

# ЧЕТИРИ ГОДИНЕ ТРАНЗИЦИЈЕ У СРБИЈИ



Центар за либерално-демократске студије

Борис Беговић и Бошко Мијатовић (редактори)  
ЧЕТИРИ ГОДИНЕ ТРАНЗИЦИЈЕ У СРБИЈИ

*Издавач*

Центар за либерално-демократске студије

*За издавача*

Зоран Вацић

*Ликовни уредник*

Зоран М. Благојевић

*Прелом*

Владимир Булајић

Владимир Мијатовић

*Штампа*

Гораграф, Београд

*Тираж*

500

ISBN 86-83557-33-2

2005.

CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

330.34(497.11)"2000/2005"(082)

327(497.11)"2000/2005"(082)

338.22(497.11)"2000/2005"(082)

**ЧЕТИРИ године транзиције у Србији** / Борис Беговић ... [и др.] . -  
Београд : Центар за либерално-демократске студије , 2005 (Београд :  
Гораграф). - 470 стр. : граф. прикази, табеле : 25 cm

Тираж 500. - Стр. 7: Предговор / Борис Беговић, Бошко Мијатовић. -  
Аутори: стр. [471-475]. - Напомене и библиографске референце уз текст.

ISBN 86-83557-33-2

1. Беговић, Борис а) Међународни односи - Србија - 2000-2005 - Зборници  
б) Србија - Транзиција - 2000-2005 - Зборници ц) Србија - Економска  
политика - 2000-2005 - Зборници

COBISS.SR-ID 125248524

# ЧЕТИРИ ГОДИНЕ ТРАНЗИЦИЈЕ У СРБИЈИ

Борис Беговић  
Милица Бисић  
Милица Ђилас  
Бошко Живковић  
Гордана Матковић  
Бошко Мијатовић  
Марко Пауновић  
Даница Поповић  
Слободан Самарџић  
Снежана Симић  
Драгор Хибер

*Овај пројект подржала је Earhart Foundation*

# Садржај

<i>Предговор</i> .....	7
1. Општи преглед транзиције у Србији .....	9
2. Привредна активност и макроекономска политика у транзицији .....	35
3. Политике јавних финансија.....	117
4. Приватизација реалног сектора .....	185
5. Реструктурирање реалног сектора .....	207
6. Реструктурирање банкарског сектора .....	225
7. Ново економско законодавство.....	241
8. Реформа правосуђа и правосудни закони .....	263
9. Реформа финансијског тржишта.....	281
10. Реформа радних односа и тржиште рада .....	293
11. Реформа пензијско-инвалидског система.....	337
12. Реформа друштвене инфраструктуре.....	347
13. Међународни односи .....	365
14. Основна државна питања.....	411
15. Четири године транзиције у Србији: резиме и поглед у будућност .....	439
<i>Аутори</i> .....	473

# Предговор

Транзиција у Србији ушла је у пету годину и време је да се погледа докле је стигла, да се вреднује пређени пут и да се идентификују препреке које се могу још очекивати на путу ка либерално-демократском систему, тржишној економији и владавини права. Поред тога, циљ ове књиге је да објасни механизме којима су се доносиле одлуке током транзиције, односно да осветли подстицаје који су условили такве одлуке. Политичари се рационално понашају и реагују на подстицаје који долазе из окружења. Због тога је важно не само анализирати докле се дошло у транзицији, него и објаснити због чега се дотле дошло.

У извесном смислу, ова књига представља логичан наставак досадашње активности ЦЛДС-а на праћењу и анализи транзиције. Наиме, први корак у том правцу представља зборник *Стратегија реформи* (2003), који обухвата радове написане на почетку и у првим фазама овог таласа транзиције, укључујући и текстове Војислава Коштунице, Зорана Ђинђића, Мирољуба Лабуса и других. Док су ти текстови углавном говорили о идејама и плановима реформиста и високих државних службеника, дотле радови у овом зборнику садрже приказ развоја догађаја током четири године и њихову анализу. У том смислу су ове две књиге комплементарне.

1. септембар 2005.

Борис Беговић  
Бошко Мијатовић

Бошко Мијатовић

## Општи преглед транзиције у Србији

### УВОД

У развијеном делу света институције су постепено еволуирале током десетина и стотина година, да би се доспело до данашњих разумних и ефикасних облика. Србија је 2000. године покушала да надокнади макар део историјског закашњења и, користећи добре политичке и економске концепте и нагомилана искуства, брзо изведе реформе и изгради нове, демократске и капиталистичке институције. Данас, четири године од почетка транзиције, Србија се налази у јеку дубоких промена државног, политичког, економског и социјалног система. Промене се вероватно одвијају спорије него што би требало, али и брже него што се понекад мисли.<sup>1</sup>

Транзиција се обично дефинише као промена институционалног система једне земље, тј. скупа домаћих институција и повезаних механизма који уоквирују понашање појединаца и њихову интеракцију, као што су тржиште или избори. Институционални систем, између осталог, обухвата и политички и економски систем, па се стога могу разликовати политичка и економска транзиција. Политичка транзиција у основи обухвата: демократизацију, тј. вишепартијски систем и поштене изборе; промену карактера државе, тј. парламентарну либералну демократију уместо партијске државе; и нову улогу државе, тј. државу са улогом ограниченом на заштиту правила игре и умерене интервенције, уместо свемоћне патерналистичке државе. Економска транзиција обухвата напуштање социјалистичког модела економске активности, па

---

<sup>1</sup> Тако В. Глигоров (*Србија и Црна Гора: стање и предлози реформи*, 2004) тврди да је досадашња транзиција у Србији потпуно неуспешна и стога још на почетку.

било централно-планског, било самоуправно-тржишног, и изградњу стандардног тржишног модела са доминацијом приватне својине.<sup>2</sup>

За већину транзиционих земаља источне Европе класификација на политичку и економску транзицију задовољава спознајне потребе. Другачије је са земљама насталим распадом СССР-а и СФР Југославије, које су, поред уже политичких и економских промена заједничких за све земље у транзицији, ушле и у два додатна транзициона процеса: изградњу (нове) државе и трагање за (новим или иновираним) националним идентитетом, што чини њихову транзицију знатно сложенијом. Ово посебно важи за Србију, која је из 1990-тих година изашла као поражена страна у рату за југословенско наслеђе и, стога, суочила се са проблемима одређења нове државе (питања Црне Горе и Косова и Метохије) и формулисања нове националне стратегије.

У већем делу литературе о транзицији доминира њен економски аспект. Узрок томе вероватно је чињеница да се економска транзиција доживљава као сложенији и мање изванредан процес од политичке транзиције, док је социјални аспект генерално доста занемарен. Ни ова књига није изузетак од правила: економска транзиција добила је највише места, док је политичкој транзицији посвећено далеко мање (биће речи само о најважнијим проблемима), а социјалној још мање. Ипак, приликом анализе транзиције у једној земљи требало би увек имати у виду чињеницу да је транзиција мултидимензионалан феномен и да је економска компонента само једна од више њих.

## ПРЕ ОКТОБАРСКИХ ПРОМЕНА

### Политичка кретања током 1990-тих

Први талас политичке и економске транзиције у Србији започет је још при крају постојања старе СФР Југославије, истовремено када и у другим републикама, данашњим независним државама. У време савезне владе Анте Марковића, на самом почетку 1990-тих година, започете су дубоке економске реформе старог самоуправног економског

---

<sup>2</sup> Детаљније, L. Balcerowicz – *Socialism, Capitalism, Transformation*, Central European University Press, Budapest, 1995



система, док је партијска реформа започета распадом СКЈ по републичким линијама.<sup>3</sup>

Подстицај реформама у Југославији око 1990. године свакако је дао пад социјализма у источној Европи, али и неефикасност система социјалистичког самоуправљања, толико јасно посведочена током 1980-тих година, а и раније. Једноставно, и тадашња партијско-политичка елита схватила је да се старим путем, укључујући и козметичке промене, не може даље. Питање је само било докле ићи са реформама. Једнима је било јасно да циљ мора бити капитализам, док су други, заједно са Горбачовим,<sup>4</sup> наивно веровали да је могућ трећи пут – пут који би комбиновао најбоље особине социјализма и капитализма. Од првог би се узели широк државни интервенционизам и државна својина над већим и важнијим предузећима, а од другог тржиште, колико се мора. У политичкој сфери, демократија би била ограничена, тј. сањарило се о тзв. беспартијском плурализму (Михајло Марковић).

Почетак реформи, стабилан девизни курс и отварање земље према свету донели су осећај благостања и поверење у напредак у следећим годинама. Међутим, сурова реалност била је јача, а у Србији је 1990. година задуго била памћена као последња нормална, чак лепа година. Процес реформи и демократизације Југославије био је, ипак, немоћан у трци са набујалим националним програмима. Оно што је деценијама гурано под тепих као проблем који је најбоље избећи – конфликтне националне циљеве и њихову историју – појавило се пуном снагом чим је нестало гвоздене руке комунистичке партије. Анте Марковић није имао шансе.

Кратак и неуспешан покушај договарања о одржању државе или њеном договорном растурању у првој половини 1991. године није дао резултате и следило је проглашење независности, а затим и рат(ови). Налаз Бадинтерове комисије из 1991. године да се Југославија распала значио је пресуду о кривици за рат – била је то Србија, која је наступала као заштитник државе која не постоји – што је врло брзо (већ у првој

---

<sup>3</sup>Интересантно је да је можда први државни реформски папир у источној Европи са развијеним концептом протржишних реформи направљен у оквирима Милошевићеве комисије и објављен 1988. године. У њему се заговарало акционарство као пут којим би требало решити негативне ефекте југословенске друштвене својине. Ипак, имајући у виду даљи развој догађаја, вероватније је да је ово био само тактички потез у натезању са другим републичким руководством него искрено залагање за прокапиталистичке реформе.

<sup>4</sup>Занимљив је био сусрет Горбачова и Милошевића 1988. године у Београду. Док је први говорио о нужности реформи, други је хвалио врлине социјализма.

половини 1992. године) довело до економских и политичких санкција према њој.

Следио је економски суноврат, али и јачање политичке позиције власти. Тадашњи режим вешто је играо на националну карту и добро пролазио на изборима, вероватно уз знатне изборне манипулације. Када сам није имао већину, СПС је улазио у коалиције са другим странкама (Нова Демократија, радикали, СПО). СПС, касније заједно са ЈУЛ-ом, чврсто је држао полуге власти у својим рукама и максимално их користио: државне медије, полицију, финансије, привреду, судство... Начин: кадровска политика, тј. погодан распоред добро мотивисаних сопствених људи („кадрови решавају све” – Стаљин).

Војни порази српских снага у Хрватској и БиХ из лета 1995. године и Дејтонски споразум окончали су ратове. Укидање трговинских, мада не и финансијских санкција с краја исте године дало је извесног одушка земљи, али политичка ситуација није промењена. Чак, изгледало је да режим има америчку подршку.<sup>5</sup>

1998. године почињу терористичке акције ОВК на Косову, чему следе оштар војно-полицијски одговор Србије, неуспело дипломатско „посредовање” Запада и бомбардовање Србије у периоду март-јуни 1999. године. Милошевић капитулира, али покушава да пораз медијски представи као победу, што је било врло комично. Режим се дефинитивно истрошио, мада његов предводник то није схватао. Чак је, непотребно, заказао изборе за председника СР Југославије за септембар 2000. године – и био поражен. Очигледно, са њим више није било наде: све ратове је изгубио, а на економско-социјалном плану Србија је стајала катастрофално. Напустили су га, по свему судећи, и до тада поуздани стубови режима из војске, полиције и финансија. Дошло је време за нове људе и нове стратегије.

### **Транзиција и економска кретања током 1990-тих година**

Економска криза практично је стални пратилац привреде Србије. Само се старији сећају последњег полета, оног с краја 1970-тих година. Јер, већ 1980-тих година забележена је економска стагнација – раст друштвеног производа био је око 1%, што је било подједнако расту становништва, тако да се друштвени производ по становнику није мењао.

<sup>5</sup> Амерички преговарач Холбрук је, заједно са Милошевићем, осудио бојкот избора из 1997. године од стране демократске опозиције.

Узрок тешкоћа лежао је у проблемима сервисирања нагомиланих спољних дугова, комбиновано са негативним ефектима развијеног самоуправљања.

Влада Анте Марковића, праћена делимично и од стране власти у Србији, започела је 1990. године реформе на ширем фронту. Прво је изведена макроекономска стабилизација, што је било потребно после инфлационог таласа из 1989. године, а и што је представљало део реформског пакета по тадашњој моди (либерализација + стабилизација + приватизација). Практично истовремено изведена је и либерализација цена и спољне трговине, а уследиле су приватизација (по моделу докапитализације) и пореска реформа (изведена у Србији почетком 1991. године). Планирана је и санација банкарског система, али се дотле није стигло. Проблеми су се одмах појавили: плате и фискални расходи расли су дестабилизационо још током 1990. године ; крајем 1990. године банке више нису биле у стању да исплаћују девизне обавезе према становништву; девалвација, која је изведена у априлу 1991. године, означила је крај стабилизационог програма. Убрзо су бивше републике СФРЈ, а сада независне државе кренуле свака својим путем.

У Србији је током 1990-тих година дошло до крајње неповољних економских кретања – од колапса друштвеног производа, реалне вредности зарада и свих других личних примања, преко смањења запослености, пораста незапослености и технолошког заостајања, до цветања сиве економије, криминализације економског живота и друштва у целини и слично.

Распад југословенског тржишта током 1991. године, почетак ратова и санкције УН према СР Југославији током 1992. године и погрешна економска политика донеле су велики пад друштвеног производа и разбуктавање хиперинфлације у 1993. години: друштвени производ је преполовљен у односу на 1990. годину, а инфлација је, и поред сталних замрзавања цена, у децембру 1993. године и јануару 1994. године оборила светски рекорд за период после II светског рата. Зараде и пензије су сведене на 5-10-20 марака месечно, а производња је практично стала у јесен и зиму 1993/94. године, јер је свака продаја робе била нерентабилан посао. Јануара 1994. године ликвидирана је хиперинфлација и оживљена економска активност.

У тих неколико ратних година реформе су назадовале у сваком погледу. Први, капиталан знак нове политике био је ликвидација релативно

либералног спољнотрговинског режима по увођењу спољнотрговинских санкција из маја 1992. године на крајње рестриктиван начин: враћене су дозволе, квоте и контингенти. Овај потез је чак био изразито глуп, јер је баш слобода трговине, а посебно увоза могла да буде најбоља одбрана од међународних санкција.<sup>6</sup> Затим, главнина привреде пребачена је на полуратни систем: она је практично постала једно предузеће, чији је управни одбор била влада Србије, а директори предузећа послушни извршиоци.<sup>7</sup> Главни циљ економске политике био је обезбеђење довољних количина основних прехранбених производа за становништво (хлеб, уље, млеко, шећер), а без обзира да ли је то рентабилан посао или није.<sup>8</sup> Као реални сектор, тако је прошао и финансијски: банке, укључујући и централну, стављене су под контролу и задатак им је био снабдевање предузећа и државних трговаца потребним количинама динара и девиза, па није чудно да је динар у периоду 1994-2000. година изгубио 97% вредности, а банке потпуно уништене.

Приватизација је стала, како због рестриктивнијег закона од оног Марковићевог и прецењеног званичног курса динара, тако и због чињенице да Партија није давала миг да се иде у приватизацију, односно није водила кампању у њену корист. Додуше, врло је напредовала неформална приватизација, која се састојала у извлачењу новца из друштвених и државних предузећа и његовом приватном присвајању. Слично приватизацији, постојала је законска, иако скупа могућност да се предузећа лише вишка радне снаге, али то ниједном директору није падало на памет, јер је Партија, очигледно, била против. Девизно тржиште било је забрањено, а држава је дистрибуирала девизе.

По Дејтонском миру, спољнотрговинске санкције према Србији су суспендоване крајем 1995. године, али су задржане финансијске (није обновљено чланство СРЈ у ММФ-у и Светској банци, уведена је забрана инвестирања итд). После 1994. године забележен је благи раст друштвеног производа, али се цео период 1994-1998. година може оценити као стагнантан. Година 1997. представљала је мало светлији тренутак, јер је приход од продаје Телекома повећао дохотке и тражњу, а донекле и

---

<sup>6</sup> Вероватно је да је контрола увоза била део стратегије богаћења номенклатуре.

<sup>7</sup> То се обезбеђивало кадровском политиком. Уколико то није довољно, арсенал је обухватао: финансијске санкције према предузећу, а на основу контроле над банкама; кривично гоњење директора за прекршај неког нереалног закона (о забрани трговања девизама, на пример); слање разних инспекција у предузеће; шиканирање од стране комуналних предузећа, безразложно скидање новца са рачуна предузећа итд.

<sup>8</sup> Контрола цена основних производа није укидана.

производњу. Већ 1998. године појавио се низлазни тренд индустријске производње, а српска економија вратила се у на старе, ниске нивое. Што је најгоре, после Дејтона није демонтирано, већ је задржано јединствено предузеће Србија, под управом владе Србије, а од транзиције није било ни помена.

У 1999. години дошло је до агресије НАТО пакта на Србију, са уништењем или оштећењем бројних инфраструктурних, индустријских и цивилних објеката. Као последица разарања и прекида економске активности у многим предузећима, друштвени производ је смањен за једну петину у односу на претходну годину. У другој половини 1999. године дошло је до извесног, али недовољног опоравка производње.

Као последица свих ових кретања, промењена је структура производње у Србији: битно је смањено учешће индустрије (посебно металске, електро и хемијске) и грађевинарства, а повећано пољопривреде, традиционалних услуга и енергетике. Опадање формалног сектора делимично је надокнадила сива економија. Српска привреда практично се вратила у преиндустријску фазу, тамо где је била пола века раније.

### **Стање пред октобар 2000. године**

**Политика.** Србија је пред пети октобар живела у вишепартијском систему, али уз велику предност владајуће партије заснованој на пуној контроли над државним медијима, репресивним апаратом, правосуђем, финансијским системом итд. Постојала је и група партија спремних да се жртвују за Србију, како је говорио Вук Драшковић, и уђу у коалицију са СПС-ом (и ЈУЛ-ом) ради партиципације у власти. Са друге стране, демократска опозиција била је подељена на велики број мањих странака, често несклоних међусобној сарадњи и пуној умишљених величина. Владајућу странку више су угрожавали спољнополитички неуспеси (Косово је било последњи) и лоша економско-социјална ситуација у земљи него активности саме опозиције.

Позицију власти у Србији оптерећивала су два проблема која су се тичала стабилности и карактера државе, а која ће то чинити и у будућности: Црна Гора и Косово. Црногорско руководство је, под фирмом демократизације, још 1997. године започело раскид веза са Србијом, постепено преузимајући федералне надлежности. Косово и Метохија

су од јуна 1999. године само номинално део Србије и Југославије, док су у стварности протекторат међународне заједнице.

Формалну институционалну основу система чинио је устав Србије из 1992. године. Опозиција га је нападала као стварни темељ Милошевићеве власти, што је било претеривање. Његова моћ свакако није потицала из овлашћења која је савезни устав давао председнику СРЈ или републички председнику Србије, већ из фактичке контроле над странком која је вануставно, чак неуставно контролисала све остало (заједно са супрузином странком). Тај устав има својих слабости – у деловима о економском систему и вертикалној подели надлежности (претерана централизација) – али је тешко њега окривити за све политичке и институционалне слабости у Србији. Штавише, искуство после октобарских промена показало је да тај устав не представља озбиљнију препреку за политичке и економске реформе.

**Економија.** Србија је пред октобарске промене номинално поседовала многе институције стандардне тржишне привреде: постојали су закони о предузећима, заштити својине, приватизацији, стечају, берзама, хартијама од вредности, страним улагањима, порезима, антимонополском законодавству, рачуноводству и слично. Једини значајнији изузеци били су непостојање формалног тржишта девиза и радне снаге. Постојале су и институције које су биле формално једнаке онима у тржишним привредама – самостална предузећа, централна банка и остале банке, берзе, бесцаринске зоне, судови, арбитраже, коморе, синдикати итд. Улазак у посао био је знатним делом слободан, иако су постојале одређене баријере; постојала је слобода поседовања и продаје имовине; конкуренција економских актера била је призната. И поред тога, српски економски систем никако није био тржишан у стандардном смислу. Закони су били обично лоши и често се нису примењивали, а држава и политика преузеле су неформалним и незаконитим путем улогу свемоћног арбитра који одлучујуће утиче на све економске токове.

Застој, а затим и поништавање транзиције током 1990-тих година учинили су да Србији у наслеђе остану готово сви негативни механизми функционисања привреде из претходног раздобља и да се додају нови: доминација неефикасне друштвене и државне својине; дискриминација приватног сектора; доминација политике над привредом; претварање предузећа у центре за социјални рад, што доноси финансијску недисциплину; злоупотреба полиције и правосудног система, што је довело до широке

криминализације друштва и корупције; свођење тржишта на тржиште робе, док су тржишта новца, девиза, капитала и радне снаге полулегална, а њихове цене обично административно одређиване; стечајно законодавство није примењивано на већа предузећа; неплаћање пореза је уобичајено; административна дистрибуција девиза и кредита из примарне емисије фаворитима по повлашћеним условима је правило; и даље је доминирао концепт затворене привреде (увозне супституције); финансијским односима владаји су дужници, а не повериоци и слично. Очигледно је да те номиналне тржишне институције нису функционисале.

Са законодавством у економској области ситуација је била готово очајна. Закона је било више врста: већина је била лоша у правно-техничком смислу, што је омогућавало преслободна и погрешна тумачења од стране државних органа, а на рачун предузећа; такође, већина закона била је намерно рестриктивна, како би државни органи могли да гоне прекршиоце по жељи; бројни закони омогућавали су појединцима богаћење кроз монополске бенефиције разних врста; оно мало пристojних закона није примењивано, као, на пример, закон о стечају; закони су често замењивани уредбама влада, што је било неуставно; влада Србије често је својим уредбама регулисала материју из савезног домена; чак, она се повремено понашала као да постоји пропис који јој даје право на интервенцију, мада то није истина.

Није претерано рећи да је у Србији владала правна аномија, односно незакоње, па је хаос у економском животу био неминовна последица. Законе готово нико није поштовао, делимично зато што су били неспроводљиви и што би инсистирање на њиховом спровођењу укочило економски живот, а делимично зато што су тиме фаворизовани појединци из владајућег режима на рачун осталих актера. Тако је створена ситуација у којој ништа није било сигурно, у којој је сналажење у нејасној ситуацији било једина девиза. Порези нису плаћани, уговори нису извршавани (дугови нису плаћани), држава је коришћена као средство за богаћење, многи нису живели од свог рада и предузетништва, већ паразитски, на туђ рачун. Скромни ресурси преусмеравани су од продуктивних ка непродуктивнима, а, наводно, зарад социјалног мира. Друштвена и државна својина постали су место епохалне пљачке. Такво расипање и злоупотреба новца ишли су не само из текућег дохотка, већ и на рачун постојећег капитала и новог задуживања у свету. Неминовне последице слабости институција и правне аномије били су несигурност пословања, опште неповерење и расипање оскудних финансијских

ресурса, чији је резултат дубока економска криза. Економске санкције и ратови само су јој дали битан допринос.

## ПОСЛЕ ОКТОБАРСКИХ ПРОМЕНА

### Политичка динамика

Истрошеност режима показала се петог и шестог октобра 2000. године, када га је притисак велике масе грађана, окупљене у Београду лако уклонио.

Преузимање власти од стране ДОС-а изведено је у два корака: на савезном нивоу одмах, са председником Коштуницом, док је око формирања владе било извесних тешкоћа, пошто је требало придобити црногорски СНС, до јуче верног савезника СПС-а; на републичком нивоу је прво формирана техничка влада релевантних странака (СПС + ДОС + СПО), да би, после убедљиве победе ДОС-а на парламентарним изборима крајем 2000. године, била у јануару 2001. године формирана нова влада Србије.

Коалиција ДОС била је састављена од осамнаест странака. Вероватно је тако широк састав био нужен за победу над старим режимом, али се, свакако, показао као незгодан за функционисање власти. Идеја унапређења Србије, како је време протицало, све их је мање држала заједно.

Спољнополитичка позиција нове власти у први мах је изгледала одлично, пошто је светска дипломатија била задовољна нестанком Милошевића. То су потврђивала и тапшања по раменима. Међутим, истина је била знатно неповољнија: Србију су чекала разна спољнополитичка, али и унутрашњеполитичка искушења. Прво од њих била је тзв. сарадња са Хашким трибуналом, односно испоручивање Милошевића и многих других цивилних, војних и полицијских лица. Друга два, која свакако нису у интересу Срба и Србије, су постепено гушење Републике Српске, а кроз јачање институција БиХ насупротив Дејтонском уговору, и независност Косова, која би требало да реши један тежак проблем



западне дипломатије. На крају, ту су компликовани односи унутар савезне државе, са Црном Гором.

И на унутрашњем плану изгледало је да нова власт не може имати већих тешкоћа, јер је поседовала велику скупштинску већину и општу подршку народа. Ипак, тензије унутар ДОС-а убрзо су се показале. Две водеће странке су готово одмах започеле међусобни сукоб, полазећи од старих анимозитета и ривалстава, а додајући ново властољубље, док су мање странке жилаво тражиле свој удео.

Вероватно је погрешно тражити узроке распада ДОС-а у карактерима и личним односима главних играча, али ћемо овде баш то учинити. Један је био прагматичан, сав у решавању проблема, способан и дрзак, а незаинтересован за морална и идеолошка питања. Други је више политичар кабинетског типа, сав у идејама старих писаца и доктринаран, лично поштен и аналитичан, помало спорих реакција. Обојица врло интелигентни, па и препредени. Први је другога сматрао неспособним, а други првога непоштеним. Да су били стари, прекаљени политичари, нашли би *modus vivendi* и владали заједно бар неколико година, а Србија би мирно пребродила најтеже транзиционе невоље. Али, они су превише били ангажовани интелектуалци, а премало класични политичари и конфликт је био неминован и одвијао се на штету Србије, пошто је превише политичке енергије трошено на непродуктивне послове, као што је жестока борба за власт.

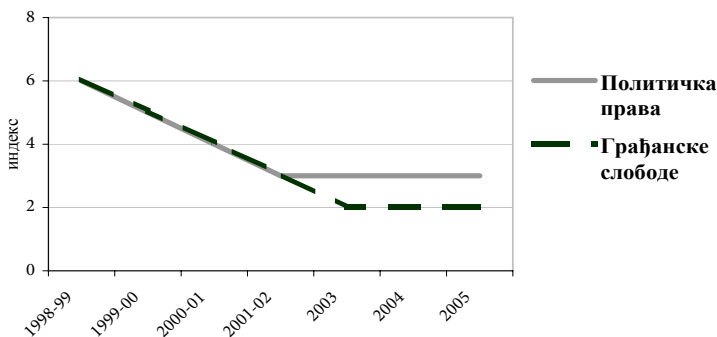
Прву рунду сукоба ДС-а и ДСС-а добио је Ђинђић, користећи и недопуштена средства (одузимање мандата посланика из ДСС-а). ДС је неко време суверено владао Србијом, а Ђинђић је јефтино и вешто куповао подршку малих странака. По његовој погибији, Зоран Живковић је, не баш промишљено, улетео у сукоб са Г17, што је ове дефинитивно приклонило ДСС-у, а сателитска СДП је оборила његову владу. После парламентарних избора с краја 2003. године формирана је нова коалиција на челу са ДСС и Г17, која је, уз подршку СПС-а, формирала мањинску владу.

Нова влада, на челу са Војиславом Коштуницом, имала је срећу да ужива мирнију унутрашње политичку позицију, што јој је омогућило веће концентрисање на праве послове једне владе у транзицији. Допринос томе свакако су дали и владајућа коалиција и водеће опозиционе странке. Узавреле страсти на српској политичкој сцени се постепено смирују и Србија све више личи на стандардне демократске државе. И

време је. Са друге стране, спољнополитичке тешкоће Србије битно су допринеле расту популарности СРС, која је, са око 1/3 гласова, постала појединачно најјача политичка странка.

Напредак у политичком аспекту транзиције, тј. у положају грађана пред влашћу, илустроваћемо кретањем индекса слободе, кога сваке године објављује Фридом хауз. Наравно, ради се само о индикацији, пошто су и ова и методологије сличних индекса увек спорне.

Графикон 1. Индекс слобода



Извор: Freedom House, разна годишта

СР Југославија, односно Србија и Црна Гора радикално су поправиле свој положај почетком ове деценије и последњих година имају статус слободних (“free”) друштава. Додуше, просек од 2,5 за ова два индекса знатно је слабији од индекса 1 кога имају све пост-транзиционе земље које су 2004. године постале чланице Европске уније.

До посебно значајне промене дошло је у процедури избора, односно бројања гласова. После октобарских промена бројање се ради поштено, за разлику од 1990-тих година када су изборне манипулације биле стандардан поступак владајуће странке/коалиције. Од 2000. године није било приговора на поступак установљавања резултата, осим маргиналног код скупштинских избора крајем 2003. године. Тиме је, надамо се, Србија дефинитивно ступила у ред цивилизованих држава.

### Економске реформе

Земља у развалинама – то је право подручје за реформаторе и реформски оријентисану владу. Србија јесте била у развалинама 2000. године, не само економским, већ и социјалним и политичким. А Влада Србије и српски део савезне владе свакако су били реформски оријентисани.

**Почетак транзиције.** Са променама је започела још одлазећа стара влада када је октобра 2000. године једним потезом (уредбом) свог радикалног потпредседника либерализовала све цене основних артикала у нади да ће тиме нанети политичку штету новом режиму. Слично томе, министар за приватизацију прелазне владе из СПС-а позвао је директоре да започну приватизацију по закону из 1997. године, што су многи и учинили. Вероватно је његов циљ било минирање приватизационог потенцијала нове, долазеће владе, што се и догодило: многа најбоља предузећа су послушала министра и започела приватизацију, што значи да су избегла приватизацију по моделу будуће владе, а који се већ називао. Занимљиво је то да су министри из одлазећег режима сада, из пакости према новој власти, радили оно што је требало радити не само тада, већ и током претходне деценије, када су самостално владали.

На савезном нивоу је прва промена било установљавање реалног курса динара, тј. ликвидација смешног, али и трајног система са два битно различита курса: једног званичног, који само служи за богаћење номенклатуре, и другог тржишног, који се користи у свакодневним пословима. Крајем 2000. и почетком 2001. године либерализована је спољна трговина и знатно смањене царинске дажбине.

Какву су општу реформску стратегију узеле владе Србије и савезне државе? Да ли је оријентација била либерална или социјалдемократска? Да ли се тежило максималној брзини или секвенционалној промишљености? Да ли су нове власти биле спремне и имале концепт реформи или су се прилагођавале у ходу?

На последње питање најлакше је одговорити. Новим властима стајао је на расположењу један припремљени пакет реформских предлога Павла Петровића и његових сарадника. Ипак, тај пакет није задовољавао потребе нових економских власти ни у макроекономском делу, који је био боље урађен, ни у институционалном делу, у коме је било знатно више слабости. Од тог пакета је Г 17 у лето 2000. године направио економску платформу за изборе, у којој су била дата обећања и наговештења оријентација, али без улажења у оперативне политике.

**Либерална или социјалдемократска оријентација?** Ова дихотомија у данашње време није од суштинског значаја за анализу европских политика, пошто је разлика између ових двеју оријентација у погледу економског устројства мања него икада: модерна социјалдемократија је, у верзији Трећег пута, прихватила, у основи, тржишни концепт координације економске активности и спроводи реформе које су до скоро одликовале искључиво либерале и конзервативце.<sup>9</sup> Једина озбиљнија разлика тиче се социјалне политике: да ли постојећу западноевропску државу благостања демонтирати у мањој (социјалдемократе) или већој (либерали) мери. Додуше, у Србији социјалдемократе старог кова и даље војују против економских реформи, нападајући овдашњу транзицију као неолибералну, односно сурову према радном народу.

Оријентација прве (Ђинђић-Живковићеве) владе била је суштински социјалдемократска, у смислу како смо напред дефинисали модерну социјалдемократију. Наиме, њена реформска стратегија заснивала се на два стуба:

- Први – стварање праве тржишне економије, а не неког мутног амалгама, тј. давање предности економској логици над политичком када се граде институције тржишне привреде, и
- Други – снажна социјална политика, која је требало да олакша транзицију надокнађујући губитницима бар један део губитка и подижући их, колико је могуће, изнад нивоа сиромаштва; део те политике није само стални приоритет приликом исплата из буџета који су уживали социјални трансфери (укључујући и пензије), већ и толерисање повећања просечне реалне плате изнад раста продуктивности у друштвеном и државном сектору, а уз помоћ прихода од приватизације, стране помоћи и кредита.

Релативно либерална оријентација Ђинђићеве владе није била део унапред смишљеног плана, јер њега није било, већ резултанта премијеровог инстинктивног разумевања потреба бизниса и технократског приступа неких ресорних министара.

Друга (Коштуничина) влада још је појачала социјалдемократску компоненту новим Законом о раду, који свакако иде на ширу заштиту радних места и повећање права запослених, укључујући бројне финансијске бенефиције.

<sup>9</sup> Видети Лисабонску агенду, тј. програм реформи који би требало да од привреде Европске уније начини најкомпетитивнију економију у свету до 2010. године.

Гледано у нешто класичнијем координатном систему, српска транзиција до сада углавном је комбинација превасходно либералних<sup>10</sup> економских реформи и социјалдемократске социјалне политике, што свакако није најгора комбинација која се може замислити. Наравно, у датом тренутку најмање је важно да ли су владе ишле овим путем искрено, тј. зато што су мислиле да је тако најбоље, или под притиском ММФ-а и Светске банке (економске реформе) и из демагошких разлога (социјална политика). Али, за дугорочну одрживост транзиције итекако је важно питање покретача реформи.

**Велики прасак или градуализам?** У економској науци се од почетка транзиције у источној Европи па до данас расправља о најбољој стратегији – да ли је боље што пре извести реформе на најширем фронту или је боље установити разуман редослед реформи и постепено их спроводити.<sup>11</sup> Основни аргумент првих је да је потребно искористити добру прилику за реформе, која се, из политичких разлога, можда неће дуго одржати, и настојати да се врло брзо изведу основне реформе како би се онемогућиле реверзибилне тенденције, односно повратак на старо или готово старо. Главни аргументи других били су, прво, да је потребно унети ред у редослед спровођења реформи како би се добила ефикасност и, друго, да је, из политичких разлога, потребно на добрим резултатима једних мера, уз раст угледа владе и реформи, градити друге мере.

У Србији није унапред расправљено и одлучено како да се одговори на ово питање. Основна оријентација била је на брзом спровођењу реформи, нарочито оних које су биле јасне и недвосмислене или су, бар, таквим сматране (на пример, приватизација и радни односи), док су се реформе спорије спроводиле на подручјима на којима основна решења нису очигледна (на пример, финансијска тржишта или осигурање). И садашња влада има велику реформску законодавну активност, уз нешто повољније унутрашњеполитике прилике. Ипак, када се погледа претходни четворо- или петогодишњи период види се да транзиција напредује спорије него што је потребно, али и него што је планирано од стране самих главних актера.

Један чинилац успоравања реформи лежао је ван контроле републичких власти – утицај црногорских странака на савезном нивоу. Наиме, у СР Југославији је задржан систем из времена СФРЈ по коме се бројне

---

<sup>10</sup> Либералних у једном ширем смислу, а не радикално либертаријанском.

<sup>11</sup> Видети, на пример, G. Roland – *Transition and Economics: Politics, Markets, and Firms*, MIT Press, 2000.

важне области привредног система регулишу у целини или у основи на савезном нивоу, као што су регулација хартија од вредности, предузећа, стечаја, пензијског система итд. Ситуацију је донекле олакшавала чињеница да је Црну Гору на савезном нивоу представљала коалиција која је желела да савезна држава функционише, али је и она имала својих локалних интереса (рејтинг у Црној Гори) и није се увек саглашавала са реформским идејама које су долазиле из Србије. Стога је било доста закашњења у променама појединих делова економског и социјалног законодавства које се тичало Србије. Решење овог проблема донела је Уставна повеља почетком 2003. године, када су и Србија и Црна Гора и номинално узеле право да у целини уређују сопствени економски систем.

Важан чинилац успоравања била је и нормализација политике у Србији, под чиме се подразумева прелазак политичког живота из револуционарне у обичну, калкулантску фазу, у којој се веома рачуна ниво политичког рејтинга владајуће странке или коалиције.

Посебни чиниоци успоравања транзиције су, прво, недовољан административни капацитет државне управе који није успевао да пружи довољан и потребан допринос како формулацији реформи, тако и њиховом спровођењу, и, друго, утицај пословних кругова, који се све више осећао како је време протицало (видети у наставку).

Са друге стране, постојали су и чиниоци који су подстицали реформе, били њихови генератори. Најважнији од њих свакако је искрено опредељење водећих људи нове власти у корист реформи, које је само повремено било ублажено потребама политичког тренутка (или страначког рејтинга) и несавршеним знањем стручних ствари од стране надлежних министара. Веома је важна улога у подстицању реформи била и она Светске банке и Међународног монетарног фонда, који су, због ранијих неуспеха у неким земљама, доживели Србију као прилику да се покажу у најбољем светлу. Стога су јој пружили како стручна знања и финансијска средства, у којима је Србија оскудевала, тако и снажне подстицаје (практично уцене) да се са реформама настави и онда када би владин реформски елан малаксао.

Транзиција је донекле олакшана коришћењем искустава која су прикупљена у другим транзиционим земљама, захваљујући знатном закашњењу Србије. Тако је, на пример, одабран бољи модел приватизације и избегнуто непотребно трошење новца на санацију банкарског система.

Ипак, у свакој земљи постоје локалне специфичности, са једне стране, а и транзиција није изнедрила дефинитивне приручнике за промене, са друге стране, тако да је остало доста простора за иновативан приступ српских реформатора.

Да закључимо: владина оријентација била је, суштински, велики прасак, али је, услед различитих ограничења, спровођена као градуалистички програм. Добра прилика за реформе (“window of opportunity”) на почетку другог таласа транзиције није најбоље искоришћена. Идеолошки посматрано, спровођена је комбинација либералних и социјал-демократских политика, као и у многим другим земљама у транзицији.

**Недовољан административни капацитет државне управе.** По променама октобра 2000. и јануара 2001. године читав врх државног апарата је промењен, али је томе следио одлазак и прилично броја стручних државних службеника. Са друге стране, владајуће странке из ДОС-а поседовале су прилично слаб и неискусан персонални састав, што се одразило и на њиховој немогућности да стручним и искусним људима попуне бројне државне положаје. Највиша места (министарска и слична) обично су заузели појединци са институтском или универзитетском радном каријером, што значи са мањком административног искуства. У просеку су искуснији били наши држављани из света који су дошли да помогну. И Запад је слао стручњаке у оквиру техничке помоћи, али који често нису били нарочитог квалитета. Посебну тешкоћу представљао је недостатак способних стручњака на местима помоћника министра и начелника, који би суштински требало да носе посао и гарантују квалитет његовог обављања. Једноставније говорећи, државна администрација Србије још увек је знатно више балканска него европска.

У првим годинама ове деценије плате запослених у државној управи држане су нискима, а из демагошких разлога. Стога је мало способних људи пристајало да се запосли у републичкој администрацији, а поред боље плаћених послова не само у приватном сектору већ и у локалној администрацији и јавним предузећима. Извесну, али недовољну подршку пружале су поједине међународне организације (УНДП, на пример) финансирањем плата неких водећих стручњака (обично Срба из иностранства), док су малу олакшицу пружала ванредна, наградна плаћања домаћим службеницима. Тек од скора битно се повећавају плате у републичкој управи, тако да се јавља позитиван мотив за запошљавање стручних појединаца.

Недовољна способност државне управе свакако је ограничавајући чинилац за напредак транзиције. Он је кочница како у припреми закона, пошто се јављају погрешне концепције или се покваре добре концепције, тако још више у реализацији реформи, односно током спровођења закона, када слаба државна управа иницира и дозвољава нарушавање принципа владавине закона, односно правне државе.

**Фазе транзиције.** Прва фаза овог таласа транзиције представљала је тренутак одушевљења новим могућностима и медени месец демократских политичких снага и међусобно и са народом.<sup>12</sup> Законодавне реформе су тада лако усвајане, а противника промена практично није било. Помало се трговало унутар коалиције (правосудни закони за закон о раду, а између ДСС-а и остатка ДОС-а), али је то сматрано мало важним. 2001. година представљала је прави звездани тренутак транзиције у Србији.

Убрзо је, међутим, одушевљење политичком променом спласнуло, што је и природно, и политички живот је кренуо нормалним путем у коме се пажљиво разматрају политички трошкови појединих потеза за владу и покушава максимизовати њен положај. Више нико не покушава да направи храбре потезе, а без обзирања на политичке ефекте. Овом хлађењу транзиционе енергије свакако су допринели све жешћи сукоби између двеју водећих странака ДОС-а. Стога је, природно, дошло до успоравања транзиционих промена током 2002. и почетком 2003. године.

Жалосно убиство премијера Ђинђића оријентисало је владу Зорана Живковића на ванредно стање и операцију Сабља, чиме је пропуштена још једна добра прилика за реформе: тада је Влада уживала изузетно високу популарност и могла је, и услед конфузности опозиције, да прогута сваки реформски закон. Тек пред крај године влада се окренула транзиционим пословима и послала у Скупштину више предлога закона, али више није имала већину: СДП је нашла нове коалиционе партнере.

То успоравање транзиције, готово до заустављања, забринуло је Светску банку и ММФ. Вероватно их је посебно иритирао демагошки наступ представника Г17 током изборне кампање и на почетку постојања владе Војислава Коштунице. Било је ту речи о патриотском протекционизму, огромним буџетским дефицитима, необично великој

<sup>12</sup> ДОС је почетком 2001. године уживао подршку и до 65% грађана, док је најмање 1/4 грађана била неопредељена. Видети *Јавно мњење Србије и Црне Горе*, фебруар 2002, ИДН, март 2002.



социјалној бризи за грађане и сељаке, „развојном” буџету и слично. То већ није обећавало ништа добро. Први је, доста набусито, реаговао представник Светске банке, иначе човек јако наклоњен Србији, који је фебруара 2004. године инсистирао да нова већина у року од месец дана усвоји пар десетина раније припремљених закона. ММФ је такође показао зубе: одмах је натерао владу Србије да изврши ребаланс тек усвоје-ног буџета и битно редукује дефицит. Влада је, тако, капитулирала а ММФ је наставио са жестоким притиском у правцу реформи током 2005. године, користећи чињеницу да је за дефинитиван отпис 700 милиона долара код Париског клуба потребна позитивна оцена ММФ-а о трогодишњем аранжману са СРЈ/СЦГ. Закључак: реформска активност Владе Војислава Коштунице битно је детерминисана перманентним притиском Светске банке и ММФ-а.

Проток времена требало би да донесе једну промену у току транзиције: док је прва фаза неминовно била окренута законодавним променама, дотле би друга фаза, пошто су законодавне реформе углавном изведене, требало да буде заснована на појачаном спровођењу закона. Иако су и друге земље у транзицији доста касниле са реформом система заштите права, а посебно приватне својине,<sup>13</sup> у Србији постоји изразита слабост у примени закона, не само у приватном сектору већ и од стране самих државних органа. Тако се поједини закони само делимично примењују, док се обично касни са изградњом нових институција, односно агенција у односу на законске рокове. О слабостима правосуђа биће више речи у посебном одељку ове књиге.

**Утицај интересних група.** На почетку овог таласа транзиције утицај интересних група био је слаб, а добра прилика за реформе стајала је на дохват руке. Пословни људи претходног режима су се пасивизовали, чекајући да прође револуционарна бука и трудећи се да сачувају сумњиво стечена богатства. Они који су са свима били у добрим односима и својевремено давали прилоге и оним странкама које су сада дошле на власт још нису кренули да наплаћују инвестицију, док је револуционални морал за неко време обезбеђивао контролу над пословним људима владајућих демократских странака. На жалост, та важна прилика за реформе без отпора и утицаја пословног света тек је делимично искоришћена, а протеком времена дошло је до консолидације пословних људи и чврстог повезивања са политиком и политичарима на власти.

---

<sup>13</sup> J. Svejnar – *Transition Economies: Performance and Challenges*, Journal of Economic Perspectives, No. 1/2002.

Склапање мира између нове власти и пословног света из времена претходне власти збило се, можда парадоксално звучи, кроз порез на екстрапрофит. Наиме, ДОС-ова власт (укључујући и ДСС) представила је овај порез као морални потез који ће обезбедити социјалну правду, јер ће морати да га плате они који су злоупотребили своје везе са ондашњом влашћу и обогатили се на нефер начин током 1990-тих година. Током спровођења догодиле су се две ствари. Прво, дошло је до тешкоћа у реализацији, што је неминовно код једног таквог пореза, па су се многи практично извукли од плаћања тако да се цело дејство закона суштински свело на једног човека (Карића). И друго, када се плати порез на један (сумњив) добитак тада се преостали део мора сматрати легализованим и он више нити је сумњив, нити се може поново покренути поступак против његовог власника. И заиста, нова власт није покренула ниједну истрагу за установљавање (не)легалности стицања богатстава из 1990-тих година.

Током времена издвојило се неколико лобија, односно група пословних људи који очигледно утичу на политику власти, укључујући и законодавне послове. Чини се да се снагом и упливом одликују четири групе, односно лобија:

- Финансијски – који већ дуже времена успешно блокира одавно припремљене законе о преузимању и инвестиционим фондовима, као и нужне измене закона о хартијама од вредности,
- Енергетски – који очигледно утиче на одлучивање и готово редовно побеђује на државним тендерима о испоруци горива, уз поништавање тендера на коме не однесе победу,
- „Производни” – који се активно залаже за повећање царинске заштите уз помоћ изанђалих и у економској науци одавно одбачених аргумената меркантилистичког типа; и он успева у последње време, па је царинска заштита повећана с позивом на неуспех усклађивања са Црном Гором,
- Медијски – који већ годинама блокира примену закона о радиодифузији у области фреквенција.

Утицај интересних група (или лобија) на политику, а у сопствену корист, жалосна је иако неминовна чињеница демократског живота. Да би се учинила што бенигнијом, мора се начинити регулисаном и транспарентном, што у Србији свакако није случај. Овде је, некако, вероватнија корупција.

**Специфичности транзиције у Србији.** Транзиције разних земаља се међусобно разликују у многим елементима, али имају и одређених сличности. Две од њих су знатно смањење производње у првим годинама транзиције и нагли раст сиромаштва.<sup>14</sup> Пад производње углавном је узрокован пропашћу старог координационог механизма пре него што је изграђен нови и елиминацијом предузећа која на тржишту немају шансе, а раст сиромаштва последица је пада доходака, повећања неједнакости и споре изградње ефикасних механизма социјалне заштите.

У Србији се кретање производње и сиромаштва током ове фазе реформи одвијало другачије: производња је расла, а сиромаштво смањивало,<sup>15</sup> што се може оценити специфичностима овдашње транзиције. Погледајмо могуће разлоге.

За одсуство пада производње, односно за њен раст постоји више разлога. Прво, Србија није имала радикални прелом у кординационом механизму као велика већина земаља у транзицији, тј. није 2000. године прешла са централног планирања на тржишни систем, пошто је већ била у тржишном систему, додуше деформисаном од стране социјалистичке владе и партије, али ипак тржишном. Србија је, по економским институцијама и навикнутости људи на тржиште, била 2000. године знатно боље припремљена за транзицију него друге земље источне Европе десет година раније. Либерализација цена, спољне трговине и пословања у целини крајем 2000. и почетком 2001. године само је укинула многу непотребну регулацију, као и широко формално и неформално администрирање од стране владе и владајуће партије, што је чак позитивно деловало на производњу: када се укине нека непотребна регулација, односно државна интервенција природно је да дође до повећања економске активности. Друго, макроекономска стабилизација такође је донела унапређење пословног амбијента и омогућила раст. Треће, знатан прилив спољне финансијске подршке (3,2 милијарде евра у периоду октобар 2000–крај 2004. године) ипак је подстакao домаћу производњу, мада се приличан део прелио у увоз. Четврто, по победи демократских снага уклоњене су и последње санкције према Србији, оне финансијске, што је такође позитивно деловало на привредну активност. Другим речима, почетак стварне транзиције није донео разлоге за пад производње, већ, напротив, за њен раст. Тако је и било.

---

<sup>14</sup> Видети *Transition: The First Ten Years*, The World Bank, 2002.

<sup>15</sup> За податке видети поглавља 2 и 12 ове књиге.

Слично томе, није било јаких разлога за повећање сиромаштва. Напротив. Прво, као последица раста друштвеног производа (ГДП-а), доходи становништва су расли. Друго, повећање неједнакости није било велико,<sup>16</sup> тако да оно није могло да утиче на прелазак већег броја људи међу сиромашне. Треће, у Србији је и раније постојао номинално доста развијен систем социјалне заштите, који је само био лоше финансиран, па су дуговања корисницима достигла више од две године (социјална помоћ, дечји додаци итд).<sup>17</sup> По нормализацији прилика почетком 2001. године, а и уз донаторску помоћ, дуговања су измирена и обезбеђена је редовна исплата текућих трансфера, што је поправило ситуацију најсиромашнијих. Обезбеђење редовне исплате пензија је слично позитивно деловало на положај најстаријих грађана. И четврто, знатна, а већ поменута финансијска подршка света повећала је куповну моћ становништва преко нивоа домаћих ресурса и омогућила видљив раст потрошње.

**Нови приватни сектор.** У Србији нови приватни сектор лепо расте, али не представља онолику покретачку снагу какву је представљао у неким другим земљама у транзицији (у Пољској, на пример), где је врло брзо постао основни носилац економског напретка. Узроци томе су, прво, чињеница да је приватни сектор постојао и био релативно развијен и пре октобарских промена, док је у већини транзиционих земаља он почињао од нуле и, стога, врло брзо растао у првим фазама. Друго, битан ограничавајући чинилац развоја приватног сектора у Србији је слаб банкарски систем, који ни из близа није успевао да прати потребе финансирања. Наиме, стари, државни банкарски систем није ни имао ту улогу, па кредитирања приватних предузећа практично није ни било. По његовој ликвидацији, ствара се нов банкарски систем, који, као још увек мали, не располаже потребним финансијским потенцијалом. Неколико кредитних линија из иностранства, као и једна специјализована банка основана од стране иностраних банака били су врло корисни у стварању и расту малих приватних предузећа, али то није довољно. Главни извор новца за инвестиције и даље су добит фирме и средства власника, што онемогућава бржи развој. И треће, ту су сви остали проблеми који оптерећују привредни живот у Србији и доносе баријере уласку: сложене административне процедуре, слабо спровођење закона и заштита уговора, односно генерално ниска правна сигурност, често

---

<sup>16</sup> Б. Милановић – *Социјални трансфери; неједнакост*, у „Сиромаштво и реформа финансијске подршке сиромашнима”, Министарство за социјална питања и ЦЛДС, 2003.

<sup>17</sup> Социјална политика вођена је углавном контролом цена основних артикала (прехранбених и комуналних).

некооперативне локалне власти, проблеми са градњом и грађевинским земљиштем и слично.

**Прикључење Европској унији.** Најснажнији подстицај реформама не само у Србији, већ и у целој источној Европи јесте и био је процес учлањења у ЕУ. Јер, да би једна земља постала чланица, мора да задовољи тзв. копенхагенске критеријуме о функционалној тржишној економији, ефикасној заштити грађанских права и владавини права уопште и политичкој стабилности, а што све подразумева усклађивање законодавства и праксе земље кандидата са Европском унијом. На тај начин, земља која претендује на чланство присиљена је да постепено мења своје законодавство у реформском правцу и поправља функционисање институција, а једној влади знатно је лакше да прогура често непопуларне мере уколико може да се позове на европске стандарде и процес учлањења. Стога се процес учлањења може сматрати као најбоља шанса за подстицање реформи, односно и као инструмент којим се реформски елан мође најбоље и најдуже одржавати. Једноставно, чланство у ЕУ било је шаргарепа којом се награђују реформски напори и стрпљење народа.

На жалост, шансе Србије за скори улазак у ЕУ практично не постоје, делимично захваљујући стању у Србији, али делимично и због садашње кризе Европске уније и ширења става међу грађанима и политичарима земаља ЕУ да не би требало наставити са брзим проширењем и да многе земље које се сада кандидују и нису довољно европске. Стога је вероватно да Србија не може рачунати на чланство у ЕУ за најмање десет година, што значи да мотив учлањења тешко да може бити озбиљан политички покретач реформи.

## ГДЕ СМО САДА?

Почетне похвале наше транзиције од стране представника ММФ-а, Светске банке и сличних, као и пренаглашавање њиховог значаја од стране домаћих министара и гувернера, створили су утисак да је транзиција у Србији изванредна и да су за годину-две престигнуте земље које се транзицијом баве десет година. Ништа није мање тачно од тога: Србија се по успеху транзиције налази на зачељу не само у источној Европи,

него и на Балкану.<sup>18</sup> Стога не чуди да се после четири године транзиције Србија по основним економским и социјалним индикаторима налази на нивоу групе земаља из свог непосредног суседства: Бугарске, Румуније, Македоније, Босне и Херцеговине, Црне Горе... Вероватно је жалосно то што је Србија током последњих деценију и по релативно назадовала у односу на окружење и изједначила се с њим, док је раније била знатно развијенија од свих поменутих земаља.

У транзицију је Србија кренула брзим кораком, али се он током времена успорио па се земља налази тек на половини пута.<sup>19</sup> Иако су бројни реформски закони донети (мада би се многи од њих већ могли поправљати), спровођење закона, тзв. правна држава, и даље је најслабија карика у ланцу.

Очекивања многих људи о далеко бржем економском и социјалном напретку можда су била заснована на претераним обећањима ДОС-а из времена пред изборе септембра и децембра 2000. године, али свакако нису била реална. Јер, не постоје два три изванредна потеза које би влада могла да учини и тако реши економске проблеме земље. Једноставно, Србија је сиромашна земља којој ће бити потребно више деценија мукотрпног рада и труда да достигне данашњи европски ниво развоја. Није реално очекивати бржи развој од 4-5% годишње.

Приоритет у даљим транзиционим напорима морају да имају ван-економска питања, јер ту се углавном и налазе кочнице транзиције. Први је државно питање, други стабилизација и сазревање демократије, трећи изградња институција. Паралелно са њима долазе и уже економске мере: наставак приватизације, питања монетарне и курсне политике, смањење пореза и јавне потрошње, реструктурирање јавних предузећа и слично.

Вероватно је да основна препрека транзицији у Србији лежи у самоуправно-социјалистичкој свести многих грађана. Израз те свести су, на пример, схватања да предузећа постоје да би запослени примали плате и топле оброке, да је држава одговорна уколико је исплата зарада нередовна или уколико неко изгуби посао и да се то мора надокнадити на терет пореских обвезника, да онај ко нешто заради треба то да подели са онима који нису зарадили, да појединац не треба да сноси ризик, већ да држава треба да га потпуно осигура од свих ризика, да сваки

---

<sup>18</sup> *Transition Report 2004*, EBRD.

<sup>19</sup> Видети *Србија и Црна Гора, Република Србија, Програм за економски раст и запошљавање*, Светска банка, 6. децембар 2004.

становник Србије поседује неotuђива права на разне бесплатне услуге и слично.

Што је најзанимљивије, ова погрешна левичарска свест има јаче упориште у тзв. друштвеној интелигенцији и међу политичарима него у народу. У народу већина, осим дела запослених у бившем друштвеном сектору који би да и даље живе на туђи рачун, зна да постоји њихова лична одговорност за резултате које оствари и за положај у друштву. Уверљив показатељ таквог већинског расположења су и стални изборни неуспеси странака које наступају са левичарским програмима и паролама.

Даница Поповић

## Привредна активност и макроекономска политика у транзицији

### ПРИВРЕДНА АКТИВНОСТ И МАКРОЕКОНОМСКА ПОЛИТИКА: ОПШТА ОЦЕНА

Десетогодишњи оштри пад животног стандарда који је претходио транзицији и изостанак политичког консензуса око саме суштине пакета реформских потеза основне су карактеристике прве четири године транзиције у Србији.<sup>1</sup> Тако значај саме чињенице да Србија у последње четири године бележи просечну стопу раста бруто домаћег производа (БДП) од 4,5% годишње значајно умањује то што је десет година пре тога привредна активност падала по просечној стопи од око 8% годишње. Стога и импресивни укупни раст реалних зарада, које су се за четири године реално удвостручиле (дакле, у просеку расле по 20% годишње), још увек се чини премалим за некада добро стојеће, а сада осиромашено становништво Србије, које се, у међувремену, увећало за још скоро 400.000 избеглица. Надаље, и прва и друга транзициона влада обећавале су веома брз препород, о чему објективно није ни могло бити речи. Но, упркос томе, ниједна влада до сада се није истински ухватила у коштац са питањима која чине срж транзиције – са питањима увођења чврстог буџетског ограничења и институционалне реформе, што су најуспешније транзиционе владе иницирале промптно по доласку на власт. Стога није креиран атрактиван амбијент за прилив нових (страних и домаћих) инвестиција, те се нису могли избећи ни кључни неповољни резултати – *растући платнобилансни дефицит од преко 13.% БДП, као и још увек растућу стопу незапослености, која сада достиже 34%.*

---

<sup>1</sup> Аутор овог текста сматра период 1991-2000. потпуно изгубљеним са становишта транзиције. У том периоду није повучен нити један значајан реформски потез, те овај период неће представљати предмет анализе, било са позитивног или нормативног аспекта.



*Након четири године транзиције, БДП се процењује се на око 3.000 \$ per capita (око 5.200 \$ по паритету куповне моћи) док у Србији испод границе сиромаштва још увек живи нешто мање од 11% грађана.<sup>2</sup>*

За четири године транзиције Србија је прошла кроз четири циклуса у вођењу економске политике: (1) реформски; (2) напуштање реформи средином 2003. године и пребацивање тежишта на (касније одбачена) питања хармонизације са привредом Црне Горе, уз делимично одрицање од сопствене иницијалне спољнотрговинске либерализације; (3) долазак нове владе (почетак 2004. године) праћен скоро деветомесечним систематским популистичким потезима; и (4) позитиван помак и најаве добрих реформских потеза (2005), који су уследили након интервенција ММФ, СБ и најаве ЕУ о отпочињању процеса стабилизације и придруживања од октобра 2005. године. На тај начин, у ове прве четири године транзиције на озбиљна транзициона питања утрошено је мање од половине времена, док је преостали део карактерисао типични макроекономски популизам, са најавима преиспитивања метода приватизације, ревизијом извршених приватизација, поништавањем већ уведених мера либерализације, итд. Стога становништво није стекло утисак да је сам процес транзиције неминован и неповратан, а да се најтежи реформски потези – укидање субвенција, стечајеви и масован губитак непродуктивних радних места, у ствари могу бесконачно одлагати.

Иницијални добри резултати нису одрживи без корених измена у макроекономској политици. Већ током протекле, 2004. године, показало се да је наставак политике стимулсања домаће тражње неодржив и да озбиљно угрожава макроекономску стабилност. Стога се терет стабилизације мора пребацивати на смањење удела фискалних расхода у БДП, што би отворило простор за извозно оријентисани раст.<sup>3</sup> Досадашња политика, базирана на расту домаће тражње, омогућила је да почетни учинак реформи буде бржи и лакши, а да незапосленост буде мања (по цену све већег платнобилансног дефицита). Но, преокрет је нужен пре свега стога што је (i) платнобилансни дефицит постао неодржив; (ii) јавна потрошња превелика и истискује приватне инвестиције; (iii) институционални оквир практично кочи даљу приватизацију државног и друштвеног сектора; а (iv) изостанак озбиљнијег раста извозних прихода доводи у питање могућности отплате спољног дуга и прети да отвори

<sup>2</sup> За БДП: IMF WEO Database, април 2005, за сиромаштво: PRSP (2004), WB (2004). Алтернативни извор о стопи незапослености – Labor Force Statistics, govori o stopi od 18,5%.

<sup>3</sup> Овај став, уз изричиту препоруку да се терет стабилизације пребаци са монетарне на фискалну политику заступају и Светска банка (уп. WB [SEM, 2004], као и ММФ [2004]).

дужничку кризу. То значи да се морају смањити субвенције, раст плата ограничити растом продуктивности, и завршити са приватизацијом фирми у државном и друштвеном сектору, а у међувремену отпочети

Табела 1. Сводна оцена<sup>\*)</sup> макроекономских мера и резултата

	Резултати						Мере				
	2001.	2002.	2003.	2004.	2005.		2001.	2002.	2003.	2004.	2005.
Привредни раст	+	+	+	+	+/-	Субвенције	-	-	-	-	-
Инфлација	+	+	+	-	-	Апресијација	-	-	+	+	+
Фикални дефицит	+	+	+	-+	+	Приватизација	+	+	+	-	-
Дефицит пл. бил.	-	-	-	-	+	Стране дир. инв.	+	+	+	-	-
Незапосленост	-	-	-	-	-	Политика плата	-	-	-	-	-

<sup>\*)</sup> (+) позитивни помаци; (-) неповољне промене

са редукцијом вишка запослених у државној служби и у јавним предузећима. Уместо концепције „развојног буџета” и политике даљег стимулисања домаће тражње (што је, у основи, политика примерена једино привреди Јапана), чврста фискална политика не сме се завршити евентуалним уравнотежењем буџета. Проблем, наиме, и није толико у дефициту, већ у величини самог буџета, који својом величином истискује како домаће инвестиције, тако и извоз, а на тај начин достигнуте развојне резултате чини неодрживим.

**Политички контекст извођења реформи знатно је тежи него у другим транзиционим привредама.** Најпре, у Србији се политичка подршка није могла стећи једноставним укидањем централног планирања, државног монопола спољне трговине, итд, чиме су власти у другим транзиционим привредама изазвале велики транзициони залет.<sup>4</sup> Друго, пред српским реформаторима још увек стоје три веома контроверзна политичка задатка – питања везана за предају осумњичених Хашком трибуналу, за државни статус Црне Горе и за решење финалног статуса

<sup>4</sup> Вацлав Клаус [1994]: „Тада настаје јединствена, непоновљива масовна еуфорија. Јавља се општа спремност да се активно учествује у исправљању прошлости, у укидању омрзнутих институција, па чак и спремност да се 'стегне каиш'. То је прави моменат када треба брзо применити разне болне мере”.

Косова, чиме је развијени свет врло често условљавао и финансијску помоћ и подршку економским реформама. За то време, убиство премијера Ђинђића почетком 2003. године и избор друге реформске владе премијера Коштунице практично је одложило реформе за читаву годину. Сама влада премијера Коштунице затим је прешла пут од ватреног заговорника макроекономског популизма, „развојног буџета”, високог буџетског дефицита и субвенционисања јавних и друштвених предузећа, до усвајања ребаланса буџета са фискалним суфицитом, уз најављено постепено укидање субвенција и приватизацију јавних и друштвених предузећа. Измена политике уследила је након условљавања ММФ да Србији у случају неприхватања радикалних реформи не одобри отпис 15% дуга Париског клуба поверилаца (од око 750 милиона долара). Оваква политика условљавања у великој мери приморава (у основи популистичку) владајућу скупштину већину да изгласа овакав прилично рестриктиван пакет мера економске политике.

Успех реформи може сасвим да изостане услед кашњења у области микроекономских и институционалних реформи.<sup>5</sup> У Србији још увек није креирана флексибилна и снажна микроекономска основа која би могла да јасно, брзо и флексибилно реагује на сигнале макроекономске политике, а то је основни предуслов за одрживи раст запослености, извоза, инвестиција и домаће штедње. Услед овакве неизграђености привредног амбијента, неки изузетно добри макроекономски резултати (на плану фискалне стабилности, опадајуће валутне апresiasiје, умерене стопе инфлације, итд) не резултирају високим растом, нарочито не извозно оријентисаним растом. У овом тексту биће речи о оствареним резултатима и квалитету макроекономских политика које су их пратиле, као и о алтернативним комбинацијама политика које би омогућиле достизање путање одрживог, извозно оријентисаног раста.

## ПРИВРЕДНА КРЕТАЊА У ТРАНЗИЦИЈИ

### Без транзиционе рецесије

Транзиција у Србији траје тек од 2000. године, а десет година које су јој претходиле са становишта транзиције у потпуности су изгубљене.

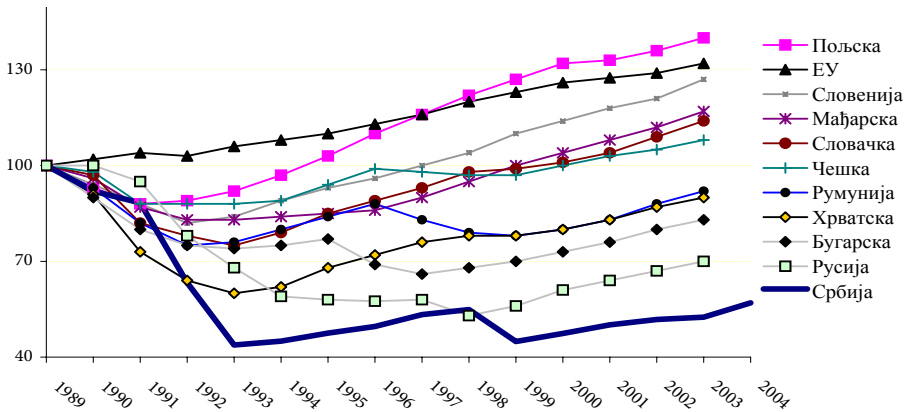
---

<sup>5</sup> О улози макроекономских политика у транзицији уп. Blanchard [2000].

Стога се и оштар пад дохотка у тој, претходној деценији не може приписати класичној транзиционој рецесији, јер се јавио као последица распада земље, хиперинфлације, трговинског ембарга УН (1992-1995) и бомбардовања Србије (1999). Иако се у том периоду започело са тзв. инсајдерском, радничком приватизацијом, њен се основни резултат јавио на плану „сиве” приватизације, тј. илегалне трансформације друштвене својине у приватну (*asset stripping*). Тада је створен веома не-транспарентан привредни амбијент који је обиловао клијентелизмом, инсајдерским привилегијама и корупцијом. Ваља истаћи да, захваљујући кашњењу у креирању тржишног институционалног оквира, ни након завршене четврте године транзиције у Србији не постоји здрав тржишни привредни амбијент нити постоје институције које ефикасно штите својину и уговоре. Исто тако, са субвенционирањем губиташа се наставило све до краја четврте, и зашло дубоко и у пету годину транзиције.

Десетогодишњи пад привредне активности изазвао је измену привредне структуре у корист грана са једноставнијом технологијом

Графикон 1. Кретање БДП у земљама у транзицији, 1989-2004.



Извор: Svejnar (2003)

и мањим увозним садржајем (пољопривреда, производња хране, електрична енергија итд) уз драстичан пад производње у прерађивачкој хемији, машинској индустрији, електроници, итд, а коршћење капацитета је са око 75% у 1989. години, почетком транзиције у јесен 2000. године

било испод 40%. Структура финалне тражње такође се изменила, у корист текуће личне и јавне потрошње, уз истовремени драстични пад инвестиција, које је практично прешло у дезинвестирање.

Два су разлога услед којих Србија није у прве четири године доживела тзв. транзициону рецесију, што су неке земље искусиле по два пута (Бугарска, Румунија, Чешка, итд).<sup>6</sup> Најпре, изгледа да се понавља парадоксални исход из 1994. године, када је стабилизациони програм био праћен привредним

растом (стога што је имплементација антиинфлационог програма претерано закаснела). Сада се намеће слично поређење: огроман пад привредне активности већ је и сам довео до гашења или контракције

производње многих нерентабилних фирми до њеног самог минимума, те се упркос мерама макроекономске стабилизације, све четири године транзиције прати позитивна стопа раста БДП, док индустрија, након благог пада у периоду 2001-2003. година, надаље и сама бележи позитивне стопе раста.

Други, пресудни разлог изостанка транзиционе рецесије лежи у активном субвенционисању државних и друштвених предузећа. Још тек нешто више од половине (55%) домаћег производа ствара у приватном сектору, а велики део привреде је субвенционисан, што имплицира да ни овако низак ниво привредне активности није одржив без перманентне активне државне подршке. У знатном делу тих предузећа, па и групи у целини, и када раде (уз помоћ субвенција, на пример) и повећавају физички обим производње – додата вредност се реално смањује. Средином 2005. године, Србија још увек експлицитно или имплицитно субвенционише 75 великих друштвених предузећа (губиташа) која запошљавају око 150.000 радника. Уз то, држава одлучно задржава

Табела 2. Значај приватног сектора у привреди Србије, 2004. (%)

	2004.
удео приватног сектора у БДП	55
удео запослених у приватном сектору	35
удео приватног сектора у капиталу	29

Извор: РЗС, Трендови, децембар 2004.

<sup>6</sup> Други пут до пада привредне активности долази услед закаснеле имплементације оштријих реформских потеза: у Бугарској након хиперинфлације, у Чешкој су три године заредом (1997-1999) бележене негативне стопе раста све док није активирана политика извозно оријентисаног раста и прилива "greenfield" СДИ; у Румунији је у истом периоду забележен оштар пад привредне активности због отварања већ затворених привредних капацитета и њиховог поновног краха, итд.

контролу над јавним и јавним комуналним предузећима (600.000 запослених), која, дакле, укупно запошљавају око 40% регистрованих запослених радника. Како је највећи део њих (по речима министра за рад – две трећине њих су вишак запослених) у принципу – потенцијални губитници у транзицији, српска економска политика као да је читав сет мера прилагодила управо њиховој максималној заштити: (i) прецењен девизни курс омогућио је већи увоз робе широке потрошње и већи стандард, нарочито у прве две године транзиције: (ii) висока издавања за јавну потрошњу која су у великој мери омогућила да раст плата далеко надмаши раст продуктивности рада, (iii) кашњење у имплементацији стечајног законодавства и претерано заштитнички закон о раду само су њене кључне карактеристике.

Табела 3. Привредни раст, 2000-2004. (%)

	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.
Бруто домаћи производ	4,2	4,8	3,7	2,6	7
Пољопривреда	-17	18,4	-3,4	-8,2	19,8
Прерађивачка делатност	12	0	1,7	-2,7	7,1
Терцијарни сектор	5	8	8	7	12

Извор: РЗС, Саопштење бр. 274, децембар 2004.

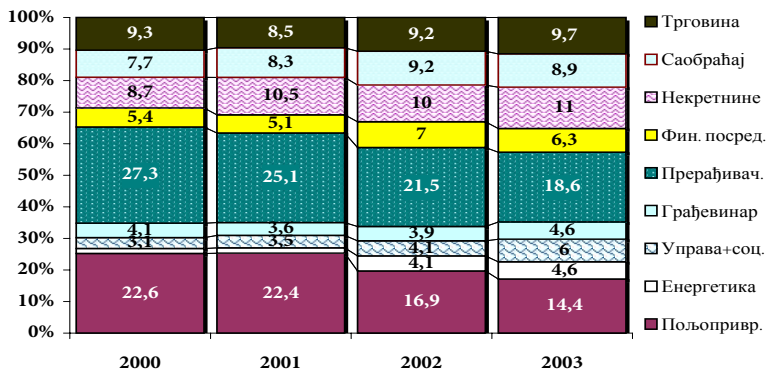
Одлагање реформи довело је до високог платнобилансног дефицита и дубоких макроекономских дебаланса, уз растућу опасност од остварења најгорег сценарија – симултаног раста инфлације и незапослености. Такав би исход у великој мери смањио простор да потенцијални добитници – нови приватни сектор, нови извозници, преквалификовани радници, итд. брже остваре доминантан положај у структури привреде Србије. Оваква економска политика постала је неодржива, како стога што је исцрпila простор за „куповину” социјалног мира, тако и стога што је даља финансијска подршка ММФ условљена управо темелним изменама у наведеним економским политикама.

### Измена привредне структуре – да или не?

Осим измене власничке структуре, транзицију одликује турбулентна секторска релокација производних фактора и привредне активности

од претерано развијеног примарног и прерађивачког сектора ка недо-вољно развијеном сектору услуга, који стога повећава своје учешће у

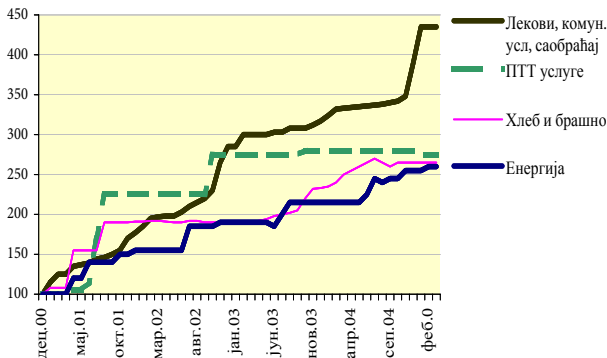
Графикон 2. Промена привредне структуре Србије, 2000-2003.



Извор: Подаци РЗС '04.

БДП. На тај начин пољопривреда смањује своје учешће са 22,6 на 14,4%, прерађивачка индустрија бележи још драстичнији пад – са 27,3 на 18,6%

Графикон 3. Кретање цена које се искључују из базне инфлације 2000=100



бруто домаћег производа,<sup>7</sup> док остали сектори бележе значајан раст (уп. граф. 2)

Три су разлога услед којих се у случају Србије не може одмах тврдити да је заиста дошло до значајнијих реалних промена у привредној структури.

Прво, мора се имати у виду да је почетак транзиције био везан за либерализацију цена, те је овде заправо у великој мери реч о номиналној корекцији постојеће

<sup>7</sup> Од јануара 2004. године измењен је обрачун индустријске производње: повећан је обухват, уведен је нови пондерациони систем и усвојена нова номенклатура индустријских производа, што указује да је пад из 2003. године изазван и недостацима у статистичком обухвату настајућег, приватног сектора.

привредне структуре, без икаквих других измена које би се могле приписати трансформацијама. Утростручење сектора енергетике у привредној структури скоро у потпуности кореспондира досадашњим корекцијама цена у овом сектору. Раст удела здравства, образовања, саобраћаја и комуналних услуга и социјалног осигурања делом се такође може приписати истом узроку.

Друго, подаци за 2004. годину указују да је раст удела терцијарног сектора у извесној мери прецењен, те да се реструктурирање у ствари одвија спорије него што расположиви подаци указују. Наиме, подаци за 2004. годину показују да део раније забележеног пада индустрије и пољопривреде (из 2003. године) није структурне природе, већ је последица лоше жетве и још увек изосталих ефеката приватизације извршене током 2003. године. Исто тако, увођење фискалних каса из 2005. године еномрно је увећало стопу раста трговине (а тиме и удео терцијарног сектора у привредној структури) мада се ни овде не ради о порасту промета, већ је претежно реч о преласку промета из сиве зоне у регуларне привредне токове.<sup>8</sup>

Треће, стандардни статистички тестови за утврђивање промена привредне структуре указују на то да секторска структура запослености није значајно промењена, дакле, нити се запослени „селе” у пропульзивне секторе, нити напуштају секторе који пропадају. Лилијенов коефицијент<sup>9</sup> (израчунава се као стандардна девијација годишњих секторских стопа раста запослености) за прве четири године транзиције у Србију износи 3,9%. Иако класификација сектора није иста, те ово поређење треба схватити једино као илустрацију, наводимо да је у прве четири године транзиције Лилијенов коефицијент за Чешку републику износио 20,9%, за Пољску 20,3%, за Словачку 14%, за Мађарску 9%, итд. Интензитет структурних реформи у Србији, очигледно, још увек је веома слаб. Оба већ поменута узрока – макроекономски популизам и изостанак финансијске дисциплине, уз изостанак реформе која би

<sup>8</sup> Индустријска производња је током 2004. године остварила раст од 7,4%., док је пољопривредна производња забележила раст од 19,8. У првом кварталу 2005. године, стопа раста БДП била је 5,2%, док је само друштвени сектор трговине (за који постоје редовни статистички подаци) забележило раст од преко 33%.

<sup>9</sup> Израчунава се за сваку годину, те се узима просечна вредност за посматрани период. Уколико секторске стопе раста запослености мало одступају од просека, Лилијенов коефицијент биће близак нули, што ће указивати да се сви сектори крећу по сличној путањи, те да структурних реформи нема. Велике вредности Лилијеновог коефицијента указиваће на турбулентне измене привредне структуре.



омогућила њену примену свакако да у великој мери објашњавају овако спори темпо реструктурирања реалног сектора српске привреде.

### Дебаланси у структури финалне тражње

Реформске власти су „наследиле”, али и одржале два изразита дебаланса у структури финалне тражње: премали удео инвестиција и неodrживо висок спољнотрговински дефицит. Ипак, током прве четири године транзиције једна неравнотежа „попушта”, удео инвестиција расте, иако недовољним темпом, али се спољнотрговински дефицит перманентно погоршава.

Очигледно „ширење” домаће тражње (са 117 на 130% БДП)<sup>10</sup> сводна је последица здруженог дејства популистичких макроекономских политика и неизграђеног институционалног оквира за спровођење реформи. Наиме, слаба финансијска дисциплина у друштвеним и јавним предузећима (која запошљавају око 750.000 радника), као и изразито прецењен девизни курс у иницијалном периоду, главни је узрок раста зарада и личне потрошње (види тачку 3.1), што са своје стране одржава „лажну” запосленост и социјални мир, али обара продуктивност и значајно смањује извозну конкурентност, док увећане зараде у великој мери доприносе расту увоза. Постојећа својинска структура, где се БДП доминантно формира у друштвеном и државном сектору, до сада се одржавала уз помоћ „лабаве” фискалне политике, што је генерисало растући спољнотрговински дефицит, који је увелико достигао неодрживо висок ниво од преко 30% БДП.

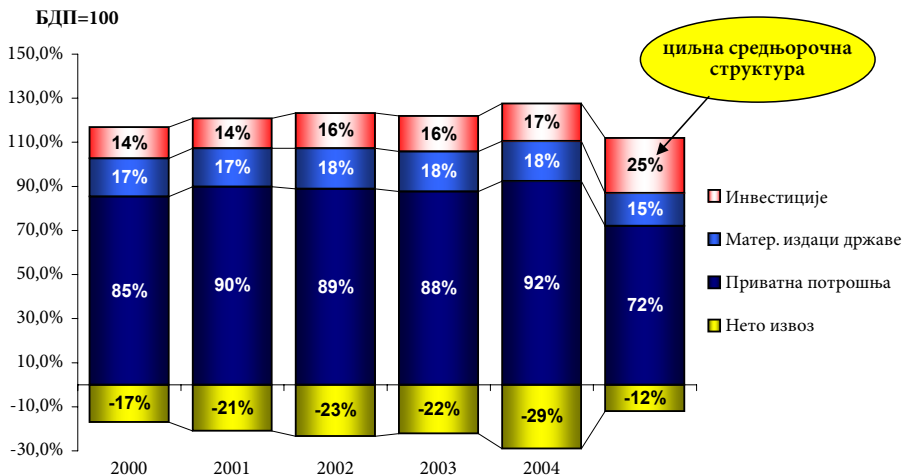
Затечено тешко пред-транзиционо стање у извесној мери објашњава макроекономски популизам са самог почетка реформи. Дрastiчан скоро десетогодишњи пад реалних зарада, и скоро удвостручено апсолутно сиромаштво у односу на 1990. годину на изврстан начин су определили прве, у основи популистичке кораке реформских власти,

---

<sup>10</sup> Домаћа тражња обухвата приватну и државну потрошњу, као и приватне и државне (јавне) инвестиције. Збир свих компоненти бруто домаћег производа због заокруживања није увек једнак 100. Треба водити рачуна да приказана државна потрошња од 18% БДП обухвата само плате и куповину робе и услуга која се обави у државној администрацији. Консолидована јавна потрошња износи 45,3% БДП у 2005. години, а осим државне потрошње и државних инвестиција (које су у горњем графикону сводно приказане са приватним инвестицијама), обухвата и пензије, социјалну заштиту, субвенције, трошкове сервисирања јавног дуга (камата и отплата главнице) и остало (уп. одељак о фискалној политици).

који су се у великој мери наставили, а делом и јачали у протекле четири године транзиције. Чак је са доласком друге реформске владе премијера Коштунице, почетком 2004. године, макроекономски популизам наставио да јача, приватизација се потпуно зауставила, а парламент усваја

Графикон 4. Структура финалне тражње, 2000-2004.



план о развојном буџету, увећаним социјалним давањима и субвенцијама, итд. тежећи да пробије лимит договореног дефицита скоро за читавих 50%<sup>11</sup>. Иако је план коригован, а приватизација након пола године настављена, током 2004. године дисторзије су се ипак продубиле, пре свега стога што још увек није уклоњен кључни генератор раста спољнотрговинског дефицита и инфлације: буџетске субвенције и број запослених у јавном сектору остале су непромењене. Овај задатак је ММФ истој тој влади поставио као императив у економској политици за 2005. годину, условљавајући њиме отпис преосталих 15 одсто дуга Париском клубу поверилаца (од 750 милиона долара). Но, подаци говоре да се на преузетим обавезама веома половично ради: док је у јавним предузећима забележен пад броја запослених од око четири одсто, а повећања просечне зараде готово да и нема, дотле у јавним предузећима на локалном нивоу значајно расте не само број запослених, већ и зараде, које су порасле

<sup>11</sup> То је представљало директно кршење већ постигнута договора ММФ-ом о смањењу буџетског дефицита са 3,9 на 2,5 одсто бруто домаћег производа. Дефицит је касније под притиском ММФ-а коригован са 45 на 30 милијарди динара (2 одсто бруто домаћег производа).

око осам одсто.<sup>12</sup> Стога се и даље с правом може говорити о изостанку политичке воље да се преузете обавезе у потпуности остваре.

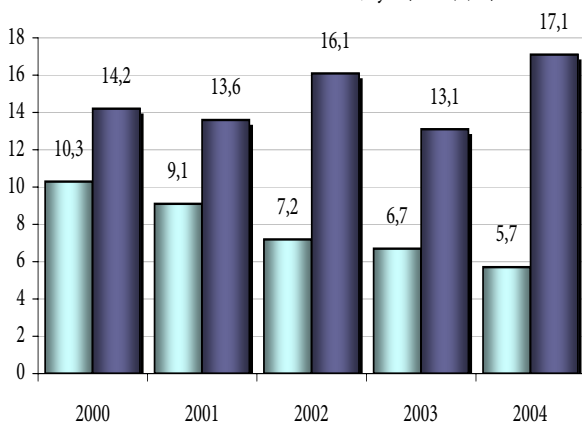
Табела 4. Стопа инвестиција у земљама у транзицији

	Србија 2003.	Бугарска	Румунија	Хрватска	Мађарска	Пољска	Чешка
Стопа инвестиција	17,5	20,4	21,9	23,8	30,0	24,0	28,0

Извор: IMF WEO

Један од најтежих и незаобилазних задатака пред Србијом свакако је измена структуре финалне тражње. Основни циљ је да се повећа удео инвестиција, пре свега на рачун смањења удела потрошње у БДП. Стопа инвестиција би на средњи рок требало да се са постојећих 17,5% повећа на 25% БДП и на тај начин да достигне ниво у упоредивим земљама у транзицији. То захтева релативни пад приватне потрошње на око 70% БДП и пад материјалних издатака за јавну потрошњу на око 15% БДП. Наравно, тиме се и даље оставља простор да све вари-

Графикон 5. Национална штедња и домаће инвестиције (% БДП)



Извор: РЗС, Национални рачуни

јабле и даље расту, али не истим темпом: реални раст потрошње одвијао би се по стопи од око 2,7%, док би се, практично, целокупна трансформација заснивала на убрзаном расту инвестиција од преко 12% годишње и на просечном годишњем расту извоза од 25-30%.<sup>13</sup>

Политика убрзања инвестиција у великој мери представља једини излаз из зачараног круга: раст пла-

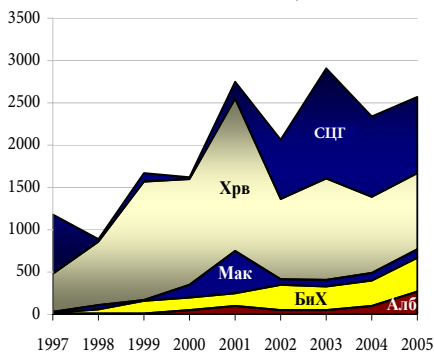
та изнад продуктивности – раст потрошње и увоза – пад конкурентности извоза – кочење и пад привредног раста. Пошто ће, с друге стране,

<sup>12</sup> Изјава заменика директора СЗС, 7. јула 2005, конференција МАТ.

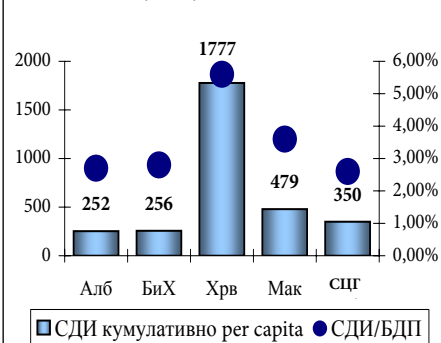
<sup>13</sup> Види Додатак 2 у Прилогу.

национална штедња<sup>14</sup> још за дужи период бити далеко испод инвестиционих потреба, овде се стране директне инвестиције појављују као варијабла од стратешког значаја.

Графикон 6. Стране директне инвестиције на Западном Балкану, 1997-2004.

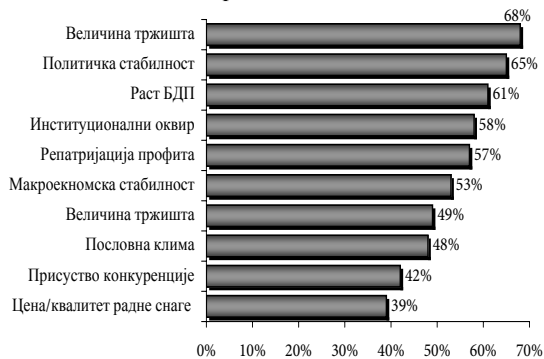


Графикон 7. Укупне СДИ по становнику и удео у БДП



Механизам је следећи. Раст страних директних инвестиција обе-збеђује сопствени самоодрживи раст откупљених или новооснованих фирми, исплату зарада у складу са продуктивношћу рада, итд. Тако се ствара тражња за домаћим инпутима (репро-материјалом, енергијом, услугама, итд.) што делује као замајак расту производње и инвестиција у осталим привредним секторима, који се развијају као снабдевачи стратешких инвеститора. У просеку, једно радно место у сектору СДИ повлачи отварање 3-5 нових радних места у домаћем подуговара-чком сектору (Klein, 2004). Овакав сценарио примењен је не само у најнапреднијим транзиционим привредама, већ се добро показао и у

Графикон 8. Кључне детерминанте за привлачење СДИ



Извор: FDI Confidence Index, AT Kerney 2002

<sup>14</sup> Домаћа штедња обухвата штедњу свих институционалних сектора: становништва, фирми и државе. Национална штедња представља збир домаће штедње и нето факторских плаћања. У случају Србије, разлика се углавном своди на дознаке из иностранства.

Оквир 1. Стране директне инвестиције  
– макроекономски ефекти

Стране директне инвестиције представљају главни извор прилива девизних средстава и играју значајну улогу у (некредитном) финансирању дефицита на текућем рачуну платног биланса. У земљама попут Србије, где је врло тешко мобилисати домаћу штедњу, СДИ представљају важан извор финансирања растуће потрошње и инвестиција. Пошто се, по правилу, овде ради о дугорочним улагањима, земљи-домаћину се тако омогућава да повећа продуктивност и генерише приходе којима ће сервисирати дугове и на тај начин достићи одрживи ниво спољног задужења. Пошто транзиционе привреде, попут Србије, по правилу имају лош приступ међународном финансијском тржишту, њихов ће висок платнобилансни дефицит, уколико га не финансирају СДИ или међународне финансијске институције, довести до снижења потрошње, инвестиција и остварења ниже стопе привредног раста.

Табела 5. Нето прилив страних директних инвестиција (милиони \$)

	1996.	1997.	1998.	1999.	2000.	2001.	2002.	2003.	1993-2003	
									вредност (мил. \$)	по ста- новнику
Албанија	90	48	45	41	143	204	135	178	1.083	338,4
БИХ	0	0	100	90	150	130	230	320	1.020	248,8
Бугарска	137	507	537	802	998	803	876	1.398	6.302	808
Хрватска	486	347	835	1.420	1.085	1.404	591	1.875	8.389	1.906,7
Македонија	11	30	128	32	175	441	78	94	1.023	503,7
Румунија	263	1.224	2.040	1.025	1.048	11.740	1.128	1.485	10.232	469,4
СЦГ	0	740	113	112	25	165	562	1.395	3.112	374,9
Чешка	1.280	1.261	3.574	6.223	4.944	5.475	8.276	2.351	37.227	3.649,7
Мађарска	3.264	3.617	3.202	2.899	2.172	3.524	2.864	977	30.622	3.031,9

Извор: Светска банка – ЕЦА регионалне табеле

Веза СДИ и раста домаћих инвестиција веома је јасна: било да се ради о куповини постојећих фирми или о потпуно новим инвестицијама, локалне фирме на тај начин долазе до преко потребних финансијског и физичког капитала, технологије, менаџмента и извозних тржишта.

### Оквир 1. наставак

Утицај на тржиште рада није једнозначан. На тржишту рада генерише се тражња за продуктивним радним местима, где се често нуде веће плате него у остатку привреде. Међутим, у случају приватизације постојећих фирми, често ће директан ефекат бити пад запослености, али ће индиректан ефекат бити значајан: осим што, по правилу, утиче на пораст броја фирми које је снабдевају, отвара се простор за вертикалне СДИ (на пример у Србији, након *Кока Коле* и *Сартида*, појавио се интерес за greenfield инвестицију Ball Packaging-a), итд. Како је већ поменуто, једно радно место у сектору СДИ повлачи отварање 3-5 нових радних места у домаћем подуговарачкем сектору.

Ни утицај на платни биланс није једнозначан. Стране директне инвестиције могу да доведу до погоршања платног биланса у земљи домаћина, превасходно стога што ће, рецимо, у иницијалној фази увозити опрему, а касније наставити са увозом репроматеријала. Но, коначан утицај на платни биланс зависиће од тога да ли ће стратешки инвеститор извозити своје производе или ће их само пласирати на домаћем тржишту. У случају да се ради о извозницима, позитивни ефекти могу се преливати и на домаће фирме које ће их снабдевати потребним инпутима, што повећава домаћи садржај извозних производа. У целини посматрано, емпријска истраживања (World Bank [2003a]; д. Djankov & Murrell [2002]; е. UNCTAD [1999].) су показала да СДИ позитивно утичу на платни биланс, те да се њиховим привлачењем формира одрживи механизам финансирања платнобилансног дефицита.

земљама чији институционални оквир више подсећа на Србију, попут Словачке, Јерменије, итд. Из свих ових разлога, све успешне транзиционе земље усредсређују своје напоре на привлачење, па чак и на давање повољнијих услова страним у односу на домаће инвеститоре.

У 2003. години, захваљујући значајним приватизацијама, СДИ у Србији достигле су скоро 1,4 милијарде долара, а 2004. године биле су 966 милиона долара. Иако је Србија имала значајан прилив СДИ у периоду после демократских промена у 2000. години (2000. године прилив СДИ био је 25 милиона долара, 2001. године овај прилив је порастао на 165 милиона долара, 2002. године на 475 милиона долара, и 2003. на 1.360 милиона долара),

основни разлог за забринутост лежи у чињеници да је Србија привукла само неколико 'greenfield' инвестиција, као и то што су инвеститори изнели значајне недостатке у пословном окружењу Србије. (FIC, 2003) Поред тога, Србија губи темпо (т.ј. према World Economic Forum-овом рангирању индекса глобалне конкурентности, Србија је са 77. места у 2003. години пала на 89. место у 2004. години (Mc Kinsie, 2004). Подаци Агенције за приватизацију потврђују пад страних директних инвестиција у 2004. години. Од укупно 1.270 поступака приватизације који су окончани у периоду 2002-2004. година само 84 (6%) су биле СДИ. Од овог броја, 20 приватизација је реализовано током 2002. године, 45 у 2003. години, а само 19 у 2004. години. Сами резултати потврђују да нити клима, нити политике привлачења СДИ у Србији нису адекватне очекивањима. У поређењу са земљама западног Балкана, Србија предњачи обимом, али не и уделом СДИ *per capita* или уделом у бруто домаћем производу. Атрактивност српског амбијента за стране директне инвестиције очигледно је још веома алармантно ниска, а на уклањању кључних препрека доласку СДИ још увек се ради без довољно новца, кадрова и што је најважније, недвосмислене политичке убеђености у неопходност доласка СДИ.

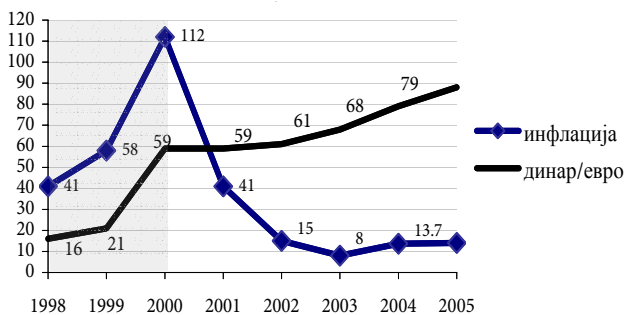
## ЦЕНЕ И ДЕВИЗНИ КУРС

### Цене

Иницијална фаза макроекономске стабилизације извршена је веома успешно, елиминисањем кључних узрока инфлације: престало се са монетизацијом фискалног дефицита и започето је са његовим неинфлаторним финансирањем, а огромни квази-фискални дефицити значајно су умањени, пре свега помоћу свеобухватне либерализације цена. Иронично, сама либерализација није потекла од нових, реформских власти, већ је иницирана као „освета одлазећих” који су вероватно рачунали да ће без ценовних контрола на тржишту настати хаос, што ће озбиљно уздрмати, а уз мало среће и срушити нову, реформску власт. Но, дилетантизам у вођењу економске политике и јесте био њихова главна одлика, те је исход био потпуно супротан њиховим очекивањима: инфлација се иницијално заиста скоро удвостручила, али

је након једнократног раста цена (којим су делом покривени квази-фискални дефицити и елиминисала потиснута инфлација) стабилност успостављена, док је сав политички одијум, који раст цена изазива у

Графикон 9. Инфлација и девизни курс



бирачком телу, с правом приписан одлазећој Милошевићевој влади. Уз то, супериорност те, тзв. прве генерације реформи, показала се одмах; више није било несташница уља, брашна, млека, шећера, хлеба, бензина, итд. Влада премијера Ђинђића је стеченим

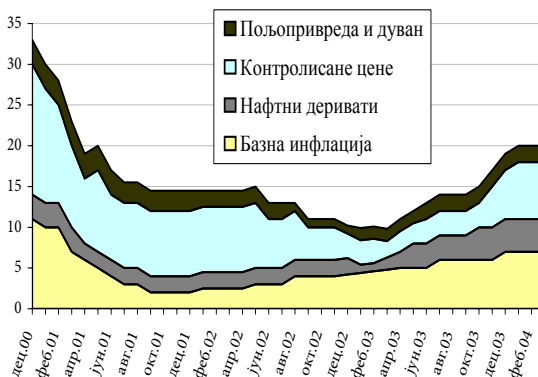
кредибилитетом (који је задобила пре свега неинфлаторним исплатама свих текућих и дела наслеђених буџетских расхода) увелико смиривала инфлациона очекивања. Но, заостајање у озбиљнијим елементима реформи, пре свега услед тога што није уведено чврсто буџетско ограничење, довело је до тога да агрегатна тражња поново расте много брже од производње, те се све чешће воде расправе око тога колика би стопа инфлације представљала „психолошку границу” и да ли ће овогодишња инфлација остати испод прошлогодишњих 13,7% или влада у томе неће успети.

Политика стимулисања домаће тражње помогла је да се ублаже последице ценовне либерализације на најсиромашније слојеве становништва, али се временом претворила у „реформску замку”, која практично блокира наставак реформи. Најпре, током прве две године транзиције динар је снажно апресирао, што је за последицу имало и велики пораст плата изражен у еврима, а тиме и пораст куповне моћи становништва код куповине увозних производа, који још увек чине знатан део укупне робне понуде у Србији. Друго, социјална сигурност редовно је финансирана субвенционисањем државних и друштвених фирми, што је надаље јачало куповну моћ запослених, која је расла далеко изнад продуктивности рада. Треће, опасност од губитка посла услед стечаја практично је искључена тиме што стечајно законодавство ни дан-данас није имплементирано, јер је транзиција упала у класичну



„реформску замку” равнотеже на ниском нивоу реформи, а тек је са политиком условљавања од стране ММФ-а Влада прихватила и објавила да ће започети да смањује број запослених државних службеника, да

Графикон 10. Базна инфлација и контролисане цене



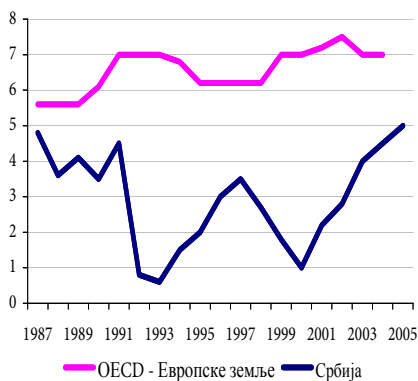
приватизује преостале државне и друштвене фирме, уведе финансијску дисциплину и тако престане да субвенционира и јача домаћу агрегатну тражњу, те да тиме обара продуктивност рада и да повећава дефицит на текућем рачуну платног биланса.

базна инфлација се удвостручила, што говори да је у формирању стопе инфлације више учествовао притисак агрегатне тражње него исправљање ценовних диспаритета или ценовни поремећаји на светском тржишту (раст цена нафте и других примарних производа), чије се цене ионако делом контролишу.

Политиком либерализације цена био је коригован један од главних извора наслеђеног квазифискалног дефицита. Но, даље исправљање диспаритета цена представља важан основ средњорочно одрживе макроекономске стабилности јер значајно смањује јавне расходе на директне или прикривене субвенције. Ово је најтежи део реформи и још није завршен чак ни у најнапреднијим земљама у транзицији. Цена електричне енергије

Након три године успоравања инфлације, јачање макроекономског популизма из 2004. године праћено њеним поновним растом – са 7,8% на 13,7%. При томе,

Графикон 11. Цене ел. енергије (центи/КWh)



повећана је око 5 пута и достигла је износ од око 4 цента по KWx, чиме се покривају оперативни трошкови. Циљна величина која ће омогућити нормално пословање ЕПС је 4,5-5 центи по KWx. Извршена је и значајна корекција цена комуналних услуга, што је од великог значаја за рационално коришћење ресурса, а тиме и за остваривање одрживог средњорочног раста. Наиме, циљ је да цене у секторима који су под контролом достигну ниво када ове фирме могу самостално да покрију укупне, а не само оперативне трошкове пословања. Све до тог нивоа, исправљање диспаритета биће саставни део укупне годишње стопе инфлације.

Велики скок цена нафте и примарних производа навео је власти да се врате познатој популистичкој пракси замрзавања цена, што је довело до познатог резултата, до несташица горива. Но, као и увек, ово је лоша пракса, којом се подстиче нерационална потрошња, избегава реструктурирање и увећавају будући трошкови. Према подацима НБС, удео раста цена нафте у укупној инфлацији у прошлој години учествовао је са око 4 процентна поена, што свакако да повећава трошкове, смањује продуктивност и само по себи повећава спољнотрговински дефицит, што су искусиле и друге земље – увознице нафте. Но, на овом месту свакако је од интереса поменути процене других земаља о утицају раста цена нафте на њихове привреде. У земљама ОЕЦД, процењује се да би раст цена нафте за 10\$ по барелу повећао инфлацију за 0,5 процентних поена, док би привредна активност пала за 0,4%. Наравно, у земљама које су мање енергетски ефикасне, као што је рецимо Индија која троши 2,5 пута више нафте по јединици БДП, инфлација би порасла за 2,6 процентна поена, у Аргентини за свега 0,2%, итд. (Bigol, 2004). Стога би објављени податак да је раст цена нафте у Србији допринео расту инфлације од читавих 4% вредан детаљног преиспитивања, које, наравно, превазилази оквире овог рада.

Табела 6. Промена основних макроекономских показатеља у случају раста цена нафте за 10\$ по барелу, 2002.

	Реални БДП	Инфлација	Спољнотрг. биланс (%БДП)
Азија	-0,8	1,4	-1,0
Кина	-0,8	0,8	-0,6
Индија	-1,0	2,6	-1,2
Малезија	-0,4	2,0	0,0

	Реални БДП	Инфлација	Спољнотрг. биланс (%БДП)
Филипини	-1,6	1,6	-2,0
Тајланд	-1,8	0,8	-3,0
Латинска Америка	-0,2	1,2	0,0
Аргентина	-0,4	0,2	0,2
Бразил	-0,4	2,0	-0,4
Чиле	-0,4	2,0	-1,4
Високо задужене сиромашне земље (укљ. Мексико)	-1,6	...	...

Извор: ИЕА на основу анализа ММФ

Једно од важних искустава свих успешних транзиционих привреда је да се убрзање привредног раста не може „купити” високом инфлацијом. Такође се потврдило да смиривање инфлације не изазива рецесију, већ да ствари стоје управо супротно. Опсежна економетријска испитивања привреда у транзицији (Balcerowicz, 2003, Svejnar, 2003) потврђују да су основне детерминанте раста биле – ниска стопа инфлације, смањење јавне потрошње и одлучно спровођење институционалних реформи. Оно што можда представља изненађење је то да земље које су оствариле боље економске резултате у погледу раста и инфлације региструју и већу једнакост у расподели.<sup>15</sup> Показује се да одрживи раст привредне активности превасходно се базира на макроекономској стабилности, приливу иностраних и расту домаћих инвестиција, расту конкурентности и извоза, и последичном (а не ex ante) расту доходака и животног стандарда.

У оваквом механизму привредног раста највећи поремећаји настају услед прегрејавања домаће тражње, што непогрешиво указује да је на делу макроекономски популизам што указује и опасност да инфлациона очекивања одбију стратешке инвеститоре, док друга два узрочника инфлације (исправљање диспаритета и раст цена енергената) у много мањој мери утичу не само на формирање актуелне стопе инфлације, већ, што је пресудно, да слабије утичу на инфлациона очекивања и инвестиционе одлуке привредних субјеката. Раст цена горива у Србији никада није

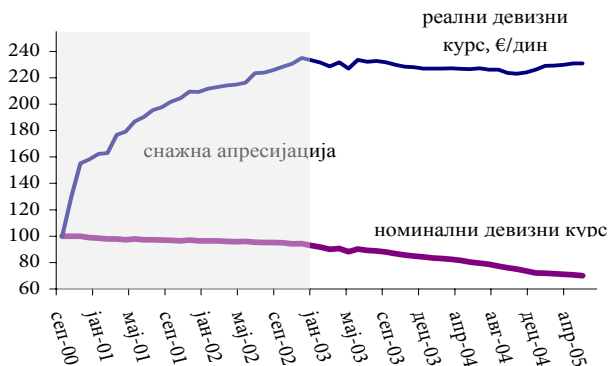
<sup>15</sup> Уп. Balcerowicz, WB (2003). У Пољској је Гини коефицијент порастао са 28 на 31, али је у Русији Гини порастао са 26 на 51, у Азербејдану је скочио са 29 на 50; у Украјини са 24 на 46. Стога има основа говорити о томе да неједнакост брже расте кад реформе изостану, него кад се убрзано спровде.

деловао на смањење њене потрошње, већ је пре свега тумачен као позив надлежнима да „ускладе плате са трошковима живота”. Стога је неопходно престати са таквом праксом.

## Девизни курс

Иако је одмах по почетку транзиције проглашено да ће се водити политика руковођено флексибилног (dirty-floating) девизног курса, у забележеном интервалу одмах се учавају два изразита потпериода: период фиксног курса (30 дин/ДЕМ, касније 60 дин/€), праћен снажном реалном апресијацијом (2000-2002) и период руковођено флексибилног курса, који започиње након „малог шпекулативног удара” забележеног

Графикон 12. Реални и номинални курс динара, 2000-2005.



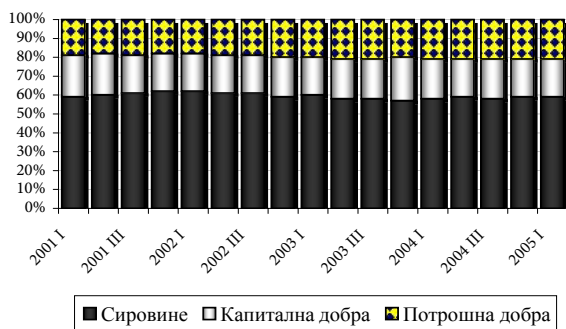
крајем новембра 2002. године. Иницијална снажна апресијација пре свега била је резултат политике стимулације домаће тражње, јер је имала за циљ да заштити животни стандард сиромашних као и оних који живе од фиксних прихода, јер се са динарима који све мање вреде ипак могла купити све већа количина девиза или увозне

робе. Надаље, фиксирање валуте и прецењен динар одговарао је увозницима, традиционално јаком играчу у српској политици. Коначно, овакав режим одговарао је фирмама које не извозе и које су на ивици рентабилности, јер су увозни репроматеријали бивали све јефтинији. Свим осталим привредним субјектима оваква политика била је штетна: држава је прекомерно трошила девизне резерве за одбрану курса, док су извозници губили потенцијално растуће зараде. У том периоду домаће цене порасле су 2,5 пута, док је номинални курс порастао за свега око 2%. Снажна апресијација била је ојачала уверење привредних субјеката да

Народна банка неће моћи предуго да брани постојећи паритет, да би се након само једне најаве тадашњег премијера о могућој корекцији курса, тражња за девизама утростручила, а интервенције НБС са просечних шест милиона нарасле на око осам милиона евра дневно (Економист магазин, бр. 133). Након тога банке у Србији одбијале су да продају девизе, али су то морале да отпочну да раде, да не би изгубиле дозволу за мењачке послове. Након тога, динар је почео благо да депресира, али се у основи од тада, новембра 2002. године, практично води политика константног реалног, уместо константног номиналног девизног курса.

„Преливање” депресијације курса у инфлацију (pass-through) једно је од основних нежељених ефеката имплементације тзв. „истински пливајућих” (truly-floating) режима девизног курса. У Србији, међутим, у првој години имплементације (2003.) преливање није забележено, док је током наредне (2004.) године влада премијера Коштунице у великој мери одустала од фискалне дисциплине која би подржала овакав режим девизног курса.<sup>16</sup> Током 2003. године, наиме, динар је депресирао за око 12%, док се инфлација, чак и уз исправљање ценовних диспаратитета, скоро преполовила (са 14% је пала на 7,8%). Како је приказано у тачки 1 о-

Графикон 13. Структура робног увоза, 2001-2005.



вог поглавља, тенденције се током 2004. године мењају, пре свега услед кочења транзиције и наставка са политиком сти-мулусања домаће тражње, која је у случају пливајућег курса строго контраиндикована.

Стога је и питање избора режима девизног курса пре свега питање избора губитника у том процесу: хоће ли то бити радници, пензи-

онери и увозни лоби (којима више одговара фиксни курс), или извозни сектор и радници који ће тамо наћи посао, којима више одговара депресијација. Но да би депресијација могла подстакнути извоз, стопа

<sup>16</sup> Процене НБС су да ће пораст курса евра за 1% довести до постепеног пораста цена од 0.32% (НБС, 2004).

депресијације мора бити виша од стопе раста домаћих цена. С обзиром да је део трошкова релативно фиксан у кратком року и валутно индексиран, реална депресијација значи да раст валутно неиндексираних трошкова мора бити знатно нижи од опште стопе инфлације или, другим речима, да они морају бити номинално замрзнути. То значи реални пад тих трошкова, међу којима су највеће ставке нето плате и пензије. Искуства земаља које су успешно водиле политику пливајућег курса управо то и показују: раст реалних зарада у читавом периоду појачаних курсних депресијација био је минималан, или га уопште није било.<sup>17</sup>

**Питање удаљености курса динара од свог равнотежног нивоа (misalignment) у пред-транзиционом периоду се због затворености привреде, великих дисторзија и нетржишног формирања цена не може успешно решити стандардним макро-економетријским методама.**<sup>18</sup> Стога се у овој анализи полази од недвосмисленог теоријског резултата – да земља која систематски (дакле сваке године, у дугом интервалу) прави спољнотрговински дефицит, недвосмислено има валуту која је прецењена у односу на свој равнотежни ниво. Коришћењем овог критеријума, долазимо до закључка да је динар у Србији одувек био прецењен, да су извозници дестимулисани, а увозници привилеговани, што се искуствено лако потврђује: макроекономски популизам, чији је заштитни знак прецењена валута, практично у Србији још увек и није напуштен. Спољнотрговински дефицит је за прве четири године транзиције систематски растао са 2,8 милијарди у 2001. години све до 7,4 милијарди долара у 2004. години, што указује на то да је прецењеност динара (1) недвосмислена и (2) очигледно врло висока, и (3) поново показује тенденцију благог раста, уз најаву ММФ да је влада донела одлуку да се у наредном периоду девизни курс наново користи као номинално сидро.

**Србија бележи изнадпросечан раст увоза капиталних добара и репроматеријала, где депресијација валуте по природи ствари не може битно да утиче на инвестиционе одлуке. Но, подаци показују да је**

<sup>17</sup> Политику депресијације ради привлачења стратешких инвеститора користиле су све успешне транзиционе привреде. Мађарска је, на пример, скоро пет година узастопце спроводила перманентну депресијацију форинте, која је у неким годинама чак и премашивала износ од 2% месечно, дакле преко 25% годишње, што је била једна од тих кључних мера којима су успели да привуку (и задрже) стратешке инвеститоре, чији извоз данас чини 70% укупног извоза земље.

<sup>18</sup> „Узмимо случај човека који се најпре попне два метра уз насип, а затим се спусти три метра. Да ли ће се удавити или неће, зависи од тога где се налазио пре него што је почео да се пење. Исти проблем настаје када треба да утврдимо да ли је нека валута потцењена или прецењена.” – The Economist, 26. август 1995.

претерано подгрејана агрегатна тражња ипак учинила своје, те да упркос пливању валуте, удео увоза потрошних добара скоро да непрекидно и стабилно расте, што нас поново враћа на питање прецењености домаће валуте и неопходности његовог дугорочног усклађивања са својим фундаменталним детерминантама (пре свега са висином суфицита који је неопходно хронолошки остваривати ради отплате долазећих доспелих кредитних обавеза).

Као и све остале транзиционе привреде, Србија мора да очекује да ће јој валута апресирати чак и у случају да базна инфлација мирује, како због (i) исправљања ценовних диспаритета, тако и због (ii) изједначавања зарада у извозном сектору са зарадама у гранама које искључиво снабдевају домаће тржиште. Пошто ће овај потоњи раст зарада бити већи од раста секторске продуктивности, домаће цене ће расти, а валута ће апресирати. При томе, значајно је напоменути да не постоји ништа што би се економском политиком могло учинити да се овај (Балаша-Самјуелсонов) ефекат избегне, те креатори економске политике морају своје мера да прилагоде оваквим, очекиваним поремећајима [ЕСЕ, 2000 pp. 59]. Неки су прорачуни да у земљама у транзицији реални девизни курс апресира значајно. Kovács/Simon (1998.), Rother (2000.) и Halpern/Wyplosz (2001) показују да реална ап्रेसијација услед раста продуктивности износи око 3% годишње, док насупрот томе De Broeck/Slok (2001), Corricelli/Jazbec (2001.) као и Egert (2002 a, b) износе опрезније процене 0.1%–1.5% годишње. Све анализе, међутим, потврђују да је интензитет *БС ефекта* већи у каснијим годинама транзиције, те га, дакле, и у Србији у будућности треба очекивати, а макроекономску политику треба прилагодити оваквим егзогеним шоковима.

## ЗАРАДЕ И ЗАПОСЛЕНОСТ

### Зараде

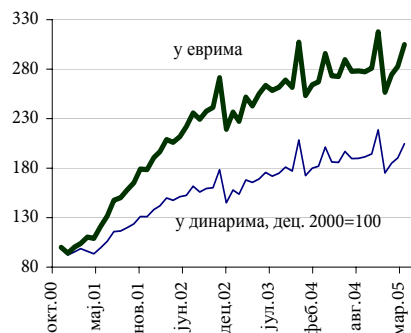
Импресивни четворогодишњи раст реалних зарада од скоро 20% годишње (што је безмало довело до њиховог реалног удвостручења) још увек се чини премалим некада добро стојећем, а сада осиромашеном становништву Србије. Изражене у еврима, зараде су крајем 2004. године,

услед велике апресијације динара, биле чак четири пута веће него крајем 2000. године: са 80 евра (октобра 2000) бруто зараде су у децембру 2004. достигле износ од 320 евра и тако премашиле ниво просечних бруто зарада у Бугарској (230 €) и Румунији (210 €). Но, у односу на просечну плату у Србији од 752 ДЕМ (380 €) из децембра 1990. године, када су, додајмо, број запослених, те дакле и укупна примања домаћинства били много већи, перцепција сиромаштва у Србији много је већа него што се то уопште може закључити из расположивих статистичких података.<sup>19</sup>

Графикон 14. Кретање нето зарада и трошкови живота



Графикон 15. Кретање реалних нето зарада



Уз помоћ обилних иницијалних иностраних донација, као и већ поменутом политиком апресијације динара и субвенционисања домаће агрегатне тражње, у Србији се убрзо након почетка транзиције успело да становништво са једном просечном платом може да финансира минималну потрошачку корпу. Стандард становништва додатно је поправљан значајним приливом дознака из иностранства, што је у великој мери допринело високом расту увоза потрошних добара и значајно утицало на повећање спољнотрговинског дефицита земље.<sup>20</sup> Процењује се да

<sup>19</sup> Просечна плата у децембру 1990. године износила је 752 ДЕМ, да би у децембру 1993. године достигле свој апсолутни минимум од 21 ДЕМ. У периоду 1994-1998. године просечна плата износила је око 170 ДЕМ, током 1999. године је пала на 80 ДЕМ, колико је износила и пред сам почетак транзиције.

<sup>20</sup> Практично сваке године увоз апарата за домаћинство је био је дуплиран, с тим што је код ТВ апарата он сваке године утростручаван, а код машина за прање рубља упетостручаван. Увоз телевизора порастао је са 1,8 на 32 милиона долара, увоз клима уређаја са око 5 на 29,5 милиона долара, машина за прање рубља са око 2,2 на 15 милиона долара, замрзивача са око 1,4 на безмало 11 милиона долара, а шпорета са 488 хиљада долара на око 8,8 милиона долара.



је разлика између зарада и укупних примања од око двадесетак процена-та створила простор за убрзани раст тражње за увозним производима.

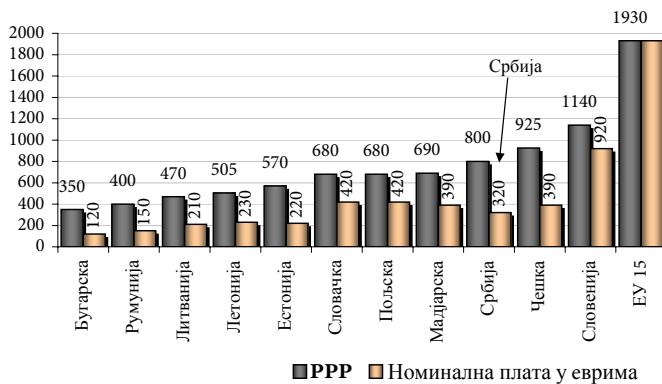
Табела 7. Раст бруто домаћег производа, продуктивности и реалних плата у земљама у транзицији, 2003. (у %)

	продуктивност	БДП	зараде	стопа незапослености
Бугарска	5,5	0,7	-6,6	12,7
Чешка	6,7	2,0	5,1	10,6
Естонија	...	2,5	4,8	11
Мађарска	14,6	3,4	0,8	6
Летонија	...	0,9	4,8	11
Литванија	...	-1,7	3,1	13,2
Пољска	11,3	6,0	6,8	17,9
Румунија	7,9	0,6	-2,2	6,3
Словачка	5,8	4,2	1,6	15,6
Словенија	8,0	4,8	4,9	8
Србија	5,5	4,7	19,8	33

Продуктивност и БДП из Galgoczi (2003) незапосленост из Bishop, K. (2004)

Раст реалних зарада од преко 20% годишње, попут овог у Србији, није забележен нити у једној транзиционој привреди (Galgoczi, 2002). У транзиционим привредама формиран је веома јасан механизам, у

Графикон 16. Бруто зараде (у еврима и PPP)



коме је раст продуктивности „вукао” раст бруто домаћег производа, док су реалне зараде расле много спорије.

Тако висок раст продуктивности у Мађарској од скоро 15% годишње све до 2000. године скоро да уопште није

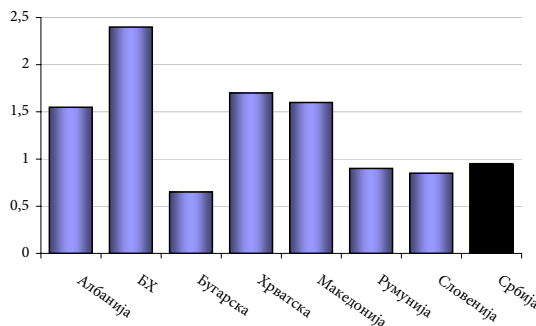
био праћен реалним растом зарада (свега 0,84% годишње), у Румунији и Бугарској раст продуктивности био је праћен падом реалних зарада

(од 3%, односно 7%), док су земље које се сматрају „најдарежљивијим” Чешка, Словачка, балтичке земље и Словенија бележиле раст зарада испод 5% годишње. Како показује Табела 7, у скоро свим земљама бржи раст зарада „плаћен” је вишом стопом незапослености.

Пошто је куповна моћ евра у свим транзиционим привредама далеко већа него у Европској унији, од значаја је упоредити не само достигнути номинални ниво зарада, већ и утврдити куповну моћ просечне зараде транзиционих привреда са земљама ЕУ. Поређењем нивоа цена производа и услуга личне потрошње домаћинстава утврђено је да за просечну зараду у Србији може да се купи 2,5 пута више робе и услуга него у ЕУ, те произлази да са просечном зарадом од 320 евра, чија је куповна моћ еквивалентна износу од око 800 евра,<sup>21</sup> ниво зарада у Србији већи је него у већини нових чланица ЕУ.

Високе зараде изгледа да нису угрозиле конкурентност српске привреде, мерено јединичним трошковима рада. Поређењем номиналних трошкова рада с продуктивношћу (добивамо тзв. јединични трошак рада), испоставља се да Србија не заостаје за земљама у окружењу (IMF 2005а), да је знатно нижа од јединичних трошкова рада у Хрватској, али да ипак заостаје за земљама-кандидатима за чланице ЕУ, за Румунијом и нарочито за Бугарском. Међутим, индикативно је да овај фактор није нарочито допринео приливу извозно оријентисаних страних директних инвестиција, већ да су улагања углавном усмерена у „куповину” тржишта, дакле у финансије, трговину, грађевинску индустрију, индустрију пића, тј. у гране које нису намењене извозу него претежно домаћој потрошњи. Очигледно је да за креирање извозног амбијента није довољно имати релативно јефтину радну снагу, која, уз то, константно и

Графикон 17. Приближна оцена јединичних трошкова рада (годишње нето плате/per capita GDP)



<sup>21</sup> Упоредивости ради, прорачун ппп преузет из архиве WIIW, *Economic indicators for Serbia*, одговара искуственом.

систематски поскупљује, а штрајкови представљају веома учестали метод решавања разних социјалних радничких проблема.

Упоредо са високим реалним растом и великим распоном у зарадама, у Србији сваки шести запослени у друштвеном сектору уопште и не прима никакву зараду. Будући да је у Србији држава доминантни власник капитала и доминантни послодавац (види табелу 8), задржавање вишка радне снаге један је од начина на који се „купује” социјални мир, те се вишак радника нерадо отпушта. Један од начина усклађивања расхода са нивоом активности било је неплаћање зарада.

Табела 8. Запослени који не примају плату

	март 2005.			
	Реп. Србија	Центр. Србија	Војводина	град Београд
1. Укупно	1.287.529	950.467	337.062	361.489
2. Нису примили зараду	190.656	140.551	50.105	25.526
2:1 (у %)	14,8	14,8	14,9	7,1

Извор: РЗС, Саопштење бр. 129, јуни 2005

Подаци за 2005. годину показују да преко 190.000 запослених, дакле сваки шести запослени у друштвеном сектору или не прима плату или је прима уз велика кашњења, која некада достижу и по неколико година. Из овога произлазе најмање два закључка: (i) велики број радника очигледно ради у сивој економији, (ii) број пријављених радника у приватном сектору мањи је од њиховог стварног броја (iii) укупни фонд зарада у Србији већи је него што је то статистика у стању да региструје.

### Запосленост

Уз фиктивну запосленост, незапосленост представља горући проблем српске привреде. Званични подаци говоре да запослених има 1.987.000, а незапослених око 995.000, те да је стопа незапослености достигла невероватних 33.4%. Алтернативна истраживања (ЛФС, 2003) указују да је број запослених већи за скоро милион људи, док је

незапосленост нижа за трећину, те да је стопа незапослености око 18,5%. Овде је отклоњен недостатак месечног истраживања, којима није био обухваћен велики број нерегистрованих запослених лица.

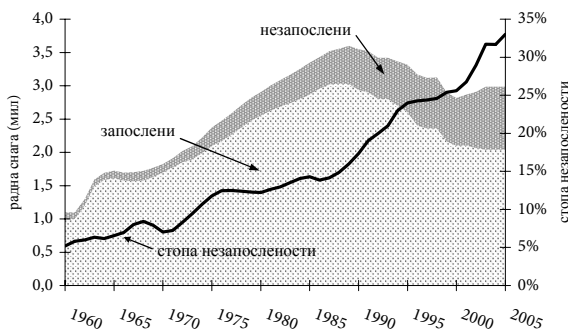
**Висока незапосленост у Србији пре свега је последица спорог отварања нових радних места што се пре свега може приписати лошем**

пословном окружењу, а посебно строгим прописима о заштити запослења, који су усвојени упркос опоменама стратешких инвеститора да ће такво законодавство само смањити шансе за раст запослености<sup>22</sup>. Осим тога, отварање нових радних места успорили су и релативно високи јединични тро-

шковии рада који су углавном последица притиска на плате који врше инсајдери, тј. радници у предузећима у државном власништву или приватизованим предузећима. Други могући узроци спорог отварања нових радних места и високе незапослености, као што су структура накнада за незапосленост, структура плата, реструктурирање предузећа и уз то везане квалификацијске и просторне неподударности у најбољем случају играју секундарну улогу. У целини, већа се пажња поклања очувању постојећих радних места, а не стварању нових могућности за запошљавање.

Радно законодавство у Србији изузетно је ригидно и многа његова решења неће довести до раста запослености. У целини, то води задржавању садашњег стања јер су законодавна решења и политички субјекти у Србији више наклоњени да продужавају живот нерентабилних фирми уместо да стварају здравији пословни амбијент. Постојећа нагодба о управљачким правима над јавним предузећима, што су владајуће партије „освојиле” својим изборним резултатима и политичким нагодбама. За лоше (или успешно) пословање ових фирми они не одговарају никоме, што их у великој мери кочи да било шта промене у постојећем пословном амбијенту. Иницирање реструктурирања и приватизације стога се одвија

Графикон 18. Запосленост



<sup>22</sup> FIC, исто.

темпом који намећу међународне финансијске институције, посебно ММФ, који преостали отписа дуга Париском клубу поверилаца од око 750 милиона долара условљава управо убрзањем структурних реформи и смањењем удела јавне потрошње у бруто домаћем производу. Кључна опасност од неиспуњења обавеза према ММФ, међутим, лежи у томе што та међународна финансијска институција практично оцењује да ли су економске реформе које Србија предузима успешне или не, што утиче директно на кредитну способност земље, као и на инвестициони рејтинг земље.

## ДЕФИЦИТИ

### Фискални дефицит

Од земље где се жетва сељацима традиционално исплаћивала искључиво из примарне емисије, Србија је за четири године транзиције постала уређено фискално подручје. Заустављене су бројне квази-фискалне активности централне банке, елиминисани посебни буџетски фондови и „специјални” рачуни и конституисан Трезор, чиме је створена основа за вођење здраве фискалне политике. Кашњења у исплати пензија и дечјих додатака постала су прошлост, а заостале исплате се постепено враћају. Коначно, почетком пете године транзиције коначно је уведен порез на додату вредност, што је довело до значајног раста буџетских прихода. У циљу смиривања подгрејане агрегатне тражње, пета година транзиције биће завршена са малим готовинским буџетским суфицитом, у износу од 1,2% БДП. У том смислу, Србија је постала земља са веома чврстом фискалном дисциплином, што ће, уколико се оваква политика настави, значајно подићи инвестициони и кредитни рејтинг Србије.

У Србији кључни проблем не представља сам буџетски салдо, већ величина буџета. Овако велики удео јавне потрошње карактеристичан је за све бивше социјалистичке привреде, где је у неким од њих на почетку транзиције износио преко 60% да би свуда током транзиције бивао драстично смањиван (уп. СБ, 1998). Емпиријски је потврђено да јавна потрошња негативно утиче на привредни раст (Barro 2002), пре свега тако што превелико пореско оптерећење истискује инвестиције и

тако трајно „осуђује” јавну потрошњу да остане на ниским апсолутним износима. Стога смањење буџетске потрошње представља императив, чије ће одлагање бити веома скупо.

Овако велики удео јавне потрошње неизбежно је проинфлаторан и инхерентно неодржив, јер унутрашња равнотежа на средњи рок пресудно зависи од фискалне одрживости. Досадашња експанзивна фискална политика довела је до убрзаног раста реалних зарада и високог спољнотрговинског дефицита, што се коначно прелило и у двоцифрену стопу инфлације и прети да озбиљно угрози макроекономску стабилност. Како показује Табела 9, дефицит је најпре финансиран из донација, а касније иностраним задуживањем и приватизационим приходима. Одржавање превеликог буџета тако се показује двоструко штетним: не само да истискује приватне инвестиције и успорава привредни раст, већ, у циљу буџетског уравнотежења, превелики део приватизационих прихода одлази у потрошњу, што представља класичан пример дезинвестирања, то јест неповратног одливања капитала у потрошњу.

Табела 9. Консолидована јавна потрошња у Србији, 2001-2005.

	2001.	2002.	2003.	2004. процена	2005. пројекција
Приходи	38,9	42,8	42,7	45,2	44,8
Расходи	40,3	47,3	46	45,5	43,7
Биланс	-1,4	-4,5	-3,3	-0,3	1,2
Стране донације	0,7	1,1	0,2	0,1	0,2
Страни кредити (нето)	0	1,8	1,2	1	0,9
Приходи од приватизације	0	2,2	4,3	0,6	3,1
Домаће финансирање	0,7	-0,5	-2,4	-1,4	-5,4
Бруто јавни дуг (% БДП-а)	123,2	85,4	79,2	60,2	53,1
од чега у иностраној валути (од укупног дуга)	92	91,9	91,9	87,9	95,1

Извор: ММФ, јул 2005.

Јавна потрошња пре свега се мора смањити у области субвенција, плата у јавном сектору, здравства и пензија, док би се истовремено повећавао удео трошкова сервисирања јавног дуга, као и инвестициона потрошња државе. Уколико њен удео остане висок, стопа раста ће значајно опасти. Након реструктурирања, буџетска потрошња би се са

садашњих 46% БДП смањивала за по један процентни поен годишње, да би је свела на око 40-42% БДП до 2010. године.<sup>23</sup> У случају Србије, овде се пре свега ради о нужности да се прекине са праксом финансирања губитака друштвених предузећа, којима се субвенције дају било кроз буџет, неплаћање доприноса и пореза, било кроз повлашћену потрошњу енергената, што сектор енергетике касније пребацује на буџет кроз сопствено кашњење у исплатама, итд. Овај проблем у Србији практично је највећим делом концентрисан на 75 великих друштвених предузећа (са преко 140.000 запослених),<sup>24</sup> где је пре неколико година започео процес реструктурирања, који, међутим, није много одмакао од почетка. Још важнији проблем је то што су трансфери обавијени велом тајне, те су тако и њихова делотворност и њихов крајњи ефекат прилично нејасни.

Емпиријски је потврђено да јавна потрошња негативно утиче на привредни раст (Barro 2002), али је такође потврђено да на привредни раст веома битно утиче реструктурирање буџетске потрошње у правцу креирања здравог пословног амбијента и изградње мреже социјалне сигурности (Chadha and Coricelli (1997), Roland (1999)). Важност реструктурирања јавних расхода, пре свега у креирању мреже социјалне сигурности, најбоље се огледа у светлу политичке економије транзиције. Реструктурирање и реалокација ресурса ка ефикаснијим секторима изазива, наиме, транзиторну незапосленост, растуће сиромаштво и неједнакост у расподели дохотка. Ови трошкови могу да изазову значајан отпор реформама и да значајно успоре процес реструктурирања. Стога се овде у принципу ради о измени структуре буџетских расхода – о смањењу текућег финансирања (незарађених) плата и отпочињању исплате отпремнина, што у разумним границама може олакшати процес реструктурирања.

Табела 10. Фискални приходи и расходи, 2001-2004.

	2001.	2002.	2003.	2004.		2001.	2002.	2003.	2004.
Укупни расходи	40,7	48	47,3	47	Укупни приходи	39,1	44,3	43,1	45,5
1. Расходи за запослене	8,9	10,3	10,6	10,5	1. ПОРЕСКИ ПРИХОДИ	37,3	43,1	40	41,7
2. Куповина роба и услуга	7,1	7,6	6,6	6,1	1.1. Порез на доходак грађана	4,6	7	7	5,9

<sup>23</sup> Овакав сценарио предвиђен је у документима Светске Банке, ММФ-а, као и у Стратегији за смањење сиромаштва.

<sup>24</sup> Укупно има још 1850 друштвених предузећа са око 372,000 запослених.

	2001.	2002.	2003.	2004.		2001.	2002.	2003.	2004.
3. Пензије	11,1	13,9	13,9	13,6	1.2. Порез на добит предузећа	0,5	0,5	0,5	0,5
4. Социјална заштита	3,3	4,2	4	3,6	1.3. Порез на промет	10,2	12	11,5	12,3
5. Субвенције	5,6	7,6	5,3	5,9	1.4. Акцизе	3,7	5,1	5,3	5,3
6. Капиталне инвестиције	1,1	2,2	2,8	2,5	1.5. Царине и друге ув. дажбине	2	2,7	2,7	2,6
7. Сервисирање јавног дуга	1,6	1,5	3,1	3,7	1.6. Остали порески приходи	5,5	5	2,3	2,7
8. Остали расходи	2,1	0,8	0,9	1,2	1.7. Доприноси	10,8	10,8	10,6	12,3
					<b>3. КАПИТАЛНИ ПРИХОДИ</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>

Извор: Министарство финансија, Меморандум о буџету о економској и фискалној политици за 2006. годину са пројекцијама за 2007. и 2008. годину

**Реформа пензионог система, здравства и јавне администрације дубоко задиру у стечена права, те је за њихово спровођење неопходна чврста политичка воља и барем начелно постигнути консензус владе, послодаваца и синдиката. Но, како у Србији кључни носилац реформи, сама влада, не показује спремност да се лиши сопствених управљачких права у јавним предузећима, реформе су скоро у потпуности заустављене, што природно изазива незадовољство и збуњеност у бирачком телу. Тако се изненађујуће велики део бирачког тела Србије (15%) на председничким изборима из 2004. године определио за сценарио поновног отварања раније затворених фабрика и низ сличних популистичких предлога које би реформу значајно вратиле уназад. Но, да овакав сценарио није немогућ показује искуство Румуније, где се током пете године транзиције управо то и десило: већ затворене фабрике и погони поново су отворани, реактивирани су повлашћене кредитне линије, као и имплицитне или експлицитне фискалне олакшице, што је (наравно) довело до макроекономске кризе у 1996. години.<sup>25</sup> Бирачко тело Румуније, које је ову авантуру прихватило у страху од пада зарада и губитка посла, убрзо је морало да се суочи управо са још већим отпуштањима и огромним реалним падом зарада, што је свакако једини исход који су по сваку цену хтели да избегну.**

<sup>25</sup> Светска Банка, *Транзиција: првих 10 година*, стр.55.



Изостанак имплементације чврстог буџетског ограничења у великој мери може да обесмисли све напоре на плану реструктурирања и смањења јавне потрошње. У условима када није извршена приватизација великих, банкротираних, друштвених фирми враћа се клима интервенционизма, где је предузетнику много важније да има добре контакте у неком министарству, него да мудро одреагује на промену тржишне климе. Отуда се убрзана приватизација и имплементација стечајног и антимонополског законодавства, уз заштиту приватних својинских и уговорних права постављају као императив. Управо то и јесте кључна улога државе – да производи јавна добра која најнепосредније утичу на квалитет пословног окружења, која обезбеђују заштиту својинских права и која штите конкуренцију. Већ до сада су недовршене и недоследно спроведене реформе утицале на то да већина запослених још увек сматра да имовина припада радницима, а одговорност влади, што је представљало извор бројних протеста и обустава рада, које су у току четврте године транзиције постале скоро свакодневне, а реформе скоро обустављене.

Приватизација јавних предузећа и увођење фискалне дисциплине и у те фирме овде се намеће као императив. Приватизација јавних предузећа је нужна, зато што у Србији постоји низ привилегованих, великих државних предузећа која себе називају 'стратешким' и за које, докле год су у државној својини, строга клима банкротства и ликвидације неће важити, а култура неплаћања и клијентелизма се не може искоренити. Искуства успешних привреда у транзицији показују да је меко буџетско ограничење у потпуности укинута тек са приватизацијом електропривреде, водовода, телекома, итд, дакле компанија које не производе јавна добра и за које нема оправдања да остану у државној својини<sup>26</sup>. Но, у том случају губитници постају политичке партије које њима у том тренутку управљају, те се на сваку најаву такве могућности партијски функционери одмах јављају са објашњењима да су таква решења „лоша за земљу”, шта год то значило. Искуства показују да, након приватизације, услуге ових предузећа постају по правилу много квалитетније, трошкови нижи, а политички утицај нових власника, у добром регулаторном оквиру,

---

<sup>26</sup> Јавна добра, су наиме, она добра која приватни сектор неће производити у довољном обиму, јер не може адекватно да их наплати (јавни ред и мир, правосуђе, одбрана, привредни амбијент, итд). Електрична енергија, нафта, авиопревоз, железнице, поштанске услуге, дакле, производни програм наших јавних предузећа свакако не спада у јавна добра. Изостанак приватизације овде само значи то да се наставља социјалистичка пракса куповине социјалног мира кроз повлашћене цене ових услуга, а заузврат управни одбори ових фирми стичу огроман финансијски и политички утицај.

многа је слабији од утицаја политичких партија које управљачка права стичу без динара улагања и по правилу без одговарајућих управљачких способности.<sup>27</sup>

### Дефицит на текућем рачуну платног биланса

Дефицит на текућем рачуну је за четири године транзиције порастао са 10% на невероватних 15,5% БДП. Овим је чак троструко премашено искуствено правило – да сваки платнобилансни дефицит већи од 5% БДП треба сматрати „опасним“<sup>28</sup>. Дефицит у последњој посматраној

Табела 11. Салдо на текућем рачуну платног биланса Србије, 2001-2005.

	2001.	2002.	2003.	2004.	2005. (прој.)
Текући рачун платног биланса, пре грантова, мил. \$	-1,1	-2,0	-2,5	-3,7	-2,9
(% БДП)	-9,7	-12,9	-12,9	-15,5	-11,0
Спољнотрговински дефицит, мил. \$	-2,8	-3,9	-4,9	-7,4	-7,1
(% БДП)	-24,5	-25,2	-23,6	-31,0	-26,6
Текући рачун платног биланса, након грантова, мил. \$	-0,5	-1,4	-1,5	-3,1	-2,5
(% БДП)	-4,6	-8,9	-7,3	-13,1	-9,5

Извор: ММФ, 2005а

години (2004) ипак се не може сматрати репрезентативним, јер је у највећој мери последица „антиципираног“ увоза изазваног увођењем

<sup>27</sup> „Социјалдемократска партија неће подржати приватизацију ЈАТ-а, ЕПС-а, НИС-а, Железнице. Не зато што смо ми против приватизације, него зато што желимо прво партнерски однос код тих великих система, ... Друго, ти велики системи су и од државног и од стратешког интереса. Они не могу да буду свачији и ничији. Треће, кроз партнерски приступ ти велики системи могу да подигну своју вредност па нека се приватизују за можда пет година. И четврто, када приватизујете ЕПС и НИС онда вам није потребна ни Влада, ни власт у земљи, јер онда капитал управља неким стварима.” 19. јули 2005, саопштење СДС, странке која има кључну улогу у мањинској влади и „чије” је ресорно министарство донело контроверзни Закон о раду који предвиђа бесплатна два наградна радна дана даваоцима крви (дакле најздравијим и најснажнијим људима, за потпуно нешкодљиво хумано дело) итд.

<sup>28</sup> Критична граница средњорочног одрживог текућег дефицита је ипак двоструко већа и износи 10% (ЕБРД). Поред величине дефицита, ризик представља и дужина његовог непрекидног трајања.

пореза на додату вредност на производе на које се до тада нису плаћале дажбине. Но, спољнотрговински дефицит је и пре тога био тек за неки процентни поен нижи, а средњорочни ризик овако високог дефицита веома је забрињавајући, јер произлази из дубоких структурних дебаланса српске привреде. Ипак, краткорочни ризик платног биланса мањи је од средњорочног, пре свега због настављеног прилива страних директних инвестиција, због раста девизних резерви, као и због малог удела краткорочног дуга у укупном задужењу земље.

**Кључни извор превеликог спољнотрговинског дефицита чини премали извоз, који је четврте године транзиције достигао једва 17% бруто домаћег производа, док увоз, чак и уз објашњени нагли скок из 2004. године, још није достигао ни половину БДП. У поређењу са другим земљама сличне величине, Србија очигледно спада у релативно затворене привреде: укупан обим размене Србије једва да достиже 64% БДП, док се у осталим земљама креће 126-170% БДП. (уп. Табела 6.3.3)**

Табела 12. Удео спољне трговине у бруто домаћем производу

	Размена 1989			Обим размене у малим отвореним привредама	Обим размене	
	Укупно	Међуна- родна	Међуре- публичка		1998.	2004.**
Увозни садржај (content)	48	19	29	50-80	26,2	48
Удео извоза	42	17	25	50-80	15,5	17
Укупна размена	90	36	54	100-120	41,7	64

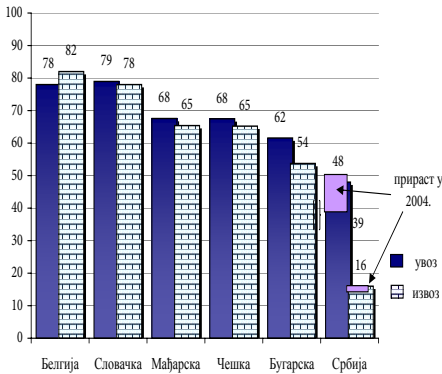
Извор: WB, Trade institutions and Policies; \*) укључује робу и нефаркорске услуге; \*\*) укључује размену са бившим републикама СФРЈ; упоредиво са првом колоном у табели.

Стога се привреда Србије коначно мора отворити према свету, а уравнотежење на текућем рачуну не сме се вршити на рачун смањења увоза, већ напротив, треба га остварити тек на значајно вишем нивоу размене. У том циљу, сви сачињени сценарији одрживог привредог раста Србије предвиђају да најбрже мора расти извоз (у просеку од око 20% годишње, док се при томе не искључује ни (такође) брзи раст увоза (9%), и то како због увозне зависности саме будуће извозне понуде, тако и због тога што се недвосмислено показало да затворене привреде имају веома

лоше привредне перформансе и да опоравак по правилу коинцидира са привредним отварањем (Srinivasan and Bhagwati, 1999).

**Слаба извозна оријентација традиционална је карактеристика српских фирми још из времена бивше СФРЈ, где је много интензивнија би-**

Графикон 19. Извоз и увоз у бруто домаћем производу, 2003.

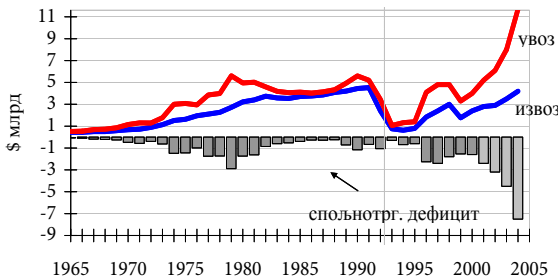


Графикон 20. Главни извозни производи у 2004, мил. \$



ла међурејубличка (60%) него међународна размена. Разлог је сасвим једноставан и крајње рационалан: домаће фирме су међурејубличким

Графикон 21. Србија и Црна Гора: извоз, увоз и спољнотрговински биланс, 1965-2005.



политичким договорима обезбеђивале добар део пласмана својих производа у другим рејубликама, те се тако исти приход могао остварити уз много мање рада на квалитету, промоцији производа, извозним каналима, итд. Са распадом СФРЈ, извоз је падао брже од било које друге варијабле, што свакако представља кључни синтетички индикатор заједничког дејства санкција (1992-2000) и лоше економске политике вођене читавих десет година пре почетка транзиције у Србији.

политичким договорима обезбеђивале добар део пласмана својих производа у другим рејубликама, те се тако исти приход могао остварити уз много мање рада на квалитету, промоцији производа, извозним каналима, итд. Са распадом СФРЈ, извоз је падао брже од било које друге варијабле, што свакако представља кључни синтетички индикатор заједничког дејства санкција (1992-2000) и лоше економске политике вођене читавих десет година пре почетка транзиције у Србији.

Упоредо са падом обима, и структура извоза претрпела је значајне промене и интензивну дезиндустријализацију. Радикално се променио и састав првих десет артикала који су се извозили у ЕУ: извоз машина и ауто-делова је са преко 15 пао на испод 5%, а пољопривредни производи повећали су учешће са 4.8 на преко 20 одсто. Водећи извозни производи, а уједно и адути спољне трговине Србије, како прошле тако и ове године (2005), јесу гвожђе, челик, шећер, малине, гуме, полиетилен и лекови. Процене Привредне коморе Србије су да у Србији у 2005. години послује чак 3.000 увозника и 1.300 извозника, што (иронично) отприлике одговара и пропорцији извоза и увоза у оствареним спољнотрговинским резултатима.

С годишњим извозом робе и услуга од свега 4,2 и спољнотрговинским дефицитом од 7,4 милијарде долара, Србија не може да реши нити један од својих горућих проблема: домаћи производ ће споро расти, незапосленост ће остати велика, а држава неће успети да избегне дужничку кризу. Анализе одрживости спољног дуга показују да би извоз морао да расте по просечној годишњој стопи од око 25% у периоду 2005-2008, а да затим настави са растом од око 15% годишње, не би ли се овај критични структурни дебаланс успео да исправи на средњи рок (ММФ, 2005). Ситуација се током 2005. године рапидно побољшава, у првом полугодишту је забележен раст извоза за 51 одсто, те ће се изгледа испунити захтев ММФ-а да раст овогодишњег извоза у односу на прошлогодишњи буде 25 одсто. Један од идентификованих разлога за раст извоза је уведени механизам повраћаја ПДВ након обављеног извозног посла. Истовремено, то је индиција да извозници раније нису пријављивали приходе у пуном износу, не би ли тако смањили део својих пореских обавеза. Уколико је то био и пресудан разлог овако нагло скока извоза, онда се јавља велики проблем, јер овако изазван раст извоза не оставља простор за даљи захтевани убрзани раст извоза.

Будућа структура извоза и правци размене превасходно ће зависити од тога које стране директне инвестиције Србија успе да привуче, јер кључни извозници у привредама у транзицији постају мултинационалне компаније, ма шта о пожељној структури и правцима размене писало у националним стратегијама за подстицање извоза. Наиме, недвосмислено се показује да домаћа привреда нема довољан технолошки, кадровски, финансијски нити извозни капацитет којим би могла да обезбеди одрживи годишњи раст извоза од преко 20 одсто, што је превасходни задатак и стратешки привредни циљ. Индиректну

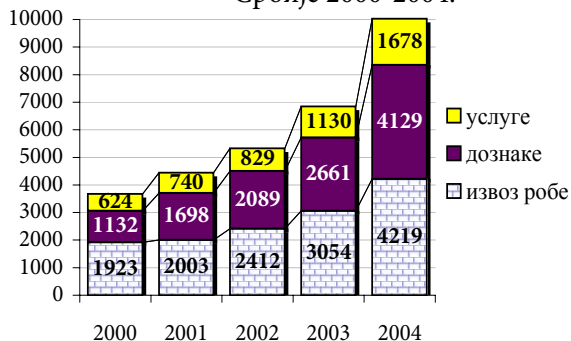
потврду овог става пружа и чињеница да је највећи српски извозник већ две године управо једина придошла мултинационална компанија – *US Steel*. Искуства успешних транзиционих привреда указују да је управо то био механизам брзог, извозно оријентисаног раста: придошле мултинационалне компаније запошљавале су низ домаћих подизвођача и тако утицале на раст нових малих и средњих предузећа, које самостално никада нису извозиле, али су уграђивале „домаћу компоненту” у финалне производе чијим су се извозом бавиле мултинационалне компаније. Подаци за 2003. годину говоре да је управо у Чешкој 60,5% извоза „припадало” мултинационалним предузећима, у Мађарској 89%, у Пољској 60%, у Словенији 30%, итд. Ова мултинационална предузећа директно су запошљавала између 27% (Чешка) и 47% (Мађарска) укупне радне снаге, те је тако омогућен бржи раст запослености но што би то произлазило из података о факторској продуктивности у тим земљама (UNCTAD, 2004). Стога се добра извозна стратегија нужно претвара у добру стратегију за привлачење страних директних инвестиција.

### Дознаке

Приход Србије од исељеничких дознака је 2004. године достигао скоро 15% БДП и практично се изједначио са приливом од робног извоза. Према званичним

подацима преко 400 хиљада људи из Србије ради у иностранству, док је број исељеника свакако далеко већи (око 3,5 милиона). При томе, статистички обухват дознака још је увек недовољно прецизан, те се не може са сигурношћу утврдити колико се регистровани експлозивни раст дознака може објаснити порастом прилива девиза кроз банкарски систем,<sup>29</sup> а колики део се објашњава њиховим реалним растом у односу на раније године.

Графикон 22. Девизни прилив Србије 2000-2004.



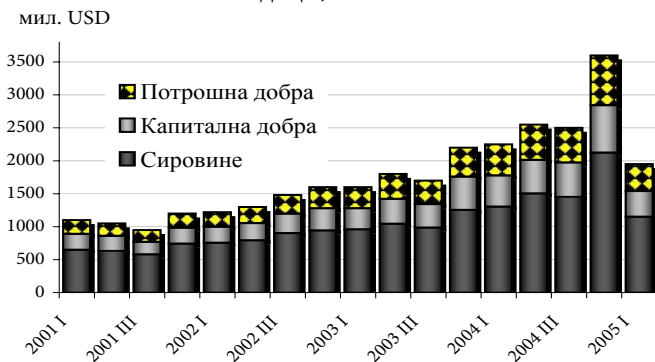
<sup>29</sup> Варијације у висини дознака у начелу се приписују и степену апресијације, при чему јачи динар изазива већи прилив дознака, и обратно. Наиме, нарочито приликом доласка у земљу, исељеници појачаном конверзијом девиза компензују пад и куповне моћи валуте коју доносе.

Иако склоност исељеника да шаљу дознаке временом опада, укупна сума дознака по правилу најпре веома дуго расте због нових емиграција. Анализе показују да дознаке у слабије развијеним регионима расту све док се у земљи отвара мање добро плаћених послова него што је тражња за њима. Последишно, највећи проценат приспелог новца одлазиће за основне потребе, док би тек мали део могао да се усмери у дугорочну штедњу или директно у инвестиције (Quesada, 2005). Ови закључци свакако су релевантни и за Србију, тим пре што домаћа штедња скоро да и нема никакву традицију, пре свега стога што основни разлози за штедњу у развијенијим земљама – образовање, здравствено и пензионо осигурање – у Србији до сада нису ни постојали, док је поверење у банке (иако не и у домаћу валуту) тек одскора поново враћено. Прилив дознака ће се по свој прилици још дуго одржавати, док ће низак стандард житеља ипак значајно ограничити могућности продуктивног ангажовања ових, у суми гледано, огромног прилива. (Мисо, 2003).

### Увоз

Либерализација увоза и нагли раст агрегатне тражње довели су до изнадпросечног раста увоза, у чијој структури ипак пресудни део

Графикон 23. Робни увоз, квартални подаци, 2001-2005.



заузимају инвестициона добра и репроматеријал. Имајући на уму потребу за убрзаним привредним растом, ова се тенденција не би смела прекидати. Предвиђени и очекивани прилив страних директних инвестиција само ће повећати овакав увоз, што је у потпуном складу

са интертемпоралним буџетским ограничењем самих фирми и државе, где једино ограничење представља могућност отплате дуга. Пошто се

набавка опреме финансира приватним задуживањем, одрживост оваквог сценарија није угрожена.

Раст увоза потрошних добара последица је раста агрегатне тражње и недостатка квалитетне (у неким случајевима било какве) домаће понуде. Тако је увоз апарата за домаћинство сваке године дуплиран, увоз ТВ апарата сваке године је утростручаван, а увоз машина за прање рубља упетостручаван, итд.<sup>30</sup> Највећи део новца, дакле, одлазио је за обнову давно амортизованих кућних апарата, а део за набавку мање застарелих модела половних аутомобила. Нажалост, грађани су још далеко испод некадашњег стандарда, а са овом политиком већ се мора прекинути. Наиме, овај део агрегатне тражње у великој мери се директно финансира из субвенционираних зарада, дакле из републичког и локалних буџета, чији расходи морају бити радикално смањивани. Привреда се мора растеретити високих пореских оптерећења, донација ће бити све мање, а време за отплату дугова се приближава. Стога се мора применити сасвим другачија стратегија привредног раста, чији ће носилац уместо домаће тражње бити извоз, а једини предуслов за такав преокрет је да се зараде ускладе са продуктивношћу рада.

Противници овакве политике биће јавна предузећа, политичке странке, друштвена предузећа која живе од субвенција, увозници, као и пензионери, од којих ће само део успети да се пресели у категорију добитника. Добит у овом развојном сценарију „сели се” код извозника и њихових домаћих снабдевача и подизвођача, од чијег успеха, како искуства показују, зависи и успех транзиције.

### Јавни дуг

Након четири године транзиције, и поред отписа 2/3 дуга према Париском, а затим и према Лондонском клубу, јавни дуг Србије велики је скоро као њен једногодишњи БДП (92,5%), а највећи део представља девизни дуг: стара девизна штедња и спољни дуг. Спољни дуг Србије на крају 2004. године смањило се у еврима, а повећао у доларима и износио је 10,3 милијарде евра, односно 14,1 милијарду USD). Укупна обавеза државе по свим основама старе девизне штедње процењује се на око 4,2

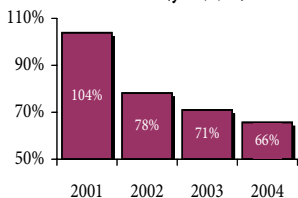
<sup>30</sup> Увоз телевизора порастао са 1,8 на 32 милиона долара, увоз клима уређаја са око 5 на 29,5 милиона долара, машина за прање рубља са око 2,2 на 15 милиона долара, замрзивача са око 1,4 на 11 милиона долара, а шпорета са 488.000 на око 9 милиона долара.



милијарде евра, а процене су да ће 90 одсто штедиша бити исплаћено већ кроз две године.<sup>31</sup>

Применом критеријума Светске банке за оцену висине задужености испоставља се да дуг Србије није велики, али да Србија има екстремно мали капацитет враћања дуга из текућег девизног прилива. Наиме, према уделу садашње вредности дуга у БДП Србија не спада у високо задужене земље, по другом критеријуму (садашња вредност дуга према извозу) спада (Табела 13). Пошто је сваки критеријум елиминаторан, Србија се још увек третира као високо задужена земља. Укупна задуженост Србије износи 65,7 одсто БДП,

Графикон 24. Спољни дуг (у БДП)



док је капацитет отплате веома слаб: дуг је преко три пута већи од годишњег извоза (317%), док се у мање задуженим земљама дуг начелно може отплатити једногодишњим извозним приходима. То практично значи да би убрзаним растом извоза (25-30% годишње) Србија лако могла да задовољи оба критеријума средње задужених земаља и на тај начин стекне и бољи кредитни рејтинг на међународном финансијском тржишту. Уз то, још увек постоји простор за смањење дуга за још 1,5-2 милијарде долара, отписом 750 мил. USD потраживања повериоца Париског клуба<sup>32</sup>, регулисањем дуга Косова и Метохије (1,2 милијарде USD), као и регулисањем питања суфицита са Русијом, Кином, Кувајтом и Либијом, где питање дуга још увек није регулисано.

Табела 13. Критеријуми висине задужености и задуженост Србије у 2003. години

	Високо задужена	Средње задужена	Мање задужена	Србија, 2003. г			
				2001.	2002.	2003.	2004.
Дуг/БДП	$x > 80\%$	$48\% < x < 80\%$	$x \leq 48\%$	103,9	78,2	71,0	65,7
Дуг/Извоз	$y > 220\%$	$132\% < y < 220\%$	$y \leq 132\%$	429,5	383,2	387,0	317,0

Извор: НБС, Одживост спољног дуга Србије, април 2004.

<sup>31</sup> Види детаљан приказ структуре спољног дуга у Додатку 7.

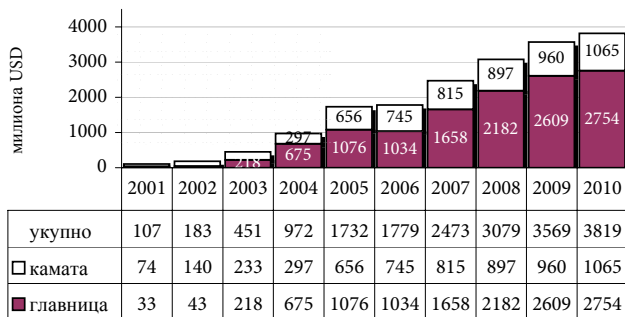
<sup>32</sup> За овај отпис неопходна је позитивна оцена Одбора Међународног монетарног фонда о обављеној приватизацији јавних предузећа, строгој примени прописа о стечају и спровођењу чврсте фискалне дисциплине. Одлука је одложена за крај 2005. године.

Пристизање великих транши у отплати захтеваће раст девизних прихода, али и довољно велики простор на расходној страни буџета из кога ће се део дуга сервисирати, што из другог угла указује на неопходност измене у структури финалне тражње, буџетско реструктурирање и „кресање” фискалних расхода. Наиме, од пресудне важности ће бити да се обезбеди стабилан раст извозних прихода и да се тако убрза привредни раст, а да се што пре престане са субвенционирањем лоших фирми, а да се остали привредни субјекти, који су у стању да креирају извозну понуду, ослободе садашњих превеликих фискалних намета. Тиме би се обезбедила алтернативна, продуктивна употреба тих средстава и створили предуслови за извозно оријентисани раст. Злогласни „аргентински сценарио” (види Оквир 2) управо се догодио стога што су привредни субјекти били (субвенцијама) заштићени од екстерних шокова и нису били спремни нити су имали икакве подстицаје да флексибилно реагују на промене из окружења, што се коначно завршило финансијским крахом и дужничком кризом.

Бројне студије одрживости спољног дуга (ММФ, 2005, Светска банка, 2004, НБС, 2005) показују да не постоји опасност од „аргентинског сценарија”. Границу очувања екстерне ликвидности чини просечна годишња стопа привредног раста од 5%, раст доларске вредности извоза од 25-30% и годишњи прилив страних директних инвестиција у износу од 1,3-1,6 милијарди долара. Значајно нижа стопа раста била би веома ризична јер су сервисирање спољног дуга и јавна

потрошња готово независни од обима производње, те би дошло до њиховог релативног раста. Пројектовани значајан раст извоза са 19% на 35% у 2010 подразумева да би већ 2006. године вредност извоза требало да буде око 6 милијарди долара, што се, поређењем са суседним земљама, показује изводљивим, што, уз стране директне инвестиције представља главни стратешки правац привредног развоја Србије. (ПРСП, 2004).

Графикон 25. Динамика отплате јавног дуга



Ризици одрживости ипак нису занемарљиви и везани су за спорији прилив страних директних инвестиција, пад приватизационих прихода и успоравање реформи, смањило стопу привредног раста и поново увећало стопу задужености.

## МАКРОЕКОНОМСКА ПОЛИТИКА

За четири године транзиције Србија је променила две владе<sup>33</sup>, а прошла је кроз четири циклуса у вођењу економске политике: (1) реформски (2) напуштање реформи средином 2003. године и пребацивање тежишта на (касније одбачена) питања хармонизације са привредом Црне Горе, уз делимично одрицање од сопствене иницијалне спољно-трговинске либерализације (3) долазак нове владе (почетак 2004), несналажење, враћање реформи уназад и скоро деветомесечни систематски популистички потези и најзад (4) позитиван помак и најаве добрих реформских потеза (2005), који су уследили након интервенција ММФ, СБ и најаве ЕУ о отпочињању процеса стабилизације и придруживања од октобра 2005. године. Тако је у ове прве четири године транзиције на озбиљна транзициона питања утрошено мање од половине времена, док је преостали део карактерисао типични макроекономски популизам, са најавима преиспитивања извршене либерализације (крај мандата премијера Живковића), најавима измена метода приватизације и ревизије извршених приватизација, поништавањем већ уведених мера либерализације, итд (влада премијера Коштунице). Стога становништво није стекло утисак да је сам процес транзиције неизбежан и неповратан, а да се најтежи реформски потези – укидање субвенција, стечајеви и масован губитак непродуктивних радних места, у ствари могу бесконачно одлагати.

За разлику од прве владе, која је прилично одлучно повукла прве транзиционе кораке, али заобишла кључно питање финансијске дисциплине, тренутна, актуелна влада задобила је репутацију градитеља институција које не функционишу, али истовремено и тихог заштитника

<sup>33</sup> Прецизније речено, Србија је променила три владе, јер је након убиства премијера Ђинђића влада добила новог премијера – Зорана Живковића. Но, састав владе није промењен, а у основи се није променила ни политика владе, те у овом тексту та дистинкција није истакнута

клијентелизма који тренутно ипак мора да одступи пред захтевима ММФ-а. Наиме, веома је очит раскорак између популистичких најави и покушаја, с једне стране, и коначног, прилично рестриктивног пакета мера који се спроводи након што влада „успешно” заврши преговоре са мисијама ММФ-а. Тако је, на пример, иста влада која је 2004. године изгласала „развојни буџет” са дефицитом од 45 милијарди динара, исте године смањила дефицит за 1/3, док је у 2005. години усвојила програм буџетског суфицита и најавила убрзану приватизацију јавних и друштвених предузећа! Но, како се већина реформских корака доноси након интервенција ММФ, саме реформе се у основи и не приписују вољи саме владе, а саме измене у политици прихватају се уз мањи одијум него што би то иначе био случај. На макроекономском плану, политички споразум о буџетском суфициту постигнут је релативно безболно (парламент је усвојио ребаланс буџета), али, како је напоменуто, **успех ће зависити пре свега од микроекономских реформи које задиру дубоко у партијске, финансијске и друге интересе**, где су губици олигарха, инсајдера и партијских структура много израженији и много значајнији за владу од политике условљавања ММФ-а. Но, неиспуњењем најављених мера, договорених са мисијом ММФ, значило би да Србија не испуни услове за отпис 15 одсто дуга Париског клуба поверилаца (од 750 милиона долара). Овај услов практично је једини подстицај да коалициони партнери одустану од стечених привилегија и прихвате да наставе транзицију.

Такве политике типа „стани-крени” у потпуној су супротности са два кључна принципа у успешном управљању привредом, наиме да (i) све мере треба имплементирати у малим дозама, свдећи тиме турбуленције на минимум и (ii) свака наредна мера мора бити препознатљив и логичан наставак претходно примењених мера (Wyplosz, Burda, 2004). Тек тада привредни субјекти престају да се више уздају у познанства са министрима него у сопствене процене будућих тржишних кретања. Овакви обрти дешавали су се не само након што је друга транзициона влада (крајње емотивно, неозбиљно) решила да се у потпуност ограда од свих потеза прве реформске владе, већ и у самој првој влади, где је спољнотрговинска либерализација са почетка транзиције након 18 месеци проглашена претераном и штетном. Наредна влада, опет, погазила је своје обећање да ће поништити све што је претходна влада урадила, а њен премијер чак је и дао изјаву да све више разуме бившег и покојног премијера Ђинђића и низ његових прагматичних потеза,

чији је најгласнији и најопаснији противник био управо он сам. Ма како на први поглед иронично звучало, оваква изјава се у литератури (Belka, 2004) оцењује као знак јачања политичке стабилности земље, која се управо огледа у томе да је некадашња опозиција стекла реалан увид у тежину реформског задатка и стекла зрелост која ће помоћи око формирања политичког консензуса о правцима и методама извођења транзиције.

**За четири године транзиције може се регистровати читав низ пропуштених прилика. Најважнији пропуштени подухват је имплементација модерног стечајног законодавства. Насупрот успешним транзиционим привредама, у Србији није било ни довољно знања о важности, нити политичке воље да се убрзо по доласку на власт утврди, објави и спроведе чврсто буџетско ограничење, што није имплементирано нити до данашњег дана. У првој фази реформи, у тренутку када су затворене четири банке, даље увођење финансијске дисциплине у остали део привреде није био ни спомињан, те се после извесног времена у јавности стекао утисак да је „бура” прошла и да се пословање може наставити по старом, уз субвенције, партијске привилегије и „заобилазне механизме”.**

**Са доласком владе премијера Коштунице најважнија пропуштена прилика огледа се у изостанку изградње модерног правосудног система и имплементацији кључних донетих закона. Стога се у Србији ниједан будући потез не може проценити на основу претходних потеза, што у великој мери улива неизвесност и изазив велико политичко незадовољство, а велики део бирача практично одвлачи од идеје да сами потраже себи бољу будућност, једноставно стога што и сами не знају какву будућност желе да креирају за своје бираче. Стога је заиста неопходно следити два наведена критеријума за добру макроекономску политику – дефинисане циљеве имплементирати у малим дозама, а сваку следећу меру креирати тако да представља логичан след и да учвршћује уверење бирачког тела да влада има и визију и инструменте помоћу којих може да је оствари. То је пошло за руком прилично неизграђеним демократијама типа Мађарске, Пољске, Словачке, па и Јерменије, те нема нити једног битног разлога да се такво позитивно искуство не може применити и у Србији.**

## Оквир 2. „Аргентински сценарио” и опасности за Србију

Чињеница да Србија јесте високо задужена земља (што подразумева имплицитну претњу од настанка дужничке кризе) често у Србији покреће страхове од такозваног „аргентинског сценарија”, који се већ по правилу приписује погрешним политикама и притисцима ММФ. Стога се на овом месту приказује кратак упоредни приказ примењених политика, како би се утврдила опасност да се у Србији деси овакав сценарио дужничке кризе.

Табела 14. Аргентинска криза и сличности са Србијом

Индикатори кризе	Аргентина 1999-2002.	Србија	
		до 2002.	2002-2004.
девизни курс*	девизно веће	фиксни курс	прљаво пливајући
фискални дефицит*	растући (-7%)	умерени (3-4%)	преокрет (суфицит)
фискални расходи	екстремно велико субвенирање	високо субвенционирање	најава заокрета
фискални приходи	велика евазија, свега 21% БДП	46% БДП	45% БДП
приватизациони приходи	потрошени, а остали нерегулисани монополи	у току	у току
пословни амбијент	неизграђен, корупција, клијентелизам	неизграђен	неизграђен
пензиона реформа	лоше спроведена, растао дефицит	није спроведена	није спроведена
извозна конкурентост	велика апресијација, али и субвенције	снажна апресијација субвенције	субвенције + константан реални ефективни девизни курс
осетљивост на шокове	изразита	изразита	изразита

## Оквир 2. наставак

Индикатори кризе	Аргентина 1999-2002.	Србија	
		до 2002.	2002-2004.
привредни раст	непрекидан пад БДП	умерен раст	умерен раст
спољнотрг. заштита	изразита заштита	две либерализације	ФТА, СТО, САА,
„попустљивост” ММФ	изразита	умерена	никаква

<sup>\*)</sup> Једна школа мишљења заступа став да је криза изазвана режимом девизног курса (девизним већем), јер привредни субјекти нису могли да се прилагоде екстерним шокovima (нарочито, бразилској девалвацији), док друга школа узлаже на чињеницу да је фискална потрошња била превелика.

Како је показано у претходној табели, са увођењем „истински флексибилног” девизног курса и отпочетом политиком смањења јавне потрошње, ризик од оваквог исхода у Србији у великој мери је отклоњен. Велики ризик у Србији остаје у домену кашњења са реформом пензионог система, где је корисно истаћи искуство Аргентине која се зауставила на половини пута, када је прилив доприноса у буџет већ био престао, а обавеза исплате пензија остала, што је изазвало раст фискалног дефицита за додатна 3% БДП. (The Economist, 2002). Но, изненађујуће мало бојазни изазива приватизација јавних предузећа којом су државни монополи замењени приватним монополима, где су нови власници отпустили раније скриване вишкове радне снаге, а локални функционери „амортизовали” пад стандарда исплатом плата из локалних буџета. Како су локални буџети по аутоматизму добијали свој проценат прихода из централне касе, нерационалном трошењу се није могло стати на пут а фискални дефицит је растао. С друге стране, локални буџети су се отргли контроли, те је њихов дефицит нарастао на 60% укупног фискалног дефицита земље. У целини, огроман фискални дефицит кључни је разлог отварања дужничке кризе у Аргентини. Србија има други проблем – овде је фискална дисциплина добра, али је буџет превелик, истискује инвестиције и кочи извоз и привредни раст.

У Аргентини је политика спољнотрговинске заштите и субвенционисања у потпуности „успавала” привредне субјекте и изазвала

### Оквир 2. наставак

велики раст корупције и клијентелизма. Да иронија буде већа, иако се главним кривцем сматра ММФ, његове мисије су све то толерисале – дакле, није било условљавања нити да се смањи дефицит нити да се обара инфлација, те је четири године заредом Аргентина имала растући фискални дефицит, инфлацију, апресијацију, негативну стопу привредног раста, раст незапослености, а при томе је у преговорима са ММФ истрајала на свом захтеву да одржи исти режим девизног курса (девизно веће). За разлику од Аргентине, у Србији се спољнотрговинска либерализација одвија, додуше под притиском (хармонизација са Црном Гором, регионални ФТА, СТО), али се ипак одвија, док ММФ не толерише раст инфлације и дефицита.

Клијентелизам и корупција из перонистичког режима могу се препознати и у Србији (Беговић, 2004). И у Србији запослени у друштвеним предузећима која не раде примају плате из субвенција, а влада нема подстицаја да с тим престаје и да на тај начин од својих „клијената” направи политичке противнике. Стога се захтеви ММФ за брзом приватизацијом јавних предузећа практично претварају у озбиљну претњу опстанку клијентелистичког поретка у Србији. Укидањем те сличности са Аргентином, у Србији би била укинута свака опасност од „аргентинског сценарија”.

### Монетарна политика и политика девизног курса

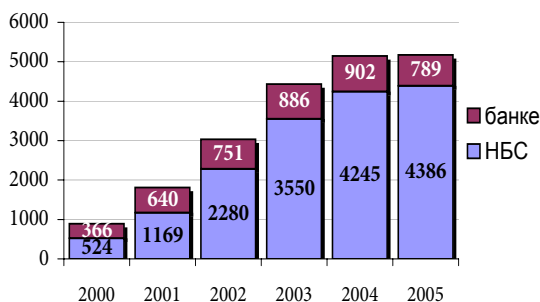
Иницијална фаза макроекономске стабилизације изведена је коришћењем девизног курса као номиналног сидра за кочење инфлације. Упоредо са почетном либерализацијом цена, девизни курс је постављен на тржишни ниво, уведен је режим тзв. руковођено флексибилног курса, а потом и конвертибилност текућих трансакција према члану VIII статута ММФ. На тај начин инфлација је са 111,9% у 2000. години пала на 41% у 2001, затим на 15% у 2002. години. Инфлациона очекивања нагло су оборена, што је изазвало нагли раст тражње за новцем и иницирало снажну ремонетизацију. Последично, динар је снажно апресирао, домаће цене порасле су 2,5 пута, док је номинални курс порастао за свега око 2%. Крајем 2002. године, започиње период стабилизације реалног девизног



курса и убрзанијег „пливања” домаће валуте, уз даље смиривање инфлације, која у току 2003. године пада на 7,8%. Но, раст инфлације из 2004. године (13,4%), као и све значајнији раст инфлационих очекивања у 2005. години одредили су монетарне власти да се врате старом моделу појачане ап्रेसијације, у циљу смиривања инфлационих очекивања (ИМФ, 2005).

Крај четворогодишњег периода транзиције карактеришу „суптилнији” механизми генерисања инфлације. Тако је регистрована пракса локалних самоуправа да полажу новац у комерцијалне банке, а банке затим тим средствима набављају државне хартије од вредности. То практично значи да се државним новцем купују државни вредносни папири, а НБС касније исту суму новца мора да стерилише не би ли обуздала прегрејану агрегатну тражњу и инфлаторне притиске – или подизањем обавезне резерве или продајом сопствених хартија од вредности. Исто тако, увођењем других намета – путарине, ТВ претплате, итд. генеришу се додатни фискални приходи чија потрошња није под директном контролом републичког буџета и која ће такође изискивати даљу стерилизацију у циљу обуздавања инфлације. Ово су били кључни разлози да се мисија ММФ сагласи да се у наредном периоду девизни курс поново користи као номинално сидро, како би се спречио даљи нагли раст инфлације.

Графикон 26. Девизне резерве  
Србије, милиони USD



Снажан раст девизних резерви у последњим годинама се успорава и стабилизује се на нивоу од око 5 милијарди USD. Инострани кредити и донације и даље чине најзначајнију ставку прилива, а одлив је вршен на основу продаје девиза на девизном тржишту, исплате старе девизне штедње и зајма за привредни развој, као и плаћања доспелих камата.

Девизне резерве су скоро 2.5 пута веће од новчане масе (види НБС 2005) и премашиле су износ четворомесечног увоза, што је веома задовољавајуће. С друге стране, непостојање конвертибилности на капиталном

рачуно „штити” резерве од спекулативног удара, упркос постојећој, али и најављиваној новој валутној апресијацији.

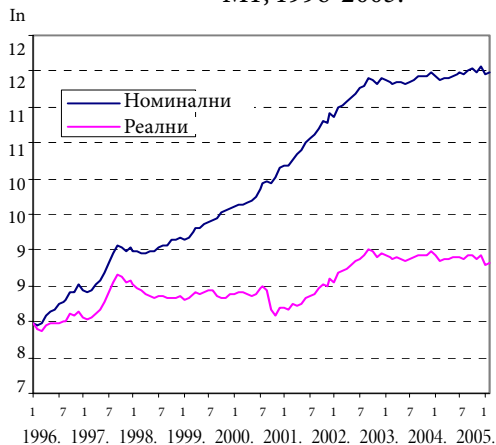
Овога пута, у петој години транзиције, повратак на политику коришћења динара као номиналног сидра нема оправдања: ако је транзицију требало започети са ма-

кар мало пунијим новчаницима веома осиромашеног становништва, коме је требало дати предах, а затим објавити шта га у транзицији чека и како да за себе изабере победничку стратегију, сада се оваква политика јавља као препрека наставку транзиције: уместо смањења агрегатне тражње, дакле уместо фискалним инструментима, инфлација се смирује на најскупљи могући начин, поскупењем домаће валуте, што повлачи раст каматне стопе, појачано трошење девизних резерви и раст степена монетарне рестриктивности.

У амбијенту у коме извозници треба да покрену раст и обезбеде раст нове домаће производње и запослености, ово није мудар потез. Одсуство политичке воље да се започне са озбиљнијим реформама плаћа се опет кочењем транзиције, а колика је свест интересних група о средњорочној штети коју чине не само другима, већ и себи, остаје отворено питање.

Упркос снажној ремонетизацији, извршеној пре свега захваљујући приливу донација, прихода од приватизације и конверзији немачких марка у евро, која је трајала све до средине 2003. године, као и веома солидном степену монетарне стабилности, динар још увек има веома ограничену улогу, а наш монетарни систем у потпуности има двовалутни карактер, где се залихе и резерве ликвидности држе у девизама. Девизне резерве у 2005. години достигле су око 5 млрд. USD (уп. Додатак 2). Девизна штедња је у 2005. години достигла износ од 1,8 милијарди евра, што је скоро за трећину више него у 2004. години. Динар се користи само у трансакцијама

Графикон 27. Номинални и реални М1, 1996-2005.

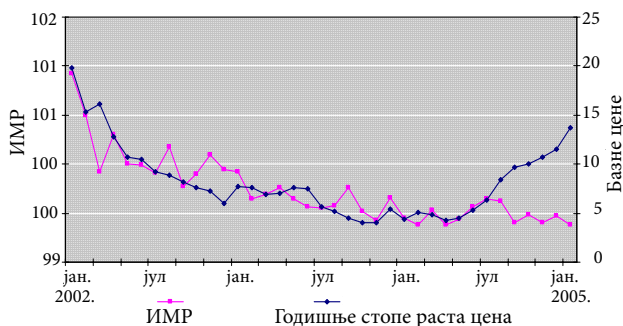


Извор: НБС, Маравић, Палић (2005)

мале вредности, а скоро 80 одсто плаћања се обавља у девизама. Стога домаћа валута у ствари и нема улогу интегратора читаве економије, што је својеврсна иронија, јер је динар покривен са 250 одсто девизних резерви.

Најављени повратак коришћења курса динара као номиналног сидра повећаће индекс монетарне рестриктивности<sup>34</sup> и на тај начин дестимулисати привредну активност, што ће нарочито погоршати амбијент за отварање

Графикон 28. Кретање ИМР индекса и годишњих стопа раста базних цена



Извор: НБС, Маравић, Палић (2005)

значајно разликују по степену монетарне рестриктивности, која систематски опада, те већ у 2005. години линије се у потпуности раздвајају.

У току прве четири године транзиције, ликвидација четири велике несолвентне банке представља најхрабрији и најтачније спроведен реформски потез српских власти који, нажалост, није био праћен даљом изградњом институција и одговарајућих мера нити у монетарној нити укупној макроекономској политици. У монетарној политици, цео период након тога догађаја карактерише раст степена експанзивности монетарне политике, што је пре свега резултат слабог дијапазона инструмената који Народној банци стоји на располагању, услед чега Народна банка није била у стању да ефикасно стерилише вишкове ликвидних средстава. Врхунац је достигнут у последњем кварталу 2004. године, када је значајно порасла кредитна активност пословних банака које су узимале кредите у

<sup>34</sup> Индекс монетарне рестриктивности ИМР добија се као пондерисана сума промена каматних стопа и процентуалних промена девизног курса у односу на базни период  $MCIt = wi(it-i0) + we(et-e0) + 100$ ,  $wi + we = 1$ . У случају да је  $ИМР > 100$  монетарна политика је била рестриктивнија у односу на базни месец, док вредност мања од 100 указује на експанзивну монетарну политику, Маравић, Палић (2004).

бијент за отварање нових малих и средњих предузећа, на којима треба да се базира будући привредни развој. Стога је од значаја погледати кретања овог индекса у протекле четири године транзиције (НБС, 2005), где се јасно види да се већ поменути два потперода (2000-2002) и (2003-2004)

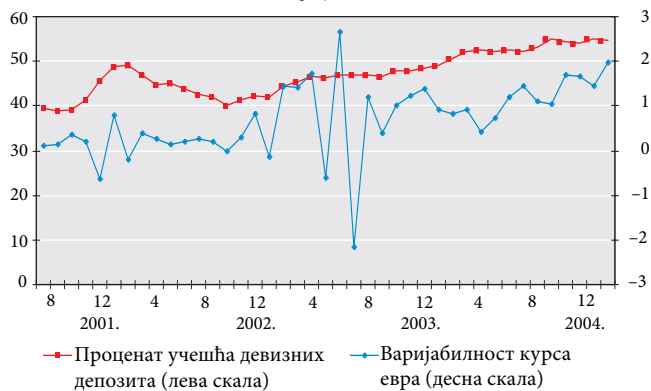
иностранству, добијене девизе продавале на девизном тржишту и тако стварале кредитни потенцијал за одобравање кредита привреди и становништву, те је регистрован значајан раст монетарних и кредитних агрегата, стопа инфлације почиње значајно да расте, а индекс монетарне рестриктивности да се смањује. Промена стопе обавезне резерве није увек давала жељене резултате, нити је то био случај са продајом благајничких запаса, те је инфлација почела значајније да расте.

**На ефикасност мера монетарне политике ограничавајуће утиче висок и растући степен евроизације, пре свега због знатне заступљености деноминираних или индексираних девизних компоненте у билансима банака.** Анализом консолидованог биланса укупног банкарског сектора (НБС, 2005.) у-

тврђено је да је крајем 2004. године степен евроизације код нас и даље у порасту и да је крајем 2004. године достигао око 55%. На повећање степена евроизације у 2003. и 2004. години утицало је пре свега то што је сектор становништва добио знатнија девизна средства у виду отпремница, као и продајом

акција у приватизованим предузећима, а повећан је и износ исплата грађанима по основу старе девизне штедње. Поред тога, на раст степена евроизације током 2004. године утицало је и убрзање инфлације и инфлаторних очекивања. Уз то, чињеница да су девизни депозити знатно заштићенији од динарских, што депресијацијом курса, што припадајућом реално позитивном каматом, само даље повећава степен евроизације.

Графикон 29. Степен евроизације и варијабилност курса (у %)



Извор: НБС, Економски преглед (2005)

Упркос двовалутном карактеру монетарног система, прелазак на евро није добро решење за Србију, најпре стога што такав потез Еврозона не предвиђа чак ни за новопримљене земље Уније, и то у периоду не краћем од две године. Унилатерално прихватање евра (доларизација) примерено је за веома мале земље, односно за земље које доказано нису у стању да воде кредибилну монетарну политику. Како то није случај у Србији, ову опцију не би требало озбиљније разматрати. Остављајући по страни питање емисионе добити (seigniorage)<sup>35</sup> Србија не би требало да се лишава веома значајног инструмента економске политике, који нарочито у наредним фазама транзиције може да одигра кључну улогу у налажењу оптималне комбинације између макроекономске стабилности и стварања конкурентног амбијента за будуће извознике.

За успешну економску политику, али и за државу веома је битно да има националну валуту која је снажна колико и национална економија. У супротном, преузимање иностране валуте може бити контрапродуктивно, а преран прелазак носи са собом велики ризик. (Поповић, 2001). При томе, ни испуњење четири Мастришка критеријума није довољан услов за успешан прелазак на евро.<sup>36</sup> Наиме, сасвим је могуће да држава учини одређени напор током једне или две године и да своје економске перформансе прилагоди тим кључним критеријумима, иако реално, њена привреда не може дугорочно да издржи тај притисак. Истраживања показују да би и за најуспешније нове чланице ЕУ прелазак на евро могао имати рецесионе последице, пре свега стога што је реални девизни курс тих земаља још веома удаљен од равнотежног, те би увођење евра могло утицати на ерозију њихове екстерне конкурентности и растућу акумулацију дуга (Bulir, Smidkova, 2005). Стога би

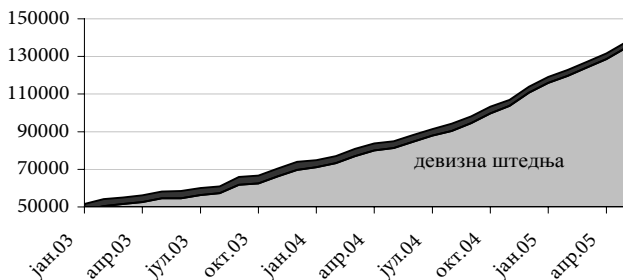
<sup>35</sup> Земље које размишљају о доларизацији одмах се морају помирити са губитком емисионе добити (seigniorage), чију висину ипак не треба прецењивати. Емисиона добит је разлика између трошкова пуштања у оптицај једне новчанице и њене номиналне вредности. На пример, штампање новчанице од 1 долара кошта око 3 цента, али држава с том новчаницом може купити робе у вредности од 1 долара. Емисиона добит у овом случају је 97 центи. У САД, емисиона добит износи око 25 милијарди долара годишње, што је огромна сума, али ипак мања од 1.5 одсто фискалних прихода и чини само 0.3 одсто америчког БДП. У Србији је чак и у периодима појачаног штампања новца (1994-2000) емисиона добит износила око 2% БДП, док рестриктивна политика која се води у последње време своди емисиону добит на минимум.

<sup>36</sup> Инфлација мора да буде ниска и не би смела да буде 1,5 процентних поена виша од просека три најбоље европске земље које су чланице евро зоне. Држава не сме да има фискални дефицит већи од три одсто БДП-а. Дугорочне обвезнице земље „кандидата”, не смеју да имају значајно већи принос од државних обвезница земаља евро зоне, а размена евра и валуте земље кандидата мора се две године обављати у оквиру „нормалних маргина флукуације” у оквиру ЕРМ.

одговарајућа политика за њих (као и за Србију) била даља блага депресијација, како би се реални девизни курс приближио свом равнотежном нивоу и тако побољшао стање на текућем рачуну платног биланса. Одустајање од суверене монетарне политике, што би преузимање евра у ствари и значило, Србији би у наредном периоду свакако нанело много више штете него користи.

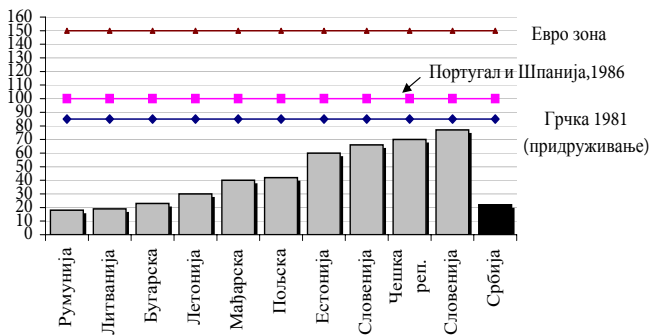
**Удео домаћих кредита у БДП износи око 17 одсто и још увек је низак по регионалним стандардима (20–30%).** Учешће кредита датих привреди и становништву у БДП-у много је ниже од просека за Европску унију, а такође и знатно ниже него код

Графикон 30. Девизна и динарска штедња грађана, 2003-2005. (мил. дин.)



Извор: НБС, Маравић, Палић (2005.)

Графикон 31. Удео домаћих кредита у БДП

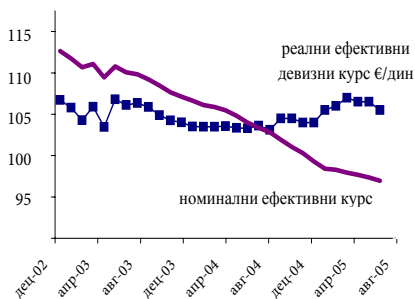


истовремено повећање финансијске дисциплине и ефикаснију процену ризичности зајмотражилаца.

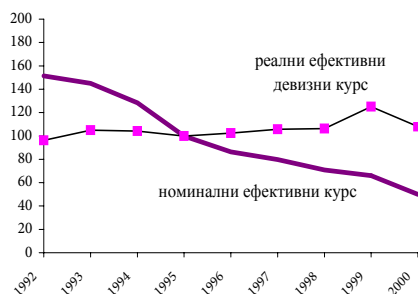
земаља-кандидата за улазак у ЕУ. Недостајућа легислатива, као и нова институционална решења (види одељак финансијској политици), чије се усвајање ускоро очекује, може да обезбеди раст кредита и да подстакне развој нових финансијских инструмената, уз

Финансијско посредовање значајно је повећало удео у БДП, указујући наново на раст поверења у банкарски сектор, општа је карактеристика и то да се кредитна активност значајно убрзава (кредити приватном сектору порасли су у 2004. години за читавих 56,9%, а кредити становништву чак за 125,6%). Надаље, током 2004. године први пут је кредитна експанзија надмашила експанзију депозита (36,5%). Као резултат, зајмови надмашују депозите, те се јавља пракса да банке користе девизне депозите да би финансирале динарске зајмове. У условима појачаног ризика од депресијације, ризик пословања у

Графикон 32. Реални и номинални ефективни курс динара, 2003-2005  
просек 2004=100



Графикон 33. Номинални и реални курс у Мађарској, 1992-2000, просек 1995=100



банкарском сектору наново се увећава, а раније помињани индекс монетарне рестриктивности почиње значајно да опада, резултирајући у удвостручењу базне инфлације у односу на 2003. годину и у значајном расту инфлаторних очекивања током 2005. године.

Након две године перманентних благих депресијација, реални ефективни курс динара заузео је путању веома сличну оној у најуспешнијим транзиционим привредама (уп. слику на следећој страни). Но, ефекти на извоз и привредни раст су изостали, пре свега услед неразрешеног конфликта између политике курса и политике доходака, односно због тога што политичка елита није донела одлуку о томе ко (осим њих самих) треба да буде добитник, а ко губитник у транзицији. Осим што је на речима проглашен „извозни патриотизам”, у Србији је у ствари изабрана губитничка комбинација, према којој реални доходи не само да

расту брже од продуктивности, већ њихов раст у потпуности компензује депресијацију домаће валуте. У таквом сценарију, појединачни добици запослених минимални су, а њихово незадовољство је све веће, док се истовремено пропушта шанса да се у Србији креира атрактиван амбијент за стратешке извозно оријентисане инвеститоре.

Стога би се монетарна политика у наредном периоду морала придржавати златног правила према коме раст продуктивности мора бити најмање једнак суми реалне апресијације и реалног раста зарада. Пошто је најављено да би курс наново требало да има улогу номиналног сидра, апресијација је, дакле, неминовна. Стога би златно правило имплицирало два корака – замрзавање зарада и убрзано креирање пословног амбијента који ће гарантовати финансијску дисциплину и привлачења стратешких извозно оријентисаних инвеститора, који би пресудно увећали продуктивност рада у Србији. У овом процесу од пресудне важности биће микроекономска реформа и институционална реформа, а њихово досадашње трајно кашњење требало би што чешће истицати у јавности и тиме коначно указати на интересне групе, које се најчешће залажу за заштиту запослених и креирају клијентелистички амбијент од кога само они сами имају недвосмислену растућу корист.

Стога су препоруке (или беспоговорни услови) ММФ и Светске банке о томе да је неизбежно извршити измену комбинације политика (*policy mix*) заиста неизоставан предуслов успешног наставка транзиције. Експанзивна фискална политика и даљи раст запошљавања, зарада, одржање нерентабилних фирми и прерасподела скоро половине БДП неспојива је са исказаним циљем преласка на ефикасни капиталистички начин производње. Даља апресијација и поштравање степена монетарне рестриктивности одузима могућност држави да води политику конкурентног девизног курса и да привуче извознике, док би се истовремено неиндексирани расходи држали под контролом. Успех даљег наставка транзиције зависиће пре свега од политичке воље да се јавни расходи, а тиме и власт партијских моћника, добровољно, свесно или под притиском ММФ-а, смањи и тиме отвори простор за приватну иницијативу. У међувремену, уколико изостане креирање савремених институција заштите својинских права, транзиција ће се обесмислити, јер приватни монополи праве скоро већу штету од државних, у шта се Србија сасвим добро осведочила током година у којима је српским телекомуникацијама управљао италијанско-грчки конзорцијум STET/OTE.



У Србији се, стога, пре може поновити „румунски сценарио”, са поновним отварањем угашених фирми (а све то у циљу поновног активирања жиро-рачуна ради финансирања партија на власти), него што би се могао поновити тзв. „аргентински сценарио”, тј. дужничка криза изазвана превеликим и стално јавним задужењем државе. Стога су на крају четврте године транзиције ризици од неуспеха још увек већи од бројних појединачних успеха, а свеукупни исход још увек неизвестан.

### Фискална политика

На старту транзиције фискална политика у великој мери се препитала са фискалном реформом. Уведена је јединствена стопа пореза на промет (20%) и тзв. бруто зараде које укључују сва примања запослених (регрес, топли оброк) као основицу за опорезивање. На страни расхода, убележен је већи део квази фискалног дефицита, обезбеђена су средства за редовне исплате пензија, уведен је транзициони фонд са циљем да помогне онима који су највише погођени реформама, итд. Но, озбиљније реформе у великој мери су веома касиле. Тако је порез на додату вредност од 18% уведен тек четврте године транзиције. Порез је уведен успешно и није изазвао инфлаторни удар, тим пре што је стопа смањена са 20% на 18%, а за део производа стопа ПДВ дефинисана је на нивоу од 8%.

Основни проблем фискалне политике остаје висина јавне потрошње, те кључне неопходне измене остају у домену њеног систематског и недвосмисленог смањења. У том циљу, Влада Србије је објавила план смањење учешћа пореских прихода са 41,8 % БДП у 2005. години на 38,8% БДП у 2008. години, са циљем смањења учешћа директних пореза, доприноса и „непореских” прихода. Смањење учешћа и измена структуре јавне потрошње приоритетни су циљеви политике јавних расхода у посматраном периоду. Планира се да учешће расхода у БДП опадне са 45,7% у 2005. години на 42,5% у 2008. години, а ако се изузму издаци за сервисирање јавног дуга, ти расходи бележе и већи пад, са 41,9 БДП у 2005. години на 38,3% БДП у 2008. години.

Три проблема прате спровођење усвојеног плана о смањењу јавне потрошње: (i) велики квази фискални дефицит у још увек неприватизованим јавним и друштвеним предузећима (ii) веома нетранспарентна

политика субвенционирања и (iii) и слаба контрола јавне потрошње у локалним буџетима. Најпре, огромни дуг између предузећа, та дубоко укореењена култура неизмирења обавеза може се искоренити једино свеукупном приватизацијом и имплементацијом стечајног законодавства, уз изградњу чврстог и препознатљивог регулаторног оквира. Уз банке и предузећа, приватизација је нужна и код јавних предузећа, зато што та привилегована, велика јавна предузећа, која себе називају 'стратешким', коче увођење финансијске дисциплине на свим нивоима. Овај задатак влада је начелно прихватила, али за сада не показује намеру да га спроведе. Уместо приватизације, сама себи је прописала веома дуг рок за избор стратешких консултаната, што (по већ деценијама познатој пракси) може трајати произвољно дуго, након чега лако може „искрснути” и некаква друга административна препрека.

Табела 15. Консолидовани јавни приходи и расходи, 2005-2008. (у % БДП)

	2005.	2006.	2007.	2008.		2005.	2006.	2007.	2008.
Укупни приходи	46,2	44,9	43,7	42,5	Укупни расходи	45,7	44,6	43,5	42,5
1. ПОРЕСКИ ПРИХОДИ	41,8	40,7	39,8	38,8	1. Расходи за запослене	10,5	10,2	9,8	9,2
1.1. Порез на до-ходак грађана	6,1	6,1	5,9	5,7	2. Куповина роба и услуга	5,6	5,3	5,0	4,8
1.2. Порез на добит предузећа	0,6	0,6	0,6	0,6	3. Пензије	14,8	14,2	13,5	13,4
1.3. ПДВ	13,6	13,1	12,8	12,6	4. Социјална заштита	2,9	2,7	2,6	2,5
1.4. Акцизе	5,3	4,8	4,7	4,7	5. Субвенције	4,7	4,4	4,0	3,8
1.5. Царине и друге увоз. дажбине	2,6	2,6	2,7	2,7	6. Капиталне инвестиције	2,7	2,9	3,4	3,9
1.6. Остали порески приходи	1,6	1,6	1,5	1,4	7. Сервисирање јавног дуга	3,7	4,2	4,4	4,2
1.7. Доприноси	12,1	11,9	11,6	11,3	8. Остали расходи	0,8	0,8	0,8	0,8

	2005.	2006.	2007.	2008.		2005.	2006.	2007.	2008.
2. НЕПОРЕСКИ ПРИХОДИ	3,9	3,6	3,4	3,2					
3. КАПИТАЛНИ ПРИХОДИ	0,5	0,5	0,5	0,5					

Извор: Министарство финансија, Меморандум о буџету

Друго, веома нетранспарентна политика субвенционирања задржаће се до 2007. године, а вероватно и дуго након тога. Наиме, приликом усвајања ребаланса буџета за 2005. годину, најављено је да ће приватизација банака бити завршена до 2006. године, друштвених предузећа до краја 2007. године, а јавних предузећа и јавних служби до 2008. године. На тај начин, до краја 2007. године би субвенције фирмага – губиташима биле у потпуности укинуте, али би њихов удео у буџету и наредне, 2008. године чинио скоро 10% бруто домаћег производа. Треће, већ је опште познато да је „стезање каиша” на нивоу републике било до сада често праћено повећањем свих видова потрошње на локалним нивоима, те је неопходно што пре формирати локалне трезоре и успоставити пуну контролу над рачунима локалне самоуправе. Овај предлог значајно задира у интересе локалних власти и одузима значајне изворе финансирања политичким партијама, те за сада нема изгледа да буде усвојен. Такође, све гласније се говори о расту ванбуџетских намета (путарине, ТВ претплата) чијом се потрошњом такође подгрејава инфлација, што нимало не олакшава задатак да се инфлација у текућој години задржи испод 15 одсто, нити улива сигурност да ће се држава фокусирати на креирање амбијента и производњу јавних добара, уместо на решавање својих текућих финансијских и партијских проблема.

Стога су редослед и динамика предвиђеног смањења јавне потрошње прилично неуверљиви. Наиме, уместо да се партијске структуре најпре саме „развласте” приватизацијом јавних предузећа и тиме дају недвосмислен сигнал о увођењу финансијске дисциплине, оне ту дисциплину најпре намећу свима осталима, а себи тек након истека мандата владе. Овакав редослед једноставно указује на познату праксу по којој ће се реформисати сви осим реформатора и њима политички блиских, што је пракса која је по правилу осуђена на неуспех. Сигнали који се тиме дају правосуђу, које би требало „само себе” да реформише

и да произведе најважније јавно добро – правну сигурност и заштиту својинских права – неће деловати охрабрујуће на поправљање инвестиционе климе у земљи. Изложени редослед чини сасвим очитом чињеницу да је овај план наметнут од стране ММФ, да сама влада није убеђена у нужност оваквих мера, те да овакав редослед потеза у ствари само представља „одговор лошег ђака за најнижу пролазну оцену”. Подсећајући на овом месту на потребу да се годишње остварује раст БДП од најмање 5%, раст извоза од најмање 25%, отвара се питање амбијента у коме се то уопште може остварити, а најављени редослед фискалних реформи по овом питању не улива поверење у решеност власти да ове мере спроведу прецизно и у задатом року.

Два илустративна сценарија Светске банке указују да је недоследност у реформама веома скупа (SEM, 2004). Према првом сценарију, који обухвата „високо квалитетно фискално прилагођавање”, могао би бити остварен већ често поменути циљни раст БДП од око 5% годишње, што би стимулисало приватне инвестиције и где би се брзи раст продуктивности јавио као последица структурних реформи, приватизације и реструктурирања предузећа и значајног прилива страних директних инвестиција.

Други сценарио успорених реформи би до 2010. године генерисао БДП по становнику који би био око 17 процената нижи него по првом сценарију и потрошња би опадала, док би јавна потрошња задржала превисоко учешће, али би била на нижем апсолутном нивоу него у првом сценарију. Стога би се наставком недоследних мера фискалног прилагођавања Србија опасно приближила другом сценарију, што би наставак реформи након тога учинило много скупљим и неизвеснијим.

Бојазан од екстремно неравномерне расподеле и „сиромашења сиромашних, а богаћења богатих” у сценарију бржег раста није оправдана, иако се (односно, управо зато што се) држава у том случају знатно мање меша у привредне токове и престаје да субвенционише зараде у лошим фирмама. Искуства показују да убрзане реформе мање увећавају неједнакост, док га споре реформе убрзавају. Гини коефицијент у Пољској порастао је са 28 на 31, али је у Русији, где су реформе текле спорије, Гини порастао са 26 на 51, у Азербејџану је скочио са 29 на 50; у Украјини са 24 на 46. Стога има основа говорити о томе да неједнакост расте више кад реформе изостану, него кад се убрзано спроводе. Велики број

истраживања говори да једини излаз из сиромаштва чини убрзани раст и изградња људског капитала (уп. ПРСП, 2003, 2004). Но, стоји чињеница да треба очекивати да се неједнакост у Србији даље повећава, а исто тако да ће се положај старијих релативно (али никако апсолутно) погоршати. Међутим најбољу познату заштиту стандарда најугроженијих чини управо привредни раст, реформа правосуђа, прилив страних директних инвестиција и отварање нових радних места у приватном сектору и последични убрзани привредни раст, чиме се генерише довољно прихода за здравствену и социјалну заштиту, образовање и даљи (овога пута и одрживи) раст животног стандарда.

Табела 16. Два илустративна сценарија Светске банке о могућем исходу фискалних и структурних реформи

<b>Сценарио 1</b>	<b>2003.</b>	<b>2004.</b>	<b>2005.</b>	<b>2006.</b>	<b>2007.</b>	<b>2008.</b>	<b>2009.</b>	<b>2010.</b>
Раст БДП	3,0	4,4	4,5	4,5	5,0	5,5	6,0	6,0
Реални БДП по становнику (2004=100)			104,4	109,0	114,4	120,6	127,8	135,4
Укупна јавна потрошња*	46,8	47,0	44,9	42,4	41,6	40,8	39,8	39,0
Субвенције и трансфери*	24,1	25,1	21,8	20,6	20,0	19,6	19,2	18,8
Стране директне инвестиције*	6,7	3,1	5,0	4,0	3,4	3,4	3,1	3,1
Потребе за финансијама***	3.247,5	2.583,3	2.418,6	2.638,7	2.920,0	3.292,9	3.453,0	3.382,5
<b>Сценарио 2</b>	<b>2003.</b>	<b>2004.</b>	<b>2005.</b>	<b>2006.</b>	<b>2007.</b>	<b>2008.</b>	<b>2009.</b>	<b>2010.</b>
Раст БДП-а	3,0	4,4	3,5	3,0	2,5	2,0	2,0	2,0
Реални БДП по становнику (2004=100)		100,0	103,4	106,4	109,0	111,1	113,3	115,5
Укупна јавна потрошња*	46,8	47,0	47,1	46,7	46,5	46,7	47,0	47,3
Субвенције и трансфери*	24,1	25,1	24,9	24,4	23,5	23,5	23,5	23,5
Укупни јавни дуг*	79,0	65,0	63,8	64,8	66,6	68,7	71,0	73,3

Сценарио 2	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
Стране директне инвестиције*	6,7	3,1	2,9	2,3	2,1	1,8	1,6	1,4
Потребе за финансијама***	3.247,5	2.583,3	2.962,1	2.605,0	2.924,3	2.899,8	2.762,7	2.505,5

\* % БДП-а; \*\* искључујући донације; \*\*\* у милионима \$.

### Спољнотрговинска политика

За четири године транзиције Србија је прошла кроз четири дивергентне фазе спољнотрговинске либерализације: (i) иницијална либерализација спољне трговине из 2000 и 2001. године (ii) даља и невољна либерализација у циљу (изнуђене) хармонизације са Црном Гором (iii) поништавање мера донетих у време хармонизације са Црном Гором, инсистирање на нецаринским механизмима заштите у циљу смањења растућег спољнотрговинског дефицита и све јачој реторици о потреби заштите од неконтролисаног увоза, уз истовремено (iv) подношење захтева за чланство у Светској трговинској организацији, потписивање бројних билатералних споразума о слободној трговини са суседним земљама, као и отпочињање процеса Стабилизације и придруживања ЕУ. Политика „стани-крени” и на овом плану довела је до приличне конфузије око стварних намера и евентуалних будућих корака владе.

Мада се иницијална либерализација из јануара 2001. године често назива неолибералном шок-терапијом, пондерисана царинска стопа је том приликом смањена за свега два процентна поена (са 9,7 на 7,5%), тако да је царинска заштита након „шок терапије” остала убедљиво највиша у региону западног Балкана (Michalopoulos, 2003). Основни циљ, наиме, био је да се укину све нецаринске баријере (квоте, дозволе), да се смањи дисперзија царинских стопа (број царинских стопа смањен је на свега 6 стопа, са опсегом 1-30 процената), а да се цео спољнотрговински систем максимално поједностави<sup>37</sup>. За производе којима

<sup>37</sup> Амандмани на Закон о спољној трговини из децембра 2000. умањили су велики број административних препрека за одвијање трговине укидањем бројних непотребних контрола, укључујући минимум вредности основних средстава компаније и запошљавањем, годишњу таксу за регистрацију трговинских компанија у износу од 1.000 ДМ, и обавезу пријаве и плаћања пореза на увозне/извозне трансакције Савезном министарству за економске односе са иностранством, итд.

су укинута квантитативна ограничења, предвиђена је максимална стопа заштите, а сви остали производи разврстани су према следећој методологији.

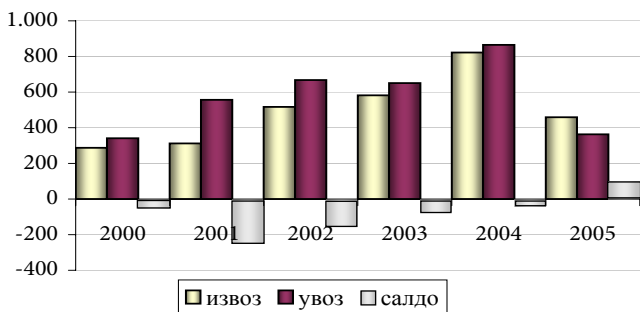
Табела 17. Методологија израде царинске тарифе

Царинска стопа (%)	Производи
1	Репроматеријал и опрема која се не производи у земљи
5	Репроматеријал који се производи у земљи
10	Машине и опрема која се производи у земљи
20	Роба широке потрошње која се не производи у земљи
30	Роба широке потрошње која се производи у земљи и луксузни производи

Највећи „добитници” ове либерализације били су произвођачи хране, намештаја, аутомобила и минералних горива, док је заштита највише смањења у сектору примарних производа (месо, цинк, дрво, итд).

При томе, аутомобили и трактори добили су двоструко већу заштиту од оне која је методологијом предвиђена (20, уместо 10 одсто), док је већи број примарних производа претрпео значајнији пад степена заштите (пољопривредни производи, шећер, месо, житарице, цинк, дрво, алуминијум, итд).

Графикон 34. Размена пољопривредних производа, 2000-2005



На овом месту интересантно је истаћи искуство српске пољопривреде која систематски поправља спољнотрговински биланс, али не стога што увоз пада услед повећане заштите, напротив, већ због перманентног раста извоза. Као последица либерализације дошло је

до раста дефицита у спољнотрговинском билансу пољопривредних и прехранбених производа па је због тога у 2003. Влада поново увела заштитне мере. Но, како се види са Графикана 34, уравнотежење након либерализације није постигнуто смањењем увоза, већ растом извоза, на шта либерализација никако није могла да има утицаја. Но, имајући у виду настојање да Србија постане члан СТО, не може се очекивати да се постојећи степен заштите може одржати. У сушини, заштитом је послат погрешан сигнал, тако да су неизбежна прилагођавања, која би сектор учинила конкурентнијим на домаћем и страном тржишту, непотребно одложена (уп. Министарство пољопривреде, 2004).<sup>38</sup>

Даља либерализација спољнотрговинског режима Србије иницирана је 2003. године Акционим планом за хармонизацију економских система Србије и Црне Горе. Процесом хармонизације просечан ниво царинских тарифа у Србији нешто је смањен (са 7,5 на 6,1), чиме је Србија заузела средишње место међу транзиционим привредама.<sup>39</sup>

Табела 18. Кретање просечне номиналне и пондерисане царинске стопе у Србији

царинска стопа	Иницијално стање 2000.	Либерализација 2001.	Акциони план 2003.	Ревизија 2005.
пондерисана	9,7	7,5	6,1	6,1
непондерисана	14,4	9,5	8,8	8,7

Извор: СБ, 2004, Царина, 2005.

Усвојене мере либерализације изазвале су велики одијум чак и међу самим креаторима економске политике а кампања за повратак на већи степен заштите постала је крајем 2003. године заштитни знак предизборне кампање свих опозиционих странака. Тако је са доласком нове владе одмах најављено поништење свих мера донетих 2003. године, а након што је октобра 2004. године усвојен приступ двоструког колосека у

<sup>38</sup> Крајем 2000. године Европска комисија је одобрила бесцарински извоз свих пољопривредних производа на тржиште ЕУ (са изузетком беби бифа и вина, за које постоји квота, као и за неке врсте риба). Један од услова је био да се баријере на њихове пољопривредне производе не повећавају. Србија је, упркос томе, за поједине производе повећала увозну заштиту од 10 до 40 пута, а за неке производе (парадајз, грашак, жестока пића и дуван) увела прелевмане, којих раније није било.

<sup>39</sup> Просечне царинске стопе у земљама југоисточне Европе 2002. године су биле 8.5%. Најниже у Хрватској и Молдавији (5%), а Албанија (7.4), Босна (6%), Бугарска (9.7%), Македонија (12.6%) и Црна Гора (6.1% у 2003.)



преговорима између ЕУ и Србије и Црне Горе о Споразуму о стабилизацији и придруживању, то и учињено.<sup>40</sup>

Део застоја у либерализацији свакако је последица лобистичких притисака појединих домаћих произвођача чија је ефикасност тако ниска да се не могу успешно суочити са конкуренцијом из увоза, али не треба да чуди ни то што такву праксу прихватају и придошли стратешки инвеститори. Тако је мултинационална компанија *Хенкел*, која је купила крушевачку *Мериму*, 2004. године запамћена по изјави у којој је оптужила државу да не брине о интересима иностраних компанија које су већ уложиле новац у Србији. Руководство *Хенкел-Мериме* српским властима највише је замерило то што су либерализовале увоз робе коју та фабрика производи и изложиле их претераној конкуренцији из иностранства, као да *Хенкел* и није фирма која је капитал, репутацију и експанзивну развојну стратегију оформила и стекла у оквирима ЕУ, те да стога није навикнута на „инострану конкуренцију”. Исто тако, веома често се говори о неконтролисаном увозу прехранбених и производа широке потрошње који директно утиче на развој домаће производње, а иста реторика користи се и у другим приликама када треба издејствовати већу заштиту за сопствену производњу.

Паралелно са јачањем протекционизма и најавом увођења нецаринских мера заштите, Србија наставља са преговорима о чланству у СТО, наставља да користи преференцијални третман у размени са земљама ЕУ и проширује слободну размену са земљама западног Балкана. Стога је очито да је време привредног затварања и аутаркичних идеја ипак при крају, те да треба очекивати да реторика према којој је „либерализација добра ствар, али још није прави тренутак”, полако узмакне над конкретним обавезама које буду стајале у документима о чланству у СТО и у будућем Споразуму о асоцијацији и придруживању ЕУ. Будући да се ови документи скоро искључиво односе на конкретне кораке и динамику либерализације, економска политика у овој области

<sup>40</sup> Упоредо са повећањем броја царинских линија, повећане су царинске стопе за 170 производа (у суштини, враћене су на ниво од пре хармонизације са ЦГ), а смањене за 164 производа (пре свега за оне који се производе претежно или само у Црној Гори и које смо штитили овде у Србији). Повећане су углавном стопе из области коже, намештаја, електричних уређаја, а смањене углавном за сировине, типа црна металургија, дрво, алуминијум, текстил. Укупан ефекат ове три промене (повећање броја линија и паралелно смањење и повећање стопа) је да се просечна номинална царинска стопа смањила са 8,8% на 8,7%. Код пондерисана стопе нема промена – она и даље износи око 6,3%. Наравно, када би се у обзир узели сви споразуми о слободној трговини, стопа би свакако била знатно нижа, што указује да време царинске заштите дефинитивно припада прошлости.

постаће ендогена, што ће привредни амбијент учинити знатно транспарентнијим, а привредним субјектима свакако значајно олакшати оцену рентабилности својих евентуалних пословних одлука.

Интеграција у светску привреду представља кључ за даљи привредни раст Србије, што ће неизоставно водити даљем систематском смањењу степена заштите. У основи, то је у складу са тенденцијом привлачења страних директних инвестиција, којима свакако нису потребне мере „заштите индустрије у повоју”, мада ће их оне радо искористити ако их буде, како је напоменуто у случају *Хенкел-Мерима*. Стога је у интересу Србије (i) да дефинитивно престане са политикама типа „стани-крени” и (ii) да своју политику и динамику отварања учини ендегом, дакле, независном од будућих избора, будућих министара и што је најважније, независном од утицаја лобистичких група, које су до сада сваку либерализацију не само закочиле, него је и систематски враћале уназад. На тај начин, отвара се могућност да се коначно укине и монопол на увоз нафте, уведен још на самом почетку транзиције, а чије укидање, упркос више десетина најава, још увек није извесно.<sup>41</sup>

Табела 19. Степен отворености и стопа привредог раста, 2004.

	Отвореност (% БДП)	Раст БДП (%)
Естонија	177,7	6,0
Словачка република	152,7	4,4
Чешка република	132,0	2,0
Белорусија	143,4	4,7
Мађарска	131,1	3,3
Бугарска	112,9	4,8
Словенија	114,4	3,0
Летонија	101,5	6,1
Литванија	113,9	6,7

Извор: WIIW, 2005

У оваквом сценарију привредног отварања и интензивног прилива страних директних инвестиција више неће бити простора за писање обимних извозних стратегија, нити за стимулисање појединих

<sup>41</sup> Монопол је уведен уз објашњење да се једино на тај начин може сузбити илегалан увоз нафте, који је уз шверц цигарета, представљао најлукративнији посао у сивој економији тога периода. Наравно, утицај НИС-а, који пуни скоро четвртину буџета Србије, овде је вероватно био пресудан.

извозника (уместо да креира добар извозни амбијент). Наиме позитивни ефекти доласка страних инвестиција реализују се једино ако земља има солидну макроекономску стабилност, квалитетан људски капитал и добру инфраструктуру (СЕМ, 2004). Србија овај потенцијал има, но, како је на више места напоменуто, макроекономске реформе заостају и доводе у питање целокупан, у начелу изводљив, сценарио убрзаног извозно оријентисаног привредног раста.

### Политика доходака и запошљавања

Политика доходака биће кључна полуга за успоравање инфлације, обуздавање домаће тражње и раст конкурентности. За све четири године транзиције, једина привредна величина која је бележила систематски висок раст биле су

Табела 20. Број запослених у јавном сектору (крај 2004.)

Јавна предузећа	140.000
ЕПС	50.000
ЖТП	26.000
НИС	18.000
ПТТ	18.000
Телеком	13.000
РТС	6.000
Србијашуме	4.000
ЈАТ	4.000
Аеродром	1.000
Здравство	165.000
Образовање	125.000
Државна управа	70.000
Комуналне услуге	50.000
Војска	40.000
УКУПНО	590.000

– зараде запослених, које су својом динамиком значајно надмашиле продуктивност рада и тиме систематски увећавале инфлаторне притиске и подгрејавале инфлаторна очекивања. Стога је влада била присиљена да у циљу очувања макроекономске стабилности ограничи раст зарада и најави њихов будући много скромнији раст.

Пошто је држава највећи послодавац у Србији, који директно запошљава преко 30%, а индиректно скоро половину укупно запослених радника, њено понашање на овом плану пресудно ће одредити будућу стопу инфлације. Ово тим пре што је приватизација

орочена тек за крај 2008. године, те се у међувремену фонд плата у државним и јавним предузећима мора строго контролисати. Проблем додатно отежава велики вишак запослених у овим предузећима,

услед чега је најављено (и договорено са ММФ) да се у току 2005. године број запослених у јавном сектору смањи за 10 одсто. На тај начин, посао би изгубило близу 60.000 радника, што би створило простор да се ниво (али и распон) зарада у администрацији повећа, што би помогло да квалитетнији кадар не потражи боље плаћени посао у приватном сектору.

За актуелну мањинску владу која је стекла репутацију тихог заштитника клијентелизма, свака политика која задире у стечена радничка права у основи је тешко прихватљива, те главни примењени метод представља добровољно напуштање радних места, уз исплату отпремнине којима се делимично компензује губитак будућих зарада. Тако ће током 2005. године за исплату отпремнина радницима бити исплаћено око 10 милијарди динара (пет милијарди динара већ је издвојено за Транзициони фонд, да се још три милијарде очекује након ребаланса буџета, док ће две милијарде динара бити обезбеђено из приватизационих прихода)<sup>42</sup>. Иако овај износ средстава представља велико оптерећење, оно је по својој природи једнократно, те у будућности ослобађа државу од обавезе исплате.

Незапосленост свакако представља највећи државни проблем, који ће се додатним отпуштањем свакако повећати, а нова запосленост веома ће се тешко генерисати из средстава одвојених за исплату отпремнина. Наиме, очекивања владе да ће радници из отпремнина финансирати сопствено ново запослење у потпуности су подбацила, најпре стога што је највећи број радника који је пристао да уз отпремнину напусти посао већ имао запослење у сивој економији, или је, пак, одустао од тражења другог посла због недовољних квалификација, због старости итд.

Амбиције владе да радници из отпремнина финансирају сопствено ново запослење неуспешна је, најпре стога што још увек није постигнут политички консензус о самој суштини реформског, транзиционог пакета. Најпре, амбијент за инвестирање још увек је неповољан. Уколико влада није у стању да имплементира чврсто буџетско ограничење и тиме осигура финансијску дисциплину, тешко да ће се неискусни дојучерашњи радници упустити у авантуру самосталног запослења, где им нико не гарантује да ће моћи да наплате сопствено потраживање, у амбијенту где је још увек исплативије бити дужник него поверилац, и где се било каквој транспарентности привређивања, па чак и објављивању списка неликвидних фирми противи чак и сам министар привреде. У

---

<sup>42</sup> Билтен вести министарства финансија, мај 2005.

тим условима је очито да амбијент за стране директне инвеститоре, који би покренули ланац здраве, извозне тражње, нема изгледа да постане приоритет. С друге стране, сама влада је реструктурирање „својих” предузећа оставила за крај сопственог, или чак почетак мандата неке друге владе, најављујући тиме да нема намеру да одустане од досадашњег клијентелистичког модела управљања. **Транзиција је, наиме, холистички (дакле, свеобухватан процес) и појединачне добре мере не могу заменити изостанак других, подједнако важних реформских потеза.** У одсуству одлучних и доследних мера у приватизацији „сопствених” јавних предузећа, сигнал који се шаље становништву и привредним субјектима је да се радикалне реформе одлажу за неко друго, повољније време. Једино преостало питање је – како у одсуству таквих реформи остварити привредни раст од 5% годишње, раст извоза од преко 25% годишње и уредно сервисирати доспеле обавезе према кредиторима.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Barlow, Radulescu, 2002. The Dynamic Political Economy of Reform in Transition Economies: An Empirical Analysis, EEPRIIEE project
2. Barro, Martin, 1992, “Public Finance in Models of Economic Growth.” Review of Economic Studies 59, no. 4.
3. Belka, 2000, Lessons from Polish Transition, Conference Hall of the Czech National Bank
4. Birol, 2004 Chief Economist, International Energy Agency, (2004) Analysis of the impact of high oil prices on the global economy
5. Bishop, (2004) Labor Market Characteristics of the EU Accession Countries, ILO
6. Blanchard, 1997, The Economics of Post Communist Transition, Clarendon Press
7. Campos, Coricelli 2000 Growth In Transition: What We Know, What We Don't, And What We Should\* background paper for the World Bank's Global Development Network
8. Chadha, Coricelli (1994), “Fiscal Constraints and the Speed of Transition”, Centre for Economic Policy Research, discussion paper 993.

9. Comisso 1998, "Implicit" Development Strategies in Central East Europe and Cross-National Production Networks, Working Paper 129, May 1998, BRIE
10. Coricelli, Jazbec, 2001, Real Exchange Rate Dynamics in Transition Economies. CEPR Discussion Papers Series No. 2869
11. De Broeck, Mark and Slok, Torsten, 2001. "Interpreting Real Exchange Rate Movements in Transition Countries," IMF Working Papers 01/56, International Monetary Fund.
12. Djankov, Murrell 2002. "Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey," CEPR Discussion Papers 3319, C.E.P.R. Discussion Papers.
13. Dollar, 1992. Outward-Oriented Developing Countries: Do They Really Grow More Rapidly? Economic Development and Cultural Change, Vol. 40.
14. EC, 2003, Western Balkans in transition
15. ECE, 2000, Economic Survey of Europe, 2000, No.1, May 2000
16. Edwards, 1998. "Capital Inflows into Latin America: A Stop-Go Story?," NBER Working Papers 6441, National Bureau of Economic Research, Inc.
17. Fazekas, 2005, Transition Of The Hungarian Labour Market- Age, Skill And Regional Differences -\* Pie Discussion Paper Series No. 241 January, 2005
18. FIC, 2005 Proposals for Improvement Of the Investment Climate in Serbia March 2005
19. Galgoczi, Wage trends in Centraln and Eastern Europe, ILO
20. Godoy, Stiglitz, 2004, Growth, Initial Conditions, Law and Speed of Privatization in Transition Countries: 11 Years Later, Columbia
21. Halpern, Wyplosz, 2001, UN/ECE Economic Transformation And Real Exchange Rates In The 2000s: The Balassa-Samuelson Connection
22. Helpman, Grosman, 2002, Interest groups and trade policy, Princeton
23. IMF 2005 Country Report 233
24. IMF 2005a Serbia and Montenegro Country Report 5233
25. IMF WEO Database
26. Klaus, 1994, Systemic Change: The Delicate Mixture of Intentions and Spontaneity, Cato Journal, Volume 14 No 2

26. Klein 2004 Building the Investment Climate Practice, PSD Forum
28. Kovács, Simon (1998), Components of the Real Exchange Rate in Hungary, NBH Working Paper
29. Krueger, (1993b), "Political Economy and Policy Reform in Developing Economies," Cambridge MA, MIT Press.
30. Маравић, Палић (2004). Индекс монетарне рестриктивности, НБС, Економске анализе и трендови
31. Mc Kinsie 2004 Multinational Company Investment: Impact on Developing Countries.
32. Milanović, 1998, "Income, Inequality, and Poverty During the Transition from Planned to Market Economy," World Bank Regional and Sectoral Studies (Washington).
33. Министарство финансија Србије, 2005, Меморандум о буџету о економској и фискалној политици за 2006. годину са пројекцијама за 2007. и 2008. годину
34. Министарство пољопривреде, 2004 Конкурентност пољопривреде Србије
35. Mucso, Sanfey 2003, Private Sector and Labour Market Developments in Albania: Formal versus Informal, GDN and WIIW
36. НБС, 2004, *Економски преглед Шта утиче на стопу инфлације у Србији?*
37. НБС, Одрживост спољног дуга Србије, април 2004.
38. Popović, Jovičić, 2003, Foreign Trade Institutions and Policies, WB, Backround Papers
39. Quesada, 2005. *Unlocking the hidden potential of remittances*, Inter-American Development Bank
40. Rodriguez , Rodrik, 1999. *Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to Cross-National Evidence*, NBER Working Papers 7081, National Bureau of Economic Research,
41. Rodrik, (1998) Saving Transition World bank, Washington DC.
42. Rodrik, (1996), "Understanding Economic Policy Reform", Journal of Economic Literature", XXXIV, March, 9-41.

43. Roland, Gerard (1997), *Political Constraints and the Transition Experience* in S. Zecchini (ed), *Lessons from the Economic Transition*, Dordrecht, Kluwer.
44. РЗС, Трендови, децембар 2004.
45. Sachs, Warner. 1995. *Economic Reform and the Process of Global Integration*. *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 118.
46. Srinivasan, Bhagwati, 1999, *Outward-Orientation And Development: Are Revisionists Right?* Columbia University
47. Svejnar, 2002, *Assistance to the Transition Economies: Were There Alternatives?* The World Bank Washington, D.C.
48. Svejnar, 2003 *Journal of Economic Perspectives*, *Transition Economies: Performance and Challenges*
49. Svejnar, 2004, *Transition Economies: Performance and Challenges*, *Journal of Economic Perspectives*
50. Светска банка, 2004, Република Србија, Програм за економски раст и запошљавање
51. *The Economist* Argentina's collapse A decline without parallel Feb 28th 2002 |
52. *The Economist*, The Balcerowicz effect, Jan 29th 2004 | WARSAW From The Economist
53. UNDP (2003) *Romania 2001-2002, A Decade Later: Understanding the Transition Process in Romania*
54. Влада Републике Србије, 2003, Стратегија за смањење сиромаштва у Србији
55. World Bank, 2004, *An Assesment of the Serbia And Montenegro Poverty Reduction Strategy Paper*
56. Wyplosz, 1998, *Ten Years of Transformation: Macroeconomic Lessons*, World Bank



Додатак 1. Основни извори реалног раста БДП у прве четири године транзиције

Основни извори реалног раста БДП у прве четири године транзиције били су:

- У 2001. години раст пољопривредне производње од 18,7%, раст промета у трговини на мало 19,7%, раст ПТТ и телекомуникација 20,9% и раст обима саобраћајних услуга 9,6%;
- У 2002. години раст индустријске производње 1,7%, раст промета у трговини на мало 23,9%, раст обима саобраћајних услуга 6,9% и раст ПТТ и телекомуникација 3,1%;
- У 2003. години раст промета у трговини на мало 12,6%, раст ПТТ и телекомуникација 16,2%, раст обима саобраћајних услуга 5% и раст грађевинарства мерено часовима рада 10,8%;
- У 2004. години раст индустријске производње 7,1%, раст пољопривредне производње 19,8%, раст ПТТ и телекомуникација 29,9%, раст промета у трговини на мало 17,9%, раст обима саобраћајних услуга 5,2%, раст грађевинарства мерено часовима рада 3,5%.
- Реалном расту БДП у протекле четири године транзиције допринео је:
  - У 2001. години реални раст додате вредности у пољопривреди од 17,5% и у сектору услуга од 3,5%;
  - У 2002. години реални раст додате вредности у сектору услуга од 4,5%;
  - У 2003. години реални раст додате вредности у грађевинарству од 10,8% и у сектору услуга од 5,6%;
  - У 2004. години реални раст додате вредности у пољопривреди од 19%, у индустрији од 7,5%, у грађевинарству од 3,5% и у сектору услуга од 8%.

Извор: Меморандум о буџету о економској и фискалној политици за 2006. Годину са пројекцијама за 2007. и 2008. годину

## Додатак 2

Спољни дуг Србије – стање на крају априла  
2005. (у милионима USD)

Инокредитори	Дуг по главници	Редовна камата	Затезна камата	Укупно
МЕЂУНАРОДНЕ ФИНАНСИЈСКЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ	4.817	5	8	4.831
IMF	870			870
IBRD	2.342			2.342
IDA	430			430
EUROFIMA	152			152
IFC	98	5	8	111
EIB	272			272
ЕС – Европска заједница	336			336
EUROFOND – СЕВ	27			27
EBRD	291	0		291
ВЛАДЕ	3.371	172	106	3.649
ПАРИСКИ КЛУБ	2.946	0	0	2.946
Консолидовани дуг	2.713			2.713
Кредити закључени после 20.12.2000	233			233
ОСТАЛЕ ВЛАДЕ	425	172	106	703
ЛОНДОНСКИ КЛУБ- регулисани дуг	1.077			1.077
ЛОНДОНСКИ КЛУБ- нерегулисани дуг	42	32	12	85
ОСТАЛИ КРЕДИТОРИ	2.700	84	314	3.099
КРАТКОРОЧНИ ДУГ	1.286	1		1.286
КЛИРИНГ	93	13		106
УКУПАН ДУГ	13.384	307	440	14.132
Од тога Косово:	1.147	21	62	1.229

Подаци: НБС

Дугорочни и средњерочни дуг, који чини око 97% укупног дуга, износи 13.740 милиона долара (стање на крају априла), при чему се највећи део односи на дуг према међународним финансијским организацијама (укупно 4.831 милиона долара). Напомиње се да је дуг према међународним финансијским организацијама на крају 2002. године износио 3.355,5 милиона долара, а на крају 2003. за преко милијарду долара више, односно 4.533,5 милиона долара. На крају 2004. године износио је 5.089 милиона долара.

Дугорочни и средњерочни дуг, у односу на децембар 2004. године, на крају априла о.г. већи је за преко 800 милиона долара, док је краткорочни већи за 230 мил. долара (на крају априла је износио 1.229 мил. долара). Доминантан део дуга према међународним финансијским организацијама, односи се на Светску банку (2.342 милиона долара) и Међународни монетарни фонд (870 мил. долара).

Извор: ПКС, јануар-мај, 2005, <http://www.pks.co.yu/pks/pdf/mep/mepMaj2005.pdf>

## Додатак 2. наставак

Table 11. Serbia and Montenegro: Stock of External Debt at December 31, 2004 1/  
(In millions of U.S. dollars)

Creditor	Total Debt	<i>Of which: Arrears 2/</i>			Total Arrears
		Principal	Interest	Late Interest	
Total debt	14,876	1,593	347	465	2,405
<i>Of which:</i>					
Serbia	14,099	1,543	332	428	2,303
Montenegro	777	51	15	37	103
Multilateral institutions	5,554	10	5	9	24
IMF	962	0	0	0	0
IBRD	2,839	0	0	0	0
IDA	462	0	0	0	0
EUROFIMA	170	0	0	0	0
IFC	134	10	5	9	24
EIB	313	0	0	0	0
European Community	361	0	0	0	0
EUROFOND - CEB	33	0	0	0	0
EBRD	280	0	0	0	0
Official bilateral creditors	3,923	288	177	102	567
Paris Club	3,227	0	1	0	2
Other official bilateral creditors	697	288	176	102	565
Commercial creditors	4,400	652	164	355	1,170
London Club	1,164	27	31	11	69
Other commercial creditors: convertible currencies 3/	3,052	466	108	344	917
Other commercial creditors: nonconvertible currencies 3/	184	159	26	0	184
Short-term debt 3/	999	644	0	0	644
Trade credits on oil & gas imports 4/	240	240	0	0	240
Other short-term debt	759	404	0	0	404

Sources: SM authorities, and IMF staff estimates.

1/ Debt figures reflect the Paris Club debt rescheduling agreement (November 2001) and London Club restructuring (signed in July 2004).

2/ Regular and late interest calculated in accordance with terms of original agreements.

3/ Debt is not owed by government and does not have government guarantees.

4/ Overdue obligations (trade credits) owed to oil and gas enterprises in Russia.

## Додатак 2. наставак

Табела 23. Стање јавног дуга Републике Србије на дан 31. 12. 2000. и 28. 02. 2005. године (Директне обавезе; Унутрашњи дуг)

p.p.	назив дуга	валута	уговорен износ	у хиљ. EUR		у хиљ. USD	
				31. 12. 2000.	28. 02. 2005.	31. 12. 2000.	28. 02. 2005.
1	Дугорочне хартије од вредности (Обавезе према НБС)	у хиљ. динара	19.701.120	244.675	93	322.775	
2	Претварање кредита одобрених од банака носилаца примарне пољопривредне производње у јавни дуг Федерације	у хиљ. динара	1.092.076	8.273	31.704	10.914	
Краткорочне хартије од вредности							
5	Стара девизна штедња	у хиљ. EUR	4.155.210	3.636.840	3.784.179	4.863.680	
6	Зајам за привредни прелород	у хиљ. EUR	56.000	40.158	0	52.976	
УКУПНО:			4.108.033	4.057.611	3.815.977	5.352.801	

## Додатак 2. наставак

Два илустративна сценарија Светске банке

Кретање изабраних променљивих по два илустративна сценарија, 2003-2010

<b>Сценарио 1</b>	<b>2003.</b>	<b>2004.</b>	<b>2005.</b>	<b>2006.</b>	<b>2007.</b>	<b>2008.</b>	<b>2009.</b>	<b>2010.</b>
Раст БДП-а	3,0	4,4	4,5	4,5	5,0	5,5	6,0	6,0
Бруто домаћа штедња*	-7,0	-4,0	-2,5	0,1	2,5	4,0	5,2	6,1
Реални БДП по становнику (2004=100)		100,0	104,4	109,0	114,4	120,6	127,8	135,4
Укупна јавна потрошња*	46,8	47,0	44,9	42,4	41,6	40,8	39,8	39,0
Фонд плата*	10,3	10,6	10,1	8,9	8,9	8,8	8,7	8,7
Субвенције и трансфери*	24,1	25,1	21,8	20,6	20,0	19,6	19,2	18,8
Јавне инвестиције*	2,1	2,9	4,0	4,7	4,5	4,5	4,3	4,1
Дефицит владе* **	-4,2	-3,4	-2,4	-0,9	-0,8	-0,5	-0,5	-0,1
Укупни јавни дуг*	79,0	65,0	63,0	59,5	56,1	52,5	49,1	45,6
Увоз*	41,9	41,2	42,8	43,5	44,2	45,1	45,5	46,0
Извоз*	19,2	20,4	22,8	24,0	25,5	26,9	28,0	29,2
Биланс текућег рачуна* **	-12,6	-11,0	-9,8	-8,8	-8,1	-7,6	-6,9	-6,2
Стране директне инвестиције*	6,7	3,1	5,0	4,0	3,4	3,4	3,1	3,1
Укупни спољни дуг*	68,2	64,0	64,0	63,2	63,9	64,5	64,6	64,2
Сервисирање дуга / Укупан извоз	7,4	13,8	11,0	8,9	12,1	12,8	12,3	11,4
Потребе за финансијама***	3.247,5	2.583,3	2.418,6	2.638,7	2.920,0	3.292,9	3.453,0	3.382,5
<b>Сценарио 2</b>	<b>2003.</b>	<b>2004.</b>	<b>2005.</b>	<b>2006.</b>	<b>2007.</b>	<b>2008.</b>	<b>2009.</b>	<b>2010.</b>
Раст БДП-а	3,0	4,4	3,5	3,0	2,5	2,0	2,0	2,0
Бруто домаћа штедња*	-7,0	-4,0	-4,1	-3,7	-3,1	-1,9	-0,4	1,2
Реални БДП по становнику (2004=100)		100,0	103,4	106,4	109,0	111,1	113,3	115,5

Сценарио 2	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.
Укупна јавна потрошња*	46,8	47,0	47,1	46,7	46,5	46,7	47,0	47,3
Фонд плата*	10,3	10,6	10,7	10,9	10,9	11,0	11,0	11,1
Субвенције и трансфери*	24,1	25,1	24,9	24,4	23,5	23,5	23,5	23,5
Јавне инвестиције*	2,1	2,9	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6
Дефицит владе* **	-4,2	-3,4	-4,6	-4,6	-5,1	-5,4	-5,7	-6,0
Укупни јавни дуг*	79,0	65,0	63,8	64,8	66,6	68,7	71,0	73,3
Увоз*	41,9	41,2	40,8	40,2	39,5	38,8	38,1	37,4
Извоз*	19,2	20,4	20,6	20,8	21,3	22,1	22,8	23,7
Биланс текућег рачуна* **	-12,6	-11,0	-10,8	-9,9	-9,0	-7,8	-6,6	-5,2
Стране директне инвестиције*	6,7	3,1	2,9	2,3	2,1	1,8	1,6	1,4
Укупни спољни дуг*	68,2	64,0	65,4	66,5	69,7	72,4	74,1	74,9
Сервисирање дуга / Укупан извоз	7,4	13,8	12,6	11,1	14,6	15,7	15,3	15,1
Потребе за финансијама***	3.247,5	2.583,3	2.962,1	2.605,0	2.924,3	2.899,8	2.762,7	2.505,5

\* % БДП-а; \*\* искључујући донације; \*\*\* у милионима УСД.

Милица Бисић

## Политике јавних финансија

### УВОД

Промене кроз које су јавне финансије Србије прошле у четири године транзиције обухватиле су све њихове елементе: саме политике, начин њиховог спровођења и институције које их спроводе.

У преображај јавних финансија Србија је ушла са потпуно дезинтегрисаним буџетским системом и практично непостојећим политикама јавних прихода и расхода. Нетранспарентност јавних финансија била је потпуна. Преко 40% јавних прихода сливало се у бројне ванбуџетске фондове који су се финансирани из преко двадесет различитих наменских пореза. Током деведесетих година озбиљна пореска политика није била ни вођена. Пре се може рећи да су напори њених креатора били усмерена на проналажење могуће основице за опорезивање ради тренутног прикупљања јавних прихода. Примера ради, у 1998, 1999. и 2000. години порески приходи (порези на потрошњу, добит, доходак и имовину) чинили су свега трећину укупних јавних прихода, док је око 14% јавних прихода прикупљано из различитих такси и накнада. Нове јавне дажбине увођене су подзаконским актима, а у пореским законима вишеструке пореске стопе и секторска пореска политика биле су правило. Надлежност утврђивања, прикупљања и контроле јавних прихода имале су три међусобно потпуно некоординиране институције Републичка управа јавних прихода (РУЈП), Финансијска полиција (ФП) и Завод за обрачун и плаћања (ЗОП). Пореска дисциплина готово да и није постојала, селективно и пристрасно отписивање пореских дугова и компензације, које су представљале чак 25% прихода републичког буџета, било је уобичајена пракса. Преносом средстава на рачуне буџетских корисника престајала је свака улога Министарства финансија



у извршењу буџета. Појединачни буџетски корисници су дозначеним буџетским средствима самостално располагали, трошили их или их у виду депозита „штедели” у банкама. Тако је била могућа апсурдна ситуација да Република има буџетски дефицит док корисници буџетских средстава имају вишак средстава у банкама.

Логичан исход оваквог стања у јавним финансијама Србије била је нередовност и непоузданост плаћања из буџета, кашњења и неизмиривање обавеза што је у коначном постало нагомилани унутрашњи дуг према становништву и привреди који је премашивао 5 милијарди евра (стара девизна штедња, фондови социјалног осигурања, неплаћене обавезе према добављачима) и спољни дуг који се процењивао на преко 10 милијарди евра (Париски клуб, Лондонски клуб, Светска банка, као највећи повериоци).

Макроекономска стабилност један је од елементарних предуслова за транзицију. Стабилност и поузданост јавних финансија су, пак, кључ макроекономске стабилности. Стога су се питања стабилизације и успостављања система јавних финансија, дефинисања и спровођења политика јавних прихода и јавних расхода на почетку транзиционог процеса по природи наметнула као најважнија за успех целокупне транзиције. Истовремено, огромна очекивања становништва за тренутним побољшањем животног стандарда, политичка осетљивост избора политика, које, по природи ствари, представљају прераспodelу од једних ка другим друштвеним групама, уз наслеђену и дубоко укоревану традицију меких буџетских ограничења код свих економских учесника – становништва, привреде и државе на свим нивоима власти, чинили су веома сложен скуп ограничења при избору политика.

Додатно, промене које доноси транзиција, попут приватизације или реформе правосуђа, логично су постављале и специфичне захтеве политици и јавних прихода и јавних расхода. По организацију, па и избор политика јавних финансија непосредан утицај имале су и промене државне организације, и то како формални престанак постојања савезне државе и успостављање садашње Државне Заједнице Србија и Црна Гора, тако и измене статуса Војводине. Прво је донело нове надлежности Србији, а друго Војводини, а једно и друго нова питања организацији јавних финансија. Такође, проблем представља и нерешени државни статус Косова и Метохије, покрајине у којој Србија нема никакве надлежности, али има обавезу финансијске помоћи стабилизацији животних

прилика. Додатно, чињеница да су Црна Гора и Косово и Метохија посебне пореске јурисдикције унутар формално једне државне заједнице захтева посебна решења нарочито у спровођењу пореских закона.

У најкраћим цртама то су биле околности у којима је отпочела и у којима се одвијала транзиција јавних финансија Србије. У овом раду она ће бити представљена, а њени домети и резултати оцењени кроз разматрање кључних питања које је настојала да реши и циљева који су пред њу били постављени. Другим речима, анализа политика јавних финансија се у овом раду неће држати хронологије догађаја, већ ће бити усмерена на анализу и оцену успешности исхода изабране политике. Анализира се прво политика јавних прихода, а у оквиру ње првенствено пореска политика, и, друго, политика јавних расхода, а у оквиру ње посебно буџетски систем.

Како би се, међутим, стекао утисак о редоследу потеза прво следи сажета хронологија најважнијих корака у промени јавних финансија Србије.

## ХРОНОЛОГИЈА НАЈВАЖНИЈИХ ЗАКОНСКИХ ПРОМЕНА

Цела 2001. година била је посвећена пореској политици. У марту и априлу 2001. године донети су нови закони о порезу на промет, о акцизама, о порезу на доходак грађана, порезу на добит предузећа, о порезима на имовину, дакле свим пореским формама које су регулисане законима. Измењен је и Закон о јавним приходима и расходима. Међу најважније промене спада увођење јединствене стопе пореза на промет од 20% и установљавање концепта бруто зараде као основице за опорезивање. Такође, донет је и закон о порезу на фонд зарада, порезу на финансијске трансакције и закон о порезима на употребу, држање и ношење добара. Првим је локалним самоуправама дефинисан нов извор финансирања, док друга два у основи представљају интеграцију пореског система законском регулацијом дажбина раније прописаних уредбама. Јуна 2001. године донет је и Закон о једнократном порезу на екстра доходак и екстра имовину стечене искоришћавањем посебних погодности.

Годину 2002. обележило је доношење процесних закона: Закона о буџетском систему и Закона о пореском поступку и пореској администрацији. Ови закони поставили су процедуралне и институционалне

темеље за припрему и извршење буџета и спровођење пореских закона. У овој години измењени су и сви материјални порески закони, како због прилагођавања донетом пореском процесном закону, тако и због спровођења политике смањивања пореског оптерећења и повећавања пореских подстицаја инвестицијама и запослености. У овој години донет је и нови Закон о платном промету којим је за 2003. годину предвиђено укидање Завода за обрачун и плаћања и прелазак платног промета у банке. У 2002. години донета су и два закона чије је спровођење дугорочно обавезало буџет Републике. То су Закон о регулисању јавног дуга СРЈ по основу девизне штедње грађана и Закон о регулисању јавног дуга СРЈ по уговорима о девизним депозитима грађана ороченим код *Дафимент банке* и код Банке приватне привреде. Овим законима Србија је обавезана на емитовање девизних обвезница које исплаћује према законом утврђеној динамици све до 2016. године.

За 2003. годину се може рећи да је првенствено била година спровођења већ донетих закона. Почетком ове године почели су да се примењују Закон о пореском поступку и пореској администрацији и отпочела са радом њиме основана Пореска управа, организационо и функционално потпуно нова институција. У овој години платни промет пребачен је у банке, а отпочела је са радом Управа за јавна плаћања задужена за платни промет буџетских корисника и администрирање система консолидованих рачуна трезора. У 2003. години отпочеле су и припреме за увођење фискалних каса. Најважнији закон донет ове године је нови Царински закон који уређује царинске поступке и којим је у састав Министарства финансија ушла Управа царина чиме је у овом домену законски заокружен пренос надлежности са бивше савезне државе на Србију. У овој години поново је дошло до измена појединих пореских закона. Најзначајније су промене закона о акцизама којима је један број акциза укинут и у којем је дефинисана дугорочна политика акциза на дуванске прерађевине.

У 2004. години донета су два нова изузетно важна закона: Закон о порезу на додату вредност и Закон о доприносима. Првим је потпуно измењен начин опорезивања потрошње, а другим су обвезници, основице и стопе доприноса за обавезно социјално осигурање дефинисане једним законом и установљена јединствена минимална основица. Ова година остаће важна и по укидању пореза на финансијске трансакције и пореза на фонд зарада. Укидање другог заједно са увођењем пореза на додату вредност (ПДВ) оштро је наметнуло решавање питања

финансирања локалних самоуправа, које су се у овој години суочиле и са почетком примене Закона о буџетском систему и установљивањем својих трезора и спровођењем одговарајућих процедура. И у 2004. години измењени су сви материјални порески закони, како због усаглашавања са порезом на додату вредност, тако и због спровођења политике даљег смањења пореског оптерећења. Такође, донет је и Закон о фискалним касама којим је замењена истоимена уредба која је имала упориште у Закону о порезу на промет, а који са применом Закона о ПДВ престаје да важи. Крајем године готово неопажено усвојен је још један потпуно нов порески закон, којим је у порески систем Србије уведен нов и, чини се, потпуно неуобичајен порески облик: опорезивање премије неживотних осигурања. У 2004. години доношењем Закона о регулацији обавеза Републике Србије по основу зајма за привредни развој прописан је начин враћања још једног дела јавног дуга државе према становништву, а буџет Републике обавезан је да до 31. јула 2007. године исплати укупно 56 милиона евра овог дуга.

У свим овим годинама републички буџет доношен је уз будну пажњу Међународног монетарног фонда (ММФ) чија је сагласност била једна од прећутних али кључних претпоставки за упућивање буџета на усвајање у Скупштину. Кључне захтеве у погледу висине дефицита и чврста буџетска ограничења јавних расхода није било лако помирити са жељама буџетских корисника и социјалним и политичким захтевима. У целини узев, међутим, мора се рећи да су у основи захтеви ММФ пре представљали подршку, а не препреку, успостављању стабилних јавних финансија Србије. То не значи да су све препоруке ММФ, а посебно сугерисани избор политика за постизање одређеног циља увек били примерени условима у Србији, али значи да је ММФ играо улогу додатне сигурносне браве за очување још увек веома крхке стабилности српских јавних финансија.

## ПОЛИТИКЕ ЈАВНИХ ПРИХОДА

### **Кретање наплате и структуре јавних прихода**

На почетку анализе политика јавних прихода треба рећи да је основни показатељ ваљаности пореске политике – и у њеном нормативном

и у њеном административном делу – веома мерљив – а то је величина пореских прихода државе. Пореска политика утврђује правила вечите (углавном некооперативне) игре између државе и пореских обвезника. Исход ове игре огледа се у способности државе да финансира своје расходе. Овај исход представља и најважнији коментар свих пореских закона, и прошлих и садашњих и будућих.

Стога су у табели 1. представљени подаци о висини, динамици и структури пореских и квазипореских прихода у Србији у периоду од 1998. до 2004. године. Потреба поређења овог коначног резултата пореске политике у периоду транзиције и пореске политике из претходног периода, наметнула је избор показатеља наплате. Због значајних промена у дефиницији, обухвату и расподели јавних дажбина између различитих нивоа власти, могуће је поредити само податке о бруто наплати и групама пореских и квазипореских облика. Податак о бруто наплати јавних дажбина представља висину прихода који је прикупљен на територији Србије, независно од тога да представља приход републичког, општинских или градских буџета или неког од фондова обавезног социјалног осигурања. У остале порезе сврстани су: порез на фонд зарада, порез на финансијске трансакције, порези на организовање игара на срећу, порези на употребу, држање и ношење добара, порез на употребу моторних возила и порез на екстра профит. Таксе обухватају административне, судске и комуналне таксе, док накнаде представљају збир накнада за коришћење природних добара, путева и за коришћење и уређење грађевинског земљишта. Таксе, накнаде и доприноси могу се сматрати квази пореским облицима.

Подаци говоре сами за себе. У 2001. и 2002. години укупни приходи су се реално удвостручили, док су у 2003. и 2004. години порасли за 25%, односно 27%. У прве две године транзиције приходи од свих пореза су се више него удвостручили, док је најзначајнији допринос расту укупних прихода дао раст прихода од пореза на потрошњу, чије је и учешће највише порасло. Такође у свим годинама од 2001. до 2004. забележен је снажан раст прихода од свих пореза, вишеструко већи од раста реалног друштвеног производа. Како промене пореских закона практично нису донеле повећање пореских стопа, већ су, напротив, поједине пореске стопе смањене, раст прихода је несумњив резултат промена пореске политике и повећања степена наплате јавних прихода што је израз и значајног побољшања рада пореске администрације.

Табела 1. Бруто наплата пореских и квазипореских прихода:<sup>1</sup>  
апсолутни износи, реалне стопе раста, структура и промене  
структуре (апсолутни износи у милијардама динара)

	1998.		1999.		2000.		2001.		2002.		2003.		2004.	
		%		%		%		%		%		%		%
<b>Укупно</b>	64,9	75,0	-18,2	140,0	55,2	320,5	102,9	410,8	105,7	479,5	24,9	599,8	26,9	
<b>Порези</b>	22,0	25,0	-19,7	46,0	53,0	155,6	200,1	252,9	160,9	281,9	19,2	341,5	22,9	
Порез на промет	10,9	13,9	-9,5	26,6	58,7	73,9	146,2	107,6	133,7	126,5	25,8	156,8	25,8	
Акцизе	1,7	1,4	44,6	2,0	21,7	22,7	907,0	46,6	229,2	58,5	34,2	69,1	19,8	
Порез на добит	0,5	1,0	33,3	1,1	-3,0	3,4	167,3	4,4	108,0	6,0	43,7	6,9	17,6	
Порез на доходак	7,8	7,4	-33,0	13,9	57,0	39,8	153,8	53,3	114,9	62,2	24,8	76,3	24,3	
Порези на имовину	1,1	1,3	-12,8	2,3	44,3	6,2	136,3	8,8	129,4	9,2	11,6	12,0	32,7	
Остали порези						9,5		32,1	440,3	19,5	-35,0	20,3	5,7	
<b>Таксе и накнаде</b>	9,7	9,5	-30,5	20,4	78,2	18,5	-19,7	16,4	42,5	30,1	96,2	39,9	34,5	
Таксе	4,3	6,0	-0,9	14,4	98,8	10,8	-33,1	8,4	24,0	18,5	135,6	23,8	30,6	
Накнаде	5,4	3,5	-54,1	6,0	42,8	7,6	12,3	8,0	68,9	11,6	55,0	16,1	40,7	
<b>Доприноси</b>	23,8	28,5	-15,4	50,4	47,1	114,4	101,2	115,2	61,6	136,3	26,6	181,7	35,3	
ПИО		16,6		29,5	47,6	71,8	115,8	69,8	56,1	84,3	29,2	116,2	39,8	
Здравство		11,0		19,3	46,3	38,7	77,4	41,5	72,4	47,5	22,3	59,2	26,4	
Незапосленост		0,9		1,6	48,7	3,9	119,2	3,8	57,3	4,5	26,0	6,4	43,2	
<b>Царине</b>	5,9	5,7	-31,5	11,0	59,3	21,1	70,2	24,7	88,1	29,2	26,6	34,3	19,0	
Остало	3,4	6,3	29,2	12,3	62,1	11,0	-20,7	1,6	-76,8	2,0	36,2	2,4	22,4	

<sup>1</sup> У збир јавних прихода нису укључени приходи од закупнина, камата, дивиденди, казни и мешовити и неодређени приходи.

Структура	1998.		1999.		2000.		2001.		2002.		2003.		2004.	
	100.0	%	100.0	%	100.0	%	100.0	%	100.0	%	100.0	%	100.0	%
<b>Укупно</b>	<b>33.9</b>	<b>-1.8</b>	<b>32.8</b>	<b>-1.4</b>	<b>48.5</b>	<b>47.9</b>	<b>57.8</b>	<b>19.0</b>	<b>56.7</b>	<b>-1.8</b>	<b>54.1</b>	<b>-4.6</b>		
Порези	16.8	18.6	10.7	19.0	2.3	23.1	21.3	24.6	6.6	25.4	3.6	24.8	-2.4	
Порез на промет														
<b>Структура</b>	<b>1998.</b>		<b>1999.</b>		<b>2000.</b>		<b>2001.</b>		<b>2002.</b>		<b>2003.</b>		<b>2004.</b>	
Акцизе	2.7	1.8	-32.2	1.4	-21.6	7.1	396.2	10.6	50.1	11.8	10.5	10.9	-7.0	
Порез на добит	0.8	1.3	63.0	0.8	-37.5	1.1	31.7	1.0	-5.2	1.2	18.3	1.1	-8.7	
Порез на доходак	12.0	9.8	-18.1	9.9	1.2	12.4	25.1	12.2	-2.0	12.5	2.8	12.1	-3.5	
Порези на имовину	1.7	1.8	6.6	1.7	-7.0	1.9	16.4	2.0	4.6	1.8	-8.1	1.9	3.0	
Остали порези						3.0		7.3	146.4	3.9	-46.5	3.2	-17.9	
<b>Таксе и накнаде</b>	<b>14.9</b>	<b>12.7</b>	<b>-15.0</b>	<b>14.6</b>	<b>14.8</b>	<b>5.8</b>	<b>-60.4</b>	<b>3.7</b>	<b>-35.0</b>	<b>6.0</b>	<b>61.5</b>	<b>6.3</b>	<b>4.4</b>	
Таксе	6.6	8.0	21.2	10.3	28.1	3.4	-67.0	1.9	-43.4	3.7	94.0	3.8	1.4	
Накнаде	8.3	4.7	-43.9	4.3	-8.0	2.4	-44.6	1.8	-23.0	2.3	27.6	2.6	9.2	
<b>Доприноси</b>	<b>36.7</b>	<b>38.0</b>	<b>3.4</b>	<b>36.0</b>	<b>-5.2</b>	<b>35.7</b>	<b>-0.9</b>	<b>26.3</b>	<b>-26.3</b>	<b>27.4</b>	<b>4.2</b>	<b>28.8</b>	<b>5.0</b>	
ПИО	0.0	22.2		21.1	-4.9	22.4	6.3	15.9	-28.8	17.0	6.3	18.4	8.5	
Здравство	0.0	14.6		13.8	-5.8	12.1	-12.6	9.5	-21.4	9.6	0.7	9.4	-1.9	
Незапосленост	0.0	1.2		1.1	-4.2	1.2	8.0	0.9	-28.3	0.9	3.7	1.0	11.1	
<b>Царине</b>	<b>9.1</b>	<b>7.6</b>	<b>-16.2</b>	<b>7.8</b>	<b>2.6</b>	<b>6.6</b>	<b>-16.2</b>	<b>5.6</b>	<b>-14.2</b>	<b>5.9</b>	<b>4.2</b>	<b>5.4</b>	<b>-7.7</b>	
Остало	5.3	8.4	58.1	8.8	4.4	3.4	-60.9	6.5	91.2	4.0	-39.4	5.4	36.2	
Индекс цена на мало		141.4		170.0		191.8		119.5		111.7		110.1		

Извор: Министарство финансија Србије, Пореска управа

Подаци, дакле, сведоче не само да је Србија избегла, за транзиционе земље уобичајен, пад буџетских прихода, него и да је већ у првим година транзиције консолидовала и стабилизовала своје јавне финансије. Овај несумњив успех политика јавних финансија истовремено је обезбедио кључне претпоставке и за остварење циљева монетарне политике, али и структурних транзиционих политика, које без стабилних и поузданих јавних финансија не би имале никакву шансу за успех.

Стога општу оцену о значајном напретку и великом успеху у обраћају укупног пореског система Србије током првих година транзиције ни на који начин не умањују поједина лутања и грешке о којима ће бити речи приликом анализе избора и решења у обликовању појединих пореза, као ни чињеница да је остало још доста тога да се предузме.

### **Опорезивање потрошње**

Основни облици опорезивања потрошње у пореском систему Србије су порез на промет, који је почев од јануара 2005. године замењен порезом на додату вредност, и акцизама.

Прецизности ради, потребно је рећи да још неки порески и квази порески облици имају сличне карактеристике или у суштини представљају опорезивање потрошње. На пример, порез на пренос апсолутних права има карактеристике индиректног пореза – преваљује се на купца, иако је продавац обвезник, као и у случају пореза на промет, односно ПДВ. Основица за овај порески облик је, међутим, промет власничких права на законом утврђеним облицима имовине (некретнине, акције...). и сама га природа основице искључује из групе пореза на потрошњу, те ће овај порески облик бити анализиран у групи са другим порезима на имовину. Такође, неке накнаде, попут накнаде за коришћење минералних сировина, или шумских накнада, због начина на који се наплаћују у основи представљају посебне порезе на промет, дакле акцизе. Због занемарљивог приходног ефекта који имају ови облици, као и њиховог суштинског неприпадања порезима, а тиме и због других, непореских, питања која се у вези са њима постављају, неће бити разматрани у овом одељку.

**Порез на промет.** Закон о порезу на промет донет марта 2001. године представљао је заиста битну позитивну промену у односу на дотадашњи систем опорезивања промета добара и услуга. Уместо досадашњих седам различитих стопа, уведена је јединствена стопа од 20%, и



то 17% републичког пореза и 3% савезног пореза. Уз, за порез на промет, уобичајено изузимање из опорезивања промета добара у фазама које претходе малопродаји, односно коначној потрошњи, начин на који су дефинисани услови које је потребно испунити за изузимање од опорезивања указује на намеру законодавца да обезбеди довољно нормативног основа за спречавање пореске утаје лажним приказивањем малопродаје као великопродаје.

Број безусловних ослобађања је значајно смањен. Она су у оригиналној верзији закона за прилике у Србији заиста сведена на најмању могућу меру. Уколико се изузму ослобађања хлеба и млека, публикација од посебног интереса за науку, уметност и културу, промет пољопривредних производа када је продавац пољопривредник – физичко лице (који је у условима у Србији технички практично и немогуће обухватити опорезивањем) и хумантна помоћ, унутрашњи промет осталих добара који је ослобођен се ни не може сматарати крајњом потрошњом.<sup>2</sup>

Закон је још као новину донео и обавезу увођења фискалних каса за евидентирање промета и обавезно издавање рачуна у малопродаји.

Каснији развој догађаја показао је да је строгост закона била превелика за српске прилике, па су се после почетног шока поборници очувања животног стандарда помоћу ослобађања од пореза на промет, али и страни донатори, убрзо организовали и отпочели притиске за измене закона. Тако да су у све четири измене које је претрпео овај закон за непуне четири године колико је био на снази, утврђена нова ослобађања.

Већ крајем 2001. године, дакле исте године када је и донет, закон је мењан како би се бивши савезни порез на промет од 3% интегрисао у јединствени општи порез на промет по стопи од 20%. Измена закона је, међутим, донела и безусловно ослобађање од пореза на промет за воће и поврће, лекове са посебне листе, огревно дрво и комуналне услуге. Као покушај да се барем формално очува утисак задржавања строгости, ово ослобађање орочено је на 2002. и 2003. годину. То је, међутим, само створило неприлике на крају 2003. године када је било потребно

---

<sup>2</sup> Укинута су ослобађања од пореза на промет јестивог уља и масти, производа који се увозе ради продаје у царинским продавницама на граничним прелазима, производа који се набављају преко посебних комисија и штабова ради отклањања последица елементарних непогода, рата и сл., лекова, уџбеника, школских учила, писаћег и цртаћег прибора, књига, брошура, новина и часописа, туристичко-информативно-пропагандног материјала, воде за пиће (из водовода), ортопедских помагала, енергетског горива из обновљених ресурса, угља и огревног дрвета, услуга авионског, железничког, градског и приградског саобраћаја, комуналних услуга, услуга у пољопривреди на обради земље, издавања у закуп пијачног простора, услуга из области спречавања загађења воде, ваздуха, угоститељских и грађевинских услуга, и услуга осигурања.

продужити ово ослобађање у условима у којима је Влада била техничка, а Скупштина није била конституисана. Колико се неплаћање пореза на промет ових производа сматрало стеченим и недодирљивим правом сведочи чињеница да је продужење њиховог ослобађања уредбом, што по правној логици уопште није ни могуће, прећутно прихваћено као једино исправно решење које је прошло без икакве критике.

Друга измена закона која се догодила 2002. године практично се једино и односи на утврђивање нових ослобађања, јер поред не тако значајног прецизирања већ постојећих одредаба о фискалним касама и казни за купце који не узимају рачун, све остале измене представљају нова ослобађања. Овај пут профитирали су потрошачи јестивог уља и шећера, предузећа и радње која мазут користе као репродукциони материјал (погонско или огревно гориво), страни донатори – јер су и добра и услуге које се набављају из средстава донације ослобођени пореза на промет, и закуподавци физичка лица јер је закупнина у случају у којем је закуподавац физичко лице ослобођена пореза на промет услуга.

Додуше ово последње ослобађање може се сматрати рационалном одлуком законодавца, а не његовим попуштањем под притисцима, будући да је опорезивање закупнине потрошним порезом генерално проблематично. Додатно, у условима у којима је као у Србији закупнина једном опорезована порезом на доходак грађана који се плаћа по одбитку по ефективној стопи од 16%, а други пут порезом на промет по стопи од 20% и у условима у којима су административни капацитети пореске управе преслаби, спремност закуподавца грађанина да се сам пријави премала и могућност пословања кешом огромна, ово је био исправан потез чији је циљ био стварање претпоставке да се барем плаћање пореза на доходак учини прихватљивијим.

Ни трећа измена закона, из 2003. године, која је била неопходна да се дефинише порески статус финансијског лизинга као новог облика промета у којем прималац добра самим пријемом добра не постаје и његов формално-правни власник, није могла проћи без новог ослобађања. Сада су одахнули штампани медији, јер је дневна и периодична штампа ослобођена пореза на промет.

Четврту измену закона, у 2004. години, у тренутку када се зна да због усвајања Закона о порезу на додату вредност, порез на промет престаје да постоји за мање од шест месеци, донела је на предлог новоизабране Владе Скупштина у новом сазиву. Једина измена овај пут односила се на давање надлежности Влади да на заједнички предлог Министарства финансија и Министарства трговине ослобађа појединачне обвезнике

обавезе увођења фискалних каса и то оне за које ова два министарства процене да им је „услед специфичности делатности које обављају, онемогућено креирање апликативног програма у складу са техничким и функционалним карактеристикама фискалне касе”

Оваквом одредбом неки обвезници, који ће накнадно бити утврђени уредбом, ослобођени су обавезе да свој промет евидентирају на начин који би транспарентно обезбедио Пореској управи увид у пореску основицу. Како је, срећом, порез на додату вредност мање подложен пореској утаји обичним прикривањем основице, оваква измена није од превеликог пореског значаја. Она, међутим, представља видљив знак склоности који новоизабрана Влада гаји према дискрецији, а који ће се поновити и у изменама неких других пореских закона о чему ће касније бити речи. У овом случају Влада је предложила, а Скупштина прихватила да избор обвезника буде питање ближе разраде начина спровођења закона, дакле подзаконског аката, иако је то једно од основних питања чијим се решавањем директно утиче на материјални положај обвезника те би зато морало бити уређено само законом.

Иако то са становишта будућности више није релевантно, јер је порез на промет замењен порезом на додату вредност, потребно је указати и на неке дилеме, па и грешке које су, са становишта фискалне политике, постојале у регулацији пореза на промет.

Основна дилема односи се на избор висине пореске стопе. Упоредна истраживања пореза на промет и пореза на додату вредност показала су да је стопа пореза на промет од 10% максимална са становишта његове осетљивости на пореску утају. Све преко ове стопе у режиму пореза на промет ствара снажан подстицај за пореску евазију коју је, имајући у виду број потенцијалних пореских обвезника, без обзира на капацитете пореске администрације, веома тешко сузбити. У томе се и састоји велика популарност коју међу порезницима ужива ПДВ који је због технике прикупљања знатно отпорнији на пореску утају јер је чини неисплативом и при знатно вишим стопама опорезивања потрошње.

Имајући у виду снажан раст прихода од овог пореза,<sup>3</sup> у 2001. приход је у односу на 2000. годину реално порастао за 146%, у 2002. за 134% у односу на 2001, а у 2003. и 2004. години за веома солидних 26%, очигледно је да су интеграција различитих намета у јединствену пореску стопу, смањивање изузетака и консолидација пореске администрације, па и државе у целини, битно повећали ризике пореске утаје те подстицај који за евазију креира висока пореска стопа није са приходног становишта

<sup>3</sup> Подаци о кретању прихода од овог и осталих пореских облика дати су у табели 1.

имао битног утицаја у четири године колико је Закон о порезу на промет био на снази.

Оно што је, међутим, свакако грешка кад је реч о висини пореске стопе, је изједначавање пореске стопе на промет услуга са пореском стопом на промет добара. Грешка је у томе што је опорезивање услуга у режиму пореза на промет нужно вишеструко, јер је због нематеријалног карактера услуге немогуће као у случају добра, условно је ослободити пореза на промет и када у економском смислу представљају, слично репродукционом материјалу, нужан инпут у стварању другог производа или услуге. Тако се и у случају када је услуга пружена у само две фазе промета ефективна стопа пореза пела на 44%. Поред тога што овакво решење принципијелно представља дисторзију, оно је засигурно добар део услужног сектора гурнуло или у сиву зону или изван посла.

Такође, дефинисање услуге велетрговине предметом опорезивања представља крупну недоследност самог закона. Уколико је промет добара ради даље продаје условно изузет из опорезивања, опорезивање велетрговинске марже не може се сматрати порезом на промет, већ неком врстом пореза по одбитку на укупан приход. Иако је разлика у цени утврђена као основица за опорезивање у намери да се прикупи део пореских прихода од велетрговца који су били кључни у ланцу избегавања пореза на промет, овим се, изузев непотребне неконсистентности закона, ништа битно није постигло. Прво, значајни утајивачи су оснивали велетрговинска предузећа за ограничен број „послова” и затим их гасили, односно напуштали. Друго, велика велетрговинска предузећа којима је то трајан посао добила су снажан подстицај за пореску утају.

Без обзира на ове грешке, као и на неке, пре свега, административне незграпности закона које у садашњем контексту није вредно помињати, Закон о порезу на промет донет 2001. године представља сигуран и велики корак у преображају приходне стране српских јавних финансија.

**Порез на додату вредност.** Доношењем Закона о порезу на промет јула 2004. године и отпочињањем његове примене у јануару 2005. године, у Србији је потрошња почела да се опорезује на начин увелико уобичајен у осталим европским земљама.<sup>4</sup> Сам закон представља тзв. „ЕУ модел” ПДВ који се наплаћује у свим фазама производно-прометног циклуса, односно модел који је у складу са Шестом директивом ЕЗ о заједничком

<sup>4</sup> У Босни и Херцеговини, која је сада једина европска земља у којој није уведен ПДВ, Закон о порезу на додату вредност донет је у октобру 2004. године, а Законом је за почетак примене одређен 1. јули 2005. године. Међутим, велика је вероватноћа да ће због неспремности новоформиране пореске администрације на нивоу БиХ његова примена бити одложена за 1. јануар 2006. године.

систему пореза на додату вредност држава чланица. То значи следеће. ПДВ уведен у Србији представља потрошни тип ПДВ којим се не опорезује набавка капиталних добара, па је макроекономска основица једнака личној потрошњи. При утврђивању пореске обавезе примењује се тзв. кредитни метод којим се пореска обавеза утврђује као разлика између излазног пореза (обрачунаог на продаје) и улазног пореза (обрачунаог на набавке). Потрошња се опорезује према принципу одредишта што значи да је извоз ослобођен плаћања пореза, а увоз се опорезује.

У односу на порез на промет, Закон о ПДВ је знатно проширио пореску основицу, што, уз супериорност у идентификацији пореске основице, у начелу омогућава да приходно неутрална стопа ПДВ буде битно нижа од стопе пореза на промет.

Пореска основица је проширена не само укључивањем у опорезиву основицу промета добара и услуга који је у режиму пореза на промет био ослобођен, већ и начином на који је дефинисан порески обвезник. За разлику од пореза на промет у којем појединац који није имао регистрован пословни ентитет (предузеће или радњу) практично није ни могао постати порески обвезник, у порезу на додату вредност појединац који оствари годишњи приход већи од лимита утврђеног законом (сада 2 милиона динара) самосталним радом аутоматски постаје ПДВ обвезник и има обавезу регистрације за ПДВ.

Закон о ПДВ, је међутим, напустио принцип јединствене пореске стопе те је сада потрошња у зависности од врсте производа опорезована са четири стопе (18%, 8%, 5% и 0%) у односу на две пореске стопе које су постојале у систему пореза на промет (20% и 0%).

Стопа од 18% представља општу стопу пореза на додату вредност, којом се опорезују све услуге испоруке и увоз добара који нису у режиму посебне стопе од 8%.<sup>5</sup>

Разлози за опорезивање по нижој стопи производа који су били ослобођени пореза на промет, као и производа који се користе при лечењу, а који су у порезу на промет били у режиму условног ослобађања, дакле набављани су без пореза уз испуњење услова дефинисаних законом,

---

<sup>5</sup> По посебној стопи опорезују се испоруке хлеба, млека, брашна, шећера, јестивог уља и масноће; свежег и расхлађеног воћа, поврћа, меса, рибе и јаја; лекова са посебне листе; ђубрива, средстава за заштиту биља, семена за репродукцију, садног материјала и приплодне стоке; уџбеника и наставних средстава; дневних новина; монографских и серијских публикација; огревног дрвета; комуналних услуга; ортотичких и протетичких средстава, те медицинских средстава која се хирушки уграђују у организам; материјала за дијализу; услуга смештаја у хотелима, мотелима, одмаралиштима, домовима и камповима. Изузев последње три групе производа, сви остали су у режиму пореза на промет били безусловно ослобођени пореза на промет.

могу бити јасни. Њихово опорезивање по општој стопи би објективно значило скок њихових цена од 18% са сразмерним утицајем како на општи ниво цена, тако и на трошкове живота, односно лечења. Стога избор ниже стопе истовремено значи и сразмерно мањи ценовни удар, што може представљати ваљан разлог за ову одлуку. Остаје нејасно, међутим, због чега је било потребно смањити стопу опорезивања туристичких услуга смештаја са 20% колико је износила стопа пореза на промет, на 8% ПДВ. Да ли је законодавац желео да одлазак на годишњи одмор учини широким слојевима становништва приступачнијим и да ли је то уопште могуће учинити утврђивањем ниже стопе ПДВ, питања су која ће овом приликом остати без одговора.

Надокнада која се плаћа пољопривредницима у висини од 5% у основи такође представља посебну пореску стопу. Ова надокнада дефинисана је као обавеза ПДВ обвезника да за 5% увећају вредност накнаде коју плаћају за набавке основних пољопривредних производа од појединачних пољопривредних произвођача који нису регистровани као ПДВ обвезници. Циљ увођења ПДВ надокнаде за пољопривреднике је да овој категорији произвођача обезбеди надокнаду за ПДВ плаћен на инпуте, без обзира на њихов порески статус.

Три су основна аргумента за увођење ове надокнаде. Прво, пољопривредна производња без обзира на формалан статус пољопривредних произвођача по својој економској природи није потрошња, те стога ни не треба бити опорезована као потрошња. Друго, због самог система наплате ПДВ овај проблем не може бити решаван као у режиму пореза на промет у којем је највећи део инпута и аутпута у пољопривреди био безусловно ослобођен. Треће, пољопривредници по правилу не испуњавају услове да постану ПДВ обвезници, а највећи део њих из техничких разлога, због немогућности или ненавикнутости на вођење књига и евиденција повезаних са ПДВ, неће искористити право да се добровољно евидентира као ПДВ обвезник. То значи да ће у режиму ПДВ с једне стране плаћати порез на своје инпуте, а с друге стране по правилу неће бити у могућности да га надокнаде из наплаћеног ПДВ на своје аутпуте, јер за то неће испуњавати услове. Да би се овај проблем решио барем за онај део испорука пољопривредних производа који несумњиво има карактер међуфазног промета, дакле у случају испорука основних пољопривредних производа ПДВ обвезницима, ПДВ надокнада би требала да буде једнака висини пореске стопе уведене на основне пољопривредне инпуте,<sup>6</sup> која је, међутим, утврђена у висини од

<sup>6</sup> Ђубриво, средства за заштиту биља, семе за репродукцију, садни материјал и приплодна стока.

8%. Различитим дефинисањем релативне висине ПДВ надокнаде и ПДВ стопе која се примењује на набавке пољопривредних инпута, умањена је могућност да се овом надокнадом оствари циљ због којег је и уведена, а и број пореских стопа непотребно је увећан.

Законом о ПДВ утврђене су три групе пореских ослобођења: са правом на одбитак претходног пореза, без права на одбитак претходног пореза и пореска ослобођења код увоза добара.

Нулту пореску стопу представља једино ослобађање од ПДВ са правом на одбитак претходног пореза, док ослобађање од ПДВ без права на одбитак претходног пореза у суштини представља изузимање из система ПДВ, чиме испоручиоци добара чији је промет ослобођен без права на одбитак претходног пореза добијају порески третман крајњих потрошача. У случају ослобађања код увоза реч је или о посебним царинским поступцима у оквиру којих добра у суштини нису у слободном домаћем промету или о вредносним добрима (злато за НБС, хартије од вредности, новац)

Уз један изузетак, избор добара увршћених у све три групе следио је логику изабраног модела ПДВ и заједничке смернице које примењују чланице ЕУ.

Нулта пореска стопа дата за унос робе у слободне царинске зоне и пружање услуга корисницима слободних царинских зона представља претходно поменути изузетак. Наиме, законодавства земаља ЕУ које имају пореско ослобођење за унос добара у слободну зону на другачији начин регулишу саму слободну зону и пословање у зони. Пре свега, само подручје слободне зоне има екстеритеријални статус унутар земље у којој је основана, те се практично сам унос добара у зону може сматрати извозом. Основни услов за само оснивање зоне је да се највећи део производње зоне извози, па по правилу учешће извоза у укупној производњи зоне мора бити 65, 70 и више процената. Начин на који је сада регулисано оснивање и рад слободних зона у Србији као резултат има да је, у целини узев, увоз корисника слободних зона вишеструко већи од извоза. Оне сада, у најбољем случају, представљају начин на који увозници одлажу плаћање царинских и пореских обавеза на робу коју увозе. Није, међутим, ретка пракса да се слободне зоне користе за просто избегавање плаћања пореза јер постојећа правила не обезбеђују услове за контролу.

То значи да је овим ослобађањем практично уведена нулта стопа за промет унутар земље, чиме се отвара очигледна и лака могућност за развлачење рокова плаћања пореза, па и за пореску евазију. Ово пореско ослобађање уопште није требало уводити пре него што се донесу и примене прописи који би на адекватан начин уредили слободне зоне и пословање у зонама и успоставили чврсту контролу над прометом добара која се уносе у зону, као и над прометом који се одвија у самој зони. Само уз адекватну регулативу, ово пореско ослобођење могло би имати своју оправданост.

Одредба коју је, међутим, сасвим сигурно неопходно променити у најскоријем року јесте висина прага укупног промета преко којег лице (предузеће, радња или појединац) постаје ПДВ обвезник. Она је Законом утврђена на свега 2 милиона динара што по садашњем курсу евра износи нешто више од 24 хиљаде евра. Овако ниско дефинисан праг подразумева високе административне трошкове Пореској управи неопходне да би мали обвезници уопште били обухваћени контролом, а без практично икаквог приходног ефекта. Дефинисањем знатно вишег прага, у износу од, рецимо 10 милиона динара, приходи од ПДВ не би били уопште угрожени, будући да би сва лица која остварују приход испод овог прага имала статус крајњих потрошача, односно плаћала би ПДВ на своје инпуге. Омогућавањем добровољног укључивања у ПДВ систем дала би се прилика малим произвођачима добара или услуга да користе његове предности, а истовремено би се њиховим самопријављивањем аутоматски стварала и база података о њима у Пореској управи што би омогућило и њихову контролу. Будући да је од критичног значаја за успешну примену ПДВ управо његово добро и ефикасно администрирање, није добро да се и иначе пренапрегнути и информатички недовољно опремљени капацитети Пореске управе усмеравају на приходно безначајне задатке, што овако ниско постављен праг за обавезан улазак у ПДВ у основи представља.

Од највећег значаја за кредибилитет целог ПДВ система, али и основни услов за његово неутрално дејство на економску активност јесте редован и према закону благовремен поврат ПДВ оним обвезницима који су у пореском периоду имали већи улазни од излазног пореза. Стога чињеница да су већ у другом месецу његове примене извршени овакви поврати представља заиста добар знак. Поступак који је том приликом примењен – издавање привремених решења – додуше указује на одређено неразумевање суштине ПДВ у којем је поврат део система,



а не, као у случају других пореских облика, последица грешке обвезника или пореске администрације када је неопходно решење као акт управног поступка. Имајући, међутим, у виду да је реч о заиста веома кратком периоду примене, и ово, а и нека друга административна лутања, нарочито потпуна неприпремљеност Управе царина за администрирање ПДВ, могу се стицањем искуства исправити, у ком случају неће угрозити укупну позитивну оцену коју заслужује увођење ПДВ у Србији.

**Акцизе.** Нови Закон о акцизама донет је истовремено када и Закон о порезу на промет, марта 2001. године. Може се рећи да је, са становишта фискалне политике највећа врлина овог закона у односу на претходни то што је у прописане износе акцизе интегрисао све посебне накнаде, које су раније плаћане по основу посебних уредби Владе Републике Србије. Тиме је из пореског система Србије одстрањен највећи део наменских пореза регулисаних подзаконским актима. Измена основице за обрачун акцизе, коју према новом закону чини јединица мере, а не продајна цена, као и одговарајућа промена начина утврђивања висине акцизног оптерећења, које је дефинисано по јединици мере за сваки акцизни производ, а не у проценату продајне цене, донели су значајно поједностављење утврђивања и контроле акцизне обавезе.<sup>7</sup> Додатно, прописивање обележавања цигарета и алкохолних пића контролним акцизним маркицама које се искључиво штампају у штампарији Народне банке Југославије, представља готово пресудно побољшање ефикасности контроле обрачуна и уплате акцизе за ове две групе акцизних производа. Истовремено је као казна за обвезника који продаје цигарете и алкохолна пића која нису посебно обележена контролним акцизним маркицама уведена забрана обављања делатности.

Повећање броја производа на који се плаћа акциза, у које су укључени и петролеј за осветљење, моторна и авионска уља, минерална и остала мазива и освежавајућа пића од воћних база, као и задржавање акцизе на со, етанол и кафу, међутим, не могу се оценити као добри, а ни као реформски потези. У начелу, акцизе се уводе као посебан порез на потрошњу чији је циљ додатно опорезивање потрошње производа

---

<sup>7</sup>Једини изузетак представља акциза на луксузне производе за које је основица утврђена као продајна цена производа, а акциза у проценту чија је висина зависила од „врсте” луксузног производа. Ово диференцирање висине акцизног оптерећења (20% и 30%) у зависности од „врсте” луксузног производа је једина иновација у домену акциза на луксузне производе у односу на стари закон. Будући од безначајног приходног утицаја, ова иновација би се могла тумачити само као симболички популистички потез нове власти. Мало је вероватно, међутим, да су (симболичке) користи од овог потеза веће од (стварних) трошкова администрирања овог неефикасног фискалног инструмента.

за којима је тражња значајна и ценовно нееластична, дакле очекивани порески приход издашан, а који истовремено не представљају основне животне намирнице. Ни један од поменутих акцизних производа не испуњава ове особине истовремено. Стога не изненађује податак да су приходи прикупљени од акциза на наведене производе или безначајни или сразмерно мали. Такође, заједничка акцизна политика земаља чланица ЕУ као акцизне производе познаје само деривате нафте, дуванске прерађевине и алкохолна пића.

Укупно узев, промена Закона о акцизама донела је огроман раст прихода од акциза. Само у 2001. години приходи од акциза су у односу на 2000. годину реално порасли чак 10 пута. Потребно је имати у виду, међутим, да је овај раст, поред доприноса коју су дала несумњиво крупна административна побољшања, резултат и другачијег обухвата акцизног прихода.<sup>8</sup> Поред утицаја који је на овај раст имала промена закона о акцизама, не треба занемарити ни утицај који је раст прихода од акцизе на деривате нафте имала Уредба о посебним условима и начину увоза и прераде нафте, односно нафтних деривата, која је донета у исто време када и Закон о акцизама, а којом је забрањен слободан увоз нафтних деривата. Не улазећи овом приликом у оцену ове по конкурентност тржишта штетне уредбе, стоји чињеница да су као резултат њене примене једини обвезници акцизе на деривате нафте биле само рафинерије, што софистицираност и трошкове контроле своди на минимум.

Каснији раст прихода: реално утростручење у 2002. у односу на 2001. годину, и даље значајан раст прихода у 2003. и 2004. години би требало више приписати повећавању износа акциза, него битним променама саме акцизне политике, иако је Закон о акцизама током четири године откако је донет претрпео седам промена. Током овог периода акциза на бензин и дизел повећана је у четири, а акциза на дуванске производе у три наврата.

Са становишта акцизне политике битна је промена из средине 2003. године, као и све три промене из 2004. године. Јула 2003. године укинута су акцизе на со за исхрану и луксузне производе, што се може сматрати кораком напред ка рационалном избору акцизних производа, као и акциза на вино, што је покушај побољшања конкурентске позиције домаћих произвођача вина. Овом изменом закона утврђена је и

---

<sup>8</sup> Део прихода који је у 2000. години класификован као приходи од такси, у 2001. години представља приход од акциза, док су посебне таксе и накнаде укинута што објашњава пад ових прихода у 2001. години (Табела 1).

дугорочна акцизна политика за цигарете којом је дефинисана динамика повећавања акцизе на цигарете у периоду од 2005. до 2010. године. Битне промене које су утврђене дугорочном акцизном политиком за цигарете су следеће.

Од 2005. године укинута је утврђивање висине акциза на цигарете у зависности од квалитетне групе којој припадају, према којем је акциза била мања за групе нижег квалитета. У својој практичној примени овакво одређивање висине акцизног оптерећења је у суштини представљало веће акцизно оптерећење увозних цигарета (које су све биле разврстане у највишу квалитетну групу) и ниже акцизно оптерећење домаћих цигарета (које су све, уз изузетак једне врсте занемарљивог обима продаја, биле разврстане у друге две ниже квалитетне групе). Надлежност за разврставање цигарета по квалитетним групама имало је Министарство финансија, а на основу мишљења Министарства пољопривреде. У зависности од одлуке, односно мишљења ова два министарства, дакле зависила је и висина акцизе која ће се плаћати на одређене цигарете. То није било добро решење, будући да ствара велики подстицај произвођачима и увозницима да на различите начине покушавају да утичу на одлуку или мишљење ових министарстава, односно директно ствара подстицај за корупцију. Стога је и укидање оваквог начина утврђивања висине акцизе била добра одлука.

За 2005. годину предвиђено је и увођење тзв. акцизних маркица, код којих се акциза плаћа пре преузимања акцизних маркица. То значи да је прописано да од 2005. године обвезник акцизе на цигарете приликом наручивања акцизних маркица истовремено и доставља калкулацију малопродајне цене која би била назначена на акцизној маркици и која је основ за обрачун и уплату акцизе. Тиме би буџетски приход од акциза зависио само од обима производње цигарета, док би целокупни ризик продаје био преваљен на произвођача. Истовремено, значајно се повећавају трошкови продаје цигарета на црно, манипулација висином малопродајне цене ради смањења апсолутног износа акцизног оптерећења нема ефекта, а ствара се и снажан подстицај самим произвођачима да својим пословним одлукама утичу на сузбијање црног тржишта цигарета. С друге стране, имајући у виду финансијску снагу саме индустрије, почетни удар на ликвидност који би настао померањем обавезе плаћања акцизе на моменат преузимања акцизних маркица, уместо на моменат испоруке купцу, индустрија би релативно лако пребродила. Ова промена би се могла оценити као добра административна подршка

утврђивању акцизе у процентуалном износу од малопродајне цене, које је такође предвиђено да ступи на снагу 2005. године.

Структура акцизног оптерећења, комбинација апсолутне и процентуалне акцизе, дефинисана је у складу са смерницама за акцизну политику које се односе на земље чланице ЕУ. Динамика раста процентуалне акцизе уз одговарајући износ апсолутне акцизе дефинисана је тако да се поступно оствари захтев смерница ЕУ да акцизно оптерећење на цигарете не треба да буде мање од 57% од малопродајне цене најпродаваније цигарете. Одступање од стандарда акцизне политике ЕУ, али и неутралне пореске политике, било је увођење различите висине апсолутне акцизе за цигарете из увоза и цигарете произведене у земљи. Иако је предвиђено да се ова разлика, која је у 2005. години дефинисана у сразмери 1 према 10 (1 динар акцизе по паклици цигарета произведених у земљи према 10 динара по паклици увезених цигарета), смањује, да би у 2010. години потпуно нестала, на овај начин утврђен је период од пет година у којем се нижим акцизним оптерећењем значајно фаворизује производња цигарета у земљи у односу на увоз.

Избор овакве политике био је јасан подстицај приватизацији дуванске индустрије у Србији, која се одвијала у 2003. години и то не само установљавањем различитог третмана домаћих произвођача и увозника. Само доношење дугорочне акцизне политике законом који утврђује динамику раста акциза на цигарете, у основи представља покушај успостављања извесности будућег, за ову индустрију веома великог, утицаја пореске политике на структуру цене производа, а тиме индиректно и на политику цена и конкурентску позицију на домаћем али и регионалном тржишту. Повећање извесности будуће пореске политике свакако је дало јасне параметре за одлучивање у то време потенцијалним купцима у приватизацији српске дуванске индустрије. Имајући у виду да је на јесен те године Фабрику дувана у Нишу купио Филип Морис, а Фабрику дувана у Врању Бритиш Американ Тобако, и да је том приликом остварен релативно високи приватизациони приход, може се констатовати да је доношење дугорочне акцизне политике на цигарете у 2003. години остварило један од својих могућих непосредних циљева.

На основу измена Закона о акцизама у 2004. години, међутим, стиче се утисак да је целокупна акцизна политика попримила облик својеврсне царинске политике. Начин на који је утврђена акциза на алкохолна пића, која иако формално не прави разлику између домаће производње

и увоза, доноси значајно повећање разлике у акцизном оптерећењу између традиционално домаћих алкохолних пића и оних која се по правилу увозе, тако да је сада апсолутно оптерећење првих у односу на друге два и по пута мање. Такође, експлицитно је уведена обавеза плаћања акцизе само на увезена безалкохолна пића. Будући да је и даље на снази уредба којом је забрањен увоз деривата нафте, према постојећој акцизној политици, практично само се код пива не прави разлика у висини акцизе у зависности од порекла (увозно или домаће).

Укидање акцизе на млазно гориво и авионски бензин, моторна уља и мазива, течни нафтни гас и петролеј за осветљење и етанол, представља добар потез из претходно већ образложених разлога. Укидање акцизе на лож уље, међутим, може по укидању забране увоза нафтних деривата, отворити прилике за лажно приказивање дизел горива као лож уља већем броју обвезника које би било сразмерно теже контролисати него сад када су предмет контроле само рафинерије, будући да су ово идентични производи који се разликују само по боји. Ова разлика је и прописана као покушај да се одређене употребе дизела ослободе акцизе, те је тако и настало лож уље као посебан нафтни дериват. Са становишта ефикасности наплате акцизе, као и са становишта остваривања циља ослобађања лож уља од акцизе, било би целисходније увести једнаку акцизу за све врсте дизела, па и за лож уље, и истовремено предвидети одговарајућа буџетска средства за набавку потребних количина лож уља циљних група буџетских потрошача (болнице, школе, касарне и сл).

Увођење могућности рефакције, дакле поврата плаћене акцизе, за дизел који се користи као погонско гориво за тракторе, грађевинске машине и бродове за превоз терета, представља покушај да се произвођачи који користе наведена средства ослободе акцизе као трошка производног инпута. Будући да су овакви покушаји увек скопчани са потребом обимног администрирања (овај пут су прописани овлашћени дистрибутери, нормативи потрошње и сама процедура остваривања права) ради спречавања злоупотребе олакшице, обично су укупни губици буџета (директни у виду трошкова администрирања и индиректни у виду изгубљеног прихода због пропуста или корупције приликом администрирања) већи од суме добитака које циљне групе имају. Додатно, увек се поставља и питање избора самих циљних група, те се овај пут, с правом, може поставити питање због чега је транспорт бродовима добио бољи порески статус од друмског транспорта, а грађевинска делатност

од, рецимо, рудника са површинским копом. Стога се ова мера акцизне политике не може сматрати целисходном.

Изменама Закона о акцизама је укинута и обавеза увођења фискалних маркица у 2005. години, а обавеза обрачунавања и плаћања акцизе је, супротно основној идеји укинуте одредбе, одложена на моменат испоруке акцизних добара из акцизног складишта. Имајући у виду да је у 2005. години отпочела примена комбинације апсолутне и процентуалне акцизе на цигарете, ова промена наметнула је и додатне административне трошкове контроле обрачуна акцизе код домаћих произвођача. Одредба да министар финансија издаје дозволе за отпремање производа у акцизно складиште, тешко да је повећала ефикасност контроле, али је зато сигурно повећала гломазност и трошкове администрирања.

На крају, може се закључити да будуће унапређење акцизне политике свакако подразумева укидање преосталих неефикасних акциза, попут акциза на увозна безалкохолна пића и кафу<sup>9</sup>, потпуни престанак дискриминације увозних у односу на производе домаћег порекла<sup>10</sup>, укидање рефакције акцизе за поједине потрошаче и укупно унапређење администрирања овог пореског облика.

### Опорезивање добити и дохотка

**Опорезивање добити.** За разлику од нових закона о порезима на потрошњу који су донели крупне промене у опорезивању потрошње, доношењем новог Закона о порезу на добит предузећа из марта 2001. године није дошло до значајнијих промена у опорезивању добити.

Дефиниција резидентног пореског обвезника је остала истоветна, док је незнатно измењена дефиниција нерезидентног обвезника и то тако што је учињен покушај прецизнијег дефинисања сталне пословне јединице коју у Србији има нерезидентни обвезник и чија добит представља предмет опорезивања. Будући да, међутим, ни ранији Закон о предузећима, а ни садашњи Закон о привредним друштвима, не пружају одговарајућу правну форму сталној пословној јединици нерезидентног

<sup>9</sup> Приходи од акциза на безалкохолна пића из увоза су у 2004. години представљали 0,004% укупних пореских прихода, док су акцизе на кафу у укупним пореским приходима учествовале са 0,3%.

<sup>10</sup> То би се уз потпуно укидање акцизе на безалкохолне производе, могло постићи увођењем акцизе која би се утврђивала у одређеном износу по степену учешћа алкохола по јединици мере, како је сада акциза на алокохолна пића дефинисана у земљама ЕУ.

правног лица, одредбе Закона о порезу на добит које се односе на сталну пословну јединицу нерезидентног обвезника су до данас остале без практичног значаја.

Опорезива добит као пореска основица дефинисана је на идентичан начин, као и усклађивање прихода за потребе утврђивања опорезиве добити. Незнатно су се промениле одредбе о усклађивању расхода и то тако што су из расхода искључени ревалоризациони расходи, донације за финансирање обнове земље, резервисања за покриће дубиозних потраживања, издаци за здравствене, хуманитарне, верске, заштиту човекове средине и спортске намене признати су као расход у износу до 3,5% уместо 3% укупног прихода, издаци за улагање у културу признати су као расход у износу до 1% укупног прихода, а ограничење за признавање расхода за рекламу и пропаганду којима су додати и издаци за репрезентацију остало је неизмењених 3% укупног прихода. Поред тога, банкама је као расход призната резерва у складу са законом о банкама, а позитивни резултат ревалоризације са једном трећином укључен је у порески биланс.

Нови закон је престао да разликује дугорочни и краткорочни капитални добитак и губитак, те је нестала могућност да се у опорезиву добит укључи само 50% капиталног добитка насталог продајом имовине која је у поседу предузећа дуже од 1 године. Прецизиране су одредбе о спречавању утајене капитализације, док су одредбе о трансферним ценама и пореској консолидацији остале исте.

Пропорционална пореска стопа у висини од 20% остала је неизмењена, као и поступак утврђивања пореске обавезе решењем пореске администрације на основу пореске пријаве и биланса које подноси обвезник.

Кад је реч о пореским олакшицама, нови закон на нешто другачији начин дефинише њихове циљеве. Поред једнаког опредељења за подстицање привредног раста, запошљавања и еколошке заштите, нови закон експлицитно помиње подстицање малих предузећа и концесионих улагања, док је улагање страног капитала искључено из пореских подстицаја.

Уз исправну меру отклањања дискриминације домаћих и страних инвеститора, односно успостављања једнаког пореског третмана инвестиција без обзира на домаће или страно порекло инвестираног капитала, може се рећи да је нови закон у основи сузио обим пореских подстицаја.

Право на убрзану амортизацију, пореска ослобађања за недобитне организације, концесиона улагања, предузећа за оспособљавање и запошљавање инвалида, за пословне јединице у недовољно развијеним подручјима, као и умањење пореске обавезе у случају новог запошљавања остала су иста, док је за новооснована предузећа укинута раније трогодишње, односно, у случају оснивања у недовољно развијеним подручјима, петогодишње ослобађање од пореза на добит.

У случају пореских подстицаја за инвестиције, нови закон сузио је право на олакшицу само на улагање у основна средства, смањено је износ за који се умањује порез на добит са 100% на 10% извршеног улагања, задржао је износ максималног умањења пореза на 50% укупне обавезе, али је дао право преношења неискоришћеног износа пореског кредита у наредних пет година. Повољнији порески третман малих предузећа огледа се у праву на умањење пореза за 40% износа извршеног улагања уз ограничење које је у овом случају једнако 70% утврђене обавезе. Одредба о могућности паушалног опорезивања добити малих предузећа, с правом, није нашла место у новом закону.

Променама Закона о порезу на добит у 2002. години, међутим, дефинисана је нова политика опорезивања добити у Србији. Основни циљ ове политике био је подстицање привредне активности, а посебно инвестиција и запошљавања. Пореска стопа смањена је са 20% на 14%, до тада постојећи порески подстицаји за инвестиције и запошљавање су повећани, а утврђени су и нови. Износ умањења пореске обавезе повећан је са 10% на 20% вредности инвестиције, односно са 40% на 100% бруто зарада новозапослених, док је период у којем се право на умањење пореза по основу инвестиције може преносити продужен са пет на десет година. Формулисана је посебна пореска олакшица за тзв. велику инвестицију (инвестиција чија је вредност најмање 600 милиона динара). Према овој олакшици се у периоду од десет година, почев од године у којој је први пут остварен профит, пореска обавеза може умањити сразмерно учешћу вредности инвестиције у укупним основним средствима предузећа. Такође, утврђена је и посебна пореска олакшица за инвестирање у тзв. подручјима од посебног интереса за Републику. У овом случају се, уз услов да је вредност инвестиције већа од 6 милиона динара, у периоду од пет година почев од године у којој је први пут остварен профит, пореска обавеза смањује сразмерно улагању.



Овим изменама закона Србија је добила једну од најнижих стопа пореза на добит у Европи<sup>11</sup>. Тиме је, имајући у виду, релативно високу стопу пореза на потрошњу који чини најзначајнији део пореских прихода<sup>12</sup>, без угрожавања буџетских прихода Србија несумњиво стекла компаративну предност у односу на регион. Додатно, ниска пореска стопа је уз истовремено повећање трошкова неприказивања стварне пореске основице које је резултат побољшаног рада пореске администрације, али и успостављања строжијих критеријума кредитирања у домаћем банкарском систему, представљала и подстицај за истинито приказивање опорезиве добити. То је, као резултат, имало и значајан раст прихода од овог пореза.

Међутим, намеће се питање сврсисходности поменутих пореских олакшица. Ово питање, поред начелне има и практичну димензију.

С једне стране, начело неутралности пореске политике утемељено је на добро познатом теоријском налазу да губици у ефикасности услед увођења пореза у основи потичу из њиховог утицаја на релативне цене, а тиме и на економске изборе појединачних економских учесника. Стога неутрална пореска политика, дакле она при којој величина пореске обавезе зависи искључиво од величине пореске основице која је једнако дефинисана за све обвезнике, минимизује губитке у ефикасности.

С друге стране, емпиријски налази указују да је веза између пореских подстицаја и жељеног кретања активности или економских учесника који су циљ подстицања веома слаба или не постоји. Када се томе дода нужан раст трошкова администрирања услед потребе да се провери, односно докаже испуњеност услова за остваривање права на олакшицу, чини се сасвим извесним да је резултат пореских олакшица губитак пореских прихода и повећање трошкова администрирања уз изостанак остварења циља због којег су ови трошкови поднети.

Овакав исход не би требало да буде изненађујући уколико се зна да одлуке о улагањима у капитални и/или радни производни чинилац пре свега зависе од процене будућих економских кретања и мало је вероватно да ће на њих пресудно утицати неки порески подстицај који постоји у садашњости, поготово што не постоји извесност да ће он постојати и у

---

<sup>11</sup> У 2002. години у Републици Српској стопа пореза на добит била је нижа и износила је 10%, док је у 2004. години у Црној Гори стопа пореза на добит смањена на 9%.

<sup>12</sup> Учешће пореза на потрошњу, пореза на промет и акциза, чини преко трећине укупних јавних прихода, и преко две трећине укупних пореских прихода, док порез на добит учествује са око 1% у укупним и са око 2% у пореским приходима.

будућности. Дobar аргумент у прилог овој тврдњи је и чињеница да у протекле три године још ни једно предузеће није искористило олакшицу за велику инвестицију. Ни једно предузеће није искористило ни олакшицу за улагања на подручја од посебног интереса за Републику, што се, додуше, може приписати и чињеници да оваква подручја уопште нису дефинисана, те није јасно ко би уопште био у прилици да је искористи.

Промене Закона о порезу на добит из априла 2003. године представљале су прилагођавање опорезивања добити банака и других финансијских организација примени међународних рачуноводствених стандарда (MPC), која је за банке отпочела у овој години, дакле, представља техничко прилагођавање. Додатно, поступак остваривања права на порески кредит у случају велике инвестиције и инвестиције у региону који је од посебног значаја за Републику је поједностављен, односно контрола испуњености услова за остваривање права дата је Пореској управи, док је доношење решења од стране Владе изостављено, што би и иначе био непотребан административни корак.

Две су основне групе промена које су донеле измене и допуне закона о порезу на добит из 2004 године.

Прва група се, без обзира на одређене техничке недостатке, може позитивно оценити. То су одредбе које се односе на усклађивање поступка опорезивања добити са међународним рачуноводственим стандардима који су од ове године почели да се примењују и на предузећа, са овим повезано утврђивање правила обрачуна пореске амортизације и, можда, најзначајнија позитивна промена прелазак на самопријављивање као начин утврђивања висине пореске обавезе. Поред значајног смањења трошкова администрирања, прелазак на самопријављивање, значи и другачију расподелу одговорности између пореске администрације и пореских обвезника. Право утврђивања пореске обавезе одузето је Пореској управи, а дато пореском обвезнику. Истовремено је, међутим, и одговорност за истинитост утврђене пореске обавезе прешла на пореског обвезника, док Пореска управа има право да у било ком моменту ову истинитост проверава без обавезе да покреће обнову поступка, која је неопходан корак када је порез на добит утврђен решењем пореске администрације. Поред административне промене у начину прикупљања пореза, ова промена има, за српске услове, и додатни значај. Њоме је бар у овом пореском домену, суштински промењен однос државе према појединцу: полази се од претпоставке да је појединац способан да сам

савесно, одговорно и истинито поштује своје обавезе и да за своје одлуке сноси пуну одговорност.

Друга група се односи на смањење опште пореске стопе и додатне пореске подстицаје који су уведени упркос већ постојећим великодушним пореским олакшицама.

Изузев испуњења предизборних обећања о смањењу пореског оптерећења тамо где смањење најмање погађа буџет тешко се могу наћи други разлози за смањење пореске стопе са 14% на 10%. Стопа од 14% је у поређењу са европским пореским системима већ изузетно ниска, те се услед њеног смањења на 10% као одговор не може очекивати значајно повећање пореске основице. Не може се очекивати ни да се због овог смањења повећа атрактивност улагања у Србији ни за домаће ни за стране инвеститоре, будући да се висина пореске стопе од 14% не може сматрати препреком. Повећање инвестиција може се очекивати само успостављањем поверења у стабилност укупног економског и политичког система Србије. Између осталог оно се не гради честим променама пореских стопа, макар се оне мењале и наниже.

Посебне пореске олакшице за поједине привредне делатности уведене овим изменама, међутим, поред тога што су демагошке, представљају и корак назад у изградњи доброг пореског система. Њима се у потпуности крши једно од основних начела ефикасне пореске политике, а то је њена секторска неутралност. Да се и не спомињу питања која се нужно намећу приликом сваког од покушаја било које секторске политике државе. Зашто би, на пример, инвестиција у производњу текстилних предива и тканина, била значајнија за државу од инвестиције у производњу софтвера? У оваквим приликама избор делатности је увек политички, односно са економског становишта потпуно произвољан, јер ни не постоје неки позитивни економски критеријуми који би омогућавали било какав објективан избор. Додатно, сваком ко се иоле бавио пореском политиком или пореском администрацијом јасно је да се већим пореским подстицајима за поједине делатности не добија ништа изузев повећања трошкова администрација и прилика за злоупотребу.

Дискриминација у ослобађању од двоструког опорезивања добити предузећа, једном као добити предузећа, а други пут као дивиденди, према томе ко је прималац дивиденде такође није добра. Домаћи обвезник ослобођен је обавезе да плаћа порез на дивиденде и уделе у добити уколико их исплаћује резидентима који нису појединци. Нерезиденти

и резидентни појединци и даље су двоструко опорезовани по овом основу. Начело једнаких услова пословања налаже да порески третман домаћих и страних инвеститора буде једнак. То значи да уколико се не плаћа порез по одбитку на дивиденде и уделе у добити предузећа које оствари оснивач – домаће предузеће, овај порез не треба да се плаћа ни на дивиденде и уделе у добити предузећа које оствари страни оснивач. Принцип опорезивања добити у пореској јурисдикцији у којој је добит остварена, таквим једнаким третманом неби био нарушен, јер се и дивиденде и удели исплаћују после опорезивања добити.

Задржавање двоструког опорезивања добити у случају власника појединаца (према закону о порезу на доходак грађана приход појединца по основу дивиденда се опорезује по ефективној стопи од 10%), могао би се тумачити као настојање да се подстиче реинвестирање. Тешко да се овом мером заиста може постићи овај циљ. Како у крајњој инстанци добит представља приход појединца, акционарима, односно власницима који имају значајан утицај на пословне одлуке неће бити тешко да користећи легалне начине кроз трошкове себи обезбеде жељени приход. С друге стране, двоструко опорезивање ових прихода објективно дестимулише развој акционарства и финансијског тржишта на којем су одлуке појединаца о инвестирању у хартије које дају право на приход од дивиденде у ствари одлуке о штедњи.

Проблематичност одредбе закона према којој се даје у надлежност Влади да, у случају да се посебним законом утврди „општи интерес за стимулисање развоја одређене делатности”, прописује додатне подстицаје за „стимулисање развоја те делатности” је, ипак, убедљиво највећа. Намеће многа питања о правцу у којем ће се кретати и начину на који ће се спроводити укупна економска политика, а не само пореска. Да ли то значи да Влада намерава да предложи закон којим се прописује да је нека привредна делатност од општег интереса за стимулисање развоја? Какав би уопште био садржај овог закона и на који начин би биле одређене ове делатности и ко би их одређивао? Осим пореске стимулације да ли постоји још нека? Питања се заиста могу ређати, а одговори тешко да могу имати економског смисла.

Поред тога, важно је нагласити и велику формално правну мањкавост ове одредбе, њоме је Скупштина предала у надлежност Влади нешто што јој као извршној власти никако не припада. Влада не може бити овлашћена да прописује пореске подстицаје. То је материја која се

регулише искључиво законом. Садашње решење даје Влади дискрециону моћ која јој не припада, отвара прилике за корупцију и притиске различитих интересних група и уноси нестабилност и неизвесност у порески систем Србије.

**Опорезивање дохотка.** Закон о порезу на доходак грађана који је био на снази до доношења новог закона у марту 2001. године, међан је преко десет пута, неке од његових одредби које су резултат ових промена су одлукама Савезног уставног суда из марта 2000. године и Уставног суда Србије из октобра 2002. године проглашене неуставним или због своје несагласности са другим законима или због неуставног ретроактивног дејства. Већ и из ових разлога доношење новог Закона о порезу на доходак било је добродошло.

Уколико се изузме отклањање очигледних нелогичности старог закона, нови закон међутим, није са становишта укупне политике опорезивања прихода појединаца донео значајне новине. Најважнија промена јесте измена пореске основице која је новим законом дефинисана као бруто износ прихода. То, у зависности од врсте прихода, од којих, као и у старом закону, и даље зависи и висина пореске стопе и поступак утврђивања и плаћања, значи да се пореска стопа примењује на износ бруто прихода који поред нето износа који прими појединац, садржи и порез и доприносе за обавезно социјално осигурање. Ова измена је, међутим, са становишта оног ко подноси порески терет само формална, и сама по себи не мења његов положај.

Једино је у случају зарада дошло до заиста значајне измене пореске основице у коју су поред плате укључена и сва примања које запослени добије од послодавца, дакле и топлог оброка и регреса. Овом променом учињена је неисплативом распрострањена пракса преливања плате у друге облике давања запосленим ради избегавања до тада заиста високог укупног оптерећења плата јавним дажбинама које поред пореза укључују и доприносе за обавезно социјално осигурање. Истовремено је, мерено према нето заради, укупно оптерећење зарада јавним дажбинама смањено са око 105% на око 72%. Уколико се, међутим, на ово оптерећење дода и порез на фонд зарада, који је исте године уведен ради обезбеђења релативно издашног пореског прихода јединицама локалне самоуправе, а који је у 2004. години укинут, порез и доприноси чинили су 77,2% нето зараде. Ове промене представљају добар пример снижења пореске стопе уз проширење пореске основице, којима се истовремено

смањују размере дисторзија које постоје у опорезивању прихода грађана. Уколико се, међутим, изузму доприноси за обавезно социјално осигурање, дакле, уколико се посматра само чисто пореско оптерећење, оно је порасло будући да је пореска стопа остала иста, 14%, а у пореску основицу су укључени раније неопорезовани приходи.

И у новом закону задржано је цедуларно опорезивање дохотка, а задржане су и дефиниције различитих прихода и висина пореских стопа. Пореска стопа на зараде остала је 14%, а 20% на све друге приходе: од пољопривреде и шумарства, самосталне делатности, ауторских права и права индустријске својине, капитала, непокретности, на капиталне добике и на тзв. остале приходе. Дошло је, међутим, до промене висине нормираних трошкова код неких врста прихода што је, имајући у виду административну компликованост и лимитираност коришћења постојеће могућности доказивања стварних трошкова, у основи и изменило њихову ефективну пореску стопу. На приходе од закупа и уговора од делу ефективна пореска стопа је порасла јер су нормирани трошкови смањени са ранијих 35% на 20%, а снижена је на приходе од дивиденди јер је умањење опорезиве основице повећано на 50% уместо ранијих 10% исплаћене дивиденде.

Задржана је и прогресивна пореска стопа (10%, 15% и 20%) на годишњи приход грађана, као и начин утврђивања и плаћања овог пореза, једино што је уведена посебна олакшица за странце резиденте запослене код домаћих правних и физичких лица којом је неопорезиви годишњи приход утврђен у готово пет пута вишем износу него за држављане Србије. Циљ ове знатно повољније пореске позиције странаца резидентна донекле се може разумети. Праг преко кога се плаћа порез на годишњи доходак због ниских доходака у Србији у односу на европски просек је и сам релативно низак, те би сви странци резиденти постали обвезници овог пореза. Иако је тачно да су страни инвеститори потребни, не непосредно због повећања броја појединаца пореских обвезника, већ због привредног раста, а имајући у виду и релативно ниску стопу пореза на годишњи доходак, ова одредба која дискриминише пореске обвезнике у зависности од држављанства не може се сматрати оправданом.

Изменама закона о порезу на доходак грађана из 2002. године пореске стопе на приход од пољопривреде и шумарства и од самосталне делатности су истовремено када и стопа пореза на добит снижене на 14%. Овим изменама је дефинисано и пореско ослобађање за отпремине

приликом отпуштања вишка запослених, чиме је пореска политика дала свој допринос олакшавању реструктурирања привреде. Укинута је прогресивна стопа у опорезивању годишњег дохотка и замењена пропорционалном у висини од 10%. Поред тога, уведена је и нова категорија прихода, тзв. приходи спортиста и спортских стручњака, којима је утврђивањем нормираних трошкова на 50%, практично снижена ефективна пореска стопа са 16% на 10%. Ово је био покушај да се снижењем пореског оптерећења у легалне токове укључе значајни износи новца из трансакција у спорту. Иако незнатног релативног износа (приходи по овом основу чине око 0,2% пореза на доходак грађана), чињеница је да је у оквиру трансакција у спорту по овом основу опорезивањем у 2003. години било обухваћено 214,6, а у 2004. години 242,3 милиона евра. И ови подаци говоре у прилог тези да је у Србији пореска основица еластична на промене пореске стопе, те да је политика ниских каматних стопа добар избор. Она би требало, међутим, да буде примењена на све врсте прихода, а не само за оне пореске обвезнике чија је снага утицаја и способности за прикривање пореске основице релативно велика. Оваквом дискриминацијом пореских обвезника, кажњавају се савесни и повећава њихова одбојност према плаћању пореза, што се свакако не може сматрати жељеним исходом.

Закон о порезу на доходак измењен је и у 2004. години. Пореска стопа на приход од самосталних делатности снижена је на 10%, што представља усаглашавање са истоврсном променом стопе пореза на добит предузећа. Предузетници који воде пословне књиге по систему двојног књиговодства су са пореског становишта у потпуности изједначени са предузећима, а они који оптирају да се укључе у ПДВ обавезани су да књиге воде на овакав начин, без обзира на обим промета или врсту делатности. Такође, порески третман предузетника добили су и обвезници који остварују приход од пољопривреде и шумарства уколико су ПДВ обавезници или оптирају да постану ПДВ обвезници.

Смањен је и број ефективних пореских стопа у опорезивању прихода од ауторских и сродних права која настају услед различитог износа нормираних трошкова, тако што су сви ови приходи према висини нормираних трошкова сврстани у три уместо у ранијих пет група, дефинисана су и права сродна ауторском праву, а укинута је и паушално опорезивање прихода од извођења забавне и народне музике. Приход од камате на орочену динарску штедњу ослобођен је опорезивања, чиме је престало опорезивање камате на динарске штедне депозите у целини,

будући да су динарски штедни депозити по виђењу и раније били ослобођени опорезивања.

Овим се завршава списак позитивних промена које су у опорезивању дохотка донеле измене и допуне Закона о порезу на доходак из 2004. године. Остале промене су или очигледно демагошке или непотребно уносе нове дисторзије у опорезивање дохотка грађана.

У демагошке спада у пореској политици потпуно неуобичајено утврђивање пореске олакшице за само једну годину. Наиме, послодавац који на неодређено време запосли нове раднике у 2005. години ослобођен је плаћања пореза на зараду новозапослених радника. Поред тога што је вероватноћа да ће послодавци бити подстакнути на запошљавање нове радне снаге због ове краткотрајне олакшице блиска нули, она је по начину на који је дефинисана у потпуној супротности са концептом бруто зараде који је уведен почетком 2001. године. Наиме, порез на зараду саставни је део бруто зараде, односно порески обвезник је запослени, а не послодавац. Следи да би корист од ове олакшице морао присвојити новозапослени радник, тако што ће добити нето зараду која је увећана за цео износ пореза од чијег је плаћања ослобођен. Тиме се, наравно, не би смањили трошкови рада за послодавца, што изгледа као основи циљ ове олакшице. Овај циљ је, међутим, остварен тако што је држава пореским законом дала право послодавцу да присвоји нешто што је интегрални део зараде запосленог, што, благо речено, није у реду, а могли би се наћи и аргументи који указују на неуставност овакве одредбе. То што се синдикати, који би требало да буду заинтересовани за одбрану права запослених, нису бунили против ове одредбе, вероватно указује да у свести запослених и даље постоји само право на нето зараду, док порез који на њу плаћају као и доприносе за обавезно социјално осигурање доживљавају као бригу послодавца, а не као своје право и обавезу.

Признавање виших нормираних трошкова за приходе од закупа када су закупци путници и туристи за које је плаћена боравишна такса, од 50% уместо дотадашњих 20%, чиме је ефективна пореска стопа смањена са 16% на 10%, могло би се протумачити као подстицај легализацији прихода грађана од туризма и наплати боравишне таксе. Домети овог подстицаја су, међутим, веома неизвесни, док је извесно да је створена нова дисторзија, а неизбежно је и повећање трошкова администрација.

Пореско ослобађање камате на дужничке хартије од вредности само у случају да је издавалац држава (Република, покрајина или једи-



ница локалне самоуправе) или Народна банка Србије, међутим, представља веома лошу дискриминаторску меру у области опорезивања прихода од капитала (дивиденди, камата, капиталних добитака) која је и иначе проблематична како са становишта концепта саме пореске политике тако и са становишта укупне економске политике (подстицања штедње, дестимулације задуживања, развоја финансијског тржишта итд).

Прво, очигледно опредељење за опорезивање потрошње као најважнијег пореског извора у очигледној је супротности са било каквим опорезивањем приноса на штедњу, која по својој економској суштини представља будућу потрошњу. Дакле, опорезивањем камате на новчане депозите и камате на дужничке хартије од вредности, будућа потрошња се практично двоструко опорезује, једном као принос на штедњу у садашњости и други пут кроз порезе на потрошњу у моменту трошења уштеђевине у будућности.

Друго, тиме се снижава релативна цена а тиме и подстиче потрошња у садашњости. То, имајући у виду текуће покушаје да се ограничи потрошња становништва, како мерама монетарне политике које настоје да дестимулишу задуживање, тако и контролом плата јавног сектора и администрације, дефинитивно није циљ садашње економске политике.

Опорезивање приноса од ризичних хартија, дакле дивиденде, у земљама са развијеним акционарством, односно овим сегментом финансијског тржишта има исте ефекте као и опорезивање камате. У Србији у којој је највећи број акционара бесплатно добио акције кроз приватизацију, евентуални принос који доноси таквим власницима, не може се заиста сматрати приносом на штедњу, будући да само власништво над њима није настало инвестирањем у акције које подразумева одрицање од садашње потрошње. Истрајавањем на опорезивању дивиденди, међутим, истрајава се на двоструком опорезивању овог прихода, једном као добити предузећа, а други пут као прихода појединачног власника, те је сада ефективна пореска стопа на овај приход која износи 19% (10% пореза на дивиденду која се исплаћује по опорезивању добити стопом од 10%) међу највишим стопама опорезивања дохотка грађана (веће су само стопе пореза на камату на девизну штедњу, на капиталне добитке, на приходе од игара на срећу и на приходе од осигурања за измаклу корист које износе 20%). Посматрано из угла укупне економске политике, овим истрајавањем се дестимулише и развој

акционарства и финансијског тржишта уопште што је свакако супротно барем прокламованим циљевима економске политике.

Слична питања постоје и у опорезивању капиталних добитака. Иако су последњим изменама Закона о порезу на доходак грађана изузети из опорезивања приходи из трансакција правима ако су власничка права стечена наслеђем или уколико се трансакције обављају између сродника у правој линији и садашњих или бивших супружника, начин опорезивања капиталних добитака у српском пореском систему и даље је концепцијски проблематичан. Поред питања која је јављају код опорезивања приноса на депозитну штедњу и хартије од вредности, у случају опорезивања капиталних добитака проблематичан је и сам избор пореског обвезника. Са пореског становишта једино оправдање за опорезивање овог прихода може се јавити у случају када је циљ трансакција власничким правима приход из ових трансакција, односно ситуација у којој појединац остварује свој доходак из ове активности. Знак, иако не потпуно поуздан, да оваква ситуација постоји јесте да се само власничко право које је предмет трансакције у власништву продавца налази релативно кратко време. Непосредно следи да би се опорезивање капиталних добитака морало ограничити на трансакције са власничким правима која је појединац стекао у претходном релативно кратком периоду. Оваква одредба постојала је пре доношења новог Закона о порезу на доходак 2001. године, према којој се капитални добитак није јављао у случају у којем је власничко право у портфељу појединца било преко пет године. Ова одредба је, потпуно неоправдано, замењена одредбом према којој се капитални добитак не јавља само у случају у којем се власничко право налазило у поседу појединца пре 24. јануара 1994. године што и није концептуално повезано са пореском политиком, већ са проблемима изражавања набавне цене у новчаној јединици која је после хиперинфлације из 2003. године изгубила смисао мерила.

У конкретном случају ослобађања од пореза камате на дужничке хартије у зависности од њиховог емитента, међутим, отвара и непосредна питања. Прво, директно у односу на државу и НБС дискриминише све друге емитенте. Друго, посматрано са друге стране, великодушно су награђени садашњи власници ових хартија. Имајући у виду да је пре свега реч о обвезницама старе девизне штедње намеће се и питање да ли је доношење ове пореске олакшице резултат утицаја потенцијално снажног интересног лобија у чијем су се власништву кроз секундарно тржиште концентрисале ове обвезнице?

Измене Закона о порезу на доходак грађана утврђују и да се приход од пољопривреде и шумарства неће опорезивати у 2004. и 2005. години. Тиме је само одложено решавање проблема опорезивања ове области, чији је порески третман, изузев прилагођавања уведеном ПДВ, у потпуности остао исти као и пре пореских реформи из 2001. године. Са административног становишта ова се мера, уколико је привремена, може сматрати оправданом будући да је порески приход занемарљив, пре свега због деценијског потцењивања катастарског прихода као основице за опорезивање, док су трошкови утврђивања обавезе решењем које издаје Пореска управа вероватно већи, па је нето порески приход врло вероватно негативан. Међутим, никако не би било добро да је ова мера само наставак праксе да се води демагошка фискална политика према овој, због броја, политички значајној групацији обвезника. На тај начин, пољопривредна газдинства плаћају изузетно мали порез, што је неправедно у односу на друге пореске обвезнике и што истовремено успорава структурне промене у пољопривреди.

У целини узев у опорезивању дохотка појединаца и добити предузећа, која у крајњој инстанци и није ништа друго до такође доходак појединца, су области у којима су концентрисане најзначајније дисторзије. У порезу на добит оне се јављају као различит обим ослобађања у зависности од величине и делатности обвезника, као и територије на којој инвестира. У порезу на доходак грађана извор дисторзија је различита висина ефективних пореских стопа у зависности од извора прихода појединца. Иако се цедуларно опорезивање дохотка може образложити чињеницом да пореска администрација из различитих разлога још увек не располаже квалитетним и обухватним подацима о приходима појединаца, што значи да би јој било веома тешко да измери и контролише пореску основицу за опорезивање тзв. глобалног дохотка појединца, постојећа диференцираност пореског оптерећења различитих извора прихода и различитих обвезника не може се оправдати овим административним разлогом. Разлике у висини ефективних пореских стопа и у третману пореских обвезника у случају исте основице сведоче о потпуно неконсистентном систему који је настао као исход различитих једнократних измена и намера, а без целовитог приступа опорезивању дохотка појединца. Следећа табела најбоље говори о тачности претходне констатације.

Табела 2. Ефективне пореске стопе на доходак грађана

Ефективна пореска стопа	Доходак
20%	<ul style="list-style-type: none"> <li>– камата на девизне депозите</li> <li>– камата на дужничке хартије од вредности чији емитент није држава или НБС</li> <li>– капитални добитак</li> <li>– добитак од игара на срећу</li> <li>– премија осигурања за измаклу корист</li> </ul>
19%	<ul style="list-style-type: none"> <li>– дивиденда</li> </ul>
16%	<ul style="list-style-type: none"> <li>– закупнина када купац није путник или туриста за којег је плаћена боравишна такса</li> <li>– приходи од уговора о делу и допунског рада</li> <li>– примања чланова управних и надзорних одбора, народних посланика, стечајних управника, судских вештака, судија поротника и судских тумача</li> </ul>
14%	<ul style="list-style-type: none"> <li>– зарада и друга примања из радног односа</li> <li>– приходи од пољопривреде и шумарства</li> </ul>
12%	<ul style="list-style-type: none"> <li>– приходи од ауторских и сродних права у извођењу естрадних програма забавне и народне музике, производњи фонограма, видеограма, емисија, база података</li> <li>– приходи од продаје секундарних сировина, шумских плодова и лековитог биља</li> </ul>
10%	<ul style="list-style-type: none"> <li>– приход од самосталне делатности предузетника</li> <li>– приходи од ауторских и сродних права за сликарска и графичка дела, дела примењене уметности и архитектуре, научна, стручна и публицистичка дела</li> <li>– закупнина када је купац путник или туриста за којег је плаћена боравишна такса</li> <li>– приходи спортиста и спортских стручњака</li> </ul>
8%	<ul style="list-style-type: none"> <li>– приходи од ауторских и сродних права за вајарска дела, таписерије, уметничку керамику, зидно сликарство посебним техникама, модно креаторство и уметничку обраду текстила</li> </ul>
0%	<ul style="list-style-type: none"> <li>– камата на динарске депозите</li> <li>– камата на дужничке хартије од вредности чији је емитент држава или НБС</li> </ul>

**Порез на фонд зарада** није представљао посебан фискални инструмент у односу на порез на зараде, јер је пореска основица иста – бруто зарада запосленог. Иако се може разумети разлог за увођење овог пореза, обезбеђење прихода локалним самоуправама, овај порез је и са становишта пореске и са становишта укупне економске политике имао значајне недостатке. Прво, представљао је још један извор дисторзија у опорезивању дохотка, који ствара и додатне административне трошкове предузећима, која су принуђена да на исту основицу обрачунавају и посебно исказују и уплаћују две врсте пореза и три врсте доприноса. Друго, овај порез је додатно повећавао и онако високе пореске трошкове рада, поскупљивао отварање нових радних места и стварао подстицаје за избегавање формалног запошљавања. Стога је његово укидање марта 2004. године било добра одлука, без обзира на негативне реакције које је оно природно изазвало код локалних самоуправа.

**Доприноси за обавезно социјално осигурање** имају веома велики релативни значај у јавним финансијама Србије: приходи од доприноса представљају преко четвртине укупних јавних прихода, док расходи на ове намене представљају око две петине укупних јавних расхода. Иако се, строго посматрано, доприноси за пензијско осигурање, здравствено осигурање и за осигурање за случај незапослености не би требало сматрати порезима, будући да њиховим плаћањем обвезник доприноса стиче одређена и дефинисана права, они у Србији имају више карактер пореза на доходак него осигурања. Порески карактер им даје њихова обавезност и, изузев донекле у случају пензионог осигурања, одсуство везе између висине уплата и обима права. Због њиховог значаја за јавне финансије и имајући у виду њихов сада претежно порески карактер, а без претензија на анализу самог система осигурања, овај део посвећен је променама у начину утврђивања основице и стопе доприноса, дакле пре свега чисто фискалним питањима.

Осигурање за случај незапослености практично је једнако наменском порезу који запослени плаћају (као вид наметнуте солидарности), а чија је намена финансирање различитих облика помоћи онима који су остали без посла. Овај допринос сама његова обавезност чини порезом, те док она постоји неће се променити ни порески карактер овог доприноса, без обира на његове могуће модификације.

У случају здравственог осигурања ситуација је нешто другачија. По свом карактеру овај допринос би одговарајућим променама, пре свега

успостављањем везе између висине уплате и обима здравствених услуга на које обвезник-осигураник стиче право, могао да поприми карактер осигурања, који сад због одсуства ове везе суштински нема. Ове би промене, међутим, морале да дају прилику за избор висине обавезе осигурања, дакле да унесу елементе добровољности у цео систем. У том случају би у делу у којем би била прописана обавезна минимална стопа здравственог доприноса он и даље задржао карактер наменског пореза, чији су приходи усмерени у финансирање здравствених услуга, док би у делу у којем би избор био слободан, овај допринос стекао особине осигурања. У постојећим условима, он такође у целини има карактер наменског пореза.

Реформа која је током прве четири године транзиције предузета у домену пензионог осигурања омогућила је да овај допринос има највише особина осигурања. Имајући у виду да замена садашњег система финансирања пензија из текуће наплате доприноса, на капитализовани пензиони систем захтева за сада непостојећа средства којима би се финансирао прелазак са једног на други систем, досадашње промене представљају несумњиво максимално могућ напредак при задатим ограничењима. Ово је и једини допринос код којег постоји веза између висине уплата доприноса и висине пензије на коју се стиче право, као и, поред минималне, дефинисана и максимална годишња основица за плаћање доприноса, прелазак преко које значи и стицање права на поврат више уплаћеног доприноса.

Ради разумевања промене које је донео нови Закон о доприноси-ма усвојен у 2004. години потребно је дати кратак осврт на ранију ситуацију. До доношења овог Закона осигураник, обвезник плаћања и основице били су утврђени законима који дефинишу права по основу осигурања. Висина стопе по којој се плаћа допринос није био прописан законом, већ је право утврђивања њене висине дато одговарајућим фондовима. То су четири пензијска фонда (ПИО): за запослене, за самосталне делатности, за пољопривреднике и војни пензијски фонд; Републички завод за здравствено осигурање (ЗЗО) и Национална служба за запошљавање (НСЗ).

Три закона су, дакле, прописивала минималне основице за различите категорије осигураника, а фондови су имали обавезу и да периодично утврђују њихову висину. У закону о пензијском осигурању и закону о запошљавању и осигурању за случај незапослености, који су

били промењени током 2003. године, минималне основице су међусобно усаглашене и дефинисане као проценат од просечне зараде остварене у Републици у претходном кварталу. У закону о здравственом осигурању, који није био промењен истовремено остао је систем утврђивања преко коефицијената, те су се у пракси износи минималних основица усаглашавали између фондова, али само у случајевима у којима су основи осигурања једнаки.

Иако су основни принципи били заједнички за све три врсте обавезног осигурања, у пракси су били примењивани на различите начине, тако да је цео систем био изузетно компликован како за плаћање обвезницима, тако и за контролу Пореској управи. Постојало је чак тридесет пет различитих основица и двадесет различитих стопа. Код основног, односно преовлађујућег основа осигурања, радног односа, било је утврђено осам најнижих основица и то у зависности од степена стручне спреме. Претпоставка да основица осигурања у свим случајевима треба да буде позитивно корелисана са степеном стручне спреме и то на једнак начин у свим делатностима и код свих послодаваца јасно нити је била реалистична, нити би основица осигурања на овај начин обавезно морала да зависи од формалног степена образовања.

Стога доношење Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање представља велики напредак и неопходни корак у консолидацији области која, с једне стране, представља, појединачно највећу ставку на приходној страни јавних финансија Србије, а, с друге стране, једну од најосетљивијих ставки на њиховој расходној страни. Генерално узев, највећа побољшања која доноси овај закон су укидање компликованог система осам минималних основица утемељених на степенима стручне спреме, сви осигураници, односно обвезници плаћања утврђени су у једном, а не као до сада у три различита закона, а стопа обавезног доприноса је утврђена законом, како је и ваљано, а не одлуком фондова.

Утврђене висине стопа доприноса, међутим, супротно очекиваном смањењу, донеле су повећање оптерећења на зараде запослених, односно повећање трошкова рада. Сада збирно оптерећење износи 35,8% и у односу на претходних 33,6% повећано је за 2,2 процентна поена. Великодушна предизборна обећања о радикалном смањењу трошкова јавних дажбина који оптерећују зараде из 2003. године су се, дакле, у 2004. години свела на скромних 1,3 процентних поена када се у обзир узме укидање пореза на фонд зарада.

Овај исход, међутим, не представља изненађење јер би и само површно познавање проблематике система социјалног осигурања у Србији било довољно да се закључи да само радикална реформа расходне стране, односно самог система осигурања може омогућити мање фискално оптерећење зарада по овом основу.

### **Опорезивање имовине**

Доношењем новог Закона о порезима на имовину у 2001. години ови порези су наставили да обухватају а) порез на власничка права на непокретностима, акцијама и уделима, б) порез на пренос овим власничким правима, као и правима на индустријску својину, на половним аутомобилима, трајном праву коришћења градског грађевинског земљишта и в) порез на наслеђе, односно поклон ових права, као и наслеђених или на поклон примљених покретности, новчаних депозита и готовог новца. Пореска основица је у свим случајевима остала тржишна вредност власничког права које се поседује, односно које је предмет трансакције. Задржане су и дефиниције пореског обвезника, који је власник права, поклонопримац или наследник, односно продавац утврђених власничких права. Изузимање из опорезивања као и порески кредити су концептуално такође остали исти.

У случају у којем је непокретност део пословне имовине обвезника, пореска стопа је остала 0,4%, док је у опорезивању непокретности чији власници не воде пословне књиге уведена прогресивна пореска стопа са следећом скалом: уколико је тржишна вредност непокретности до 6 милиона динара стопа је 0,4%, ако се налази у распону од 6 до 15 милиона динара стопа је 0,8% на износ изнад 6 милиона, ако се налази у распону од 15 до 30 милиона стопа је 1,5% на износ изнад 15 милиона, а уколико је тржишна вредност непокретности процењена на преко 30 милиона динара, пореска стопа износи 2% на вредност изнад овог износа. Новим законом задржана је и већ постојећа прогресивност у опорезивању наслеђа и поклона, али је и утврђена виша пореска стопа за наследнике и поклонопримце који нису у сродству са оставиоцем, односно поклонодавцем са дотадашњих 3% на 5%, као и пореска стопа код преноса апсолутних права на некретнинама.

Порез на непокретну имовину, као и порез на наслеђе и поклон су, дакле, у пореском систему Србије једини порези са прогресивном



пореском стопом. Без намере да се улази у начелну расправу о теоријским разлозима, као и практичним предностима и недостацима прогресивног опорезивања уопште, као и у случају конкретне пореске основице, не чини се да је ова прогресивност у Србији дала неке значајне практичне резултате. Изузев политичке поруке да богатији морају поднети и релативно већи порески терет, приходни домети прогресивног опорезивања непокретности и наслеђа и поклона су готово занемарљиви. Како је наслеђе и поклон по природи ствари спорадична пореска основица од које се ни не могу очекивати издашни порески приходи, најважнији узрок сразмерно малим приходима од пореза на непокретности је начин на који је утврђивана тржишна вредност као основица за опорезивање.

Иако је закон као пореску основицу прописао тржишну вредност, пореска администрација, у чијој надлежности је утврђивање пореске обавезе, је, следећи подзаконским актом Министарства финансија прописана правила, по правилу висину пореске обавезе утврђивала уз вишеструко потцењивање пореске основице. Непосредан доказ томе је и чињеница да је пореска основица код преноса права на непокретностима коју такође утврђује пореска администрација осам до десет пута већа за исту непокретност.<sup>13</sup>

Разлог за овакве инструкције пореској администрацији није тешко разумети, независно од тога да ли су оправдани. Наиме, у Србији у првим годинама транзиције које су дошле после деценијског економског пропадања, две хиперинфлације, санкција и рата, као и приватизације ранијих станова у друштвеном власништу које су запослени у складу са тадашњим социјалистичком самоуправном праксом добијали од својих предузећа а током приватизације стекли власништво по повлашћеним условима и уз инфлаторно обезвређење вредности, тешко да је за већину становника тржишна вредност непокретне имовине показатељ богатства. С друге стране, и сам велики број грађана који су порески обвезници, који су у принципу ненавикнути на плаћање пореза, чини да утврђивање висине пореске обавезе представља политички осетљиво питање. Поред тога, несређене, непотпуне и неажурне евиденције о власништву над некретнинама онемогућавају потпун обухват пореских обвезника, што додатно ствара незадовољство оних који га плаћају.

---

<sup>13</sup> Видети студију Б. Беговић и остали, *Реформа пореског система Србије (2)*, ЦЛДС, Београд, 2004.

Имајући у виду све ове проблеме, политика која би у опорезивању власништва над непокретностима дала веће приходне ефекте би, уместо прогресивности која у постојећим условима представља само декларацију, морала бити усмерена на прво, реално вредновање саме пореске основице и друго, на потпун обухват свих обвезника. То би омогућило да овај порез постане значајнији ослонац у финансирању надлежности локалних самоуправа чији је приход. Овај циљ би морао бити један од приоритетних циљева пореске политике како би се локалне финансије ојачале и смањило њихов притисак на централни буџет. Иако је у 2004. години дошло до помака у правцу реалнијег утврђивања пореске основице у опорезивању непокретности, он се не може сматрати довољним, поготово што у основи није заснован на систему који би омогућавао трајно и непристрасно мерење пореске основице.

Кад је реч о опорезивању власништва над акцијама и уделима, ова пореска основица у основи представља наслеђе из ранијег социјалистичког система у којем приватно власништво над предузећима није било показатељ богатства, већ друштвено неприхватљив симбол. Анализа његових штетних последица на развој акционарства, финансијског тржишта као и са становишта пореске политике непримереног вишеструког опорезивања које је изазивало, готово је идентична већ изложеној у случају опорезивања прихода од капитала. Стога је добро што је овај основ опорезивања укинут изменама и допунама закона о порезима на имовину у 2004. години.

Пренос акција и удела њима, на жалост остао је предмет опорезивања и после измена Закона о порезима на имовину из 2004. године. Овај порез само повећава трансакционе трошкове трговања хартијама од вредности који су и без овог пореза значајни имајући у виду регулацију промета хартија од вредности и наметнуту обавезу трговине преко овлашћених посредника и на берзи који наплаћују не безначајне провизије. Измењена закона о порезима на имовину Централни регистар хартија од вредности је чак обавезан да аутоматски наплаћује овај порез и овлашћен да за то наплати провизију од продавца акција. Имајући у виду да приходи од овог пореза и у 2003. и у 2004. године чине једва 0,02% укупних пореских прихода, дефинитивно није јасно због се истрајава у опорезивању ових трансакција.

Измене закона о порезима на имовину донеле су и нову нижу стопу опорезивања преноса власништва над половним аутомобилима и

пољопривредном земљишту која је сада 2,5%, док је стопа пореза на пренос непокретности остала 5%. Ово диференцирање пореских стопа тешко да се може сматрати изразом промишљене пореске политике. Оно се може разумети само као компромис између раније датог обећања да ће се стопа пореза на пренос са 5% смањити на 2,5% и значаја који порез на промет непокретности има у финансирању буџета локалних самоуправа. Смањење стопе пореза на пренос непокретности на 2,5% би локалне самоуправе оставило са преполовљеним приходом од овог пореза и то у ситуацији пред увођење ПДВ, због којег су већ биле суочене са губитком прихода од пореза на промет, када су ефекти увођења ПДВ били неизвесни, а локалне самоуправе без превише поверења да ће ранији приход од пореза на промет бити компензован трансферима из републичког буџета.

Начелно посматрано, опорезивање капиталних трансакција дестимулише промет капитала/имовине што је извор неефикасности и подстиче одржање нерационалне алокације ресурса. Стога, осим у случају у којем постоје јаки фискални разлози, овакви порези не би требало да постоје. Са фискалног становишта једино је, и то за локалне самоуправе, значајан приход од пореза на пренос непокретности, који представља око 1,5% укупних пореских прихода, те би пре његовог евентуалног укидања било потребно размотрити могући порески извор којим бе се компензовао губитак овог прихода. У свим осталим случајевима приход од пореза на пренос апсолутних права је безначајан, те дефинитивно нема ни фискалних разлога за њихово постојање.

### **Специфични порески облици**

**Порез на финансијске трансакције** који је 2001. године настао као замена за две, од раније постојеће дажбине, „таксу” и „допринос” солидарности на трансакције у платном промету, је са ужег пореског становишта свакако представљао побољшање будући да се уместо два наменска квази пореза установио један порез као буџетски приход без унапред одређене намене, а пореско оптерећење платних трансакција није повећано. Његово економско дејство је, међутим, вишеструко лоше. Прво, повећава се цена употребе и онако оскудног и скупог инпута – капитала. Друго, дестимулише се обављање финансијских трансакција у легалним токовима у ситуацији у којој је пословање готовим

новцем и изван легалног система плаћања већ велики проблем. Треће, успорава се обрт новца, а трошкови се великом брзином преваљују на целу легалну економију. Додатно, овај порез се у време када се платни промет обављао преко ЗОП могао сматрати ефикасним фискалним инструментом чије прикупљање није стварало додатне административне трошкове пореској управи. По преласку платног промета на банке и после смањења стопа крајем 2002. године и бројним изузимањима у 2003. години овај инструмент је постао изузетно компликован за администрирање које банке нису, с правом, хтеле да преузму на себе. Исход је била његова и фискална неефикасност. Стога је одлука о његовом укидању формално усвојена у скупштини 2004. године била потпуно исправна.

Доношење Закона о порезу на употребу, држање и ношење одређених добара представљало је замену за бројне дажбине које су у периоду пре 2000. године уведене уредбама и које су углавном представљале различите ванбуџетске наменске приходе. У мери у којој је овај закон интегрисао порески систем може се сматрати побољшањем пореског система. Задржавање пореских форми које се не могу другачије схватити него као покушај законодавца да, у недостатку информационе основе и начина за ефикасно прогресивно опорезивање дохотка грађана, посредством изабраних индикатора (проксија) посебно и додатно опорезује богатије појединце, међутим, дефинитивно се не може сматрати оправданим.

Први проблем са овим порезом је тешкоћа да са начелног становишта прихвати овакав метод процењивања основе за опорезивање. Други проблем је сам избор добара чија се употреба или држање опорезује. Тачно је да возила, мобилне телефоне, чамце и јахте, као и делимично оружје у начелу поседују и користе релативно богатији грађани у Србији. Међутим, њихов број, када се изузму возила и мобилни телефони, је занемарљив, па приходи по свим основама у 2002, 2003. и 2004. години у просеку представљају око 1,3% укупних пореских прихода.

Добра илустрација примењене логике опорезивања је врло поучан пример намета који се плаћају за боравак и привез чамаца, бродова – ресторана и других угоститељских и забавних објеката, за рекреационе сврхе (одмор и излетнички туризам). Ови намети се плаћају по чак три основа. Прво, плаћа се намет који представља једну од накнада за воду и то јавном водопривредном предузећу, иако је дефинитивно нејасно

зашто и за коју тачно услугу. Друго, Закон о локалној самоуправи прописао је да јединице локалне самоуправе могу уводити комуналне таксе готово у идентичним случајевима. Мада ни ово решење није најсрећније ова такса је барем део јавних прихода локалних самоуправа. Дакле, нека врста локалног пореза без унапред одређене намене, додуше са прилично ретроградним начином избора пореске основице. Треће, и Закон о порезу на употребу, ношење и држање добара у сличним ситуацијама прописује плаћање пореза од којег приход припада буџету Републике, па су власници ових објеката и порески обвезници Републике. Испада тако, барем по броју накнада, такси и пореза које плаћају, да су власници ових објеката најзначајнији порески обвезници у Србији.

Овај закон би свакако требало укинути и тиме из пореског система Србије елиминисти концепцијски неутемељен и фискално неефикасан порез. Уместо укидања у целини, овај закон је у 2004. години измењен тако што је укинут порез на мобилне телефоне који су плаћали постпед претплатници, који је, иначе, чинио готово половину прихода од овог пореза. Такође, измењени су и износи које плаћају власници аутомобила, па су за све аутомобиле до 1600 кубика износи смањени, а за возила са преко 2000 кубика они повећани, а укинут је и порез на чамце, али је остао за пловне објекте. Илустрације ради и док су се опорезивали чамци порески приход није чинио ни 0,5% прихода од овог пореза (у апсолутном износу у 2004. години приход од опорезивања чамаца, пловећих постројења и јахти био је 6,3 милиона динара). Стога, изузев политичке демагогије, овај порез нема никакве разлоге за постојање.

Крајем 2004. године, готово неопажено, порески систем Србије добио је један прилично неуобичајен порез: **порез на премије неживотних осигурања**. Овај закон од 13 чланова као основицу на коју се обрачунава порез по стопи од 5% прописао је износ укупне премије осигурања утврђене уговором о пословима неживотног осигурања. Као порески обвезници утврђена су друштва за осигурање. Од овог пореза је ослобођено осигурање од последица незгоде, повреда на раду и професионалних обољења, добровољно здравствено осигурање, осигурање моторних возила власника са утврђеним инвалидитетом, осигурање стамбених и извозних кредита, осигурање кредита које грађани плаћају у ратама и осигурање пољопривредних кредита. Ова изузимања, практично у приликама у Србији, као основицу остављају осигурање непокретне и покретне имовине.

Изузев чисто фискалне, коју је у овом моменту тешко проценити, ни у начелима пореске политике нити у пореској пракси европских држава није могуће наћи аргументацију за овај закон. Извесно је, међутим, да ће, чини се, логично преваљивање ове обавезе на осигураника додатно успорити и онако веома спор развој тржишта осигурања у Србији. Стога овај закон није ни требало доносити и било би добро да се што пре укине.

Чувени **Закон о порезу на екстра профит**, чији је пун назив Закон о једнократном порезу на екстра доходак и екстра имовину стечене искоришћавањем посебних погодности, са становишта пореске политике представља највећи и можда једини потпуни промашај у периоду транзиције. Ово и није порески закон, већ политички покушај успостављања накнадне правде ретроактивним опорезивањем. Порез који се настојао наплатити овим законом и није порез, већ казна чија је висина требало да зависи од размера „посебних погодности” које су појединци или предузећа уживали у претходном режиму. То је и основни проблем са овим законом. Порез није казна, већ редовна, законом прописана и унапред позната и извесна дужност грађана једне земље, чијим испуњавањем они доприносе производњи јавних добара и услуга које сами користе.

Покушај да се неправда или незаслужене политичке привилегије накнадно исправе или санкционишу наплатом посебног, у те сврхе обликованог пореза логично се запетљао у питање дефинисања пореске основице од које је, практично, непосредно и зависио избор обвезника. Основица и није могла бити дефинисана на начин који би омогућавао недвосмислено и тачно утврђивање пореске обавезе, јер такве врсте пореске обавезе није ни било у време када су коришћене „посебне погодности” те самим тим нема ни одговарајућих евиденција. Стога је већина решења и оборена у управним споровима пред Врховним судом. Апсурд који је такође логична последица посезања за средством непримереним основној намери је и то да је пореска обавеза разрезана друштвеним предузећима, која ионако у или на ивици банкрутства, нити су могла да је плате, нити су као предузећа имала стварне користи од „посебних погодности” које је њихово руководство у време претходног режима могло имати.

На крају, потребно је приметити да владавина права у свакој демократској држави подразумева да се казна изриче у редовној судској

процедури и на основу доказаног кривичног дела или прекршаја. Стога је и питање које се хтело решити доношењем овог закона требало решавати у такој процедури, а не укључивати министарство финансија и пореску администрацију у послове за које нису, нити могу, а ни не треба да буду надлежни.

Остаје да се види када ће Влада и министарство финансија скупити храбрости и предложити укидање овог закона који у основи и није ништа друго до демагошко популистички потез из првих дана по смени старог режима, који је народу и био представљен као коначно пристигла правда. Ако ни због чега другог, оно због тога што је већ утрошено и превише времена у утврђивање свих могућих основица које прописује овај закон, те су се његове и приходне и политичке употребе исцрпле.

Уместо у овакве подухвате, у Србији је напор преко потребно усмерити у успостављање трајних пореских института и институција и изградњу административних капацитета који ће омогућити њихову доследну и свеобухватну примену.

### **Локални јавни приходи**

Извори финансирања јединица локалне самоуправе уређени су Законом о локалној самоуправи, усвојеним почетком 2002. године. Руководен опредељењем за отпочињање процеса фискалне децентрализације, овај закон је уз раније уступљене приходе (порези на имовину, део пореза на промет и део пореза на зараде, а у целини приход од опорезивања осталих извора дохотка) и изворне приходе (боравишну таксу, локалне комуналне таксе, самодопринос), општинама и градовима уступио приход од пореза на фонд зарада, као и приходе од закупнине, и додатно усмерио и део прихода од неких накнада. Ово последње, међутим, није било истовремено усаглашено у законима којима су те накнаде уведене а који су остали неизмењени, а ни са Законом о јавним приходима и расходима који изворно регулише припадност прихода различитих нивоа власти. По укидању пореза на фонд зарада, а након увођења пореза на додатну вредност као замена за приходе од пореза на промет и пореза на фонд зарада, повећано је учешће јединица локалне самоуправе у порезу на зараде и установљени су трансфери из буџета Републике.

Јединице локалне самоуправе су од 2002. године битно самосталније, нарочито у самој буџетској процедури према којој саме утврђују обим

свог буџета, што раније није био случај. Сами локални јавни приходи, који се деле на уступљене и изворне, међутим, изузев промена условљених увођењем ПДВ, нису претрпели битније концепцијске промене.

Уступљени јавни приходи локалним самоуправама, који представљају део прихода од пореза и накнада за које су пореска стопа или износ обавезе уређени законом, актом Владе или ресорног министарства, у просеку чине три четвртине текућих прихода локалних самоуправа. Преко половине њихових изворних прихода, у које су сврстани приходи од такси и накнада за које висину обавезе (стопу или апсолутни износ) утврђују органи локалне самоуправе дају накнада за коришћење и накнада за уређивање грађевинског земљишта које су регулисане Законом о планирању и изградњи, дакле непореским законом. Чак четири петице укупних изворних прихода јединица локалне самоуправе формира се из ове две накнаде, две комуналне таксе – за истицање фирме и за држање моторних возила и из закупнине коју оне добијају по основу издавања некретнина.

Стога се може рећи да су промене у политици јавних финансија Србије тек отвориле питања начина и извора финансирања локалних самоуправа. Пре одговора на ово питање, као претходан проблем мора се размотрити веза између реалне економске снаге, односно резултујућег фискалног капацитета и обима њихових надлежности. Тек по решавању овог претходног питања могло би се озбиљније приступити избору мера фискалне децентрализације и њених облика, као и релација локалних самоуправа са централном влашћу у чијој надлежности по природи ствари морају остати полуге фискалне политике.

У овом избору неопходно је имати у виду две следеће чињенице. Прво, највећи број локалних самоуправа у Србији је самостално фискално неодржив. Друго, цела Србија је у економском и територијалном смислу релативно мала за успостављање одрживог фискалног федерализма и већих територија него што су постојеће општине и градови без угрожавања делотворности фискалне политике земље, па и саме државе у политичко-територијалном смислу. Стога није реалистично нити оправдано тражити решење проблема финансирања функција локалних самоуправа у увођењу посебних локалних пореза код којих би оне самостално утврђивале обвезнике, пореску основицу и стопу.

Стога се чини најцелисходнијим да се, уместо настојања да се измисле и уведу неки посебни изворни порези који би били у надлежности



локалних самоуправа, напори треба да усмере на формулацију критеријума и процедура према којима би се утврђивала висина трансфера из републичког буџета за сваку од њих. Ови трансфери сада, по увођењу ПДВ, практично представљају најзначајнији појединачни приход локалних самоуправа. Такође, могуће је одговарајућим променама у регулацији пореза чији су приходи већ сада у целини уступљени њих учинити приходно издешнијим (на пример реално вредновање пореске основице код пореза на непокретности)<sup>14</sup>, дати делимичну аутономију локалним самоуправама у утврђивању висине пореског стопа (на пример законским прописивањем распона пореске стопе у оквиру којег се може утврдити висина) и побољшати координацију рада Пореске управе и одговарајућих органа локалних самоуправа у контроли и прикупљању ових пореза.

Пажњу заслужује, међутим, и начин на који су сада регулисани изворни приходи локалних самоуправа. Међу оне који имају највише пореских особина спадају локалне комуналне таксе. У овом домену практично није било никаквих измена у односу на претходни период, јер је део Закона о локалној самоуправи, донетог у 2002. години, који се односи на локалне комуналне таксе само незнатно измењен одговарајући део текста Закона о комуналним таксама и накнадама који је донет 1992, а последњи пут био измењен 2000. године.

Према постојећим решењима локална самоуправа може уводити комуналне таксе за коришћење права, предмета и услуга. У начелу, као обвезник ове таксе утврђен је корисник права, предмета и услуга за чије је коришћење прописано њено плаћање. Као моменат настанка таксене обавезе дефинисан је дан почетка коришћења права, предмета или услуге за чије је коришћење прописано плаћање таксе, а ова обавеза траје док траје коришћење права, предмета или услуге. Локална самоуправа има право да за исту таксу утврди различите висине у зависности од врсте делатности, површине и техничко употребних карактеристика објеката и од делова територије, односно зона у којима се налазе објекти, предмети или пружају услуге за које се плаћају таксе. Такође, прописано је које се локалне комуналне таксе утврђују у дневном, а које у годишњем износу.

Ни на који начин није регулисано питање рокова и учесталости измена висине ових такси, те тако локалне самоуправе у начелу могу стално мењати висину ових оптерећења. Имајући у виду да је ипак реч о

---

<sup>14</sup> Видети Беговић Б. и остали, *Реформа пореског система (2)*, ЦЛДС, Београд, 2004.

фискалним обавезама оваква ситуација економским учесницима ствара неизвесност у погледу висине укупних трошкова по основу јавних дажбина. Такође, то ствара и велике проблеме Пореској управи у администрирању ове врсте јавних прохода, при чему је додатна отежавајућа околност и то што су локалне самоуправе разнолико прописале надлежности пореске администрације у поступку наплате ових јавних дажбина.

Законска дефиниција основа за увођење локалних комуналних такси је потпуно неодређена. Тако, на пример, није јасно на коришћење којег права, предмета или услуге се плаћа такса за истицање фирме на пословном простору. Да ли је то право истицања фирме? Поставља се и питање: како се стиче то право?. Да ли се оно стиче оснивањем предузећа, односно регистрацијом предузетничке делатности? Иста или слична питања могу се поставити за било коју од ових такси. Логична последица јесте шареноликост која сада постоји међу локалним самоуправама у погледу избора основице, обвезника и висине таксене обавезе. Недавно истраживање<sup>15</sup> показало је да постоје прво, огромне разлике у висини таксене обавезе за исти основ у различитим локалним самоуправама; друго, да локалне самоуправе различито утврђују обвезнике за исту таксу; треће, да су разлике у заступљености такса по локалним самоуправама веома значајне; четврто, да локалне самоуправе нису у стању да процене приходе од појединачних такси што највише говори о њиховој неизвесности; и, пето, да поједине локалне самоуправе уводе и комуналне таксе које нису прописане законом.

Начелно посматрано све сада постојеће локалне комуналне таксе могу се сврстати у три групе које истовремено указују и на одговарајуће промене у регулацији.

Такса за истицање фирме на пословном простору је једина таксе која у основи представља локални порез. Њена карактеристика је обавеза за плаћања која није повезана са коришћењем неког јавног добра или услуге, већ је основица за плаћање таксе пословна активност или имовина обвезника. У случају ове таксе било би неопходно законом утврдити основицу, обвезника и распон у којем би локалне самоуправе могле самостално утврђивати стопу, односно висину обавезе, као и процедуру утврђивања и наплате како би се постојала извесност о величини ове дажбине, која истовремено представља и трошкове обвезника. Илустрације ради приход од наплате ове таксе прерачунат на збирну основицу

---

<sup>15</sup> Видети Б. Беговић и остали, *Реформа пореског система (2)*, ЦЛДС, Београд, 2004.

пореза на добит и пореза на приход од самосталне делатности даје просечну пореску стопу од око 3%. Чињеница да је стопа пореза на добит и пореза на приход од самосталних делатности сада 10%, говори у прилог потреби регулације ове таксе на претходно изложен начин.

Другу групу чине локалне комуналне таксе код којих се обавеза плаћања јавља само у случају да обвезник користи неко јавно добро или услугу. Таксе из ове групе би требало укинути као локалне комуналне таксе, а основ за наплату прихода редефинисати у одговарајући облик. Одговарајући облик, у зависности од основа плаћања, може бити закупнина, плаћање услуге у случају да је сама услуга јасно идентификована или плаћање дозволе за отпочињање и одвијање одређене економске активности.<sup>16</sup>

Трећу групу чине локалне комуналне таксе које једноставно нису одрживе, већ би их требало укинути. У ову групу спадају све оне таксе за које се нити пружа нити се може пружати нека услуга, или за које могућност идентификације основице или обвезника захтева непримењено скупо администрирање или оне којим се уводи вишеструко опорезивање одређене економске делатности.<sup>17</sup>

### Изградња пореске администрације

У 2003. години отпочела је примена Закона о пореском поступку и пореској администрацији (ЗПППА). То је и година у којој је Пореска управа формирана овим законом истовремено отпочела два сложена

---

<sup>16</sup> У ову групу спадају таксе за коришћење јавних површина у пословне сврхе, рекламних паноа, простора за паркирање друмских моторних и прикључних возила на уређеним и обележеним местима, слободних површина за кампове, постављање шатора или друге облике привременог коришћења, обале у пословне или било које друге сврхе, витрина ради излагања робе ван пословне просторије као и за држање ресторана и других угоститељских објеката на води, држање и коришћење пловних постојења и других објеката на води, осим пристана који се користе у пограничном речном саобраћају, чамаца и сплавова на води, осим чамаца које користе организације које одржавају и облежавају пловне путеве и држање средстава за игру („забавне игре“).

<sup>17</sup> У ову групу спадају таксе за: истицање и исписивање фирме ван пословног простора на објектима и просторима који припадају општини (коловози, тротоари, зелене површине, бандере и сл.), заузеће јавне површине грађевинским материјалом, приређивање музичког програма у угоститељским објектима, држање кућних и егзотичних животиња и држање моторних друмских и прикључних возила, осим пољопривредних возила и машина. Приход од ове последње који за локалне самоуправе није занемарљив би се могао надокнадити удвостручавањем годишње накнаде за друмска моторна возила чију висину утврђује Влада, а приходи и по сада важећим прописима припадају локалним самоуправама.

процеса, прво, трансформације саме пореске администрације, и, друго, доследне примене материјалних пореских закона у складу са први пут досетим целовитим процесним пореским законом.

Трансформација пореске администрације и пуно успостављање свих функција предвиђених ЗПППА подразумевало је крупне и суштинске промене у свим доменима њеног рада. Ова трансформација отпочела је у условима у којима је преовлађујући начин утврђивања обавеза био решење, без информатичких могућности аутоматског праћења редовности плаћања, без канцеларијске контроле, са готово искључивим ослањањем на теренску контролу у којој је избор обвезника за контролу углавном био стихијски, а не ретко и политички, и коју је спроводио организациони део администрације (финансијска полиција) који није имао готово никакву оперативну везу са другим функционалним деловима администрације (Републичака управа јавних прихода), и са готово конфедерално децентрализованом територијалном организацијом.

Један од можда, са оперативног становишта, и најважнијих проблема са којим се Пореска управа суочила, а који је логична последица претходног стања и раније организације саме администрације, је непостојање централизованог пореског књиговодства. Централизовано пореско књиговодство треба да пружи целовиту слику о почетном стању, текућем задужењу и плаћањима појединачног пореског обвезника по свим пореским обавезама. Неажурни и непоздани делови ове слике постојали су у територијалним јединицама, а кад је реч о текућим задужењима по порезу на промет, акцизама (без оних наплаћених на царини) и пореза и доприноса по одбитку текуће обавезе и плаћања постоје, али без почетног стања. Другим речима, из самог пореског књиговодства још није могуће добити довољно прецизан податак о структури и нивоу дуга појединачних обвезника, нити о структури и нивоу укупног пореског дуга регистрованих обвезника.

Пореска управа је током 2003. године начинила велики корак у правцу успостављања информационог система, нужног за ефикасно и непристрасно спровођење пореских закона. До краја 2003. године успостављен је јединствени регистар пореских обвезника доделом пореских идентификационих бројева за око 400.000 пореских обвезника правних лица и предузетника. Успостављањем пореског идентификационог броја и његовим увођењем у платне трансакције посредством банака и НБЈ створен је основ за изградњу јединственог информационог система Пореске

управе и аутоматско књижење у пореском рачуноводству. Извршена је централизација пореског рачуноводства за порезе по одбитку и порезе на промет. У јануару 2004. године први пут су сви исплатиоци прихода били у обавези да Пореској управи поднесу пореску пријаву са подацима о свим исплатама свим појединцима, чиме је створен основ за формирање базе података о приходима грађана, а тиме и ваљане информационе основе за мерење ове пореске основице као и претпоставка за примену метода унакрсне процене пореске основице. Уз све ове процесе истовремено су се одвијале и припреме за примену ПДВ, чија успешност критично зависи од способности и ефикасности пореске администрације.

Иако пред Пореском управом Србије стоје још многи проблеми које треба да реши, нарочито у изградњи, развоју и употреби информатичких капацитета и целовитог и јединственог система поступања у примени пореских закона, она је за веома кратко време створила солидну основу за брз преображај у модерну пореску администрацију. Основна претпоставка која мора бити испуњена да би се овај преображај у целини и десио јесте потпуна деполитизација ове институције, која подразумева да се сви запослени, а нарочито челни људи бирају искључиво по својим професионалним знањима и способностима, а не партијској припадности. Ово је лекција коју би, на жалост, партијски лидери у Србији тек требало да науче.

## ПОЛИТИКЕ ЈАВНИХ РАСХОДА

### Јавна потрошња

Подаци о консолидованој<sup>18</sup> јавној потрошњи у Србији дати у табели 3 сведоче о веома скученом избору који у датим условима имају доносиоци буџетских одлука. Они истовремено говоре и о дометима досадашње политике у овој области, која је, чини се, исцрпла могућности

<sup>18</sup> Консолидована јавна потрошња у ствари представља нето издатке. На пример, издаци на плате чине само нето зараде, без доприноса који представљају приход буџетских фондова, а издаци на добра и услуге не укључују порез на промет који такође представља приход буџета. Из ових разлога подаци из ове табеле нису непосредно упоредиви са подацима о јавним приходима из табеле 3.3.

да се, без заиста радикалних резова расходне стране, истовремено остваре стабилност и редовност извршавања обавеза, модернизација и ефикасност рада државне администрације и смањење учешћа јавне потрошње у друштвеном производу као стварни показатељ смањења пореског и квази пореског терета.

Трансфери становништву представљају у свакој години од 2001. преко 40% укупних расхода. Ови трансфери садрже расходе фондова социјалног осигурања и расходе буџета за ове намене, као и за различите видове социјалне помоћи. Издаци за пензије представљају преко две трећине ових расхода.

Табела 2. Консолидована јавна потрошња у Србији  
(милијарде динара, текуће цене)

	2000		2001		2002		2003		2004	
Бруто друштвени производ (БДП)	381,7		771,8		998,3		1198,1		1400,6	
Стопа раста цена на мало %			91,8		19,5		11,7		10,1	
Реалан раст БДП			5,5		3,8		2,7		7,2	
<b>Укупни расходи и нето задужење</b>	<b>129,6</b>	<b>100,0</b>	<b>283,9</b>	<b>100,0</b>	<b>445,3</b>	<b>100,0</b>	<b>511,9</b>	<b>100,0</b>	<b>593,0</b>	<b>100,0</b>
Укупни расходи и нето задужење % БДП	33,9		36,8		44,6		42,7		42,3	
Укупни расходи и нето задужење, реалан раст			14,2		31,3		2,9		5,2	
<b>Текући расходи</b>	<b>118,6</b>	<b>91,5</b>	<b>266,7</b>	<b>94,0</b>	<b>407,8</b>	<b>91,6</b>	<b>476,5</b>	<b>93,1</b>	<b>555,1</b>	<b>93,6</b>
Расходи на добра и услуге	61,6	47,6	123,4	43,5	172,3	38,7	201,7	39,4	237,6	40,1
Плате	33,4	25,8	65,4	23,0	95,3	21,4	113,2	22,1	132,9	22,4
Набавке добара и услуга	28,2	21,8	58,0	20,4	77,0	17,3	88,6	17,3	104,6	17,6
Исплате камата	2,2	1,7	5,6	2,0	8,8	2,0	11,3	2,2	17,7	3,0
Субвенције и остали текући трансфери	54,8	42,3	137,7	48,5	226,7	50,9	257,2	50,2	290,5	49,0
Субвенције	7,1	5,5	23,1	8,1	42,6	9,6	40,9	8,0	43,1	7,3
Трансфери становништву	47,7	36,8	114,6	40,4	184,0	41,3	216,3	42,3	247,4	41,7

	2000		2001		2002		2003		2004	
Капитални издаци	11,0	8,5	10,8	3,8	33,4	7,5	27,9	5,5	36,0	6,1
Опште резерве	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Нето задужење	0,0	0,0	6,3	2,2	0,6	0,1	7,4	1,4	1,8	0,3
Нето трансфери из Црне Горе	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	0,4	0,0	0,0
Салдо буџета	-0,8	-0,6	-7,4	-2,6	-42,6	-9,6	-34,9	-6,8	-0,3	-0,1
Инострани грантови	0,1	0,1	3,4	1,2	9,6	2,2	1,9	0,4	0,9	0,1
Салдо буџета	-0,7		-4,0		-33,0		-33,0		0,5	
Салдо буџета % БДП	-0,2		-0,5		-3,3		-2,8		0,0	
Финансирање	0,7	0,5	4,0	1,4	33,0	7,4	33,0	6,5	-0,5	-0,1
Домаће финансирање	0,7	0,5	4,0	1,4	-2,1	-0,5	-29,2	-5,7	-20,1	-3,4
Банке	0,3	0,3	5,2	1,8	-2,1	-0,5	-17,5	-3,4	0,0	0,0
Небанкарски сектор	0,4	0,3	-1,2	-0,4	0,0	0,0	-11,7	-2,3	-20,1	-3,4
Страно финансирање	0,0	0,0	0,0	0,0	17,2	3,9	12,9	2,5	12,3	2,1
Примања из приватизације	0,0	0,0	0,0	0,0	17,9	4,0	49,3	9,6	7,2	1,2

Извор: Министарство финансија Србије, ММФ

Преко половине субвенција у основи такође представљају трансфере становништву. Чине их издаци за железницу која тако обезбеђује средства за плате запослених и субвенције које добијају шездесетак предузећа која се налазе у реструктурирању, а која из њих такође исплаћују плате. Произлази да готово половина целокупне јавне потрошње у ствари служи за издржавање из различитих разлога економски неактивног становништва. Када се томе додају издаци за зараде запослених у државној администрацији које представљају нешто преко петине укупних јавних расхода, сервисирање иностраног дуга и отплате домаћег јавног дуга, јасно је да не преостаје много слободе у избору политика јавних расхода.

Додатно, треба имати у виду и следеће чињенице:

Прво, учешће јавне потрошње у бруто друштвеном производу је и даље високо, те би његово смањивање било логичан циљ политике јавних финансија.

Друго, изузев ефекта који ће у 2005. години имати увођење ПДВ, у наредним годинама се не може очекивати раст јавних прихода знатно бржи од раста друштвеног производа. Следи да скок јавне потрошње карактеристичан за 2001. и 2002. годину не може бити поновљен.

Треће, у наредним годинама повећаваће се отплате и домаћег и иностраног дуга државе. Наиме, Србији тек предстоје отплате дуга Париском клубу (дуг у износу од око 2,5 милијарди), Лондонском клубу (дуг од око 1 милион долара) и Светској банци (дуг од 2,1 милијарде долара), од укупно емитованих обвезница по основу старе девизне штедње у вредности од око 4,2 милијарде евра исплаћено је тек око 15%, у домаћи регулисани јавни дуг укључено је још 56 милиона евра по основу зајма за привредни развој, те још увек није регулисан дуг према становишту, углавном према фондовима социјалног осигурања, у износу од око 55 милијарди динара, као ни око 20 милијарди динара дуга према привре-ди, односно према добављачима буџета.

На основу изнетих чињеница недвосмислено следи закључак да су даље смањење учешћа јавне потрошње у бруто друштвеном производу и промене њене структуре изван стварне моћи утицаја политика јавних финансија. Да би се ови циљеви остварили апсолутан предуслов је политичка воља да се предузму корените реформе, пре свега, система социјалног осигурања и државне управе, али и да се убрза транзиција реалног сектора привреде. Једино у том случају, може се очекивати да се у буџетима нађе битно више средстава него што је потребно за просту репродукцију државне администрације, исплате фондовима социјалног осигурања и отплате дуга.

То значи и да су у постојећој ситуацији све изјаве о јачању такозване развојне компоненте буџета само жеље без покрића или политичка демагогија. То, међутим, не значи да се на овакве изјаве не треба освртати. Уколико се под развојном компонентом подразумева толико потребна модернизација рада државних служби неопходна за ефикасно и квалитетно пружање јавних услуга и улагање у инфраструктуру она ће свакако бити добродошла. Уколико се иза развојне компоненте крије државни интервенционизам који би, по правилу у облику различитих фондова, користио пореске приходе да на произвољан начин изабраним носиоцима привредног развоја смањује трошкове пословања, она може представљати претњу тешком муком изграђеној и још увек крхкој стабилности јавних финансија. И не само то, већ би овакви потези били непосредно супротстављени основној претпоставци одрживог економског раста – а то је повећање ефикасности пословања домаћих предузећа.



## Регулација и упостављање буџетског система

Доношењем Закона о буџетском систему отпочело је успостављање целовитог система јавне потрошње. Овај закон представља један од најзначајнијих системских закона, којим се у потпуности реформише буџетски систем и уређује управљање јавним финансијама у целој држави. Према овом закону, буџетски систем Србије чине буџет Републике, буџети јединица локалне самоуправе и финансијски планови организација обавезног социјалног осигурања (Републички фонд за ПИО запослених, Републички фонд за ПИО самосталних делатности, Републички фонд за ПИО пољопривредника, Републички завод за здравствено осигурање и Национална служба за запошљавање).

Основни циљ доношења овог закона био је успостављање јединствених процедура доношења и извршења буџета, те он јединствено за све нивое власти, Републику, Аутономну Покрајину Војводину и јединице локалне самоуправе, као и за организације обавезног социјалног осигурања регулише планирање, припрему, доношење и извршење буџета и рокове за поједине фазе буџетског процеса, буџетско рачуноводство и извештавање, задуживање, издавање гаранција и управљање дугом, као и контролу и ревизију буџета, буџетских корисника и предузећа у којима Република или локалне самоуправе имају директну или индиректну контролу.

У институционалном смислу најважнија новина коју је донео овај закон јесте успостављање трезора чије су основне функције: непосредно извршење буџета, управљање готовином, управљање дугом и буџетско рачуноводство и извештавање. Трезор Републике установљен је одмах по доношењу закона, док су локалне самоуправе биле у обавези да своје трезоре оформе до јануара 2004. године када су и оне законом обавезане да примењују трезорски начин извршења буџета.

У техничком смислу најзначајнија промена коју је закон донео јесте формирање консолидованог рачуна трезора. Консолидовани рачун трезора представља један или више рачуна на које се уплаћују буџетска примања, на којима се она депонују и са којих се плаћају буџетски издаци. Скуп консолидованих рачуна свих трезора у Републици представља систем консолидованих рачуна трезора.

Овим Законом основана је и Управа за јавна плаћања чији је задатак да администрира рачуне трезора, да обавља платни промет за буџетске

кориснике, евидентира и распоређује јавне приходе по припадности одговарајућем нивоу власти и извршава и евидентира расходе буџета свих нивоа власти (Република, локалне самоуправе). Управа за јавна плаћања наследила је инфраструктуру и око хиљаду и двеста запослених бившег ЗОП.

У целини узев овај закон представља значајан корак и добру основу за даљи развој система управљања јавним финансијама Србије, обезбеђујући правила, институције, инструменте и информације неопходне за ефикасно вођење политика јавних расхода.

Поред неких техничких мањкавости, пре свега непрецизности одређених појмова за које се не може рећи да битно утичу на претходно дату оцену, овај закон, међутим, садржи и одређене одредбе које је неопходно изменити како би се обезбедио несметан развој система јавних финансија. Акутни проблем, међутим, представља обим надлежности које је закон дао Управи за јавна плаћања, о чему ће бити више речи у наставку.

Републички Трезор се у самом старту суочио са изазовима у реструктурирању платног система државе; припремом и увођењем главне књиге и система за извршење буџета. Велики успеси су аутоматизација извршења буџета, електронска контрола његовог извршења и планирање управљања готовином преко апроприација и квота. Успостављени систем је омогућио и дневно праћење извршења буџета, тако да се у сваком тренутку зна колико је пребачено средстава, ком кориснику и када. Тиме је значајно побољшан квалитет контроле коју Влада и Народна скупштина имају над извршењем буџета Републике.

Један од великих успеха који је донело успостављање буџетског система, односно, у овом конкретном случају, успостављање Трезора Републике био је консолидација и контрола државних депозита у банкама. У јануару 2003. године, консолидовани рачун трезора показивао је 11 милијарди динара вишка готовине која се налазила на рачунима буџетских корисника. По правилу су ова средства била бескаматно депонована код банака. Водећи рачуна о стабилности банкарског система која би могла бити угрожена моменталним повлачењем ових средстава, Трезор је прво припремио и склопио уговоре о депоновању са пословним банкама, на камату утврђену на нивоу од 1/3 есконтне стопе, чиме је у периоду од шест месеци за буџет остварен приход од преко 300 милиона динара. До краја 2003. године, сви депозити републичких буџетских

корисника пребачени су у НБС. То је постигнуто без угрожавања ликвидности банкарског система или финансијске сигурности корисника буџетских средстава. Тако је коначно престао апсурд да Република има буџетски дефицит док корисници буџетских средстава имају вишак средстава.

Почетком 2004. године сличан ефекат имала је и обавеза успостављања трезора јединица локалне самоуправе. Оне су консолидацијом рачуна сопствених буџетских корисника добиле ефикасан инструмент управљања готовином, а каматна стопа на депозите у банкама минимално мора бити једнака каматној стопи која НБС даје на расположива средства на консолидованом рачуну Трезора Републике.

Изузетан успех је и то што је Република Србија 15. априла 2003. године први пут од Другог светског рата финансирала буџетски дефицит на домаћем тржишту капитала, коришћењем савремених дужничких инструмената. Од тада, Трезор редовно одржава аукције и до краја 2003. године је прикупио преко две милијарде динара из домаћих извора финансирања. Финансирањем буџета преко тржишних инструмената ствара се неопходан темељ за раст кредитне активности, као и референтни показатељи за инвестирање. Висина каматне стопе по којој се Трезор задуживао, а која просечно годишње износи око 20%, што одговара коригованој девизној каматној стопи, односно цени коштања обвезница старе девизне штедње деноминованих у еврима, међутим, говори о још увек високим ризицима које се приписује инвестирању у државне хартије.

Један од најважнијих коначних циљева устројавања трезора јесте централизовано плаћање са рачуна буџета одговарајућег нивоа власти непосредно за извршење функција или буџетиране издатке буџетских корисника. То значи да буџетски корисници не извршавају само плаћање, одакле следи да немају потребе за било каквим рачуном нити платним прометом, већ одговарајући трезор по њиховом налогу и у складу са буџетом извршава сва плаћања.

Остварење овог коначног циља устројавања трезора, међутим, подразумева изузетно развијене и информатичке и административне капацитете трезора, који у време доношења Закона о буџетском систему нису постојали и који захтевају вишегодишње припреме и развој капацитета. То је и један од разлога из којег се у Закону о буџетском

систему прибегло прелазном решењу којим су сви буџетски корисници дефинисани као директни или индиректни.

Међутим, из саме дефиниције директних и индиректних буџетских корисника, из законом прописане обавезе тромесечног објављивања списка директних и индиректних буџетских корисника, а посебно из самог овог списка, очигледно је да претходно поменути технички разлог за прелазно решење није био једини, а чини се ни најважнији.

Закон као директне буџетске кориснике дефинише органе и организације Републике и локалних власти, док као индиректне кориснике утврђује веома хетерогену групу у којој су правосудни органи, установе основане од стране Републике, односно локалне власти, којима оснивач у складу са законом а преко директних корисника буџетских средстава управља и финансира их.

У списку буџетских корисника нашла су се нека позоришта, музеји, културно-уметничка друштва, државне апотеке, рехабилитациони центри, неки фудбалски клубови, *ИНН Винча*, *Институт Торлак* и слични.

Сама идеја да се списак буџетских корисника иновира и тромесечно објављује у Службеном гласнику говори да добар део ових буџетских корисника и нема стварне везе са буџетом. У супротном би свако иновирање списка, захтевало и одговарајући ребаланс буџета, усвојен у одговарајућој скупштини.

Очигледно је да је у ишчекивању укидања ЗОП и преласка платног промета на банке један од можда најважнијих мотива био очување централизованог увида у приходе и расходе различитих ентитета основаних од стране државе у неком периоду, без обзира на саму природу њихове функције. Да би се овај увид остварио сви буџетски корисници обавезани су законом да своје рачуне отворе у Управи за јавна плаћања.

Тако је настала велика забуна о томе шта је стварна функција Управе за јавна плаћања, у којој је отворено преко 23.000 рачуна за пословање око 10.000 корисника. Управа за јавна плаћања је тако уместо да се посвети развоју административних капацитета за извршење буџета Републике и локалних самоуправа остала мали ЗОП.

Стога је за достизање основног циља установљавања трезора неопходно редефинисати појам буџетског корисника и из ове групе одстранити све ентитете који нису део државног апарата, већ по природи

своје делатности остварују приходе пружањем услуга или производњом и продајом производа на тржишту. То не значи да се држава не може јавити као купац ових услуга или производа, нити да не може законом регулисати делатност и обавезе ових субјеката, што их, међутим, не чини буџетским корисницима. Поред штете од забуне које они праве у буџетском систему и од одржавања беспотребних функција Управе за јавна плаћања, овакав положај штети и самим овим субјектима, јер су као буџетски корисници обавезани да воде и буџетско књиговодство које је примерено буџетским установама, а не пословању на тржишту.

Друга велика забуна настала је приликом дефинисања начина плаћања јавних прихода при преласку платног промета са ЗОП на банке. Наиме у намери да се на јавне приходе примени ГФС (government fiscal statistics) класификација, што у основи нема никакве везе са уплатним рачуном за јавне приходе, дефинисана је веома сложена процедура идентификације врсте јавног прихода и општине којој може припадати приход. Практично сваки фискални инструмент има свој уплатни рачун, а на обвезника је непотребно сваљена обавеза администрирања аналитике података о јавним приходима, што би требало да је обавеза државе, а не обвезника. Како је Управа за јавна плаћања задужена и за евидентирање јавних прихода, у њој је „отворено” преко 57.000 уплатних рачуна јавних прихода од којих је 720 тзв. синтетичких (за исти број јавних прихода), а остатак су аналитички за потребе општина, градова, аутономних покрајина, Републике и организација обавезног социјалног осигурања.

У овом решењу је готово све погрешно. И то што сваки јавни приход има свој уплатни рачун и то што ове рачуне администрира Управа за јавна плаћања.

И постојећа правила платног промета омогућавају креирање посебног налога, или посебног дела платног налога који би служио за плаћање пореза и других јавних дажбина. Рационалним распоредом елемената које треба да садржи, омогућило би се постојање само једног рачуна јавних прихода, уз истовремено евидентирање уплатиоца, врсте јавног прихода и његове припадности одговарајућем нивоу власти (Република или јединица локалне самоуправе). Ово би поједноставило и олакшало администрирање и обвезницима (који сада морају да своје уплатне рачуне израчунавају по посебним поступцима), али и Пореској управи, која треба да преузме надлежност евидентирања јавних прихода.

Наиме, потпуно је нелогично да Управа за јавна плаћања која нема никакву надлежност у пореском поступку нити води пореско књиговодство, евидентира и по припадности распоређује јавне приходе. Ово је још јасније када се има у виду да је за расходе расположив, односно да се у одговарајући буџет слива само нето порески приход, односно приход који преостаје после поврата по решењима или у случају ПДВ по пореској пријави.

Потпуно је природно да рачун јавних прихода администрира Пореска управа која би била задужена и за распоред јавних прихода по одговарајућим буџетима, као што је већ одговорна за повраћаје више или погрешно уплаћених јавних дажбина. Истовремено, то би омогућило аутоматско, електронско књижење у пореском књиговодству које за сваког појединачног обвезника води Пореска управа. Поред тога што је овакво решење уобичајено у јавним финансијама других земаља, о способностима Пореске управе да преузме овај посао сведочи и добро искуство Центра за велике пореске обвезнике који за велике пореске обвезнике води евиденцију уплата.

То значи да би за успостављање ефикасне и сврсисходне административне подршке управљању јавним финансијама Србије свакако требало успоставити организацију у којој би за контролу и евиденцију уплата јавних прихода и пореско књиговодство била одговорна Пореска управа, док би за исплате јавних расхода по налогу одговарајућег трезора, буџетско рачуноводство и извештавање била надлежна УЈП. Једина сврсисходна улога коју у будућности може имати УЈП је да ове функције обавља за републички и 165 локалних трезора. У оваквој организацији Трезор Србије, као и локални трезори, према својим надлежностима, моћи ће да се усмере на управљање готовином и дугом, на редовно планирање извршења буџетских расхода, као и да привремено вишак готовинских средстава ефикасно инвестирају на финансијском тржишту. Независно од потребних измена закона, нека од ових решења могу се реализовати одмах уз мања прилагођавања (попут начина уплате јавних прихода и преласка надлежности у овом домену на Пореску управу), а нека захтевају више времена и доста средстава за развој информатичких и административних капацитета (попут потпуне аутоматизације свих плаћања из буџета и успостављања адекватне информатичке подршке локалним трезорима). Њих је, међутим, неопходно спровести како би се коначно добила ефикасно заокружена организација јавних финансија Србије.

На жалост, не чини се да су ова питања уопште у видокругу актуелним доносиоцима одлука у домену јавних финансија. Напротив, улога Управе за јавна плаћања се континуирано проширује у доменима у којима не постоје ни концепцијски ни административни разлози да она има било какву улогу, попут вођења евиденције о обвезницима пензионог осигурања или регистрацији пољопривредника који примају субвенције. На тај начин Управа за јавна плаћања безразложно се удаљава од једине оправдане сврхе коју може имати у систему јавних финансија Србије.

### **Закључак**

Целовита оцена успешности било којих промена, па тако и промена које су током првих четири године транзиције предузете у јавним финансијама Србије, захтева поређење постигнутог са два референтним тачкама. Прва је затечено, а друга циљно стање, односно оно које је било или које би требало да буде намеравани резултат предузетих мера.

Да би то било могуће потребно је подсетити на то које особине система јавних финансија, економска теорија сматра пожељним, а које ће се овде, једноставности ради, груписати у четири основне врлине.

Прва је ефикасност. Она подразумева минимизацију утицаја пореске политике на релативне цене, односно на доношење економских одлука, а посебно одлука о алокацији ресурса. Практично упутство које у овом домену пружа теорија јесте уздржавање креатора пореске политике од стварања дисторзија. Оне настају увођењем различитих пореских стопа за по економској природи једнаку пореску основицу, или, што се може свести на исто, давањем пореских олакшица којима се порески обвезници подстичу на, по замисли креатора економске политике, пожељно понашање уместо да на њихово понашање утичу тржишни критеријуми. Ова врлина подразумева и уздржаност у размерама прерасподеле која је у домену политике јавних расхода. Такође захтева и пажљив избор циљних група које ће добити субвенције. Разлози су исти као и у случају пореске политике. Минимизација утицаја на одлуке појединаца, који овом приликом могу да своје напоре усмере у стицање услова за добијање субвенција уместо у продуктивне економске активности којима ће сами зарадити своје приходе.

Друга је једноставност. Она подсећа да је за сваки приход, па и порески, потребно поднети одређене трошкове. У случају прикупљања пореза јављају се директни и индиректни трошкови. Директни су они које изазива постојање и рад пореске администрације, а индиректни су они које порески обвезници имају у извршавању својих пореских дужности, а који су по својој економској суштини трансакциони трошкови. Једноставност пореског система минимизује и директне и индиректне трошкове и повећава нето порески приход.

Трећа је јасност. Она се првенствено односи на политике јавних расхода и захтева да пореским обвезницима буде позната сврха и употреба пореза које су они платили. Другим речима, политика јавних расхода мора да макар у својим глобалним показатељима буде позната јавности, а да се буџетски процес одвија по познатим и јасним процедурама и у дефинисаним роковима. Када се једном усвоји годишњи буџет, дискреција у употреби јавних прихода, дакле, мора бити минимална.

Четврта је правичност. Она захтева, поједностављено речено, да једнаки појединци треба да плаћају једнак износ пореза. Ово је веома важно начело јер поред етичког има и веома велики практични значај. Наиме, у ситуацији у којој порески обвезници уочавају да постоје велике разлике у подношењу пореског терета између њих, било због самих пореских закона или због неефикасности или пристрасности пореске администрације, губе никада превелику жељу да добровољно извршавају своје пореске обавезе. У ситуацији у којој је порески систем од већине обвезника одбачен као неправедан, веома је тешко и изискује високе административне трошкове, обезбедити његово спровођење.

Када се особине наслеђеног и садашњег стања у којем се налазе јавне финансије Србије упореде са наведеним врлинама, очигледан је велики напредак који је постигнут за протекле четири године транзиције. Несумњив успех је консолидација и стабилизација приходне стране јавних финансија. Начињен је и крупан корак у стварању система јавних финансија који би имао претходно описане врлине. Остало је, међути, још доста тога да се уради. У наставку је изложен сажет преглед најважнијих достигнућа и најважнијих промена које би требало предузети.

Са становишта ефикасности најважнији напретци постигнути су у домену опорезивања потрошње, прво консолидацијом пореза на промет, а затим и увођењем ПДВ. Кад је реч о ПДВ највећи изазов је сада пред администрацијом која што пре мора прилагодити своја знања његовим



захтевима, где је најкритичнија неприпремљеност Управе царина за администрирање овог сложеног пореског облика.

У односу на почетно стање у погледу критеријума ефикасности слично се може констатовати и за политику акциза. У односу на циљно стање које захтева ово начело, међутим, она се налази даље него ПДВ. Пре свега је потребно отклонити дискриминацију која сада постоји између домаћих и увозних акцизних производа. Истовремено је и због ефикасности и због једноставности неопходно елиминисати приходно неефикасне основице за акцизне.

Будући да се у протеклом периоду пореска политика очигледно определила за опорезивање потрошње као основни извор прихода, ниске пореске стопе на добит и доходак су са становишта принципа ефикасности добар избор. Ради отклањања постојећих дисторзија потребно је, међутим, уједначити ефективне пореске стопе на доходак појединца без обзира на његов извор и укинути опорезивање прихода од капитала будући да оно у основи значи опорезивање будуће потрошње у садашњости. Посебно је важно укинути, ако не све, оно сигурно секторске и регионалне олакшице у опорезивању добити. Истовремено би ове промене учиниле и цео порески систем једноставнијим.

Међутим, као и обично, овде се критеријуму ефикасности супротставља критеријум правичности. С једне стране појединци немају исте дохотке, односно суочавају се са различитим буџетским ограничењима у потрошњи. С друге стране потрошња добара која задовољавају основне животне потребе једнака је. Следи да неједнаки појединци сnose једнако пореско оптерећење тако што они сиромашнији већи део или целокупан свој доходак троше на ова добра, док богатији имају више избора, па и да инвестирају и штеде. Имајући у виду садашњу приходну (не)издашност различитих основа опорезивања прихода од капитала или опорезивања имовине у којем су примењене и прогресивне пореске стопе, као и објективну неразвијеност одговарајућих тржишта да сада генеришу потенцијално значајан индивидуални или порески приход и недовољну административну и информатичку способност пореске администрације да одговори изазовима прогресивног опорезивања дохотка, чини се да је у садашњости битније спровести принцип ефикасности.

У постојећим приликама правичност се мора остваривати настојањима да се обезбеди потпун обухват свих пореских обвезника и њихов

једнак и закону доследан третман. Са овог становишта као један од највећих успеха досадашње политике мора се истаћи усвајање и примена процесног пореског закона у којем су јасно и целовито дефинисана права и обавезе и обвезника и порезника. Највећи изазов у овом домену је наставак доследне примене овог закона, потпуна деполитизација Пореске управе и развој информатичких и других капацитета ове у свакој држави најважније извршне институције.

Највећи успех са становишта јасности, јесте усвајање и примена закона који уређује буџетски систем. Примена овог закона успоставила је јасну буџетску процедуру јединствену за све нивое власти и омогућила да постоје дневни подаци о врстама расхода и корисницима републичког буџета. Остаје да се исто омогући и за сваку јединицу локалне самоуправе, као и да се постигне крајњи циљ успостављања трезора – аутоматско плаћање у име буџетских корисника, који у самом процесу плаћања, по усвајању буџета, не треба да имају никакву дискрециону моћ.

Велика област која ће представљати један од највећих изазова у даљој трансформацији јавних финансија у Србији је област локалних јавних финансија, у којој у домену прихода тек предстоји целовито уређење. Такође, потребно је још доста урадити на повећању једноставности пореског система у којем још увек има преко сто различитих фискалних инструмената и још знатно више појединачних фискалних форми које администрира Пореска управа.

Конечно, стварна реформа политике јавних расхода тек предстоји. Она, пре свега, подразумева потпуни престанак субвенционисања предузећа, реформу система социјалног осигурања и стварно реструктурирање јавних предузећа. Дакле, мере које тешко да могу бити популарне, а које су у крајњој инстанци због тога и одлагане. Сада је, међутим, дошло време када се оне више не могу одлагати. И као што је политика јавних финансија у протеклом периоду успешно консолидовала приходну и тако омогућила редовно извршавање расходне стране буџета, амортизујући тако значајан део проблема који се јављају спровођењем структурних политика у транзицији, тако сада убрзање приватизације, спровођење закона о стечају и друге структурне политике морају омогућити јавним финансијама да смање притисак који јавна потрошња има на привреду и макроекономску равнотежу у целини.

Бошко Мијатовић

## Приватизација реалног сектора

### УВОД

Да су друштвено и државно власништво мање ефикасни од приватног не треба доказивати у Србији. То се види и голим оком. Стога је приватизација прихваћена од стране власти, бар на формалном нивоу, још 1989-90. године и од тада постала део транзиционог инструментаријума, коришћеног са мање или више успеха.

Кратка и доста жалосна историја приватизације до 1997. године изгледа овако. Први талас је покренула савезна влада премијера Анте Марковића 1989. године, са корекцијом 1990. године. Метод приватизације била је докапитализација, са попустима на рачун друштвеног капитала, а уз уверење да ће и таква делимична приватизација капитала у предузећу довести до повећања ефикасности управљања. Приватизација је била необавезна, али је подстицај добила у одредби да се раст зарада запослених може исплаћивати само у акцијама. Током реформске 1990. године приватизација је узела маха (1.200 предузећа је прешло у статус мешовитих), делимично и због техничких слабости операционализације модела и могућности манипулација.

Да би се дотерао модел, Србија је 1991. године донела сопствени закон о „својинској трансформацији” који је у знатној мери закочио приватизацију баш тиме што је заострио процедуре и уклонио рупе у прописима. Битном успорењу приватизације свакако је допринео и рат на подручју бивше Југославије.

Неочекивани подстицај приватизацији дошао је 1993. године са високом инфлацијом, односно са инфлационим обезвређењем дуга код куповине акција на рате. Крајем 1993. године, у време хиперинфлације, велики број предузећа је, користећи непостојање одредбе о ревалоризацији дуга за инфлацију, потпуно приватизован. По стабилизацији цена

почетком 1994. године, поставило се питање да ли и шта радити са овим инфлационим добицима. У трци између СПС-а и ДС-а за улогу великог моралисте победио је ДС и на његову иницијативу, коју је, додуше, владајућа странка подржала, донет је закон о ревалоризацији којим су инфлациони добаци грађана поништени, а приватизација битно враћена назад.

Поништавање обављених приватизација на основу ревалоризације представљало је тежак ударац идеји приватизације у Србији. Јер, показало се да политичка власт може, ако и када хоће, да ретроактивно промени закон и поништи приватизације које су изведене у складу са важећим прописима. Стога у следећем периоду, до 1997. године, па и касније готово да није било приватизација у Србији.

## ЗАКОН О ПРИВАТИЗАЦИЈИ ИЗ 1997. ГОДИНЕ

Концепт приватизације из 1997. године представљао је наставак старог, југословенског модела приватизације, чије су основне особине да је приватизација и даље аутономна (децентрализована), необавезна и усмерена ка радничком акционарству. Необавезност приватизације била је комбинована са подстицајношћу, односно са знатним попустима у ограниченом временском периоду, што је требало да наведе запослене да приватизују своја предузећа.

Важнија решења била су следећа: сви запослени и бивши запослени у друштвеном и државном сектору, укључујући и пензионере, и осигурани сељаци имају право на бесплатне акције у износу од 400 DEM за сваку годину радног стажа; враћен је попуст од 20% фиксно и 1% за сваку годину радног стажа, а на акције до 8.000 DEM; највише 60% капитала предузећа може бити издато кроз бесплатне акције, 10% капитала се одмах преноси пензијском фонду, а најмање 30% капитала продаје се заинтересованима; капитал који преостане по упису акција прелази у својину државног Акцијског фонда.

Необавезност приватизације (аутономност органа предузећа приликом одлучивања о томе да ли ће предузеће бити приватизовано или неће) учинила је да је процес приватизације препуштен врло сложеној игри мотива и подстицаја запослених и менаџера.

Радничко акционарство је са економског становишта крајње непожељан концепт приватизације, јер води задржавању окошталог начина функционисања предузећа и битном успоравању толико потребног реструктурирања српске привреде у управљачком, организационом, технолошком, финансијском и сваком другом виду. Оно поседује лоше особине са становишта економске ефикасности. Прва слабост је стварање предузећа у којима су доминантни власници запослени, што задржава неке карактеристике самоуправног система – управљају они који раде и све остаје мање-више исто. Друго, акционарство запослених доводи до доминације унутрашњих власника и одваја предузећа од тржишта капитала, јер спољни инвеститори нису нарочито спремни да улажу у предузећа чији су власници запослени. Јер, инсајдери могу водити, и у Србији углавном воде, политику која одговара само њима, а не и осталим власницима и предузећу у целини – преливање профита у зараде и слично. Треће, за ефикасно управљање предузећима потребна је извесна концентрација власништва како би сопственици могли и имали интереса да надзиру менаџере.

Акционарство запослених не обезбеђује такву концентрацију, већ, напротив, подстиче изражену дисперзију власништва, тако да трпи ефикасност управљања. Дакле, радничко акционарство је недовољно ефикасан својински аранжман, чије је дуготрајно одржавање укочило транзицију и економски опоравак земље.

Радничко акционарство мање би сметало да је омогућена потпуна купопродаја акција, пошто би тако временом дошло до концентрације власништва, али то није било дозвољено одредбама које прописују да се годишње може продати само 10, 20 и 25% добијених акција током следећих шест година. Овим решењем је одложено стварање тржишта капитала.

Затим, овај модел се не може сматрати праведним (fair), пошто само једном делу популације Србије обезбеђује бесплатне акције и попусте, док сви остали (око половине пунолетног становништва: студенти, незапослени, домаћице, запослени у приватном сектору итд.) остају без тих привилегија. И да је шире примењен, овај модел не би донео ефикасност и праведну приватизацију у Србији. Остаје питање да ли би уопште донео приватизацију, с обзиром да је необавезна, што, теоријски говорећи, омогућава вечиту егзистенцију неефикасног друштвеног капитала. Но, могуће је да ће запослени и менаџери предузећа наћи интерес

да уђу у процес приватизације. Законодавац је предвидео мамац у виду бесплатних акција запосленима, надајући се да ће то бити довољан подстицај за приватизацију. Међутим, тако није било и приватизација није напредовала током следеће четири године. Запослени су и били и нису били заинтересовани за приватизацију. Били су, како би остварили бесплатне акције и стекли имовину, а нису били зато што им је приватизација доносила различите ризике (на пример, од губитка запослења). Менаџери на дужи рок нису били за приватизацију зато што би тим путем често изгубили повољан положај, али су на кратак рок могли прихватити тај ризик, будући да је акционарство запослених подстицало дисперзију власништва и омогућавало им останак на управљачком месту.

У Србији је до 2000. године приватизован мали део друштвеног и државног капитала. До јесени 2000. године, процес приватизације започет је по моделу из 1997. године у око 350 предузећа, а завршен само у осамнаест. То су углавном била мања предузећа, са скромним капиталом, па је укупна вредност емитованих акција достигла само 12 милијарди ондашњих динара. Једино велико предузеће које је (делимично) приватизовано је Телеком, где је 49% власништва прешло у руке STET-а и ОТЕ-а 1997. године.

## ПРИВАТИЗАЦИЈА ПОСЛЕ 5. ОКТОБРА

### Прелазни режим

По политичким променама од 5. октобра 2000. године, у Србији је формирана тзв. прелазна влада, коју је чинила техничка коалиција странака и новог и старог режима, а у очекивању републичких парламентарних избора децембра те године, који ће донети дефинитивну победу ДОС-а. Министар приватизације био је Оскар Ковач, из СПС-а, а и даље је **важио** стари закон о приватизацији, онај из 1997. године.

Помало неочекивано, министар Ковач јавно је позвао директоре и запослене да отпочну приватизацију својих предузећа по постојећем закону. Његови мотиви могли су бити различити: прво, идеолошки,

односно уверење да је тадашњи модел приватизације најбољи, а да ће онај који следи по победи ДОС-а свакако бити инфериоран; друго, политички, да се кадрови СПС-а на директорским положајима заштите од вероватне смене радничким акционарством и тако странка задржи контролу над делом привреде; треће, економски, да се искористи повољност радикално повећаног курса немачке марке и остваре далеко већи бесплатни добици за директоре из СПС-а и запослене, рачунато у динарима. Четврто, такође политички мотив, да се погорша позиција нове власти тако што ће се приватизовати најбоља предузећа, а њој оставити лошија и губиташи.

И заиста, многи су послушали Ковача и покренули поступак приватизације. За око 500 фирми, било да су већ делимично приватизоване по ранијим законима, било да се ради о фирмама у искључиво друштвеном власништву, током три зимска месеца објављен је јавни позив за упис акција по тада важећем старом закону. Међу њима су се налазиле многе веће и успешне фирме. ДОС-ово Министарство приватизације од 25. јануара нашло се у дилеми шта да учини: да толерише, забрани или чак поништи ове приватизације, а стога што није могло да у кратком року припреми и доведе до усвајања сопствени нови закон, заснован на другачијим принципима. Уз то, било је очигледно, прво, да се привреда приватизује по моделу радничког акционарства, који је лош, и, друго, да прети опасност да се готово сва боља предузећа приватизују по старом закону и пре него што нова влада почне да приватизује по новом, што би означило њен неуспех у старту и у портфељу јој оставило само лоша предузећа, губиташе.

Већ 12. фебруара 2001. године усвојене су измене и допуне Закона о својинској трансформацији, којима је привремено обустављена приватизација по том (старом) закону, а до доношења новог, најдуже шест месеци. Приватизације започете по закону из 1997. године могле су бити настављене и завршене. Основана је и комисија чији је задатак био провера сумњи да је било изразитих неправилности током ових приватизација, али ништа озбиљније није пронађено.

Тиме је заустављена приватизација по методу радничког акционарства и „сачувана” су нека од бољих предузећа за приватизацију по новом моделу, односно по новом закону. А рад на новом моделу приватизације започела је радна група још пре формирања владе Србије од 25. јануара. Извесног утицаја на избор и операционализацију модела

имали су текст *Нови модел приватизације у Србији*<sup>1</sup> и сугестије стручњака Светске банке.

## Закон о приватизацији из 2001. године

### Увод

Закон о приватизацији сматран је, а и проглашаван капиталним реформским законом. И поред извесног претеривања,<sup>2</sup> свакако је било истине у томе. Са једне стране, друштвени и државни сектор користили су знатне ресурсе, мада је њихова вредност била битно мања него што се веровало. Те ресурсе требало је ангажовати на продуктиван начин, уколико је могуће. Са друге стране, друштвени сектор представљао је један важан социјални фактор, боље рећи проблем, чије је разрешење било неминовно уколико се претендовало на стварање функционалне тржишне економије у Србији. Наиме, окоштали друштвени сектор, са преовлађујућом самоуправном свешћу и навиком на великодушне државне субвенције, представљао је највећу препреку реформама у политичком и социјалном смислу.

Почетком 2001. године, у структури капитала доминирали су друштвени и државни сектор, а оно мало што је приватизовано било је распршено на велики број власника и, стога, без већег утицаја на управљање. У многим фирмама старе директоре из СПС-а заменили су нови, из ДОС-а, али је „партијско” начело њиховог постављања остало исто. Са друге стране, привреда је била неефикасна, технолошки застарела, са високим вишковима запослених и презадужена. За многе фирме био је последњи час да се покуша спашавање кроз приватизацију, јер је једина алтернатива био стечај. Ширење улоге тржишта у алокацији ресурса свакако је онемогућавало старе механизме одржавања лоше вођених друштвених предузећа.

Пред новом влашћу у Србији налазило се питање избора модела приватизације. Да ли наставити са дотадашњим моделом радничког

---

<sup>1</sup> Б. Беговић, Б. Мијатовић, Б. Живковић – *Нови модел приватизације у Србији*, ЦЛДС, децембар 2000.

<sup>2</sup> Потцењивани су закони који су стварали тржишне институције. Такође, транзиционо искуство земаља источне Европе већ је показало да је нови приватни сектор важнији за економску будућност него стари, макар и приватизован државни сектор.



акционарства, који годи перцепцији многих радника да су створили национално богатство (а без дугова)? Да ли одабрати ваучерски модел, који је био врло популаран око средине 1990-тих година у неким земљама у транзицији? Да ли изабрати модел класичне продаје, који користе развијене земље?

### *Основе модела*

Нова влада Србије, устоличена 25. јануара 2001. године, одабрала је донекле модификован модел класичне продаје. Основни узрок таквог избора били су дотадашње транзиционо искуство других источноевропских земаља и искуство и околности у самој Србији.

Основне одлике изабраног модела су биле следеће:

**Продаја, а не бесплатна подела.** Подела друштвеног, односно државног капитала свим грађанима путем ваучера била је популарна опција у источној Европи средином 1990-тих година, после брзе приватизације у Чешкој и Словачкој. Међутим, каснији развој догађаја није био тако успешан: показало се да инвестициони фондови, којима је поверен већи део ваучера, односно акција, не функционишу како је замишљено, тако да ни корпоративно управљање приватизованим предузећима није било ефикасно. Још горе је било искуство Србије, где су велики попусти и поклони водили радничком акционарству, једном економски инфериорном типу управљања предузећем. Изгледа да је било истине у тврдњама скептика према ваучерској приватизацији када су говорили да појединац неће са једнаком пажњом управљати оном имовином коју је стекао поклоном као са оном имовином коју је купио готовим новцем.

Другим речима, метод продаје друштвеног и државног капитала био је одабран са идејом да се покушају наћи прави купци, у смислу оних који ће из предузећа која се приватизују (економских ресурса) извући највише. Јер, стандардан резон у економској науци је да онај који плаћа зна зашто толико плаћа и да онај ко највише плати највероватније уме најбоље са тим ресурсима. А то доноси ефикасност.

Наравно, свака влада осети топлину у грудима при помисли на лепе буџетске приходе од приватизације, па ни овај мотив свакако није за занемаривање. Напротив. Српска влада је припремила један социјално великодушан концепт транзиције, где би народ лепо пригрлио промене

пошто би социјална давања била знатна, док би ти социјални расходи били финансирани из прихода од приватизације и стране помоћи и других облика подршке, бар у првих неколико година.

Продаја као метод приватизације има и једну начелну слабост: обично је спорија него ваучерски системи, пошто подразумева припрему сваког појединачног предузећа, а то је, нарочито у ситуацији ограничених ресурса државне администрације, временски доста захтеван процес.

**Продаја стратешким инвеститорима.** Када је већ одабран концепт продаје, онда је следећи корак – продаја већинским, стратешким инвеститорима – доста лак. Наиме, алтернатива је продаја акција јавним уписом, што обично води распршеном власништву и слабијем корпоративном управљању. Једна земља у транзицији (Србија) није Америка па да дисперзирано власништво не представља препреку за добро управљање предузећем. Влада је, приликом избора приватизационог модела, с правом придала велику важност корпоративном управљању у постприватизационом периоду, те је оптирала за продају већинског пакета (70%) друштвеног/државног капитала једном инвеститору. Тиме је омогућено преузимање пуне контроле над предузећем које се приватизује од стране једног већинског власника, који тако може, у сопственом интересу, управљати предузећем без посебних компликација. Идеја је да се на такав начин олакша, односно учини ефикаснијим веома сложен процес реструктурирања предузећа у постприватизационом периоду.

Искуство не само транзиционих, већ и развијених земаља показује да је проблем принципал-агент увек врло мучан и да лак лек једноставно не постоји. Проблем обуздавања менаџмента или власника који има само релативну већину од себичних илегалних потеза посебно је сложен у земљама у транзицији, у којима потребне институције (судство, регистри, берза итд) још нису довољно изграђени. У таквим земљама бољи је ослонац на већинског власника, пошто се тиме уклања бар део проблема принципал-агент – онај од дисперзираног власништва.<sup>3</sup>

**Мањи део се поклања грађанима и запосленима.** Закон о приватизацији ипак предвиђа и поклоне, овог пута и запосленима и свим осталим грађанима. Запосленима се поклања 30% акција у предузећима која се продају аукцијом (значи у мањим предузећима) и 15% у предузећима која се продају на тендерима (значи у већим предузећима), док

---

<sup>3</sup> Унапређење корпоративног управљања, ЦЛДС, 2003.

се за грађане резервише по 15% акција у овим другим предузећима. На тај начин овај је закон праведнији од претходних, јер не даје само запосленима већ и свим осталима. Индивидуално право није промењено: по 200 евра за сваку годину радног стажа.

Питање је, ипак, чему поклони? Одговор је лак: задобијање политичке подршке за реформе, односно демагогија, тј. покушај подмићивања запослених и грађана државним парама. Такав приступ свакако не изненађује: реформе се одвијају у политичком амбијенту и стога је занемаривање политичких мотива водећих актера свакако погрешно у аналитичком смислу. Највише што се можемо од политичара надати јесте комбинација демагогије и реформи која ипак вуче напред, док нас храбри реформски потези повучени без обзира на њихову евентуалну непопуларност пријатно, али и врло ретко изненаде. Србија ту није изузетак.

Важно је то што поклон од 30% капитала предузећа, ма колико знатан у нумеричком смислу, уопште не мења модел приватизације: и даље постоји већински власник са 70% капитала у новоприватизованим предузећима, што је битно за корпоративно управљање и, општије, за начин функционисања предузећа. Овај поклон представља, у основи, само политички мотивисан трошак за буџет (поклон грађанству уместо прихода од продаје).

**Конкурентски методи продаје.** Закон је предвидео два метода продаје, оба конкурентска: аукцију, односно лицитацију за мања и слабија предузећа и тендер за већа и боља, намењена страним инвеститорима.<sup>4</sup> Увек се продаје 70% неприватизованог капитала (остатак од 30% се, како је наведено, поклања запосленима и грађанима). Хвале је вредно то што се међу методима продаје не помиње директна погодба између државе и купца, пошто је она, иако теоријски погодна и наизглед нужна за лоша предузећа за која не постоји тражња, ипак превише ризична са становишта државе пошто омогућује, боље рећи подстиче, корупцију. Код тих лоших предузећа извешће се или уређено реструктурирање или стечај.

Употребом искључиво конкурентских метода продаје требало је обезбедити максималну транспарентност процеса, тј. онемогућити корупцију и друге махинације исходом приватизације. Наиме, када се обезбеди јавно и уређено надметање заинтересованих странака по унапред

---

<sup>4</sup> Свакако, подела није апсолутна.

познатим правилима, онда је заиста тешко организовати превару и некоме обезбедити незаслужену предност.

За већа, а слабија предузећа предвиђено је реструктурирање (подела на више предузећа, смањење броја запослених итд), уз чврсту намеру да се избегне оно што се догодило у више источноевропских земаља: да се губиташи годинама финансирају из политичких разлога.

Најважнија новост тиче се права Агенције да покрене поступак продаје друштвеног капитала у сваком предузећу, чиме је укинута добровољност приватизације у Србији и обезбеђено да приватизација ипак има краја. Иако устав Србије у међувремену није промењен, из оптицаја су нестале раније популарне тврдње да он онемогућава обавезност и ороченост приватизације.

Оријентација модела приватизације код плаћања за купљено је готовина, и то одмах по потписивању уговора. Ипак, дозвољена је извесна флексибилност. Прва је код старе девизне штедње, чије су доспеле обвезнице равноправне новцу, док се примају и недоспеле уколико није било купаца за новац и доспеле обвезнице.<sup>5</sup> А друга код рокова: предвиђено је да појединци (физичка лица) могу да капитал купљен на аукцијама плате и у шест годишњих рата. Овим је подстицана појава домаћих купаца, будући да нису морали да одмах плате оно што би купили, већ су могли то да учине током времена из добити предузећа. Ипак, ово је ризично решење, као што је искуство показало у више случајева, јер омогућава несавеснима да без динара сопственог новца преузму предузеће, исцеде га у кратком року и оставе држави на даљу бригу.

Својевремено је оштро критикован централизован начин како продаје капитала, тако и целокупног процеса приватизације (све ради Агенција за приватизацију).<sup>6</sup> Ипак, питање је да ли је таква критика оправдана. Са једне стране, велика улога Агенције омогућила је знатну професионализацију процеса приватизације, коју децентрализована форма тешко да би могла обезбедити. Са друге стране, расподела прихода од приватизације никако се не може назвати централизованом, јер у расподели учествују и локалне заједнице, и Војводина, и пензијски фонд запослених, и фонд за денационализацију.

**Цена, инвестициони и социјални програм.** Интересантно је да ни у закону о приватизацији, ни у уредбама владе о тендерима и аукцијама не стоји који су критеријуми који ће одлучивати победника у

<sup>5</sup> Више од две стотине предузећа продато је на другој аукцији, значи за недоспеле обвезнице.

<sup>6</sup> *Национализована приватизација*, Призма, мај 2001.

надметању. Тиме је Агенцији за приватизацију препуштено да одлучује о критеријумима, а у сваком конкретном случају.

Досадашња пракса је показала да је код тендера Агенција користила три критеријума: понуђену цену и висину инвестиционог и социјалног програма. Цена је, свакако, неспоран критеријум, али је питање да ли за критеријуме треба користити и висину планираних инвестиција и социјалног програма. Строго економски посматрано, продавца, а то је овом приликом држава, не треба да занима ништа друго до продајна цена. То колико ће нови власник уложити у предузеће његова је ствар, јер ће и корист ићи искључиво њему. Посебан проблем представља, како је искуство у земљама у транзицији показало, немогућност државе да накнадно „казни” купца који није поштовао одредбу уговора о инвестиционом програму. Србија је овде покушала да реши проблем оштрином: прво, тражи се гаранција банке и, друго, прети се поништавањем приватизације без накнаде. Ово друго ће можда повећати степен поштовања преузетих обавеза, али ће истовремено повећати ризик посла за купца, а тиме и смањити атрактивност српске приватизације за потенцијалне инвеститоре. Једноставно, што се више обавеза (терета) пренесе на купца, то ће цена коју је он спреман да понуди бити сразмерно мања. Ово посебно важи за социјални програм, који за купце представља трошак једнак цени фирме, па је он тако и калкулише; другим речима, што је скупљи социјални програм, то ће понуђена цена бити мања. Ово је држава на крају схватила па је 2003. године укинула обавезу да се, код тендера, гарантује запосленост за наредних 3-5 година, а код аукција једну годину, већ је на себе преузела социјалне програме, разумно очекујући веће приходе од продаје. Када се боље погледа, оба критеријума су сувишна, а користе се/користила су се углавном из политичко-маркетиншких разлога: да се покаже како се држава брине и за развој и за запослене.

**Реституција.** Сваки програм приватизације нужно се мора одредити према идеји реституције/денационализације, јер је један део имовине која се приватизује некада био у приватном власништву и касније национализован. И није поштено да држава продаје оно што би требало да врати бившим власницима, а што је национализовано с позивом на идеолошки мотивисану ликвидацију приватне својине.

Закон о приватизацији заузео је крајње прагматичан став: предвидео је да се од сваке продаје 5% прихода издвоји за будуће накнаде за

национализовану имовину. Дакле, потраживање бивших власника имплицитно је признато, али сам закон о приватизацији није прејудуцирао решења из закона који би требало да комплетно и комплексно реши проблем денационализације/реституције. На тај начин је, ипак, решено да приватизација неће чекати денационализацију (које можда ни не буде), већ да је сва имовина у привреди, па и она национализована, предмет приватизације. А евентуална денационализација привредне имовине неће бити обављена у натуралном облику, већ кроз новчану накнаду. Тиме је, значи, питање денационализације уклоњено са пута приватизације.

Каснији развој догађаја није био по вољи бивших власника и њихових наследника. Закон о денационализацији није донет ових година, а и приход од оних 5% се не издваја на посебан рачун већ се редовно троши тако да постоји само као евентуални дуг буџета према бившим власницима уколико закон о денационализацији једном буде донет. Заузврат, реституционим захтевима блокирано је педесетак приватизација.

### Процес приватизације

Основни подаци о кретању приватизације, закључно са 2004. годином, дати су у наставку, уз претходну напомену о томе зашто почињу са 2002. годином. Наиме, током 2001. године није приватизовано ниједно предузеће, па серије почињу од 2002. године. А током 2001. године није било приватизација стога што је током те године изграђиван нов регулационо-институционални оквир: Закон о приватизацији донет је у јуну, пратећа регулатива (уредбе и правилници) до августа, затим је почело формирање, односно кадровско и материјално јачање Агенције за приватизацију и Акцијског фонда, што је све потрајало до у први квартал 2002. године,<sup>7</sup> да би тек тада посао приватизације стварно кренуо. Додуше, у јесен 2001. године спроведен је тендер за цементаре, што је требало да буде почетни успех који ће ућуткати критичаре и дати подстрек даљем току приватизације.

**Број предузећа.** За ове четири године приватизовано је 1382 предузећа, што је два по једном радном дану. Ово је, свакако, лепа брзина, али

---

<sup>7</sup> М. Цветковић – Актуелни тренутак приватизације у Србији: затечено стање, актуелни модел, резултати и перспективе, у З.Ваџић и Б. Мијатовић (ред) – *Стратегија реформи*, ЦДДС, 2003, стр. 332

је проблем то што у реду за приватизацију и даље стоји доста фирми, па крај процеса још није близу. Првобитно се веровало, или бар тврдило, да ће приватизација комерцијалног сектора (значи, без државних предузећа) бити завршена 2004. године, да би у последње време тај рок био померен на 2006. годину. Основни проблем, верујем, лежи у већ поменутој слабости метода продаје: он захтева пуно стручних и административних ресурса и зато је релативно спор, па ни највећи напори не могу да учине чудо.

Табела 1. Број приватизованих предузећа

	2002.	2003.	2004.	Укупно
Тендери	12	19	9	40
Аукције	194	651	262	1.107
Тржиште капитала*	48	121	66	235
<b>УКУПНО</b>	<b>254</b>	<b>791</b>	<b>337</b>	<b>1.382</b>

\*Продаја акција од стране Акцијског фонда

Извор: Агенција за приватизацију

И поред захуктавања приватизације током прве половине 2002. године, премијер Ђинђић био је незадовољан темпом и у лето је затражио ванредне напоре и хиљаду приватизација до краја године. Писац ових редова забринуо се да ће, ради убрзања, бити жртвована солидност, али је погрешно: за директора Агенције постављен је Мирко Цветковић и повећана је брзина, а задржан квалитет. Крајем 2002. године и почетком 2003. године постигнути су сви рекорди. Тако је у првом кварталу 2003. приватизовано чак 329 предузећа, што је остало недостижно до данас. Темпо је нешто опао у следећим кварталима, али је остао врло висок – 200 до 250 предузећа по кварталу. Та 2003. година остаће забележена као најбоља година приватизације у Србији.

Да би се убрзала приватизација, извршене су неке измене регулативе. Прво је августа 2002. године промењена уредба о аукцијама којом је њихов поступак поједностављен, а високе почетне цене битно снижене. Тиме је интерес за аукцијама знатно повећан, као и успешност исхода. Затим је изменама Закона о приватизацији из марта 2003. године

укинута потреба да се и запослени сложе са купопродајом, већ је предвиђено да искључиво држава води продају и потписује уговоре. Била је то реакција на неколико случајева (на пример, цемента Беоцин) у којима су запослени до крајњих граница, па и преко њих инсистирали на сопственим захтевима и тако отезали поступак и, чак, одбијали купца. Истовремено је промењена политика код социјалних програма за тендере, пошто је доживљено неколико неуспеха због превисоких захтева: са три и пет година, забрана отпуштања смањена је на само једну годину, с тим да влада финансира отпремнине, а не купац. Овим последњим призната је реалност: уколико је на почетку приватизације, док су се продавала најбоља предузећа, још било могуће постављати потенцијалним купцима високе социјалне захтеве, то се, са погоршањем понуде предузећа у приватизационом портфељу, више није могло. Неколико тендера је пропало, јер потенцијални купци или уопште нису желели да се сами носе са вишком запослености током пет година или су били спремни да плате минималну цену за фирму, а због високих трошкова социјалног програма. Овим, свакако, ништа није покловљено купцима: трошак који држава плати за реструктурирање запослености вратиће се у облику више продајне цене, јер, заиста, предузећу је тиме повећана вредност.

У 2004. години темпо приватизације је битно успорен. Томе је више узрока. Прво, приликом смене владе, знатан број професионалних кадрова је отишао из Агенције, што је неминовно успорило њен рад, бар за извесно време, а до попуне и стицања потребног искуства. Друго, нови директор Агенције се, до смене, више бавио политиком него својим послом. Треће, са протеклом времена у портфељу Агенције остајало је све мање добрих предузећа, а све више оних лоших, које је не само тешко продати по пристojној цени, већ и које је теже припремити за тендер или аукцију (спорни власнички односи, негативна или сумњива вредност капитала итд).

**Приход од приватизације.** Укупан приход од продаје капитала у 1.382 предузећа изнео је за ове три године 1,5 милијарди евра. То није свота којом би се могли дичити: толико вреди једна западна компанија средње величине, непозната широј јавности. Овде се одмах намећу озбиљна питања: да ли је неко тешко забрљао? Колико стварно вреди то што је продато? Да ли је метод приватизације био погрешан? Да ли је приватизација уопште важна ствар?



Табела 2. Приход од приватизације, (000 €)

	2002.	2003.	2004.	Укупно
Тендери	201.456	600.269	15.234	816.960
Аукције	57.139	261.590	121.681	440.411
Тржиште капитала*	81.610	67.768	51.406	200.784
<b>УКУПНО</b>	<b>340.206</b>	<b>929.627</b>	<b>188.321</b>	<b>1.458.154</b>

\*Продаја акција углавном од стране Акцијског фонда

Извор: Агенција за приватизацију

Прво морамо испитати разлоге због којих је приход од приватизације у ове три године мањи него што би се очекивало. Прво, ово је била приватизација мањег дела привреде Србије. Многа најбоља и највреднија предузећа приватизована су по закону из 1997. године, па су за овај талас приватизације остала тек нека добра и пуно средњих и лошијих, па још мањих предузећа. Затим, знатан капитал налази се у групи већих предузећа која се, већ подуже, налазе у програму реструктурирања. Ни велика државна предузећа, чија би вредност могла да буде знатна, још нису ушла у процес приватизације. Друго, цену капитала који се у Србији продаје свакако смањује висок политички ризик инвестирања. Наиме, лоше политичке околности у земљи и око ње (од питања које су државне границе, преко Хашког трибунала до жестоких интерних политичких сукоба итд) неповољно утичу на инвестициону атрактивност земље. Потенцијални инострани инвеститори свакако имају утисак да Србија није земља која је добро интегрисана у светску политику и економију. Треће, српско тржиште је мало и има ниску куповну моћ, а није ни посебно динамично, па ни интерес страних инвеститора није велик. Четврто, улазак у Европску унију се стално помера у будућност, што одбија оне инвеститоре који траже начина да плате јефтину улазницу за ЕУ. Пето, борбени синдикати, а и запослени навикнути на самоуправну идеологију и склони штрајковима, нису привлачили инвеститоре. Њима на руку повремено је ишла и држава, избегавајући да примени закон ради одржања политичког рејтинга владајућих странака (случај Југоремедија и слични).

Ниске цене постигнуте на аукцијама и тендерима су, у начелу, свакако реалне, а уз дате услове. Нема смисла тврдња да једна фирма више

вреди него што је неко спреман да је плати, пошто она нема иманентну вредност, већ само тржишну. Једна по свему другом идентична фирма вреди различито у зависности од окружења у коме се налази: у Србији околности нису биле повољне, па ни постигнуте цене нису високе.

Питање је само да ли је требало одабрати неки други модел приватизације, или га променити током примене, или одложити продаје за боља времена када се видело да ствари не иду како је планирано, каквих је савета било (Данијел Цвјетићанин).

Писац ових редова склон је да на сва три питања одговори негативно, иако тешко да може да довољно снажно аргументује своје уверење. Прво, на почетку је све изгледало хармонично на политичком плану (добар пријем петог октобра у свету, добра сарадња при формирању ДОС-ове владе), тако да није било лако предвидети све политичке перипетије које су касније битно утицале на знатно мањи интерес страних инвеститора код тендерских приватизација него што се рачунало. Друго, током реализације није лако потпуно променити један програм приватизације (помислимо и на политичке и на техничке проблеме), тим пре што се може веровати да су неповољни фактори привремени и да ће се ствари убрзо средити. Затим, шта је алтернатива? Радничко акционарство? Ваучери? Они су и даље инфериорни са становишта економске ефикасности, а доносе држави још мање новца (радничко акционарство) или нимало (ваучери).

Треће, велико је питање да ли би одлагање продаја било добро решење. Тачан одговор на ово није могуће дати, пошто не знамо какве би цене биле постигнуте у будућности. Ипак, два су питања која идеју доводе у питање. Прво је: у каквом би стању српске фирме дочекале то боље време, тј. колико би њих тада постојало, а колико још погоршало тржишне и финансијске резултате пред конкуренцијом из новог приватног сектора или из иностранства? Другим речима, неминовно заоштравање тржишне конкуренције и нестанак субвенција разних врста вероватно би негативно деловали на пословање не најбоље вођених друштвених и државних предузећа и стога им смањили вредност/цену. Штавише, за многа предузећа на ивици стечаја брза приватизација била је једини спас; одуговлачење би угрозило њихово постојање. Друго питање: да ли би будућа евентуална продајна цена била толико виша да би оправдала одлагање продаје? Јер, уколико се у анализу уведе дисконтовање, што је нужно, онда би будућа цена морала бити знатно виша пошто је Србији

новац (био) потребан што пре, и то јако. Уколико је дисконтна стопа само 10%, онда милион евра расте за пет година на 1,6 милиона, а уколико је 20%, онда достиже 2,5 милиона. Значи, да би одлагање било оправдано са финансијског становишта било би потребно да цене фирми знатно порасту у догледној будућности, што баш није извесно. Понекад и понегде било је успешних реструктурирања државних предузећа, на пример у Пољској, као што је било, додуше ретких, успешних самоуправних предузећа. Међутим, опште искуство са државним власништвом и реструктурирањем врло је негативно.<sup>8</sup>

Један алтернативни метод приказа успешности приватизације дат је у следећој табели, кроз однос понуђених и продатих предузећа по различитим каналима приватизације.

Табела 3. Успешност

	2002.	2003.	2004.	Укупно
Тендери	50%	48%	75%	53%
Аукције	76%	84%	81%	82%
Тржиште капитала*	55%	57%	54%	56%
<b>УКУПНО</b>	<b>69%</b>	<b>77%</b>	<b>74%</b>	<b>75%</b>

\*Продаја акција углавном од стране Акцијског фонда

Извор: Агенција за приватизацију

Значи, три четвртине продаја је успешно, што и није неповољно. Ипак, није добро што је проценат успешности код тендера само око једне половине, пошто су они основни канал продаје већих предузећа и требало би да држави донесу највећи приход, а припремају се најдетаљније.

Успешност продаја највиша је код аукција, код којих су купци најчешће домаћи. Узроци томе су, највероватније, релативно ниска почетна цена и одсуство скупих социјалних програма. Низак проценат успешности код продаја од стране Акцијског фонда сведочи о скромном интересу инвеститора за мањинске пакете из предузећа приватизованих по ранијим законима.

<sup>8</sup> За преглед литературе видети S. Djankov & P. Murrell - Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey, Journal of Economic Literature, No. 2/2002.

Коефицијент који представља однос између продајне цене и књиговодствене вредности не представља посебно индикативан податак када се посматра у апсолутном износу, јер књиговодствена вредност није ни релевантна, ни сликовита у економском смислу. Ипак, када се посматра динамички овај податак може бити користан.

Табела 4. Однос продајне цене и књиговодствене вредности

	2002.	2003.	2004.	Укупно
Тендери	1,47	1,44	0,23	1,32
Аукције	0,73	0,81	0,64	0,74
Тржиште капитала*	2,47	1,10	0,85	1,30
УКУПНО	1,37	1,16	0,59	1.07

\*Продаја акција углавном од стране Акцијског фонда

Извор: Агенција за приватизацију

Из претходне табеле је очигледно да се коефицијент смањује из године у годину, и то за сва три метода продаје. Код тендера у 2002. години и 2003. години и код Акцијског фонда у 2002. години било је неколико врло повољних трансакција (цементаре, фабрике дувана, пивара итд), па је и вредност овог коефицијента била висока. Али, како приватизација све више залази у подручја неатрактивних предузећа, тако и коефицијент неминовно опада. Посебно је низак за тендере у 2004. години, што сугерише кризу тендереске приватизације. Ни перспективе нису повољније, посебно када започне продаја предузећа која су у групи за реструктурирање и чија продајна цена, и поред отписа државних дугова, често неће бити висока, уколико уопште буде виша од једног евра.

У следећој табели приказане су обавезне инвестиције, односно инвестиције које су део купопродајних уговора и које су обавеза купца. Наравно, нови власник их може премашити. Укупан износ је око 830 милиона евра.

Према очекивању, износ уговорених инвестиција највећи је код тендера, јер представља и елемент надметања за најповољнију понуду.

Код аукција су се стандардно тражиле инвестиције од 150% амортизације, док код продаја Акцијског фонда таквих захтева није било (осим у веома специфичном случају), пошто се ради о продаји мањинских пакета.

Табела 5. Уговорене инвестиције, (000 €)

	2002.	2003.	2004.	Укупно
Тендери	305.929	319.939	75.389	701.257
Аукције	13.591	59.498	48.965	122.053
Тржиште капитала*	5.902			5.902
<b>УКУПНО</b>	<b>325.421</b>	<b>379.437</b>	<b>124.354</b>	<b>829.212</b>

\*Продаја акција углавном од стране Акцијског фонда

Извор: Агенција за приватизацију

**Реструктурирање.** За предузећа за која не би било реалних изгледа да нађу купца у садашњем стању предвиђен је процес реструктурирања као приватизациона припрема. Око седамдесет предузећа укључено је у групу за реструктурирање, а међу њима су *РТБ Бор*, *Генекс*, *Зорка* (Шабач), *ИМР*, *ИМТ*, *Вискоза*, *Магнохром*, *Гоша* итд. Две су основне идеје како да им се помогне: прво, да се нека од њих поделе на више предузећа и продају атрактивна, а у стечај пошаљу она која не нађу купца; друго, да се изврши отпис дела дугова према држави, како би им се вредност подигла изнад нуле. Међутим, спори ток реструктурирања ових година повећава шансу да се програм претвори у оно што никако не би требало да буде: резерват за лоша предузећа која се одржавају државним субвенцијама, а из социјално-политичких разлога.

**Ревизија приватизације?** Политизација процеса приватизације неминовна је не само у Србији. Противници владе, а посебно они са леве стране политичког спектра<sup>9</sup>, увек троше пуно муниције на рачун власничких промена, оптужујући владу да пљачка народну имовину и,

<sup>9</sup>На пример, Вук Обрадовић је својевремено јавно затражио хитно заустављање садашњег начина приватизације и ревизију већ извршених продаја предузећа. По њему, реч је о „мафијашко-статистичком моделу” којим људи из власти и блиски њој пљачкају грађане и државну имовину. Као будући резултат тога, прогнозирао је Обрадовић, у Србији ће се кроз годину дана створити мали број енормно богатих људи, док ће остали “припадати свету сиромашних”.

под фирмом приватизације, организују богаћење својих присталица. Од таквих оптужби до претње ревизијом приватизације у случају доласка на власт само је један корак – и он се у Србији обично лако пређе.

Једна је ревизија већ изведена, она из 1994. године под фирмом ревалоризације, о чему је раније било речи. Зоран Ђинђић је, током протеста 1996-97. године, плашио купце *Телекома* претњом ревизије посла када он једном дође на власт. Влада чији је био премијер одмах је формирала комисију за испитивање дотадашњих приватизација, а без резултата. Најжешћа је била кампања против приватизације у предвечерје избора с краја 2003. године, када су се тадашње опозиционе, а касније владајуће партије утркивале у оптужбама на рачун власти и најавама ревизије тог „пљачкашког” посла. Већ је непостојање чињеница у њиховим оптужбама јасно наговештавало оно што ће се на крају догодити: ревизије није било, као ни открића корупције или неправилности у поступању државних органа.

**Прљав новац?** Једна од оптужби против важећег модела приватизације је да он омогућава тајкунима из Милошевићевог времена да купују фирме за мале паре. И заиста, изгледа да нико други у Србији нема новца него они и да, следствено, профит од ниских цена предузећа нема ко други да покупи.

Ипак, ова теорија има више слабости него што изгледа на први поглед. Прво, који су то тајкуни покуповали фирме током приватизације? Водећи свакако нису. Карић није, пошто се држао фирми које је сам раније основао. Мишковић је такође већи део империје створио *ab ovo*, а само је ушао у трговинске ланце (у *Пекабету* још током 1990-тих година). Постоје и купци који су били антимилошевићевски настројени, а који сада купују фирме. На пример, Зоран Дракулић, коме се свакако не може пребацити да је Милошевићев тајкун и профитер.

Наравно, доста је појединаца који су са релативно скромним су-мама (неколико десетина или стотина хиљада евра) зарађеним под Милошевићем ушли у процес приватизације и купили нешто релативно ситно, али нити су они тајкуни, нити је тај новац унапред сумњив. А бар један део новца који се појављује у приватизацији зарађен је после 5. октобра. Релативно ниске цене већег броја фирми створиле су могућност да се као купци појаве и људи који немају велике капитале, већ скромне. На тај се начин приватизација „демократизовала”, тј. акције су постале доступније већем броју људи.

Друго, на формалном, правном нивоу тај новац је чист све док се не докаже супротно. Не могу и, чак, не смеју Агенција или Министарство за приватизацију да установљавају ко је Милошевићев тајкун и да ли је новац којим неко купује сасвим чист или није, па да склапају уговор или да поништавају лицитацију.

Општије посматрано, порез на екстрапрофит представљао је, суштински, метод легализације новца зарађеног у Милошевићево време. Нова власт је, са разлогом или без њега, политички закључила да неће испитивати формалну исправност (законитост) стицања тих богатстава, већ да ће их опорезовати и на тај начин вратити народу бар један део. Самим тим, оно што је преостало после опорезивања сасвим је и легално и морално, бар у политичком смислу.

На крају крајева, зашто би и у моралном смислу било спорно што они купују фирме које се приватизују, а не и када инвестирају тај новац у нове објекте? Чак, са економског и социјалног становишта боље је што своје капитале инвестирају у Србији, уместо да их износе у иностранство.

Цела ова прича са екстрапрофитом и, шире, прљавим новцем успорила је приватизацију на почетку, јер су се многи инвеститори уздржавали од учешћа како не би тако показали новац у, за њих, неповољном тренутку.

**Промена регулативе у 2005. години.** Важне су три промене. Прво, Агенција је добила право да самостално и врло лако раскида уговор са купцем, а уколико он не поштује одредбе уговора. Можда је судска процедура до сада била спора, али ова тежња за брзином и ефикасношћу доноси превелика права једној заинтересованој страни, а на рачун заштите права друге уговорне стране. Друго, у тежњи да неатрактивна предузећа учини атрактивнијим, законодавац је предвидео услован отпис државних потраживања према предузећу које се приватизује – циљ је да му се обезбеди позитивна вредност и оно прода – а да се државни повериоци (буџет, комунална предузећа, државне банке итд) намире колико могу из приватизационог прихода. Није лош трик, али ће моћи да успе само код оних фирми код којих је конфигурација таква да их то условно отписивање пребацује из негативне вредности у позитивну. Онима који већ имају позитивну вредност такав отпис није потребан, као што онима који имају јако негативну вредност такав отпис не може да помогне. Треће, онемогућени су директори у спречавању котације акција

својих предузећа једноставним одбијањем потписивања проспекта. Тренутно се ради о око четири стотине предузећа, а најпознатији је *Ц-маркет*.

## ЗАКЉУЧАК

Резултати досадашње приватизације у Србији разочарали су многе. Ипак, тешко је очекивати да приватизација од једне готово уништене привреде, каква је српска, у кратком року начини просперитетну. А привреда Србије заиста је била у јадном стању, после деценија самоуправљања, санкција и, на крају, бомбардовања. Но, резултати постоје: приватизована предузећа сада су носиоци привредне активности и продуктивне запослености.

Процес приватизације текао је релативно успешно, без већих афера. Показало се да српска државна управа може да функционише ваљано, па област приватизације вероватно улази у ред најбоље вођених реформских подручја. Извесне грешке у процедурама вероватно су израз игре великих бројева (великог броја приватизација у кратком времену), а не корупције, како неки верују.

Приватизација се налази тек на половини пута, и то тежој половини. Код комерцијалног сектора преостала су углавном лошија предузећа. Ту су и предузећа из групе за реструктурирање, од којих ће одређен број завршити у стечају. На ред чекају и државна инфраструктурна и комунална предузећа, чија је приватизација сложенија и концепцијски и технички.



Борис Беговић и Марко Пауновић

## Реструктурирање реалног сектора

ДОСАДАШЊЕ РЕСТРУКТУРИРАЊЕ – ШТА  
ЈЕСТЕ, А ШТА НИЈЕ УЧИЊЕНО

### Увод – разлике између предузећа реалног сектора

На почетку транзиције у Србији, крајем 2000. године, односно почетком 2001. године, реални сектор у српској привреди састојао се, практично, од пет група предузећа:

1. Потпуно нова приватна предузећа, настала приватним инвестицијама после 1989. године, када је законски допуштен приватни бизнис.
2. Предузећа која су делимично приватизована према приватизационом моделу примењеном почев од 1997. године, закључно са крајем 2000. године.
3. Друштвена и државна предузећа чији је капитал у већинском, односно потпуном друштвеном/државном власништву, којима није потребно претприватизационо реструктурирање.
4. Друштвена и државна предузећа чији је капитал у већинском, односно потпуном друштвеном/државном власништву, којима је потребно претприватизационо реструктурирање, односно која се не могу приватизовати без таквог реструктурирања.
5. Јавна предузећа са капиталом у државном/друштвеном власништву.

Осим предузећа из групе 1, сва остала предузећа домаћег реалног сектора представљају наслеђе социјализма у српској привреди, са свим

мањим или већим слабостима испољеним далеко пре политичке кризе која је започела 1991. године. Све слабости тих предузећа само су биле појачане током 1990-тих година, са променама у окружењу, односно са новим подстицајима који су били последица распада земље, међународне блокаде и изолацијом привреде Србије, ванредних политичких прилика и својеврсног институционалног вакуума до кога је дошло са урушавањем институција комунизма које није пратила изградња институција тржишне привреде. Последице таквог развоја догађаја по добар део предузећа реалног сектора биле су бројне: лоша и застарела технологија, лош производни програм, неконкурентни производи, недостатак добрих подстицаја запосленима, ниска економска ефикасност. Сходно наведеном, стање српског реалног сектора почетком 2001. године, односно на почетку транзиције, било је такво да његов велики део није био конкурентан према критеријумима светског тржишта, односно у међународним размерама.

Отуда би велика већина предузећа реалног сектора (укључујући и нека предузећа из групе 1) требало да се, у већој или мањој мери реструктурирају, односно да се прилагоде новим тржишним и институционалним приликама. Сходно томе, постоји потреба за реструктурирањем, односно структурним прилагођавањем практично комплетног реалног сектора српске привреде. Наравно, обим, односно степен и карактер реструктурирања разликују се од случаја до случаја, пре свега на нивоу појединачних предузећа, али и на нивоу привредних грана.

Кључна стратешка одлука везана за ово питање донесена је почетком 2001. године – у свим наведеним случајевима, осим специфичног случаја јавних предузећа, реструктурирање би требало да обави приватни власник, односно власници тих предузећа. Та одлука се заснивала на процени да приватни власник далеко боље од државе може да обави посао реструктурирања, тако да се закључило да ће постприватизационо реструктурирање бити економски ефикасније од претприватизационог. У том смислу, предуслов за ефикасно реструктурирање реалног сектора је његова приватизација, односно продаја предузећа из тог сектора.

Наиме, у то време изабран је и модел приватизације који се заснивао на продаји већинског дела (најмање 70%) друштвеног, односно државног капитала у предузећима реалног сектора. Један од основних мотива примене оваквог модела приватизације јесте успостављање

концентрованог власништва, односно стварање приватног власника капитала предузећа који има ефикасне подстицаје и механизме да спроведе његово реструктурирање, а то је пре свега његов неспорно већински власнички удео.

Стратешка одлука да се реструктурирање реалног сектора углавном препусти приватним власницима може се оценити као оправдана, будући да постоје неспорни теоријски и емпиријски налази који показују да је приватни власник далеко ефикаснији у овом послу и да се избором оваквог приступа могу очекивати бољи резултати реструктурирања у поређењу са алтернативама. Међутим, далеко је занимљивије размотрити политичке услове у којима је донесена оваква одлука. Наиме, против овакве одлуке, односно стратегије реструктурирања били су они којима реструктурирање као такво не иде у прилог, пре свега они који остају без радног места. Почетком 2001. године те интересне групе нису биле добро дефинисане и нису имале механизам којим би пројектовале свој интерес у процес доношења одлука. То је време чврсте реформске коалиције и велике политичке енергије усмерене ка реформама. Једноставно, политичка опозиција је у то време била умртвљена. Поред тога, тадашња финансијска и политичка подршка међународне заједнице је била веома снажна, тако да се развила слика (илузија) да ће та подршка сама по себи да реши проблем вишка запослености у реалном сектору, односно незапослености до које ће да дође. Коначно, на усвајање ове стратегије значајно је утицала и политика Светске банке, односно консултантске услуге која је та међународна финансијска институција пружила на овом плану.

Пре него што се приступи анализи реструктурирања реалног сектора српске привреде, потребно је разјаснити која је то најбоља мера, односно индикатор реструктурирања. Методолошка расправа на ту тему (Smith *et al.* 1999; Estrin & Rosever, 1999; Djankov & Murell, 2002) показала је да постоји више индикатора који се могу сврстати у квантитативне (они који се црпу из завршног рачуна, односно финансијских извештаја предузећа) и квалитативне (они који произлазе из анкета, односно експертских оцена тока реструктурирања предузећа). Не залазећи и методолошки у расправу овог типа, у даљем току рада се под индикатором реструктурирања предузећа подразумевају његови резултати: добијене економске перформансе предузећа. Под тим се подразумевају резултати на плану промене укупног обима производње, односно промене продуктивности укупно ангажованих производних фактора.

## Раније приватизована предузећа

Имајући у виду овако дефинисан оквир односа између приватизације и реструктурирања, први проблем, односно питање са којим се тадашња власт суочила јесте како се поставити према предузећима из групе 2, тј. оним предузећима која су делимично приватизована према приватизационом моделу примењеном почев од 1997. године, закључно са крајем 2000. године. Наиме, тај модел је довео до веома дисперзованог власништва над капиталом тих предузећа, са великим учешћем интерних деоничара, као и делом капитала још увек у државном власништву (које у име државе поседује Акцијски фонд). Иако је оваква власничка структура, начелно посматрано, неповољна за реструктурирање, поставило се питање да ли је свеобухватно и дубоко реструктурирање ових предузећа прека потреба, тим пре што су у наведеном периоду приватизована најбоља предузећа српског реалног сектора, концентрисана у прехрамбеној индустрији, индустрији пива, фармацевтској индустрији, као и најбоља предузећа ван тих грана. У том смислу, проценило се да такво реструктурирање није приоритет и одлучило се да се државни пакет акција не користи као механизам за покретање, односно спровођење реструктурирања ових предузећа, већ да се постепеном продајом државног пакета акција створе услови да спонтано (трансакцијама на тржишту капитала) дође до укрупњавања власничких пакета акција, односно до увећања концентрације власништва, што би поспешило даље реструктурирање ових приватних предузећа.

Показало се, међутим, да стварање концентрисане структуре власништва, односно успостављање доминантног власника, није било брзо и ефикасно, тако да после четири године ова предузећа још увек карактерише дисперзовано власништво – власничка структура која није погодна за реструктурирање. Два су разлога за овакво стање ствари. Први је неодговарајући институционални оквир тржишта капитала, тако да долази до малог промета акција, пре свега услед слабе заштите својинских права акционара, нарочито малих акционара.<sup>1</sup> Други је спорост државе на плану пласмана акција из њеног портфеља на тржишту капитала, будући да би продаја тих акција поспешила успостављање већинског власника који има подстицаје за реструктурирање.

---

<sup>1</sup> Штавише, примењено је да у одређеном броју случајева пословно руководство предузећа спречава промет акција на берзи тиме што одбија да потпише проспекат, који је неопходан документ за успостављање промета акција на берзи.

Надаље, дисперзовано власништво омогућило је опстанак старе управе тих предузећа, тако да већином тих предузећа у реалном сектору још увек руководе исти они директори који су та предузећа водили пре приватизације. Овај налаз је веома битан, будући да и у тој чињеници може да лежи део објашњења феномена ниског интензитета реструктурирања ове групе предузећа. Тим пре што постојеће руководство има подстицаје да спречи сваки покушај концентрације власништва, што су им и омогућавала законска решења у вези са проспектом предузећа, па тиме и реструктурирања предузећа које би проистекло из власништва.

Генерално посматрано, може се рећи да ову групу предузећа у српском реалном сектору карактерише прилично низак интензитет реструктурирања у току протекле четири године. Тај низак интензитет у овом случају може се објаснити дисперзованом структуром власништва (уз постојање интерних деоница, односно деоничара) и чињеницом да није дошло до промене пословне управе предузећа. Ова два налаза су у потпуности у складу са емпиријским налазима (Djankov & Murrell, 2002), да дисперзовано власништво у коме доминирају интерни деоничари (они који су запослени у тим предузећима) онемогућава темељито реструктурирање предузећа, као и да опстанак старе управе предузећа не поспешује његово реструктурирање. Додатни разлог за овакав резултат у Србији требало би тражити у наслеђеном и широко распрострањеном „самоуправном менталитету”, односно погледу на свет, којим се само појачава дејство подстицаја који произлазе из интерног акционарства и дисперзије власништва.

### **Предузећа приватизована по новом моделу**

Групу 3 чине предузећа која су релативно лака за приватизацију и у чијем случају је приватизација само предуслов, односно увод у реструктурирање које обавља нови приватни већински власник таквог предузећа. Ова предузећа су била прва на листи кандидата за приватизацију применом новог модела, која је започела половином 2001. године, да би прва предузећа била приватизована почетком 2002. године.

Иако су предузећа из ове групе забележила најинтензивније реструктурирање, што је у складу са раније поменути емпиријским налазима (да успостављање већинског приватног власника и долазак нове управе поспешују реструктурирање), извесно је да је темпо тог реструктурирања

био успорен специфичним захтевима који су постављани инвеститорима, пре свега у погледу улагања у социјални програм и наметањем обавезе да се током одређеног периода не отпуштају радници који чине наслеђени вишак запослености. Ови услови су представљали последицу политичких бојазни тадашње владе, односно њених званичника, да би таква опуштања као последица реструктурирања значајно умањила њихову политичку популарност, чак и у условима релативно велике политичке стабилности и снажне реформске коалиције која је (неко време) обезбеђивала двотрећинску већину у парламенту.

Сходно наведеном, реструктурирање предузећа из групе 3 која још увек нису приватизована у потпуности је везано за њихову брзу приватизацију. Не постоје техничке или институционалне препреке таквој приватизацији. Све институције које су потребне су одавно изграђене и прилично добро уходане. Проблем је, међутим, наступио у првој половини 2004. године када је нова влада, из партијско-политичких разлога на кључна места (министра за приватизацију и директора Агенције за приватизацију) поставила личности без капацитета да спроводе приватизацију, али са великим капацитетима стварања афера, будући да је политички мотив таквих постављања било стицање политичке популарности на рачун наводних злоупотреба у приватизацији претходне владе. Тек када се показало колике су политичке штете настале услед застоја приватизације и умањење кредибилитета Владе, односно да је далеко већа политичка штета од (очекиване) користи, кадровском сменом је решен наведени проблем, тако да је настављено са приватизацијом. Ипак, изгубљено је драгоцено време, будући да би без наведеног застоја, већ био приватизован, па тиме и реструктуриран далеко већи број предузећа.

### **Претприватизационо реструктурирање предузећа**

Следећи проблем су чинила и још увек чине велика друштвена и државна предузећа која се нису могла приватизовати путем продаје, будући да нико није био заинтересован да их купи у затеченом стању. Разлози за овај недостатак интересовања углавном су се могли наћи на две стране. Прво, недостатак било какве пословне перспективе таквих предузећа, која су веома често конгломерати, тј. ангажована у великом броју различитих делатности, без специјализације у некој области у

којој би били бољи од конкурената. Надаље, оваква су предузећа веома често биле погрешне („промашене“) инвестиције од самог почетка – она су подизана на основу инвестиционих одлука оних који нису сносили последице тих одлука. У неким случајевима таквих конгломерата, постоје поједини погони, односно делови предузећа (некадашње основне организације удруженог рада) који имају какву-такву пословну перспективу. Сходно томе, потребно је извршити фрагментацију таквих предузећа, и издвајање у засебна предузећа оних целина које имају неку пословну перспективу. Остале целине без икакве пословне перспективе су кандидати за стечај и ликвидацију, како би се уместо њиховог капитала, приватизовала њихова имовина, пре свега основна средства. Наравно, приликом овакве поделе потребно је, у сарадњи са повериоцима, алоцирати обавезе предузећа на целине које настају његовом поделом.

Други проблем су били кумулирани дугови предузећа, односно њихове обавезе које су у многим случајевима биле веће од имовине и потраживања заједно – таква предузећа су имала негативан капитал. Сходно томе, било је потребно да се реши питање њихових дугова пре него што се приступи приватизацији. Испоставило се да највећи део обавеза тих предузећа (у неким случајевима и преко 80%) представља дуг према држави: директан, попут неизвршених обавеза према Пореској управи, или индиректан, попут неплаћених рачуна јавним предузећима. Ипак, највеће обавезе тих предузећа према држави последица су невраћених страних кредита за које су повериоци добили суверену (државну) гаранцију. Судбина овог дела обавеза предузећа из наведене групе заслужује нешто више пажње.

Наиме, те кредите су узимала домаћа предузећа реалног сектора, као финансијски посредници појављивале су се домаће банке и то, пре свега, четири велике банке које су ликвидиране почетком 2002. године, а држава је страним повериоцима дала суверену гаранцију. Сходно томе, држава је преузела целокупна потраживања тих банака на основу пласмана страних кредита са сувереном гаранцијом и та потраживања алоцирала на Агенцији за санацију, стечај и ликвидацију банака. Иако су обавезе државе према страним повериоцима на основу тих (невраћених) кредита значајно умањене, на основу споразума са повериоцима Париског клуба (51% дуга државе је отписано новембра 2001. године, а остатак од 15% биће отписан успешним завршетком аранжмана са ММФ-ом предвиђеним за крај 2005. године) и са повериоцима Лондонског клуба

(укупан отпис од 60% дуга), држава није умањивала потраживања према својим дужницима, односно предузећима која су користила те кредите. Другим речима, умањење обавезе државе према страним повериоцима није довело до умањења њених потраживања према дужницима из реалног сектора.

Два наведена проблема условила су потребу претприватизационог реструктурирања ових предузећа, како би се она уопште могла приватизовати, односно продати (по било којој продајној цени). Предвиђено реструктурирање подразумева организационе промене (најчешће фрагментацију) и решавање питања обавеза предузећа. Поред тога, реструктурирање може да обухвата и стечај, односно ликвидацију делова тих предузећа (праћену продајом имовине) и смањивање броја запослених. Овакво претприватизационо реструктурирање (које се у незваничном жаргону Светске банке назива „шминкање свиње“) изричито забрањује било какво инвестирање, како у основна, тако и обртна средства. То је само лагано претприватизационо реструктурирање које је праћено приватизацијом путем тендера или аукција, односно продајом капитала тог предузећа, односно њихових делова новом приватном власнику. Стога је још 2001. године формирана група од 69 предузећа са око 155.000 запослених (оних који формално имају радно место, односно радну књижицу).<sup>2</sup>

Наведено реструктурирање, уколико се нађе решење за обавезе предузећа, можда се може назвати и супститут стечаја, односно ликвидације предузећа кроз стечај. Не би требало потпуно одбацити могућност да један од мотива за увођење оваквог реструктурирања лежи у спознаји недостатака тадашњих законских решења у погледу стечаја, пре свега изузетно дуго трајање стечајног поступка, слабости у његовој примени и неизвесности у погледу усвајања и примене новог стечајног законодавства (што се показало оправданим, будући да се ново стечајно

---

<sup>2</sup> Број ових предузећа варира. Досад су, почев од 2001. године, приватизована само два таква предузећа, што је умањило иницијални број предузећа у реструктурирању. Насупрот томе, предузећа која иницијално нису била предвиђена за реструктурирање, а чија приватизација није успела из два покушаја (нико није понудио почетну цену), улазе у групу за реструктурирање, будући да се процењује да даљи покушаји њихове приватизације неће бити успешни. Сходно томе, укупан број предузећа за реструктурирање је у марту 2005. године износио 75. Надаље, овим предузећима требало би придодати и преко 500 мањих зависних предузећа. Та предузећа су својеврсни таоци великих предузећа, будући да је било каква перспектива зависних предузећа везана за судбину великих предузећа која би требало да се реструктурирају. Укупан број запослених у предузећима предвиђеним за реструктурирање (укључујући и мала и зависна предузећа) износи око 200.000.



законодавство, иако усвојено у Скупштини још увек не примењује у првој половини 2005. године).

Међутим, од наведеног реструктурирања и касније приватизације ових предузећа практично није било ништа током прве четири године транзиције. Свега два предузећа са наведеног списка су завршила прет-приватизационо реструктурирање и продата су почетком 2005. године. Поставља се питање због чега се толико касни са реструктурирањем и приватизацијом ове групе предузећа.

Извесно је да су се појавила два главна техничка проблема везана за спровођење овако осмишљеног реструктурирања. Први је проблем идентификације, сепарације и верификације потраживања које различити повериоци имају према наведеним предузећима, будући да њихове доспеле обавезе нису извршаване годинама и деценијама. Тај проблем је појачан већ наведеним проблемом дуга према држави, за чије отписивање, условно или безусловно, независно од државне политике, у неким ситуацијама није постојала законска основа. Други проблем је релативно сложена и прилично бесмислена организациона структура тих предузећа, пре свега случајеви друштвеног холдинга који је настао трансформацијом тзв. сложених организација удруженог рада. Овај други проблем је повећан ангажовањем страних консултаната, које је било мандаторно у неким случајевима, тамо где су коришћене донације великих мултилатерарних донатора. Страни консултанти ненавикнути на таква организациона решења губили су време тражећи смисао тамо где га нема, нити га је икада било.

Међутим, кључни разлог за недостатак активности на плану реструктурирања ове групе предузећа лежи у недостатку политичке воље да се то уради. Вишак запослености у тим предузећима представља основни разлог за недостатак те воље. Наиме, реструктурирање тих предузећа неминовно би довело до отпуштања већег броја сада запослених. Било директно, током претприватизационог реструктурирања, било посредно, после приватизације, као део напора новог власника да реструктурира сопствено предузеће и увећа његову економску ефикасност. Укупан број оних који ће да остану без радног места у реструктурираним предузећима варира од предузећа до предузећа, али се, генерално, може рећи да се ради о старијим запосленима, онима који имају ниже квалификације и који имају релативно мале способности да додатно уче и мењају своје радне навике. Надаље, требало би имати у

виду да одређени број оваквих предузећа у градовима, односно регионима у којима је лоциран, генерише веома велики део укупне запослености, што је битно у условима пословично ниске мобилности радне снаге у Србији.

У том смислу, реструктурирање ових предузећа, односно отпуштања вишка запослених могу да имају негативне политичке последице – значајно опадање политичке популарности оних који о томе одлучују, односно оних који спроводе такво реструктурирање. Стога постоји директан подстицај политичарима да одржавају затечени вишак запослености, односно у случају који се овде разматра, да не примењују претприватизационо реструктурирање. Директори, односно представници запослених у тим предузећима, знајући за наведене подстицаје везане за политичку популарност, у позицији су да уцењују политичаре, пре свега тражећи одржавање и увећање субвенција таквим предузећима, односно обустављање било каквог реструктурирања таквог предузећа.

Може се рећи да је на овај начин успостављена политичка равнотежа у виду равнотежних субвенција нереструктурираним и неприватизованим предузећима, одржавања вишка запослености у њима и политичке подршке које ти запослени и њихове породице пружају политичарима који не спроводе реструктурирање. Овај налаз је у потпуности у складу са налазима модела односа између предузећа и политичара (Shleifer & Vishny, 1994). У наведеној равнотежи плаћају се експлицитне субвенције губиташима (буџетска ставка субвенције нефинансијским организацијама) и омогућава се меко буџетско ограничење. Наиме, поред директних субвенција, толерише се неплаћање рачуна јавним предузећима, а што се тиче осталих поверилаца, у Србији је пословично ниска ефикасност наплаћивања потраживања од друштвених и државних предузећа.

Посредна потврда тезе да се релативно рано успоставила политичка равнотежа која није ишла у прилог реструктурирања реалног сектора јесте релативно низак ниво напора на институционалној изградњи, односно стварању институција и административног капацитета потребног за спровођење претприватизационог реструктурирања. Наиме, у оквиру изградње Агенције за приватизацију, која је надлежна и за реструктурирање реалног сектора, далеко је већа пажња посвећивања изградњи Центара за тендере и аукције него Центра за реструктурирање.

Овим се и у Србији потврдила веза која је емпиријски верификована у другим земљама (Djankov & Murrell, 2002) а постоји између постојања меког буџетског ограничења и недостатка реструктурирања предузећа. Штавише, на основу домаћег искуства постоји простор и за чвршћи закључак, а то је да без успостављања чврстог буџетског ограничења, нема подстицаја за реструктурирање реалног сектора. Другим речима, уз меко буџетско ограничење, не може се очекивати реструктурирање реалног сектора.

На примеру ових предузећа може се тестирати још један емпиријски налаз (Djankov & Murrell, 2002) да либерализација спољнотрговинског режима и појачање конкуренције из увоза поспешује реструктурирања оваквих предузећа. Наиме, може се рећи да је у Србији у првој години транзиције дошло до либерализације спољнотрговинских токова, пре свега услед уклањања квантитативних ограничења увозу, а нешто мање и снижавањем царинске заштите. Ипак, овакве промене нису довеле до реструктурирања ове групе предузећа. На основу тога се може закључити да је успостављање чврстог буџетског ограничења потребан услов за реструктурирање. Без испуњености овог услова, ни либерализација спољнотрговинских токова, сама за себе, не ствара подстицаје за реструктурирање.<sup>3</sup>

Очигледно је да је, начелно посматрано, у Србији успостављана политичка равнотежа, односно зачарани круг у коме не постоје подстицаји нити једној страни да започне реструктурирање реалног сектора, односно ове групе предузећа. Но, поставља се питање у којој мери су неке од перцепција на основу којих се доносе одлуке утемељене у стварности. С једне стране, прва транзициона влада је трајала скоро три године, дуже него готово било где у источноевропским земљама у

---

<sup>3</sup> Веза између спољнотрговинске либерализације и чврстог буџетског ограничења је сложенија него што се то на први поглед чини. Наиме, протекционизам увећава равнотежне цене на домаћем тржишту што таквим предузећима (уколико ишта производе) може да омогући да, пласманом робе на домаће тржиште, послују без губитака, тако да и компонента меког буџетског ограничења губи на значају. Спољнотрговинска либерализација обара цене на домаћем тржишту и присиљава државу да (уколико не жели њихово затварање) субвенцинише таква предузећа. У том смислу, спољнотрговинска либерализација доводи до повећања транспарентности, будући да се морају увести експлицитне субвенције. Извесно је да спољнотрговинска либерализација није довољан услов за реструктурирање, али у случају Србије није извесно ни да је потребан. Наиме, чак и условима протекционизма многа од 69 предузећа у овој групи нису могла да сопственим приходима покрију расходе, што значи да би увођење чврстог буџетског ограничења чак и без спољнотрговинске либерализације довело до реструктурирања, односно стечаја.

транзицији. Ипак, питање је колико би било оправдано да се тај политички резултат превасходно везује за неспровођење реструктурирања реалног сектора. Надаље, пад прве српске реформске владе 2003. године свакако да није био последица реструктурирања реалног сектора, будући да до тог реструктурирања није ни дошло. Коначно, поставља се питање колико данас реструктурирање реалног сектора утиче на популарност владе, односно владајућих партија. Наиме, запослени у тим предузећима свакако да спадају у губитнике транзиције, тако да се може претпоставити да се тај део бирачког тела већ одавно определио против владе, односно против реформских политика и да они већ одавно гласају за опозиционе политичке партије, нарочито оне које проверено нису реформске, односно оне којима тржишна привреда није програмско опредељење.

На дуго рок посматрано, политичка равнотежа успоставља се у зависности од политичке популарности (подршке бирача) која произлази из увећања субвенција у односу на политичку подршку, произлазећу из умањења пореза који се прикупљају ради тих субвенција.

Политичка популарност која произилази из увећања субвенција, још увек је у Србији, четири године после почетка транзиције, далеко већа од политичке популарности која се добија умањењем пореског оптерећења обвезника. Наиме, у данашњој Србији је још увек је релативно мали број оних који воде рачуна о сопственом буџетском оптерећењу. Далеко је већи број оних који живе од субвенција, односно трансфера. Са повећањем богатства, односно повећањем нивоа сталног дохотка, повећаће се и број оних који своје преференције у политици дефинишу и на основу пореског оптерећења које им нуде политички конкуренти. Таква промена довешће до формирања нове политичке равнотеже у којој неће бити подстицаја за одржавање вишка запослености у реалном сектору. Подршку оваквој промени може да пружи пореска реформа којом би се повећало учешће директних пореза у укупним пореским приходима на рачун индиректних. Наиме, пореско оптерећење засновано на директним порезима се далеко лакше опажа и већи број људи повезује повећане субвенције са повећаним сопственим пореским оптерећењем.

Нове приватне инвестиције, односно инвестиције у нове погоне генеришу привредни раст и увећавају број бирача којима је сопствено пореско оптерећење далеко битније од субвенција које држава даје и то

ће неминовно довести до померања политичке равнотеже ка умањењу субвенција. Проблем је, међутим, у томе што овакво решење захтева време и може да буде под знаком питања уколико се добро организују интересне групе које траже субвенције.

На кратак рок, међутим, помоћ у погледу подстицаја за умањење субвенција и реструктурирања реалног сектора може да стигне од оних који заступају интересе буџетске равнотеже, а то је у Србији у овом тренутку једино ММФ. Када је скупштина Србије донела буџет за 2004. годину са дефицитом од око 625 милиона евра или око 5% БДП, једино је притисак ММФ-а успео да натера Владу да Скупштини поднесе ребаланс буџета са драстично умањеним буџетским дефицитом. Такође, једино се притиску ММФ-а може захвалити на томе што пројектовани дефицит у буџету за 2005. годину износи „свега” 250 милиона евра и што опадају средства предвиђена за субвенције нефинансијским организацијама, тј. субвенције реалном сектору. Очигледно је да је, у условима снажног економског популизма и релативно нестабилних владајућих коалиција, ММФ једина релевантна и кредибилна политичка снага која онемогућава неконтролисани раст буџетског дефицита, односно која га своди на колико-толико прихватљиву меру.

### **Јавна предузећа – реструктурирање и реформа**

Јавна предузећа су у Србији настала почетком 1990-тих година на основу концепције да би та предузећа, независно од власништва над капиталом, требало да буду предузећа која обављају делатности од јавног интереса. Међутим, невезано за наведену концепцију, веома брзо су та предузећа практично постала предузећа са државним капиталом, па је практично повучен знак једнакости између јавних и државних предузећа. Ова предузећа су оснивана у областима које имају елементе природних монопола (електро-енергетика, комуникације и поједини видови саобраћаја), елементе административног монопола (шуме, нафтна индустрија), али и саобраћајне делатности које немају елементе природног монопола, а административни монопол није формално успостављен (авиопревоз). Поред националних јавних предузећа (на нивоу Србије у целини), која запошљавају око 135.000 људи, основан је и велики број јавних комуналних предузећа на нивоу општина, односно локалних заједница.

Затечено стање у овим предузећима на почетку транзиције може се оценити као веома неповољно. Као прво, у овим предузећима су потпуно интегрисане основне, помоћне и споредне делатности. На пример, у оквиру ЕПС-а су интегрисане основна делатност, попут производње електричне енергије, помоћне делатности (оне које су непосредно везане за обављање основне делатности), попут одржавања постројења за производњу електричне енергије и споредне делатности, попут ресторана друштвене исхране и одмаралишта, односно хотела. Оваква организациона структура доводи до тога да се у режиму јавних предузећа, обављају оне делатности које ни по коме критеријуму не спадају у делатности од јавног интереса. Последица тога је да су такве, комерцијалне делатности унутар јавних предузећа у потпуности заштићене од тржишне конкуренције, а не могу се ни приватизовати. Следећа последица овакве организационе структуре је веома велики број запослених у овим предузећима, односно велики вишак запослености.

У периоду који је претходио транзицији у Србији у случају великог броја јавних предузећа вођена је политика депресираних цена (мотиви такве политике се неће разматрати). То је довело до драстичног пада прихода јавних предузећа, а у неким случајевима (на пример, електричне енергије) до раста потрошње услуга која она пружају и повећања трошкова јавних предузећа. Све то је довело до значајних финансијских губитака јавних предузећа, који су делом покривани субвенцијама из буџета, а делом су представљали квазифискални дефицит. Почетак реформе јавних финансија у Србији у току 2001. године конвертовао је готово све квази фискалне дефиците јавних предузећа у субвенције. Отуда су јавна предузећа и данас највећи корисници буџетских средстава у оквиру ставке субвенције нефинансијском сектору, а *Железнице Србије* највећи појединачни корисник тих средстава.

Недостатак било каквих подстицаја за економску ефикасност, пре свега услед недостатка конкуренције, али и услед јавне својине над капиталом, противречних циљева пословања јавних предузећа и непостојања могућности стечаја (мада је новим Законом о привредним друштвима допуштена ликвидација ових предузећа без стечаја), довели су до веома ниске економске ефикасности ових предузећа, а један од показатеља те ниске ефикасности је и вишак запослености. Коначно, многа од ових предузећа, попут, на пример, *JAT Airways*, нису отплаћивала кредите са којима су прибављали основна средства, тако да имају велике обавезе.

Иако јавна предузећа у Србији нису онолико пословно запуштена колико су то друштвена и државна предузећа са списка од 69 предузећа, она свакако захтевају темељито реструктурирање.

Приликом разматрања стања ствари у сектору јавних предузећа, потребно је раздвојити две врсте реструктурирања. Једно је релативно лако реструктурирање, под којим се практично може подразумевати промена пословне политике тих предузећа. Неспорно је да су у том погледу остварене значајне промене које су, пре свега, значајно умањиле неконтролисане финансијске токове у тим предузећима. Ово реструктурирање последица је пре свега промене менаџмента која је дошла са променом власти крајем 2000. године, односно почетком 2001. године.

Што се дубљег организационог, финансијског и управљачког реструктурирања јавних предузећа тиче, на том плану је урађено веома мало. Једино што су из састава ЕПС-а издвојени рудници угља са подземном експлоатацијом, који су постали независно јавно предузеће, а основана су и два војвођанска предузећа за управљање водама и експлоатацију шуме – промена мотивисана политиком према аутономији Војводине, а далеко од било каквог економског резоновања, односно економски условљеног реструктурирања.

Другим речима, недостатак реструктурирања јавних предузећа може се готово изједначити са недостатком реструктурирања великих државних и друштвених предузећа, оних из групе 69. Разлози су, може се рећи, истоветни. И у случају јавних предузећа је успостављена политичка равнотежа у којој се плаћају експлицитне субвенције губиташима и омогућава им се меко буџетско ограничење, односно у којој се не започиње са реструктурирањем јавних предузећа, а све у циљу добијања политичке подршке запослених у тим предузећима. У том смислу, истоветан је механизам дестабилизације ове равнотеже, односно разбијања наведеног чаробног круга. Он лежи у елиминацији буџетског дефицита, односно смањивања буџетских расхода.

## БУДУЋЕ РЕСТРУКТУРИРАЊЕ – ШТА БИ ТРЕБАЛО УЧИНИТИ, А ШТА СЕ МОЖЕ ОЧЕКИВАТИ

Са становишта успешног реструктурирања реалног сектора, потребно је учинити неколико основних корака:

1. Отпуштање (условни отпис) дугова високо задужених предузећа од стране државе, како би се иста приватизовала продајом заинтересованим инвеститорима. Приватизациони приходи би требало да послуже као основа за намиривање поверилаца *pro rata*, дакле да замени стечајну масу која се формира при стечају и ликвидацији предузећа. Овим би се успоставила власничка структура која би створила снажне подстицаје за реструктурирање ових предузећа. Први кораци на овом плану учињени су у првом кварталу 2005. године када је Влада сачинила предлог измена закона о приватизацији чиме се ствара законска основа за овакав поступак. Новим власницима не би требало наметати обавезе у области социјалних програма, као што је то досад био случај, већ социјалним програмима, уколико су потребни, требало би да се бави држава.
2. Разбијање великих предузећа свакако да представља приоритет, како би се створиле целине које се могу приватизовати путем продаје, као и целине којима предстоји стечај и ликвидација. Веома је вероватно да се у процесу алокације обавеза сада већ може очекивати сарадња поверилаца који су већ отписали многа од тих потраживања, односно који имају ниске очекиване вредности тих потраживања.
3. Уз претходни потез следи и ефикасна примена новог стечајног законодавства, односно стечај и ликвидација оних предузећа која не могу да се приватизују путем продаје. Њихов стечај ће ослободити значајне ресурсе који се сада не користе, а који ће тим стечајем бити стављени на располагање новим инвеститорима заинтересованим за започињање посла. Стога би ову политику требало да прати и политика уклањања баријера уласку нових инвеститора, како на нивоу Србије, тако и на нивоу локалних заједница и њихових поприличних овлашћења на овом плану.
4. Неопходно је додатно убрзати приватизацију оних предузећа из реалног сектора којима није потребно претприватизационо реструктурирање. Све институције потребне за спровођење овакве



приватизације су изграђење и уходане, тако да је потребан само снажан политички импулс, којим би Влада показала да приватизација представља њен приоритетан посао.

5. Потребно је темељито реструктурирање јавних предузећа. Иако се затечена ситуација, па тиме и препреке за реструктурирање разликују од случаја до случаја, постоји неколико препорука, односно смерница које су заједничке за сва јавна предузећа. Први корак представља издвајање помоћних и споредних делатности из састава јавних предузећа, односно формирање нових правних лица која би обављала те делатности, ресурсима које и сада користе. Таква предузећа би требало брзо изложити конкуренцији и приватизовати применом важећег општег модела.
6. Следи далеко компликованији део реструктурирања који се односи на реорганизацију обављања основних делатности (хоризонтална и вертикална сепарација), а чији би циљ требало да буде излагање конкуренцији свих оних делатности које се сада обављају унутар јавних предузећа, а која се могу изложити конкуренцији, тј. која нису природни монополи. Наведену реорганизацију би требало да следи темељито реструктурирање нових целина засновано на драстичном обарању запослености. Тек по реорганизацији, а у неким случајевима и по реструктурирању нових целина, би требало разматрати, односно започети приватизацију тих целина, односно нових предузећа.
7. Реструктурирање и приватизацију јавних предузећа би требало да прати изградња регулаторних институција, пре свега независних регулаторних агенција за регулацију природних монопола, будући да одређене делатности којима се јавна предузећа баве спадају у природне монополе. Изградња оваквих институција, поред економског, има и значајан политички ефекат, будући да умањује политички отпор приватизацији јавних предузећа.
8. Коначно, кључни елемент везан за све ове потезе је успостављање чврстог буџетског ограничења за сва предузећа. То подразумева укидање експлицитних субвенција, али и доследно спровођење стегајног поступка, како би се намирили повериоци од несолвентних, односно неликвидних дужника, као и доследно поштовање уговора, односно спровођења извршеног поступка, како би се наплатили повериоци од солвентних дужника.

Но, оправдано је поставити питање да ли постоје политички подстицаји за спровођење наведених корака, односно да ли је реалистично очекивати активности владе на том плану. Одговор на наведено питање требало би потражити у следећим чињеницама:

1. Постоји снажан притисак ММФ-а ка реструктурирању реалног сектора, како би се решили проблеми буџетског дефицита, односно превелике јавне потрошње, и спољнотрговинског дефицита. Буџетски дефицит, односно јавна потрошња, пре свега су везани за јавна предузећа, а спољнотрговински дефицит је везан за нереструктурирана и неприватизована друштвена и државна предузећа која не могу да извозе. Не би требало очекивати да ће да попусти наведени притисак ММФ-а, може само да се повећа.
2. Може се очекивати промена политичке констелације (можда је до ње већ и дошло) у којој највећи део оних који раде у нереструктурираним предузећима (јавним, државним и друштвеним) себе доживљавају као губитнике транзиције. У том смислу они у великој већини гласају за оне политичке партије које су против транзиције и против успостављања тржишне привреде. Другим речима, уз овакву политичку констелацију, реструктурирање реалног сектора неће да створи нове политичке противнике – они већ постоје, па тако нема шта да се изгуби. Овакав политички развој може да доведе и до стабилности владе која започиње посао реструктурирања реалног сектора.

### **Литература:**

- Djankov, S. & Murell, P. (2002): Enterprise Restructuring in Transition: A Quantitative Survey, *Journal of Economic Literature*, Vol. 40, ss. 739-792.
- Estrin, S. & Rosevar, A. (1999): Enterprise Performance and Ownership: The Case of Ukraine, *European Economic Review*, Vol. 43, ss. 1125-1136.
- Shleifer, A. & Vishny, R. (1994): Politicians and Firms, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 109, ss. 995-1025.
- Smith, K. et al. (1999): Privatization Incidence, Ownership Forms and Firm Performance: Evidence from Slovenia, *Journal of Comparative Economics*, Vol. 25, ss. 158-179.

Бошко Живковић

## Реструктурирање банкарског сектора

### НАСЛЕЂЕНО СТАЊЕ: СИСТЕМСКА ИНСОЛВЕНТНОСТ

Банкарски сектор је у претходној деценији готово сасвим девастиран: билансна сума банака са територије Србије и Црне Горе смањена је са нивоа од око 22 милијарде долара у 1989. години на око 9,5 милијарди долара крајем 1999. године. Знатно брже од билансне суме смањује се приносна актива банака: кредити у домаћој валути смањени су са нивоа од око 17,5 милијарди долара крајем 1989. године на 0,7 милијарде долара крајем 1999. године. Смањење динарске активе праћено је имобилизацијом девизних компоненти активе. Наплативост динарских пласмана је смањена са нивоа од око 40-50 почетком 90-тих на 20-30% крајем 1990-тих година. Приносна актива (каматоносна актива и аналогне компоненте) је крајем 1999. године учествовала у билансној суми са приближно 13%. Упркос контроли каматних стопа, каматна маргина (разлика активних и пасивних каматних стопа) је била екстремно висока. Банкарски сектор, упркос томе, током целе деценије послује са губитком. Ликвидност сектора је била ниска и нестабилна.

Банкарство је, у политичко-економском смислу функционисало као редистрибутивни механизам. Реално малу и све мању количину новца оно је перманентно трансформисало у „меки кредит”. Поремећаји из привреде и државе су се брзо и са високим мултипликативним ефектом преносили у банкарство. Главни поремећај који се у банкарску делатност преноси из окружења су велики дефицити. Квази фискални дефицит, који примарно настаје у друштвеним и државним предузећима (пре свега у инфраструктурним делатностима), делимично се финансира кредитима пословних банака. Усмеравање кредита пословних банака за финансирање квазифискалних дефицита представља главни узрок ниске

наплативости кредита. Пословне банке су, према налазима анкете изведене у јуну 1997. године, редовно наплаћивале око 50% одобрене главнице и око 60% обрачунатих камата. Наплативост се, после тог периода убрзано погоршава. Средином 1998. године главница се наплаћује на нивоу 20-30%, а од обрачунате камате за првих 6 месеци 1998. године наплаћено је свега 33%. У групи великих пословних банака, наплата главница и камата је још слабија. Због несолвентности предузећа дужника знатан део кредита који се није сервисирао редовно је, у целини или у значајном проценту, постао трајно ненаплатив. Дакле, активни део банкарског сектора Србије ушао је у транзицију са ниским капацитетом и врло високим нивоом кредитних каматних стопа. Он је, великом делом, био бескористан. Ову ситуацију описује Табела 1. Висока цена и мала доступност кредита инхибирала је активност у реалном сектору.

Табела 1. Просечне пондерисане каматне стопе  
(у % на годишњем нивоу)

Опис	децембар 2000.	октобар 2001.
Просечна активна номинална каматна стопа	77.90	34.98
Просечна пасивна номинална каматна стопа	34.627	21.81
Номинална каматна маржа (на месечном нивоу)	2.30	0.89
Реална активна каматна стопа	40.94	2.77
Реална пасивна каматна стопа	-0.15	-0.71

Извор: НБС, Статистички билтен, разни бројеви

Активности трагања за рентом (*rent seeking*) су у описаним околностима готово неизбежна појава. Током 1990-тих је банкарство било пренасељено трагачима за рентама разних врста. Велики део ненаплативих кредита настао је заправо као кредитирање повезаних лица.

## ПРЕГЛЕД ГЛАВНИХ МЕРА И ДОГАЂАЈА

Главна мера у периоду после јесени 2000. године јесте затварање (стечај) више од 25 несолвентних банака. Билансна сума ових банака је износила готово 2/3 активе укупног банкарског система. Главни разлог за овако радикалну одлуку је била дубока банкарска криза и ниска способност буџета да докапитализује инсолвентне банке. Број банака у Србији је стечајем, спајањима и припајањима смањен са 83 у 2001. години на 46 у 2004. години.

Друга кључна мера је било разлагање система кредитирања повезаних лица. Ова појава је била готово легална у претходној деценији: већина ненаплативих кредита одобрена је власницима инсолвентних банака. У банкама које су имале ову имперфектну везу изведена је миноризација постојећих власника. То је учињено на основу посебног закона о Париском и Лондонском клубу поверилаца. Влада Републике Србије је од јула 2002. године започела конверзију дуга банака Париском и Лондонском клубу поверилаца у капитал групе банака које су имале ове обавезе. Резултат овог процеса била је привремена национализација великог дела банкарског система.

Мера ове врсте је била неизбежна из два разлога: први, банке дужници нису имале могућности да, без већих поремећаја, изврше своје обавезе и, други, корпоративна структура банака, наслеђена из претходних решења, није омогућавала ефикасно управљање, будући да су главни дужници били истовремено и главни акционари банака.

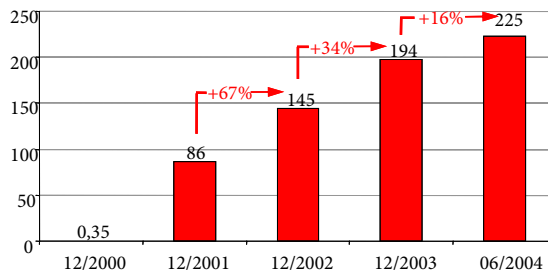
Банкарски систем Србије, после радикалних структурних промена (стечаја великих банака, уласка иностраних банака на тржиште, привремене национализације неких банака по основу закона о Париском и Лондонском клубу) се обнавља. Крајем 2004. године банкарски сектор Републике Србије се састојао од банака у власништву државе, домаћих приватних банака и страних банака. Домаће банке су крајем 2003. године поседовале приближно 80% укупне активе и 87% капитала. Брза експанзија депозита и кредита у страним банкама мења конфигурацију тако да би, после успешне приватизације банака у 2005. години, банкарски систем престао бити доминантан у домаћем, специфично државном власништву.

## ГЛАВНИ РЕЗУЛТАТ: УБРЗАНА ОБНОВА КРЕДИТНЕ АКТИВНОСТИ

Најважнија промена у српском банкарству током последње 3-4 године јесте убрзани раст кредитне активности. Очигледно је да се, после велике кризе током 1990-тих и радикалне терапије која је уследила, преостало ткиво банкарског сектора опоравља. Иако се динамика раста кредита значајно успорава, остаје чињеница да је овако брза обнова ретко забележена, чак и у искуствима земаља са сличном историјом и предисторијом банкарских криза.

Упркос брзој обнови, ниво понуде кредита (мерен количником укупни кредит/ГДП) банкарског система Србије остаје, компаративно гледано мали и неефикасан. Вредност овог коефицијента је код нас још увек испод 0,20. Упоређења ради, исти индикатор је у Хрватској још 2002. године имао вредност 0,456, Словенији 0,384, а у Босни и Херцеговини 0,216. Дакле, наш банкарски систем је, по капацитету и ефикасности још увек сличнији банкарским системима средње Азије, него средње Европе. Друга важна особина нашег банкарског система је његова уситњеност. Велики број банака је малог капацитета. У тој групи банака се не догађа значајнији раст кредитне активности који је својствен целом сектору.

Графикон 1. Укупни кредит банкарског сектора Србије (у милијардама динара) и динамика његове промене (у %), стање крајем периода



Извор: Предавање Р. Јелашића, Последипломски програм IMQF, Економски факултет, Београд, јул 2004.

Очигледно је дуг пут до пуне нормализације ове важне привредне делатности. Консеквенца овог налаза је следећа: да би банкарски систем Србије постао упоредив са системима суседних земаља мора задржати постигнуту динамику обнове. Да ли је то могуће? Редови који следе јесу покушај одговора на ово питање. Нека прелиминарни одговор на ово питање буде афирмативан. Аргументи у корист ове претпоставке су следећи.

Први: структура кредита је, у односу на традицију и затечена стања, релативно повољна. Крајем јуна 2005. године у структури кредита традиционално је доминантно учешће корпоративног сектора (77%), и становништва (19%). Кредити држави и осталим секторима су занемарљиво мали (2%). Кредити становништву расту релативно брзо. Њихов раст изазива спорове јер је усмерен углавном на кредитирање куповине аутомобила и трајних потрошних добара. Разлога за забринутост још увек нема, јер је њихов ниво, због ниских иницијалних вредности, још увек мали. У другом кварталу ове године прираст кредита овом сектору износио је 7,9 милијарди динара. Највећи део тог раста односио се на дугорочне кредите. Неповољном чињеницом се може сматрати релативно мали прираст стамбених кредита од око 1,2 милијарде динара.<sup>1</sup>

Други важан аргумент у корист оптимистичке процене јесте чињеница да се убрзано мења структура понуде кредита у корист ефикаснијих банака. Нажалост, ефикасније су банке које су у доминантно или искључиво иностраном власништву. Оне повећавају понуду кредита знатно брже него банке у доминантно домаћем власништву. Банке у иностраном власништву данас, мерено билансом сумом, чине приближно једну петину националног банкарског сектора. Њихово учешће у укупном броју запослених и у укупној мрежи је вероватно мање. Ова група банака учествује у укупној суми кредита са више од половине (око 57% у 2003. години). Ова промена структуре кредита ће битно у-

---

<sup>1</sup> Остали важни индикатори структуре кредитног портфолиа се такође поправљају. Очигледно је да се, после „чишћења” сектора од несолвентних банака наставио процес чишћења активе сваке банке појединачно. То су посебно интензивно радиле банке код којих је конверзија државних потраживања у капитал била веома екстензивна. Реалистично је претпоставити да је процес генерисања ризичне активе, који је био институционализован легализацијом тзв. кредита оснивачима, односно повезаним лицима стављен под контролу. А то значи да се ризични кредит неће у будућности увећавати брже од раста билансне суме. Ово је важна и далекосежна промена у начину функционисања банкарског сектора. Резултат овог процеса је повољнија глобална слика ризичности банкарског сектора. Већина банака је већ у 2003. години ускладила основне показатеље ризичности (адекватност капитала, велики и највећи могући кредити и коефицијент трајних улагања) са нормираним вредностима.

тицати на ближу и даљу будућност националног банкарства. Ако се ове тенденције одрже, конкурентска способност „домаћих банака” ће се смањити. Предности које банке у иностраном власништву имају на страни кредита ускоро ће се претворити у доминацију на тржишту корпоративног банкарства.

Консеквенце овог налаза су следеће. Прва се може формулисати као питање: зашто је ова група банака ефикаснија од остатка система, посебно од „традиционалног” банкарства. Ове банке успевају с релативно оскудним ресурсима да брзо увећавају своју приносну (каматоносну) активу. Услови за експанзију понуде кредита су једнако повољни и за прву и за другу групу банака. Главни фактор који погађа обе групе банака јесте чињеница да се готово половина девизних депозита становништва имобилизује системом специфичног „осигурања депозита”, односно њиховим преношењем у девизне резерве. Кредитни ризик је за све још увек релативно висок. Скица могућег одговора: ова група банака је очигледно нашла начин управљања кредитним ризицима. Реалистично је претпоставити да је реч о добром избору комитената из сектора предузећа, који апсорбују највећи део прираста кредита и генеришу раст динарских депозита. Конкуренција на том тржишту је очигледно почела. Предности иностраних банака су не само и вероватно не искључиво у каматним стопама. Квалитет услуга који нуде ове банке је вероватно већи. Ова група банака има и важну статусну предност у односу на национално банкарство. Вероватноћа да се у овим банкама развије тзв. кредитирање повезаних лица (традиционалним језиком речено – кредитирање оснивача, односно власника) је занемарљива. Разлог није само то што су процедуре кредитне анализе и одлучивања о кредиту преузете из матичних банака, него и то што је кредитирање прикривено повезаних лица готово немогуће, јер би било потпуно ирационално. Власништво над капиталом је статусно одвојено од одлучивања о кредиту. Ефикасност менаџмента у овим банкама се мери стандардним индикатором – повећањем богатства власника.

И трећа важна консеквенца се може дефинисати као питање: где је алоциран највећи део активе остатка банкарског система? Могући одговори су следећи: један део је у старим кредитима, који се тешко наплаћују. Али, остаје отворено питање: шта се догодило са пласманима прираста потенцијала после обнављања штедње? Зашто домаће банке споро повећавају понуду кредита? Интересантни су куриозуми који се могу наћи у билансима. Рецимо, код неких банака кредит чини свега



десетину њене активе. (У оваквој ситуацији следи питање: да ли је таква институција банка у строгом смислу речи?) Закључак: највероватнији узрок релативно споре (у односу на прву групу банака) обнове понуде кредита ове групе банака јесте „традиционални” образац одлучивања о кредиту.

Четврта консеквенца тиче се ближе и даље будућности националног банкарства. Ако се ове тенденције одрже, конкурентска способност ове групе банака ће се смањивати. Предности које банке у иностраном власништву имају на страни кредита ускоро ће се претворити у доминацију на националном, посебно тржишту тзв. корпоративног банкарства. Овај процес ће убрзати управо отворени тендер за продају две средње банке. Уколико се продаја великих државних банака не убрза, ова промене може, на кратак рок, имати за последицу (не)ефикасност поступка њихове приватизације. (Продајна цена тих банака зависи, великим делом, од њиховог садашњег и потенцијалног удела на тржишту.) На средњи и дуги рок овај процес може довести до миноризације удела националног банкарства. Остављајући по страни вредносне спорове о томе које је банкарство боље и пожељније, треба упозорити и на ризик који овај процес може активирати – поновно отварање банкарске кризе. Тај ризик није ни мали ни удаљен: пад кредитне активности великих домаћих банака може изазвати њихову инсолвентност. Имајући у виду величину њихове билансне суме и њихово учешће у структури сектора, то би могао бити готово несавладив проблем и окидач много озбиљнијих поремећаја. Алтернативно и мање болно решење овако настале кризе јесте убрзање концентрације у банкарском сектору.

Коначно, трећи аргумент у корист оптимистичке прогнозе јесте висок потенцијал раста банкарског сектора. Овај аргумент је предмет најдубљих контроверзи. Полазна процена је и овде афирмативна. Аргументи могу бити историјски и логички. Историјски: величина депозита, који у основи детерминишу кредитни потенцијал, су 1970-тих и 1980-тих година били не само апсолутно, него и релативно (у односу на ГДП) знатно већи. Садашњи банкарски систем Србије само делимично и недовољно ефикасно користи постојећи депозитни потенцијал. Поједностављено: изгледа да се више новца налази у сламарицама, него у банкама.

Ова процена се може егзактно доказивати анализом стандардно дефинисаног коефицијента поверења (КП) дефинисаног односом агрегата  $M3/M1^2$ . Код нас је овај индикатор и даље низак. (Табела 2) Он је у

посматраном периоду варирао око вредности 0,4. У нормалним банкарским системима овај коефицијент је већи, понекад и знатно већи од 1. Нажалост, током 2003. године региструје се смањивање вредности овог коефицијента.

Табела 2. Промене коефицијента поверења у банкарски систем

	Децембар 2000.	Децембар 2001.	Децембар 2003.
КП (М1/М3)	0,399	0,468	0,419

Извори: Удружење банака Србије и [www.NBI.yu](http://www.NBI.yu)

Кључне промене вредности овог коефицијента потичу од раста штедње. Одржавање тренда раста штедње је екстремно важно не само за ефикасност, квалитет и капацитет банкарског сектора него и, пре свега, за одржавање тренда обнове активности у реалном сектору. Да би се одржала динамика обнове банкарског сектора потребно је одржати „херојску” динамику раста штедње. Проблеми: ремонетизација динарским монетарним агрегатима се од краја 2002. године поступно успорава и крајем 2003. године је вероватно исцрпљен њен потенцијал. Излаз је у активирању система заштите (осигурања) девизне штедње.

Успоравање динамике раста и низак ниво искоришћености постојеће девизне штедње су вероватни узроци успоравања динамике обнове кредитне активности банака. А да би се обновио некадашњи раст штедње потребно је, поред замене садашњег система „осигурања депозита” нормалним, решити фундаментална питања стратегије монетарне регулације: статус и употребу девизне штедње и резервне валуте уопште. А предуслов за то је базична стратегија придружења Европској унији и укључење у ЕМУ.

Коначно, поред ових контроверзи питању о величини и динамици будућег раста кредитне активности банака мора се придружити једно новоотворено: да ли би брзи раст кредита могао изазвати инфлацију?<sup>3</sup> Монетарна теорија и искуство великог броја земаља дају довољно ра-

<sup>2</sup> Детаљније у: Zoli, E, Cost and Effectiveness of Banking Sector Restructuring in Transition Economies, IMF WP/01/157, October 2001.

<sup>3</sup> Питање је отворила Перита Сорса, шеф мисије ИМФ за Србију и Црну Гору, поводом преговора мисије ИМФ са Вадом Србије. Видети: Политика, 2. октобар 2004.

злога за афирмативан одговор на ово питање. Због тога, уосталом, и постоје системи регулације који ограничавају понуду кредита. Међутим, вероватноћа појаве кризе банкарског сектора, која би се брзо трансформисала у монетарну нестабилност не зависи само од динамике промена, него и од **нивоа кредитне активности**.<sup>4</sup> На овој чињеници се заснива аргументација супротне врсте: на ниским нивоима понуде кредита, ризик појаве кризе није висок под условом да банкарски систем није изложен тешким поремећајима, као што је кредитирање повезаних лица. Разлог: раст банкарског кредита повећава понуду реалног сектора, која апсорбује тражњу коју овај прираст кредита изазива. Динамика прираста понуде зависи доминантно од намене кредита. Кредит за потребе увећања обртног капитала, по правилу, доводи до бржег раста понуде од раста самог кредита. Код нас се такве појаве региструју у једном броју предузећа. Овај проблем ће бити дискутован доцније у посебном одељку о транзиционој замци ликвидности.

#### ГЛАВНИ ПРОБЛЕМ: КАМАТНЕ МАРЖЕ СЕ СМАЊУЈУ, АЛИ ОСТАЈУ ВРЛО ВИСОКЕ

Високи трошкови посредовања, мерени каматном маржом су били карактеристика стартне фазе транзиције у готово свим земљама. Пре или касније ти трошкови су нормализовани, доминантно под утицајем тржишта. У земљама у којима је тржиште кредита брзо успостављено, нормализација се догађала релативно брзо, у хоризонту од 3-5 година.

У земљама у којима је тржиште високо монополизовано, кључни проблем је ниска или негативна депозитна каматна стопа. Она се формира као резидуална величина активне каматне стопе, степена наплативости кредита и трошкова банке. На дути рок је ово стање нестабилно, јер онемогућава увећање депозитне базе система.

У Србији се током 2003. године, а посебно у првој половини 2004. године региструје значајније смањивање општег нивоа каматних стопа. Иако су осцилације каматних стопа у првој половини 2003. године биле,

---

<sup>4</sup> Аргументација ове врсте се може наћи у: Cottarelli, C., G.Dell Ariccia & I.Vladikova-Hollar, Bank Credit Growth to the Private Sector in Central and Eastern Europe an the Balkans, IMF Working Paper, WP/03/213

пре свега реакција на промене инфлације, њихов релативно висок ниво је био последица високог кредитног ризика и високог нивоа регулаторних трошкова, односно нивоа имобилизација средстава банака (обавезна резерва). Просечно пондерисане каматне стопе на депозите улазе у првој половини 2004. године у зону реално позитивних вредности. Есконтна стопа у првој половини 2004. године се и даље налази у зони реално негативних вредности. Њена регулаторна функција је на овај начин миноризована, ако не и сасвим поништена. Народна банка Србије води политику јефтиног новца, до кога нико не може доћи.

Месечна просечна пондерисана кредитна (активна) каматна стопа је благо опала током 2004. године достигавши ниво у децембру од 1,16%, или 14,59% на годишњем нивоу. Прикривена камата или, у жаргону, просечна пондерисана стопа накнаде<sup>5</sup> наплаћене приликом одобравања кредита региструје пад у четвртном тромесечју 2004. године у односу на претходно; у децембру је износила 0,37% (0,26% и 0,87% на дугорочне кредите). Овај прикривени облик укамаћивања је већи код краткорочних, него код дугорочних кредита: у првом случају износи 5,74% од износа кредита (доминантно потрошачких), и 3,90% од износа дугорочних кредита.

Пондерисана депозитна или пасивна каматна стопа (на укупне динарске депозите) је у овом периоду стагнирала. У децембру 2004. године ова каматна стопа је износила 0,3% или 3,6% на годишњем нивоу. Одржава се стари проблем: ове каматне стопе и даље остају дубоко у реално негативној зони. Последица: динарска штедња фактички не постоји. У структури динарских депозита доминирају са око 70% депозити по виђењу и салда на жиро и текућим рачунима. Ови депозити се ни теоријски ни практично не окамаћују: просечна пондерисана каматна стопа на ове врсте депозита је у децембру 2004. године износила 0,08% на месечном, односно 0,95% на годишњем нивоу. Претпоставља се да је ниво динарских депозита готово нееластичан на промене каматних стопа. Разлог: ове каматне стопе су и даље у зони негативних вредности. Доказ: просечна пондерисана каматна стопа на орочене динарске депозите становништва у децембру је износила 1,03% на месечном, односно 12,86% на годишњем нивоу.

---

<sup>5</sup> Банке у Србији су накнаде обрачунавале једнократно. Основица је износ одобреног кредита. Наплата – одмах по одобрењу. Основни разлог за тврдњу да је реч о прикривеном окамаћивању јесте чињеница да и официјелна камата и накнада улазе у цену кредита. Ова пракса је санкционисана правилима НБС о ефективност каматној стопи са почетка 2005. године.

Овакво понашање банака је у основи рационалан одговор на низак ниво поверења у националну валуту. Чак и када би се каматне стопе на динарске депозите радикално увећале остаје отворено питање да ли би се то исплатило, односно да ли би раст динарских депозита ове врсте битно увећао депозитни потенцијал банака.

Другу врсту понашања могуће је регистровати на тржишту девизних депозита. Каматне стопе на евро депозите се битно не разликују од банке до банке. Конкуренција на том тржишту је оштра. Банке диференцирају каматне стопе појединачно и према рочности и према величини улога. На евро штедњу по виђењу каматне стопе се крећу од 0,7% до 3% на годишњем нивоу, док се на орочену штедњу на годину дана камата креће у широком распону од 1,1% до 5,5%. Једна врста апсурда: интервали каматних стопа на дуже рокове су мањи: штедња орочена на 3 године варира у распону од 3% до 6%. Апсурд није тешко објаснити: банкама су више потребни краткорочни, него дугорочни депозити. Разлог: структура кредита је ближа краткорочном, него дугорочном хоризонту.

Табела 3. Каматне стопе 2002-2004. год. (у %, на годишњем нивоу)

	дец. 2002.	окт. 2003.	нов. 2004.	дец. 2004.
Есконтна стопа	9,00	8,50	8,50	8,50
Пондерисана активна, укупно	14,81	14,72	15,39	14,59
На краткорочне кредите банака	15,48	14,99	16,08	15,26
На дугорочне кредите банака	10,87	12,86	12,09	9,86
Пондерисана пасивна, укупно	2,74	3,72	3,72	3,60
На записе РС	22,71	20,59	21,15	21,25
На благ. записе НБС	11,35	16,54	16,83	16,30

Извор: НБС, Економски преглед, јануар 2005.

Друга важна импликација негативне каматне стопе на динарске краткорочне депозите јесте да је она фактички ирелевантна. Кредитне каматне стопе банака су везане са каматама на девизне депозите. Објашњење: иако се кредити одобравају у динарима, отплата у већини случајева има девизну клаузулу. Стари проблем се одржава: трошкови посредовања су и даље високи.

## ТРАНЗИЦИОНА ЗАМКА ЛИКВИДНОСТИ И ПРОБЛЕМ ЕФИКАСНОСТИ БАНКАРСКОГ СЕКТОРА

Поставља се питање: како, упркос радикалних реформских мера у овој области, банкарски систем Србије и даље остаје мање развијен од банкарских система са упоредивим земљама? Осим фактора који су лоцирани унутар тог сектора, потребно је регистровати још један. Он се уопштено означава појмом „замка ликвидности”. Макроекономска стабилност је субординирана принципу ефикасности и обавезне резерве су екстремно високе. Ефекте ових мера на понашање банкарског сектора није тешко проценити. Ниво кредитне активности ће бити мањи, а (регулаторни) трошкови посредовања већи. Уопштавање: све док је монетарна политика основни стуб стабилизационих политика у околностима супституције валута (двовалутни систем), централна банка прохибитивно делује на обнову банкарског сектора. Она мора ограничавати понуду кредита, независно од тога да ли она делује на страни тражње (кредит дат становништву) или понуде (финансирање обртног капитала).

Искуство других земаља, које су имале мање или више исте проблеме у првим фазама транзиције, каже да у основи постоје две замке. Прва замка је била фискална.<sup>6</sup> Она се развија на следећи начин: иницијални пад производње, развој сиве економије, криминализација друштва и рентијерске активности воде паду фискалних прихода. Смањивање прихода није могуће пратити ефикасном политиком ограничења фискалних расхода. Буџет улази у неравнотежу. Држава трпи тешка ограничења у борби против рецесије. Фискална политика која би стимулисала привредне активности није могућа. Притисак на расходну страну буџета потиче из екстензивне социјалне инфраструктуре и од растућег броја незапослених који су се готово у потпуности ослањали на државни буџет. Фискална замка успорава привредни раст и готово сасвим блокира антирецесиону економску политику.

Србија се дуго налазила и још увек се налази у фискалној замци. Успеси у нормализацији јавних финансија су доминантно концентрисани на приходној страни буџета. Увођење и ефикасна примена ПДВ наговештавају могућност излаза из те замке. Основно питање излаза јесте

---

<sup>6</sup> Идентификацију и дефиницију проблема дао је J. Kornai. Видети детаљније у: Kornai, Janos, “Transformational recession”, *Highways and Byways*, MIT, 1993.

смањивање буџетских расхода. То је једнако болан и неизбежан процес, као и повећање наплате прихода.

Други значајни феномен који је пратио стабилизационе политике у свим земљама била је замка ликвидности. Она је у Србији посебно дубока због двовалутног карактера њеног монетарног система.<sup>7</sup> Све док тежиште стабилности у средњем року не преузму друге монетарне политике, банкарски систем Србије ће „производити” релативно низак ниво понуде кредита.<sup>8</sup>

Трансмисиони механизам делује на следећи начин: да би се обуздала инфлација, неизбежна је рестриктивна монетарна политика.<sup>9</sup> Она обухвата рестрикцију раста кључних индикатора понуде новца и кредита.<sup>10</sup> Обнова кредитне активности банака и повећање количине новца у оптицају су, у овом обрасцу економске политике, у конфликту са одржањем монетарне стабилности. Са друге стране, оштра рестрикција смањује ниво активности у реалном сектору. Ова узрочно-последична веза се у показала јаком у свим земљама у транзицији. Разлог: у ситуацији опште кризе ликвидности, а без алтернативе (самофинансирање и финансијска тржишта), предузећа остају без обртног капитала.

Предузећа и домаћинства реагују на кризу ликвидности коју перманентно генерише овај образац економске политике на четири начина:

- (1) конверзијом стокова у приходе: дезинвестирањем, смањивањем приватних девизних резерви;
- (2) неизвршењем обавеза;
- (3) смањењем плата; и
- (4) позајмљивањем.

---

<sup>7</sup> Овај феномен су детаљно анализирали Guillermo A., Calvo, G. i F. Coricelli., Output collapse in Eastern Europe: The Role of Credit, IMF Working Paper WP/92/64, August 1992.

<sup>8</sup> Кредит привреди је крајем 2003. године износио 18,7% бруто домаћег производа. У исто време овај индикатор је у Босни и Херцеговини имао вредност 42,3%, Бугарској 26,6%, Хрватској 57,3% и у Мађарској 42,7%. По налазима Светске банке банкарски кредит је још увек маргиналан извор финансирања привреде и на њега отпада мање од 5% средстава којима предузећа финансирају обртни капитал и нове инвестиције.

<sup>9</sup> Пример деловања ове замке је недавно саопштење НБС, која је, реагујући на раст цена у мају 2005. године, издала саопштење у коме наводи да је „ради смањења инфлаторних притисака, ... предузела мере из своје надлежности ... стопа обавезне резерве на девизну основицу повећана (је) за 5 процентних поена и износиће 26%”. Надаље: укида се обавеза НБС да исплаћује камату на средства издвојене девизне резерве банака са изузетком девизне штедне становништва. НБС ће, каже се и надаље стерилизовати вишкове ликвидности преко репо операције „и тако утицати на смањење домаће тражње”. Видети: [www.nbs.yu](http://www.nbs.yu)

<sup>10</sup> Те величине су и биле предмет осврта ИМФ у недавном јавном саопштењу поводом завршетка преговора са Владом Србије.

Сва четири начина су коришћена у нашој пракси. Други и четврти начин су доминирали у периоду пре 2000. године. Огромна неизмирена потраживања и ненаплаћени кредити јесу доказ за то. Данас су активни први и четврти тип реакције на недовољну ликвидност. Резерве ликвидности у девизама, које држе и сектор предузећа и сектор становништва, у сваком тренутку могу креирати довољно велику динарску ликвидност, коју централна банка не може стерилизовати ефикасно и на време. Монетарна политика у овим условима губи ефикасност, а цена такве политике, мерена ефектима на финансијски и реални сектор постаје екстремно висока.

Иницијална криза ликвидности и низак ниво кредитне активности проузроковане рестриктивном монетарном политиком и строгом фискалном дисциплином јесу донекле и последица два кључна превида у овом моделу економске политике. Наиме, у развијеним привредама постоји алтернатива банкарском финансирању – развијено тржиште капитала. Превиђајући ту кључну чињеницу, овај модел економске политике у већини земаља (па и у Србији) нема стратегију која би омогућила активирање здравих извора финансирања изласка из транзиционе рецесије. Отпор овом моделу који спонтано пружају и сектор становништва и сектор предузећа неутрализује ефекте монетарне рестрикције ангажовањем приватних девизних резерви. Ово је игра са негативним резултатом, у којој губе сва три играча. Проблем јесте у чињеници да је решење на дуго рок само уклањање двовалутног карактера монетарног система приступањем Европској монетарној унији, или, што је мање вероватно, формулисање алтернативног модела економске политике.

## НЕКИ ЕЛЕМЕНТИ СТРАТЕГИЈА РАЗВОЈА

Основни стратегијски циљ додатних промена у банкарском сектору јесте повећање његовог капацитета (понуде кредита) и ефикасности (смањивање трошкова посредовања). Да би овај циљ био остварив у средњем року потребно је конзистентно решити статус евра у националном монетарном систему и повећати ниво сигурности депозита доношењем новог закона о осигурању депозита.

Први базични стратегијски циљ јесте повећање капацитета банкарског сектора. Овај циљ није у средњем року неостварив, јер банкарски



сектор Србије има висок потенцијал раста. Одржавање тренда раста штедње је екстремно важно не само за ефикасност, квалитет и капацитет банкарског сектора, него и, пре свега, за одржавање тренда обнове активности у реалном сектору.

Да би се одржала динамика обнове банкарског сектора потребно је одржати високу динамику раста штедње. Њихов раст се поступно успорава. Излаз је у активирању система заштите (осигурања) девизне штедње. Застој динамике раста и низак ниво искоришћености постојеће девизне штедње су вероватни узроци успоравања динамике обнове кредитне активности банака. А да би се обновио некадашњи раст штедње потребно је, поред замене садашњег система „осигурања депозита” нормалним, решити фундаментална питања стратегије монетарне регулације: статус и употребу девизне штедње и резервне валуте уопште. А предуслов за то је базична стратегија придружења Европској унији и укључење у ЕМУ.

Други базични стратегијски циљ је повећање ефикасности банкарства, односно смањивање трошкова финансијског посредовања. Трошкови, профит и други параметри ефикасности банака у Србији имају високо неповољне вредности. Индикатор трошкова је за најбоље банке у Србији око 2,5 пута од упоредивих величина у тим земљама. Код неефикасних државних банака овај индикатор је и 10 пута већи од упоредивог.

Повећање ефикасности банака јесте услов за повећање ефикасности финансијског посредовања у Србији. Да би се ова стратешка реконфигурација система остварила у кратком року, потребно је створити услове пуне конкуренције у којима би ефикасније (домаће и иностране) банке поступно преузимале депозите и креирале кредите. Дакле, потребна је консолидација ове делатности, тако што би се мале банке поступно повезивале са великим системима. Промене у структури банкарског сектора могу значити, или ликвидацију неефикасних и малих банака, или њихово брзо докапитализовање и експанзију кроз нова стратешка улагања. Пошто је значајан део оваквих банака у власништву државе потребна је и пожељна концепција решавања проблема банака које се не могу приватизовати.

Повећање нивоа сигурности банкарског и финансијског система, односно смањивање нивоа његове ризичности, треба да омогући његово лакше интегрисање у европске процесе и смањи трошкове трансфера.

Надзор над пословањем банака и других финансијских институција потребно је модернизовати у институционалном и техничком смислу. Повећање надзорног капацитета НБС је могуће спровођењем плана развоја контролне функције и успостављањем и одржавањем посебног надзора над банкама у државном власништву. Посебан задатак супервизије банака јесте праћење банака које остварују брзи раст билансне суме.

Имајући у виду степен повезаности банака, осигуравајућих друштава и брокерске делатности, пожељно је размотрити искуства неких земаља ЕУ које имају јединствену институцију за надзор над свим финансијским делатностима.

После достизања пожељног нивоа сигурности банкарског система, могуће је активирати нови канал финансијског посредовања – небанкарске финансијске институције, штедионице, штедно-кредитне задруге и микрокредитне институције. Активирање овог система може допринети повећању ефикасности система и повећању конкурентности на тржиштима кредита и депозита. Постављање основа за развој сектора небанкарских финансијских институција је могуће успостављањем надзорног капацитета у сектору осигурања и усвајањем стратегије средњерочног развоја овог сектора.

Велики (у односу на бруто домаћи производ) унутрашњи дугови отежавају нормално функционисање финансијског система. Један део тих дугова концентрисан је у односима предузећа и банака у стечају. Новим законом који уређује стечај и ликвидацију банака потребно је решити статус тих дугова и институције која њима управља. Потребно је и побољшање правног и институционалног оквира за гашење банака, укључујући ревизију статуса Агенције за санацију банака и давања већих овлашћења овој агенцији у спровођењу санације банака.

Драгор Хибер

## Ново економско законодавство

### УВОД

Стварање новог законског оквира привредних активности је један од најважнијих почетних корака транзиције. При томе, у Србији су се – као и у другим транзиционим земљама, паралелно дешавала три процеса:

- Дерегулација и либерализација, која је требало да ослободи привредни живот од стега социјалистичког администрирања, да би се отвориле могућности и оствариле претпоставке за успостављање тржишне привреде; то је значило, на пример, укидање система бројних дозвола и одобрења, затим либерализацију спољнотрговинских односа, укидање различитих закона и подзаконских аката којима су створене могућности за државно дириговање привредним животом.
- Увођење и изградња нових установа, карактеристичних за тржишну привреду, на пример оних којима се изграђује и регулише тржиште хартија од вредности, или којима се регулише тржиште у до тада за државу резервисаним секторима (телекомуникације, енергетика, на пример).
- Коренита реформа постојећих установа, које у неком облику постоје у сваком привредно-правном систему, и које је требало преобразити у облик који одговара тржишној привреди.

Дерегулација и увођење нових установа су приказани у анализи транзиционих кретања у појединим секторима. У тексту који следи биће приказани процеси у трећем домену, у реформи и преображају постојећих установа.

При томе, требало би указати на једну специфичност транзиционих процеса у Србији, нарочито у овом домену. Још у социјалистичкој епохи, нарочито пре распада некадашње СФРЈ, у тадашњој Југославији, ослоњено на концепт друштвене својине и самоуправљања, и доктрини „социјалистичке робне производње” створане су институције које би могле да се квалификују као квазитржишне. По својој форми, оне су у великој мери подсећале на одговарајуће институције у тржишним системима. По суштини и по миљеу у ком су формиране, оне то нису биле.

Њихов преображај је због тога могао бити и лакши и тежи него у другим транзиционим државама југоисточне Европе. Лакши, јер су форме већ постојале, па се није морало прибегавати непосредној рецепцији модела из развијених тржишних система, нити посезати (као на пример у мађарском компанијском праву) за установама које су (и какве су) постојале пре више од 50 година. С друге стране, реформа је могла бити (и била је) тежа, јер је задржавање и реформа тих форми дозвољавала (дозвољава) трајнији и интензивнији утицај конзервативних снага и концепата него што је то пожељно. Самуправна свест, односно жеља запослених да одлучују о свему и у приватизованим предузећима за то је добар пример.

За пример ових реформи изабрана су три сегмента која у ширем смислу улазе у компанијско право, тј. у правну организацију привредних субјеката: законодавство о привредним друштвима, о стечају и о регистрацији привредних субјеката.

Овакав избор је учињен не само због тога што начин уређења и правно обликовање привредних субјеката и омогућава и одражава реформске процесе, већ и зато што правна регулатива у овој области представља слику утицаја правног наслеђа на транзиционе процесе.

Наиме, док су прописи о организацији привредних субјекта (Закон о предузећима, односно Закон о привредним друштвима) колико-толико могли, као правни оквир, да прихвате транзиционе процесе, стечајно законодавство (Закон о принудном поравњању, стечају и ликвидацији) и пракса пример су жилагог отпора старих структура и старе филозофије мишљења, док еволуција прописа о регистрацији привредних друштава показује настојања да се динамизује привредни живот, али и да се створи јасна слика о томе ко су стварно постојећи субјекти у привреди, па и да се кроз систем података који се региструју применом овог закона, и повезаних података из других регистара,

пружи потпунија информација заинтересованим потенцијалним пове-риоцима и другим партнерима.

## ЗАКОН О ПРИВРЕДНИМ ДРУШТВИМА

Закон о привредним друштвима, усвојен у јесен 2004. године, трећи је закон којим се регулише компанијско право на начин који је примерен тржишној привреди. Први закон те врсте (Закон о предузећима), донет је 1989. године и представљао је први искорак из концепције самоуправног предузећа ка тржишној компанији. Отуда је он као основни модел привредног субјекта уредио друштвено предузеће и његове подоблике (задружно предузеће, јавно предузеће), а само као изузетке тзв. мешовито предузеће (предузеће у коме се друштвеном капиталу придружује приватни) и приватно предузеће, укључив и два његова основна облика из савременог компанијског права: друштво са ограниченом одговорношћу и деоничарско друштво.

Само неколико година након усвајања овог Закона, друштвено и економско окружење у Србији се потпуно променило. Одређени елементи транзиције, пре свега они везани за напуштање претходног система, довели су до тога да су се рудимантарна регулативна решења овог Закона показала као недовољна, пре свега у смислу обухватања нових, сложенијих односа у организовању привредних субјеката. Судска пракса је имала много потешкоћа да реши спорове између оснивача предузећа, а нејасна решења су била и шанса за злоупотребе. Због тога се врло брзо приступило припреми новог закона, чије је усвајање више пута и неколико година одлагано, пре свега из идеолошких разлога, односно неспремности политичке и интелектуалне елите тог времена да уђе у политичку и економску транзицију. Нови закон о предузећима усвојен је 1996. године, са сасвим новим полазиштима и он је у великој мери основа на којој је припреман нови Закон о привредним друштвима усвојен 2004. године.

Закон о предузећима из 1996. године је пошао од облика организовања привредних субјеката без обзира на облик својине оснивачког капитала, односно правну природу и режим оснивача (физичко или правно лице у приватној, државној или друштвеној својини). Идеолошка

основа закона је била у идеји о корпоратизацији – сви привредни субјекти, па и друштвена предузећа, морали су бити организовани у једном од облика предузећа предвиђених Законом, односно морали су да се у одређеном року, узгред више пута продужаваном, трансформишу у такав облик. Ти облици су углавном кореспондирали онима који су познати у упоредном компанијском праву. Као друштва лица, били су предвиђени ортачко друштво и командитно друштво, а као друштва капитала, акционарско друштво и друштво са ограниченом одговорношћу, мада је последње, по начину уређења односа између оснивача, било на граници између друштва лица и друштва капитала. Ипак је, и поред принципа корпоративног организовања, Закон садржао и посебна правила за друштвено предузеће, јавно предузеће и предузеће за запошљавање инвалида, регулишући, пре свега, посебности у начину управљања. О јавним предузећима је доцније донет посебан закон.

Закон о предузећима из 1996. године, ослоњен на упоредна решења (највише француско компанијско право), у суштини представља савремену компанијску регулативу. Концептуално, он је могао да послужи као правни оквир уласка у економску транзицију. Врсте привредних субјеката које је предвиђао, системи оснивања, односи између оснивача, основни принципи корпорацијског управљања, као и правни оквири повезивања предузећа, начелно посматрано су задовољавали савремене стандарде.

Са замахом процеса транзиције, почев од октобра 2000. године, нарочито након започињања приватизације по новом моделу током 2001. и 2002. године, правна и привредна пракса показале су недостатке (недовољности и несавршеност) решења Закона о предузећима из 1996. године. С једне стране, показало се да усвојена концепција пати од тзв. „пренормираности”. Многа питања, на пример из области корпоративног управљања, регулисана су превише детаљно и превише круто. Нееластичност усвојених решења спутавала је привредне субјекте у уређивању сложених међусобних односа, нарочито оних који су резултат уласка страног (приватног) капитала, на начин који највише одговара циљевима оснивача и карактеру економских односа. Многа од тих решења су заостала за технолошким развојем у последњој деценији (електронско акционарство, односно нематеријалне акције, одлучивање путем средстава телекомуникација итд.). Превише детаљно регулисање у суштини неважних питања уз обавезу да решења из Закона

буду пренета у корпорацијска акта (статут, правилници итд.), довело је и до тога да унутрашња регулатива предузећа буде преобимна, нејасна и нетранспарентна.

С друге стране, бројна важна питања, карактеристична за развијен корпорацијски систем, остала су нерегулисана или недовољно регулисана, изазивајући значајне контроверзе и спорења у судској пракси: уређење односа између власничке и управљачке функције у привредном друштву и, унутар управљачке, односа између управног одбора и директора итд. Посебно тешки проблеми су се појавили у случају друштва чија приватизација није довршена, или у приватизованим предузећима непосредно након инсајдерске приватизације (према моделу, односно закону из 1997. године), која је довела до знатне дисперзије власништва. Сличан интензитет проблема изазвало је питање права и обавеза чланова и акционара у односу са привредним друштвом и између самих чланова и акционара и то на начин који је утицао на сигурност поверилаца. Исувише круто су уређена и питања основног капитала, његовог смањења и повећања, а по многим мишљењима и износ минималног (основног) капитала за оснивање друштва са ограниченом одговорношћу је превисоко постављан итд.

Коначно, Закон о предузећима из 1996. године је било тешко прилагођавати, новим, савременим и до тада у правном систему непознатим решењима којима је регулисано тржиште капитала. Отуда су се појавиле бројне несагласности, односно противречности између Закона о предузећима и прописа који регулишу хартије од вредности, њихово издавање и промет, преузимање друштава итд. Решења Закона о предузећима из 1996. године била су противречна и неким другим системским прописима којима се регулишу имовински односи: на пример, у односу на Закон о облигационим односима различито је, а не сасвим јасно регулисана ситуација у којој законски заступник (директор) предузећа закључи уговор ван граница овлашћења која су му дата интерним прописима, на пример, без сагласности управног одбора. Питање пуноважности дејства оваквог уговора изазвало је бројне спорове велике вредности, што је, наравно, увећало пословни ризик свих привредних субјеката, а посебно страних улагача.

Због свега тога је већ 2002. године Министарство приватизације и привреде одлучило да формира радну групу за припрему новог Закона о привредним друштвима чији је рад и у стручном погледу подржала

Светска банка. Нов Закон је задржао основна концепцијска решења, а у значајном делу и систематику Закона о предузећима из 1996. године, настојећи да отклони уочене недостатке. Нека од нових решења су и резултат настојања да се нови закон о привредним друштвима хармонизује са европским директивама које се односе на организацију привредних друштава.

Што се тиче врсте привредних друштава, Закон је изоставио теоријску класификацију на друштва лица и друштва капитала, држећи се стандардне четвороделне класификације на ортачко друштво, командитно друштво, друштво са ограниченом одговорношћу и акционарско друштво. Новина је што је Закон настојао да обухвати и уреди и предузетнике. Први пут у домаћем праву после Другог светског рата, прави се разлика између отвореног и затвореног акционарског друштва, са посебним, релативно строгим правилима, која важе за отворена акционарска друштва (финансијска ревизија, објављивање пословних извештаја итд.). У случају отвореног акционарског друштва, наглашена је и улога Комисије за хартије од вредности у поступку оснивања привредног друштва, а у функцији заштите јавног интереса и интереса инвеститора.

Посебну пажњу законодавац је посветио правилима о оснивању привредних друштава. Процесом оснивања доминира уговор, односно оснивачки акт код једночланих друштава, али је прихваћен и принцип да се унутрашња правила друштва детаљније регулишу статутом. За односе између оснивача, нарочито у случају друштва са ограниченом одговорношћу, може се закључити и посебан уговор између оснивача. За све облике привредних друштава оснивање је, у односу на претходни систем, знатно олакшано. Битно је смањен минимални основни капитал (за друштва са ограниченом одговорношћу); изузев у случају отвореног акционарског друштва, основни капитал може бити уплаћен у стварима и правима, а не у новцу, а вредност неновчаних улога могу процењивати сами оснивачи. Надаље, Законом су прецизирани и ограничени рокови у којима државни органи морају поступати у процесу оснивања и регистрације привредних друштава, а прекорачење рокова се тумачи као давање сагласности, односно регистрација.

Значајне новине су унете и у систем корпоративног управљања. Прво, већи број одредаба је диспозитивне природе, односно дата је могућност оснивачима и члановима друштва да прилагоде систем



управљања сопственим потребама, односно циљевима. Друго, појединостављен је систем корпоративног управљања у свим облицима привредних друштава, изузев отвореног акционарског друштва. Тако, у случају друштва са ограниченом одговорношћу, ако чланови уговором нису предвидели другачије, поред скупштине чланова, друштвом управља директор или управни одбор, а надзор је, уместо некадашњег надзорног одбора, поверен интерном ревизору или одбору ревизора. У случају акционарског друштва, управљачку функцију деле скупштина и управни и извршни одбор. Јасно су прописана правила о сазивању и начину одлучивања колегијалних управних органа (скупштине и управног одбора), што је иначе била значајна слабост досадашњих прописа. Чврсто су постављена и правила о одговорности управе и сукобу интереса и битно је унапређен систем заштите акционара (побојност одлука скупштине и управног одбора, тужбе мањинских акционара, деривативе тужбе итд.). Сва ова правила имају за циљ успостављање рационалнијег баланса између власничке и управљачке функције, потпунију власничку контролу над привредним друштвима и правно уређену одговорност управе. Многа од ових решења су не само за претходни закон, већ и за правну традицију Србије, у великој мери нова и тек ће будућа пракса показати ефикасност њихове примене.

У систему управљања посебно је значајно јачање контролне функције оснивача (чланова, акционара) кроз оснаживање надлежности скупштине друштва. Унутар односа између самих чланова, сходно трендовима у савременом компанијском праву, посебна пажња је посвећена заштити мањинских акционара, уз превагу императивног метода регулисања. Тиме се, наравно, спречава да се интерним компанијским актима ова заштита регулише на нивоу испод минималних стандарда, али се, истовремено, ризикује умањење ефикасности одлучивања („терор мањине над већином”).

У погледу управљачких функција, Закон је напустио идеју о уређењу начина обавезне партиципације запослених у управљању или саодлучивању унутар предузећа. Остављено је да се питање партиципације регулише Законом о раду или неким другим посебним прописом.

Значајан помак који доноси Закон о привредним друштвима у односу на претходни закон је детаљно и углавном прецизно регулисање статусних промена друштва и повезивања привредних друштава путем капитала. Регулишући ова питања, Закон у први план истиче, у случају

статусних промена, заштиту интереса поверилаца. Решења Закона у овом домену су практично потпуно хармонизована са директивама ЕУ. С друге стране, код капиталног повезивања друштава, рестрикцију су учињене у односу на потенцијалне злоупотребе, нарочито на штету мањинских акционара или поверилаца – на пример, забраном узајамног учешћа у капиталу. Међутим, Закон није регулисао уговорно повезивање привредних друштава, будући да је законодавац сматрао да то није материја компанијског, већ трговинско-уговорног права. Теоријски посматрано, ово опредељење је одбрањиво, али не би требало заборавити да је у облигационом праву Србија прихватила тзв. систем јединственог регулисања, тј. да се јединственим Законом о облигационим односима регулишу сви облигациони односи, па у правном систему не постоје специфична детаљнија, макар диспозитивна правила о уговорном повезивању. Овим решењем се, прво, може дестимулисати иначе пожељно повезивање. Друго, непостојање посебних прописа чини уговорно повезивање нетранспарентним, чиме се могу угрозити интереси трећих привредних субјеката, мањинских акционара и поверилаца. Треће, Србија нема делотворно антимонополско законодавство, а ни решења која се предлажу (у јесен 2005. године) нису уверљива, па одсуство генералне правне регулативе о уговорном повезивању додатно отвара простор за стварање штетних интеграција са становишта нарушавања конкуренције.

За разлику од ранијег закона, Закон о привредним друштвима нема посебних одредаба које се односе на друштвена и јавна предузећа. Прелазним и завршним одредбама, предвиђена је примена ранијих прописа који су важили за јавна и друштвена предузећа, а идеја је да обавезна приватизација чини ново посебно регулисање сувишним.

У време доношења Закона о привредним друштвима (јесен 2004. године) прва фаза транзиције је била при крају. Правни оквир савременог тржишног пословања је, бар формално, односно бар када је о броју закона реч, у знатној мери изграђен. Отуда је за примену новоусвојеног Закона о привредним друштвима, једно од централних питања оно о усклађености овог закона са бројним законима којима се регулише статус и пословање привредних субјеката. Није само илустрација набројати најважније: Закон о регистрацији привредних субјеката, Закон о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената, Закон о приватизацији, Закон о стечајном поступку, Закон о страним улагањима, Закон о банкама, Закон о осигуравајућим друштвима, Закон

о инвестиционим фондовима и Закон о заштити конкуренције (које би тек требало донети), закони о рачуноводству, неки процесни закони (ванпарнични и извршни поступак) итд.

Мада су неки од ових закона усвајани или мењани непосредно пре доношења Закона о привредним друштвима, о усклађивању овог закона са другим прописима тешко је говорити. Утисак је да су предлагачи имали идеју да је Закон о привредним друштвима основни системски закон, да је избор кључних решења на овом закону и да је друге повезане прописе потребно хармонизовати са решењима које је усвојио Закон о привредним друштвима. Теоријски, ово је сасвим тачно, али са гледишта нормалне и континуиране пословне праксе и нормалног функционисања правног система, ради се о школском примеру рђаве законодавне политике. С једне стране, до доношења или измене појединих прописа, постоје озбиљне правне празнине – на пример, Србија данас нема прописа ни у домену оснивања и повезивања предузећа, ни у области страних улагања, ни у домену приватизације, ни у специфичној области заштите конкуренције, који ће бити брана стварању, односно злоупотреби доминантног положаја, односно монопола. Поред осталог, то доводи до слања погрешног сигнала инвеститорима. С друге стране, у току је хармонизовање нетом усвојених закона, неких чија примена практично још увек није почела, са Законом о привредним друштвима, попут Закона о регистрацији привредних субјеката. Најзад, у неким областима, настављена је изградња правног оквира независно од новоусвојеног Закона о привредним друштвима, дакле настављено је стварање посебних подсистема, мада је концепција Закона о привредним друштвима била да се и ти подсистеми, попут банака и осигуравајућих друштава, начелно регулишу општим компанијским законом.

Закон о привредним друштвима је сложен и обиман закон (457 чланова), а многа његова решења су бар у битним детаљима нова. Разумљиво је да се на припреми оваквог кључног законског акта ради довољно дуго и промишљено. Иако је закон припреман две године, утисак је, који се може потврдити озбиљним аргументима, да је у последњој фази рада његова припрема непотребно убрзана. Отуда је у самој парламентарној процедури предлагач прихватио или скупштина изгласала неубичајено велики број амандмана за закон ове врсте и оваквог значаја. То може бити последица правно-техничке недорађености предлога и интервенција које је предлагач, кроз скупштинску процедуру, вршио у задњи час. То дозвољава могућност да ће се у примени

закона јавити и бројне друге правно-техничке слабости и противречно-сти које у овом тренутку није могуће уочити.

У сваком случају, припрема и усвајање новог Закона о привредним друштвима представља значајан реформски корак. На првом месту, добија се битно савременији кодекс статусног организовања – Закон нуди одговоре на питања и проблеме које је пракса отворила у претходном периоду. Друго, овај Закон је у великој мери хармонизиран са европским статусним правом, па и новим трендовима и решењима која су усвојила савремена национална законодавства. Најзад, он представља целовит правни оквир за успостављање нове тржишне привреде, како у фази довршавања процеса приватизације, тако и по његовом потпуном завршетку.

Више него код других системских закона, међутим, требало би очекивати да ће примена овог закона захтевати не само прилагођавања привредних субјеката и државних институција, већ и да ће отворити нова питања на која ће одговор морати да буде дат путем измена и допуна самог Закона. Искуства других транзицијских земаља, у којима су прописи о организовању привредних субјеката виšekратно мењани, показују да је опасно у односу на усвојену кодификацију заузети тврд и нееластичан став, већ да би законодавац требало да буде отворен за процес прилагођавања потребама праксе и финог подешавања законског текста. Тим више, квалитет примене и реални домет овог Закона зависе од брзине и квалитета усаглашавања са другим повезаним прописима. Већ постојеће искуство са закашњењем, недоумицама и полемикама у припреми измена прописа којима се регулише тржиште капиталa показује све опасности које се у овом процесу могу појавити.

## ЗАКОН О СТЕЧАЈНОМ ПОСТУПКУ

Доскора важећи закон који је регулисао стечај био је Закон о принудном поравнању, стечају и ликвидацији, донет када и први Закон о предузећима, 1989. године. Окружење за које је тај закон припреман било је преовлађујуће друштвена својина и самоуправљање. Правила о стечају и ликвидацији су била примерена правно-економском амбијенту у коме су многа питања правног и економског живота бивала регулисана ванправним путевима, а законске одредбе, па и оне о стечају,

имале су само функцију инструмента за спровођење политичких одлука. Отуда је Закон о принудном поравнању, стечају и ликвидацији оправдано оцењиван као непримерен тржишној привреди и као брана за успостављање чистих и транспарентних привредно-правних односа. Овој оцени се може додати да је вероватно такву брану још у већој мери представљала наслеђена пракса у примени овог закона, нарочито потпуни волунтаризам у доношењу одлука о покретању, вођењу и окончању стечајног или ликвидационог поступка. Отуда је овај закон служио на првом месту да елиминише из правног живота субјекте за које је утврђено да су трајно неспособни за измирење својих дугова (инсолвентни).

Закон је само као изузетну могућност (у поступку принудног поравнања) предвиђао да се интереси повериоца презадуженог предузећа могу остваривати и без коначне елиминације дужника. Као главне правно-регулаторне слабости стечајног права пре реформе могу се издвојити:

- Пре отварања стечајног или ликвидационог поступка, одвијао се дуг претходни поступак. Предузимајући претходни поступак, судови су се тешко одлучивали на отварање стечаја. Имајући у виду тешке последице одлуке о отварању стечаја (губљење правног субјективитета дужника, престанак рада свих запослених итд.), судови су се позивали на „општи интерес” да одлуку о отварању стечаја одложе, дозвољавајући да опстају предузећа која објективно нису имала шансе да преживе, чији су се дугови гомилали, док су повериоци потпуно немоћно чекали на промену става суда.
- Ако би суд донео одлуку о отварању стечаја, спровођење стечајног поступка је било у потпуности у рукама суда и стечајног управника. Стечајни управник није имао мотив да стечајни поступак брзо оконча, нити посебан мотив да штити интересе повериоца. Улога повериоца у стечајном и ликвидационом поступку сведена је на минимум. Правила о уновчавању имовине дужника нису обезбеђивала ефикасан поступак. По правилу, имовина је губила вредност или се развличила, а положај повериоца се отварањем стечаја није поправљао.
- Могућност принудног поравнања зависила је од воље дужника. Поступак за принудно поравнање могао је да покрене дужник, или поверилац искључиво уз сагласност дужника. Уколико би извештај вештака о материјално-финансијском стању дужника био у прилог

поравнања, одлука о поравнању би била донета уколико за њу гласа више од половине поверилаца који имају право гласа. Закон је предвидео веома крут оквир, односно начин поравнања. Одлагање плаћања на годину дана или смањење потраживања на 50%. Нису били дозвољени никакви други модалитети поравнања, на пример, одлагање плаћања свих потраживања док се не обави реконструкција (реструктурирање) предузећа-дужника, а што је нарочито важно, повериоци који би пристали на поравнање или који би принудно били обухваћени поравнањем нису имали никакав правни утицај на вршење реструктурирања, односно на управљање предузећем.

- Ликвидациони поступак је био предвиђен за предузеће које није инсолвентно, већ до престанка рада требало би да дође вољом оснивача, истеком рока, уколико је предузеће основана на рок, поништењем регистрације, забраном вршења делатности, и уколико „субјект није организован у складу са законом” (Закон не садржи дефиницију ситуације у којој „субјект није организован у складу са законом”, а да то није истовремено и разлог за поништење регистрације). У питању је одредба којом је ликвидационом суду дато готово неограничено дискреционо право одлучивања. Ова могућност је добила „интересантну” примену, непосредно после почетка транзиције, тако што је предликвидациони поступак покретан позивом на „незакониту организацију” да би се разрешавали веома различити односи: од битно поремећених односа акционара, односно уделничара, када је у позадини било нерашчишћено питање величине удела, до могућности да држава као мањински власник стави под контролу предузеће. Отварање предликвидационог поступка допуштало је увођење принудне управе, па је коришћено и у случају великих предузећа попут случајева *Mobtel* и *ICN Galenika*.)

На основу свега наведеног може се закључити да ни законски оквир, нити пракса стечаја, ликвидације и принудног поравнања, нису задовољавали нити један од интереса који би требало задовољити у тржишној привреди. Сходно томе, увођење новог стечајног законодавства била је ургентна потреба.

Реформи стечајног законодавства се приступило већ у првој години транзиције организовањем радних група за припрему новог закона

о стечајном поступку. Чињеница да је нови закон о стечају усвојен тек половином 2004. године показује оштрину сукоба (често погрешно препознатих) интереса, али и снагу рецидива самоуправно-социјалистичке логике и отпора транзицији.

У расправама о будућем стечајном закону тако су веома наглашену улогу имали синдикати. Захтеви синдиката нису били само израз настојања да се у стечајном поступку обезбеди повољнији положај запослених код стечајних дужника. То је, уосталом, у значајној мери и постигнуто тиме што је у редоследу намирења поверилаца предвиђено да запослени улазе у други исплатни ред, одмах после намирења трошкова стечајног поступка, а пре, на пример, потраживања државе по основу јавних прихода. Штавише, потраживања државе по основу пензијског и инвалидског осигурања улазе у други исплатни ред, будући да су посредно у корист запослених. Синдикати су, међутим, сматрали да би запослени требало да се питају и код контроле тока стечајног поступка, а нарочито у случају спровођења стечаја продајом дела предузећа, или продајом предузећа-дужника у целини, када би требало да дају сагласност на постигнуту цену. За синдикате, то је био облик приватизације, а не намирења поверилаца, а запослени би, по овом схватању, као „репрезенти” друштвене својине требало да се питају о њеној „трансформацији”.

Одлагању доношења закона о стечајном поступку допринела је и „трансформација” тадашње СР Југославије. По Уставу СРЈ требало је донети федерални пропис, Црна Гора је, у међувремену, донела сопствени закон, а у моменту када је предлог Закона био припремљен, очекивало се усвајање Уставне повеље СЦГ, на основу које би стечајна материја дошла у надлежност држава чланица, односно републике Србије. Најзад, стечајни закон је био на дневном реду Народне скупштине Србије за седницу која се окончала распуштањем Скупштине и парламентарним изборима који су одржани децембра 2003. године. Влада која је започела свој мандат након тих избора је на једном од првих скупштинских заседања изнела пред Народну скупштину незнатно измењен, од претходне владе припремљен, законски предлог.

Већ из самог назива (Закон о стечајном поступку) види се нова филозофија стечаја – ово је закон о стечајном поступку и примењује се када је дужник неспособан за плаћање.

Стечај се може окончати на један од два начина: банкротством стечајног дужника или његовом реорганизацијом. Под банкротством се подразумева намирење поверилаца продајом имовине стечајног дужника, који престаје да постоји. Реорганизација је намирење поверилаца на начин и под условима одређеним усвојеним планом реорганизације предузећа-дужника.

Из ових једноставних дефиниција датих у првим члановима закона, јасно се види филозофија новог стечајног поступка:

- Разлог за отварање стечајног поступка јесте и једино јесте чињеница да дужник није способан за плаћање.
- Стечајни поступак има за циљ да се потраживања поверилаца у највећој могућој мери намире.
- Правила стечајног поступка су постављена да би се остварио овај циљ.

Као прва кључна новина новог система стечаја се отуда може истаћи неминовност, односно поузданост критеријума на основу којих се одлучује о отварању, односно отпочињању спровођења стечаја. Дискреционом одлучивању суда или неке друге институције, односно личности, више не би требало да буде места. Поверилац доводи до покретања стечаја, тако што тражи од дужника да исплати дуг, а не може да се наплати (изузетно сам дужник може да изазове стечај тако што учини вероватним да када његове обавезе доспеју неће моћи да их исплати; потенцијално његов циљ је тада да путем стечаја омогући благовремену сопствену реорганизацију, односно реструктурирање, које ће омогућити да поново постане солвентан). Врло је вероватно да је управо ова новина, неминовност стечајног поступка ако се испуне законом прописани услови, ако га поверилац или други овлашћени предлагач предложи, а нарочито у случајевима за које није предвиђен предстечајни поступак, разлог отпора усвајању Закона о стечајном поступку. (Остаје да се види да ли ће трговински судови ово доследно спроводити, процењујући да ли су услови испуњени или не). У јавности је лицитирано огромним бројем друштвених и државних предузећа која ће стриктно применом правила о обавезности стечаја престати да егзистирају, што би довело до формалног престанка радног односа већег броја привидно запослених.

Друга значајна новина је потпуно промењена улога и статус поверилаца у стечајном поступку. Они престају да буду пасивни посматрачи



деловања стечајног судије, стечајног већа и стечајног управника, већ активни учесници, од чијих одлука зависи модел спровођења стечајног поступка, његова динамика, а у крајњој линији и остварење циља, тј. намиривање поверилаца.

Зависно од карактера поверилаца, да ли је у питању стечајни поверилац, или излучни, односно различни поверилац (стечајни је онај који се у крајњој линији намирају из имовине дужника, различни је поверилац који има потраживања и које је обезбеђено неким средством реалног обезбеђења које је уписано у јавни регистар, а излучни онај чија се ствар у моменту отварања стечаја налази у имовини дужника). Закон им обезбеђује посебну процесну улогу. Најзначајнију улогу имају стечајни повериоци, који је остварују кроз посебна тела, скупштину и одбор поверилаца (одбор је тело које бира скупштина и представља неку врсту њеног извршног органа). Скупштина поверилаца је та која одлучује да ли ће се стечај спровести поступком који води ка банкротству или ка реорганизацији и наставку рада стечајног дужника. Повериоци, путем одбора поверилаца, давањем мишљења стечајном управнику, учествују у одлучивању о начину уновчавања имовине, али и о другим питањима која се односе на управљање имовином до окончања стечаја. Одбор има и контролну улогу у односу на стечајног управника, са правом да против његових одлука приговори стечајном судији или већу, предлаже његово разрешење и именовање новог и изјашњава се о висини накнаде трошкова и награде стечајном управнику. Одбор у име свих поверилаца подноси жалбе на решење стечајног судије и већа.

Трећа новина је битно промењен статус стечајног управника. Посебним законом (о Агенцији за лиценцирање стечајних управника) предвиђено је да лиценцирање може бити извршено само на основу посебног стручног испита, као и надзор над радом стечајних управника који Агенција врши. Стечајни управник има право на накнаду трошкова и награду, тако да је стимулисан да свој задатак обави ваљано и брзо. Истовремено, он је учињен и одговорним за штету коју причини незаконитим, односно несавесним радом. Управник може бити разрешен (замењен) у току поступка, на иницијативу поверилаца. Ако се стечајни поступак спроводи над дужником који је већински у државној или друштвеној својини, функцију стечајног управника вршиће „специјализована установа образована посебним прописом“, по правилу Агенција за приватизацију.

Стечајни управник, по отварању стечаја, има овлашћења органа управљања или власника дужника. Стечајни управник је, као и у ранијем систему, под надзором стечајног судије и стечајног већа, али се томе сада придружује и контрола поверилаца, што представља додатну гаранцију за његов законит, савестан и ефикасан рад.

Важну новину представља настојање да се одреде рокови за поједине радње у стечајном поступку. Збирно посматрано, стечајни поступак по овим роковима требало би да траје од шест месеци до годину дана.

Код уновчавања имовине дужника, предвиђена је, поред продаје ствари и права из имовине, продаја дужника као правног лица, или дела дужника. Закон предвиђа да се има применити један од два облика јавне продаје, аукција или тендер. Само изузетно, под строго постављеним условима и у ограниченом броју случајева, могућа је продаја из слободне руке (непосредном погодбом).

Што се реорганизације као облика стечаја тиче, до ње може доћи на предлог дужника, поверилаца (најмање 30%), стечајног управника, али и власника 30% капитала дужника. Реорганизација подразумева усвајање плана реорганизације; поступак припреме и усвајања плана може трајати најдуже 90 дана од отварања стечајног поступка. Елементи плана су прописани законом. Закон садржи и детаљан попис мера које је, у циљу реализације плана, могуће усвојити и применити. Да би план био усвојен, потребно је да за њега гласа већина поверилаца, и то по класама, односно врстама (стечајни, излучни, разлучни), и по исплатним редовима.

Усвајање плана реорганизације има карактер својеврсног поравнања између повериоца и дужника, новације потраживања и има снагу извршне исправе. Стечај се тиме формално правно завршава, из регистра се брише назнака да је дужник предузеће у стечају, оно наставља нормално да ради (мада је могуће планом предвидети да његова самосталност буде ограничена, односно учешће стечајних субјеката и органа у вођењу предузећа). Суштински, престанак стечајног поступка је овде услован: ако се план не остварује, поново ће се отворити стечај који води банкротству.

У целини, законодавац је настојао да предвиди прецизна правила за сваку ситуацију и сваку фазу поступка.

Домет новог стечајног закона још увек није могуће проценити. Припреме за његову примену су дуго трајале, у мери да се може рећи да је

закаснио. Начелно, он представља озбиљан помак за ову транзициону фазу, нарочито као предуслов темељитог реструктурирања постојећег реалног сектора у Србији.

## ЗАКОН О РЕГИСТРАЦИЈИ ПРИВРЕДНИХ СУБЈЕКТАТА

Нарочито у почетној фази транзиције веома је важно како је организован улазак нових субјеката у привредни (и правни) живот. Не само да правила компанијског права могу да поставе превелике препреке и баријере за организовање нових привредних субјеката, већ је те баријере могуће поставити и на формалној страни, у поступку њиховог регистравања.<sup>1</sup>

Ту се не исцрпљује потенцијална важност овог законодавства. Јавни регистри о предузећима и предузетницима пружају податке другим учесницима у привредном животу. Њихова потпуност, тачност и ажурност такође имају велики значај.

Даље, препреке, непотребна успоравања се могу појавити и код промена у правном субјективитету (спајања, припајања, поделе и повезивања привредних друштава путем капитала).

Примерено економској и правној филозофији, социјалистичка права су била рестриктивна када је у питању улазак нових субјеката, изузев оних које оснива држава (макар и кроз друштвену својину, у варијанти у Србији).

Отуда, сасвим разумљиво, прописи о регистрацији прате, на извештан начин, системске законе у области компанијског права (Закон о предузећима, односно Закон о привредним друштвима).

Тако је и у Србији поступак регистрације предузећа доскора био регулисан прописима донетим у предтранзиционом периоду (касније у неколико мењаним и допуњиваним), у последњој верзији Законом о поступку за упис у судски регистар из 1994. године, Уредбом о упису у судски регистар из 1997. године и Законом о приватним предузетницима из 1989. године.

---

<sup>1</sup>Традиционално, у упоредном праву и у Србији/Југославији правни субјективитет се стиче регистрацијом.

Регистар предузећа по овим прописима водио је привредни суд, по правилима о ванпарничном поступку, а регистар предузетника општински орган управе.

Суд је о пријави за регистар предузећа одлучивао тако што је био дужан да оцени, имајући пред собом пријаву и приложене исправе да ли су за упис испуњени сви прописани услови. Правно питање које се овде поставило, нарочито увидом у праксу трговинских судова, било је која је улога суда, која су његова овлашћења у односу на садржину поднетих оснивачких аката (у поступку по пријави за регистрацију, по Закону о предузећима из 1996. године, било је потребно приложити уговор о оснивању предузећа, односно оснивачки акт и статут), нарочито када је о предвиђеним правилима о корпоративном управљању реч.

У пракси, суд је одбијао регистрацију ако би приметιο недостатке у композицији, надлежностима и односу органа предузећа који представљају кршење правила Закона о предузећима, али не негативном одлуком, решењем, већ најчешће тако што би закључком, дакле врстом одлуке која иначе служи за управљање поступком, *de facto* позвао осниваче да отклоне уочене недостатке, пре него што, евентуално, решењем одбије регистрацију.

У неким случајевима, идући за логиком и начелима правила о корпорацијским управљању, суд би ценио и целисходност аутономних решења, не само формалну законитост.

Ради се дакле о претходној контроли корпоративних правила, несумњиво, ма колико да је била формална и понекад крута, корисној у раној фази развоја компанијског права у транзиционом правном и економском систему.

Пракса код регистрације промена је такође занимљива. Карактеристична појава је била да поједини акционари, односно уделничари у друштву са неограниченом одговорношћу, оспоравују упис промена, тврдећи да је прекршен закон, односно статут у поступку доношења одлуке која промену садржи реч. Ради се о садржини или правном питању за које су предвиђене тужбе за оспоравање незаконите одлуке органа друштва. Уместо подизања ових тужби, практично је дата могућност да се та питања покрећу у поступку регистрације, да о њима одлучује регистрациони суд као претходном питању, па је чак у поступку регистрације промена *de facto* расправљано о спору око власништва (акција, удела), односно власничкој структури привредног друштва.

Боље је када се ови поступци покрећу аутономно, а не камуфлирано регистрацијом, не само због неоправданог успоравања регистрационих поступака.

Мада је било прописано да се поступак уписа у судски регистар сматра хитним, општа је оцена да је он трајао предуго, да се уз пријаву тражило превише докумената, овера потписа и других формалности, да су судови поступали превише формално и круто. Сразмерна спорост и код најједноставнијих уписа промена може изазвати крупне штете. Поред тога, ангажовање на пословима уписа резервише правосудне ресурсе неопходне за дуге (такође предуге) поступке.

Надаље, кадровска и техничка опремљеност трговинских судова била је (и још увек је) таква да потешкоћа има и када би требало добити податке о уписима (регистар има карактер јавне књиге, и свако заинтересовано лице има право на увид, односно извод).

Због тога се приступило радикалној промена прописа у овој области (и ови прописи су припремљени од стране претходне Владе, нису стигли на дневни ред до распуштања Народне скупштине, и усвојени су од новог сазива). Једноставност и брзина су главне одлике, односно интенције новог система.

Новим Законом о регистрацији привредних субјеката послови регистрације су изашли из судске надлежности и поверени су посебној Агенцији за привредне регистре. Тиме су и обједињени органи и правила за упис привредних друштава и предузетника.

То, даље, значи да поступак није судски, већ је у питању посебна врста управног поступка. У том поступку, жалба је (о њој решава надлежно министарство) дозвољена само против решења којим се упис одбија, не и против оног којим се прихвата.

Упис се врши на захтев (пријаву) субјекта, који је дужан да уз пријаву достави сва потребна документа потребна за упис. Странка која сматра да јој је уписом повређен неки интерес (на пример, акционар или уделничар који сматра да је нека промена уписана противно правилима закона или унутрашњих аката друштва) тај интерес може остварити само пред судом, доказујући да је исправа на основу које је упис извршен (на пример, одлука органа управљања друштвом) незаконита; закон предвиђа исправку, односно брисање уписа.

Остале, врло важне новине које доноси нови систем су:

- Хитност поступка, по закону, није само инструктивно правило. Ако регистратор (овлашћено лице које именује Управни одбор Агенције, које обавља све послове уписа, издавања извода и потврда и др.) не изврши упис у прописаном року, сматраће се да је упис извршен, и регистратор је то дужан да констатује.<sup>2</sup>
- Јединственост регистра за целу Србију; регистри који су се водили по привредним судовима нису представљали јединствену целину. Сада постоји један регистар – независно од канцеларије у којој је упис обављен.
- Вођење регистра у електронском облику, што омогућује брзу манипулацију подацима.
- Повезаност са другим регистрима у којима се воде подаци о привредном субјекту.
- Обавеза достављања годишњих извештаја о пословању, која подразумева не само јавност, односно доступност ових података, већ и одговарајућу правну реакцију за случај да се извештаји не поднесу; претпоставка је да је узрок чињеница да предузеће или предузетник нису имали привредних активности, па ће по службеној дужности, ако извештај не поднесу две године, бити преведени у неактиван статус.

Неактиван статус предузећа је посебна категорија у закону која лепо осликава транзициони карактер и самог закона и привреде коју регулише. То је статус у који се преводе сва предузећа, раније регистрована код привредних судова, која не затраже превођење у нови регистар. Наиме, процена је (која се показала тачном у почетној примени закона), да у Србији постоји значајан број предузећа која су основана по закону, а никада нису стварно почела да раде, или су то *de facto* престала, а њихови оснивачи нису покренули поступак ликвидације и брисања из регистра.

## УМЕСТО БИЛАНСА РЕФОРМИ

Закони којима се уређује статус, поступак оснивања и поступак престанка привредних субјеката који се покажу као неуспешни усвојени су

<sup>2</sup> Ова формулација и није најсрећнија, на пример, ако је пропуштен рок поводом пријаве за упис која не испуњава услове.

тек у четвртој години транзиције; могло се очекивати, на основу искуства из других транзиционих земаља, али и због природе питања која уређују, да то буде на почетку прве фазе транзиције.

Ово „закашњање” једним делом, као што је показано, за узрок има чињеницу да су формално-правно, структуре предвиђене предтранзиционим прописима могле да послуже као оквир и за нове услове, односно нове процесе. То се, пре свега, односи на закон о предузећима, односно привредним друштвима. Доградња и фино подешавање прописа могло је да сачека (нужне интервенције када се ради о друштвеним предузећима учињене су раније).

Тако посматрано, нов Закон о привредним друштвима представља добар искорак напред. Не сме се међутим заборавити да систем, у законском смислу, ни издалека није довршен. Јавна расправа која се води о неким аспектима правног регулисања тржишта капитала, али и јавни скандали који су настали у примени постојећих прописа, јасно показују која су питања која би хитно требало регулисати или реформисати: тржиште хартија од вредности и улога инвестиционих фондова. Не само да ово тржиште није регулисано до краја и по стандардима тржишне привреде, већ и изузетно споро иде улазак знатнијег удела приватизованог (акцијског) капитала у тржишне механизме.

И правац реформи је јасан. Јавни скандали који су се догодили везани су за нејасну улогу и позицију државе (као власника капитала, регулатора, субјекта економске политике који је спреман да прилагођава тумачење закона конкретним приликама, да не поштује својинска права итд.). Најкраће, требало би преиспитати улогу државе, а нарочито пораст те улоге у последњим годинама транзиције.

У другом делу, „закашњење” је у знатном делу последица отпора стварању законских могућности за деловање тржишних закона. Правила о стечају су за то добар пример. Привидан социјални и политички мир, односно његово очување, мотив су који је одложио доношење и примену правила која доводе до елиминације из привредног живота оног који је очигледно неуспешан, и пребацивања економског терета тог неуспеха са повериоца дужника.

Тако посматрано, доношење анализираних закона може се оценити као транзициони помак унапред. Права оцена ће, међутим, уследити тек када се њихова решења покажу у примени. За сада је то рано.

Драгор Хибер

## Реформа правосуђа и правосудни закони

### НАСЛЕЂЕНО СТАЊЕ

Са становишта анализе наслеђеног стања, битно је уочити да је у праву Србије, према Уставу из 1990. године, прокламован принцип поделе власти. Из система поделе власти изведен је уставни принцип да су судови самостални и независни. Гаранција те самосталности и независности била је, и уставно и законско, правило о сталности судија. Уставом је било предвиђено и да је јавно тужилаштво „самостални државни орган који гони учиниоце кривичних и других законом кажњивих дела и улаже правна средства ради заштите уставности и законитости”.

Принцип поделе власти, међутим, није био до краја операционализован у тадашњим правосудним законима, тако да су бројна тадашња практична одступања довела у питање независност судија и судова од других облика власти. Још више, чак и такав систем је био грубо нарушаван.

Ово се манифестовало:

- (а) У начину избора судија и челника судова, јавних тужилаца и њихових заменика, у коме је формално-правно одлучујућу улогу имала законодавна власт, скупштина и њена радна тела, уз стварни, пресудни утицај извршне власти (министарства).
- (б) У начину разрешења судија, у коме је такође коначну реч имала законодавна власт, али уз претходну контролу судске, која је утврђивала постојање разлога за разрешење, а у пракси је било грубо повређено право судске власти (Општа седница Врховног суда) да буде искључиви предлагач разрешења судија противно њихове воље, па је разрешење политички непожељних судија вршено непосредно од



стране скупштине, а на предлог скуштинског одбора и иницијативу министарства.

- (в) У начину финансирања, с обзиром на то да су судови и судије финансирани из (општег) буџета, који на предлог извршне власти усваја парламент, а средствима управља министар. Од буџета и његовог извршења зависи материјални положај и судова као институција и судија.

Материјална зависност је била тим већа што је то финансирање обухватало, у време опште оскудице, и привилеговано финансирање и награђивање, на пример (свакако по важности не на последњем месту), доделом станова и веома повољних стамбених кредита појединим судијама и тужиоцима. Ова материјална везаност, па и зависност судства и судија имала је и бројне суптилније облике, у којима су значајну улогу имали новонастали финансијски и политички моћници, посредујући у усмеравању средстава између извршне власти и судија, судске управе, на пример кроз (квази) усавршавање судија учешћем у конгресном туризму, набавци опреме и уређењу простора, итд.

Логично је да је резултат подложност судија утицају извршне власти, односно политичких чинилаца који је формирају, у мери која се може означити као корупција. Овакву оцену потврдила су и бројна истраживања.<sup>1</sup>

Зависност правосуђа од политичке власти и његов лош економски положај довели су до одласка из правосуђа великог броја искусних и добрих судија. Између 1992. и 1994. године правосуђе је напустило око 800 судија – готово 1/3 судијског кадра. Регрутовање нових судија је вршено по партијском принципу, па је стварање политичких коалиција за формирање извршне власти подразумевало и споразумевање о „квотама” у избору и напредовању председника судова, судија и тужилаца.

Рђавом стању правосуђа, неефикасности судова и корупцији погодовао је и застарео систем организације судске мреже. Специјализовани судови постојали су само за привредну област, а у систему редовног судства, застарелим системом процесних закона и злоупотребом таквог законодавства, дошло се до настанка бројних уских грла у правосуђу, у мери да се Врховни суд Србије од суда који је замишљен да обезбеди јединствену примену закона, претворио у, практично, редовну судску инстанцу.

<sup>1</sup> Шире о томе видети у: Беговић, Б. и други.: (2001), *Корупција у Србији*, Београд: Центар за либерално-демократске студије.

Отуда је правосудни систем пре почетка транзиције (до октобра 2000. године) квалификован као један од сегмената државне власти коме је потребна најрадикалнија трансформација, односно најдубља промена.

Непосредно пре почетка транзиције, као део активности на припреми за успостављање нове власти, формулисани су следећи правци реформе правосуђа:

- „прочишћавање” постојећег правосудног кадра, тј. законито и уставно одстрањивање из правосуђа оних који су злоупотребили правосудну функцију или чија професионална едукација и искуство не дају гаранцију за успешно обављање ове функције;
- јачање независности правосуђа од других грана државне власти, различитим институционалним мерама, укључив и финансијску независност;
- промена законског система избора и разрешења председника судова, судија и тужилаца, такође у функцији јачања њихове независности, смањења утицаја извршне власти и замене политичких и сличних критеријума при избору и напредовању професионалним и етичким;
- ефикаснија и транспарентнија организација система судова и техничка модернизација судова;
- јачање професионалности и одговорности других професионалаца, односно учесника у судским поступцима (службеници и стручни сарадници судова, адвокати, вештаци, итд.).

## ЗАКОНОДАВНА РЕФОРМА ПРАВОСУЂА ИЗ 2001. ГОДИНЕ

Први кораци усмерени ка рехабилитацији и реформи правосуђа предузети су одмах након промене власти и започињања транзиције, током 2001. године, доследном применом ранијих (затечених) прописа, прво, тако што је Народна скупштина ставила ван снаге незаконите одлуке о разрешењу судија, који су без предвиђеног поступка одстрањени из правосуђа последњих година Милошевићеве власти (због јавног противљења изборним крађама и манипулацијама правосуђем), и друго, тако што је замењен већи број председника судова (озбиљно

компромитованих), с обзиром да овај статус није био снабдевен сталношћу, већ су они бирани са ограниченим мандатом.

Законски оквир за дубљу реформу правосудног система требало је да буде постављен сетом правосудно-организационих закона који је усвојен у другој половини 2001. године: *Закон о судијама*, *Закон о јавном тужилаштву*, *Закон о високом савету правосуђа*, *Закон о уређењу судова* и *Закон о седиштима и подручјима судова и јавних тужилаштва* (сви објављени у „Службеном гласнику Републике Србије”, бр. 63/2001).

Већ саме околности доношења ових закона показале су да у прореформском политичком блоку не постоји консензус, а можда ни јасна стратегија реформи правосуђа. Законе, наиме, није предложила Влада, нити их је припремило надлежно министарство, већ их је предложила једна посланичка група, у том тренутку још увек у оквирима владине већине, али на путу да је напусти (Демократска странка Србије). Министарство правде, које је и само образовало радну групу која је припремала предлоге закона о организацији правосуђа, противило се овим предлозима, али су они, у незнатно измењеном облику, ипак усвојени. Тврдило се да су добили подршку странака које су Владу подржавале, да би, заузврат, странка које је правосудне законе предложила, гласала за Закон о раду, и ова се тврдња може узети као у основи истинита.

Основно питање на коме су се разилазили предлог ДСС и до тада припремљени нацрти које је радила Радна група министарства може се одредити као питање континуитета. Док усвојени предлози настоје да реформишу постојећи правосудни систем, чувајући пуни континуитет институција и затечени персонални састав, у нацртима министарства, односно Владе, препознаје се намера дисконтинуитета, односно изградње потпуно нових институција. Тако, на пример, усвојени закони изразито наглашавају сталност судија, која се у пуној мери простире и на затечени судијски кадар, тако да судије не могу изгубити свој статус ни услед гашења суда за који су изабрани, нити могу без своје воље бити премештени у други суд. Нацрти министарства су, са друге стране, предвиђали да се ступањем на снагу нових закона практично гасе ранији и оснивају нови судови; у позадини је била идеја о дисконтинуитету судијске функције, поновном избору свих судија, како би се, кроз стручну и етичку проверу које би вршило независно тело, остварила лустрација, као што је то учињено у неким другим транзиционим земљама. Истина, овај концепт није доведен до краја, а било је дилема

да ли је неопходно овакав дисконтинуитет судијске функције повезати са променом устава. Интересантно је да се ова последња идеја поново помиње поводом расправе о уставним променама која се у Србији води, и то управо с обзиром на предлог устава који је сачинила садашња Влада, дакле странка која је у моменту доношења правосудних закона била за континуитет.<sup>2</sup>

Ипак, сасвим је извесно да су нови закони донели низ несумњиво реформски оријентисаних новина, од којих се као најзначајније могу издвојити:

### **Систем избора и разрешења судија и јавних тужилаца**

Законима (*Закон о судијама, Закон о јавном тужилаштву, Закон о високом савету правосуђа*) усвојен је систем, уз задржавање уставом предвиђеног парламентарног избора судија, који се заснива на моделу *Високог савета правосуђа*, дакле концепт независног и стручног тела коме је дато искључиво право предлагања судија, председника судова и тужилаца.

За савет, који у различитим саставима ради у случају предлагања судија и тужилаца, тако да стални чланови (председник Врховног суда, Републички јавни тужилац, министар правде, представник адвокатске коморе, истакнути стручњак кога бира Народна скупштина између три кандидата које предлаже Врховни суд) улазе у састав Савета увек, а позивни (шест чланова бира Врховни суд, односно два које бира Републички јавни тужилац) зависно да ли одлучује о избору судија или тужилаца, карактеристично је да у поступку предлагања избора судија већину чине управо представници судија.

На овај начин, потенцијално одлучујућом улогом у предлагању избора представника правосуђа, знатно се ојачава независност судија, односно тужилаца у односу на извршну и законодавну власт. Престанак доминације политичке власти требало је да оствари превласт професионалних над другим критеријумима код избора и напретка.

---

<sup>2</sup> Видети, за дилему континуитет или дисконтинуитет, Ивошевић, З. (2002): "Реформа судства у Србији", у *Закон о уређењу судова...*, Савремена администрација, Београд, стр. 6-8. Види за нацрт Устава Републике Србије, Д. Хибер, „Дуго путовање до устава”, *Призма*, јун 2004, стр. 16-17.

Концепт одлучујуће улоге представника правосуђа је још израженији у случају законског решења о разрешењу судија противно њиховој вољи. Без сопственог захтева, по закону, судија може бити разрешен због нестручног и несавесног рада, а мора због осуде на казну затвора дужу од шест месеци или за кривично дело које га чини недостојним за обављање судијске дужности, као и због испуњавања услова за пензију. Одлуку о томе да ли постоје разлози, односно да ли су испуњени услова за разрешење доноси, наиме, *Велико персонално веће*, тело које чини девет судија Врховног суда Србије. Народна скупштина само потврђује тако утврђен предлог.

У самом поступку за разрешење, који, по правилу, иницирају председници судова, обезбеђене су гаранције права оног против кога је поступак поведен, његова могућност да аргументима победи постојање разлога, и ова се могућност у пракси показала делотворном.

### **Материјални положај судија**

Институционално је поправљен материјални положај судија и тужилаца; законима је гарантована минимална зарада, у првобитном тексту закона на релативно високом нивоу, тако да је плата судије Врховног суда законом изједначена са платом министра у Влади, плата председника Врховног суда са платом председника Владе, док су плате судија и тужилаца, сходно инстанци, биле за 6-10% ниже. Правосудна каријера је, у једном тренутку, била и материјално пожељна.

### **Специјализација судова и нова инстанциона надлежност**

Законом о уређењу судова предвиђено је оснивање новог специјализованог суда: *управног суда*. (По до тада важећим прописима управни спорови били су у надлежности Врховног суда Србије, изузетно и Окружног суда у Београду.) Ово је требало да допринесе и растерећењу Врховног суда од великог броја често баналних управних спорова, али и да повећа ефикасност (судске) заштите грађана од незаконитих аката управне (извршне) власти.

---

<sup>3</sup> У оној мери у којој ће судске власти бити укључене у послове регистрације привредних субјеката.

Привредни судови, специјализовани за спорове између привредних субјеката, њихову казнену одговорност, извршење у овим стварима, спровођење стечајних поступака и регистрацију привредних субјеката<sup>3</sup> настављају да раде под новим именом: трговински судови.

Предвиђена је и нова врста другостепеног суда и нова стварна, односно инстанциона надлежност, у циљу повећања ефикасности, скраћивања трајања поступака, уједначавања судске праксе и враћања првобитно замишљене, касационе улоге Врховном суду. Окружни судови су, наиме, изгубили улогу жалбених у односу на општинске, већ су задржали само првостепену надлежност за тежа кривична дела и поједине врсте парница. Другостепена надлежност (и у односу на општинске и у односу на окружне судове) поверена је новој врсти суда, *Апелационом суду*, са седиштем у Београду, и одељењима у Новом Саду, Нишу и Крагујевцу. Врховни суд поступа, дакле, само по ванредним правним лековима.

### **Институционалне гаранције непристрасности и ефикасности**

У законима су усвојене додатне институционалне гаранције непристрасности и ефикасности правосуђа. Јасније је постављена надзорна улога судске управе (председника судова), њихово право и дужност да врше редовни надзор над начином и над благовремености поступања судија (али, наравно, не и право да утичу на конкретан предмет), као и надзор над радом служби у суду (писарнице, извршних службеника, итд.). На исти начин предвиђена је надзорна функција виших судова у односу на ниже. Одговорност судије за савестан и ефикасан рад појачана је његовом обавезом да обавештава председника суда у случајевима да предмет не оконча у року од 6 месеци.

У случају тужилаштва, настојало се да се на прецизан начин уреди, са једне стране, однос између тужилаца и њихових заменика, а са друге, однос између виших и нижих тужилаца. Нарочито је важан начин на који је уређен систем обавезних упутстава која виши тужиоци могу, у писменом облику, издати нижим у конкретним предметима; писмена форма је овде основ јасно лоциране одговорности.

Предвиђен је принцип неспојивости правосудне функције са обављањем других професионалних делатности, јавних служби, чланством

у политичким странкама, или било којим другим поступањем које доводи у питање независност, достојанство или непристрасност судије. О овоме је требало да буде донет посебан акт у Врховном суду – иако је тај акт, формално посматрано, донесен, његов садржај не одговара идеји да се њиме прецизно утврде случајеви неспојивости правосудне функције са другим функцијама, због које је и било предвиђено њено доношење.

Сматрало се да је нарочито важно да се гарантује систем „случајног судије”, односно распоред предмета на судије по критеријуму који је назависан од предмета или личности странака, као и било чије воље, и који је утврђен пословником о раду суда (у Пословнику је усвојен систем распореда по моменту приспећа предмета у суд). Истина, већ је закон дао могућност одступања од овог принципа, у случају преоптерећености судије, као и могућност одузимања предмета од судије који неоправдано касни у раду. Одлука о напуштању случајног распореда је у рукама председника суда, али је додатну баријеру и контролни механизам у коришћењу ове могућности требало да представља обавеза обавештавања председника непосредно вишег суда о сваком случају одступања.

## ПРИМЕНА И ИЗМЕНЕ ЗАКОНА: КРЊА И НЕДОВОЉНО УСПЕЛА РЕФОРМА

Правосудно-организациони закони усвојени крајем 2001. године нису, с једне стране, доследно примењени – поједине институције предвиђене овим законима још увек нису уведене у правни живот.

Најважнији пример непримењивања ових закона је чињеница да нова организациона шема судова није успостављена; иначе дуги рок за њену имплементацију стално је продужаван. „Озбиљност” којом се пришло установљавању апелационог и управног суда, припреме за преношење предмета овим судовима итд., најбоље се види из својеврсног скандала који је настао када Народна скупштина није благовремено усвојила закон којим би овај рок био продужен, па је Србија дочекала нову 2004. годину формално без другостепених судова. Окружни су изгубили ову надлежност, а апелациони нису установљени. Проблем је

решен, уз помоћ Уставног суда, даљим одлагањем примене овог дела закона.

Каснило се чак и са установљавањем Високог савета правосуђа, јер је каснио предлог Врховног суда за избор члана кога бира Народна скупштина.

С друге, важније, многа од усвојених нових решења су била суштински оспорена, од различитих актера, управо у име (корените) реформе правосуђа. Централно питање, бар на површини ствари, било је избор и разрешење судија и тужилаца; кроз њега су се преламале многе дилеме. Решење по коме Високи савет правосуђа предлаже избор, а Велико персонално веће разрешење судија само по себи није довођено у питање на начелан начин. У законима усвојено решење је једна од варијанти упоредно-правно познатих модела, прихватаног често у земљама у транзицији.<sup>4</sup>

Убрзо се, наиме, по почетку примене овог система (а примена је, као што је наведено, због закашњења у избору сталних чланова Савета каснила у односу на законску одредбу), испољио сукоб интереса између правосудне, с једне, и законодавне и извршне власти, с друге стране. Након серије неприхватања предлога Високог савета правосуђа у Народној скупштини, изменом закона је предвиђено право Народне скупштине да, у случају неприхватања предлога Савета, изабере неког од кандидата који испуњава услове и пријавили су се на конкурс, а кога Савет није предложио. Тиме је, наравно, улога Савета не само престала да буде позиција искључивог предлагача, већ се заправо језгро овлашћења у избору судија враћа другим гранама власти. Ова измена је доцније оглашена неуставном.

Надаље, из надлежности Високог савета правосуђа изузето је право предлагања председника судова, и пренето најпре на надлежни одбор Народне скупштине, па по проглашењу ове одредбе неуставном, на посебно тело у коме су доминирали представници законодавне и извршне власти, да би и ово решење као неуставно било укинато.

Оцењујући уставност умањења надлежности Високог савета правосуђа, Уставни суд је заузео став да се тиме крши независност судства гарантована Уставом. (Истина, овај суд, па делимично и у персонално једнаком саставу, није сматрао да се иста независност, загарантована

---

<sup>4</sup> Видети В. Ракић–Водинлић и други, *Правосудни савети*, Институт за упоредно право, Београд, 2003, стр. 7



неизмењеном уставном одредбом, кршила у претходном законском режиму у коме је надлежни скупштински одбор имао искључиво право предлагања носилаца правосудних функција). Али, без обзира на ово правно спорно образложење Уставног суда, јер сам Устав предвиђа да судије бира и разрешава Народна скупштина, враћање језгра овлашћења контролисаној законодавној власти, које је обавила извршна власт, несумњиво је представљало корак натраг, враћање претходном моделу који је с правом био критикован и напуштен.

С друге стране, поборници ограничења надлежности Високог савета правосуђа, у коме доминирају носиоци правосудних функција, позивали су се на чињеницу да персонални састав правосуђа није измењен у односу на предтранзициони период, а да је *communis opinio* да је тај састав јако лош. Како састав високог савета правосуђа по логици ствари одражава састав самог правосуђа, разумљиво је, истицало се, и да је структура предлога за избор судија, тим више за избор у судијска звања у вишим судовима и за председнике судова заправо наставак постојећег стања, потврда и репродукције правосуђа какво је било у претходном, предтранзиционом периоду, па тиме и брана реформама. Судије које су биране по политичким критеријумима, недовољно стручни партијски послушници, судије компромитоване у изборним аферама и политичким процесима, не могу бити носиоци процеса стварања новог, демократског, професионалног судства.

Ма колико да су ови аргументи засновани, и без њихове комперативне евалуације, врло лако се може закључити да је, упоредо са сучељавањем два концепта реформи, на сцени била и борба за превласт у процесу одлучивања у избору носилаца правосудних функција, што имплицира превагу других, политичко прагматских, над чисто професионалним критеријумима. Још више, то је негација независности правосуђа; оваква контрола избора значи и отварање могућности за продужену контролу изабраних, односно оних који претендују на избор, тј. за појаву институционалне корупције. Најкраће, они који одлучују о избору, односно о напредовању, држе полугу утицаја на изабране, односно претенденте. То сведочи, између осталог, и о недовољном реформском потенцијалу, односно стварној спремности на реформу, како представника извршне, тако и судске власти.

Слична ситуација, сучељавање два „концепта” приступу реформи правосуђа, наступила је и у примени правила о разрешењу судија.

По прописима затеченим октобра 2000. године, предлог за разрешење носиоца правосудне функције утврђивала је Општа седница Врховног суда. Овај је пропис био изигран у случају разрешења судија који су се успротивили изборној крађи 1996. године и доцније постали активисти Друштва судија, професионалне асоцијације судија чији је рад власт пре 2000. године онемогућавала, одбијајући да то друштво региструје. Поверавање утврђивања предлога (разлога) за разрешење Великом персоналном већу, телу које је формирано из редова судија Врховног суда по пословничком редоследу, уместо Општој седници, колегијуму свих судија Врховног суда, суштински не мења концепт; највероватније је идеја била да ће се тешко остварити већина гласањем свих за разрешење и оних судија које су најкомпромитованије, јер Врховни суд, као врх пирамиде, наглашено пати од оних неостатака који су карактеристични за правосуђе у целини. До овог нивоа у правосудној хијерархији долазило се управо на начине који су највише критиковани. Уколико је намера била конзервирање затеченог стања, изгледа да се у томе успело: Велико персонално веће је до краја 2003. године предложило разрешење, због несавесног или нестручног рада, свега троје судија, што сасвим противуречи подацима о квалитету и ефикасности рада судова, поверењу које су грађани имали у правосуђе, оцени о степену раширености корупције итд.

Систем је, ако не формално, онда суштински доведен у питање изменом закона којом је избор чланова Већа, из редова свих судија, био пренет на Народну скупштину. Парламент, избором, посредно преузима одлучујућу улогу и у контроли услова (разлога) за разрешење. И ова измена закона је оспорена од стране Уставног суда, па је дошло до враћања на првобитни систем. Наступила је, међутим, правна конфузија, једно време није постојало на закону засновано тело које би поступак спроводило. Поред осталог, та конфузија је имала за резултат, да поступци за разрешење практично нису покретани (до краја 2003. године ван случајева одласка у пензију и разрешења на лични захтев било их је само три).

Истовремено, извршна власт, али и део јавности, стално је покретао питање лустрације постојећег судијског кадра, уневши, у једном тренутку такву могућност и у измене Закона о судијама, везујући је пре свега за такозване изборне крађе и монтиране политичке процесе. (И ова измена закона је, такође, оглашена неуставном). Тако се догодило да, у целини, и поред преовлађујућих оцена о недовољној стручности, лошем

раду и организацији, неефикасности, па и корупцији, судијски и тужилачки кадар наслеђен из предтранзиционог периода није суштински измењен. Штавише, у конфузији измена, уставне контроле, суспензије од стране Уставног суда и укидања прописа, колегијум Врховног суда је био донео и одлуку да не примењује безусловну законску одредбу о обавезном пензионисању судија по испуњењу законских услова, позивом на став да им је пре доношења закона, одлуком председника суда, продужен радни век у складу са (општим) Законом о радним односима, насупрот специјалним прописима.

У односу на тужилаштво, ситуација је само унеколико била специфична. Тужилаштво, у правном систему и Уставу Србије одликује самосталност, не и независност. Најважније дилеме (или сукоби) су се, и приликом доношења закона и касније у примени и изменама закона, односили на положај, мандат и начин избора, односно именовања заменика тужилаца. Најпре им је, у првобитном тексту закона, умањена сталност, тако што им је мандат ограничен на осам година, а именовање са скупштине пренето на Високи савет правосуђа. У једном тренутку, изменама Закона о тужилаштву, надлежност за именовање заменика тужилаца пренето је на Владу, чиме је вероватно нарушен баланс између изградње институције тужилаштва као правосудне, и чињенице да она није сасвим независна, да води одређену политику гоњења.

Оцену о сучељавању судске и политичке власти у успостављању одређеног облика контроле над правосуђем може да поткрепи још један податак: за четири године, на челним местима у правосуђу (председник Врховног суда Србије, односно вршилац дужности председника, и републички јавни тужилац, односно вршилац дужности тужиоца) изменило се по четири личности.

У три године од усвајања, било је и других новина, унетих путем измена и допуна у односу на иницијално усвојене правосудно-организационе законе или посебним законима.

Тако, значајну новину представља увођење специјалних одељења (при Окружном суду у Београду, односно Врховном суду Србије) за суђења за организовани криминал и ратне злочине. У истим областима уведени су и именовани специјални тужиоци. И ово решење је било предмет оспоравања, аргументом да је у питању ремећење редовног правосудног система, непотребно и неприхватљиво, непримерено правној држави. За јавне расправе о положају и оправданости постојања спе-

цијалног одељења за суђења за организовани криминал, у којима су учествовали и челни представници правосуђа, извршне и законодавне власти, карактеристично је да су у односу на проблематику правосуђа унеле исувише директну политичку аргументацију, и да су се на моменте сувише ослањале на конкретне процесе који су се пред овим одељењем водили, да то свакако није доприносило учвршћењу положаја правосуђа, посебно не овог његовог сегмента.

Уведен је и посебан *Надзорни одбор*, тело са надлежношћу да испитује притужбе странака на незаконито и неблаговремено поступање судова.

У начелно корисне новине може се убројити и институционализовање центра за професионалну едукацију судија, који је првобитно основан при Друштву судија. Већ и чињеница да транзиција подразумева бројне, брзе и дубоке промене у законодавству чини да је питање професионалне едукације једно од централних у реформи правосуђа. Очекује се даљи развој система образовања и у правосуђу, и уз реформу система правосудних испита и, наравно, универзитетског правничког образовања, то може бити веома корисно.

Може се закључити да су честе и бројне промене усвојених правосудних закона, укључивши и повратак на првобитна решења, непримењивање неких од усвојених решења, као и оштре јавне полемике између званичника правосудне и извршне власти јасан индикатор релативног неуспеха реформи правосуђа, недостатка јасних стратешких опредељења, па и постојања недовољно чврстог реформског опредељења.

Истовремено, оцене стања у правосуђу које долазе са званичних места, како извршне, тако и судске власти, остају врло неповољне, независно од тога колико су те оцене искрене, или су дате да би се отклонила сопствена одговорност за постојеће стање. Поткрепљују их емпиријски подаци о предугом трајању поступака, корупционашке и друге афере, а правна несигурност се издваја као фактор који утиче на недовољну ефикасност економских реформи.

## ПРОЦЕСНО ЗАКОНОДАВСТВО

За модерно, ефикасно, поштено и независно правосуђе, засновано на принципима владавине права и поштовања људских права, нису значајне само промене у правосудно-организационом систему, већ и у процесним правилима.

Прва фаза реформе домаћег процесног законодавства, али и неких класичних установа материјалног права, може се повезати са припремама и укључивању Србије (СР Југославије, односно Србије и Црне Горе) у систем Савета Европе и Европске повеље о људским правима.

Најпре је реформисан *кривични поступак*. У најзначајније новине новог Закона о кривичном поступку спадало је скраћење тзв. полицијског притвора и право ухапшеног да и у тој фази има изабраног стручног браниоца, као и у целини, чвршће постављање правила о притвору.

Закон је покушао да пружи одговор и на изазове времена и савремених технологија, на пример контролисаним увођењем нових доказних средстава, укључив и доказе прикупљање унапред одобреним прислушкивањем.

Мада се у целини ради о савременом Закону, нека његова решења пракса је, међутим, довела у питање. Тако, настојање да се окривљенима обезбеди право на ефикасно суђење (благовремену правду), у складу са Европском повељом о људским правима и праксом Суда у Стразбуру, поред осталог, остварено је апсолутним ограничењем притвора. Ако правоснажна осуђујућа пресуда против окривљеног не буде донета у максималном законом прописаном року, окривљени се мора пустити да се брани са слободе. Не само да је, у недостатку одговарајућих рационалних прелазних одредби, или њиховим погрешним тумачењем (питање је било предмет својеврсног јавног скандала и полемике између правосудне и извршне власти), по усвајању овог закона дошло до пуштања на слободу једног броја окривљених за најтежа кривична дела против којих је поступак преко рока трајао у претходном периоду, већ се показало да неефикасно српско правосуђе тешко може да одржи предвиђене рокове. Отуда је максимални рок притвора продужаван, нарочито када се ради о поступцима за организовани криминал.

Парнични поступак, чија су решења такође критикована као застарела и непримерена за савремене потребе, промењен је последње године посматраног периода. Циљ највећег броја новоусвојених решења је, по

свему судећи, спречити злоупотребу парничних овлашћења која води одуговлачењу поступка; општа је констатација да поступци у просеку трају неоправдано предуго, што правну заштиту имовинских права чини крајње неефикасном. Јасне су реперкусије оваквог стања на привредни живот, односно на привредни раст.

Због кратког периода примене није могуће оцењивати домет усвојених измена. Чини се да ће он у многоме зависити од спремности судова да ефикасност заиста ставе у први план, а за то правила поступка нису једини услов.

Од најзначајнијих новина може се издвојити, прво настојање да се обезбеди концентрација процесне грађе, што подразумева обавезу странака да чињенице и доказе изнесу већ у првим процесним радњама, тужби и одговору на тужбе. Могућност доцнијег изношења нових чињеница стриктно је ограничена; сматра се да ће то дисциплиновати странке и спречити непотребна одуговлачења. Треба рећи да ово значи и да ће за вођење парнице бити потребан виши ниво стручности, односно повећати важност ангажовања стручног пуномоћника (оно је, иначе, обавезно само изузетно). Ограничена је могућност постављања захтева за изузеће судије, иначе обилато коришћена и злоупотребљавана у функцији одуговлачења поступка. Коначно, потенцијално најважније за ефикасност, ограничена је могућност жалбеном суда да укине првостепену пресуду и врати предмет првостепеном суду на поновно одлучивање. Ако и против нове првостепене пресуде буде уложена жалба, другостепени суд је дужан да мериторно реши спор. Питање је, међутим, колико је ова новина хармонизирана са замишљеним положајем и организацијом будућег апелационог суда.

Из истих разлога (неефикасност) реформисан је и (грађански) извршни поступак. Карактеристичне нове установе, усмерене на ефикаснију заштиту уговора и својине су, на пример, за привредне ствари, скраћени извршни поступак: ако је потраживање документовано одговарајућом писменом исправом, предвиђена је могућност непосредног покретања поступка извршења, без претходне парнице, дужник у том поступку може оспорити спровођење извршења само доказима који формално оспоравају исправу.

Уведена су нова средства и предмети извршења, примерени тржишној привреди (извршење на акцијама, уделима у друштву са ограничене-

ном одговорношћу, хартијама од вредности итд.), а преуређен је и поступак извршења на банковним рачунима.

Посебно је важно што су законом утврђени (уз могућност санкционисања прекорачења) и скраћени рокови у којима је суд дужан да спроведе поједине радње у извршењу.

И у односу на нови Закон о извршном поступку је још рано да се оцени домет новина, поред осталог и због тога што још увек није обезбеђена примена неких раније усвојених прописа од којих поједини облици извршења зависе (на пример, регистар залога на покретним стварима, потпун регистар хартија од вредности, функционисање Агенције за принудна плаћања итд.).

Још неким мерама које у првом реду иду ка „растерећењу” судова настојало се да се утиче на њихову ефикасност. Тако су из надлежности судова изашле неке евиденције које су традиционално биле судска надлежност у нашем праву.

На првом месту то је наставак пројекта да се земљишна евиденција, заменом земљишно-књижног система тзв. системом јединствене евиденције, односно катастром непокретности, пренесе са судова (тамо где је постојала) и повери управним (геодетским) органима.

Такође, регистар привредних субјеката (предузећа) више не воде трговински судови, већ посебна, специјализована агенција.

Свакако да овакво смањење надлежности, тиме и обима посла, може повољно утицати на рад судова, али остаје отворено питање да ли ће саме надлежности (послови) трпети када их преузму по дефиницији мање квалификовани органи.

Исту функцију – растречење правосуђа – има и институционализовање мирног (вансудског) решавања спорова, предвиђено за парничне ствари Законом о медијацији, а за радне спорове Законом о мирном решавању радних спорова.

## БИЛАНС РЕФОРМИ

У деценији која је претходила транзицији, правосуђе, које по дефиницији тешко да би у потпуности могло да одговори новим захте-

вима и потребама јер је у суштини формирано као социјалистичко, сасвим је девастирано. Персонално рунирано уз негативну кадровску селекцију, осиромашено, заплашено, оно је постало прост привезак извршне власти. Судије су биле извршиоци прве утврђене изборне крађе 1996. године, коју је сам Милошевић морао да призна анулирајући посебним законом изборне резултате које су судије „утврдиле”. Такво правосуђе је било подложно обичној и институционалној корупцији, спремно да извршава директне налоге политичке елите. Служило је и да правно покрије и заштити сиву приватизацију и растакање друштвене и државне имовине, шверц, криминал, али и политички мотивисане најтеже злочине. Ипак, и такво, показало је извесну отпорност и виталност, нарочито када се један број судија, по цену најгрубљег избацивања из правосуђа, побунио против злоупотребе судства и изборних крађа.

Неопходност реформи је била јасна, као и крајњи циљ: независно, стручно, поштено и ефикасно правосуђе. Углавном су била позната и правна начела која је требало преточити у законе, која обезбеђују најделотворнији пут ка жељеном циљу.

Објективну потешкоћу, не малу, у пројектовању реформе, представљала је чињеница да је видна противуречност између принципа на којима почива ваљано правосуђе и стања које је постојало. Тако, на пример, извесна правна сигурност судије, неки од модела сталности судија, не само да је уставни принцип важећег уставног система, већ је и битна гаранција независности; та иста сталност штитила је (и заштитила) и оне који не само да су се претходно грубо огрешили о професионалне и етичке стандарде, већ нису уливали поверење да ће моћи да одговоре новим захтевима.

Даље, реформа је морала бити вишестрана, уз решавање на изглед тривијалних, али крупних питања, као што су елементарна материјална питања, задовољење елементарних потреба за савремен рад суда или тужилаштва, као што су рачунари (и људи који су обучени да их користе), просторије итд. Важност обезбеђења минималних довољних средстава показују два поразна податка. Суђења се одлажу јер не долазе судије поротници, незадовољни што претходно дуго нису добили минималне накнаде за свој рад, а истраге касне или се не окончавају јер судови немају средстава да предујме неопходна, скупља вештачења.



Реформа је требало да започне усвајањем нових правосудних закона. Очигледно је да је за њихово предлагање карактеристично не само одсуство координације, већ и одсуство унапред усвојене стратегије.

Мада се усвојеним законима формално не могу упутити битне примедбе, управо то одсуство стратегије је вероватно узрок да око реформе (кроз примену закона) није било могуће окупити делотворне реформске снаге.

Отпор је долазио и из правосуђа, поред осталог јер су многи били забринуте за свој положај у њему, али и извршне власти, не само због тога што је сматрала да су јој закони и темпо уласка у реформе наметнути, већ и сматрајући да је преовладавањем концепта о очувању континуитета наметнут реформски пројект који не нуди довољно дубоке промене. Политичка власт је, применом нових закона, у односу на правосуђе имала бити, одмах и практично безусловно, развлашћена, и на то је невољно пристајала, сматрајући да је она сигурнији гарант реформи од самог правосуђа. Отуда су отпори реформи долазили са свих страна; *de facto* је у многим сегментима правосудог система задржан *status quo*, а честе промене правосудних закона су само уносиле додатну несигурност. У таквом миљеу и они помаци коју су учињени, остајали су после извесног времена без стварног ефекта.

Понекад је, и у последњим годинама и месецима, и извршна власт сасвим олако кршила изричите законске одредбе, као што је то случај са политиком зарада; дуже време зараде у правосуђу нису усклађиване са онима у извршној власти, као што је то предвиђено законом, а на тако настао проблем реаговало се променом закона, којом су судије изједначене са службеницима у државној управи.

С друге стране, резултати, квалитет и ефикасност правосуђа нису битно промењени – другим речима, реформа нема стварних резултата. По неким индицијама, по јавним скандалима који се појављују, могло би се рећи да је реформа правосуђа реформа без резултата.

Тако се долази до најважније оцене када је о билансу реформи реч: процеси су (опет) на почетку. То имлицира припрему нове стратегије, окупљање око ње, стварање прореформске већине и у правосуђу и ван њега.

У склопу будућих уставних промена, можда треба наћи и нов, избалансиран одговор на питање дисконтинуитета.

Бошко Живковић

## Реформа финансијског тржишта

### НАСТАНАК И ФУНКЦИОНИСАЊЕ ТРЖИШТА: ОСНОВНА КОНТРОВЕРЗА

Иако је Београдска берза прва реоснована берза после Другог светског рата у источној Европи (1989. године) и даље остаје отворено питање да ли Србија има нормално финансијско тржиште. Од 1990. године па све до почетка 2002. године Берза преживљава као организација без институција, односно без нормалних правила понашања. У једном тренутку Берза је, да би преживела, постала и сама трговац краткорочним хартијама. Ова врста деформације је вероватно ретко где забележена.

Током 2002. године се догодила значајна промена: тржиште капитала је почело да функционише. Основна актива (инструмент) јесу акције емитоване у поступку приватизације по Закону из 1997. године. Обим промета је већ у току 2002. године вишеструко увећан у односу на претходни период. Мањи део промета су обвезнице Републике Србије емитоване ради измирења девизне штедње. Укупна капитализација тржишта је крајем 2002. године достигла ниво од око 40 милијарди динара или 634 милиона евра. Марта 2004. године капитализација тржишта достиже 203 милијарде динара. Овај ниво је релативно (у односу на упоредиве земље) висок и износи 28 процената ГДП.

Међутим, већ од октобра 2003. године и током целе 2004. године обим промета на берзи се смањује. Ова појава је очекивана, али не у тако кратком року и таквим интензитетом. Основни узрок пражњења тржишта јесте садржан у његовим базичним имперфекцијама. Српско финансијско тржиште готово да и не познаје примарне емисије инструмента из корпоративног сектора. (Тржиште краткорочних комерцијалних хартија је великим делом било у сивој зони и није могло дуго опстати.) Последица: финансијско тржиште јесте у овом тренутку механизам

концентрације власништва над акцијама које су дистрибуиране у таласу масовне приватизације током 2000. и 2001. године. Ова фундаментална деформација тржишта, која је у основи детерминисана имперфекцијама модела масовне приватизације среће се и у другим земљама. Али, она узрокује две врста последица.

Прва група последица везана је за функционисање самог тржишта. Оно се празни. Након што се догоди концентрација власништва над акцијама, промет се смањује и акције се фактички повлаче са берзе. У елементарној дефиницији финансијско тржиште у Србији служи за намене сасвим супротне од стандардних. Уместо за *going public* (отварање) оно служи за *going private* (затварање) компанија. Овај процес се, надаље, одвија у условима ниске информационе и ценовне ефикасности. Претпоставља се да у тим околностима тржиште потцењује акције, што додатно убрзава процес његовог пражњења и повећава ризик потпуне ретардације.

Друга група последица се односи на регулацију тржишта. У околностима када оно постаје редистрибутивни механизам повећава се ризик „заробљавање регулатора”, односно његовог дискриминаторног понашања у корист једне, а на штету друге групе играча. Разлог за формулисање ове претпоставке јесте чињеница да је трговина најквалитетнијим хартијама великим делом пренета у ванберзанске методе трговања. Основни узрок: пражњење тржишта је проузроковано не само концентрацијом, него и понашањем регулатора. Промет акција је смањен јер је почео интензиван ванберзански промет услед активирања тржишта преузимања предузећа (*takeover market*) под условима драстичне подрегулисаности која је дата Законом о тржишту ХОВ и других финансијских инструмената из новембра 2002. године и који је ступио на снагу октобра 2003. године. Друга битна чињеница: разним регулаторним нормама догодило се фактичко повлачење државне обвезнице са берзе. Обвезницама девизне штедње се директно тргује између банака.

## СЕГМЕНТИ ТРЖИШТА

Еволуција тржишта током последње четири године је неравномерна. Доказ те неравномерности јесте скраћена дескрипција функционисања његових основних сегмената.

Тржиште корпоративних хартија обвезница је ниско ликвидно и нетранспарентно. У периоду до 2003. године ово тржиште је функционисало доминантно са краткорочним комерцијалним папирима предузећа. Примарно тржиште дугорочних корпоративних обвезница још није успостављено. Берза још увек нема ни једну од ових хартија на официјелном листингу.

**Основна корпоративна хартија којом се тргује су акције из приватизације.** Доминантни продавци су из сектора становништва, који су ове акције добили бесплатно у поступку масовне приватизације. Доминантни купци су фактички преузимаачи ових предузећа. Због тога је финансијско тржиште доминантно тржиште фирми, а не акција. Нових емисија акција које би служиле за финансирање предузећа нема. Дакле, тржиште капитала у Србији још увек није значајан механизам финансирања сектора предузећа. Нетранспарентност овог тржишта (проблеми отварања и квалитет проспектуса) су последица настојања актуелног менаџмента да задржи неформалну контролу у тим предузећима или да успостави формалну контролу већинског власника.

Берза је октобра 2004. године активирала посебан сегмент тзв. **континуираног трговања акцијама.** Ова мера би требало да утиче на еволуцију националног тржишта у смислу заустављања процеса његовог пражњења. Резерве према раном активирању овог тржишта ослањају се на аргумент да ликвидност може бити креирана спекулативном тражњом. Друга врста резерви има за аргумент способност тржишта да открије фер цену. (Постоји серија доказа да тржишта у транзицији генерално нису ценовно ефикасна. Ово се, пре свега, односи на постојање могућности манипулације ценама.) Допуштене дневне осцилације цена су релативно високе. Ликвидност овог тржишта има тенденцију раста.

**Обвезнице девизне штедње су ликвидне и по приносу врло атрактивне хартије.** Иако нису директно конвертибилне могу се користити за куповину акција предузећа у приватизацији. Њихово увођење у берзански промет (септембра 2002. године) значајно је утицало на ниво капитализације тржишта и његову ликвидност. Ова хартија ће у релативно дугом периоду у будућности бити значајан део укупног промета, јер је вредност емисије релативно висока (4,2 милијарде евра), а ликвидност задовољавајућа. (Овом хартијом се тргује континуелно.) Приноси ових обвезница су на почетку функционисања тржишта били

релативно високи. Током времена они се поступно нормализују у интервалу од 7-10% на годишњем нивоу. Тржиште обвезница је сегментирано. Постоје три основна тржишта. Прво тржиште је унутар банака. Банке конвертују депозите у обвезнице. Власници при конверзији имају право избора: конверзију или исплату у готовини. Дисконт на овом тржишту, при исплати старе штедне у готовини, је реално врло дубок. Информациона асиметрија, која једним делом настаје због компликоване процедуре регистрације и промета, доводи до појаве да власници девизних штедних књижица често прихватају понуду банака за откуп обвезница по релативно ниској цени. Друго тржиште је формирано између банака. Цене на овом тржишту нису јавне. Реалистично је претпоставити да се на овом тржишту обавља највећи промет. Главни играчи на страни понуде су банке које имају највећи број штедиша. На овом тржишту се реализују капитални добици са првог тржишта. Треће и, вероватно, најмање по обиму промета тржиште је берза.

Тржиште новца у Србији је још увек плитко и неразвијено. Основни проблеми његовог функционисања су релативно високе каматне стопе и висок ниво обавезних резерви Народне банке Србије. Ниво каматних стопа је на краткорочним позајмицама врло висок. Настојећи да нормализује структуру каматних стопа, НБС је јануара 2005. године извела прве репо аукције. Њихов обим није још увек толико велики да би могле знатније супституисати систем обавезних резерви. У задатим условима, све док репо операције на постану масован инструмент монетарне регулације, обавезне резерве остају основни инструмент контроле ликвидности система. Очекивани резултат активирања ових операција јесте нормализација каматних стопа. Покушај откривања најниже (неризичне) каматне стопе аукцијама записа Трезора Републике Србије није био успешан. Каматна стопа по којој су продавани државни записи била је изнад каматне стопе на благајничке записе Народне банке Србије, и то у распону од 3 до 6 процентних поена. Стопе приноса на овом тржишту су варирале мимо основних фундаменталних фактора и, генерално, остале су на врло високом нивоу. У неким ситуацијама ове стопе су биле више од комерцијалних. Тражња за овим хартијама је концентрисана на неколико високоликвидних банака, а цена новца који је држава на овај начин прибављала врло висока. Репо операције НБС имају шансу да ангажују знатно већу тражњу и да у условима веће конкуренције открију базну каматну

стопу у систему. То би водило оживљавању тржишта новца и његовој поступној нормализацији.

Током децембра 2004. године конструисан је индекс Београдске берзе и објављује се под службеним називом *BELEXfm*. Основна својства овог индекса детерминисана су особинама самог тржишта. На Београдској берзи не постоји официјелни листинг, а континуелна трговина је својствена релативно малом броју акција. Због тога је изабран концепт композитног индекса, који мери промене цена свих акција на тзв. слободном берзанском тржишту. Индекс је, у статистичком смислу, дескриптивни, а не инвестициони индекс. Ова својства индекса јесу последица релативно мале дубине и ниске ликвидности тржишта акција. Пондерисање индекса се ослања на тржишну капитализацију, при чему је пондер сваке компоненте индекса ограничен на максималних 10%. Индекс се не прилагођава исплатом дивиденди и бројем акција које се налазе у слободном промету, што значи да није заштићен од поремећаја цена који се регуларно јавља услед исплате дивиденди. Пондерисање цена изводи се капитализацијом, односно бројем акција сваког појединачног емитента које су укључене на слободно берзанско тржиште. Преференцијалне акције или обичне акције без права гласа не укључују се у број акција које учествују у индексној корпи. Да би се спречило да нека појединачна акција има доминантно учешће у индексној корпи, ограничава се број акција са којом она може да учествује у индексној корпи. Ограничавање пондера изводи се на следећи начин: прво се израчунава тржишна капитализација сваког емитента чије су акције укључене у индексну корпу, а затим се израчунава пондер сваке акције у индексној корпи.

## ИМПЕРФЕКЦИЈЕ ТРЖИШТА КОРПОРАТИВНЕ КОНТРОЛЕ

Тржиште корпоративне контроле (тржиште преузимања) је активирано октобра 2003. године у условима ниске заштите мањинских акционара, која је била кодификована Законом о предузећима. Друга битна околност: регулација процеса преузимања предузећа у Закону о тржишту ХОВ је била провизорна и изразито дискриминаторна у корист преузимаача. Због тога су се очекиване деформације овог тржишта

и догодиле. Јавни скандали, дискредитација регулаторних тела, снажни интересни утицаји који су били латентни на тржишту су се показали у драстичним облицима. Кључне деформације овог тржишта су следеће:

Највећем ризику преузимања изложена су најбоља предузећа приватизована по Закону из 1997. године са ниским нивоом заштите мањинских власника. Готово да и нема преузимања других врста предузећа. Субјекти преузимања су најчешће били из тзв. хоризонталне линије: предузећа која се баве истом или сличном делатношћу. У последње време региструје се јаче присуство инвестиционих фондова и конгломерата.

Овде се региструје инверзија функције овог тржишта: уместо санитарне улоге (предатори, преузимаачи елиминирају из корпоративне структуре неефикасне компаније и менаџере), овде је базична функција формирање ренти (освајање монопола) или високих капиталних добитака. Због тога процес преузимања предузећа у Србији носи све особине ране транзиције: неефикасност институција, убрзану концентрацију влашних и низак ниво заштите мањинских власника.

Преузимање се реализује у условима ниске ценовне ефикасности тржишта. Основни узроци ниске ценовне ефикасности овог тржишта су системски: општи ниво цене акција је мањи него у упоредивим земљама. Ниска ценовна ефикасност има за резултат ниску вредност коефицијента цена/књиговодствена вредност. Последица: ризик непријатељског преузимања се, у околностима комбинованог деловања ових фактора, повећава. Ова деформација допушта да се национално тржиште корпоративне контроле опише као дискриминаторно у корист преузимаача. Актуелна конфигурација тржишта допушта активирање ове процедуре чак и у случају када није позната цена акција.

Основи узрок убрзане експанзије тржишта преузимања јесте нестабилност власничке структуре која је креирана Законом о приватизацији из 1997. године. Ова особина дисперзованог влашних и се региструје у свим случајевима у којима су је земље у транзицији примењивале. Типични примери ове врсте су Русија и Чешка.

Потцењивање предузећа на овом тржишту је последица фундаменталне неравнотеже понуде и тражње за приватизационим акцијама. Понуда на тржишту преузимања је деформисана на горе. Деформација понуде је последица ниског нивоа доходака и слабе заштите мањинских акционара. Принос акција није, по правилу, ни у каквој зависности од висине нето добити компанија. Због тога акционари ове врсте у

великом броју случајева теже да продају своју имовину. На страни тражње се јављају преузимаач или преузимаачи. Други потенцијални власници (индивидуални и институционални инвеститори) не купују акције нападнутог предузећа јер је ниво заштите инвеститора низак. Разлог: власник који је преузео предузеће може, легално, прикрити добит или је трансферисати у друго сопствено предузеће („тунеловање” фирми).

Друга група фактора су законске и регулаторне недоследности. Преузимаач нема обавезу исплате свих акционара. Њему је довољно да преузме 51% акција са правом гласа. Пошто не постоји законска обавеза јавне безусловне понуде за куповину остатка акција по цени преузимања контролног пакета, најчешће се преостале акције убрзано обезвређују. Ни други основни закони, који уређују ову материју нису потпуни, доследни и конзистентни. Ове регулаторне имперфекције дају фактички менаџменту неограничену моћ: он може „тунеловати” фирму, смањивати вредност њене имовине и доносити већину одлука против класичних правила заштите својине. Са друге стране, Закон о тржишту ХОВ сва акционарска друштва третира као отворена и на тај начин увећава непотребно ризик преузимања.

Преузимање се често јавља као казна тржишта према менаџменту који експроприше сопствене власнике. У већини драматизованих случајева преузимања могу се регистровати нестандардна понашања менаџера, који фактички укидају или битно ограничавају права власника. Закон о тржишту ХОВ није уредио нормалну процедуру одбране од преузимања. Због тога се јавља масовни морални хазард: менаџмент, ако не може сам да преузме фирму, више ради у корист преузимаача, него сопственог принципала. У овој ситуацији се добија најгори могући исход. Цене акција ни током преузимања не достижу своју стварну вредност. Сви губе: и власници и менаџмент и држава.

На српском тржишту корпоративне контроле заступљене су готово све форме преузимања. Од куповине иницијалних пакета на секундарном тржишту до куповина предузећа у стечају. У последње време постало је посебно актуелно преузимање јавном понудом. Друга важна појава последњих неколико месеци после ступања на снагу Закона о тржишту ХОВ је снажно присуство инвестиционих фондова пореклом из земаља тзв. пореског раја. У блиској будућности ће се, вероватно, активирати механизам масовног преузимања предузећа у стечају.



Сама појава преузимања није спорна. Она је данас светски тренд и чини један од основних токова реструктурирања модерних привреда. Шта је проблематично у овој појави код нас?

Досадашња искуства са преузимањем акционарских друштава у Србији показују да се, после овог поступка, најчешће догађа масивно угрожавање својинских права постојећих власника. Ова пракса може на дуго рок компромитовати финансијско тржиште.

Нови власник често непосредно после преузимања, изводи масивну операцију експропријације преосталих акционара кроз операцију до-капитализације. То нарочито често чине домаћи власници. Емисиона цена акција нове емисије је знатно нижа од стварне и последње остварене тржишне цене, односно цене акција по којој је извршено преузимање. Најчешће се претходно уклања право прече куповине акција нове емисије. Ове одлуке скупштина акционара усваја без посебног отпора јер они (запослени и пензионери) немају могућности да купују акције нових емисија. Пошто наше законодавство не регулише секундарни промет овог права оно је, у датим околностима, фактички безвредно. Резултат ове операције је драстично смањивање цене акција. (Регистровани су случајеви да је цена акција због ових операција смањена на свега 10% цене по којој је акционарско друштво преузето.)

Уколико је нови власник финансијски или институционални инвеститор не могу се очекивати додатне инвестиције у преузетим предузећима као што је то случај код преузимања од стране стратешког инвеститора. Основна стратегија финансијског инвеститора јесте стицање капиталне добити. Он преузима фирму која је евидентно потцењена и уз релативно мало реструктурирање трошкова и промену менаџмента постиже одговарајући резултат. У последње време присуство ових инвеститора, посебно фондова пореклом из „пореских рајева” се повећава. Домаћи инвеститори ове врсте су дефаворизовани, јер закон о инвестиционим фондовима чека на доношење већ неколико година.

Коначно, у садашњој форми тржиште преузимања је дискриминаторно. Трансакцијама преузимања на начин на који се изводе тренутно код нас погођени су сви осим преузимача. Мали власници, који не прихвате понуду за преузимање, не могу, у постојећим условима заштитити власничка права. Они су и претходно били погођени непоштовањем елементарних својинских права од стране менаџмента.

Посебно је погођена држава, односно њен Акцијски фонд. Од тренутка када је ступио на снагу Закон о тржишту ХОВ није остварена ниједна значајнија продаја мањинских пакета. Ако се не придружи понуди за преузимање, држава најчешће дели судбину преосталих малих акционара и трпи губитке. Реакција законодавства на овај феномен је била погрешна. Акцијском фонду су дата права власника обичних акција. Решење је у доношењу стандардног закона о преузимању.

### СТРАТЕГИЈА РАЗВОЈА ТРЖИШТА И ПОСТОЈЕЋА РЕГУЛАТИВА

Кључно питање стратегије развоја тржишта капитала јесте питање његовог опстанка. Овај проблем су имале и друге земље са масовним шемама приватизација. После „поплавног таласа” продаје, који је у основи нормална реакција власника на ниво ризика и приноса ових акција, долази осека. Број листираних акција се смањује, обим промета пада, а нових емисија нема.

Да би тржиште опстало и имало смисла потребно је развити те његове основне функције. Основни (стратегијски) циљ развоја финансијског тржишта јесте његово оспособљавање за базичну функцију – финансирања сектора предузећа. Да би финансијско тржиште поступно еволуирало од данас доминантног механизма прерасподеле својинских права, механизам финансирања сектора предузећа потребно је фундаментално преуредити његову регулацију.

Закон о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената је усвојен на савезном нивоу новембра 2002. године. Овај закон угрожава базичне принципе заштите својине акционара. Новим законом или радикалним допунама постојећег закона неопходно је уклонити конфликт са елементарним стандардима регулације тржишта.

У условима важења овог Закона није могуће успоставити базичну функцију тржишта, јер он није успешно решио проблем отварања предузећа јавном понудом акција. Надаље, Закон не омогућава да се заштити интегритет тржишта, јер не познаје појам повезаних лица. Овај недостатак је у неким случајевима довео до дезавуисања регулаторних

тела и до колапса тржишта. Наиме, парови или групе повезаних лица (емитенти, банке, финансијски ревизори, брокери итд.) могу изазвати серију поремећаја на тржишту од деформације цене појединачне берзанске трансакције до манипулација код јавних пласмана хартија.

Друга важна област нужних и пожељних промена јесте област преузимања. У овој области закони не дефинишу прецизно процедуру, надзор и обавезу преузимаача. Потреба за уређивањем ове области је неспорна, независно од тога да ли ће се то учинити посебним законом о преузимању или ревизијом Закона о тржишту хартија од вредности. Пожељно решење је доношење новог закона о преузимању.

Крајем 2004. године донет је Закон о привредним друштвима. Закон посебну пажњу посвећује јавним корпорацијама, односно отвореним акционарским друштвима. Очекивани резултат имплементације ових решења јесте смањење ризика инвестирања у реалном сектору и, на средњи рок, оспособљавање реалног сектора да прибавља додатни капитал не само преко банкарског система него и преко финансијског тржишта. Остварење овог стратегијског циља зависи не само од решења из овог закона. Једнако битни су и закони који уређују финансијска тржишта. Развој тржишта капитала захтева унапређење управљања акционарским друштвима, посебно унапређење заштите мањинских акционара. Основу за еволуцију регулативе према стандардима ЕУ и ОЕЦД-овим принципима корпоративног управљања даје постојећи Закон о привредним друштвима. Пожељно је дефинисати националне принципе корпоративног управљања, који би били засновани на овим стандардима.

Упоредо са смањивањем ризика, које би се извело ревизијом основних закона, могуће је и активирање нових извора тражње на финансијском тржишту. Истовремено развијање ових процеса омогућава продубљавање тржишта и повећање његове ликвидности. Без институционалних и портфолио инвеститора не може се очекивати брзи раст тржишта капитала. Због тога је пожељно усвојити закон о инвестиционим фондовима, односно инвестиционим компанијама.

Поред базичних закона, потребан је и посебан закони о хипотекарним хартијама од вредности. Овим законом би се омогућило емитовање нискоризичних хартија од вредности заснованих на хипотеци.

Стратешки важним циљем може се сматрати и јачање супервизорске функције на финансијским тржиштима. Нужно је редефинисати

надлежности Комисије за хартије од вредности и повећати њену стварну способност регулације и надзора дефинисањем њеног статуса као недвосмислено независног регулаторног тела. Комисија мора имати стварну способност да може примењивати своје надлежности посебно у области ефикасног надзора учесника и процеса на тржишту. Друга битна област у којој треба појачати надзорну способност Комисије је увођења адекватних извештавања заснованих на ИФРС и ИОСЦО принципима. Надаље, поступак отварања предузећа код емитовања хартија на примарном тржишту и заштита мањинских акционара могу бити подигнути на знатно виши ниво.

Ове циљеве је могуће остварити било јачањем постојеће институције (Комисије за хартије од вредности), било формирањем нове институције за надзор над свим финансијским делатностима (банкарство, осигурање, финансијско тржиште). Имајући у виду искуства других земаља, пожељно је размотрити и могућност формирања нове институције обједињеног надзора над свим финансијским делатностима која би била фактички и институционално независна, како од извршне власти, тако и од учесника на тржишту.

У области међународне и регионалне сарадње могуће је ојачати национално финансијско тржиште настављањем и интензивирањем сарадње у ИОСЦО. Србија је пуноправни члан ове међународне асоцијације регулаторних тела за хартије од вредности. Ова сарадња може побољшати квалитет националне регулативе и повећати капацитет надзора националног регулаторног тела.

Следећи важан циљ је јачање саморегулаторних тела и професионалних асоцијација које омогућавају повећање тржишне дисциплине и унапређење етичких стандарда професија, повећање нивоа професионалних знања и вештина и креирање поверења инвестиционе и опште јавности према институцијама.

Бошко Мијатовић

## Реформа радних односа и тржиште рада

СТАЊЕ ДО 2001. ГОДИНЕ

### Стање на тржишту рада

1990-те године биле су кризне у сваком погледу – не само у економском, већ и у политичком. Распад Југославије донео је ратове у којима Србија формално није учествовала, али је њен материјални и финансијски ангажман био јасно видљив. Посебан терет представљале су трговинске и финансијске санкције Уједињених нација. Уколико се њима додају негативну ефекти административно-социјалистичког економског система, добије се врло неповољна економско-социјална слика кретања током ове деценија.

Током 1990-тих година дошло је до изузетно неповољних економских кретања – од великог пада друштвеног производа, реалне вредности зарада, пензија и свих других личних примања, преко пада запослености и раста незапослености, до размаха сиве економије, криминализације економског живота и друштва у целини и слично.

Укупна запосленост је од 1991. до 2000. године опала за око 200 хиљада, тј. са око 2,2 милиона на 2,0 милиона. Основни допринос неповољној динамици запослености дао је државни и друштвени сектор (укључујући и мешовити), у коме је запосленост смањена чак за више од пола милиона, са 2,1 на 1,6 милиона. Овај сталан низлазни тренд сведочи о неуспеху формалног сектора не само да повећа запосленост и ангажује расположиву радну снагу, већ и да одржи постојећу запосленост. Приватни сектор је повећао запосленост за више од три стотине хиљада, али није успео да надокнади пад у државном и друштвеном сектору.

Разлози овакве динамике запослености налазе се у кретању економске активности. Пад друштвеног производа формалног сектора праћен је смањењем запослености, мада по споријем темпу. Ова разлика у брзини опадања узроковала је велико повећање вишка запослених (прикривене незапослености), тј. оних радника који не доприносе производњи робе или услуга. Егзактна процена вишка запослених за 2000. годину није постојала, али је сигурно да је вишак прешао једну трећину броја запослених у друштвеном и државном сектору. Такви процеси резултат су државне политике спречавања отпуштања запослених, тј. пребацивања социјалне политике са државе на предузећа. Смањење броја запослених током ове деценије резултат је природног одлива у пензију, приватни сектор или иностранство.

Приватни сектор је имао позитивну динамику запошљавања, али нису искоришћене могућности ни за бржи развој овог сектора, ни за његово повећано запошљавање. Економска политика је обично фаворизовала „велику” привреду на рачун аутохтоног приватног сектора, што је успорило његов развој. Са друге стране, приватни сектор је избегавао високе порезе и доприносе ангажујући раднике на сиво, што је смањило пораст формалне запослености.

Истовремено је регистрована незапосленост расла, па је повећана са 522 хиљаде у 1991. години на 723 хиљаде у 2000. години. Овакве цифре тешко да су изражавале стварну динамику незапослености, јер је евидентирање на берзи рада потпуно изгубило карактер који би требало да има: наиме, многи незапослени који су заиста тражили посао престали су да се пријављују заводима за запошљавање пошто није било наде да ће тако наћи посао; са друге стране, пријављивали су се они који нису заиста тражили посао, већ су само тежили остварењу бенефиција које је статус формално незапосленог доносио (здравствено осигурање, дејчи додаци итд). Трајање незапослености било је врло дуго. Према анкети о радној снази, у 1996. години просечно чекање на посао било је 47,2 месеца, а око 4/5 незапослених чекало је на запослење више од годину дана.<sup>1</sup> На тај начин незапосленост у Србији била је дугорочна и стална категорија: мало је појединаца излазило из групе незапослених. Незапосленост у Србији свакако је погоршавао прилив избеглица из Хрватске и БиХ, а затим и са Косова и Метохије. По попису из 1996.

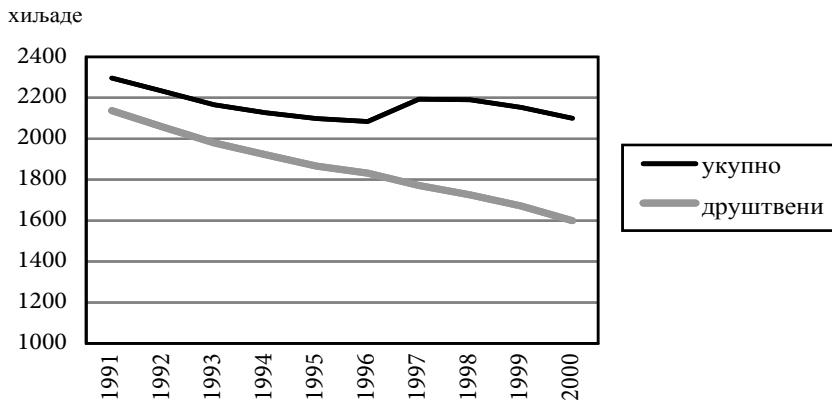
---

<sup>1</sup> Г. Крстић и Б. Стојановић – *Основе реформе тржишта рада у Србији*, ЦЛДС и ЕИ, 2001, стр. 30

године било их је, без избеглица са Косова и Метохије, шест стотина хиљада.<sup>2</sup>

Кретање регистроване запослености током 1990-тих година приказано је на следећем графикону:

Графикон 1. Формална запосленост



Током 1990-тих година Србија је доживела велики размах сиве економије. Многи људи који не остварују довољна средства за живот на формалан начин – незапослени, запослени, пензионери, домаћице и други – прибегавају раду у сивој економији како би себи и својим породицама обезбедили макар егзистенцијални минимум. Узроци томе су бројни: превише рестриктивна државна регулатива, превисоки порези, ратови, санкције, заочена транзиција, слабости државних органа и слично. Начелно посматрано, сива економија је свакако инфериорна по економској ефикасности у односу на формалан сектор, али се у датим условима показује као виталнији део целе економије.

Емпиријско изучавање сиве економије Југославије из 1997. године<sup>3</sup> потврдило је оцену о њеној величини и значају за живот грађана. На основу анкете (3000 испитаника) закључено је да се чак 2,3 милиона људи

<sup>2</sup> *Census of Refugees and other War Affected Persons in the Federal Republic of Yugoslavia*, UNHCR, Commissioner for Refugees of the Republic of Serbia, Commissioner for Displaced Persons of the Republic of Montenegro, Belgrade, 1996

<sup>3</sup> *Анализа сиве економије у СР Југославији са проценама за 1997. годину и препорукама за њену легализацију*, Економски институт, Београд, 1998.

бави активностима сиве економије и да нешто више од половине овог броја чине појединци који имају запослење у формалном сектору, што сведочи о њиховим ниским примањима. Зарада актера у сивој економији, мерена по једном часу, била је већа него зарада у формалном сектору за једну половину.

### **Нормативни систем радних односа 2000. године**

Током 1990-тих година изведене су извесне реформе радног законодавства (донети су закони о радним односима 1991. и 1996. године), али се претежно радило о формалном прилагођавању тржишној привреди у доменима који су најмање или мало важни. На пример, уведено је колективно преговарање, али је оно у тој мери контролисано од стране државе да је сведено на пуку форму и представљало наставак законске регулативе налик на владине уредбе.

Те промене радног законодавства биле су део веома успорене транзиције од социјалистичког ка тржишном систему. Основе транзиције постављене су 1990. године, али је у касније дошло до ретроградних процеса, тако да се економски живот одвијао у институционалном међупростору између ових двају облика. Приватизација је започета, али је до краја деценије приватизовано мање од пет процената капитала; цене су и даље биле под државном контролом; пригушена су или нису постојала легална тржишта радне снаге, капитала, новца и девиза; предузећа су била више центри за социјални рад него профитни центри и слично.

Крајем 2000. године, па и до доношења новог Закона о раду децембра 2001. године, важио је систем радних односа заснован на Закону о радним односима из 1996. године. Темељ радног законодавства налазио се у савезном закону о радним односима, док га је републички допуњавао ближом разрадом. Ипак, и савезни закон је био довољно детаљан, па је долазило до понављања одредби у оба закона. Важна допуна овог закона био је Закон о радним односима у државним органима, који је штитио ову категорију запослених и практично онемогућавао њихово отпуштање, осим у случају јасно доказаних тешких дисциплинских прекршаја. Новина овог система било је шире ослањање на колективне споразуме, а затим и искључивање многих ранијих детаљних одредаба из законског текста и њихово преношење у колективне споразуме.



Са економског становишта најважније одредбе једног закона о радним односима су оне које се односе на пријем и отпуштање запослених, облике запослења, начин одређивања зарада, колективно преговарање, бенефиције запослених и слично.

**Пријем радника** суочавао се са знатним захтевима процедуралне и формалне природе. Прво, по правилу се за попуњавање радног места морао расписати јавни конкурс, са свим пратећим процедурама (конкурсна комисија, надлежни орган итд), што је компликовало и одуговлачило поступак. Друго, за свако радно место постојала је, у складу са захтевима из закона, систематизација радних места праћена потребном школском спремом, која је битно и често непотребно ограничавала круг кандидата за пријем. Овакав приступ пријему радника има оправдања у систему у коме не доминира или не постоји приватна својина над предузећима, већ друштвена или државна, па законодавац с правом верује да је једини начин обуздавања непотизма и корупције установљавање широког круга што објективнијих критеријума за избор и процедура избора. Међутим, у систему који постаје тржишни препреке слободном пријему радника од стране власника или од њега изабраног менаџера постају контрапродуктивне и ометају нормалан и јефтин ток кадровског ширења или обнављања предузећа.

**Отпуштање радника** из економских разлога представљало је готово немогућ подухват. Прво, иако је закон предвиђао могућност отпуштања услед организационих, економских или технолошких разлога, током већег дела 1990-тих година важила је уредба о забрани отпуштања радне снаге у време важења санкција УН против Србије, уз тзв. принудне одморе, на које су слати радници за које није било посла; поред тога, важила је директна законска забрана отпуштања појединих категорија запослених (бораца и слично). Друго, политичка атмосфера током ове деценије била је потпуно против отпуштања радника, што је, због доминације партијске државе над привредом, аутоматски значило да су директори предузећа у потпуности избегавали отпуштања. Другим речима, и онда када је то било могуће, отпуштања није било услед бојазни од реакције власти. И треће, трошкови евентуалног отпуштања, прописани Законом о радним односима, били су изузетно високи и износили су 24-36 зарада радника, а у облику једнократне отпремнине. Што је било још најнеповољније, ти високи трошкови прилагођавања радне снаге потребном нивоу требало је да буду поднети од стране предузећа која су,

по правилу, лоше стајала и које је реструктурирање, па и оно кроз смањење запослености, требало да спасе од претећег стечаја.

При оваквим комбинованим условима, отпуштања радника услед потребе прилагођавања радне снаге измењеним околностима није било. Једини начин смањења радне снаге био је природни одлив услед пензионисања или самовољног напуштања предузећа од стране радника, што је за многа предузећа био преспор процес.

Оваква немогућност отпуштања радне снаге утицала је на понашање предузећа: уместо легалног запошљавања, прибегавало се масовном ангажовању радника или на сиво или преко омладинских задруга, уговора у делу, рада на одређено време и сличних легалних или илегалних техника заобилажења заснивања пуног радног односа. Тако је рестриktivна регулатива произвела своје неминовно наличје – померање запослености из формалних у сиве и квазиформалне аранжмане.

Док је ново запошљавање како-тако успевало да заобиђе рестриktivна правила и доспе до предузећа, дотле није било могуће смањити постојећу запосленост на праву меру. Стога је у многим предузећима постојао висок вишак запослености, тј. велики број запослених није доприносио производњи и финансијском резултату фирме. Процене (мада непоуздане) тог вишка кретале су се од једне трећине до преко једне половине, а томе у прилог говори чињеница да у скорашње време нови власници приватизованих предузећа често дају финансијски подстицајну понуду знатном делу радне снаге (обично 30-40% од укупне запослености, па и више) да добровољно напусти предузеће.

**Колективно преговарање** замишљено је као један неизбежан и централизован систем. Неизбежан, јер је предвиђена обавезност колективног преговарања, иако је то и против логике колективног преговарања и против правила Међународне организације рада о слободи колективног преговарања. Централизован, јер је важило правило да свако мора поштовати одредбе „вишег” колективног споразума, чак и уколико сам није закључио „свој” колективни споразум. Другим речима, било је довољно да свемоћна влада Србије закључи републички колективни споразум са својим верним политичким савезницима Самосталним синдикатом и Привредном комором Србије па да сва предузећа буду обавезна да га примењују, без обзира да ли им одговара и шта о њему мисле.

Главна жртва овако конципираног система колективног преговарања било је одређивање зарада, које је, тако, пренето из предузећа на колективне уговоре. „Основна цена рада”, као минимална цена за најједноставнији рад, као и цене рада за друге категорије запослених најчешће су постављане на ниво знатно изнад тржишног и најчешће се нису могле исплаћивати, јер предузећа нису могла поднети тако високе трошкове радне снаге. Партијска држава је толерисала такво понашање предузећа јер је на тај начин убирала пропагандне поене као декларисани заштитник интереса запослених, али и стога што је на тако нереално одмерене зараде прописала високе порезе и доприносе на минималну основицу. Тиме је држава додатно стимулисала послодавце да своју тражњу за радном снагом задовоље на неформалном тржишту.

**Флексибилни облици запослења** једва да су поменути у закону, и то као специфичност и изузетак од правила. А правило је био радни однос на неограничено време, у пуном трајању, што свакако не одговара тржишној економији, али што јача социјалну сигурност радника.

**Разне бенефиције** предвиђене су законом: од годишњег одмора (најмање 18 дана, с тим да суботе не улазе у тај број), затим регрес за годишњи одмор и трошкови топлог obroка и превоза до радног места, па део трошкова боловања и слично, представљали су знатне додатне издатке за предузећа, а приличан део прихода запослених, посебно оних са мањим платама.

### **Социјални аспект радног законодавства и политике**

Друштвена, па и државна предузећа су се у Србији током 1990-тих година све више претварала у центре за социјално збрињавање запослених, а све су мање била производни и профитни центри. Економска криза је открила ову промену карактера српских предузећа, али је он, раније мање видљив, и сам допринео кризи. Наиме, када се ближе размотре и нормативни карактер радних односа у то време и политика државе на овом и другим подручјима, лако је уочљиво да је социјална функција државе добрим делом пренета на предузећа, са углавном неповољним последицама. Погледајмо ближе:

1. Сигурност радног места, односно немогућност предузећа да отпусти радника и тако покуша да смањи трошкове,

2. Колективно „преговарање” у корист запослених,
3. Егалитаризам у зарадама,
4. Разне финансијске и натуралне бенефиције из фондова предузећа (већ поменуће по закону, али и оне преко синдиката),
5. Прописивање ниских продајних цена, чиме је држава штитила стандард становништва, а без компензација предузећима за губитке,
6. Непримењивање стечајног законодавства,
7. Топљење капитала предузећа у корист зарада и због ниских цена основних прехранбених производа и комуналних услуга итд.

На тај начин, држава је покушала да олакшава преживљавање (дела) грађана у време економске кризе, али по знатну економску и социјалну цену. Економска се састојала у пропадању многих предузећа, која нису могла да поднесу терет наметнуте им социјалне политике, а социјална у битном занемаривању знатног дела грађана Србије – свих оних који нису запослени. Лош положај занемарених грађана погоршан је и тиме што су државни социјални програми, намењени свим грађанима, били лоше одржавани: тако је мали програм социјалне помоћи сиромашнима (и по броју људи и по висини помоћи) каснио са исплатама више од 24 месеца крајем 2000. године; са друге стране, право на нешто бољи програм дечјих додатака имали су само запослени грађани.

Брига о запосленим огледала се и у врло повољном систему накнада и осигурања уколико из објективних разлога (стечај и слично) остану без запослења. Ови незапослени имали су право на новчану надокнаду и пензијско-инвалидско и здравствено осигурање у периоду исплате накнаде. Новчана накнада износила је 70% њихове нето зараде у последњем месецу запослења, а дужина трајања исплате кретала се до 24 месеца, при чему су они са преко 30 година радног стажа имали право на надокнаду док не нађу други посао или док не стекну законско право на старосну пензију. Наравно, остали незапослени (тј. они који су тражили први посао и они који су својевољно прекинули запослење) нису имали та повољна права. Основна подела била је на запослене и незапослене: запослени су имали радно место и из њега изведене бенефиције, док су незапослени били гурнути на маргину, са врло лошим перспективама. Међу овим другима, преовладавали су млади и школовани, који су на погоршање животних услова често одговарали емиграцијом.

Социјални приступ запослености и запошљавању током 1990-тих година донео је очекиване резултате током продубљивања економске кризе: реалне зараде су битно опале (за више од једне половине) и, тако, преузеле терет прилагођавања смањеном друштвеном производу. Са друге стране, у капиталистичким привредама прилагођавање кризи врши се смањењем запослености, с тим да предузећа остају у здравијем стању, па је и криза стога мање дубока.

## ЗАКОНОДАВНЕ ПРОМЕНЕ 2001-2005.

### Увод

Процес стварне транзиције привреде Србије, започет почетком 2001. године, неминовно је додирнуо и радно законодавство. Права капиталистичка економија свакако није могућа са законом о радним односима који садржи јаке социјалистичке елементе заштите радника. Да би стране директне инвестиције дошле у Србију, а посебно у облику приватизационих улагања на које је Влада Србије озбиљно рачунала, било је потребно још на почетку овог таласа транзиције коренито изменити радно законодавство. Јер, тешко је веровати да би улагања у српску привреду не само страних, већ и домаћих инвеститора достигла већи обим уколико остану на снази бројне кочнице из важећег Закона о радним односима.

Нови Закон о раду донет је децембра 2001. године. Представљао је важан корак на реформском путу, а донет је после узбудљиве политичке борбе. Њему је следио Закон о запошљавању из 2003. године, који је требало да обезбеди потребан ниво заштите од незапослености, као и да се, кроз Националну службу за запошљавање, воде активне мере запошљавања.

Општије посматрано, стратегија ДОС-ове Владе Србије била је комбинација следећих елемената:

1. Релативно либералан закон о раду, који је повећао флексибилност тржишта радне снаге, а што је требало да повећа атрактивност бизниса у Србији,

2. Смањење оптерећења зарада порезима и доприносима, што је требало да повећа атрактивност како новог запошљавања, тако и да подстакне легализацију запослености из сиве економије,
3. Активне мере запошљавања, које су требало да, уз државну подршку, подстакну ново запошљавање и
4. Релативно великодушни социјални програми за оне који изгубе радно место или пристану да добровољно оду из фирме (према Закону о запошљавању, из Транзиционог фонда и из средстава купаца приватизованих предузећа), а што је требало да ублажи потенцијално и вероватно погоршање социјалне ситуације током транзиције.

Идеја је била да се кроз 1, 2. и 3. омогући дугорочан раст запослености, а кроз 4. амортизују текући, краткорочни проблеми. Повећане фискалне трошкове за спровођење ове стратегије било је могуће надокнадити из донација и приватизационих прихода.

## **Закон о раду из 2001. године**

### *Увод*

Цела 2001. година протекла је у припреми и усвајању Закона о раду. Пошто Министарство за рад и запошљавање није имало довољан стручни капацитет за припрему нацрта закона, ангажовани су и страни стручњаци, а под вођством Светске банке. Министар Драган Миловановић снажно се залагао за реформску линију...

У јесен 2001. године нагомилале су се политичке препреке нацрту закона. Самостални синдикат (СССС) повео је оштру акцију против нацрта, тражио да као партнер учествује у писању нацрта, предложио антиреформске амандмане на предлог закона и, у време усвајања закона у Скупштини, организовао неуспешан генерални штрајк. Синдикат АСНС министра Миловановића подржао је нацрт, док је УГС Независност донекле лутао не желећи да се придружи ни Влади, ни Самосталном синдикату. Самостални синдикат имао је три циља: Прво, да се избори за обавезно колективно преговарање на свим нивоима, од државног до нивоа предузећа; друго, да се што је могуће више отежа отпуштање запослених; и треће, да се кроз закон обезбеди што већа улога

за синдикате у односима послодаваца и запослених. Прихватањем ових захтева тешко да би преостало нешто од слободног договарања послодаваца и радника, а тиме и од тржишта радне снаге.

Друга важна тешкоћа појавила се на партијском терену. Распад коалиције ДОС већ је толико напредовао да је било угрожено усвајање Закона о раду. Пошто је ДСС наговестио да није задовољан текстом предлога, направљена је политичка трговина у којој је ДСС-у обећано усвајање његовог предлога (коригованих) правосудних закона уколико гласа за Закон о раду. Тако је и било.

### *Основна решења*

Једно од важних питања пред предлагачем, које је у многаме предодредило друга решења, било је следеће: како једним законом о раду обухватити два тако различита сектора као што су друштвени/државни и приватни? Тј. да ли се оријентисати на једнака решења за све запослене или их диференцирати према сектору? На пример, да ли је добро дати право отпуштања радника и директорима друштвених предузећа, који не одговарају непристрасном власнику, већ или не одговарају никоме или одговарају пристрасним политичким странкама? Да ли и где правити компромисе? Влада се определила за један закон са једнаким правилима, полазећи од тога да започиње процес приватизације и да ће сва друштвена и многа државна предузећа у догледно време прећи у приватно власништво. Ово решење свакако има смисла, али је оно донело – како је време показало – доста тешкоћа, јер његова основна претпоставка (она о брзој приватизацији) није задовољена, јер, ево, приватизација није завршена, а није ни на пола пута, четири године од почетка. Можда је боље било у закону предвидети донекле различита решења за два сектора, с тим да предузеће у друштвеној или мешовитој својини после приватизације пређе у режим предвиђен за приватни сектор. Јер, пут којим се пошло донео је доста компромиса и решења која су усвојена првенствено због заштите запослених у друштвеном сектору пре и током приватизације, а која не одговарају приватном сектору у тржишној економији.

Шире посматрано, основна дилема при конципирању Закона о раду била је: *слобода уговарања или државна регулација*, односно *флексибилност тржишта рада или заштита запослених радника*. У

суштини, ради се о избору између економских и социјалних мотива при конципирању закона: економски говоре у прилог слободе уговарања, заснованој на респекту тржишта радне снаге, док социјални циљају на што већи заштиту запослених од ризика (и добитака) које тржиште доноси радницима.

Послодавци, са једне стране, најчешће предност дају тржишној регулацији својих односа са запосленима, односно што слободнијем уговарању свих релевантних чињеница (карактера запослења, зарада и других услова) са запосленима, као и што мањим трошковима које држава намеће или може наметати (порези и доприноси, законске обавезе предузећа према запосленима, што једноставније процедуре, ефикасно судовање итд). Такви релативно либерални системи радних односа заиста су подстицајни за напредак економске активности и, чак, обично обезбеђују виши ниво запослености него алтернативни, чвршће регулисани у правцу одржавања запослености.

Запослени, са друге стране, често предност дају сигурности запослења и стабилности зарада, а нарочито у временима постојања знатне незапослености и транзиционих промена. Синдикати их увек подржавају, а и држава обично има разумевања за ове захтеве и регулише радне односе у корист сигурности, зарада и других бенефиција запослених. У земљама са широм регулацијом радних односа (као што су многе чланице Европске уније) незапосленост је обично висока. Слично је у многим земљама у транзицији, али је овде питање да ли је то превасходно последица радног законодавства (сличном ономе у ЕУ) или тешкоћа изградње и функционисања новог економског система.

У области радних односа, и то не само у Србији већ и у другим земљама, социјалне и политичке консидације супротстављају се економским и добија се *trade-off* између сигурности радних места и нивоа запослености, тј. што је виша сигурност то је мања запосленост, и обрнуто. Поједине земље различито су решиле ову дилему: САД, на пример, на либералан начин, са доминацијом уговора над законском регулативом; Немачка и Италија, на пример, широком заштитом радних места законодавним путем. Ипак, Европска унија је увидела да рестриктивност решења из области радног законодавства у многим земљама чланицама чини европску привреду мање конкурентном и динамичном него што су друге (САД, на пример), па је Лисабонском агендом из 2000. године, којом је прокламован циљ стварања најконкурентније привреде



на свету од ЕУ до 2010. године, усвојен и програм реформи радног законодавства у либералнијем правцу; оне се последњих година постепено спроводе, али недовољно брзим темпом (Кохов извештај с краја 2004. године).

Најважнија питања на којима се огледа карактер закона о раду је: су: склапање и прекид радног односа, бенефиције за запослене, колективно преговарање и прописивање зарада итд. Уколико је поступак заснивања и прекида радног односа једноставан и јефтин за предузеће, уколико питање зарада и других бенефиција није прецизирано законом, већ је препуштено колективном споразумевању, које, опет, није обавезно, тада се може говорити о либералном режиму радних односа. Уколико је, пак, заснивање радног односа сложено, а прекид још више, уколико су законом прецизирана многа права радника, а колективно споразумевање тако испражњено од садржаја па још учињено практично обавезним, тада очигледно у радном законодавству доминира социјално-заштитна мотивација.

Погледајмо основна решења у Закону о раду из 2001. године:

**Поступак запошљавања** је учињен једноставнијим у односу на ранија решења. Више не постоји законска обавеза да се запошљавање радника обавља путем јавног конкурса, што је пролонгирало и поскупљивало поступак. Сада се полази од разумне претпоставке да (приватни) послодавац најбоље зна како да дође до најбољих радника и да му није потребан тутор у облику државне регулативе. Законом о раду предвиђају се само општи услове запошљавања (најмање 15 година живота и да таква рад не угрожава здравље радника, морал и процес образовања), а све друге услове неопходне за дато радно место утврђује послодавац (квалификације, радни стаж итд).

Закон је, поред класичног радног односа на неодређено време са пуним радним временом, предвидео и флексибилне форме рада, као што су на одређено време и са скраћеним радним временом. Овим решењима повећана је могућност избора и појединца и послодавца, а одбачена је погрешна интервенционистичка идеја о строгом ограничавању флексибилних форми рада како би се послодавци присилили да запошљавају раднике на неодређено време са пуним радним временом. Преовладао је разумно уверење да ће незапосленима више користи донети флексибилне форме запошљавања, макар донеле мање посла и зараде по

човеку, али за више људи, него мало успешно притискање послодавца да учине нешто што им не одговара (пун радни однос).

**Поступак раскида радног односа од стране послодавца.** Овај део закона претрпео је највеће промене. Додуше, и даље је задржан принцип да послодавац може раскинути радни однос са запосленим само уколико за то има оправдан разлог, чиме се постављају границе слободной вољи уговарања двеју странака и укључује суд као место где се дефинитивно утврђује да ли је разлог био оправдан или не. Али, ти оправдани разлози формулисани су у Закону доста широко, а и њих у основи тумачи послодавац (бар у првом степену), тако да не представљају озбиљну функционалну препреку отпуштању радника од стране послодавца.

Разликују се три основне групе разлога за евентуални отказ:

1. Уколико запослени крши правила (недисциплина, лажна боловања итд),
2. Уколико се утврди да запослени не остварује резултате рада, односно да не поседује потребна знања и способности за обављање послова на којима ради,
3. Уколико услед технолошких, економских или организационих промена престане потреба за обављањем одређеног посла.

Ад 1. Овде је новост то што закон не намеће процедуру утврђивања прекршаја, као што је било посредством дисциплинске комисије по претходном закону, већ препушта послодавцу право установљавања, засновано на разумној претпоставци да послодавцу није у интересу да се на овај начин решава доброг радника.

Ад 2. И право отказа оном запосленом који не обавља посао на задовољавајући начин мора бити неприкосновено право послодавца. Јер, такав запослени представља сметњу за ефикасно функционисање фирме и природно је да се установи директан начин да буде отпуштен.

Закон о раду, међутим, предвиђа обавезу послодавца да таквом запосленом при отказу исплати отпремнину, чија висина зависи од година радног стажа и висине дотадашње зараде. Наиме, отпремнина се креће од једне до две и по зараде запосленог за сваку годину радног стажа оствареног код садашњег послодавца. Ова отпремнина је радикално снижена у односу на претходни закон, када је износила од 24 до 36 месечних зарада, али није јасно зашто је уопште задржана. Наиме, нејасно је зашто би послодавац имао било какву обавезу да било шта исплаћује лошем

или недовољно добром раднику; уколико је основна претпоставка радног уговора – она о добром обављању послова од стране запосленог – остала неизвршена, сасвим је природно да уговор буде раскинут од стране послодавца, а без икакве компензације за радника. Уколико држава жели да помогне оваквом појединцу, требало би да сама исплати отпремнину из буџета. Наравно, јасно је зашто је овакво решење стављено у закон: да би се дестимулисала отпуштања и тако смањиле социјалне тензије током транзиције. Такав социјално-политички разлог тешко да може да буде подржан са економског, па и моралног становишта, будући да даје право на финансијску накнаду ономе ко не обавља свој посао како ваља.

Ад 3. Отказ уговора о раду може послодавац дати запосленом и уколико, услед технолошких, економских и организационих промена, престане потреба за његовим услугама. Ово је, значи, начин помоћу кога послодавац може да смањи радну снагу у фирми, односно прилагоди је стварним потребама. Међутим, закон поставља два ограничења послодавцу који има већи број запослених од педесет.

Прво, он мора покушати да реши проблем непотребних радника пре него што их отпусти. Уколико намерава да отпусти мање од 10% радне снаге, довољно је да покуша да раднику обезбеди друго радно место. Будући да је ова обавеза широко дефинисана, то она није представљала праву препреку отказу за мање од 10% радне снаге.

Нешто је сложенији поступак предвиђен за отпуштање више од 10% укупног броја запослених. Тада се мора сачинити програм решавања вишка запослених, који може да садржи промену радног места, премештај код другог послодавца, обуку за друге послове итд., а што се изводи у сарадњи са Националном службом за запошљавање. Уколико се не успе са овим мерама, а што је правило, предвиђени запослени добијају отказ, а проблем остаје на НСЗ.

Друго и озбиљније, закон прописује обавезу послодавца да у овим случајевима исплати запосленима који губе посао отпремнину која се креће од двоструког до петоструког износа месечне зараде дотичног радника, а зависно од година укупног радног стажа. Ни ова одредба нема ни економског смисла (јер отежава толико потребно реструктурирање предузећа), ни моралног оправдања (јер се не види зашто би послодавац/ власник предузећа требало да финансира социјалну политику). Остаје стари социјално-политички моменат.

**Приватизација и смањење радне снаге.**<sup>4</sup> Једна од важних компонента програма приватизације у Србији је брига о судбини вишка запослених у предузећима која се приватизују. Наиме, приликом одлучивања о томе коме ће предузеће бити продато (код тендерске продаје) критеријум социјалног програма представљао је један од три основна критеријума (поред продајне цене и висине инвестиционог програма). Овај критеријум обично је обухватао обавезу неотпуштања радника у следећих неколико година, односно обавезу исплата договорених (у социјалном програму одређених) отпремнина за оне раднике који добровољно престану да напусте фирму у том периоду. Слично томе, код фирми које се продају аукцијски обично се у програм приватизације и нацрт уговора укључи забрана отпуштања запослених у року од пар година, као и износ отпремнине (обично € 200 за годину радног стажа) за оне који ће добровољно напустити фирму. На тај начин се покушала, како се говорило, смањити тзв. социјална цена транзиције, или, директније речено, (неки) запослени су се подмићивали како би прихватили приватизацију.

Какве је ефекте дао овакав приступ? Довео је до директног смањења цене предузећа приликом приватизације. Јер, купцу је практично свеједно који је облик плаћања у питању:

1. Цео износ који је спреман да плати за предузеће припада државном буџету (а кроз продајну цену фирме), с тим да се вишак радника може без трошкова отпустити, или
2. Један део износа који је спреман да плати припада буџету, а други запосленима који представљају вишак како би напустили предузеће.

Купца, свакако, искључиво интересује укупан трошак аквизиције и реструктурирања, а не структура расхода. А држава је овде одлучила да један део својих прихода препусти, као накнаду, оним запосленима који ће изгубити запослење. Идеја је да се ови радници или снађу и покрену некакав приватни посао или да, бар, за неко време имају средства за живот.

---

<sup>4</sup>Тачке о приватизацији и Транзиционом фонду не односе се на Закон о раду, али, будући да су повезане са отпуштањем, овде свакако припадају.

## Оквир 1

*Филип Морис*, купац *Дуванске индустрије Ниш*, понудио је у јесен 2004. године, а према социјалном програму из времена приватизације, отпремнине запосленима из *ДИН*-а. Менаџмент је проценио да је то јефтиније него држати велики вишак запослености још четири године на платном списку и исплаћивати приличне плате. Од 2400 запослених, њих око 1650 је прихватило понуду и напустило *ДИН*. Укупан трошак *Филипа Мориса* изнео је сто милиона долара, а радници који су напустили фирму примили су у просеку око 65 хиљада долара, односно између десет и сто хиљада долара. На овај начин, држава је изгубила сто милиона долара, јер је то цена коју је при куповини *ДИН*-а *Филип Морис* био спреман мање да плати у ситуацији када је њему остало да решава питање вишка радника а у односу на алтернативну ситуацију када га правила о приватизацији не би обавезивала да одржи постојећу запосленост следећих пет година. Остаје питање да ли је добро да се држава одрекне 100 милиона долара ради поправка ситуације само 1650 радника и да ли је праведно да на државни рачун појединци остваре и до сто хиљада долара на име губитка запослења.<sup>5</sup>

*БАТ*, купац *Дуванске индустрије Врање*, није кренуо путем смањивања броја радника и исплата отпремнина, већ намерава да повећа производњу и тако ангажује целу радну снагу. Вероватно је да је многим радницима из *ДИВ*-а жао што нису запослени у комшијском *ДИН*-у.

**Тзв. Транзициони фонд** је ванредни програм социјалне заштите, намењен већим предузећима која се реструктурирају или одлазе у стечај:<sup>6</sup> Влада Србије из њега обично једнократно исплаћује запосленима који добровољно или принудно остају без посла најчешће по € 100 за сваку годину радног стажа. У 2002. години на тај начин је исплаћено 57 хиљада запослених, на шта је утрошено 7 милијарди динара. Ово је, у ствари, опција коју они који прекидају радни однос могу изабрати уместо редовне

<sup>5</sup> Годину дана раније готово сви запослени у *ДИН*-у су, као мали акционари, продали своје акције *Филипу Морису* за око деведесет милиона долара.

<sup>6</sup> Овај програм настао је као резултат политичких притисака великих предузећа, а његова је законитост спорна, и поред тога што је 2002. године влада усвојила тзв. Социјални програм, који је требало да формализује трошење ових буџетских средстава.

накнаде за незапосленост, а идеја је да се, макар и кроз скромну суму, омогући почетно улагање за мали личан бизнис. Искуство говори да се то често не догађа, већ да се примљени новац потроши на издржавање током неколико месеци. У почетку неформалан, овај програм је формализован у 2002. години кроз тзв. Социјални програм. У 2005. години је буџетом Србије за ове намене предвиђено 5 милијарди динара.

**Колективно преговарање** између запослених и послодавца требало би да у великој мери уреди зараде запослених и друге важније услове радног односа.

Према Закону о раду из 2001. године, колективно преговарање послодавца и синдиката је обавезно: „учесници... дужни су да преговарају”. Уколико им преговори не иду најбоље, обавезно се образује арбитража међусобним договором, али њене одлуке не морају да буду обавезне. Овакво решење није у најбољем складу са начелом слободе колективног преговарања, јер оно, бар делимично, губи карактер слободних преговора уколико је, прво, обавезно и, друго, уколико је арбитража обавезна. Само још недостаје одредба да је одлука арбитраже обавезујућа па да систем колективног преговарања буде, бар по ефектима, врло сличан оном из претходног времена. Ипак, оно што је битно, а то је могућност да колективног уговора и не буде, остало је као могућност: колективно преговарање – да би заиста било слободно – мора имати шансу да се заврши неуспехом и да колективног уговора не буде, бар за неко време.

Напредак према претходним решењима је и то што општи колективни споразум (за целу Србију) и посебни колективни споразуми (за ужу територију или поједину грану) обавезују само оне послодавце који су чланови асоцијације која је ове споразуме потписала, а не и све остале. До 2001. године су општи и посебни споразуми непосредно обавезивали све послодавце.

Није добро решење она одредба из Закона која предвиђа да министар за рад може да, уколико оцени да постоји оправдани интерес, одлучи да се општи или посебни колективни уговор или његове појединачне одредбе примењују и на оне послодавце који нису учествовали у закључивању колективног уговора. Оваква могућност представља праксу у неким европским земљама, али се не види потреба да се у Србији примењује овај систем. Добро би било управо супротно: да се слободним уговарањем омогући да предузећа и представници запослених прилагоде радне

уговоре сопственим преференцијама и специфичним условима у појединим предузећима.

Врло је конзервативна одредба Закона о раду која каже да ће до закључења нових колективних уговора важити стари, они из Милошевићевог времена. А ти колективни уговори свакако тешко да могу бити сматрани легитимнима, јер су закључени између представника партијске државе и партијских синдиката, те зато не би требало уопште да важе у новом амбијенту. Боље би било да су доношењем Закона о раду сви колективни уговори престали да важе и да их је требало поново закључити, а после нових колективних преговора. Ипак, у највећем броју предузећа у Србији важе ови стари колективни уговори, па било да се примењују или не. Боље би било да је Закон о раду одредио да његовим усвајањем престају да важе постојећи колективни уговори и да могу бити донети нови, а у складу са новим системом радних односа.

Генерално посматрано, нормативни систем колективног преговарања није функционисао како је предвиђено Законом о раду. А онолико колико је функционисао, тешко да може добити прелазну оцену. Важније тенденције су следеће:

- у неким предузећима стари колективни уговори нису поштовани, било да за њихово поштовање није било финансијских средстава, би-ло што не одговарају новим условима, било да их је управа предузећа, осећајући се јачом од запослених или синдиката, није респектовала,
- у неким предузећима синдикат је био снажан и успео је, после штрајкова, да се избори не само за поштовање одредаба старих колективних споразума које су повољне за запослене, већ и за додатне бенефиције,
- релативно је мали број нових колективних уговора, што не сведочи о задовољству постојећима, већ о нестабилној и/или нејасној ситуацији у предузећима, тешкоћама у комуникацији између двеју страна, па и незрелости индустријских односа у Србији,
- у Србији постоји јасан проблем репрезентативности актера колективног преговарања на вишим нивоима: два синдиката су формално репрезентативна (СССС и Независност), трећи тренутно није (АСНС), док, реално посматрано, ниједно удружење послодаваца није репрезентативно; стога ни преговарање на нивоу Србије или већих региона није могуће; у многим предузећима, посебно у мањима,

постоји проблем репрезентативности синдиката, јер синдикална организација или уопште не постоји или је слаба и неактивна.

Сумарно речено, у Србији су се неодговарајућа правила о колективном преговарању слабо поштовала од стране актера који су свесно ишли на то да им ни партнери у предузећу, а ни држава неће озбиљније стати на пут.

Пошто је *одређивање зарада*, нормативно посматрано, основни задатак колективног преговарања, то је очевидно да се оне у Србији углавном не одређују путем колективних споразума. Према анегдотској евиденцији, јер ваљана истраживања нису вршена, могло би се опрезно закључити да се одређивање зарада врши:

- у сектору друштвених и мешовитих (непотпуно приватизованих) предузећа као и у претходним временима: према распложивим средствима предузећа, а уз изражену солидарност,
- у аутохтоном приватном сектору, кога највећим делом чине мала предузећа: према одлуци власника, тј. у складу са локалним тржиштем радне снаге, и
- у већим приватизованим предузећима: често по колективном уговору, после тврђих преговора (и уз штрајкове) између синдиката и управе предузећа.

**Минимална зарада.** Закон о раду предвидео је минималну зараду, као социјалну меру која би требало да заштити најслабије плаћене раднике. Установљавају је полугодишње влада Србије и репрезентативни синдикати и асоцијације послодаваца<sup>7</sup>.

Док је Закон о радним односима из 1996. године одредио минималну зараду на једноставан начин – као 35% од просечне зараде – дотле је Закон о раду из 2001. године прописао да се она одређује према трошковима живота, потребама, стања на тржишту рада и развијености Србије. Овако флексибилни критеријуми претворили су систем одређивања минималних зарада у стално цењкање, где синдикати траже што више, влада нуди мање, да би крајњи исход био негде на средини. О томе сведочи и раст односа минималне и просечне зараде у Србији: од 35% крајем 2001. године, преко 43% јануара 2002. године до 47% јануара 2005. године.

---

<sup>7</sup> Питање је да ли је Унија послодаваца Србије репрезентативно удружење послодаваца, јер се од лета 2004. године практично не зна које крило управе представља организацију. А ни за ранији период уопште није било сигурно да је УПС представљала релевантан број послодаваца. Као да је владама и синдикатима из процедуралних разлога потребна једна организација послодаваца, па овој гледају кроз прсте.



И поред свег разумевања за бригу о социјалном положају најсиромашнијих, па и онда када је мотивисана искључиво политичким разлозима, није добро да минимална зарада буде практично једнака једној половини просечне зараде у Србији. Превисока минимална зарада мора 1) или да доведе до непоштовања прописа, што је уобичајено у Србији свих ових година, 2) или да, уколико се пропис поштује, доведе до повећања зарада дела неквалификованих радника, али и до повећања трошкова радне снаге и смањења броја радних места за неквалификоване раднике, а тиме и до повећања опште незапослености.

### *Општа оцена Закона о раду*

Закон о раду из 2001. године представљао је велики помак у односу на до тада важећи Закон о радним односима из 1996. године. Унапређење радног законодавства уочљиво је на свим подручјима – од поједностављења запошљавања и отпуштања, преко флексибилнијих односа унутар предузећа до либералнијег система колективног преговарања. Основна филозофија закона – да се регулишу основне ствари, а да се остало препусти предузећима и колективном преговарању – била је добра. Нема сумње, значи, да је Закон о раду из 2001. године представљао велики напредак у односу на ранија решења. Али, то нити је било тешко изводљиво, јер је претходно законодавство било толико рестриктивно да је лако донети позитивне новине, нити то само по себи значи да је овај закон изузетно добар, бар са економског становишта. Закон о раду из 2001. године ипак припада категорији закона какви су уобичајени у тржишним и транзиционим привредама.

Основна слабост овог закона произлази из његове тежње ка политичком компромису. Наиме, иако у одређеној мери либералан, овај Закон о раду прави, ради политичког компромиса, уступке на начелном плану: не промовише идеју слободних уговорних односа између запослених и послодаваца, већ прихвата филозофију државне регулације радних односа ради заштите запослених, а онда покушава да ту регулацију ублажи у детаљима. На пример, он прописује обавезност колективног преговарања, иако не и обавезност постизања споразума. Или, прописује да послодавац може да отпусти запосленог само из оправданог разлога, а онда флексибилним формулацијама покушава да прошири слободу коју је мало пре ограничио. Такав, наводно прагматичан приступ – где

се прихвати погрешна филозофија ради компромиса, а онда се тај компромис дерогира наводно вештом тактиком – тешко да може дати дугорочно добре резултате. Јер, погрешна филозофија кад-тад дође до изражаја, на пример тако што парламент поправи техничке слабости закона и обезбеди да се испоштује владајућа филозофија.

Нешто повољније овај закон оцењује Светска банка када каже да овај закон „предвиђа више флексибилности и у запошљавању и у отпуштању радника... Ове промене представљају основу за ефикасну расподелу рада у смислу повећања продуктивности постојећих и нових предузећа”<sup>8</sup> Или, закон „ ствара оквир за јачање мобилности рада и стварање радних места поједностављивањем поступка запошљавања и отпуштања запослених и смањењем трошкова рада”<sup>9</sup> Савет страних инвеститора у Србији (ФИЦ) иде и даље и, готово са одушевљењем, тврди да је овај закон „веома оријентисан ка слободном тржишту и да представља одговор на важне економске и социјалне промене и на тражњу за више флексибилности на тржишту рада”<sup>10</sup> Уравнотеженију и тачнију оцену овог закона о раду даје консултантска кућа PriceWaterhouseCoopers када каже да „Закон не привилегује ни послодавце, ни запослене већ јача функционисање тржишта рада”<sup>11</sup>

У збиру, Закон о раду из 2001. године имао је и добрих и лоших особина. Основна слабост му је што је био превише европски, а основна врлина што није био сасвим европски.

### **Закон о запошљавању**

Закон о запошљавању промењен је у 2001. години, а јула 2003. године донет је нови, под називом Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, на последњем таласу реформских закона владе Зорана Живковића. Њима се суштински регулишу две важне ствари: прво, осигурање од незапослености, са правима незапослених и начином финансирања и, друго, систем активне политике запошљавања од стране државе.

---

<sup>8</sup> Србија и Црна Гора, Република Србија, Програм за економски раст и запошљавање, Светска банка, децембар 6, 2004, стр. 114

<sup>9</sup> *Serbia and Montenegro, Recent Progress on Structural Reforms*, World Bank, November 16, 2003, стр. 5

<sup>10</sup> *Proposal for Improvement of the Investment Climate in Serbia*, Foreign Investment Council, Belgrade, 2005, стр. 24

<sup>11</sup> *Doing Business and Investing in Serbia*, PriceWaterhouseCoopers, 2004, стр. 43

*Осигурање од незапослености* има за циљ да се помогне појединцу који изгуби запослење без своје кривице, а кроз исплате накнаде за незапосленост током одређеног периода времена, да потражи и нађе одговарајући посао, а без знатнијег губитка дохотка.

Крајем 1990-тих година минимална накнада за незапосленост била је 50% просечне месечне зараде у Републици и није постојала горња граница. Они који су примали накнаду имали су право на 70% од њихове последње зараде плус 2% за сваку годину радног искуства. Ово је заиста била великодушна формула, посебно за оне са високим зарадама и доста година стажа: могли су да остваре накнаду која је виша од њихове претходне плате! Овакав великодушан систем био је могућ стога што је број корисника био изузетно мали, пошто је сигурност запослења била висока и број оних који су губили посао био је врло скроман.

Почетком 2001. године систем се мења: формула за обрачун накнаде се коригује и сада износи 60% сопствене зараде плус 2% за сваку годину радног искуства; додаје се и коректив, тако да накнада не може да буде мања од 40% и већа од 80% просечне зараде у Србији. Дужина периода у коме ће се примати накнада креће се од 3 до 24 месеца, зависно од радног стажа појединца. Дозвољава се и једнократна исплата накнаде уколико се појединац обавезе да ће тим средствима започети приватни бизнис.

Од јула 2003. године новчана накнада за случај незапослености износи у прва три месеца 60% претходне зараде запосленог, а затим 50%. Накнада не може бити мања од минималне зараде, нити већа од просечне зараде у Србији. Дужина периода од 3 до 24 месеца је задржана, као и право на једнократну исплату накнаде у случају samozапосљавања.

Смањење великодушности накнада за незапосленост било је неминовно и резултат два разлога:

1. очекивања знатног повећања броја корисника ове накнаде током транзиције и отпуштања вишка запослених током реструктурирања привреде, са одговарајућим неповољним финансијским последицама, и
2. бојазни да би политика великодушних накнада у дужем временском периоду дестимулисала кориснике од тражења запослења.

Ипак, и на овом нивоу бенефиције у Србији натпросечне су за земљу у транзицији, а постоје и знатне тешкоће у њиховом финансирању. Наиме, почетком 2005. године закашњење у исплати накнада за незапосленост достигло је шест месеци и повећава се, што не говори добро о бризи државе за незапослене и о поштовању њихових законских права.

Број прималаца накнаде за незапосленост повећан је са 46 хиљада децембра 2000. године преко 79 хиљада децембра 2002. године до 85 хиљада децембра 2003. године. Он је и даље мали, с обзиром да укупна незапосленост износи најмање 500 хиљада (према Анкети о радној снази) или највише око 900 хиљада (према евиденцији Националне службе за запошљавање). Овај број није знатно већи само зато што се многи који изгубе запослење у већим предузећима која се реструктурирају или су у стечају не пријављују за накнаду, већ оптирају, као повољније, за други програм намењен незапосленима – за једнократну исплату из Социјалног програма, односно из Транзиционог фонда.

*Активна политика запошљавања* лепо је и модерно обрађена у Закону. Проблеми настају у операционализацији: нити има новца за активне мере запошљавања, нити Национална служба за запошљавање функционише на довољно високом нивоу.

Обавеза финансирања све већег броја накнада за незапосленост врло ефикасно празни буџет НСЗ, тако да за остале програме преостаје врло мало средстава. Тако се последњих година за активне мере запошљавања издваја само један промил друштвеног производа Србије, што је недовољно за озбиљније резултате. Стога се мере у имплементацији фокусирају углавном на оне које су најјефтиније, као што су посредовање у запошљавању и едукација за запошљавање, а у мањем броју и на едукацију одраслих. Такво мало издвајање за активне мере чак наводи на питање да ли држава има озбиљну намеру да води активну политику запошљавања или је скептична у погледу њене ефикасности.

Таква евентуална скепса државе имала би своје утемељење, јер активне мере запошљавања обично дају слабе резултате, како у Србији тако и у другим земљама. Оне најчешће представљају политички одговор владе на изражени проблем незапослености, предузиман без велике наде у позитиван исход. Емпиријска истраживања у свету указују на неефикасност већине мера активне политике запошљавања са становишта трошкова и резултата. По свему судећи, изгледа да само мали број мера може дати позитивне ефекте на повећање запослености у складу са начелом трошкова и резултата, као што су посредовање код запошљавања и едукација незапослених.<sup>12</sup> Стога се политика активних програма запошљавања која се, невољно, води у Србији може само позитивно оценити: Национална служба запошљавања практикује само

---

<sup>12</sup> Видети: *Impact of Active Labor Market Programs: New Evidence of Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries*, World Bank, 2004

оне мере које се и сматрају једино ефикаснима – едукацију одраслих и посредовање код запошљавања.

Поред тога, знатне су слабости Националне службе запошљавања. Њена институционална изградња у складу са Законом о запошљавању није довршена. Њен кадровски састав није довољно бројан. Постоји и проблем стручности једног дела запослених у НСЗ за обављање свог посла. Посебан проблем је неопремљеност савременом ИТ технологијом, што успорава рад и доводи до ниже ефикасности. Затим, мониторинг и евалуација предузетих мера активне политике не постоје, што резултира незнањем о ефектима мера и онемогућава подешавање инструмената активне политике према степену ефикасности сваке од њих. Посебан проблем је непостојање иоле поузданих процена будућих потреба привреде за радницима по профилима/занимањима, што ограничава едукациону компоненту активности Националне службе за запошљавање.<sup>13</sup>

### Социјални дијалог

Идеја о социјалном дијалогу важних друштвених учесника као начину доношења важних друштвених одлука стално је у оптицају последњих година. Све време је пропагирају представници синдиката, а чланови владе Србије од ње не беже. Представници послодаваца се држе резервисано, или пасивно.

Темељна идеја која лежи иза залагања за социјални дијалог у нас је идеја о могућности да се постигне друштвена хармонија уколико су важни играчи разумни и добронамерни. Тада би представници запослених и послодаваца могли да нађу најбоље решење у договору са извршном влашћу, а полазећи од сопствених интереса, потреба и могућности.

У стандардном либерално-демократском поретку, а Србија таквом поретку неминовно тежи, одлуке се суштински доносе на два начина. Прво, на тржишту, слободним уговарањем слободних грађана на основу понуде и тражње о њиховим приватним пословима из економске области. Друго, у парламенту, о пословима који се морају обавити на колективан начин.

Идеја социјалног дијалога као начина одлучивања супротстављена је и тржишту и демократији. Тржишту, зато што социјални дијалог,

---

<sup>13</sup> Детаљније: Форум о најважнијим мерама и препрекама за повећање запошљавања, Финални извештај, ЦЛДС, 9. март 2005. године

бавећи се пословима који припадају појединцима, покушава да замени тржиште и промени исходе његовог функционисања. Демократији, зато што интересне групе преговарају о пословима који припадају парламенту (закони итд), покушавајући да га сведу на помоћни орган који ће спровести претходно постигнуте политичке договоре. А то би онда било потпуно супротно идеји о суверености грађана/народа и концепту парламентарне демократије.

Социјалном дијалогу недостаје демократска легитимност учесника, јер су они (осим владе) углавном самопрокламовани, тј. нико им није на ваљаним изборима дао легитимацију да одлучују у име стварних или измишљених чланова. Недостају му и прецизно установљено подручје рада и процедура одлучивања. Са друге стране, и тржиште и парламент заснивају се на јасном и потпуном овлашћењу за одлучивање и детаљној регулацији, како уговора и својине (тржиште) и парламентарног рада, тако и обезбеђења извршења одлука (судови, извршни органи итд). Са овог становишта, социјални дијалог који би требало да донесе важне одлуке показује се као врло проблематична идеја, јер се не зна ко и с којим правом учествује, шта је предмет одлучивања, како се одлучује и ко обезбеђује извршење одлука. Уколико би се учинио напор и детаљно регулисала поменута питања, резултат би био помало неочекиван – добили бисмо сталешку, корпоративну државу, што је одавно позната и одавно одбачена идеја о утемељењу државе на договорима сталежа.

Лепо замишљен дијалог интересних група се, са друге стране, врло лако претвара у борбу лобија за непосредне материјалне и статусне добитке учесника кроз злоупотребу државе. Штавише, тешко је одвојити „прави“ социјални дијалог од лобирања у сопствену корист. А лобирање је обична борба за прерасподелу дохотка и ренту, од које, када узме маха, страда продуктивна сфера друштва.

Друга врста социјалног дијалога – информативна и консултативна – може бити корисна, али она подразумева да су сви учесници сагласни о типу дијалога који се води и о неприхватљивости наметања сопствених идеја и интереса осталима, а посебно Скупштини Србије. Верујем да социјални дијалог не би требало да има за сврху доношење обавезујућих одлука, јер би на маргину били гурнути не само тржишне слободе и парламентарна демократија, већ и економски напредак. А то би била превисока цена за једну спорну институцију.

Први Социјално-економски савет основан је споразумом владе, синдиката и Уније послодаваца августа 2001. године, али је Савет убрзо, због

разлика које су се испољиле око предложеног закона о раду и повлачења УГС Независности, престао са радом. Обновљен је априла 2002. године, али је замро услед неслагања чланова о улози и подручју рада Савета. Премијер Ђинићић користио је идеју социјалног дијалога на један пропагандни начин, а ништа се озбиљно није (у)радило.

Влада премијера Коштунице предложила је и Скупштина прихватила Закон о социјално-економском савету, али ни то није донело озбиљнији рад. У самом закону нема ближих назнака о подручју рада Социјално-економског савета, па се не може ни рећи какав је социјални дијалог законодавац имао у виду. Остало је, значи, да пресуди пракса.

### **Закон о раду 2005. године**

Два водећа синдиката у Србији била су незадовољна Законом о раду из 2001. године и у следећем периоду вршила су оштру пропаганду против њега, тврдећи да је клатно превише отишло у правцу послодаваца, а на штету запослених, и да га је потребно уравнотежити. Када је, при формирању владе Војислава Коштунице, за министра за рад дошао синдикалац Слободан Лаловић, наступило је време за промену овог закона у правцу за који се залажу синдикати.

Први нацрт појавио се у лето 2004. године и изразио је искрено виђење синдиката како би један закон о раду требало да изгледа. По другим мишљењима (Светска банка, четири асоцијације послодаваца, неки економски министри, економски експерти), био је потпуно неприхватљив. У току даљег рада бројне су слабости ублажене, али је и даље остала изразита социјално-синдикална оријентација, а на рачун права и слобода послодаваца. Закон је усвојен, после недозвољене накнадне редакције текста и поновљеног гласања у Скупштини, у марту 2005. године.

Погледајмо које су новости у овом закону у односу на онај из 2001. године. Новост овог закона јесте одељак о додатним правима запослених током стечајног поступка. Запослени који имају потраживања према фирми у којој су радили, а која се нашла у стечају, по одредбама Закона о раду добијају могућност наплате дела потраживања ван и пре самог стечајног постопка, а без обзира на судбину стечајне масе. Њихова потраживања преузима новоформирано Фонд солидарности, који их авансно исплаћује радницима. Ко то финансира? Буџет Републике Србије. Будући да и сам Закон о стечају предвиђа приоритетну исплату дела

потраживања запослених, то се ове одредбе Закона о раду морају схватити као обезбеђење додатних и брже обезбеђених права запосленима.

Да ли је ово добро решење? Са једне стране, могу се наћи разлози њему у прилог: за разлику од нормалне капиталистичке економије, у којој потраживања запослених према фирми у којој раде не могу бити већа од једномесечне бруто зараде, у транзиционој Србији та потраживања могу бити вишегодишња, па има смисла, из социјалних разлога, појачати и убрзати исплату дела тих потраживања. Са друге стране, поменути проблем је тренутни и нема смисла због тренутног проблема доносити решење које ће важити и у будућности, а по нормализацији прилика. Поред тога, не види се зашто би порески обвезници, међу којима свакако има и сиромашних, финансирали исплату приватних потраживања приватних лица према приватним фирмама. Јер, буџетско финансирање дугова у стечају је баш то: уплитање државне касе у приватне финансијске односе.

Нов је и одељак о статусним променама, у коме се прописује да је нови послодавац дужан да још годину дана примењује колективни уговор или правилник о раду бившег послодавца за преузете раднике. Очито је да је идеја заштита запослених од ризика смањења зарада по статусној промени, али је питање зашто се занемарује могућност да би важећи колективни уговор новог послодавца био повољнији од старог. Друго, тешко да има смисла законом натурати једном послодавцу интерни документ (колективни уговор) неке друге фирме и неког другог послодавца. Ако ништа друго, ова одредба ће у одређеној мери и у одређеним ситуацијама дестимулисати статусне промене, што не може да буде добро ни за запослене.

У жељи да што више поправе позицију запослених на рачун послодавца, у многим одредбама су старе бројке замењене повољнијима или су одредбе општег социјалистичког колективног споразума из 1997. године унете у закон. Тако је минимални годишњи одмор повећан са 18 на 20 дана, плаћена одсуства (за порођај или смрт у породици итд) са 5 на 7 дана, одредбе о увећаној заради (за празнике и ноћу, прековремено) преузете су из колективног уговора, повећана је отпремнина приликом губитка запослења на једну трећину зараде по години стажа (код вишка запослених) или од 1 до 4 зараде (код отказа појединцу), снижен је цензус код обавезе прављења програма за решавање вишка запослених, лимит за запослење на одређено време смањен је са 3 на једну годину итд. По новом



закону послодавац је дужан, а по старом је „могао”, да при пензионисању исплати запосленоме отпремнину од најмање три просечне плате и да покрије трошкове сахране његове или члана породице! Нема сумње да ове промене повећавају трошкове радне снаге и да ће се неповољно одразити или на запосленост или на друге приходе запослених.

Код прекида радног односа није било битнијих измена: задржана је филозофија оправданог разлога за отказ (незадовољавајући резултати, кршење правила, престанак потребе за радником), као и посебан третман вишка запослених. Процедуре су веома искомпликоване, наводно ради заштите права запослених, али можда и зато да би се пружила прилика слабијим правницима и неправницима из малих и средњих предузећа да начине процедуралну грешку и да отказ, затим, лако падне на суду, а уз накнаду штете у корист радника.

Ни код колективног преговарања нема великих измена. И даље су учесници дужни да преговарају, али и даље нису дужни да образују арбитражу, тако да не постоји обавеза постојања колективног уговора и цео посао може да се заврши неуспехом. И даље се одредбе општег и посебног колективног уговора обавезно непосредно примењују на све послодавце који су чланови удружења које их је потписало. Министар и даље може да пропише да одредбе ових виших колективних уговора могу важити и за неке послодавце који нису чланови удружења која су их потписала. Новост је да сада министар може, из оправданих разлога, да ослободи неке послодавце или удружења од примене колективних уговора у делу са зарадама.

Одељак о зарадама јако личи на оне од пре двадесет година: пун је критеријума, вредности рада, једнакости, правилника, разних компоненти зарада, минулог рада (!?), накнада трошкова итд.

Све у свему, овим законом није суштински промењен карактер радних односа у Србији, али је регулација тржишта рада учињена нефлексибилнијом, а трошкови рада знатно повећани за послодавце. Идеја да је током транзиције потребно што више заштитити запослене преовладала је у овој влади и овој скупштини, што је не само неповољно за даљи ток транзиције и за инвестиције, већ оставља и за будућност неизвесност да ли ће рестрикције уведене због транзиције остати за стално. Јер, једном уведена правила, посебно онда када веома одговарају једној важној групи, тешко се мењају и онда када су стварни разлози веома јаки.

### **Улога ИФИ и донатора**

Улога донатора у стварању радног законодавства и изградњи институција била је знатна. Посебну важност имао је, а и даље има ангажман Светске банке, која међу донаторима доминира у експертском и стратешком смислу. Наиме, Светској банци се у донаторској заједници препушта вођство на подручјима која имају суштински утицај на сиромаштво, а радни односи и запошљавање свакако спадају међу њих.

Најважнија улога Светске банке је њен утицај на концепирање и спровођење структурних реформи. Она то чини како сопственом експертизом, која је обично врло драгоцену за земље у транзицији и развоју, тако и формалним условљавањем извођења одређених реформи као претпоставци за добијање кредита.

Приликом концепирања, па и писања нацрта Закона о раду из 2001. и Закона о запошљавању из 2003. године улога страних експерата била је знатна, а стога што је стручни капацитет Министарства за рад и запошљавање био релативно ограничен. Приликом писања нацрта Закона о раду из 2005. године, стручну помоћ Министарству пружили су домаћи синдикати, а Светска банка је покушавала, па делом и успела да из нацрта отклони велика претеривања, којих је у првим верзијама било пуно. Главни аргумент који је при томе прећутно користила био је (будући) SOSAC, тј. зајам за структурно прилагођавање.

## **КРЕТАЊА НА ТРЖИШТУ РАДА**

### **Увод**

Глобално посматрано, стање на тржишту рада Србије није повољно. Његове основне карактеристике су висока незапосленост, дугорочно смањење запослености и знатни вишкови запослености у формалном сектору, нефлексибилно формално тржиште рада, велика сива економија, релативно ниске зараде, што су све изрази озбиљних поремећаја како на тржишту рада, тако и у целом економском систему.

Четири основне категорије на тржишту рада у Србији су формално запослени, вишак запослених, активни у сивој економији и (формално)

незапослени. Међу овим категоријама постоје преклапања: део запослених у формалној економији активан је и у сивој, а део представља вишак; део формално незапослених такође је активан у сивој економији. Разлози за ова преклапања су бројни, а поменућемо основне. Прво, многи запослени у формалној економији имају интереса да раде и у сивој како би повећали свој, иначе скроман доходак, а за то постоји могућност и зато што многе фирме и даље не раде пуним капацитетом или уопште не раде. Друго, део формално запослених представља вишак у својим предузећима, заостао из ранијих времена. Треће, многи који искључиво раде у сивој економији или под краткорочним уговором у формалној економији остају пријављени код Националне службе за запошљавање, а због бенефиција које статус незапосленог доноси (здравствена заштита, дечји додаци итд). Због ових преклапања, а и слабости званичне статистике, постоје дилеме о основним бројевима на тржишту рада – о запослености и незапослености, па и просечним зарадама, а све у зависности од коришћених дефиниција и методологије обрачуна.

### **Запосленост**

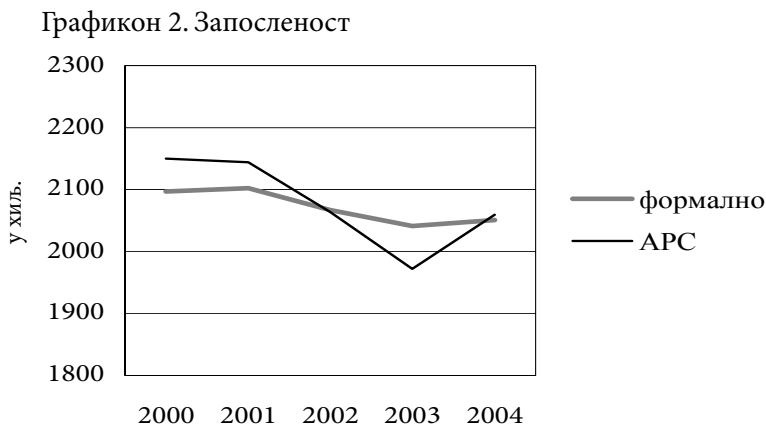
У време транзиције, уобичајено је да запосленост представља једну од првих жртава структурних промена током првих година и, стога, предмет највеће бриге владе и скупштине. Пад запослености у првим фазама вероватно је природан, јер је процес деструкције старих, нерационалних радних места обично бржи него стварање нових, посебно уколико је почетно стање даље од економски рационалног (равнотежног тржишног). Тако су у источноевропским земљама у транзицији нивои незапослености брзо расли првих година транзиције, иако спорије од смањења друштвеног производа, да би постепено опадали у каснијим фазама, заједно са обнављањем економске активности на реформисаним основама. Ипак, ни данас, петнаест година од почетка транзиције, стање на тржишту рада у њима није задовољавајуће: у источноевропским земљама висока је отворена незапосленост, а у земљама бившег СССР-а висок је вишак запослености, због недовољног реструктурирања предузећа.<sup>14</sup>

У Србији, како се види на графикону 2. кретање формалне запослености током периода 2000-2004. година није доживело нагли пад, као

---

<sup>14</sup> *Labor Markets in Europe and Central Asia: Towards Creating More and Better Jobs*, World Bank, November 2004

у другим земљама, већ је углавном било стагнантно, са благим падом током последњих година.<sup>15</sup>



Извори: Анкета о радној снази, РЗС, разне године; Статистички годишњак Србије, РЗС, разне године

Три су суштинска узрока томе:

- прво, Србија није доживела (знатан) пад друштвеног производа у овим годинама, па ни пад запослености није био нужан; штавише, Србија је током ових година доживела приличан раст друштвеног производа, као резултат опоравка привреде у периоду после бомбардовања из 1999. године, укидања оштрих стега из Милошевићевог времена и прилива помоћи и другог иностраног капитала; у други талас транзиције, онај који пратимо, Србија је ушла са (деформисаном) тржишном привредом, а не са централнопланском, као већина других транзиционих земаља, па ни структурни лом није био нарочито велики,
- друго, приватизација се није посебно брзо одвијала током првих година овог периода, тако да ни ослобађање предузећа од вишка запослености, што је најдиректнији и најважнији метод смањења формалне запослености у Србији, није било знатно; томе је свакако допринела и обавеза купца предузећа да обезбеди знатне отпремнине запосленима који пристану да напусте фирму, што је, као скуп, де-стимулисало део власника од покушаја да смање радну снагу;

<sup>15</sup> Кретање запослености приказано је на основу два извора података: Анкете о радној снази и редовне статистике. Разлике међу њима нису велике, ни по нивоу, ни по тенденцијама.

- треће, ни ново стечајно законодавство, које би могло битно да смањи формалну запосленост, никако да почне да се примењује (до пролећа 2005. године).

Приметимо да међу важним чиниоцима није поменут раст запослености у аутохтоном приватном сектору, што не значи да не постоји, већ да није посебно висок. Значи, у Србији није на делу следећи, врло повољан механизам: гасе се многа радна места у предузећима која се приватизују и која су била преоптерећена вишком запослености, али се тај губитак компензује брзим растом запослености у новом приватном сектору. Уместо тога, у Србији се формална запосленост одржава углавном кроз споро реструктурирање предузећа из некадашњег и садашњег друштвеног сектора; то значи да, уколико не дође до убрзања раста новог приватног сектора, у будућности може доћи до знатнијег пада формалне запослености – онда када реструктурирање узме маха и када се предузећа почну радикално ослобађати вишка запослености. Спор раст нових фирми последица је недовољно повољне инвестиционе климе, тј. не само успорене транзиције и регулаторних и економскополитичких слабости, већ и политичких узрока (питање граница државе, Хашки трибунал итд).

У основи, у Србији су на делу следеће тенденције у области укупне запослености:

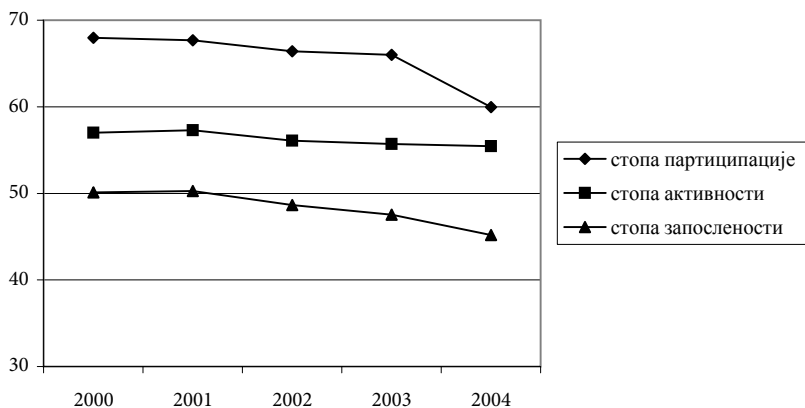
- предузећа из некадашњег друштвеног сектора се постепено ослобађају вишка запослености, па запосленост у овом сектору опада,
- раст друштвеног производа повећава тражњу за радном снагом, што доводи до повећања запослености у новом приватном сектору и што смањује вишак запослености у некадашњем друштвеном сектору,
- сива економија се постепено смањује (активност прелази у формалан сектор), мада је и даље знатна.

Резултанта ових тенденција је благо смањење формалне запослености последњих година. Гашење радних места и у Србији је, као и у многим другим земљама у транзицији, и даље брже него стварање нових. Незапосленост расте.

Но, поред оних који су формално запослени, постоје и многи други појединци који раде и зарађују, као што су пољопривредници, актери у сивој економији, повремено активни и слично. У Србији је њих око 1 милион, што значи да је оних који раде и који су „запослени” по

дефиницији Међународне организације рада око 3 милиона (2 милиона формално запослених и један милион осталих).<sup>16</sup>

Графикон 3. Стопе



Током посматраних година благо су се смањивале и све релевантне стопе: стопа партиципације (удео запослених и незапослених у становништву радног доба), стопа активности (удео запослених и незапослених у становништву старом 15 и више година) и стопа запослености (удео запослених у становништву старом 15 и више година). Разлози томе су вишеструки. Прво: постепено смањење запослености, а повећање незапослености. Друго: постепено пасивизовање незапослених, односно процес напуштања статуса незапослености од стране оних који су изгубили наду да ће уопште пронаћи посао.<sup>17</sup> Ове тенденције поклапају се са процесима и у другим транзиционим земљама, с тим што су у Србији вредности (биле) више претходних година захваљујући закашњењу у транзицији, односно у реструктурирању предузећа.

Кретање стопе запослености по петогодишним кохортама приказано је на графикону 4.

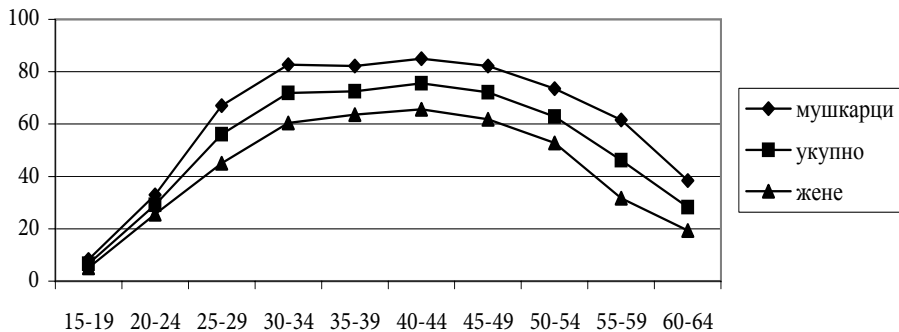
Уочљиво је да стопа запослености у годинама 30-49, када је максимална, достиже тек око три четвртине, што значи да сваки четврти становник Србије из ових најпродуктивнијих кохорти не ради, што је свакако превише. Постоји и знатна разлика између мушкараца и жена: док стопа запослености мушкараца у поменутиим кохортама прелази 80%,

<sup>16</sup> Видети Анкету о радној снази, РЗС, разна годишта.

<sup>17</sup> Треће: 2004. је промењена методологија у Анкетама о радној снази.

дотле код жена тек прелази 60%. Слично томе, укупна стопа запослености мушкараца за године 15-64 износи 63,2%, а жена 44,1%

Графикон 4. Стопе запослености, у %



О нивоу вишка запослених у Србији не постоје добре процене, али је сигурно да је знатан. Томе у прилог говори чињеница да нови власници приватизованих предузећа често дају понуду знатном делу радне снаге (обично 20-40%) да добровољно напусти предузеће, праћену подстицајном финансијском понудом. У предузећима која још нису кренула пут процеса приватизације, а то су велики губиташи и државна предузећа, сигурно је да је вишак запослених још већи. Тиме ће проблем незапослености у будућности бити увећан. Као и у многим другим земљама у транзицији, и у Србији контракција привредне активности током 1990-тих година<sup>18</sup> није била праћена одговарајућим смањењем запослености, већ наглашеним смањењем реалних зарада, што је решавање проблема вишка оставило за будућност.

Учешће samozапослених у укупном броју запослених је веома ниско – око 5% и знатно ниже него у напредним земљама транзиције (преко 10%) и развијеним земљама (ОЕЦД око 15%). Узок томе је релативно низак ниво развоја малих и средњих предузећа и висок ниво сиве (неформалне) запослености у њима. Слично томе, у Србији је веома ниско учешће флексибилних форми запошљавања (part-time, привремена запосленост), са око 1% у укупној запослености. А флексибилне форме могле би бити важан канал запошљавања жена и младих, који су посебно угрожени незапосленошћу.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Настала из других, не и транзиционих разлога.

<sup>19</sup> Србија и Црна Гора, Република Србија, Програм за економски раст и запошљавање, Светска банка, 6. децембар 2004.

Запосленост у сивој економији је веома висока: у 2002. години однос запослености у формалној и сивој економији био је 70 према 30%, а према Анкети о животном стандарду.<sup>20</sup> Тај висок проценат активних у сивој економији говори о неуспеху државе да редукује сиву економију кроз блажу пореску политику, либерализацију привредне регулације и контролне механизме (репресију).

У структури формалне запослености дошло је до уобичајених промена за земље у транзицији: смањено је учешће запослености у пољопривреди, рударству и индустрији, са 39,0 у 2000. на 36,3% у 2003. години, а у корист услужног сектора.<sup>21</sup> Смањење учешћа ових сектора, а посебно индустрије, није проузроковано брзим растом продуктивности и ефикасности индустрије и преласком Србије у пост-индустријско друштво, већ неуспехом многих фирми да одрже тржишно учешће пред конкуренцијом. Тај процес деиндустријализације праћен је брзим порастом учешћа оног дела услуга који је тржишно оријентисан.

У првој половини 2005. године напoкoн је запoчeт прoцeс смaњeњa запoслeнoсти у државнoј администрaцији и јавним прeдузeћимa. Снaжaн дoпринoс тoмe дaо је Мeђунaрoдни мoнeтaрни фoнд. У мнoгим устaнoвaмa и прeдузeћимa – oд Војскe и здрaвствa дo ЕПС-а и Жeлeзницe – запoслeнимa су пoнуђeнe oтпрeмнинe у зaмeну зa дoбрoвoљнo нaпуштaњe рaднoг мeстa. Тaкo је Војскa нудилa 12 брутo плaтa, Aерoдрoм Бeогрaд 15 прoсeчних брутo зaрaдa, Зaстaвa oружјe 300 eврa пo гoдини стaжa, JAT 250 eврa пo гoдини стaжa, Жeлeзницa и ПТТ 200 eврa пo гoдини стaжa и сличнo.

Сa oвим систeмoм имa нeкoликo прoблeмa. Првo, пoнудa oбичнo вaжнe зa свe запoслeнe, тaкo дa сe вeћ примeћујe у нeким прeдузeћимa и устaнoвaмa дa oдлaзe oни запoслeни кoји су пoтрeбни (квaлификoвaни и дoбри рaдници), дoк oстaју oни кoји нису пoтрeбни (aдминистрaтивни и лoши рaдници). Дрyгo, пoнудe су чeстo усмeрeнe кa стaријим рaдницимa, oнимa прeд пeнзијoм, штo знaчи дa ћe дoбитaк oд смaњeњa запoслeнoсти бити крaткoрoчaн – пaр гoдинa – пoштo би сe oни, и бeз прoгрaмa, ускoрo пeнзиoнисaли. Сaмим тим, финaнсијски дoбитaк oд смaњeњa рaднe снaгe је приврeмeн и скрoмaн. И трeћe, пoнуђeнa oтпрeмнинa чeстo нијe рaвнoтeжнa, oднoснo дoбрo пoгoђeнa, у смислу дa oдгoвaрa oчeкивaњимa запoслeних и дa, oтприликe, изјeднaчи брoј запoслeних кoји су спрeмни

<sup>20</sup> Видети: *Стратегија за смањење сиромаштва*, Влада Републике Србије, 2003

<sup>21</sup> АРС, разне године; учешће укупно запослених у овим секторима је веће, а због пољопривреде.

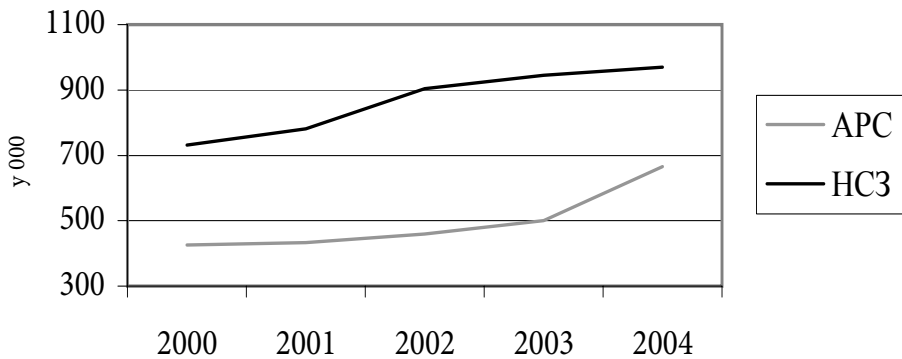


да напусте фирму са процењеним вишком запослених: тако се у ЈАТ-у пријавило мало заинтересованих, а у ПТТ-у превише.

### Незапосленост

Прве године овог таласа транзиције у Србији обележио је приметан раст незапослености, било да се мери према Анкети о радној снази, било према Националној служби запошљавања.

Графикон 5. Незапосленост



Извори: APC и HC3, разне године

Напомена: У јулу 2004. године извршена је промена методологије у HC3, па је број незапослених у децембру 2004. године смањен са 969,9 на 830,6 хиљада; та промена није приказана на овом графикону, конзистентности ради.

Како се види, два релевантна извора података о нивоу незапослености у Србији дају битно различите резултате. Обично се сматра да подаци HC3 преувеличавају стварну незапосленост, пошто постоје снажни подстицаји појединцима који раде у неформалном сектору, значи који нису незапослени, да се пријаве на евиденцију HC3: обезбеђење здравствене заштите, право на разне социјалне бенефиције итд. Са друге стране, може се узети да подаци из Анкете о радној снази потцењују незапосленост, пошто се запосленима сматрају и они који раде само један сат недељно. Вероватно би најтачније било сматрати ове две мере незапослености доњом и горњом границом стварне незапослености у Србији.

Одговарајуће стопе незапослености приказане су у Табели 1.

Табела 1. Стопе незапослености

	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.
НСЗ*	25,6	26,8	29,0	31,7	31,7
АРС**	12,1	12,2	13,3	14,6	18,5

\* Стопа израчуната као однос броја незапослених и збира броја незапослених и оних у радном односу.

\*\* Стопа израчуната као однос броја незапослених и броја активних становника.

Очито је да се проблем незапослености у Србији погоршава последњих година, заједно са повећањем броја незапослених и смањењем броја запослених. По степену незапослености, Србија спада у најнеповољнију групу међу земљама у транзицији (са Македонијом, Пољском и Словачком), док далеко превазилази земље ОЕЦД-а и Европске уније. Што је најгоре, Србија није завршила фазу реструктурирања привреде и ушла у фазу убрзаног раста, па да се може рачунати да даљег повећања незапослености неће бити, већ је погоршање ситуације не само могуће, већ и вероватно.

Трајање незапослености врло је високо: у 2002. години достигло је у просеку 47 месеци.

Табела 2. Незапослени према трајању незапослености (у %)

године	2000.	2001.	2002.	2003.
до 1	18,2	26,6	25,7	24,7
1-3	32,2	27,5	31,9	33,6
3-8	31,6	27,1	25,5	25,0
преко 8	18,0	18,7	16,9	16,8

Извор: АРС, разне године

У односу на раније године, повећало се учешће незапослених који су то мање од једне године (на око једну четвртину), али је дуготрајни карактер незапослености остао: три четвртине незапослених је то преко једне године, а сваки шести је незапослен чак преко осам година. У ОЕЦД земљама, овај однос је управо обрнут: око три четвртине незапослених је то краће од једне године, што значи да је флексибилност тржишта радне

снаге тамо знатно већа, као и шансе незапослених да брзо пронађу ново запослење.

Према АРС, у 2002. години нешто вишу стопу незапослености од просечне имале су жене (14%, а мушкарци 9%) и они са средњим образовањем, укључујући и техничко (14%). Најниже стопе незапослености имају они без икаквог образовања (3%) и они са универзитетском дипломом (6%). Незапосленошћу су посебно погођени млади (до 24 године), чија је стопа незапослености три пута виша од опште стопе.<sup>22</sup>

### Знања

У Србији је раширено мишљење да је наша радна снага добро обучена и врло квалификована и да то представља компаративну предност Србије. Међутим, то једним знатним делом није тачно. Постоје многи проблеми: знања запослених и незапослених су често застарела, јер се односе на застареле технологије, што је последица технолошке стагнације српске привреде; школски систем је застарео и производи раднике са занимањима која често нису потребна (једна половина капацитета средњег стручног образовања даје непотребне профиле занимања); обука одраслих је на ниском нивоу и не обезбеђује потребну иновацију знања већ запослених или незапослених итд.

Реформа средњег образовања је припремљена, али никако да се реализује услед концепцијских спорова, отпора многих наставника који би евентуално остали без посла, недовољне сарадње Министарства просвете и Националне службе за запошљавање итд. Ту скоро формирана је међуресорна група за реформу средњег образовања (укључена и Национална служба запошљавања), а резултати њеног рада ће се тек видети.

Стање система обуке одраслих је врло лоше. Стари систем обуке преко народних универзитета се одавно распао, а није замењен неким бољим. Мали број фирми (тек једна трећина) учествује у таквим програмима; Национална служба запошљавања располаже скромним средствима и организује програме ограниченог дмета (компјутерска писменост, страни језици); Министарство просвете никако да реши питања као што су: ко може да обучава одрасле и по каквим програмима, какав

---

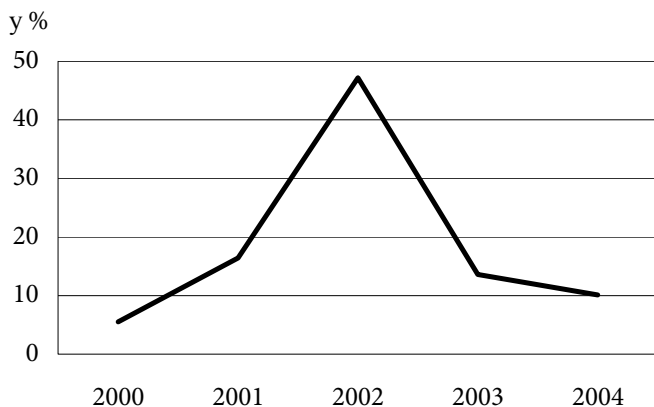
<sup>22</sup> Србија и Црна Гора, Република Србија, Програм за економски раст и запошљавање, Светска банка, 6. децембар 2004.

сертификат добијају итд. Део празнине попуњава приватни сектор, али проблем непостојања од државе признатих сертификата ограничава његов домашај.

### Зараде

Током транзиционог периода просечне номиналне зараде у Србији расле су врло брзо. Када се номинални раст коригује за индекс трошкова живота, тада се види да је и реалан раст зарада био висок у раздобљу 2001-2004. година (графикон X), са експлозијом у 2002. години.

Графикон 6. Реални раст зарада



Убрзање динамике зарада у 2001. и 2002. години за 16,4 и изузетно високих 47,2 процената респективно последица су извесног активирања производње, али и, далеко више, знатног прилива финансијских средстава из иностранства у облику помоћи, кредита и приватизационих прихода.

Такав брзи раст зарада одговарао је оптимистичким очекивањима становништва о експедитивном решавању економско-социјалних проблема са доласком нове власти. Таква очекивања ДОС је подстицао пре избора, а потом их покушао реализовати. Још важније, међународни финансијери, које су предводили Светска банка и Европска унија, слагали су се са растом доходака становништва, а из два разлога: прво, како би раст домаће тражње повукао производњу навише и, друго, како би становништво боље прихватило транзицију. Стога су и били спремни да обезбеде одговарајућу финансијску подршку Србији.

Током 2003. и 2004. године реални раст зарада је битно успорен, мада је и даље у високом региону између 10 и 15 процената раста годишње. Ово успоравање је углавном последица смањења прилива иностраног капитала и немогућности да се бржи раст обезбеди из домаћих извора.

Раст зарада свакако је допринео расту личне потрошње становништва, иако оне представљају тек једну половину укупних прихода становништва.<sup>23</sup> Ипак, раст зарада није успео да подстакне домаћу производњу у жељеном обиму, јер се повећана куповна снага становништва у знатном проценту реализовала кроз набавке увозне робе, што је водило погоршању спољнотрговинског биланса.

Посебан проблем у последње време чине зараде у јавном сектору и њихов брзи раст током последњих година, што угрожава не само буџетску равнотежу, односно повећава буџетски дефицит, већ и унутрашњу и спољну макроекономску равнотежу.<sup>24</sup> Наиме, монополски карактер многих делатности јавног сектора је очигледан, не само у инфраструктурним, комуналним и сродним делатностима, већ и у просвети или здравству, као и коришћење тог монополског положаја од стране синдиката запослених. Штрајкови, од просветних радника до запослених у ЈАТ-у, као и претње штрајковима честа су појава и тешко решив политички проблем за сваку владу. Влада Зорана Ђинђића покушала је да уреди зараде у јавном сектору на јединствен начин и по јединственим критеријумима, али се то показало немогућим услед постојећих разлика у зарадама и снажних отпора да се оне укину.

## ОПШТА ОЦЕНА ДОСАДАШЊИХ ПРОМЕНА И ПРЕДЛОЗИ ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ РАДНОГ ЗАКОНОДАВСТВА

Тржиште радне снаге у Србији доживело је знатне промене током последње четири године, односно у другом таласу транзиције. Промене су битне, како код институција које представљају оквир овог тржишта, тако и код основних карактеристика и тенденција на самом тржишту.

---

<sup>23</sup> Друге важније ставке су пензије, натурална потрошња, приход од пољопривреде итд; видети *Сиромаштво и реформа институција подршке сиромашнима*, Министарство за социјална питања и ЦЛДС, 2003, стр. 69

<sup>24</sup> Видети: *Serbia and Montenegro, Fourth Review Under Extended Arrangement (EA)*, International Monetary Fund, November 30, 2004

Реформа законодавства из области радних односа и запошљавања била је темељна у периоду 2001-2003. година. Закон о раду из 2001. године, и поред компромиса који су направљени, представљао је добру основу за транзицију српске привреде и стварање и ефикасно функционисање нових фирми. Донео је приличну дозу флексибилности тржишта радне снаге, која је преко потребна у земљи у транзицији у којој треба реструктурирати и привреду и предузећа према битно другачијем амбијенту и скупу подстицаја.

Закон о запошљавању из 2003. године омогућио је модернизацију државне политике запошљавања. Ипак, резултати нису знатни, односно задовољавајући, како због недостатка средстава за веће програме активне политике запошљавања, тако и због дужег процеса унапређења Националне службе запошљавања.

Тенденције на тржишту радне снаге нису повољне: запосленост благо опада, а у најбољем случају стагнира, док незапосленост расте. Посебно је неповољно то што је реструктурирање предузећа, укључујући смањење радне снаге, још увек у току, тако да ће постојеће тенденције бити настављене следећих година. Једнако је неповољна чињеница да је инвестициона клима у Србији углавном неатрактивна, па је и ширење сектора нових предузећа скромно, а са негативним ефектима на запосленост.

Основни изазов у области тржишта радне снаге било је, а и даље је стварање ефикасног тржишта које би реалоцирало раднике из сиве економије у формални сектор и из предузећа у којима постоји вишак запослености у она друга, појачало подстицаје незапосленима да потраже посао, одржало трошкове радне снаге у умереним границама и донело појединцима (посебно из ризичних група) социјалну сигурност, колико је то могуће.

Унапређење радног законодавства један је елемент политике побољшања перформанси тржишта радне снаге. Да би се ово тржиште учинило флексибилнијим, олакшало реструктурирање предузећа и сусретање понуде и тражње за радном снагом, потребно је поправити или променити више решења у радном законодавству Србије:

- битно смањити регулацију тржишта радне снаге и појачати улогу уговорних односа између запосленог и послодавца; повећање флексибилности тржишта само може донети већу запосленост,

- пренети из Закона о раду на колективне преговоре уређење многих бенефиција за запослене (годишњи одмори, одсуства, увећане зараде, накнаде трошкова итд), јер се тако боље респектују специфичности ситуација у појединим фирмама,
- укинути правило оправданог разлога код прекида радног односа, тј. омогућити и запосленом и послодавцу пуну слободу раскида радног уговора, а у складу са самим уговором,
- укинути законску обавезу послодавца да исплати отпремнину приликом прекида радног односа; јер, социјалну политику не треба да финансирају послодавци, већ држава,
- укинути посебан систем исплата потраживања запослених током стечаја,
- укинути важење старих аката код новог послодавца, а код статусних промена,
- поједноставити многе процедуре прописане законом из 2005. године, итд.

Реформисано радно законодавство допринело би побољшању пословне и инвестиционе климе и, на крају, повећању броја радних места, што би требало да буде основна оријентација државе политике.

Поред тога, важно је питање како и у којој мери држава може да под-стакне и омогући повећање инвестиција у људски капитал, односно у знања и запослених и незапослених.

Гордана Матковић

## Реформа пензијско-инвалидског система

### ЗАТЕЧЕНО СТАЊЕ И НАЈВАЖНИЈЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ И СЛАБОСТИ СИСТЕМА

Као и у већини других земаља, пензијско-инвалидски систем у Србији једним делом заснива се на текућем финансирању пензија. Обавезним осигурањем у Србији су обухваћени запослени, послодавци, samozапослени и пољопривредници, а њихово осигурање је организовано у оквиру три одвојена фонда.

Крајем 2000. године у Србији је било 1,5 милиона пензионера, највише у фонду запослених преко 1,2 милиона, са просечном пензијом од 2000 динара (око 30 евра). Две трећине пензионера је примало пензију мању од просека. При том, просечна пензија је износила преко 90% просечне плате<sup>1</sup>, а удео издатака за пензије у друштвеном производу је достигао близу 15%.

Истовремено, затечени су велики дугови у систему. У фонду запослених наслеђен је тзв. „велики дуг” у износу од 2,5 месечних издатака за пензије и померена исплата пензија за готово 2 месеца, док је у фонду пољопривредника заостајање у исплатама износило 23 месеца.

Тешкоће у финансирању пензија у Србији појављују се још средином 80-тих година, да би кулминирале у време економског пропадања током 90-тих. Смањење броја запослених, избегавања плаћања доприноса и распрострањена сива економија условили су смањење броја осигураника. С друге стране, услед старења становништва, али и врло либералних услова пензионисања, број пензионера је континуирано растао. Финансирање пензија захтевало је све „креативније” мере, с

---

<sup>1</sup> Када се посматра пензија исплаћена за одговарајући месец, а не у исплаћена у одговарајућем месецу.



обзиром да су пензионери представљали значајно бирачко тело, добрим делом наклоњено тадашњем режиму.

Прилагођавање пензијско-инвалидског система се вршило на више начина. Најпре, променом начина усклађивања и повећањем стопе доприноса, која је крајем 2000. године износила чак 32%. „Смањење” издатака за пензије обезбеђивало се, међутим, и неисплаћивањем свих 12 пензија годишње, незаконитим смањењем пензија током 1994-1995. године (када је и створен „велики” дуг према пензионерима), исплаћивањем пензија у боновима за струју, обезвређивањем свих доходака кроз инфлацију, нарочито хиперинфлацију 1993. године и сл.

Криза 1990-тих довела је до јасног испољавања и позитивних и негативних карактеристика текућег начина финансирања пензија.

Основна предност текућег система финансирања је што он онемогућава да „штедња за старост” пропадне на тржишту и у ванредним околностима, а што се може догодити капитализованим пензијским фондовима. Сасвим је сигурно да би капитализовани фондови током ратних година, хиперинфлације и „непоузданих инвестиција” остали потпуно без средстава и нестали, попут на пример девизне штедње.

С друге стране, главна мана текућег система финансирања је његово све теже функционисање у условима када се број осигураника смањује у односу на број пензионера. Како се у Србији 2000. године овај однос у фонду запослених свео на свега 1,26 (1,26 запослених на 1 пензионера) уочљиво је демонстрирана ова слабост текућег система финансирања.

Затечено стање није, међутим, био једини мотив за припрему реформи пензијско-инвалидског система у Србији.

Дугорочно посматрано, Србија се суочава са процесом изразитог старења становништва који условљава да неповољан однос између потенцијалних обвезника и пензионера није краткорочна појава која ће бити отклоњена са економским развојем и напретком. Слична демографска кретања представљају главни покретач реформи пензијских система и у развијеним земљама.

Поред тога, брз пораст броја пензионера није био само резултат старења становништва, већ и врло либералних услова пензионисања и остваривања различитих права. Једном успостављена старосна граница за одлазак у пензију никада се није мењала, упркос продужењу средњег трајања живота, смањења значаја физичког рада и промене структуре

привреде. У инвалидску пензију се често одлазило без испуњавања елементарних услова који би указивали на стварни инвалидитет, а у последњој деценији и уз значајно присуство корупције. Либерални услови пензионисања делом су били и резултат политике решавања незапослености и вишкова радне снаге (тзв. административне пензије). Поред тога, у систему су постојали институти који су омогућавали рано пензионисање, као што су превремена пензија и докуп стажа, или сувише либерални, као што је право на рад са скраћеним радним временом, опасност од настанка инвалидности и други, који су подразумевали допуњавање плата запослених из средстава пензијског фонда.

Такође, нека друга решења и нелогичности у систему, као и бројне нерегуларности током 90-тих година довели су и до изразито високе стопе замене (однос између последње плате и прве пензије). Запосленима који су се пензионисали током 2001. године са тзв. пуним стажом пензије су у просеку биле веће од плата<sup>2</sup>.

## КОРАЦИ У РЕФОРМИ

Први потези након петооктобарских промена били су усмерени на стабилизацију система и успостављање редовних исплата пензија. Исплата пензија била је међу приоритетима владе и као таква одржала се током све четири године транзиције. Од октобра 2000. године до данас пензионерима је сваке године исплаћено по 12 пензија. Редовност исплата није постигнута само у фонду пољопривредника.

Истовремено, веома брзо након успостављања нове републичке владе почетком 2001. године, започела је припрема реформи и комуникација са јавношћу, нарочито са синдикатима и пензионерским удружењима, о неодрживости система и неопходности измене законске процедуре.

Дефинисана су стратешка опредељења и донете одлуке о корацима и темпу реформи. Одлучено је да се врло брзо приступи променама постојећег система пензијско-инвалидског осигурања и да се предложи законске измене које ће омогућити одрживост система финансирања. По угледу на друге земље у транзицији, разматране су могућности и да

---

<sup>2</sup> Имајући у виду да је просечна пензија износила 90% просечне плате, а у просечну пензију улазе и инвалидске и породичне пензије, као и пензије оних који нису радили пуни радни стаж.

се реформа система конципира тако да се не ослања само на текуће финансирање пензија као на једини ослонац (стуб) система, већ да се уведу и други и трећи стуб. Други стуб подразумева увођење обавезног додатног осигурања за млађе осигуранике, док трећи стуб предвиђа добровољно пензијско осигурање. Идеја о брзом увођењу другог стуба је одбачена, пре свега због високих транзиционих трошкова, неразвијености финансијских тржишта у Србији, али и недовољно убедљивих предности његовог увођења у другим земљама. Прихваћено је да се уместо другог, након реформисања првог стуба припреми и регулатива за дефинисање добровољног, тзв. трећег стуба пензијско-инвалидског осигурања.<sup>3</sup> Убрзо је формирана и радна група за законске промене.

Паралелно са радом на реформи започето је са другим активностима које је требало да допринесу уштедама у систему. Најпре је прекинута дотадашња пракса да се недостајућа средства у фонду позајмљују од банака, што је на годишњем нивоу значило уштеде за камате од преко 500 милиона динара. Уведен је ред у систем набавки, размена података са матичним службама како би се прекинуло са исплатама пензионерима који су умрли<sup>4</sup>, а током 2002. године започета је и борба против корупције у систему инвалидских пензија (промена процедура за добијање пензије, уз помоћ полиције прекид ланца извршиоца и запослених у фонду, лекара и посредника).

Изменама пореских закона већ средином 2001. године различита примања запослених на која се нису плаћали порези и доприноси (топли оброк, регрес) укључена су у зараду. Тако је затворен један од канала за избегавање плаћања доприноса и проширена база за уплату. С друге стране, одлуком владе и управних одбора пензијских фондова средином 2001. године смањена је стопа доприноса са 32 на 19,6%<sup>5</sup>. Истовремено су измењене и стопе доприноса за здравствено осигурање и осигурање од незапослености. Укупно оптерећење нето зарада доприносима смањило се са 110 на мање од 70%. Ово смањење требало је да подстакне излазак из сиве економије и запошљавање и да сведе оптерећење зарада на ниво

<sup>3</sup> Г. Матковић – Репорте социјалног сектора, у „Стратегија реформи”, ЦЛДС, Београд, 2001.

<sup>4</sup> Упоредивање података са релативно неажурном базом МУП-а показало је да се 500 пензија исплаћује након смрти корисника, у неким случајевима и више од 10 година, или су се исплаћивале без умањења породици преминулог - процењује се да су тако остварене уштеде од 5-10 милиона на годишњем нивоу.

<sup>5</sup> Иако никада није извршена евалуација ефеката ових мера чињеница је да је, у условима доминантно друштвене и државне привреде, смањење доприноса битно утицало пре свега на пораст плата (који су 2002. године у реалном износу порасле за преко 40%), што је условило и значајан пораст реалних пензија.

који имају друге земље у транзицији. Дефицит у пензијском фонду тако је нарастао на преко 30% укупних средстава, а недостајућа средства су исплаћивана из буџета. Након 2001. године ниво стопе доприноса мењан је још два пута, да би недавно усвојеним законом о доприносима законски фиксиран на 22%.

Крајем 2002. године започето је враћање тзв. великог дуга пензионерима. Предвиђено је да се овај дуг у целини исплати до јуна 2006. године.

### ЗАКОНСКЕ ПРОМЕНЕ

Реформе првог стуба пензијско-инвалидског система у Србији извршене су у два корака. Како је све до доношења уставне повеље почетком 2003. године пензијска материја регулисана на савезном нивоу, најпре је измењен савезни закон децембра 2001. године. Предлог измена и допуна овог закона формулисала је и званично упутила савезном нивоу влада Србије, инсистирајући на промени закона упркос противљењу црногорских представника у савезној влади.

Са аспекта финансијске консолидације система, две најважније промене 2001. године су биле продужење старосне границе пензионисања и промена индексације пензија.

Старосна граница за пензионисање повећана је за 3 године, са 55 на 58 година за жене и са 60 на 63 године за мушкарце. Истовремено је минимална старосна граница померена са 50 на 53 године. На тај начин Србија је достигла друге земље у транзицији које су раније започеле са овим променама, али су се углавном одлучиле за постепено померање старосне границе.

Друга значајна промена је подразумевала прелазак са усклађивања пензија зарадама на индексирање комбинацијом пораста зарада и трошкова живота. На овај начин заустављен је пребрз раст пензија, који је због дефицита у пензијском фонду био неодржив.

Такође, током ових законских промена загарантован је јединствени износ минималне пензије (20% просечне зараде) уместо вишеструких минималних пензија, које су биле диференциране у зависности од

дужине радног стажа. Нека права су укинута, као на пример опасност од настанка инвалидности и запошљавање и преквалификација под посебним условима.

Наредне промене у првом стубу извршене су када је са усвајањем Уставне повеље надлежност за пензијски систем спуштена на републички ниво. Нови закон о пензијско-инвалидском осигурању донет је априла 2003. године.

Циљеви промена су били: успостављање чвршће повезаности између висине пензије и уплаћиваних доприноса, праведнији, подстицајнији и једноставнији начин обрачуна пензија, равномернији распоред терета између обвезника (проширење обухвата осигураника), смањење сувише либералних и редистрибутивних елемената у систему, стварање подстицаја за дужу партиципацију старијих радника и отварање могућности за добровољно осигурање.

Једна од најважнијих промена у закону односи се на увођење нове формуле за обрачун пензија, која се заснива на бодовима<sup>6</sup> и којом се продужава обрачунски период на читав радни век. Овакав систем обрачуна омогућава чвршће повезивање висине пензије и уплаћиваних доприноса, зато што узима у обзир све године током којих су се уплаћивали доприноси, елиминишући преливање ка онима који остваре изразит напредак у каријери или изразито већу плату у само једном делу своје радне историје. Такође, овај метод повећава и прецизније утврђује разлику у висини пензије у зависности од радног стажа, а за стаж преко 40 година повећава износ пензије. Једно од важних обележја новог система обрачуна је смањење разлике у пензији између пензионера са истом радном историјом, без обзира на моменат када се пензионишу.

Нови начин обрачуна пензија је подстицајан и важан у борби против сиве економије, јер повећава значај висине уплаћених доприноса, без обзира да ли је обвезник на почетку радног века или непосредно пред пензионисањем. Због ових карактеристика метод „личног бода“ посебно је значајан и у условима ширења samozапослености.

Законским променама проширен је и обухват обавезним пензијским осигурањем. Уведена је обавеза плаћања доприноса за ангажовање преко ауторских хонорара и уговора о делу, као и за рад преко омладинских и студентских задруга, осим за млађе од 27 година који су на редовном

---

<sup>6</sup> Лични бод, просечна вредност бодова који се рачунају за сваку годину стажа и представљају однос између просечне плате појединца и просечне плате свих запослених.

школовању. Ангажовање преко уговора и кроз задруге је у претходном периоду такође био распрострањен начин за избегавање плаћања доприноса. Законом је уведена и могућност да пензијско осигурање могу да уплаћују сви који то желе, независно од радног/власничког статуса. Реформисан је и начин обрачуна пензија за посебне бенефициране категорије, који је постао експлицитнији и мање привилегован.

Значајне промене извршене су и у области инвалидских пензија. Уведено је утврђивање инвалидности по концепту опште инвалидности уместо неспособности да се обавља сопствени посао, а предвиђена је и редовна ревизија инвалидских пензија. Укинута је право на накнаду услед смањења радне способности и ограничене су накнаде за затечене кориснике II и III категорије инвалидности.

Промене у осигурању пољопривредника требало је да барем делимично разреше зачарани круг неплаћања доприноса и дефицита у фонду пољопривредника. Уместо ранијег решења да су сви чланови пољопривредног домаћинства обавезно осигурани, што је за вишечлана пољопривредна домаћинства представљало значајан терет, уведена је обавеза осигурања за само једног члана домаћинства. За оне који су нагомилали дугове понуђено је да не морају да измире дуговања у претходном периоду, али да се онда тај период не рачуна ни у пензијски стаж. Поред тога, основица и стопа доприноса су изједначени са најнижом основицом и стопом у другим фондовима.

Законске промене пратила је интензивна комуникација, пре свега са синдикатима запослених, уз бројне презентације нових решења и дискусије са надлежним комисијама. Промене су и званично прихваћене на Економско-социјалном савету, од стране сва три највећа синдиката.

Према оцени Светске банке „одважне промене у пензијском систему у Србији, које су спроведене у два наврата, током 2001. и 2003. године спадају међу најважнија достигнућа у укупном реформском програму”<sup>7</sup>

У другој половини 2003. године почео је и рад на припреми закона о добровољном осигурању, за који се очекује да ће се убрзо наћи пред републичким парламентом.

У конципирању стратегије реформи учествовао је тим Светске банке. У конкретном раду на реформама њени експерти су највише радили на припреми добровољног осигурања. У целини, ова сарадња се може

---

<sup>7</sup> *Serbia and Montenegro, Recent Progress on Structural Reforms*, World Bank, November 2003, стр. 22.

оценити као позитивна, уз уважавање аргумената на обе стране и уз настојање Банке да отвори могуће опције, а не да их наметне.

## ПРОПУСТИ И/ИЛИ ДАЉИ НЕОПХОДНИ КОРАЦИ У РЕФОРМИ

Као што се може видети из примера развијених земаља, пензијско-инвалидски систем постављен на темељу текућег принципа финансирања, пролази кроз сталне реформе. Један од начина на који би систем, у условима старења становништва и погоршања односа између оних који потенцијално доприносе и оних који примају пензије могао да функционише, је његово стално мењање, прилагођавање висине пензије и „погоршавање” услова за стицање пензије. Из политичких разлога ово међутим није једноставно, имајући у виду да све бројнија старија популација представља велико бирачко тело.

Неки ефекти реформи пензијско-инвалидског система у Србији могу се илустровати подацима према којима је 2004. године започело смањење броја инвалидских пензионера, укупан број пензионера у фонду запослених се смањио за 54 хиљаде, стопа замене се смањила на 66%, од доприноса који се плаћају на име ангажовања кроз задруге и путем уговора 2004. године је прикупљено преко 3 милијарде динара, а почело је и са уплатама добровољног осигурања (за тзв. продужено и допунско осигурање уплаћено је преко 1 милијарде динара). Просечна пензија достигла је 2004. године око 130 евра, а у односу на 2000. годину реалан раст пензија је преко 85%.

Због велике инерције која је својствена пензијско-инвалидском систему, ниске запослености и раширене сиве економије, ефекти реформи су, међутим, релативно спори и недовољни за комплетнију финансијску стабилизацију система. Удео издатака за пензије<sup>8</sup> је последњих година стабилизован на приближно 11,6% ГДП, а смањен је и дефицит за исплату пензија<sup>9</sup> са 3.2% 2002. године на 2.4% 2004. године<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Треба разликовати издатке за пензије и издатке пензијског фонда у које, поред пензија, улазе и туђа нега и помоћ за стара и инвалидна лица, здравствена заштита пензионера, административни трошкови, курсне разлике и камате по основу кредита Фонда за развој итд.

<sup>9</sup> Такође треба разликовати трансфере из буџета од дефицита. У трансфере из буџета тако улазе и законске обавезе буџета за исплату виших доприноса за обвезнике са бенефицираним стажом, исплата старог дуга пензионерима и слично.

<sup>10</sup> Ј. Бајец и К. Станић – *The Serbian Pension System Assessment, draft, 2005.*

Оптимистички посматрано, на средњи рок, проблем финансирања пензија ће ублажити повећање запослености и смањењем сиве економије. На дуги рок остају, међутим, проблеми везани за старење становништва. Отуда се у будућности може очекивати даље продужење старосне границе за пензионисање, поготову за жене, промена индексације пензија, даље преиспитивање права.<sup>11</sup> На дуги рок, притисак може ублажити и увођење додатних стубова осигурања. Поновно разматрање увођења другог стуба треба базирати на пажљивој евалуацији искустава других земаља у транзицији, али тек након што Србија буде у стању да поднесе транзиционе трошкове његовог увођења.

Једна од важних промена на кратак рок може се очекивати у домену консолидације фондова. Србија је, наиме, једина земља у региону која и даље има три одвојена пензијско-инвалидска фонда. Влада Србије је средином 2004. године донела одлуку о консолидацији, која ће се одвијати најпре на административном, а затим и на финансијском плану. Нема дилеме да фонд запослених и фонд самосталних делатности треба да постану јединствен фонд. Препрека њиховом обједињавању су дугови у фонду запослених, који и даље исплаћује пензије са готово двомесечним кашњењем. Препрека за овај део консолидације су такође и отпори који се јављају међу осигураницима фонда самосталних делатности и њихове аспирације да „вишак” средстава овог фонда, који је резултат његове повољне старосне структуре (5:1), користе за кредитирање бизниса.

Дилема остаје, међутим, везана за присаједињење фонда пољопривредника јединственом пензијском фонду и генерално преиспитивање обавезности пензијско-инвалидског осигурања пољопривредника. Са доношењем закона 2003. године постојала је, наиме, нада да ће олакшице предвиђене законом подстаћи регуларне уплате доприноса и смањити дефицит у овом фонду. То се није догодило, између осталог и зато што је потпуно изостала контрола уплате доприноса. С друге стране, међу једним делом пољопривредника је дубоко раширено уверење да је добровољно осигурање боље решење. У случају прихватања ове опције, држава би из буџета морала да преузме комплетно финансирање преко 214 хиљада пензионера из овог фонда и да дефинише посебна/другачија решења у домену социјалне заштите старих пољопривредника.

---

<sup>11</sup> Више о томе Б. Мијатовић и други – Унапређење социо-економског положаја старих у Србији, Економски институт, Београд, 2004



Планирано унапређење информатичког система и реорганизација матичне евиденције осигураника, уз техничку помоћ Светске банке, требало би да допринесе унапређењу система у целини, али и да омогући лакшу контролу доприноса.

Гордана Матковић и Снежана Симић

## Реформа друштвене инфраструктуре

Гордана Матковић

### РЕФОРМА МРЕЖЕ СОЦИЈАЛНЕ СИГУРНОСТИ И СОЦИЈАЛНЕ ЗАШТИТЕ

#### **Затечено стање**

Сиромаштво у Југославији је драматично порасло током деведесетих година прошлог века, средњи слој је нестајао, број сиромашних се удвостручио, уз све већи број оних који се налазе непосредно изнад линије сиромаштва. Према националним критеријума, мерено у односу на доходак по потрошачкој јединици, 2000. године испод границе сиромаштва се налазило преко трећине или близу 2,8 милиона становника Србије.<sup>1</sup> На повећање сиромаштва су свакако одлучујуће деловали пропадање привреде и драматично смањење друштвеног производа који се током деведесетих преполовио. Нередовна примања, а често и рад без плате, пропадање „социјалистичких гиганата”, кашњење или одсуство социјалне помоћи и пензија, нефункционисање здравства и неопходност да се многе раније „бесплатне” услуге плаћају, гурнуло је многа домаћинства испод границе сиромаштва.

У оваквим условима социјална политика се водила пре свега кроз директно субвенционисање неуспешних предузећа, са једне стране, и прописивање ниских цена основних производа и услуга (хлеб, млеко, уље, шећер, струја, кирија), са друге стране.

Истовремено, минимална мрежа социјалне сигурности је практично била разрушена. Социјална давања као што су дечији додаци каснили су више од две године, а остале накнаде између 26 и 32 месеца. Створени су дугови и у систему пензијско-инвалидског осигурања, борачко

---

<sup>1</sup> Г. Крстић – *Профил сиромаштва у Србији*, у „Сиромаштво и реформа финансијске подршке сиромашнима”, Министарство за социјална питања и ЦЛДС, Београд 2003, стр. 23

инвалидске заштите, нередовно је исплаћиван смештај корисника у установама социјалне заштите... Велика кашњења у исплатама, као и обезвређени и ниски износи материјалних накнада условили су и велико смањење броја корисника појединих права.<sup>2</sup> Додатно, због недостатка средстава, руинирани су домови за децу без родитеља, домови за старе и друге установе за смештај. Недовољно плаћени, препуштени сами себи и најчешће без могућности да пруже основну помоћ, запослени у социјалној заштити губили су мотивацију за рад, а ниво и квалитет услуга су значајно смањени.

Одсуство социјалне заштите условило је велику зависност најсиромашнијих од међународне хуманитарне помоћи. Захваљујући финансирању међународних организација у домену социјалне заштите почеле су да функционишу бројне невладине организације, уносећи нове методе рада и нове облике социјалних услуга. Неповезаност невладиног сектора са институцијама система онемогућавала је, међутим, преузимање и уношење у систем иновација, као и континуитет и одрживост заштите.

### Кораци у реформи

Непосредно након петооктобарских промена активности у области социјалне заштите одвијале су се на два колосека.

Први део активности је био **интервентне** природе, усмерен суштински на стабилизацију система. Започело је враћање нагомиланих вишегодишњих дугова, успостављање редовности у исплатама, поправљање стања у домовима за смештај... До краја 2003. године исплаћени су сви дугови у домену социјалних давања: за дечије додатке, материјално обезбеђење, туђу негу и помоћ, као и дугови у области борачко инвалидске заштите. Дугови су највећим делом исплаћени из донација, уз обавезу владе да успостави редовно финансирање ових права. Редовност у текућим обавезама је и успостављена, и то још током 2001. године. Истовремено, формиран је тзв. Фонд једнократне помоћи на републичком нивоу кроз који су, током прве две године, додатна донаторска, али и буџетска средства усмерена према најсиромашнијима.<sup>3</sup>

Успостављена је и координација хуманитарне донаторске помоћи, посебно оног дела који је био усмерен на поправљање стања у домовима.

<sup>2</sup> Иако је социјална ситуација била далеко неповољнија, број корисника се 2000. године преполовио у односу на почетак 1990-тих година.

<sup>3</sup> У више наврата су исплаћивани двоструки износи социјалних накнада како би се стање најугроженијих који су били евидентирани што ургентније поправило.

Током прве године значајна донаторска средства била су усмерена у снабдевање домова храном и лековима, али и трајним потрошним добрима, опремом за радионице, рачунарима итд. Најугроженији домови су потпуно реконструисани. Један број колективних центара за избегла и расељена лица је такође реконструисан и, с обзиром на то да су у њима остали махом стари, извршена је њихова пренамена у домове за стара лица, који су укључени у систем.

Други део активности био је усмерен на **формулисање реформи** у систему. Најпре су постављени стратегијски циљеви у домену социјалне заштите,<sup>4</sup> формиране су радне групе за рад на реформи и одржано је више националних и регионалних скупова ради постизања професионалног консензуса о реформама.<sup>5</sup>

Формулисани су и принципи развоја социјалне заштите који су се базирали на промењеној улози државе, на здравом финансирању и на већој одговорности појединца да обезбеди сигурност за себе и своју породицу.<sup>6</sup>

Промењена улога државе подразумевала је повлачење социјалне политике из предузећа и престанак, односно умањење субвенционисања основних производа и услуга, али и децентрализацију, и то у смислу да држава не треба да буде једини финансијер, организатор и пружалац услуга у социјалној сфери.

Као важан принцип постављена је и рационализација средстава и одрживост социјалне заштите, која подразумева да се права морају ускладити са финансијским могућностима друштва, те да помоћ треба да буде доступна свима на једнак начин и усмерена на оне који су заиста угрожени.

Принцип веће одговорности појединца да обезбеди сигурност за себе и своју породицу даје већи значај активним мерама социјалне политике и оним мерама у домену социјалне заштите које неће подстицати дугорочну или чак вишегенерацијску зависност од социјалне помоћи државе.

Из ових основних постулата произлазило је да у домену накнада промене треба да се крећу у правцу успостављања апсолутне линије сиромаштва једнаке на целој територији Србије чија ће се реална вредност

<sup>4</sup> Г. Матковић – *Реформе социјалног сектора*, у „Стратегија реформи”, ЦЛДС, 2001.

<sup>5</sup> У току 2001. године одржано је 5 регионалних конференција, које је пратило издавање билтена о реформама у социјалној заштити.

<sup>6</sup> Б. Мијатовић – *Начела нове социјалне политике*, у „Стратегија реформи”, ЦЛДС, 2001, стр. 63.

одржавати индексирањем трошкова живота, уз континуирани приступ правима и боље таргетирањем корисника. Да би се сагледали недостаци постојећег система и припремиле промене, али и да би се добила што боља представа о животном стандарду и сиромаштву, покренута је и средином 2002. година спроведена Анкета о животном стандарду (АЖС) на узорку од преко 6300 домаћинстава и додатно на 500 домаћинстава која су примала социјалну помоћ (материјално обезбеђење).

С друге стране, ради планирања буџетских средстава промене критеријума за социјалну помоћ су пилотиране помоћу донаторских средстава. На бази нових критеријума утврђени су спискови корисника којима је помоћ исплаћивана из средстава DIFID-а и Светске банке.

У домену услуга у социјалној заштити промене би требало да се крећу у правцу децентрализације, деинституционализације и развоја алтернативних облика социјалне заштите, укључивања невладиног сектора у домен пружања услуга и повезивања свих актера који могу да пруже и активне и пасивне мере заштите, како на централном, тако и на локалном нивоу. Промене су, дакле, у овом домену требало да обезбеде доступност услуга, њихово дизајнирање у складу са потребама корисника и могућност избора.

Спровођење реформи у области услуга одвијало се кроз два механизма: реформске пројекте и посебне фондове за финансирање пројеката на локалном нивоу.

У току 2002. године започет је рад на више **реформских пројеката**: стратегија развоја хранитељства (упутства за реализацију програма, регионални едукативни семинари за запослене, припрема садржаја едукације за хранитеље, стварање регионалних мрежа, покретање националне и регионалне кампање, промена износа накнада за хранитеље, припрема промене одговарајуће законске регулативе), трансформација институција (сагледавање могућности да у процесу смањења броја институционализованих корисника институције почну да се баве пружањем алтернативне социјалне заштите – отварање дневних боравака за лица са посебним потребама, формирање регионалних центара за хранитељство, склоништа, куће на пола пута<sup>7</sup>...), развој интегралне социјалне заштите на локалном нивоу (анализа ситуације и оснаживање

---

<sup>7</sup> Куће на пола пута су намењене младима који са 18 година, односно по завршетку школовања, по сили закона напуштају дом за децу без родитељског старања или хранитељску породицу. Често без посла, или са малом платом, одједном се нађу без институционалне, али и било које друге подршке. Куће на пола пута су заправо прелазно решење између дома/хранитељске породице и потпуно самосталног живота.

капацитета, уз покретање у пет општина пилот програма за заједничку акцију у домену заштите од злостављања, малолетничке делинквенције, бриге о деци без родитељског старања и деци у сукобу са законом) и развијање стандарда стручног рада, процедура и протокола како у центрима за социјални рад, тако и у одређеним областима (протоколи за поступање у случају злостављања, промена рада комисија за категоризацију деце са посебним потребама, трговина људима...).

Као механизми за развој алтернативне социјалне заштите и за промене на локалном нивоу и за укључење невладиног сектора у пружање услуга формиран су најпре Фонд за финансирање инвалидских удружења (2002. године), а затим и Фонд за социјалне иновације (2003. године). Оба фонда представљају механизме за децентрализацију и реформу система, јер финансирају пројекте на локалном нивоу и нове алтернативне услуге које нису део система или нису довољно развијене. Такође, оба механизма подстичу партнерство владиног и невладиног сектора, давањем приоритета заједничким пројектима, а подстичу и преношење добре праксе. Типични пројекти финансирани кроз ова два фонда су: дневни боравци за децу са посебним потребама, куће на пола пута, помоћ у кући, развој локалних протокола и планова акције за борбу против злостављања, пројекти инклузије за особе са инвалидитетом, дневни боравци за ромску децу... Током две, односно три године функционисања ова два фонда финансирано је преко 300 локалних пројеката.

### **Законске промене и стратегијски документи**

Почетком 2002. године донет је **Закон о финансијској подршци породицама са децом**. Једно од основних обележја овог закона је јасно раздвајање мера социјалне од мера популационе политике. Према ранијим решењима,<sup>8</sup> износ дечијег додатка се разликовао у зависности од реда рођења детета, а деца вишег реда рађања су остваривала универзално право на нисконаталитетним подручјима. Новим законом дечији додаток је дефинисан као мера социјалне политике, укинута је универзално право на дечији додаток, износ додатка је изједначен за сву децу, а прецизнијим дефинисањем прихода и имовине који се узимају у обзир приликом утврђивања права обезбеђено је боље таргетирање

<sup>8</sup> Закон о друштвеној бризи о деци (Службени гласник РС, бр. 49/92, 29/93, 53/93, 67/93, 28/94, 47/94, 48/94, 25/96 и 29/01).

сиромашних.<sup>9</sup> Новим законом у повољнији положај су стављене породице са децом са посебним потребама и самохрани родитељи, али и хранитељи и старатељи, како би се и на овај начин подстакла ванинституционална заштита деце без родитељског старања.

Закон је такође укинуо регионалне разлике у критеријумима утврђујући јединствен цензус за читаву територију Србије, обезбедио је одржавање реалне вредности давања (кроз индексирање накнада и цензуса трошковима живота) и омогућио континуирани приступ овом праву.<sup>10</sup> Као посебна мера подстицања рађања уведен је, пак, родитељски додатак – једнократно давање приликом рођења детета. Нови закон је предвидео и оштрију казнену политику према послодавцима и одговорним лицима уколико издају неистиниту потврду о приходима подносиоца захтева за дечији додатак, као и према одговорним лицима у општинској, односно градској управи, уколико ненаменски користе средства за исплату права.

Измене и допуне закона о социјалној заштити и обезбеђењу социјалне сигурности грађана припремљене су још крајем 2002. године, али су усвојене тек средином 2004. године. Као и претходни, и овај закон је укинуо разлике по општинама у критеријумима за доделу накнада (социјалне помоћи, односно материјалног обезбеђења) и увео јединствену апсолутну линију сиромаштва на републичком нивоу, обезбеђујући одржање реалне вредности накнада индексирањем трошкова живота и континуирани приступ правима. Законским променама је утврђена нова, нешто реалнија еквивалентна скала, а за радно способне кориснике ограничен је приступ праву на 6 месеци у току календарске године. Такође, знатно је повећан износ права на туђу негу и помоћ за стара и инвалидна лица, смањујући разлику у износу исплаћиваном кроз пензијско-инвалидски систем. Прецизирани су и неки законски критеријуми за хранитељске породице, а уведен је и појам професионалног хранитељства, иако лимитиран само на запослене који у процесу деинституционализације евентуално остају без посла. Као иницијални корак за другачији третман корисника њихови представници су укључени у управне одборе установа за социјалну заштиту.

У току 2003. године припремљен је и **Породични закон**, који је недавно усвојен (фебруар 2005. године). Са аспекта система социјалне

<sup>9</sup> Према новим законским решењима приликом утврђивања материјалне ситуације породице узимају се у обзир сви приходи, штедња и имовина, а не само плате и пензије.

<sup>10</sup> Истовремено, промена процедуре у исплати омогућила је буџетске уштеде од преко 200 милиона динара годишње.

заштите посебно значајне новине у овом закону су, пре свега, у промењеној улози центара за социјални рад у породично правној заштити, увођењу плурализма услуга и у дефинисању и формулисању мера заштите против насиља у породици.

**Стратегија за смањење сиромаштва**<sup>11</sup> усвојена је крајем 2003. године, као документ који је у склопу утицаја транзиције и економског развоја на сиромаштво посебно сагледао улогу појединих сектора (запосленост, образовање, здравство, социјална заштита, екологија...) и положај појединих угрожених група (избеглице и расељена лица, Роми, жене, деца...). Имплементација стратегије у свим областима је у току, уз мониторинг и евалуацију, и уз настојање да се изврши усклађивање мера и активности предвиђених стратегијом са процесом европских интеграција.

### **Пропусти и/или даљи неопходни кораци у реформи**

Током прве четири године транзиције **сиромаштво** у Србији је значајно смањено. Удео сиромашних према критеријуму дохотка по потрошачкој јединици смањено се на 14,5%, а према критеријуму потрошње, примеренијем за земље у транзицији, на приближно 10,6%.<sup>12</sup> Реални пораст плата, пензија и других примања извукао је многа домаћинства изнад линије сиромаштва, смањујући сиромаштво, пре свега, у урбаним подручјима. Густина домаћинстава непосредно изнад линије сиромаштва остала је, међутим, значајна, указујући да и релативно мала погоршања животног стандарда могу да угрозе релативно значајан део популације. Уколико би се линија сиромаштва подигла за 25%, број сиромашних би се удвостручио<sup>13</sup>. Као најугроженије групе издвајају се незапослени и недовољно образовани, а на нивоу домаћинстава посебно су угрожена домаћинства са већим бројем чланова и старачка домаћинства са само једним приходом. Најсиромашнији живе на селу и у мање развијеним регионима. Додатно, као посебно рањиве групе које се анкетама општег типа не могу ни обухватити издвајају се Роми, избегла и расељена лица и особе са инвалидитетом.

Поново успостављање минималне мреже социјалне сигурности сасвим је сигурно олакшало положај најсиромашнијих. Као што су

<sup>11</sup> *Стратегија за смањење сиромаштва*, Влада Републике Србије, 2003.

<sup>12</sup> Г. Крстић - *Профил сиромаштва у Србији*, у „Сиромаштво и реформа финансијске подршке сиромашнима”, Министарство за социјална питања и ЦЛДС, 2003, стр. 23

<sup>13</sup> *Стратегија за смањење сиромаштва*, Влада Републике Србије, 2003., стр.9



истраживања на бази АЖС из 2002. године показала социјална помоћ у Србији је добро таргетирана, чак боље него у другим земљама у региону и представља релативно значајан део потрошње сиромашних, знатно већи од осталих трансфера.<sup>14</sup> Анализа претходних резултата анкете из 2003. године показује и побољшање таргетираности дечијих додатака након доношења новог закона.<sup>15</sup> Као основне мане у домену накнада могу се означити врло низак обухват становништва накнадама за материјално обезбеђење (социјалну помоћ),<sup>16</sup> ниски износи помоћи и неадекватне скале еквиваленције, које фаворизују мала домаћинства. Изменама Закона о социјалној заштити и обезбеђењу социјалне сигурности грађана направљен је изванредан позитиван помак у односу на све набројане недостатке. Након анализе ефеката ових промена и обезбеђења адекватног буџетског простора у наредном периоду потребно је даље ширење овог најефикаснијег социјалног трансфера.<sup>17</sup> Мера његовог ширења зависи, међутим, и од административног капацитета локалних центара за социјални рад. У овој сфери треба размотрити и предлоге за измештање дела послова везаних за прикупљање документације у општине, које већ администрирају дечије додатке. Такође, приликом разматрања могућности за ширење обухвата материјалног обезбеђења треба имати у виду да оно може узроковати значајно „цурење” буџетских средстава, уколико паралелно не дође до смањења сиве економије.

Додатно, како истраживања показују да преко половине сиромашних који не примају социјалну помоћ заправо нису информисани о својим правима или не знају како да поднесу захтев за остваривање права,<sup>18</sup> у овом домену је неопходна активнија улога свих актера у социјалној заштити. Очито је, такође, да центри за социјални рад морају више да се ангажују на теренском раду, али и да сарађују са другим актерима како на централном, тако и на локалном нивоу. Многи проблеми у области социјалне заштите су међуресорски по својој природи и захтевају

<sup>14</sup> Б. Милановић - *Социјални трансфери; неједнакост*, у „Сиромаштво и реформа финансијске подршке сиромашнима”, Министарство за социјална питања и ЦЛДС, 2003, стр. 51

<sup>15</sup> Г. Крстић - *Сиромаштво у Србији у 2003. и анализа дечијих додатака*, интерни материјал Министарства за социјална питања, 2004.

<sup>16</sup> Према студији Светске банке о сиромаштву у Србији основни проблем социјалне помоћи није таргетираност већ грешка „искључења”, односно недовољан обухват сиромашних. World Bank “Serbia and Montenegro Poverty Assessment” Vol. II, стр. 137

<sup>17</sup> Неке предлоге за даље промене видети у Б. Мијатовић - *Предлог реформи финансијске помоћи сиромашнима* у „Сиромаштво и реформа финансијске подршке сиромашнима”, Министарство за социјална питања и ЦЛДС, 2003, стр. 111-128

<sup>18</sup> Б. Милановић - *Социјални трансфери; неједнакост*, у „Сиромаштво и реформа финансијске подршке сиромашнима”, Министарство за социјална питања и ЦЛДС, 2003, стр. 61

повезивање са сектором образовања, здравства и запошљавања. Ово је поготово значајно уколико акценат у социјалној политици у целини треба у већој мери да буде на активним мерама.

У претходне четири године недовољно је анализиран и измењен систем подршке **особама са инвалидитетом**, поготову у сфери накнада, које су релативно ниске и разликују се у различитим деловима система (социјална заштита, пензијско-инвалидско осигурање и борачка заштита). Извесни помаци су ипак учињени у домену промена ставова и подизања свести о људским правима особа са инвалидитетом, потреби толеранције, праву на укљученост и партиципацију, а посебно у домену квалитета и подстицања појединих услуга на локалном нивоу. Национална стратегија за особе са инвалидитетом, чија је израда у току, требало би да, између осталог, одговори и на ова питања.

У области реформе система услуга потребно је још одлучније кретање у правцу деинституционализације и трансформације институција. Истовремено, рекатегоризација институција социјалне заштите и рекатегоризација корисника нису ни започети, између осталог и што још увек није успостављен професионални консензус о потреби превазилажења класичне „категоризације” и успостављања категорија потреба. У сфери даље реформе социјалних услуга посебно је значајно анализирати резултате реформских пројеката и пилотирања кроз Фонд за социјалне иновације, како би се на основу тих сазнања даље унапредила легислатива у области социјалне заштите. У овом контексту такође је потребно посебно пажљиво сагледати ограничења и могућности даље децентрализације.

Недовољно развијене **контролне функције** на централном нивоу онемогућавају даље унапређење социјалне заштите, а представљају и препреку за наставак процеса децентрализације. Њихово успостављање и јачање смањиће и проблем корупције и злоупотребе у систему, који такође у претходном периоду нису били довољно у фокусу ангажовања.

Најзад, као и у другим деловима социјалног сектора, један од изазова и у области социјалне заштите биће **„постављање корисника у центар система”** и у том контексту промена ставова актера који пружају услуге у овом домену. Чини се да ће постављање ученика у центар реформи у образовању или, на пример, пацијената у центар здравственог система бити далеко једноставније. По правилу, наиме, корисници социјалне заштите нису интересна групација, искључени су често из

партиципативних процеса, немају приступ центрима моћи и не умеју да артикулишу своје захтеве. То је свакако и један од разлога зашто су 2000. године управо према корисницима социјалне заштите, релативно посматрано, наслеђени највећи дугови државе. Другачији однос државе према онима којима је помоћ потребна и промена ставова и понашања запослених у социјалној заштити је дугорочан процес, тешко се могу постићи изменама законске регулативе<sup>19</sup> и захтеваће велики број различитих инструмената и подстицаја, али и едукацију професионалаца и шире јавности.<sup>20</sup>

### Улога међународних институција и донација

Као што се могло и очекивати, у прве две године транзиције донације у сектору социјалне заштите су биле значајне<sup>21</sup> да би се затим смањиле са повлачењем хуманитарне помоћи и већом оријентацијом на развојне пројекте и програме. Већина донатора је настојала да прати рад владе и да одговори на захтеве формулисане кроз донаторске конференције.

Од међународних организација најпроминентнију улогу имала је Светска банка. Сарадња са Светском банком у целини се може позитивно оценити. Експертски тим банке је пружао подршку влади, стављајући на располагање своје стручне капацитете, уважавајући професионалне аргументе, специфичности Србије, без наметања унапред припремљених решења.

У целини, као основни недостатак може се означити недовољна међусобна координација донатора, који пред државу, која објективно нема велике капацитете за међународну сарадњу, постављају превелике захтеве.

---

<sup>19</sup> В. Бошњак - *Social services – the heart of social protection reform*, интерни документ Министарства за социјална питања, стр. 7

<sup>20</sup> Из тих разлога сви реформски пројекти садрже и образовне пакете за професионалце, а доношење и почетак примене нових законских и подзаконских решења такође су праћени процесима обуке.

<sup>21</sup> Највећи донатори у области социјалне заштите су у протеклом периоду били Влада Норвешке, Влада Републике Италије, Влада Велике Британије, Влада Швајцарске, Светски програм за храну, ЕСНО, УНИЦЕФ, УНХЦР. Капацитет Министарства за социјална питања помагао је и УНДП.

Снежана Симић

## РЕФОРМА СИСТЕМА ЗДРАВСТВЕНЕ ЗАШТИТЕ

### Наслеђени систем здравствене заштите

У Републици Србији се последње деценије двадесетог века водила политика очувања свих капацитета и запослених у систему здравствене заштите, као и свих законом утврђених права на здравље у нади да ће доћи до економског опоравка и да ће бити могуће очување свих ресурса без великих социјалних потреса. Како се у међувремену социјално-економска ситуација у земљи драматично погоршавала, систем здравствене заштите се стихијски прилагођавао насталим променама, уз урушавање основног капитала (зграда и опреме), недостатак лекова и санитетског материјала, драстичан пад квалитета здравствених услуга, опадање њиховог коришћења, неформална плаћања и корупцију, превођење пацијената и дела опреме из државног у приватни сектор здравства и следствено погоршање здравственог стања становништва.

За систем здравствене заштите је била, а у великој мери је и сада карактеристична добро развијена мрежа здравствених установа, изузетно повољна обезбеђеност становништва здравственим кадром и болничким постељама, фрагментација здравствених служби уз увођење низа клиничких специјалности, формализован приступ промоцији здравља и превенцији болести, немотивисаност за рад и мала професионална сатисфакција здравствених радника. Ниска продуктивност, неефикасност и неуједначен квалитет здравствених услуга пружених становништву су последица оваквог стања.

И поред значајног издвајања за здравствену заштиту из бруто домаћег производа, како државног сектора, тако и укупних трошкова који према проценама износе и до 10% ГДП, овај систем је суочен са сталним проблемима у финансирању. Приходи Републичког завода за здравствено осигурање су недовољни за сервисирање свих права због ниског нивоа друштвеног производа, развијеног неформалног сектора, наслеђених дугова, некомплетног прикупљања доприноса као последица финансијске недисциплине, неразвијеног информационог система осигурања и административних слабости. Средства из буџета Републике којима се финансира здравствена заштита избеглица, интерно

расељених лица и незапослених, иако повећана последњих година, још су увек недовољна.

Раскорак између широког обима права и финансијских могућности да се она задовоље угрожава основне принципе функционисања система. Доступност здравствених услуга је ограничена значајним плаћањем из џепа корисника, посебно за сиромашно становништво и друге рањиве групације (старе, инвалиде, Роме, избеглице и интерно расељена лица). Из студије процене сиромаштва у Србији рађене 2003. године, преко 30% становника је навело високе трошкове за здравствену заштиту и недостатак осигурања као основне разлоге за смањену доступност здравствених услуга.

Када се анализира здравствено стање становништва, високо учешће кардиоваскуларних и малигних болести у структури умирања указују на раширено присуство фактора ризика из понашања (пушење, алкохол, гојазност, неправилна исхрана, физичка неактивност) и из спољне средине (загађен ваздух, вода и земљиште). Ризично понашање је најчешће међу одраслим становништвом, посебно мушкарцима и рањивим популационим групама. Ови узроци умирања су познати и као превентабилни, односно превремени морталитет пошто се могу успешно превенирати промоцијом здравља и превентивним мерама и активностима.

### **Законодавни оквир за реформу**

Усвојени су основни документи који представљају основу за извођење реформе у систему здравствене заштите. Документ **Здравствена политика Србије** је настао из потребе да се дефинишу основни циљеви и правци развоја здравствене заштите. Усвојила га је Влада фебруара месеца 2002. године и има седам циљева који се односе на: очување и унапређење здравственог стања становништва, правичан и једнак приступ здравственој заштити, постављање корисника (пацијента) у центар система здравствене заштите, постизање финансијске и институционалне одрживости система, побољшање ефикасности и квалитета рада уз дефинисање посебних националних програма у области кадрова, мреже установа, процене здравствених технологија и побољшање медицинског снабдевања, дефинисање улоге приватног сектора и унапређење кадровске базе у систему здравствене заштите.

Појава међународних партнера наметнула је потребу за дефинисањем јасне визије развоја система. **Визија система здравствене заштите у Србији** је формулисана уз учешће свих кључних актера у систему здравствене заштите – тима Министарства здравља укључујући и министра, представника Републичког завода за здравствено осигурање и Института за заштиту здравља Републике Србије и има девет водећих принципа. Општа визија здравственог сектора полази од неколико премиса:

- Будући систем здравствене заштите у Србији ће се развијати из постојећих капацитета и наслеђене традиције;
- Убудуће, принцип солидарности биће најважнији за доношење одлука и избор решења, те се мора континуирано поштовати на свим нивоима. Корисник здравствене заштите увек мора да буде у центру пажње оних који доносе одлуке на политичком, административном и професионалном нивоу, као и давалаца здравствених услуга;
- Иако циљ мора да буде усмеравање свих неопходних ресурса за обезбеђивање најбоље могуће здравствене заштите, развој у наредним годинама би требало да има у виду финансијска ограничења условљена економским могућностима земље. О овој чињеници мора се отворено дискутовати, како у политичким институцијама, тако и у јавности;
- У току следеће деценије, контролисана промена од садашњег система требало би да доведе до таквог система у коме ће заједничко деловање јавног и приватног сектора у пружању здравствених услуга обезбедити становништву систем здравствене заштите у коме ће се у оквиру делотворне организације и реалних ресурса обезбедити једнак приступ основном пакету здравствених услуга. Такве услуге биће базиране на модерној технологији и савременим научним методама, подржане ефективним превентивним и промотивним активностима.

Радна верзија **Стратегије реформе система здравствене заштите у Републици Србији до 2015. године** са акционим планом је базирана на претходним документима и заједно са њима представљена у публикацији Министарства здравља „**Боље здравље за све у трећем миленијуму**“. Овом стратегијом је постављена платформа за активности у здравственом сектору са дефинисаним приоритетима на основу процене и анализе здравственог стања становништва. Установљени приоритети у

реформи система здравствене заштите су смањивање превентабилног морбититета и превременог морталитета становништва, усклађивање права из здравственог осигурања са материјалним могућностима друштва и стварање модерног, одрживог, децентрализованог и транспарентног система здравствене заштите.

У међувремену је припремљен и нацрт неколико специфичних стратегија у систему здравствене заштите – Стратегија обезбеђивања довољних количина безбедне крви, Стратегија контроле дувана, Стратегија безбедне хране и Стратегија јавног здравља док је Национална стратегија за борбу против HIV/AIDS-а већ усвојена на Влади.

Један од системских закона – Закон о лековима и медицинским средствима који је рађен у сарадњи са европским експертима и хармонизован за захтевима ЕУ је усвојен (Службени гласник Републике Србије, број 84/2004), док су предлози друга два системска закона (Закон о здравственој заштити и Закона о коморама здравствених радника) у парламентарној процедури. Закон о здравственом осигурању је прошао јавну расправу и у септембру ће бити предложен Влади Републике Србије. Поред наведених, усвојени су и Закон о заштити становништва од заразних болести и Закон о санитарној инспекцији.

### **Досадашње рефомске промене**

Реформа система здравствене заштите је каснила после октобарских промена 2000. године у односу на друге друштвене подсистеме и практично је започета 2002. године. За три године је постигнуто да се у здравству ради у пристојним условима, са довољно најважније опреме и потрошног материјала. Међутим, сами здравствени радници, њихова мотивисаност и професионална сатисфакција се нису значајно променили и за те промене ће бити потребан дужи временски период.

Здравствене установе су опремљене модерном опремом, започета је грађевинска реконструкција и уређење простора у двадесетак општинских болница и у многим домовима здравља, купљено је 150 возила хитне медицинске помоћи, а клиничко болнички центри су опремљени дијагностичком опремом најсавременије технологије. Постигнута је боља снабдевеност лековима и санитетским материјалом, уз истовремену примену мера за рационализацију потрошње, посебно лекова

установљавањем „позитивне листе лекова“ и увођењем информационог система за праћење њихове потрошње.

Развијено је двадесетак водича добре клиничке праксе за најчешћа обољења и стања која се срећу на нивоу примарне и секундарне здравствене заштите. Они служе као протоколи за рад лекарима и омогућавају знатну рационализацију ресурса.

Механизми поштовања права пацијената су унапређени увођењем заступника права пацијената (тзв. „пацијентовог адвоката“) на нивоу здравствених установа и на нивоу Министарства здравља и дефинисањем процедуре која се предузима у случају повреде ових права. У нацрту Закона о здравственој заштити је уведен посебан одељак са прецизно дефинисаним правима на здравље и правима пацијената базиран на Европској повељи о правима пацијената.

Објашњењем о унапређењу квалитета рада у здравственој заштити су дефинисани показатељи квалитета рада који се прате на нивоу здравствених установа, уведено је заказивање за дијагностичке процедуре, као и листе чекања за скупе интервенције чиме је приступачност ових услуга становништву побољшана. Обављено је испитивање задовољства корисника радом здравствене службе и резултати ових напора су већ доступни јавности, а биће коришћени при уговарању услуга и програма са Републичким заводом за здравствено осигурање.

Уведен је рестриктивни приступ давању сагласности на специјализације како би се смањила фрагментираност и уска специјализованост у систему здравствене заштите. Дефинисани су нови стандарди обезбеђености становништва и болничких постеља здравственим кадром, као и нови стандарди перформанси рада. У току је процена вишка броја запослених у систему здравствене заштите са тражењем најповољнијих модела решења за смањивање њиховог броја.

У току су и бројни национални програми и кампање који имају за циљ промоцију здравља и превенцију болести и поремећаја – Национална кампања против пушења и Национална кампања за превенцију кардиоваскуларних болести. У току је и израда водича за превентивне здравствене услуге као и јачање програма и пројеката раног откривања болести – посебно малигних обољења.



### **Међународни партнери у реформи система здравствене заштите**

Најзначајнији међународни партнер у реформи система здравствене заштите је током овог периода ЕУ преко Европске агенције за реконструкцију. Она је финансијски подржала десетак већих пројеката у износу од око 90 милиона евра. Пројекат управљања лековима, Пројекат развоја водича добре клиничке праксе, Подршка јавном здрављу у Републици Србији са оснивањем Школе јавног здравља, Јачање превентивних здравствених услуга, Развој здравственог информационог система, Пројекат обезбеђивања довољних количина сигурне и безбедне крви, Пројекат реконструкције 20 општинских болница у Србији, и неколико мањих – Оптерећење болестима и повредама у Србији и Процена здравствене службе.

Светска банка финансира пројекат „Здравство“ којим је обухваћена реконструкција здравствених центара у четири пилот подручја: Врању, Краљево, Ваљево и Зрењанину. Међународни Комитет Црвеног крста ове године завршава успешан пилот пројекат основних здравствених услуга у општини Краљево, а Канадска агенција за развој започиње са другим циклусом помоћи на Балкану који је усмерен на реформу примарне здравствене заштите и унапређења репродуктивног здравља младих. Од Глобалног фонда Уједињених нација су добијена средства за борбу против HIV/AIDS-а и увођење Директно опсервиране терапије (DOTs) за туберкулозу. Значајна је и билатерална помоћ многих земаља, посебно норвешке владе у едукацији из ургентне медицине и развоју информационог система за праћење потрошње лекова, донације јапанске владе у опреми високе технолошке вредности клиничким центрима као и помоћ Кине такође у опреми високе технолошке вредности. Значајно је напоменути да је успостављена координација на нивоу Министарства здравља међу партнерима тако да се пројекти не дуплирају и да се заједнички евалуирају резултати.

### **Будуће активности у реформи система здравствене заштите**

Имајући у виду да је најважнији аспект реформи свих друштвених подсистема, па и здравственог, реформа финансирања, важно је истаћи да овај аспект реформе система здравствене заштите значајно касни,

углавном због почетне инерције и неспремности Републичког завода за здравствено осигурање да предузме реформе. Промена у начину финансирања давалаца услуга од финансирања структуре (установа и кадрова) ка финансирању исхода или резултата рада је процес који нам тек предстоји. Предвиђено је да се резултати Пилот пројекта основних здравствених услуга у Краљеву са увођењем капитације (плаћање лекара у примарној здравственој заштити према листи опредељених пацијената) прошире на целокупан систем у 2006 години. Још увек није изабран најбољи начин финансирања болница, а консултант Светске банке који је тренутно ангажован, има задатак да предложи модел примерен нашој земљи. Решења се крећу од тзв. проспективног буџетирања болница до увођења дијагностички сродних група (ДРГс) као изоресусних категорија са дефинисаним трошковима за сваку групу болести.

Један од проблема у извођењу реформи здравственог система су капацитети и кадар, који се у периоду од 2001. године нису значајно повећали, али ни смањили, и у нескладу су са материјалним могућностима земље. И поред значајних улагања у здравствени систем протеклих неколико година, продуктивност, ефикасност и квалитет рада здравствене службе се због тога нису повећали. На захтев ММФ у припреми је Акциони план рационализације капацитета и кадрова којим ће се дефинисати нови стандарди обезбеђености становништва постељама и здравственим радницима и нови стандарди извршења. На основу њих ће се у периоду до 2010. године приступити смањењу броја постеља у болницама за акутну хоспитализацију (15%) и у болницама за лечење хроничних обољења и стања (10%), смањити број лекара у специјалистичко консултативним службама домова здравља и болницама (6%) и број административног и техничког особља (17%). Поједине службе, као што су медицина рада и стоматолошка здравствена делатност ће бити знатно редуковане. За рехабилитационе центре и фармацеутску здравствену делатност се размишља о приватизацији.

Није на одговарајући начин решен ни положај приватног сектора здравства који се стихијски развијао без одговарајуће регулативе и контроле, а данас представља (финансијски) моћан лоби који захтева равноправан статус у систему здравствене заштите, а који је немогуће успоставити због ограничених материјалних могућности Фонда осигурања и вишка капацитета и кадрова у јавном сектору. Једно од решења које је прихваћено је укључивање појединих давалаца услуга из

приватног сектора за којима постоји потреба у уговарање са осигурањем (тзв. *public/private mix*).

И на крају је потребно истаћи да важни аспекти реформе система здравствене заштите као што су реформа финансирања (осигурања), стално унапређење квалитета рада, акредитација здравствених установа и програма, лиценцирање здравствених радника и процена здравствених технологија зависе од усвајања нових системских закона за које до сада није било потребног концензуса. Иако је део припрема за успостављање ових за наше услове нових концепата већ обављен, сама примена захтева одговарајућа законска решења која у садашњим законима не постоје.

Борис Беговић и Милица Ђилас<sup>1</sup>

## Међународни односи

### УВОД

Свакако да су 1990-те године представљале деценију у којој су односи Србије, односно СР Југославије са светом били на најнижој тачки, а положај земље најнеповољнији у њеној новијој историји. Било је то време ратова за наслеђе СФРЈ, спољнополитичке изолације и санкција Уједињених нација према СР Југославији, бомбардовања од стране НАТО-а, економске и социјалне кризе, политичког ауторитаризма итд.

После демократских промена из октобра 2000. године отвориле су се перспективе радикалног побољшања односа Србије са светом и њеног укључења у међународне институције и интеграције. Очекивања становништва на том плану била су изузетно велика, нарочито у погледу позитивних последица те интеграције на животни стандард. Нове власти су чиниле мало на плану управљања тим очекивањима. Убрзо се показало да значајан део препрека пуној интеграцији у међународну заједницу није уклоњен. На пример, питање односа са Хашким трибуналом, односно испуњавања његових захтева отежавало је спољнополитичку позицију Србије и представљало је кључну препреку процесу успешне интеграције у међународне токове.

### ПРИБЛИЖАВАЊЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Несумњиво је да је први партнер Србије на путу ка пуној интеграцији у међународну заједницу Европска унија, па се тако и анализа

---

<sup>1</sup> Иако се ради о заједничком раду оба наведена аутора, вреди напоменути својеврсну поделу рада која је постојала при писању овог поглавља. Борис Беговић је обрадио одељке *Интеграција у међународне финансијске и економске институције* и *Вредновање досадашње интеграције у међународну заједницу*, а Милица Ђилас све остале одељке.

међународних односа Србије започиње разматрањем приближавања Србије Европској унији, односно Процеса стабилизације и придруживања. Пре октобра 2000. године, везе Србије, односно СР Југославије са Европском унијом сводиле су се на примање помоћи за демократизацију, независне медије и хуманитарне помоћи, будући да су сви други облици економске сарадње били онемогућени санкцијама. Након демократских промена у Србији, међутим, изолација се прекида, а СРЈ постаје, на Загребачком самиту у новембру 2000. године, пуноправни учесник Процеса стабилизације и придруживања (ПСП), што је оквир за придруживање који је ЕУ понудила земљама региона западног Балкана – Хрватској, Босни и Херцеговини, Македонији, Албанији и СРЈ/СЦГ. Унапређење односа са ЕУ са коначним циљем пријема у чланство постаје спољнополитички приоритет нове власти. С обзиром на чињеницу да се приближавање ЕУ нашло при врху листе политичких приоритета, али и да је, након периода десетогодишње изолације, интеграција у ЕУ уживала висок степен подршке међу грађанима, могао се очекивати бржи напредак ка успостављању уговорних односа са овом међународном организацијом од оног знатно споријег који је заиста и уследио. Србија и Црна Гора тек у априлу 2005. године добија позитивну оцену Студије о изводљивости, што значи да се почетак преговора о Споразуму о стабилизацији и придруживању може очекивати на јесен 2005. године, а само потписивање Споразума најраније на пролеће, а највероватније на јесен, следеће године. Анализа која следи ће покушати да размотри разлоге за спорост у одвијању процеса европске интеграције.

### **Србија и СЦГ у Процесу стабилизације и придруживања**

Процес стабилизације и придруживања (ПСП) замишљен је као приступ земљама југоисточне Европе (западни Балкан) који целом региону нуди перспективу чланства у ЕУ, али и омогућава свакој појединачној земљи да напредује брже уколико испуњава предвиђене услове. На сличан начин су дефинисани и услови – као скуп услова који важе за све земље, уз додатак специфичних услова за земље које су биле у међусобним сукобима. Најзначајнији заједнички услови су, у суштини, критеријуми дефинисани на Европском савету у Копенхагену 1993. године, који су важили и за земље централне и источне Европе које су већ приступиле ЕУ, и то су: стабилност институција које гарантују поштовање људских и мањинских права и демократских принципа и владавина

права, функционална тржишна привреда, као и способност преузимања обавеза које произлазе из чланства. Свим земљама ЈИЕ додатно је указано и на неопходност регионалне сарадње, као и на потребу привржености решавању отворених питања на миран и конструктиван начин, а за оне које су биле у међусобним сукобима који су окончани потписивањем мировних споразума предвиђено је поштовање свих обавеза које из њих произлазе. У случају СЦГ, то значи поштовање Ердутског, Дејтонскопариског и Кумановског споразума, али и обавезе сарадње са Трибуналом у Хагу која из њих произлази. Овакав приступ ЕУ показује жељу да се регион као целина унапреди и да све државе у њему постану стабилне демократски оријентисане, економски напредне, усмерене на регионалну сарадњу и дијалог и без жеље да отворена питања решавају оружаним сукобима.

Србија, односно СР Југославија/СЦГ, учинила је много у правцу испуњавања услова постављених ПСП. Политички живот у земљи је нормализован, иако је убрзо постало јасно да ће за уклањање одређених репресивних закона усвојених у претходном периоду (Закон о универзитету, Закон о информисању) бити потребна изградња нових, јаких и легитимних, правних и других институција, што је захтевало време.

У области економских реформи, учињен је цео низ одлучних потеза који су позитивно оцењени у европским и светским економским и финансијским круговима. Макроекономска стабилизација је остварена зачуђујуће брзо, као и либерализација цена и спољне трговине, започете су свеобухватне економске реформе са циљем унапређења техничких, правних и институционалних претпоставки за привлачење страних инвестиција и постизање здравог економског раста.

У погледу регионалне сарадње, СРЈ је постала фактор стабилности у региону и активан учесник у тражењу решења за постојеће проблеме, уместо да буде, као што је био случај до тада, неко ко „производи” нове проблеме. Успостављени су и/или подигнути на виши ниво дипломатски односи са бившим југословенским републикама, започет процес решавања отворених проблема (попут, на пример, питања сукцесије СФР Југославије) и активног учешћа у регионалним иницијативама и организацијама.

Напредак остварен у економским и политичким реформама довео је до успостављања Консултативне радне групе, радног тела карактеристичног за прву фазу ПСП и састављеног од стране представника

владе СРЈ (као и Србије и Црне Горе) и представника Европске комисије. Први састанак одржан је 23. јула 2001. године, а уследила су, током следеће године, још четири састанка, на којима је разматран остварени напредак у појединим областима. Након сваког састанка, Комисија је објављивала препоруке, којима је утврђивано шта је још у разматраној области потребно учинити за успех реформских процеса. После петог састанка Консултативне радне групе, одржаног у јулу 2002. године, механизам је прекинут, у очекивању наше стране да убрзо уследи позитивна оцена Студије о изводљивости, која би отворила врата преговорима о Споразуму о стабилизацији и придруживању. Како до таквог развоја догађаја није дошло, у јулу 2003. године поново су покренути технички разговори у форми Унапређеног сталног дијалога и, пре коначног добијања позитивне оцене Студије о изводљивости у марту 2005. године, одржано је чак шест састанака овог радног тела.

И поред чињенице да су учињени значајни кораци, процес приближавања ЕУ убрзо је запао у ћорсокак. Два су разлога за такав развој догађаја – обавеза сарадње са Хашким трибуналом и односи Србије и Црне Горе у заједничкој држави – најпре СРЈ, а потом, након преуређења односа и најпре потписивања Београдског споразума, а касније и усвајања Уставне повеље, и у државној заједници СЦГ. За разлику од САД, која је нагласак првенствено стављала на сарадњу са Хашким трибуналом, ЕУ је подједнако, ако не и више, инсистирала на договору Србије и Црне Горе о начину функционисања заједничке државе. Разлог за то је једноставан – напредак у односима са ЕУ врши се са циљем регулисања уговорних односа потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању, чије се одредбе, великом већином, баве успостављањем слободне трговинске зоне између СРЈ/СЦГ и ЕУ. Како би се у такав однос ушло, ЕУ жели да зна, најједноставније речено, на ком терену се игра утакмица – на терену заједничке државе, што претпоставља јасан договор о подели надлежности између нивоа заједничке државе и њених чланица, или, ако постоји царинска граница између Србије и Црне Горе, на посебним теренима република. Поред тога, преуређивање односа Србије и Црне Горе које је остварено Београдским споразумом је политички пројекат који је подржала ЕУ, па је разумљиво да је доследно спровођење договора било значајно за кредибилитет ове организације, првенствено за оне њене актере, попут високог представника за спољну политику и безбедност Хавијера Солане, који су посредовали у закључивању Споразума.

На почетку процеса транзиције, владајућа коалиција у Црној Гори није учествовала у савезној влади, нити је сматрала обавезујућим одлуке које ова влада, у којој је Црну Гору представљао опозициони политички блок, доноси. Овакво стање врло брзо је постало препрека за унапређење односа са ЕУ, и очекивало се да ће договор о преуређењу међусобних односа допринети превазилажењу проблема. Показало се, међутим, да ни Уставна повеља није успела да на задовољавајући начин да одговор на питање Брисела ко је са друге стране надлежан за обављање посла у ПСП и на којој територији ће се евентуални Споразум примењивати. Превазиђен је, додуше, проблем непризнавања владе – званична Подгорица учествује у институцијама успостављеним Уставном повељом, али не и проблем различитих економских система, односно политика, и става према њиховом усклађивању. Док је званични Београд, уз подршку Брисела, инсистирао да Повеља садржи одредбе о слободи кретања робе, услуга, људи и капитала на територији СЦГ, званична Подгорица је тврдила да тржиште није, односно да не би требало да буде јединствено, већ заједничко и да нема места притиску Европске уније да се изврши потпуна хармонизација економских система, односно политика. Учињен је, ипак, напор да се настала ситуација реши и то усвајањем Акционог плана за хармонизацију економских система Србије и Црне Горе којим су усаглашене царинске стопе за 93% производа, са изузетком одређеног броја пољопривредних производа. Ови производи су се показали као непремостив проблем – док у Црној Гори не постоји никаква политичка потреба да се, високим царинским стопама, штите пољопривредни произвођачи, будући да их нема, у Србији постоји око 500.000 пољопривредних домаћинстава, односно око два милиона људи, што условљава да влада Србије, у циљу стицања политичке подршке тог дела становништва, према питању снижавања царинске заштите за пољопривредне производе има сасвим другачији став.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> При томе су парцијални интереси везани за спољнотрговински режим далеко боље артикулисани у Црној Гори. Наиме, ванцаринска заштита (заснована на квантитативним ограничењима) далеко више погодује реализацији таквих интереса. Будући да оваква ограничења доводе до раста равнотежне цене на домаћем тржишту, поседовање дозволе за увоз, која се, наравно, издаје на нетранспарентан и неконкурентан начин, омогућава присвајање значајних ренти. Овакав систем ванцаринске заштите и алокације дозвола онемогућава и нове уласке, што омогућава опстанак таквих ренти. Релативно мали број оних који уживају такве ренте омогућава им да се добро организују и добро артикулишу свој интерес, како би овладали процесом формулисања релевантних економских политика, односно онима који доносе одлуке о тим политикама. Због тога и није успела „хармонизација”.



Акциони план усвајају скупштине Србије и Црне Горе и, тек из трећег покушаја, због немогућности да се постигне кворум, скупштина државне заједнице СЦГ, што је довољно да Европска комисија, у септембру 2003. године, отпочне рад на Студији о изводљивости, претпостављајући да ће договор о усклађивању царинске заштите за преостале производе ускоро уследити. Убрзо постаје јасно да ће до коначног договора тешко доћи, и то не само због различитих економских и политичких интереса Србије и Црне Горе по питању хармонизације пољопривредних производа, већ и због чињенице да у Србији долази до расписивања ванредних парламентарних избора у децембру 2003. године, а да се нова влада формира тек у марту 2004. године, што значи да црногорска влада до тада нема партнера за преговоре за решавање овог проблема – оваква констелација је савршено одговарала званичној Подгорици која није ни желела решавање овог проблема. Пошто ни нова влада није могла (или желела) да понуди решење које би прихватила и црногорска страна и ЕУ и тиме деблокира процес европских интеграција, решавање проблема на себе преузима ЕУ и одобрава СЦГ, у октобру 2004, „двоструки колосек” за придруживање ЕУ. То, суштински, значи могућност да Србија и Црна Гора одвојено преговарају о економским питањима и да неће бити даљих условљавања потпуном хармонизацијом економских система двеју република. Као показатељ чињенице да остаје привржена идеји заједничке државе, ЕУ ће са СЦГ потписати један Споразум о стабилизацији и придруживању, са два протокола која ће садржати економска питања, док ће се у јединственом делу разматрати политичка питања. Овакав приступ је омогућио наставак процеса интеграције у мери у којој је он био заустављен неусклађеношћу српске и црногорске економске политике, а прве позитивне резултате дао је већ у марту 2005. године, када је потписан је Споразум о текстилу између ЕУ и Србије.

Пре добијања позитивне оцене Студије о изводљивости било је, ипак, потребно разрешити још један проблем – проблем непосредних избора за парламент државне заједнице СЦГ, а које је Закон о спровођењу Уставне повеље предвидео за фебруар 2005. године. Много пре рока за одржавање избора, постало је јасно да у Црној Гори нема политичке воље за њиховим организовањем, а да у Србији нема јединственог одговора на овај проблем. Покушај да се проблем реши одлагањем избора за годину дана, током којих би у Црној Гори био одржан референдум о независности, пропао је у децембру 2004. године. Рок за одржавање избора је прошао без постизања договора о превазилажењу ове препреке,

што је довело до ситуације да се у марту месецу у Скупштини СЦГ, у суштини, нађу посланици чији је мандат истекао. Како је позитивна оцена Студије о изводљивости постајала извесна, расла је потреба да се нађе решење за овај проблем, који је онемогућавао Комисији ЕУ да у Студији посведочи постојање владавине права у СЦГ. Коначно, 7. априла је постигнут договор о промени Уставне повеље којим је одржавање избора за парламент државне заједнице повезано са одржавањем избора у Србији, односно Црној Гори, а за који је јавност сазнала свега два дана пре него што је потписан. Непуних недељу дана касније, 12. априла, уследила је позитивна оцена Студије о изводљивости.

Застој у процесу унапређења односа са Европском унијом није, међутим, настао само из разлога неусаглашености односа Србије и Црне Горе у заједничкој држави, већ и због незадовољавајуће сарадње са Трибуналом у Хагу (Међународни кривични трибунал за подручје бивше Југославије – ICTY). Од тренутка уласка ПСП, обавеза сарадње са Хашким трибуналу јасно је истакнута међу критеријумима чије је испуњавање важно за приближавање ЕУ. Иако се сарадња одвијала спорадично и без правног оквира до пролећа 2002. године, Европска унија није обустављала, нити претила обуставом ни макрофинансијске помоћи упућене СРЈ, ни средстава из ЦАРДС програма, нити је прекидала технички дијалог који се одвијао у оквиру Консултативне радне групе. Једина „претња” коју је ЕУ упутила СРЈ у вези са испуњавањем обавеза према Хашком трибуналом односила се на одржавање донаторске конференције у Бриселу у јуну 2001. године – док је САД своје учешће на конференцији условила изручивањем Слободана Милошевића Трибуналу, ЕУ учешће није доводила у питање, али је јасно ставила до знања да ће средства на самој конференцији обећати, а да ће их дати СРЈ тек када бивши југословенски председник буде изручен Хагу. Овакав став ЕУ у погледу сарадње са Трибуналом у Хагу суштински се не разликује од става САД – разлика би се могла приближно описати разликом која постоји између „доброг” и „лошег” полицајца – док је САД све време вршила притисак да се та сарадња успостави, претећи обустављањем помоћи, ЕУ је, без претњи да ће обуставити актуелну сарадњу, стављала до знања да ће за даље кораке на путу успостављања уговорних односа са ЕУ испуњавање обавеза према Трибуналу бити кључни услов.

У којој мери је сарадња са Хагом кључни услов за ЕУ, постало је јасно оног тренутка када је Комисија ЕУ први пут приступила изради Студије о изводљивости, односно у јесен 2003. године. Након усвајања

Акционог плана о хармонизацији економских система Србије и Црне Горе у парламенту државне заједнице, Европска комисија почиње са радом на Студији, у уверењу (недовољно заснованом на чињеницама) да ће, током израде Студије, доћи до потпуног усаглашавања економских система, односно политика Србије и Црне Горе. Не само да се ово очекивање показало као погрешно, већ је, у тренутку када је Студија требало да буде објављена – март 2004. године – поново постављено питање сарадње са Хашким трибуналом. У децембру 2003. године су, наиме, подигнуте оптужнице против четири генерала Војске СЦГ и полиције, а до тренутка када је Студија требало да буде објављена њихово појављивање у Хагу није изгледало вероватно. Због тога, као и због немогућности економске хармонизације Србије и Црне Горе, израда Студије је одложена, у очекивању да ова два проблема буду превазиђена. Док је проблем хармонизације решен усвајањем двоструког колосека у октобру 2004. године, сарадња са Хашким трибуналом успостављена је тек касније. До објављивања Студије у априлу 2005. године, 12 оптужених се добровољно предало Трибуналу, замрзнута су финансијска средства хашким бегунцима и успостављена је добра сарадња између Тужилаштва Трибунала и Специјалног суда за ратне злочине. Уважавајући гаранције Владе Србије, више оптуженика је пуштено на слободу до почетка суђења.<sup>3</sup> До тренутка доношења Студије није се, међутим, знало да ли ће то бити довољно да оцена буде позитивна, јер генерал Павковић, један од четворице оптужених у децембру 2003. године, није изручен Трибуналу, нити се у тренутку објављивања Студије наводно знало где се налази.<sup>4</sup> Потврда позитивне оцене од стране Савета министара ЕУ уследила је после доласка генерала Павковића у Шевенинген, отпочињање преговора је заказано за октобар 2005. године, мада сама Студија експлицитно каже да преговори могу бити прекинати уколико се са испуњавањем услова не буде наставило.

### Спољнотрговинска сарадња са ЕУ

Овај део текста ограничиће се на анализу спољнотрговинске сарадње са ЕУ након октобра 2000. године, првенствено због чињенице да је

<sup>3</sup> Најпре, у децембру 2004. године, Јовица Станишић и Франко Симатовић, а потом, у априлу 2005, и Владимир Лазаревић, Милан Милутиновић, Никола Шаиновић и Драгољуб Ојданић.

<sup>4</sup> Извесно је да су високи званичници Европске комисије, односно ЕУ добили веродостојна уверавања да ће овај проблем бити решен на задовољавајући начин, односно у задовољавајућем року. Показало се да су уверавања заиста била веродостојна.

суштина Споразума о стабилизацији и придруживању у успостављању, након истека прелазног периода договореног у преговорима, слободне трговинске зоне између СЦГ и ЕУ. То значи да ће велика већина одредаба Споразума, око 80%, бити посвећена управо спољној трговини.

Укључивање СРЈ у ПСП у новембру 2000. године значило је и укључивање наше земље у либерализовани режим преференцијала за цео регион, који је ступио на снагу 1. децембра 2000. године. Ове, такозване изузетне, трговинске мере одобрене су са роком трајања од пет година и подразумевају право извоза у ЕУ без царина и квантитативних ограничења свих наших производа, са изузетком одређених категорија текстила и прехрамбених производа који се без царине или са смањеном царином могу извозити у ЕУ само у оквиру количинске квоте. Након маја 2004. године, преференцијални третман нашег извоза проширен је и на нових 10 земаља чланица ЕУ.

Обнављање трговинске сарадње и коришћење преференцијала ЕУ своје прве резултате дало је већ у 2001. години, када је стопа раста извоза у ЕУ износила је 25,9%, у 2002. 13,3% и у 2003. години око 20%, док је стопа раста увоза у 2001. износила 27,9%, у 2002. 43% а у 2003. 31%. Од 2001. до 2003. године и увоз и извоз у ЕУ бележе веома високе стопе раста, које су, додуше, делимично последица непостојања размене са ЕУ у периоду санкција и изолације. Приметан је, додуше, бржи раст увоза од извоза, што доводи до продубљивања постојећег трговинског дефицита.

Оваквој ситуацији је допринела чињеница да је у периоду од маја 2003. до августа 2004. године преференцијални третман за извоз нашег шећера у ЕУ био је суспендован, првенствено због прекомерног извоза шећера за који се са сигурношћу није могло одредити одакле потиче, а потом и због непостојања адекватних правних и институционалних процедура за издавање уверења о пореклу робе, на шта је „шећерна афера” јасно указала. Из тог разлога, Европска комисија је јануара 2004. године издала упозорење својим увозницима да обрате додатну пажњу на порекло робе коју увозе из СЦГ, што је свакако обесхрабрујуће утицало на сарадњу. Након детаљне истраге токова шећера који је у претходном периоду извезен из Србије и успостављања система контроле и издавања уверења о пореклу робе, усаглашеног са захтевима Европске комисије, преференцијали су враћени. Као директна последица поновоног одобравања преференцијала на шећер расте извоз овог производа, а, последично, укупан извоз робе у ЕУ у 2004. години и то за 40% у односу на

претходну годину. Увоз робе из ЕУ у 2004. години је у односу на претходну годину повећан за 46%. Трговински дефицит са ЕУ 2004. године износио је 4,117 милијарди долара и већи је у односу на дефицит у 2001. години чак 246%.

Препрека значајнијем расту извоза су првенствено низак квалитет домаћих производа, производна неефикасност домаћих погона и недиверсификована производна структура, непостојање делотворних механизма за повољно осигурање извозних кредита, али и дуге процедуре успостављања административно-техничке сарадње за извоз пољопривредних и прехрамбених производа од стране ЕУ, као и високи стандарди квалитета, заштите потрошача и здравствене заштите на тржишту ЕУ. Изградња институција које би требало да допринесу да се овим захтевима одговори дуго је била предмет унутрашњих институционалних проблема и сукоба надлежности државне заједнице и држава чланица. Модел „двоструког колосека” допринео је јаснијој ситуацији одредивши да је економска област у надлежности Србије, односно Црне Горе, чиме је омогућено и успостављање, односно бржа реформа свих институција неопходних за унапређење економске сарадње са ЕУ. Резултат оваквог приступа је и потписивање Споразума о трговини текстилним производима између Србије и ЕУ, чиме се сва количинска ограничења за извоз нашег текстила у ЕУ укидају. Потписивањем Споразума са Србијом ЕУ је одустала од трогодишњих покушаја да овакав споразум потпише на нивоу државне заједнице, чему се испречила немогућност успостављања институција које би преузеле међународне обавезе за целу територију СЦГ.

## ИНТЕГРАЦИЈА У МЕЂУНАРОДНЕ ФИНАНСИЈСКЕ И ЕКОНОМСКЕ ИНСТИТУЦИЈЕ

### Досадашње активности и резултати

Иако је највећи део активности на интеграцији у међународне институције текао симултано и иако је постојала значајна веза између тих институција, на аналитичком плану је погодније да се свака од тих институција и односи Србије са њом појединачно анализирају. Притом

ће се размотрити искључиво најзначајније међународне финансијске и економске институције.<sup>5</sup>

### Међународни монетарни фонд

Обнављање чланства у ММФ-у у јесен 2000. године био је први корак на интеграцији Србије у међународне финансијске институције. Обнова чланства и припремање првог *stand by* аранжмана са ММФ-ом било је од те институције условљено одређеним елементима економске политике, пре свега укидањем двојног девизног курса, односно успостављањем једног, мање-више тржишно одређеног девизног курса и чињењима на елиминацији квазифискалног дефицита, као и регулисањем заосталих финансијских обавеза Србије према Фонду.

Јуна 2001. године је одобрен први *stand by* аранжман са ММФ-ом у вредности од 136 милиона долара. Део обавеза које је Србија прихватила у склопу овог аранжмана односио се на одржавање предвиђених макроекономских пропорција, али је ММФ снажно подстицао структурне реформе, пре свега у финансијском (банкарском) сектору. Током спровођења овог аранжмана ММФ је инсистирао на потреби ликвидације четири велике банке које су чиниле 80% активе тадашњег домаћег банкарског сектора, али чији су целокупни пласмани били контаминирани. Ликвидација тих банака, обављена јануара 2002. године, осим што је имала благотворно дејство на развој домаћег финансијског сектора, омогућила је и успешно извршење *stand by* аранжмана.

Током 2001. године, односно током *stand by* аранжмана, ММФ је био нека врста заступника Србије на међународним конференцијама, односно финансијским преговорима. То укључује давање веродостојних оцена макроекономске стабилности српске привреде, што је имало велики утицај на одлуке на донаторским конференцијама, у оној мери у којој су одлуке донатора биле економски, односно неполитички мотивисане. Такође, ММФ је начинио основну пројекцију спољне задужености земље и анализу могућности сервисирања спољног дуга која је била основа за доношење одлуке Париског клуба повериоца. ММФ је, резултатима те пројекције, снажно подржао знатан отпис нашег спољног дуга.

---

<sup>5</sup> У даљем тексту се искључиво сагледава положај Србије у тим интеграцијама, независно од тога што је само чланство везано за државну заједницу Србија и Црна Гора, односно СР Југославију, која јој је претходила.

Маја 2002. године склопљен је продужени (ЕФФ) аранжман са ММФ-ом. За транзицију у Србији су од највећег значаја два елемента политике ММФ-а. Први је одбијање да се прихвати буџет Србије за 2004. годину са дефицитом од 625 милиона ЕУР. Иако су српски званичници инсистирали да није могуће смањење тог дефицита, непопустљива политика ММФ-а и условљавање извршења аранжмана смањењем буџетског дефицита довели су до ребаланса буџета за 2004. годину и формирања буџета за 2005. годину са умереним буџетским дефицитом. Други елемент је политика ММФ-а у првој половини 2005. године: условљавања ММФ-а су у овом периоду усмерена на реструктурирање реалног сектора у Србији који се посматра као извор буџетског и спољнотрговинског дефицита. Очигледно је да се у новије време ММФ у Србији окренуо микроекономским узроцима хроничних макроекономских диспропорција.

### **Светска банка**

Повратак Србије у чланство Светске банке био је везан за два основна питања. Прво је било питање регулисања заосталих обавеза, будући да су доспеле, односно заостале обавезе СР Југославије у целини биле око 1,760 милиона долара у 2001. години. Статут Светске банке не допушта отписивање потраживања, односно опраштање дугова, тако да се поставило питање аранжмана којим би се регулисале доспеле, односно заостале обавезе. Ово тим пре што не постоји могућност да Светска банка земљи чланици одобри нове зајмове уколико она има заостале обавезе према Банци из претходних зајмова. Овај проблем је решен тиме што је Светска банка одобрила СР Југославији консолидациони зајам, којим су консолидоване све доспеле обавезе, а рокови њихових извршења померени су у будућност. Консолидациони зајам има рок од 30 година и каматне стопе на нивоу стандардних зајмова Међународне банке за обнову и развој (ИБРД). Ова финансијска операција представља трећу операцију ове врсте у историји Светске банке (после консолидације обавеза Бангладеша и Босне и Херцеговине).

Друго значајно питање је било питање статуса: да ли да се чланство остварује при Међународном удружењу за развој (ИДА), или при Међународној банци за обнову и развој (ИБРД). Чланство у ИДА-и обезбеђује зајмове по концесионалним условима, дакле условима који су

повољнији од тржишних: практично бескаматне зајмове са веома повољном рочношћу за дужника. Међутим, изузетно је ограничен обим средстава која се могу добити под овим условима, будући да се ова средства набављају из буџета најразвијених земаља чланица Светске банке (земаља групе Г7). Чланство у ИБРД може да обезбеди више средстава, али позајмљених по вишим каматним стопама, тј. стопама које се заснивају на каматним стопама које Светска банка плаћа на тржишту капитала приликом његовог прибављања. Одлука тадашњих власти била је да се тражи, односно добије ИДА статус и таква одлука донесена је на основу процене да је државни приоритет великодушан отпис спољног дуга Париским клубу поверилаца. Наиме, добијена су веродостојна уверавања да се без ИДА статуса (резервисаног за најнеразвијеније земље света) не може добити отпис дуга државним повериоцима који је близак тзв. напуљским условима (67% отписа).<sup>6</sup>

Први проблем у вези са таквом одлуком и њеном реализацијом био је мали износ средстава која су била на располагању за позајмљивање. Отуда је у првом трогодишњем аранжману са Светском банком (који је завршен 2004. године) било предвиђено да се укупно позајми 540 милиона долара под ИДА условима. У текућем аранжману са Светском банком, који представља позајмљивање средстава под мешовитим условима (део средстава се позајмљује под ИДА, а део под ИБРД условима), под ИДА условима позајмиће се свега 225 милиона долара. Овај прилив капитала од Светске банке треба упоредити са одливом капитала на основу плаћања Светској банци камате на консолидациони зајам. Укупан износ обавеза на основу те камате износи до 100 милиона долара годишње (у зависности од кретања ЛИБОР-а). То значи да је у прве три године нето прилив капитала од Светске банке износио свега око 80 милиона долара годишње. У наредном периоду прилив средстава под ИДА условима неће бити довољан ни за отплаћивање камате на консолидациони зајам.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Добијање ИДА статуса, односно чланства, везано је за одређене услове у погледу степена развијености мерене ГДП *per capita*. Наиме, 895 USD *per capita* представљало је плафон, тако да земља изнад тог нивоа ГДП-а није могла да постане члан ИДА-е. Креативни обрачун ГДП-а наше земље у том тренутку дао је задовољавајуће резултате.

<sup>7</sup> Иако су постојали покушаји да се увећа износ средстава за нашу земљу, томе се изричито супротставила Француска. Наиме, ИДА средства долазе и из француског буџета, а француска влада жели да тим средствима повећа наклоност афричких земаља које спадају у француску интересну сферу. Таквих амбиција Француска нема на Балкану. Стога је јасна мотивација Француске (која је била чак и против додељивања ИДА статуса нашој земљи) да се ограничи додељивање ИДА средстава Србији, како би било више за њене клијенте у Африци.



Надаље, део одлива капитала на основу плаћања камата на консолидациони зајам (негде преко 20 милиона долара годишње) одлази на сервисирање оног дела тог зајма који се односи на невраћене кредите за инвестиције на Косову.<sup>8</sup> Другим речима, косовски дуг улази у наш дуг Светској банци, па се стога и плаћа камата на тај део дуга. Обавезе на тој основи сервисирају се из буџета. Међутим, Косово уопште не учествује у сервисирања тих обавеза. Тиме је створена економски и политички нелогична ситуација да онај који из свог буџета сервисира обавезе (у овом тренутку то се своди на плаћање камата, али почев од 2007. године предстоји враћање главнице) не може да убира порезе за подручја које је генерисало те обавезе. Било каквом алтернативном решењу успротивио се УНМИК и његови заштитници, па се у политичкој игри која је уследила показало да је њихова политичка тежина, независно од аргумената које нису имали, далеко већа од оне коју има Србија.

Што се ангажовања Светске банке тиче, она је у првим годинама новог чланства била усредсређена на саветодавну и техничку помоћ новим властима у транзицији. Ова помоћ је била драгоцен, будући да је Светска банка као институција акумулирала и систематизовала десетогодишње искуство земаља у транзицији. Ово се нарочито односи на процес специфичне институционалне изградње, попут, на пример, оне у вези са спровођењем приватизације.

Почетак финансијског ангажовања Светске банке у Србији био је веома амбициозан на плану финансирања конкретних пројеката, тј. пројеката унапређења пре свега државне политике, попут финансирања успостављања агенције за осигурање извозних кредита, модернизације царинске службе, како би се убрзао проток робе преко границе итд. Међутим, показало се да реализација таквих пројеката тече веома споро, а у неким случајевима је реализација пројеката потпуно заустављена, тако да је почетком 2005. године реализован тек један такав пројекат. Ово показује веома мали административни капацитет наше земље, односно малу способност државне администрације да прима наменска (пројектна) финансијска средства и да реализује овако финансиране пројекте. То је последица чињенице о постојању веома малог броја људи у државној администрацији који су способни да управљају имплементацијом оваквих пројеката, као и неодговарајућој организацији

---

<sup>8</sup> Укупан дуг Косова унутар консолидационог зајма износи 404 милиона УСД (око 23% главнице).

и недостатку подстицаја државној администрацији да ради на оваквој имплементацији.

Сходно наведеном, Светска банка је релативно брзо прешла на финансирање буџетске подршке нашој земљи, путем одобравања зајмова за структурно прилагођавање. Овакав начин рада је далеко лакши за имплементацију будући да се од државе, односно Владе, очекују одређени реформски потези, та очекивања се предоче званичницима, а када се ти реформски потези реализују, онда се реализује и финансијска помоћ, односно уплаћују се средства у буџет. Све већа оријентисаност Светске банке на овакав начин рада показује већ поменути мали административни капацитет Србије за пријем других врста финансијске подршке, али и неповерење у приврженост власти реформским политикама, будући да се зајмови за структурно прилагођавање реализују искључиво након што држава начини предвиђење реформске потезе, попут, на пример, усвајања неког закона са одређеним реформским решењима.

Занимљив је један неочекивани ефекат ангажовања Светске банке, заједно са ангажовањем ММФ-а. Наиме, обе финансијске институције воде рачуна о контроли и умањењу субвенција које предузећа реалног сектора добијају из буџета, што онда ствара подстицај тим предузећима да, уместо транспарентних субвенција, користе друга, нетранспарентна средства за увећање својих укупних прихода, односно покривање фонда плата и покривање (макар и делимично) финансијских губитака.

### **Европска банка за обнову и развој (ЕБРД)**

Чланство у Европској банци за обнову и развој (ЕБРД) је реализовано веома брзо, будући да није било заосталих обавеза према тој финансијској институцији. Једини финансијски проблем који се јавио била је уплата капитала, али је то било брзо решено швајцарским државним бескамантим зајмом за премошћавање.

Почетак активности ЕБРД-а као динамичне финансијске институције, далеко ближе комерцијалним банкама него друге међународне финансијске институције, која себе сматра банком приватног сектора, био је обележен различитим резултатима. Веома брзо је формирана нова банка (Micro Finance, касније ProCredit) за финансирање малих приватних пословних подухвата, која послује веома успешно. Насупрот томе, идеја

о фонду за финансирање обртних средстава великих (неприватизованих или делимично приватизованих) предузећа није била успешна и пласиран је веома мали део предвиђених средстава (свега 2 милиона од предвиђених 60 милиона ЕУР). Ова идеја је представљала иновацију у пословању ЕБРД, будући да до тада нигде није била примењена, односно проверена. Креативно размишљење банкара, као и креативност пословних људи генерално посматрано, понекад доводи до пословних неуспеха. Изгледа да је један од разлога за овакав исход био и прецењени капацитет, односно потенцијал постојећих већих предузећа у Србији да генеришу богате и сталне новчане токове на основу извоза.

Услед овог неуспеха се (и не само због тога) ЕБРД у првој фази ангажовања у Србији окренула зајмовима за финансирање рехабилитације инфраструктуре (железница, електро-енергетика, путна привреда, комунална привреда итд), уз добијање суверених гаранција, што се, само веома посредно, може окарактерисати као подршка приватном сектору. Значајно је напоменути да су зајмови ове врсте одобравани и локалним заједницама, а у случају неких од њих (попут, на пример, Београда) нису тражене суверене гаранције.

Временом се ЕБРД све више ухотела, тако да су садашње операције ове банке углавном усмерене на финансирање мање-више приватних предузећа, како директно (у случају већих предузећа), тако и индиректно, преко локалних банака (најчешће оних у страном власништву), у случају мањих предузећа. У том смислу знатно се смањило учешће зајмова за финансирање инфраструктуре, мада су се ту задржали програми подршке локалној, односно комуналној инфраструктури.

### **Европска инвестициона банка**

У случају односа Србије и Европске инвестиционе банке (ЕИБ) није се постављало питање чланства у тој банци (чланице ЕИБ су искључиво земље чланице ЕУ), већ обнављања њених активности на подручју Србије. У том смислу, ЕИБ је поставила услов тренутног регулисања свих доспелих обавеза, односно отплату свих рата раније узетих зајмова које су доспеле за плаћење, заједно са целокупном приписаном каматом, пре него што се чак разматрају захтеви за новим кредитима. При томе, ЕИБ није понудио никакав механизам за решавање овог проблема, већ се

поставио дефанзивно и непопустљиво – прво платите обавезе, па ћемо онда да сарађујемо.

Понуда за разрешавање овог проблема дошла је од стране Европске комисије, односно од органа ЕУ. У оквиру аранжмана маркофинансијске помоћи, Европска комисија је одобрила зајам којим су плаћене све доспела обавезе ЕИБ. Другим речима, доспеле обавезе према ЕИБ претворене су обавезе према ЕУ. Након разрешавања проблема доспелих обавеза, започеле су активности ЕИБ у њиховим традиционалним областима попут финансирања енергетске и саобраћајне инфраструктуре, пре свега рехабилитације постојеће инфраструктура, уз нешто изградње нових објеката, како на националном нивоу, тако и на нивоу појединих (већих) локалних заједница. Сви зајмови које одобрава ЕИБ су зајмови за које се тражи суверена гаранција.

### Билатерални донатори

Иако представља мултилатералну организацију, ЕУ се у овом контексту може означити као најзначајнији билатерални донатор, односно донатор из чијих извора је дошло највише подршке. Донације ЕУ се могу сврстати у две групе: макрофинансијска помоћ и програм ЦАРДС.

Маркофинансијска помоћ се састоји од комбинације грантова (бесповратних давања) и зајмова намењених буџетској подршци, тј. ова средства се сливају у јединствени буџет без икаквог њиховог усмеравања (*earmarking*) контроле њиховог наменског трошења. Другим речима, не постоје никакви рестриктивни услови при коришћењу тих средстава. Давање макрофинансијске помоћи се условљава одређеним макроекономским политикама и њиховим применама.

Програм ЦАРДС је предвиђен Процесом стабилизације и придруживања као програм подршке реформама и привредном развоју земаља југоисточне Европе (западни Балкан) и састоји се од читавог низа пројеката који подразумевају финансирање инвестиционих пројеката и финансирање техничке помоћи. Сваке године се са владом земље која прима средства усаглашава списак таквих пројеката, мада одлучујућу реч о томе има донатор, односно Европска комисија у име ЕУ. Донатор формулише иницијални списак, додуше у непосредним контактима са представницима власти, али и по сопственим приоритетима и оцени

стања на терену и финална верзија списка тих пројеката се релативно мало разликује од његове иницијалне верзије.

Наиме, у случају ЦАРДС програма донатор има прилично чврсте идеје шта су приоритети које треба финансирати. Такође донатор има прилично јасне концепције о томе на који начин треба утрошити део тих средстава. На пример, у случају пројеката институционалне изградње, јасно су дефинисане концепције институција за чију се изградњу, односно развој залаже донатор. Отуда се може рећи да се уз финансијска средства пласирају и одређене концепције. То се може објаснити чињеницом да је програм ЦАРДС суштински дефинисан као стратешка подршка Процесу стабилизације и придруживања, те је, стога, помоћ из овог програма намењена реализацији циљева и механизма дефинисаних Процесом, значи од стране ЕУ. Како земља више напредује на путу стабилизације и придруживања, помоћ је више усмерена на управо оне реформе и изградњу институција потребних да се изврше обавезе које би произашле из потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању. Проблем је, међутим, што над процесима европске интеграције, због недостатка политичког договора унутар Србије, нема домаћег „властништва”, већ се процес махом своди на испуњавање споља задатих услова. Као ограничење се појављује и нејасна подела надлежности када је у питању координација ЦАРДС програма, која умногоме пресликава општу слику недостатка јасне поделе надлежности када је у питању процес европских интеграција. Програм ЦАРДС на нивоу Србије координира Јединица за развојну помоћ у оквиру Министарства за међународне економске односе Србије, што захтева изузетно добру сарадњу са Канцеларијом Владе Србије за придруживање ЕУ, као координатором целог процеса интеграције и тиме актера упознатог са приоритетима Процеса придруживања, али и свим ресорним министарствима, као актерима који користе помоћ и извршавају реформе кључне за успех процес интеграција. На нивоу државне заједнице, ЦАРДС програм координира Министарство за међународне економске односе СЦГ, док се у области европских интеграција као координатор појављује Канцеларија СЦГ за придруживање ЕУ. Јасно је да и актера и нивоа има толико да је координација кључна да би се пред донатора изашло са јасно дефинисаним приоритетима. Проблем је, међутим, што на страни српских власти, односно стране тражње за донацијама и пројектима није било јасне концепције шта је то што Србија жели, односно какве су то институције и политике које су примерене нашим условима и овом

тренутку реформе, тако да власти нису биле спремне да покушају да буду равноправан партнер ЕУ, односно да се упусте у озбиљну расправу о приоритетима. Због те неравнотеже снаге помоћ коју је пружала ЕУ (а и многи други велики донатори) била је дефинисана од стране самог донатора (*supply driven*), односно финансирање многих пројеката било је засновано на понуди, далеко више него на тражњи.

Програм CARDS, будући замишљен као финансијска подршка Процесу стабилизације и придруживања, користе не само Србија и Црна Гора, већ и остале учеснице Процеса – Македонија, Хрватска, Босна и Херцеговина и Албанија. Док овим програмом у Хрватској и Босни и Херцеговини управљају делегације Европске комисије у тим земљама (са тенденцијом, нарочито у Хрватској, све већег управљања од стране самих корисника), средствима из CARDS програма у Србији и Црној Гори, на Косову и у Македонији управља Европска агенција за реконструкцију (ЕАР), која је првенствено основана да помогне обнову на Косову, а затим је њено деловање проширено на Србију и Црну Гору и Македонију. Одлучено је да се као брана евентуалним злоупотребама наметне веома сложена процедура избора корисника средстава, односно онога ко ће имплементирати пројекат. Таква сложена процедура неминовно је успорила прилив донација које су већ биле одобрене, односно имплементацију одговарајућих програма. Оваква кашњења могу да имају веома неповољне ефекте. Надаље, при конкурисању за пружење консултантских услуга било је обавезно учешће компанија са подручја ЕУ, чиме је одређена услуга постала бесплатна са становишта њеног корисника, а средства су се „враћала” у ЕУ. Раздвајање корисника и онога што плаћа, поготово уколико корисник није животно заинтересован за ту услугу (што је случај са пројектима заснованим на понуди, а не на тражњи), може да има негативне последице по квалитет пружене услуге. Као додатно ограничење јавља се и чињеница да Европска агенција за реконструкцију не управља средствима која у земљу стижу по основу регионалних CARDS пројеката какав је, на пример, регионални CARDS пројекат у области виза, азила и миграција. Оваквим пројектима управља Европска комисија, тако да се „вишк” актера са стране СЦГ придружује и мултипликација актера и потреба њихове добре координације и сарадње и на страни донатора, то јест Европске уније.

Извесно је да је износ донација и начин њихове имплементације потпуно у складу са условљавањима која произлазе из Процеса стабилизације и придруживања, а која подразумевају услове политичке,

економске и административне природе и о којима је било више речи у делу текста посвећеном односима СЦГ и Европске уније. Остаје отворено питање да ли су ефекти таквог ангажовања могли да буду већи. Тим пре што се у имплементацији програма CARDS нису појавила снажна политичка условљавања, каква се јављају у случају Процеса стабилизације и продуживања ЕУ.

Помоћ САД имплементира надлежна америчка државна агенција USAID, која је развила веома богат и разноврсан програм подршке реформи у Србији. При томе постоје веома снажна политичка условљавања (пре свега везана за сарадњу са Хашким трибуналом) имплементације тог програма, при чему услови који се постављају немају никакве везе са самим програмом, односно са током реформи у Србији. Условљавања помоћи везана су за америчке унутрашњеполитичке разлоге који се тичу односа законодавне и извршне власти. При томе, законодавна власт САД предњачи у стварању политичких притисака на Србију.

Пример таквих политичких условљавања је и донаторска конференција која је одржана у Бриселу јуна 2001. године и снажан притисак да се Хашком трибуналу изручи Слободан Милошевић. Тек пошто је америчка администрација добила веродостојна уверавања да ће г. Милошевић бити изручен Трибуналу, одлучила је да америчка делегација учествује на Конференцији, да се обавезе на помоћ у износу од 175 милиона долара и да, што је било нарочито важно, подстакне друге земље да помогну Србији.

Постоје веома значајни мањи донатори, за чију подршку нису везана никаква политичка, па често ни економска (реформска) условљавања. Од тих донатора свакако треба поменути Швајцарску, са којом су се, од самог почетка повратка у међународне финансијске институције, на плану финансијске дипломатије, развили веома добри односи. Наиме, СР Југославија је изабрала да буде члан Швајцарске конституенце у свим међународним финансијским институцијама, што је швајцарску Владу навело на значајну подршку у самим међународним финансијским институцијама, као и финансијску подршку реформским политикама, нарочито на плану међународних финансија.

### **Париски клуб**

Решавање спољног дуга државним повериоцима, тј. повериоцима окупљеним око Париског клуба, представљало је један од основних

приоритета државне политике у првој години транзиције (укупан износ дугорочног дуга овим повериоцима износио је око 4,5 милијарде долара, а краткорочног око 500 милиона). Процењено је да ниво затеченог државног дуга (који уопште није сервисирао током 1990-тих година, па је значајно увећан капитализованим каматама) представља оптерећење које је такве природе да не може да доведе до драстичног опадања привредног раста и до мораторијума на сервисирање спољног дуга, са свим негативним последицама таквог мораторијума. Сходно томе, један од основних циљева државне политике на плану међународних финансија био је добијање тзв. напуљских услова регулисања дуга повериоцима Париског клуба (који подразумевају отпис 67% вредности дуга) и одговарајући (*comparable*) третман поверилаца Лондонског клуба (клуба комерцијалних поверилаца).

У том смислу, изабрана је и стратегија приступања Светској банци, како би се створили услови за великодушни отпис дуга, односно за постизање тзв. напуљских услова. Финансијска дипломатија која је вођена у фази припрема заснивала се на снажној подршци нашем захтеву које су дале САД, чије су финансијске власти пристале да буду наш заступник, односно заступник нашег захтева Париском клубу. Такву одлуку америчких власти треба сагледати у контексту веома добрих односа две земље у другој половини 2001. године, после изручења Слободана Милошевића Хашком трибуналу крајем јуна те године. Поред тога, изабрани су веома добри финансијски и правни саветници, а ангажовани су и поједини лобисти, блиски америчким финансијским властима, као и финансијским властима најразвијенијих земаља света (највећих поверилаца).

Финална фаза преговора уследила је новембра 2001. године у Паризу и они су довели до нестандардног решења, односно нестандардних услова отписа и репрограмирања остатка дуга, веома блиских тзв. напуљским условима. Наиме, услови су били такви да је 51% дуга отписано одмах по закључењу споразума, наредних 15% се замрзава и отписује на крају продуженог аранжмана са ММФ-ом, односно при његовом успешном извршењу (у 2005. години), а остатак дуга ће се враћати током 22 године уз период чека од шест године.<sup>9</sup> Овакви услови отписивања, односно регулисања дуга некомерцијалним повериоцима уобичајени су само за високозадужене и сиромашне земље Африке, а од европских

---

<sup>9</sup> Оваквим минималним, али ипак формалним одступањем од напуљских услова, Париски клуб је вероватно желео да се заштити од проглашења случаја Србије (СР Југославије) преседаном који би користили неки други, већи дужници као основ за тражење истоветног третмана.



земаља упоредиве услове отписа и реструктурирања дуга добила је једино Босна и Херцеговина.

С једне стране, овакав исход преговора са Париским клубом поверилаца може се оценити као успех, имајући у виду релативно смањење дуга, односно смањење укупног оптерећења земље и померање тог оптерећења у будућност. Такав успех последица је релативно високог угледа земље у свету у току 2001. године и уверљивим наступом САД као моћног заступника, а вероватно и добрим припремама за ове преговоре. С друге стране, остаје чињеница да велики део опроштеног дуга представља приписане камате које су настале услед несервисирања тог дуга током 1990-тих година, када Србија, све да је и хтела, није могла да сервисира те обавезе услед међународних финансијских санкција које су уведене 1992. године. Надаље, ту је и проблем косовског дуга, будући да репрограмирани део дуга који ће почети да се враћа, односно камате које се већ плаћају, у себи садржи државни дуг алоциран на Косово. Попут консолидационог зајма са Светском банком, и у овом случају Србија ће отплаћивати те обавезе и то из свог буџета, а да при томе не убира никакве пореске приходе на Косову.

Споразуму са Париским клубом је следило релативно дуготрајно и технички сложено потписивање билатералних споразума за земљама повериоцима тог клуба, чиме су створени услови за добијање нових кредита, односно, пре свега, за ангажовање државних агенција за осигурање извозних кредита тих земаља, што спешује трговину са тим земљама.

### Лондонски клуб

Финални преговори са Лондонским клубом започели су, без темељитих припрема, свега две недеље после успешног завршетка преговора са Париским клубом, а у атмосфери велике домаће подршке и популарности коју је постигнути договор генерисао.<sup>10</sup> То, у великој мери, указује да је одлука о започињању финалних преговора са Лондонским

---

<sup>10</sup> Преговарачи су се, непосредно пред одлазак на прву рунду завршних преговора, утркивали у изјавама у новинама колико ће они тражити и добити отпис дуга, односно колико ће „ошишати” повериоце, тако да се у том лицитирању ишло и преко 70%, што је виши отпис него у случају некомерцијалних поверилаца Париског клуба. Нико не воли јавна понижавања, а моћни приватни повериоци не разликују се од осталих људи у овом погледу.

клубом била мотивисана стицањем јефтиних политичких поена, а не завршавањем важног државног посла.

Све то је пратила прилично лоша припрема преговора, будући да није било решено питање повезаних лица, нити је усаглашен укупан износ дуга са повериоцима (тзв. реконсилиација), тј. колико Србија заиста дугује, нарочито после аранжмана које су са повериоцима лондонског клуба направиле неке од бивших југословенских република. Поред тога, није се водило ни рачуна о томе да политички рејтинг земље није баш од превеликог значаја за комерцијалне повериоце, који искључиво посматрају колико ће приноса да остваре од остатка својих потраживања.

Неуспешни потези, тактизирања, одуговлачење и томе слично се настављало током више од две године, а што је показало да су повериоци Лондонског клуба спремни да чекају и да сматрају да време ради за њих. Када је то постало јасно, а и са новим гувернером НБС, озбиљни преговори су започели тек 2004. године и вођени су, овог пута, на потпуно другојачији начин, између осталог далеко од јавности и без изјава за новине. Јавност је о преговорима обавештена тек када су они завршени, јуна 2004. године, споразумом који је донео отписивање 62% укупног дуга (укупан дуг је износио 2.700 милиона долара), а остатак ће се отплаћивати у двадесетогодишњем периоду.

Овај исход се може означити као успех, будући да се услови могу упоредити са условима отписа који су добијени код Париског клуба. Још битније је то што је овим споразумом Србија добила међународни кредитни рејтинг и што је тиме, практично, отворен пут за позајмљивање потребног капитала на светском тржишту уз разборите каматне стопе (премије на ризик).

### **Светска трговинска организација**

Захтев за пријем у Светску трговинску организацију (СТО) поднет је јануара 2001. године на таласу подношења захтева за пријем или за обнављање чланства у готово свим међународним финансијским и економским институцијама. Почетак приступања СТО-у започиње подношењем Меморандума о постојећем стању, тј. меморандума којим се описује спољнотрговински режим земље кандидата.

Проблем који се у приступању јавио је био политичке и техничке природе. Наиме, меморандум подноси међународно призната држава, а

та држава (тада СР Југославија) је у свом саставу имала две државе са потпуно различитим спољнотрговинским режимом: Србију, која је од 2001. године укинула ванцаринску заштиту (квантитативна ограничења) и заштиту заснивала на релативно високим царинским стопама, и Црну Гору, која је чинила обрнуто. Ни након преуређења односа између Србије и Црне Горе и усвајања Уставне повеље није дошло до побољшања ситуације у смислу успостављања јединственог тржишта. Након више од годину дана проведених у покушајима да се хармонизују економски системи Србије и Црне Горе, пре свега да би био остварен напредак на путу европских интеграција, Европска унија у октобру 2004. године усваја приступ „двоструког колосека”, којим се, у суштини, Србији и Црној Гори омогућава да одвојено преговарају о економским питањима. Овакав став Европске уније допринео је промени начина размишљања и у Светској трговинској организацији, чији је Генерални савет 15. фебруара 2005. године (након што је, у децембру 2004. године, СЦГ повукла свој ранији захтев за пријем у чланство, а Србија и Црна Гора истовремено поднеле одвојене захтеве за пријем у чланство) донео одлуку о почетку поступка за пријем Републике Србије у ову организацију и формирао посебну Радну групу за преговоре. У складу са оваквом одлуком, српска влада је почетком марта 2005. године усвојила и упутила СТО Меморандум о трговинском режиму Републике Србије, што је отворило политичке, али и техничке проблеме.<sup>11</sup> На свето судошле дилеме и неизвесности везане за опстанак заједничке државе Србије и Црне Горе. Те неизвесности и дилеме још увек трају, уз деловање све јачих центрифугалних сила. Сходно томе, у међународним институцијама се све више усваја начело „два колосека” који Србији омогућава самосталан приступ тим институцијама. Сходно томе, Србија је самостално поднела нови меморандум о постојећем стању у јануару 2005. године. Процена је да ће, сада када је решен најкрупнији проблем, Србија постати члан СТО у 2008. години.

Извесно је да за приступање СТО досад нису постојали снажни политички подстицаји, односно да су досад власти гледале на то приступање као на нешто што тешко може донети политичке поене. Напротив, то приступање значи обавезе даље либерализације спољне трговине и повећавање конкуренције на домаћем тржишту и не доноси политичке поене, нарочито не у вези са реструктурирањем реалног сектора. С

---

<sup>11</sup> Једно од разматраних решења било је и да се спољнотрговински режим Црне Горе опише у анексу тог меморандума о постојећем стању. Примена овог решења била је онемогућена потпуним недостатком сарадње црногорских власти.

обзиром на чињеницу да приступање СТО доводи и до умањења баријера нашем извозу у земље чланице (готово све битне земље света), очигледно је да извозници у Србији нису тако добро организовани као произвођачи којима је циљ пласман робе на домаће тржиште.

### **Анализа досадашње интеграције у међународне финансијске и економске институције**

Генерално посматрано, са почетком транзиције у Србији постојали су снажни политички мотиви нових власти за интеграцију у међународне финансијске и економске институције. Те политичке факторе треба тражити у неколико чињеница. Прво, земља је била изолована током периода од десет година и практично искључена из светских економских и финансијских токова. Излазак из те изолације и поновна интеграција у свет били су свакако жеља велике већине у Србији на почетку транзиције. Други, почетни кораци у интеграцији значили су велики прилив средстава, већином донација, што је такође имало велику политичку вредност и непосредно се пренело на повећање животног стандарда. Сходно томе, постојали су значајни политички мотиви за такву интеграцију. Коначно, у првој години транзиције, због наведених разлога, било је веома тешко осмислити било какав политички напад на интеграцију у свет, односно међународне институције, или реторику те врсте, тако да иницијално није било политичке партије која је јавно била против такве интеграције.

Саме међународне финансијске и економске институције су, са своје стране, углавном олакшавале тај посао, будући да је у њиховом интересу било да реше проблем чланства Србије која је толико дуго била изолована и без било какве могућности међународне контроле. Стицање или обнова чланства омогућава макар и посредну контролу политика које се примењују у Србији и умањују неизвесности са којима се сусреће међународни фактор. Сходно томе, понекад су проналажена заиста креативна решења којима су се превазилазили технички проблеми на путу ка чланству.

Временом, нарочито после прве године међународне интеграције и опадања очигледне политичке вредности те интеграције као супротности изолације (која се полако све више и више заборавља), тако да почињу да се појављују политички противници међународне интеграције

земље. Ова промена није била последица промене констелације непосредних парцијалних, односно групних интереса и њихове артикулације у процесу јавног избора, већ више идеолошка борба, на линији мондијалисти-патриоте, односно оне који из идеолошких разлога јесу заговорници, односно противници интеграције Србије у свет. Стални захтеви Хашког трибунала, неумерена реторика званичника тог трибунала и његова правна неделотворност ојачали су политичке снаге у Србији које су против међународне интеграције.

Нешто мало политике интересних група, односно одлучивања унутар оквира јавног избора, сусреће се у пословима који су непосредно везани за режиме спољне трговине, односно заштите домаћих произвођача, што се у највећој мери односи на приступање СТО, хармонизацију економских политика са Црном Гором и процес стабилизације и придруживања.

Коначно, понекад су се релације са међународним финансијским и економским институцијама користиле као средство у партијској и предизборној борби. Примера ради, у току предизборне кампање 2003. године нису издате (изгласане) суверене гаранције за зајам ЕИБ за финансирање комуналне инфраструктуре у Београду, будући да су се поједине политичке странке тако бориле против странке која је тада била на власти у Београду, уз образложење да се давањем суверених гаранција увећава задуженост земље.

## **Интеграција у друге међународне организације**

У тренутку отварања економске и политичке транзиције, СРЈ није била чланица најзначајнијих међународних универзалних ни регионалних организација, пре свега због инсистирања на ставу да је управо она правни наследник СФРЈ, што је било у супротности са опште прихваћеним ставом да се СФРЈ распала на пет држава наследница, као и због недемократских унутрашњих прилика и прибегавања политици силе у свом окружењу. Након председничких избора у СРЈ у септембру 2000. године, а потом и парламентарних избора у Србији у децембру исте године, на власт долази разнородна, али у основи демократски и европски оријентисана коалиција странака окупљена у Демократској

опозицији Србије која је прихватила положај СРЈ као једне од пет правних наследница СФРЈ, чиме су се стекли услови за обнову чланства у међународним организацијама, односно подношење пријаве за чланство у оним организацијама у којима СФРЈ никада није била члан.

### **Обнова чланства у Уједињеним нацијама**

Реагујући на подношење пријаве за пријем у чланство, коју је 27. октобра упутио председник СРЈ, Савет безбедности Уједињених нација резолуцијом 1326 од 31. октобра 2000. године препоручује Генералној скупштини пријем СРЈ у чланство ове организације. Свега дан касније, на седници Генералне скупштине УН, СРЈ постаје, као последња од пет правних наследница СФРЈ, члан Уједињених нација. На овај начин разрешен је осмогодишњи нејасан статус СРЈ у УН који је почео распадом СФРЈ и настанком независних држава. Од СРЈ је, наиме, тражено да затражи пријем у УН, али је Београд то одбијао, позивајући се на правни континуитет са СФРЈ, што су Хрватска и БиХ оспоравале. Ситуација је делимично разрешена одлукама Генералне скупштине и Савета безбедности да СРЈ буде омогућено присуство у УН, али не и гласање у органима и комисијама ове организације.

У тренутку пријема у чланство ове универзалне међународне организације, пред Међународним судом правде, као органом УН, били су у току спорови које Хрватска и Босна и Херцеговина воде против СРЈ по основу тужбе за геноцид, као и спорови које је СРЈ водила против осам чланица НАТО по основу тужбе за незакониту употребу силе током НАТО интервенције 1999. године. Сви ови спорови полазе од чињенице да је СРЈ током претходног периода била чланица УН и, самим тим, потписница Статута Међународног суда и Конвенције о геноциду. Пријем СРЈ у чланство УН као новог члана 1. новембра 2000. године баца ново светло на спорове пред Међународним судом правде. У складу са тим, СРЈ подноси, 24. априла 2001. године, захтев за ревизију пресуде којом се Суд проглашава надлежним за тужбу БиХ против СРЈ, истичући управо пријем СРЈ у чланство УН као нову чињеницу. Захтев је одбачен у фебруару 2003 као неприхватљив. У децембру 2004. године, Суд се оглашава ненадлежним за вођење спора по тужби СРЈ/СЦГ против осам земаља чланица НАТО и то због чињенице да у наведено време СРЈ није била чланица УН па се по том основу, а ни било ком другом, није

могла појавити као страна у спору пред највишом правном институцијом УН. Остаје да се види на који начин ће се ова одлука одразити на друге процесе који се воде пред Судом, пре свега на тужбу БиХ, будући да је управо очекивање да се Суд огласи ненадлежним из разлога које СРЈ/СЦГ износи у тужбама које су против наше земље поднеле БиХ и Хрватска, било основа истрајавања у тужби против осам држава чланица НАТО, упркос чињеници да је повлачење тужбе било, као што ће се касније видети, један од услова за пријем земље у Партнерство за мир.

### **Обнова чланства у Организацији за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС)**

СРЈ је примљена у ОЕБС 10. новембра 2000. године, када је председник СРЈ Војислав Коштуница потписао основне документе ОЕБС и дао свечану изјаву о прихватању свих његових одредби и обавеза. У којој мери је међународни положај СРЈ био погоршан у периоду 1992-2000. година можда најбоље илуструје управо чињеница да је СРЈ једина земља која је досад била удаљена из редова ОЕБС-а. Пријем у чланство ове организације стога на најбољи начин означава окончање политичке деградације СРЈ, јер је чланство у ОЕБС по правилу отворено свим не-проблематичним европским државама, па се слободно може рећи да је одсуство из чланства много јачи негативни статусни симбол него што је пријем у чланство од политички престижног значаја.

У марту 2001. године формирана је, уз сагласност и охрабрење СРЈ, Мисија ОЕБС у Београду, када су и формално затворене раније успостављене мисије дугог трајања на Косову, Санџаку и Војводини (Мисија ОЕБС на Косову успостављена је у јулу 1999. године). Мандат и структура Мисије су такви да она пружа помоћ и сарадњу у свим основним доменима ОЕБС, као што су успостављање и функционисање демократије, владавине права, унапређење људских права, укључујући и права мањина, трансформација медија, унапређење примене војних мера поверења и безбедности, укључујући и демократизацију војске, прилагођавање економским стандардима тржишне привреде и друго.

Иако не постоји директна формална веза између чланства у ОЕБС и приступања појединим другим европским организацијама, учешће и деловање у овој организацији може да има одређен утицај, пре свега позитиван, на могућност приступања другим европским организацијама

као што су Савет Европе или Партнерство за мир. Најтешња веза постоји између садржаја и карактера обавеза у Савету Европе и ОЕБС, пре свега због чињенице да обе организације за основни циљ имају унапређење и заштиту људских права и остваривање демократских начела. У том смислу, генерални секретар ОЕБС и генерални секретар Савета Европе разменили су писма у фебруару 2001. године о значају сарадње ове две организације у СРЈ/СЦГ.

### Пријем у чланство Савета Европе

СРЈ подноси захтев за пријем у чланство Савета Европе (СЕ) убрзо након демократских промена у Србији, 9. новембра 2000. године, а 22. новембра Комитет министара СЕ отпочиње процедуру пријема тражећи мишљење Парламентарне скупштине СЕ. То је, иначе, други пут да СРЈ подноси захтев за пријем у чланство ове организације – још 1998 године, тадашња влада подноси захтев за пријем о коме се расправа одлаже, на основу одлуке Комитета министара СЕ. Чланство у овој, најстаријој и, у погледу система заштите и унапређења људских права, најпрестижнијој, европској организацији условљено је прихватањем начела владавине права и основних слобода свих лица у надлежности државе чланице, али и способношћу да се обавезе које произлазе из чланства испуне. Два захтева које је, у различито време, поднела СРЈ показују у којој мери су битна оба елемента – и да је држава вољна да прихвати обавезе, али и да је способна да то учини. Захтев поднет током Милошевићевог режима одбачен је, наиме, због „недостатка озбиљности и веродостојности” у погледу воље тадашњих власти да испуне обавезе, док је захтев који је поднет после демократских промена дуго чекао на позитиван одговор понајвише због сумњичавости у погледу способности да се изврше обавезе које намеће чланство.

Општи услови за пријем у чланство СЕ у случају СРЈ подразумевали су, пре свега, одржавање избора који би били оцењени као слободни и поштени, исказану спремност прихватања Европске конвенције о основним правима и слободама, сарадњу са Трибуналом у Хагу, отварање дијалога са осталим земљама чланицама СЕ и државама кандидатима, укључујући и државе настале на територији бивше СФРЈ, као и неопходност поштовања стандарда заштите мањина и националних група уз прихватање Оквирне конвенције о заштити мањина. СРЈ је чинила



крупне кораке у правцу испуњавања ових услова. Позитивно су оцењени напори који су водили успостављању и јачању демократске праксе у земљи, као и вођење мирољубиве и конструктивне спољне политике. Од посебне важности било је мирно разрешење кризе на југу Србије крајем 2000. и почетком 2001. године, затим успостављање и развој односа са суседним државама насталим на територији бивше СФРЈ, као и започињање сарадње са Трибуналом у Хагу.

На основу позитивне оцене предузетих напора, почетком 2001. године, СРЈ добија статус специјалног госта у Парламентарној скупштини СЕ, као и статус специјалног госта у Конгресу локалних и регионалних власти Европе. СРЈ је, такође, добила статус придруженог члана у експертској Комисији СЕ за демократију путем права (Венецијанска комисија). Усвојен је мандат и установљена је Мисија СЕ за СРЈ, са канцеларијама СЕ у Београду и Подгорици, док је између СЕ и СРЈ установљена стална и интензивна сарадња, нарочито садржајна на плану остваривања компатибилности са условима чланства у СЕ и његовим стандардима људских права.

И поред одобравања за учињене реформске кораке, показало се да их СЕ сматра недовољним, јер је доношење одлуке о пријему, иначе најављивано за април 2002. године, када је у чланство примљена и БиХ, одложено за септембар исте године, а остварено је тек априла следеће године. Као најважнији разлог који је утицао на доношење одлуке о одлагању пријема СРЈ истакнут је нестабилан политичко-правни положај савезне државе, која би требало да буде носилац обавеза преузетих уласком у чланство. У том смислу, усвајање Уставне повеље заједничке државе Србије и Црне Горе постаје услов за позитивну одлуку Комитета министара СЕ о уласку СРЈ у ту организацију. Надлежни одбори Парламентарне скупштине СЕ (Одбор за правна питања и људска права и Одбор за политичке послове) у јуну 2002. године усвајају извештаје својих извештача о СРЈ и утврђују обавезе које она треба да испуни након пријема. У септембру Парламентарна скупштина доноси позитивно Мишљење о пријему СРЈ у СЕ, да би у марту 2003. године и Савет министара одлучио да позове СЦГ у пуноправно чланство СЕ. На одлуку Комитета министара од 26. марта без сумње утиче, осим усвајања Уставне повеље и успостављања државне заједнице Србија и Црна Гора, и чињеница да је 12. марта убијен српски премијер Зоран Ђинђић. Страх да би овај догађај могао довести у опасност реформски курс који је Србија пратила од октобра 2000. године, отклонио је и последње препреке за

чланство СЦГ у СЕ и битно процедурално убрзао одлуку Комитета министара. На овај начин долази до парадоксалне ситуације да СЦГ улази у чланство СЕ, организације познате пре свега по систему заштите и унапређења људских права, 3. априла 2003. године, у тренутку када су нека права ограничена ванредним стањем, које је у Србији уведено након убиства премијера Ђинђића.

Уласком у Савет Европе СЦГ је преузела и читав низ обавеза које мора да испуни, а које се, пре свега, односе на поштовање људских права и могу се, заправо, посматрати као обавеза не према међународној заједници, него према грађанима СЦГ. Неке од тих обавеза већ су испуњене (ратификација Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода, потписивање и ратификација Европске конвенције о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих поступака и кажњавања итд), али се и даље наставља рад на пуном остваривању прихваћених обавеза. Ради обезбеђивања потпуног спровођења обавеза, над СЦГ спроводи се поступак надзора, и то како Парламентарне скупштине, тако и Савета министара СЕ. Потпуно остваривање обавеза које произлазе из чланства у СЕ постало је и услов који захтева Европска унија у контексту остваривања критеријума којим се тражи стабилности институција које гарантују остваривање људских и мањинских права и демократских принципа, као и владавина права.

### **Захтев за пријем у чланство Партнерства за мир**

Програм Партнерство за мир (ПЗМ) је најзначајнија иницијатива НАТО усмерена на јачање поверења и сарадње између земаља чланица НАТО и других земаља у евроатлантском региону у циљу развијања и јачања стабилности и безбедности у Европи. Иако је главни задатак ПЗМ сарадња у области одбране, програм је првенствено политичког карактера и врло је важан чинилац у безбедносној архитектури Европе.

Програм Партнерство за мир је индивидуалан и за сваку државу специфичан. У складу са својим сувереним правима и националним интересима и потребама, свака држава одређује садржај партнерске сарадње. Чланство у ПЗМ су данас прихватиле скоро све државе у евроатлантском простору. Све државе из непосредног окружења СЦГ, осим БиХ, су или чланица НАТО или ПЗМ, са тежњом уласка у НАТО. За приступање програму неопходна је сагласност НАТО, који цени

спремност државе-кандидата на основу сопствених стандарда и критеријума и тек тада позива земљу кандидата да му приступи.

Процес приступања СРЈ ПЗМ започет је одлуком Врховног савета одбране од априла 2002. године, којом се Савезној влади препоручује отпочињање процеса. На основу овлашћења Савезне владе, тадашњи министар иностраних послова, Горан Свилановић, упућује писмо о намерама Генералном секретару НАТО и обавештава надлежне одборе Савезне скупштине о одлуци о отпочињању процедуре за приступање СРЈ ПЗМ. У одговору Генералног секретара НАТО поздрављени су напори које СРЈ чини у вези са питањима од значаја за прикључење ПЗМ, али и истакнути услови које је потребно испунити ради пријема у чланство. То су, пре свега, пуна сарадња са Трибуналом у Хагу, подршка спровођењу резолуције СБ УН 1244 и Дејтонско/париског споразума, као и повлачење тужбе СРЈ против осам чланица НАТО пред Међународним судом правде. Сви ови услови и данас важе, са изузетком последњег – одлуком Међународног суда правде да се прогласи ненадлежним за тужбу поднету од стране СРЈ против осам чланица НАТО за незакониту употребу силе током интервенције 1999. године (види део текста посвећен УН), потреба да се тужба повуче престаје. Као најзначајнији услов истиче се пуна сарадња са Хашким судом, што подразумева и изручење генерала Младића, за чији боравак у СЦГ владе Србије и СЦГ тврде да немају доказе али и поштовање потписаних мировних споразума, уз све чешће истицање потребе за унапређењем односа власти у Београду и Приштини у контексту евентуалних будућих разговора о коначном статусу Косова.

Усвајањем Стратегије одбране државне заједнице Србија и Црна Гора новембра 2004. године се још једном потврђује опредељеност за прикључење програму ПЗМ, док се одлука о чланству у НАТО савезу препушта демократској вољи грађана, односно изјашњавању на референдуму. Иако је одржавање референдума пре пријема у чланство пракса у свим земљама, код нас је и додатно потребно због интервенције НАТО 1999. године, због чега је тренутна подршка јавног мњења чланству у НАТО значајно мања од подршке чланству у ПЗМ.

## Политика условљавања међународне заједнице

Приликом разматрања политике условљавања коју је у досадашњем току транзиције спроводила међународна заједница треба одвојено разматрати политичка условљавања од условљавања везаних за економске политике и институционалне реформе.

Када се говори о политичким условљавањима након отпочињања процеса политичке и економске транзиције, мора се имати у виду да је до 5. октобра 2000. године према Србији постојао режим санкција, који је био регулисан законом, и то како резолуцијама Савета безбедности УН (забрана трговине оружјем из марта 1998. године), тако и билатерално од стране одређених земаља или групе земаља – економске санкције које су земље Контакт-групе (са изузетком Русије) увеле Србији, извршне уредбе Председника САД којим се блокира сва имовина Владе СРЈ у САД и забрањују нове инвестиције у СРЈ, проширена новом, којом се забрањује сваки увоз и извоз између САД и СРЈ, затим забрана, од стране америчког конгреса, давања било какве финансијске помоћи Србији, осим помоћи за демократизацију, замрзавање средстава влада СРЈ и Србије у земљама ЕУ, као и забрана нових инвестиција (касније проширено и на забрану извоза робе, услуга, технологије која се може користити за поправљање инфраструктуре или опреме оштећене током НАТО интервенције). Такође је била на снази забрана продаје нафте, док је замрзавање средстава проширено на отприлике 800 појединаца дефинисаних листом забране издавања визе као особе повезане са Милошевићевим режимом. Десетогодишње политичко условљавање које је примењивано током 1990-тих година очигледно је оставило трага на политику коју ће међународна заједница примењивати према Србији после демократских промена – како због већ увржене слике о Србији и њеним грађанима, за чију ће промену бити потребно време и истрајност на реформском курсу, тако и због инерције, која веома често може да буде моћан фактор при дефинисању политика.

Након октобарске промене режима, већина економских ограничења одмах је укинута – Европска унија без одлагања је укинула све санкције према СРЈ осим оних усмерених на бившег председника Милошевића и њему блиске особе (ембарго на увоз нафте и забрана летова у СРЈ укинута су одмах, док је за укидање осталих санкција било потребно неко време), док су САД укинуле забране на увоз нафте и на летове у и

из СРЈ, дозволиле финансијске трансакције и отварање нових рачуна у САД, као и америчке инвестиције у СРЈ, не повлачећи, међутим, у потпуности раније уведене извршне уредбе. Ограничења која се тичу доделе економске помоћи од стране САД су, ипак, остала, будући да су постала саставни део закона о додели помоћи, и као таква су постала стални инструмент политичког условљавања економске помоћи. Економски, као и политички, односи са ЕУ, који, на дуги рок, представљају значајнији извор условљавања за СЦГ, будући да је опредељење за унапређење односа са овом организацијом приоритетно усмерење Србије, дефинисани су Процесом стабилизације и придруживања, па ће и бити разматрани у оквиру анализе положаја СРЈ/СЦГ у овом регионалном инструменту Европске уније.

Прва конкретна прилика за примену политике условљавања од стране САД била је 31. март 2001. године, као датум предвиђен Законом о додели помоћи страним државама за фискалну 2001. годину за сертификацију од стране америчке администрације да је Србија испунила услове предвиђене овим Законом. То су: сарадања са Хашким трибуналом, напредак у области људских права и реформа правосуђа, као и прекид финансијске, политичке, безбедносне и сваке друге подршке Републици Српској. До рока предвиђеног законом, напредак о коме би се могло посведочити потпуно је изостао у области сарадње са Хашким трибуналом.<sup>12</sup> Суочене са нефлексибилним ставом САД по питању Хага, власти у Београду током ноћи између 31. марта и 1. априла хапсе Слободана Милошевића и одводе га у Централни затвор у Београду, где је, два дана касније, оптужен за корупцију и злоупотребу службеног положаја. То је било довољно да америчка администрација посведочи да Србија испуњава услове предвиђене Законом о додели економске помоћи и да се Србија квалификује за нових 100 милиона долара помоћи. Следећа три месеца протекла су у вршењу притиска на Београд да изручи Милошевића Трибуналу у Хагу. Питање изручења и, уопште, сарадње са Трибуналом продубило је и иначе постојеће поделе између председника Коштунице и премијера Србије Ћинђића, компликујући тиме формирање политичке подршке за сарадњу, али и успешно одвијање економских и политичких реформи уопште. Како се приближавала донаторска конференција предвиђена за 29. јун, постало је извесно да САД неће на њој учествовати ако до тада Милошевић не буде у Хагу, а да ће ЕУ учествовати, али неће дати обећана средства ако сарадња са

---

<sup>12</sup> У Хаг је, након добровољне предаје, отпутовао само Благоје Симић, бивши официр полиције у Републици Српској оптужен за етничко чишћење у Босанском Шамцу.

Хагом изостане. У светлу тих чињеница, Влада Србије преузима одговорност и изручује Милошевића Трибуналу увече 28. јуна, осигуравајући тиме успех донаторске конференције одржане следећег дана у Бриселу.

И за економску помоћ за 2002. годину, међутим, предвиђени су слични услови као и за претходну годину, што је значило нову потребу сертификације од стране администрације 31. марта 2002. године. Како је напредак поново изостао, сертификација је одложена, а амерички представници, како у Међународном монетарном фонду, тако и у Светској банци гласали су против кредита одобрених Србији у овом периоду. Њихово противљење, међутим, било је пасивно – нису активно лобирали против доделе средстава Србији и било је јасно да су у питању политички разлози, односно да су законом у САД обавезани на такво понашање. Ситуација се, међутим, мењала у погледу прихватања сарадње са Трибуналом као обавезе која се мора извршити – 11. априла 2002. године усвојен је Закон о сарадњи са Хашким трибуналом и почеле су добровољне предаје оптужених, што је омогућило администрацији у САД да посведочи да Србија испуњава своје обавезе и да се тако квалификује за нову траншу економске помоћи и активну подршку у међународним финансијским организацијама. Истовремено, међутим, са објављивањем сертификације, наглашено је да ће се амерички притисак наставити док тужилаштво Трибунала не добије потпун увид у архиве СЦГ и док се генерал Младић не приведе правди.

Непуна два месеца без америчке сертификације током 2002. године била су и једини период формалног ускраћивања подршке све до 31. марта 2004. године, У међувремену су, у мају 2003. године, укинуте извршне уредбе председника САД којим су уведене хитне мере према СФРЈ и повучене све сличне уредбе, и то као последица напретка политичке и економске транзиције и јаком решеношћу да истрају на путу реформи које су показали лидери земље. У новембру 2003. године обновљен је статус нормалних трговинских односа за СЦГ, који је укинут још 1992. године. Тиме је додатно наглашена подршка САД реформским процеси-ма у земљи.<sup>13</sup> 31. марта 2004. године, међутим, државни секретар Паул изјављује да Србија не испуњава критеријуме предвиђене Законом за доделу помоћи страним државама за 2004. годину, односно да не сарађује са Хашким трибуналом, што је значило да неискоришћени део помоћи

---

<sup>13</sup> Имајући у виду скроман обим трговинске размене између Србије и САД, нарочито скроман обим српског извоза, овај потез је имао, пре свега, симболички, односно политички значај.

за ту годину (16 милиона долара) неће моћи да стигне у Србију. У Закону за доделу помоћи за фискалну 2004. годину први пут се, уз потпуну сарадњу са Хашким трибуналом, као услов изричито помиње хапшење генерала Младића. Наставак несарадње доводи, у јануару 2005. године, до драматичнијих мера: замрзнуто је 10 милиона долара помоћи за фискалну 2005. године, и то пре сертификације, која се ове године, због кашњења законског предлога којим се регулише давање помоћи страним земљама, очекује тек 31. маја. Осим замрзавања ових средстава, додатних 73 милиона долара је преусмерено са помоћи предвиђене за владу на организације и програме којима не управља Влада. Убрзо након увођења ових делимичних санкција од стране САД, постала је јасна намера српске владе да испуни обавезе према Хашком трибуналу. Велики број оптужених (12 из Србије и 2 из Републике Српске) добровољно се предао Трибуналу, квалификујући се тако за гаранције владе Србије за пуштање на слободу до почетка суђења. Број преосталих бегунаца је девет, а међу њима је и генерал Младић. Замрзнута су финансијска средства хашких бегунаца и успостављена је добра сарадња Тужилаштва Хашког трибунала са Специјалним судом за ратне злочине, чиме се отвара могућност за преузимање неких случајева од овог суда.

Што се директног условљавања међународних финансијских институција током прве четири године транзиције тиче, та условљавања су увек била економске, односно реформске природе, а никада политичке природе. Другим речима, та условљања била су везана за природу односа са одговарајућом институцијом. Сходно томе она су била предмет преговора представника једне и друге стране, попут, на пример, условљавања ММФ-а конкретним макроекономским политикама на које су домаће власти пристајале и то исказивале потписивањем меморандума о разумевању.

Иако су политичка условљавања САД укључивала и претњу гласања против у случају аранжмана међународних финансијских институција (пре свега ММФ-а и Светске банке), та претње се нису оствариле, а и када јесу, било је, као се види из претходног текста, сасвим јасно мотивисане политичким разлозима, али не и жељом да се не пружи економска подршка СЦГ. Иако су представници САД гласали против аранжмана, они нису лобирали међу представницима других земаља да и они гласају против, већ су јасно стављали до знања да је њихово гласање условљено унутрашњеполитичким разлозима, што је другим земљама био јасан сигнал да не треба да гласају против.

Политика условљавања коју је, након демократских промена у Србији октобра 2000. године, спроводила међународна заједница, углавном је била концентрисана на два питања – питање сарадње са Хашким трибуналом, као доминантно, и питање односа Србије и Црне Горе у заједничкој држави. Условљавање дефинисањем односа Србије и Црне Горе у заједничкој држави у великој мери је изазвано жељом да се добије тачан одговор на питање ко је носилац обавеза које би произашле из уговорног односа са неком међународном организацијом, било да је у питању чланство (Савет Европе) или Споразум о стабилизацији и придруживању (Европска унија). Међутим, поред овог практичног мотива, део тог условљавања је у вези са жељом да се очува кредибилитет ЕУ, односно да се избегне „бламажа” високог представника за спољну политику и безбедност, који је посредовао у изналажењу решења за односе Београда и Подгорице.

Нешто је другачија ситуација у погледу услова који се тичу несметане сарадње са Хашким трибуналом, а који се могу посматрати на најмање два нивоа. Први је, као и питање Србије и Црне Горе, функционални и односи се на питање како ће се поштовати друге уговорне обавезе ако се не поштује законска обавеза сарадње са Трибуналом. Ипак степен уверљивости овог мотива није превелики, поготово када се види колико је велика политичка пажња поклоњена овом питању. Не користи се тако тешка „политичка артиљерија” ради постизања нечега што има само инструменталну вредност. Други ниво се тиче промоције, односно унапређења одређених вредности које се сматрају кључним за кохезију и идентитет данашње међународне заједнице, а које би биле нарушене пристанком на некажњавање тешких повреда међународног хуманитарног права почињених у ратним сукобима током претходне деценије. Наравно, не треба искључити постојање још неких политичких мотива, али би даље разматрање тих мотива превазишло потребе овог рада.

Када се посматра политика условљавања примењена од стране међународне заједнице, може се рећи да је она у случају Србије у одређеној мери делотворна, односно да доводи власти у Београду до испуњавања неких обавеза према Трибуналу. Наравно, за ову чињеницу значајно је и условљавање које примењује Европска унија, без обзира на разлике у начину спровођења условљавања, јер се тиме ствара јединство свих чинилаца битних за успех транзиције у СЦГ. Још нешто што се мора приметити када је у питању условљавање САД је одсуство општег правног



оквира, који би условљавању дао предвидивост и омогућио схватање ове политике у Србији као промоцију одређених вредности, уместо просте примене одређених услова према Србији и Црној Гори. Услови се дефинишу на годишњем нивоу (кроз законодавно тело САД које регулише доделу помоћи страним државама) и додавање нових често изгледа као постављање „покретне мете”, а не произилазе из, као што је то случај са условљавањем Европске уније, јасно дефинисаног приступа одређеној групи земаља са сличним политичким, безбедносним и економским проблемима. Осим чињенице да недостаје општи правни оквир, треба нагласити и улогу Конгреса – будући да су услови уграђени у законодавство којим се регулише додела помоћи страним државама, а који усваја Конгрес, велики је значај утицаја који на чланове Конгреса могу имати медији, међународне невладине организације и јавно мњење уопште, као и групе за притисак, које теже остваривању одређених политичких циљева. У случају условљавања које примењује Европска унија, о испуњености услова одлучује Европска комисија, и то на основу извештаја своје мисије у тој земљи, редовних годишњих извештаја, техничких разговора са владом и представницима грађанског друштва одређене земље. И на крају, иако су САД, међу билатералним донаторима, мотор политике условљавања, на дуго рок ипак је много значајније условљавање које примењује ЕУ. Више него схватање да ЕУ Србији даје много више средстава него САД, овакав став је првенствено резултат чињенице да је приближавање ЕУ не само спољнополитички приоритет СЦГ, већ и, управо применом политике условљавања, „подстрекач” за истрајавање на путу политичких и економских реформи. Имајући ову чињеницу у виду, и за досадашњи напредак у сарадњи са Хашким трибуналом условљавање САД вероватно не би било довољно да и притисак ЕУ није био усмерен у истом правцу.

Без обзира на природу условљавања, неопходно је истаћи да би одговор на питање да ли је оно у случају СРЈ/СЦГ било делотворно, макар са становишта оперативних циљева, могао бити позитиван. Без притиска међународне заједнице када је у питању обавеза сарадње са Трибуналом у Хагу, изручивања оптужених тешко да би било, поготово не у овом броју. Нешто је мање био успешан притисак усмерен на редефинисање односа Србије и Црне Горе – под притиском ЕУ јесте постигнут, односно наметнут Београдски споразум, али даљи притисци ЕУ и Савета Европе нису резултирали функционалнијом државом, већ је пре Европска унија попустила и, речено језиком политичара СЦГ,

„уважила специфичности државне заједнице”, понудивши приступ дво-струког колосека, односно одвојено преговарање о економским питањима за Србију и Црну Гору.

Колико год да је условљавање наизглед било успешно, поставља се питање у којој је мери успело да суштински промовише унапређење одређених вредности, као и да допринесе успостављању равноправног партнерског односа са међународном заједницом коме тежимо. На пример, има мишљења да је притисак који је примењен довео до изручења, али не и до свеобухватног преиспитивања догађаја из претходне деценије и улоге Србије у њима. Једноставно, формирана је перцепција да је потребно задовољити одређене услове, без суштинског разумевања зашто се то чини осим због потребе да се настави са интеграцијом у међународне организације. У којој мери је претходна констатација тачна најбоље показује промена Уставне повеље ради доношења позитивне Студије о изводљивости: од краја фебруара 2005. године у Скупштини СЦГ седели су посланици без мандата, а да то није изазвало расправе о непостојању владавине права и нелегитимности одлука које то тело доноси. Договор о промени Повеље обелодањен је два дана пре него што је потписан, без икакве јавне расправе, без много размишљања о судбини државне заједнице и уз схватање да се то чини како би се стекли сви услови како би Студија могла да буде позитивна.

За овакву ситуацију кривицу носе и актери у СЦГ, али и међународна заједница. Актери у СЦГ пропустили су прилику да независно од притисака међународне заједнице раде на решавању проблема који су од кључног значаја за будућност нашег друштва. Међународне организације су, са своје стране, пропустиле прилику да на прве кораке са ове стране одреагују на позитивнији начин, како би СЦГ постепено претвориле у одговорног, равноправног партнера. Уместо тога, настављена је огољена политика притисака, која ни властима у СЦГ није дозвољавала да грађанима прикаже како кооперативност доводи до промене става међународних актера, а не само до нових услова. Можда је најбољи пример пријем у чланство Савета Европе, који би, да је остварен раније, свакако био значајан позитиван сигнал и за власт и за грађане у СЦГ. Не би се могло рећи да је остварен суштински напредак у економским и политичким реформама у периоду од јесени 2002. године до пролећа 2003. године, када смо најзад и примљени у ову организацију, али је смрт премијера Ђинђића, узрокујући страх од погоршања ситуације у Србији, резултирала свешћу да је боље укључити СЦГ у СЕ и на

тај начин показати да се дотадашњи резултати цене и подржавају, као и стећи, кроз обавезе које је потребно извршити након пријема у чланство, могућност контроле даљег развоја ситуације у земљи.

Управо страх од могућег погоршања ситуације доводи до разумевања у међународним организацијама да је потребно подржати предузимање реформских корака у СЦГ, чак и када постоји свест да је потребно још много тога учинити. То би могло да објасни флексибилнији став међународних организација према влади премијера Коштунице – гаранције ове Владе су уважене и пуштено је на слободу до почетка суђења шест хашких оптуженика, иако све обавезе према Хагу нису извршене. Слично важи и за Европску унију, која је, после дугог инсистирања на потпуној хармонизацији економских система Србије и Црне Горе, које је било препрека позитивној Студији у време када сарадња са Хагом није перципирана као проблем, омогућила одвојене преговоре о економским питањима кроз приступ двоструког колосека. Ови позитивни сигнали су подржали позицију владе у земљи и отворили јој простор за чињење нових корака који ће убрзати међународну интеграцију земље.

### **Вредновање досадашње интеграције у међународну заједницу**

Вредновање досадашњих токова интеграције Србије у међународну заједницу може да се обави са више аспеката. Свакако да је најједоставнији и, на одређени начин, најповршнији приступ сагледавање новчаних токова, односно укупног нето прилива који је последица процеса интеграције у међународну заједницу.

**Табела 1. Реализована бесповратна помоћ и кредити (у милионима €)**

Година	Бесповратна помоћ	Концесионални кредити	Укупно
2000.	187	0	187
2001.	593	270	863
2002.	554	263	818
2003.	430	288	717
2004.	144	431	575
Укупно	1.907	1.252	3.160

**Табела 2. Структура прилива средстава – бесповратна помоћ и кредити, (у милионима €)**

Година	2000.	2001.	2002.	2003.	2004.	Укупно
Међународне финансијске институције	0	33	244	253	407	937
Европска Унија	43	472	315	222	22	1.074
Билатерални аранжмани	144	357	259	242	146	1.149
Укупно	187	863	818	717	575	3.160

Велики прилив средстава из иностранства у периоду од јесени 2000. године омогућио је да наш животни стандард тренутно буде изнад онога који би омогућила искључиво домаћа продуктивност. Отуда су просечне нето плате у Србији још увек нешто изнад просечних нето плата у земљама које за мање од две године улазе у ЕУ (Румунија и Бугарска). Овакав животни стандард, начелно посматрано, може да буде охрабрујући за радикалну економску реформу, пре свега реструктурирање реалног сектора. Међутим, у условима огромних очекивања становништва, неодговарајућег управљања тим очекивањима и недостатка драстичног раскида са филозофијом радничког самоуправљања, у којој самоуправљачи стално траже више плате на које сматрају да имају право, ова предност једноставно досад није искоришћена.

Кључни проблем Србије је у томе што не постоји национални консензус у погледу међународних односа, односно стратешких националних циљева на овом плану. Иако се, номинално, понекад као такав циљ

прокламује приступање ЕУ, очигледно је да постоје веома значајне разлике између водећих политичких снага по овом питању. Тим пре што у Србији још увек није распрострањено јасно схватање шта све прикључење ЕУ значи. Управо се на недостатку те информације играју партијско-политичке игре. Наиме, истраживања јавног мњења, показују да веома велики део становништва (готово  $\frac{3}{4}$ ) подржава идеју прикључења ЕУ. Међутим, показало се да велики део становништва који подржава улазак у ЕУ, тај улазак види пре свега као бенефиције које ће из тога да произађу, пре свега у смислу увећаног животног стандарда. Мало се размишља о свим променама које су потребне како би се остварио увећан животни стандард у тржишној привреди.

Управо на недостатку те везе многе политичке партије виде могућности да, с једне стране, увећавају своју популарност позивањем на идеје европске интеграције, а да с друге стране, не раде ништа на примени тих идеја, нарочито не у погледу привредне реформе која треба да уведе тржишну привреду, чврсто буџетско ограничење, ограничене и стриктно контролисане субвенције и ефикасну заштиту приватних својинских права.

Ипак, велика популарност идеје европске интеграције и још увек изражена жеља ЕУ да буде активно укључена у реформске процесе у Србији који треба да доведу до пуноправног чланства у Унији нуди одређене предности. У условима у којима не постоји снажна, конзистентна и одржива покретачка снага економским и политичким реформама у земљи, интеграција у ЕУ може да постане управо таква снага. Наиме, уколико приступање ЕУ буде условљено добро и прецизно спецификованим захтевима у погледу привредне и институционалне реформе, такве реформе могу да добију своју покретачку снагу, која очигледно у овом тренутку недостаје у Србији. Отуда и реформски потези који неминовно генеришу опадање политичког рејтинга владе, односно владајућих партија, могу да се политички правдају потребном интеграције у ЕУ, која је још увек доминантна политичка вредност и нефлексибилношћу страних партнера.

Надаље, приврженост власти пројекту интеграције у ЕУ услед његове велике политичке вредности може да послужи и као механизам којим ће се свим страним и домаћим партнерима демонстрирати приврженост одређеним политикама, односно постојаност у њеним спровођењима, што је нарочито важно са становишта поверења приватних (страних и

домаћих) инвеститора. За то су, у случају ЕУ потребна два предуслова. Први је прецизно дефинисање политика које се очекују од Србије, што се једним делом може очекивати будућим Споразумом о стабилизацији и придруживању, мада овај споразум обухвата само мањи део реформских економских политика, односно елемената институционалне реформе. Други је решеност саме ЕУ да остане на досадашњем путу подршке интеграцији Србије у чланство ЕУ. Овај други предуслов може да буде под знаком питања после нове расправе о будућности ЕУ, после пријема 10 нових чланица 2004. године, неуспеха референдума у Француској и Холандији и расположења јавног мњења у земљама ЕУ које се противе примању нових чланица.<sup>14</sup>

Сличан механизам представља и политичка воља да се одржавају добри односи са ММФ-ом и да се, као део тога, успешно оконча постојећи аранжман, чије окончање треба да доведе до отписа преосталих 15% дуга повериоцима Париског клуба. У том смислу, одређени реформски потези представљају обавезу Владе према овој међународној финансијској институцији, па се на тај начин неке тешке одлуке могу пласирати домаћем бирачком телу.

У том смислу приврженост даљој интеграцији у међународну заједницу (политичку и финансијску) представља, као последицу, слање сигнала о решености владе да спроводи одређене макоекономске политике, односно да спроводи потребне реформске потезе, што је веома битно при доношењу одлука страних инвеститора да уложе у нашу земљу, односно домаћих приватних инвеститора да се упусте у улагање. Тиме се генерише веродостојност одређених економских политика, односно привржености власти тим економским политикама и њиховој доследној примени, односно увећава се вероватноћа да промена власти неће довести до промене економске политике.

Одређени проблем у погледу међународних односа, нарочито на плану интеграције у међународне економске и финансијске структуре, представља и недовољан домаћи капацитет да се прати та интеграција, пре свега недостатак административног капацитета. То је последица недовољног броја компетентних људи, недовољне обучености за послове овакве врсте и недовољни подстицаји за обуку и привлачење новог, одговарајућег кадра на послове у државној служби. Индикатор недовољног административних капацитета ове врсте јесу неочекивано

---

<sup>14</sup>Према резултатима истраживања јавног мњења земаља ЕУ15, свега 40% становништва подржава чланство Србије и Црне Горе у ЕУ.

слаби резултати финансирања пројеката Светске банке, попут оног усредсређеног на модернизацију царинске службе.

Такав недостатак административног капацитета, односно људског капитала алоцираног у државне службе, доводи и до тога да су међународне институције, односно страни партнери у прилици да намећу дневни ред, будући да домаћа страна једноставно није равноправан саговорник. Отуда су наметнута не само нека решења, већ и реформске теме, нарочито у смислу дефинисања приоритета.

Коначно, може се рећи да је домаћа сагласност о потреби интеграције у свету, која је постојала на почетку процеса транзиције, временом нестала и да се јавља подела друштва, која, поред компоненте интереса, има и значајну идеолошку компоненту. Ово је последица чињенице да су се политичке снаге које су интересно и идеолошки против интеграције једно време примириле, да би се временом вратиле на политичку сцену, уз мање-више модификовану интересну, односно чисто идеолошку ксенофобију.

У свему томе, досад није забележен високи степен артикулације приватних интереса као јавних у процесу наше интеграције у међународну заједницу, осим у оним случајевима у којима је таква интеграција била везана за спољнотговински режим, пре свега режим увоза, односно режим заштите домаће производње.

Што се смерница за будућност интеграције Србије у међународну заједницу и утицаја те интеграције на процес транзиције у земљи тиче, треба поћи од чињенице да је у овом тренутку (као и у некој догледној будућности), придруживање ЕУ основна покретачка снага наше реформе. Хармонизација закона и одговарајуће уређење институционалног оквира представљају основне елементе те реформе. Ова концепција доводи до решавања неколико проблема, будући да се онда реформа поставља и као политичка потреба и као вредност, макар и инструментална у смислу реализације основне вредности која се зове европска интеграција. Наравно, не ради се о томе, да је институционални оквир ЕУ идеалан и да су политике које се спроводе оптималне. Несумњиво у ЕУ постоји исувише много државног интервенционизма, исувише много регулације и дискреционих одлука наднационалних власти које практично никоме не полажу рачуне. Раздвајање овлашћења и одговорности никада није дало добре резултате. Смањује се простор за слободно тржиште, неспутане појединце и предузетничку иницијативу. Међутим, приближавање и

коначно интеграција у ЕУ омогућава да се добије јасан и конзистентан регулаторни оквир са (у многим решењима) вишедеценијским искуством у примени, тако да није потребно да се измишља рупа на саксији. Штавише, у условима у којима још увек постоји снажна политичка већина која је за европску интеграцију, под оквиром те интеграције могу се политички прогурати многе промене под паролом „То морамо да урадимо уколико хоћемо у Европу”. Ипак, простор за домаћу креативност постоји, пре свега у домену начина примене овакве реформе, њеној динамици и приоритетима.

Приоритет на домаћем плану свакако је стварање компетентне државне администрације, језгра које ће бити оспособљено да колико толико равноправно комуницира са представницима међународних политичких, финансијских и економских институција. Без такве администрације једноставно Србија неће бити у могућности да наметне свој интерес у области међународних односа.

Овим се долази до вероватно највећег проблема Србије, не само са становишта међународних односа и даље интеграције у међународну заједницу, већ са становишта успешности свеукупне транзиције. Ради се о ограниченим људским ресурсима којима Србија располаже: мали број компетентних људи. Чак и уколико се, одговарајућим бенефицијама, успешно привуку квалитетни и перспективни људи у државну администрацију, то значи да ће приватни сектор остати без таквих људи. Чини се да је највећи проблем данашње Србије ипак проблем равнотежне алокације веома ограниченог ресурса који се зове паметни људи.



Слободан Самарџић

## Основна државна питања

### УСТАВНО УРЕЂЕЊЕ СРБИЈЕ

Србија представља јединствен случај земље у транзицији у којој се промене на широкој скали државе, друштва и привреде одвијају без одговарајућих уставних промена. Неке од, иначе успешних, транзиционих земаља нису вршиле потпуне уставне ревизије после смене старих режима, већ су мењале поједине делове старог устава – углавном оне које су им омогућавале институционализацију политичког плурализма и парламентарног система, да би тек касније, са ојачаним институцијама, вршиле промене у другим сферама (Мађарска и Пољска као типични примери оваквог приступа). Већина њих је, ипак, извршила тоталну ревизију устава непосредно после увођења вишестраначја, или одмах по првим слободним изборима.

Опште је познато да је Србија каснила бар десет година у транзицији, и опште су познати разлози кашњења. Теже је, пак, разумети разлоге због којих Србија ни пет година после политичких промена није изменила ни један члан свог устава, који је донео прошли режим и са њим се мање-више идентификовао.

### **Први период након промена – изостанак уставне политике**

Више је разлога утицало на овакво уставно стање у Србији после октобра 2000. године. Сви ти разлози, које ћемо укратко изнети, показали су се јачим од изричито наглашаваних намера опозиције да тоталном уставном променом удари трајан печат обарању недемократског режима. Када је политичка промена већ била извршена, уставни ентузијазам револуционарног типа усахнуо је у песку свакодневних проблема, да би

убрзо нестала и политичка сагласност међу победничким актерима. Али, о којим разлозима за одлагање уставних промена је реч.

Најпре, постојећи устав у неким својим деловима могао је да важи и у новонасталим условима. Део о уређењу власти, који се заснивао на уставном начелу поделе власти, нормативно је гарантовао неку врсту рационализованог парламентаризма, што је, уз услов уставности и законитости, такође нормативно садржан у уставу, могло да послужи као прихватљиво решење за прелазни период. Другачије него у поменутиим случајевима Пољске и Мађарске, није постојала прека потреба да се у име уставне демократије овај део хитно мења. Под овим уставним претпоставкама у Србији су се, у међувремену, већ два пута обавили парламентарни избори (у децембру 2000. године и три године касније), и три пута председнички. Када је о председничким изборима реч, додуше, законодавац је морао да интервенише (2004. година), будући да претходни уставотворац није предвидео решење за случај неуспешних председничких избора, што се догодило у два наврата (током јесени 2003. године).

Други разлог прагматичког заборавља уставних промена налазио се ван Србије, у нерешеном питању двочлане федерације, имајући у виду очекивани феномен постмилошевићевске нелојалности Црне Горе према федерацији. Владајући политички актери у Србији збиља су били склони томе да се најпре реши питање федерације, и то на што коректнији уставан начин, како би потом уставно уредили своју републику као федерални резидуум. Услед избијања озбиљне уставне кризе федерације, овај процес је потрајао до фебруара 2003. године, када је коначно била усвојена Уставна повеља Србије и Црне Горе.

Упоредо са трајањем кризе федерације, настајала је и продубљивала се политичка криза унутар Србије, која је најпре довела у питање, а потом и сасвим елиминисала сваку могућност стратешке сагласности нових међусобних опонената, израслих из јединственог блока снага промена. Тај се феномен може сматрати трећим важним разлогом изостанка успешне уставне политике у Србији. На том нивоу (на нивоу уставне политике), раскол у некада владајућем блоку може се посматрати на примеру прве иницијативе за промену Устава Србије. Та иницијатива (април 2003. године) патила је од једне велике противречности. Она се тичала саме процедуре доношења новог устава. На једној страни, наиме, донесена је (политичка) одлука да се у погледу поступка доношења новог устава Србије иде на уставни прекид, тј. законско (дакле, неуставно)

установљење новог поступка. Тиме се хтела успоставити, у међувремену, покидана веза са револуционарном ситуацијом, која је подразумевала легитимност таквог уставног маневра. На другој страни, међутим, целокупна новостворена процедура се ослањала на низ простих већина, које су биле гарантоване постојећим саставом парламента, дакле тела које је требало да се претвори у искључивог уставотворца. Тако: Закон о поступку за промену Устава (мај 2003. године) донесен је већином свих посланика у Скупштини Србије; новостворена Уставна комисија одражавала је у свом саставу страначку структуру парламента; све своје одлуке доносила је већином својих чланова, па и несуђену одлуку о предложеном нацрту; најзад, Скупштина је тако предложени нацрт новог устава требало да усвоји такође већином својих чланова. Противречност је садржана у томе што се унапред постулирана револуционарна воља већине, која је једина могла да оправда уставни прекид, сада симулирала у једном низу нелегитимних парламентарних већина за тако далекосежан поступак. Револуционарни устав требало је да донесе Скупштина поступком којим се усвајају тек системски закони. У овакву противречност владајућа структура запала је управо због свог претходног раскола. Мањи део, који је отишао у опозицију, није више могао да обезбеђује комотну скупштинску већину за одлуке које би легитимисале уставни прекид. Преосталој тесној скупштинској већини припало је да решава квадратуру круга – да сачува, штавише – обнови, легитимациону симболику уставног прекида, а да то учини уз помоћ минималне парламентарне већине.

Потребно је, најзад, поменути још један разлог изостанка одговарајуће, циљно усмерене, уставне политике у Србији у периоду њене прве транзиционе владе. Реч је о феномену који бисмо могли да назовемо реформски практицизам. У свакодневном низу великих реформских подухвата – макроекономска политика, приватизација, страна помоћ, донације и зајмови, секторске реформе и друго, изгубио се институционални компас. Изостала је упоредна изградња (заправо реформа) системског скелета који би држао све већу тежину реформске супстанце и на одговарајући начин је контролисао. Без промена у области јавне управе и правосуђа, које су готово сасвим изостале, бројни реформски закони имали су ефекат бујице без речног корита. Ако се овоме дода стање хаотичног парламентаризма, које је упоредо завладало, као и изостанак системске децентрализације, онда се употпуњује слика опште немогућности рационалног управљања. Да ли је изостанак уставних

промена био узрок или последица овог стања, остаје тема за дубљу анализу. Али, сасвим је извесно да спонтано завладали дух реформског практицизма није имао ни слуха ни стварног интереса за доношење новог устава. Напротив, чинило му се да са становишта захуктале реформе то може бити само један непотребан губитак енергије и трошак времена.

### **Обнова уставне политике под измењеним околностима**

После неуспеха прве транзиционе владе да донесе нови устав, друга влада (преузела мандат 4. марта 2004. године) је ставила ову тему међу своје најуже приоритете. Већ крајем истог месеца Скупштина Србије усвојила је Одлуку о приступању доношењу новог устава Србије и овластила свој Одбор за уставна питања да припреми предлог новог устава. Пар месеци касније, Влада је израдила сопствени Нацрт устава Републике Србије и упутила га Одбору као „једно могуће, равноправно виђење нових уставних решења у Србији, које би могло да Одбору... послужи као основ за израду предлога новог Устава Републике Србије” (цитат из Образложења).

Из овог поступка може се уочити неколико ствари. Најпре, реафирмисан је уставни поступак за промену устава (чл. 132 и 133 постојећег Устава), што значи да је ствар враћена у домен уставноправног континуитета. (У међувремену, Закон о поступку за промену Устава Србије као неуставан стављен је ван снаге одлуком Уставног суда Србије). То, међутим, с обзиром на садржај поменутих уставних чланова изискује политику уставног консензуса, а не уставне диференцијације, која је, по правилу политички арбитарна. Постојећи поступак промене устава, наиме, претпоставља пристанак двотрећинске већине у Скупштини (у два наврата) и половине бирачког тела као услов усвајања устава. Такав поступак практично намеће уставну политику сагласности, која по правилу започиње међу парламентарним странкама и из тог правца се шири према широј друштвеној сагласности. Другим речима, уместо револуционарне уставне политике имамо, тако да кажемо, редовну уставну политику.

Чињеница да је скупштинска одлука о доношењу новог устава изгласана квалификованом већином омогућила је легалност приступања овом послу. Поменути владин Нацрт устава настојао је и да садржински иде у сусрет консензусу, будући да је супсумирао делове већег броја

предлога новог устава, који су сачињени у периоду од 2001. до 2003. године. У једном моменту чинило се да је могуће упоредо испунити два задатка. Прво, да се устав што пре донесе, што је био општи захтев другог таласа реформи, затим захтев садржан у свим годишњим извештајима Европске комисије у вези са политиком стабилизације и придруживања, али и строго формалан захтев садржан у Закону о спровођењу Уставне повеље Србије и Црне Горе о потреби усклађивања устава држава чланица са овим документом (чл. 20.2 Закона). Друго, да се устав донесе у постојећој, необично захтевној процедури.

Проблем је настао не на нивоу усаглашавања текста предлога новог устава, већ на нивоу процедуре. У једном моменту рада уставног пододбора за формулисање предлога приложен је још један целовит нацрт устава (од стране председника Републике и Демократске странке), који претпоставља измењени поступак доношења новог устава. Иза тог нацрта, наиме, стоји иницијатива за сазивом уставотворне скупштине као новог и аутентичног уставотворног тела. Првобитни консензус битно је поремећен и цео поступак запао је у ћорсокак.

У овом моменту проблем је у томе што је уставно питање постало чисто политичко питање, тј. део текућих политичких спорова у држави. То је, у основи, објективан ризик уставне политике усаглашавања. Такву политику, по свој прилици, није могуће одвојити од дневних политичких рачуна пре свега политичких странака. Питање је једино да ли ће оне имати снаге да уставно питање издигну изнад дневнополитичких спорова и не допусте да се оно утопи у њима. Сасвим је извесно да општи значај и прека потреба доношење новог устава од њих изискују такав напор и већу политичку одговорност.

### **Уставни избор за Србију**

Када се упоредно анализирају два целовита нацрта устава који се налазе пред одговарајућим уставним пододбором Скупштине, уочавају се доминирајуће сличности и мање међусобне разлике. (Другачије је са многим уставним предлозима који потичу од невладиног сектора или од појединаца). Та околност говори да би под претпоставком темељно усаглашене уставне процедуре (донедавно се мислило да је тај посао завршен) Србија релативно брзо могла да дође до новог устава. На овом месту, међутим, нећемо говорити о поменутих нацртима, већ, имајући

на уму и њихов садржај, о темељној дилеми уставног избора за Србију. При том ћемо се ограничити на теме материјалног устава, водећи рачуна о чињеници да је и поступак доношења устава (о чему смо нешто већ рекли) такође један аутентичан уставни избор.

Уставни избор за једну државу у процесу дубоке трансформације није ни својевољан ни произвољан чин. Ако је реч о својеврсном (уставном) избору, ту није реч ни о каквом бирању. Био би то крајњи акт политичког волунтаризма када би неко ко располаже политичким ауторитетом и/или влашћу покушао Србији да наметне неки узоран устав, тј. устав по неком (од постојећих) узора. Не треба посебно истицати да устав није (само) писани акт, већ је пре свега легитимни (општеприхваћени) оквир свеколиког управљања једним друштвом и његовом државом. У ситуацији када постоји политички изражена и прихваћена потреба да се и друштво и држава трансформишу, нови устав, који треба да пружи правни оквир и поуздани правац такве трансформације, треба да задовољи два основна критеријума: прво, он мора да буде укорењен у трајнија структурна обележја тог друштва и, друго, он мора дати друштву, такво какво јесте а неко апстрактно, да усмери према жељеним промена и у ту сврху да одреди најбоље нормативне и институционалне механизме.

Када је о уставу Србије реч, сасвим је сигурно да он мора доживети темељно и потпуно преобликовање. То се, начелно, може постићи и у више корака уставне ревизије, али ако постоји јавна сагласност о потреби његове тоталне промене, а таква сагласност у Србији постоји, онда такву промену треба и спровести.

Идући линијом познатих уставних целина (делова), покушаћемо да скицирамо елементе уставног избора за Србију:

- (а) **Уставна начела (или основне одредбе).** У овом, симболичко-декларативном делу устава потребно је наћи специфичну сагласност (сагласност која важи за конкретан случај Србије) између универзалних начела модерног конституционализма, као што су приврженост основним правима, владавини права, грађанска сувереност, подела власти, световни карактер државе, с једне стране и специфичних начела српске државне традиције, као што су одржање државног континуитета, државни симболи, језик и писмо у јавној употреби, с друге стране. О овоме је потребно постићи максимални унутрашњи консензус не само међу политичким странкама, већ и са представницима националних мањина, тј. различитих националних заједница у Србији.

- (б) **Основна права и слободе.** Овде је потребно применити уобичајени уставни стандард модерног и савременог конституционализма и када је реч о каталогу права и слобода и када је реч о уставним јемствима за њихово остваривање. Посебно треба водити рачуна о хијерархији непосредне уставне заштите основних права и слобода и њихове евентуалне додатне законске регулативе. Потребно је, такође, прихватити уставно начело непосредне применљивости људских и мањинских права која су зајамчена међународним правом.

Одређена специфичност нашег уставног система гарантовања и заштите основних права и слобода садржана је у категорији мањинских права. Она треба да буду саставни део укупног система права, али их треба уставно дефинисати на посебан начин, поред основних људских права. По овом предлогу, ова права треба одредити као права припадника посебних националних заједница које живе у Србији, а не као права посебних колективитета. Поред тога, њихов уставни израз треба да буде позитиван – право на очување националног идентитета и на остваривање погодности у јавном животу, и негативан – забрана било ког облика дискриминације.

- (в) **Економско уређење.** Овај део устава треба да дефинише основе економског уређења Србије. Са становишта опредељујућих уставних норми оно треба да буде засновано на економским слободама (слобода привређивања и оснивања предузећа и начела тржишне конкуренције садржана у слободном кретању робе, капитала, радне снаге и услуга). Поред тога, потребно је дефинисати основне економске институте (својина, тржиште, конкуренција) и институције (народна банка, рачуноводствени суд). Основи јавних финансија – буџет, приходи и расходи, јавни дуг – уставно се одређују у складу са предвиђеним системом децентрализованог јавног управљања, дакле, за ниво републике, покрајине, града и општине.

Због стратешке потребе реформе привреде на либералним начелима, не би било упутно да држава преузима велике уставне обавезе у области специфичних социјалних права и политике. За ту сврху довољно је у делу о уставним начелима истаћи, међу осталима, и начело социјалне правде. У специфичним условима транзиције држава ће свакако морати да се бави растућим социјалним питањима, али ту област њеног бављења није неопходно стриктно

уставно дефинисати, већ је за ту сврху довољна законска регулатива, која се заснива на уставним начелима социјалне правде и на неким посебним социјалним правима из каталога основних права.

Као што се види, овде је реч о једном нормативно-општем, али прецизном и језгровитом уставном одређењу економског уређења Србије. То је опредељење да економски живот треба у највећој мери препустити економским актерима, без сувишног нормирања, готово на уставном плану.

- (д) **Организација власти.** Србија мора себи да одреди систем власти који ће бити у функцији демократског управљања земљом у дугорочнијем процесу трансформације. У овом делу устава вероватно највише долази до изражаја захтев по коме уставна решења морају водити рачуна о трајнијим обележјима постојеће ситуације. Једно од таквих обележја јесте коалициона структура владе, што је последица још увек неконсолидованог страначког система у земљи. У упоредној пракси, најстабилнији политички системи су они са једностраначком владом, а уколико је реч о коалиционој влади, онда још једино двостраначка влада представља довољан услов стабилности. Владе које се састоје од три и више странака по правилу нису стабилне владе. Србија се суочава управо са таквом ситуацијом и то највероватније на дужи рок.

Најпогоднији систем власти у таквим (трајнијим) околностима јесте парламентарно-председнички систем. Србија нема никаквих услова да уведе председнички систем, који би истовремено био и демократски и функционалан. Чак би и полупредседнички систем (по угледу на Француску) Србију суочио са искушењем претежности власти у рукама неког од страначких лидера у својству шефа државе, што би у очекиваним кризним ситуацијама лако могло да се извргне у узурпацију власти. С обзиром на њене трајније политичке околности, Србија мора имати системски уграђен механизам равнотеже законодавне и извршне власти. На који начин то уставно постићи?

Постојећи страначки плурализам у Србији не омогућава на дужи рок парламентарно јасан однос између владине већине и опозиционе мањине. Будући коалиционо сложена, влада ће се непрекидно борити за одржање своје парламентарне већине и самим тим бивати условљавана од стране мањих странака у свом саставу. Мање



странке ће тиме у оквиру владине политике практично имати већу специфичну тежину, што није добро за њену текућу политику. У том смислу, опозиција ће у парламенту увек играти на карту мањих владиних странака и на тај начин условљавати владу. Она, на име, увек може пасти на основу *ad hoc* створеног пређутног савеза опозиције са неком од малих странака у влади. Али, системски гледано ни тиме се не решава проблем слабе владе, јер у оваквим околностима ни парламент није јак. Ако би неким случајем успео да обори владу, сама страначка композиција не би гарантовала структурно другачију ситуацију ни после нових (ванредних) избора. Иста ситуација би се мање-више поновила и у наредном мандату неке друге владе. Поента је у томе да се проблем трајне неравнотеже система не може решавати само на релацији парламент – влада.

Системско решење види се једино у уставном увођењу ојачаног председника републике (шефа државе). Устав му, дакле, мора дати оруђа којима би могао да посредује у критичним споровима између парламента и владе. Председник републике, као прво, мора имати легитимитет и ауторитет непосредно изабраног државног органа. То би био основ да се председник, када нађе за сходно, директно обрати парламенту, а тим посредством и нацији, чији је он непосредни представнички орган као и сам парламент. Потом, он мора располагати правом суспензивног вета на законе изгласане у парламенту, које би требало да буде ојачано клаузулом о квалификованијој већини приликом поновног изгласавања закона. Најзад, председник републике би имао право да директно утиче на избор једне трећине судија Уставног суда. Ово би био круг довољних надлежности које председнику републике дају уставну снагу да утиче на однос парламента и владе у посебним ситуацијама. То су мање надлежности од надлежности председника републике у полупредседничким системима (влада је у свом деловању потпуно независна од њега), али довољне за обављање улоге ауторитативног политичког медијатора у држави.

Овакво решење у Србији може бити системски функционално једино уколико је председник републике довољно страначки неутрална политичка личност. Његова страначка пристрасност би могла бити фатална за уставну сврху његовог положаја, свеједно да ли

би се таква пристрасност испољавала у корист владе или опозиције. Ту се суочавамо са великим проблемом, јер је такву личност данас, и не само у Србији него и у старијим европским демократијама, изузетно тешко наћи. Једино уставно превентивно решење за овакво стање ствари може бити у јасној одредби по којој председник републике за свог мандата не сме да обавља ни једну другу политичку функцију.

У овом делу задржали смо се готово искључиво на највећем проблему организовања система власти уопште, а то је уставни однос легислативе и егzekутиве. Судска власт по правилу овде игра мању улогу. Али, оно што је најзначајније за демократску и у духу владавине права делујућу судску власт, а то је њена независност од друге две гране, биће достигнуто боље и сигурније уколико у односима између законодавне и извршне власти влада уставно-системска и практично-политичка равнотежа.

- (е) **Територијална организација власти.** Иако јединствена држава (начело које треба посебно и јасно истаћи у основним одредбама устава), Србија треба да тежи функционалној децентрализацији власти. Власт је могуће и потребно децентрализовати на начин и у облику који гарантују њену одрживост и делотворност на нижим нивоима од централног. Устав треба да наведе могуће нивое децентрализације – покрајина-регион, град и општина – али и да постави јасне услове примене општег модела децентрализације. Када је о покрајини-региону реч, устав треба да гарантује територијално-аутономни статус Војводине, као и да дефинише специфични статус Косова и Метохије. Он, надаље, може да допусти стварање таквог типа аутономије и у другим областима Србије, али под врло стриктним условима демократског поступка и економске одрживости. Исти принцип треба да важи и за остваривање статуса града. Најзад, општински ниво власти треба да има обележја модерне локалне самоуправе од практичног значаја за остваривање непосредних интереса грађана.
- (ф) **Начело уставности и законитости.** Ово је део у којем се непосредно и потпуно гарантује уставно начело о владавини права. Србија, попут највећег броја савремених конституционалних демократија, треба да спроведе начело уставносудске контроле уставности и законитости. У том смислу, треба што потпуније и што јасније

дефинисати улогу Уставног суда, чије деловање може бити од кључног значаја за успостављање правне државе и демократије засноване на владавини права.

- (г) **Промена устава.** Искуство промене постојећег устава Србије указује на потребу да ревизионе клаузуле новог устава не буду толико рестриктивне као у садашњем. Тај устав не би, по намерама његових креатора, смео да буде идеалан и самим тим тешко променљив. Крајње је реално претпоставити да ће се и током процеса опште трансформације указати потреба за изменом неке или већег броја његових одредби.

С друге стране, поступак његове промене морао би бити за степен тежи од промене најважнијих (системских или органских) закона. Ако претпоставимо да би се за такве законе морала увести бар апсолутна скупштинска већина, онда би за промену устава важила квалификована двотрећинска већина и факултативан референдум. При томе, за разлику од постојећег решења, референдумска већина би подразумевала половину позитивних гласова (плус један) под условом да референдуму приступи половина изборног тела (плус један) Србије.

## **Закључак**

Србија мора што пре да успостави ново уставно уређење. То је сада већ питање одлуке њених политичких актера о наставку започетих промена или тапкању у месту. Протекле године од започињања промена, и поред генералног неуспеха, нису биле драматично изгубљене за ствар новог устава. Као често присутна у јавном животу и политичком амбијенту Србије, ова тема спонтано је донела неку врсту узајамног приближавања када је реч о сложеној уставној материји. Два ауторитативна нацрта, који се налазе пред уставним пододбором, ни по чему нису ексклузивни, како је то случај са неким невладиним предлозима. Њихова претежна садржинска сличност, и то у кључним деловима уставне материје, резултат је слегања уставних (у текстуалном смислу) амбиција и њиховог саображавања стварно постојећем и стварно могућем.

Занимљиво је да садржинска приближавања у оквиру уставног питања немају еквивалент у процедуралном приближавању. Два приступа

су у том погледу још прилично међусобно удаљена. То је, међутим, пре рефлекс њихове позиције у политичком животу Србије (као владе и опозиције, тј. владе и председника Републике у стању кохабитације) него неког фундаменталног разликовања у питању о начину промене постојећег устава. Али, ако је консензус начин решавања овог (или било ког другог темељног) спора, онда начелно као почетну позицију треба прихватити став да су све стране у праву. Решење је, дакле, у општем споразуму, а пут до решења је у преговарању. Циљ је ништа мање до сам нови устав. Политичка приврженост том циљу проверава се прихватањем самог начина, тј. политичке методологије за достизање циља. Из овог следи и логичан негативан закључак: ако се до циља не дође, одговорност носе све стране учеснице.

#### ОДНОСИ СРБИЈЕ И ЦРНЕ ГОРЕ – БУДУЋНОСТ ДРЖАВНЕ ЗАЈЕДНИЦЕ

У периоду од готово пет година после демократских промена у Србији, Црна Гора и Србија нису успеле да успоставе заједничку функционалну државу. На први поглед то може изгледати чудно, с обзиром да је до октобра 2000. године владало опште мишљење да је недемократски режим у Србији представљао основну препреку за остварење таквог циља. После политичке промене власти у Србији, владајућа странка у Црној Гори, Демократска партија социјалиста, окренула се у потпуности политици стицања државне независности. У ту сврху она је после ванредних избора у Црној Гори (април 2001. године) склопила коалициони савез са пронезависно оријентисаном Социјалдемократском партијом, пошто је због промене односа према федерацији остала без коалиционог партнера, профедералне Народне странке.

Будући да је у Србији већина политичких странака програмски и политички склона некој врсти државне везе са Црном Гором, основни разлог нерешености овог питања до данас налази се у Црној Гори. Да је у мањој републици оријентација ка независности заступљена несумњиво и у знатној мери, Србија не би постављала било какве препреке остварењу таквог циља. Чињеница да је континуирано више од пет година Црна Гора мање-више равномерно подељена између две опције, Србију не оставља неутралном спрам тог питања. Али, овим поводом

није остала неутрална ни Европска унија, која је учествовала у стварању привременог државног аранжмана Србије и Црне Горе, који је још на снази. Овом приликом испитаћемо околности стварања, деловање и перспективу овог државног провизоријума.

### Транзиција у сенци државног питања

Данашње привремено решење у виду државне заједнице има у конкретним условима негативну функционалност. Оно треба да спречи лошија решења до којих би вероватно дошло услед недостатка демократских, у датом случају консензуалних претпоставки. Оваква негативна функционалност представља привремени резултат посредовања Европске уније у стварању државне заједнице и њене Уставне повеље. Овај документ, наиме, садржи многе позитивне пројекције развоја и функционисања државне заједнице, али су оне постепено губиле на практичном значају, будући да су од стране једног од два партнера у игри, а то је Црна Гора, бивале систематски онемогућаване. Из тог основног разлога остајао је, протоком времена, огољен основни мотив Европске уније да посредује у налажењу решења – **одржати безбедносни status quo унутар Црне Горе и у региону**. Фрагилни мир бољи је од сваког манифестног сукоба, који је неизбежан ако би се тако далекосежне одлуке, као што је независност, доносиле без базичног политичког консензуса. Укратко, Европска унија далеко ефикасније и боље може да посредује и предводи овај регион својом политиком интеграције него политиком накнадне интервенције у сукобе, за коју је институционално неопремљена и слаба.

Уставна повеља Србије и Црне Горе ступила је на снагу фебруара 2003. године. Пре тога Србија и Црна Гора биле су формално федералне јединице двочлане федерације установљене 1992. године. Све до ступања на снагу Уставне повеље, Црна Гора није примењивала одлуке органа федерације (практично од 1999. године), сем у посебним случајевима политике одбране и прихватања међународне помоћи или различитих финансијских аранжмана који су ишли преко федерације. Тако су се одлуке федералних власти практично односиле само на Србију, а да би апсурд био већи у њиховом доношењу учествовали су црногорски представници, који су у савезним органима власти фактички заступали само опозициону Црну Гору. Уставном повељом бар је превазиђено ово необично правно и политичко стање.

Уставна повеља је у сваком погледу прелазни уставни документ. Њиме се одређују статус, циљеви, надлежности и средства државне заједнице као специфичне творевине.

- (1) Када је реч о статусу, Србија и Црна Гора одређују се на уобичајен уставан начин као „један субјект међународног права” (чл. 14.1), са свим правима и обавезама која произлазе из оваквог међународног субјективитета у данашњем глобализованом свету.

Сва остала уставна обележја државне заједнице говоре о њеном специфичном и прелазном карактеру.

- (2) Њени циљеви, поред општих вредности људских права, говоре о посебном функционалном разлогу установљења државне заједнице, а то је њено брже и ефикасније укључивање у европске интеграционе процесе (чл. 3, посебно алинеје 3, 4 и 6). Ова циљна конструкција је отприлике следећа: Србија и Црна Гора оствариваће своје међусобне функционалне везе (заједничко тржиште, усклађивање прописа и праксе са европским стандардима, стварање праве тржишне привреде) по моделу европске интеграције и упоредо са укључивањем државне заједнице у конкретне интеграционе везе са ЕУ.

Наредна два обележја, која говоре о надлежностима и средствима државне заједнице, предочавају уски маневарски простор који Уставна повеља оставља самој државној заједници, тј. њеним органима.

- (3) Када је реч о надлежностима, уочавају се две ствари које су теоријски карактеристичне за конфедерална уређења: а) државна заједница располаже само уставно повереним надлежностима, или директно делегираним надлежностима од стране држава чланица (чл. 17.1.2; другим речима, не поседује општу надлежност додељивања надлежности, као у свим федерацијама); б) каталог конкретних уставно додељених надлежности државној заједници је изузетно скroman (вид. чл. 19).
- (4) Типичан конфедералан аранжман примењен је и у делу о средствима, тј. установама државне заједнице и њиховим овлашћењима. Такав аранжман уставно је обезбеђен или паритетним саставом установа (Савет министара и Суд Србије и Црне Горе), или принципом делегатског непрегласавања (фактичке сагласности), што је случај са поступком одлучивања у Скупштини СЦГ. На овај начин, државна заједница нема своје аутентичне органе, већ се пре може

рећи да су њени органи заправо органи држава чланица на нивоу државне заједнице.

Укратко, цела уставна конструкција у функционалном погледу држава се на *bona fide* односу владајућих већина у државама чланицама према не само циљевима него и надлежностима државне заједнице. Ако се овоме дода уставно утврђена могућност иступања из државне заједнице једне или обе државе чланице (чл. 60), онда се комплетира слика њеног привременог карактера.

Постојање државне заједнице током непуне две и по године показује две супротне стратегије у односу на њену уставно пројектовану функцију. За званичну Црну Гору то је последња препрека коју треба прескочити на путу ка независности. За Србију (овде нећемо употребити реч „званична”, јер у овој ствари постоји сагласност њене власти и опозиције, што у Црној Гори није случај) државна заједница представља форму, која треба да оствари свој предвиђени уставни садржај како би постала довољно обухватна и функционална за пројектовани процес европских интеграција. Овако међусобно супротстављене стратегије происходиле су, по правилу, различитим односом према обавезама које су следиле из Уставне повеље. Ово ћемо показати у два примера:

**Пример 1: Постепено усаглашавање економских система.** Будући да је стварање заједничког тржишта један од пројектованих циљева државне заједнице, било је неопходно установити механизме и инструменте усаглашавања. У ту сврху направљен је Акциони план о хармонизацији економских система Србије и Црне Горе, у којем је предвиђено постепено приближавање две спољнотрговинске и царинске политике. Сам поступак усвајања Акционог плана био је карактеристичан за природу државне заједнице. Он је био усвојен у све три скупштине (две републичке и Скупштини Србије и Црне Горе) на истоветан начин на који је била усвојена и сама Уставна повеља (почетак септембра 2003. године). Ни у свом предвиђеном домену Акциони план није био потпун, будући да је направљен изузетак за 56 тзв. осетљивих производа, који су на инсистирање Црне Горе били изузети из предвиђеног процеса. Најзад, после једне године неспровођења овог документа било је очигледно да Црна Гора нема намеру да оствари ову обавезу.

**Пример 2: Непосредни избори за Скупштину Србије и Црне Горе.** По Уставној повељи (чл. 20. 4) две године након првих посредних избора посланици за Скупштину Србије и Црне Горе бирају се на непосредним

изборима у државама чланицама. Такви избори требало је да се организују у фебруару 2005. године, али то није било учињено због одбијања Црне Горе да спроведе изборе.

Из ова два примера јасно се види да је званична Црна Гора усвојила тактику опструкције функционисања државне заједнице не бежећи при том ни од отвореног кршења Уставне повеље и других обавезујућих прописа. У оба случаја аранжаман државне заједнице сачували су Србија и Европска унија својом синхронизованом акцијом. У првом случају то је учињено увођењем политике „двоструког колосека”, где је стварање заједничког тржишта померено у време спровођења Споразума о стабилизацији и придруживању (под условом да до Споразума дође), а у другом случају иницијативом о амандманској промени поменутог члана Уставне повеље.

Али, без обзира на овакву врсту интервенција, показује се да државна заједница не функционише ни у оквиру својих конкретних уставних надлежности, а некамоли на нивоу циљева који стоје у њеном оснивачком акту. Ако од два учесника у заједници један врши перманентну опструкцију заједнице, а не постоје неутрални интерни механизми који би га натерали да се држи прихваћених правила игре, онда таква заједница тешко може да опстане.

Али, у случају Србије и Црне Горе проблем је ипак сложенији него што би се то утврдило површним посматрањем. Већ употребљена реч „опструкција” добро описује феномен о којем говоримо. У Црној Гори је на делу организована и осмишљена политичка активност која не допушта функционисање државне заједнице ни на нивоу њених надлежности, а још мање на нивоу њених циљева. Калкулација је крајње једноставна: будући да је независност основни политички пројекат владајуће структуре, и с обзиром да за овај пројекат не постоји комотна већина грађана која би га подржала, треба на све начине спречити деловање алтернативног пројекта, у конкретном случају функционисање државне заједнице. Активно политичко спречавање њеног функционисања приказује се онда као њен темељни и структурни проблем, или како се то радо дефинише „конструкциона грешка”.

Разуме се, свака политичка странка, или групација, може и треба да се активно бори за свој политички програм на јавној сцени, поготово она на власти, којој и легално стоје на располагању државна средства за остваривање тог циља. У случају Црне Горе реч је о нечем другом.



Њено државно руководство крши правила политичке игре која је само усвојило. Овакво деловање нема противмеру у санкционом дејству, којим би се штитило право државне заједнице и кажњавало његово кршење. (Суд Србије и Црне Горе је и процедурално и политички неподобан за тако нешто). Из тога би се закључило да је Црна Горе стварно суверена држава. Али, ако и јесте, онда је то на неправан, тј. противправан начин, и то кршећи право иза кога је својим ауторитетом стала Европска унија. Ако право државне заједнице нема ефикасну судску заштиту, оно би могло да има ефикасну политичку заштиту јединог стварног ауторитета који стоји иза државне заједнице, а то је Европска унија. Тиме се враћамо на питање темељног разлога због којег је Европска унија подупрла стварање државне заједнице.

### Будућност државне заједнице

Без обзира на скромне надлежности којима располаже и још скромнија средства за њихово спровођење, државна заједница је адреса којој се Европска унија обраћа, посебно у оквиру њене политике придруживања. Као што је познато, споразум ове врсте (споразум о стабилизацији и придруживању) може са ЕУ да закључи само међународно призната држава. Србија и Црна Гора несумњиво располаже таквом међународноправном способношћу (поменуто обележје статуса). Оно што јесте невоља са Србијом и Црном Гором представља несразмера, тј. несагласност, између њене међународноправне способности и унутрашњеправне мањкавости, што се у случају овако сложеног међународног уговора као што је поменути споразум може манифестовати у неспособности његовог унутрашњег спровођења. Ако је реч о „конструкционој грешци” у Уставној повељи, она је садржана управо у овој несагласности. У таквом уставноправном контексту потребна је још само политичка опструкција једне стране па да се цела конструкција доведе у питање.

На нивоу два конкретна примера илустровали смо како је „ствар спашена”. Европска унија је предложила својеврсну иновацију када је о овој врсти уговора реч – механизам двоструког колосека, који би се уговорно остварио у једном заједничком и два одвојена дела уговора (анекса). Критеријум предметне поделе иде линијом поделе надлежности између државне заједнице и држава чланица, што практично значи

да ће се гро уговорне материје налазити у анексима и да ће у њима Унија паралелно регулисати истоветну предметну област, за сваку државу чланицу понаособ. Како ће то стварно изгледати, остаје да се види, јер шансе за закључење оваквог споразума заиста постоје. Али, како ће се то спроводити, то је већ у сенци неизвесне политичке будућности Србије и Црне Горе. У том погледу, овај споразум има још једну функцију, какву никада до сада није обављао. Он, наиме, треба да накнадно учврсти јединог међународноправног партнера Европске уније у овој ствари, а то је државна заједница. Ту смо искључиво у домену специфичне политике споразума, а не у уобичајеном домену његовог правног, економског и уопште европскоинтеграционог смисла. Будући да генерално делује у корист одржања државне заједнице, Европској унији стоји на располагању једино ово средство. Калкулација с њене стране је следећа: ако се споразум закључи, а ту учествује не само прави правни партнер, државна заједница, већ и два квазиправна партнера, државе чланице, њега ваља и спровести у дело. У тој фази државе чланице, као стварни господари споразума у смислу партнерства са ЕУ, ће бити принуђене не само да врше међусобно приближавање, тј. хармонизацију (оно што нису успеле посредством поменутог Акционог плана), већ ће морати и да пренесу део својих надлежности на државну заједницу, а тиме и да ојачају овлашћења њених институција. Тај процес би, по овој калкулацији, морао ићи иреверзибилним смером, све до уравнотежења формалне међународне субјективности државне заједнице и њене способности унутрашњег управљања.

Разуме се, оваква политика споразума има као свој циљ – и узгредан и суштински – прилагођавање Црне Горе. Рачуна се да би зона закљученог уговора из свог оквира морала да избаци не само опструкциону политику њеног државног руководства, већ и ефективно право на референдум о независности. Та два тактичка средства једноставно нису у сагласности са оваквим споразумом, штавише директно противрече његовом смислу. И заиста, из овакве визуре политике ЕУ уопште није јасно зашто би неко, коме је прокламовани циљ одлучно приступање европским интеграцијама, бежао од отворених врата саме ЕУ.

Овакво питање, међутим, пати од вишка нормативности. Зашто би, дакле, улазак у уговорни оквир европских интеграција за некога био највиши нормативни циљ његове јавне политике? Овде није битно шта ко о томе говори. Меродавно је, наиме, пре свега понашање јавних актера. Ако у Црној Гори започиње званична кампања за референдум

о независности, за који се планира да буде организован у време финализовања преговора о споразуму о стабилизацији и придруживању, онда је независност приоритетнији циљ од европских интеграција. Штавише, то је циљ који може бити директно угрожен успешно завршеним преговорима о закључивању споразума, тако да се из ове визуре, пак, те две ствари посматрају као ситуационо непријатељске. Да није тако, референдум би био одбачен или бар одложен за време после закључења споразума и његовог почетног спровођења. Тек у овом другом случају имали бисмо на делу аналогну примену тзв. чешкословачког модела државног раздвајања. Али, политичка позадина тог „модела”, која га је практично омогућила, крајње је различита у односу на србијанско-црногорски случај. Тамо је 1) постојао политички консензус и унутар обе стране и међу њима, па раздвајање 2) није могло да има лоше последице ни на унутрашњем ни на спољном плану. (Стога овде уопште није реч о „моделу”, већ напросто о појединачном случају).

Сасвим је сигурно да је случај Србије и Црне Горе знатно другачији. Али, у овом тренутку битно је да је то од почетка уочила Европска унија и стога преузела улога посредника.<sup>1</sup> Она то није учинила због омогућавања уласка Србије и Црне Горе у европске интеграционе процесе, јер је то примарно ствар њиховог опредељења. Европска унија је ушла у овај процес због одржања мира на крхким просторима овог региона, тј. због безбедносних разлога. Ти разлози су јој се тада, с правом, учинили значајнијим од свих других – економских, развојних, интеграционих и сл. Јер тамо где се сукоби разбуктавају и воде, нема ни економије ни развоја ни интеграције.

Али, ЕУ је у овај ангажман ушла на начин и средствима која њој стоје на располагању. То је постепено укључење у интеграциони процес, које би, претпоставља се, отворило нову европску перспективу за све државе региона, па и за Србију и Црну Гору. Рачуна се да је процес интеграције – регионални и шири европски – обрнуто сразмеран процесу државног раздвајања путем сецесија. И то не зато што би ЕУ сматрала

---

<sup>1</sup> Занимљиво је порекло уласка ЕУ у овај процес. То се догодило непосредно након што је пропао ко зна који покушај државних руководства тадашње СР Југославије и две републике да постигну споразум око реформе тадашње федерације (током 2001. године). Црногорско руководство инсистирало је на независности, уз додатак стварања савеза независних држава Србије и Црне Горе. Када је тадашњи председник савезне државе рекао да су преговори пропали и да Црна Гора тај проблем треба да реши референдумом (крајем октобра 2001. године), ЕУ је у врло кратком времену реаговала иницијативом за посредовање. Тиме је фактички спречила одржавање референдума у Црној Гори.

нелегитимним стварање нових држава на Балкану, већ зато што о тој ствари на Балкану никада нема сагласности међу странама, а увек има спорова, сукоба и, коначно, ратова. У таквим околностима, када оне већ избију, ЕУ нема успешне методе посредовања, тј. интервенисања, и стога све док се не створе елементарни мировни предуслови она одлази у други план.

Укратко, будућност Србије и Црне Горе, не само као постојеће државне заједнице, већ пре свега као функционалне државе, зависи практично од две међуусловљене ствари: од приоритета унутрашњих реформи које се у Србији и Црној Гори спроводе у кључу процеса стабилизације и придруживања, и од истрајности ЕУ да своју политику споразума, како је овде скицирана, спроведе до краја.

## РЕШАВАЊЕ ПИТАЊА КОСОВА И МЕТОХИЈЕ

Проблем Косова и Метохије је дугорочан проблем, којим ће се по свој прилици још задуго бавити Србија (Србија и Црна Гора у међународном смислу), међународна заједница и политички актери унутар покрајине. У свом статичком пресеку, проблем се може преставити као судар непомирљивих интереса – Србије да задржи покрајину у неком унутрашњеправном аранжману, с једне стране, и већинског албанског становништва да отцепи територију Косова и Метохије од Србије и на њој заснује независну државу, с друге стране. Стварност Косова и Метохије од јуна 1999. године у суштинском смислу обележава и међународни протекторат, који су тада успоставиле Уједињене нације.

Политичке промене и почетак системске трансформације у Србији (јесен 2000. године) били су затечени овако описаним стањем на Косову и Метохији. Чињеница да претходни режим није успео да реши проблем албанског сецесионизма, и да га је додатно радикализовао, као и присуство међународне цивилне и војне мисије у покрајини, пружали су новим властима у Србији прилику да овом тешком и дуготрајном проблему приђу на начин који би укључивао савремене безбедносне, дипломатске и демократске механизме. Основни тест за овакав приступ ненадано је уследио непосредно пошто су реформске политичке снаге преузеле савезну власт у тадашњој СР Југославији. Албанска побуна у

три јужне српске општине ван Косова и Метохије требало је, по својим циљевима и методама, да понови сценарио тзв. Ослободилачке војске Косова од средине деведесетих. Власти Србије и тадашње СРЈ успеле су да овај проблем врате у колосек мирног унутрашњег решавања сукоба и тако избегну косовски епилог из управо протекле деценије. Тај успех, свестрано прихваћен од међународне заједнице, није, међутим, допринео томе да међународни протектор дозволи новим реформским властима Србије директно учешће у решавању проблема на Косову и Метохији.

### **Стање од 1999. до 2005. године**

Иако су у Србији после октобра 2000. године на власт дошле демократски и проевропски оријентисане снаге, однос међународних представника на КиМ (цивилних – УНМИК, и војних – КФОР) према њима мењао се веома споро и по периферним тачкама косметског проблема. У то време привремене институције самоуправе на КиМ још нису биле успостављене, а међународни посредник избегавао је да демократску промену у Београду на било који начин искористи у правцу успостављања установа које би допринеле унутрашњој изградњи поверења и тако их учинио функционално ваљаним.

Од успостављања мисије УН јуна 1999. године до јесени 2000. године догодиле су се промене са размерама етничког чишћења српске заједнице на КиМ. Од приближно 250 хиљада насилно протераних, било је око 170 хиљада Срба, или готово две трећине становништва које је до јуна 1999. године живело на КиМ. Уз то, била је разорена или узурпирана њихова имовина – куће, станови, земља. По прецизној евиденцији Српске православне цркве, 112 верских објеката – цркава, манастира и споменика – било је уништено или знатно оштећено. На делу је био не само реваншизам Албанаца према Србима због претходног режима, већ и планско протеривање становништва друге нације, вере и културе (не само Срба, већ и Рома и Ашкалија) у складу са идејом стварања етнички хомогеног и независног Косова.

Мандат међународне мисије био је прецизиран Резолуцијом Савета безбедности УН 1244, али је практично тај мандат спровођен под сепом великог притиска већинских Албанаца у правцу стварања правних

предуслова за независност. Да подсетимо укратко, у овом документу највеће светске организације стоји пет кључних елемената:

- (1) На Косову и Метохији се уводи међународна цивилна и војна управа;
- (2) Гарантује се суверенитет и територијални интегритет СР Југославије (данашње Србије и Црне Горе);
- (3) Међународна управа има задатак да стабилизује опште прилике у покрајини, где је основно осигурање основних слобода и људских права и одржање мултиетничког карактера покрајине;
- (4) Међународна управа треба да помогне формирање привремених институција самоуправе;
- (5) Након остваривања ових основних задатака, прећи ће се на дефинисање будућег статуса Косова и Метохије.

Ситуацију на терену, међутим, нису диктирале одредбе помену-те Резолуције, већ акције албанских лидера усмерене на фактичко одвајање покрајине од Србије, али и опортунизам међународне мисије, пре свега УНМИК-а, који је ишао на руку албанским настојањима. Већ прве године деловања међународне мисије створен је својеврсни управљачки амалгам међународне управе и домаће власти (искључиво већинске албанске), који је деловао у правцу успостављања једног *fait accompli* стања. Избегавање суштинске сарадње са новим властима у Србији била је очекивана последица ове новостворене ситуације. Најубедљивији пример представља начин прављења општег правног оквира за конституисање и деловање привремених институција на КиМ, тзв. Уставног оквира за привремену самоуправу, где је у потпуности изостала поуздана институционална заштита српске заједнице, а уместо тога успостављен механизам класичне већинске демократије. У ситуацији опште политичко-етничке поларизације, тај механизам је фактички онемогућио ефикасно представљање и спровођење интереса Срба унутар привремених институција, пре свега парламента и владе. О томе верно сведочи податак да током нешто више од две године учешћа српских представника у раду косметског парламента ни један од њихових амандмана на предложене законе и друге одлуке није био усвојен.

Колико је, пак, сарадња УНМИК-а и нових реформских власти у Србији могла да происходи постепеним стабилизовањем унутрашње ситуације и градњом поверења међу унутрашњим актерима на КиМ,

говори једини озбиљнији пример успостављања такве сарадње. Новембра 2001. године потписан је први документ о заједничком спровођењу Резолуције 1244 између власти у Београду, које је представљао Координациони центар за Косово и Метохију, и УНМИК-а. У област сарадње била су укључена практична питања од важности за живот и опстанак српске заједнице, као што су образовање, здравство, саобраћај, медији и безбедност. Утврђени су механизми решавања ових питања, унутар којих је требало да се укључе и представници Албанаца, тј. привремених институција. На основу овог договора, Срби су пристали да учествују на првим изборима за парламент КиМ, да након тога уђу у парламент, као и у владу. Напуштање овог договора од стране УНМИК-а и неуспех српских посланика да током две године остваре било какав напредак у побољшању положаја Срба у покрајини утицали су на одлуку српске коалиције „Повратак” да изађе из парламента и владе и окрене се политици грађанске непослушности. То се догодило крајем децембра 2003. године. Мартовско насиље Албанаца над Србима 2004. године показало је и Србима на Косову и Београду и међународној заједници да је мултиетничко Косово неодрживо у постојећем режиму деловања међународне мисије. Она је запала у кризу из које се до данас није извукла.

### **Постојећи напори решавања проблема**

На Косову и Метохији највећи до сада нерешив проблем је остваривање људских права. Лоша јавна управа и неефикасно правосуђе су проблеми који утичу на незавидно стање основних права свих становника у покрајини. Али, специфичан проблем садржан је у очајном стању људских права припадника мањинских заједница на КиМ, пре свега српске. Овде се издваја стање опште несигурности, недостатак слободе кретања (посебно у малим српским енклавама не постоји ни елементарна слобода кретања), и готово потпуни изостанак повратка протераног српског становништва. Када је о последњем реч, према проценама УНМИК-а до сада се вратило око десет хиљада избеглог становништва, од којих је мање од 50% Срба. То значи да се за шест година проценат повратка креће око 2,5% на укупан број избеглих, или око 2% када је реч о Србима.

Поред овог, Косово и Метохија се суочава са катастрофалном економском ситуацијом, знатно криминализованим друштвом и огромном незапослености (процене УНМИК-а се крећу између 50 и 70%). Будући да власти Србије (као и државне заједнице) немају никакве надлежности у покрајини, оваква ситуација се мора приписати у одговорност постојећој мешовитој управи УНМИК-а и привремених институција у којима потпуно власт држе Албанци. Будући да се релативни ред који постоји у покрајини може претежно приписати чињеници присуства међународних безбедносних органа, тешко је било кога уверити у став да би евентуална независност, а то значи потпуна власт локалних Албанаца, довела до побољшања општег стања. Напротив, све говори у прилог претпоставке да би такво решење одвело КиМ у још већи, али перманентни и неповратни, економски, социјални и политички хаос.

Упркос потпуном подбачају међународне управе и фактичком неостваривању суштинских одредаба Резолуције 1244, међународни чиниоци отворили су изгледе за постизање тзв. будућег статуса Косова и Метохије. Крајем 2003. године била је формулисана политика условљавања, позната под слоганом „стандарди пре статуса”. По тој замисли, Косово и Метохија треба да манифестује напредак у осам области, како би се потом отворили политички разговори о трајнијем будућем статусу покрајине. Реч је о следећим областима: 1) функционисање демократских институција, 2) владавина права, 3) слобода кретања, 4) повратак и права националних заједница, 5) економски опоравак, 6) имовинска права, 7) обнова културног наслеђа, 8) Косовски заштитни корпус. На општу несрећу, највеће масовно насиље у покрајини догодило се неколико месеци после промовисања ове стратегије и манифестно је довело у питање. Упркос томе, међународни чиниоци нису ставили *ad acta* ову замисао, иако проток времена од њеног формулисања до данас говори о њеној говото немогућој остварљивости.

Ако бисмо укратко описали стратегије три главна играча на кометској политичкој сцени, то би изгледало на следећи начин:

- Албанци – једино решење виде у независности покрајине и то што скоријој. Улога међународне заједнице састоји се, по њиховим политичким представницима, у привођењу крају свог мандата најкасније до средине 2006. године. Не само да је другачије политичко решење изложено отвореној претњи насиљем, већ се више месеци уназад најављују једнострану потези привремених институција и очекивања



да ће једнострано проглашена независност наићи на фактичко одобрење утицајних држава у међународној заједници.

- Међународна заједница – настоји да своју политику, која није дала резултате, упркос томе приведе наредној фази – отварању разговора о будућем статусу КиМ. О садржају решења нико се не изјашњава; предност се за сада даје процедуралном оквиру, који подразумева учешће представника привремених институција КиМ, Београда и представника међународне заједнице у својству посредника. Генерална оријентација говори о најави смањења садашњег модуса присуства међународне мисије и појачаној улози Европске уније.
- Србија – инсистира на одржању и енергичнијем остваривању постојећих обавеза међународне заједнице на основу Резолуције 1244. Највећи проблем у покрајини – опстанак, безбедност и повратак српске заједнице – види у обезбеђењу виших стандарда децентрализације и реализацији самоуправе Срба унутар КиМ. Будући статус покрајине види у атипичном решењу широке аутономије по угледу на поједина европска искуства (Оландска острва, Јужни Тирол, Баскија и Каталонија).

### **Перспективе Косова и Метохије – (ре)интеграција и реформа**

У нестабилном окружењу региона, Косово и Метохија представља највећи проблем. Што је још теже, није реч о проблему који је могуће локализовати и решавати на датој територији, већ о проблему који се непосредно рефлектује на читав регион. То је начелни разлог због кога трајно, мирно и неповратно решење није могуће у кључу (било какве) независности овог простора. У економском смислу, он је неодржив, будући да не располаже институционалним, материјалним и људским ресурсима који би економски оправдали независност ове територије у минималном унутрашњеправном и међународноправном смислу. У политичком смислу, данашње Косово није способно да сачува и одржи своју главну историјску карактеристику – мултиетничност и мултикултуралност, будући да је његова нова реалност обележена праксом спонтаног и планског етничког чишћења највеће мањинске заједнице (али не само ње) од стране већинске. У регионалном смислу, независност Косова и Метохије значила би тежак преседан стварања етнички хомогене државе на вишеетничком историјском простору и самим тим

лош пример у иначе вишеетничком окружењу да је то могуће, међународно допустиво и чак подржано од стране нормативно узорног европског и светског миљеа. Уз то, тешко би било претпоставити да независност Косова и Метохије не би била увод у стварање велике Албаније, упркос супротним међународним гаранцијама.

Укратко, независност Космета, у ма каквом облику и у догледном времену, имала би неизбежан исход у трајном спутавању и кочењу тенденција модернизације, економске интеграције и опште политичке либерализације не само Косова и Метохије, већ и ширег региона (земаља tzv. Западног Балкана, сем евентуално Хрватске). Уколико се начелно решавање овог проблема види у перспективи европских интеграција, онда независност Косова и Метохије извесно није добар пут. Напротив, то би био пут ка новом врзину колу граничних спорова, међусобних непризнавања, потенцијалних и манифестних непријатељстава међу суседима, нових етничких миграција и латентних реваншизама. Трајније присуство таквих тенденција, које је неизбежно и изгледно у контексту оваквог, изразито једностраног решења, суштински би онемогућавало перспективу европског модела интеграције целокупног простора.

У оваквом амбијенту садашњости и вероватне будућности проблема „Косово и Метохија”, који детерминише албанска константа независности, одлучујућу алтернативну улогу могу да одиграју преостала два играча – Србија (Србија и Црна Гора у међународном смислу) и међународна заједница. Њихова *стратегија промене тенденције* мора бити свеобухватна (у смислу решавања реалних проблема), међусобно синхронизирана и минимално убедљива за целокупно локално становиштво Косова и Метохије. Елементи ове стратегије су следећи:

- Међународна заједница треба да задржи али и структурно раздвоји превентивно-безбедносни и развојно-мирнодопски план свог присуства на Косову и Метохији. Први мора остати у надлежности УН, док други треба у потпуности пренети на Европску унију. Тиме би Косово и Метохија трајније остала територија под безбедносним протекторатом УН и економско-социјалним старањем ЕУ. Међународноправни статус територије не би се мењао у односу на темељни став о томе из Резолуције СБ УН 1244.
- Положај српске заједнице на КиМ морао би се начелно и трајно решити институционалним установљењем српске самоуправе унутар

КиМ, уз гарантовање њене функционалне и финансијске везе са Србијом. У одређеном правном и функционалном смислу српска самоуправа била би повезана, па и субординирана, реформисаном правном и институционалном систему КиМ. Тај систем, са своје стране, сем институција српске самоуправе, не би имао обавезујуће правно-институционалне везе са Србијом, тј. државном заједницом.

- Између Србије и Космета била би временом успостављана функционална интеграција (слобода кретања људи, роба и капитала, саобраћај, енергија, телекомуникације и друге секторске политике) уз помоћ и под надзором Европске уније. Оваква политика функционалне интеграције могла би се уградити у Споразум о стабилизацији и придруживању са Србијом и Црном Гором у вишој фази реализације тог уговора.
- Оваквим стратешким аранжманом дала би се реална шанса унутрашњим реформама и модернизацији на КиМ са отвореном могућношћу да се овај специјални статус преиспита у време отварања преговора Србије (тј. Србије и Црне Горе) о приступању Европској унији. Из садашње перспективе то је период од 5 до 7 година, који би се у пуном смислу морао искористити за економске, правне и политичке реформе на КиМ и његово реинтегрисање у шири простор слободне трговине.

Смисао овакве стратегије решавања проблема Косова и Метохије садржан је у стварању елементарних претпоставки за економски опоравак и правно-институционално подизање овог простора независно од тешких и полемичких, дакле политички спорних, питања владавине над територијом. Методолошки гледано, питања која се не могу решити компромисом супротстављених страна треба оставити на страну, за неко друго време када услови за споразумно решавање sazру. А уместо једностраног наметања тзв. коначког решења уз тренутно погодну констелацију међународног учешћа и интервенције само за једну страну, неопходно је следити метод *градуалног минимализма*. То значи да ограничени ресурс времена треба користити за постизање резултата који су од неспорне вредности за обе стране у спору.

Србија је за сада једина страна у овој неизвесној и злослутној игри која је спремна на овакав приступ. Минимални услов за његово почетно остваривање садржан је у ставу међународне заједнице, дакле суђеног посредника у решавању овог дубоког и тешког спора. После

шест година прилично неуспешног учешћа, она би коначно морала да прихвати приступ који је рационалан у општем стратешко-развојном, а не само партикуларно-политичком смислу. Другим речима, ни један локални играч не би смео да се осети привилегованим у њеном посредујућем деловању.

Борис Беговић

## Четири године транзиције у Србији: резиме и поглед у будућност

### ОКОЛНОСТИ ТРАНЗИЦИЈЕ У СРБИЈИ

Околности транзиције у Србији треба сагледати идентификовањем основних предности у погледу транзиције које је Србија имала, с једне стране, и најзначајнијих отежавајућих околности, односно ограничења за ту транзицију, с друге.

Вероватно да је најзначајнија предност Србије кашњење у самој транзицији, изазвано политичком констелацијом и међународним приликама током 1990-тих година. Наиме, транзиција у Србији је започела тек 2000. године са политичким променама које су се одиграле октобра те године. Другим речима, транзиција у Србији је започела са десет година закашњења. За десет година транзиције која се одигравала без Србије стечана су велика искуства у многим сегментима транзиције која се одигравала у другим земљама: искуства у, на пример, погледу макроекономских политика, политика либерализације цена и спољне трговине, приватизацији и реструктурирању реалног сектора, реформи друштвених делатности итд. Та искуства су довела до акумулирања знања о томе до чега доводе поједине транзиционе политике и модели, односно који су резултати њихове примене. Такође, акумулирано је велико знање на тему који то механизми доводе до таквих резултата, као и који су то механизми који доводе до формулисања и спровођења транзиционих политика, односно који то предуслови треба да буду испуњени како би се успешно реализовале одређене политике. У том погледу, кашњење Србије представљало је шансу да се учи на грешкама других, односно да

се не понављају грешке које су други већ учинили. Једино је Словачка, међу земљама централне и источне Европе, имала такву предност.

Надаље, предност Србије су неки сагледавали и у чињеници да је током десет година без транзиције, услед фактора који немају никакву везу са транзицијом (ратови, санкције, губитак некадашњих тржишта итд.) дошло до рецесије, односно до знатног умањења обима производње затеченог реалног сектора. Оно што је у другим земљама била транзициона рецесија, која је створила подоста транзиционих губитника и за шта су бирачи оптуживали владе које су спроводиле транзицију (што је и доводило до пада многих таквих влада), у Србији је била рецесија изазвана, највећим делом факторима који нису били директно под контролом тадашњих домаћих власти (на страну колико су тадашње власти својим потезима индиректно утицале на те факторе), па стога није ни могло да буде политичких последица такве рецесије. У Србији су транзиционе владе већ затекле низак ниво производње, што је њихов задатак чинио нешто једноставнијим у односу на земље погођене транзиционом рецесијом, независно од тога да ли транзициона рецесија тек предстоји. Ипак, показало се да ово и није нека велика предност, будући да су се јавили значајни политички притисци ка „оживљавању” производње затеченог реалног сектора и васкрсавању привредног система какав је постојао пре транзиције.

Понеки су сматрали да је предност Србије и то што је социјализам код нас, после сукоба домаћих комуниста са Совјетским Савезом и КПСС-ом, имао форму самоуправљања, односно нечега што је погрешно називано тржишним социјализмом. Наравно, тржишни социјализам је *contraditio in adjecto*, а од тржишта је у том систему постојало само (партијски контролисано) тржиште производа. Ипак, постојале су одређене институције на таквом тржишту које нису постојале у земљама источне Европе, односно земљама тзв. реалног социјализма. Такође, земља је току тог периода била прилично отворена, а њени грађани су слободно (без виза), путовали у готово све земље света – у том смислу, тржишна привреда им није била страна. Отуда, предност је, према заговорницима ове тезе, била то што ће такво искуство помоћи у прихватању институција пуне тржишне привреде. Показало се, међутим, да то и није нека нарочита предност – тим пре што су отвореност земље и слобода путовања одавно изгубљени. Најзначајније наслеђе самоуправљања је самоуправни менталитет радника, власника средстава за производњу (најчешће финансираних кредитима са негативним реалним каматним

стопама чија главница никада није ни враћена), односно самоуправљача који суверено доносе одлуке о исплатама увећаних личних доходака, а губици које бележи њихово предузеће доводе до топљења капитала („власништво – радничко, одговорност – државна”, Лајош Бокрош). То је менталитет у коме се акценат увек ставља на стварна или наводна права, без повезивања тих права са обавезама, односно без икакве жеље да се разумеју и прихвате узрочно-последичне везе између одређених понашања и одговарајућих резултата. Штавише, самоуправни социјализам Србији ипак није наметнут споља, попут већине других источно-европских земаља, већ је домаћа творевина и јако се добро примио. Отуда је извесно да је постојање самоуправне традиције далеко више отежавајућа околност него што је то предност Србије у транзицији.

Виталност самоуправног менталитета у Србији је веома велика. Узроке за то треба тражити и у веома распрострањеној и жилавој левичарској идеологији, која доводи до склоности ка економском популизму. У условима у којима већина политичких партија у Србији није чврсто идеолошки формирана, односно нема конзистентну идеологију, показало се да многе партије прихватају левичарску реторику и елементе левичарских програма, нарочито у погледу економске транзиције и институционалне реформе. Стога и не зачуђује то што не постоји консензус релевантних политичких снага око елементарних ствари, попут пожељности транзиције која треба да нас доведе до тржишне привреде, економских слобода, спутане државе, односно зауздане државне интервенције и владавине права. Управо непостојање тог консензуса представља основну отежавајућу околност транзицији у Србији.

Следеће значајно ограничење транзицији у Србији су нерешена основна државна питања (14. поглавље). Још увек се не зна где су нам границе (а још мање где ће оне бити за 10 или 20 година), колика нам је територија државе, односно колики нам је број становника. Такође се не зна какво ће бити уставно уређење земље, каква ће бити структура државних власти, поготово са становишта односа централе и осталих власти. Све ово генерише знатне негативне ефекте по транзицију на неколико начина. Прво, огроман део политичке енергије се троши на политичку дебату везану за ове проблеме, односно за њихово решавање, и та политичка енергија се не може употребити за решавање кључних проблема економске и друштвене транзиције у Србији. А политичка енергија је ограничен ресурс, тако да има своје опортунитетне трошкове – енергија која се искористи на један начин не може се употребити на

било који други. Друго, нерешена основна државна питања увећавају ризик пословања, односно инвестирања, чиме се повећава цена капитала и умањује његов пласман – умањују се инвестиције. А без нових инвестиција нема привредног раста, нити раста благостања, односно без таквих успеха нема или има веома мало добитника транзиције. Тиме и сама транзиција губи на уверљивости са становишта очекивања бирачког тела.

Надаље, битан ограничавајући елемент транзиције у Србији је историјско наслеђе везано за ратове током 1990-тих и притисци за суочавање са прошлошћу, које се углавном везује за те ратове. Ови притисци стижу од стране како појединих политичких партија, тако и појединих НВО. Мада суочавање са прошлошћу није сасвим прецизно дефинисано, па не постоји сагласност око тога шта оно заиста обухвата, али се најчешће под њим подразумева суочавање са ратним злочинима. Због чега је овај елемент ограничавајући фактор транзиције у Србији? Прво, због тога што је на делу исти онај механизам који је већ објашњен у случају нерешених државних питања – опортунитетни трошкови политичке енергије утрошене на ову тему. Друго, у овом случају се још драстичније од претходног долази до промене релевантних политичких тема, односно дневног реда. Политичка расправа се води о питањима која су далеко од оних која су везана за економску транзицију и институционалну реформу. Тим пре што наметањем оваквих тема на политичкој тежини добијају они који у расправи о (ратној) прошлости имају шта да кажу (обично подељени на „патриоте” и „мондијалисте”) и који су често веома гласни у овој расправи, а не види се да имају шта да кажу на тему транзиције ка тржишној привреди и владавини права. Насупрот овој аргументацији, понекад се од заговорника суочавања са прошлошћу чује тврдња да је управо то суочавање потребан предуслов за успешну транзицију. Проблем је, међутим, у томе што се уз овај став не нуди и аргументација о узрочно-последичној вези између суочавања са прошлошћу (ваљда успешно окончаног) и потребног услова за успешну транзицију, још мање и дефинисање критичке тачке суочавања са прошлошћу, после чијег достизања можемо да почнемо да се бавимо садашњошћу. Тим пре што се у оквиру суочавања са прошлошћу веома ретко помињу питања анализе учинка домаћих институција на домаћем плану, попут улоге, односно злоупотребе правосуђа у политичке сврхе, наслеђе које представља релевантно питање за реформу правосуђа у Србији.



Суочавање са прошлошћу има и значајну међународну компоненту, далеко озбиљнију од домаће – Хашки трибунал. Снажни притисци (условљавања) међународне заједнице (13. поглавље) имали су значајне ефекте на домаћи политички живот. Ти ефекти су, углавном, били де-стабилизација политичке сцене (попут разлаза ДОС-а и ДСС-а свега пола године после одлучујуће победе на парламентарним изборима у децембру 2000. године) и јачање домаћих „патриотских” снага, односно напредовање ксенофобије. Наравно, не треба тврдити да је све то рађено намерно, али и пут у пакао је поплочан добрим намерама.

### ЕФЕКТИ ОКОЛНОСТИ: ПОЛИТИЧКИ ОКВИР ТРАНЗИЦИЈЕ У СРБИЈИ

Наведене предности и, нарочито, ограничења довели су, са становишта карактера политичког оквира транзиције у Србији, до неколико резултата.

У Србији, после више од четири године транзиције не постоји снажна реформска политичка оријентација, она која би истрајавала на осмишљавању и спровођењу економске транзиције и институционалне реформе у земљи. Очигледно је да не постоји политички консензус релевантних политичких снага нити око једног кључног питања транзиције, односно не постоји недвосмислен политички одговор на питање чему ми тежимо, односно чему треба да тежимо, а још мање о начину како ћемо да стигнемо тамо где не знамо да ли уопште и треба да стигнемо.

Неминовна последица тога јесте чињеница да основна покретачка снага транзиције у Србији није у земљи, већ је ван ње. Аутохтоне, односно унутрашње покретачке снаге транзиције нема, будући да нема консензуса релевантних политичких снага о томе да ли је транзиција потребна, односно пожељна. Отуда се транзиција у Србији одвија пре свега под утицајем међународних фактора, односно под утицајем међународне заједнице. Најзначајнија покретачка снага транзиције у Србији је Европска унија, а одмах иза ње (смањује се разлика у последње време) налазе се међународне финансијске институције, пре свих ММФ.

Треба напоменути да је у једном тренутку, на самом почетку транзиције, изгледало да је тај консензус постигнут, а реформски ентузијазам био је на високом нивоу. Међутим, показало се да се „транзициони умор” појавио у Србији далеко брже него што је било ко очекивао. Појава тог умора, заједно уз дејство других фактора, довела је до успона оних политичких партија, односно оријентација и снага за које се сматрало да су маргинализоване крајем 2000. године.

Европска унија, односно жељено чланство у Европској унији, представља најзначајнији покретачки механизам транзиције у Србији. То је последица чињенице да велика већина домаћег бирачког тела даје пуну подршку придруживању ЕУ, односно чланству Србије у тој организацији. ЕУ, пре свега њене старе чланице (ЕУ 15), представљају у Србији свакако симбол доброг животног стандарда и богатства, а истраживања јавног мњења редовно показују да је становништво Србије углавном преокупирано својим животним стандардом. Изгледа као да је већина становника пронашла директну узрочно-последичну везу између чланства у ЕУ и наглог и драстичног повећања животног стандарда.

Домаћи политичари су прилично рано открили ову везу, тако да је процес придруживања ЕУ коришћен као адут у јавним наступима који треба да повећају популарност. Отуда је, на претек, било популистичких наступа и јавног лицитирања које године „ми сигурно улазимо” у ЕУ. Ретко када су јавно помињане озбиљне и веома често болне економске и институционалне реформе које су потребне да би се дошло макар близу чланства, односно да би се чак и започели преговори о чланству, а камоли само чланство. Још мање је помињано колико треба да се промени наш живот да би Србија заиста постала тржишна привреда и да би њом владало право. Те истине, непријатне по домаће бирачко тело, обликовано снажном самоуправљачком и левичарском идеологијом, и део политичке елите, надахнут тим идејама, вешто се крију.

На страни ЕУ, процес придруживања је прилично озбиљно схваћен, а условљавања у том процесу била су подстицај за многе економске и институционалне реформе које су остварене, великим делом и као резултат захтева консултативне радне групе, односно као део процеса добијање позитивног налаза студије изводљивости. Сада се могу очекивати преговори о самом Споразуму о стабилизацији и придруживању, а спровођење тог споразума ће генерисати нове подстицаје за транзицију у Србији.

У домену економских политика и економске реформе у последње време снажније подстицаје од ЕУ генеришу међународне финансијске институције, пре свега ММФ. Очигледно да је домаћим властима веома важно да одржавају добре односе са ММФ-ом, односно да склапају и извршавају аранжмане са том институцијом, будући да би последице прекида добрих односа по Србију (малу земљу која има велики дефицит текућег платног биланса, низак међународни кредитни рејтинг, прилично велики степен задужености у иностранству и поприличну отплату доспелих обавеза према страним повериоцима у годинама које следе) биле веома лоше.

Но, поставља се питање која је то суштинска разлика између унутрашњег и спољног покретачког механизма транзиције. Шта је ту лоше када је покретачки фактор транзиције ван земље?

Неколико ствари. Основни проблем овакве констелације је проблем одрживости таквог покретачког механизма. Наиме, Србија је само једна од тачака активности међународне заједнице, односно међународних институција. Њихови приоритети и политике се често мењају, и то са променама у свету које немају никакве везе са Србијом. А Србија ће онда да сноси последице те промене. Друго, постоји проблем делотворности таквог механизма. Наиме, делотворност спољног покретачког механизма заснива се на условљавању. Другим речима, влада спроводи одређену политику не због тога што је искрено убеђена у вредност те политике, већ због тога што то мора да уради. Онда се цела прича своди на игру мачке и миша. Јесте да је српски миш веома често креативан, али на крају мачка увек побеђује. Ипак, проблем је у томе што се одређена политика, односно транзиција у целини, далеко боље спроводи уколико верујете у њу.

Коначно, оваква констелација доводи до тога да практично не постоји простор (или је он веома мали) за „утицање” на спољни утицај. Наиме, уколико влада сама (уз консултовање међународних институција) не формулише одговарајуће реформске политике, тада ће међународне институције да интервентно наметну тзв. универзалне рецепте, који не морају да буду оптимално решење. Штавише, будући да не постоји јасно реформско опредељење, тј. да ми не знамо шта хоћемо, па се стога онда могу наметати решења која заиста нису оптимална, већ су последица мање или више погрешне процене, односно избора некога који не полаже рачуне домаћем бирачком телу. А они који полажу рачуне, односе према спољном покретачком механизму посматрају као део своје политичке

борбе, па се јавља нова подела на „патриоте и мондијалисте”, односно на „чврсте и мекушце”, овог пута на линији колико ко издржава међународни притисак на овом плану, односно колико попушта том притиску.

Узредна последица овакве констелације је и непостојање широке, озбиљне и уравнотежене јавне расправе о битним питањима транзиције, односно о кључним реформским пројектима. Наравно, када не знаш чему тежиш, онда нема ни сврхе расправљати како доћи до тог циља. Чак и при доношењу нових и важних реформских закона, јавна расправа у великом броју случајева није ни постојала, закони су усвајани по хитном поступку, а расправа у парламенту се свела на партијско препуцавање и пригодне доскочице, све у циљу стицања јефтине популарности. Понекад је усвајање кључних закона било предмет политичке трговине, тако да је на крају постигнут компромис, не о садржају тог закона, већ о трговини: ја ћу гласати за твоје, уколико ти гласаш за моје.

Овакав политички оквир је и условио резултате транзиције у Србији.

## РЕЗУЛТАТИ ТРАНЗИЦИЈЕ У СРБИЈИ

Као што је већ напоменуто (1. поглавље), постоје бројне сводне оцене транзиције у Србији, почев од оне да је досадашња транзиција потпуно неуспешна, односно да је на самом почетку. Дуго времена су биле популарне и тврдње да смо ми шампиони транзиције и да смо лидери на (не само западном) Балкану. Ове друге тврдње су временом, под притиском стварности, ипак напуштене.

Но, поставља се питање како вредновати резултате транзиције у Србији. Да ли се може дати сводна оцена и да ли је она пожељна, или се треба усредсредити на поједине секторе транзиције? Чини се да усредсређивање на поједине секторе транзиције може дати боље, односно прецизније резултате анализе, тим пре што постоје значајне разлике у оствареним резултатима по секторима.

Ипак, што се сводне оцене транзиције тиче, извесно је да је Србија у транзицију кренула релативно брзим кораком, да су у првој години транзиције постигнути одређени, прилично запажени резултати.

Показало се, међутим, да тај темпо једноставно није био одржив. Транзициони умор је у Србију дошао чим се започело са нешто мало тежим, односно болнијим елементима транзиције. Тада је постало јасно да не постоји консензус релевантних политичких снага о основним питањима транзиције, а и политичка енергија почела је да се расипа на другим местима, у то време нарочито на решавање односа Србије и Црне Горе. Укратко, транзиција у Србији се временом драстично успорила, па је чак и била заустављена у неким периодима. Заједно са десетогодишњим закашњењем у старту, то је условило да је Србија ипак на зачељу листе успешности европских транзиционих земаља, односно да је још увек јако далеко од тржишне привреде, владавине права и стабилне демократије.

На плану **макроекономске политике** (2. поглавље), идентификована су четири циклуса у вођењу тих политика: (1) реформски, на самом почетку транзиције, (2) напуштање реформске макроекономске политике средином 2003. године, (3) долазак нове владе почетком 2004. године праћено снажним економским популизмом и (4) повратак на реформску макроекономску политику током 2005. године под притиском међународних финансијских институција и најаве почетка преговора са ЕУ о стабилизацији и придруживању.

Тако је у ове прве четири године транзиције на озбиљна транзициона питања утрошено мање од половине времена, док је преостали део карактерисао типични макроекономски популизам, са најавима преиспитивања извршене либерализације (крај мандата премијера Живковића), најавима измена метода приватизације и ревизије свих извршених приватизација, поништавања већ уведених мера либерализације, итд (влада премијера Коштунице). Такве политике типа „стани-крени” у потпуној су супротности са два кључна принципа у успешном управљању привредом, наиме: (а) да све мере треба имплементирати у малим дозама, свдећи тиме турбуленције на минимум и (б) да свака наредна мера мора бити препознатљив и логичан наставак претходно примењених мера.

Досадашња комбинација политика (*policy mix*), са рестриктивном монетарном и претежно експанзивном фискалном политиком постала је неодржива, јер се привредни амбијент перманентно „прегрева”, а популистичка давања субвенција и незарађених плата прете да угрозе једини неоспорни успех економске политике – ценовну стабилност. Стога је неопходно одустати од политике коришћења курса динара као номиналног сидра, чија примена највише штети извозницима,

што ће, падом рестриктивности, омогућити и пад каматне стопе; да се започне са оштрим смањењем фискалних расхода, пре свега у области субвенција и исплата незарађених плата, да се политика плата води у складу са „златним правилом”, тј. да раст продуктивности мора бити најмање једнак суми реалне ап्रेसијације и реалног раста зарада, док ће спољнотрговинска политика, у процесу приступања СТО и започетог процеса придруживања ЕУ, већ морати да се либерализује барем исто колико и у другим земљама ЕУ. Све ове мере могу дати успех уколико се најпре имплементира чврсто буџетско ограничење, а држава одустане од управљања својином над јавним предузећима и омогући да се и она подведу под правила савременог привредног живота.

За уочени неспорни успех макроекономске политике (ценовна стабилност) свакако да део признања заслужује веома активна улога међународних финансијских институција, пре свега ММФ-а и његова заинтересованост за контролу, смањење, односно елиминацију дефицита и одржавање монетарне стабилности.

Понекад су се у јавности (стручној и политичкој) појављивали снажни напади на макроекономску политику која је вођена током четири године транзиције. Такви напади су били, између осталог и засновани на уверењу да се макроекономском политиком могу решити сви економски проблеми земље и да се Србија преко ноћи и безболно може претворити из неразвијене, сиромашне и заостале земље у земљу Европске уније – развијену, богату и напредну. Још једанпут се, међутим, показало да су домети макроекономске политике у транзицији релативно ограничени. Добра и конзистентна макроекономска политика је само једна полуга транзиције. Другу полуку представљају структурне микроекономске реформе, односно темељито реструктурирање привреде.

У погледу **динамике привредне активности** (2. поглавље), кључни моменат је да је полазна позиција Србије 2000. године била веома ниска и да стопе привредног раста после почетка транзиције нису биле спектакуларно високе. Показало се да пропагандна прича о брзом опоравку нису биле засноване на чињеницама. При томе није дошло до значајне измене привредне структуре. Изузетно је висок раст финалне тражње, што је и довело до спољноекономских дебаланса. То је пратило високи раст реалних зарада (и преко 20% годишње), што није забележено нити у једној транзиционој привреди. Незапосленост је велика, а стопе незапослености су високе, независно од методологије и извора

истраживања. Део формално незапослених апсорбовао је неформални сектор (сива економија), а поред тога, у неформалном сектору суштински су запослени они који још увек имају радну књижицу у неком од друштвених предузећа.

На плану **реформе јавних финансија** (3. поглавље), односно транзиције у овој области, резултати су неспорни. Проблем је, међутим, у томе, што је далеко више активности и успеха било на плану политике јавних прихода, него јавних расхода. Успех на том плану свакако је иницијално поједностављење пореза на промет, пре свега увођење јединствене стопе, значајно увећање степена његове наплате (легализација трансакција), а потом увођење и прилично успешно спровођење пореза на додату вредност (ПДВ). Нови облици опорезивања потрошње су довели до значајног раста јавних прихода, тако да се у последњој години бележи и буџетски суфицит. Поред успеха ове врсте, било је и лутања, попут пореза на екстра профит, нејасног пореза заснованог на неконзистентним политичким идејама, а све ради стицања и одржавања политичке популарности, засновано на филозофији легализованог Робина Худа – узећемо од богатих (неких), па ћемо дати сиромашнима, односно корисницима буџетских средстава, што наравно, није једно те исто. Кад већ не можемо или не знамо другојачије да се осветимо онима који су били уз претходни режим, да им бар овако нашкодимо, а може да буде и популарно у бирачком телу. Штета, како политичка, тако и економска од увођење овог пореза, далеко је већа од било какве користи, уколико је такве користи уопште и било.

Највећи успех на плану реформе јавних расхода је усвајање и примена нових решења која уређују буџетски систем и његово функционисање на транспарентан начин, пре свега увођење трезора којим се (фазно) остварује потпуна централизација плаћања са рачуна буџета и тиме се остварује јавност трансакција и могућност делотворне контроле трошења буџетских средстава. Међутим, стварна реформа политике јавних расхода у Србији тек предстоји. Таква реформа обухвата престанак субвенционисања (неуспешних) предузећа, реструктурирање и приватизацију предузећа која су у државном власништву и свеобухватну и темељиту реформу друштвених делатности, односно финансирања здравственог, социјалног и пензионог осигурања. Поента је, наиме, у томе што је буџетска равнотежа у 2005. години постигнута увећањем буџетског прилива, односно јавних прихода, а не смањењем јавне потрошње. А јавна потрошња у Србији је исувише велика (у 2004. години износила

је 42,3% бруто домаћег производа) и то је основни проблем политике јавних финансија у Србији и један од основних проблема транзиције. Ради се о вези високих јавних расхода са реструктурирањем реалног сектора (6. поглавље) и друштвених делатности (11. и 12. поглавље), односно са нетржишним, редистрибутивним карактером привреде у којој субвенције и трансфери становништву чине чак 49% укупних јавних расхода. Очигледно је да се ради о веома снажној државној интервенцији, односно великој државној прерасподели дохотка. Управо овај податак показује колико је далеко Србија удаљена од праве тржишне привреде.

Поврх тога, без умањења јавних расхода, нема ни одрживости буџетске равнотеже. Буџетски приходи се практично више не могу увећати – увођење ПДВ-а је практично последњи адут који се могао користити на том плану. А ускоро започињу обавезе по основу враћања главнице државних дугова, што ће неминовно довести до раста укупне јавне потрошње, уколико не дође до њеног драстичног смањења рачунано без додатних обавеза страним повериоцима.

Управо је овакво реструктурирање јавне потрошње, односно реформа политике те потрошње, прилично вешто избегавана током четири године транзиције, будући да се ради о горким лековима, који на кратак рок не могу да донесу политичку популарност. А највећи број политичких актера у Србији размишља искључиво на кратак рок. Кључно питање за њих је како да останем на власти, а не како да поновно дођем на власт.

Поред темељитог реструктурирања јавних расхода, Србији предстоји и реформа локалних јавних финансија – области којој тек предстоји целовито уређење, а први кораци се управо предузимају. Коначно, потребно је даље поједностављење пореског система и смањења сада исувише великог броја фискалних инструмената.

Транзиција у области јавних финансија се може оценити као половично успешна. Успеси су углавном постигнути на плану јавних прихода, односно далеко већи посао предстоји на плану јавних расхода. Умањење јавних расхода у Србији је кључно питање будућности транзиције, будући да реализација тог захтева претпоставља крупне реформске захвате у различитим областима (пре свега реструктурирање и приватизација реалног сектора и реформа друштвених делатности и њиховог финансирања).

Успех досадашње реформе јавних финансија може се делимично тумачити и снажним подстицајима које је тој реформи дао ММФ. Чини



се да је управо ова институција била најзначајнији покретачки фактор реформи у овој области, што је сасвим разумљиво, будући да су дефицити у овој области највећи ризик за макроекономску стабилност. Остварени резултати у погледу јавних прихода сведоче о томе. У последњој анализираној години ММФ у својим захтевима далеко више води рачуна о износу јавних расхода и све више условљава своју подршку умањивањем тих расхода, односно структурним и институционалним реформама које ће довести до умањења јавних расхода, попут реструктурирања и приватизације јавних предузећа и реформе пензионог осигурања, односно фонда. Да ли ће подстицаји, односно условљавања ММФ-а на том плану бити делотворна остаје да се види, будући да се ради о значајним политичким ризицима, односно могућим великим политичким трошковима оваквих реформи, пре свега у погледу популарности оних који их спроводе.

Што се **приватизације реалног сектора** тиче (4. поглавље), Србија је профитирала од кашњења у реформи и учењу на грешкама других. А приватизација у земљама ране транзиције обиловала је грешкама. Изабрани модел приватизације у 2001. години је у основи добар, иако то не значи да су изабрана и најприкладнија детаљна решења, поготово не она везана за његову примену, попут оног да се победник тендера одређује на основу више критеријума, што неминовно, између осталог, доводи до нетранспарентног одлучивања.

Основни (инхерентни) проблем изабраног модела је спорост у примени, нарочито у првој фази у којој је било потребно изградити административне капацитете за његову примену. Таман када је процес приватизације био убрзан, дошло је до политичке смене, а нова влада премијера Коштунице је, почетним кадровским решењима, послала јасан сигнал да не жели убрзавање процеса приватизације, већ је чак и отворила могућност његове ревизије. У политичком окружењу навиклом на разне афере и скандале, у коме један (стварни или наводни) скандал увећава глад јавности за новим, може се и наслутити политичка мотивација за овакве потезе. Показало се, међутим, да оваква политика приватизације није била одржива, тако да се све вратило на „стари” пут. Једино што је изгубљено драгоцено време – ништа ново, бар ми у Србији то знамо да радимо.

Многи су разочарани досадашњим резултатима приватизације у Србији. Међутим, чињенице (4. поглавље) саме по себи не треба да буду

разлог таквог разочарања. Пре ће бити да су разлог таквом разочарању огромна, односно превелика очекивања. Србија је земља у којој многи верују у магичне лекове (нарочито у оне који нису горки), па је приватизација (делом свесно, а делом и нехотично) приказана као један од таквих лекова. Истина је, међутим, далеко од тога, будући да је веома брзо постало јасно да је у Србији мало добрих, односно перспективних предузећа, која ће приватизацијом постати локомотиве привредног раста. Она која су приватизована у великој већини добро раде и постају центри продуктивне запослености. Искуство је показало да локомотиву привредног раста чине нова приватна предузећа, односно нови власци, а то је оно што Србији слабо иде. Баријере уласку су још увек прилично високе, везане су за многе државне политике (често на нивоу локалних самоуправа), а понекад их, у сарадњи са властима, подижу или подстичу и крупни играчи који су већ у грани, па не желе делотворну конкуренцију.

У јавним расправама се веома често приватизациони приход помиње као основни критеријум успешности приватизације, па се на основу наводно ниског прихода приватизација описује као „распродаја” нашег богатства. Две важне напомене. Прво, приватизује се капитал предузећа, што значи да његовој имовини треба придружити обавезе (дуговања) тог предузећа која, наравно, преузима нови власник. У приватизацији не важи правило „добијам само оно што видим”. Друго, кључно питање је оно о опортунитетном трошку избегавања приватизације, односно шта се губи тиме што се не приватизују друштвена, односно државна предузећа.

Оно што Србији следи јесте наставак, односно завршетак приватизације. То треба да се уради применом постојећег модела, мада остају још увек неразјашњени елементи приватизације јавних (државних) предузећа, а и приватизација тих предузећа јесте (услед потребе њиховог претприватизационог реструктурирања, а у неким случајевима и успостављања институција економске регулације) нешто сложенија. Не постоји нити један економски разлог да се не приватизују постојећа јавна државна предузећа, односно већина њихових делова који ће произаћи из реструктурирања. Изузетак, вероватно, чине државне железнице, пре свега са становишта могуће тражње за тим предузећем, што не значи да не треба креативно размишљати на ту тему. Такође, потребно је започети приватизацију јавних комуналних предузећа и градског земљишта. Док је врло вероватно да ће поједина јавна комунална предузећа, нарочито она у мањим местима, остати у јавној својини, не постоје разлози за одлагање приватизације градског земљишта које није у јавној функцији

(функцији пружања јавног добра). Такође, потребно је решавање проблема реституције.

**Реструктурање реалног сектора** је једно од најболнијих питања сваке транзиције. Управо разматрање судбине затеченог реалног сектора и делање на том плану представља суочавање са реалношћу наслеђа социјализма као неефикасног економског система. Резултат тог реструктурирања је побољшање економских перформанси предузећа, односно унапређење економске ефикасности – од губиташа настају профитносна предузећа, од оних са ниском профитном стопом постају она са високом. Политички најболније питање је оно о радној снази – она треба да буде предмет реструктурирања: неко ће морати да више и боље ради, неко ће морати да стекне нова знања, неко ће остати без посла, а неко ће отићи у пензију. Радничка класа, нарочито она надахнута идејама самоуправног социјализма, не воли реструктурирање – оно боли, па се може очекивати да они који спроводе реструктурирање не буду превише популарни.

У Србији је већ на почетку транзиције донесена начелна одлука да се у случају свих предузећа, осим јавних, реструктурирање препусти приватном власнику. То је свакако мудра одлука, будући да је држава јако лош менаџер и не може да постигне добре резултате у том послу. Проблем је, на почетку, настао због тога што многа предузећа, која су, макар формално, могла бити приватизована, нису изнесена на приватизационе тендере будући да се оправдано претпоставило да нико, ни по којој цени неће да их купи онаква каква су она била у том тренутку – дугогодишњи губиташи, са огромним обавезама, често са негативним капиталом, конгломерати без специјализације, али са огромним вишком запослености. Та предузећа су и преживљавала до почетка транзиције услед „меког буџетског ограничења”, односно експлицитних и имплицитних субвенција државе, као и топљења капитала тих предузећа, који су омогућавали њихов опстанак. Због тога је одлучено да се она прво реструктурирају пре приватизације. И ту је настао проблем.

Радничка класа, односно бирачко тело ће знати ко је одговоран за реструктурирање, без обзира да ли то ради сама држава или то препусти приватним власницима. И политички рачун реструктурирања ће се поднети владајућој гарнитурџи, што значи да ће опати популарност оних на власти. А опозиција ће, наравно демагогијом којом је завидно обдарена и даље тврдити да неко намерно уништава српску привреду и ставља

„катанце на фабрике”. Српска привреда о којој се говори је практично уништена одлукама којима је стварана. Инвестиционе одлуке које су доношене на седницама централних комитета и које су доносили они који неће сносити последице те инвестиције нису баш најбоље решење у погледу економске ефикасности. И пре него што су се догодиле 1990-те, са свим ратовима, бомбардовањима, санкцијама, губицима дотадашњих тржишта, српски реални сектор је био економски неефикасан. Пласирао је своје производе на, од стране конкуренције веома добро заштићена, тржишта бивше Југославије и бившег Совјетског Савеза, па чак ни приходима од такве продаје није могао да покрије своје трошкове и бележио је губитке. И остао као мамурлук после пијанства званог самоуправни социјализам и десетогодишњи период током 1990-тих за који се још увек тражи одговарајуће име.

На плану реструктурирања реалног сектора се веома мало урадило – готово да се ништа није договорило за четири године транзиције. Показало се да су политички ризици исувише велики, мада треба признати и да је у техничком смислу овај задатак био поприлично тежак.

Кључна је прича о следећим корацима. Током 2005. године су забележени први успеси: продато је неколико реструктурираних предузећа. Ипак, кључни елемент везан за реални сектор је успостављање чврстог буџетског ограничења за сва предузећа. То подразумева укидање експлицитних и имплицитних субвенција, али и доследно спровођење стечајног поступка, како би се намирили повериоци од несолвентних, односно неликвидних дужника, као и доследно поштовање уговора, односно спровођења извршеног поступка, како би се наплатили повериоци од солвентних дужника.

Но, оправдано је поставити питање да ли постоје политички подстицаји за спровођење наведених корака, односно да ли је реалистично очекивати активности владе на том плану. Одговор на наведено питање треба потражити у следећим чињеницама.

Постоји снажан притисак ММФ-а ка реструктурирању реалног сектора, како би се решили проблеми превелике јавне потрошње, и спољнотрговинског дефицита. Превелика јавна потрошња, пре свега је везана за јавна предузећа, а спољнотрговински дефицит је везан за нереструктурирана и неприватизована друштвена и државна предузећа која не могу да извозе. Не треба очекивати да ће да попусти наведени притисак ММФ-а, може само да се повећа.

Може се очекивати промена политичке констелације (можда је до ње већ и дошло) у којој највећи део оних који раде у нереструктурираним предузећима (јавним, државним и друштвеним) себе доживљавају као губитнике транзиције. У том смислу, они у великој већини гласају за оне политичке партије које су против транзиције и против успостављања тржишне привреде. Другим речима, уз овакву политичку констелацију, реструктурирање реалног сектора неће да створи нове политичке противнике, па тако нема шта да се изгуби. Овакав политички развој може да доведе и до стабилности владе која започиње посао реструктурирања реалног сектора. Без тог реструктурирања нема напретка у транзицији.

Све слабости реалног сектора српске привреде, његова неефикасност и несолвентност су се прелиле у домаћи **банкарски систем**, а у том преливању су се и мултипликовале. Показало се да је банкарство у Србији, све до почетка транзиције, било редистрибутивни механизам, будући да су дефицити реалног и јавног сектора били „покривани” тзв. меким кредитима, тј. оним кредитима који се никад не враћају. Другим речима, дефицити реалног и јавног сектора прелили су се у банкарски сектор и још мултипликовали услед његове неефикасности. Уз то, низак степен поверења грађана у тај сектор довео је до повлачења практично свих депозита физичких лица.

Постоји неколико кључних корака реформе банкарског сектора. Први је улазак нових банака чији је капитал у страном власништву, односно у власништву страних банака завидне репутације (банкарски „брендови”). У првим годинама транзиције ти уласци су били, пре свега, отварање нових банака, док су нешто касније, између осталог и због рестриктивне политике издавања нових лиценци, ти нови уласци преусмерени и на преузимање постојећих домаћих банака. Други корак је представљао затварање (ликвидација) четири велике друштвене/државне банке у којима се налазио највећи део „контаминиране” активе, као последица преливања дефицита у банкарски сектор. Иако се очекивало да ће овај потез довести до већих протеста до тада запослених у тим банкама и њихове политичке (зло)употребе, ништа се значајније није догодило. Трећи корак била је парцијална и привремена национализација банкарског система која је спроведена путем конверзије дуга комерцијалних банака Париском и Лондонском клубу (ради се о дугу са сувереним гаранцијама) у капитал државе у банкама које су имале ове обавезе.

Наведена три корака представљају основу радикалне реформе домаћег банкарског система која се одиграла у протекле четири године. То

је довело до убрзане обнове кредитне активности, тако да су забележене високе годишње стопе раста одобрених кредита. Ниво кредитне активности је толико порастао да је у једном тренутку сагледаван као опасност са становишта макроекономске равнотеже, односно исувише нарасле агрегатне тражње. Такође се повећало поверење становништва у банкарски систем, што је довело до значајног раста депозита (како апсолутно, тако и релативно у односу на новчану масу). Па ипак, банкарски систем у Србији је још увек прилично плитак, мерено, на пример, учешћем кредита одобрених привреди у износу бруто домаћег производа – готово сви наши суседи су нас претекли по овом индикатору. Кредити још увек представљају маргиналан извор финансирања привреде.

Вероватно да један од разлога за то лежи у каматним стопама – оне су још увек прилично високе. С једне стране, то је последица још увек високог ризика пласмана, који је резултат поприличних неизвесности у погледу наплате потраживања од дужника, што је, између осталог, последица неефикасности правосуђа и неодговарајућег заложног права. С друге стране, међутим, високе активне каматне стопе су и последица високе каматне маргине чији узрок лежи у високим трошковима финансијског посредовања, односно високих трошкова самих банака, који су последица њихове неефикасности у обављању делатности финансијског посредовања.

У том смислу, два основна стратешка циља даље транзиције банкарског сектора јесу повећање капацитета банкарског сектора и повећање његове ефикасности, односно повећање ефикасности финансијског посредовања у целини. Оба ова циља још више добијају на значају имајући у виду неразвијено тржиште капитала као алтернативни начин прибављања овог ресурса. Нови уласци у банкарску делатност и појачани конкурентски притисак унутар тог сектора омогућиће достизање ових циљева.

Што се **економског законодавства** тиче, на том плану је заиста доста урађено, нарочито на законодавном плану. Много је закона донето, без обзира која је влада припремила, а који их је сазив скупштине усвојио. Што се законодавне активности тиче, она је веома ретко била праћена озбиљном и свеобухватном јавном расправом. С једне стране, велики број закона је, без праве потребе, доношен по хитном поступку, а усвајање закона било је више предмет некакве политичке трговине, или политичких активности на плану обезбеђивања већинске подршке

посланика, него постизање концепцијског консензуса. С друге стране, ка-снило се са доношењем појединих закона и то из политичких разлога. Најзначајнији разлог те врсте лежи у дуго времена неразјашњеним односима Србије и Црне Горе. Нормативно посматрано, у некадашњој федералној СР Југославији, део економског законодавства био је на савезном, а део на републичком нивоу. Поједини важни закони (на пример, Закон о предузећима, Закон о принудном поравнању, стечају и ликвидацији итд.) били су на савезном нивоу, али је друга федерална јединица, још тада на путу ка независности, већ изградила одговарајуће сопствено економско законодавство. Дуго времена се, из политичких разлога, сматрало да Србија не треба да иде тим путем, односно чекало се коначно уставно решење односа Србије и Црне Горе и релативно касно је (у већини случајева тек после усвајања Уставне повеље) започела преоријентација на промену републичког законодавства уместо савезног, што је довело до значајног кашњења.

У погледу садржаја нових законских решења, у неким случајевима су се и ту јављали концепцијски проблеми. Наиме, будући да није постојала јасна и конзистентна концепција, односно смер транзиције, није ни постојала јединствена концепција законодавне активности, па су често закони били међусобно суштински неусклађени (та неусклађеност се јављала као последица различитог темпа промена), односно у појединим законима су се налазила неодговарајућа решења. Недостатак јасне визије и плана транзиције, омогућио је страним донаторима да у неким случајевима практично намећу решења која су, без обзира на разлоге, била њима блиска. Поред тога, припреме за започињање процеса стабилизације и асоцијације са ЕУ довеле су до захтева за делимично усклађивање домаћих закона са законским решењима у ЕУ, независно да ли су та законска решења оптимална са становишта наше земље.

Међутим, далеко су већи проблеми у примени нових законских решења. Део тих проблема произлази из неизграђености специјализованих институција (Агенција за регистрацију привредних субјеката, Савет за телекомуникације, Радиодифузни савет итд.) потребних за њихово спровођење. Такве, потпуно нове институције, примерене модерним законским решењима, захтевају специјализоване ресурсе, пре свега људски капитал са специфичним знањима, какви, у великој мери нису досад постојали у Србији. Другим речима, потребно је време и мукотрпан рад током тог времена да се такве институције успоставе и да буду делотворне, па се оне не могу одмах створити, ни уз снажну

политичку вољу. Међутим, поред ове објективне околности, у великом броју случајева (Закон о радиодифузији и Закон о телекомуникацијама, на пример) недостајало је политичке воље да се чак и започне са изградњом таквих институција. Њихово оснивање било је (делом) у надлежности скупштине, која је бирала њихове чланове, а иако је Закон предвидео време у коме те институције морају да се формирају, скупштинска већина то није ни покушала да уради. Овим се показало да законодавно тело не поштује законе које је изгласало, што је заиста веома лош сигнал свима онима од којих се очекује поштовање закона. Надаље, правосуђе сноси велики део обавеза у спровођењу тих закона, а ситуација у домаћем правосуђу (8. поглавље) је таква да је било исувише оптимистички очекивати да ће судије и тужиоци у кратком времену бити оспособљени за примену, односно спровођење нових законских решења, нарочито у погледу нове филозофије по којој држава делом препушта и регулаторну и контролну функцију независним телима. Коначно, поједина законска решења била су неодговарајућа, односно толико сложена и чак противречна једна другом да их није било могуће једнозначно спроводити, све и да нису постојали већ наведени проблеми.

**Реформа правосуђа** свакако да представља један од највећих неуспеха досадашњег тока транзиције у Србији. Нема сумње да је наслеђе било изузетно неповољно: током 1990-тих година правосуђе је неспутано злоупотребљено у политичке сврхе, а економски је постављено на маргине друштва. Није ни чудо што је негде око 1/3 судијског кадра напустило своје дужности. Управо због тога што није било дилеме око тежине затечене ситуације у правосуђу, поприлично чуди како су се власти у Србији олакшавале реформом правосуђа током четири протекле године. Тим пре што су неки основни принципи те реформе („прочистићавање” правосудног кадра, јачање независности, промена система избора и разрешења, ефикаснија организација судова итд.) формулисани још пре политичких промена из октобра 2000. године, као део припрема тадашње опозиције за преузимање власти.

Законодавна реформа правосуђа из 2001. године показује дубину проблема. Правосудне законе, наиме, није предложила тадашња Влада, нити их је припремило надлежно министарство, већ их је предложила посланичка група (ДСС). Министарство правде, које је и само образовало радну групу која је припремала пакет правосудних закона, противило се овим предлозима, али су они ипак усвојени. Тада се тврдило (а нико није веродостојно оповргао) да је овакав начин законодавног рада



последица политичке трговине: ми ћемо да гласамо за ваш закон о раду, уколико ви подржите наше правосудне законе. Дакле, без икакве разрађене, још мање јавно расправљене концепције реформе правосуђа, правосудни закони су усвојени. При томе су се два поменута предлога битно разликовала у погледу кључног питања – континуитета. Усвојени су закони који, у покушају реформе правосуђа, чувају пуни континуитет институција и затечени персонални састав. Ипак, и овако усвојени закони донели су одређене помаке, бар када је о формалној страни реч (циничан коментар би био – није ни било тешко у односу на затечено стање), пре свега у погледу система избора и разрешења судија и јавних тужилаца, материјалног положаја правосуђа, реорганизације судова и институционалних гаранција непристрасности и ефикасности.

Међутим, чак ни оваква законска решења нису доследно спровођена. У погледу избора и разрешења судија и тужилаца убрзо се испољило сукобљени интерес, па и отворен сукоб између судске власти, с једне стране, и извршне и законодавне власти, с друге. Побољшања је свакако било у области материјалног положаја правосуђа, мада многи сматрају да је то побољшање далеко од пожељног. Што се реорганизације судова тиче, решење које је предвиђено наведеним законима још увек није примењено, чак су пробијени законски рокови за његову примену (у случају, на пример, апелационих и управног суда). Што се непристрасности и ефикасности правосуђа тиче, очигледно је да су институционалне гаранције које нуде важећи правосудни закони неделотворне. Домаћа и међународна емпиријска истраживања показују постојање прилично распрострањене корупције (како директне, тако и институционализоване, путем притисака извршне власти), као и ниску ефикасност (у просеку принудно спровођење уговора траје 1.030 дана). А појам који се најфлексибилније тумачио у претходне четири године је независност правосуђа. С једне стране, има оних из извршне власти су под том независношћу подразумевали пуну слободу правосуђа у спровођењу њихових директвних упутстава, док у правосуђу има оних који су под тиме подразумевали да правосуђе ником не треба да полаже рачуне, ма колико погрешно, некомпетентно и неефикасно радило.

Нешто боље ствари стоје са реформом процесног законодавства, која укључује нови кривични, парнични и (грађански) извршни поступак. Иако је још увек превише рано да се оцене ефекти реформе процесног законодавства (које, са своје стране, омогућава увећање ефикасности

правосуђа), пракса је већ довела у питање поједина решења из новог кривичног поступка.

После четири године транзиције реформа правосуђа је још увек на самом почетку – изгледа да су све ове године биле изгубљене. Основни узрок таквог стања ствари је недостатак било какве осмишљене и конзистентне стратегије реформе правосуђа, која подразумева и утврђене мере и ресурсе за њено спровођење, још мање стратегије око које би се сложиле, ако не све релевантне политичке снаге, оно бар већина. Тек у петој години транзиције започео је рад на таквој стратегији. Без такве стратегије, засноване на суочавању са садашњошћу, односно стварношћу српског правосуђа, са конзистентним планом изласка из те садашњости, око које би се окупиле сви актери ове реформе, нема наде за одрживо побољшање у правосуђу.

За оцену **реформе финансијског тржишта** у Србији најважнија је чињеница да практично све до почетка 2002. године није било никаквог промета на тржишту капитала – оно је почело да функционише тек током 2002. године. Основни инструмент ових активности јесу акције емитоване у поступку приватизације према законском решењу пре новог модела приватизације из 2001. године. Међутим, већ током следећих година промет се значајно смањује – тржиште се празни. Наиме, тржиште капитала у Србији служи за намене сасвим супротне од оних у тржишним привредама. Уместо за отварање компанија на берзи, односно за њихово финансирање, оно служи за њихово затварање, тј. за преузимање контроле над тим компанија. Овај феномен је директно везан за неодговарајућу заштиту малих, односно мањинских акционара, тј. оних акционара који немају амбицију да управљају предузећем, већ само да уживају приходе на основу пласмана свог капитала. Надаље, трговина најквалитетнијим хартијама од вредности великим делом је пренета у ванберзанске методе трговања. Феномен ванберзанске трговине везан је за регулаторна законска решења која су ефективно уведена у јесен 2003. године.

За разматрање везе тржишта капитала и тржишта корпоративне контроле кључни параметри су слаба заштита мањинских акционара и регулаторна решења која су дискриминаторна у корист онога који преузима компанију. Примећено је да је на тржишту корпоративне контроле дошло до својеврсне замене функција. Док у развијеним тржишним привредама такво тржиште, пре свега, доводи до тога да

они који преузимају елиминишу из игре неефикасне компаније и менаџере, у Србији је далеко израженија функција формирања ренти (услед успостављања неконкурентних тржишних структура), односно остваривања високих капиталних добитака. Надаље, показало се да приликом преузимања акционарских друштава у Србији долази до масовног нарушавања својинских права постојећих власника. Наиме, нови власник, непосредно после преузимања, често приступа експропријацији преосталих акционара путем (злоупотребе) докапитализације.

У погледу стратегије развоја тржишта капитала, кључно је питање његовог опстанка, када се има у виду драстичан пад промета на том тржишту. Тај опстанак се може обезбедити једино променом његовог карактера. Уместо његове досадашње намене као механизма прерасподеле својинских права, то тржиште треба да постане механизам финансирања реалног сектора, односно сектора предузећа. У том смислу, потребно је радикално променити постојећу регулативу, пре свега постојећи Закон о тржишту хартија од вредности, који није у сагласности са елементарним стандардима регулације финансијских тржишта. Такође је потребно наново регулисати процес преузимања, иако је нови Закон о привредним друштвима понудио нека од решења проблема преузимања. Поред увођења нових законских, односно регулаторних решења, потребно је обезбедити и њихово спровођење, што се може учинити, било јачањем постојеће специјализоване институције (Комисије за хартије од вредности), било формирањем нове институције за надзор над свим финансијским делатностима (банкарство, осигурање, финансијска тржишта итд.). Без обзира на изабрано решење, специјализована или универзална институција, од кључне важности је обезбедити независност те институције, како од утицаја извршне власти, тако и од учесника на тржишту.

**Реформа радних односа** и тржишта рада је једна од области у којој се очекују најзначајније промене у процесу увођења тржишне привреде. Поготово у земљи у којој је у традицији социјалистичког самоуправљања постојала нека форма тржишта производа, али никада у скорије време није постојало тржиште рада. И поготово у земљи у којој дуго постоји велика незапосленост. Што је већа флексибилност тржишта радне снаге, што предузетници (послодавци) слободније могу да отпуштају раднике, то ће слободније и више да их запошљавају. Повећање флексибилности тржишта рада, пре свега путем умањења заштите запослених и обавеза послодаваца, омогућава повећање запослености,

односно умањење незапослености. Не може, на датом нивоу привредне активности, истовремено да постоји и велика заштита запослених и висока запосленост. Другим речима, висока заштита запослених има своје опортунитетне трошкове – високу незапосленост. Самоуправни менталитет одбија да прихвати ову основну релацију. Из тог затварања очију пред стварношћу, произлазе многи неспоразуми, али и демагошки наступи политичких партија и синдиката.

Промена законодавства из области радних односа и запошљавања била је темељита у периоду од 2001. до 2003. године. Нова решења закона о раду створила су прилично добру основу за транзицију српске привреде и ефикасно функционисање приватних предузећа, уносећи приличну дозу флексибилности у тржиште радне снаге. Решења из закона о запошљавању из 2003. године омогућила су модернизацију државне политике запошљавања. У току 2005. године, после великих контроверзи и снажних притисака синдиката, као и левичарских политичких кругова, дошло је до измена Закона о раду, тако да је умањена флексибилност тржишта радне снаге. Чини се да су интервенције и условљавања међународних финансијских институција, пре свих Светске банке, омогућиле да се не усвоји виши степен заштите запослених у том Закону, који би још додатно умањио флексибилност тржишта радне снаге. Ипак, ова законска измена у доброј мери је поништила напредак на плану дерегулације тржишта радне снаге из 2001. године.

Што се кретања на тржишту радне снаге тиче, запосленост благо опада, док незапосленост расте. Овакву динамику треба сагледати у светлу чињенице да реструктурирање реалног сектора практично није ни започело, а да ће његово одвијање, заједно са активирањем стечајног законодавства, још више увећати незапосленост. При томе, инвестициона клима у Србији је таква да се не могу очекивати велике нове инвестиције, које би довеле до нових продуктивних радних места.

Основни правац даље реформе радних односа треба да буде дерегулација тржишта радне снаге, односно повећање његове флексибилности, како би се омогућило да релативно скроман ниво привредне активности ипак генерише већу запосленост и боље коришћење људског капитала.

Реформа **пензијско-инвалидског система** започета је у условима у којима је број пензионера у односу на број запослених био изузетно висок. Тешкоће у систему који се заснива на текућем финансирању

пензија појавиле су се услед смањења броја запослених, избегавања плаћања доприноса и распрострањене сиве економије, с једне стране, и услед старења становништва и веома либералних услова пензионисања (пензионери као бирачко тело су добрим делом били наклоњени режиму), с друге. То је и довело до тога да су са почетком транзиције затечени велики дугови у систему.

Први кораци у реформи, одмах после октобарских промена 2000. године, били су усмерени на стабилизацију система и успостављање редовне исплате пензија. Исплата пензија је била међу приоритетима владе и као таква се одржала све четири године транзиције. Што се реформе самог система тиче, релативно брзо су започели кораци који би на средњи рок омогућили одрживост система финансирања. Што се дугорочне реформе тиче, релативно рано је одбачена идеја тзв. другог стуба (обавезно додатно осигурање млађих осигураника) и прешло се на разматрање опције да се уместо другог уведе тзв. трећи стуб (добровољно додатно пензионо-инвалидско осигурање).

Што се постојећег система (првог стуба) тиче, крајем 2001. године старосна граница за пензионисање повећана је за 3 године, са 55 на 58 година за жене и са 60 на 63 године за мушкарце. Истовремено је минимална старосна граница померена са 50 на 53 године. На тај начин Србија је достигла друге земље у транзицији које су раније започеле са овим променама, али су се углавном одлучиле за постепено померање старосне границе. Друга значајна промена је подразумевала прелазак са усклађивања пензија зарадама на индексирање комбинацијом пораста зарада и трошкова живота. На овај начин заустављен је пребрз раст пензија, који је због дефицита у пензијском фонду био неодржив.

Једна од најважнији промена донета у новом Закону о пензијско-инвалидском осигурању из априла 2003. године јесте увођење нове формуле за обрачун пензија, која се заснива на бодовима и којом се продужава обрачунски период на читав радни век. Овакав систем обрачуна омогућава чвршће повезивање висине пензије и уплаћиваних доприноса, зато што узима у обзир све године током којих су се уплаћивали доприноси, елиминишући преливање ка онима који остваре изразит напредак у каријери или изразито већу плату у само једном делу своје радне историје. Законским променама проширен је и обухват обавезним пензијским осигурањем – на пример, уведена је обавеза плаћања доприноса за ангажовање преко ауторских хонорара и уговора о делу.

Оптимистички посматрано, на средњи рок, проблем финансирања пензија ће ублажити повећање запослености и смањење сиве економије. На дуги рок остају, међутим, проблеми везани за старење становништва. Отуда се може очекивати даље продужење старосне границе за пензионисање, поготову за жене, промена индексације пензија, даље испитивање права итд. На дуги рок, притисак може ублажити и увођење додатних стубова осигурања, пре свега трећег стуба. Поновно разматрање могућности увођења другог стуба треба базирати на пажљивој евалуацији искустава других земаља у транзицији, али тек након што Србија буде у стању да поднесе транзиционе трошкове његовог увођења.

**Сиромаштво** у Србији је драматично порасло током деведесетих година прошлог века, средњи слој је нестајао, број сиромашних се удвостручио, уз све већи број оних који се налазе непосредно изнад линије сиромаштва. Према националним критеријумима, мерено у односу на доходак по потрошачкој јединици, 2000. године испод границе сиромаштва се налазило преко трећине или близу 2,8 милиона становника Србије. У оваквим условима, а пре започињања транзиције, социјална политика се водила пре свега кроз директно субвенционисање неуспешних предузећа, са једне стране, и прописивање ниских цена основних производа и услуга (хлеб, млеко, уље, шећер, струја, кирија), са друге. Истовремено, током 1990-тих, минимална мрежа социјалне сигурности је практично била разрушена.

Непосредно после почетка транзиције активности на плану социјалне заштите, први део активности је био интервентне природе, усмерен суштински на стабилизацију система. Започело је враћање нагомиланих вишегодишњих дугова, успостављање редовности у исплатама, поправљање стања у домовима за смештај итд. Други део активности био је усмерен на формулисање реформи у систему. Као важан принцип постављена је и рационализација средстава и одрживост социјалне заштите, која подразумева да се права морају ускладити са финансијским могућностима друштва, те да помоћ треба да буде доступна свима на једнак начин и усмерена на оне који су заиста угрожени.

У складу са овим основним постулатима, промене остварене у домену накнада кретале су се у правцу успостављања апсолутне линије сиромаштва једнаке на целој територији Србије, чија ће се реална вредност одржавати индексирањем трошкова живота, уз континуирани приступ правима и боље таргетирање корисника. Промене у домену

услуга у социјалној заштити кретале су се у правцу децентрализације, деинституционализације и развоја алтернативних облика социјалне заштите, укључивања невладиног сектора у домен пружања услуга и повезивања свих актера који могу да пруже и активне и пасивне мере заштите, како на централном, тако и на локалном нивоу. Овим су постављене основе реформе система социјалне сигурности и социјалне заштите.

У Србији се 1990-тих година водила политика очувања свих капацитета и запослених у **систему здравствене заштите**, као и свих законом утврђених права на здравље у нади да ће доћи до економског опоравка и да ће бити могуће очување свих ресурса без великих потреса. Како се у међувремену социјално-економска ситуација у земљи драматично погоршавала, систем здравствене заштите се стихијски прилагођавао насталим променама, уз урушавање основног капитала (зграда и опреме), недостатак лекова и санитетског материјала, драстичан пад квалитета здравствених услуга, опадање њиховог коришћења, неформална плаћања и корупцију, превођење пацијената и дела опреме из државног у приватни сектор здравства и следствено погоршање здравственог стања становништва.

Реформа система здравствене заштите је поприлично каснила и практично је започела тек 2002. године. Од тада је постигнуто да се у здравству ради у пристојним условима, са довољно најважније опреме и потрошног материјала. Међутим, сами здравствени радници, њихова мотивисаност и професионална сатисфакција нису се значајно променили.

Здравствене установе су опремљене модерном опремом, постигнута је боља снабдевеност лековима и санитетским материјалом, уз истовремену примену мера за рационализацију потрошње, посебно лекова, установљавањем „позитивне листе лекова” и увођењем информационог система за праћење њихове потрошње.

Ипак, досад није урађено готово ништа на темељитој реформи система финансирања здравства, односно реформи система здравственог осигурања. То је најзначајнији посао који предстоји.

Није на одговарајући начин решен ни положај приватног сектора здравства који се стихијски развијао без одговарајуће регулативе и контроле, а данас представља моћну интересну групу која захтева равноправан статус у систему здравствене заштите, а који је у овом тренутку немогуће успоставити због ограничених материјалних могућности Фонда

осигурања, вишка капацитета и кадрова у јавном сектору, непромењеног начина (механизама) финансирања здравства и неразвијене контролне функције државе.

Важни аспекти реформе система здравствене заштите као што су реформа финансирања (осигурања), стално унапређење квалитета рада, акредитација здравствених установа и програма, лиценцирање здравствених радника и процена здравствених технологија зависе од усвајања нових системских закона око којих до сада није било сагласности. Рад на решавању овог проблема је очигледно нешто што предстоји.

Разматрање **међународних односа** које је Србија (самостално и као део СР Југославије, односно државне заједнице Србија и Црна Гора) одржавала и унапређивала током четири године транзиције треба посматрати у светлу већ изреченог налаза да се основна покретачка снага транзиције у Србији налази ван земље. Штавише, будући да не постоји национална сагласност о потреби интеграције у свет, већ постоје политичке снаге које су интересно и идеолошки против такве интеграције, веома је битно суштински демонстрирати да даља интеграција у свет доноси корист Србији. На тај начин се може задржати снажан покретачки фактор транзиције који представљају међународни односи. И започети мукотрпан процес стварања унутрашњег покретачког механизма транзиције.

У погледу смерница за будућност интеграције Србије у међународну заједницу и утицаја те интеграције на процес транзиције у земљи, треба поћи од чињенице да је у овом тренутку (као и у некој догледној будућности) придруживање ЕУ основна покретачка снага наше реформе. Хармонизација закона и одговарајуће уређење институционалног оквира представљају основне елементе те реформе. Ова концепција доводи до решавања неколико проблема, будући да се онда реформа поставља и као политичка потреба и као вредност, макар и инструментална у смислу реализације основне вредности која се зове европска интеграција. Наравно, не ради се о томе да је институционални оквир ЕУ идеалан и да су политике које се спроводе оптималне. Несумњиво у ЕУ постоји исувише много државног интервенционизма, исувише много регулације и дискреционих одлука наднационалних власти које практично никоме не полажу рачуне. Раздвајање овлашћења и одговорности никада није дало добре резултате. Смањује се простор за слободно тржиште, неспутане појединце и предузетничку иницијативу. Међутим, приближавање и



коначно интеграција у ЕУ омогућава да се добије јасан и конзистентан регулаторни оквир са (у многим решењима) вишедеценијским искуством у примени, тако да није потребно да се измишља рупа на саксији. Штавише, у условима у којима још увек постоји снажна политичка већина која је за европску интеграцију, под оквиром те интеграције могу се политички прогурати многе промене под паролом „То морамо да урадимо уколико хоћемо у Европу”. Ипак, простор за домаћу креативност постоји, пре свега у домену начина примене овакве реформе, њеној динамици и приоритетима.

Приоритет на домаћем плану свакако је стварање компетентне државне администрације, језгра које ће бити оспособљено да колико-толико равноправно комуницира са представницима међународних политичких, финансијских и економских институција, односно представницима водећих држава-партнера. Без такве администрације Србија, једноставно, неће бити у могућности да наметне свој интерес у области међународних односа.

Три основна **државна питања** која су у току протекле четири године транзиције црпела велику политичку енергију, мада стално варира њихова релативна важност и интензитет енергије коју троше, јесу питања уставног уређења Србије, односа Србије и Црне Горе и питање Косова. Ни скоро пет година после политичких промена које су омогућиле започињање процеса транзиције Србија није добила нови устав, нити је изменила ни један члан свог устава који је донео режим који је срушен октобра 2000. године и који се са тим уставом идентификовао. Једна од основних дилема везана за промену устава јесте процедура те промене. Наиме, постојећи Устав прописује веома захтевну процедуру промене. Уз поштовање те процедуре, за нови устав би било потребно обезбедити практично консензус свих парламентарних политичких снага у земљи. Алтернатива томе лежи у дисконтинуитету, чиме би се избегла постојећа захтевна процедура. После четири године транзиције у Србији, идентификована су два политички релевантна предлога новог устава, односно два уставна пројекта – један је пројекат Владе, други је Председника Републике. Суштинска разлика између ова два предлога није у садржини новог устава у смислу основних уставних решења, већ управо у процедури доношења новог устава. Као и у многим другим стварима везаним за транзицију, Србија је још увек веома далеко од консензуса и у овом погледу. А постојећи Устав опстаје, стварајући изазов за креативно изигравање (мање или више успешно) његових одредаба како би се

уводиле институције тржишне привреде, попут приватне својине над градским земљиштем.

Односи Србије и Црне Горе су постали нека врста сапунске опере после октобра 2000. године (пре тога су могли да постану и комад са певањем и пуцањем). Ни четири године од почетка транзиције у Србији не постоји функционална заједничка држава. Постојеће решење је својим посредовањем практично наметнула ЕУ, односно њени представници. Ово решење је требало да спречи било које горе решење, пре свега са становишта безбедности. Другим речима, мотив посредовања био је одржавање макар истог безбедносног статуса у Региону. Што се будућности државне заједнице тиче, њу треба посматрати кроз несразмеру њене међународноправне способности (адресе за обраћање, рецимо у процесу придруживања ЕУ) и унутрашњеправне мањкавости, на пример, неспособности спровођења одредаба будућег уговора о стабилизацији и придруживању који треба да буде потписан са ЕУ. Најаве референдума у Црној Гори и начин политичке комуникације у тој републици у вези референдума и не само њега показују дубоку подељеност и такву удаљеност у погледу основног државног питања (независност или не) да у односу на ту слику политички и концепцијски подељена Србија изгледа као држава фанатичног консензуса.

Коначно, решавање питања Косова представља државни проблем који све више добија на значају и све више домаћих и међународних активности је усмерено у том правцу. Основу тог питања чини судар, изгледа, непомирљивих интереса. С једне стране, да Косово остане у Србији у неком унутрашњеправном аранжману о коме се да расправљати. С друге стране, да Косово постане независна држава и то, по могућности, што пре. Међународна заједница све више намеће тему тзв. коначног решења. Променили су се међународни приоритети, и осећају се кораци који воде извлачењу ресурса из нашег региона и њихова реалокација тамо где су потребнији, пре свега у „рату против тероризма”. Остаје питање да ли било какво коначно решење које је одрживо, односно које је макар делимично прихватљиво за све стране, може да се постигне у догледној будућности.

## УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

После бурног почетка, транзиција у Србији се успорила, понегде и зауставила. У неким сегментима транзиције је подоста учињено, у неким се није стигло даље од почетка. Све у свему, прилично суморна слика. Разлози за оваква догађања су изнети на претходним страницама, и могу се тражити у околностима које су генерисале политички оквир транзиције у Србији, а тај оквир је условио постигнуте резултате. Какве околности, такав и оквир, а какав оквир, такви и резултати. А ти резултати су разочарали многе поборнике транзиције.

Нажалост, Србија је данас још увек веома удаљена од праве тржишне привреде и владавине права. Данашњу Србију карактерише мали број улазака нових предузећа, благи раст нове, продуктивне запослености, велики буџетски трансфери, знатне субвенције, свеобухватна државна интервенција и високи пословни ризици. Србија је још увек друштво у коме је трагање за рентом веома профитабилна делатност.

Сходно томе, кључно питање односи се на наставак транзиције: који су то предуслови за њен успешан наставак, убрзавање и, коначно, завршетак, успостављањем друштва тржишне привреде и владавине права?

Пре свега, покретачки механизам транзиције мора да се врати у земљу. То може да се постигне консензусом релевантних политичких снага у земљи. Тај консензус не треба да буде везан за детаље концепције, већ треба да буде консензус око основних питања: где смо се упутили, где и када желимо да стигнемо. Он може да се формулише и на други, негативан начин: шта је то што желимо да избегнемо по сваку цену? Све док не постоји консензус те врсте, Србији ће бити потребан спољни покретачки механизам транзиције.

Оправдано је поставити питање: а да ли се тај консензус у Србији може постићи у овом тренутку, нешто више после четири године од започињања процеса транзиције? Многи ће рећи да на политичкој сцени Србије постоје релевантне политичке снаге које су једноставно против транзиције, односно чији систем вредности не укључује слободну тржишну привреду, владавину права и стабилну демократију. Оваква оцена је свакако тачна, али кључно је питање како се може изаћи из овог зачараног круга. Једина одржива могућност за тако нешто је слабљење анти-транзиционих политичких снага. То се може догодити било њиховом

унутрашњом реформом (која може да буде изазвана и поделама унутар њихових организација) или слабљењем њиховог утицаја услед недовољне политичке подршке.

И за једно и за друго су потребни успеси у транзицији, они који стварају транзиционе добитнике. На краatak рок гледано, транзициони потези имају своје трошкове, стварају губитнике, обарају политичку популарност и могу да доведу до губитка власти. На дуги рок посматрано, и уколико су доследно спроведени, ти потези стварају добитнике и значајну политичку подршку транзицији у бирачком телу. Уколико се хоризонт људи на власти у Србији, оних неспорно реформски оријентисаних, продужи, тј. уколико док су још на власти почну да размишљају како да се врате на власт, Србија ће имати шансу да успешно настави и у догледно време заврши транзицију ка тржишној привреди и владавини права. У супротном.....

## Аутори

**Борис Беговић** је потпредседник ЦЛДС-а и професор економије на Правном факултету Универзитета у Београду. Докторат је стекао на Универзитету у Београду, а усавршавање је наставио на *London School of Economics* и *JFK School of Government, Harvard University*. Области његовог професионалног интересовања су индустријска организација, економика регулације и антимонополска политика, економика инфраструктурних грана, урбана економика и економска анализа права. Одржава сталне академске контакте са водећим универзитетима у Великој Британији и САД. Борис Беговић је био главни економски саветник савезне Владе у периоду од новембра 2000. до јануара 2002. године, при чему су његове активности биле концентрисане на преговоре са међународним финансијским организијама, реформу спољнотрговинског режима и приступање СТО, као и преговоре о југословенском спољном дугу. Учествовао је у радним групама које су формулисане нацрте закона о приватизацији и телекомуникацијама. Учествовао је на бројим консултантским пројектима у Србији и околним земљама у различитим гранама реланог сектора, углавном у области инфраструктуре. Објавио је већи број чланака у међународним и домаћим часописима, као и две књиге: *Економски приступ оптималној величини града* (1991) и *Економика урбанистичког планирања* (1995).

**Милица Бисић** предаје микроекономику и институционалну економику на Економском факултету Универзитета у Београду. Директор је за регулаторне послове *Philip Morris*-а у Србији и Црној Гори. Има богато искуство у доношењу и примени закона у области јавних финансија, јер је обављала дужности заменика министра финансија у Влади Србије и директора Пореске управе Републике Српске. Учествоје у изради истраживачких пројеката у области макроекономске политике, транзиције и изградње институција. У најчешће области њених истраживања спадају: пореска политика, институционална економика, посебно институционална реформа и њен утицај на економске перформансе. Њени радови су објављивани у најутицајнијим југословенским економским часописима. Један је од три аутора уџбеника *Теорија цена*, намењеног студентима Економског факултета у Београду.

**Милица Ђилас** је асистент на предмету Спољна политика Србије и Црне Горе на Факултету политичких наука Универзитета у Београду. Дипломирала је на Економском факултету Универзитета у Београду, магистрирала на Централноевропском универзитету, а докторирала на Универзитету Кент у Кентерберију, Велика Британија. У периоду 2002-2003. година била је заменик директора Дипломатске академије Министарства спољних послова СЦГ, а 2003-2004 директор Канцеларије СЦГ за придруживање ЕУ. Члан је *Steering Committee, European Standing Group on International Relations (European Consortium for Political Research)*. Објавила је бројне радове из области међународних односа и спољне политике (нарочито у области политичког условљавања), а била је ангажована и као редактор *Националне стратегије Србије за придруживање Србије и Црне Горе Европској унији*.

**Бошко Живковић** је члан ЦЛДС-а и професор финансија на Економском факултету Универзитета у Београду. Докторат је стекао на Универзитету у Београду. Области његовог професионалног интересовања су финансијска економија, банкарство, финансијска тржишта и анализа хартија од вредности. Бошко Живковић је, у периоду од почетка 2001. до почетка 2004. године био председник Комисије за хартије од вредности СРЈ и Републике Србије, члан Савета Народне банке Србије и помоћник министра за привреду и приватизацију задужене за развој финансијских тржишта. Учествовао је у радним групама које су формулисале нацрте закона о приватизацији, о привредним друштвима, о финансијским тржиштима и закона о преузимању. Учествовао је на бројним консултантским пројектима у Србији и околним земљама у различитим гранама финансијског и реалног сектора, углавном у области банкарства. Био је и члан консултантског тима који је 1989. радио на формирању Београдске берзе, прве берзе и Источној Европи после рата. Објавио је већи број чланака у домаћим и међународним часописима.

**Гордана Матковић** је сарадник Центра за либерално-демократске студије и предавач на последипломским студијама на Економском факултету у Београду. Докторирала је на Универзитету у Београду. Области професионалног интересовања су демографија, социјална политика, тржиште рада, и хумани развој. Аутор је већег броја чланака и књиге *Демографски чиниоци и понуда радне снаге* (1994). У периоду од 2000 до 2004. године била је министар за социјална питања у влади Републике Србије. Добитник је награде *Константин Обрадовић* (2004) и награде *Жене у бизнису и влади* Ерсте банке и Европске банке за реконструкцију и развој (2005).

**Бошко Мијатовић** је директор економских студија и председник Програмског савета ЦЛДС-а. Докторат је стекао на Економском факултету у Београду, а усавршавање је наставио на London School of Economics и у ОЕЦД-у. Има 25 година професионалног искуства у економским истраживањима и консултантским услугама. Његов професионални интерес обухвата различита подручја, као што су економска политика, транзиција и приватизација, макроекономска анализа, фискална политика, тржиште радне снаге, социјална политика итд, а пре свега институционална изградња тржишне економије. Био је члан радних група које су припремиле ново законодавство у областима приватизације, привредних друштава, пензијског система, пореза, социјалних трансфера итд. Радио је на бројним пројектима за домаће и иностране наручиоце, укључујући и Светску банку, Европску комисију, USAID, владе Србије и Југославије, УНИЦЕФ, УНДП итд. Објавио је велики број радова у домаћим и иностраним часописима, као и две књиге: *Приватизација* (1993) и *Економија, политика и транзиција* (1998).

**Марко Пауновић** је саветник потпредседника Владе Републике Србије. Дипломирао је 2000. године на Економском факултету у Београду, а магистратуру из области државне управе је, као стипендиста владе САД, стекао на Пенсилванијском универзитету 2003. године. У периоду од јануара 2001. до августа 2002. године, радио је као саветник у кабинету потпредседника Владе СРЈ. Његова професионална интересовања укључују економију јавног сектора, институционалну економију, економију спољне трговине, економску анализу права и економетрију. Као саветник потпредседника владе Републике Србије углавном се бави питањима из области спољнотрговинске политике, приступања Србије Европској унији и СТО, као и односима са међународним финансијским институцијама. Поред тога, укључен је и у активности везане за реформу државне управе.

**Даница Поповић** је члан ЦЛДС-а и професор економије на Економском факултету Универзитета у Београду. Докторат је стекла на Универзитету у Београду, а усавршавање је наставила на London School of Economics. Области њеног професионалног интересовања су економска политика, макроекономија отворене привреде и међународна економија. Одржава сталне академске контакте са водећим универзитетима у Великој Британији и САД. Учествовала је на бројим консултантским пројектима на изради макроекономских стратегија и политика, као и у различитим гранама реалног сектора. Објавила је већи број чланака у међународним

и домаћим часописима, као и две монографије: *Теореме о међународној размени* (1987) и *“Trade Policies and Institutions in the Countries of South Eastern Europe in the EU Stabilization and Association Process”* (2003), World bank Report № 24460.

**Слободан Самарџић** је директор центра за политичке студије ЦЛДС-а и професор на Факултету политичких наука. Предаје предмет Европски односи и Европска унија. 2003. основао је последипломске магистарске студије Европске студије. Био је политички саветник председника СР Југославије од 2000. до 2003. године. Од марта 2004. године политички саветник председника владе Србије. Области научног рада: политичка теорија, савремени федерализам и конституционализам, европске студије – политички систем ЕУ, политичка стварност Југославије/Србије. Студијски боравци у Гетингену, Франкфурту, Фрибуру и Бриселу. Учествовао је на већем броју научно-истраживачких пројеката, од којих је неке и водио, у земљи и иностранству. Одржава сарадњу са следећим иностраним научним установама: Институт за федерализам у Фрибуру (Швајцарска), Центар за европско уставно право (Атина), Институт за међународно јавно и европско право Хаг (Холандија). Аутор шест самосталних књига, већег броја коауторских књига и зборника, објављених у земљи и иностранству. Аутор преко сто чланака и студија објављених у стручној периодици у земљи и иностранству.

**Снежана Симић** је професор социјалне медицине на Медицинском факултету Универзитета у Београду, тренутно на функцији помоћника министра здравља за планирање, развој и реформе система здравствене заштите. Докторирала је на Медицинском факултету у Београду и потом се усавршавала на Слободном универзитету Брисела, Семелвајс универзитету у Будимпешти и, недавно, на Лондонској школи за хигијену и тропску медицину и Лондон империјал колеџу. Углавном се бави системима здравствене заштите и успостављањем приоритета, економским евалуацијама у здравству, проценом здравствених потреба и здравственог стања становништва, сталним унапређењем квалитета и ефикасности рада. Била је гостујући професор на Медицинском факултету у Кувајту и консултант за УНИЦЕФ-ове програме и активности у Грузији, Републици Српској и Србији. Као члан тимова и експертских група радила на изради бројних мултисекторских и секторских стратегија у Републици Србији: Стратегије за смањивање сиромаштва, Акционог плана за децу, Акционог плана за здравље жена, Стратегије реформе система здравствене заштите у Србији и Стратегије јавног



здравља. Публиковала је радове из области организације система здравствене заштите, учествовала у писању уџбеника из социјалне медицине и неколико књига: *Речник квалитета здравствене заштите* (2000), *Здравствена заштита заснована на доказима* (2001) и *Изазови за реформу система здравствене заштите у Србији* (2002).