mesto sa ukupnom ocenom od 3,9 kroz 12 indikatora. U odnosu na prethodnu godinu to je bolji rang za jedno mesto. Međutim, pre tri godine Srbija je zauzimala 85. mesto u svetu (pre dve godine bila je na 93. mestu).

Kao razlozi nedovoljne konkurentnosti i zaostalosti srpske privrede navode se: a) loša infrastruktura, b) nerazvijenost institucija, c) nizak obrazovni nivo stanovništva, d) neizgrađenost državne uprave, e) uticaj monopola i f) potpuno slabe vladine institucije koje ne samo da ne sprovode reforme, već usporavaju ionako veoma sporu privrednu aktivnost zemlje. Razvijenost institucija u Srbiji je na nivou afričkih zemalja, tj. zauzimamo mesto na dnu liste, na čak 120. mestu. Iako smo po kapacitetu protoka Interneta na relativno zadovoljavajućem 34. mestu. Međutim, prema instrumentalizaciji informaciono-komunikacionih tehnologija u poslovnoj strategiji preduzeća, R. Srbija se nalazi na 123. mestu.

Ovim se ne iscrpljuje spisak poslovnih performansi koji konkurentsku prepoznatljivost Srbije u globalnoj ekonomiji karakterišu "stidljivom".

Plasman roba i usluga na svetskom tržištu svrstava Republiku Srbiju na 139. mesto. Isto mesto zauzima i po odlivu mozgova, tj. treća je zemlja u svetu iz koje najviše odlazi stručnog kadra. Profesionalno upravljanje u Srbiji je ocenjeno takođe kao veoma loše, i prema tom kriterijumu, nalazi se na 133. mestu. Samo osam mesta više ocenjena je po kriterijumu inovativnosti u privređivanju.

Po uticaju monopola i oligopola na tržište naša država drži neslavno peto mesto u svetu. To govori da u Srbiji još ne postoji slobodna tržišna ekonomija, već poslovni ambijent kreiraju monopolski ponuđači koji imaju privilegovan položaj zahvaljujući državnoj politici. Kompanije u Srbiji nerado ulažu u istraživanje i razvoj i po tome smo, na 130. mestu u svetu. Po zaštiti prava manjinskih akcionara R. Srbija zauzima 140. mesto.

Na skali najvećih problema koji onemogućavaju bolju konkurentnost naše privrede nalaze se [13, str. 94]:

- neefikasna državna birokratija,
- korupcija,

- slab pristup finansijskim sredstvima (kreditu, investicije i sl),
- inflacija,
- nestabilnost vlade,
- visina poreskih stopa,
- fiskalna politika,
- neadekvatna logistička infrastruktura,
- visoka stopa kriminaliteta (privredni kriminal),
- restriktivna regulativa u oblasti radnih odnosa,
- niska poslovna etika,
- nesolidne javne politike u vezi sa poslovanjem (česta promena propisa, nedosledna primena propisa, kolizija pravnih normi),
- makroekonomska politika u oblasti deviznih poslova,
- nedovoljno edukovana radna snaga,
- niska stopa kvaliteta javnog zdravstva.

### **Analiza faktora konkurentnosti privrede Srbije: predlozi za poboljšanje**

Konkurentnost privrede Srbije od početka globalne finansijske i ekonomske krize opada kako u apsolutnom, tako i u relativnom smislu. U poslednje tri godine, neke od reformi u Srbiji, sa stanovišta unapređenja konkurentnosti su otpočele, ali nisu sprovedene do kraja, što smanjuje kako sadašnji potencijal rasta, tako i perspektive rasta u narednom periodu. U prilog ovoj tvrdnji govori podatak da je izgubljeno dragoceno vreme za donošenje konkretnih makroekonomskih mera i strukturnih prilagođavanja, dok su druge zemlje, naročito one iz regiona, na pravi način iskoristile trenutak i povećale konkurentnost svojih privreda.

Od 16 tranzicionih zemalja Centralne i Jugoistočne Evrope, Srbija se, prema konkurentnosti, nalazi na pretposlednjem, 15. mestu, ispred Bosne i Hercegovine. Od 2008. godine, koja se poklapa sa početkom finansijske krize, Srbija je izgubila svoju poziciju kako u apsolutnom, tako i relativnom pogledu. Dokaz za ovo je pad prosečne ocene konkurentnosti sa 3,90 u 2008. na 3,84 u 2010. godini. Srbija je pala na listi konkurentnosti tranzicionih zemalja sa 13. mesta 2008. na 15. 2010. godine. R. Srbiju su na listi pretekli Makedonija i Albanija, a Bosna i Hercegovina je značajno smanjila jaz, preteći da je i ona prestigne.

Posmatrano po grupama faktora konkurentnosti, u periodu 2008-2010. godine, konkurentnost je pogoršana kod većine drugih faktora osim infrastrukture, zdravstva i osnovnog obrazovanja i višeg obrazovanja i obuke.

**Tabela 2** Konkurentnost privrede Srbije prema grupama faktora konkurentnosti

	2008		2009		2010		Rast cena	
	Rang (od 134)	Ocena (1-7)	Rang (od 133)	Ocena (1-7)	Rang (od 139)	Ocena (1-7)	2010/2009	2010/2008
Institucije	108	3,4	110	3,2	120	3,2	0,0%	-5,9%
Infrastruktura	102	2,7	107	2,8	93	3,4	21,4%	25,9%
Makroekonomska stabilnost	86	4,7	111	3,9	109	4,0	2,6%	-14,9%
Zdravstvo i osnovno obrazovanje	46	5,8	46	5,7	50	6,0	5,3%	3,4%
Više obrazovanje i obuka	70	3,9	76	3,8	74	4,0	5,3%	2,6%
Efikasnost tržišta dobara	115	3,7	112	3,7	125	3,6	-2,7%	-2,7%
Efikasnost tržišta rada	66	4,4	85	4,2	102	4,1	-2,4%	-6,8%
Razvoj finansijskog tržišta	89	3,9	92	3,9	94	3,8	-2,6%	-2,6%
Poznavanje i korišćenje tehnologija	61	3,5	78	3,4	80	3,4	0,0%	-2,9%
Veličina tržišta	65	3,6	67	3,7	72	3,6	-2,7%	0,0%
Sofisticiranost poslovanja	100	3,5	102	3,4	125	3,2	-5,9%	-8,6%
Inovacije	70	3,1	80	3,0	88	2,9	-3,3%	-6,5%

Izvor: *The Global Competitiveness Report 2010–2011*, p. 294

Treba naglasiti da se napredak u domenu infrastrukture u potpunosti duguje promeni metodologije Svetskog ekonomskog foruma prema kojoj je u ovu grupu faktora konkurentnosti od izveštaja za 2010. godinu uvršten faktor broj korisnika mobilnih telefona prema kome se Srbija relativno dobro rangira u svetu na 57. mestu, što je značajno podiglo i prosek ocene za ovu grupu faktora u celini. Međutim, razvoj drugih infrastrukturnih faktora zaostaje. Na primer, ocena stanja srpskih puteva je minimalno poboljšana od 2008. godine, tako da iznosi 2,5 u odnosu na 2,4 dve godine ranije. Naravno, ovo je nedovoljno, naročito ako se ima u vidu da su druge zemlje napravile značajan napredak. Primera radi Albanija je za tri godine, značajnim javnim investicijama, povećala ocenu stanja putne infrastrukture sa 2,4 na 3,5. Kada su železnice u pitanju – stanje u Srbiji je za protekle dve godine pogoršano – prosečna ocena 2010. godine iznosi 1,7 u odnosu na 1,9 2008. godine.

Od 2008. godine makro ekonomska grupa faktora u Srbiji je najviše pogoršana. Međutim, to je delimično rezultat promene u metodologiji rada Svetskog ekonomskog foruma. Od 2011. godine uveden je faktor Ocena kreditnog rejtinga zemlje po čemu je Srbija loše rangirana (83. mesto), što u određenoj meri smanjuje prosečnu ocenu makroekonomskih faktora. Ipak, mora se ukazati na dva bitna trenda: (1) gotovo svi drugi makroekonomski faktori u Srbiji su u kriznom periodu zabeležili pogoršanje, koje je bilo u prihvatljivim granicama s obzirom na nepovoljne eksterne okolnosti i (2) stopa nacionalne štednje je u Srbiji na vrlo niskom nivou i od 136 zemalja za koje je poznata stopa nacionalne štednje, Srbija se nalazi na 131. mestu. Niska nacionalna štednja je posebno značajna u tekućim eksternim okolnostima imajući u vidu da se u periodu krize i prvim godinama nakon izlaska iz krize očekuje znatno slabije kretanje međunarodnog kapitala, pa nacionalna štednja postaje ključan izvor finansiranja privrednog rasta i razvoja. Iz napred iznetog proizilazi da nacionalna štednja sve više postaje usko grlo konkurentnosti, ali i privrednog razvoja Srbije.

Ipak, mora se ukazati na jedan pozitivan trend kada su u pitanju makroekonomski faktori konkurentnosti nacionalnih privreda, koji ni najmanje nije zasluga kreatora ekonomske politike, a ne nalazi se u grupi ovih faktora koje analizira Svetski ekonomski forum. Naravno, reč je o deviznom kursu. Usled precenjenosti nacionalne valute pre krize i prestanka priliva kapitala za vreme krize, kurs evra, odnosno dinara u Srbiji je u kriznom periodu doživeo snažno prilagođavanje od oko 30%. Bez obzira na trenutne negativne uticaje na druge aspekte, kao što je pad životnog standarda, odnosno uticaj na inflaciju, prilagođavanje kursa može biti jedan od faktora koji u periodu nakon krize može uticati na konkurentnost nacionalne privrede i poboljšanje kretanja u spoljnotrgovinskom sektoru Srbije, a time i na privredni rast u celini.

Pored makroekonomskih faktora, posebnu pažnju treba obratiti na institucionalne faktore, efikasnost tržišta dobara i sofisticiranost poslovanja u Srbiji, koji su, prema Svetskom ekonomskom forumu, prepoznati kao uska grla za unapređenje konkurentnosti srpske privrede. Nedostaci koji se odnose na institucionalni okvir i efikasnost tržišta dobara ogledaju se, pre svega, u činjenici da institucionalni okvir u Srbiji nije dovoljno dobar za privlačenje stranih direktnih investicija (SDI), zbog prevelike državne regulacije, slabe efikasnosti sudstva i neadekvatnog pravnog sistema, postojanja korupcije i neadekvatne primene antimonopolskog zakonodavstva.

U Tabeli 3 analizirani su najbolji i najlošiji faktori konkurentnosti privrede Srbije.



**Tabela 3** Najbolji i najlošiji faktori konkurentnosti privrede Srbije

Najlošije		Najbolje*	
Faktor	Rang	Faktor	Rang
Stepen dominacije na tržištu	138	Indeks zaštite prava	20
Efikasnost antimonopolske politike	137	Korišćenje širokopojasnog interneta	30
Zaštita manjinskih akcionara	137	Potrebno vreme otpočinjanja posla	45
Odliv mozgova	136	Ukupna poreska stopa	46
Saradnja poslodavaca i radnika	135	Troškovi otpuštanja	47
Efikasnost korporativnog uparvljanja	134	Kvalitet matematičkog i naučnog znanja	48
Primena tehnologije u preduzećima	134	Stopa upisa u tercijarno obrazovanje	49
Priroda komparativnih prednosti	133	Visina javnog duga	53
Efikasnost pravnog okvira u rešavanju sporova	132	Broj korisnika interneta	54
Stopa nacionalne štednje/ Opterećenje regulacijom/Intenzitet konkurencije/Sofisticiranost kupaca	131	Kvalitet naučnih istraživačkih institucija	56

*Izvor: Svetski ekonomski forum, Izveštaj o globalnoj konkurentnosti*

Analiza pokazuje da je stepen dominacije na tržištu, odnosno efikasnost antimonopolske politike, najveće ograničenje konkurentnosti privrede Srbije. Tome treba dodati odliv mozgova, nedovoljno poverenje između poslodavaca i radnika, primenu tehnologije u preduzećima i preveliko oslanjanje na proizvodnju i izvoz proizvoda niže faze prerade što će negativno uticati na konkurentnost privrede Srbije i u narednom periodu.

Srbija ima i nekih prednosti na koje bi u budućnosti mogla da se oslanja kao što su visina poreskih stopa, naročito u periodu nakon krize kada do izražaja dolaze troškovni faktori konkurentnosti i kvalitet matematičkog i naučnog obrazovanja.

U okviru koncepta globalne konkurentnosti 2010-2011. (Tabela 4) analiziran je regionalni rejting Srbije. Pored Srbije, u region, svrstane su sledeće zemlje: Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija i Rumunija [1, str. 57].

**Tabela 4** „Global Competitiveness“ 2010-2011, regionalno poređenje Srbije

	Normalizovani rang Srbije, od 0 (najlošiji) do 100 (najbolji)	Najbolje rangirani u regionu	Udaljenost Srbije od najboljeg iz regiona, u %	Najlošije rangirani u regionu	Udaljenost Srbije od najlošijeg iz regiona, u %
Indeks globalne konkurentnosti 2010-2011 (među 139 zemalja)	32	Crna Gora	-34	BIH	4
Osnovni zahtevi	34	Crna Gora	-35	BIH	4
Institucije	14	Crna Gora	-54	BIH	4
Makroekonomsko okruženje	22	Crna Gora	-52	Albanija	0
Infrastruktura	34	Hrvatska	-37	BIH	4
Zdravlje i osnovno obrazovanje	65	Crna Gora	-12	BIH	28
Efikasnost	34	Rumunija	-28	BIH	5
Efikasnost tržišta roba	11	Crna Gora	-58	BIH	1
Razvoj finansijskog tržišta	33	Crna Gora	-47	BIH	14
Efikasnost tržišta rada	27	Crna Gora	-45	Hrvatska	8
Tehnološka opramljenost	43	Hrvatska	-29	BIH	4
Veličina tržišta	49	Rumunija	-21	Crna Gora	41
Visoko obrazovanje i obuka	47	Crna Gora	-16	BIH	10
Inovacije i poslovna sofisticiranost	24	Crna Gora	-37	BIH	9
Poslovna sofisticiranost	11	Crna Gora	-40	BIH	0
Inovacije	37	Crna Gora	-31	Albanija	24

Izvor: Atanasijević, J., Čupić, V. str. 57.

Srbija je u okviru koncepta globalne konkurentnosti u 2010-2011. god. rangirana na 96. mestu od 139 zemalja. U okviru ovog indeksa ocenjuje se 12 stubova, među kojima lošoj poziciji Srbije najviše doprinose loš kvalitet institucionalnog okvira gde u odnosu na najbolje rangiranu zemlju u regionu, Crnu Goru zaostaje 54%, loša efikasnost tržišta dobara i usluga gde za najbolje rangiranom zemljom u regionu zastaoje za 58%, kao i loša efikasnost tržišta rada, gde takođe za najbolje rangiranom Crnom Gorom zaostaje za 45%. U poređenju sa zemljama u regionu, Srbija je u odnosu na najbolje rangiranu Crnu Goru rangirana 34% lošije, a samo 4% bolje od najlošije rangirane Bosne i Hercegovine.

**Tabela 5** „Doing business“ indikator Svetske banke, regionalno poređenje Srbije

	Normalizovani rang Srbije, od 0 (najlošiji) do 100 (najbolji)	Najbolje rangirani u regionu	Udaljenost Srbije od najboljeg iz regiona, u %	Najlošije rangirani u regionu	Udaljenost Srbije od najlošijeg iz regiona, u %
Doing business rang (među 183 zemalja)	52	Makedonija	-28	BIH	11
Plaćanje poreza	25	Makedonija	-57	Rumunija	7
Pokretanje poslovanja	55	Makedonija	-43	BIH	42
Zaštita investitora	60	Albanija	-32	Hrvatska	32
Dobijanje građevinskih dozvola	4	Bugarska	-32	Srbija	0
Izvršenje ugovora	49	Hrvatska	-26	Crna Gora	22
Prekogranična trgovina	60	Crna Gora	-22	Bugarska	19
Zatvaranje poslovanja	54	Crna Gora	-21	Albanija	53
Registovanje imovine	46	Bugarska	-21	Crna Gora	9
Dobijanje kredita	92	Bugarska	-5	BIH	27

Izvor: Atanasijević, J., Čupić, V. str.57.

## Zaključak

U periodu od početka globalne finansijske i ekonomske krize, u Srbiji su započete izvesne reforme na unapređenju pojedinih faktora konkurentnosti koji se smatraju uskim grlima privrednog razvoja. Otpočeta je reforma sudstva, nekoliko korupcionaških afera je otkriveno, a glavni akteri su privedeni pravdi. Najavljene su investicije u infrastrukturu, a značajan deo izvora sredstava za to je obezbeđen i radovi na pojedinim projektima su započeti. Štednja u javnom sektoru je delimično sprovedena kroz zamrzavanje plata i penzija, a usvojena su i fiskalna pravila kojima se ograničava tekuća javna potrošnja u narednom periodu, što je socijalno vrlo nepopularno [9, str. 21]. Najavljena je realizacija ambicioznog projekta sveobuhvatne reforme propisa koji potrazumeva značajno uprošćavanje procedura za otpočinjanje biznisa u Srbiji. Iz ovoga proizilazi da su kreatori makroekonomske politike u Srbiji svesni većine ograničenja povećanja konkurentnosti i privrednog razvoja. Međutim, zajedničko svim ovim poduhvatima je to da ni jedna od tih reformi nije sprovedena do kraja te da u svim oblastima postoje velike prepreke

koje onemogućavaju njihovu realizaciju. Istina, neke od tih prepreka su objektivne, a neke subjektivne prirode.

Svakako da je makro ekonomske i strukturne reforme privrede Srbije usporila globalna finansijska i ekonomska kriza. Ona je istovremeno i razotkrila da dosadašnji model privrednog rasta i razvoja nije održiv. U tom smislu donet je i postkrizni model ekonomskog rasta i razvoja privrede Srbije 2011-2020. koji predstavlja "zaokret" u privrednom razvoju naše zemlje [3, str. 59]. Ključnu odrednicu "zaokreta" u privrednom razvoju Srbije predstavlja model rasta i razvoja konkurentnosti zasnovan na dominaciji investicija, umesto na dominaciji potrošnje. Predloženi model rasta i razvoja privrede Srbije treba da uspostavi makro ekonomsku stabilnost, s jedne, i da poveća konkurentsku sposobnost i poslovne performanse poslovnih sistema, s druge strane Sve ovo upućuje na zaključak da se u Srbiji trenutno čine naponi kako bi se njena slika promenila u očima lidera regionalnih ekonomskih integracija i uhvatila privredna kopča sa globalnim okruženjem.

### Literatura

1. Atanasijević, J., Čupić, V. Dinamičnost privrede u novom modelu rasta, *Ekonomika preduzeća* br. 1-2/2011, Beograd, 2011.
2. Bjelić, P. *Međunarodna trgovina*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2011.
3. Grupa autora (koordinator: Bajec, J.), *Postkrizni model ekonomskog rasta i razvoja Srbije, 2011-2020*, USAID-SEGA, Beograd, 2010.
4. Đuričin, D. Anti-krizni program u 2011. i strategija održivog razvoja (Srbija 2020), *Ekonomika*, 1-2, 2011.
5. Đuričin, D., *Srbija 2012: vizija razvoja i strategija konkurentnosti*, Kopaonik biznis forum 2006, Kopaonik, 2006.
6. Paul, K., and Summeres, L. H. *International Economics and International Economic Policz, A Reader*, McGraw-Hill, 1990.
7. Porter, M. E. *Building the microeconomic foundations of prosperity: findings from business competitiveness index*, Pargrave-MacMillan, New York, 2004.
8. Porter, M. *Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, London, 1990.
9. Petrović, P. Privredni rast Srbije nakon krize: neto izvoz, konkurentnost i kontrola javne potrošnje, *Ekonomika*, br. 1-2, 2011.
10. Savić, N. *Razvoj i konkurentnost-pozicija Srbije*, Kopaonik biznis forum 2006, Kopaonik, 2006.
11. Sala-I-Martin, and Artadi, E. V. *The Global Competitiveness Index, The Global Competitiveness Report 2004-2005*, Palgrave McMillan, 2004.

12. Srpski ekonomski forum, Izveštaj o globalnoj konkurentnosti (tabela izvedena na bazi: The Global Competitiveness Report 2010–2011, World Economic Forum, Geneva, 2010.
13. The Global Competitiveness Report 2011–2012, World Economic Forum, Geneva, 2011.

### COMPETITIVENESS – BASIS OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT STRATEGY OF SERBIAN ECONOMY IN THE GLOBAL ECONOMIC CRISIS

**Summary:** The competitiveness is the mirror of development of national economies, recognition of economics and "authority" of power in the global economy. The national economy of globalization is recognized on the basis of two determinants of competitiveness, namely: a) macro competitiveness and b) micro competitiveness. Macro competitiveness is the level of competence of the national economy, and micro competitiveness is the level of enterprises recognition. Global market provides verification of both levels of competitiveness, not local market. This paper builds on research undertaken in the framework of the World Economic Forum which publishes the Global Competitiveness Index (GCI). Competitiveness of the Serbian economy decreases both in absolute and relative terms since the global financial and economic crisis began (2008). By making use of the available contemporary theory and practice of progressive, object and purpose of our work is to analyze the sustainability of the Serbian economy in globalization. So we shall make suggestions for improving the competitiveness of Serbia in the global economic and financial crisis.

**Keywords:** competitiveness, economy, sustainable development, the global crisis



# KONKURENCIJA I PRIVLAČENJE STRANIH DIREKTNIH INVESTICIJA

Vladimir Mitrović,\* Ivana Mitrović\*\*

**Apstrakt:** Strane direktne investicije zemljama izvoznicama kapitala omogućavaju povećano korišćenje kapaciteta i novi tehnološki razvoj, suštinski na dugi i karatak rok, povećanje profita. Na drugoj strani, zemljama uvoznicama kapitala obezbeđuju dodatnu akumulaciju, transfer nove tehnologije i znanja bez kupovine licence, zatim povećani izvoz, kao i mogućnost finansiranja novih investicija, što utiče na porast zaposlenosti, dohotka, produktivnosti rada, povećanja budžetskih prihoda i drugih efekata. Sa aspekta Republike Srbije ključno pitanje je kako je učiniti atraktivnom za što veći obim priliva stranih direktnih investicija, obzirom da strane direktne investicije predstavljaju najbrži način razvoja jedne zemlje i regiona. U tom smislu, u radu se analiziraju osnovne karakteristike značaja liberalizacije stranih direktnih investicija, njihovog priliva u R. Srbiji, kao i međuzavisnost stranih direktnih investicija sa politikom konkurencije.

**Ključne reči:** strane direktne investicije, politika liberalizacije, ulaganja-svet i Srbija, politika konkurencije

## Umesto uvoda

Imajući u vidu stanje privreda zemalja u tranziciji, pa tako i privrede Republike Srbije, strane direktne investicije su postale važan način ulaska stranog kapitala, koji može da bude jedan od najvažnijih faktora ubrzanog ekonomskog razvoja. Za privrednike u Srbiji dragocena je podrška države da nađu partnera u inostranstvu i dovedu ga da investira u skladu sa resursima kojima Srbija rasplaže. Pogodnosti za strane investicije R. Srbija ima u dovoljnoj meri, jer se nalazi na atraktivnoj lokaciji, sa jeftinom radnom snagom, koja ima zavidan nivo obrazovanja i iskustva.

Naravno, značajniji obim investicionih priliva, sam po sebi, nije dovoljan da proizvede i dugoročne koristi. Efekti investicija na privredni rast i razvoj zavise, pre svega, od toga koliko su tržišta kompetitivna i koliko funkcionišu industrije i

---

\* Master ekonomista, VLADAM 338@ gmail.com

\*\* Studentkinja master studija na Pravnom fakultetu u Beogradu

sektori u kojima posluju kompanije koje su uložile u privredu zemlje domaćina. Grnifild investicije su naročito važne za privredni rast i društveno blagostanje Srbije, a naročito za one grane koje pogađa naučno-tehnološki progres, kao što su telekomunikacije i sektor bankarstva.

### **Značaj politike liberalizacije stranih direktnih investicija**

Brojna istraživanja potvrđuju da je vreme od devedesetih godina dvadesetog veka u okviru globalnog procesa liberalizacije međunarodne trgovine robama i uslugama i međunarodnih finansijskih tokova, tokova tehnologije i znanja, obeleženo intenzivnim procesom liberalizacije politike stranih ulaganja na globalnom nivou. Međunarodno kretanje kapitala odvija se u tri osnovna oblika: zajmovni kapital, portfolio investicije i strane direktne investicije. Strane direktne investicije svoju popularnost i prisutnost u svetu stiču mnogim pogodnostima koje donose zemlji domaćinu. Pre svega, taj značaj je izuzetno važan za privredni rast i razvoj zemalja u razvoju i zemalja u tranziciji, koje imaju problem usled nedostatka kapitala kojim bi pokrenule privredne aktivnosti. Iako nose najveći rizik poslovanja strane direktne investicije donose i najveću zaradu, odnosno profit, pa kao takve imaju ključnu ulogu u privrednom razvoju. Istraživanja potvrđuju da postoji pozitivna korelacija između priliva stranih direktnih investicija i strukturnih promena proizvodnje, ekonomskog razvoja i stepena uključenosti u međunarodnu podelu rada u zemljama u kojima su realizovane.

Poslovanje stranih kompanija na prostoru zemlje domaćina obezbeđuje pristup međunarodnim tržištima roba i kapitala i širenje izvoza industrijskih proizvoda. Posebno je značajna mogućnost pristupa tržištima gde razgranate distributivne mreže i poznate trgovinske marke igraju značajnu ulogu u plasmanu proizvoda. Unoseći kapital u zemlju domaćina, strani investitori transferišu novu, savremenu tehnologiju neophodnu za radni proces, a značajan je i transfer marketing i menadžment veština i znanja. Pozitivni efekti stranih investicija realizuju se i njihovim doprinosom rešavanju problema zapošljavanja u zemlji domaćina. Zapošljavanje domaće radne snage svakako doprinosi progresivnom razvoju čitavog regiona u kome je realizovana investicija. Region oko strane direktne investicije može da bude davalac značajnih količina sirovina, materijala, radne snage kao i energije, hrane, komunalnih i servisnih usluga. Naravno, ako je struktura takva da se domaća privreda može bez problema uključiti u aktivnosti stranih kompanija, onda će domaća privreda zaista moći vremenom da poveća svoje učešće, primajući pozitivne uticaje i efekte stranih kompanija. S obzirom i da se proizvedena roba stranih kompanija uglavnom izvozi, to lokalni proizvođači mogu povećati svoje učešće u izvozu zahvaljujući novom znanju uz pomoć koga se cenom i kvalitetom uspešnije bore za potrošače na tržištima koje karakteriše



povećana konkurencija. Sa aspekta konkurencije upravo ova borba za potrošače znači ključni doprinos stranih direktnih investicija privrednom rastu i razvoju i blagostanju društva. U tom smislu, bitan faktor pospešivanja ovakvih pojava su ekonomski propisi zemlje domaćina. Potrebna je, naime, liberalna i jasna politika po pitanju stranih direktnih investicija ne samo zbog činjenice da se povećanim izvozom i prilivom deviznih sredstava smanjuje spoljnotrgovinski deficit i ublažava problem zaduženosti, nego i što se kvalitetnom ekonomskom politikom podstiče i stvara takmičarsko okruženje u kome će domaće firme biti motivisane da se izbore za što veći deo kolača na tržištu.

Za strano direktno investiranje važnu ulogu ima transparentno i privlačno poslovno okruženje. U ovom smislu, zdravo privredno okruženje i njegova transparentnost znači umanjene troškove poslovanja, eliminisanje potrebe za informacijama i obaveštenjima, povoljan pravno-društveni ambijent i sl. Kada je reč o Srbiji na primer izuzetno destimulativno na strane investicije deluje to što postoji niz nepotrebnih procedura za pokretanje biznisa. Privlačno poslovno okruženje podrazumeva i otvorene trgovinske režime i investiranja, razvijene institucije i infrastrukturu, jasne zakonske propise koji ne ostavljaju prostor za diskriminaciju i političku i makroekonomsku stabilnost u zemlji domaćina. Efikasnost i profitabilnost ne podnosi neizvestnost, otuda, da bi bilo koji ozbiljni investitor bio spreman da ulaže potrebna je sigurnost investiranja, pre svega, pravna sigurnost imovine i ulaganja, potom sigurnost poštovanja zakona i ugovora, naplate potraživanja, sloboda da prisvoji rezultat i povrati inicijalno ulaganje i dr. Stoga, navedeno objašnjava zašto u razvijene zemlje odlazi glavni deo stranih direktnih investicija, pri čemu zemlje Evropske unije već godinama predstavljaju najatraktivnije područje, učestvujući sa skoro polovinom dela u ukupnim investicionim prilivima.

Strane direktne investicije predstavljaju prilično stabilnu formu poslovanja i način da se kontakt sa stranim tržištem uspostavi na najbolji i najneposredniji način, uz mogućnost obrađivanja tržišta iznutra. Sem toga, nema boljeg načina za upoznavanje poslovne kulture i međunarodne konkurencije od neposrednog proizvodnog i poslovnog prisustva na ciljanom tržištu. Zemlje u razvoju u tom smislu treba da vide i svoju šansu u prilagođavanju situaciji koju nameće dugotrajnija ekonomska kriza koja menja obrasce i regione investiranja, kao i strane investitore. Zato su u nameri da kreiraju privlačnije poslovno okruženje za strane direktne investicije, tranzicione zemlje pristupile procesu deregulacije ekonomske aktivnosti i sve većem oslanjanju na tržišni mehanizam, procesu liberalizacije međunarodne trgovine koji podstiče mobilizaciju proizvodnih resursa i faktora proizvodnje, naročito kapitala i kvalifikovanih kadrova. Zato ne treba da čudi što

su ove mere doprinele povećanim investicionim prilivima u zemljama koje su svoje oružanje prilagodile zahtevima učesnika globalnog tržišta.

### **Priliv stranih direktnih investicija u svetu i u Srbiji**

Globalni tokovi stranih direktnih investicija su dostigli rekordan nivo u 2000. godini u iznosu od 1400 milijardi dolara, da bi potom opadali tri godine zaredom (2000-2003). Od 2003. godine strane direktne investicije u ukupnom iznosu rastu i dostižu rekordan nivo u 2007. godini u iznosu od 2100 milijardi dolara, čime je prevaziđen rekordni nivo iz 2000-te godine. Međutim, finansijska kriza koja je otpočela u drugoj polovini 2007. godine uticala je na pad ukupnih tokova stranih direktnih investicija u 2008. godini na 1771 milijardu dolara. Trend pada investicija nastavlja se i u 2009. godini i taj pad je najveći u razvijenim zemljama, ali ne i u zemljama u razvoju i zemljama u tranziciji, čiji je udeo u ukupnim investicionim prilivima u 2008. godini iznosio čak 43%. Prilivi stranih direktnih investicija u Veliku Britaniju, Francusku i Holandiju pokazali su izrazitu postojanost. SAD zadržavaju svoju leadersku poziciju primaoca i davaoca stranih direktnih investicija, dok je EU posmatrana u celini privukla gotovo 2/3 stranih direktnih investicija iz razvijenih zemalja u 2008. god. Analizom stranih direktnih investicija u zemljama u tranziciji uočavamo da se sve do 2007. godine beleži njihov rast. Naime, od 2000. godine tranzicione zemlje postaju drugi region po investicionoj konkurentnosti u svetu, a najveći primalac stranih direktnih investicija je Ruska federacija, čiji su prilivi porasli četiri puta u periodu 2005-2007. godine [14, str.253-256]. Posebno je za zemlje u razvoju i tranzicione zemlje značajno što one u ovom periodu postaju vodeći region za grinfild investicije, dotle su za razvijeni svet kao vodeći oblik priliva direktnih investicija karakteristična spajanja i pripajanja. Svakako najatraktivnije lokacije za investiranje i dalje predstavljaju Kina, Indija, USA, Rusija, Brazil i Meksiko, dok se predviđa izrazita ekspanzija na region Jugoistočne Evrope, kao i zemlje-nove članice EU. Što se tiče priliva kapitala u zemlje Centralne i Istočne Evrope on je bio relativno mali deo ukupnih tokova kapitala iz razvijenih zemalja tokom poslednje decenije dvadesetog veka [3, str. 2-5]. Priliv stranih direktnih investicija zemalja u tranziciji je neujednačen. Zemlje zapadnog Balkana, konkretno Srbija privukla je znatno manje ovih investicija u odnosu na Rusiju, Mađarsku, Rumuniju i druge zemlje u tranziciji koje pripadaju centralnoj Evropi.

Mada se smatra da samo nakon nekoliko godina od ulaska investicije u zemlju nije moguće razlikovati strane direktne investicije po obliku ulaska. Dosadašnja praksa i izveštaji o investicijama u svetu ukazuju da posebno u momentu ulaska u zemlju i na kratak rok, zemlja domaćin ima više koristi od grinfild investicija, nego od drugih vrsta stranih direktnih investicija. Ovo se pravda razlogom što strane direktne investicije kroz proces privatizacije ili akvizicije domaćih preduzeća,

moгу dovesti do povećane koncentracije u privredi i stvaranje monopola. Na drugoj strani, grinfild investicija, po pravilu, povećava broj firmi u grani i ne dovodi do povećanja indeksa koncentracije tržišta prilikom ulaska. Na to ukazuje dosadašnje iskustvo većine tranzicionih ekonomija gde je uključivanje multinacionalnih kompanija u proces privatizacije glomaznih državnih preduzeća dalo pozitivne rezultate na planu povećanja njihove efikasnosti. Zato je napuštena pretpostavka o velikim preduzećima kao odlučujućoj determinanti efikasnosti poslovanja.

**Tabela 1** Priliv stranih direktnih investicija u J I E, 2002-2011. (u mlrd.US\$)

Zemlje	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bugarska	0,9	2,1	3,5	3,9	5,2	3,5	2,3	2,3	2,4	2,5
Hrvatska	1,1	2,0	1,2	1,8	3,6	2,5	2,7	2,5	2,5	2,7
Mađarska	3,0	2,2	4,5	7,5	6,1	4,8	4,8	6,9	5,4	4,8
Rumunija	1,1	1,8	6,4	6,5	11,4	9,8	7,2	7,3	7,0	7,2
Rusija	3,5	8,0	15,4	12,8	28,7	35,0	29,0	30,0	31,0	32,0
Srbija	0,5	1,4	1,0	1,5	4,3	2,2	3,5	2,0	1,9	2,0

Izvor: *Economist Intelligence Unit, (2007), World Investment Prospects to 2011, p. 210.*

Nakon početnog perioda tranzicije, koji se odlikuje time što inostrani investitori masovnije prilaze kupovini državnih preduzeća koja su bila u procesu privatizacije, tranzicione privrede postaju atraktivno tržišno okruženje za grinfild investicije. To je uglavnom odlika zemalja koje kao motiv za priliv grinfild investicija ističu svoj dinamičniji ekonomski rast i regulisanje statusa u Evropskoj uniji [15, str. 97]. Grinfild investicije danas dominiraju u zemljama Centralne i Istočne Evrope učestvujući sa 42% u ukupnom investicionom prilivu. Tako je u zemljama jugoistočne Evrope u poslednjoj deceniji dvadesetog veka ušlo preko 100 milijardi dolara stranih direktnih investicija od čega na Srbiju otpada oko 13% (1, str.1). Grinfild investicije obično dolaze u drugoj fazi tranzicije, kada je privatizacija u velikoj meri završena, a nekadašnja državna preduzeća restruktuirana i kada na scenu stupa tvrdo budžetsko limitiranje. Da bi došla do osnovnih razloga koji motivišu investitore stranih direktnih investicija da ulažu u zemlje u tranziciji na području Srednje i Istočne Evrope, Evropska komisija je sprovedla jedno istraživanje koje je obuhvatilo preduzeća u stranom vlasništvu u Bugarskoj, Mađarskoj, Poljskoj i Sloveniji [13, str. 93-116]. Rezultati su potvrdili da je dugoročno osvajanje novih tržišta osnovni cilj koji motiviše multinacionalne kompanije da ulažu u ove zemlje, a zatim sledi korišćenje jeftine obučene radne snage kao i korišćenje tih zemalja za pristup okolnim tržištima u regionu [10, str.

48]. Posebno je interesantan primer Mađarske, iz razloga što su mađarske strane direktne investicije prevashodno izvezno orjentisane, a osam od deset najvećih izvoznika su upravo grinfild investitori, sa učešćem izvoza u prodaji od preko 80%.

Na osnovu statističkih podataka Narodne banke Srbije u periodu od 2000. do 2008. godine R. Srbija je ostvarila priliv po osnovu stranih direktnih investicija u iznosu od 15 milijardi dolara. Tokom 2001. godine, prema podacima tadašnjeg Saveznog ministarstva, u Srbiju je ušlo oko 170 miliona dolara, u 2002. taj iznos je bio 495 miliona dolara, 2003. uloženo je 1,4 milijardi dolara. Međutim, strane direktne investicije po glavi stanovnika su 2001. i 2002. godine bile daleko niže nego u ostalim tranzicionim zemljama. U 2006. priliv stranih direktnih investicija beleži rekord od 4,5 milijardi dolara, pre svega kupovinom Mobtela od strane Norveške kompanije Telenor. Osim toga za veliki skok u prilivu stranih investicija zaslužna je bila privatizacija za mobilnu telefoniju Mobtel 063, odnosno Mobi 63 i Philip Moris za privatizaciju duvanske industrije Niš, ali i grinfild investicija Mobicom Austria Group u sektoru mobilne telefonije i dr. Pad priliva inostranog kapitala zabeležen je u 2007. godini, u odnosu na predhodnu, usled manjih prihoda od privatizacije u iznosu 3.500.000 dolara (5, str.5). Razloge za ovakav trend treba tražiti najpre u tome što su mnoge atraktivne privatizacije završene, i drugo, to je politička nestabilnost u 2008. godini i svetska ekonomska kriza koje su dodatno uticale na opreznost stranih investitora. Priliv stranih direktnih investicija u 2008. godini približan je prilivu iz 2007. godine. Tako je u 2008. godini u Srbiji uloženo 3,36 milijardi dolara. Pad priliva stranih direktnih investicija u Srbiju se nastavio u 2009. godini. Prema statističkim podacima Narodne banke Srbije u 2009. godini priliv stranih direktnih investicija u Srbiju iznosio je 1.197 miliona dolara. Glavnina tog priliva je prihod od prodaje NIS-a. Krajem 2009. godine italijanska firma FIAT uplatila je 100 miliona dolara na ime izmirenja obaveza za kupovinu preduzeća „Zastava“ [5, str. 5]. Dakle, proces privatizacije je najznačajniji modalitet ulaska stranih direktnih investicija u privredama zemalja u tranziciji. Taj proces je karakteritičan i za Srbiju. I on ukazuje na značaj teze o postojanju tesne veze između dolaska stranog kapitala i procesa privatizacije, pri čemu jedan proces podstiče drugi. Osim toga, strane direktne investicije su se u Srbiji proteklih godina realizovale i kroz grinfild projekte. Evidentno je da su u Srbiji najveće investicije orijentisane ka tržištu i spadaju u sektor nerazmenljivih roba, što znači da rezultat tih investicija ne podleže međunarodnoj razmeni, te se često mogu čuti komentari da politika stranih investicija u Srbiji ne prati uspešne primere iz okruženja, već svim vrstama investicija daje podjednak značaj [1, str. 27]. Privlačenje *greenfield* i *brownfield* investicija, koje imaju znatno veći razvojni potencijal zahteva mnogo drugačiju, stabilniju klimu, koja za sada ne postoji ne samo u Srbiji nego i u zemljama u okruženju.

U 2008. godini strani kapital je u Srbiji ulazio uglavnom posredstvom akvizicija postojećih preduzeća. Na vrhu multinacionalnih kompanija koje su preuzele, odnosno dokapitalizovale domaća preduzeća nalazi se holandski Hajneken, novi vlasnik pivare u Novom Sadu i Zaječaru, slede Holandska filijala kompanije Pepsi Cola koja je kupila beogradski Marbo Product. Značajna je privatizacija NIS-a obavljena krajem 2008. godine, i dokapitalizacija MPC Properties od strane kompanije Merrill Lynch. Tu je i prodaja osiguravajućeg društva DDOR-a Novi Sad italijanskoj osiguravajućoj kući FONDIARIA SAI [5, str. 5]. U protekloj deceniji u Srbiji primetan je trend porasta grinfild investicija. Pojedinačno najveća grinfild investicija u Srbiji je realizovana u 2006. godini, po osnovu koje je austrijski Mobicom kupio licencu za trećeg mobilnog operatera. Takođe, i Bol korporacija je investirala jednu od najvećih grinfild investicija Bol Pekidzing u Zemun. Veliki trgovinski lanci Merkator i Metro ušli su na srpsko tržište putem grinfild investicija. Ušla je i austrijska naftna kompanija OMV. Inače, konsultativne kuće poput kompanije Erust&Young i Pricewaterhouse Coopers u svojim izveštajima za 2007. godinu Srbiju prema broju grinfild investicionih projekata svrstavaju na drugo mesto u Jugoistočnoj Evropi odmah iza Rumunije, a ispod Bugarske, Hrvatske i Grčke [6, str. 5]. Takođe, na treće mesto po atraktivnosti ulaganja u proizvodnju i na 7 mestu u uslugama. Nema sumnje svaki vid ulaganja inostranog kapitala u Srbiju veoma je važan za unapređenje sveukupne poslovne klime i atraktivnosti domaćeg tržišta i za poboljšanje ukupne slike zemlje. To se najbolje pokazuje na primeru investicija u sektor mobilne telefonije (Telenor i VIP), bankarstvo (Raiffeisen Bank, Societe Generale, Banca Intesa, Alpha Bank i dr). Tako se često u ekonomskoj literaturi kao redak primer privatizacije u Srbiji ističe privatizacija bankarskog sektora. Po nekim pokazateljima ovaj sektor u Srbiji je harmonizovan sa bankarskim sektorom EU. Poslovno okruženje je unapređeno i u sektoru osiguranja (Wienar Stadtische, Uniqa, Delta Generali, Fondiaria i dr.). Otvaranjem uslužnih sektora za strani kapital doprinelo je i njihovom oživljavanju i povećanoj konkurenciji na ovim tržištima, naravno u okvirima domaćeg zakonodavstva.

U sektoru industrije piva privatizacija nekoliko srpskih pivara i ulazak multinacionalnih kompanija doveli su do intenziviranja konkurencije na ovom tržištu, povećanju investicija i zaposlenosti. Priliv stranih investicija u sektoru maloprodaje doveo je do smanjenja broja registrovanih preduzeća u trgovini na malo i porasta tržišne koncentracije dolazak stranih trgovinskih lanaca (Merkator, Veropulos, Metro Cech end Carry, intermase Lukoil), modernizacije moloporodajne mreže, izgradnje maloprodajnih formata i dr. Naravno ulazak velikih trgovinskih lanaca doveo je do intenziviranja uslovnih i neuslovnih oblika tržišne konkurencije. Kada se radi o naftnoj industriji tu su efekti priliva stranog kapitala, inače, nešto drugačiji ukoliko se pogleda privatizacija državnog

monopoliste NIS-a, gde sam po sebi ulagač stranog kapitala nije doveo do promene tržišne strukture. Takođe, privatizacija srpskih fabrika cementa, koje su, uz fabrike duvana, među prvima postale deo multinacionalnih kompanija, nije dovela do povećanja konkurencije i promena u tržišnoj strukturi.

**Tabela 2** Najveće grinfild investicije u Srbiji u periodu 2002-2008

Kompanija	Zemlja porekla	Sektor	Tip investicije	Iznos u mil. Eura
Mobicom	Austrija	Telekomunikacije	Grinfild	570
Plaza Centres	Izrael	Nekretnine	Grinfild	500
Embassy group	Indija	Nekretnine	Grinfild	428
Biotech Energy	USA/ Mađarska	Naftna indust.	Grinfild	380
Mercator	Slovenija	Maloprodaja	Grinfild	240
AiroportCity	Izrael	Nekretnine	Grinfild	200
Blok67Associates	Austrija/Srb	Nekretnine	Grinfild	180
Engel Group	Izrael	Nekretnine	Grinfild	160
Metro Cash&Carry	Nemačka	Veleprodaja	Grinfild	150
OMV	Austrija	Benz. pumpe	Grinfild	150
Draga Kolinska	Slovenija	Ind. hrane i piva	Grinfild	100
Carlsberg	Danska	Indt. hrane i piva	Grinfild	100

*Izvor: Stefanović, M. str. 194*

Očigledno je da se u Srbiji mora promeniti dosadašnja strategija privlačenja stranih direktnih investicija, koja nije dala zadovoljavajuće rezultate. U tom smislu i Savet stranih investitora u Beloj knjizi za 2008. godinu je ukazao, na sledeće preporuke, kada je u pitanju investiciona i poslovna klima u Srbiji: uvedene konkurencije u infrastrukturnim i komunalnim delatnostima i početak (delimične ili potpune) privatizacije javnih preduzeća u ovim sektorima, kao i stvaranje uslova za tržišnu konkurenciju na regulisanim tržištima, kroz garantovanje jednakog prava svim učesnicima na tržištu i odgovarajuću regulaciju prirodnih monopola [4, str. 4]. Konkretno strukturne mere „razbijanja monopola“ na više nezavisnih privrednih društava, treba koristiti kada druge mere ne daju rezultate.

Priliv stranog kapitala i unapređenje poslovnog okruženja ne nosi sa sobom uvek i smanjenje koncentracije pojedinačnih tržišta, ali zato pogodna investiciona klima predstavlja dodatni podsticaj postojećim učesnicima na tržištu da unapređuju sopstvene proizvode i usluge, investiraju u nove tehnologije, novo znanje, nove načine upravljanja, nove metode i načine distribucije porizvoda i

usluga, kako bi uspešno konkurisali stranim kompanijama. Iako jačina delovanja konkurencije u grani ne odražava uvek broj učesnika na tržištu, bitno je da ona odražava takmičenje i rivalstvo između učesnika na tržištu, to jest konkurentski pritisak na jednu kompaniju od strane ostalih učesnika u grani, bez obzira na njihov broj [12, str. 8-56]. Strane direktne investicije povećavaju nivo konkurencije, mada u pojedinim slučajevima usled povećanja konkurencije u grani mogu izazvati negativne efekte. Akvizicije, naročito kroz privatizaciju, mogu izazvati negativne posledice na domaću privredu u slučaju kada realizacija akvizicije doprinese stvaranju monopola, što smanjuje motivaciju za intenzivnije transfere tehnologija. Ako multinacionalne korporacije ulaze na tržišta u kojima vladaju tehnološki i finansijski slaba lokalna preduzeća, gde mogućnost za diferenciranje proizvoda i ostvarivanje efekata ekonomije obima, velika je mogućnost stvaranja monopola čime se ograničava delatnost lokalnih firmi na pojedine tržišne grane. To može voditi stvaranju dvojne privredne strukture gde se velike multinacionalne kompanije nalaze naspram malog lokalnog preduzetništva, čime se značajno smanjuje otpornost domaće privrede na tržišne cikluse i promene strategije multinacionalnih kompanija [7, str. 284].

Međutim, ako zemlja domaćin vodi ekonomsku politiku koja podrazumeva liberalizaciju spoljnih tokova, antimonopolsku politiku, politiku smanjenja barijera ulaska na tržište, tada je realno očekivati da prisustvo multinacionalnih kompanija na domaćem tržištu ima pozitivne efekte na domaću privredu. Naime, konkurentski pritisak dovešće do stvaranja atraktivnije poslovne klime, koja će u sledećoj instanci pozitivno delovati na dalje privlačenje stranih direktnih investicija, orjentisanih ka efikasnosti, što je izuzetno važno za popravljavanje platnobilansne pozicije zemlje, povećanje zaposlenosti i međunarodne konkurentnosti. Sem neophodnog intervenisanja države na popravljajući kvaliteta poslovnog okruženja, jedan od načina da se motivišu strani investitori, jeste i posvećivanje posebne pažnje manjim grinfild investicijama. Za njih su uglavnom zainteresovane manje kompanije, koje nemaju veće zahteve i lakše se u pregovorima dolazi do zajedničkih rešenja. One naravno imaju manji indirektni, odnosno lančani efekat na ostali deo privrede, ali u duhu one narodne izreke "zrno po zrno pogača", moglo bi se na taj način znatno popraviti stanje u nekim sektorima privrede. Za strano direktno investiranje naročito je interesantan i model slobodnih zona, poznat kao slobodne eksportne proizvodne zone. Svetsko iskustvo pokazuje da su upravo slobodne eksportne proizvodne zone u zemljama u razvoju bile glavne destinacije stranih direktnih investicija i da su bitno uticale na rast izvoza ovih zemalja. Ova forma bi konačno i u Srbiji trebalo da postane faktor razvojne politike u okviru integralne politike podsticanja ekonomske otvorenosti zemlje. Mada nije moguće precizno izmeriti benefite eksternalija odnosno prelivanja, evidentno je ipak da oni zavise, pre svega, od apsorpcione moće

domaćih firmi da odgovore na promene koje strana ulaganja donose, a to znači da se brzo i efikasno uključe u mrežu dobavljača, distributera i/ili kupca ili da uspešno konkurišu novom tržišnom učesniku. Obično se do ovog koraka dolazi posle bogatog iskustva na međunarodnom tržištu, stečenog kroz jednostavnije forme poslovanja u vidu izvoznih ili partnerskih aranžmana.

### **Politika konkurencije i privlačenje stranih direktnih investicija**

Strane direktne investicije, ma koliko bile važne kao pomoć u ekonomskom razvoju, značajniji obim investicionih ulaganja sam po sebi, ipak, nije dovoljan da proizvede dugoročne efekte zemljama primaocima, odnosno ne mogu biti rešenje za sve probleme koje proces tranzicije nosi sobom i koji opterećuju zemlje u tom procesu. Ima i primera koji pokazuju da ne postoji uvek pozitivna korelacija između stranih direktnih investicija i nekih ekonomskih parametara kojima se može meriti stopa rasta i razvoja privrede. U osnovi, efekti stranih direktnih investicija na privredni razvoj zavise od toga koliko su tržišta izložena konkurenciji, odnosno, koliko su tržišta takmičarska i koliko na takvim tržištima efikasno funkcionišu industrije i sektori u kojima posluju kompanije koje su investirale u privredu domaćina. Konkretno, multinacionalne korporacije preko stranih direktnih investicija, dopirinese povećanju industrijske efikasnosti u alokaciji resursa ulaskom u one strategijske sektore u kojima postoje složene ulazne barijere koje utiču na smanjenje konkurencije u zemlji domaćina. Naravno, zdravo privredno okruženje i tržišni principi najbolje pokazuju u kojim delatnostima zemlja domaćin može imati komparativnu prednost.

U tržišnom privređivanju konkurencija odnosno takmičenje između tržišnih učesnika (prodavca i kupca) primorava i jedne i druge da se ponašaju na način koji dovodi do veće ekonomske efikasnosti i blagostanja u društvu. Naime, u tržišnim privredama u kojima je politika investicija i trgovinska politika liberalizovana, efikasno funkcionisanje grana(sektora) u kojima su prisutne strane kompanije, zavisi od prirode i jačine delovanja tržišnog mehanizma. To znači da uspeh ovih industrija odnosno sektora na dugi rok zavisi od toga da li i u kojoj meri investiciona liberalizacija vrši adekvatnu konkurentsku ulogu pritiska na domaća tržišta i da li se kao posledica tog konkurentskog pritiska postojeći učesnici na tržištu ponašaju po tržišnim principima.

Ulazak stranih direktnih investicija u neku industrijsku granu (sektor) može povećati konkurentski pritisak i tako primorati domaće kompanije(firme) da poboljšaju efikasnost svog poslovanja. Pri tome, konkurentski pritisak će se povećavati ukoliko afilijacije ne slede strategiju „džentlmske konkurencije“. Često se kaže, da nezavisno od toga kakvu tržišnu strukturu proizvode direktne



investicije, ulazak inostrane filijale na tržište zemlje domaćina dovodi do povećanja konkurentskih pritisaka i podiže tržišne performanse više nego što bi tome doprineo ulazak domaće kompanije (firme) sa istim inicijalnim pozicijama [2, str. 29]. Pored toga ovaj efekat se manifestuje snažnije u zemljama u tranziciji gde su u prethodnom periodu postojale izuzetno visoke barijere za ulazak stranih direktnih investicija. Ipak, dejstvo na domaćem tržištu ne mora biti uvek pozitivnog karaktera, jer se nekada dešava da multinacionalne kompanije, koristeći svoja preimущества, mogu eliminirati domaću konkurenciju. Ulazak multinacionalnih kompanija može znatno smanjiti i obim domaće prodaje, što se negativno odražava na poslovanje domaćih firmi, pre svega na smanjenje iskorišćenosti proizvodnih kapaciteta. Ovo će se odražavati i na smanjenje produktivnosti domaćih kompanija, što će u krajnjoj liniji negativno uticati na njihovu konkurentsku poziciju. Pošto se pooštava konkurencija na finansijskim i nabavnim tržištima, situacija sa položajem domaćih firmi se dodatno usložnjava. Osim toga, u ovakvim slučajevima često dolazi do pojave monopolske pozicije i multinacionalne kompanije će najverovatnije ostvareni profit preneti u matičnu zemlju, čime se pogoršava finansijska situacija zemlje uvoznice kapitala.

Opisni negativni efekti mogu biti pojačani ako posmatrana multinacionalna kompanija koristi i transferne cene zbog poreskih smanjenja. Ukoliko su multinacionalne kompanije zaštićene od drugih multinacionalnih kompanija, jer zemlja domaćin vodi protekcionističku politiku, ovaj efekat dobija na intenzitetu. Naravno ovakvo stanje može doprineti nejednakim prinosima na strani i domaći kapital, što će izazvati smanjenje konkurentске sposobnosti domaćih kompanija u odnosu na multinacionalne kompanije. Dodajmo ovome da i prevelika konkurentska snaga multinacionalnih kompanija smanjuje sposobnost domaćih kompanija (firmi) za preduzimanje novih investicija i izaziva poznati crowing-dont efekat. Dakle, u početku strane direktne investicije mogu smanjiti koncentracije na lokalnom tržištu i na taj način pojačavati konkurentski pritisak, međutim, ukupan dinamičan efekat može biti negativan, ako dođe do pojava koje su napred navedene.

Svetska privreda je danas veoma razvijena, a države su više nego ikada privredno međupovezane. I dok se globalno ostvaruje sve veća trgovinska integracija i liberalizacija, to ipak nije dovoljno. Potrebno je da između trgovinske politike, politike stranih investicija i politike konkurencije postoji visoki stepen međuzavisnosti. Ovo je neophodno kako bi se ove politike osnažile i na taj način stvorile mogućnosti da tržište funkcioniše na način kojim se postiže efikasna alokacija resursa i obezbeđuje održivi rast i razvoj. Ako takve međuzavisnosti nema, onda na dugi rok sigurno treba očekivati tržišne poremećaje i iskrivljenu tržišnu strukturu sa negativnim ishodom na strani blagostanja potrošača.

U zemljama EU gotovo 70% BDP-a kreira se u tercijarnom sektoru. Taj podatak ukazuje da se izvozne performanse nacionalnih ekonomija mogu poboljšati i putem korišćenja mogućnosti koje globalni način poslovanja nudi u oblasti usluga. Međutim, usluge koje ne podležu razmeni (non tradeables) odnosno ako su one izolovane od tržišnog delovanja odnosno uticaja konkurencije iz uvoza, onda strana ulaganja postaju jedini model ulaska stranih direktnih investicija na domaće tržište. Može se primetiti da u takvim uslovima efektivna politika konkurencije dobija posebnu ulogu, obzirom da međunarodna trgovina kao značajan izvor konkurencije na tržištu izostaje. Imajući još u vidu i podatak da je na početku XXI veka rast međunarodne trgovine uslugama činio oko 20% svetskog izvoza, kao i sve veći značaj koji im se pridaje u zemljama u razvoju, to značaj politike konkurencije i politike stranih direktnih investicija postaje važniji promoter disciplinovanja ponašanja tržišnih učesnika na domaćim tržištima.

Korelativna veza između politike konkurencije i politike stranih direktnih investicija je posebno važna u situacijama kad se vrši procena privlačnosti ambijenta za ulaganje stranih investicija. Istraživanja potvrđuju da je dugoročno osvajanje novih tržišta cilj koji motiviše multinacionalne kompanije da ulažu svoj kapital u zemljama u razvoju. U tom smislu kada se radi o oceni profitabilnosti ulaska potencijalnih investitora oni to čine na osnovu tri interaktivne komponente koje se odnose na tržišne uslove, a reč je o: strukturi tržišta, ponašanju tržišnih učesnika i politici i praksi vladajućih struktura.

Ima naravno i drugačijih mišljenja po pitanju međuzavisnosti između politike konkurencije i politike stranih direktnih investicija, pa pojedine zemlje u razvoju u tom smislu da bi privukle strana ulaganja ne insistiraju na davanje prioriteta politici konkurencije, obzirom da smatraju da preveliko insistiranje na disciplinovanom ponašanju učesnika na tržištu obeshrabruju potencijalne ulagače, i da se na taj način stvara dodatno ograničenje i povećava rizik za ulaganja. Zbog te činjenice pristalice ove ideje smatraju i da je primena antimonopolskog zakonodavstva za potencijalnog investitora samo poslovni trošak [11 str. 103]. Ima i takvih stavova kojima se zemljama u razvoju kao domaćinima, gde se ulaže, sugeriše da se usvoje fleksibilniji pristup kad je reč o primeni standarda za zaštitu životne sredine i da se zarade zaposlenih drže pod kontrolom kako se ne bi investitori odvratili od ulaganja u zemlju domaćina.

Među zemljama u razvoju u prošlosti vladalo je uverenje da veća konkurencija vodi viškovima kapaciteta i disekonomije obima, međutim, danas je ipak primetno novo shvatanje da je izloženost konkurenciji najbolji način da se unapredi poslovanje kompanija, grana i sektora privrede, samim tim da se privredni subjekti uspešno suoče sa zahtevima kompetitivnog tržišta. Zato je ovaj zaokret vremenom doveo i do toga da se u zemljama u razvoju usvoje perspektivni reformski procesi

sa karakterom tržišne orijentisanosti koji jačaju ulogu konkurencije. U tom kontekstu, posebno su značajne reformske politike koje se odnose na deregulaciju, cenovnu liberalizaciju, privatizaciju, liberalizaciju trgovinske i investicione politike, kao i politike borbe protiv korupcije. Primetno je da su mnoge zemlje paralelno sa ovim reformskim procesima, po ugledu na razvijeni svet usvajao odgovarajuća antimonopolska zakonodavstva, reformisalo već postojeće zakone i učinilo ih transparentnijim u svojim zemljama.

Na reformske zahvate usmerene na ekonomski razvoj zemalja u razvoju i zemalja u tranziciji uticalo je više činilaca. U prvom redu to je dugotrajni budžetski deficit koji zahteva da se i dalje ove zemlje zadužuju i povećavaju poreze. Međutim, sama nemogućnost daljeg zaduživanja vršila je stalni pritisak na udaljšavanje javnog sektora iz sfere privređivanja putem privatizacije državnih preduzeća i deregulacije tržišta. Osim toga, sve brža i sve veća globalizacija svetskog tržišta i uticaj tih procesa na trgovinske i investicione tokove u svetu nisu ostavljali ni puno manevarskog prostora za izbor ulagača. U tako opštim nepovoljnim prilikama u kakvim se većina zemalja u razvoju nalazi duži period, teško je koncipirati i realizovati uspešnu razvojnu politiku. Dakle, jedan od izlaza iz teške situacije je već izvesno vreme viđen model o snažnijem privlačenju stranih direktnih investicija. Zato zemlje sa lošim tržištima danas sve agresivnije konkurišu jedne drugima u privlačenju stranih investicija stvarajući privlačnije poslovno okruženje i nudeći razne vrste podsticaja za ulaganje u svoju privredu [8, str. 23]. Međutim, rezultati empirijskih istraživanja o efikasnosti stranih direktnih investicija na domaću privredu i efektima politike podsticaja pokazuju da je upravo konkurencija u privlačenju stranih direktnih investicija izazvala zabrinutost kreatora ekonomske politike širom sveta, tako da se po prvi put razmišlja o mogućim neželjenim posledicama ovakve politike. Upravo su kao izvor problema viđeni veoma skupi investicioni podsticaji jer tzv. „trka ka dnu“ (*race to the bottom*) dodatno opterećuje javne finansije, unosi destruktiju u alokaciji investicija i negativno utiče na standarde zaštite životne sredine i prava zaposlenih. Ono važno što je dalje evidentirano u okviru istraživačke studije u kojoj se devedesetih godina ispitivao ovaj fenomen je zaključak kojima se konkurencija investicionim podsticajima označava kao globalni trend koji je izazvan uklanjanjem ograničenja za međunarodna ulaganja, obzirom da su u nju uključene vlade svih nivoa i svih svetskih ekonomija ali i činjenice da je ona posebno bila intenzivna na regionalnom nivou. Kao primer prisutnosti konkurencije može se uzeti automobilska industrija, ili neki drugi veliki investicioni projekat, kao i tokom određenog perioda. Ipak, ovakvo prisustvo konkurencije u ovim poslovnim poduhvatima, prema nalazima istraživanja, nije imalo bitnog uticaja na porast globalnih investicionih tokova, nego je taj proces bio obrnut usled sveopšteg porasta obima investicija zemlje su počele da se takmiče kako bi povećale svoj udeo u tom porastu [11 str.104]. Dodajmo

ovome i tendenciju kojom se multinacionalne kompanije, dojučerašnji najveći investitori u zemlje u razvoju, kojom pokušavaju da prodaju ili daju u zakup novim investitorima svoje ćerke firme u zemljama u razvoju i da investiraju na velikim tržištima, čija kupovna moć nije mnogo oštećena krizom (Brazil, Rusija, Indija, i Kina), te da stoga ostaje malo prostora za zemlje u razvoju.

Sa stanovišta naše teme interesantan je i stav Međunarodne mreže za konkurenciju koja kao jedan od razloga za primenu efektivne politike konkurencije u tržišnim privredama koje su u razvoju navodi i njihovu povećanu sposobnost da privuku strane investicije i maksimiraju njihove efekte. Tako se u izveštaju grupe eksperata za ova pitanja navodi da su podaci većeg broja zemalja ukazali na ovu korelativnu vezu, naglasivši pri tom da transparentna efektivna politika konkurencije obezbeđuje povoljan prostor i u međunarodnim relacijama konzistentan mehanizam za rešavanje investicionih sporova i ograničenja. U tom smislu investitorima se daju pozitivni signali da će svaki eventualni spor biti rešen na njemu poznate i međunarodno priznate norme, što stvara poverenje kod investitora i utiče na njegovu spremnost da investira. Tako je zemlja domaćin najčešće u obavezi da ostavi investitoru slobodu u raspolaganju dobiti, jer u suprotnom, strani ulagač neće investirati u toj zemlji. Prisustvo konkurencije u značajnom domenu kao izraz efektivne politike konkurencije na drugoj strani pruža mogućnost zemljama domaćinima da iskoriste benefite uloženi investicija, tako što će podstaći investitore da ulože u moderna postrojenja i ostvarenje pozitivnih efekata u obučavanju domaćih radnika za poslove menadžerstva, upravljanja i nadgledanja proizvodnog procesa.

Učinjenim razmatranjima o međuzavisnosti politike konkurencije i stranih direktnih investicija pridružimo i izveštaj sa Konferencije Ujedinjenih nacija za trgovinu i razvoj [16 str. 2-8] u kojoj se takođe naglašava korelativna veza između investicione liberalizacije i politike konkurencije u procesu privrednog razvoja. Naime, u izveštaju se navodi da je liberalizacija potreban uslov, ali ne i dovoljan za podizanje veće discipline učesnika na tržištu i porasta ekonomske efikasnosti. Dakle, liberalizacija pruža veću slobodu kompanijama (firmama) da zastupaju svoje interese na tržištu, dok efektivno zakonodavstvo i regulativa svojom politikom i mehanizmima primene obezbeđuju da jednom otklonjene barijere za disciplinovanje učesnika tržišta ne budu zamenjene destruktivnom poslovnom praksom novih tržišnih učesnika, što bi nema sumnje umanjilo početne efekte politike liberalizacije stranih ulaganja.

## Zaključak

Privlačenje stranih direktnih investicija predstavljaće jedan od osnovnih izazova ekonomske politike Republike Srbije u narednom periodu. Očigledno je da se u R. Srbiji mora promeniti dosadašnja strategija privlačenja stranih direktnih investicija, koja do sada nije dala zadovoljavajuće rezultate. R. Srbija treba da vidi svoju šansu u prilagođavanju situaciji koju nameće dugotrajna ekonomska kriza i koja menja obrasce i regione investiranja, kao i strane investicije. R. Srbija ne treba da prenebregne značaj efektivne zaštite konkurencije i da se okrene potpuno drugim tržišno orjentisanim politikama od kojih spoljnotrgovinska liberalizacija najčešće daje vidljive efekte na kratak rok. Istina, liberalizacija trgovinskih investicionih tokova, odnosno uklanjanje barijera uvozu i otvaranje tržišta za strani kapital je potreba ali ne i dovoljan uslov isgradnje konkurentnih tržišnih struktura. Određene privatizacije (naročito bivših državnih monopolista), su upravo ukazale da strane direktne investicije, same po sebi, ne dovode nužno do poboljšanja tržišne strukture, već je neophodno izgraditi regulatorni okvir koji podstiče zdravu tržišnu utakmicu i sankcioniše svaku ekonomsku neopravdanu restriktivnu poslovnu praksu. Dakle, sve tržišno orjentisane politike samo kroz sinergetske efekte mogu doprineti dugoročnom prosperitetu nacionalne privrede i porastu blagostanja društva. Naravno, kada su u pitanju konkretne mere ekonomske politike za privlačenje stranih direktnih investicija treba biti vrlo obazriv.

## Literatura

1. Begović, B., Mijatović, B., Paunović, M., Popović, D. (2008), Grinfield strane direktne investicije u Srbiji, CLDS, Beograd.
2. Blomstorm, Magnus and Kooko "Haw Foreign, Direct Investment Affect Host Countries", World Bank Policy Research Working Paper N0 1745.
3. Cllassens stig, OKS Daniel, Polastri Rosana, Capital flows to Central and Eastern Europe and Former Soviet Union, (1998) World Bank, Washington.
4. Crnobrnja, M., Džagić, V, Firtel-Vlajić, A. (2008), Wite Book 2008- Proposals for improvement of the business environment in Serbia, Foreign Investors Council, Beograd.
5. Časopis, Investicije, Broj 7, jun 2009.
6. Ernest and Young, (2008), European Investment Monitor 2008.
7. Hunya G, Recent Impactof FD-on Growth and Restructuring in Central European Transition Countries, WIW Research Reports, 2002.
8. Khemani, R. S. (1997), Competition policy and Economic Development, Options Politiques, 1997.
9. Narodna banka Srbije, Platno-bilansna statistika.

10. Pavlović, D. (2008), Inozemne direktne investicije u međunarodnoj trgovini, Golden marketing-Tehnička knjiga ,Zagreb.
11. Popović, J. (2010.), Značaj politike konkurencije za privredni razvoj Srbije, Beograd.
12. Oliveira, G., Hochstetler, R. L., Kalil, C. C. (2000), Competition Policy and Foreign Direct Investments, Possible Relationships and aspects from the Recent Brazilian experience, Escola de Economia de Sao Paulo, Getulio Vargas Foundation, Brasil.
13. Stigler, G. J. (1998), Competition, The New Palgrave Dictionary of Economics (eds. J. Eatwell M. M., P. Newman), Palgrave, London.
14. Trifonova, M. S., Aleksandrov, M. M. (2003), Motives and Strategies for Foreign Direct Investment in Central and Eastern Europe, Ashgate Publishing, Aldershot.
15. UNCTAD, (2011), World Investment Report 2011.
16. United Nations, (1997), World Investment Report 1997.
17. World Trade Organisation, (1998), Synthesis Paper on the Relationship of Trade and Competition Policy to Development and Economic Growth, WTO. Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy.

## COMPETITION POLICY AND ATTRACTING FOREIGN DIRECT INVESTMENTS

**Abstract:** Foreign direct investments to countries that export capital enable a greater use of capacities, as well as new technological development, and vital profit augmentation both long-term and short-term. On the other hand, countries that import capital are provided with extra accumulation, transfer of new technology and knowledge without licence purchasing, then increased export, as well as the possibility to finance new investments, which results in greater employment rates, better income, work productivity, increase in budget income and other matters. In the case of Serbia, the key question is how to make it appealing to as many foreign direct investments as possible, since foreign direct investments are the fastest way for a country or a region to develop. In that sense, this paper analyses basic characteristics of the significance of liberalization of foreign direct investments, their inflow to Serbia, and the interdependence of foreign direct investments and competition policy.

**Keywords:** foreign direct investments, liberalization policy, investment-the world and Serbia, competition policy

# UPRAVLJANJE ORGANIZACIONIM PROMENAMA U FUNKCIJI PRIVREDNOG RAZVOJA

Dr Vesna Stojanović Aleksić,\* Mr Jelena Eric\*\*

**Apstrakt:** Savremena preduzeća izložena su dejstvu velikog broja kompleksnih promena koje se dešavaju u svim segmentima okruženja. One uslovaljavaju potrebu da preduzeća reaguju i izvrše neophodna prilagođavanja u svim sferama, počevši od svoje poslovne orijentacije, organizacione strukture, tehnologije, sistema upravljanja, seta vladajućih vrednosti i drugih dimenzija bitnih za funkcionisanje organizacije. Ukoliko se to ne dogodi, preduzeća gube korak sa proaktivnim i fleksibilnim konkurentima, što u krajnjoj konsekvenci vodi padu poslovnih performansi i ugrožavanju opstanka na tržištu. Pošto su efikasna i fleksibilna preduzeća esencijalni preduslov sveukupnog privrednog rasta i razvoja ekonomije, adekvatno upravljanje promenama na organizacionom nivou, predstavlja jedan od ključnih preduslova za uspešno upravljanje promenama na nivou čitave privrede. U radu ce biti reči upravo o načinu na koji se upravlja organizacionim promenama, o najznačajnijim fazama kao i ključnim ulogama lidera u tom procesu.

**Ključne reči:** privredni razvoj, organizacija, promene, menadžment

## Uvod

Kao posledica izrazite dinamičnosti većine segmenata savremenog mikro i makro okruženja javlja se potreba za adekvatnim organizacionim odgovorom, čije su konsekvence oličene u većem ili manjem stepenu organizacionih promena. Za najveći broj organizacija našeg doba organizacione promene nisu stvar izbora, već nužnosti, proistekle koliko iz nastojanja da se održi konkurentna pozicija i unapredi komparativna prednost, toliko iz činjenice da reaktivan, a prvenstveno proaktivan odnos prema okruženju, u današnjim uslovima predstavlja osnovni preduslov opstanka svake organizacije.

Izmene u poslovnom okruženju uslovaljavaju potrebu da preduzeća reaguju i izvrše promene u svim dimenzijama bitnim za funkcionisanje organizacije, počevši od svoje poslovne orijentacije, organizacione strukture, tehnologije, pa sve do

---

\* Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu, vesnasa@kg.ac.rs

\*\* Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu, jelena\_eric@kg.ac.rs

sistema komuniciranja, načina upravljanja i seta vladajućih vrednosti, odnosno organizacione culture [13. str. 295]. Organizacione promene predstavljaju imperativ za savremena preduzeća i suštinski preduslov njihovog održavanja i razvoja konkurentске prednosti, bez obzira o kakvom se tipu promena radi, odnosno, da li su u pitanju inkrementalna, svakodnevna poboljšanja, ili periodični radikalni zahvati iz takozvanog gama sprekttra, koji suštinski menaju dubinsku strukturu preduzeća. I jedan i drugi vid promena zahtevaju adekvatno vođenje i usmeravanje, jer u suprotnom mogu poprimiti stihijski tok i odvesti preduzeće u neželjenom pravcu.

Smatra se da kriza predstavlja ključni okidač svakog procesa organizacionih promena, te da je realna ili percipirana kriza u većini slučajeva neophodan preduslov iniciranja promena, naročito radikalnih. Organizaciona transformacija zahteva veliku količinu energije usmerene ka promenama, a tu energiju može da generira samo snažni osećaj nezadovoljstva izazvan krizom u organizaciji. Pri tome, kriza može biti uzrokovana jazom između organizacije i okruženja, ali i promenama u samoj organizaciji, dakle internim uzrocima [5, str.175]. Imajući u vidu činjenicu da se svetska ekonomija već nekoliko godina suočava sa vrlo ozbiljnom krizom, jasno je da su promene u svim segmentima poslovanja jedini izbor za najveći broj organizacija.

Cilj rada je da ukaže na najznačajnije faze u procesu upravljanja organizacionim promenama i ključne uloge lidera u tim fazama. U tom smislu rad je strukturiran tako da je najpre objašnjen značaj iniciranja organizacionih promena, zatim je analizirano upravljanje otporom promenama, kreiranje vizije, komuniciranje i vođenje timova za promene, dok je na kraju razmatrana promena organizacione kulture.

### **Iniciranje organizacionih promena**

Uloga lidera u iniciranju organizacionih promena je od esencijalnog značaja, pri čemu prvu fazu u realizaciji te uloge predstavlja utvrđivanje potreba za promenama. Eksterne i interne snage koje predstavljaju podsticajni impuls organizacionih promena, moraju biti transformisane u snažan osećaj nezadovoljstva postojećim stanjem i potrebe da se to stanje promeni, dok je kreiranje takvog osećaja prvenstveno vezano za lidera.

Uobičajeno je shvatanje da se potreba za promenama pojavljuje u situacijama kada se uoči postojanje gępa performansi, odnosno diskrepance između postojećeg i željenog stanja, pri čemu se gęp pojavljuje kao posledica nesposobnosti organizacije da uskladi svoje procese sa postojećim standardima, ili nespremnosti da se primene nove tehnologije i ideje. U svakom slučaju, gęp performansi



uslovljen je teškoćama u prilagođavanju organizacije zahtevima okruženja, koje mogu biti posledica neblagovremenog detektovanja promena i zakasnelih reakcija na njihovo uočavanje. Smatra se da je efikasnost procesa transformacionih promena uslovljena upravo sposobnošću skeniranja okruženja (i njegovih dejstava), i prilagođavanja organizacije njegovim zahtevima.

Najveći broj proaktivno orijentisanih organizacija ima razvijene sisteme skeniranja okruženja u koje su involvirane dve bazične grupe aktivnosti [5, str. 230]:

- *aktivnosti monitoringa*, kojima se prate promene u različitim delovima okruženja;
- *aktivnosti predikcije*, kojima se predviđaju tendencije u okruženju i prognoziraju mogući pravci promena.

Ovi sistemi imaju zadatak da na osnovu konstantnog praćenja kretanja u okruženju detektuju signale koji ukazuju na šanse i mogućnosti, kao i ograničenja i pretnje, uz istovremnu procenu sopstvenih sposobnosti, prednosti i nedostataka, koji mogu biti kritični faktori prilagođavanja i reakcije na impulse okruženja.

Senzitivni sistem monitoringa podrazumeva dobru tehničku opremljenost, koja obuhvata naprednu informacionu tehnologiju, razvijene savremene sisteme za prikupljanje, distribuciju i obradu podataka, što je potreban, ali ne i jedini uslov aktivnog i delotvornog osmatranja okruženja. Skeniranje kompleksnog, neizvesnog i dinamičnog okruženja zahteva izuzetno visok nivo percepcije, sposobnost zapažanja detalja, razvijenu intuiciju i sposobnost predviđanja.

Poznavanje statističkih podataka i kvantitativnih pokazatelja može biti od izuzetne pomoći prilikom donošenja odluka o preduzimanju značajnih koraka u pravcu promena, ali oslanjanje isključivo na ove podatke, u uslovima visoke turbulencije svih segmenata okruženja, može biti jako opasno. Poznato je da se lideri oslanjaju na svoju intuiciju (koja je često rezultat nagomilanog iskustva), kao i na sopstveni osećaj o tome kako treba reagovati u određenom trenutku. Takav osećaj lidera može biti vrlo koristan pokretač promena onda kada kvantitativni indikatori pokazuju da je "sve u redu" i da nema potrebe za bilo kakvim izmenama u organizaciji. Odluka o sprovođenju značajnih promena nije isključivo racionalni, već često i emotivni čin: ona je zasnovana na unutrašnjem instinktu lidera, njegovom ličnom iskustvu i mudrosti, a ne samo na racionalnoj analizi podataka. "Odluka da se sprovedu radikalne promene skoro uvek dolazi iz emotivne, desne strane mozga, pre nego iz čisto analitičke leve. Naravno, takva odluka se ne donosi bez pažljive i obimne analize relevantnih podataka" [4, str. 43].

Nakon identifikovanja potreba za promenama, što predstavlja prvi korak u procesu njihovog iniciranja, neophodno je kod ostalih članova organizacije,

prvenstveno kod onih koji ne uviđaju značaj promena, razviti svest o njihovoj neophodnosti. Ovo je od posebne važnosti, s obzirom na činjenicu da uspešno sprovođenje radikalnih organizacionih promena zahteva postojanje kritične mase ljudi spremnih da se angažuju i podrže program promena, pri čemu se prevashodno misli na one koji se nalaze na ključnim pozicijama, sa kojih mogu da utiču na njihov tok i ishod. Uspešno sprovođenje organizacionih promena zahteva, osim toga, visok stepen posvećenosti i saradnje svih organizacionih članova, koju je teško postići bez njihovog ubeđenja u nužnost promena, odnosno, osećaja njihove urgentnosti.

Stvaranje osećaja urgentnosti zahteva da se informacije koje ukazuju na neophodnost promena plasiraju što većem broju članova organizacije, posebno onima čija uloga u tom procesu može imati kritičan značaj. Mada se svest o neophodnosti promena na početku vezuje za jednog ili nekoliko ljudi u organizaciji (lidera), njihovo dalje sprovođenje zahteva postojanje izvesnog kritičnog stepena urgentnosti, koji se postiže onda kada je više od polovine članova preduzeća nezadovoljno statusom quo i orijentisano na sprovođenje promena.

Nivo urgentnosti u jednoj organizaciji u direktnoj je korelaciji sa intenzitetom promena u njenom okruženju: sa porastom intenziteta promena raste potreba za većom urgentnošću. Savremene organizacije koje posluju u uslovima realne krize prinuđene su da održavaju konstantno visok nivo urgentnosti. Neophodno je naglasiti da postojanje visokog nivoa urgentnosti ne znači prisustvo panike, straha ili konfuzije. To je stanje koje karakteriše odsustvo samozadovoljstva i stalna potraga za problemima koje treba rešavati i mogućnostima koje treba koristiti, kao i spremnost da se reaguje u datom trenutku, uz preduzimanje rizičnih akcija i poduhvata, ukoliko je to neophodno. Zbog svoje energičnosti, sklonosti riziku, entuzijazma, moći i mogućnosti uticaja na sledbenike, lideri imaju presudnu ulogu u kreiranju ovakvog stanja.

### **Upravljanje otporom promenama**

Savladavanje otpora promenama predstavlja jedan od najznačajnijih, ali i najtežih zadataka lidera u procesu njihovog sprovođenja. Otpori su uobičajeni fenomen koji prati sve vidove promena, i treba ih posmatrati kao prirodnu i neizbežnu pojavu. Upravo otpori mogu biti znak da se u preduzeću dešava nešto značajno, a ukoliko se radi o radikalnim, transformacionim potezima koji sobom donose veće promene, treba očekivati da će reakcije biti oštre, pa često i dramatične. Takve reakcije, kao i otpor promenama, ne moraju, međutim, uvek biti očigledne - spoljna manifestacija može biti razumna i odmerena, dok se unutrašnja razmišljanja zaposlenih mogu kretati u sasvim drugom pravcu.

Otpor može poprimiti veliki broj oblika i manifestovati se na različite načine. Ipak, većina otpora promenama dominantno je motivisana ličnim razlozima, odnosno interesima članova organizacije, a u njegovoj osnovi leže prvenstveno emocije (najčešće strah). Jedan od najprisutnijih ljudskih strahova i jedan od čestih razloga zbog kojih ljudi odbijaju da prihvate promene, jeste strah od nepoznatog. "Kao što većina ne ulazi u nepoznatu, mračnu sobu, a da prethodno ne upali svetlo, članovi organizacije, generalno, ne podnose neizvesnost koju sobom nose organizacione promene." [10. str. 46]. Iako pojedini aspekti organizacionog života mogu biti prilično varijabilni i dinamični, većina je, ipak, predvidiva i stabilna, što omogućuje ljudima planiranje strategija i anticipiranje različitih situacija. Organizacione promene drastično povećavaju stepen neizvesnosti i mogu generirati anksioznost i strah kod većine članova organizacije. Ovaj strah naročito je prisutan u uslovima nedostatka bitnih informacija o budućim događajima, što u kontekstu organizacionih promena znači nepoznavanje prirode promena, načina njihovog sprovođenja, svrsishodnosti i očekivanih rezultata.

Poput uverenja da promene nisu nužne, izvor otpora promenama predstavlja i verovanje da promene nisu izvodljive [11, str. 25]. Čak i u slučajevima kada je percipirana potreba za promenama, mnogi ljudi će sumnjati u mogućnost njihovog uspešnog sprovođenja. U osnovi ove sumnje može ležati nedostatak vere u sopstvene sposobnosti, loše iskustvo iz ranijih perioda u kome su promene neuspešno sprovedene, kao i nepoverenje u lidera, odnosno inicijatora promena. Nedostatak uzajamnog poverenja može biti uzrok snažnog otpora procesu promena u svim njegovim fazama, a posebno u inicijalnoj fazi njihovog sprovođenja, kada još nisu jasno definisane uloge svih ključnih aktera.

Većina otpora promenama dominantno je motivisana ličnim razlozima, odnosno interesima članova organizacije. Smatra se da čak i veoma angažovani i posvećeni pojedinci, neće biti spremni da učestvuju u procesu promena ukoliko su tim procesom ugroženi njihovi vitalni lični interesi. Ukoliko proces promena predstavlja pretnju statusu, zaradama, poziciji, moći ili samom radnom mestu, treba očekivati snažne otpore. Ovo se dešava onda kada promene obuhvataju izmenu sistema urednosti, sistema nagrađivanja, načina unapređenja, redizajniranje radnih mesta i drugih segmenata koji su najčešće pogođeni radikalnim promenama.

U suočavanju sa otporom treba razumeti pojedinačne slučajeve i tretirati ih u zavisnosti od uzroka. Ne postoji jedinstven recept za prevazilaženje otpora, već se moraju uzeti u obzir razlozi za svaki otpor posebno, kao i njegove specifične manifestacije. Ipak, postoji izvestan broj standardnih strategija koje se koriste u savladavanju otpora i pripremi zaposlenih za sprovođenje organizacionih promena [10. str. 48].

Jedna od strategija vezana je za nagrađivanje, ili motivisanje. Neophodno je pronaći podsticajne faktore, odnosno ono što može motivisati članove organizacije da se uključe u proces promena, pri čemu treba imati u vidu da finansijski podsticaji nisu jedini i uvek najvažniji. Pored finansijskih, kao snažni podsticajni faktori mogu se javiti nove mogućnosti za razvoj karijere, obavljanje kreativnijih poslova, emotivno zadovoljstvo, bolje interpersonalne relacije i sl.

U cilju bolje informisanosti i veće pomoći ljudima da savladaju nelagodnost i strah od nepoznate situacije, često je potreban direktan kontakt sa pojedinim članovima organizacije. Ovo podrazumeva nastojanje da se ljudi pažljivo saslušaju, da se shvate njihovi lični razlozi za otpor, sumnje i prigovori, kao i da im se pruži praktična pomoć, ukoliko je to neophodno.

Jedan od najznačajnijih zadataka lidera u procesu savladavanja otpora, vezan je za snabdevanje ljudi adekvatnim informacijama, odnosno, detaljima o tome šta se trenutno dešava i šta će se dešavati u budućnosti [14. str. 109]. Na prvom mestu, neophodno je objasniti suštinu promene, njene osnovne karakteristike, razloge i izmene koje će njena implementacija doneti organizaciji i svakom pojedincu. Osim toga, zaposlenima se mora objasniti njihova uloga u procesu promena, šta se od njih zahteva i koje će biti njihove nove obaveze i prava. Adekvatne informacije i znanja o promeni dovode do redukcije neizvesnosti, konfuzije, nesigurnosti i straha. Kad je ljudima jasno šta se dešava, mnogo je lakše sarađivati sa njima, čak i ako se u celini ne slažu sa predloženim promenama.

Pored svih pomenutih aktivnosti, postoji jedna dimenzija leaderskog procesa koja predstavlja izuzetan integrišući mehanizam svih napora u procesu organizacionih promena, i koja može predstavljati protivtežu različitim otporima, a odnosi se na stvaranje efektivne vizije

### **Kreiranje vizije i komuniciranje**

Kreiranje vizije smatra se jednom od suštinskih dimenzija leaderskog procesa, u toj meri značajnog, da se često može upotrebiti kao svojevrsni sinonim za liderstvo. Mada se u pojedinim segmentima liderstvo može uspešno manifestovati i bez upečatljive vizije, sprovođenje procesa organizacionih promena je apsolutno nemoguće ukoliko ne postoji snažna vizija, koja će predstavljati njihovu pokretačku snagu i najznačajniji inspiracioni mehanizam.

U kojoj će meri vizija uspeti da ostvari svoju ulogu u procesu organizacionih promena, zavisi od toga koliko je dobro formulisana, pri čemu se vizija može smatrati dobro formulisanom ukoliko ispunjava sledeće zahteve [1, str, 15]:

- evocira jasnu i pozitivnu sliku budućnosti,

- daje značaj promenama koje se očekuju,
- stvara osećaj ponosa i uspešnosti,
- motiviše i inspiriše entuzijazam,
- uspostavlja standarde izvrsnosti,
- uklapa se u organizacionu istoriju, kulturu i sistem vrednosti,
- razjašnjava pravac delovanja i svrhu postojanja organizacije,
- odražava jedinstvenost organizacije,
- ambiciozna je, ali realna,
- skreće i okupira pažnju članova organizacije,
- može da usmeri svakodnevne aktivnosti i učini ih smislenim,
- omogućuje identifikaciju velikog broja ljudi sa ciljevima organizacije.

Najznačajnija uloga vizije ogleda se u reflektovanju holističkog razumevanjeorganizacione svrhe, okruženja i interesa svih članova organizacije. Veoma je važno da zaposleni kroz viziju osete i dožive zajedničku svrhu i smisao postojanja organizacije, kao i da vizija može da se uklopi u bazične organizacione pretpostavke, vrednosti i mentalne modele [3, str, 32].

Da bi ispunila svoju svrhu, neophodno je da vizija bude tako formulisana da može biti komunicirana na način koji motiviše i inspiriše članove organizacije. Zbog toga finalnu fazu procesa kreiranja vizije čini njeno prevođenje u pisani oblik, odnosno izjavu o viziji (*vision statement*). Ova izjava mora biti sažeta i jezgrovita (preporučuje se da ne bude duža od dvadeset pet reči), kako bi bila jasno izražena, razumljiva i brzo preneti. Iz istih razloga mnoga preduzeća svoju viziju upotpunjuju slikama, crtežima i različitim simbolima, što je čini lakšom za komuniciranje i prihvatljivijom za objašnjavanje.

Komuniciranje između lidera i ostalih članova organizacije važno je u svim fazama sprovođenja organizacionih promena, ali je od posebnog značaja za proces distribuiranja nove organizacione vizije, jer se prihvatanje vizije od strane članova organizacije može smatrati jednim od ključnih preduslova uspešne realizacije promena [12, str, 35]:

Efektivno komuniciranje organizacione vizije podrazumeva poštovanje određenih pravila, od kojih se kao najznačajnija, mogu izdvojiti sledeća [7, str, 32]:

- jednostavnost,
- korišćenje metafora, analogija i primera,
- korišćenje različitih medija komuniciranja,
- često ponavljanje,

- davanje sopstvenog primera,
- objašnjavanje onoga što nije dovoljno jasno,
- održavanje dvosmerne komunikacije.

Ovo poslednje je veoma značajno zbog činjenice da je komuniciranje vizije često komplikovana i teška aktivnost, može se lako dogoditi da se ona pretvori u jednosmerno distribuiranje informacija bez odgovarajućeg feedbacka, što predstavlja jedan od uzroka teškoća u realizaciji organizacionih promena. Važno je razviti sposobnost aktivnog slušanja kao i konstruktivni dijalog.

Uspešna dvosmerna komunikacija nije isključivo stvar intelekta i logike, već i poverenja, emocija i prihvatanja različitosti drugih ljudi i nastojanja da se shvati namera komuniciranja, bez predrasuda i apriornog odbacivanja sadržaja poruke. Sposobnost održavanja ovakve komunikacije od esencijalnog je značaja u procesu organizacionih promena, koje zahtevaju i promene na ličnom nivou, uz napore da se razumeju i cene individualne razlike. "Efektivna komunikacija podrazumeva učenje i izražavanje jezicima logike i emocija, uz sposobnost da se sluša ne samo ušima, već prvenstveno srcem." [2, str. 126-128].

### **Vođenje timova u procesu promena**

Jedan od ključnih zadataka lidera u procesu promena odnosi se na formiranje timova za promene, koji će, na odgovarajući način, biti uključeni u proces njihovog sprovođenja.

Sam proces formiranja timova za promene predstavlja najosetljiviju fazu, koja utiče na sve ostale aspekte upravljanja njihovom dinamikom, zbog čega se mora imati u vidu neophodnost da budu zadovoljeni svi kriterijumi potrebni za uspešno funkcionisanje tima, pri čemu je posebno značajno sledeće [6, str.62-64 ]:

#### **Odgovarajuća veličina tima:**

- Da li se sa svim članovima može voditi interaktivna diskusija?
- Da li svaki član razume svoju i ulogu drugih članova u timu u procesu promena?
- Da li je broj ljudi dovoljan za sprovođenje definisanog zadatka u procesu promena?
- Da li postoji potreba za formiranjem grupa u okviru tima (sub-timova)?

#### **Postojanje komplementarnih znanja i veština:**

- Da li su u timu reprezentovane sve grupe neophodnih sposobnosti (funkcionalno-tehničke, interpersonalne, sposobnost za donošenje odluka

i rešavanje problema), od kojih su za proces organizacionih promena sve podjednako značajne?

- Da li svaki član tima ima dovoljno potencijala za razvoj veština svih kategorija?
- Da li nedostaje bilo koja veština ili znanje kritično za obavljanje definisanog zadatka u procesu promena?
- Da li su članovi tima spremni da ulože vreme i energiju u učenje i razvoj neophodnih veština?
- Da li su članovi tima sposobni da brzo usvajaju nova znanja?

**Postojanje zajedničke svrhe:**

- Da li svrha tima pruža istinsku inspiraciju za članove tima?
- Da li je svrha tima u suprotnosti ili podržava širu organizacionu svrhu?
- Da li članovi tima doživljavaju svrhu na isti način?
- Da li se članovi tima često pozivaju na zajedničku svrhu i da li to čine sa oduševljenjem?
- Da li članovi tima osećaju značaj takve svrhe, čak i ukoliko za njih lično nije dovoljno interesantna?

**Jasno definisan zadatak:**

- Da li je zadatak jasan, konkretan i razumljiv za sve i da li će doprineti ostvarivanju ciljeva organizacionih promena?
- Da li je zadatak formulisan tako da omogućuje korišćenje svih kapaciteta članova tima i da li je konzistentan sa tim kapacitetima?
- Da li zadatak zahteva podjednak doprinos od svih članova?
- Da li izvršavanje zadatka obezbeđuje otvorenu interakciju između članova tima?
- Da li je zadatak tako definisan da omogućuje modifikaciju i poboljšanje tokom vremena?

**Osećaj zajedničke odgovornosti:**

- Da li članovi tima osećaju individualnu i zajedničku odgovornost za ostvarivanje zadataka u procesu promena?
- Da li je moguće meriti specifične rezultate postignute tokom određenog vremenskog perioda?
- Da li se svi članovi tima osećaju odgovornim za ostvarivanje tih rezultata?
- Da li članovi tima imaju osećaj zajedničkog uspeha, odnosno neuspeha?

Kompleksnost organizacionih promena zahteva brižljiv izbor članova tima čija struktura može biti veoma različita, u zavisnosti od potreba koje same promene nameću. Podobnost ljudi za timski rad može se testirati iz nekoliko različitih uglova, što implicira potrebu da potencijalni kandidati moraju zadovoljiti određene kriterijume, kao što su [6, str. 62-64]:

- vrednosni sistem koji odgovara potrebama tima,
- proaktivno ponašanje pri rešavanju problema,
- spremnost da se založi za ciljeve tima,
- sposobnost da se pozitivno utiče na druge,
- pouzdanost u ispunjavanju obaveza,
- sposobnost da se kreira osećaj zajedništva,
- inovativnost,
- sposobnost efektivnog komuniciranja,
- težnja stalnom razvoju,
- dobra podnošljivost stresa.

U kontekstu unapređenja timskog rada i formiranja efektivnih timova za promene, od lidera se očekuje da se angažuje u definisanju timske misije, izgradnji poverenja i razvoja posvećenosti timu, kao i podsticanju timskog duha. Lider mora da preuzme ulogu reprezentanta timskog rada, da radi na informisanju članova tima i jačanju miksa potrebnih znanja i veština. Važno je, takođe, da se ohrabruju i olakšavaju socijalne interakcije, jača tolerancija za razlike kao i proces identifikacije svih članova tima.

### **Promena organizacione kulture**

Dominantne vrednosti i verovanja koje dele članovi tima i organizacije u celini, mogu značajno da olakšaju, ali i da blokiraju proces sprovođenja organizacionih promena, što delimično zavisi od toga u kojoj meri promovišu sklonost promenama, ali i od toga koliko je lider sposoban da tim vrednostima upravlja i oblikuje ih u željeni tip organizacione kulture. Promena ostalih dimenzija organizacionog dizajna neće imati željene efekte bez promena dominantnog sistema vrednosti, verovanja i normi ponašanja članova organizacije, koje reprezentuje organizaciona kultura. Usklađivanje ovog sistema sa zahtevima novog organizacionog konteksta, determinisanog organizacionim promenama, zahteva pažljivo proučavanje postojeće organizacione kulture. Svaka promena organizacione kulture mora početi njenom analizom, koja podrazumeva:

- procenu tekućeg vrednosnog sistema,



- komparaciju postojećih sa željenim vrednostima, i
- evaluaciju kulturnog gega, kojom treba da se utvrdi koji elementi kulture moraju najpre biti podvrgnuti promeni.

Većina istraživača smatra da je za uspešnu eroziju postojećih vrednosti, koja predstavlja prvu fazu promena organizacione kulture, potrebno kreirati osećaj krize, odnosno, učiniti krizu eksplicitnom onda kada ona evidentno postoji, što je slučaj sa trenutnom situacijom. Osećaj dramatičnosti koji prati krizna stanja neophodan je ingredijent promena kulture, s obzirom na činjenicu da je sistem vrednosti i verovanja duboko ukorenjen u svesti pojedinca, i da su ljudi veoma nesprenni da ga menjaju, osim u krajnje kriznoj situaciji. Pošto je u prvoj fazi sprovođenja organizacionih promena lider kreirao svest o njihovoj neophodnosti i urgentnosti, već u toj fazi može se otpočeti i sa promenama organizacione kulture, dovođenjem u pitanje i preispitivanjem nekih od najznačajnijih vrednosti i verovanja članova organizacije.

Treba reći da proces preispitivanja i dovođenja u sumnju sistema vrednosti može biti izuzetno neprijatan i težak. Pošto vrednosti, verovanja, stavovi, bazične pretpostavke i norme ponašanja, predstavljaju osnovne dimenzije interpretativnih šema, njihovim dovođenjem u sumnju čovek ugrožava svoje mentalne modele i, u izvesnom smislu, dovodi u pitanje osnovne postavke svoje ličnosti. Kao što je već rečeno, ljudi se uglavnom plaše novog i nepoznatog i zbog toga se radije drže uhodanih načina ponašanja i stabilnih obrazaca razmišljanja. Da napuštanje postojeće organizacione kulture ne bi bio potpuni korak u nepoznato i doveo do pojave jakih otpora, potrebno je da se članovima organizacije ponude nove vrednosti koje bi mogle predstavljati poželjnu alternativu starim. U tom procesu ključnu ulogu ponovo ima lider, kao neko ko predstavlja model za ugledanje i osoba kojoj ostali ljudi u organizaciji najviše veruju, koju teže da oponašaju i s kojom se identifikuju. Upravo zbog tendencije sledbenika da se identifikuju s liderom, on je u poziciji da sopstvenim primerom promoviše novi set vrednosti, koji bi predstavljao alternativni kulturni obrazac i polaznu osnovu za razvoj novog modela organizacione kulture u skladu sa organizacionim promenama.

S obzirom na ulogu koju ima u organizaciji, lider je u poziciji da svojim ponašanjem značajno utiče na promenu svesti zaposlenih i on to može učiniti na više načina. Pre svega, kreiranjem i širenjem nove vizije, lider sugeriše određeni set vrednosti koji je poželjan i prihvatljiv za nove uslove. Proces širenja vizije kroz različite delove organizacije predstavlja, istovremeno, i proces širenja nove organizacione kulture, koji može biti jako efikasan ukoliko je vizija dovoljno atraktivna i snažna, i ukoliko su vrednosti koje promoviše privlačne za sledbenike. U tom procesu lider koristi različite simbole, slogane, parole, metafore, grafičke predstave i druge prikaze, koji na jednostavan, ali uverljiv i upečatljiv način

sugerišu nove kulturne vrednosti. Zbog toga što je vizija ispunjena emotivnim nabojem ona lako dopire do svesti sledbenika, gradeći u njoj plodno tlo za inkorporiranje novih vrednosti.

Pored pomenutih indirektnih, lider je u prilici da na promenu kulturnih obrazaca utiče i primenom direktnih metoda, kroz priču, ubeđivanje, diskusije i razgovore, u neposrednom kontaktu sa ostalim članovima organizacije. Ukoliko lider uživa veliko poverenje svojih sledbenika, biće u stanju da ih u procesu komuniciranja ubedi u nužnost napuštanja postojećih pretpostavki i vrednosti i usvajanje novih, predočavajući im, pritom, pozitivne efekte takvog koraka. Ovo je posebno delotvorna strategija u situacijama, kada ljudi nisu sposobni da sami artikulišu realnost, već u tom pogledu kognitivno zavise od svog lidera. Ipak, i pored potencijalne delotvornosti direktnog ubeđivanja na promenu sistema vrednosti, ova tehnika neće biti efikasna u svim slučajevima, naročito onda kada ljudi imaju rigidne stavove i jako čvrsto formirane interpretativne šeme, na koje je teško uticati. Zbog toga se smatra da efikasnija može biti promena organizacionog konteksta, koja uključuje promenu uloga, odgovornosti, sistema nagrađivanja i napredovanja, i sl. i koja će rezultirati promenom ponašanja, a ona će dovesti do promene vrednosti, verovanja i pretpostavki, odnosno, organizacione kulture. U svakom slučaju, za inkorporiranje novih vrednosti u organizacionu kulturu preduzeća, liderima stoji na raspolaganju veći broj mehanizama, kao što su [8, str. 62]:

- formalne izjave o organizacionoj viziji, misiji i vrednostima;
- dizajn fizičkog prostora, radnog okruženja, zgrada i sl. koji sugerišu novu kulturu;
- novi slogani, parole, žargon;
- priče, legende i mitovi, koje se mogu menjati u zavisnosti od poruke koja se želi preneti;
- trening programi u toku kojih se ljudi uče novim vrednostima;
- kriterijumi nagrađivanja i unapređenja koji promovišu nove vrednosti;
- tokovi radnog procesa i organizaciona struktura koji treba da spreče povratak na stare kulturne vrednosti;
- organizacioni sistemi i procedure koji podržavaju izmenjene kulturne vrednosti.

Dugoročni napori lidera moraju biti usmereni u pravcu institucionalizacije svojevrsnog kapaciteta za promene kao suštinske vrednosti organizacione kulture, što podrazumeva sposobnost da se prema potrebi preduzmu radikalnije izmene u preduzeću, bez trauma koje te izmene prate. Kad se ova sposobnost ugradi u srž

organizacione kulture, sprovođenje budućih promena odvija se bezbolnije i po specifičnom automatizmu, karakterističnom za organizacije kod kojih sklonost promenama predstavlja dominantnu dimenziju organizacione kulture.

### Zaključak

Može se zaključiti da je kreiranje svesti o neophodnosti promena od krucijalnog značaja za njihovo iniciranje, najmanje iz dva razloga: prvo, sprovođenje promena zahteva postizanje kritične mase ljudi spremnih da se angažuju i podrže program promena; drugo, uspešna realizacija promena zahteva visok stepen posvećenosti svih organizacionih članova, koju je jako teško postići bez njihovog ubeđenja da su promene apsolutno neophodne.

Imajući u vidu činjenicu da je iniciranje organizacionih promena posledica disbalansa snaga usmerenih na promene i onih koje se zalažu za održanje postojećeg stanja, logično je očekivati pojavu otpora pojedinih članova organizacije, koji može poprimiti veoma različite oblike i intenzitet. Redukcija otpora predstavlja jedan od najznačajnijih zadataka lidera, čije uspešno obavljanje podrazumeva poznavanje uzroka otpora i korišćenje strategija za njegovo svođenje na najmanju moguću meru.

Pojavne forme otpora mogu biti veoma suptilne, te se od lidera zahteva da pažljivo razmotri individualne razloge i da, u skladu s tim, i reaguje. Jedan od najbitnijih zadataka lidera jeste snabdevanje ljudi adekvatnim informacijama, odnosno detaljima vezanim za tekuća dešavanja i ono što se očekuje u budućnosti. Prvenstveno je neophodno objasniti suštinu promena, njihove osnovne karakteristike i razloge za sprovođenje, kao i ulogu zaposlenih u njihovoj realizaciji i zahteve koji se pred njih postavljaju. Aktuelne informacije i znanja o promenama dovode do redukcije neizvesnosti, konfuzije, nesigurnosti i straha, pa su ljudi spremniji da sarađuju, čak i u slučaju da se intimno ne slažu sa svim aspektima promena. Važno je, takođe, nastojanje lidera da što veći broj ljudi neposredno uključi u proces promena, čime se omogućuje stvaranje osećaja kontrole i kanalisanje negativne energije.

Kreiranje vizije predstavlja bazičnu dimenziju liderskog procesa, od vitalnog značaja za uspešno sprovođenje organizacionih promena. Njena uloga u realizaciji promena ogleda se u inspirativnoj snazi i pokretačkim mehanizmima, zasnovanim na generisanju osećaja svrhe i jakog emotivnog naboja, koji čine neophodnu pokretačku snagu, nužnu za obezbeđenje angažovanosti i visoke posvećenosti članova preduzeća organizacionim promenama. Vizija pomaže da se usmeri i inspiriše energija velikog broja ljudi raspoređenih na različitim pozicijama. Ona predstavlja vrhunski standard za procenu efektivnosti svih aktivnosti u procesu

promena, olakšava izbor novih članova organizacije i obezbeđuje bazu za definisanje strateških ciljeva. Pošto organizaciona vizija najčešće predstavlja refleksiju personalne vizije lidera, to se može zaključiti da je uloga lidera u njenom kreiranju apsolutno nezamenljiva.

Prihvatanje vizije od strane svih članova organizacije jedan je od primarnih preduslova uspešnog sprovođenja organizacionih promena. U kontekstu upoznavanja sledbenika sa vizijom, ali u svim drugim segmentima njihovog inspirisanja da se angažuju u njenoj realizaciji, komuniciranje predstavlja jedan od najvažnijih zadataka i najvećih izazova za lidere. Efektivna liderska komunikacija podrazumeva upravljanje verbalnim i neverbalnim dimenzijama komuniciranja, uz poštovanje određenih pravila i korišćenje raznovrsnih medija i formi prenošenja informacija. S tim u vezi, veoma je značajno sprečiti da se komuniciranje pretvori u jednosmerno distribuiranje podataka, bez odgovarajućeg povratnog efekta. Zbog toga se može zaključiti, da jedan od suštinskih preduslova efektivnog komuniciranja u procesu promena čini dvosmerna komunikacija između lidera i sledbenika, što implicira korišćenje *feedback*-a, sposobnost aktivnog slušanja i konstruktivni dijalog, kroz koji se kreira zajedničko mišljenje i artikulišu različite ideje i stavovi o organizacionim promenama.

Efektivno komuniciranje između lidera i sledbenika od posebne je važnosti za funkcionisanje i vođenje timova za promene. Timovi povezuju komplementarne veštine i iskustva, stvarajući miks znanja i sposobnosti neophodan za suočavanje sa kompleksnim problemima koje nameću transformacione izmene u organizaciji. Dobro oblikovani timovi obezbeđuju čvrste interakcije između članova i njihovu veću povezanost, pojačavaju osećaj pripadnosti i identifikacije, koji dovode do povećanja motivacije i smanjenja verovatnoće pojave otpora i opstrukcija. Lider je najznačajnija pokretačka snaga timskog rada u procesu promena, jer služi kao integrišući mehanizam individualnih napora članova tima, povezujući i usmeravajući pojedinačne aktivnosti prema zajednički definisanom cilju. Čak i u slučaju sposobnosti tima da sam sebe vodi, odnosno da u međusobnoj komunikaciji članovi koordiniraju svoje aktivnosti, ostaje nezamenljiva uloga lidera u procesu njegovog formiranja, odnosno komponovanja u skladu sa potrebama organizacionih promena, tako da se one odvijaju brže, efikasnije i racionalnije.

Uspešna realizacija organizacionih promena podrazumeva promenu dominantnog sistema vrednosti, verovanja i normi ponašanja, odnosno organizacione culture. S obzirom na činjenicu da se organizaciona kultura formira u procesu zajedničkog suočavanja članova organizacije sa internim i eksternim problemima i da je posledica ponavljanja uspešnih rešenja, što implicira proces učenja putem pokušaja i grešaka, može se zaključiti da u ovom procesu lider ima centralnu ulogu iz nekoliko razloga. Najpre, zbog specifične pozicije i raspolaganja

kjučnim informacijama i resursima lider je u mogućnosti da prvi predlaže rešenja određenog problema, koja kasnije poprimaju rutinski karakter i prerastaju u organizacionu kulturu. Osim toga, lider, po prirodi stvari, uživa najveće poverenje ostalih članova organizacije, zbog čega su oni spremni da predložena rešenja prihvate i angažuju se u njihovoj realizaciji. Na kraju, lider je često u mogućnosti da, upravo zbog svog uticaja na sledbenike, direktno oblikuje njihov način razmišljanja, namećući im svoje stavove i konceptualizaciju događaja i pojava u svetu koji ih okružuje.

Nakon izvršenih organizacionih promena, a naročito nakon njihove institucionalizacije u organizaciji, neophodno je obezbediti podsticaj i podršku članovima kolektiva u razvoju individualnog kapaciteta za promene. Ovo je od izuzetnog značaja za domaća preduzeća kod kojih se može očekivati sve izraženija potreba za promenama, i ona se za mnoge organizacije već dugo vremena nameće kao pitanje nužnosti, koja nema alternativu.

### Literatura

1. Boyett, J. H., Boyett, J. T. (1998). *The guru guide: the best ideas of the top management thinkers*. Wiley. New York.
2. Covey, S. (2000), *Principi uspešnog liderstva, Poslovni sistem "Grmeč" - Privredni pregled*, Beograd.
3. Dess, G., Picken J. (2000), *Leadership in the 21st Century, Organizational Dynamics*, Winter 2000, str. 32.
4. Hammer, M., Stanton, S. (1996), *The Reengineering Revolution Handbook*, Harper Collins Business, 1996. str. 43
5. Janićijević, N. (1994), *Korporativna transformacija, TIMIT*, Beograd.
6. Katzenbach, J., Smith, D. (1998). *The wisdom of teams*. McGraw-Hill. London.
7. Kotter, J. P. (1996), *Leading change*. Harvard Business School Press. Boston.
8. Senior, B. (1997), *Managing change*. Prentice-Hall. London.
9. Simić, I. (2004), *Uloga menadžmenta u organizacionoj transformaciji preduzeća*, Ekonomski fakultet, Niš.
10. Smither, R., Huston J. M., McIntire, S. (2006), *Organization Development; Strategies for Changing Environments*, Prentice-Hall. London.
11. Stojanović-Aleksić, V. (2006). *Uloga lidera u prevazilaženju otpora organizacionim promenama*, U: *Korporativno upravljanje u uslovima tranzicije*, Ekonomski fakultet. Kragujevac.
12. Stojanović-Aleksić, V., Erić, J., Šapić, S. (2010), *Efektivnost liderskih stilova*, *Ekonomski Horizonti*, 12(1), (2010), str. 79-88.

13. Stojanović-Aleksić, V., Domanović, V., (2012), Uticaj promena poslovnog ambijenta na stilove liderstva, U: Institucionalne promene kao determinanta privrednog razvoja Srbije (Redaktor Leković, V.) Kragujevac, Ekonomski fakultet, 2012.
14. Šapić, S., Stojanović-Aleksić, V., Erić, . (2010). Uticaj organizacione i nacionalne kulture na prihvatanje organizacionih promena: istraživanje u srpskim preduzećima., Sociologija. Volume 51, No. 4. str. 399-422.

### ORGANIZATIONAL CHANGE MANAGEMENT RELEVANCE FOR ECONOMIC DEVELOPMENT

**Abstract:** Modern enterprises are exposed to the influence of a numerous complex changes that take place in all segments of the environment. They result in never ending need companies to respond and conduct necessary adjustments in all aspects, starting from business orientation, organizational structure, technology, management system, a set of dominant values and other relevant business dimensions. If these changes do not occur, companies lose a step with proactive and flexible competitors, which ultimately results in declination of business performances and jeopardizing market share. Since efficient and flexible companies are essential precondition for of the overall economic development and growth, adequate changes management at the organizational micro level is necessary for successful change management on the level of the whole economy. In this paper arguments are presented how to manage organizational change, different stages, as well as the key leadership role in this process will be analyzed.

**Keywords:** economic development, organization, change, management

# POLITIKA ZAŠTITE POTROŠAČA U SRBIJI U FUNKCIJI NJENE HARMONIZACIJE SA EVROPSKOM UNIJOM

Dr Sreten Ćuzović,\* Dr Svetlana Sokolov-Mladenović\*\*

**Apstrakt:** U poslednjih desetak godina zaštita potrošača postala je jedna od vodećih segmenata ekonomskih procesa i reformi u centralnoj i istočnoj Evropi. Skoro u svim zemljama ovog regiona, sadašnjim članicama Evropske unije, postoji jasno definisana politika zaštite potrošača bazirana prvenstveno na institucionalnim i zakonskim okvirima. S obzirom da je strateški cilj Republike Srbije priključivanje EU, pitanje zaštite potrošača je nešto što nas obavezuje. S druge strane, u uslovima liberalizacije trgovine interesi potrošača mogu biti ozbiljno ugroženi ukoliko ne postoji adekvatna i moderna politika i sistem njihove zaštite. U procesu pristupanja Srbije EU neophodno je harmonizovati sve segmente trgovinske politike, pri čemu politika zaštite potrošača zauzima značajno mesto. Cilj ovog rada je da analizira politiku zaštite potrošača u Srbiji u pravcu njene harmonizacije sa Evropskom unijom.

**Ključne reči:** potrošači, prava potrošača, institucije, zakon

## Uvod

Zaštita potrošača jedan je od bitnih preduslova za izgradnju tržišnog ambijenta privređivanja, uspostavljanje efikasne privredne strukture i brže i pravednije uređivanje odnosa na tržištu. S obzirom da je Republika Srbija tržište koga čini 7,5 miliona potrošača, zaštita potrošača je pitanje u čije rešavanje treba da bude uključena, ne samo država i njene nadležne institucije, već i privredni subjekti koji potrošačima nude svoje proizvode i usluge. Privredni subjekti svoje poslovanje prilagođavaju potrebama i zahtevima potrošača, u pogledu kvaliteta, bezbednosti, sigurnosti proizvoda, inoviranja „paketa“ ponude, obezbeđenja garancije, servisiranja i dr. Takođe, zaštita potrošača predviđena je i Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju naše zemlje Evropskoj uniji, kao jedan od uslova za priključivanje naše zemlje evropskim integracijama. Imajući u vidu prethodno navedene činjenice, u Srbiji su, hronološki posmatrano, 2002. godine, kada je donet Zakon o zaštiti potrošača SCG, preduzete značajne aktivnosti u cilju poboljšanja

---

\* Ekonomski fakultet, Niš, sreten.cuzovic@eknfak.ni.ac.rs

\*\* Ekonomski fakultet, Niš, svetlana.sokolov@eknfak.ni.ac.rs

zaštite potrošača i njenog usklađivanja sa standardima Evropske unije. Rezime ovih aktivnosti sastoji se u sledećem: 2005. godine donet je set zakona kojima se štite interesi potrošača, kao što su Zakon o zaštiti potrošača, Zakon o oglašavanju, Zakon o zaštiti konkurencije; zatim, intenziviran je rad Nacionalne organizacije potrošača Srbije, Asocijacije potrošača Srbije, formiran je Savet ministra za zaštitu potrošača Srbije. Nakon ovih aktivnosti donet je i Nacionalni program zaštite potrošača za period od 2007. do 2012. godine koji postavlja osnovne uslove za definisanje politike, zadataka i ciljeva u oblasti zaštite potrošača i odgovarajućih propisa, što podrazumeva usklađivanje Zakona o zaštiti potrošača sa zakonodavstvom EU. Dalje unapređenje politike zaštite potrošača kod nas odnosi se na usvajanje novog Zakona o zaštiti potrošača 2011. godine, ali i konstituisanje Nacionalnog saveta za zaštitu potrošača. Predmet istraživanja u ovom radu odnosi se na sve aktivnosti u vezi sa politikom zaštite potrošača u Srbiji u pravcu harmonizacije sa Evropskom unijom.

### **Ocena postojećeg stanja zaštite potrošača u Srbiji**

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju naše zemlje Evropskoj uniji stavlja akcenat na zaštitu interesa potrošača kao ključni faktor normalnog funkcionisanja tržišne ekonomije. U ovom trenutku, pitanje zaštite potrošača je izuzetno važno, posebno kada se beleži dolazak inostranih trgovinskih kompanija i kada domaće trgovinske kompanije pokušavaju da odgovore izazovima konkurencije. Osim toga, veći stepen liberalizacije domaćeg tržišta povećava rizik pojave nebezbednih i opasnih proizvoda, što direktno ugrošava prava potrošača [7, str. 330].

Trenutno stanje zaštite potrošača u Srbiji karakterišu pozitivni pomaci u odnosu na stanje koje je važno pre 2000. godine. Osnovu zaštite interesa potrošača čini odgovarajuća zakonsko-pravna regulativa. Pre svega, Zakon o zaštiti potrošača, Zakon o cenama, Zakon o oglašavanju, Zakon o zaštiti konkurencije i dr.

Donošenjem Zakona o zaštiti potrošača 2002. godine [13] učinjen je veliki napredak u zaštiti interesa potrošača u našoj zemlji. Zakon je bio tako koncipiran da je inkorporirao zaštitu svih prava potrošača deklariranih od strane Ujedinjenih nacija i Ugovorom o osnovanju Evropske zajednice [4; 5], a kasnije EU. Kao osnovna prava potrošača smatraju se [2, str. 22]:

- Pravo na zadovoljenje osnovnih potreba, s akcentom na pravo potrošača na zdravu hranu;
- Pravo na bezbednost (zaštita potrošača od proizvoda, proizvodnih procesa i usluga štetnih po život i zdravlje), čime se posebno naglašava odgovornost proizvođača za telesne povrede i smrt koje su prouzrokovali proizvodi namenjeni potrošačima;



- pravo na informisanost – raspolaganje informacijama od značaja za opredeljivanje tokom kupovine (pravilan izbor proizvoda) i zaštita potrošača od neistinite reklame i oznaka na proizvodima koje dovode u zabludu;
- pravo izbora – mogućnost izbora između više proizvoda i usluga, po pristupačnim cenama i uz garantovano dobar kvalitet;
- pravo da se čuje glas potrošača – Zastupljenost interesa potrošača u procesu donošenja i sprovođenja politike vlade, kao i razvoja novih proizvoda i usluga, na bazi čega potrošači mogu da se organizuju i da budu zastupljeni u regionalnim i nacionalnim udruženjima potrošača;
- pravo potrošača na obeštećenje – dobijanje pravedne naknade za opravdane reklamacije, uključujući i naknadu za lažno reklamiranje svojstava proizvoda i usluga, odstupanje fizičkih i ekoloških svojstava kvaliteta od prihvaćenih standarda;
- pravo potrošača na obrazovanje – sticanje znanja i sposobnosti za pravilan i pouzdan izbor proizvoda i usluga, uz svest o osnovnim pravima i odgovornostima potrošača i načinima kako se oni mogu ostvarivati;
- pravo potrošača na zdravu životnu sredinu – život i rad u okruženju koje ne predstavlja pretnju zdravlju sadašnjih i budućih generacija.

I pored toga što je Zakon iz 2002. godine predstavljao značajan napredak u pogledu zaštite potrošača, on u mnogim delovima nije nudio adekvatna rešenja za stvarno sprovođenje politike zaštite potrošača, a takođe nije postojala ni koordinacija sa drugim zakonskim propisima koji parcijalno regulišu ovu materiju. Institucionalni okvir je bio slab i nedovoljno razvijen, što se prvenstveno odnosilo na načine i metode saradnje među brojnim ministarstvima i institucijama, nadležnim opštinskim organizacijama i carinskim službama. Posebno je ovom Zakonu nedostajala efikasna procedura u ostvarivanju potrošačkih prava i instituti vansudskog poravnanja. U cilju otklanjanja ovih nedostataka i prilagođavanja politike zaštite potrošača u našoj zemlji zakonodavstvu Evropske unije, septembra 2005. godine donet je novi Zakon o zaštiti potrošača.

Najznačajnija promena se dogodila 2010. godine kada je usvojen novi Zakon o zaštiti potrošača koji je stupio na snagu 1. januara 2011. godine [11]. Novi Zakon je koncipiran kao sveobuhvatni zakon za zaštitu potrošača kojim se definišu osnovna prava potrošača, prenosi 15 direktiva Evropske unije u nacionalno zakonodavstvo, a takođe poziva na sprovođenje institucionalnih reformi i dugoročno strateško planiranje u oblasti zaštite potrošača.

Zakonom o zaštiti potrošača obuhvaćene su sledeće oblasti: isticanje cena, dužnost obaveštavanja pre zaključenja ugovora, nepošteno poslovanje, ugovori na daljinu i ugovori koji se zaključuju izvan poslovnih prostorija, nepravične ugovorne odredbe, garancije na kupljenu robu, odgovornost za stvari sa nedostatkom, ugovori o uslugama, usluge od opšteg ekonomskog interesa, ugovori o turističkom putovanju i vremenski podeljenom korišćenju nepokretnosti. Zakon takođe sadrži odredbe o institucijama nadležnim za zaštitu potrošača, uključujući nevladine organizacije potrošača i predviđa osnivanje Nacionalnog saveta za zaštitu potrošača.

Završne odredbe Zakona o zaštiti potrošača odnose se na rešavanje potrošačkih sporova kroz vansudske postupke, sudske zabrane, inspekcijski nadzor i kaznene odredbe.

Pored Zakona o zaštiti potrošača, postoje brojni drugi zakoni koji neposredno utiču na zaštitu potrošača, kao što su Zakon o trgovini, Zakon o oglašavanju, Zakon o bezbednosti proizvoda, Zakon o organskoj proizvodnji, Zakon o zaštiti korisnika finasijskih usluga i dr.

Donošenjem Zakona o zaštiti potrošača stvorena je startna osnova za preduzimanje daljih aktivnosti u sprovođenju politike zaštite potrošača Srbije. Tako je Zakonom predviđeno formiranje subjekta za zaštitu potrošača koje će nositi naziv Savet ministra za zaštitu potrošača kao savetodavno konsultativno telo, koga čine naučnici i stručnjaci iz te oblasti, kao i predstavnici organizacije potrošača. Ubrzo nakon donošenja Zakona o zaštiti potrošača 2005. godine, obrazovan je Savet ministra za zaštitu potrošača koji obavlja sledeće aktivnosti [12]:

- učestvuje u formulisanju politike zaštite potrošača i Nacrta nacionalnog programa zaštite potrošača, godišnjih programa zaštite potrošača;
- prati sprovođenje zakonske regulative u vezi sa zaštitom potrošača i daje preporuke za njenu efikasniju primenu;
- daje inicijativu za izradu nove ili izmenu postojeće regulative u vezi sa zaštitom potrošača;
- prati i razmatra izveštaje o međunarodnoj saradnji iz oblasti zaštite potrošača i daje preporuke o uključivanju organizacija potrošača u međunarodne organizacije;
- prati rad i razmatra izveštaje organizacija potrošača i daje preporuke za njihov efikasniji rad;
- razmatra izveštaje nadležnih inspekcijskih organa u vezi zaštite potrošača i daje preporuke za njihovo efikasnije delovanje;
- razmatra izveštaje o vansudskoj zaštiti potrošača i daje preporuke za njeno unapređenje;

- razmatra i daje preporuke i predloge i o drugim pitanjima važnim za zaštitu potrošača, pokrenutim od strane Ministra ili nekog člana Saveta, kao i o drugim pitanjima koja po zakonu spadaju u njegovu nadležnost;
- po potrebi za pojedina pitanja zaštite potrošača obrazuje stručne timove u koje bi bili uključeni eksperti iz te oblasti.

Konstituisanjem Saveta ministra za zaštitu potrošača stvorena je institucionalna osnova za izradu Nacrta nacionalnog programa zaštite potrošača, kako je to predviđeno Zakonom o zaštiti potrošača [6]. Ubrzo nakon konstituisanja, Savet ministra za zaštitu potrošača izradio je Nacrt nacionalnog programa zaštite potrošača za period od 2007. do 2012. godine, koji je Vlada Republike Srbije usvojila 2007. godine.

Zakonom o zaštiti potrošača iz 2011. godine predviđeno je formiranje Nacionalnog saveta za zaštitu potrošača, koji je krajem 2012. godine konstituisan. Veoma značajna aktivnost ovog saveta je usvajanje Nacrta strategije zaštite potrošača za period 2013-2018. godina. U trenutku pisanja ovog rada, odvija se javna rasprava o Nacrtu strategije zaštite potrošača [8]. Zajednički stav Nacionalnog saveta je da Nacrt strategije stvara dobar krovni okvir za zaštitu potrošača i na sveobuhvatan način tretira zaštitu potrošača i nadzor nad tržištem, zaštitu konkurencije, a po principu komplementarnosti.

Usvajanje Nacrta strategije za zaštitu potrošača je nastavak aktivnosti započetih donošenjem Nacionalnog programa zaštite potrošača [4] čime je učinjen jedan značajan korak napred u sprovođenju politike zaštite potrošača u Srbiji. Naime, ovaj program postavlja osnovne uslove za definisanje politike, zadataka i ciljeva u oblasti zaštite potrošača i odgovarajućih propisa, što podrazumeva usklađivanje Zakona o zaštiti potrošača sa zakonodavstvom EU. U tu svrhu, Nacionalni program inkorporirao je preporuke eksperata EU za usklađivanje Zakona o zaštiti potrošača i drugih zakona i propisa kojima se uređuje zaštita potrošača. Posebno se ukazuje na referentne standarde EU koje Republika Srbija treba postepeno da usvaja i to redosledom koji opredeljuju njene sopstvene nacionalne potrebe i obaveze, a odnose se na:

- građansko i trgovinsko pravo,
- zaštitu ekonomskih interesa potrošača, i
- zaštitu zdravlja i bezbednosti potrošača.

Radi efikasnijeg usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa standardima EU, a na osnovu preporuka eksperata EU, utvrđeni su ciljevi politike zaštite potrošača u Srbiji [3, str. 292]:

- razvoj sistema pravne zaštite kako bi se osigurala vladavina prava i unapređenje demokratije i civilnog društva;
- stvaranje institucionalnih uslova za uspostavljanje jedinstvenog sistema zaštite prava potrošača na svim nivoima i jačanje institucionalne saradnje između organa i organizacija uključenih u sistem zaštite potrošača;
- stvaranje uslova za partnersku saradnju i aktivno uključivanje organizacija potrošača u potpunije ostvarivanje prava i interesa potrošača;
- unapređenje obrazovanja potrošača;
- unapređenje informisanosti potrošača;
- stvaranje uslova za pružanje pomoći i podrške potrošačima u ostvarivanju njihovih prava, vansudskom zaštitom;
- unapređenje zaštite potrošača u pojedinim oblastima.

Realizacija ovih ciljeva treba da bude prioritet nadležnih institucija i subjekata zaštite potrošača u periodu od 2013. do 2018 godine.

Međutim, prilikom realizacije prethodno navedenih ciljeva treba se oslanjati, ne samo na zakonsko-pravnu regulativu, već i na aktivnosti relevantnih institucija. U Srbiji su to: Ministarstvo trgovine, Nacionalni savet za zaštitu potrošača, o kome je bilo reči, tržišna inspekcija, kao i organizacije odnosno pokreti za zaštitu potrošača. Uloga organizacija potrošača posebno dolazi do izražaja u ostvarivanju prava potrošača na informisanost, putem organizovanja seminara, tribina i štampanja informativnog materijala.

Trenutno u Srbiji postoji 74 organizacija za zaštitu prava potrošača[8]. Ovom prilikom ukazaćemo na organizacije formirane na nacionalnom nivou, a to su: Nacionalna organizacija potrošača Srbije (NOPS), koja u svom sastavu ima 24 organizacija i Asocijacija potrošača Srbije (APOS), koja u svom sastavu ima 5 članica.

Nacionalna organizacija potrošača Srbije (NOPS) [10] konstituisana je 2005. godine, čime su stvoreni preduslovi za praktičnu implementaciju Zakona o zaštiti potrošača, kao i za organizovanu pomoć međunarodne zajednice ovoj organizaciji. Njenim konstituisanjem usvojen je Statut i Etički kodeks. Uloga NOPS-a u sprovođenju politike zaštite potrošača može se videti iz zadataka koje ova organizacija nastoji da realizuje, a to su: osposobljavanje organizacija potrošača da samostalno rade; pristupanje organizacije potrošača, kao nevladine organizacije, izradi projekata na osnovu brojnih konkursa; učlanjenje u Evropsku i Svetsku organizaciju potrošača; izrada jedinstvenog programa informisanja; obrazovanje (edukacija) članova organizacija potrošača, posebno u sredinama gde treba formirati nove organizacije potrošača; rešavanje žalbi i predloga na republičkom

nivou; zaštita dece, starih ljudi i invalida, odnosno bolesnih; upotpunjenje pravne i ekonomske zaštite potrošača; ispitivanje kvaliteta proizvoda i usluga; razmenjivanje iskustava sa drugim organizacijama potrošača u susednim i drugim državama; zaštita i unapređenje životne sredine; stručna savetovanja, konferencije, seminari i drugi vidovi razmene iskustava uz pozivanje stručnjaka iz Svetske organizacije potrošača.

Asocijacija potrošača Srbije (APOS) osnovana je od strane grupe entuzijasta iz Novog Sada 2003. godine. Osnovni cilj APOS-a je da u Srbiji promoviše prava i zastupa interese potrošača nezavisno od državnih, industrijskih, trgovačkih, političkih, sindikalnih i drugih nepotrošačkih interesa, a u skladu sa evropskim standardima. U nameri da budu od pomoći i koristi potrošačima, u proteklom periodu izdali su nekoliko korisnih brošura: »Potrošači, imate prava koristite ih«, »Aditivi«, »Uputstvo za korišćenje novca kojeg nemate-potrošački krediti i platne kartice«, »Potrošački reporter« [9]. Cilj APOS-a je da postane ravnopravni član evropske organizacije potrošača, a »Potrošački reporter« samostalni časopis u kome potrošači Srbije mogu pronaći valjane i objektivne informacije. Primera radi, u prethdnim brojevima »Potrošačkog reportera« objavljene su analize testiranja farbi za kosu, PC monitora i maslinovog ulja, kao proizvoda koji se mogu naći na našem tržištu, što potrošačima može biti od pomoći prilikom donošenja odluke o kupovini ovih proizvoda.

### **Primeri narušavanja prava potrošača**

Nadzor nad primenom Zakona o zaštiti potrošača, a time i ostvarivanjem prava potrošača, Ministarstvo trgovine vrši preko tržišne. Od početka primene Zakona o zaštiti potrošača, beleže se brojni primeri kojima se narušavaju prava potrošača. Kako bismo ukazali na te primere poslužićemo se saopštenjem tržišne inspekcije prezentovanim u njenom *Biltenu* [1, str. 17].

Na osnovu analize prijava upućenih tržišnoj inspekciji, a u vezi sa narušavanjem prava potrošača, utvrđeno je da se one odnose na: zaštitu robnog znaka, nelojalnu konkurenciju, kontrolu kvaliteta u trgovini na malo elektrotehničkim i tekstilnim proizvodima, kvalitet usluga koje pružaju servisi za održavanje i popravku kućnih aparata, usluge posredovanja u prometu nekretnina, kvalitet auto-delova i motornih ulja i usluge auto servisa.

U strukturi ovih prijava najveći broj odnosi se na [1, str. 17, 20, 33-35]:

- odbijanje sprovođenja reklamacionog postupka;
- nepoštovanje zakonskih rokova za rešavanje prigovora potrošača na kvalitet proizvoda ili usluga;

- obmanjivanje potrošača, što se može objasniti boljom informisanošću potrošača;
- usluge posredovanja određenih fizičkih lica kod iznajmljivanja ili kupoprodaje stanova, pri čemu se sadržina usluge sastoji u dovođenju u kontakt lica koja nude i lica koja potražuju stan, a sve na osnovu podataka iz novina; do ovih podataka dolaze koristeći nedozvoljena sredstva, s obzirom da dolaze do zaposlenih u listovima gde se oglasi objavljuju, kako bi pre izlaska novina bili u prednosti sa podacima i stupili u posredovanje;
- pružanje usluga ili prodaju proizvoda putem oglasa, u smislu dovođenja u zabludu potrošača u pogledu cena;
- oglašavanje prividne rasprodaje;
- nedeklarisanje proizvoda;
- nepoštovanje istinitosti, potpunosti i određenosti u oglasnoj poruci;
- korišćenje neodređenih i nepotpunih izraza u oglasima objavljenim u javnim glasilima, kao i na obaveštenjima u izlozima radnji, čime se potrošači mogu dovesti u zabludu (kao što su poruke: »najjeftinije na svetu«, »garantovano najbolje«, i sl.);
- prodaju robe sa oznakama ili podacima koji stvaraju ili mogu stvoriti zabunu kod potrošača u pobledu robnog znaka, uslužnog žiga, znaka kvaliteta, porekla, načina proizvodnje, količine ili upotrebe oznaka koje nisu zakonom zaštićene (kao što je na primer čokolada sa robnim znakom »MILKE« koju su tržišni inspektori pronašli kod uličnih prodavaca u Beogradu).

Na osnovu podnetih prijava, ali i direktnim radom na terenu, konstatovano je da su narušena prava i interesi potrošača deklarirani Zakonom o zaštiti potrošača, Zakonom o oglašavanju, Zakonom o zaštiti konkurencije. U cilju otklanjanja uočenih nedostataka, tržišna inspekcija preduzela je sledeće mere: podnela je prijave za privredne prestupe; podnela je zahteve sudiji za prekršaje; donela rešenja o otklanjanju nedostataka; donela rešenja o oduzimanju robe; i donela rešenja o privremenom zatvaranju objekata.

### **Perspektive daljeg razvoja politike zaštite potrošača**

Na osnovu postojećeg stanja politike zaštite potrošača u Srbiji, usvojenog Nacrta strategije politike zaštite potrošača, aktivnosti organizacija potrošača, kao i primera povrede prava i interesa potrošača, pokušaćemo da damo skroman doprinos u trasiranju budućih pravaca politike zaštite potrošača u našoj zemlji.

Politika zaštite potrošača u Srbiji u narednom periodu trebalo bi da bude bazirana na sledećim elementima:

- inkorporiranje standarda EU u nacionalni pravni sistem zaštite potrošača, posebno u oblastima: građanskog i trgovinskog prava, zaštite ekonomskih interesa potrošača, zaštite zdravlja i bezbednosti potrošača;
- unapređenje zaštite potrošača u sledećim oblastima: bezbednost i kvalitet hrane, bezbednost proizvoda, usluge koje pružaju javna preduzeća, usluge zdravstva, finansijske usluge, trgovina, turizam i ugostiteljstvo, promet nekretninama, zaštita životne sredine;
- jačanje međusobnog poverenja između učesnika na tržištu u sprovođenju zajedničkih akcija, kao što su: usklađivanje prakse obeležavanja i deklarisanja proizvoda i usluga, ujednačavanje procedura kontrole bezbednosti proizvoda, povećanje nivoa kvaliteta i bezbednosti domaćih proizvoda;
- povećanje stepena informisanosti potrošača o njihovim pravima, putem štampanja i distribucije informativnih materijala, promovisanja potrošačkog informatora, organizovanja seminara, tribina i sl.;
- povećanje stepena informisanosti potrošača o ostvarivanju njihovih prava putem vanskudske zaštite;
- aktivno uključivanje potrošača u rešavanje potrošačkih problema;
- učešće potrošača u izradi godišnjih programa zaštite potrošača;
- povećanje ažurnosti nadležnih institucija u rešavanju zahteva potrošača;
- veći stepen saradnje državnih institucija sa potrošačkim organizacijama;
- formiranje zajedničke baze podataka i stručnih timova od strane organizacija potrošača;
- usaglašavanje zajedničkog nastupa organizacija potrošača pred domaćim i evropskim državnim institucijama, kao i pred ponuđačima proizvoda i usluga;
- veći stepen saradnje domaćih organizacija potrošača sa međunarodnim uz tendenciju dobijanja članstva u evropskoj organizaciji potrošača,
- veći stepen finansijske podrške organizacijama potrošača, kako od strane države, tako i od strane Evropske unije.

Potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju dodatno obavezuje Srbiju na usklađivanje politike zaštite potrošača sa Evropskom unijom. U skladu sa tim neophodno je kontinuirano raditi na realizaciji svih mera i aktivnosti u cilju unapređenja politike zaštite potrošača.

## Zaključak

Potrošači su početni segment, ali i krajnji cilj svake poslovne aktivnosti. Kao takvi, oni bi trebalo da budu tretirani dostojanstveno, bez obzira da li kupuju proizvode ili koriste usluge direktno ili indirektno. Ugled koji kompanije uživaju kod potrošača predstavlja jednu od glavnih determinanti konkurentske prednosti, pa se često u skladu sa tim može naići na mišljenje da su potrošači najvrednija imovina preduzeća. U tom smislu, kompanije treba da vode računa o imidžu koji uživaju kod svojih potrošača, naročito kada je u pitanju poštovanje njihovih prava i interesa. Poštovanje prava potrošača, kao što su pravo na sigurnost, tačnu informisanost, slobodu izbora, obeštećenje i obrazovanje, je faktor koji je na globalnom tržištu postao od presudnog značaja. Ovaj faktor našu državu posebno obavezuje, s obzirom da je zaštita prava i interesa potrošača jedan od ključnih segmenata Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Evropskoj uniji. Imajući u vidu ovu činjenicu, preduzete su brojne aktivnosti koje predstavljaju pozitivne pomake u sprovođenju politike zaštite potrošača. Reč je o usvajanju seta zakona kojima se štite prava potrošača, kao i konstituisanju subjekata zaštite potrošača. U narednom periodu potrebno je realizovati ciljeve i zadatke precizirane Nacrtom strategije politike zaštite potrošača, ali i sprovesti brojne aktivnosti u cilju većeg stepena usaglašavanja nacionalne politike zaštite potrošača sa zakonodavstvom EU.

## Zahvalnost

Rad predstavlja deo istraživanja na Projektu br. 179081 koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije

## Literatura

1. *Bilten*, Ministarstvo trgovine, Odeljenje tržišne inspekcije, Beograd, decembar, 2012.
2. Bostan, I., Burcin, A., Grocu, V., The Consumerism and Protection Policies in the European Community, *Theoretical&Applied Economics*, Vol. 17, Issue 4, 2010, 19-34.
3. Ćuzović, S., Trgovina-principi, struktura, razvoj, Ekonomski fakultet, Niš, 2013.
4. [http://europa.eu.int/eurlex/pri/en/oj/dat/2002/c\\_325/c\\_32520021224en00010184.pdf](http://europa.eu.int/eurlex/pri/en/oj/dat/2002/c_325/c_32520021224en00010184.pdf)
5. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treatis/amsterdam\\_treaty/a17000\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treatis/amsterdam_treaty/a17000_en.htm)
6. Nacionalni program zaštite potrošača, *Sl. glasnik RS*, br. 7/07.
7. Pappalardo, J.K., Product Literacy and the Economics Consumer Protection Policy, *Journal of Consumer Affairs*, Vol. 46, No 2 2012, 319-332.
8. [www.zastitapotrosaca.gov.rs](http://www.zastitapotrosaca.gov.rs) (Nacrt Strategije politike zaštite potrošača)



9. [www.apos.org.rs](http://www.apos.org.rs)
10. [www.nops.org.rs](http://www.nops.org.rs)
11. Zakon o zaštiti potrošača, *Sl. glasnik RS*, br. 73/10
12. Zakon o zaštiti potrošača, *Sl. glasnik RS*, br. 79/05
13. Zakon o zaštiti potrošača, *Službeni list SRJ*, br.7/02.

### CUSTOMER PROTECTION POLICY IN SERBIA IN FUNCTION OF ITS HARMONIZATION WITH EUROPEAN UNION

**Abstract:** In the last decade, consumer protection has become one of the leading segments of economic processes and reforms in Central and Eastern Europe. Almost all countries in the region, the current members of the European Union, there is a clearly defined consumer policy based primarily on institutional and legal frameworks. Given that the strategic goal of Serbia joining the EU, the issue of consumer protection is something that binds us. On the other hand, in terms of trade liberalization consumer interests could be seriously endangered if there is not adequate and modern politics and the system of protection. In the process of Serbia's accession to the EU it is necessary to harmonize all aspects of trade policy, whereby a consumer protection policy has an important place. The aim of this paper is to analyze consumer policy in Serbia towards its harmonization with the European Union.

**Keywords:** customers, customers rights, institutions, Law



# RURALNI TURIZAM – ALTERNATIVNI PRAVAC RAZVOJA RURALNIH REGIJA SRBIJE

Dr Branislav Živković\*

**Apstrakt:** Negativna ekonomska kretanja koja su obeležila domaću privredu poslednjih dvadesetak godina posebno su bila izražena u sektoru poljoprivrede, što je za direktnu posledicu imalo narušavanje i slabljenje ekonomske moći ruralnih regija. Pri tome ovakav proces je imao za direktnu posledicu migraciju mladih ljudi od ruralnih regija ka velikim gradovima ili ka zemljama EU, što opet dovodi do negativne demografske slike ruralnih regija Srbije. Ovakvi procesi su prinudili stanovništvo ruralnih regija da otpočinu traganje za novim izvorima prihoda. Imajući u vidu da globalni trendovi u svetu glorifikuju povratak prirodi, zdrav način života, ne narušavanja biodiverziteta, očuvanje biljnih i životinjskih vrsta, korišćenje obnovljivih izvora energije, kao logičan izbor nametnuo se izbor razvoja ruralnog turizma kao alternativnog izvora prihoda stanovništva ruralnih regija. Ruralni turizam predstavlja sa svim svojim konceptima turizma sadržanim u sebi realno značajan instrument razvoja ruralnih sredina. Razvoju ruralnog turizma posebno pogoduju i mere koje je država preduzela u tom pravcu tokom poslednje decenije. U ovom radu biće ukazano na teško ekonomsko stanje ruralnih regija Republike Srbije, kao i na značaj razvoja ruralnog turizma. Ujedno biće predstavljeni potencijalni izazovi i opasnosti koje prate razvoj ruralnog turizma. U radu je ukazano i na značajnu ulogu koju imaju državne institucije u razvoju ruralnih regija.

**Ključne reči:** ruralni turizam, ruralne regije, održivi razvoj

## Uvod

Savremeni tokovi ukazuju na sve izraženiju polarizaciju po osnovu ekonomske moći između pojedinih regija u Republici Srbiji i na činjenicu da bogate regije postaju sve bogatije a da ruralne regije osim sve intenzivnijeg siromašenja bivaju pogođene i migratornim kretanjima stanovništva. Posledice višedecenijske neadekvatne agrarne politike iskazane su u migratornom kretanju iz sela ka gradovima a u velikoj meri i iz sela u zemlje Zapadne Evrope u potrazi za poslom koji donosi veću zaradu i samopotvrđivanje u odnosu na agrar u R. Srbiji. Ovakav trend posebno dobija zamajac posle propasti zadrugarstva u R. Srbiji tokom

---

\* Tehnička škola, Žagubica, banelovac@ptt.rs

devedesetih godina prošlog veka. Sve prethodno navedeno dovelo je do velike degradacije i onako već od ranije degradiranih ruralnih sredina. Savremene ekonomske tendencije i razvojne strategije koje mnoge zemlje primenjuju ukazuju na neophodnost ravnornog regionalnog razvoja. Neravnomerni regionalni razvoj predstavlja globalni problem sa višedecenijskom prisutnošću. Fenomen neravnomernog regionalnog razvoja prisutan je i u drugim, daleko razvijenijim državama, nego što je R. Srbija. Navedeni procesi uslovljavaju direktno narušavanje i slabljenje ekonomske moći ruralnih regija. Pod pritiskom ovakvih negativnih tendencija ruralne regije su prisiljene da zarad opstanka i očuvanja gole egzistencije traže alternativne izvore i načine pribavljanja finansijskih sredstava. Kao rezultat nametnuo se razvoj turizma kao logičan izbor, tim više što su se s tim trendovima poklopili i trendovi promena turističke tražnje, koji su išli u prilog orijentaciji ruralnih zajednica ka razvoju turizma. Naime savremenu turističku tražnju karakteriše, pre svega, veoma ozbiljan zaokret od masovnog turizma ka selektivnim oblicima turizma, gde, pre svega, dominira povratak prirodi i visoki nivo svesti o potrebi očuvanja prirodnog, etno i kulturnog nasleđa turističke destinacije, gde turista nije potrošač i puki posmatrač već aktivni učesnik života destinacije u kojoj se nalazi. Turizam je danas u ruralnim regijama pre svega dopunska delatnost stanovništva pored poljoprivrede zarad upošljavanja viška radne snage, zarad brže realizacije poljoprivrednih proizvoda proizvedenih u sopstvenom domaćinstvu. Razvoju ruralnog turizma posebno pogoduju i mere koje je država preduzela u tom pravcu tokom poslednje decenije. Iz tih razloga na meti turista se sve češće nalaze destinacije koje obiluju očuvanim prirodnim lepotama i etnokruženjem. Posebno su interesantne destinacije koje turiste vode u ruralne krajeve gde civilizacijske tekovine sa svim svojim negativnim efektima nisu još uvek uspele da puste korenje.

Sve prethodno navedeno dovodi u fokus interesovanja turista ruralna područja kao ciljana odredišta za sprovođenje pre svega relaksirajućih aktivnosti i odmora. Sve ovo daje na značaju ruralnim područjima i ujedno predstavlja značajan impuls privrednom rastu i razvoju ekonomski nerazvijenih regija.

### **Trenutno ekonomsko stanje**

U većini zemalja jugoistočne Evrope se pod ruralnim razvojem podrazumeva razvoj poljoprivrede i njoj sličnih delatnosti. U zemljama EU se insistira na regionalnom ruralnom razvoju kao političko-institucionalnom, socio-kulturološkom, ekonomskom i ekološkom procesu, što ga čini integralnim, multisektorskim pristupom. Međutim, sektorski pristup je još uvek prisutan u većini zemalja jugoistočne Evrope, kao i u Srbiji. Srbija je zemlja ruralnog karaktera, a spada u red najagrarnijih zemalja Evrope. Na 85% teritorije zemlje, koju

predstavljaju ruralna područja, živi 55% ukupnog stanovništva Srbije. Ovde još uvek dominira tradicionalna, monofunkcionalna poljoprivreda, čiji je prevashodni zadatak da obezbedi dovoljne količine hrane za stanovništvo. Poljoprivreda je i dalje najvažnija privredna grana, kako po učešću u društvenom proizvodu, tako i po strukturi zaposlenosti (32% zaposlenih). Nepovoljna situacija se ogleda i u tome što u našoj poljoprivredi dominira malo (sa veličinom poseda oko 3,6 ha) svaštarsko gazdinstvo. Ovakva situacija se otežava ako dodamo činjenicu da su ruralna naselja već duže vremena zahvaćena brzim procesima depopulacije, koja je naročito posledica tranzicionog pada krajem osamdesetih godina prošlog veka i sve težih uslova života u selim (marginalizacija sela, ruralna nezaposlenost, nepristupačnost zdravstvenim ustanovama, nerazvijena ruralna infrastruktura...), pa se može reći da se naša ruralna područja nalaze na raskršću, pukog preživljavanja (pa i propadanja) i nužne postmodernizacije. Ovoj nepovoljnoj situaciji pogoduje i to da nije dovoljno prisutna svest da je ruralni razvoj složen socio-ekonomski segment koji uključuje niz pitanja kao što je zaposlenost, industrija, poljoprivreda, zdravlje, saobraćaj, životna sredina, socijalne službe, obrazovanje. Mala (naturalna) domaćinstva veličine do 2 ha, koja proizvode za sopstvenu potrošnju i obuhvataju oko 50% gazdinstava u Srbiji prioritetna su u nalaženju alternativnih izvora dohotka [1, 3]. Današnja slika sela Srbije nije ni malo ružičasta. Po istraživanjima B. Gulana, saradnika Privredne komore Srbije, u 1.961 sela Srbije ne živi više ni jedan stanovnik dok u 200 sela nema ni jednog mlađeg od 20 godina. Tokom 2011 godine u 1.458 naselja u Srbiji nije rođeno ni jedno dete. Ako se ima u vidu da Srbija ima 4.709 naselja ovo znači da u 31% naselja nije bilo novorođenih. Ovo je posebno alarmantno ako se ima u vidu da je taj procenat u 2010 iznosio 24% od ukupnog broja naselja [12]. Osnovni problemi srpskog sela oličeni su u: mnogo malih farmi prosečne veličine 2-4 ha, zastarela mehanizacija i konzervativan proces proizvodnje, napuštanje sela – migracije mladih ljudi u urbanije sredine i u razvijene zemlje, pre svega zemlje Zapadne Evrope, staračka domaćinstva i sela, nepovoljna demografska slika (starosna, polna), neorganizovana trgovina poljoprivrednim proizvodima, dug lanac distribucije od proizvođača do potrošača, neplanski otkup i ucenjivački stav velikih otkuplivača, nepostojanje kvota za proizvodnju, neplanska i netržišno orijentisana proizvodnja prouzrokovna ne postojanjem sluha za tržište, i tržišnog načina razmišljanja kod poljoprivrednih proizvođača, nije izvršena planska reorganizacija proizvodnih oblasti, postojanje monopola u trgovini kao i mala konkurencija u sferi proizvodnje mleka, ulja, šećera koji prećutno dogovaraju i diktiraju cene, izuzetno visoke trgovačke marže, disparitet cena između inputa/outputa poljoprivredne proizvodnje [10, 425].

## Ruralni razvoj u Srbiji

Ruralni razvoj podrazumeva integralno upravljanje prirodnim resursima na održiv način tj. usaglašavanje ekonomskih, socijalnih i ekoloških principa, u okviru ruralne zajednice. Ruralni razvoj vrši rekonstruisanje narušene ekonomske osnove ruralne ekonomije, ali i farmerskog preduzetništva. U protekloj deceniji na našim prostorima bilo je mnogo političkih, ekonomskih, socijalnih i demografskih promena. Kao rezultat svih pomenutih činilaca, siromaštvo je u Srbiji postalo veliki društveni problem, znatno izraženiji nego u ostalim zemljama regiona. Došlo je i do velikih demografskih promena, najčešće nastalih kao posledica migracija velikog broja ljudi, pre svega mladih, iz ruralnih u urbana područja. Sve su ovo činjenice koje od nas zahtevaju konkretne aktivnosti, koje bi se ostvarile kroz različite programe i projekte u okviru ruralnog razvoja. Zato se moraju definisati svi problemi i potencijali, u skladu sa svetskim, odnosno, evropskim standardima, koji bi se na održiv način prilagodili našim potrebama. Problem nezaposlenosti u Srbiji trebalo bi rešavati u okviru savremenog koncepta »integralnog ruralnog razvoja«, koji nudi velike mogućnosti lokalnom ruralnom stanovništvu i društvu u celini. Ruralni razvoj je jedan dugoročan proces koji je teritorijalno određen, multisektorijalan i vođen od strane lokalnih učesnika u razvoju. Njega je moguće postići kroz koordinisanu upotrebu slobodnih ljudskih, tehničkih, finansijskih i prirodnih resursa. U cilju poboljšanja životnih uslova ruralnih oblasti neophodno je njihovo međusobno povezivanje i saradnja sa državnim, regionalnim i lokalnim strukturama. U okviru dugoročnog poboljšanja životnog standarda ruralnog stanovništva mora se posebno voditi računa o korišćenju i zaštiti svih postojećih prirodnih resursa.

U pronalaženju novog identiteta i pravaca razvoja privrede seoskih naselja R. Srbije, realno je prihvatiti nove trendove Evrope i zemalja koje su već prošle period tranzicije, adaptiranjem i dopunjavanjem dosadašnje uloge sela i seoskih područja diverzifikovanom ponudom i uvođenjem turizma kao jedne od osnovnih aktivnosti. Uprkos čestom menjanju granica zemlje, Srbija je još uvek Panonska (ravničarska), Šumadijska (brdsko-brežuljkasta) i planinska zemlja, te njen geomorfološki diverzitet, zajedno sa socijalnim specifičnostima ovih oblasti, podržava raznovrsnu ponudu u razvoju seoskog turizma. U ovom trenutku podsticanje i podrška bržem razvoju privrednih aktivnosti u seoskim sredinama i razvoj ljudskih potencijala u oblasti ruralnog razvoja od ključne je važnosti. Uspostavljanje dobre saradnje i jačanje socijalnog kapitala, kroz podizanje svesti o zaštiti životne sredine i održivom korišćenju svih seoskih resursa (prirodnih, kulturno-istorijskog nasleđa), u mnogome doprinose razvoju sela Srbije. U implementaciji održivog razvoja može se identifikovati niz mogućnosti za saradnju

i sektorsku integraciju životne sredine, ruralnog razvoja i turizma, uključujući održivi ruralni razvoj koji povezuje održivu poljoprivredu, mere očuvanja prirode i održivi turizam da bi se postigli društveni, ekonomski i ciljevi očuvanja životne sredine na selu, kao i marketing turizma u regionu na osnovu prirodnog i kulturnog nasleđa i karakterističnih poljoprivrednih proizvoda [11, 6]. Kada se ima u vidu ruralni razvoj, mora se uvek imati u vidu i održivost tog razvoja. Održivi razvoj promoviše decentralizaciju, organizuje lokalno stanovništvo, motiviše i ohrabruje njihovo učešće na svim nivoima. Rad na očuvanju i jačanju ruralnih oblasti je pre svega rad na održivom društvu. Ovo se, pre svega, odnosi na lokalne vlasti, političke grupe, finansijske organizacije, multilateralne i bilateralne organizacije, ruralne organizacije (kooperative, asocijacije), nevladine organizacije, privatni sektor, obrazovne institucije. Neophodno je teritorijalno, strukturalno i funkcionalno povezivanje i saradnja svih relevantnih učesnika razvoja. U okviru ruralnog razvoja neophodno je konstantno sprovoditi određene aktivnosti, prilagođene lokalnim potrebama društva: otkrivanje problema i mogućnosti, kreiranje moguće intervencije, osmišljavanje grupe programa ili projekata, donošenje odluka, implementacija, monitoring i evaluacija. Ruralno stanovništvo treba konstantno obrazovati i dati im moć da uvode promene i njima upravljaju. Samo ukoliko svi članovi jedne zajednice preuzmu odgovornost i aktivno učešće u promenama, biće vidljive i suštinske promene u jednoj zajednici. Da bi se te promene i odigrale, potrebna su određena znanja, veštine i aktivno uključivanje svih pojedinaca u zajednici, horizontalno i vertikalno povezivanje svih učesnika u razvoju, kao i jasna uloga javnog sektora i nevladinih organizacija [6, 7].

### **Ruralni turizam – razvojna šansa sela Srbije**

Ruralni turizam predstavlja instrument ruralnog razvoja. Ruralni turizam je turizam seoskog područja sa svim aktivnostima koje se sprovode na tom prostoru. Priroda je osnovni resurs razvoja ruralnog turizma. Uvođenjem novih nepoljoprivrednih delatnosti (posebno ruralnog turizma) može se stvoriti dodatni prihod koji će omogućiti poboljšanje kvaliteta života i zaustavljanje demografskog pada u ruralnim oblastima. Planirani ruralni turizam može se veoma dobro upotrebiti u cilju oporavka ruralnog područja. Agroturizam je uži pojam od ruralnog turizma, a istovremeno širi pojam od turizma na seoskom domaćinstvu (poljoprivrednom gazdinstvu). Vezan je za ambijent sela i seosko uže okruženje, kao i za sve aktivnosti na selu (poljoprivreda, manifestacije, gastronomija, folklor, etnologija, zanatstvo i ostale aktivnosti na gazdinstvu). Ruralni turizam je koncept koji se po definiciji koja je navedena u Strategiji razvoja turizma Republike Srbije definiše kao spektar aktivnosti, usluga i dodatnih sadržaja kojih mora biti u organizaciji ruralnog stanovništva. Ruralni turizam treba da se razvija na

porodičnim gazdinstvima sa ciljem da se privuče što veći broj turista i stvore dodatni prihodi. Ovaj proizvod se bazira na principima održivosti, pa stoga turistima nudi elemente seoske sredine, prirodu, te prezentuje tradicionalnu gostoljubivost i životne vrednosti lokalnog stanovništva i kao takav je poluga ekonomskog razvoja i podizanja životnog standarda u ruralnim zajednicama. Evropa je u poslednjih nekoliko decenija svetski lider u ponudi ruralnog turizma, a ostvareni trendovi pokazuju da će to i ostati u narednoj deceniji. U svetu je registrovano između 600.000 i 1.000.000 gazdinstava koja pružaju usluge ruralnog turizma, poseduju između 6 i 12 miliona kreveta i obezbeđuju od 1,5 do 3 miliona radnih mesta. U Srbiji se ruralnim turizmom bavi preko 300 domaćinstava. U ponudi se nalazi oko 2.500 ležajeva [3, 16]. Ruralni turizam je širok pojam koji obuhvata u svojim okvirima više različitih vrsta turizma: turizam na seoskom gazdinstvu, rezidencijalni turizam, zavičajni turizam, avaturistički turizam, sportsko-rekreativni turizam, zdravstveni turizam, edukativni turizam, tranzitni turizam, kamping turizam, nautički, kontinentalni turizam, verski turizam, lovni turizam, ribolovni turizam, vinski turizam, gastronomski turizam, prirodi bliski turizam, eko-turizam, mešovite, itd. [4, 127-133]. Uprkos prepoznavanju važnosti ruralnog turizma kao mogućeg sredstva u razvoju ruralnih prostora, Srbija se nalazi u početnoj fazi njegovog razvoja, naročito kada je reč o ruralnom turizmu u okviru seoskih domaćinstava. Iako ima pozitivnih primera, karakteristično je da dosadašnji projekti nisu počivali na nacionalnim programima razvoja ruralnog područja, već isključivo na privatnoj inicijativi pojedinaca i grupa. Ova forma turizma je i dalje nedovoljno prepoznatljiva u turističkom proizvodu Srbije i ne postoje odgovarajući mehanizmi finansiranja preduzetničkih ideja u ovoj oblasti. S druge strane, Srbija ima dobre uslove za razvoj ruralnog turizma zahvaljujući geografskom položaju, prirodnim lepotama, pejzažu pogodnom za razne vidove rekreacije, gastronomiji, folkloru, bogatoj kulturnoj baštini. Imajući u vidu gore navedene argumente, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede je 2007. i 2008. godine dodeljivalo podsticajna sredstva za podršku razvoju sela kroz investiranje u ruralni turizam. Cilj ove mere je bio subvencionisanje razvoja ruralnog turizma putem opremanja i rekonstrukcije objekata u marginalnim područjima i time povećanja stepena diverzifikacije ruralne ekonomije i povećanja broja mogućih izvora prihoda za ruralno stanovništvo. Predviđena sredstva su bila namenjena za: obnovu tradicionalnog seoskog domaćinstva u funkciji turizma gde je krajnji cilj kategorizacija kapaciteta, dogradnja i adaptacija objekata, nabavka opreme za bavljenje ruralnim turizmom i edukativne i promotivne aktivnosti u ruralnom turizmu.



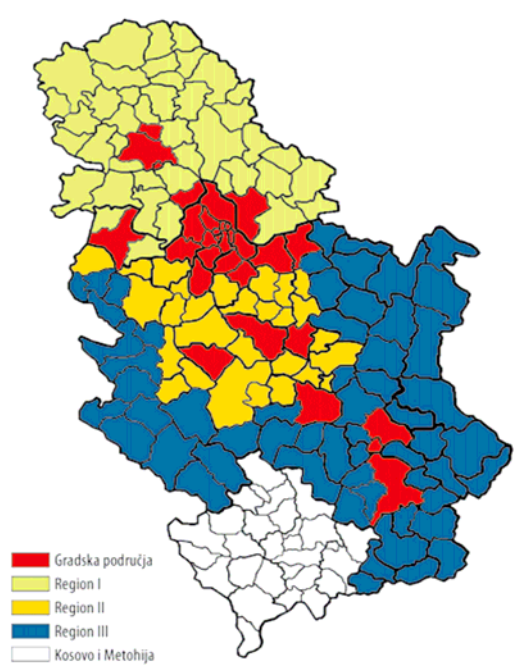
## Strateško iskorišćavanje turističkih potencijala sela Srbije

Imajući u vidu realne turističke potencijale ruralnih sredina u Srbiji jasno je da se radi o nedovoljno iskorišćenom potencijalu koji može biti veoma ozbiljan instrument obezbeđivanja finansijskih sredstava pre svega seoskih domaćinstava u prvom redu, a i drugih privrednih subjekata koji posluju u ruralnim regijama. Seoskim domaćinstvima koja se bave turizmom pruža se šansa da osim izdavanja soba za prenoćište direkto i svoje poljoprivredne proizvode prodaju u vidu pripremljenih obroka za turiste i samim tim od svojih proizvoda imaju veću korist i značajniji ekonomski efekat nego da su iste prodavali na pijacama, otkupljivačima i sl. Poslednjih godina sve više na značaju dobijaju i turističke manifestacije koje se organizuju u ruralnim regijama, a čija je svrha promovisanje turističkih potencijala i etno i kulturnih vrednosti regije. Ove manifestacije pod uslovom da su dobro organizovane privlače i po više hiljada ljudi.

Jedan od najvažnijih strateških ciljeva poljoprivrede Srbije je podrška održivom razvoju sela kroz diverzifikaciju ruralne ekonomije, pri čemu se najveći značaj u procesu diverzifikacije pridaje razvoju ruralnog turizma. Turizam vezan za posebna interesovanja obuhvata više vidova turizma za kojima postoji odgovarajuća tražnja i koji pokazuju stalni rast, sa očekivanom tendencijom još bržeg rasta u budućnosti. Ovim su obuhvaćena interesovanja za kulturu, arheologiju, umetnost, arhitekturu, sport, muziku, hobije, lov i ribolov, boravak na selu i druga. Ova grupa različitih interesovanja posebno je u Srbiji značajna kod onih vidova turizma u kojima je u određenoj meri već formiran turistički proizvod. Jedan od tih vidova jeste upravo turizam na selu. U razvoju za sada malog, ali kvalitetnog nukleusa u ruralnom turizmu trebalo bi maksimalno izgrađivati ekološke elemente (razvoj eko-sela sa različitim formama zdravog života, kao što su zdrava hrana, pešačenja i druge).

Republika Srbija ima izuzetno povoljne uslove za razvoj turizma na selu. Pre svega, to su posebno povoljni uslovi očuvane prirode, uz blagu klimu, čist vazduh, nezagađene reke i jezera, bogatu floru i faunu. Ove pogodnosti su naročito izražene u brdsko-planinski predelima - na obroncima Tare, Divčibara, Ozrena, Povlena, Rtnja, Bukulje, Oplenca, Suve Planine. Boravak u prirodi pruža turistima mogućnost za šetnje, rekreaciju, bavljenje sportom, organizovane izlete do obližnjih pećina, izvora i vodopada, mogućnost lova i ribolova, jahanja, planinarenja, branje šumskih plodova i lekovitog bilja i druge rekreativno-zabavne aktivnosti u prirodi. Turisti koji za to pokažu interesovanje mogu se uključiti u obavljanje za njih do tada verovatno nedovoljno poznatih poljoprivrednih radova. Veliki broj sela nalazi se u blizini vrednih kulturno-istorijskih spomenika, koje turisti mogu organizovano posetiti. Izuzetnu kulturnu vrednost imaju i građevine tradicionalne arhitekture, sa

karakteristikama određenog područja, kao i proizvodi starih zanata i ručne radinosti, kroz koje se upoznaje bogato nasleđe našeg naroda. Takođe je moguće organizovano posetiti razne izložbe koje se organizuju u okruženju, posebno slikara naive, kao i turističke manifestacije i tradicionalne priredbe preko kojih se upoznaju narodni običaji, kulturna i istorijska obeležja tradicionalnog seoskog života.



**Slika 1** Ruralna područja Srbije definisana prema OECD kriterijumu ruralnosti

Izvor: Bogdanov N.Lj. 2007. str. 117

Ova raznovrsnost turističkih resursa i bogatstvo kulturnog nasleđa posebno su obogaćeni i izraženom gostoljubljivošću i srdačnošću lokalnog stanovništva, koje, u skladu sa tradicijom, svakog turistu prima kao prijatelja i iznosi pred njega bogatu trpezu zdrave, prirodne hrane. Razvoj turizma u selima Srbije, kao organizovana aktivnost, započeo je pre nešto više od četvrt veka. Sami začeci razvoja turizma na selu vezani su za spontani pokret turista, koji su želeli da, makar na kratko, pobegnu iz gradske, ekološki narušene sredine, i određeno vreme provedu u prirodi. U početku su se ovim vidom turizma bavila samo pojedina domaćinstva [13]. Kada se kaže "strateško" onda se podrazumeva da to sadrži analizu i krajnji cilj, korake koji nastaju iz analize, a planiranim pravcima i putevima stižu do krajnjeg cilja čineći ga ostvarljivim i realnim. Dokumenta kojima se može usmeriti nacionalni razvoj u oblasti turizma i njegovog značaja u ruralnim područjima

propisani su zakonodavnim sistemom Republike Srbije: Prostorni Plan Republike Srbije, Strategija razvoja turizma Republike Srbije; kao i manje fleksibilne odrednice sadržane u zakonskoj i podzakonskoj regulativi: Zakon o turizmu, Zakon o banjama, Uredba o utvrđivanju programa o rasporedu i korišćenju sredstava za projekte razvoja turizma, Uredba o utvrđivanju kriterijuma i bližih uslova za mikrokreditiranje podsticanja kvaliteta ugostiteljske ponude malih i srednjih preduzeća iz oblasti turizma.

Strategija razvoja turizma Republike Srbije identifikuje seoski turizam po jednakom značaju kao i druge primarne grane na kojima bi turistička ponuda Srbije trebalo da se razvija. Važan proizvod budućeg turizma Srbije, kojim će Srbija da pokaže svoju orijentisanost prema prirodi i održivom razvoju turizma. Ruralni turizam Srbije je kroz svoje regije vrlo disperziran i pruža različite oblike doživljaja kako u vizuelnom smislu (arhitektonskom), tako i osećajnom (prizori, mirisi). Prilika je da se na kreativan način oživi (obnovi), odnosno, izgradi nekoliko ruralnih resorta koji će poštovati tradicionalnu arhitekturu i simbole regije u kojoj će da zaživi. Marketinški se kreiraju posebni paketi sa doživljajima salaša, ruralnih resorta i ruralnih sela kao i posebna vrsta kampinga u ruralnom predelu. U početku je namenjeno domaćim gostima iz urbanih sredina, ali i stranim rezidentima u Srbiji odnosno putnicima u tranzitu. Proces koji su bitni za turizam, a naznačeni u ovom dokumentu, su privatizacija turističke ponude kao i njeno podizanje svesti (promocija) na međunarodnom tržištu.

S obzirom na trenutno stanje u kojem se nalazi većina sela Srbije strateško iskorišćavanje turističkog potencijala sela bi podrazumevalo: iskorišćavanje viška stambenog prostora, zapošljavanje slobodnih ljudskih resursa, kao i privlačenje nove radne snage vraćanjem mladih na selo, prodaja sopstvenih poljoprivrednih i drugih proizvoda u višoj fazi prerade, bez troškova prevoza, zakupa prodajnog prostora, utroška vremena i energije, po povoljnijim cenama, stvaranje boljih uslova života za ostanak mladih na selu, kroz razvoj sela i podizanje standarda života na željeni viši nivo, formiranje novog porodičnog biznisa, uz bolje iskorišćenje postojećih resursa i njihovo razvojno usmeravanje novim potrebama, razvoj novih i bolje iskorišćenje postojećih sposobnosti članova domaćinstva. Strateško iskorišćavanje turističkih potencijala sela u ovom kontekstu ne bi trebalo da izgubi iz vida i značaj internet-promocije, odnosno informacija serviranih na ovaj način koje postaju široko dostupne, olakšavaju dostupnost potencijalnim korisnicima koji se mogu lakše odlučiti ukoliko su upoznati sa ponudom.

Primer slovenačkog ruralnog turizma je nedvosmislen, zaposleno je 40 odsto viška radne snage sa sela, a svake godine se u razvojne programe u ovoj oblasti ulaže oko 50 miliona evra. U Hrvatskoj je zaposlenost viška radne snage u ovom sektoru između 17 i 19 odsto, dok se ovaj procenat u Bugarskoj i Rumuniji kreće od

šest do 12 odsto. Očigledno je da se političke strukture na nivou republike, lokalne samouprave sa jedne strane i srpski domaćin sa druge strane moraju usaglasiti i koordinirano preduzeti adekvatne aktivnosti u cilju unapređenja razvoja ruralnih sredina. Imajući u vidu da preko 80% Srbije predstavljaju ruralne oblasti jasno je kolika je veličina i značaj ruralnog razvoja za dobrobit čitave zemlje [7, 136].

Prosečno u okviru ruralnog turizma u Srbiji se odvija 408.580 noćenja, odnosno oko 6,2% od ukupnog broja noćenja u Srbiji. Domaći posetioци čine skoro 100% svih posetilaca ruralnog turizma u Srbiji. Prosečna cena punog pansiona u okviru ruralnog turizma iznosi između 15 i 20 eura, prosečna zarada ruralnog turizma je oko 6.200.000 eura. Prema proceni autora Strategije razvoja turizma u Srbiji do 2015. godine, ruralni turizam u Srbiji će u 2015. godini obuhvatati 6,6% ukupnog broja turističkih noćenja, sa procenom tržišnog potencijala od milion noćenja u okviru ruralnog turizma, a udeo stranih gostiju u ukupnom broju noćenja, činiće 15% [2, 128-138].

Očigledan primer uspešnog koncepta ruralnog turizma u Srbiji jeste primer 25 sela rudničko-takovskog kraja. Privredni značaj seoskog turizma u ovom kraju potvrđuje 80 registrovanih seoskih domaćinstava sa 275 kategorisanih soba i 572 ležaja, koja su i u globalno kriznoj 2009. godini sa 15.000 noćenja turista ostvarila prihod od 230.000 evra. Taj prihod je ekvivalentan 30% od ukupne vrednosti pšenice ili 10% od ukupne vrednosti šljive koje proizvode 7.402 individualna poljoprivredna gazdinstva u opštini Gornji Milanovac. Prepoznatljivost imidža ove turističke destinacije potvrđuju i već ustaljene posete turista iz zemlje i inostranstva (Norveška, Italija, ...), a njenu održivost potvrđuje i uključivanje među pet opština u centralnoj Srbiji čiji će se razvoj seoskog turizma sufinansirati i sredstvima projekta „Održivi turizam u funkciji ruralnog razvoja“ – koji, uz finansijsku podršku vlade kraljevine Španije, realizuje pet agencija Ujedinjenih nacija (UNWTO, FAO, UNDP, UNICEF i UNEP) u partnerstvu sa Ministarstvom ekonomije i regionalnog razvoja RS (MERR RS), Ministarstvom poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede RS (MPSV RS) i Turističkom organizacijom Srbije (TOS). Zato je u selima rudničko-takovskog kraja sve veća zainteresovanost domaćinstava (posebno sa mlađim članovima) za seoski turizam – koji sve više poprima karakteristike dominantnije delatnosti u multifunkcionalnom konceptu održivog razvoja njihovih gazdinstava i sela [9, 1-4].

Kada su u pitanju ruralne sredine Vojvodine i turizam u njima svakako da su u ovom delu Srbije najatraktivniji salaši. Jedan od najpoznatijih vojvođanskih salaša koji je prilagođen upotrebi u turističke svrhe jeste salaš 137 koji u svojoj ponudi sadrži usluge vezane za sledeće aktivnosti: škola jahanja, rekreativno jahanje, vožnja fijakerom/sankama, igralište za decu, tereni za mali fudbal, odbojku i badminton, pansion za pse i konje, degustacija vina, organizacija lova, škola golfa -

početni udarac (za organizovane grupe), gađanje lukom i strelom (za organizovane grupe), iznajmljivanje prostora za poslovne sastanke, organizacija proslava.

### **Planiranje i upravljanje razvojem ruralnog turizma**

Turizam, kao globalna društveno-ekonomska pojava, beleži stalan i stabilan rast u poslednjih šest decenija. S druge strane, predviđa se dalji stabilan i dinamičan rast međunarodnog turizma uz ostvarivanje stabilnog rasta međunarodnog turističkog prometa i prihoda. Savremene tendencije u razvoju međunarodnog turizma počivaju na osobenostima turističke tražnje, kao i na odgovarajućem prilagođavanju turističke ponude. Imajući to u vidu, može se oceniti da se turizam nalazi u procesu stalnih i snažnih promena. Promene u okviru turizma proizlaze, prvenstveno, iz menjanja strukturnih elemenata, odnosno strukturne transformacije turizma u celini. Osnovne promene, koje čine turizam izrazito turbulentnim, tiču se značajnog delovanja činilaca iz okruženja, povezano sa sve izrazitijom svešću o potrebi za očuvanjem osnove njegovog razvoja – prostora, odnosno prirodnog okruženja. Navedene promene su uslovile potrebu za novim promišljanjima u vezi sa razvojem turizma, koja počivaju na dva osnovna postulata – zaštiti i očuvanju prirodnih i kulturnih resursa, na kojima se zasniva razvoj turizma, i isticanju problema društvenih troškova razvoja turizma. U suštini, reč je o primeni koncepta održivog razvoja turizma, odnosno o građenju održivog sveta kroz turizam. Razvoj turizma na selu, u nezagađenoj prirodnoj sredini, uz izraženu individualizaciju turističke tražnje i njeno značajnije usredsređivanje na nestandardne turističke proizvode predstavlja jednu od osnova primene takvog koncepta razvoja turizma [13].

Srbija je 2002. godine u Johanezburgu, kao primer održivog razvoja, predstavila održivi turizam, odnosno, turizam postavljen na konceptu održivog razvoja. Tokom poslednjih nekoliko godina, razvoj programa održivog turizma uspostavlja se strateški. Cilj programa je da postigne dva ključna rezultata. Na nacionalnom nivou: razvoj pravnog i političkog okvira za podršku diverzifikaciji ruralne ekonomije putem turizma i doprinos postizanju Milenijumskih ciljeva razvoja. Ključne aktivnosti usmerene ka dostizanju ovog cilja su: a) razvoj Nacionalnog master plana za razvoj ruralnog turizma i Nacionalnog programa ruralnog razvoja; b) davanje smernica za javne investicije sa ciljem stvaranja nacionalnih i međunarodnih partnerstava između javnog, civilnog i državnog sektora. Na lokalnom nivou: bolja povezanost i organizacija ruralnog turizma, putem poboljšanja kapaciteta lokalnih aktera za pružanje usluga i proizvodnju u skladu sa nacionalnom strategijom. Ključne aktivnosti usmerene ka dostizanju ovog cilja uključuju: a) jačanje kapaciteta preduzetnika u ruralnom turizmu, turističkih organizacija i udruženja građana, b) promocija inovativnog pristupa

razvoju, preko Lokalnih akcionih grupa (LAG) i turističkih organizacija, i davanje posebne podrške lokalnim projektima putem Zajedničkog programa UN za održivi turizam i ruralni razvoj. Na konkursima za diverzifikaciju ruralne ekonomije putem turizma 2010. i 2011. godine, dodeljena su bespovratna sredstva od ukupno 600.000 USD; podržano je preko 70 projekata. Posebna pažnja je posvećena aktiviranju žena i ugroženih kategorija društva i podsticanju njihovog učešća u ruralnom turizmu, naročito u proizvodnji lokalnih rukotvorina i tradicionalnim načinima proizvodnje, revitalizaciji seoskih škola i stimulisanju aktivnog učenja i učenja u prirodi za decu i omladinu, kao i olakšavanju pristupa tržištu lokalnih poljoprivrednih proizvoda, posebno onih koji potiču sa malih poljoprivrednih gazdinstava [8, 18-21].

Prema Master-planu ruralnog turizma, pored podrške obezbeđene kroz podršku ruralnom razvoju u okviru budžeta za poljoprivredu i u budućnosti dostupnih IPARD fondova, podrška razvoju u ovoj oblasti biće pružena i iz fondova uspostavljenih po Zakonu o budžetu Republike Srbije za finansiranje i podsticaje u turizmu i u skladu s Uredbom o uslovima i načinima raspodele i korišćenja kreditnih sredstava za podsticanje kvaliteta restorana namenjenih pojedincima i SME u sektoru turizma za relevantnu godinu. U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi (*Službeni list RS. br. 129/07*) i Zakona o izmenama i dopunama Zakona o lokalnoj samoupravi (*Službeni list RS. br. 47/11*), podrška će, takođe, biti obezbeđena i iz budžeta lokalnih samouprava. Sredstva za resurse ruralnog turizma biće, takođe, obezbeđena za ostale državne institucije i ministarstva od međunarodnih donatora kao što su GTZ, Svetska banka, EBRD, i regionalnih razvojnih projekata u okviru saradnje između opština u regionu, kao i prekograničnog finansiranja. Učešće privatnog sektora u pružanju finansijske podrške programu je različito za različite tipove implementacionih programa, ali u realizaciji srednjih i velikih investicionih planova treba da učestvuju sa 50% [5, 79-83].

Složenost turizma kao privredne i društvene aktivnosti uslovljava da i planiranje i upravljanje razvojem turizma bude specifično i da zahteva posebnu organizovanost na svim nivoima. Planiranje razvoja turizma je, u suštini, proces, koji se zasniva na istraživanju, čiji je cilj optimizacija potencijalnog doprinosa turizma ljudskom blagostanju i kvalitetu prirodne/životne sredine. Obavlja se na više nivoa, u skladu sa karakterom turizma, pri čemu je posebno važno pitanje pronalaženja ravnoteže između pojedinih nivoa organizovanja, posebno u okviru turističkih destinacija (odnos između državnih i paradržavnih organa na svim nivoima, s jedne strane, i, s druge strane, turističke privrede). Ruralni turizam ima, takođe, niz specifičnosti koje se moraju poštovati pri planiranju i upravljanju. Opšti cilj planiranja i upravljanja razvojem seoskog turizma bilo bi stvaranje ravnoteže

između tražnje i ponude, odnosno ukupnih kapaciteta (prostornih i drugih) u cilju minimiziranja konflikata i punog iskorišćavanja prirodnih osnova za razvoj turizma, bez degradiranja životne sredine. Postojanje odgovarajućih resursa za razvoj turizma i tradicija u razvoju seoskog turizma predstavljaju osnovu za razlikovanje tri posebna tipa prilaza u vezi sa planiranjem i upravljanjem razvojem turizma, i to za :

- ruralna područja sa tradicijom u razvoju turizma,
- ruralna područja sa značajnim resursima, ali bez dovoljno tradicije u razvoju turizma,
- ruralna područja siromašna resursima i bez tradicije u razvoju seoskog turizma [13].

Svaki od navedenih tipova zahteva različite pristupe i strategije, uz postojanje zajedničke metodologije planiranja i načina upravljanja.

Koncept održivog razvoja turizma, koji je posebno bitan za razvoj ruralnog turizma, može postati osnova svrsishodnog razvoja turizma u turističkim destinacijama na svim nivoima ukoliko njegova načela budu uključena u proces planiranja razvoja turizma, posebno strategijskog, i ukoliko budu izražena u strategijskim ciljevima razvoja. Osnovni, odnosno prioritetni ciljevi razvoja turizma, u okviru procesa planiranja, mogu biti veoma brojni, raznovrsni i konfliktni. Oni mogu biti izraženi u ekonomskim, socijalnim i environmentalnim terminima.

Prihvatanje svesti o potrebi za određivanjem strategijskih ciljeva razvoja turizma koji su širi od ekonomskih, podrazumeva i veći uticaj javnog sektora, odnosno državnih i paradržavnih organa. Jedan od osnovnih preduslova za uspešno planiranje i upravljanje održivim razvojem ruralnog turizma jeste i aktivno uključivanje seoske zajednice, odnosno lokalnog stanovništva u taj proces. Ovo uključivanje je potrebno jer priroda, odnosno prirodno okruženje, predstavlja bitan faktor ukupnog kvaliteta života stanovnika seoskih područja. Svako korišćenje ovog resursa u svrhe razvoja turizma, bez saglasnosti lokalne zajednice, može biti ocenjeno od strane lokalnog stanovništva zloupotrebom i predstavljati destimulirajući činilac razvoja seoskog turizma.

Postojanje ravnoteže, odnosno partnerskog odnosa između brojnih učesnika u razvoju ruralnog turizma je drugi bitni činilac uspešnosti planiranja i upravljanja razvojem ruralnog turizma. U centru pažnje je prvenstveno odnos između javnog i privatnog sektora, odnosno između državnih i paradržavnih organa, s jedne strane, i s druge strane, turističkih preduzeća i svih drugih organizacija koje se neposredno i posredno uključuju u razvoj seoskog turizma. Ovaj partnerski odnos bi trebalo da

rezultira uključivanjem, u proces planiranja i upravljanja razvojem seoskog turizma, širih društvenih i environmentalnih pitanja.

Težnja ka održivom razvoju ruralnog turizma podrazumeva da i posetioci/turisti aktivno učestvuju u ukupnom procesu, u cilju saobražavanja njihovog ukupnog ponašanja postavljenim ciljevima razvoja, prvenstveno zaštititi i očuvanju prirodnog okruženja i kulturno-istorijskog nasleđa. Reč je o usmeravanju ponašanja posetilaca/turista, odnosno o upravljanju načinom korišćenja ukupnih resursa u seoskim područjima, od strane posetilaca/turista (visitor management). Jedan od najčešćih načina ostvarivanja ovog uticaja je objavljivanje zvaničnih pravila ponašanja kako bi posetioci, odnosno turisti, prilagođavanjem svog ponašanja, preuzeli deo odgovornosti u zaštiti resursa seoskog turizma.

Turbulentne promene na turističkom tržištu, kako na strani turističke tražnje, tako i na strani turističke ponude, zahtevaju stalna adaptiranja svih učesnika u tom procesu. To podrazumeva da proces planiranja i upravljanja mora biti kontinuelan i prožet inovativnim pristupima. Osnovni cilj je težnja ka proaktivnim pristupom u zaštiti i očuvanju svih resursa povezanih sa razvojem seoskog turizma [9, 1-4].

### **Moguća ograničenja i potencijalni izazovi**

Opasnosti koje vrebaju i koje se mogu pojaviti u slučaju neadekvatnog praćenja rasta ruralnog turizma jesu, pre svega, narušavanje zdrave životne sredine i gubljenje kulturnog identiteta. Sve ovo zahteva da se posebna pažnja obrati na očuvanje zdrave i ekološki čiste životne sredine, održivo korišćenje biodiverziteta i u tu svrhu ruralni turizam bi trebao da se razvija, posebno se oslanjajući na ekoturizam kao savremeni koncept korišćenja turističkih potencijala koji po definiciji predstavlja ekološki odgovorno putovanje i posetu relativno očuvanim područjima, radi uživanja u prirodi, ali uz unapređenje zaštite prirode. Nasuprot klasičnom turizmu koji je usmeren na putovanje u područja sa lepom prirodom, ekoturizam ostvaruje korist za lokalno stanovništvo u ekološkom, kulturnom i ekonomskom smislu. Negativni uticaji turizma na životnu sredinu uključuju pritisak na prirodne resurse, biodiverzitet i staništa i stvaranje otpada i zagađenje. Neodrživi turizam može prouzrokovati iste oblike zagađenja kao bilo koja druga industrija: buka, otpad, ispuštanje otpadnih voda, ulja i hemikalija i sl.

Pravovremenim planiranjem razvoja turizma mogu se sprečiti štete i skupe greške i izbeći postepeno uništavanje vrednosti životne sredine značajne za turizam. Sadašnji negativni uticaji turističkih aktivnosti na kvalitet životne sredine su uzrokovani slabim sprovođenjem propisa o planiranju i izgradnji, nedostatkom infrastrukture za tretman otpadnih voda i nekontrolisanim odlaganjem otpada, kao i neefikasnim upravljanjem zaštićenim prirodnim dobrima.



## Zaključak

U Srbiji su evidentne velike regionalne razlike između pojedinih regija koje se, pre svega, ispoljavaju u različitim stepenima ekonomske pa i svake druge razvijenosti. Sve to predstavlja ključni faktor u podsticanju migracije stanovništva, pre svega, mlađe populacije iz nerazvijenih područja u industrijske centre i ima za posledicu nestajanje čitavih naselja u ruralnim regijama. Teritorijalno nerazvijena područja su u istočnim, južnim i delimično zapadnim delovima Srbije. Prema statističkim podacima povećava se razlika između razvijenih i nerazvijenih područja, tako da Srbija danas spada u zemlje sa najvećim regionalnim razlikama. Rešavanje problema neravnomernog regionalnog razvoja je dugoročan zadatak tako da je potrebna jasna politika i strategija koja će da objedini aktivnosti lokalne zajednice, regionalnih institucija i Vlade Republike Srbije. Jedna od mogućnosti za razvoj ruralnih regija Srbije oličena je i u korišćenju prirodnih potencijala, pre svega, mogućnosti koje se pružaju razvojem ruralnog turizma. Globalni trendovi u svetu glorifikuju povratak prirodi, zdrav način života, ne narušavanje biodiverziteta, očuvanje biljnih i životinjskih vrsta, korišćenje obnovljivih izvora energije. Ovakav trend treba iskoristiti u cilju revitalizacije ruralnih sredina u Srbiji, tj. oporavka sela koja su u fazi nestajanja. Realno veliki razvojni potencijali kojima raspolažu ruralne sredine stoje neiskorišćeni, a pri tome demografska slika seoskih sredina je sve gora. Buduće aktivnosti vezane za ruralni razvoj trebaju da budu utemeljene, pre svega, na konceptu održivog korišćenja poljorivrednih resursa, korišćenju obnovljivih izvora energije i ruralnom turizmu. Iz svega prethodno navedenog jasno proističe da ruralni turizam jeste jedan od alternativnih pravaca razvoja ruralnih regija ali se pri tome ne sme smetnuti sa uma da nije jedini.

Očigledno je da političke strukture na nivou republike, lokalne samouprave sa jedne strane i srpski domaćini sa druge strane moraju se, usaglasiti i koordinirano preduzeti adekvatne aktivnosti u cilju unapređenja razvoja ruralnih sredina. Imajući u vidu da preko 80% Srbije predstavljaju ruralne oblasti jasno je kolika je veličina i značaj ruralnog razvoja za dobrobit čitave zemlje.

## Literatura

1. Bogdanov, N. (2007), Mala ruralna domaćinstva u Srbiji i ruralna nepoljoprivredna ekonomija, Beograd.
2. Grupa autora, (2005), Strategija turizma Republike Srbije, Horwath Consulting Zagreb, Ekonomski fakultet, Beograd.str.128-138
3. Hopić, S., (2009), Ruralni razvoj u Srbiji, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd
4. Kušen, E., (2006.), Turizam na seljačkom gospodarstvu, Turizam 7-8, Hrvatska turistička zajednica i Institut za turizam.
5. Milošević, Đ.S., Milovanović, J. (2012), Održivi turizam u funkciji ruralnog razvoja - Mala poljoprivredna gazdinstva i ruralni turizam u Srbiji, Fakultet za primenjenu ekologiju Futura Univerzitet Singidunum Beograd, Agroznanje, FAO
6. Simonović, D. i sar. (2008), Ruralni razvoj i ruralni turizam, Agromreža, Beograd. Dostupno na [http://www.ruralinfosrbia.rs/dokumenta/brosura\\_rrazvoj\\_i\\_rturizam.pdf](http://www.ruralinfosrbia.rs/dokumenta/brosura_rrazvoj_i_rturizam.pdf)
7. Todorović, M., Bjeljac, Ž. (2007), Osnove razvoja ruralnog turizma u Srbiji, Glasnik srpskog geografskog društva, br.1 UDC 911.3:380.8 (497.11)
8. UNDP/UNEP, (2012), Study on Achievements and Perspectives towards a Green Economy and Sustainable Growth in Serbia.
9. Ševarlić, M., Petrović, Z. Privredni značaj, turistički imidž i održivi razvoj seoskog turizma u Rudničko-takovskom kraju", Dostupno na [http://www.selo.co.rs/strucni\\_radovi.php?id=10](http://www.selo.co.rs/strucni_radovi.php?id=10)
10. Živković, B. (2010), Ruralni razvoj i ruralni turizam u funkciji održivog korišćenja biodiverziteta, ECOLOGICA, UDC : 504.75:379.844, Beograd.
11. Živković, B. (2010), Promocija turističkih potencijala ruralnih sredina, Majska konferencija o strategijskom menadžmentu, Tehnički fakultet Bor, ISBN:978-86-80987-77-4
12. <http://www.politika.rs/rubrike/Drustvo/Sela-bez-beba.lt.html>
13. [http://www.cenort.rs/?page\\_id=59\(20.07.2012.\)](http://www.cenort.rs/?page_id=59(20.07.2012.))

## **RURAL TOURISM-AN ALTERNATIVE ORIENTATION OF THE DEVELOPMENT OF THE RURAL REGIONS IN SERBIA**

**Abstract:** Negative economic trends which have marked domestic economy in the last two decades, were extremely prominent in agriculture, which as a consequence had weakened and devastated economic power of rural regions. This situation also directly affected migration trends, driving young people from rural regions to towns, cities and EU countries, which created a negative demographic picture of the rural regions in Serbia. Since the global trends glorify the return to nature tendencies, healthy life, biodiversity and flora and fauna preservation, as well as renewable energy sources utilisation, rural tourism as an alternative source of income appeared as a logical choice. Rural tourism with all its various concepts represent a real development instrument for rural regions. The measures taken by the government in the last decade have greatly favoured development of the rural tourism. This paper will disclose the hardship and aggravated economic conditions which the rural regions in Serbia have been exposed to. It will also point out the importance of the rural tourism development. At the same time it will show the potential challenges and risks which follow the rural tourism development. The paper emphasizes the important role that the governmental institutions have in the development of the rural tourism.

**Keywords:** rural tourism, rural regions, sustained development



# FISKALNA KONSOLIDACIJA, EKONOMSKI RAST I SOCIJALNE NEJEDNAKOSTI U SRBIJI

Dr Slavoljub Šljivić,\* Mr Boris Jevtić,\*\* Sonja Šljivić\*\*\*

**Apstrakt:** Ovaj rad se bavi fiskalnom strategijom Vlade Republike Srbije. Osnovna hipoteza je da fiskalna konsolidacija može da uspe samo ako je povezana sa ekspanzivnom monetarnom politikom, a pri tome je i socijalno izvodljiva. Svrha izlaganja je da se ponudi model za koordinaciju odgovarajućih makroekonomskih politika i strukturnih reformi radi smanjivanja racija duga Republike Srbije. Pored uvoda i zaključka, rad ima četiri dela. Prvi deo se bavi budžetskim ograničenjem države i evolucijom duga. Drugi deo sadrži pregled literature. Treći deo se bavi analizom fiskalne konsolidacije R. Srbije za period 2013-2015. godine. Četvrti deo govori o socijalnim nejednakostima i strukturnim reformama.

**Ključne reči:** fiskalna konsolidacija, ekonomski rast, socijalne nejednakosti, strukturne i poreske politike

## Uvod

Godine 2012. Republika Srbija je dobila novu koalicionu vladu. Koalicija se pojavila na političkoj sceni na krilima slogana: Promene. Ako su promene igde potrebne, onda je to na području sređivanja javnih finansija. Eksplozija javnog duga sektora opšte države je zapretila ponavljanjem „grčkog scenarija“ na tlu R. Srbije. Vlada je reagovala na tu pretnju usvajanjem strategije fiskalne konsolidacije. Ovaj rad se bavi strategijom fiskalne konsolidacije R. Srbije za period 2013-2015. godine. U radu se ističe hipoteza da fiskalna konsolidacija može da uspe samo ako je povezana sa ekspanzivnom monetarnom politikom, a pri tom je i socijalno izvodljiva. Socijalna izvodljivost podrazumeva smanjivanje nejednakosti dohodaka i zaštitu tranzicionih gubitnika. Svrha rada je da se ponudi model za koordinaciju odgovarajućih makroekonomskih politika i strukturnih reformi radi smanjivanja racija duga R. Srbije.

---

\* Vanredni profesor, Visoka škola za poslovnu ekonomiju i preduzetništvo Beograd, Srbija, [sensa037@gmail.com](mailto:sensa037@gmail.com)

\*\* Računarski fakultet Beograd, Srbija, doktorske studije, [boris.jevtic@gmail.com](mailto:boris.jevtic@gmail.com)

\*\*\* Ekonomski fakultet Beograd, Srbija, master studije, [sonja.sljivic@yahoo.com](mailto:sonja.sljivic@yahoo.com)

U radu se koriste metod analize i komparativni metod. Metod analize se primenjuje za ispitivanje komponenti relacije o evoluciji duga, na primeru fiskalne konsolidacije R. Srbije. Komparativni metod se koristi u delu izlaganja o socijalnim nejednakostima i strukturnim reformama.

Materija je raspoređena u četiri dela. Prvi deo se bavi budžetskim ograničenjem države i evolucijom duga. Drugi deo sadrži pregled literature o fiskalnoj konsolidaciji i strukturnim reformama u zemljama EU i OECD. Treći deo je posvećen analizi fiskalne konsolidacije R. Srbije za period 2013-2015. godine. Četvrti deo govori o socijalnim nejednakostima i o kompromisu između efikasnosti i jednakosti u sprovođenju strukturnih reformi.

### Budžetsko ograničenje države i evolucija duga

Fiskalna konsolidacija je politika koja ima za cilj da smanji budžetski deficit i kumuliranje duga. Država finansira deficit pomoću zaduživanja, metodom koji se zove budžetsko ograničenje države [2, str. 518-534]. Budžetsko ograničenje države tvrdi da je promena duga države u godini  $t$  jednaka deficitu koji se ostvari u godini  $t$ , odnosno:

$$B_t - B_{t-1} = \text{deficit} \quad (1)$$

pri čemu su oznake simbola sledeće:  $B_t$  = dug države na kraju godine  $t$ ;  $B_{t-1}$  = dug države na kraju godine  $t-1$ , ili, ekvivalentno, na početku godine  $t$ .

Budžetski deficit formalno može da se izrazi na sledeći način:

$$\text{Deficit} = rB_{t-1} + G_t - T_t \quad (2)$$

Značenje novih simbola je sledeće:  $r$  = realna kamatna stopa;  $G_t$  = javna potrošnja na robe i usluge u godini  $t$ ;  $T_t$  = neto porezi u godini  $t$  (poreski prihodi po odbitku transfera). Izraz  $rB_{t-1}$  predstavlja realnu kamatu na postojeći dug države. Izraz  $G_t - T_t$  se zove primarni deficit (ekvivalentno, izraz  $T_t - G_t$  predstavlja primarni suficit).

Ako u izrazu (1) termin „deficit“ zamenimo izrazom (2), onda se dobija relacija:

$$B_t - B_{t-1} = rB_{t-1} + G_t - T_t \quad (3)$$

Premeštanjem izraza  $B_{t-1}$  na desnu stranu relacije (3) i njenim preuređenjem se dobija:

$$B_t = (1 + r) B_{t-1} + G_t - T_t \quad (4)$$

Relacija (4) govori da je dug države na kraju godine  $t$  jednak zbiru kamate na stanje duga iz prethodne godine, plus primarni deficit za vreme godine  $t$ .

Država može da finansira dug na dva načina i to: (i) emisijom i prodajom hartija od vrednosti na finansijskom tržištu i (ii) monetizacijom duga. U prvom slučaju ne postoji efekat na monetarnu bazu i na ponudu količine novca. U drugom slučaju Centralna banka otkupljuje sve neprodane državne hartije od vrednosti na finansijskom tržištu, povećavajući monetarnu bazu i ponudu novca. Finansiranje kontinuiranih deficita pomoću monetizacije duga ima za posledicu rast inflacije. Ova situacija je posebno karakteristična za mnoge zemlje u razvoju, koje nemaju razvijena finansijska tržišta [12, str. 643-645].

Država može da smanji dug samo ako kreira primarni suficit. Primarni suficit može da se kreira bilo smanjivanjem javnih rashoda, ili povećanjem poreskih prihoda, odnosno kombinacijom navedenih mera. U daljem tekstu će se pretpostaviti da rashodi ostaju nepromenjeni, a da se primarni suficit formira po osnovu povećanja poreza. Država ima dve mogućnosti po pitanju smanjivanja duga i to: (i) otplata duga u celini i (ii) stabilizacija duga.

Kada je u pitanju otplata duga u celini, vlada može da čeka sve do godine  $t$ , kada će povećati poreze, stvoriti primarni suficit i sa njime otplatiti dug. Za sve vreme čekanja, dug se uvećava po stopi koja je jednaka kamatnoj stopi. U godini  $t$  kada vlada odluči da otplati dug u celini, budžetsko ograničenje se svodi na izraz:

$$T_t - G_t = (1+r)^{t-1} \quad (5)$$

Izraz (5) može da se tumači na sledeći način: ako vlada ima inicijalni dug 1, da bi taj dug vratila u godini  $t$ , onda ona mora da stvori primarni suficit u iznosu  $(1+r)^{t-1}$ . Na osnovu izraza (5) sledi prvi važan zaključak: ako je potrošnja nepromenjena, smanjenje poreza mora eventualno da bude kompenzirano povećanjem poreza u buduće. Što duže vlada čeka da poveća poreze, ili što je veća realna kamatna stopa, veće će biti eventualno povećanje poreza.

Kada je u pitanju stabilizacija duga, vlada vrši promenu rashoda ili/i poreza sa ciljem da dug ostane konstantan u narednom periodu. Na primer, neka vlada odluči da stabilizuje dug u godini 2, tako da dug u toj godini i na dalje ostaje isti kao što je bio na kraju godine 1. Na osnovu ovih pretpostavki budžetsko ograničenje u relaciji (4) se svodi na izraz:

$$T_t - G_t = r \quad (6)$$

Da bi se izbeglo povećanje duga u budućem periodu vlada mora da ostvaruje primarni suficit u svakoj narednoj godini. Primarni suficit mora da bude jednak realnoj kamati na postojeći dug, kako bi nivo duga ostao neizmenjen. Ovaj primer vodi ka još jednom važnom zaključku. Dug države je nasleđe kumuliranih deficita iz prethodnih perioda. Da bi se stabilizovao dug, vlada mora da eliminiše deficit.

Da bi to uradila, ona mora da ostvari primarni suficit koji je jednak kamatama na postojeći dug.

Za fiskalnu konsolidaciju je izuzetno važan odnos duga prema veličini bruto domaćeg proizvoda, odnosno racio duga (debt-to-GDP ratio). Polazeći od relacije budžetskog ograničenja (4) i uvođenjem u analizu realnog bruto domaćeg proizvoda, dolazi se do relacije koja opisuje evoluciju racija duga na sledeći način:

$$B_t / Y_t - B_{t-1} / Y_{t-1} = (r-g) B_{t-1} / Y_{t-1} + G_t - T_t / Y_t \quad (7)$$

Oznake simbola su sledeće:  $Y_t$  = realni bruto domaći proizvod;  $g$  = stopa rasta realnog bruto domaćeg proizvoda.

Promena racija duga je jednaka zbiru dva izraza. Prvi izraz predstavlja razliku između realne kamatne stope i stope rasta, pomnoženu sa inicijalnim raciom duga. Drugi izraz je racio primarnog deficita prema GDPu. Relacija (7) podrazumeva da će povećanje racija duga prema GDP biti veće:

- što je veća realna kamatna stopa;
- niža stopa rasta outputa;
- veći inicijalni racio duga;
- veći racio primarnog deficita prema GDP.

Ukoliko neka vlada zaključi da je racio duga suviše visok, pitanje je kako i koliko brzo treba da se smanji? U tom slučaju vlada treba da stvara primarne suficite tokom niza godina, pa čak i decenija. Perspektiva višedecenijske fiskalne restrikcije je veoma neprijatna. Zbog toga za prezadužene zemlje postoji alternativno rešenje-odbiti plaćanje duga delimično, ili u celini. Odbijanje da se dug plati je krajnje rešenje. Ono može da se koristi samo kada se iscrpu sve druge mogućnosti.

### **Pregled literature**

Ekonomska stvarnost poznaje privredne cikluse. Monetarna politika utiče na fluktuacije privrednog ciklusa (prosperitet-recesija-depresija), preko realne kamatne stope ( $r$ ). Promena realne kamatne stope utiče na komponente agregatne tražnje, čime se menja i stopa privrednog rasta ( $g$ ). Oba elementa, odnosno njihova razlika ( $r-g$ ), predstavlja značajan činilac za evoluciju duga države.

Fiskalna politika stabilizuje fluktuacije privrednih ciklusa pomoću ekspanzivnog, ili restriktivnog delovanja. Karakter fiskalne politike, međutim, ne može da se pouzdano odredi pomoću veličine deficita [1, str. 357]. Savremene javne finansije razlikuju strukturne i ciklične deficite. Rasčlanjavanje deficita na



strukturnu i cikličnu komponentu ima ključan značaj za određivanje karaktera fiskalne politike [19, str 628-630; 4, str. 1-3].

Fiskalna politika na dva načina može da stabilizuje privredni ciklus. Jedan način je kroz automatske stabilizatore. Drugi način je pomoću diskrecione fiskalne politike [9, str. 160-187]. Po svojoj prirodi, automatski stabilizatori deluju trenutno i neposredno tokom perioda kriza. Snaga automatskih stabilizatora zavisi od nekoliko faktora: (i) veličine transfernih plaćanja, kao što je obim osiguranja protiv nezaposlenosti, (ii) progresivnosti poreskog sistema i (iii) efekata poreza i transfera na tražnju za radom i kapitalom. Generalno posmatrano, automatski stabilizatori su odigrali konzistentniju kontracikličnu ulogu nego diskreciona fiskalna politika. Diskreciona fiskalna politika uključuje aktivne mere koje vlada sprovodi u oblastima javnih rashoda, poreza i transfera. Te mere se često preduzimaju iz razloga koji nemaju veze sa stabilizacijom privrednog ciklusa. Osim ovog nedostatka, diskrecionoj fiskalnoj politici se zamera i loše tajmiranje promena.

Koliko je fiskalna politika delotvorna u periodima recesije? Odgovor na to pitanje je složen i zavisi od karakteristika neke zemlje. Napredne ekonomije koriste diskrecionu fiskalnu politiku, ali ni blizu toliko kao što se oslanjaju na automatske stabilizatore, ili na monetarnu politiku. Suprotno naprednim ekonomijama, u zemljama u razvoju ne postoje ubedljivi dokazi u prilog kontracikličnih efekata fiskalne politike.

Mnoge zemlje u svetu se suočavaju sa problemom neodrživog nivoa duga. Bruto državni dug u zemljama OECD je premašio nivo od 100 procenata BDPa (Japan 200%) u 2011. godini. Projekcije za smanjivanje državnog duga obuhvataju period do 2050. godine. Da bi se dug smanjio na nivo od oko 50 procenata BDPa, u ovom periodu, primarni suficiti treba da se ostvaruju u rasponu 2%-12% godišnje, u zavisnosti od stepena zaduženosti svake zemlje pojedinačno [15, str.8-10].

Različite empirijske studije pokušavaju da utvrde koji faktori određuju uspeh fiskalne konsolidacije. Značajan faktor koji podstiče potrebu da se zemlja konsoliduje svakako je veličina budžetskog deficita. Monetarni uslovi takođe mogu da „ubede“ vlade da započnu konsolidaciju. Naime, velike kamatne marže su vrlo ubedljiv razlog za početak konsolidacije u mnogim zemljama. Trajanje konsolidacije zavisi od veličina budžetskog deficita. Ekonomski rast i relaksiranje monetarne politike kroz snižavanje dugoročnih kamatnih stopa pomažu da se stabilizuje dug. Umerena inflacija povećava verovatnoću za uspeh konsolidacije [13, str. 5-29].

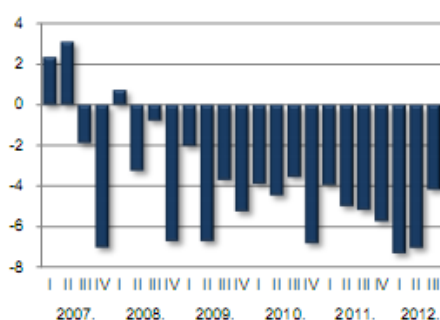
Diskusija o kvalitetu oporezivanja se koncentriše na efekte poreza na dugoročan i održiv ekonomski rast. Struktura poreza, dizajn pojedinačnih poreza i interakcije između različitih poreskih instrumenata mogu značajno da utiču na ekonomski rast. U tom smislu, povećanje poreza na dohodak pojedinaca i

preduzeća nisu prijateljski nastrojeni prema rastu. S druge strane, porezi na potrošnju, imovinu i „ekološki porezi“ su najmanje štetni za rast [17, str. 41].

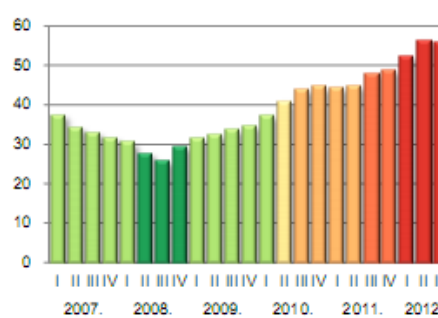
Tehnički posmatrano, smanjivanje budžetskog deficita je jednostavan zadatak: treba da se smanje rashodi i povećaju porezi. Iz političkog ugla, međutim, smanjivanje deficita je izuzetno težak zadatak. Svako smanjenje rashoda ili povećanje poreza šteti nečijim interesima, a po pravilu se radi o moćnim interesnim grupama. Zbog toga na čelu liste fiskalnih reformi treba da se nađu mere koje povećavaju efikasnost i jednakost; nisu prihvatljive mere koje smanjuju efikasnost i jednakost. Pravedniji i efikasniji poreski sistem može da se ostvari pomoću progresivnog oporezivanja dohodaka, kao i uvođenjem poreza na finansijske transakcije i drugih poreza na finansijski sektor [20].

### Analiza fiskalne konsolidacije Republike Srbije u periodu 2013-2015

U poslednjem kvartalu 2012. godine Vlada Republike Srbije je započela fiskalnu konsolidaciju, sa nasleđenim javnim dugom sektora opšte države od 65 procenata BDPa. Veličina duga značajno odstupa od dozvoljenih 45 procenata BDPa, što je granica koju definiše Zakon o budžetskom sistemu. Ukoliko se ovo fiskalno pravilo prekrši, Vlada treba da usvoji i primeni mere za vraćanje javnog duga u definisane okvire. Prvi utisak je da su mere Vlade prilično zakasnele. Ako je suditi po evoluciji fiskalnog rezultata i javnog duga, onda je fiskalna konsolidacija morala da započne tri godine ranije, tj. još 2010. godine (Slike 1 a/b).



**Slika 1a** Kretanje fiskalnog rezultata  
(u % BDPa)



**Slika 1b** Kretanje javnog duga  
(u % BDP-a)

Izvor: [14, str. 75]

Odlaganje početka fiskalne konsolidacije ima svoju cenu. Ta cena je plaćena kroz eksplozivan rast javnog duga sektora opšte države, pod uticajem

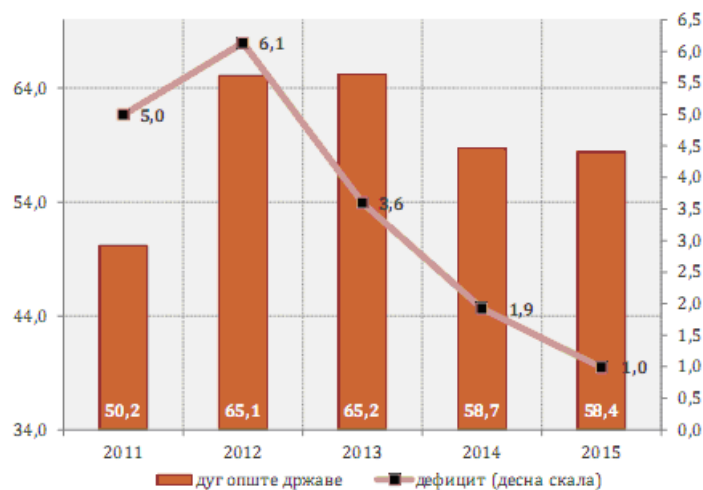
kontinuiranih primarnih deficita, kamata i kursnih razlika. Eksplozivni rast javnog duga je opasan fenomen, jer često vodi ka obaranju kreditnog rejtinga zemlje, nervozi investitora i posledično do rasta cene zaduživanja. Racionalno ekonomsko ponašanje u takvim uslovima bilo bi da država pokuša da stabilizuje dug. To bi podrazumevalo eliminaciju deficita i stvaranje primarnog suficita za pokriće (realnih) kamata. Takvo ponašanje, međutim, nije zabeleženo u R. Srbiji. Pozicija R. Srbije može zato da se oceni kao veoma nestabilna na početku sprovođenja fiskalne konsolidacije.

Da bi se povratila stabilnost javnih finansija i obezbedilo stabilno finansiranje duga, Vlada Republike Srbije je u fiskalnoj strategiji definisala okvir po kojem fiskalni deficit treba da se postepeno smanjuje do nivoa od 1 % BDPa do kraja 2015. godine. Osnovni elementi tog okvira se sadrže u Tabeli 1 i na Slici 2.

**Tabela 1** Rast BDP i kretanje fiskalnog rezultata u periodu 2013-2015 u % BDP

	2013.	2014.	2015.
Fiskalni deficit, u % BDP	3,6%	1,9%	1,0%
Realna stopa rasta BDP	2,0%	3,5%	4,0%

Izvor: [21, str. 52]



**Slika 2** Dug i deficit u % BDP

Izvor: [21, str. 53]

Prema projekcijama u Tabeli 1, fiskalni deficit treba da se postepeno smanjuje od 3,6% (2013), do 1% BDPa (2015) godine. Realna stopa rasta BDPa će se postepeno povećavati do nivoa od 4% godišnje u 2015 godini.

Ključno pitanje je da li projektovano smanjenje racija duga može da se ostvari? Prvi korak u daljoj analizi treba da bude ispitivanje razlike između realne kamatne stope i realne stope rasta BDPa, odnosno elementa ( $r-g$ ) iz relacije evolucije duga (7). Racio duga se smanjuje ukoliko je, pri ostalim nepromenjenim okolnostima, niža realna kamatna stopa i viša stopa rasta BDPa.

U zemljama evro zone referentna kamatna stopa Evropske centralne banke je na istorijskom minimumu u uslovima vrlo niske stope inflacije, u proseku ispod 3% u 2012. godini [14]. Na ovaj način Evropska centralna banka daje značajnu podršku zemljama članicama EU za smanjenje javnog duga

Situacija u R. Srbiji je znatno drugačija. Kamatne stope na državne dinarske hartije od vrednosti se kreću u rasponu od 10,5% do 16% u 2012. godini. U istom periodu međugodišnja stopa inflacije je iznosila 12,6%. Kamatne stope na državne evro obveznice se kreću u rasponu od 5,25% do 7,75%. Oko 70 procenata javnog duga Republike Srbije je sa fiksnom kamatnom stopom, dok oko 30 procenata je sa varijabilnom kamatnom stopom. Među varijabilnim kamatnim stopama najviše su zastupljeni EURIBOR i LIBOR na EUR-o [21, str. 79-83].

Srbija je kao i mnoge druge zemlje „talac“ međunarodnih rejting agencija koje u poslednje vreme smanjuju kreditne rejtinge zemljama dužnicima. Pad kreditnog rejtinga automatski znači povećanje kamatnih stopa i, posledično, otežavanje pristupa međunarodnim izvorima finansiranja i otežavanje tereta otplate duga. Trenutni kreditni rejting Srbije je BB- sa tendencijom daljeg pogoršavanja. Rizik od budućeg povećanja kamatnih stopa je realna mogućnost, a to može da umanjí rezultate fiskalne konsolidacije.

Na osnovu svega može da se zaključi da su realne kamatne stope u R. Srbiji znatno veće od onih u zemljama EU. Zato je važno da se u narednom koraku ispita ostvarivost projektovane stope rasta BDPa.

Fiskalna strategija sadrži pregled ostvarenih realnih i potencijalnih stopa rasta BDPa u periodu 2002-2012. godine, sa projekcijama za period 2013-2015. godine. Projekcija rasta je izložena na Slici 3.

U 2012. godini se očekuje pad realnog BDPa od -2%, dok su projekcije za naredni period optimistične: 2,0% (2013. godine), 3,5% (2014) i 4% (2015). Za R. Srbiju, stopa rasta BDPa je bolno pitanje ekonomske tranzicije. Ako se kao referentna tačka koristi prosečan rast BDP svih tranzicionih ekonomija, onda zaostajanje BDPa R. Srbije dostiže dramatičnih 45% u 2011. godini (1989 = 100) [5,

str. 23]. Tranzicioni gep je u velikoj meri posledica loših ideja koje nisu davale dobre rezultate kada je u pitanju ekonomski rast Srbije.



**Slika 3** Realni rast BDP: ostvarena stopa i dugoročan trend, u %

Izvor: [21, str. 17]

Slika 3 prikazuje i stope rasta potencijalnog BDPa. Potencijalni BDP predstavlja nivo autputa koji jedna ekonomija može da proizvede pri konstantnoj stopi inflacije. Potencijalan BDP je koristan za izračunavanje tzv. proizvodnog jaza.

Proizvodni jaz u Srbiji je bio negativan skoro u čitavom posmatranom razdoblju 2002-2012. godine [21, str. 24-26]. Potperiod 2007-2008. godine je bio izuzetak, jer je proizvodni jaz bio pozitivan. Osnovni razlog za veći stvarni BDP od potencijalnog bila je prekomerna domaća tražnja. Ova tražnja je bila kreirana na bazi rasta kredita, rasta zarada i visokog spoljnotrgovinskog deficita. Takav ekonomski rast, međutim, nije bio dugoročno održiv. Negativan proizvodni jaz će biti prisutan u 2013. i 2014. godini. Visok i nestabilan proizvodni jaz je posledica kontraproaktivne monetarne politike NBS.

Prvi elemenat u formuli za evoluciju duga ( $r-g$ ), čini se da je nepovoljan po srpsku ekonomiju. Realne kamatne stope na dug su izuzetno visoke u odnosu na stope rasta BDPa koje su ostvarivane u prethodnom periodu, a naročito tokom nekoliko poslednjih godina. Projektovane stope rasta za period 2013-2015. godine su ambicioznije, ali je njihovo ostvarenje skopčano sa velikim rizicima. Na spoljnom planu ključni rizik će biti brzina oporavka globalne ekonomije, posebno u EU. Na unutrašnjem planu, rast BDP će zavistiti od tempa i dubine strukturnih reformi, makroekonomskih i sektorskih politika i sl. Ukoliko se ne smanji razlika između realnih kamatnih stopa na dug i stope rasta BDPa, jedina preostala alternativa je dalja fiskalna konsolidacija, ovoga puta u mnogo većem obimu.

Prema međunarodnim standardima, nivo zaduženosti srpske privrede još uvek nije postao alarmantan. Sa nivoom javnog duga sektora opšte države od 65% BDPa, Srbija je srednje zadužena zemlja, u poređenju sa zemljama EU na kraju 2012. godine. Grčka je rekorder među dužnicima (160% BDPa), a u samom vrhu najzaduženijih zemalja su Italija, Irska i Portugal (sve preko 100% BDPa). Neke velike zemlje, kao što su Francuska, Nemačka i Španija, takođe imaju veći ratio duga od Srbije (između 80 i 90% BDPa). Ugovorom iz Mاستrihta, dozvoljen nivo duga za zemlje članice EU je 60% BDPa [21, str. 39].

Racio primarnog deficita ( $Gt-Tt / Yt$ ), poslednji je elemenat iz relacije evolucije duga (7), koji se ispituje na primeru Srbije. U Tabeli 2 su izloženi podaci koji su značajni za izračunavanje racija primarnog deficita. Period 2012-2013. je izgubljen za R. Srbiju, s obzirom da su primarni balansi u odnosnim godinama negativni. Tek u 2014. i 2015. godini, kao rezultat projektovanih primarnih suficita od 0,6% i 1,2%, respektivno, racio primarnog balansa će moći da doprinese smanjenju duga R. Srbije.

**Tabela 2** Racio primarnog deficita Srbije za period 2012-2015

Elementi	2012.p.	2013.p.	2014.p.	2015.p.
	U milijardama dinara i procentima			
Primarni deficit/suficit	-133,7	-39,9	+24,8	+50,9
Bruto domaći proizvod	3.267,1	3.679,0	3.979,1	4.316,2
%	-4,1	-1,2	+0,6	+1,2

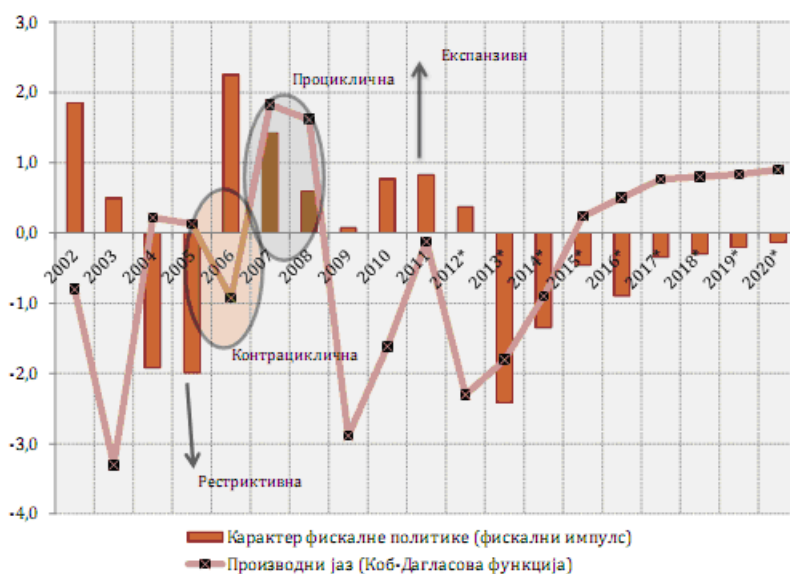
Izvor: [Prilagođeno na osnovu 21, str. 17 i 84]

Karakter fiskalne politike R. Srbije može da se oceni na osnovu tzv. fiskalnog impulsa koji je na Slici 4 označen u formi stubića, sa pozitivnim ili negativnim vrednostima. Fiskalna politika Srbije je uglavnom bila ekspanzivna u periodu 2002-2012. godine. Što se tiče budućnosti, fiskalna politika treba da ima restriktivan karakter u periodu 2013-2015. godine. Nakon tog perioda fiskalna politika treba i dalje da bude restriktivna, ali će stepen restriktivnosti postepeno da se smanjuje.

Radi određivanja cikličnih efekata fiskalne politike, neophodno je da se Slika 4 dopuni sa krivom proizvodnog jaza. U tom slučaju prociklični efekat se karakteriše prisustvom ekspanzivne fiskalne politike u uslovima kada zemlja ostvaruje ekonomski rast iznad potencijalnog rasta (ili restriktivna politika u uslovima recesije). Obrnuto važi za kontracikličnu politiku.

Republika Srbija je vodila procikličnu fiskalnu politiku u potperiodu 2007-2008. godine. Takva fiskalna politika je onemogućavala dejstvo automatskih

stabilizatora. Kontraciklična fiskalna politika je vođena u periodu delovanja globalne krize 2009-2012. godine. To, međutim, nije dovelo do oporavka ekonomskog rasta zbog tzv. efekta istiskivanja.



**Slika 4** Karakter i efekti fiskalne politike u periodu 2002-2020

Izvor: [21,67]

Pitanje koje se logično postavlja je kako fiskalna i monetarna politika treba da reaguju na aktuelni pad BDPa u R. Srbiji? Da li će one da budu koordinisane, ili međusobno nezavisne? Da li će fiskalna i monetarna politika da budu prociklične, ili kontraciklične u praksi? Rešenje problema čini se da je u stvaranju kontracikličnog „miksa“ fiskalne i monetarne politike. Fiskalna politika mora da smanji neproductivne javne rashode. Na taj način slabi i pritisak države za dodatnim zaduživanjem. Posledično, visoke kamatne stope će morati da se smanje.

Fiskalna konsolidacija, međutim, ne može sama da spreči mogući dalji pad BDPa. Monetarna politika treba da bude ekspanzivna. Varijanta sa monetizacijom fiskalnog duga nije dobro rešenje. Prihvatljiva alternativa bila bi da se količina novca poveća pomoću smanjivanja mandatornih deviznih rezervi banaka. Na taj način monetarna politika bi dala ključni doprinos za olakšanje tereta otplate duga. Dugoročno posmatrano, strukturne reforme su ipak neizbežne. Bez njih ne bi bilo moguće da se smanje kvazi-fiskalni deficiti u javnim fondovima i javnim preduzećima [10, str. 39-40].

Osnovni motiv za početak fiskalne konsolidacije u Srbiji je bio strah da bi svaki izostanak primene mera fiskalne konsolidacije u uslovima rekordnih budžetskih deficita, doveo do dužničke krize i ponavljanja grčkog scenarija [21, str. 34]. Sredinom 2012. godine R. Srbija je dobila novu koalicionu vladu koja je proglasila stabilizaciju državnog budžeta za jedan od ključnih ekonomskih prioriteta. Konsolidacioni napor zemalja u okruženju i šire, svakako su doprineli početku sprovođenja fiskalne konsolidacije.

Ocena programa fiskalne konsolidacije u R. Srbiji ne može da mimoiđe pitanje kvaliteta oporezivanja. Ovo pitanje ima teorijsku, ali i praktičnu dimenziju. Što se tiče teorijske dimenzije, značajna činjenica je da jedan isti nivo poreskog opterećenja može da ima vrlo različite ishode po veličinu ekonomskog rasta. Teorija i praksa po ovom pitanju se zalažu za zaokret od oporezivanja dohoda i kapitala (štetno po ekonomski rast), ka izdašnjem oporezivanju potrošnje i imovine (korisno po ekonomski rast). Praktična dimenzija kvaliteta oporezivanja u Srbiji proizlazi iz značaja koji je fiskalna strategija dala pitanju ekonomskog rasta. Nekvalitetna rešenja u domenu oporezivanja bi mogla da ugroze taj rast. Ključno pitanje je koliko je program fiskalne konsolidacije „prijateljski“ prema projektovanom ekonomskom rastu?

Povećanje stope oporezivanja dohotka po osnovu kapitala (sa 10% na 15%), kao i povećanje stope poreza na dobit (sa 10% na 15%), nisu „prijateljski“ usmerene prema ekonomskom rastu. Oporezivanje rada, kroz poreze i doprinose na zarade, neće bitnije da izmeni projektovanu strukturu javnih prihoda u periodu 2013-2015. godine. S druge strane, povećanje poreza na potrošnju (PDVa sa 18% na 20% i akciza) može da ima kratkotrajan negativan efekat na ekonomski rast, ali dugoročno posmatrano, efekat će biti pozitivan. Ekološki porezi će povećati svoje učešće u javnim prihodima kroz usaglašavanje akciznih politika sa direktivama EU u narednom srednjoročnom periodu. Ukupni prihodi sektora države, bez indirektnih korisnika, imajuće stabilno učešće od oko 44% BDPa u čitavom periodu 2013-2015. godine [21, str. 53].

U kojoj meri fiskalna konsolidacija u R. Srbiji zadovoljava princip efikasnosti? Težište za ostvarenje efikasnosti je na strani javnih rashoda. Za razliku od javnih prihoda, čije učešće je praktično konstantno u čitavom periodu, predviđeno je značajno smanjenje javnih rashoda u kumulativnom efektu od 5,1% BDPa za period 2013.-2015. godina. Iako su efekti takve konsolidacije skoncentrisani na tekuće rashode, to se uopšte nije odrazilo na kapitalne rashode. Učešće kapitalnih rashoda je nisko u čitavom periodu fiskalne konsolidacije i iznosi prosečno 3,6% BDPa. Prioritetne investicije su planirane u putnu infrastrukturu (Koridori 10 i 11). Takav nivo kapitalnih rashoda ne odgovara razvojnim potrebama zemlje [22, str. 47].



Smanjenje izdataka za subvencije zadovoljava princip efikasnosti. U strukturi javnih rashoda, učešće subvencija opada. za 0,8% BDPa, tj. sa 3,4% BDPa u početnoj 2012. godini na 2,6% BDPa u 2015. godini. Pretpostavke za smanjenje subvencija su završetak procesa restrukturiranja društvenih i javnih preduzeća i strukturne reforme.

### Nejednakost dohodaka i strukturne reforme

Raspoloživi dohodak domaćinstava je najčešće korišćeni koncept za merenje nejednakost dohodaka. Osnovni pokazatelj nejednakosti je *Gini indeks*. Vrednost *Gini indeks*-a se kreće od nule (perfektna jednakost) do jedan (gde jedan pojedinac prima celokupne dohotke).

Širom sveta postoji velika raznolikost po pitanju nejednakosti dohodaka. Činjenica je da redistribucija pomoću poreza i transfera smanjuje kako nejednakost dohodaka (oko 25%), tako i siromaštvo (55%). Tehnološke promene i globalizacija su najznačajniji pojedinačni faktori nejednakosti, ali ne treba da se zanemari ni njihov sinergijski efekat [16, str. 184-190].

Zemlje Evropske Unije takođe se suočavaju sa problemima nejednake raspodele dohodaka. Prema podacima za EU-27, oko 112 miliona ljudi, ili 23% stanovništva Unije žive u riziku od siromaštva, ili socijalne isključenosti u 2010. godini. To čini povećanje od skoro 2 miliona ljudi u odnosu na prethodnu 2009. godinu. Negativan trend se pogoršava, ističući goroku činjenicu da samo rad više nije dovoljan da izdigne pojedinca iznad praga siromaštva [3, str. 47-48]. Tabela 3 sadrži uporedne podatke o Gini koeficijentima za EU i Srbiju.

**Tabela 3** Pokazatelji nejednakosti: uporedni pregled za EU-27 i Srbiju 2008-2010

Zemlja	Gini Koeficijent			Zemlja	S 80 / S 20 quintile share ratio		
	2008	2009	2010		2008	2009	2010
EU-27	31	30	30	EU-27	5,0	4,9	5,0
Srbija	28	28	...	Srbija	4,1	4,1	...

Izvor:[3, str. 135; 24; proračun autora ]

Po oba pokazatelja, Gini indeksu i S80/S20 raciju, nejednakost dohodaka je manja u R. Srbiji, nego u EU-27. Ipak, ovi podaci treba da se pažljivo tumače. Period nakon 2009. godine za R. Srbiju je bio karakterističan po drastičnom padu životnog standarda. Osim toga, vrednosti pokazatelja u tabeli se odnose na zemlju u celini, a poznato je da R. Srbija spada u zemlje sa najvećim regionalnim razlikama u nivou razvijenosti.

Problemi mladih pri zapošljavanju produbljuju sliku nejednake raspodele dohodaka. Na globalnom nivou, skoro 75 miliona, ili oko 13% mladih su nezaposleni u 2011. godini. Srednjoročne projekcije ne obećavaju napredak; projektovana stopa do 2016. godine „preslikava“ visok nivo nezaposlenosti mladih iz prethodnih perioda. Podaci Eurostata pokazuju da su među evropskim zemljama najveće stope nezaposlenosti mladih ostvarene u Hrvatskoj, Slovačkoj i Španiji: 36%, 34% i 46%, respektivno, u 2011. godini. U R. Srbiji oko 50% mladih je nezaposleno.

Ekstremno nepovoljni uslovi na tržištu rada nagone mlade ljude da odustanu od traganja za poslom i okrenu se daljem usavršavanju u okviru obrazovnog sistema. Da bi se stalo na put stvaranju „izgubljene generacije“, zapošljavanje mladih mora da se uvrsti u prioritete nacionalnih ekonomskih politika [7, str. 7-37]. Radi ostvarenja tog cilja je potrebno da makro i mikro ekonomske politike rade u tandemu [8, str. 5].

Kredibilna fiskalna konsolidacija nije moguća bez pratećih strukturnih reformi. Cilj je da se ratio duga najpre stabilizuje, a potom smanji na bezbedan nivo. Sprovođenje strukturnih reformi zahteva kompromis između efikasnosti i jednakosti. Zbog toga su veoma poželjne one reforme koje pozitivno utiču na ekonomski rast i jednakost. Strukturne reforme treba da smanje javne rashode i da povećaju poreske prihode. Grube računice pokazuju da kumulativan efekat strukturnih reformi može da dostigne nivo od oko 7% BDPa u proseku za zemlje OECDa. Strukturne reforme u ovim zemljama se sprovode u realnom i javnom sektoru [6, str. 7-53].

Kada je u pitanju realni sektor, najveći deo reformi se odnosi na tržište rada. Ključno oruđe za rešavanje problema dugoročne nezaposlenosti jesu aktivne mera na tržištu rada. Empirijska evidencija sugerise da aktivne mere na tržištu rada zaista povećavaju zaposlenost. Povećanje zaposlenosti istovremeno povećava BDP per capita i smanjuje nejednakost dohodaka. Mnoge zemlje su smanjile stope poreza na dohodak, povećale poreske olakšice i smanjile doprinose za socijalnu zaštitu. U nekima od ovih zemalja smanjenje oporezivanja rada je bilo kompenzirano povećanjem oporezivanja potrošnje, uvođenjem ili povećanjem ekoloških poreza i oporezivanjem finansijskog sektora.

Reforme u okviru javnog sektora se koncentrišu na najveće segmente javne potrošnje kao što su penzioni sistem, zdravstvo, obrazovanje i sl. Mnogo se insistira na usvajanju „najboljih praksi“, zato što one doprinose uštedama na rashodima, ali bez žrtvovanja rezultata. Značajne uštede se postižu boljim upravljanjem javnim investicijama u infrastrukturu (cost-benefit analiza), kao i pažljivo osmišljenim javno-privatnim partnerstvima [16, str. 31-44].

Strukturne reforme u R. Srbiji takođe obuhvataju realni i javni sektor [21, str. 98-117]. Zamišljene reforme su kvalitetne, a sadržinski su najvećim delom slične reformama koje se sprovode u zemljama EU i OECD. Ipak, postoje dva suštinska odstupanja. Prvo, za razliku od pomenutih grupa zemalja, u R. Srbiji se reforme ne sprovode. Drugo, reforma javnog sektora u R. Srbiji je opterećena „tranzicionim dodatkom“ u vidu rešavanja statusa preduzeća koja se nalaze pod državnom kontrolom..

Sprovođenje strukturnih reformi je težak politički izazov. Da bi reforme uspele, moraju da se zasnivaju na čvrstim analizama, široko zasnovanom političkom mandatu, dobroj komunikaciji s javnošću i nespornom liderstvu. Kohezija vlade je kritično važan faktor za podršku reformama [6, str. 53].

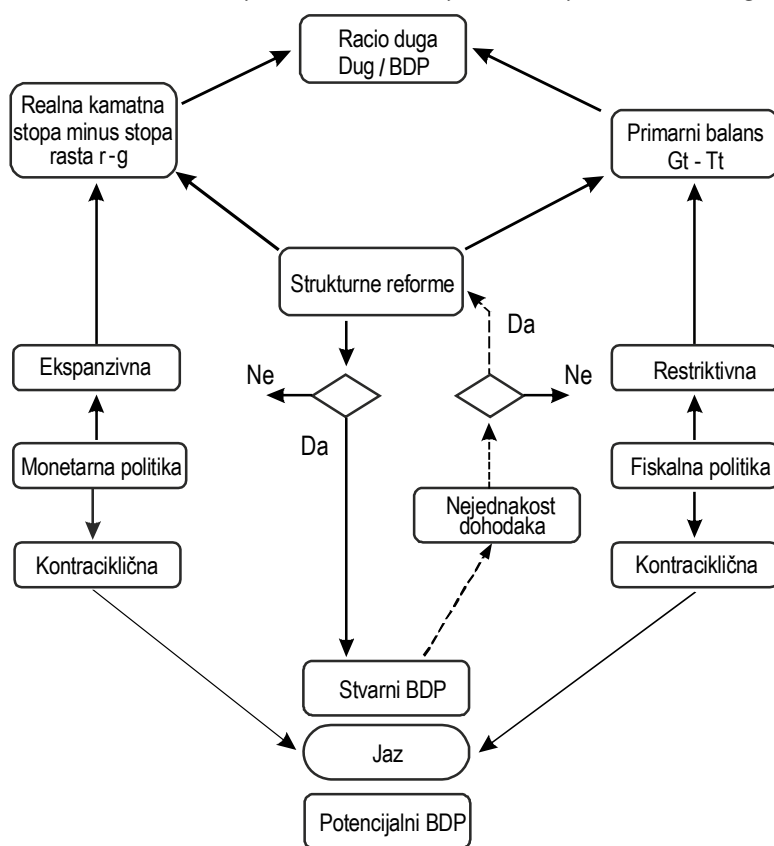
Sprovođenje strukturnih reformi u uslovima visoke zaduženosti je težak ekonomski i socijalni izazov za R. Srbiju. Status preduzeća koja se nalaze pod državnom kontrolom je veoma komplikovan. Nakon jedanaest godina tranzicije preostalo je oko 1.300 takvih preduzeća (društvena preduzeća u portfoliju Agencije za privatizaciju i državna republička i lokalna preduzeća). Navedena preduzeća predstavljaju veliki teret za republički budžet, jer je za različite oblike direktnih i indirektnih subvencija za njih izdvojeno oko 700 miliona evra, ili 2,3% BDPa u 2011.

Sredinom 2012. godine broj neprivatizovanih preduzeća je iznosio 594, a broj zapolenih radnika 100 hiljada. Knjigovodstveni kapital ovih preduzeća je negativan. Od ovog broja preduzeća 175 njih sa oko 55 hiljada radnika se nalazi u procesu restrukturiranja. Gubici iznad visine kapitala padaju u celini na teret poverilaca [18, str. 263]. Završetak restrukturiranja je oročen do 30.06. 2014. godine. Konačan status ovih preduzeća podrazumeva: završetak privatizacije, završetak restrukturiranja i nastavak održivog tržišnog poslovanja, ili stečaj. U paketu sa rešavanjem statusa preduzeća pod državnom kontrolom predviđena je i reforma sistema subvencija, kao i reforma upravljanja javnim preduzećima.

Obim i dubina planiranih strukturnih reformi u R. Srbiji prevazilazi njene ekonomske mogućnosti. Čak i kada bi se reforme ostvarile, pitanje je ko bi ih „preživeo“? Jedno je sigurno: položaj dosadašnjih tranzicionih gubitnika bio bi trajno zacementiran u socijalnom beznađu. Takvih je mnogo u R. Srbiji, iz čega sledi da reforme nisu socijalno izvodljive. Ako nisu socijalno izvodljive, onda nisu politički prihvatljive. Bez političke kohezije, reforme ne mogu da otpočnu. Time se zatvara začarani krug diskusije na temu sprovođenja reformi u Srbiji.

Ipak, strukturne reforme su neophodne radi sprečavanja opasnosti od eksplozije javnog duga. Šta bi bio izlaz za R. Srbiju? Rešenje je u udruženom i sinhronizovanom delovanju makroekonomskih politika i strukturnih reformi na način koji prikazuje Slika 5.

Monetarna i fiskalna politika treba da usvoje isti cilj, a to je smanjivanje racija duga. Iz tog zajedničkog cilja treba da proistekne komplementarnost i sinhronizacija ove dve makroekonomske politike. Monetarna politika treba da bude ekspanzivna. Ekspanzivan karakter monetarne politike osigurava pad realnih kamatnih stopa i povećanje stope ekonomskog rasta, čime se smanjuje racio duga. Fiskalna politika treba da bude restriktivna. Restriktivnost je nužna zbog promene fiskalnog balansa (suficit, umesto deficita). Obe makroekonomske politike treba da ostvaruju kontracikličan uticaj radi ublažavanja oscilacija ekonomskog rasta.



Slika 5 Makroekonomske politike, strukturne reforme i racio duga Srbije

Strukturne reforme pojačavaju efekte monetarne i fiskalne politike. Reforme ubrzavaju ekonomski rast dok, s druge strane, pomažu fiskalnoj konsolidaciji. Ekonomska izvodljivost je prvi uslov za sprovođenje reformi. To podrazumeva: (i) definisane izvore finansiranja i (ii) faznu realizaciju ciljeva, odnosno pažljivo biranje prioriteta. Frontalni nastup, nerealni rokovi i odsustvo prioriteta bi umanjili efikasnost reformi i osudili ih na neuspeh.

Socijalna izvodljivost je drugi uslov za sprovođenje reformi. Tranzicioni gubitnici, posebno mladi ljudi, treba da budu uvereni da su reforme put i način za poboljšanje njihovog nezavidnog socijalno-ekonomskog položaja. Koncept jednakosti čini se da je „zaboravljeni“ deo ovih reformi i njihova najslabija karika. Strategija fiskalne konsolidacije R. Srbije mora značajno da popravi balans između efikasnosti i jednakosti. U protivnom, kreatori fiskalne konsolidacije mogu da izgube socijalnu podršku i reforme će stati.

### Zaključak

Zdrave javne finansije se zasnivaju na budžetskoj disciplini. Nedisciplina povećava cenu fiskalne konsolidacije. Najskuplja cena koju neka zemlja može da plati je eksplozija duga i zapadanje u dužničko ropstvo. Zbog toga je značajno da se poznaju elementi koji utiču na evoluciju racija duga (*Debt-to-GDP ratio*). Teorija i praksa fiskalne konsolidacije u naprednim ekonomijama mogu da posluže kao dobar vodič za smanjivanje deficita i jačanje budžetske discipline. Ekspanzivna monetarna politika, automatski stabilizatori i diskrecione mere fiskalne politike deluju efikasno u naporima da se smanji racio duga u vremenima ekonomske krize. Dobro osmišljene strukturne reforme pojačavaju efekte makroekonomskih politika i smanjuju nejednakost dohodaka.

Srbija je odlagala početak fiskalne konsolidacije nekoliko godina. Zbog toga je plaćena visoka cena u vidu eksplozije duga sektora opšte države. Cilj fiskalne konsolidacije je da se deficit postepeno smanjuje do nivoa od 1%BDPa u periodu 2013-2015. godine. Kao rezultat, racio duga treba da se smanji za 7 procentnih poena, tj. sa 65% BDPa (2012), na 58% BDPa (2015). Fiskalna konsolidacija se manjim delom sprovodi na strani poreskih prihoda, a većim delom na strani javnih rashoda. Kvalitet oporezivanja nije dovoljno „prijateljski“ prema ekonomskom rastu. Na rashodnoj strani, smanjivanje tekućih rashoda se ne odražava na povećanje kapitalnih rashoda. Nivo kapitalnih investicija ne zadovoljava razvojne potrebe zemlje. Smanjivanje subvencija preduzećima pod nadzorom države je u skladu sa principom efikasnosti.

Makroekonomske politike u R. Srbiji nisu bile efikasne u naporima da se smanji racio duga. Restriktivna monetarna politika je stvarala stagflatorni ambijent koji obesmišljava svaki napor za smanjivanje zaduženosti. Fiskalna politika je bila ekspanzivna i prociklična, što je onemogućavalo delovanje automatskih stabilizatora. Kontracikličnost fiskalne politike nije dolazila do izražaja zbog efekta istiskivanja (*crowding out*).

Republika Srbija spada u srednje zadužene zemlje, ali neefikasne i nekoordinisane makroekonomske politike prete da evolucija racija duga krene u

neželjenom pravcu. Postojeće socijalne nejednakosti bi se produbile i došlo bi do ponavljanja „grčkog scenarija“. Takav scenario R. Srbija ne sme da dozvoli. Zbog toga su neophodne strukturne reforme. Strategija fiskalne konsolidacije sadrži paket reformi realnog i javnog sektora koje su osmišljene po ugledu na ekonomije EU i OECD. Reforme u R. Srbiji sadrže i „tranzicioni dodatak“ u vidu 1.300 netransformisanih društvenih preduzeća i državnih republičkih i lokalnih preduzeća. Obim zamišljenih reformi je takav da zahteva preispitivanje njihove ekonomske i socijalne izvodljivosti.

Ekonomija R. Srbije se nalazi u vanrednoj situaciji. Izlaz iz ove situacije treba da se traži u efikasnijim i bolje koordinisanim makroekonomskim politikama koje su podržane sa izvodljivim strukturnim reformama. Miks makroekonomskih politika treba da sadrži ekspanzivnu monetarnu politiku i restriktivnu fiskalnu politiku radi olakšavanja tereta duga. Dodatni ishod koji se očekuje od usaglašenih makroekonomskih politika jeste porast očekivanja ekonomskih subjekata. Optimizam je faktor koji pokreće privatne investitore, ali i strukturne reforme. Da bi uspele, reforme u Srbiji moraju da poprave balans između efikasnosti i jednakosti u korist tranzicionih gubitnika, posebno mladih ljudi.

## Literatura

1. Begg, D., Fischer, S.y, and Dornbusch, R. (1997), *Economics*, The McGraw-Hill Companies
2. Blanchard, O. (2000), *Macroeconomics*, Prentice Hall International, Inc.
3. European Commission, (2011), *The Social Impact of the Economic Crisis and Ongoing Fiscal Consolidation*
4. Fedelino A., Ivanova A. and Horton, M. (2009), Computing Cyclically Adjusted Balances and Automatic Stabilizers, *Technical Notes and Manuals*, IMF
5. Đuričin, D, Vuksanović, I. (2012), Isn't Output More Important Than Inflation in Impotent Economy: Serbia's Economic Policies Revision, *Ekonomika preduzeća*, 60(1-2).
6. Hagemann, R. (2012), Fiscal consolidation: Part 6. What Are the Best Policy Instruments for Fiscal Consolidation?, *OECD Economics Department Working Papers*, No 937, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h28kd17xn-en>
7. ILO (2012), *Global Employment Trends for Youth 2012*, ILO, Geneva
8. ILO (2012), *The Youth Employment Crisis: A Call for Action*, ILO, Geneva
9. IMF (2008), Financial Stress, Downturns, and Recoveries, *World Economic Outlook*
10. Labus, M. (2012), Double-dip Recession and Policy Options, *Ekonomika preduzeća*, 60(1-2).
11. Mijačić, D., Paunović, B (2011), Regional Disparities in Serbia, *Ekonomika preduzeća*, Vol. 59, br. 7-8

12. Mishkin, S. Frederic (2004), *The Economic of Money, Banking, and Financial Markets*, Pearson & Addison Wesley
13. Molnar, M. (2012), Fiscal Consolidation: Part 5. What Factors Determine the Success of Consolidation Efforts?., *OECD Economics Department Working Papers*, No. 936, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h28mzp57h-en>
14. Narodna banka Srbije (2012), *Pregled grafikona za III tromesečje 2012. godine*
15. OECD (2012), Fiscal Consolidation: How Much, How Fast and by What Means, *OECD Policy Papers*, No.01
16. OECD (2012), *Economic Policy Reforms 2012, Going for Growth*
17. Prammer, D. (2011), Quality of Taxation and the Crisis: Tax Shifts From a Growth Perspective, *Taxation Papers*
18. Ranković, J. (2011), Kako su se promenili rentabilitetni položaji privrede Srbije u 2010. godini, *Ekonomika preduzeća*, Vol. 59, br. 5-6
19. Samuelson A. P., W. D. Nordhaus (2000), *Ekonomija*, Mate d.o.o. Zagreb
20. Stiglitz, J. E. (2010), Principles and Guidelines for Deficit Reduction., *Working Paper*, No.6
21. Vlada Republike Srbije, (2012), *Fiskalna strategija za 2013. godinu sa projekcijama za 2014. i 2015. godinu*
22. Vučković, V. (2012), Public Finance in Serbia: What Can Companies Expect?, *Ekonomika preduzeća*, Vol. 60, br. 1-2
23. Vujović, D. (2011), U potrazi za novim modelom razvoja: pouke globalne krize, *Ekonomika preduzeća*, Vol. 59, br. 1-2
24. [Worldbank.org/data?qterm=gini+coefficient&\\_topic\\_exact](http://Worldbank.org/data?qterm=gini+coefficient&_topic_exact)

## FISCAL CONSOLIDATION, ECONOMIC GROWTH AND SOCIAL UNEQUALITIES IN SERBIA

**Abstract:** This paper deals with Fiscal strategy of the Serbia's Government. The main hypothesis is that fiscal consolidation can succeed only if it is connected to expansionary monetary policy, and socially feasible too. The aim is to offer a model for coordinating suitable macroeconomic policies and structural reforms in order to reduce Serbia's debt-to-GDP ratio. Apart from introduction and summary, the paper consists of the four parts. The first part deals with budget constraint of the state and evolution of debt. The second part contains a review of literature. The third part deals with fiscal consolidation projections in Serbia for the period 2013-2015. The fourth part tells about social inequalities and structural reforms.

**Keywords:** fiscal consolidation, economic growth, social inequalities, structural and tax policies





# TEORIJSKE PERSPEKTIVE RESTRUKTUIRANJA I DOWNSIZING

Ivana Radojević, Dr Milan Stamatović, Karolina Perčić\*

**Rezime:** Trendovi globalizacije, informatizacije i deregulacije, koji su obeležili poslednje dve decenije XX veka i početak XXI veka i koji su u stalnom usponu, izvršili su jak pritisak na organizacionu praksu. Ovi trendovi su otkrili da je brzina važnija od veličine i da je organizaciona forma faktor koji jednu organizaciju čini „brzom“, a drugu „tromom“, u zavisnosti od toga koliko je njena struktura „duboka“ ili „plitka“. Restruktuiranje se odnosi na dovođenje organizacije u poziciju konkurentnog poslovanja, odnosno, izlaženja iz situacije akutne krize performansi. Tokom tog procesa, posebnu pažnju je potrebno posvetiti motivisanju najkvalifikovanijih i najproduktivnijih kadrova da ostanu u organizaciji i nakon sprovedenog procesa restruktuiranja. Rezultati koje organizacije očekuju od restruktuiranja mogu obuhvatati povećanje produktivnosti, poboljšanje kvaliteta, povećanje konkurentskih sposobnosti i potencijalne regeneracije uspeha. U proces restruktuiranja ulaze: kompanije koje žele da izbegnu stečaj i bankrotstvo, kompanije koje žele da zadrže udeo na tržištu i/ili povećaju isti i kompanije koje žele da ostanu lideri na tržištu.

**Ključne reči:** restruktuiranje, downsizing, performanse, konkurentnost

## Uvod

Početak 21. i krajem 20. veka izvršen je izuzetno jak uticaj na organizacionu praksu, kako širom sveta tako i u našoj zemlji. Novi trendovi su otkrili da je brzina važnija od veličine i da je organizaciona forma faktor koji jednu organizaciju čini „brzom“, a drugu „tromom“. Mnoge organizacije, upravo zbog njihove „tromosti“, je bilo potrebno dovesti u poziciju konkurentnog poslovanja, što se manje ili više postizalo procesom restruktuiranja. Da bi proces restruktuiranja bio uspešan posebnu pažnju je potrebno posvetiti motivisanju najkvalifikovanijih i najproduktivnijih zaposlenih da ostanu u organizaciji nakon završetka procesa restruktuiranja.

---

\* Fakultet za menadžment, Univerzitet Metropolitan, ivana.radojevic@metropolitan.ac.rs

Sve organizacije koje prolaze kroz proces restrukturiranja imaju određena očekivanja. Većina njih očekuje povećanje produktivnosti, poboljšanje kvaliteta, povećanje konkurentskih sposobnosti i ponovno postizanje uspeha na tržištu [9, str. 852]. S druge strane očekuje se i postizanje nižih režijskih troškova i nižeg stepena birokratije, efektivnije donošenje odluka, poboljšanje procesa komuniciranja i slično.

Istraživači [6, str. 34] su uočili da tri socijalne sile usmeravaju napore ka downizing-u:

- sila ograničavanja (vrši pritisak na izvršna tela da rade "pravu stvar" u smislu legitimnih menadžerskih akcija),
- sila kloniranja (je rezultat imitacije ili benchmarking-a. Reagujući na neizvesnost, menadžeri žele da pokažu da oni preduzimaju nešto da istu smanje. Oni posmatraju druge organizacije unutar njihove grane koje demonstriraju određene inicijative, a potom ih slede), i
- sila učenja (socijalna sila koja pokreće downsizing napore, potiče od edukativnih institucija i profesionalnih asocijacija).

Globalni *banchmarking* navodi organizacije da poredе svoje režijske troškove sa troškovima globalnih konkurenata i zbog toga su one najčešće prinuđene da smanjuju svoj platni spisak sprovođenjem *downsizing* procesa.

U zemljama u tranziciji restrukturiranje i racionalizacija javnih ustanova odvija se u dva koraka [10, str. 258]:

- prvi korak ima zadatak da redefiniše strategiju i oslobodi ustanovu svih delatnosti koje ne spadaju u njen bazični biznis (*core business*). To su programi sužavanja aktivnosti tih organizacija (*downsizing* programi) i smanjenja broja zaposlenih;
- drugi korak je kreiranje nove organizacione šeme koja će, u skladu sa novonastalim uslovima, biti efikasnija u odnosu na prethodnu.

Da bi adekvatno odgovorile na zahteve okruženja potrebno je da organizacije izvrše određene izmene u svojoj strukturi, strategiji, proizvodima i uslugama. Ekologija populacije [5, str. 929] i institucionalna teorija [3, str. 150] daju alternativne poglede na organizacione promene. Prva teorija naglašava značaj uticaja okruženja sa akcentom na efekat koji utiče na opstanak, dok druga teorija naglašava značaj održanja legitimnosti uzimajući u obzir socijalna i industrijska očekivanja.

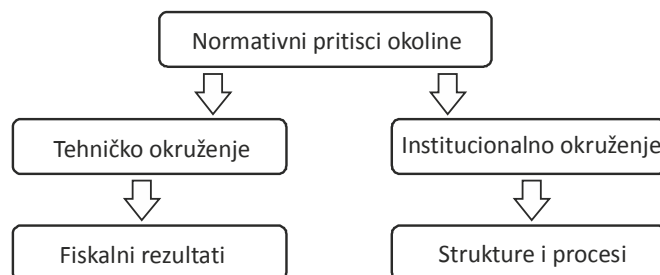
Teorija ekologije populacije istražuje organizacione promene iz evolutivne perspektive [5, str. 935]. S obzirom na ovaj pogled, spoljašnje okruženje određuje optimalne karakteristike organizacione populacije. Da bi preživele u turbulentnom

okruženju, organizacije se moraju prilagoditi. Proces prilagođavanja može prisiliti organizacije da smanje svoju veličinu, proizvodni ili uslužni miks. Teorija ekologije populacije pretpostavlja da se ogromno smanjenje u organizacijama javlja kada okruženje nametne optimalni oblik organizacijama - to jest, kada se populacija transformiše. Ispunjavanjem uslova okruženja kroz smanjenja broja zaposlenih, organizacija povećava svoje šanse za opstanak.

Institucionalna teorija prikazuje smanjenje kao odgovor na neizvesnosti koje dolaze iz okruženja. Ova teorija sagledava institucionalni aspekt tj. zašto organizacija mora da odabere smanjenje [3, str. 155]. Organizacije se opredeljuju za ovu strategiju zbog toga što se njenom primenom ostvaruje kontrola. Kada menadžerine mogu da predvide promene koje nastaju u okruženju, skloni su da vrše prilagođavanja koja su slična, ili ista, promenama koje sprovode druge organizacije. Primenom ove strategije, kada je organizacija dostigne odgovarajuću veličinu, mogu se unaprediti performanse.

Organizacije funkcionišu u dva odvojena skupa elemenata ili tipova okruženja: tehničkom i institucionalnom. Tehničko okruženje je ono, u kome se proizvodi ili usluge razmenjuju na tržištu, i na taj način je organizacija nagrađena za dobro poslovanje. U tehničkom okruženju organizacije su nagrađene povećanom legitimnošću za adekvatnu efektivnost proizvodnje i racionalno smanjenje troškova. Kao takvo, tehničko okruženje zahteva fokus na fiskalni rezultat.

Institucionalno okruženje, s druge strane, je okarakterisano pravilima, zahtevima, vrednostima i standardima kojima organizacija mora da se prilagodi da bi dobila legitimnost i podršku. U institucionalnom okruženju organizacije su nagrađene za odgovarajuće sprovođenje procedura, umesto za fokusiranje na kvantitet i efikasnost izlaznih komponenti. Stoga se snage institucionalnog okruženja fokusiraju na strukturu i procese.



**Slika 1** Uticaj okoline

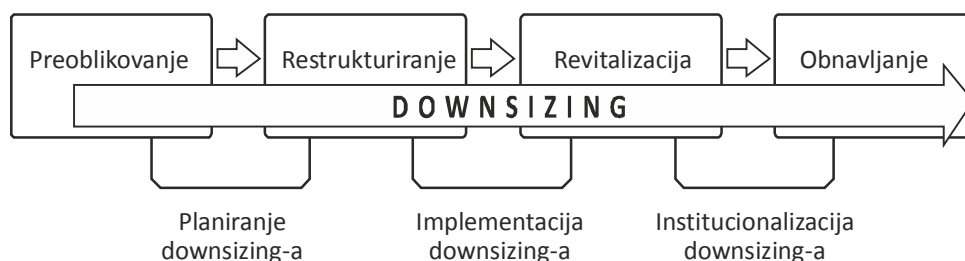
Normativni sistemi uključuju vrednosti i standarde koji definišu željeno ponašanje. Takvi normativni sistemi postavljaju ograničenja na organizaciono delovanje definišući prihvatljive ciljeve, kao što je, na primer, u institucijama

zdravstvene zaštite - smanjenje troškova lečenja. Oni takođe definišu način dostizanja postavljenih ciljeva. Normativni kontrolni mehanizam je dobijen iz društvenih standarda kao celina i iz često prihvatanih ideja o onome šta je dobro i "odgovarajuće".

## Downsizing

Prilikom restrukturiranja ustanova iz javnog ili privatnog sektora, često se javlja potreba za sprovođenjem kompleksnog, ograničenog procesa, poznatog pod nazivom *downsizing*. *Downsizing* se odnosi na akcije organizacija, koje se sprovode u nameri da se smanje troškovi. To se obično, ali ne isključivo, dostiže smanjivanjem veličine radne snage. Sam pojam obuhvata ceo opseg aktivnosti od personalnog otpuštanja i zamrzavanja novih zapošljavanja, do konsolidacije i merđžovanja jedinica. *Downsizing* se odnosi na niz inicijativa implementiranih od strane neke organizacije saglasno odluci o redukovanju režijskih troškova.

Ne postoji opšte prihvaćena definicija *downsizing*-a. U literaturi se ovaj termin koristi za smanjenje broja zaposlenih u cilju povećanja efikasnosti u poslovanju. Pod pojmom *downsizing* se najčešće podrazumeva niz planiranih aktivnosti koje preduzima menadžment organizacije u cilju povećanja efikasnosti, produktivnosti i konkurentnosti organizacije, a koje u većini slučajeva dovode do smanjenja broja zaposlenih i redizajniranja procesa rada [4, str. 1509].



**Slika 2** Proces downsizing-a

Generalno, broj ili stopa otpuštenih radnika se koristi kao mera smanjivanja organizacije. Taj broj ne obuhvata privremena otpuštanja (prinudne odmore), nezamenjivanje radnika koji su otišli u penziju ili onih koji su otišli na neki drugi način, privremene radne ugovore koji su istekli bez obnavljanja, ne zapošljavanje da bi se popunila mesta radnika koji su na bolovanju, porodiljskom bolovanju i slično.

Da bi se preciznije utvrdio stepen smanjenja broja zaposlenih treba uzeti u obzir ukupno smanjenje određenih dana. Zbir svih perioda za sve oblike

zapošljavanja predstavlja teoretski ukupni broj ugovorenih dana. Od ovog zbira oduzima se broj dana koji su legitimno provedeni van posla (godišnji odmori, slobodni dani, bolovanja, odsustvo zbog usavršavanja i ostalo). Obim smanjenja broja zaposlenih po ovom modelu merenja je određen procentom smanjenja odnosa odrađenih i ugovorenih dana posle i pre smanjenja broja zaposlenih.

### Strategije implementacije downsizing-a

Pregled literature iz oblasti *downsizing*-a otkriva da postoji veći broj različitih strategija implementacije *downsizing* programa. Cameron i ostali [2, str. 125] su identifikovali i izdvojili tri različita tipa implementacionih strategija, a to su:

- Strategija redukcije radne snage;
- Strategija organizacionog redizajna;
- Sistemska strategija.

*Tabela 1 Strategije implementacije procesa downsizing-a*

	STRATEGIJE		
	Strategija redukcije radne snage	Strategija organizacionog redizajna	Sistemska strategija
Fokus	Radnici	Poslovi i organizacione jedinice	Kultura
Meta	Ljudi	Posao	Status quo procesi
Vreme potrebno za implementaciju	Kratko	Srednje	Dugo
Vreme isplativosti	Kratkoročna isplativost	Srednjoročna isplativost	Dugoročna isplativost
Inhibitori	Dugoročna adaptabilnost	Brz povraćaj	Kratkoročne troškovne uštede
Primeri	Prirodna fluktacija Zamrzavanje zapošljavanja Paketi otpremnina Otpuštanja	Ukidanje funkcija Merđžovanje jedinica Redizajn posla Eliminisanje hijerarhijskih nivoa	Učešće zaposlenih Pojednostavljenje procesa tzv. "Od dna ka vrhu" promena Kontinuirana poboljšanja

#### Strategija redukcije radne snage

Strategija redukcije radne snage je jedna od tri implementacione strategije *downsizing*-a. Ona se primarno koncentriše na eliminaciju režijskih troškova i/ili redukciju broja zaposlenih. Obuhvata aktivnosti, kao što su prevremeno

penzionisanje, prirodna fluktacija, otpuštanja i redukcije, transferi i zapošljavanje van organizacije, pakete otpremnina i poslovne grupe. Strategija redukcije radne snage se frekventno implementira na reaktivan način kao mera smanjenja troškova, i može poslužiti kao kratkoročna reakcija na uočeno smanjivanje profita [8, str. 30].

Empirijska istraživanja su, takođe, otkrila da su takvi „bomba-tip“ pristupi *downsizing*-u retko uspešni i pozitivni [1, str. 191]. Pri tome strategija redukcije radne snage može imati i brojne negativne konsekvence. Na primer, teško je determinisati količinu relevantnog znanja, organizacione memorije (know-how) i drugih kritičnih veština, koje mogu biti izgubljene u organizaciji prilikom implementacije jednog ovakvog paušalnog, kratkoročnog pristupa [7, str. 90].

U studijama *downsizing*-a Cameron, Whetten i Kim [2, str. 127] su identifikovali dvanaest disfunkcionalnih organizacionih konsekvenci organizacionog smanjivanja koje se pojavljuju kada ove organizacije nepromišljeno izgube zaposlene, prihode, resurse ili mesto na tržištu. Ove karakteristike, tzv. „12 žigosanih“, sumirane su u Tabeli 2.

**Tabela 2** Negativne karakteristike u vezi sa organizacionim padom „12 žigosanih“

Karakteristika	Objašnjenje
Centralizovano donošenje odluke	Odlučivanje je centralizovano na vrhu organizacije, dok je ovlašćenje zaposlenih umanjeno.
Zanemareno dugoročno planiranje	Dugoročno planiranje je odbačeno usled fokusiranja na trenutne krize.
Niska tolerancija rizika	Niska tolerancija prihvatanja rizika, kao učenje kroz pokušaje i greške, je umanjeno.
Otpor zaposlenih prema promenama	Konzervatizam i zaštita statusa quo se slede, jer zaposleni teže da usklade dobiti i da smanje mogućnost gubitka.
Niži moral zaposlenih	Osećaj beznadežnosti, straha, izdaje i ljutnje vladaju stavovima zaposlenih
„Izrazitoglasne“ grupe	Radnicise organizuju u grupe koje postaju glasnije i izričitije u svojim zahtevima.
Redukcije bez prioriteta	Redukcije bez prioriteta se koriste da bi ublažile i rešile konflikte ili otpor u organizaciji.
Nizak kredibilitet menadžera	Radnici gube poverenje i pouzdanje u svoje menadžere.
Povećanje konflikata u organizaciji	Organizacioni učesnici se bore oko smanjenja resursa, dok rivalstvo i unutrašnji konflikti rastu.
Loše vesti se ne šire hijerarhijski	Informacije se ne raznose na široko usled straha i nepoverenja; stanje stvari se nastavlja
Zaposleni ne primenjuju timski rad	Individualizam dominira što otežava timski rad.
Vrhovni menadžeri postaju žrtve	Na menadžere pada krivica zbog nemira u organizaciji i pada produktivnosti.

One obuhvataju: centralizaciju, odsustvo dugoročnog planiranja, smanjivanje inovacija, "žrtvenog jarca", otpor prema promenama, preokret, smanjivanje morala, gubitak fleksibilnosti, pojavljivanje specijalnih interesa grupa (politika), gubitak kredibiliteta top menadžmenta, konflikti i izakulisne borbe i paušalno smanjivanje umesto smanjivanje po prioritetu [2, str. 128].

Uprkos velikoj usmerenosti istraživača na problem smanjenja veličine organizacija, relativno je mali broj istraživanja koja su proučavala uticaj, koji imaju različiti pristupi redukciji radne snage na efektivnost organizacije i produktivnost ljudskih resursa.

### **Strategija organizacionog redizajna**

Strategija organizacionog redizajna prvenstveno se fokusira na eliminisanje posla, pre nego na smanjenje broja zaposlenih [8, str. 32], i obuhvata aktivnosti kao što su ukidanje funkcija, redizajn zadataka, eliminisanje hijerarhijskih nivoa, grupa, divizija, i proizvoda, konsolidovanje i merđžovanje jedinica, i globalno smanjenje radnih časova. Strategije organizacionog redizajna se obično smatraju kao teže za brzo implementiranje, usled činjenice da bi organizacije morale najpre biti redizajnirane do određenog stepena. Empirijska istraživanja su takođe otkrila da organizacije u kojima je sprovedena ova strategija downsizing-a postaju sposobne da dostignu veći stepen efikasnosti usled pojednostavljenja strukture [1, str. 193].

### **Sistemska strategija**

Sistemska strategija je fundamentalno drugačija od prethodne dve u smislu da nastoji da primeni više holistički i sistemski pristup organizacionim promenama. Iz tog razloga *downsizing* treba da obuhvati sve aspekte organizacije, uključujući snabdevače, istraživače, dizajniranje procesa, metode proizvodnje, odnose sa kupcima i marketing. Sistemska strategija se primarno fokusira na menjanje suštine organizacione kulture i stavova i vrednosti njenih zaposlenih [4, str. 1535].

Cameron zaključuje da ove tri strategije nisu međusovno isključive i mogle bi hipotetički da budu adaptirane i implementirane simultano [1, str. 194]. Ovaj stav je u velikom kontrastu sa empirijskim istraživanjima u kojima se većina organizacija ne odlučuje da inkorporira više pristupa već samo jedan. Najčešće je to prvi pristup redukcija radne snage, a u okviru njega posebno smanjenje broja zaposlenih. Cameron i njegove kolege, takođe, su klasifikovali *dowsizing* na bazi dubine i širine downsizing strategija.

U Tabeli 3 može se uočiti da organizacije koje inkorporiraju veći broj akcija iste kategorije implementacione strategije, na primer kombinaciju prirodne fluktuacije, otpuštanja, prevremenog penzionisanja i paketa otpremnina idu u „dubinu“ u realizovanju *downsizing* strategije. Dok, s druge strane, organizacije koje sprovode

različite tipove navedenih strategija postižu veću „širinu“. Rezultati četvorogodišnje studije 30 američkih organizacija koje su sprovele proces *downsizing*-a, su otkrili da su organizacije svoju globalnu strategiju *downsizing*-a više sprovodile po „dubini“ nego po „širini“ [1, str. 197].

**Tabela 3** Dubina i širina *downsizing* programa

↑ Povećanje dubine	→ Povećanje širine		
	Strategija redukcije radne snage	Strategija organizacionog redizajna	Sistemska strategija
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prirodna fluktacija</li> <li>• Preвременa penzionisanja</li> <li>• Paketi otpremnina</li> <li>• Otpuštanja/ smanjivanja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminisanje proizvoda/usluga</li> <li>• Merdžovanje jedinica</li> <li>• Reinženjering procesa</li> <li>• Eliminisanje hijerarhijskih nivoa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promena kulture</li> <li>• Tzv. “Od dna ka vrhu” promena</li> <li>• Sistemska analiza procesa</li> </ul>

Na osnovu Cameron-ovih istraživanja može se zaključiti da bi simultano adaptiranje i implementiranje različitih tipova strategija (redukcije radne snage, organizacionog redizajna i sistemske strategije), koje nisu međusobno isključive, doprinelo poboljšanju efekata *downsizing* procesa, kao veoma kompleksnog ograničenog procesa, koji se ne može uspešno sprovesti samo simplificiranom redukcijom radne snage [1, str. 201]. Drugo veliko empirijsko istraživanje je bilo pojavljivanje dva arhetipska pristupa procesu *downsizing*-a: pojačanje i reorijentacija.

Ovi pristupi su prvobitno razvijeni i empirijski testirani od strane Freeman-a, koji je nazvao ove koncepte “konvergencija” i “reorijentacija” [4, str. 1530]. U svojoj osnovi, pristupi pojačanja i reorijentacije su izgrađeni na različitim modelima organizacionih promena. Na jednoj strani, koncept pojačanja ili konvergencije obuhvata stanovište evolutivnih, inkrementalnih, i postepenih promena.

Posledično, pojačani ili konvergenti *downsizing* bi mogao biti implementiran u manjoj razmeri, a kao deo procesa sa ciljem pojačanja organizacione misije, strategije, sistema, i strukture. Na suprot, koncept reorijentacije obuhvata stanovište revolucionarnih, metamorfnih i diskontinualnih promena. Zato, *downsizing* reorijentacije bi mogao biti implementiran u većoj razmeri, sa velikim redefinisanjem organizacione misije, strategije, i strukture [4, str. 1530]. Dva suprotna pristupa su prikazana u sledećoj Tabeli 4.



**Tabela 4** Pristup pojačanja i reorijentacije



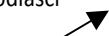
Pristup pojačanja (konvergencije)	Pristup reorijentacije
Inkrementalni downsizing i redizajn	Diskontinualni downsizing i redizajn
Niži- nivo, manje radikalni pristup	Viši-nivo, radikalniji pristup
Stabilnost u menadžmentu, tehnologiji i sistemima	Promene u menadžmentu, tehnologiji i sistemima
Promene u poslu, umesto promene strukture	Promene u strukturi, umesto u poslu
Pojačanje misije i strategije	Redizajn misije i strategije
Fokus na "raditi stvari bolje"	Fokus na "raditi različite stvari"
Isticanje kriterijuma efikasnosti	Isticanje kriterijuma efektivnosti
Downsizing predhodi redizajnu	Redizajn predhodi downsizing-u

Neki autori su predložili tipologiju implementacionih strategija baziranu na različitom uticaju na otpuštene i zaposlene koji nisu otpušteni. Jedna od mogućih tipologija implementacionih strategija *downsizing*-a radne snage je prikazana na Slici 3.

Različite implementacione strategije stvaraju različite reperkusije na različite strane. Slika 3 pokazuje da će najfrekventnije tačke od početka duž hijerarhije implementacione strategije verovatno biti tačka A (prirodni odliv) ili tačka B (otpuštanje uz pomoć). Na primer, organizacija može preduzeti radikalnije strategije (tačka B) u nameri da izazove "kulturni šok" [7, str. 86], a posle toga da implementira manje radikalnu strategiju i prilagodi radnu snagu, koja je "preživela" otpuštanje. Empirijska istraživanja su takođe otkrila da su korporacije koje sprovode *downsizing* radne snage na reaktivan način češće koristile radikalnije strategije. S druge strane, organizacije koje sprovode inkrementalan proces mogu početi sa prirodnom fluktuacijom i kretati se progresivno na skali dok ne dostignu željeni nivo [7, str. 90].

Prvi korak ka smanjenju broja zaposlenih ogleda se u smanjivanju učešća privremenog zapošljavanja u odnosu na stalno zaposlene. Ne produžavaju se ugovori o radu potpisani na određeno vreme i ne zapošljava se dodatno osoblje da zameni one koji su na bolovanju ili one koji odlaze u penziju. U praksi je utvrđeno da ovakvo smanjivanje ne obuhvata sve starosne kategorije zaposlenih i sve vrste zanimanja. Najčešće su ovim zahvaćeni mlađi radnici, pripravnici ili radnici na probnom radu.

Slika 3 Strategije implementacije downsizing-a radne snage

Strategija	Jačina uticaja	Primeri
Otpuštanje bez pomoći organizacije	Visoka 	Prinudno okončavanje radnog odnosa sa kratkim rokom objave ili bez objave.
Otpuštanje uz pomoć organizacije B 		Prinudno okončavanje radnog odnosa sa jednom ili više alternativa: <ul style="list-style-type: none"> <li>• prethodna objava;</li> <li>• otpremnine;</li> <li>• produženje beneficija;</li> <li>• pomoć pri zapošljavanju van organizacije;</li> <li>• psihološko savetovanje</li> <li>• stručna doobuka.</li> </ul>
Nedobrovoljno pregrupisavanje		Obavezna preraspodela sa jednom ili više opcija: <ul style="list-style-type: none"> <li>• premeštanje;</li> <li>• prevođenje u niže kategorije;</li> <li>• redukcija radnog plana (npr. 50% radne norme);</li> <li>• transfer;</li> <li>• redukcija plata;</li> <li>• deljenje posla.</li> </ul>
Dobrovoljno indukovano napuštanje organizacije od strane prekomernih radnika		Dobrovoljno smanjivanje ili preraspodela sa jednom ili više sledećih opcija: <ul style="list-style-type: none"> <li>• finansijski podsticaji;</li> <li>• paketi preвременog penzionisanja;</li> <li>• paketi dobrovoljnog odvajanja;</li> <li>• neplaćena odsustva;</li> <li>• ograničavanje napredovanja.</li> </ul>
Prirodni odlasci A 	Niska	Nema direktne intervencije između postojećih zaposlenih, uključuje ili <ul style="list-style-type: none"> <li>• generalno zamrzavanje zapošljavanja; ili</li> <li>• ograničeno zamrzavanje zapošljavanja.</li> </ul>

### Zaključak

Državne ustanove se danas nalaze su sličnoj, ako ne i istoj, situaciji kao i privatne kompanije, jer rade u okruženju koje je izuzetno izazovno, a ima tendenciju da postane još izazovnije. Savremeni uslovi poslovanja koje karakteriše

proces globalizacije, snažan pritisak konkurencije i brze i dinamične tehnološke promene, kreiraju veoma kompleksan ambijent u kome je na snazi jedan univerzalan zahtev: "stvoriti što veću vrednost". Da bi organizacije u takvim uslovima obezbedile opstanak i stvorile uslove za dalji razvoj, preduzimaju se različite strategije: reinženjering, stvaranje merdžera, sprovođenje akvizicija, *outsourcing*, itd. Cilj svake od pomenutih strategija je eliminisanje nepotrebnih nivoa i funkcija, a time i ukupnih troškova. Eliminisanjem nepotrebnih nivoa i funkcija fokusira se samo na preostale aktivnosti (ključne aktivnosti) koje obezbeđuju i koje će obezbeđivati konkurentsku prednost.

Da bi smanjenje broja zaposlenih bilo efikasno i strateški korisno mora biti prisutan plan sprovođenja i vizija budućnosti organizacije. Bez ikakvog plana, određivanje ko će biti otpušten i kakve će efekte otpuštanje imati na organizaciju je veoma teško. Između načina realizacije procesa *downsizing*-a i performansi zaposlenih nakon sprovođenja tog procesa postoji tesna korelaciona veza. Zbog toga treba izabrati takvu strategiju realizacije ovog procesa koja uključuje aktivan odnos prema zaposlenima koji su ostali u organizaciji, posebno obraćajući pažnju na motivacione tehnike koje je potrebno primenjivati u ovom periodu. U svakoj fazi treba preduzimati odgovarajuće unapred isplanirane aktivnosti, kako bi se umanjio štetan uticaj ovog procesa na zaposlene koji ostaju u organizaciji. Na taj način će se sprečiti pad njihove motivisanosti, što bi moglo ugroziti ostvarenje postavljenih ciljeva.

## Literatura

1. Cameron, K. (1994). "Strategies for Successful Organizational Downsizing" *Human Resource Management* 33 (2): 189-211.
2. Cameron, K. S., Whetten, D. A., and Kim, M. U. (1987). Organizational dysfunctionsof decline. *Academy of Management Journal*, 30, 126-37
3. DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. 1983.The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48: 147-160.
4. Freeman, S. J. (1999). "The Gestalt of Organizational Downsizing: Downsizing Strategies as Packages of Change." *Human Relations* 52 (12): 1505-40.
5. Hannan, M., and J. Freeman. (1977). "The Population Ecology of Organizations." *American Journal of Sociology* 82 (5): 929-64.
6. McKinley, W., C. Sanchez, and A. Schick. (1995). "Organizational Downsizing: Constraining, Cloning, Learning." *Academy of Management Executive* 9 (3): 32-42
7. Mishra, K. E., Spreitzer, G. M., and Mishra, A. K. (1998). Preserving employee morale during downsizing. *Sloan Management Review*, 39, 83-95.

8. Ryan, L., & Macky K. A. (1998), 'Downsizing organizations: Uses, outcomes and strategies', *Asia Pacific Journal of Human Resource*,svol. 36 no. 2, pp. 29-45.
9. Wagar, T. H. (2001). "Consequences of Work Force Reduction: Some Employer and Union Evidence." *Journal of Labor Research* 32 (4): 851-62.
10. Young, S., and H. N. Brown. 1998. "Effects of Hospital Downsizing on Surviving Staff." *Nursing Economics* 16 (5): 258-63.

### **THEORETICAL PERSPECTIVES ON THE RESTRUCTURING AND DOWNSIZING**

**Abstract:** The trends of globalization, informatization and deregulation that have marked the last two decades of 20th century and beginning of the 21st century and are continually on the rise, have created a strong pressure the organizational practice. These trends have found that speed is more important than size and that the organizational form is one factor that makes one organization "fast" or "slow", depending on how "deep" or "shallow" its structure is. With the use of restructuring we are bringing organizations into a position of competitive business, with the aim of getting out of a situation where we have acute crisis performance. During this process, special attention should be given to motivate the most qualified and productive employees to remain in the organization even after the completion of the restructuring process. The results that organizations expect from the restructuring may include increased productivity, improved quality, increased competitive ability and potential regeneration of success. The process of restructuring includes: companies that want to avoid bankruptcy and liquidation, companies that want to maintain market share/ or improve their market share and companies that wish to stay as leaders on the market.

**Keywords:** restructuring, downsizing, performance, competitiveness

## MERDŽERI I AKVIZICIJE: UVAŽAVANJE KULTURNIH RAZLIČITOSTI U USLOVIMA GLOBALIZACIJE

**Petar Radojević,\* Dr Aleksandra Bradić-Martinović,\*\*  
Mr Saša Stefanović\*\*\***

**Apstrakt:** Savremena ekonomska kretanja karakteriše globalizacija tržišta koja se ogleda i kroz merdžere i akvizicije, kao procese restrukturiranja kompanija. Ova spajanja omogućuju kompanijama bolje pozicioniranje na tržištu. Cilj rada je da ukaže na veliki značaj kulturnih različitosti na uspeh M&A transakcija, kao i neophodnost uključivanja nacionalnih kulturnih normi u strategijske planove ovih transakcija, kako bi njihovi konačni efekti bili pozitivni, uz neizostavno prisustvo sinergetskog efekta. Značaj analize uvažavanja kulturnih različitosti bitan je i za privredu Republike Srbije, jer je realno očekivati dolazak novih multinacionalnih kompanija na naše tržište. Takođe, proces priključivanja Srbije Evropskoj uniji podrazumeva suočavanje velikog broja domaćih privrednih subjekata sa oštrom konkurencijom iz inostranstva, što može dovesti do toga da određen broj srpskih kompanija, zbog nemogućnosti nastavka uspešnog poslovanja na (zaštićenom domaćem) tržištu bude predmet spajanja i/ili preuzimanja sa multinacionalnim kompanijama. U radu je dat prikaz uticaja kulture na merdžere i akvizicije prvo kroz teorijske postavke, pre svega u radovima Geert Hofstede-a koji je definisao četiri dimenzije primarne za razlikovanje nacionalnih i organizacionih kultura: distanciranost autoriteta, individualizam, muškost i stepen izbegavanja neizvesnosti. Ustanovljeno je da među zemljama postoje vrlo velike razlike u vrednostima ovih pokazatelja. Vrednosti pokazatelja dimenzije kulture ukazuju na uticaj koji ova determinanta ima prilikom M&A transakcija. Kulturne različitosti utiču na poslovanje i upravljanje jedne kompanije pa samim tim i na ishod M&A transakcija. Kada su komplementarne sa ciljevima ovim transakcija, kulturni faktori mogu biti sredstvo za ostvarenje tih ciljeva, dok u suprotnom postaju značajan faktor rizika. U radu je pokazano i to da ukoliko menadžment ne uvažava postojeće kulturološke razlike prilikom sprovođenja M&A transakcije male su šanse da će ishod biti pozitivan. Ova pretpostavka je potkrepljena nizom primera kroz analizu studije slučaja multinacionalne kompanije Ahold, gde je dat uvid u dobru praksu M&A transakcija koju je ova kompanija imala, pre svega u

---

\* Student doktorskih studija, Fakultet za međunarodnu ekonomiju, Univerzitet Megatrend, Beograd, petarradojevic@hotmail.com

\*\* Institut ekonomskih nauka, Beograd, abmartinovic@ien.bg.ac.rs

\*\*\* GMS International, Beograd, stefanovic.sasa@gmail.com

SAD i Paragvaju, ali i primeri loših transakcija ove kompanije u Maleziji, Tajlandu i Indoneziji.

**Ključne reči:** merdžer, akvizicija, kultura, globalizacija

## Uvod

Globalizacija svetskog tržišta i internacionalizacija aktivnosti velikih kompanija doveli su do toga da njihova preuzimanja i međusobna spajanja postanu uobičajena praksa na svim tržištima. U poslednjih dvadesetak godina, skoro da nije postojala veća kompanija koja nije bila u prilici da realizuje strategiju preuzimanja ili da bude predmet spajanja. Osim toga, tržišta u nastajanju, kao i razvijena tržišta u svetu, karakterišu brzi procesi restrukturiranja kompanija. Kao rezultat procesa restrukturiranja, javlja se adekvatnije i bolje pozicioniranje na tržištu i to u kontekstu stalnih, u poslednje vreme i veoma turbulentnih, promena u okruženju. Od kompanija se očekuje ne samo brzo prilagođavanje promenama, već i anticipiranje istih. Međutim, kada kompanija, u želji da izvrši agresivnu i brzu ekspanziju, ulazi na novo nacionalno tržište, susreće se sa širokim spektrom različite zakonske regulative i kulturnih dimenzija. Kulturne dimenzije, komplementarne sa ciljevima merdžer i akvizicija (M&A) transakcijama, mogu da predstavljaju značajne prednosti, a u suprotnom, mogu predstavljati veliki faktor rizika.

Empirijski podaci govore da između polovine, a čak i do dve trećine merdžera i akvizicija doživi neuspeh. Ovako visok stepen neuspeha može se dovesti u vezu sa činjenicom da se merdžeri i akvizicije sprovode uz primarni akcenat na poslovne i finansijske uslove, dok kulturni i psihološki faktori uglavnom imaju sekundarni značaj za kreatora ovih transakcija. To pokazuje i podatak da se najveći broj stručnih radova u oblasti analize M&A transakcija bavi finansijskim i poslovnim faktorima, što je u skladu sa poslovnom praksom.

Cilj ovoga rada je da ukaže na veliki značaj kulturnih različitosti na uspeh M&A transakcija, kao i da ukaže na neophodnost uključivanja nacionalnih kulturnih normi u strategijske planove ovih transakcija, kako bi njihovi konačni efekti bili pozitivni, uz neizostavno prisustvo sinergetskog efekta. Značaj analize uvažavanja kulturnih različitosti bitan je i za privredu Republike Srbije, iz dva razloga. Prvi razlog je svetska ekonomska kriza i činjenica da je Vlada Republike Srbije rešila da subvencionise priliv stranih direktnih investicija. U tom smislu, realno je očekivati dolazak određenih multinacionalnih kompanija koje do sada nisu bile prisutne na našem tržištu. Drugi razlog je što priključivanje Srbije Evropskoj uniji podrazumeva suočavanje velikog broja domaćih privrednih

subjekata sa oštrom konkurencijom iz inostranstva. To može dovesti do toga da određen broj srpskih kompanija, zbog nemogućnosti nastavka uspešnog poslovanja na (zaštićenom domaćem) tržištu bude predmet spajanja i/ili preuzimanja sa multinacionalnim kompanijama. U tom sadejstvu faktora postoji realna mogućnost za našu zemlju da u uslovima svetske ekonomske krize privuče preko potreban strani kapital. Zaista bi bila velika šteta da strani kapital zaobiđe ili vrlo brzo napusti Srbiju samo iz razloga „kulturnih prepreka“, inertnosti i nespremnosti za promene koji su više nego evidentni među domaćom radnom snagom i jedan su od glavnih faktora spore tranzicije i sporog restrukturiranja domaće privrede.

U prvom delu rada dat je prikaz uticaja kulture na merdžere i akvizicije kroz prikaz teorijskih postavki, pre svega u radovima *Geert Hofstede*-a. On je definisao četiri dimenzije primarne za razlikovanje nacionalnih i organizacionih kultura: distanciranost autoriteta, individualizam, muškost i stepen izbegavanja neizvesnosti. Ustanovljeno je da među zemljama postoje vrlo velike razlike u vrednostima ovih pokazatelja. Ukoliko menadžment ne uvažava postojeće kulturološke razlike prilikom sprovođenja M&A transakcije male su šanse da će ishod biti pozitivan. Ova tvrdnja je potkrepljena nizom primera.

Dugi deo rada predstavlja analizu studije slučaja multinacionalne kompanije *Ahold*. Nakon prikaza istorije kompanije, strategije razvoja i misije, dat je uvid u dobru praksu koju je ova kompanija imala, pre svega u SAD i Paragvaju. Studija slučaja sadrži i primere loših M&A transakcija ove kompanije u Maleziji, Tajlandu i Indoneziji. Vrednosti pokazatelja dimenzije kulture ukazuju na uticaj koji ova determinanta ima prilikom M&A transakcija.

### **Uticaj kulture na merdžere i akvizicije**

Nastup kompanija na stranim tržištima, globalizacija poslovanja i tokova kapitala kao i porast broja M&A transakcija u svetu skreću pažnju menadžera i na uticaj specifičnih kulturnih karakteristika na proces poslovanja u različitim sredinama. Bilo da je u pitanju saradnja i komunikacija unutar same kompanije ili odnos kompanije sa ključnim stejkholderima (akcionari, država, finansijske institucije, klijenti, itd.) proces prenošenja ključnih vrednosti unutar kompanije, motivacija, planiranje i donošenje odluka biće pod značajnim uticajem kulture sredine u kojoj kompanija posluje. S obzirom na to da kultura regiona predstavlja bitan faktor okruženja u kom kompanije posluju, a da donošenje strategijskih i poslovnih odluka predstavlja način na koji se kompanije prilagođavaju datom okruženju, jasan je uticaj kulture na proces planiranja i vođenja kompanija, a shodno tome i na rezultate poslovanja. U svetlu akcionarskog modela upravljanja

kompanijama kultura dobija još jedno važno mesto, ostavljajući trag na ukupnu korporativnu odgovornost i nastup kompanije.

Kultura se, sa sociološkog aspekta, definiše kao skup vrednosti, stavova i ponašanja koji su zajednička karakteristika ljudi jednog regiona. Prilikom posmatranja kulture u menadžment kontekstu u obzir se najčešće uzima analiza *Geert Hofstede*-a [5, p.123] koji je definisao četiri dimenzije primarne za razlikovanje nacionalnih, pa samim tim i organizacionih kultura.

1) Distanciranost autoriteta (*Power distance - PDI*). Prema Hofstedovoj definiciji, stepen distanciranosti autoriteta predstavlja obim u kom manje uticajni članovi zajednice (organizacije, ali i porodice) prihvataju i očekuju da je autoritet nejednako distribuiran. Ova dimenzija prikazuje stepen nejednakosti, ali definisan sa aspekta onih koji imaju manju moć, tj. „odozdo“ i akcentat stavlja na činjenicu da je nejednakost podjednako u svesti i onih koji su na vrhu hijerarhije i onih koji se na lestvici autoriteta nalaze na nižem stepeniku. Analize pokazuju da je stepen distanciranosti autoriteta znatno veći u azijskim, afričkim i južno američkim zajednicama, zatim slede istočna i deo centralne Evrope, da bi stepen bio najmanji u anglosaksonskoj, nordijskim i kulturi Australije.

2) Individualizam (*Individualism - IDV*). Suprotno kolektivizmu, individualizam predstavlja stepen u kom su pojedinci integrisani u zajednice. Kao individualističke kulture definišu se one kod kojih su veze između pojedinaca slabije i gde se očekuje da se na prvo mesto stavljaju lični i interesi najbliže porodice. Kolektivističke kulture, sa druge strane, pojedinca „od rođenja“ stavljaju u jake, povezane grupe, koje često obuhvataju i članove dalje porodice, čiji se članovi međusobno brinu jedni o drugima i gde se međusobna lojalnost ne dovodi u pitanje. U individualističkim kulturama pojedinac brine prevashodno o svom interesu, dok u kolektivističkim preovlađuje „mi“ način razmišljanja. Na vrhu individualističke lestvice nalaze se anglosaksonska, ali i nordijska i kultura država zapadne i centralne Evrope (Italija, Francuska, Austrija, Mađarska, Poljska, Češka, itd.), dok kolektivizmu više teže pripadnici azijske, kulture bliskog istoka, ali i Grci i Portugalci sa područja Evropske unije [2, pp. 19-23].

3) Muškost (*Masculinity - MAS*). Stepem muškosti jedne kulture odslikava se kroz karakteristike kao što su potreba za dokazivanjem i agresivnost, materijalizam, takmičarski duh, snaga i značaj individualnih dostignuća. Istraživanja pokazuju da će se, posmatrano po vrednostima koje se karakterišu kao muške, kulture više međusobno razlikovati, dok su ženske vrednosti uglavnom slične i manje različite između različitih kultura. Ženskim karakteristikama smatraju se pomirljivost i brižnost. U ženskim kulturama bliskost između vrednosti koje dele muškarci i žene je veća, dok u muškim kulturama, iako i žene imaju veću sklonost ka dokazivanju, ipak postoji veća razlika između muških i ženskih



shvatanja. Dodatno, kulture sa više muških karakteristika donose i veću razliku između muških i ženskih poslova i ponašanja, dok u kulturama sa ženskim karakteristikama muškarci imaju "slobodu" većeg izražavanja emocija, a uspešne i uticajne žene su podjednako tretirane kao i muškarci. Muškim kulturama smatraju se istočno azijske (Kina i Japan), anglosaksonske i kulture centralne Evrope, dok ženske vrednosti više dele kulture Bliskog Istoka, zapadne i kulture nordijskih zemalja [8, pp. 79-89].

4) Stepen izbegavanja neizvesnosti (*Uncertainty avoidance index – UAI*). Dimenzija kulture izuzetno značajna za proces donošenja odluka odnosi se na stepen društvene prihvatljivosti neizvesnosti u okruženju. Ukazuje na to u kom stepenu se članovi određene kulture osećaju neugodno u nestandardnim situacijama. Nestandardne situacije su one koje nisu uobičajene i koje u sebi imaju značajniji faktor iznenađenja. Kulture koje izbegavaju neizvesnost pokušavaju da minimiziraju ovakve pojave donošenjem zakona i pravila, merama zaštite i obezbeđenja, dok na religijskom nivou ovakve kulture dele mišljenje da postoji jedinstvena Istina, kojoj je kultura saglasna. U kulturama koje više izbegavaju neizvesnost pojedinci su emotivniji i više motivisani energijom koja dolazi iz nervoze zbog neuobičajenosti situacije. S druge strane, u kulturama koje su prijemčivije za neizvesne situacije, više se tolerišu drugačija, alternativna mišljenja, postoji veće razumevanje za postojanje različitih stavova, a pojedinci su opušteniji, uz istovremeno manje pokazivanje emotivnih reakcija. Kulture spremnije na neizvesnost generalno imaju manje striktnih pravila. Najveći stepen averzije prema neizvesnosti pronalazi se u kulturama Evrope (prednjače Grčka i Portugal) i Bliskog istoka, zatim u anglosaksonskoj i nordijskoj kulturi, dok od neizvesnosti najmanje zaziru predstavnici istočnih kultura, kao što su Kina, Indija i Australija [7, p. 340].

Kultura utiče na način na koji ljudi razmišljaju, na njihovo ponašanje i odnose i na način na koji vrednuju određene pojave. Razlike između kultura po kritičnim vrednostima i verovanjima utiču na brojne procese menadžmenta, uključujući tu i strategijsko planiranje, ali i odnos kompanije sa njenim akcionarima i najvažnijim stejkholderima. Pripadnici različitih kultura drugačije će shvatati i reagovati na različite dimenzije SWOT analize kompanije. Način na koji će menadžeri motivisati zaposlene, ostvariti timski rad i preneti filozofiju kompanije do svakog zaposlenog pojedinca umnogome će se razlikovati od kulture do kulture, a posebno u slučajevima kada menadžeri dolaze iz jedne kulturne sredine u novo okruženje. Proces izveštavanja, odnos sa državnim institucijama, korporativna odgovornost preduzeća takođe se formiraju u skladu sa očekivanjem sredine, koje je delimično i pod uticajem ustaljene kulture na datom području [9, pp. 49-53].

**Tabela 1** Rezultati analize i procene Hofstede-a o vrednosti pojedinih dimenzija kulture u različitim državama

Kultura	Distanciranost autoriteta (PDI)	Individualizam (IDV)	Muškost (MAS)	Stepen izbegavanja neizvesnosti (UAI)
Austrija	11	55	79	70
Bliski Istok	80	38	53	68
Bugarska *	70	30	85	40
Kanada	39	80	52	48
Kina *	80	20	30	66
Češka *	57	58	74	57
Francuska	68	71	43	86
Nemačka	35	67	66	65
Velika Britanija	35	89	66	35
Grčka	60	35	57	112
Italija	50	76	70	75
Japan	54	46	95	92
Portugal	63	27	31	104
Rusija	93	39	95	36
Španija	57	51	42	86
Švedska	31	71	5	29
Švajcarska	34	68	70	58
Turska	66	37	45	85
SAD	40	91	62	46
Slovenija	71	27	19	88
Hrvatska	73	33	40	80
Srbija	86	25	43	92
Prosek (svet)	55	43	50	64
Maksimalne evidentirane vrednosti	93 Rusija	91 SAD	95 Japan	112 Grčka

\* Procenjene vrednosti

Izvori: <http://geert-hofstede.com/countries.html> i [7, p. 501]

Praksa pokazuje da veliki broj menadžera sa područja Azije uspešno posluje u SAD, dok evropski i američki menadžeri, zbog podrazumevanja postojanja jedinog ispravnog mišljenja (karakteristika kultura koje više izbegavaju neodređenost) ređe ostvaruju uspešne rezultate na teritoriji Azije. Deo neuspeha merdžera i akvizicija kompanija može se objasniti upravo kao rezultat nedovoljnog obraćanja pažnje na kulturne razlike, koje „na terenu” imaju znatno veći uticaj nego što o njima postoji inicijalna svest prilikom planiranja i sprovođenja ovakvih procesa [6, pp. 296-302].

Svaka od prethodno navedenih dimenzija kulture ima svoj, veći ili manji uticaj na različite aspekte poslovanja kompanije. Veća distanciranost autoriteta dovodi do centralizovanog odlučivanja u kompanijama, jake hijerarhijske strukture i značajnih razlika u ukazanom poštovanju prema nadređenima. U ovakvim kompanijama najčešće se poslovne odluke donose u vrhu upravljačke strukture, a odlučivanje se zasniva više na političkom, a manje na strateškom procesu. U kompanijama koje pripadaju kulturi sa manjom distanciranošću autoriteta veći broj odluka donosi se kroz timski rad, a mišljenje zaposlenih vrednuje se skoro jednako kao i mišljenje menadžera. Stepen distanciranosti autoriteta takođe značajno utiče i na procese pregovaranja, što posebno dobija na značaju u položaju pojedinih preduzeća prema državnoj upravi. U praksi, sistem finansijskog izveštavanja u kompanijama sa većim stepenom distanciranosti autoriteta najčešće će biti više orijentisan na potkrepljivanje odluka menadžmenta, što neretko može dovesti i do neoptimalnih rezultata. Menadžeri u kulturama sa većom distanciranošću autoriteta manje vrednuju principe korporativne odgovornosti prema svim stejkholderima (uključujući tu i manjinske akcionare, ali i potrošače, zaposlene, itd). Veća distanciranost autoriteta prouzrokuje manju averziju prema koncentraciji moći i negativno je korelisana sa pravima manjinskih akcionara, s obzirom da su agenti (država, finansijske institucije, ali i menadžment preduzeća, dobavljači, itd.) manje skloni gubljenju nezavisnosti i ulaženju u dugoročne odnose [8, pp.75-89].

U kulturama sa većim stepenom individualizma više se poštuje ličnost pojedinca, njegov rad, ali i slobodno vreme i privatnost, kao i iznošenje stavova pojedinaca. U kolektivnim kulturama akcent se stavlja na harmoniju, veće poštovanje tradicije, kao i starijih i iskusnijih zaposlenih, veću saglasnost u donošenju odluka, što dovodi i do sporijeg uvođenja promena u organizacijama koje karakteriše ovakva kultura. Odlučivanje u individualnim kulturama brže je i lakše, s obzirom da se ne osuđuje unilateralno donošenje odluka. Osnov motivacije zaposlenih i menadžera predstavljaju individualno nagrađivanje i napredovanje. Istovremeno, lična odgovornost pojedinca u ovakvim kulturama smatra se većom, a motivacija i inovativnost mogu proisticati i iz potrebe za sopstvenim dokazivanjem. U kolektivnim kulturama manja je verovatnoća efikasnog delovanja akcionarstva i korporativnog upravljanja, s obzirom da pojedinci imaju manju moć

dovođenja u pitanje odluka menadžmenta i konfrontacije. U individualističkim kulturama akcionari stavljaju sopstveni interes u prvi plan, a odgovarajućim ugovorima i bonusima motivišu menadžment da u cilju ispunjavanja sopstvenih interesa rade i na stvaranju vrednosti za akcionare. Nezadovoljavajuće kretanje cena akcija nateraće akcionare da se okrenu drugim kompanijama ili smene rukovodstvo preduzeća, ponovo iz sopstvenih interesa. Ne čudi, stoga, da je najindividualističkija kultura od svih (SAD), istovremeno i najprepoznatljivija upravo po akcionarstvu i aktivnosti "malih" akcionara, a da je samo akcionarstvo i izmišljeno u Velikoj Britaniji, koja se takođe nalazi na vrhu lestvice individualističkih kultura.

Kulture sa više ženskih karakteristika više će obraćati pažnju na korporativnu odgovornost kompanije, njen odnos prema okruženju i etičke standarde poslovanja. S druge strane, muškost kulture odražena kroz dokazivanje uspešnosti i "heroizam" navodi menadžere da se iznova dokazuju pred akcionarima, ostvarujući na taj način konstantan rast i dodavanje vrednosti za akcionare. Radni dan u muškim kulturama traje duže, konflikti se manje izbegavaju, više se vrednuju produktivnost i konkurentnost, kao i materijalne vrednosti. Regulatorni okvir u muškim kulturama podržavaće takmičarski duh u finansijskom sistemu, što dovodi do većeg poštovanja akcionarskih prava. Pozitivan uticaj ženskih karakteristika na akcionarstvo odražava se ipak, kroz dugoročnije i bliže odnose sa akcionarima preduzeća [7, pp. 501-515].

Stepen izbegavanja neizvesnosti u okviru preduzeća direktno se odražava na stepen formalizacije u preduzeću, ali i na važnost koja se pridaje i učestalost procesa planiranja, predviđanja i analiza. Kulture sa višim stepenom izbegavanja neizvesnosti više su okrenute kratkoročnim planovima i rezultatima, za razliku od onih koje imaju manju averziju prema ovom faktoru. Razmena informacija više je karakteristična za kulture sa nižom tolerancijom neizvesnosti, što daje osnov za bolje i dugoročnije odnose unutar kompanije i između kompanije i stejkholdera. Zaposleni se ređe odlučuju na promenu poslodavca u kulturama sa niskim stepenom neizvesnosti. Kako je sam princip akcionarstva više povezan sa rizikom od ostalih modela finansiranja, nije za očekivati da će akcionarstvo biti uspešnije u sredinama sa manjom sklonošću ka neizvesnosti. U ovakvim sredinama akcionari zahtevaju veći prinos na uložena sredstva, ali su istovremeno i manje spremni da ulažu u vlasničke hartije. S druge strane, veće izbegavanje neizvesnosti donosi i veće zahteve na strani redovnog i kvalitetnog izveštavanja o poslovnim rezultatima i planovima kompanije, što predstavlja preduslov za dobro korporativno upravljanje i razvoj akcionarstva [8, pp. 75-89].

Iako je prilikom analize pojedinačnih dimenzija kulture izuzetno bitna njihova međuzavisnost, većina studija na ovu temu pokazuje da će maksimiziranje dodate

vrednosti za akcionare (EVA) biti teže u kulturama koje imaju visok stepen distanciranosti autoriteta i izbegavanja neizvesnosti, kao i nizak nivo individualizma i muških karakteristika. Pri tome, jači uticaj na akcionarski model upravljanja imaju dimenzije diferenciranosti autoriteta i individualizma, za razliku od dimenzija muškosti i izbegavanja neizvesnosti koje su nešto manje povezane sa performansama akcionarstva.

Prilikom sagledavanja uticaja različitih dimenzija kulture na poslovanje kompanija mora se poći od kombinacije ovih faktora, posmatrajući kulturu kao celinu, a ne samo kao prost zbir uticaja različitih kulturnih dimenzija. Različita vrednost pojedinih dimenzija dovodiće do drugačijih rezultata u zavisnosti od vrednosti ostalih. Tako, veća distanciranost autoriteta, praćena i većom averzijom prema neizvesnosti vodiće većoj centralizovanosti odlučivanja i većoj formalizaciji na nivou kompanije ili poslovne jedinice (Francuska). S druge strane, visoka averzija prema neizvesnosti i niži stepen distanciranosti autoriteta rezultovaće u snižavanju stepena centralizacije u organizaciji, ali rastu formalizacije i birokratizovanosti procesa odlučivanja i poslovanja (Nemačka). Svakako da je posmatranje celokupnog poslovanja i performansi kompanija neophodno sprovesti u znatno širim okvirima, uključujući tu i razvijenost posmatranih ekonomija, regulatorne okvir, političke, demografske i faktore razvoja tehnologije, ali je jasno i da kulturne karakteristike različitih sredina i svesnost menadžmenta o njima mogu značajno doprineti ili ugroziti nastup kompanija na međunarodnim tržištima pre ili nakon ulaska u neku od M&A transakcija. Za međunarodni uspeh kompanije koja vrši ove transakcije, menadžment mora biti spreman da uči, istražuje i prihvata nove kulturne norme i stilove života.

Važnost uticaja kulturnih dimenzija na M&A transakcije ogleda se u činjenici da različite nacije imaju i različite percepcije rizika, što utiče na sam proces evaluacije transakcije. Pored toga, izbegavanje neizvesnosti utiče i na sam model ulaska kompanije na inostrano tržište: kontrola je glavni faktor diferencijacije M&A u odnosu na zajednička ulaganja. Takođe, kada se govori uticaju kulture na bitno je istaći sledeće [11, pp. 9-11]:

- kada postoji *low cultural distance* menadžeri su spremni da transferišu kontrolu na lokalni menadžment,
- organizaciona kultura reflektuje nacionalnu, postoje značajne kulturne karakteristike između kompanija unutar iste zemlje uprkos razlikama u organizacionim kulturama,
- što je veća kulturna različitost, veći ponder kulturni faktori treba da imaju u procesu *due diligence*,
- uticaj kulturnih faktora na ishod M&A transakcija najveći je u procesu postakvizicione integracije.

Istraživanje efekata M&A transakcija revizorske i konsultantske kuće *KPMG* [10], pokazalo je da su kulturne razlike, kao i brzo aktiviranje programa integracije koji treba da sadrži operativne zadatke restrukturiranja preuzete ili novonastale kompanije, bitan faktor uspeha M&A transakcija. Postintegracioni program mora u sebi da sadrži i jasne ciljeve koji stoje pred menadžmentom. Ukoliko ciljevi nisu jasno postavljeni, postoji opasnost da dođe do konfuzije i razaranja vrednosti za akcionare. Postintegraciona strategija se razlikuje u zavisnosti od toga da li kompanija koja vrši preuzimanje želi punu asimilaciju ciljane kompanije ili zadržava identitet koji se razlikuje od identiteta ponuđača.

### **Studija slučaja: Ahold**

Istorija i menadžment - Porođična kompanija *Ahold* osnovana je 1989. godine, a njen naziv je skraćenica imena osnivača *Albert Heijn Holding*. Danas je to internacionalna grupa (holding kompanija) maloprodavaca i distributera hrane, koji posluju pod sopstvenim (trgovinskim) imenom (markom). Pod direktnom ili indirektnom kontrolom grupe nalazi se preko 9.000 objekata u dvadeset sedam zemalja sa godišnjim prometom, samo u Evropi, od približno 30 milijardi EUR. Glavni prodajni format je supermarket, a značajno mesto zauzima i distribucija prehrambenih proizvoda restoranima, hotelima, zdravstvenim organizacijama, školama, javnim institucijama, univerzitetima i sl. Na čelu *Ahold*-a, kao generalni direktor, nalazio se od maja 2003. godine, Šveđanin *Andreas Moberg*, koji je na tu poziciju došao sa mesta Predsednika *IKEA* grupe i člana nadzornog odbora kompanije *LEGO*. Od novembra 2007. godine kompaniju vodi Britanac *John Rishton*.

Strategija razvoja - Do 2003. godine, kada je *Ahold* zadesila kriza, osnovni strateški pravci razvoja kompanije bili su internacionalizacija bazirana na agresivnom eksternom rastu putem akvizicija i diversifikacija maloprodajnih formata. Pored supermarketa, u portfoliju kompanije nalaze se i hipermarketi, superstore radnje i prodavnice robe svakodnevnne potrošnje. Strategija internacionalizacije bila je različita u odnosu na konkurente, koji su kroz akvizicije širili svoje ime radi jačanja reputacije. Akvizicije *Ahold*-a nastavljale su da posluju pod starim imenom, afirmišući lokalni pristup stejkholderima.

S obzirom da spada u mnogofilijalne trgovinske kompanije, *Ahold* karakteriše organski model strukture baziran na „arenama“. „Arene“ predstavljaju poslovne jedinice koje deluju na tržištima sa sličnim karakteristikama. Svaka „arena“ ima sopstveni program održivog razvoja koji mora biti merljiv, realan i usmeren prema potrošačima. Pored toga, „arenama“ je dozvoljeno formiranje odvojenih brendova za svaku od kompanija (unutar holdinga), uključujući i formiranje cena i

asortimana, dok se funkcije administracije, kontrole, informacionih tehnologija, finansija i ljudskih resursa kombinuju.

**Misija** - Kao misiju svoga poslovanja u *Ahold*-u ističu poslovanje po principu održivog rasta i razvoja koji predstavlja postizanje balansa između ljudi, planete (ekologije) i profita. Slogan kompanije glasi: „*Pokrenuti vrednošću, isporučujemo vrednost*“. U kompaniji ističu da je privlačenje, obuka i zadržavanje dobrih radnika izazov za njih. U tom smislu koriste proaktivan pristup potrebama i motivaciji zaposlenih: demografska struktura zaposlenih, ali i potrošača, je veoma diversifikovana i posmatra se kao dinamična kategorija. Svaki zaposleni dužan je da poznaje brošuru (vodič) pod nazivom „*Ahold Global Code of Professional Conduct and Ethics*“, koju je kompanija štampala i koja predstavlja osnovu svakodnevnog ponašanja i komunikacije sa potrošačima, dobavljačima i ostalim stejkholderima. Od zaposlenih se očekuje ponašanje u skladu sa zakonom zemlje u kojoj rade, uz očuvanje integriteta kompanije u svakoj situaciji. Jedna od osnovnih internih vrednosti *Ahold*-a glasi „*Integritet uvek*“.

Uspešno poslovanje po principu „održivog“ razvoja u kompaniji vide kao: vođenje posla na odgovoran, efikasan i transparentan način; obezbeđenje najbolje vrednosti za novac posmatrano iz perspektive potrošača, unikatnog i inovativnog proizvoda ili usluge, sveže i zdrave hrane pod razumnim uslovima; težnju svake kompanije unutar *Ahold* da postane „*sjajno mesto za rad*“; minimiziranje negativnih i maksimiziranje pozitivnih socijalnih uticaja koji prouzrokuju supermarketi i poslovi logistike i proaktivnost u komunikaciji sa stejkholderima.

U 2009. godini održan je, na nivou cele kompanije, sastanak o pitanjima održivog razvoja i problema u lancu snabdevanja. Na sastanku je zaključeno da je preuzimanje liderske pozicije na polju zaštite zdravlja potrošača najbolja strategija održivosti. Istaknuto je da je najveća kontrola kvaliteta prisutna kod prehrambenih proizvoda koje kompanije prodaju unutar grupe, pod sopstvenom trgovinskom markom. Pored menadžera kompanije, tehnologa, stručnjaka za marketing i odnose sa javnošću, sastanku su prisustvovali mnogi stejkholderi, naročito proizvođači i subjekti iz ne-vladinog sektora zaštite potrošača, koji su kao sopstvene prioritete apostrofirali: sigurnost i zdravstvena ispravnost prehrambenih proizvoda; zdravlje potrošača/kupaca i društvene teme i teme iz oblasti zaštite životne sredine. U cilju obezbeđenja sigurnosti i ispravnosti proizvoda pokrenuti su mnogi programi i projekti, među kojima su najvažniji: „*Analiza rizika i kontrola kritičnih tačaka*“ (*Hazard Analysis and Critical Control Points*), „*Siguran kvalitet hrane*“ (*Safe Quality Food*), Čista hrana (*NutriClean*) i „*Integrisan menadžment upotrebe pesticida*“ (*Integrated Pest Management*). U tom smislu, unutar grupe posebna pažnja posvećuje se prodaji „organske hrane“ pod sopstvenom

trgovinskom markom, koja zahteva visok nivo kontrole kvaliteta, uz mogućnost ostvarivanja visoke stope marže (preko 40%).

**Dobra praksa** - Pored toga, *Ahold* posebno stimuliše dobavljače da koriste manje hemikalija i pesticida razvojem i primenom savremenih metoda proizvodnje, kako bi povećali sigurnost proizvoda, smanjili troškove i obezbedili bolji kvalitet. Kao poslodavac, kompanija nastoji da: efikasno upravlja radnom snagom, promovira različitosti, obezbedi adekvatan trening i programe usavršavanja, obezbedi sigurnost na radu, garantuje jednake šanse i fer isplatu i štiti osnovna prava zaposlenih. Najbolji primer navedenih teza ogledao se prilikom dolaska kompanije na tržište Paragvaja. Izvršivši akviziciju lokalne maloprodajne kompanije, otkriveno je da je kompanija koju su kupili vršila iskorišćavanje dečije radne snage. Deca od 14-18 godina su radila kao nosači ili čistači, dobijajući samo bakšiš od kupaca, bez ikakvih drugih primanja. *Ahold* je preduzeo akciju u vezi sa tim. Izvršene su konsultacije sa Ministarstvom za rad Paragvaja, Međunarodnom organizacijom UN za rad (*International Labor Organization* – ILO) i pojedinim nevladinim organizacijama koje su aktivne u Paragvaju. Postignuta je saglasnost da se zakonski reguliše rad dece između 14-18 godina, afirmacijom metoda obuke uz odmor, kako bi se deca adekvatno pripremila za ulazak na tržište radne snage kada napune 18 godina.

Jedan od obaveznih zadataka svake kompanije unutar grupe je podrška ekonomskog razvoja lokalnog okruženja. U tom cilju, posebna pažnja se poklanja odnosima i podršci lokalnim dobavljačima. Takođe, *Ahold* posebnu pažnju poklanja negovanju dobrih poslovnih odnosa sa *Minority and Women Business Enterprises*. Preduzetnici - članovi ovog udruženje (žene i/ili pripadnici manjina) predstavljaju blizu 5% isporuka dobavljača *Ahold*-ovih kompanija na teritoriji SAD. Članovima ovog udruženja *Ahold* obezbeđuje podršku, edukaciju u vođenju posla i permanentno informisanje o reakcijama potrošača na proizvode kojima snabdevaju neku od kompanija unutar grupe. Interesantna je i struktura donacija i pomoći *Ahold*-a na nivou grupe [1]:

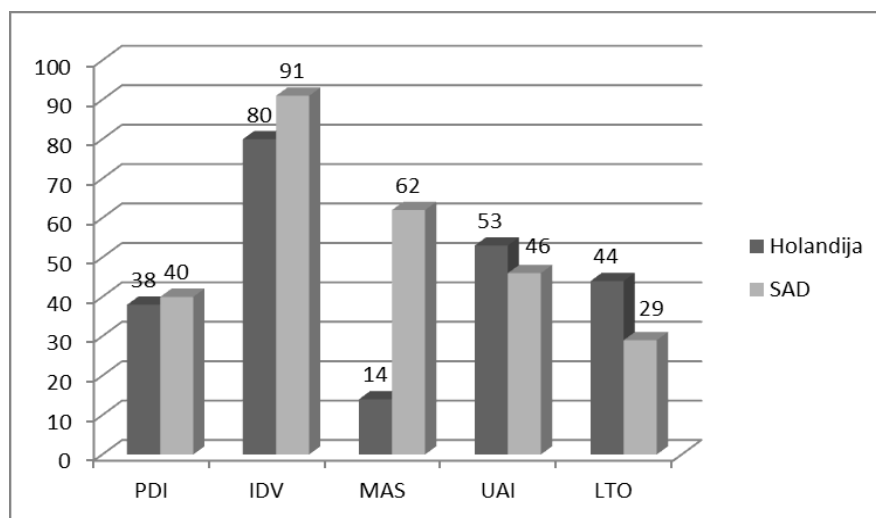
- 60% donacija usmereno je ka organizacijama koje pružaju pomoć deci;
- 25% donacija usmereno je ka organizacijama i projektima iz oblasti zdravstva i
- 15% donacija usmereno je ka organizacijama za očuvanje životne sredine, edukaciju, beskućnike.

*Ahold* je dugi niz godina u teoriji i praksi merdžera i akvizicija bio primer uspešne kompanije. Ovo je naročito značajno ako se uzme u obzir podatak da dve trećine merdžera i akvizicije ne postignu željene rezultate. *Ahold* je u pravom smislu afirmisao strategijski pristup akvizicijama. Dolazak na američko tržište



započeo je serijom akvizicija malih prodavnica koje prodaju slatkiše, sladoled, bezalkoholna pića, tikete za lutriju, novine i određen i uzak asortiman prehrambenih proizvoda (*convenience store*), kako bi u startu postigao zadovoljavajući nivo sopstvene prepoznatljivosti. Kasnije, izvršio je akviziciju kompanije *Parkway Food Service*, čime je povećao prodaju restoranima, školama, fakultetima i bolnicama. Danas je *Ahold* vlasnik četiri velika lanca maloprodaje na istočnoj obali SAD.

Strategija *Ahold*-a je drugačija u odnosu na konkurente koji su kroz akvizicije širili svoje ime radi jačanja sopstvene reputacije, za razliku od akvizicije *Ahold*-a koje nastavljaju da posluju pod starim imenom. Dva podatka su značajne u vezi ove kompanije: a) ni jedan evropski maloprodavac nije ni blizu učešću koje *Ahold* ima u na tržištu SAD i b) prodajni objekti *Ahold*-a u SAD ostvaruju veću prodaju od svih ostalih objekata izvan SAD-a, zajedno. Navedene podatke lako je objasniti ukoliko pogledamo vrednosti pojedinih kulturnih dimenzija Holandije i SAD. Naime, osim dimenzije muškosti (Holandija je ženska, a SAD muška kultura gde „*the winner takes it all*“), postoji visok stepen sličnosti kultura ove dve zemlje.



**Grafik 1** Uporedni prikaz pokazatelja dimenzija kulture Holandije i SAD

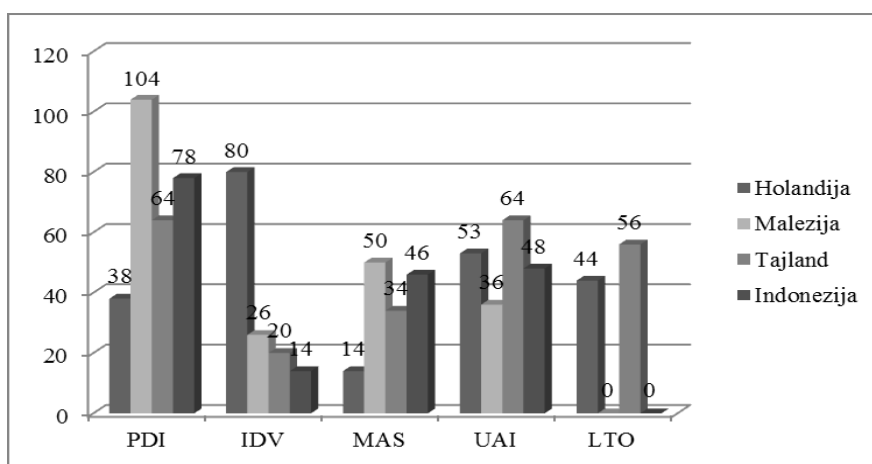
Izvor: <http://geert-hofstede.com/countries.html>

Kompanija je, takođe, prisutna i na teritoriji EU: Portugalu, Španiji, Poljskoj, Švedskoj, Češkoj. Posebno je interesantno njeno prisustvo u Portugalu, gde se *Ahold* povezao sa kompanijom *Jeronimo Martins Retail* u kojoj poseduje 49% vlasništva. U okviru *JMR* posluju *Pingo Doce* (supermarketi) i *Fiera Nova* (hipermarketi). I jedni i drugi su ostvarili koristi od *Ahold*-a, naročito transferom menadžerskih znanja i

informacione tehnologije. Na tržište Latinske Amerike *Ahold* je ušao akvizicijom lanca maloprodaje hranom *Bompreco* u Brazilu, kao i akvizicijom lanca supermarketa *Supermercados Ekono* u Argentini.

**Loše iskustvo** - Prisustvo u Aziji *Ahold* je započeo otvaranjem regionalne kancelarije u Singapuru 1995. godine, čiji je cilj bio da koordinira uspostavljanje partnerskih odnosa i akvizicija u ovom regionu. Jake kulturne prepreke i otpori domicilnog stanovništva, prouzrokovale su odustajanje od strategije internacionalizacije na azijskom tržištu i napuštanje tržišta Malezije, Tajlanda i Indonezije. Politika upravljanja ljudskim resursima koja se ticala zapošljavanja, promocije i "benefita" za zaposlene, razvijena u Holandiji, nije na adekvatan način prihvaćena kod azijskih menadžera i zaposlenih [3].

Grafik 2. prikazuje razliku kulturnih dimenzija, s jedne strane Holandije i s druge strane Malezije, Tajlanda i Indonezije, najslikovitije prikazuje velike različitosti između zemlje iz koje *Ahold* dolazi i azijskih zemalja iz kojih je bio prinuđen da se povuče. Ako ilustraciju uporedimo sa prikazom kulturnih dimenzija u SAD, primetićemo da ove zemlje imaju viši stepen distanciranosti autoriteta u odnosu na Holandiju.



**Grafik 2** Uporedni prikaz pokazatelja dimenzija kulture Holandije, Malezije, Tajlanda i Indonezije

Izvor: <http://geert-hofstede.com/countries.html>

Međutim, *Ahold* nije jedini maloprodavac koji se susreo sa ovakvom vrstom problema. *Wal-Mart* je postigao odlične rezultate na tržištima Kanade i Velike Britanije koja imaju sličnu kulturu sa američkom, ali su zato rezultati na tržištu nemačke bili daleko od očekivanih. Francuski *Carrefour* uspešno posluje na

trŹištima EU i Azije ali ne i na trŹištima Severne Amerike. Ovakva situacija nije samo kod velikih maloprodajnih kompanija. IstraŹivanja pokazuju da 80% kompanija sa liste *Fortune top 500* posluju sa uspehom na samo jednom kontinentu, dok 90% kompanija sa iste liste uspeh u poslu ostvaruje na najviše dva kontinenta. Globalni „igraĉi“ kao što su *Coca-Cola*, *McDonalds* i *Unilever* međutim „maskiraju“ realnost prividom da većina svetskih kompanija do sada sa uspehom posluje na više kontinenata [4].

## Zaključak

Kulturne razliĉitosti utiĉu na poslovanje i upravljanje jedne kompanije pa, samim tim, i na ishod M&A transakcija. Kada su komplementarne sa ciljevima ovim transakcija, kulturni faktori mogu biti sredstvo za ostvarenje tih ciljeva. U suprotnom, postaju znaĉajan faktor rizika. UvaŹavanje kulturnih razlika je neophodno u okviru M&A transakcija kako bi se smanjio rizik neuspeha i povećale šanse za uspeh.

Veliki broj istraŹivanja efekata M&A transakcija fokusiran je na finansijsko-raĉunovodstvene aspekte transakcije, odnosno na statičku analizu. Ta istraŹivanja ignorišu dinamiĉki aspekt ovih transakcija u interaktivnom i interkulturnom okruŹenju. Osnovni teorijski zaključci prezentovani u radu mogu se saŹeti u sledeće stavove:

- kada postoji niska kulturna distanca, menadžeri kompanija koja inicira M&A transakciju su spremniji da deo kontrole transferišu na lokalni menadŹment;
- organizaciona kultura reflektuje nacionalnu kulturu, pri ĉemu postoje zajedniĉke kulturne karakteristike između kompanija unutar iste zemlje uprkos razlikama u njihovim organizacionim kulturama;
- niska kulturna distanca je dodatna prednost za pozitivan ishod M&A transakcija dok je viša kulturna distanca prepreka pozitivnog ishoda;
- uspeh M&A transakcija može bizi znaĉajno poboljšan ukljuĉivanjem kulturnih faktora u biznis plan, zajedno sa finansijskim i ekonomskim faktorima i
- globalni imidŹ, brend i reputaciju neophodno je saĉuvati prilikom ulaska u M&A transakcije, ali je potrebno i prilagoditi iste na uspešnu komunikaciju na lokalnom nivou uvaŹavanjem kulturnih razliĉitosti.

Osnovni znaĉaj analize neophodnosti uvaŹavanja kulturnih razliĉitosti za ishod M&A transakcija ogleda se u nesumnjivoj neophodnosti ukljuĉivanja kulturnih faktora u *due diligence*.

## Zahvalnost

Ovaj rad predstavlja deo istraživačkih projekata pod šiframa 47009 i 179015, finansiranih od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološki razvoj Republike Srbije.

## Literatura

1. Ahold Annual Report, URL: <https://www.ahold.com/Financial-information/Annual-reports.htm> (posećeno 14.02.2013.)
2. De Jong, E. and Semenov, R., 2002, *Cross Country Differences in Stock Market Development: A Cultural View*, EFA 2002 Berlin Meetings Presented Paper, University of Groningen, Research School 'Systems, Organization and Management', Research Report 02E40
3. *Europe's Enron: Royal Ahold*, N.V. Michael C. Knapp Price College of Business 307 W. Brooks Norman, Oklahoma 73019: [http://aaahq.org/audit/midyear/07midyear/papers/Knapp\\_EuropesEnron.pdf](http://aaahq.org/audit/midyear/07midyear/papers/Knapp_EuropesEnron.pdf)
4. Gregory, A., Cooper, C.L., *Advances in Mergers and Acquisitions*, JAI Press (NY); 1 edition (March 1, 2003)
5. Hofstede, G., 1980, Leadership and Organization: Do American Theories Apply Abroad?, *Organizational Dynamics*, Vol. 9, No. 1
6. Hofstede, G., 1983, National Cultures Revisited, *Behavior Science Research* Vol. 18, No 4
7. Hofstede, G., 2001, *Culture's Consequences*, Beverly Hills, Sage, second edition
8. Hofstede, G., 1983, The Cultural Relativity of Organizational Practices and Theories. *Journal of International Business Studies*, Vol. 14, Issue 2
9. Janićijević N. D., 2003, Uticaj nacionalne kulture na organizacionu strukturu preduzeća u Srbiji, *Ekonomski anali*, vol. 44, br. 156
10. KPMG, 2007, *The Determinants of M&A Success*, What Factors Contribute to Deal Success?, [www.kpmg.com](http://www.kpmg.com)
11. Majidi, M. 2007, Cultural Factors in International Mergers and Acquisitions, *International Journal Of Knowledge, Culture And Change Management*, Vol. 6, No 7.
12. Zvanična prezentacija Hofstede centra: URL: <http://geert-hofstede.com/countries.html> (posećena 19.02.2013.)

## MERGERS AND ACQUISITIONS: TAKING ACCOUNT OF CULTURAL DIFFERENCES IN CIRCUMSTANCES OF GLOBALISATION

**Abstract:** Modern economic trends are characterized by globalization of markets, which is reflected through mergers and acquisitions, as well as the process of restructuring the company. The mergers allow better market positioning for companies. The aim of this paper is to show the great importance of cultural diversity in the success of M&A transactions, as well as the necessity of including cultural norms in strategic plans for these transactions in order to achieve positive effects, together with synergy. This analysis has significance analysis for the economy of the Republic of Serbia, because it is realistic to expect the entrance of new multinational companies in our market. Also, the integration process of Serbia into the European Union results with facing of large number of domestic companies with strong competition from abroad, which can cause that some of Serbian companies, unable to continue successful operations (protected by domestic) market become the subject of merger and/or takeover of multinational companies. This paper presents the impact of culture on mergers and acquisitions, first in theory positions, particularly in the works of Geert Hofstede, who defined four primary dimensions of differentiation of national and organizational cultures: dissociation of authority, individualism, masculinity and uncertainty avoidance level. It was found that there are very large differences in the values of these variables among the countries. Value of culture indicators shows the impact of them on M&A transactions. Cultural differences influence operations and management of a company and consequently at the outcome of M&A transactions. Even when goals are complementary in these transactions, cultural factors may be potential risk factor. This paper shows that there is a small chance for positive outcomes of M&A transactions if management does not respect existing cultural differences. This assumption is supported by a number of examples of multinational company Ahold, containing an overview of good practice in M&A transactions that the company had, especially in the United States and Paraguay, as well as examples of bad transactions in Malaysia, Thailand and Indonesia.

**Keywords:** Mergers, Acquisitions, Culture, Globalization