



# Postkrizni model ekonomskog rasta i razvoja Srbije 2011-2020.

Beograd  
Avgust, 2010.

**Autorski tim:**

<b>Ekonomski institut - MAT</b>	<b>Ekonomski fakultet - FREN</b>
Stojan Stamenković (Projekcije) Miladin Kovačević (Projekcije) Vladimir Vučković (Reindustrijalizacija) Edvard Jakopin (Regionalni razvoj) Natalija Bogdanov (Poljoprivreda) Miroslav Zdravković (Izvoz) Sanja Filipović (Energetika) Svetlana Mitrović (Saobraćaj i IT) Ivan Nikolić (Projekcije)	Pavle Petrović (Makroekonomske politike) Jurij Bajec (Kordinator) Boško Živković (Finansijski sektor) Mahail Arandarenko (Tržište rada) Milojko Arsić (Reforma javnog sektora)

Studija je dostupna u elektronskom formatu na sledećim adresama:

[www.fren.org.rs](http://www.fren.org.rs),

[www.ecinst.org.rs](http://www.ecinst.org.rs) i

[www.bep.org.rs](http://www.bep.org.rs),

dok rezime studije mozete naci na:

[serbia-montenegro.usaid.gov](http://serbia-montenegro.usaid.gov)

Štampanje ove publikacije omogućio je američki narod putem Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Projekat podrške ekonomskom razvoju Srbije (SEGA) je u potpunosti odgovoran za sadržaj ove publikacije, koji ne mora nužno odražavati stavove USAID-a ili Vlade SAD.

# PREDGOVOR

Studija *Postkrizni model privrednog rasta i razvoja Srbije 2011-2020*. rezultat je zajedničkog rada ekonomista okupljenih oko publikacija „Makroekonomski trendovi i analize“ Ekonomskog instituta u Beogradu i „Kvartalnog monitora ekonomskih trendova i politika“ Fonda za razvoj ekonomske nauke Ekonomskog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Namera autora jeste da ukažu na to da Srbija u narednoj deceniji mora da izvrši temeljan zaokret u cilju uspešnog privrednog rasta i razvoja zato što su iscrpljene mogućnosti i pretpostavke na kojima se zemlja razvijala u predhodnoj deceniji. Srbija se još uoči svet-ske ekonomske krize, koja je samo pogoršala situaciju, naročito u realnom sektoru i na području zaposlenosti, suočila sa dve fundamentalne makroekonomske neravnoteže. S jedne strane, suviše brz porast lične i javne potrošnje u odnosu na ostvareni bruto domaći proizvod (BDP) i, s druge strane, prevelik oslonac na rast nerazmenljivih dobara u stvaranju bruto dodate vrednosti (BDV) - što je povećavalo spoljnotrgovinski i tekući platni deficit zemlje. S obzirom na presušivanje privatizacionih prihoda i ograničenih mogućnosti daljeg prekomernog zaduživanja u inostranstvu, Srbija mora da se okrene novom modelu privrednog rasta i razvoja koji je proinvesticiono i izvozno orijentisan.

Autori smatraju da su projekcije do 2020. optimističke, ali i realno ostvarljive. To je jedini put da se ostvari dinamičan privredni rast oslonjen na povećanje zaposlenosti i produktivnosti koji istovremeno obezbeđuje unutrašnju i spoljnu makroekonomsku stabilnost i otvara prostor za povećanje životnog standarda na realnim osnovama.

Studija obuhvata četiri osnovna dela, ali se suštinski svodi na dva:

Prvi se odnosi na makroekonomske projekcije privrednog rasta, zaposlenosti i produktivnosti do 2020.godine, gde se na konzistentan način pokazuje kako je moguće ostvariti prosečnu godišnju stopu realnog rasta BDP-a od oko 6%, povećanje broja zaposlenih za preko 400.000, porast produktivnosti koji povećava međunarodnu konkurentnost srpske privrede, udvostručuje učešće izvoza u BDP-u, postiže visoke stope rasta investicija, vodi restrukturiranju privrede u pravcu razmenljivih dobara uz održanje unutrašnje i spoljne makroekonomske ravnoteže. Istovremeno se, pomoću alternativnih scenarija, upozorava na opasnosti ukoliko se usled socijalnih i političkih pritisaka prihvati „populistički“ model koji posle kratkog vremena Srbiju uvodi u još dublju krizu.

Drugi deo studije pokazuje šta je potrebno uraditi da se željeni scenario rasta i razvoja ostvari: vođenje odgovarajuće makroekonomske politike uz reformu javnog sektora, restrukturiranje privrede i naglasak na razvoj infrastrukture. Reč je o tranzicionim, reformskim i strukturnim procesima kojim se stvara ambijent privređivanja koji vodi ostvarivanju željenih ciljeva rasta i razvoja.

Autori smatraju da predloženi model ne predstavlja samo ispravnu razvojnu orijentaciju, već i da je predložena razvojna putanja Srbije, uz uvažavanje svih specifičnosti naše zemlje, u skladu sa nedavno usvojenom strategijom „Evropa 2020“ kao dugoročnim odgovorom Evropske unije na svetsku ekonomsku krizu. Zato očekujemo da Vlada Srbije razmotri ovu studiju i da je prihvati kao osnovu za izradu celovite strategije razvoja Srbije do 2020. godine.

Na kraju, želimo da se zahvalimo na svim komentarima, kritičkim primedbama i sugestijama koje smo u toku rada dobili od predstavnika pojedinih ministarstava, Privredne komore, Evropske unije, vodećih predstavnika međunarodnih ekonomskih i finansijskih organizacija i institucija. Posebno zahvalnost dugujemo USAID projektu Podrške ekonomskom razvoju Srbije koji je podržao izradu ove studije.

*Jurij Bajec*

*Beograd, avgust 2010.*

# SADRŽAJ STUDIJE

PREDGOVOR .....	3
REZIME ISTRAŽIVANJA.....	6
<b>I MAKROEKONOMSKE PROJEKCIJE .....</b>	<b>47</b>
Makroekonomska projekcija razvoja Srbije 2011-2020.....	48
Projekcije Zaposlenosti i kretanja na tržištu rada .....	81
<b>II MAKROEKONOMSKE POLITIKE I REFORMA JAVNOG SEKTORA .....</b>	<b>99</b>
Fiskalna i monetarna politika u funkciji privrednog rasta .....	100
Finansijski sektor i novi model rasta.....	118
Reforma javnog sektora.....	140
<b>III RESTRUKTURIRANJE I IZVOZNA ORIJENTACIJA PRIVREDE .....</b>	<b>177</b>
Reindustrijalizacija .....	178
Potencijali za razvoj poljoprivrede .....	200
Elektronske komunikacije i informaciono društvo .....	223
Povećanje izvoza .....	237
Regionalni aspekti novog modela rasta i razvoja .....	258
<b>IV INFRASTRUKTURNI PRIORITETI.....</b>	<b>289</b>
Energetika .....	290
Saobraćaj.....	309
<b>V MATRICA AKTIVNOSTI .....</b>	<b>329</b>
Metodologija modela za makroekonomske projektovanje .....	347
LITERATURA .....	362

## REZIME ISTRAŽIVANJA

### 1. MAKROEKONOMSKA PROJEKCIJA RAZVOJA SRBIJE 2011-2020.

#### UVOD

Još se prva demokratska Vlada Srbije, posle političkih promena oktobra 2000. godine prilikom definisanja razvojnih prioriteta suočila sa dva ekonomska, socijalna i politička zahteva. S jedne strane, postojala su velika očekivanja građana potpuno osiromašenih tokom 90-ih godina za brzim poboljšanjem životnog standarda što je potpuno razumljivo ako se zna da je 2000. godine BDP po stanovniku iznosio oko 1.600 evra, a prosečne plate manje od 50 evra. S druge strane, trebalo je što pre popuniti „razvojnu rupu“ koja je nastala tokom sankcija, ratova, raspada zemlje i tržišta bivše Jugoslavije. Usled dramatičnog pada ekonomske aktivnosti - Srbija je u tom periodu izgubila oko 150 milijardi evra potencijalnog BDP-a, zatekla se sa zastarelom tehnologijom i izraubovanom opremom, posebno u industriji i sa proizvodnjom koja je po svim standardima zaostajala za zahtevima svetskog tržišta.

U prethodnoj deceniji privredni rast i razvoj odvijao se u pokušaju da se istovremeno ostvari rast lične i javne potrošnje i da se, s druge strane, putem tržišnih reformi, privatizacijom i prilivom inostranih investicija stvore institucionalne i materijalne pretpostavke za stabilan razvoj. Međutim, ako se pogledaju ostvareni rezultati za period 2001-2008. može se zaključiti da su oni, u najboljem slučaju, bili polovični. Ostvarena prosečna godišnja stopa realnog rasta BDP-a od 5,4% deluje solidno, ali je bila nedovoljna da se nadoknadi veliki razvojni jaz iz 90-ih. Drugi, veći problem je bila nepovoljna struktura stvaranja i upotrebe rastućeg BDP-a, što je vodilo povećavanju spoljnoekonomske neravnoteže usled rastućeg spoljnotrgovinskog i tekućeg platnog deficita. Glavne komponente privrednog rasta bile su usluge.

Osnovni zaključak koji se tiče naše spoljnotrgovinske neravnoteže i budućeg privrednog rasta proističe iz odnosa rasta i učešća razmenljivih i nerazmenljivih dobara u BDP-u. U 2001. razmenljiva dobra (poljoprivreda i prerađivačka industrija) učestvovala su u formiranju BDP-a sa 32%, a u 2008. godini je to učešće palo na ispod 24%. Kao strukturni fenomen time je smanjena ponuda robe za izvoz i povećana tražnja za uvoznom robom, čak i nezavisno od toga što je unutrašnja tražnja (i potrošnja u njenom okviru) rasla brže od BDP-a – što je zahtevalo neprekidno širenje deficita u tekućem delu platnog bilansa. Ovakav model se može održati dok postoji dovoljan priliv inostranog kapitala koji će, odgovarajućim suficitom u bilansu finansijsko-kapitalnih transakcija, pokriti deficit tekućih

transakcija koji se neprekidno širi rastom trgovinskog deficita. Ukratko, ostvareni privredni rast svojom strukturom nije obezbeđivao pretpostavke za budući stabilan razvoj.

Rast domaće tražnje (7,5% godišnje) i potrošnje (7,3%), zaključno sa 2008. u kojoj je izbila svetska kriza, bio je znatno brži od rasta BDP-a (5,4% godišnje), tako da je tokom 2007. i 2008. vrednost unutrašnje tražnje premašivala vrednost bruto domaćeg proizvoda za preko 23%. Oko 19% ukupne domaće tražnje zadovoljavano je viškom uvoza nad izvozom, tj. deficitom robe i usluga, koji je rastao po 10,9% godišnje.

Srbija je lider u pogledu udela izdataka za penzije i rashoda za zaposlene u pogledu ukupnog udela javnih izdataka u BDP-u. Apsolutni iznosi jesu mali sa gledišta potreba korisnika, ali to nije slučaj zbog restriktivne budžetske politike, već zbog niskog BDP-a *per capita*. Po tom pokazatelju Srbija je na začelju na kome može i ostati ako politika potrošnje ostane podređena potrebama razvoja.

Bruto domaće investicije finansirane su pretežno iz inostrane štednje. U protekle tri godine odnos nacionalne i inostrane štednje u finansiranju investicija iznosio je između 1:2 i 1:3. Perspektive priliva kapitala u narednom periodu imperativno zahtevaju promenu tog odnosa – povećanjem domaće štednje.

Glavni činioci istovremenog pokrivanja rastućeg deficita bilansa tekućih transakcija i porasta deviznih rezervi bile su strane direktne investicije i zaduživanje privatnog sektora. Problemi brzog rasta zaduženja, posebno privatnog, nastaju u 2008. godini, nakon izbijanja svetske krize, ali bi se oni – zbog iscrpljivanja resursa za privatizaciju putem prodaje, nepostojanja uslova da se taj priliv kapitala zameni greenfield investicijama i visoke stope servisiranja duga – u narednim godinama neizbežno pojavili.

U koncipiranju ekonomske politike valjalo bi imati u vidu i nekoliko bitnih promena u okruženju. U nadolazećim godinama: mikroekonomski i makroekonomski rizici biće izraženiji, regulatorni zahtevi na nacionalnom i međunarodnom planu će se pooštriti, aktuelna fiskalna relaksacija najvećeg broja zemalja u svetu koja je sprečila obrušavanje tražnji neće duže potrajati, a borba sa recesijom, padom izvoza, povećanom nezaposlenošću u svetu, može da podstakne vlade i centralne banke nekih zemalja na (konkurentsku) deprecijaciju nacionalnih valuta, što može da dovede do pojačanog protekcionizma, trgovinskih ratova i rastuće nestabilnosti u međunarodnim ekonomskim odnosima.

Ekonomska politika Srbije će, pored navedenih činilaca u međunarodnom okruženju, biti opredeljena i domaćim nasleđenim problemima i budućim izazovima. *Prvo*, inflacija u Srbiji će prema međunarodnim standardima verovatno biti relativno visoka. Ovakav zaključak proizlazi iz činjenica da predstoji deregulacija elektroprivrede, da struktura tržišta finalnih proizvoda generiše rast cena i da je rast regulisanih cena nepredvidiv. *Drugo*,

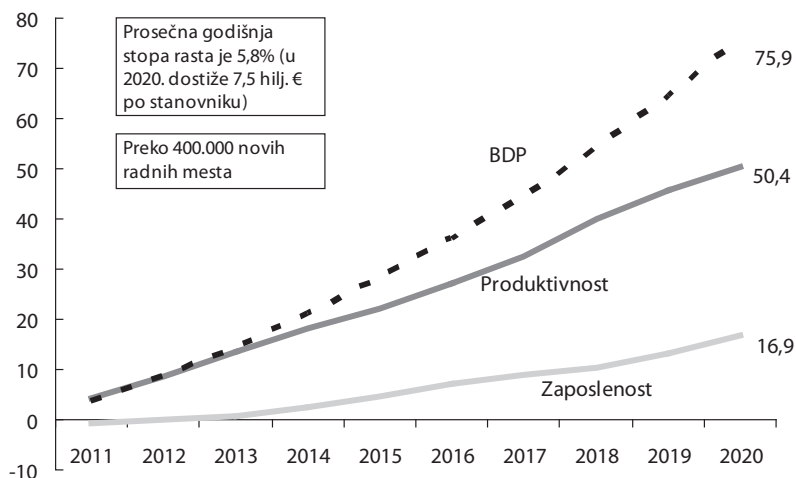
perspektive oporavka realnog sektora su neizvesne. Porast nezaposlenosti i pad zarada može da izazove šire socijalne probleme, političke potrese i orijentaciju vlade na ostvarivanje kratkoročnih (populističkih) ciljeva. *Treće*, bez reforme javnog sektora, budžetski deficit i javni dug bi rasli. Oporavak privrede i uvođenje sive ekonomije u zvanične okvire popravili bi sliku na prihodnoj strani budžeta, a glavni izazovi za kreatora ekonomske politike ostaju na rashodnoj strani budžeta. *Četvrto*, spoljni dug raste i sposobnost urednog servisiranja dugova predstavlja veliku pretnju privrednoj stabilnosti i rastu.

## OSNOVNI CILJEVI I PRETPOSTAVKE DINAMIČNOG PRIVREDNOG RASTA DO 2020.

**1.1.** Svetska ekonomska kriza je do kraja razotkrila da dosadašnji model privrednog rasta i razvoja Srbije nije održiv i da se mora temeljno menjati, ako želimo da izbegnemo sudbinu nerazvijene i prezadužene zemlje. Naime, više neće moći da funkcioniše model u kome je osetno brži rast unutrašnje tražnje od rasta BDP-a omogućavan rastućim udelom deficita tekućih transakcija u BDP-u. S obzirom na presušivanje privatizacionih prihoda i ograničenih mogućnosti daljeg prekomernog zaduživanja u inostranstvu, Srbija mora da se okrene novom modelu privrednog rasta i razvoja koji je proinvesticiono i izvozno orijentisan.

U tom smislu u osnovnom scenariju budućeg razvoja u periodu 2011-2020. dominacija rasta potrošnje zamenjuje se dominacijom rasta investicija. Osnovni scenario u periodu do 2020. godine pretpostavlja sticanje statusa kandidata, pa na kraju i člana EU, te korišćenje ekonomskih pogodnosti koje bi ovakav politički razvoj doneo.

**Grafikon 1. Kumulativni rast BDP-a, produktivnosti i zaposlenosti, 2011-2020. (u %)**

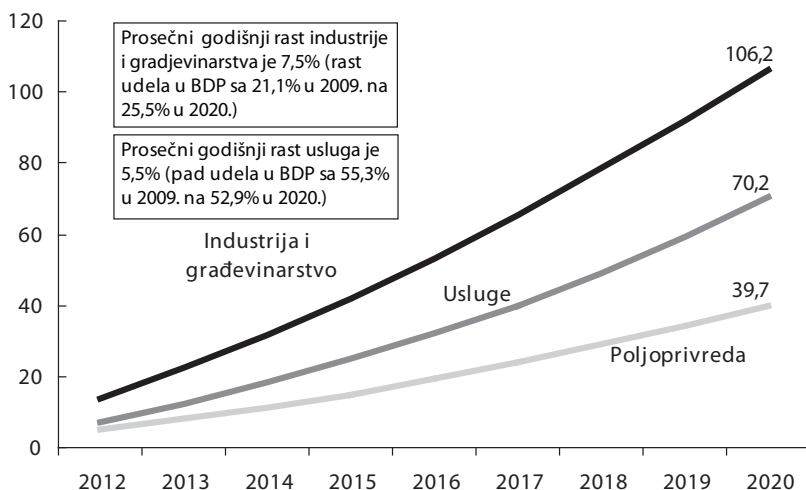




Prosečan godišnji relani rast BDP-a bi iznosio 5,8%, a unutrašnje tražnje 4,7%. Finalna unutrašnja tražnja – zbog redukcije udela negativnog neto izvoza, u cilju obezbeđivanja održivosti spoljnog duga – mora da raste sporije od BDP-a! Vrednost BDP-a u 2020. godini dostigla bi 52,7 milijardi evra, ili oko 7,5 hiljada evra po stanovniku. U okviru ove dinamike, do kraja posmatranog perioda produktivnost bi se kumulativno uvećala za 50,4%, a zaposlenost za 16,9% (što odgovara porastu broja zaposlenih za oko 440 hiljada). Dinamički, rast BDP-a se ubrzava kroz vreme i to je uslovljeno dinamikom investicija.

Projektovan prosečan godišnji rast industrije od 6,9% i građevinarstva od 9,7%, odnosno usluga od 5,5% stvara uslove za promenu privredne strukture. Udeo razmenjivih proizvoda u BDP-u bi se povećao sa 30,7% u 2009. na 33,1% u 2020. godini, i to uprkos nižoj prosečnoj stopi i padu udela poljoprivrede – sa 9,6% u 2009. godini, na 7,6% u 2020. Naime, udeo industrije i građevinarstva, uzetih zajedno, povećava se sa 21,1% na 25,5% (u čemu industrije sa 17,4% na 18,5% i građevinarstva sa 3,7% na 6,9%); na drugoj strani, udeo usluga pada sa 55,3% na 52,9%.

**Grafikon 2. Proizvodna struktura BDP-a, kumulativni rast 2011-2020. (u %)**



Ciljani parametri u osnovnom razvojnom scenariju su:

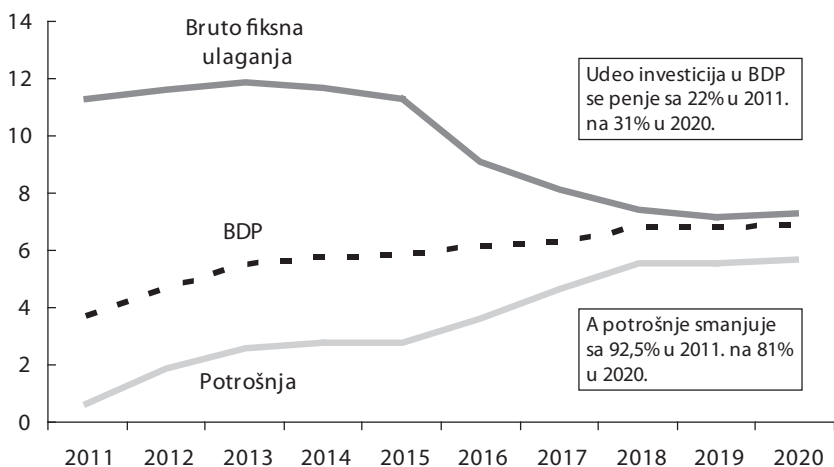
- podizanje udela fiksnih investicija na 25% u 2015. i 28% u 2020. godini (uz prosečni godišnji rast od 9,7%),
- redukcija udela potrošnje države u BDP-u sa 20,5% u 2009. na 12,4% u 2020. godini<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> Kao „potrošnja države“ ovde se podrazumeva komponenta upotrebe BDP-a po SNA metodu. Sa stanovišta konsolidovanih javnih rashoda to znači i njihovo smanjivanje sa 42,5% BDP u 2010. na 38,5% BDP-a u 2020. godini.

- podizanje udela izvoza robe i usluga u BDP-u, sa 27,6% u 2009. na 65% u 2020. godini,
- bitno sužavanje deficita tekućih transakcija u platnom bilansu sa 7,1% u 2010. na 3,3% BDP-a u 2020.

Inflacija je u periodu 2011-2012. projektovana na 5%; na 4% u 2013. i 2014. i 3% u svim narednim godinama do 2020. Kurs dinara bi do 2015. godine deprecirao oko 2% godišnje, nakon čega bi bio neutralan (rast vrednosti evra bio bi jednak rastu inflacije u Srbiji i zoni evra).

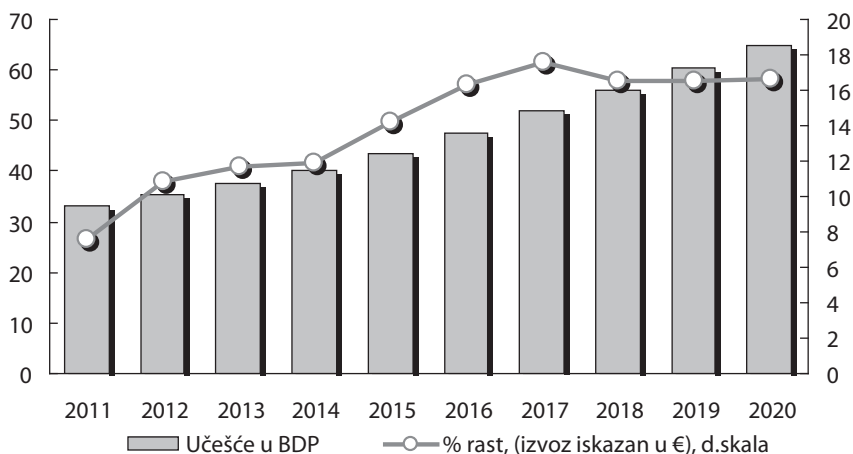
**Grafikon 3. Međugodišnji realni rast BDP-a, investicija i potrošnje, 2011-2020. (u %)**



Ciljani udeo investicija će se ostvariti ukoliko njihov prosečni godišnji realni rast bude iznosio 9,7% (za dve trećine brže od rasta BDP-a). Vrednost tih investicija bi se, sa 4,9 milijardi evra u 2009. (procena), podigla na oko 9 milijardi evra u 2015. i na skoro 15 milijardi evra u 2020. Pri tome bi se udeo bruto domaće štednje u bruto investicijama, sa oko 14% u 2009, popeo na blizu 55% u 2015. i na 61% u 2020. godini.

Što se tiče platnog bilansa, glavni ciljani parametri su: podizanje udela izvoza robe i usluga u BDP-u, sa 27,6% u 2009. na 65% u 2020. i ograničavanje smanjenja pokrivanja uvoza robe i usluga deviznim rezervama (sa 11 meseci u 2009. na oko 6 meseci krajem posmatranog perioda). Konstrukcija je da će u periodu 2011-2020. neto priliv od stranih direktnih investicija izneti 22,7 milijardi evra (kumulativni iznos deficita tekućih transakcija u tom periodu je oko 17 milijardi evra; nije se računalo sa eventualnim donacijama, koje bi olakšale situaciju). S druge strane, bruto priliv dugoročnih kredita za deset godina izneo bi 51,1 milijardu evra.

Grafikon 4. Izvoz i usluga 2011-2020.



Održivost prikazanog modela razvoja oslanja se na tri grupe pretpostavki koje su i međusobno u znatnoj mjeri uslovljene.

Prvo, prilagođavanju u privrednom sistemu, makroekonomskoj politici i sektorskim politikama koncepciji ubrzanja privrednog rasta zasnovanoj na zameni potrošačkog proinvesticionim scenarijem razvoja i premeštanjem težišta ulaganja ka razmenljivim dobrima. Posebno mesto u tome ima reforma javnog sektora. Odstupanje od ovih pretpostavki, posebno imajući u vidu i predstojeći izborni ciklus, predstavlja jedan od rizika za ostvarivanje prikazanog scenarija.

Drugu grupu čine pretpostavke koje omogućavaju kontinuitet približavanja EU i ubrzanje procesa učlanjivanja. Kada je reč o ekonomskom okruženju srpske privrede, ova grupa pretpostavki ima i drugu stranu – vreme oporavka svetske privrede, od koga zavisi i projektovani rast našeg izvoza i privredni razvoj oslonjen na izvoznu tražnju.

Treće, i možda najvažnije, jeste rizik povezan sa pitanjem održivosti spoljnog duga i eksterne likvidnosti. Srbija u narednih pet godina snosi rizik opterećenja visokom otplatama privatnog duga i svoj neophodni investicioni ciklus mora zasnivati na stranim direktnim investicijama, javnim kreditima i – bitnom povećanju udela domaće štednje u finansiranju investicija. Glavna rizična tačka u finansiranju platnog bilansa je visoka stopa servisiranja duga, koja je za prvo petogodište manje-više već predodređena tako da bi u 2015. još uvek iznosila 38% do 39% vrednosti izvoza robe i usluga. Otuda i imperativ smanjenja udela deficita trgovinske razmene i deficita tekućih transakcija platnog bilansa u BDP-u.

**1.2.** Kroz alternativne scenarije privrednog rasta upozorava se na opasnosti i rizike ukoliko bismo za naredni period projektovali nižu stopu privrednog rasta i, još gore, ukoliko bi se usled socijalnih i političkih pritisaka prihvatio „populistički“ model koji Srbiju uvodi u još dublju krizu.

U prvom slučaju, samo malo sniženje prosečne godišnje stope realnog rasta BDP-a (4,9% umesto 5,8%) u periodu do 2020.g., smanjuje broj radnih mesta za 76.000 u odnosu na osnovovni scenario rasta, a produktivnost se kumulativno povećava za 41% umesto za preko 50%. Mogućnosti porasta potrošnje bile bi ograničene na 2,5% godišnje umesto 3,5% dok bi investicije trebalo da rastu približno istim tempom kao i porast učešća izvoza u BDP-u, a reformski naponi bili bi približno isti.

„Populistički“ scenario je mnogo opasniji. Projektovana niska prosečna godišnja stopa rasta od 3% (sa opadajućom dinamikom tokom godina), kombinovana porastom svih oblika potrošnje uz subvencionisano zapošljavanje u prve dve godine, neminovno bi vodila porastu inflacije i deprecijaciji dinara. Takav scenario ne bi mogao da se realizuje na duži rok jer bi već u 2013.g. došlo do dramatičnog smanjenja deviznih rezervi a servisiranje spoljnog duga bi odnelo gotovo petinu ostvarenog BDP-a, odnosno, blizu 60% vrednosti izvoza robe i usluga. Ovaj scenario je neodrživ. Njegova stvarna posledica bilo bi uravnoteženje potrošnje kroz visoku inflaciju i jaku realnu deprecijaciju dinara, te spontani prelaz u stabilizacioni scenario već polovinom posmatrane dekade, uz anuliranje realnog rasta potrošnje!

**1.3.** Za razliku od Srbije koja svoj privredni oporavak započinje tek 2001. godine, većina ostalih zemalja u tranziciji je prelazak u tržišnu privredu i prateće reforme privrednog sistema započela još početkom 90-ih godina da bi ih ubrzale u prethodnoj deceniji. Zato ima smisla porediti Srbiju sa ostalim zemljama u tranziciji upravo u navedenim vremenskim periodima.

- Projektovane stope rasta bruto domaćeg proizvoda i industrije koje su date u scenariju razvoja za Srbiju u periodu 2011-2020. su uporedive sa dinamikom rasta većeg broja zemalja u tranziciji u periodu 2000-2008 (na primer naših suseda Rumuna i Bugara).
- U pogledu ciljanog rasta investicija iskustvo Bugarske je dragoceno imajući u vidu da je ona uspela da za samo 10 godina podigne udeo bruto fiksnih investicija u BDP-u čak za 22,4 procentna poena.
- Postavljeni cilj je najizazovniji u domenu povećanja izvozne konkurentnosti. Međunarodna iskustva pokazuju da bi ostvarenje ciljanog prirasta udela robnog izvoza u BDP-u Srbiju dovelo na sam vrh najuspešnijih zemalja u tranziciji. Međutim, čak i uz ovako brz oporavak, udeo robnog izvoza Srbije u BDP-u krajem 2020. dostigao bi, zbog niske polazne osnove, tek 47%, što je trenutno prosek zemalja u tranziciji.

Ova kratka komparativna analiza osnovnih makroekonomskih pokazatelja sa uporedivim zemljama potvrđuje da su kvantitativni ciljevi novog modela privrednog rasta i razvoja Srbije do 2020. ambiciozno ali i realno postavljeni. Mora se, međutim, postaviti pitanje da li je Srbija danas, u 2010. godini, sa stanovišta privrednog ambijenta, sprovedenih tržišnih reformi i evropskih integracionih procesa, dostigla nivo koji su uspješne zemlje u tranziciji ostvarile u predhodnoj deceniji i na tome bazirale svoj ekonomski napredak. Ako, u vezi s tim, uporedimo podatke o napretku Srbije prema tranzicionim pokazateljima EBRD, mesto Srbije na rang listi zemalja prema međunarodnoj konkurentnosti (Ekonomski forum iz Davosa), uspešnost uslova poslovanja (koji prati Svetska banka), onda treba konstatovati da Srbija zaostaje. To, pored ostalog, znači da je Srbija svoj privredni rast u periodu 2001-2008. manje zasnivala na reformama a više na bazi jednog „potrošačkog modela“ koji je bio moguć velikim privatizacionim prihodima i velikim, pre svega, privatnim, zaduživanjem u inostranstvu.

Uspešne zemlje u tranziciji su još u periodu 1990-2000 u značajnoj meri sprovele „prvu generaciju reformi“ – privatizacija, makroekonomska stabilizacija, cenovna liberalizacija i spoljnoekonomska liberalizacija. Paralelno se sprovodila i „druga generacija reformi“ – podsticajni ambijent za domaće i inostrane investitore, puna zaštita svojine i ugovora, efikasno pravosuđe, moderan poreski sistem, reformisani javni sektor, usklađena fiskalna i monetarna politika, efikasan bankarski sistem i razvoj finansijskih tržišta, razvijeni odnosi privatnog i javnog partnerstva posebno u infrastrukturnim delatnostima, regulisano tržište rada i uređeni odnosi između zaposlenih i poslodavaca, napredak u smanjenju sive ekonomije i korupcije, politička stabilnost - što sve zajedno povećava kredibilitet zemlje i smanjuje rizik za ulaganje. Deset zemalja je 2004. i 2007. uspeh u tranziciji i prihvatanjem evropskih standarda i normi krunisalo punopravnim članstvom u EU, što je dalo dodatni impuls privrednom razvoju tih zemalja.

U vezi sa reformskim i tranzicionim procesima, Srbija je tek na pola puta. Zato novi model privrednog rasta i razvoja u narednoj deceniji zahteva, zapravo, dva međusobno povezana zaokreta. Prvi zaokret je od potrošačkog ka proinvesticionom i izvozno orijentisanom privrednom rastu. Drugi zaokret je neophodan na području ubrzanja reformskih procesa i evropskih integracija i odgovarajućih makroekonomskih i strukturnih politika. Reč je o stvaranju mnogo atraktivnijeg privrednog ambijenta bez koga realizacija novog modela rasta i razvoja ne bi bila moguća.

## 2. PROJEKCIJE ZAPOSLENOSTI I KRETANJA NA TRŽIŠTU RADA

Relativno brzi privredni rast u prethodnom periodu nije bio praćen rastom zaposlenosti zbog tranzicije i restrukturiranja, teškog nasleđenog stanja, ali i institucionalnih i strukturnih ograničenja i grešaka ekonomske politike. Svetska ekonomska kriza je poništila prve

znake oporavka na tržištu rada do kojih je došlo 2008. godine, jer je u 2009. zaposlenost pala dublje nego privredna aktivnost, a taj trend se nastavlja i dalje. Aprila 2010. stopa zaposlenosti je pala na 47%. Istovremeno, odgovarajuća stopa nezaposlenosti prešla je 20%.

Struktura zaposlenosti se odlikuje mnogim nepovoljnim karakteristikama - postojanje dualnih tržišta rada; zaposlenost u javnom sektoru je predimenzionirana; zaposlenost za platu u privatnom korporativnom sektoru je veoma mala; neformalna i ranjiva zaposlenost su relativno visoke; poljoprivredna zaposlenost odraslog stanovništva je u 2009. nadmašila zaposlenost u industriji; stope zaposlenosti i aktivnosti ranjivih grupa su veoma niske.

Obrazovanje i kvalifikacije ključno utiču na obim i kvalitet ponude rada. Učešće visokoobrazovanih u aktivnom stanovništvu uzrasta 25-54 je manje od 20%, i manje je od učešća osoba bez kvalifikacija. Uz to, narasta jaz veština a taj problem će biti sve izraženiji tokom naredne decenije.

Srbiji predstoji težak i ambiciozan zadatak da u narednoj deceniji ostvari konvergenciju sa Evropskom unijom tako što će više nego prepoloviti sadašnje dramatično zaostajanje u stopi zaposlenosti kao glavnom sintetičkom pokazatelju stanja na tržištu rada. Naime, razlika u ključnim pokazateljima tržišta rada između Srbije i Evropske unije, a pre svega u stopi zaposlenosti stanovništva radnog uzrasta, koja trenutno iznosi 18 procentnih poena, predstavlja jednu od najvećih suštinskih prepreka priključivanju Srbije Evropskoj uniji. Za konvergenciju prema ciljevima koje postavlja strategija „Evropa 2020“ biće neophodno ostvariti brži prosečan godišnji privredni rast od proseka EU, uz istovremenu istu ili veću radnu intenzivnost rasta.

**Tabela 2. Stopa zaposlenosti u Srbiji i EU, u 2010. i 2020. godini**

Ciljevi	EU		Srbija		Razlika	
	2010.	2020.	2010.	2020.	2010.	2020.
Stopa zaposlenosti (15-64 godine)	66	73	48	65	-18	-8

Projekcije kretanja osnovnih kontingenata na tržištu rada do 2020. godine zasnovane su na makroekonomskim projekcijama rasta bruto domaćeg proizvoda po privrednim sektorima i na procenama odgovarajućih sektorskih elastičnosti zaposlenosti u odnosu na bruto domaći proizvod koje su približne odgovarajućim elastičnostima u uspešnim zemljama Centralne i Istočne Evrope za Srbiju u proseku iznosi 0,34 (industrija 0,23; usluge 0,4).

Prema projekcijama, ukupna zaposlenost će doći dno upravo 2010. godine, ali će se vratiti na predkrizni nivo tek oko 2013. godine, da bi zatim počela stabilno da raste pro-

sečnim tempom od preko 50.000 osoba godišnje. Na kraju perioda, ukupna zaposlenost će se približiti broju od 3.000.000, što će biti oko 440.000 zaposlenih više nego 2010. godine. Ukupna nezaposlenost, s druge strane, imaće svoj maksimum ove godine, da bi zatim do 2013. usledilo njeno blago smanjivanje, koje će biti ubrzano do kraja projektovanog perioda, tako da će broj nezaposlenih 2020. godine biti oko 340.000.

Analiza projektovanih promena u strukturi zaposlenosti pokazuje da se one odvijaju u očekivanom i željenom smeru, premda njihov intenzitet neće biti izrazito jak. Industrijska zaposlenost će se povećati za blizu 170.000 osoba odnosno za skoro četvrtinu, a učešće zaposlenosti u industriji u ukupnoj zaposlenosti će porasti sa 24,2% u 2010. na 26,4% u 2020. S druge strane, zaposlenost u poljoprivredi će uglavnom stagnirati, što će usloviti pad njenog učešća u ukupnoj zaposlenosti sa 24,4% u 2010. na 21,6% u 2020. godini. Relativno učešće zaposlenosti u uslugama u ukupnoj zaposlenosti će takođe blago porasti, sa 51,4% 2010. godine na 52,1% 2020. godine, usled rasta zaposlenosti u uslugama od skoro 250.000 osoba. Napominjemo da do ovog relativno usporenog rasta učešća zaposlenosti u uslugama u ukupnoj zaposlenosti dolazi zbog očekivane stagnacije zaposlenosti u javnom sektoru.

Detaljne projekcije kretanja na tržištu rada do 2020. godine pokazuju da se mogu očekivati solidni ali ne i spektakularni rezultati, mada bi ispunjenje osnovnog scenarija doprinelo značajnoj konvergenciji prema prosečnim indikatorima tržišta rada Evropske unije, ali bi zaostajanje u odnosu na EU i dalje ostalo veliko. Štaviše, smanjivanju jaza u osnovnim indikatorima će više doprineti izrazito nepovoljni demografski trendovi, nego tek umereno pozitivni trendovi u rastu zaposlenosti.

Osim definisanja srednjoročnih i strateških ciljeva kompatibilnih sa konvergencijom prema društvu visokog nivoa zaposlenosti i manjim siromaštvom, neophodno je identifikovati i nosioce aktivnosti i ključne ekonomske i socijalne aktere očekivanih promena. U domenu opšte ekonomske politike, prelazak na novi model rasta bi trebalo da donese radikalnu promenu podsticaja za ekonomske aktere, pre svega reformom poreza na dohodak.

U domenu institucija i politika tržišta rada biće potrebna dodatna racionalizacija pasivnih mera, posebno u pogledu otpremnina. Takođe, potrebna je i reforma Zakona o radu, u pravcu optimizacije odnosa sigurnosti i fleksibilnosti na tržištu rada, prilagođavajući široko prihvaćene koncepte fleksigurnosti i pristojnog rada domaćim okolnostima. Bitno je naglasiti da je karakter ove optimizacije dvosmeran, tj. da pretresanje regulative radnih odnosa podrazumeva da neke promene budu u pravcu povećane sigurnosti, a druge u pravcu veće fleksibilnosti.

Tabela 3. Struktura zaposlenosti po delatnostima, u hiljadama

	2010	2015	2020	Prirast	Rast u %
				2020-2009	2020/2009
<b>Zaposleni</b>	<b>2.540,0</b>	<b>2.719,3</b>	<b>2.968,3</b>	<b>428,3</b>	<b>16,9</b>
<b>Poljoprivredne delatnosti</b>	<b>621,0</b>	<b>628,8</b>	<b>640,9</b>	<b>19,8</b>	<b>3,2</b>
<b>Industrija</b>	<b>614,5</b>	<b>689,5</b>	<b>782,3</b>	<b>167,8</b>	<b>27,3</b>
Vađenje rude i kamena	27,3	30,5	34,5	7,2	26,4
Prerađivačka industrija	422,1	450,8	497,1	75,0	17,8
Proizvodnja el. energije, gasa i vode	45,8	46,4	47,2	1,4	3,0
Građevinarstvo	119,3	161,8	203,6	84,3	70,6
<b>Uslužne delatnosti</b>	<b>1.304,5</b>	<b>1.401,0</b>	<b>1.545,1</b>	<b>240,6</b>	<b>18,4</b>
Trgovina na veliko i malo, opravke	347,2	403,1	498,0	150,8	43,5
Hoteli i restorani	76,4	79,2	82,4	6	7,9
Saobraćaj, skladištenje i veze	158,4	177	205,1	46,7	29,5
Druge komunal. društvene i lične usluge	119,1	123,4	128,4	9,4	7,9
Poslovi sa nekretninama, iznajmljivanje	89,6	92,5	102,9	13,3	14,8
Finansijsko posredovanje	55,5	57,5	59,9	4,4	7,9
Administracija, vojska, MUP i ostalo	128,2	130,3	130,3	2,1	1,7
Obrazovanje	148,6	152,3	152,3	3,6	2,5
Zdravstveni i socijalni rad	174,1	178,3	178,3	4,2	2,4
Ostalo	7,4	7,4	7,4	0	0

Važan preduslov za primenu navedenih ciljeva i ostvarivanje preporučenih promena jeste postizanje socijalnog pakta koji bi trebalo da obezbedi dodatne uslove za povećanje konkurentnosti srpske privrede, uz regulaciju minimalne plate i nacionalnu koordinaciju kretanja nadnica. U prvim fazama primene, njegov neizbežni deo će morati da bude i kontrola plata u javnom sektoru. Takođe, važan cilj socijalnog pakta bi trebalo da bude i postepena eliminacija dualnosti na tržištu rada, odnosno izjednačavanje uslova poslovanja i uređivanja odnosa na različitim tržištima rada. Da bi se ovi ciljevi ostvarili, potrebno je u roku od tri godine povećati učešće aktivnih mera u BDP-u sa 0,1% na 0,4%, a zatim stabilizovati to učešće na oko 0,5% BDP-a u drugoj polovini naredne decenije.

Demografsko opadanje stanovništva radnog uzrasta koje će se ubrzati tokom naredne decenije zahtevaće i efikasniji obrazovni sistem i povećanje prosečnih znanja i veština učesnika na tržištu rada, a posebno novih ulaznika. Što primena novog modela bude uspešnija, to su veći rizici da će se obrazovni sistem, sa sopstvenom relativno sporom dinamikom prilagođavanja, pretvarati u usko grlo. Ovaj veliki izazov je neophodno sagledati kroz zajedničko usaglašavanje strategija zapošljavanja, obrazovanja i naučno-tehnološkog razvoja.



### 3. FISKALNA I MONETARNA POLITIKA U FUNKCIJI PRIVREDNOG RASTA

Makroekonomska politika treba da obezbedi srednjoročno održivu i kredibilnu ekonomsku stabilnost u Srbiji i na taj način stvori ambijent za brzi privredni rast. Kredibilnost i održivost politika se značajno povećava ako su one regulisane pravilima koja su zakonski obavezujuća.

#### 3.1. FISKALNA POLITIKA

##### FISKALNO PRILAGOĐAVANJE I PRIVREDNI RAST U SRBIJI

Srbija treba odmah da počne sa kredibilnim srednjoročnim fiskalnim prilagođavanjem, tj. smanjivanjem fiskalnog deficita pre svega (relativnim) smanjivanjem tekuće javne potrošnje. Ovo prilagođavanje je jedna od ključnih poluga koju Vlada ima na raspolaganju da obezbedi prihvatljiv nivo srednjoročnog rasta.

Fiskalni deficit od blizu 5% BDP-a u 2010. treba smanjiti na nešto iznad 1% u 2015. godini. Glavno prilagođavanje treba ostvariti preko relativnog pada (u odnosu na BDP) tekuće javne potrošnje uz istovremenu rekompoziciju javnih izdataka. Izdaci na kamate će se značajnije povećati, usled rasta javnog duga. Takođe, relativno učešće javnih investicija mora značajnije da se poveća. To znači da tekuća javna potrošnja mora da se smanji više nego fiskalni deficit. Pošto su njene glavne komponente plate u javnom sektoru (iz budžeta) i penzije, to ovo prilagođavanje čini još težim. Najzad, dodatni problem će predstavljati relativno smanjenje (kao % BDP-a) poreskih prihoda pri nepromenjenim poreskim stopama. Budući privredni rast, da bi bio održiv, zahteva preusmeravanje privrede od uvoza i potrošnje ka izvozu i investicijama. To će dovesti do smanjenja poreske osnovice kao što su uvoz i potrošnja, te će uz iste stope (carine i PDV) dati manje poreske prihode. Ako se poreske stope ne bi menjale implikacija je da se tekuća javna potrošnja mora dodatno smanjiti kako bi se ostvarilo neophodno fiskalno prilagođavanje.

Veličina fiskalnog prilagođavanja koja predstoji Srbiji u sledećih pet godina je takva da zahteva uvođenje čvrstih, zakonskih pravila koja bi to prilagođavanje obezbedila. Zakonom uvedena pravila povećavaju kredibilnost planiranog smanjivanja fiskalnog deficita, kao i to da će se javni dug držati pod kontrolom. Nadalje, pravila treba da pomognu da se vodi anticiklična fiskalna politika, tj. da država u dobrim vremenima stvara rezerve (budžetski suficit) koje će onda koristiti u lošim vremenima; doduše i skromniji rezultat – izbegavanje vođenja prociklične fiskalne politike - bio bi značajan rezultat.

Najzad, Srbija želi da uđe u Evropsku uniju. Važan preduslov za to je da država izvrši fiskalnu konsolidaciju – smanji deficit, ograniči rast javnog duga, ostvari relativno smanje-

nje javne potrošnje uz njenu rekompoziciju praćenu odgovarajućim reformama i slično. Zakonom uvedena fiskalna pravila treba to da podrže.

Srbiju u pogledu fiskalne politike i prilagođavanja očekuju dva različita perioda: prvo fiskalna konsolidacija, tj. značajno smanje deficita i kontrola rasta javnog duga (do 2015. godine), a potom održavanje prudentnog fiskalnog stava i politike. Stoga se predlažu i dve grupe pravila koja bi odgovarala postavljenim izazovima: (a) prelazna fiskalna pravila do 2015. godine, i (b) stalna, potom.

*Prelazna fiskalna pravila* koja bi važila do 2015. treba da propišu smanjivanja sadašnjeg konsolidovanog fiskalnog deficita od skoro 5% BDP-a, na približno 1% u 2015. godini. Da bi se to postiglo predlaže se smanjenje deficita od 0,75% BDP-a svake godine. Prethodno pravilo ne bi smelo, međutim, da ugrozi ambiciozni plan javnih investicija i izgradnje infrastrukture. Stoga se predlaže da se deo ovih investicija izdvoji iz javnih rashoda kada se određuje fiskalni deficit na koga se smanjenje primenjuje. Imajući u vidu sadašnju veličinu javnog duga u Srbiji: (oko 35% BDP-a), kao i mogući uticaj veličine duga (*debt intolerance*) – javnog i spoljnog - na potencijalnu krizu i privredni rast, čini se da je gornja granica od 40% BDP-a dobra mera za Srbiju. Pri tome treba imati u vidu da bi se na ovaj iznos dodalo još uvek nepoznato buduće povećanje duga po osnovu restitucije.

Kao dodatna sidra smanjenju deficita predlaže se uvođenje (putem fiskalnih pravila) kontrola plata i penzija tako da one rastu sporije od BDP-a. Kontrola plata i penzija zaključno sa 2012. godinom je već dogovorena sa MMF-om. Period nakon 2012. ostao je delom neregulisan. Što se tiče penzija, novi Nacrt zakona predviđa da se posle 2012. prosečne penzije indeksiraju na inflaciju plus iznos rasta BDP-a preko 4%. Rast plata u javnom sektoru posle 2012. takođe treba ograničiti na inflaciju plus polovina rasta BDP-a. Kontrola plata u javnom sektoru i penzija treba da budu samo deo šire reforme javnog sektora i zapošljavanja u njemu, kao i penzione reforme. U vezi s tim često se ističu i ciljne veličine učešća fonda plata (8%), odnosno penzija (10%) u BDP-u. Smatramo da predložena prelazna pravila za plate i penzije treba da važe i posle 2015, tj. dok se ne dostignu ciljni udeli za ove dve velike komponente tekuće potrošnje.

*Stalna fiskalna pravila*, koja bi važila posle isteka fiskalnog prilagođavanja, tj. posle 2015. godine, treba da ograniče prosečan (tokom „privrednog ciklusa“) fiskalni deficit na oko 1% BDP-a. Ovim bi se, uz relativno visoku stopu rasta privrede obezbedilo stabilizovanje javnog duga prema BDP-u, a verovatno i njegov relativni pad. S druge strane, visoko učešće javnih investicija od oko 5% BDP-a značilo bi da država dovoljno štedi, te da je predviđeni mali deficit, pre svega, rezultat velikih državnih kapitalnih investicija. Definisalo bi se i pravilo koje bi omogućavalo da se u godinama kada privredna aktivnost padne znatno ispod potencijalnog nivoa deficit poveća, a kada je iznad da se smanji ili pređe u suficit.

Fiskalni savet, kao od Vlade nezavisna institucija, po pravilu se uvodi zajedno sa propisivanjem fiskalnih pravila, pa to treba učiniti i u Srbiji. Savet treba da daje nezavisnu i za široku javnost kredibilnu ocenu fiskalne politike, da kontroliše primenu zakonski definisanih fiskalnih pravila, podstiče javnu diskusiju o fiskalnoj politici i tako podiže znanje i svest o njoj.

## **DA LI POSTOJI PROSTOR I ARGUMENT ZA KRATKOROČNI FISKALNI PODSTICAJ U SRBIJI?**

Aktuelna je dilema ekonomske politike u Srbiji; da li privrednu aktivnost sada, (kada je značajno ispod svog potencijanog nivoa), treba stimulisati povećanjem javne potrošnje ili pak odmah treba početi sa srednjoročnim smanjenjem javne potrošnje i deficita?

Kada se razmatra uvođenje fiskalnog podsticaja u Srbiju, najvažnije je koliki je kvantitativni efekat povećanja javnih rashoda na obim proizvodnje, (tj. koliki je fiskalni multiplikator). Rezultat, relevantan za Srbiju, jeste taj da zemlje u razvoju u odnosu na razvijene zemlje imaju multiplikatore koji su manji i kraćeg veka trajanja (manje postojeći). Kada se uzme u obzir ukupni efekat fiskalne ekspanzije od \$1, BDP će se uvećati za samo \$0,79 u zemljama u razvoju, tj. manje od povećanja javne potrošnje. Dobijena ocena sugeruje da fiskalni stimulus dovodi do istiskivanja privatnog sektora, a da će se deo povećane tražnje izazvane fiskalnim stimulansom preliti na uvoz, a ne na podsticaj domaće proizvodnje.

Drugo, efekat fiskalnog stimulansa kod zemalja u razvoju može da se smanji ako te zemlje imaju visok (spoljni) dug. Naime, povećanje javne potrošnje i rezultirajući rast deficita dovode do povećanja ionako značajnog spoljnog duga, što izaziva zebnju kod kreditora i stoga povećava finansijske troškove zaduživanja. Rast kamatnih stopa sa svoje strane utiče na kočenje privredne aktivnosti i tako smanjuje efekat fiskalne ekspanzije na povećanje proizvodnje. U zemlji u razvoju, sa visokim spoljnim dugom, otvorenoj i sa relativno fleksibilnim deviznim kursom, povećanje tekuće javne potrošnje ima minimalan efekat na rast proizvodnje. S druge strane, povećanje javnih investicija može da ima značajniji efekat.

Sve ovo zajedno značajno sužava prostor za masivniji fiskalni stimulus kod srednje razvijenih zemalja sa tržištima u nastajanju, što je važna poruka za Srbiju.

## **3.2. MONETARNA POLITIKA I DEVIZNI KURS**

Srbija treba da zadrži postojeći monetarni režim, gde je osnovni cilj kontrola inflacije i sledstveno tome kurs je fleksibilan. Kurs treba da prati svoj trend dok NBS interveniše samo da spreči preterane oscilacije. Ovaj monetarni režim se u Srbiji tokom krize najče-

šće implicitno (ali i eksplicitno) dovodio u pitanje, pre svega zbog „nestabilnosti kursa“, što je eufemizam za depresijaciju dinara tokom krize. Fleksibilan kurs je omogućio Srbiji, kao i nekim drugim tranzicionim zemaljama, da udar krize amortizuje depresijacijom domaće valute i tako spreči da se ceo udar prenese na veliki pad proizvodnje.

Režim ciljanja inflacije i fleksibilnog kursa pokazuje svoje prednosti i kod izlaska iz krize. Naime, Srbija u prvoj polovini 2010. beleži značajno ubrzanje izvoza (20% izraženo u evrima, u odnosu na prvu polovinu 2009. godine), dok uvoz znatno skromnije raste (4%). Ukupno, doduše skromno, oživljavanje proizvodnje u ovom periodu potiče od rasta izvoza. Depresijacija dinara tokom krize naravno pogađa iznad proporcionalno jedan deo privrede, kome je odgovarao precenjeni dinar. Taj deo privrede baziran je na uvozu i prodaji na domaćem tržištu, kao i zaduživanju u inostranstvu i ulaganju u domaći nerazmenjiv sektor. Depresijacija dinara je samo spoljni znak da ovaj model rasta nije više održiv, te da je nužno restruktuiranje privrede od proizvodnje nerazmenjivih ka proizvodnji razmenjivih dobara. Prethodno restruktuiranje privrede zahteva srednjoročni period, a režim ciljanja inflacije i pratećeg fleksibilnog kursa je pravi okvir koji omogućava okretanje privrede ka investicijama u razmenjivi sektor i njegov rezultirajući rast. Naime, fleksibilan kurs dinara, preko njegove realne depresijacije, omogućava da se precenjena vrednost dinara pre krize svede na prihvatljiv nivo. Pad vrednosti dinara dovodi, prvo do smanjenja realnih plata i uopšte dohodaka, doduše manje nego proporcionalno, a to vodi smanjenju potrošnje stanovništva. Iako bolno (otuda široke reakcije na depresijaciju) ovo smanjenje potrošnje deo je neizbežnog (za budući privredni rast) prilagođavanja od potrošnje ka štednji i investicijama. Drugo, i verovatno važnije, stabilizovanje dinara na nižoj, prihvatljivoj vrednosti omogućava, na srednji rok da neto izvoz postane mnogo značajniji generator rasta u Srbiji.

Ciljajući inflaciju, NBS treba da nastavi proklamovanu politiku postepenog smanjivanja inflacije u Srbiji na nivo naprednih tranzicionih zemalja. Niska i stabilna inflacija, je stimulatívna za investicije i privredni rast. Takođe niska i stabilna inflacija je presudan faktor deevroizacije, odnosno dinarizacije privrede, proces koji bi doneo značajne koristi Srbiji i koji treba podržati.

Kratkoročno posmatrano, otvara se pitanje koordinacije monetarne i fiskalne politike. Naime, tokom krize snažan pad domaće i strane tražnje držao je u Srbiji inflaciju pod kontrolom, uprkos velikoj depresijaciji dinara. To je opet omogućavalo da NBS u periodu krize značajno popušta sa svojom monetarnom politikom i tako dâ neophodan stimulus privrednoj aktivnosti. Sada, sredinom 2010. godine, tražnja počinje polako da se oporavlja, a dinar je značajno depresirao tokom prve polovine godine. Ako bi se na prethodno dodao, povremeno propagirani, fiskalni podsticaj u formi povećanja tekuće javne potrošnje, opadajući trend inflacije bi lako mogao da se zaustavi odnosno preokrene. Tada bi NBS morala da zateže monetarnu politiku i podigne kamatne stope u pri-

vredi, i tako koči oporavak privatnog sektora. Sledi da bi u narednom periodu mnogo bolja kombinacija politika bila: labavija monetarna politika koja bi sa rezultirajućim nižim kamatnim stopama stimulisala privatni sektor, i otpočinjanje fiskalnog prilagođavanja preko smanjenja deficita, ali i rasta javnih investicija.

#### 4. FINANSIJSKI SEKTOR I NOVI MODEL RASTA

Finansijski sektor Srbije je, posle obnove bankarske delatnosti prepoznatljiv po snažnoj dominaciji indirektnog sistema finansiranja. Slično svojstvo imaju i finansijski sektori okolnih zemalja. Nacionalni finansijski sistem će i na srednji i na dugi rok biti snažno bankarski orijentisan. Ključni strategijski cilj u ovoj oblasti jeste da se održi stabilnost bankarskog sistema i poveća njegov kapacitet i konkurentnost, uz smanjivanje troškova bankarskog posredovanja.

Glavni strategijski cilj razvoja bankarske delatnosti u Srbiji tokom naredne decenije jeste očuvanje visokog potencijala rasta i stabilnosti bankarskog sektora. To praktično znači nastavak sadašnje strategije uz nužno povećanje konkurentnosti unutar sektora i između različitih oblika finansijskog posredovanja.

Održavanje visokog potencijala rasta bankarskog sektora treba da otvori mogućnost njegove unutrašnje diversifikacije. Poželjno je aktiviranje diversifikovanih formi bankarstva – štedionica na tržištu depozita i mikrofinansijskih institucija na tržištu kredita. Ovi oblici posredovanja bi trebalo da smanje troškove finansijskog posredovanja u povećanju dostupnosti finansijskim resursima.

Glavni problem u relaciji bankarskog i realnog sektora jesu visoki troškovi bankarskog posredovanja. Smanjivanje prevelikog raspona domaćih i stranih, depozitnih i kreditnih kamatnih stopa ostaje jedan od prioriteta monetarne i finansijske regulacije. S druge strane, u okolnostima kada domaća štednja nije dovoljna da finansira rastuće investicije, strategija uvoza inostrane štednje ostaje i nužna i poželjna. Ova dva cilja su međusobno konfliktna. Rešenje konflikta jeste u strategiji smanjivanja rizika Srbije i rizika svakog pojedinačnog privrednog subjekta na njenoj teritoriji.

Drugi skup problema je vezan za nedovoljnost i nepovoljnu ročnu strukturu domaće štednje. Politikom obaveznih rezervi trebalo bi konkurentno izjednačiti domaću i inostranu štednju i destimulisati kratkoročno zaduživanje banaka u inostranstvu.

Promene tokom naredne decenije treba da dovedu do povećanja slobode izbora vlasnika štednje u smislu broja investicionih alternativa. Drugi bazični cilj promena jeste povećanje raspoložive domaće i inostrane štednje za finansiranje investicija. Ovi ciljevi su

međusobno komplementarni: sklonost štednji i investiranju bi trebalo da se uveća sa povećanjem broja i vrsta alternativa. Troškovi posredovanja bi trebalo da se smanjuju zbog smanjivanja uticaja implicitnog institucionalnog monopola komercijalnog bankarstva.

Pored bankarstva u narednoj deceniji će se razvijati i alternativni sistemi finansijskog posredovanja sa osnovnim ciljem da se poveća ponuda finansijskih izvora sektoru preduzeća i javnom sektoru. Reč je o skupu institucionalnih mehanizama zasnovanih na razvoju dugovnih hartija od vrednosti javnog i privatnog sektora. Ovim rešenjima bi se omogućilo finansiranje investicija i uvećanje raspoložive štednje bez nepoželjnih monetarnih posledica.

Formiranje nacionalne razvojne banke (NRB)<sup>2</sup> bi trebalo da omogući efikasnije finansiranje infrastrukturnih projekta i razvijanje privatno-javnog partnerstva na ovim projektima. U fokusu delatnosti NRB su unapred definisane oblasti delovanja pa čak i unapred definisane grupe klijenata. Poželjno je posebno zakonsko definisanje NRB zbog toga što se njen profil, u gotovo svim institucionalnim rešenjima, odlikuje visokim rizikom i niskim prinosom. Posebno pitanje statusne definicije NRB, jeste definisanje njene relacije sa nacionalnim bankarskim sistemom i posebno centralnom bankom. NRB često, da bi umanjila troškove i/ili povećala profitabilnost, ulazi u domen aktivnosti centralne banke ili ugrožava njen supervizorski autoritet. Na ovoj relaciji je locirana prva moguća zona konflikta NRB sa drugim institucijama nacionalnog finansijskog sistema. Zbog toga se zakonom o NRB definišu i standardi i mere njene efikasnosti. (Tako se, primera radi, kao minimalna mera prinosa na njen kapital, to jest minimalna vrednost njenog ROE - uzima cena javnog duga.) Drugi važan problem koji treba rešiti definicijom statusa NRB jeste njen odnos sa Vladom. Konflikt ove institucije sa Vladom nastaje kada ona permanentno traži dodatna sredstva od države za dokapitalizaciju, bez pouzdanih nalaza o efektima prethodnih ulaganja. Tako NRB može postati žarište „zaraze“ u sistemu, odnosno promovisati meko budžetsko ograničenje i stalnu tražnju za bespovratnim sredstvima. Da bi umanjila gubitke, država u tim okolnostima pojačava stepen administrativne kontrole nad NRB ili počinje da primenjuje istu regulativu i superviziju kao centralna banka nad poslovnim bankama.

Posebno važan segment evolucije nacionalnog finansijskog sistema jeste tržište državnih obveznica. Razvoj ovog tržišta je počeo u okolnostima globalne ekonomske krize. U ovoj, inicijalnoj fazi razvoja tržišta trebalo bi se insistirati na emisiji obveznica ročnosti od jedne do nekoliko godina (jednu, dve - najduže tri godine). Sa stabilizacijom tržišta ročnost instrumenta se postupno produžava. Bitan činilac izbora ročnosti i tipa instrume-

---

2 Pojam nacionalna razvojna banka se, u ovom tekstu koristi u značenju službene definicije UN, tj. NRB je finansijska institucija koja je primarno orijentisana na ponudu dugoročnih izvora finansiranja za projekte koji generišu pozitivne eksterne efekte i koje privatni kreditori ne finansiraju u dovoljnoj meri. Tipičan slučaj projekta sa visokim eksternim efektima su infrastrukturni projekti.

nata na ovom tržištu jeste nivo sadašnje i očekivane inflacije. U prisustvu inflacije neizbežan je rast riziko premije u strukturi prinosa dugovnih instrumenta. Drugi bitan efekat prisustva inflacije jeste relativno kratka ročnost instrumenata. Tek sa stvaranjem dovoljno visokog nivoa poverenja u nove instrumente i stabilizacijom makroekonomskih okolnosti pristupilo bi se postepenom produženju ročnosti emitovanih instrumenata. Emisija dugovnih hartija sa srednjim horizontom ročnosti pružila bi investitorima alternativu za ulaganje u vlasničke hartije ili polaganje sredstava u banke.

Pribavljanje sredstava za finansiranje dugoročnijih investicija, moglo bi se vršiti intenzivnije na evrodolarskom tržištu. Sa razvojem lokalnog tržišta dugovnih instrumenata, postepeno bi bilo moguće povećavati i njihovu ročnost i kreditni rejting. Preduslovi koji se lokalno moraju kreirati da bi se nastupilo ozbiljnije na međunarodnom tržištu kapitala, obuhvataju: (a) nekoliko godina dobrih ekonomskih performansi i dobre makroekonomske prognoze za budući period, (b) održivost ukupne strategije upravljanja javnim dugom, (c) stabilan privredni rast, inflaciju koja je pod kontrolom i nesmetano finansiranje deficita tekućeg dela platnog bilansa, (d) strukturne reforme, (e) dobru informisanost kao i (f) političku stabilnost. Tada bi proces verovatno bio podržan i od strane MMF-a.

## 5. REFORMA JAVNOG SEKTORA

Pravci reforme javnog sektora su brojni i raznovrsni. *Prvi* i jedan od najvažnijih jeste poboljšanje investicionog i poslovnog ambijenta sa ciljem da se smanje troškovi i rizici poslovanja u Srbiji. Ključne aktivnosti su poboljšanje regulatorne funkcije države i modernizacija i izgradnja saobraćajne, energetske, komunalne i telekomunikacione infrastrukture. *Drugi* pravac reformi jeste smanjenje učešća javne potrošnje na oko 40% BDP-a i fiskalnog deficita na oko 1% BDP-a, u srednjem roku. *Treći* pravac reformi odnosi se na promene strukture javne potrošnje i strukture poreskog sistema, to jest stimulisanja investicija, zapošljavanja i rasta. U slučaju javne potrošnje to znači povećanje učešća javnih investicija, a smanjenje tekuće potrošnje, dok u slučaju poreza to znači smanjenje poreskog opterećenja rada, a povećanje poreza na potrošnju. *Četvrti* pravac reformi jeste unapređenje efikasnosti rada svih segmenata državnog sektora: obrazovanja, zdravstva, pravosuđa, poreske i carinske uprave, lokalne administracije i dr. Konačno, peti pravac odnosi se na unapređenje efikasnosti rada republičkih, lokalnih i pokrajinskih javnih preduzeća, nastavak liberalizacije infrastrukturnih i komunalnih delatnosti, kao i delimičnu privatizaciju javnih preduzeća - što je važna komponenta reforme javnog sektora.

Regulatorna funkcija države se može značajno poboljšati pojednostavljenjem administrativnih procedura, smanjenjem korupcije, unapređenjem politike konkurencije, jačanjem finansijske discipline i regulisanjem svojinskih prava.

Administrativne barijere koje se ispoljavaju u obliku komplikovanih, netransparentnih i nepotrebnih procedura poskupljuju troškove poslovanja u Srbiji. Popunjavanje nepotrebnih i komplikovanih formulara, obaveza dobijanja velikog broja dozvola za obavljanje delatnosti, dug period u kome preduzeća čekaju dozvole, mišljenja i tumačenja propisa direktno povećavaju troškove poslovanja. Otklanjanje administrativnih barijera u Srbiji je započeto takozvanom giljotinom propisa, ali je izostalo pojednostavljinje ili ukidanje propisa koji najviše otežavaju poslovanje privrede. Stoga bi se u narednom periodu trebalo usredsrediti na propise koji efektivno ograničavaju poslovanje. „Giljotina propisa“ bi trebalo da bude stalna aktivnost države, kao *protivteža stalnoj sklonosti države* da donosi komplikovane, a povremeno i nepotrebne propise.

Visok stepen korupcije povećava troškove i rizike poslovanja i narušava ravnopravnost tržišne utakmice, što predstavlja ozbiljnu prepreku za investiranje i poslovanje u Srbiji. Srbija se prema indeksu percepcije korupcije nalazi na 83. mestu u svetu, i po tome je znatno lošije plasirana od većine zemalja u Centralnoj i Jugoistočnoj Evropi. Ukidanje nepotrebnih i komplikovanih propisa, unapređenje rada pravosudnih organa, pooštrenje kazni za korumpirane činovnike - ključne su mere za smanjenje korupcije u Srbiji.

Efikasno funkcionisanje tržišta proizvoda u Srbiji važan je uslov za dugoročno održiv privredni rast, što podrazumeva unapređenje postojećeg zakonskog okvira za politiku konkurencije. U narednom periodu najveći napredak bi trebalo da se dogodi u oblasti unapređenja stručnog kapaciteta Komisije za zaštitu konkurencije, kao i u segmentu izricanja mera kojim se sankcionišu subjekti koji zloupotrebljavaju dominantnu poziciju na tržištu. Osim toga, liberalizacija nekih infrastrukturnih delatnosti (proizvodnja električne energije, železnički prevoz, distribucija gasa i dr.) doprinela bi povećanju efikasnosti njihovog rada.

Uspešno funkcionisanje tržišne privrede zahteva postojanje finansijske discipline, što podrazumeva da svi učesnici na tržištu izmiruju svoje obaveze u skladu sa ugovorom i zakonom. U Srbiji, deset godina nakon početka tranzicije, još uvek je raširena finansijska nedisciplina, obaveze se izmiruju sa velikim docnjama ili se uopšte ne izmiruju. Ključne mere za unapređenje finansijske discipline jesu - unapređenje efikasnosti prinudne naplate, skraćivanje rokova i smanjenje troškova stečajne procedure i sprečavanje zloupotebe monopsonskog položaja od strane velikih trgovinskih lanaca. Rešavanje sudbine preduzeća u restrukturiranju, takođe bi doprinelo jačanju finansijske discipline.

Efikasno funkcionisanje tržišne privrede zahteva jasno definisana svojinska prava. Proces privatizacije društvenih preduzeća značajno je doprineo definisanju svojinskih prava u Srbiji. Međutim, neki segmenti svojinskih prava još uvek nisu jasno definisani, te stoga generišu rizike u funkcinisanju privrede. Stoga je neophodno u što kraćem roku rešiti



pitanja denacionalizacije, sprovesti privatizaciju gradskog građevinskog zemljišta, kao i razgraničiti vlasnička prava različitih nivoa države.

Sadašanje stanje infrastrukture u Srbiji je nezadovoljavajuće. Izgradnja moderne saobraćajne, komunalne, energetske i telekomunikacione infrastrukture neposredno doprinosi smanjenju troškova poslovanja u Srbiji.

Reforma javnog sektora obuhvata usklađivanje nivoa i strukture javne potrošnje i poreskih prihoda sa nivoom razvijenosti zemlje i ciljnom dugoročnom stopom rasta. Održanje makroekonomske stabilnosti, što je jedna od pretpostavki za privredni rast, zahteva da se fiskalni deficit smanji na nivo koji obezbeđuje da javni dug u odnosu na BDP ostane na dugoročno održivom nivou. Opšti bilansni okvir za konsolidovani sektor države definisan je Nacrtom zakona o fiskalnoj odgovornosti o čemu je već bilo reči. Ukoliko postojeće poreske stope ostanu nepromenjene, ili ako se sprovede prihodno neutralna poreska reforma - učešće konsolidovanih javnih prihoda u BDP-u stabilizovaće se na oko 39%, što uz fiskalni deficit od 1% BDP-a određuje konsolidovane javne rashode na nivou od oko 40% BDP-a.

**Tabela 4. Projekcija konsolidovanih javnih rashoda, % BDP-a**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rashodi	42,5	42,2	42,1	41,8	41,1	40,6	40,1	39,7	39,1	38,8	38,5
Tekući rashodi	38,2	37,2	36,4	35,8	35,1	34,6	34,1	33,7	33,1	32,8	32,5
Plate	9,8	9,6	9,3	9,1	8,9	8,7	8,5	8,3	8,1	8,1	8,2
Roba i usluge	6,8	6,3	6,1	6,0	5,9	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8
Kamate	1,2	1,5	1,6	1,8	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7	1,6
Subvencije	2,2	2,0	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Transferi	18,2	17,8	17,6	17,1	16,7	16,4	16,2	16,0	15,7	15,5	15,2
Penzije	12,6	12,4	12,3	11,9	11,6	11,3	11,0	10,8	10,5	10,3	10,0
Ostali transferi	5,6	5,4	5,3	5,2	5,1	5,1	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2
Kapitalni rashodi	3,5	4,3	5,0	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5
Budžetske pozajmice, net	0,8	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5

**Tabela 5. Fiskalni deficit, finansiranje deficita i javni dug, % BDP-a**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fiskalni deficit	-4,6	-4,3	-3,8	-3,2	-2,3	-1,8	-1,3	-0,9	-0,3	0,0	0,3
Primarni fiskalni deficit*	-3,4	-2,8	-2,2	-1,4	-0,5	0,1	0,5	0,9	1,5	1,6	1,8
Finansiranje fisk. deficita	-4,6	-4,3	-3,8	-3,2	-2,3	-1,8	-1,3	-0,9	-0,3	0,0	0,3
Neto zaduživanje	-4,4	-2,6	-2,3	-2,2	-1,8	-1,3	-1,3	-0,9	-0,3	0,0	0,3
Javni dug	37,0	38,3	38,9	39,0	38,6	37,6	36,7	35,4	33,3	31,1	28,7

Napomena: \*primarni fiskalni deficit je fiskalni deficit korigovan za iznos neto kamate.

Smanjivanje ukupne javne potrošnje kao i smanjenja učešća tekuće javne potrošnje u ukupnoj potrošnji (pored ograničavanja rasta plata i penzija) zahtevaju da i druge komponente tekuće potrošnje, kao što su rashodi za robu i usluge, subvencije, budžetske pozajmice - rastu sporije od BDP-a. Uslov za smanjenje učešća subvencija i budžetskih pozajmica u BDP-u, jeste prelaz sa politike privlačenja investitora subvencijama, ka politici privlačenja investitora povoljnim ambijentom. Osim toga, za smanjenje subvencija neophodno je podizanje cena komunalnih usluga, kao i okončanje restrukturiranja društvenih preduzeća. Smanjenje troškova za kupovinu roba i usluga može se ostvariti reformama sektora glavnih potrošača robe i usluga, ali i generalnim pogoljšanjem procedura javnih nabavki.

Reforma poreskog sistema u pravcu smanjenja poreza na rad i povećanje poreza na potrošnju - doprinela bi stvaranju povoljnijih uslova za zapošljavanje, investicije i izvoz, dok bi potrošnja i uvoz bili destimulisani. Navedeni ciljevi u slučaju Srbije mogli bi se ostvariti smanjenjem stope doprinosa za socijalno osiguranje i povećanjem PDV. Niska stopa poreza na dobit, postojeće izdašne poreske olakšice čini izlišnim pa je opravdano njihovo ukidanje. Reforma poreza na imovinu ostvarila bi se preko: boljeg obuhvata imovine, usklađivanja poreske osnovice sa tržišnom vrednošću imovine, zamene procentualnih poreskih kredita fiksnim iznosima i dr. Očekivani rezultat reformi oporezivanja imovine je pravednije oprezivanje, ali bi reforme verovatno donele i dodatne poreske prihode. Bilansna održivost ukupnih poreskih reformi podrazumava da one budu prihodno neutralne, ali se procenjuje da povećanje poreskih prihoda od 0,5-1% BDP-a ne bi pogoršalo konkurentnost privrede Srbije.

Osim promene strukture javne potrošnje u pravcu rasta učešća javnih investicija, neophodna je reforma sektora najvećih potrošača javnih prihoda: penzijskog sistema, obrazovanja, zdravstvene zaštite i socijalne pomoći.

Osnovni ciljevi reforme penzijskog sistema u srednjem roku su smanjenje učešća izdataka za penzije u BDP-u, povećanje preraspodele od bogatijih ka siromašnijim penzionerima i uvođenje socijalnih penzija. Ključna mera za smanjenje izdataka za neto penzije sa oko 12,5% BDP-a na oko 10% BDP-a jeste primena adekvatnog pravila indeksacije penzija. Pravila sadržana u Nacrtima zakona o penzijama i zakonu o fiskalnoj odgovornosti, uz ostale penzijske reforme, smanjila bi rashode za penzije na navedeni nivo tokom druge polovine naredne decenije. Određene uštede u srednjem roku mogu se ostvariti i podizanjem minimalne starosne granice, preispitivanjem prava na baneficirani radni staž i dr. Značajne uštede u dugom roku mogu se ostvariti postepenim izjednačavanjem starosne granice za žene i muškarace. Sadašnji stepen preraspodele od bogatijih ka siromašnijim penzionerima u Srbiji je vrlo nizak, stoga je u budućnosti neophodno povećati stepen preraspodele. Uštede u rashodima za penzije, koje bi se ostvarile preko navedenih refor-

mi, stvorile bi uslove da se tokom naredne decenije uvedu socijalne penzije za sva stara lica (starija npr. od 70 godina), koja nemaju druge izvore prihoda.

Reforme sistema zdravstvene zaštite i obrazovnog sistema treba da doprinesu poboljšanju kvaliteta njihovih usluga, što je ključno za rast ljudskog kapitala – jedne od osnovnih determinanti privrednog rasta.

Na osnovu tehnoloških, demografskih i drugih trendova - malo je verovatno smanjenje učešća javnih rashoda za zdravstvo u BDP-u Srbije u budućnosti. Stoga je osnovni cilj reformi da se realokacijom postojećih rashoda obezbede viši kvalitet i bolja dostupnost zdravstvenih usluga. Povećanje efikasnosti zdravstvenih usluga zahteva prelaz sa sadašnjeg troškovnog načina finansiranja na finansiranje po učinku, ali i značajnu racionalizaciju zdravstvenog sistema (smanjenje broja nemedicinskog osoblja, smanjenje broja postelja u bolnicama i dr.) kako bi se oslobodila sredstva za njegovu modernizaciju.

Učešće rashoda za obrazovanje u Srbiji je na nivou proseka Regiona, ali su njegovi rezultati slabiji, iz čega se može zaključiti da postoji značajan prostor za povećanje efikasnosti obrazovnog sistema. Racionalizacijom mreže osnovnih, i u manjoj meri srednjih škola, kao i prelaskom na finansiranje po učeniku mogu se ostvariti značajne uštede. U skladu sa tendencijama u visokorazvijenim i brzorastućim privredama, neophodno je da se tokom naredne decenije uvede obavezno srednjoškolsko obrazovanje - jer je tek nakon završetka srednje škole učenik osposobljen za aktivno učešće na tržištu rada. Uvođenje obaveznog srednjoškolskog obrazovanja, verovatno ne bi zahtevalo značajna dodatna sredstva, s obzirom na višak prostora i nastavnika u srednjim školama. Važan segment reformi obrazovanja je i unapređenje kvaliteta univerzitetskog obrazovanja, kako javnog tako i privatnog. U slučaju javnog obrazovanja, ključne mere su sistematsko unapređenje kvaliteta programa i nastavnika, dok je u slučaju privatnog obrazovanja uloga države prvenstveno regulatorna.

Javni izdaci za socijalnu zaštitu u Srbiji su znatno niži nego u zemljama u okruženju, a u njihovoj strukturi preovlađuju rashodi koji nisu uslovljeni imovinskim stanjem korisnika. Reforma sistema socijalne zaštite podrazumeva povećanje iznosa socijalne pomoći, smanjenje administrativnih barijera za dobijanje pomoći, kao i smanjenje regresivnosti nekih oblika socijalne pomoći. Poboljšanje dostupnosti i povećanje iznosa socijalne pomoći doprinelo bi tome da se socijalna funkcija iz preduzeća prenese u institucije socijalne zaštite.

Javna preduzeća (republička, lokalna i pokrajinska) predstavljaju značajan deo privrede Srbije. Ona zapošljavaju preko 140 hiljada radnika, što je nešto preko 7% od registrovane zaposlenosti. S obzirom na to da mnoga od javnih preduzeća posluju u kapitalno intenzivnim delatnostima, njihov značaj sa stanovišta društvenog bogatstva koje angažuju je još

veći. Mada su tokom prethodne decenije sprovedene značajne reforme u javnim preduzećima pred njima se još uvek nalaze reformski izazovi, kao što su: nastavak , definisanje strategije privatizacije i liberalizacija delatnosti u kojima posluju ta preduzeća.

Zajednički element restrukturiranja svih javnih preduzeća jeste unapređenje upravljanja preduzećima od strane države jer će se preko njih realizovati krupne javne investicije u narednim godinama. U većini javnih preduzeća neophodno je dodatno smanjenje zaposlenosti kroz proces restrukturiranja, dok je u nekim javnim preduzećima neophodno dodatno povećanje cena usluga kao i organizacione promene, kojima bi se odvojile delatnosti koje imaju karakter prirodnog monopola od delatnosti u kojima je moguća konkurencija.

Privatizacija javnih preduzeća i liberalizacije delatnosti u kojima javna preduzeća posluju jedna je od najvažnijih oblasti privrednih reformi u nekoliko narednih godina u Srbiji. Liberalizacija infrastrukturnih i komunalnih delatnosti, kao i rešavanje njihovih imovinskih i drugih odnosa sa državom ili drugim javnim preduzećima treba da prethodi privatizaciji javnih preduzeća. Međutim, liberalizacija infrastrukturnih i komunalnih delatnosti, izuzev prirodnih monopola, poželjna je čak i u slučaju ako država ne namerava da privatizuje javno preduzeće koje posluje u navedenim delatnostima. Dalji napredak u liberalizaciji infrastrukturnih i komunalnih delatnosti zahteva unapređenje rada regulatornih tela. Efikasno funkcionisanje regulatornih tela je neophodan uslov - kako se državni monopol ne bi zamenio privatnim.

## 6. REINDUSTRIJALIZACIJA

Industrija Srbije nije dala značajan doprinos tranzicionom privrednom rastu. Industrijska proizvodnja je u 2009. godini bila samo za 2,9% veća nego u 2001, dok je njeno učešće u stvaranju bruto domaćeg proizvoda tokom ovog perioda opalo sa 21,7% na 17,4%. Pomanjkanje intenzivnijeg investicionog ulaganja u modernizaciju opreme i unapređenja tehnologije proizvodnog procesa, s jedne, te nezavršena privatizacija i restrukturiranje preostalih velikih društvenih preduzeća prerađivačke industrije, velikih javnih preduzeća i infrastrukturnih delatnosti, nedovoljno efikasan proces likvidacije ili stečaja, kao i nedovoljno podsticanje postprivatizacionog restrukturiranja, s druge strane, ključna su ograničenja za stvaranje nove efikasnije privredne strukture.

Prema pretpostavkama novog modela rasta i razvoja, prosečni godišnji porast industrijske proizvodnje u periodu 2011-2020. projektovan je na 6,9%, a, u okviru ukupne industrije, prerađivačka industrija treba da se uvećava godišnje po prosečnoj stopi od 7,3%. Ovakva kretanja dovela bi do povećanja učešća industrijske proizvodnje u BDP-u sa 17,6% u 2011. na 19,1% u 2020. godini, a prerađivačke industrije sa 13,0% na 14,7%.

Reindustrijalizacija treba da označi relativno veći porast oblasti koje su, prvo, u tranzicionom periodu imale relativno veći zaostatak i, drugo, oblasti koje donose veću dodatnu vrednost. Targetirani sektori su srednje i visoko tehnološke oblasti industrijske proizvodnje. Konkretnije, to su sledeće industrijske oblasti: hemijska industrija, proizvodnja mašina i uređaja, proizvodnja saobraćajnih sredstava i elektronska industrija. Ovoj grupi oblasti treba pridodati i prehrambenu industriju, s obzirom na dosadašnje rezultate i moguću ekspanziju ove industrijske oblasti.

Tabela 6. Projektovano učešće sektora i oblasti u BDV i stope rasta

Podsektori	Učešće u BDV		Stope rasta
	2008.	2020.	2008-2020.
<b>Low-tech</b>	<b>50,7</b>	<b>43</b>	<b>6%</b>
Prehrambena	29,9	24	4,1%
Tekstil	4,9	5,2	8%
<b>Medium-low-tech</b>	<b>25,4</b>	<b>22</b>	<b>6%</b>
Koks i derivati nafte	0,3	0,4	8%
Guma i plastika	6,0	5,5	5%
Ostali minerali	6,0	5,6	6%
Metalna	13,1	10,5	5%
<b>Medium-high-tech</b>	<b>16,4</b>	<b>23</b>	<b>10%</b>
Hemijska	7,7	10	10%
Mašine i uređaji	5,0	7	8%
Saobraćajna sredstva	3,8	6	11%
<b>High-tech</b>	<b>7,5</b>	<b>12</b>	<b>12%</b>
Elektronska	7,5	12	12%

Rast proizvodnje će podržati masivne investicije s tim da se udeo prerađivačke industrije u ukupnom prilivu SDI sa postojećih 30% u narednoj dekadi mora podići na oko 40%. Ukupan priliv SDI u prerađivačku industriju bi u posmatranom periodu morao da premaši devet milijardi evra.

Aktivnosti kojima se može podstaći reindustrijalizacija i kojima se mogu dostići postavljeni ciljevi razvrstavamo u tri grupe: *poboljšanje poslovnog ambijenta, indirektna i direktna državna mere.*

U osnovi industrijske politike su strukturne reforme i infrastrukturne investicije. Najvažniji zadatak državne administracije treba da bude sagledavanje i otklanjanje ograničenja za razvoj preduzetništva. Time se umanjuju troškovi poslovanja, skraćuje se vreme potrebno za administrativne poslove, unapređuje se ambijent za ulaganje i poboljšava mesto Srbije na relevantnim rangiranjima međunarodne konkurentnosti, što doprinosi i nižim troškovima zaduživanja privrede i države.

*Indirektne mere* su garancije i osiguranje, tehnička pomoć, specifični organizacioni oblici podrške poslovanju, inovativna mobilizacija finansijskih sredstava. Država bi preuzimala garantovanje obaveza preduzeća po osnovu: investicionih programa, ugovorenih izvoznih poslova i obaveza preduzeća iz targetiranih industrijskih sektora i devastiranih regiona. Tehnička pomoć preduzećima poželjna je u dve oblasti. Prvo je podrška razvoju projekata, a druga oblast je obuka. Specifični organizacioni oblici podrške poslovanju podrazumeva podršku razvoju poslovnih inkubatora, klastera, tehnoloških parkova, slobodnih proizvodnih i izvoznih zona. Načini podrške države razvoju fondova rizičnog kapitala mogu biti različiti: osnivanje državnog fonda rizičnog kapitala, investiranje države u privatne fondove rizičnog kapitala, državno kreditiranje privatnog fonda rizičnog kapitala, osnivanje zajedničkog državno-privatnog fonda rizičnog kapitala (javno-privatno partnerstvo), finansiranje poslovnih inkubatora, davanje garancija investitorima pri ulaganju u privatne fondove rizičnog kapitala, poreski podsticaji za poslovanje fondova rizičnog kapitala.

*Direktne mere* podrazumevaju kreditiranje privrede prema jasno postavljenim principima. U institucionalnom smislu, potrebno je prevođenje disperzovanih razvojnih aktivnosti države u jednu instituciju. Krediti države industrijskim proizvođačima treba da imaju nekoliko komponenti: krediti za početnike u svim sektorima, krediti za početnike u targetiranim sektorima, krediti za mala i srednja preduzeća, u svim oblastima, krediti za mala i srednja preduzeća u targetiranim sektorima, krediti za regionalni razvoj, krediti za investicije, krediti za izvoz, krediti za inovatore.

U institucionalnom smislu, centralizovani koncept institucionalnog okvira podrazumeva prevođenje većine poželjnih razvojnih aktivnosti države u jednu instituciju. Pored razvojne banke i poslova iz domena ove institucije, centralizovana razvojna institucija Srbije obuhvatala bi i druge predložene mere industrijalizacije. Prednosti ovakvog rešenja bile bi višestruke:

- Bila bi izraženija koordinacija i komplementarnost u sprovođenju mera ekonomske politike.
- Bilo bi uočljivo preklapanje jednih aktivnosti i pomanjkanje drugih razvojnih aktivnosti, pa bi se stvorile pretpostavke za efikasniji i jeftiniji rad državnih službi. Razvojna institucija bi imala bolji pregled aktuelnih i potrebnih mera industrijske politike, pa bi uska grla u državnoj podršci razvoju bila uočljivija.
- Programi državne pomoći bi u javnosti bili prepoznatljiviji, pa bi efekat privlačenja i uključenosti privrede u razvojne projekte bio znatno veći u poređenju sa aktuelnim konceptom.
- Ispunile bi se pretpostavke za dublju i sadržajnije komunikaciju između države i privrede i, samim tim, za prilagođavanje industrijske politike stvarnim potrebama preduzeća.

- Klijenti (preduzeća) bi dobijali optimalnu pomoć; moglo bi se proceniti da li su kvalifikovani za poslovni inkubator, klaster, kredit za inovacije, kredit za mala i srednja preduzeća ili neko drugo rešenje.
- Preduzeće bi moglo da bude podržano u više faza, od finansiranja inovacije do pomoći pri izvozu proizvoda.
- Inostrani programi, i veze sa međunarodnim i regionalnim institucijama, ostvarili bi se na efikasniji način, pa bi iskorišćenost inostranih fondova bila veća.
- Izgradnja nove privredne strukture zahteva pridavanje većeg značaja ulaganju u inovacije, poslovnim inkubatorima, tehnološkim parkovima, saradnji sa univerzitetima i istraživačkim institucijama, a veća pažnja ovim aktivnostima bi mogla da se pokloni u centralizovanoj instituciji.
- Različiti elementi državne intervencije bili bi efikasniji: analitički aparat za procenu rizika klijenata, visoka transparentnost podržanih projekata, nadgledanje rezultata i obaveštavanje javnosti.

Dinamika i struktura budžetskih rashoda za industrijsku politiku trebalo bi da zadrži ukupne izdatke za industrijsku politiku na oko 1% BDP-a i da obezbedi promenu strukture sadašnjih izdataka u skladu sa (novim) principima reindustrijalizacije.

Osnovni rizik za sprovođenje uspešne reindustrijalizacije i za postizanje projektovanih stopa rasta, jeste izostajanje pretpostavki za smanjenje učešća potrošnje u BDP-u i za povećanje učešća investicija u BDP, prema implikacijama novog modela razvoja. Rizik predstavlja i spor oporavak svetske i, naročito, evropske privrede, pošto su visoke stope rasta proizvodnje i izvoza uslovljene rastućom apsorpcijom proizvoda iz Srbije u inostranstvu. Potrebno je da se poboljšanje poslovnog ambijenta obavlja u kontinuitetu i efikasno. Konačno, potrebno je da za industrijsku politiku bude predviđena i opredeljena potrebna budžetska sredstava – oko 1% BDP-a, odnosno oko 302 miliona evra u 2011. i oko 527 miliona evra u 2020. godini. - i da ona budu iskorišćena na osmišljen način i u skladu sa smernicama (nove) industrijske politike.

## 7. POTENCIJALI ZA RAZVOJ POLJOPRIVREDE

Proizvodni i ekonomski efekti poljoprivrede Srbije nisu na nivou mogućnosti koje pružaju bogati prirodni potencijali, i zaostaju za konkurentskim zemljama u regionu. Stopa rasta neto poljoprivredne proizvodnje tokom protekle decenije prosečno je iznosila 1,3%, a bruto vrednosti 1,9%, što su niže vrednosti u odnosu na period tokom 1980-ih. Razlozi usporenog rasta se mogu tražiti u: (a) tehničko-tehnološkom zaostajanju nastalom kao posledica nedovoljnih investicija u tehničku opremljenost, transfer znanja i novih tehnologija, koji traju već drugu deceniju; (b) sporoz izmeni agrarne strukture, u kojoj dominiraju mala gazdinstva sa neredovnim i skromnim viškovima i proizvodima nestandardnog

kvaliteta; (c) loše sprovedenom procesu privatizacije, usled čega je proizvodni lanac u proizvodnji hrane dezintegriran; (d) sporom prilagođavanju zahtevima međunarodnog tržišta u pogledu standarda i procedura vezanih za zdravstvenu bezbednost hrane; (e) nestabilnom sistemu podrške, koji je dinamično varirao kako po obimu plasiranih sredstava, tako i po njihovoj nameni i strukturi potencijalnih korisnika.

U poljoprivredi Srbije potrebne su hitne i radikalne intervencije, kako bi u narednim godinama spremno dočekala nastupajuću liberalizaciju najosetljivijih sektora i pružila veći doprinos rastu nacionalne ekonomije. Projektovani model rasta u optimističkoj varijanti računa sa prosečnom stopom rasta poljoprivrede od 3,4% tokom narednih deset godina. Imajući u vidu strukturu poljoprivredne proizvodnje Srbije, raspoložive resurse i dostignuti nivo produktivnosti, ocenjeno je da se promene moraju odvijati pre svega u pravcu:

- Rasta produktivnosti, stabilizacije prinosa i promene proizvodne strukture u biljnoj proizvodnji – Veliki prostor za rast prinosa ima pre svega proizvodnja žita (pšenica i kukuruz), povrća i voća (nekih vrsta). Po ostvarenim proizvodnim rezultatima proizvodnja industrijskog bilja je na nivou razvijenih evropskih zemalja i prostora za rast prinosa nema mnogo. S druge strane, postoji potencijal za rast površina industrijskog bilja (uljarica, energetskih useva), što bi značajno doprinelo rastu vrednosti poljoprivredne proizvodnje, ali i preko potrebnoj promeni njene strukture. Od povrtarskih useva značajniji uticaj na rast vrednosti poljoprivredne proizvodnje ima samo krompir, čiji su prinosi daleko ispod objektivnih mogućnosti. Rastom prinosa ovog useva, proširenjem proizvodnog asortimana i proizvodnje povrća u zatvorenom prostoru, ova grupa useva dala bi veći doprinos rastu poljoprivredne proizvodnje. Proizvodni efekti proizvodnje voća (većine vrsta) i grožđa značajno zaostaju za razvijenim zemljama i skoromno učestvuju u vrednosti poljoprivrede. Mogućnosti rasta limitirane su nedostajućom radnom snagom i velikim sredstvima koje zahtevaju. U ovim delatnostima razvoj se mora usmeravati ka novim tehnologijama i standardima kvaliteta.
- Dostizanja veće zastupljenosti stočarstva u vrednosti poljoprivredne proizvodnje, zaustavljanjem negativnih trendova broja stoke i proizvodnje mesa svih vrsta, kao i rastom proizvodnje mleka. Učešće stočarstva u vrednosti poljoprivredne proizvodnje opalo je na oko 30-35%, što je izuzetno niska vrednost i pokazatelj nedovoljno razvijene poljoprivrede. Bez razvoja stočarstva, srpska poljoprivreda će ostati izvoznik jeftinih sirovina, što je sa aspekta potrebe razvoja prehrambene industrije neprihvatljivo rešenje. Rastu vrednosti proizvodnje najviše bi dopinelo poboljšanje stanja u govedarstvu i svinjarstvu. Oba sektora suočena su sa problemom neorganizovanog tržišta, skupom stočnom hranom (kao posledicom variranja prinosa ratarske proizvodnje), sporom implementacijom standarda i sivom ekonomijom. Svinjarska i govedarska proizvodnja će zbog svoje osetljivosti biti među poslednjima zahvaćene liberalizacijom tržišta, što ostavlja prostor da se u narednom srednjoročnom periodu (tri do pet godina) negativni trendovi zaustave i krenu u fazu rasta.



Da bi se ovakav ambiciozni plan ostvario, potrebno je ubrazati, intenzivirati i finansijski adekvatno podržati aktivnosti na području:

- Izgradnje stabilnog i održivog agrarnog sektora, koji bi bio konkurentniji na domaćem i međunarodnom tržištu, doprineo rastu BDP i izvoza.
- Strukturnog unapređenja sektora koje je postavljeno kao dugoročan cilj i čije će ostvarivanje u mnogome zavisiti od rasta zaposlenosti i brzine restrukturiranja drugih delova privrede.
- Uspostavljanja efikasnog zakonodavnog i institucionalnog okvira, usklađenog sa međunarodnim standardima i zahtevima procesa integracija. Ovo je primarni cilj, čije ostvarivanje zahteva: kompletnu i radikalnu reformu agrarne politike, bržu harmonizaciju domaćeg zakonodavstva sa zahtevima EU, popunjavanje i kadrovsko jačanje administracije, izgradnju novih i reformisanje postojećih institucija spremnih da odgovore složenim zahtevima transformacije sektora i obezbede uspešno povlačenje predpristupnih fondova Evropske unije..

Predložene mere, za koje su u Matrici aktivnosti ove studije navedeni dinamika ostvarivanja i akteri u realizaciji, sublimirane su kao:

1. Povećanje ukupne podrške proizvođačima i širenje liste potencijalnih korisnika.
2. Uvođenje sistema direktnih plaćanja u stočarskoj proizvodnji.
3. Podrška investicijama u mehanizaciju, opremu i objekte, bolje prilagođena realnim potrebama gazdinstava na celoj teritoriji Srbije.
4. Otvaranje mikrokreditnih organizacija koje se bave finansiranjem poljoprivrede;
5. Investicije u zemljišnu infrastrukturu (zaštita zemljišta od negativnog dejstva voda i drugih vidova degradacije).
6. Izgradnja efikasnog sistema transfera znanja i novih tehnologija i njihova primena u proizvodnoj praksi (razvoj savetodavnog sektora).
7. Stabilizacija tržišta i smanjenje sive ekonomije (rigoroznija kontrola, finansijska i tržišna i efikasnije sankcionisanje privrednih subjekata koji posluju u prometu poljoprivrednim proizvodima);
8. Podrška zadrugama i udruženjima proizvođača.
9. Uvođenje standarda HACCP, ISO 22000, ISO 14000, Global GAP, GHOST, kao i sertifikacija proizvoda prema verskim standardima u proizvodnji hrane („košer“ i „halal“):
  - akreditacija sistema nacionalnih laboratorija za kontrolu hrane i sertifikacije u lancu bezbednosti hrane; edukacija kadra inspeksijskih službi,
  - puna i efikasna primena sistema integrisanog upravljanja granicama.
10. Aktiviranje tržišta zemljišta, jačanje tržišta zakupa i prometa zemljišta.
11. Celovita reforma agrarne politike i sistema podrške:
  - akreditovati Upravu za agrarna plaćanja, uspostaviti Management Authority i Interministrarsku grupu, kao i druge strukture i tela;
  - permanentno edukovati kadar, posebno u oblasti zahteva integracija EU;

- uređenje katastarske evidencije, registra gazdinstava, FADN, sprovođenje Popisa poljoprivrede.

## 8. ELEKTRONSKE KOMUNIKACIJE I INFORMACIONO DRUŠTVO

Za privredu, elektronske komunikacije predstavljaju sredstvo za modernizaciju i povećanje konkurentnosti, a za građane sredstvo za bolji pristup informacijama i poboljšanje kvaliteta života. Prema istraživanju OECD, povećavanje ulaganja u elektronske komunikacije za 8% - utiče na povećanje BDP za 1%. Primena i intenzivnije korišćenje informaciono-komunikacionih tehnologija u svim segmentima života i rada ljudi vodi ka formiranju savremenog „informacionog društva“. Razvoj informacionog društva utiče na povećanje zaposlenosti, razvoj privrede i poboljšanje životnog standarda stanovništva. U periodu 2001-2009. godine u Srbiji rast bruto dodate vrednosti (BDV) saobraćaja, skladištenja i veza povećavao se po visokoj godišnjoj prosečnoj stopi od 14,9%. Tome su najviše doprineli telekomunikacije (i poštanske aktivnosti) čija BDV učestvuje sa oko 44% u ukupnoj BDV sektora saobraćaja, skladištenja i veza.

Delatnost **elektronskih komunikacija** obuhvata izgradnju, održavanje, korišćenje i davanje na korišćenje javnih komunikacionih mreža i opreme, kao i pružanje elektronskih komunikacionih usluga. Veliki pomak na tržištu *fiksne telekomunikacionih usluga* učinjen je izdavanjem licence (februar 2010) drugom operatoru za fiksnu telefoniju, kompaniji „Telenor“. Na ovaj način je učinjen prvi korak ka faktičkom ukidanju monopola i liberalizaciji tržišta fiksne telekomunikacione mreže, pristupu konkurencije i obezbeđenju novih investicija u oblasti fiksne telefonije. *Mobilna telefonija* beleži ekspanzivan razvoj i najprofitabilniji je deo telekomunikacija. Ulazak trećeg operatora na tržište mobilne telefonije je uticao na podizanje nivoa konkurencije i na dalju liberalizaciju tržišta. Između konkurenata dolazi do borbe za tržište uz smanjenje cena usluga, poboljšanja kvaliteta usluga i uvođenja novih tehnologija. Broj korisnika mobilne telefonije u 2009. godini je dostigao 9,912 miliona, a ukupno ostvareni saobraćaj 8,2 milijardi minuta, više za 39% nego u 2008. Penetracija iznosi 132,2%. Pokrivenost teritorije i stanovništva signalom je na visokom nivou, ali još uvek nije potpuna. Tržište Internet usluga je u stalnoj ekspanziji. Zabeležen je rast broja provajdera kao i korisnika. Ukupan broj fiksnih Internet konekcija krajem 2008. godine je iznosio 865,9 hiljada. Očekuje se da će do 2014. godine u Srbiji biti 1,9 miliona širokopojsasnih priključaka.

Ciljevi u ovom sektoru su: digitalizacija telekomunikacione infrastrukture, dostizanje prosečnog evropskog stepena razvoja u oblasti elektronskih komunikacija, omogućavanje da Internet bude svima dostupan, brz, jeftin i siguran, podsticanje razvoja web ekonomije; povećanje učešća domaće industrije, obezbeđivanje efikasnog pristupa informacijama i znanju, itd.

Oblast elektronskih komunikacija i informacionog društva će biti regulisane digitalnom agendom Srbije, koju čine Strategija razvoja elektronskih komunikacija u Republici Srbiji od 2010. do 2020. godine i Strategija razvoja informacionog društva u Republici Srbiji do 2020. godine.

Razvoj elektronskih komunikacija narednih godina će se kretati u pravcu poboljšanja postojećeg stanja infrastrukture, razvoja servisa, uvođenja novih tehnologija u svim oblastima, unapređenja sektora industrijske opreme elektronskih komunikacija, zaštite životne sredine, itd. Nacionalna mreža će biti formirana po modelu otvorene optičke mreže i zasnivaće se na postojećoj infrastrukturi različitih operatora. *Razvoj širokopojasnog pristupa mreži* uticaće na unapređenje privrede kroz povezivanje privrednih regiona u zemlji, povećanje konkurentnosti, poboljšanja komunikacije, itd. Istraživanje Svetske banke je pokazalo da u svetu povećanje penetracije širokopojasnih priključaka od 10%, utiče na povećanje BDP-a za 1,3%. Razvoj nacionalne širokopojasne komunikacione mreže obezbediće uvođenje *usluga za javnu upravu, zdravstvo, školstvo, pravosuđe i poslovni sektor*. Da bi se obezbedilo unapređenje i proširio spektar kvalitetnih ponuda korisnicima usluga, potrebno je stimulisati konkurenciju operatora pristupnih mreža. *Prelazak sa analognog na digitalno emitovanje* će se zasnivati na: formiranju regulatornog okvira, projektovanju i implementaciji distribucione mreže MFN/SFN, donošenju Plana namene i Plana raspodele radio-frekvencija za period posle 2012, nabavci STB i usvajanju mera za podsticanje domaćih proizvođača potrebne opreme.

Izgradnja **informacionog društva** će biti unapređena primenom: informaciono-komunikacione tehnologije u javnoj upravi, zdravstvu, pravosuđu, obrazovanju, nauci i kulturi; podsticanjem razvoja, zaštite potrošača i kordinacijom razvoja e-tgovine; razvoja ljudskih resursa; razvoja start-up inovativnih kompanija; zaštitom intelektualne svojine softvera i digitalnih sadržaja i unapređenjem informacione bezbednosti. Za izgradnju „informacionog društva“ potrebno je obezbediti raspoloživost i dostupnost informaciono-komunikacione tehnologije (IKT) svima. Da bi se to ostvarilo neophodno je omogućiti brz pristup Internetu po niskim cenama, prvenstveno preko telefonskih linija ili kablova, ali i preko bežične tehnologije i satelita. Elektronske mreže treba da budu dovoljno bezbedne (od hakera i virusa) da bi se izgradilo poverenje klijenata u elektronsko plaćanje i obezbedila privatnost građana.

Za održavanje konkurentne sposobnosti i praćenje dinamičkog razvoja informacionog društva i elektronskih komunikacija u navedenim strategijama procenjena su ulaganja u iznosu od 5 milijardi evra. Sredstva za realizaciju nevedenih projekata biće, pored SDI, obezbeđena od strane međunarodnih organizacija, donacija i putem javno-privatnog partnerstva.

## 9. POVEĆANJE IZVOZA

Srbija je u periodu 2001-2008.godine ostvarivala relativno visoke godišnje stope rasta izvoza robe i usluga (20,9%, izraženo u evrima). Međutim, ni tako visok rast nije doprineo povećanju učešća robnog izvoza u BDP-u (22,2% u 2008, što je posle Albanije najslabiji rezultat u Evropi). Time je stvoren veliki spoljnotrgovinski deficit (24,1% BDP u 2008. godini) koji je odlučujuće uticao na rekordni deficit tekućih plaćanja sa inostranstvom (18,7% BDP-a u 2008. godini). Pokrivenost robnog uvoza izvozom iznosila je samo 47,9%. Istovremeno, struktura izvoza – sirovine, repromaterijal, hrana – jasno pokazuje da je reč o izvozu koji je tipičan za manje razvijene zemlje.

Osnovni ciljevi izvozno-orijentisanog rasta do 2020. godine su:

- Ostvariti prosečnu godišnju stopu rasta izvoza roba i usluga od 13,5% dostižući udeo izvoza robe i usluga u BDP-u od 65% (to podrazumeva rast vrednosti izvoza robe i usluga sa 8,5 milijardi evra u 2009. godini na 34,2 milijarde u 2020. godini).
- Izvoznim rastom povećati udeo razmenljivih sektora u formiranju BDP-a.
- Smanjiti spoljnotrgovinski deficit sa 15,5% u 2009. godini na 12% u 2020. godini.
- U strukturi izvoza povećati učešće razmenljivih dobara sa većim udelom novododate vrednosti.

Do 2020. godine ne treba očekivati bitnije promene u pogledu izvoznih destinacija. Udeo EU i zemalja CIS-a (Komonvelt nezavisnih država) trebalo bi da se blago poveća, a u zemlje CEFTA da se smanji. Srbija treba da ojača ekonomske odnose sa bivšim jugoslovenskim republikama i obnovi zapostavljene tradicionalno dobre poslovne odnose i trgovinsku razmenu sa zemljama Bliskog i Srednjeg istoka i Severne Afrike.

Strukturne promene izvoza trebalo bi da idu u pravcu rasta udela proizvoda srednjih tehnologija uz pad udela proizvoda baziranih na resursima. To znači rast udela sektora mašina i transportnih uređaja u ukupnom izvozu; gotovo stagnaciju sektora pića i duvana, i lagani pad udela ostalih sektora.

Rast izvoza biće moguć samo ukoliko se, pored jačanja sektora malih i srednjih preduzeća, privuku „zvučne“ transnacionalne kompanije da *greenfield* investiraju, ili da tehnološki obnove još uvek neprivatizovane velike proizvodne kapacitete. Reč je o kompanijama iz oblasti: proizvodnje električnih i ostalih proizvoda za domaćinstvo, nameštaja, lekova, kamiona, brodova, rotacionih električnih mašina, klipnih motora sa unutrašnjim sagorevanjem.

**Tabela 7. Realizovane i projektovane vrednosti izvoza, u hiljadama evra i stope rasta u %**

	2008	2020	Stopa rasta 2008/2000, %	Stopa rasta 2020/2008
Ukupno	7.428.355	24.821.000	26,2	10,6
Hrana i životinje	1.015.745	2.400.000	24,6	7,4
Piće i duvan	169.082	550.083	41,6	10,3
Sirove materije, osim goriva	305.576	586.900	17,9	5,6
Mineralna goriva i maziva	253.864	631.600	74,4	7,9
Životinjska i biljna ulja i masti	99.752	185.382	31,3	5,3
Hemijski proizvodi	751.427	2.216.359	29,0	9,4
Proizvodi svrstani po materijalu	2.422.957	6.332.888	24,3	8,3
Mašine i transportni uređaji	1.293.547	7.990.501	31,3	16,4
Razni gotovi proizvodi	1.048.306	3.158.084	24,3	9,6
Proizvodi i transakcije, nigde nepomenuti	68.099	769.202	14,0	22,4
<b>Struktura izvoza prema tehnološkoj intenzivnosti (u %)</b>				
	1990	2000	2008	2020
Baziran na resursima	30,6	45,2	37,1	27,7
Niske tehnologije	29,0	27,8	30,1	24,7
Srednje tehnologije	29,2	16,2	20,6	33,1
Visoke tehnologije	7,3	5,6	7,0	7,6

Napomena: procena autora

Od turizma se očekuje najveći doprinos rastu prihoda od izvoza usluga. Da bi se ostvario rast po stopi od oko 13,6% godišnje neophodna je aktivna uloga ministarstva turizma i turističkih organizacija u promovisanju Srbije kao privlačne destinacije za odmor i zabavu. Saobraćajne usluge će pratiti dinamiku robne razmene, a najbrži rast prihoda očekuje se kod kompjuterskih i informatičkih usluga koje su i u periodu za nama imale najbrži rast.

Dostizanje udela od 65% izvoza roba i usluga u BDP-u, sa sadašnjih manje od 30%, zahteva temeljan zaokret u makroekonomskoj politici. Izbegavanje snažne realne aprecijacije dinara je važan preduslov da se takav zaokret dogodi. Pretpostavke da se ciljevi izvozne orijentacije ekonomije dostignu su: nastavak evropskih integracija, intenziviranje ekonomske saradnje u regionu CEFTA, iskorišćavanje punog potencijala za izvoz u Rusku Federaciju, zemlje OPEC-a i Mediterana, intenziviranje saradnje sa dijasporom, motivisanja priliva izvozno-orijentisanih investicija, rast intra-industrijske razmene sa EU i CEFTA. Pojednostavljivanje uslova za poslovanje u Srbiji kao i informativna podrška lokalnim proizvođačima o potencijalnim izvoznim tržištima, takođe spadaju u bitne uslove u pravcu zaokreta ka razvoju baziranom na izvozu.

Tabela 8. Srpski izvoz usluga, u milionima evra

	2002	2008	2020	Stopa rasta 08/02	Stopa rasta 20/08
'200 Ukupno usluge	691.1	2.581.7	9.415.0	24,6	11,4
'205 Saobraćaj	199.5	651.7	2.300.0	21,8	11,1
'236 Putovanja	89.6	573.2	2.635.0	36,3	13,6
'245 Komunikacione usluge	71.8	87.3	150.0	3,3	4,6
'249 Građevinske usluge	70.9	245.2	800.0	23,0	10,4
'253 Osiguravajuće usluge	8.8	32.9	150.0	24,5	13,5
'260 Finansijske usluge	6.4	29.7	100.0	29,3	10,6
'262 Kompiuterske i informatičke usluge	3.0	96.0	1.000.0	77,8	21,6
'266 Rojaliti i licence	16.2	19.8	30.0	3,4	3,5
'268 Ostale poslovne usluge	186.3	717.8	1.800.0	25,2	8,0
'287 Lične, kulturne i rekreacione usluge	6.3	109.1	350.0	60,9	10,2
'291 Vladine usluge, nigde pomenute	32.2	18.8	100.0	-8,6	14,9

Napomena: procena autora

## 10. REGIONALNI ASPEKTI NOVE RAZVOJNE STRATEGIJE

Istraživanja i empirijske analize regionalnog razvoja Srbije ukazuju da su ključni činioci regionalne neravnoteže i polarizacije Srbije: (a) kontinuirano nepovoljni demografski trendovi; (b) visoka regionalna nezaposlenost, (c) permanentna devastacija industrijskog kompleksa, (d) infrastrukturna neizgrađenost i (e) nezaokružen i nefunkcionalan institucionalni okvir.

Neskladi u regionalnoj konkurentnosti ogledaju se u koncentraciji privredne aktivnosti uspešnih preduzeća, visokoj dobiti i zaposlenosti u Beogradskoj i Južnobačkoj oblasti, dok su ostali regioni suočeni sa niskom privrednom aktivnošću, nerazvijenošću i visokim troškovima rada. Regionalne privrede nisu dovoljno restrukturirane za visoke zahteve konkurentskih ino-tržišta.

Primarni cilj regionalne politike Srbije jeste stvaranje ekonomski jakih, konkurentnih regiona koji uspevaju da se integrišu u globalne ekonomske tokove. Ciljevi regionalne politike se ne menjaju, ali strategije kako ih ostvariti se transformišu. Tradicionalan pristup regionalne politike koji se, pre svega, zasnivao na redistribuciji bogatstva između bogatih i siromašnih regiona i jednosektorskom pristupu, ustupa mesto principu jačanja autohtonih i endogenih potencijala regiona i multisektorskom pristupu.

Osnovni motiv za angažovanje države u ovoj oblasti su ogromni unutarregionalni i međuregionalni neskladi koji sputavaju razvoj, a iniciraju migracione tokove. Država nije imala sistemski regionalni odgovor na brojne teritorijalne deformacije kako bi ublažila

tranzicione udare i ograničenja sa kojima su suočena ugrožena područja, odnosno doprinela njihovom osposobljavanju za autopropulzivni razvoj. To se naročito odnosi na pomoć područjima sa posebnim razvojnim problemima, kroz investicije i stimulisanje priliva kapitala, kako bi ta područja kompenzirala svoje strukturne slabosti. Da bi podrška države bila efikasna, neophodno je obezbediti njen kontinuitet i intenzitet duži period.

**Područja sa posebnim razvojnim problemima.** Težina regionalnih disproporcija diferencira tri grupe područja sa posebnim razvojnim problemima.

*Nerazvijeno područje (NRP).* Tradicionalno nerazvijeno područje obuhvata 40 opština karakterističnih po izuzetno oskudnim infrastrukturnim, materijalnim, privrednim i kadrovskim resursima.

*Industrijski devastirano područje.* Kao posledica ekonomske distorzije 1990-ih, procesa transformacije privrede u tržišnu privredu i tranzicionog prilagođavanja formirano je novo devastirano područje. Radi se o nekadašnjim industrijskim centrima u 20 gradova, koji su bili nosioci regionalnog privrednog razvoja. Oni su u odnosu na 1990-te izgubili više od 40% poslovnog prihoda i više od 50% zaposlenih iz prerađivačke industrije.

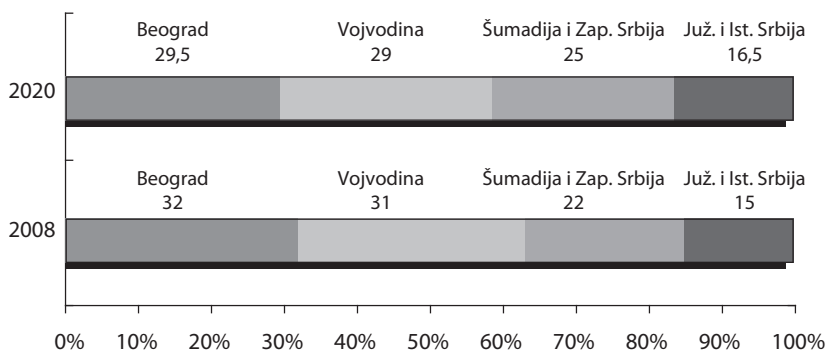
*Srpske zajednice u AP Kosovo i Metohija.* Srpske zajednice na Kosovu i Metohiji obuhvataju oko 250 naseljenih mesta u kojima živi oko 130.000 stanovnika. Ekonomski osiromašeno stanovništvo, bez zaposlenja, dodatno je suočeno sa čestim etničkim konfliktima, visokom stopom nezaposlenosti, lošim socijalnim statusom, niskim kvalitetom obrazovanja, neodrživim infrastrukturnim i komunalnim uslovima i nedostatkom ekonomskog prosperiteta.

**Scenarij regionalnog privrednog rasta do 2020.** predstavlja rezultantu projektovanih ključnih makroekonomskih varijabli: (a) stope privrednog rasta, (b) stope rasta robnog izvoza, (c) stope rasta investicija i (d) stope rasta prerađivačke industrije.

U sklopu osnovnog modela privrednog rasta - projektovan je model regionalnog rasta regiona nivoa NSTJ-2. Za regione Šumadije i Zapadne Srbije i Južne i Istočne Srbije projektovane su dinamičnije stope rasta prerađivačke industrije u periodu 2011-2020. Prosečna projektovana stopa rasta prerađivačke industrije Beograda i regiona Vojvodine je 6,5%, a regiona Šumadije i Zapadne Srbije i regiona Južne i Istočne Srbije 8,8%.

Regionalni model je uključio promene u regionalnim strukturama u svim regionima. Razvijeni regioni smanjuju svoje učešće, najveće promene u strukturi prerađivačke industrije locirane su u regionu Šumadije i Zapadne Srbije u podsektoru srednje-visoke tehnološke (*Medium-low-tech*) grupacije.

**Grafikon 5. Regionalni doprinosi BDV (prerađivačka industrija)**



**Strateški prioriteti.** Posle usvajanja Strategije regionalnog razvoja (2007), usvajanjem Zakona o regionalnom razvoju (juli 2009. i izmene maj 2010) - započet je proces uspostavljanja jedinstvenog sistema upravljanja regionalnim razvojem Srbije. Osnovna obeležja novog modela upravljanja regionalnim razvojem jesu:

- promovisanje nacionalnih i evropskih načela regionalnog razvoja, koja su u saglasnosti sa kohezionom politikom EU, ali koja istovremeno odražavaju specifičnosti Srbije;
- jasna institucionalna struktura i mehanizmi za upravljanje politikom regionalnog razvoja;
- efikasni mehanizmi saradnje između regionalne i opštinske vlasti;
- jasan koncept i terminologija;
- fleksibilnost: uređivanje opštih pitanja i stvaranje osnove za donošenje podzakonskih akata;
- pravna osnova za praćenje i vrednovanje.

Positivna regionalna iskustva država EU i dobre rezultate u domenu regionalne politike moguće je ostvariti ukoliko postoje sledećih sedam preduslova:

*Politička podrška.* Kontinuirana, jasna i nedvosmislena politička podrška procesu; kontinuirano uzdavanje značajnih sredstava za regionalni razvoj; da sve mere Vlade u sebi sadrže princip regionalne redistribucije i princip podsticanja konkurentnosti i da se zakoni koji se tiču regionalnog razvoja primenjuju;

*Fleksibilnost i inovativnost* kako bi se mere i instrumenti regionalne politike prilagodili novim tendencijama, svetskim krizama i globalnim kretanjima;

*Makroekonomska stabilnost,* stabilnost cena i zdrava fiskalna politika stimulišu investicije, povećavaju produktivnost i otvaranje novih radnih mesta u regionima;



*Jake institucije.* Kvalitetni i efikasni administrativni kapaciteti na svim nivoima, jačanje institucija i ljudskih resursa predstavljaju osnovu održivog razvoja;

*Stručnost i analitičko-statistička osnova.* Neophodna je dobro dizajnirana politika regionalnog razvoja. Investicije u infrastrukturu i ljude moraju biti fokusirane, dobro osmišljene i kreirane na osnovu komparativnih prednosti regiona, kako bi postigli maksimalan efekat;

*Partnerstvo.* Efikasna regionalna politika sve više je orijentisana ka principu dobrog upravljanja sa više nivoa vlasti, gde svaki nivo vlasti doprinosi kreiranju i sprovođenju regionalne politike u okviru svojih nadležnosti;

*„Prava mera“ decentralizacije.* Postoji pozitivna korelacija između političke decentralizacije i efikasnosti u razvijenim zemljama, ali je efekat dosta slabiji kada je u pitanju decentralizacija u nerazvijenim zemljama.

## 11. ENERGETIKA

Energetski sektor Republike Srbije karakterišu brojni problemi koji mogu biti ograničavajući činioci daljeg privrednog razvoja: nepovoljan obim i struktura energetske resursa: visok nivo energetske uvozne zavisnosti sa tendencijom daljeg rasta; osnovni energetske indikatori ne samo da su ispod standarda EU nego su lošiji od većine zemalja regiona: stanje infrastrukturnih kapaciteta je neadekvatno: nivo poslovne efikasnosti energetske privrednih subjekata je nezadovoljavajući.

Sagledavanjem trenutnog stanja energetske sektora, u smislu implikacija koje može imati na dalji privredni razvoj Srbije, definisani su sledeći strateški ciljevi:

- privlačenje investicija u izgradnju novih i modernizaciju postojećih elektroenergetskih kapaciteta u vrednosti od oko 9 milijardi evra i oko 4 milijarde evra investicija u gasnom sektoru,
- diverzifikacija izvora snabdevanja energijom i unapređenje šire primene obnovljivih izvora energije i
- unapređenje energetske efikasnosti u svim sektorima proizvodnje i potrošnje energije.

Osnovni razlozi za pokretanje intenzivnog investicionog ciklusa u **elektroprivredi** jesu rastuća potrošnja električne energije, neophodnost zamene starih, neefikasnih postrojenja i poštovanje propisa u oblasti zaštite životne sredine. U Strategiji razvoja EPS-a koja je usvojena 2008. godine, predviđeno je da se u investicione projekte do 2015. godine investira oko devet milijardi evra od čega: 3,4 milijarde evra iz sredstava EPS-a, 3,8 milijar-

di evra iz kreditnih linija i 1,8 milijardi evra na osnovu strateškog partnerstva sa stranim investitorima. Imajući u vidu da je reč o kapitalno intenzivnoj delatnosti i da je period izgradnje energetske objekata u proseku pet - sedam godina, vremenski rok za realizaciju definisanih projekata treba uzeti uslovno.

**Tabela 9. Procenjene investicije u nove proizvodne kapacitete u elektroprivredi, u mil. evra**

Projekat	Procenjena vrednost investicije
Završetak izgradnje TE Kolubara B u Lazarevcu	550
Izgradnja novog bloka TENT B3 u Obrenovcu	870
Izgradnja novog kogenerativnog bloka TE-TO Novi Sad	280
Izgradnja HE Gornja Drina	435
„Kostolac B projekti“	1.100
Projekti na osnovu Sporazuma sa SECI ENERGIA	1.500
<b>Ukupno</b>	<b>4.735</b>

**Tabela 10. Procenjena vrednost investicionih projekata u gasnom sektoru, mil. evra**

Projekat	Procenjena vrednost investicije
Južni tok	1.200
Skladište gasa - Banatski Dvor (Faza 2)	50
Skladište gasa - Itebej (Faza 1)	70
Interkonekcija - Republika Srpska	35
Interkonekcija - Rumunija	6
Interkonekcija - Bugarska*	60
Interkonekcija - Hrvatska	32
Interkonekcija - Makedonija	21
Interkonekcija - Crna Gora**	18
Rehabilitacija gasovodnog sistema	5
Razvoj razvodne gasovodne mreže***	440
Razvoj lokalne distributivne mreže***	670
LNG Terminal****	150
Gasovod u Pančevu	32
Termoelektrane****	1300
<b>Ukupno</b>	<b>4.089</b>

Napomena: \*Procena JP Srbijagas na osnovu namere Evropske komisije, \*\*Način realizacije i vremenski okvir ovog projekta nisu poznati u ovom trenutku, \*\*\*Procena JP Srbijagas - linearno (u zavisnosti od finansiranja), \*\*\*\* Nema planskih dokumenata.

Osim za izgradnju novih proizvodnih kapaciteta, investicije su neophodne i za revitalizaciju i modernizaciju postojećih proizvodnih kapaciteta koje podrazumevaju ne samo povećanje nominalne snage i povećanja stepena efikasnosti rada, nego i rekonstrukciju

sistema transporta i odlaganja pepela i šljake, ugradnju elektrofiltera i postrojenja za odsumporavanje dimnih gasova, postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda i dr. Na osnovu raspoloživih podataka, procenjena sredstva iznose 4,1 milijarde evra.

U okviru **gasne privrede** u predstojećem periodu predviđeno je nekoliko kapitalnih investicionih projekata. U narednoj Tabeli data je procena neophodnih sredstava za njihovu realizaciju.

U **naftnoj privredi** investicioni prioriteti jesu izgradnja produktovoda, naftovoda, skladišnih sistema i pumpnih stanica.

U cilju realizacije navedenih prioriteta neophodno je preduzimanje niza mera i aktivnosti, među kojima se po značaju izdvajaju sledeće: (a) uklanjanje cenovnih dispariteta među energentima i uvođenje komponente zaštite socijalno ugroženih potrošača energije, (b) sprovođenje reorganizacije i korporatizacije energetske subjekata, (c) usvajanje novog Zakona o energetici i Zakona o racionalnoj upotrebi energije, (d) uklanjanje administrativnih prepreka i donošenje podsticaja na sistemskom nivou za stimulisanje investicija u energetske projekte, a posebno u one koji se baziraju na obnovljivim izvorima energije i drugo.

## 12. SAOBRAĆAJ

Povoljan prirodno-geografski i saobraćajni položaj Srbije je komparativna prednost i dobra osnova za razvoj svih vidova prevoza i privlačenje robnog tranzita. Slabo razvijena infrastruktura, zastareli prevoznici kapaciteti, neadekvatna organizacija saobraćaja, bezbednost i zaštita životne sredine predstavljaju veliku prepreku privrednom rastu, povećanju produktivnosti i konkurentnosti. Cilj jeste: formirati saobraćajni sistem koji će svojom novom organizacijom, poboljšanom infrastrukturu i prevoznim sredstvima moći da konkuriše saobraćaju evropskih zemalja.

U razvoju saobraćaja Srbije konstantno će se povećavati nivo bezbednosti i kvalitet usluga, valorizovati komparativne prednosti svakog vida saobraćaja i smanjivati negativan uticaj saobraćaja na životnu sredinu. Pri unapređenju stanja i modernizaciji putne, železničke i infrastrukture na unutrašnjim plovnim putevima, - panevropski Koridori X i VII imaće prioritet.

Za ostvarenje osnovnog modela privrednog rasta do 2020. u **železničkom saobraćaju** potrebno je nastaviti sa procesom modernizacije infrastrukture JP „Železnice Srbije“. Aktuelno stanje nameće potrebu da se, u prvoj fazi, železnička infrastruktura vrati na projektovano stanje, a potom u narednoj, da se izvrši postepena modernizacija.

Modernizacija će obuhvatiti elektrifikaciju i izgradnju duplog koloseka na celoj dužini pruge Koridora X, s ciljem da se brzina putničkog saobraćaja poveća na 160 km/h, a teretnog na 120 km/h. Pored toga, potrebno je izvršiti rehabilitaciju pruga koje povezuju Srbiju sa susjednim zemljama (Beograd-Vrbnica (Bar), Beograd-Vršac, Valjevo-Loznica) i rehabilitaciju i izgradnju pruga od nacionalne važnosti (Beograd-Aerodrom „Nikola Tesla“-Batajnica, rehabilitaciju regionalnih pruga). Potrebno je realizovati i projekte: Digitalizacija telekomunikacione infrastrukture i uvođenje železničkih mobilnih radio uređaja, Digitalizacija sistema za kontrolu i vođenje saobraćaja odgovarajućeg nivoa na prugama Koridora X; Projekat smanjenja zadržavanja vozova na železničkim graničnim prelazima transevropskih koridora i Projekat nabavke mehanizacije za održavanje infrastrukture. Potrebna sredstva za modernizaciju infrastrukture procenjena su na oko 5,2 milijarde evra.

Prioritet u izgradnji **drumske infrastrukture** je završetak Koridora X do 2012. godine, koji ima ekonomski, razvojni i strateški značaj. Izgradnjom autoputa koji povezuje Vršac–Pančevo–Beograd – Čačak – Požega sa autoputem kroz Crnu Goru do Bara, intenzivirali bi se tranzitni tokovi i privukla oba na relaciji Bari–Bar–Beograd–Bukurešt i od Beograda ka Budimpešti i Beču. Mreža autoputeva Srbije treba da se upotpuni izgradnjom putnog pravca istok-zapad: autoputem Pojate-Preljina, koji će povezati dva značajna tranzitna pravca Koridor X i put Južni Jadran; Požega–Užice–Kotroman (granica sa BiH); Paraćin–Zaječar – Bugarska granica koji povezuje istočne delove Srbije sa Koridorom X. Radi kompletiranja nacionalne putne mreže potrebo je izgraditi putne pravce Novi Sad – Ruma - Šabac – Loznica, Mađarska granica – Kikinda – Zrenjanin–Pančevo–Kovin, autoput Kragujevac-Batočina koji je veza sa Koridorom X i poluautoput Požarevac–Kučevo–Majdanpek–Negotin. Gradske obilaznice, državni putevi II reda i dr. Dinamika realizacije navedenih projekata zavisi od obezbeđenih finansijskih sredstava. Potrebna sredstva su procenjena na oko 7,5 milijardi evra.

Poboljšanjem infrastrukture i organizacije prevoza, projekti Reka Dunav, odnosno Koridor VII će dobiti ulogu pokretača regionalnog i ekonomskog razvoja. Bezbedna plovidba savremenim plovnim sredstvima, razvoj lučke delatnosti, primena intermodalnosti, uz podršku logističkih sistema dovešće do povećanja obima prevoza i većeg značaja **vodnog saobraćaja**. Razvoj vodnog saobraćaja se može ostvariti realizacijom projekata u okviru tri grupe programa unapređenja. *Prvi program* obuhvatiće radove na unapređenju stanja unutrašnjih plovnih puteva, koji treba da se realizuju u kontinuitetu do 2020. godine. *Drugi program* aktivnosti usmeren je na unapređenje usluga pri prevozu plovnim putevima. Modernizacijom i kompletiranjem informaciono-komunikacionih sistema lučkih kapetanija, opremanjem službe nadzora plovidbe i modernizacijom luka i pristaništa postićiće se bezbednije i efikasnije pružanje usluga. *Treći program* obuhvatiće aktivnosti na poboljšanju infrastrukture na unutrašnjim plovnim putevima. Prema proceni Ministarstva za infrastrukturu za realizaciju navedenih projekata je potrebno iz-

dvojiti 350 miliona evra, a realizovaće se sredstvima budžeta, međunarodnih finansijskih institucija, pretpristupnih fondova i kredita.

**Aerodromska infrastruktura** će se unaprediti uključivanjem različitih oblika privatnih ulaganja putem potpunog i delimičnog iznajmljivanja aerodromskih objekata i usluga. Zbog privlačenja robe i putnika neophodno je aerodrome povezati sa adekvatnim železničkim i drumskim vezama. Izgradnjom železničke putničke i kargo stanice omogućiće se proširenje Aerodroma „Nikola Tesla“ u Beogradu sa hotelskim kompleksom, autobuskim terminalom i višespratnim parkingom. Potrebno je unaprediti i infrastrukturu za robni saobraćaj izgradnjom kargo terminala, platforme i piste za kargo avione. Na ovaj način će Aerodrom „Nikola Tesla“ postati važan regionalni, tranzitni putnički i kargo čvor. Aerodrom „Konstantin Veliki“ u Nišu služi će za prihvat turističkih aviona i kao alternativna vazдушna luka aerodromu „Nikola Tesla“. Zbog toga je potrebna njegova modernizacija. Potrebna sredstva za realizaciju navedenih projekata iznose 150 miliona evra..

Potrebno je izraditi studije i projekte kojima bi se identifikovale potrebe i zahtevi za razvojem **intermodalnih transportnih usluga**. Zbog definisanja lokacije logističkih centara potrebno je uraditi i Studiju izvodljivosti tokova teretnog saobraćaja koji će biti integrisan u tokove EU. Ova studija bi, na osnovu koncentracije tražnje transporta, trebalo da potvrdi opravdanost razvoja najmanje tri logistička centra (terminala) različitih veličina i karakteristika na području Beograda, Novog Sada i Niša. Izgradnja terminala bi imala veliki uticaj na razvoj celokupnog saobraćajnog sistema i ukupne privrede, pogotovo manje razvijenih područja. Izgradnju novih terminala trebalo bi realizovati na osnovu saradnje javnog i privatnog sektora.

Finansijska sredstva biće obezbeđena iz budžeta, kredita međunarodnih finansijskih institucija, pretpristupnih fondova EU, privatnog kapitala i sredstava preduzeća. Razmotriće se i mogućnost primene savremenih modela finansiranja (BOT, PPP i drugi aranžmani). Posebna pažnja treba da se posveti institucionalnoj i zakonodavnoj kompatibilnosti sa evropskim standardima.



# I MAKROEKONOMSKE PROJEKCIJE

# MAKROEKONOMSKA PROJEKCIJA RAZVOJA SRBIJE 2011-2020.

## REZIME

*Svetska ekonomska kriza je razotkrila da dosadašnji model privrednog rasta i razvoja Srbije nije održiv i da se mora temeljno menjati, ako želimo da izbegnemo sudbinu nerazvijene i prezadužene zemlje. Naime, više neće moći da funkcioniše model u kome je osetno brži rast unutrašnje tražnje od rasta BDP-a omogućavan rastućim udelom deficita tekućih transakcija u BDP-u. S obzirom na presušivanje privatizacionih prihoda i ograničenih mogućnosti daljeg prekomernog zaduživanja u inostranstvu, Srbija mora da se okrene novom modelu privrednog rasta i razvoja koji je proinvesticiono i izvozno orijentisan.*

*U tom smislu, u osnovnom scenariju budućeg razvoja dominacija rasta potrošnje zamenjuje se dominacijom rasta investicija. Ciljani parametri su: podizanje udela fiksnih investicija na 25% u 2015. i 28% u 2020. godini (uz prosečni godišnji rast od 9,7%), redukcija udela potrošnje države u BDP-u sa 20,5% u 2009. na 12,4% u 2020. godini, podizanje udela izvoza robe i usluga u BDP-u, sa 27,6% u 2009. na 65% u 2020. godini, i bitno sužavanje deficita tekućih transakcija u platnom bilansu sa 7,1% u 2010. na 3,3% BDP-a u 2020.*

*Prosečan godišnji relani rast BDP-a bi u tom slučaju iznosio 5,8%, a unutrašnje tražnje 7,7%. Vrednost BDP-a u 2020. dostigla bi 52,7 milijardi evra, ili oko 7,5 hiljada evra po stanovniku. U okviru ove dinamike, do kraja posmatranog perioda produktivnost bi se kumulativno uvećala za 50,4%, a zaposlenost za 16,9% (što odgovara porastu broja zaposlenih za preko 400 hiljada).*

*Srbija u narednih pet godina snosi rizik opterećenja visokim otplatama privatnog duga i svoji neophodni investicioni ciklus mora zasnivati na stranim direktnim investicijama, javnim kreditima i bitnom povećanju udela domaće štednje u finansiranju investicija. Osnovni scenario u periodu do 2020. godine pretpostavlja sticanje statusa kandidata, pa na kraju i člana EU, te korišćenje ekonomskih pogodnosti koje bi ovakav politički razvoj doneo.*

*Kratka komparativna analiza osnovnih makroekonomskih pokazatelja sa uporedivim zemljama, koja je data na kraju ovog poglavlja, potvrđuje da su kvantitativni ciljevi novog modela privrednog rasta i razvoja Srbije do 2020. realno postavljeni. Istovremeno se kroz*

*alternativne scenarije upozorava na opasnosti ukoliko se usled socijalnih i političkih pritisaka prihvati „populistički“ model koji posle kratkog vremena, Srbiju uvodi u još dublju krizu.*



## UVOD

Privreda Srbije se u 2000. godini zatekla sa strukturom koja je zaokružena četvrt veka ranije, tokom druge polovine sedamdesetih. Najteže je stanje u industriji. *Može se izvesti ocena da je industrijska oprema amortizovana i bila svedena na 12%-15% svoje realne vrednosti iz 1989. godine. Strukturno je situacija još i teža jer je zatečena izraubovana oprema, primerena zahtevima tržišta od pre četvrt veka. Iluzorno je bilo shvatanje o niskom stepenu iskorišćenosti kapaciteta koji se može podići obezbeđivanjem dovoljnog obrtnog kapitala radi podizanja stope rasta.* Ona je tražila velika investiciona ulaganja i stvaranje nove strukture.

Zato je problem investicionog ulaganja tesno povezan sa pitanjem privrednog rasta i zapošljavanja. Statistički podaci potkrepljuju ovaj istorijat.

Udeo proizvodnje opreme u ukupnoj industrijskoj proizvodnji je, sa nekadašnjih 17%-18% sveden na 4,5% tokom devedesetih. U strukturi izvoza, u kojoj dominiraju proizvodi nižih faza prerade, promena je još drastičnija.

*U periodu 1991-2000. Srbija je izgubila potencijalni društveni proizvod od preko 150 milijardi evra, ili oko 20 hiljada evra po stanovniku godišnje.* U 2000. godini ostvareni BDP po stanovniku iznosio je nepunih 1.600 evra po stanovniku, u odnosu na potencijalni BDP/p.c, koji je izneo čak 4.100 evra po stanovniku.

To je dovelo do velikog pada standarda za ogromnu većinu ljudi. Skoro potpuno je uništena srednja klasa. Broj siromašnih je naglo porastao. Srbija ne samo da nije napredovala u skladu sa svojim mogućnostima, ona je nazadovala. Zato je došlo do niskih plata, niskih penzija, katastrofalne situacije u zdravstvu, do odlaska mladih i obrazovanih u svet „trbuhom za kruhom“, i do pojave ljudi koji su preživljavali kopajući po kontejnerima. Devizna štednja građana je prosto zbrisana. Poruka ovog uvoda i razmatranja koje sledi jeste prvo, da ostvareni obim investicija 2001-2008. nije mogao da nadoknadi zaostajanje investicija u celini i drugo, da je struktura investicija bila pogrešna. Veći deo sektora razmenljivih dobara ostao je na nivou primerenom tehnologiji i tržištu od pre više od trideset godina. Upravo zbog toga dosadašnji model rasta i makroekonomske ravnoteže je iscrpljen i više ne može da funkcioniše.

## 1. MODEL RASTA I MAKROEKONOMSKE RAVNOTEŽE 2001-2008.

Pri upoređenju sa prosečnim rastom svetske privrede, rast BDP-a u Srbiji bio je brži, ali to nije slučaj kada se uporedi sa rastom u nekim zemljama u bližem okruženju, ili sa ukupnim rastom u zemljama u razvoju. Nedovoljno dinamičan privredni rast (prosečan

godišnji rast BDP-a od 5,4%) – posebno s obzirom na zaostajanje tokom devedesetih i izgubljeni potencijalni društveni proizvod u tom periodu jedan je od razloga zašto Srbija nije stvarala nove komparativne prednosti u međunarodnoj razmeni. Drugi razlog je struktura toga rasta. Izrazito natprosečne stope rasta bruto dodate vrednosti (BDV) imali su sektori: saobraćaj, skladištenje i veze (15,9% godišnje), trgovina (13,9%) i finansijsko posredovanje (5,9%). Sa početnog prosečnog učešća u formiranju BDP-a koje je bilo 17,3% u 2001. godini, u 2008. ova tri sektora učestvovala su u formiranju BDP-a sa skoro 30%; drugim rečima, to su bile glavne komponente privrednog rasta. Povećan je i udeo indirektnih poreza (umanjenih za subvencije) u formiranju BDP-a – sa 12,3% na 16,3% (odnosno, na 16,6% u 2007). Na drugoj strani, sektori u kojima se proizvode materijalna dobra imale su rast BDV duboko ispod proseka: poljoprivreda sa 2,3% godišnje, prerađivačka industrija sa 1% (ukupna industrija 1,2%). Nešto brže, ali i ona ispod proseka rasla je proizvodnja i BDV u građevinarstvu (oko 2% godišnje). Tako je učešće ovih proizvodnih sektora u formiranju ukupnog BDP-a, sa polaznih oko 40% u 2001, smanjeno na oko 31% u 2007. i 2008. godini.

Glavni zaključak koji se tiče naše spoljnotrgovinske neravnoteže i budućeg privrednog rasta proističe iz odnosa rasta i učešća razmenljivih i nerazmenljivih dobara u BDP-u. Odnosno, mogućnosti ekspanzije izvoza, kao pretpostavke rasta BDP-a, te sporijeg rasta uvoza, kao druge pretpostavke svodenja učešća negativnog neto izvoza (deficita robe i usluga) na nivo koji će omogućiti uravnoteženje ukupnog platnog bilansa u promenjenim uslovima u pogledu priliva kapitala spolja. Reč je o tome da su u 2001. *razmenljiva dobra (poljoprivreda, lov šumarstvo i ribarstvo, te prerađivačka industrija) učestvovala u formiranju BDP-a sa 32%, a u 2008. je to učešće palo na ispod 24% (23,7%)*.

Kao strukturni fenomen *time je smanjena ponuda robe za izvoz i povećana tražnja za uvoznom robom, čak i nezavisno od toga što je unutrašnja tražnja (i potrošnja u njenom okviru) rasla brže od BDP-a što je sa svoje strane zahtevalo neprekidno širenje deficita u tekućem delu platnog bilansa*.

Direktan odraz ove strukturne deformacije jeste povećavanje udela deficita robe i usluga (negativnog neto izvoza) u zadovoljavanju ukupne unutrašnje tražnje:

Ovo je konstelacija koja, zaostajanjem rasta proizvodnje i BDV razmenljivih dobara, ograničava rast izvoza i supstituiše udeo domaće ponude na unutrašnjem tržištu ponudom iz uvoza. Sam po sebi ovakav model se može održati dok postoji dovoljan priliv inostranog kapitala koji će, odgovarajućim suficitom u bilansu finansijsko-kapitalnih transakcija, pokriti deficit tekućih transakcija koji se neprekidno širi rastom trgovinskog deficita. *U sve-mu, ostvareni privredni rast svojom strukturom nije obezbeđivao i pretpostavke za budući stabilan razvoj*.

Tabela 1. BDP i domaća tražnja u periodu 2000-2008.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
BDP, tekuće cene mlrd. din.	386,9	768,6	983,8	1.137,6	1.388,1	1.683,5	1.962,1	2.302,2	2.722,5
Neto izvoz robe i usluga	-23,0	-136,3	-193,3	-236,3	-385,2	-330,0	-395,0	-554,0	-641,5
Ukupna domaća tražnja	409,9	904,9	1.177,1	1.373,9	1.773,3	2.013,5	2.357,1	2.856,2	3.363,9
Udeo neto izvoza u BDP-u	-5,9	-17,7	-19,7	-20,8	-27,8	-19,6	-20,1	-24,1	-23,6
Struktura ponude									
Ukupna domaća tražnja	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
BDP	94,4	84,9	83,6	82,8	78,3	83,6	83,2	80,6	80,9
Deficit robe i usluga	5,6	15,1	16,4	17,2	21,7	16,4	16,8	19,4	19,1

## 2. ISCRPLJIVANJE POSTOJEĆEG MODELA RASTA I MAKROEKONOMSKE RAVNOTEŽE NEZAVISNO OD SVETSKE KRIZE

Rast domaće tražnje (7,5% godišnje) i potrošnje (7,3%) tokom proteklog dela prve decenije ovog veka (zaključno sa 2008, u kojoj je izbila kriza) bio je znatno brži od rasta BDP-a (5,4% godišnje), tako da je tokom poslednje dve godine (2007. i 2008) vrednost unutrašnje tražnje premašivala vrednost bruto domaćeg proizvoda za preko 23%. Oko 19% ukupne domaće tražnje zadovoljavano je viškom uvoza nad izvozom, tj. deficitom robe i usluga, koji je rastao po 10,9% godišnje.

Srbija je lider u pogledu udela izdataka za penzije i rashoda za zaposlene (čak i kada je reč o izdacima za odbranu i policiju, koji spadaju u domen kolektivne potrošnje - ovde je reč pretežno o izdacima za plate), a time i u pogledu ukupnog udela javnih izdataka u BDP-u. *U našem slučaju, apsolutni iznosi jesu mali sa gledišta potreba korisnika, ali to nije slučaj zbog restriktivne budžetske politike, već zbog niskog BDP-a per capita. Po tom pokazatelju Srbija je na začelju na kome može i ostati ako politika potrošnje ostane podređena potrebama razvoja. Drugim rečima, ako je alternativa ograničenom rastu zarada njihov rast uz manji broj radnih mesta - udovoljavanje zahtevima za povećavanje raznih vidova javne potrošnje „u skladu“ sa ovim ili onim pravima devalvirace upravo ta prava kroz sporiji privredni rast i inflaciju.*

Sušтина se može opisati i na drugi način: *U ambijentu gotovo neprekidnog predizbornog stanja, karakter javne potrošnje je deformisan tako što je težište njenog delovanja usmereno na uspostavljanje socijalnog mira.*

*Bruto domaće investicije finansirane su pretežno iz inostrane štednje.* U protekle tri godine odnos nacionalne<sup>3</sup> i inostrane štednje u finansiranju investicija iznosio je između 1:2 i 1:3. Perspektive priliva kapitala u narednom periodu imperativno zahtevaju promenu tog odnosa – povećanjem domaće štednje, ili smanjivanjem udela investicija u BDP-u.

No, uprkos povećavanju tekućeg deficita (i njegovog udela u BDP-u) zbog toga, devizne rezerve su rasle. Na kraju 2000. godine devizne rezerve Narodne banke Srbije zatekle su se na nivou od 524 miliona dolara, da bi, neprekidnim rastom, na kraju 2007. dostigle 14,2 milijarde dolara (ili nešto više od 9,6 milijardi evra). Istovremeno, povećane su i devizne rezerve ovlašćenih banaka - sa nivoa od 366 miliona dolara do 1,85 milijardi dolara – tako da su ukupne devizne rezerve krajem 2007. dostigle iznos od 16,1 milijardu dolara, ili 10,9 milijardi evra. Najveći priraštaj ostvaren je u 2006. godini tokom koje su devizne rezerve približno udvostručene.

Glavni činioci istovremenog pokrivanja rastućeg deficita bilansa tekućih transakcija i porasta deviznih rezervi bile su strane direktne investicije - pretežno usmerene na kupovinu preduzeća kroz njihovu privatizaciju - i zaduživanje privatnog sektora. Tako je u 2005. i 2006. već samo neto zaduživanje (srednjeročni i dugoročni krediti), u ukupnoj vrednosti od nešto preko pet milijardi dolara, bilo približno jednako deficitu tekućeg bilansa. Neto priliv stranih direktnih investicija od oko 5,8 milijardi dolara tokom te dve godine bio je „čist višak“ koji je mogao jačati devizne rezerve. U 2007. dolazi do eksplozije deficita tekućeg bilansa, koji je udvostručen i dostigao je 6,3 milijarde dolara ili - račun u evrima je, zbog strukture u našim ekonomskim odnosima sa inostranstvom postao aktuelan – 4,6 milijardi evra. U toj, 2007. godini, strane direktne investicije donele su neto priliv od 2,5 milijardi dolara (zajedno sa portfolio investicijama priliv se popeo na blizu 3,5 milijardi dolara), devizne rezerve su nastavile da rastu, mada nešto sporije: oko 3,4 milijarde dolara, ili 1,3 milijarde evra.

Druga strana medalje je porast zaduženja. U okviru povećanja stanja ukupnog srednjeročnog i dugoročnog duga za 6,1 milijardu evra od kraja 2000. do kraja 2007, dug javnog sektora je smanjen za 3,3 milijarde evra, a privatni dug je povećan za 9,3 milijarde evra (sa 1,1 na 10,4 milijarde). Problemi zbog ovakvog rasta zaduženja nastaju u 2008. godini, nakon izbijanja svetske krize, ali bi se oni - zbog iscrpljivanja resursa za privatizaciju putem prodaje, nepostojanja uslova da se taj priliv kapitala zameni *greenfield* investicijama i visoke stope servisiranja duga – u narednim godinama neizbežno pojavili.

---

3 Sadrži bruto domaću štednju i neto faktorske dohotke i transfere iz inostranstva.

### 3. NOVI MEĐUNARODNI I DOMAĆI AMBIJENT ZA EKONOMSKU POLITIKU

Ekonomska politika Srbije opredeljena je razvojem ekonomske situacije i, sledstveno, ekonomske politike u svetu. Stoga bi u koncipiranju ekonomske politike valjalo imati u vidu nekoliko promena u okruženju u nadolazećim godinama. Navodimo promene koje bi, sa velikom verovatnoćom, mogle da se razviju u 2010. godini, ukoliko to do sada nisu.

**3.1. Prvo, mikroekonomski i makroekonomski rizici biće izraženiji.** Na mikro planu, privredni subjekti će dugo biti opterećeni posledicama sporog oporavka i neizvesnim poslovnim perspektivama. Kapital će pribavljati teže i skuplje (usled njegove oskudice i povećanog rizika), bilo da se orijentišu na tržište hartija od vrednosti (emisije akcija i obveznica) ili na bankarske kredite. Investitori i kreditori će strože ocenjivati potencijalne klijente, što će usporavati razvojne projekte. Na makroekonomskom planu, pokazatelji stanja privrede će, prvo, biti pažljivije sagledavani i, drugo, doći će do pogoršanja pokazatelja eksterne i interne ravnoteže (usled aktuelnog pogoršavanja javnih finansija i eksterne zaduženosti velikog broja zemalja sveta). Drugim rečima, neravnoteže u privredi će biti očiglednije i oštrije kažnjavane od strane međunarodnog finansijskog tržišta.

Drugo, *tokovi prekograničnog kapitala će biti skromniji nego u godinama pre krize.* Veliki gubici finansijskog sektora, pooštavanje regulatornih zahteva u vezi sa njihovim poslovanjem, povratak tradicionalnog (konzervativnijeg) poimanja i načina rukovođenja bankama, dovešće do oseke kapitala na međunarodnom tržištu. Vlade i centralne banke širom sveta „upumpavaju“ novac u svoj nacionalni sistem i preuzimaju vlasništvo nad komercijalnim bankama. Poslovna politika (bar delimično) nacionalizovanih banaka će više biti okrenuta domaćim subjektima, a manje će se orijentisati na plasmane inostranstvu. Postoji mogućnost finansijskog protekcionizma, pošto mnoge vlade pomoć bankama uslovljavaju njihovom orijentacijom ka domaćem tržištu. To ne pogađa samo nove plasmane, već može da dovede do povlačenja već plasiranog kapitala iz zemalja u razvoju, kako bi poslovne banke prekomponovale svoje bilanse u skladu sa novim smernicama. *Kada je reč o Srbiji, dodatni problem – u situaciji kada za ekspanziju greenfield investicija i njihovo usmeravanje u rast BDV razmenljivih dobara nisu stvoreni sistemski i institucionalni uslovi – nastaje zbog iscrpljivanja mogućnosti da se prodajom postojećih društvenih (i državnih) preduzeća obezbedi obilan priliv kapitala kojim je pokrivan rastući spoljnotrgovinski deficit i rast potrošnje brži od rasta BDP-a.* Prema procenama MMF-a, neto tokovi privatnog kapitala u zemlje u razvoju su bili negativni u 2009. godini, s malim šansama za oporavak u 2010. i 2011. godini. Odliv bankarskog kapitala može da dostigne 5% BDP-a u mnogim evropskim zemljama u tranziciji.

Treće, *regulatorni zahtevi na nacionalnom i međunarodnom planu će biti pooštreni.* Što se više budu primećivali znaci oporavka u finansijskom i realnom sektoru, regulativa će

biti stroža (u jeku krize izbegnuto je pooštavanje uslova za finansijsko posredovanje, kako bi se izbegli negativni efekti na realne tokove). Posledice će biti mogućnost manjeg finansijskog leveridža i vezivanje većeg kapitala za finansijske plasmane. U takvim uslovima, pojačaće će se prvi i drugi navedeni efekat (skuplji i oprezniji kapital, te manji međunarodni tokovi kapitala). Povećava se mogućnost da matične države finansijskih insitucija povećaju zahteve za povraćaj kapitala iz država u kojima posluju filijale, što manje razvijene države izlaže riziku naglog povlačenja kapitala. Takođe, plasmani u inostranstvu, naročito u nestabilnim privredama, mogu da zavrede još rizičniji predznak (i izdvajanje većih rezervi), što dodatno demotiviše plasmane banaka u zemlje u razvoju. Dakle, povlačenje kapitala mogu da izazovu egzogeni poremećaji, nepovezani sa bilo kakvim domaćim događajem/šokom u manje razvijenim privredama.

Četvrto, *aktuelna fiskalna relaksacija (deficit budžeta u SAD, Japanu i Velikoj Britaniji veći od 10% BDP-a u 2009. i 2010. godini), tj. širenje budžetskog deficita, neće da potraje duže (od 2009. i 2010. godine)*. Međunarodne institucije navode da je i za 2010. potreban fiskalni stimulus, ali ne propuštaju da naglase da je neophodno da se vodi računa o fiskalnoj održivosti i javnom dugu na srednji i duži rok. Centralni bankari (Bernanki, Triše) idu i korak dalje i tvrde da centralne banke obustavljaju kupovinu državnih obveznica i da je neophodno odmah povesti računa o fiskalnom deficitu. Težnje da se javne finansije dovedu u red pretpostaviće, u svakom slučaju, porast referentnih (državnih) kamatnih stopa u srednjem roku (u 2010. ili 2011. godini). Treba imati u vidu da je već u prvom kvartalu 2009. uočeno slabije interesovanje investitora za državne obveznice vodećih svetskih privreda, što ukazuje na mogućnost porasta kamatnih stopa i u 2010. godini. To će, sa svoje strane, da dovede do porasta ostalih tržišnih kamatnih stopa, što će opteretiti krhki privredni oporavak. Takođe, da bi privukle inostrani kapital, manje razvijene zemlje bi mogle da podignu svoje kamatne stope, što bi moglo da dovede do opšteg trenda povećanja referentnih (pa i tržišnih) kamatnih stopa.

Peto, *borba sa recesijom, padom izvoza, povećanom nezaposlenošću u svetu, može da podstakne vlade i centralne banke nekih zemalja na (konkurentsku) deprecijaciju nacionalnih valuta*, što može da dovede do pojačanog protekcionizma, trgovinskih ratova i rastuće nestabilnosti u međunarodnim ekonomskim odnosima.

**3.2.** Ekonomska politika Srbije će, pored navedenih činilaca u međunarodnom okruženju, biti opredeljena i domaćim nasleđenim problemima i budućim izazovima.

*Prvo, inflacija u Srbiji će prema međunarodnim standardima verovatno biti relativno visoka*. Ovakav zaključak proizlazi iz činjenica da predstoji deregulacija elektroprivrede, da struktura tržišta finalnih proizvoda generiše rast cena i da je rast regulisanih cena nepredvidiv. U svetu je u 2009. bila prisutna deflacija (oporavak cena, tj. prelazak u zonu

inflacije u razvijenim zemljama, očekuje se tek u 2010. godini), što umanjuje uvezene inflatorne pritiske, s jedne strane, ali čini srpsku inflaciju relativno većom, s druge strane.

*Drugo, perspektive oporavka realnog sektora su neizvesne.* Porast nezaposlenosti i pad zarada može da izazove šire socijalne probleme, političke potrese i orijentaciju vlade na ostvarivanje kratkoročnih (populističkih) ciljeva. Razvoj navedenih događaja bi povećao rizik zemlje, što se dalje reflektuje na cenu kapitala, investiranje i stabilnost i razvoj privrede.

*Treće, bez reforme javnog sektora, budžetski deficit i javni dug bi rasli.* Oporavak privrede i uvođenje sive ekonomije u zvanične okvire popravili bi sliku na prihodnoj strani budžeta, a glavni izazovi za kreatore ekonomske politike ostaju na rashodnoj strani budžeta.

*Četvrto, spoljni dug raste* i na srednji i duži rok (ne) mogućnost servisiranja dugova predstavlja veliku pretnju privrednoj stabilnosti i rastu.

## 4. NAJVAŽNIJI STABILIZACIONI I RAZVOJNI IZAZOVI

### PRETPOSTAVKE I NAPOMENE

*Gljučna pretpostavka jeste da više neće moći da funkcioniše model rasta i ravnoteže u kome je osetno brži rast unutrašnje tražnje i potrošnje od rasta BDP-a omogućavan rastućim deficitom u razmeni robe i usluga sa inostranstvom i rastućim udelom deficita tekućih transakcija platnog bilansa u BDP-u. Obilnim prilivom kapitala od prodaje preduzeća i rastućeg privatnog duga prema inostranstvu taj deficit je ranije pokrivan uz porast deviznih rezervi.*

Kako sada stvari stoje, ponuda kredita će biti skuplja i restriktivnija u pogledu drugih uslova. Za ekspanziju *geenfield* investicija i njihovo pretežno usmeravanje u sektore razmenljivih dobara (uravnoteženje platnog bilansa zahtevaće sada ekspanziju izvoza i sporiji rast uvoza – dakle, supstituciju dela priliva kapitala izvozom i supstituciju dela uvozne ponude domaćom ponudom) postoje dva prethodna uslova. *Prvi su investicije u neophodnu infrastrukturu, a drugi je pitanje vlasništva nad građevinskim zemljištem – što je deo reformi javnog sektora.*

Postoje i neka pitanja koja nisu vezana za sistemske promene i reforme.

Jedno je pitanje da li će se održati aranžman sa MMF-om nakon četvrte ili neke potonje revizije. Drugo je pitanje kada se može očekivati pouzdani izlazak iz svetske ekonomske

krize, od čega zavise i naši spoljnoekonomski odnosi i dinamika privredne aktivnosti (dinamika BDP-a).

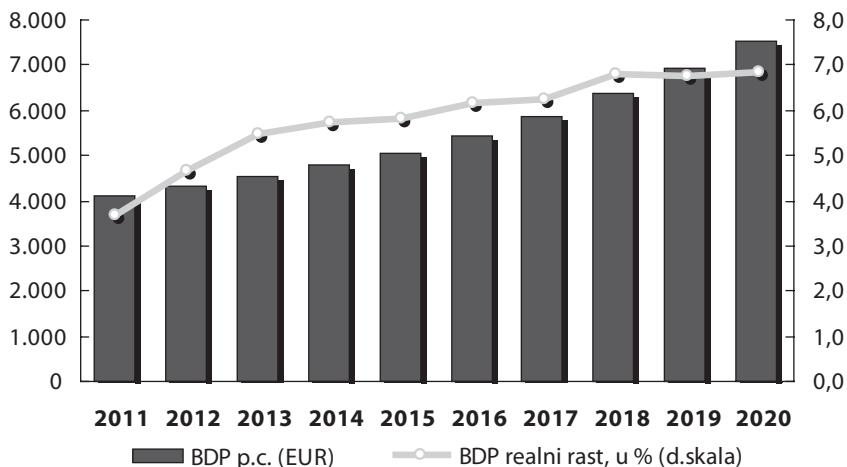
Kada je reč o prvom pitanju, ovde se polazi od toga da će aranžman preživeti i – zajedno sa njim – pretpostavka o „izloženosti“ u pogledu kreditnog priliva u 2010. i 2011. godini. Posledice „pada“ aranžmana (v. tačku 7) dato je više kao upozorenje šta nas očekuje u slučaju odsustva neizbežnih reformi i pokušaja podsticanja rasta standarda i uspostavljanja ravnoteže na dosadašnji način.

Ono što je imperativ za svaki scenario rasta jeste bitno sužavanje deficita tekućih transakcija u platnom bilansu – a to znači i **sporiji rast unutrašnje tražnje od rasta BDP-a**.

## 5. OSNOVNI SCENARIO

U suštini, ovaj scenario u periodu do 2020. pretpostavlja sticanje statusa kandidata, pa na kraju i člana EU, te korišćenje ekonomskih pogodnosti koje bi ovakav politički razvoj doneo.

Grafikon 1. Projekcija kretanja bruto domaćeg proizvoda, 2011-2020.



**Ugrađena je prosečna stopa rasta BDP-a za period 2011-2020. od 5,8%.** Po godinama ona je projektovana kao rezultat procenjenog rasta glavnih komponenti formiranja BDP-a, i to sa njihovim prosečnim rastom:



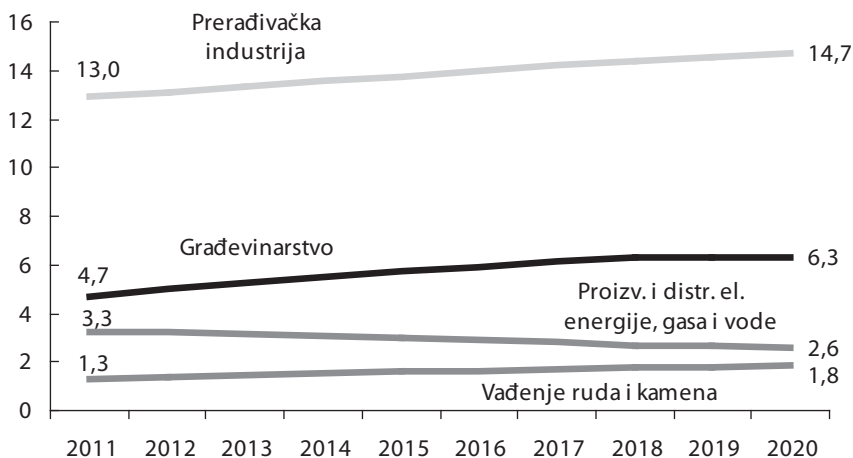
**Tabela 2. Procenjena prosečna stopa rasta glavnih komponenti formiranja BDP-a u periodu 2011-2020.**

Sektor	Prosečni rast u %
Poljoprivreda, lov i šumarstvo; ribarstvo	3,4%
Industrija - ukupno	6,9%
Vađenje ruda i kamena	10,0%
Prerađivačka industrija	7,3%
- Proizvodnja hrane i pića	4,1%
- Prerađivačka, bez proizvodnje hrane i pića	8,5%
Proizv. i distr. el. energije, gasa i vode	3,1%
Građevinarstvo	9,7%
Usluge	5,5%
Trgovina na veliko i malo, opravke	10,2%
Saobraćaj, skladištenje i veze	7,0%
Poslovi s nekretninama, iznajmljivanje	4,4%
Ostale usluge	2,0%

Napomena: ugrađena je pretpostavka da indirektni porezi rastu po istoj stopi kao i bruto dodata vrednost.

Rezultat je povećanje udela razmenljivih proizvoda u BDP-u sa 30,7% u 2009, na 33,1% u 2020. godini, i to uprkos nižoj prosečnoj stopi i padu udela poljoprivrede – sa 9,6% u 2009. godini, na 7,6% u 2020. Naime, udeo industrije i građevinarstva, uzetih zajedno, povećava se sa 21,1% na 25,5% (u čemu industrije sa 17,4% na 18,5% i građevinarstva sa 3,7% na 6,9%); na drugoj strani, udeo usluga pada sa 55,3% na 52,9%.

**Grafikon 2. Industrija i građevinarstvo, % BDP-a**



Dinamički, rast BDP-a se ubrzava kroz vreme. Procena je da će efekti krize biti snažno ispoljeni u 2010. i pored finansijskih „injekcija“ od strane pojedinih država i EU, što će se - ako se ima u vidu i njegova struktura – odraziti na odlaganje osetnijeg oporavka privredne dinamike u Srbiji te da će BDP porasti za samo 1,5%. U odnosu na procene sa početka 2010. godine, sagledavanjem kretanja deviznog kursa, pojedinih pozicija u platnom bilansu i stanja deviznih rezervi tokom prvog polugodića 2010. projektovana vrednost BDP-a u evrima korigovana je naniže lančano do kraja posmatranog perioda<sup>4</sup>. Tako se računa da će vrednost BDP-a Srbije u 2020. godini izneti 52,7 milijardi evra, ili oko 7,5 hiljada evra po stanovniku.

*U narednim godinama rast se postepeno ubrzava i to je uslovljeno dinamikom investicija.* Fiksne investicije su, prema proceni, u 2009. realno opale za 25% i već je propuštena prilika da se barem polovina tog pada nadoknadi u 2010 (to bi zahtevalo njihov realni rast između 16% i 17%). Može se proceniti da će taj rast (ako ga i bude) ostati na jednocifrenoj stopi.

U 2011. godini stopa rasta BDP-a ostaje ispod 4%, da bi se do 2015. popela do proseka za ceo period (5,8%), a u drugom petogodištu premašila granicu od 6%, krećući se od 6,1% u 2016. do 6,9% u 2020 (vrednost BDP-a u 2020. iznela bi 52,7 milijardi evra. U okviru ove dinamike, do kraja posmatranog perioda (2020. godine) produktivnost bi se kumulativno uvećala za 50,4%, a zaposlenost za 16,9% (tj. kod radnog stanovništva za 419 hiljada).

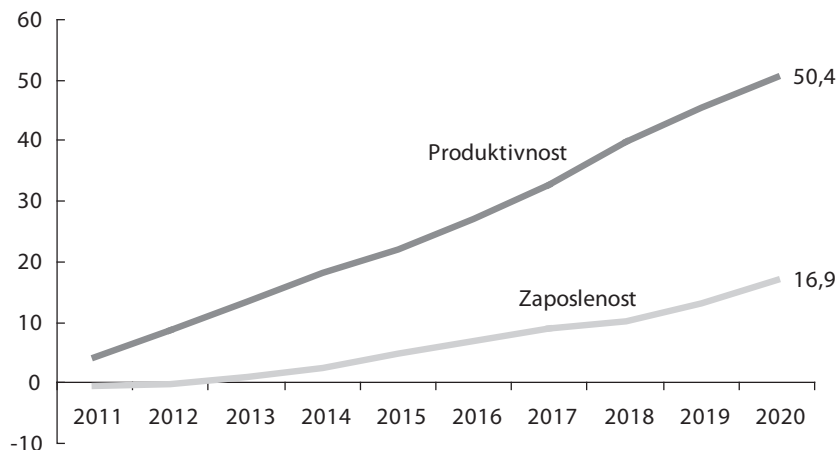
Raspoloživa sredstva za upotrebu BDP-a zavise od zbira vrednosti BDP-a i deficita robe i usluga (negativni neto-izvoz). Udeo spoljnotrgovinskog deficita u BDP-u opada sa 15,5%, koliko je izneo u 2009. godini i 15,3% na koliko ga procenjujemo u 2010, na 14,5% u 2011. Zatim se svake godine smanjuje po pola procentnog poena do 2016, u kojoj se zaustavlja na 12% i na tom nivou ostaje do 2020. (apsolutna vrednost se 2011-2015. kreće oko 4,5 milijardi evra, da bi u 2020. dostigla 6,3 milijarde evra).

Redukcija udela deficita robe i usluga (negativni neto-izvoz) u BDP-u osnovni je faktor redukcije udela deficita tekućih transakcija platnog bilansa u BDP-u. Sa ovde ciljanim udelima neto-izvoza, deficit tekućih transakcija se, sa 7,1% BDP-a u 2010, spušta na 3,3% BDP-a u 2020. godini.

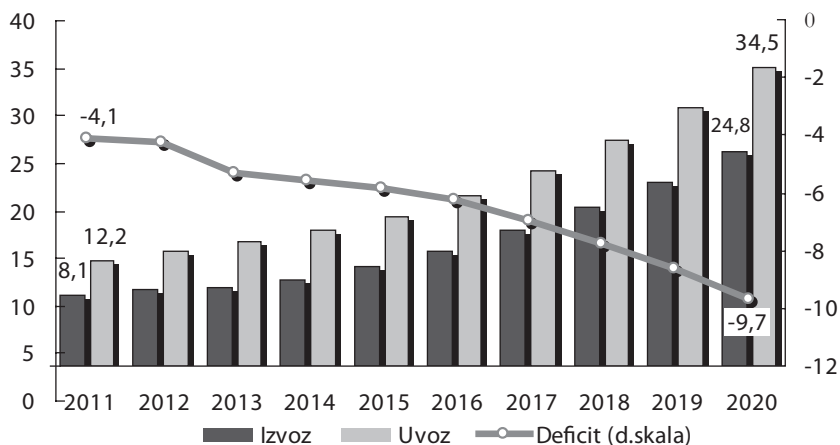
---

4 Pored toga, za 2010. je takođe naniže revidiran i kreditni saldo za 500 miliona evra samo zbog zamene salda kratkoročnih kredita (banaka) sa ranije procenjenog neto priliva od 200 miliona evra novom procenom o neto odlivu u iznosu od 300 miliona evra te priliv od stranih direktnih investicija za 500 do 600 miliona evra. Time se ranije predviđeni porast deviznih rezervi tokom 2010. od 530 miliona evra (u čemu je bilo sadržano i povlačenje punog iznosa kredita od MMF-a) zamenjuje njihovim smanjenjem za 670 miliona evra. Smanjenje izloženosti banaka prema inostranstvu u domenu dugoročnih kredita dalje povećava ovaj iznos (mada se on može i smanjiti povlačenjem odobrenih a nepovučenih sredstava). MMF-a Smanjenje ocenjenog stanja deviznih rezervi na kraju 2010. godine smanjuje i vrednost BDP-a izraženog u evrima u toj godini: pri rastu BDP-a za 1,5% u stalnim cenama, njegova vrednost u evrima se, u odnosu na prethodnu godinu, smanjuje za 2,4%.

**Grafikon 3. Zaposlenost i produktivnost, kumulativni rast u %, 2010=0**



**Grafikon 4. Vrednost robne razmene, u mlrd. EUR**

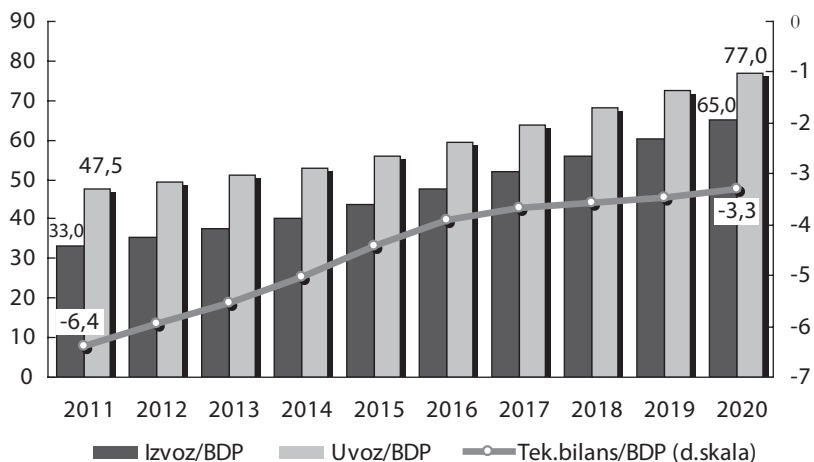


**Dva glavna ciljana parametra u platnom bilansu su:**

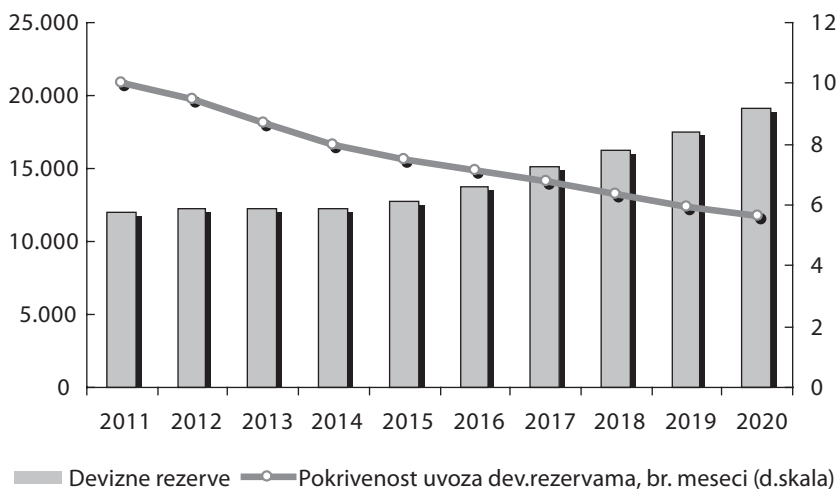
- **podizanje udela izvoza robe i uluga u BDP-u, sa 27,6% u 2009, na 65% u 2020. godini** (preko 33% u 2011, 40% u 2014, 43,5% u 2015 i 52% u 2017. U ostalim godina-ma učešće se podiže proporcionalno odnosu dva ciljana učešća;
- **ograničavanje smanjenja pokrivača uvoza robe i usluga deviznim rezervama** – ono je u 2009. iznosilo 11 meseci i postepeno se redukuje (shodno smanjivanju rizika

u pogledu eksterne likvidnosti) na oko šest meseci krajem posmatranog perioda (ali ne bitno ispod toga).

**Grafikon 5. Deficit tekućih transakcija, % BDP-a**



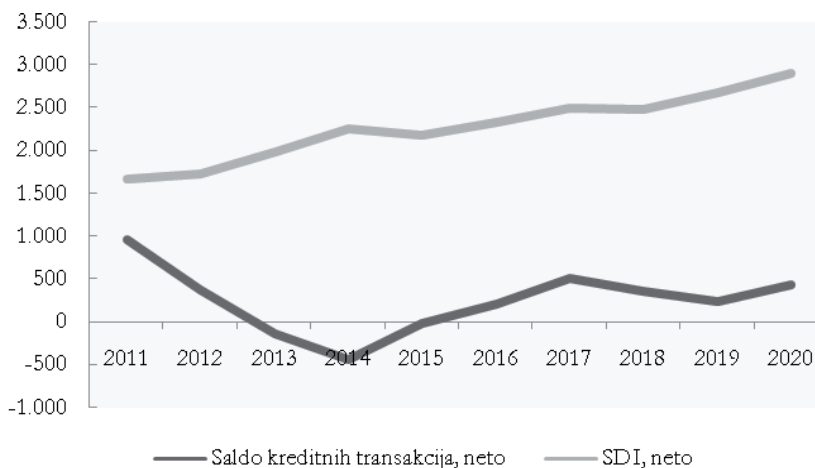
**Grafikon 6. Devizne rezerve, u milionima EUR**



Konstrukcija je da u periodu 2011-2020. neto priliv od stranih direktnih investicija iznese 22,7 milijardi evra (kumulativni iznos deficita tekućih transakcija u tom periodu je oko 17 milijardi evra; nije se računalo sa eventualnim donacijama, koje bi olakšale situaciju).

Bruto priliv dugoročnih kredita za deset godina izneo bi 51,1 milijardu evra. Od toga su kao krediti sa državnom garancijom („javni krediti“), sa određenim grace periodima, dužim rokovima otplate i nižom kamatom u odnosu na privatne kredite ukalkulisani (ali bez stvarnog osnova u već aranžiranim kreditima) u iznosu od 8,4 milijarde evra. Iznos salda ukupnih priliva i otplata glavnice dugoročnih kredita u godinama 2012–2015. je negativan (ukupan iznos većih otplata je oko jednu milijardu evra), a ukupan saldo kamata u celoj deceniji oko 12,3 milijarde evra.

**Grafikon 7. Neto prirast kredita i stranih direktnih investicija (SDI), mil. EUR**



Zbog već korišćenih kredita koji dospevaju na naplatu (uključujući i otplate glavnice MMF-u) zaključno sa 2014, stopa servisiranja duga<sup>5</sup> ostaje u zoni iznad 40%. Ispod 30% se spušta tek u 2017. godini, a na „magičnu“ granicu od 25% se spušta u 2019.<sup>6</sup>

Sušтина je u sledećem: **Srbija u narednih pet godina snosi rizik opterećenja visokim otplatama privatnog duga i svoj neophodni investicioni ciklus mora zasnivati na stranim direktnim investicijama, javnim kreditima i - bitnom povećanju udela domaće štednje u finansiranju investicija.**

Rast BDP-a je, kao što se videlo, zasnovan na povećanju udela razmenljivih dobara u njegovoj strukturi i projekcijama njegovih komponenti pod tom pretpostavkom. To je,

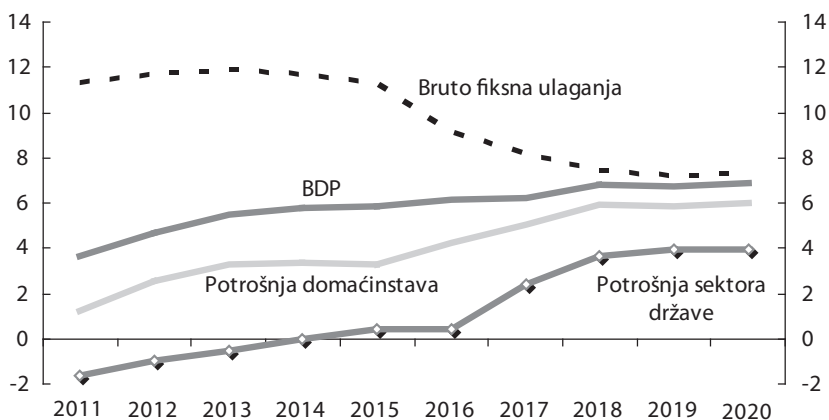
<sup>5</sup> Stopa servisiranja duga predstavlja udeo otplata glavnice i kamate u izvozu robe i usluga.

<sup>6</sup> Za privatni sektor banke i preduzeća) ovde je ukalkulisani dug na 5 godina, sa godišnjom kamatnom stopom od 7,1%. Mogu se napraviti računici i sa drugim rokovima i kamatama, uključujući i promenljive kamatne stope, različite u svakoj godini. Tako, ako bi se za privatni dug za ceo period ukalkulisala za 1 procentni poen veća kamata (8,1%), suma otplata se povećava za oko milijardu evra.

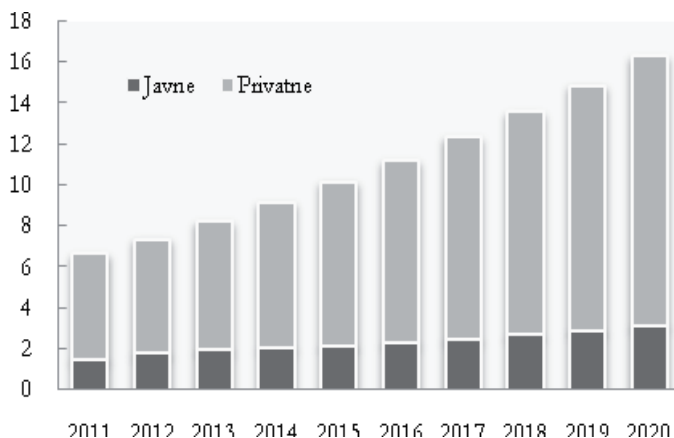
pored visokog nivoa izvoznog cilja - što povlači visoke stope rasta vrednosti izvoza (u evrima) - postepenim povećavanjem do 14% na kraju prve polovine posmatranog perioda i stabilizacijom rasta na oko 16,5% u drugoj polovini. U skladu s tim i stopa rasta uvoza se penje na oko 11% u 2015, zatim na 13% u 2016. i stabilizuje na 15% u preostalim godinama do 2020.

Okavko visoke stope rasta uvoza potrebne su zbog **promena u strukturi upotrebe BDP-a**. U toj strukturi, dominacija rasta potrošnje zamenjuje se dominacijom rasta investicija.

Grafikon 8. Realni rast BDP-a, potrošnje i investicija, u %



Grafikon 9. Bruto domaće investicije, mlrd. EUR



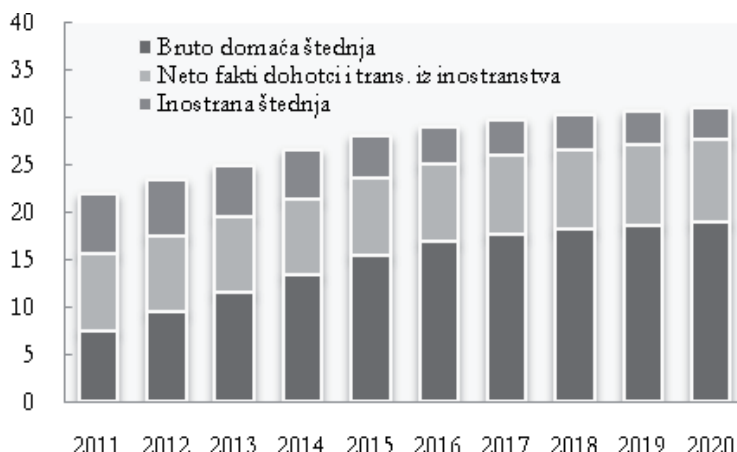
O jednom ciljanom parametru u strukturi upotrebe BDP-a – o smanjenju udela negativnog neto izvoza već je bilo reči. Drugi **ciljani parametar je podizanje udela fiksnih investicija do 25% u 2015. i do 28% u 2020. godini**. Implikacija su realne stope rasta investicija između 10% i 11% zaključno sa 2015. godinom i njihov rast između 7% i 9% posle toga, što je znatno brži rast od rasta ukupne domaće tražnje i brži od rasta BDP-a. Prosečan realni rast 2011-2020. godine je 9,66% godišnje (za dve trećine brže od rasta BDP-a). Vrednost tih investicija bi se, sa 4,9 milijardi evra u 2009. (procena), podigla na oko 9 milijardi evra u 2015. i na skoro 15 milijardi evra u 2020.

Pri tome bi se udeo bruto domaće štednje u bruto investicijama, sa oko 14% u 2009, popeo na blizu 55% u 2015. i na 61% u 2020. godini.

Finalna unutrašnja tražnja - zbog redukcije udela negativnog neto izvoza raste sporije od BDP-a; prosečne godišnje stope rasta za period 2011-2020. su:

- BDP 5,8%
- Unutrašnja finalna tražnja 4,7%
- Investicije 9,7%
- Potrošnja 3,5%

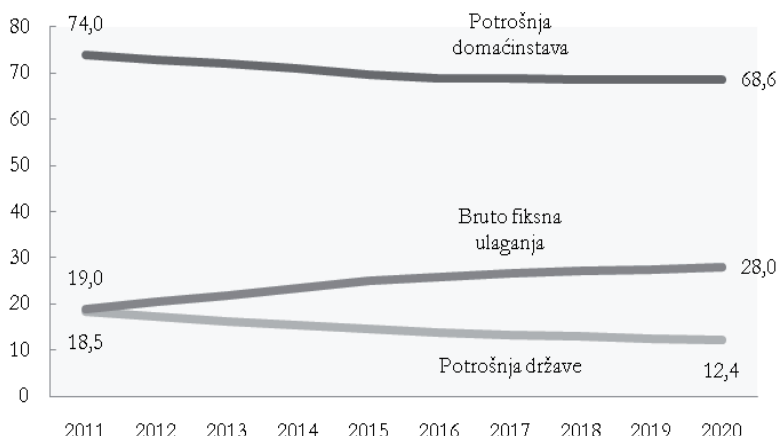
**Grafikon 10. Bruto domaće investicije, % BDP-a**



Kada se ciljaju investicije i neto-izvoz, potrošnja je rezidualna stavka u okviru finalne tražnje. Njen udeo u BDP-u, sa 96,7% u 2009, pada na 84,5% u 2015. i na 81% u 2019. i 2020. godini.

*Ekonomska politika u vezi sa njenom podelom na potrošnju domaćinstava i potrošnju države u pogledu dinamike mora obezbediti prednost prvoj, odnosno onom delu koji se finansira iz zarada koje treba da prate rast produktivnosti. U tom smislu se cilja i potrošnja države<sup>7</sup>.*

**Grafikon 11. Potrošnja (domaćinstava i države) i bruto fiksna ulaganja, % BDP-a**



**Cilj je redukcija udela potrošnje države u BDP-u** – sa 20,5% u 2009, po jedan procentni poen svake godine do 2013. godine. Zatim se redukcija ublažava, tako da bi učešće u 2015. iznelo 14,8% i u 2020. 12,4%. Implikacija je realno opadanje potrošnje države, grubo uzevši, za oko 1,5% u 2011, zatim do 1% zaključno sa 2013. godinom. Potom sledi blagi rast ispod 0,5% do 2016. i rast od prosečno 3,5% u poslednje četiri godine. Time se u okviru ukupne potrošnje stvara prostor da potrošnja domaćinstava raste u 2011. za 1,3%, u 2012 za oko 2,5%, u naredne četiri godine između 3% i 4%, da bi se taj rast do kraja ubrzavao i u poslednje tri godine dostigao oko 6%.

*Naličje svih ovih kretanja ogleda se u bilansu javne potrošnje.* U model nije ugrađen konsolidovani bilans nego republički budžet, ali – pod pretpostavkom da se bitno ne menja struktura prihoda (posebno udeo indirektnih poreza) – **deficit budžeta** bi, sa udela od 3,3% BDP-a u 2009. godini, bio sveden na 1,6% u 2015. godini; dakle, bio bi relativno prepolovljen.

Svi ovi nalazi mogu se videti i u tabelarnim priložima.

<sup>7</sup> Kao potrošnja države ovde se podrazumeva zbir kolektivne **potrošnje države** (koja je po definiciji komponenta upotrebe BDP-a po SNA sistemu) i individualne potrošnje države (zdravstvo, obrazovanje i sl.) koja je deo ukupne lične potrošnje kao komponente upotrebe BDP-a po SNA sistemu. Odatle, ovde se kao **potrošnja domaćinstava** podrazumeva agregat lične potrošnje umanjene za individualnu potrošnju države.



Tabela 3. Projekcija bruto domaćeg proizvoda, 2011-2020. (osnovni scenarij)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>BDP u mil. €, tekući kurs</b>	30.268,2	31.475,1	32.969,9	34.614,6	36.356,2	38.679,2	41.613,5	45.009,1	48.667,7	52.671,5
BDP tekuće cene, mrd. din.	3.285,6	3.587,4	3.925,2	4.285,8	4.656,9	5.051,8	5.486,2	5.989,6	6.537,4	7.141,7
Domaća tražnja	3.762,0	4.089,7	4.455,1	4.843,0	5.239,1	5.658,1	6.144,5	6.708,4	7.321,9	7.998,7
Potrošnja	3.039,2	3.246,6	3.473,8	3.707,2	3.935,1	4.193,0	4.512,4	4.899,5	5.321,4	5.784,8
Potrošnja domaćinstava	2.431,3	2.618,8	2.826,1	3.038,6	3.245,9	3.485,8	3.771,7	4.114,9	4.487,9	4.899,2
Potrošnja sektora države	607,8	627,8	647,7	668,6	689,2	707,3	740,6	784,6	833,5	885,6
Investicije	722,8	843,0	981,3	1.135,7	1.303,9	1.465,0	1.632,1	1.808,9	2.000,4	2.213,9
Bruto fiksna ulaganja	624,3	735,4	863,5	1.007,2	1.164,2	1.313,5	1.467,6	1.629,2	1.804,3	1.999,7
Promene zaliha	98,6	107,6	117,8	128,6	139,7	151,6	164,6	179,7	196,1	214,3
Neto izvoz robe i usluga	-476,4	-502,2	-529,9	-557,2	-582,1	-606,2	-658,3	-718,8	-784,5	-857,0
Neto izvoz robe i usluga, u mil.€	-4.388,9	-4.406,5	-4.450,9	-4.499,9	-4.544,5	-4.641,5	-4.993,6	-5.401,1	-5.840,1	-6.320,6
<b>Realne stope rasta, u %</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>BDP</b>	<b>3,7</b>	<b>4,7</b>	<b>5,5</b>	<b>5,7</b>	<b>5,8</b>	<b>6,1</b>	<b>6,2</b>	<b>6,8</b>	<b>6,8</b>	<b>6,9</b>
Domaća tražnja	2,3	3,5	4,3	4,5	4,5	4,8	5,4	5,9	5,9	6,0
Potrošnja	0,7	1,9	2,6	2,8	2,7	3,6	4,6	5,5	5,6	5,7
Potrošnja domaćinstava	1,3	2,6	3,3	3,4	3,3	4,3	5,1	5,9	5,9	6,0
Potrošnja sektora države	-1,6	-1,0	-0,6	0,0	0,4	0,4	2,4	3,6	3,9	3,9
Investicije	10,0	10,5	10,9	10,8	10,5	8,7	7,8	7,2	7,0	7,1
Bruto fiksna ulaganja	11,3	11,6	11,9	11,7	11,3	9,1	8,1	7,4	7,2	7,3
<b>Učešće u BDP, u %</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Domaća tražnja	114,5	114,0	113,5	113,0	112,5	112,0	112,0	112,0	112,0	112,0
Potrošnja	92,5	90,5	88,5	86,5	84,5	83,0	82,3	81,8	81,4	81,0
Potrošnja domaćinstava	74,0	73,0	72,0	70,9	69,7	69,0	68,8	68,7	68,7	68,6
Potrošnja sektora države	18,5	17,5	16,5	15,6	14,8	14,0	13,5	13,1	12,8	12,4
Investicije	22,0	23,5	25,0	26,5	28,0	29,0	29,8	30,2	30,6	31,0
Bruto fiksna ulaganja	19,0	20,5	22,0	23,5	25,0	26,0	26,8	27,2	27,6	28,0
Promene zaliha	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Neto izvoz robe i usluga	-14,5	-14,0	-13,5	-13,0	-12,5	-12,0	-12,0	-12,0	-12,0	-12,0
<b>Pomoćne veličine</b>										
Kurs EUR/RSD	108,5	114,0	119,1	123,8	128,1	130,6	131,8	133,1	134,3	135,6
Potrošačke cene (godišnji prosek)	5,5	5,0	4,5	4,0	3,5	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0

Tabela 4. Projekcija platnog bilansa, 2011-2020. (osnovni scenario)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>A. TEKUĆE TRANSAKCIJE</b>										
<b>Izvoz robe (f.o.b.)</b>	<b>8.094</b>	<b>8.941</b>	<b>8.967</b>	<b>10.038</b>	<b>11.466</b>	<b>13.337</b>	<b>15.688</b>	<b>18.279</b>	<b>21.291</b>	<b>24.821</b>
Izvoz usluga	1.895	2.134	3.401	3.808	4.349	5.059	5.951	6.933	8.076	9.415
<b>Izvoz robe i usluga</b>	<b>9.989</b>	<b>11.075</b>	<b>12.369</b>	<b>13.846</b>	<b>15.815</b>	<b>18.396</b>	<b>21.639</b>	<b>25.212</b>	<b>29.366</b>	<b>34.236</b>
Uvoz robe (f.o.b.)	12.221	13.159	14.297	15.594	17.306	19.582	22.638	26.021	29.926	34.474
Uvoz usluga	2.157	2.322	2.523	2.752	3.054	3.456	3.995	4.592	5.281	6.084
Uvoz robe i usluga	14.377	15.481	16.820	18.346	20.359	23.038	26.633	30.613	35.207	40.557
<b>SALDO ROBE</b>	<b>-4.127</b>	<b>-4.218</b>	<b>-5.329</b>	<b>-5.556</b>	<b>-5.840</b>	<b>-6.245</b>	<b>-6.949</b>	<b>-7.742</b>	<b>-8.635</b>	<b>-9.652</b>
<b>SALDO ROBE I USLUGA</b>	<b>-4.389</b>	<b>-4.407</b>	<b>-4.451</b>	<b>-4.500</b>	<b>-4.545</b>	<b>-4.642</b>	<b>-4.994</b>	<b>-5.401</b>	<b>-5.840</b>	<b>-6.321</b>
Dohodak - rashodi	1.361	1.432	1.525	1.597	1.638	1.740	1.769	1.875	1.971	2.048
Plaćene kamate	1.032	1.090	1.167	1.221	1.242	1.320	1.317	1.386	1.442	1.476
Dohodak - prihodi	493	513	537	564	592	630	678	733	793	858
<b>DOHODAK - SALDO</b>	<b>-868</b>	<b>-919</b>	<b>-988</b>	<b>-1.033</b>	<b>-1.045</b>	<b>-1.110</b>	<b>-1.091</b>	<b>-1.142</b>	<b>-1.178</b>	<b>-1.190</b>
<b>TEKUĆI TRANSFERI - NETO</b>	<b>3.320</b>	<b>3.452</b>	<b>3.616</b>	<b>3.797</b>	<b>3.988</b>	<b>4.242</b>	<b>4.564</b>	<b>4.937</b>	<b>5.338</b>	<b>5.777</b>
- doznake	2.668	2.774	2.906	3.051	3.205	3.409	3.668	3.967	4.290	4.643
<b>SALDO TEKUĆEG BILANSA</b>	<b>-1.937</b>	<b>-1.873</b>	<b>-1.823</b>	<b>-1.736</b>	<b>-1.602</b>	<b>-1.509</b>	<b>-1.521</b>	<b>-1.607</b>	<b>-1.680</b>	<b>-1.733</b>
<b>B. KAPITALNO FINANSIJSKE TRANSAKCIJE</b>										
Dugoročni krediti - priliv	4.021	4.105	4.362	4.635	4.717	5.348	5.586	5.976	6.297	6.057
- Javni sektor	1.600	800	900	1.000	900	900	800	800	700	700
- Banke	303	472	495	519	545	580	624	675	730	790
- Preduzeća	2.119	2.833	2.967	3.115	3.272	3.868	4.161	4.501	4.867	5.267
Dugoročni krediti - plaćanje	3.153	3.853	4.686	5.236	4.855	5.197	5.166	5.644	6.022	5.432
<b>NETO PRILIV DUGOR. I SRED. KREDITA</b>	<b>869</b>	<b>251</b>	<b>-324</b>	<b>-602</b>	<b>-137</b>	<b>152</b>	<b>420</b>	<b>332</b>	<b>275</b>	<b>625</b>
SALDO KREDITNIH TRANSAKCIJA	955	375	-133	-440	-22	205	508	352	231	424
DIREKTNE INVESTICIJE - NETO	1.665	1.731	1.978	2.250	2.181	2.321	2.497	2.475	2.677	2.897
SALDO KAPITALNO-FINAN. BILANSA	2.620	2.106	1.846	1.810	2.161	2.525	3.005	2.828	2.908	3.321
Greške i propusti	-82	-33	-23	-74	-59	-16	-84	-21	-28	12
<b>C. DEVIZNE REZERVE - PROMENA</b>	<b>600</b>	<b>200</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>500</b>	<b>1.000</b>	<b>1.400</b>	<b>1.200</b>	<b>1.200</b>	<b>1.600</b>
<b>Pomoćne veličine</b>										
	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Izvoz robe i usluga, rast u %	7,6	10,9	11,7	11,9	14,2	16,3	17,6	16,5	16,5	16,6
Uvoz robe i usluga, rast u %	3,7	7,7	8,6	9,1	11,0	13,2	15,6	14,9	15,0	15,2

<b>Udeo izvoza roba i usluga u BDP, u %</b>	<b>33,0</b>	<b>35,2</b>	<b>37,5</b>	<b>40,0</b>	<b>43,5</b>	<b>47,6</b>	<b>52,0</b>	<b>56,0</b>	<b>60,3</b>	<b>65,0</b>
Udeo uvoza roba i usluga u BDP, u %	47,5	49,2	51,0	53,0	56,0	59,6	64,0	68,0	72,3	77,0
<b>Udeo salda roba i usluga u GDP</b>	<b>-14,5</b>	<b>-14,0</b>	<b>-13,5</b>	<b>-13,0</b>	<b>-12,5</b>	<b>-12,0</b>	<b>-12,0</b>	<b>-12,0</b>	<b>-12,0</b>	<b>-12,0</b>
<b>Udeo salda tekućeg bilansa u GDP</b>	<b>-6,4</b>	<b>-6,0</b>	<b>-5,5</b>	<b>-5,0</b>	<b>-4,4</b>	<b>-3,9</b>	<b>-3,7</b>	<b>-3,6</b>	<b>-3,5</b>	<b>-3,3</b>
<b>Devizne rezerve</b>	<b>12.000</b>	<b>12.200</b>	<b>12.200</b>	<b>12.200</b>	<b>12.700</b>	<b>13.700</b>	<b>15.100</b>	<b>16.300</b>	<b>17.500</b>	<b>19.100</b>
<b>Stanje duga u EUR</b>	<b>24.212</b>	<b>24.764</b>	<b>24.740</b>	<b>24.338</b>	<b>24.401</b>	<b>24.752</b>	<b>25.472</b>	<b>26.104</b>	<b>26.678</b>	<b>27.604</b>
Stari dug	14.983	12.725	10.607	8.722	7.520	6.368	5.707	5.094	4.670	4.284
Novo zaduženje	7.147	9.656	11.451	12.734	13.798	15.103	16.183	17.128	17.826	18.837
Kratkoročni dug	2.082	2.382	2.682	2.882	3.082	3.282	3.582	3.882	4.182	4.482
Stopa servisiranja duga, u %	41,9	44,6	47,3	46,6	38,6	35,4	30,0	27,9	25,4	20,2
Spoljni dug/izvoz roba i usluga	242,4	223,6	200,0	175,8	154,3	134,6	117,7	103,5	90,8	80,6
Spoljni dug/BDP	80,0	78,7	75,0	70,3	67,1	64,0	61,2	58,0	54,8	52,4

Tabela 5. Bilans štednje i investicija

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BDP (mlrd. din), tekuće cene	3.285,6	3.587,4	3.925,2	4.285,8	4.656,9	5.051,8	5.486,2	5.989,6	6.537,4	7.141,7
BDP (mil. €), tekući kurs	30.268,2	31.475,1	32.969,9	34.614,6	36.356,2	38.679,2	41.613,5	45.009,1	48.667,7	52.671,5
Inflacija (CPI) - kraj perioda	5,0	5,0	4,0	4,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
BDP	3,7	4,7	5,5	5,7	5,8	6,1	6,2	6,8	6,8	6,9
<b>Bruto domaća štednja</b>	<b>7,5</b>	<b>9,5</b>	<b>11,5</b>	<b>13,5</b>	<b>15,5</b>	<b>17,0</b>	<b>17,8</b>	<b>18,2</b>	<b>18,6</b>	<b>19,0</b>
Neto faktorski dohotci i transferi iz inostranstva	8,1	8,0	8,0	8,0	8,1	8,1	8,3	8,4	8,5	8,7
<b>Bruto nacionalna štednja</b>	<b>15,6</b>	<b>17,5</b>	<b>19,5</b>	<b>21,5</b>	<b>23,6</b>	<b>25,1</b>	<b>26,1</b>	<b>26,6</b>	<b>27,1</b>	<b>27,7</b>
<b>Bruto domaće investicije</b>	<b>22,0</b>	<b>23,5</b>	<b>25,0</b>	<b>26,5</b>	<b>28,0</b>	<b>29,0</b>	<b>29,8</b>	<b>30,2</b>	<b>30,6</b>	<b>31,0</b>
<b>S-I</b>	<b>-6,4</b>	<b>-6,0</b>	<b>-5,5</b>	<b>-5,0</b>	<b>-4,4</b>	<b>-3,9</b>	<b>-3,7</b>	<b>-3,6</b>	<b>-3,5</b>	<b>-3,3</b>
Inostrana štednja	6,4	6,0	5,5	5,0	4,4	3,9	3,7	3,6	3,5	3,3
Inostrana štednja koja uključuje donacije	6,4	6,0	5,5	5,0	4,4	3,9	3,7	3,6	3,5	3,3
Neto izvoz robe i usluga	-14,5	-14,0	-13,5	-13,0	-12,5	-12,0	-12,0	-12,0	-12,0	-12,0

Tabela 6. Bruto domaći proizvod, proizvodna struktura

	rast u %, prethodna godina bazna									
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Poljoprivreda i ribarstvo</b>	<b>2,5</b>	<b>2,5</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>
<b>Industrija i građevinarstvo</b>	<b>6,2</b>	<b>7,1</b>	<b>7,5</b>	<b>7,6</b>	<b>7,7</b>	<b>8,0</b>	<b>8,0</b>	<b>8,1</b>	<b>7,5</b>	<b>7,5</b>
- industrija	5,3	5,7	6,5	6,9	7,0	7,4	7,4	7,4	7,6	7,6
- ruda i kamen	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
- prerađivačka	5,5	6,0	7,0	7,5	7,5	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0
(prehrambena)	2,0	3,0	3,0	4,0	4,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
(prerađivačke bez prehrambene)	7,0	7,2	8,6	8,8	8,8	9,0	9,0	9,0	8,9	8,9
- elektroprivreda	2,5	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	4,0	4,0
- građevinarstvo	10,0	12,0	11,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	7,0	7,0
<b>Usluge</b>	<b>2,9</b>	<b>4,0</b>	<b>5,0</b>	<b>5,4</b>	<b>5,5</b>	<b>5,7</b>	<b>5,7</b>	<b>6,6</b>	<b>6,8</b>	<b>7,0</b>
- trgovina	7,0	9,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	12,0	12,0	12,0
- saobraćaj	5,0	6,0	7,0	7,0	7,0	7,5	7,5	7,5	8,0	8,0
- nekretnine	0,0	2,0	4,0	5,0	5,0	5,0	5,0	6,0	6,0	6,0
- ostalo	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2	2,0	2,0	2,0	2,0
<b>Delatnosti - ukupno</b>	<b>3,7</b>	<b>4,7</b>	<b>5,5</b>	<b>5,7</b>	<b>5,8</b>	<b>6,1</b>	<b>6,2</b>	<b>6,8</b>	<b>6,8</b>	<b>6,9</b>
FISIM (1)	3,7	4,7	5,5	5,7	5,8	6,1	6,2	6,8	6,8	6,9
<b>Bruto dodata vrednost (BDV)</b>	<b>3,7</b>	<b>4,7</b>	<b>5,5</b>	<b>5,7</b>	<b>5,8</b>	<b>6,1</b>	<b>6,2</b>	<b>6,8</b>	<b>6,8</b>	<b>6,9</b>
Porezi minus subvencije na proizvode	3,7	4,7	5,5	5,7	5,8	6,1	6,2	6,8	6,8	6,9
<b>BRUTO DOMAĆI PROIZVOD (BDP)</b>	<b>3,7</b>	<b>4,7</b>	<b>5,5</b>	<b>5,7</b>	<b>5,8</b>	<b>6,1</b>	<b>6,2</b>	<b>6,8</b>	<b>6,8</b>	<b>6,9</b>
	učešće u BDP, u %									
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Poljoprivreda i ribarstvo</b>	<b>9,5</b>	<b>9,3</b>	<b>9,1</b>	<b>8,8</b>	<b>8,6</b>	<b>8,4</b>	<b>8,2</b>	<b>8,0</b>	<b>7,8</b>	<b>7,6</b>
<b>Industrija i građevinarstvo</b>	<b>22,2</b>	<b>22,8</b>	<b>23,2</b>	<b>23,6</b>	<b>24,0</b>	<b>24,4</b>	<b>24,8</b>	<b>25,1</b>	<b>25,3</b>	<b>25,5</b>
- industrija	17,6	17,7	17,9	18,1	18,3	18,5	18,7	18,8	19,0	19,1
- ruda i kamen	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6	1,7	1,7	1,8	1,8
- prerađivačka	13,0	13,1	13,3	13,5	13,8	14,0	14,2	14,4	14,6	14,7
(prehrambena)	3,8	3,7	3,7	3,6	3,5	3,5	3,5	3,4	3,3	3,3
(prerađivačke bez prehrambene)	9,2	9,4	9,7	10,0	10,2	10,5	10,8	11,0	11,2	11,4
- elektroprivreda	3,3	3,2	3,1	3,1	3,0	2,9	2,8	2,7	2,6	2,6
- građevinarstvo	4,7	5,0	5,3	5,5	5,7	5,9	6,1	6,3	6,3	6,3
<b>Usluge</b>	<b>54,3</b>	<b>54,0</b>	<b>53,7</b>	<b>53,6</b>	<b>53,4</b>	<b>53,1</b>	<b>52,9</b>	<b>52,8</b>	<b>52,9</b>	<b>52,9</b>
- trgovina	11,0	11,5	11,9	12,4	12,9	13,4	13,9	14,5	15,3	16,0
- saobraćaj	8,5	8,6	8,7	8,8	8,9	9,1	9,2	9,2	9,3	9,4

- nekretnine	15,1	14,7	14,5	14,4	14,3	14,1	14,0	13,9	13,8	13,7
- ostalo	19,7	19,2	18,5	17,9	17,2	16,6	15,9	15,2	14,5	13,9
<b>Delatnosti - ukupno</b>	<b>86,0</b>	<b>86,0</b>	<b>86,0</b>	<b>86,0</b>	<b>86,0</b>	<b>86,0</b>	<b>86,0</b>	<b>86,0</b>	<b>86,0</b>	<b>86,0</b>
FISIM (1)	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
<b>Bruto dodata vrednost (BDV)</b>	<b>83,8</b>	<b>83,8</b>	<b>83,8</b>	<b>83,8</b>	<b>83,8</b>	<b>83,8</b>	<b>83,8</b>	<b>83,8</b>	<b>83,8</b>	<b>83,8</b>
Porezi minus subvencije na proizvode	16,2	16,2	16,2	16,2	16,2	16,2	16,2	16,2	16,2	16,2
<b>BRUTO DOMAĆI PROIZVOD (BDP)</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

(1) Usluge finansijskog posredovanja indirektno merene

## 6. ZAKLJUČAK ANALIZE OSNOVNOG MODELA I OSNOVNI RIZICI

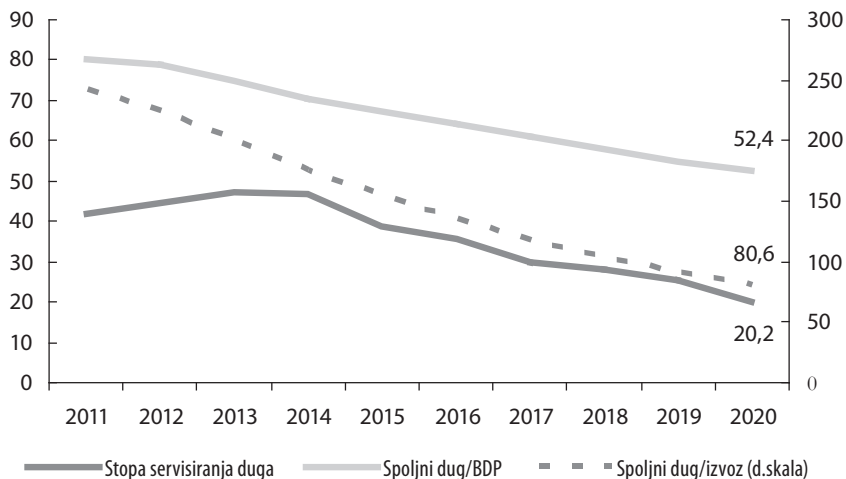
Održivost prikazanog modela razvoja oslanja se na tri grupe pretpostavki koje su međusobno uslovljene u znatnoj meri.

- Prilagođavanja u privrednom sistemu, makroekonomskoj politici i sektorskim politikama koncepciji ubrzavanja privrednog rasta zasnovanoj na zameni potrošačkog proinvesticionim scenarijem razvoja i premeštanjem težišta ulaganja ka razmenljivim dobrima. Posebno mesto u tome ima transformacija javnog sektora. Odstupanje od ovih pretpostavki, posebno imajući u vidu i predstojeći izborni ciklus, predstavlja jedan od rizika za ostvarivanje prikazanog scenarija.
- Drugu grupu čine pretpostavke koje omogućavaju kontinuitet približavanja EU i ubrzavanje procesa učlanjivanja. Kada je reč o ekonomskom okruženju srpske privrede, ova grupa pretpostavki ima i drugu stranu – vreme oporavka svetske privrede, od koga zavisi i projektovani rast našeg izvoza i privredni razvoj oslonjen na izvoznu tražnju.
- Treća grupa – u kojoj se javlja možda najveći rizik za održivost ukupnog scenarija jeste rizik povezan sa pitanjem održivosti spoljnog duga i eksterne likvidnosti.

S obzirom na to da se o prve dve pretpostavke raspravlja u drugim delovima studije ovde ćemo se nešto više zadržati samo na problemu održivosti spoljnog duga.

Glavna rizična tačka u finansiranju platnog bilansa (i preostale trećine investicija) je visoka stopa servisiranja duga, koja je za prvo petogodište manje-više već predodređena tako da bi u 2015. još uvek iznosila 38% do 39%. U tome je stopa servisiranja privatnog duga 29%-30%.

Grafikon 12. Indikatori spoljne zaduženosti, u %



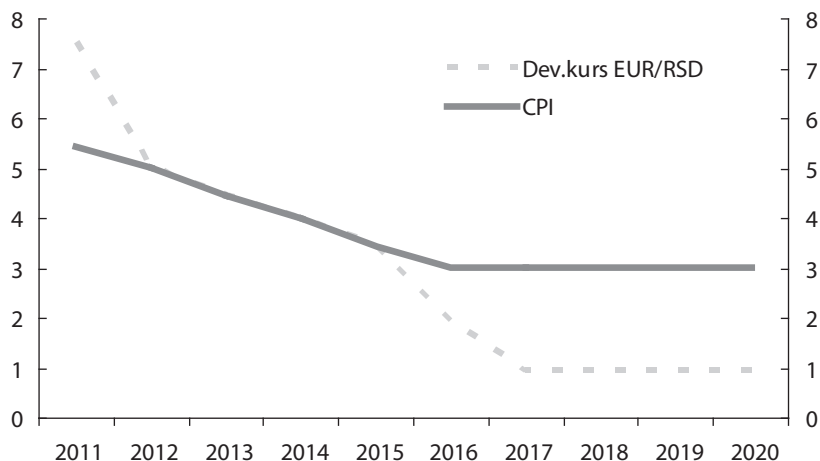
To je glavni razlog što je:

- saldo novog zaduživanja i otplate starog duga u periodu 2012–2015. negativan za ukupno milijardu evra i što se pozitivni saldo seli na javni dug uglavnom za finansiranje infrastrukture i
- potreban neto priliv stranih direktnih investicija u visini 5,5% do 6% BDP-a (udeo se smanjuje u poslednje tri godine zbog mogućeg odliva profita) u ukupnom iznosu od 22 do 23 milijarde evra (2,2 do 2,3 milijarde evra u proseku godišnje, u rasponu od 1,7 do 2,9 milijardi evra);
- udeo inostranog duga u BDP-u dostiže kulminaciju u 2011. godini (80%), a, ostvarenjem ovog scenarija, posle toga sukcesivno opada - do 67% u 2015. i nešto preko 52% u 2020. godini.

Sledeća rizična tačka mogla bi biti svođenje nivoa deviznih rezervi na pokriće uvoza robe i usluga od šest meseci. To bi se pokriće moglo pokazati nedovoljnim u slučaju da ne dođe do bitnog poboljšanja ocenjenog boniteta Srbije, ili u slučaju nasilne stabilizacije kursa, posebno u slučaju inflacije koja bi bila viša od projektovane, i to: 6% u 2010. (zvanična projekcija inflacije); 5% u 2011. i 2012. godini; 4% u 2013. i 2014. i 3% u svim narednim godinama do 2020.

Realna deprecijacija dinara u 2010. godini je projektovana na oko 6%. Zatim bi do 2015. godine usledila depresijacija od oko 2% godišnje, nakon čega bi kurs bio neutralan (rast vrednosti evra za rast razlike inflacije u Srbiji i zoni evra).

Grafikon 13. Inflacija (CPI) i devizni kurs, prosečni godišnji rast u %



## 7. OPASNOSTI I RIZICI ALTERNATIVNIH SCENARIJA PRIVREDNOG RASTA

Već u analizi osnovnog scenarija pokazalo se da postizanje projektovanog privrednog rasta i održivost platnog bilansa zavise kako od dostizanja targetiranih parametara tako i od usmerenosti razvojne i ekonomske politike, čime se definiše **osnovni karakter scenarija proinvesticioni, stabilizacioni ili „socijalni“**. Sem toga bitan je i bonitet (ili ocena rizika) zemlje od koga zavisi ne samo obim priliva, nego i cena kapitala. Podizanje limita za nivo deviznih rezervi sa šest na devet meseci uvoza traži dodatni priliv kapitala u posmatranom periodu od oko 10 milijardi evra, i to putem investicija, budući da je dug nužno relaksirati neto odlivom kroz nekoliko godina da bi se izbegla kriza (privatnog) duga, i da to podiže potreban neto priliv SDI za približno polovinu. Podizanje projektovane kamatne stope za jedan procentni poen zahteva dodatni priliv od oko milijardu evra. Alternativa ovom podizanju priliva kapitala, tj. ušteda tih deset milijardi evra zahteva oštru redukciju udela deficita robe i usluga (time i tekućih transakcija u platnom bilansu) u BDP-u. Ali ta redukcija spušta rast potrošnje ispod prihvatljivog nivoa, pa bi se to - **redukovanjem rasta investicija u korist potrošnje - odrazilo na pretvaranje ovog proinvesticionog scenarija u „socijalni“, sa redukcijom projektovanog rasta BDP-a** kao krajnjom posledicom, uz jačanje inflacionih pritisaka i potrebe da scenario tada pređe u stabilizacioni.

Od mogućeg velikog broja scenarija razvoja tokom narednih deset godina, ovde navodimo (a) scenario sa nižim privrednim rastom u odnosu na prikazani osnovni scenario i

(b) „socijalni“, odnosno „populistički“ scenario privrednog rasta (navodeći samo osnovne rezultate).

**7.1.** Prvi scenario zasnovan je na projekciji prosečnog godišnjeg rasta BDP-a u periodu 2011-2020. od 4,9%, s tim što bi u prve dve godine stopa rasta BDP-a bila u zoni ispod 4% godišnje, u poslednje dve godine prvog petogodišta dostigla bi 5%, prosečan rast 2011-2015 izneo bi 4,4% (u drugom petogodištu 5,4%, jer polazi od pretpostavke sporijeg oporavka od svetske ekonomske krize. U suštini, ovaj scenario ne pretpostavlja sticanje statusa člana EU do kraja posmatranog perioda, te korišćenje ekonomskih pogodnosti koje bi ovakav politički razvoj doneo, *ali ostaje proinvesticioni*, sa pomeranjem strukture ka razmenljivim dobrima.

**Prosečan godišnji rast po sektorima u periodu 2011-2020. izneo bi:**

Sektor	Prosečni rast u %
<b>Poljoprivreda, lov i šumarstvo; ribarstvo</b>	<b>2,5%</b>
<b>Industrija - ukupno</b>	<b>5,6%</b>
Vađenje ruda i kamena	10,0%
Prerađivačka industrija	5,6%
- Proizvodnja hrane i pića	2,5%
- Prerađivačka, bez proizvodnje hrane i pića	6,7%
Proizv. i distr. el. energije, gasa i vode	3,1%
<b>Građevinarstvo</b>	<b>9,6%</b>
<b>Usluge</b>	<b>4,5%</b>
Trgovina na veliko i malo, opravke	7,0%
Saobraćaj, skladištenje i veze	6,5%
Poslovi s nekretninama, iznajmljivanje	4,3%
Ostale usluge	2,0%

Napomena: I ovde je ugrađena pretpostavka da indirektni porezi rastu po istoj stopi kao i bruto dodata vrednost.

Rezultat je sličan kao i u osnovnoj varijanti: povećanje udela razmenljivih proizvoda u BDP-u sa 30,7% u 2009, na 33,1% u 2020. godini. Međutim, pri zadržavanju odnosa rasta produktivnosti i zaposlenosti iz osnovne varijante, redukuje se broj novih radnih mesta (za 75,6 hiljada, što bi odgovaralo porastu zaposlenih za nešto više od 350 hiljada, pri čemu bi se produktivnost uvećala kumulativno za 41,7%).

**Dva glavna ciljana parametra u platnom bilansu su ista kao i u osnovnom scenariju:**

- **podizanje udela izvoza robe i uluga u BDP-u, sa 27,6% u 2009, na 65% u 2020. godini** (preko 33% u 2011, 40% u 2014, 43,5% u 2015 i 52% u 2017. - u ostalim godinama učešće se podiže proporcionalno odnosu dva ciljana učešća).



- **ograničavanje smanjenja pokrivača uvoza robe i usluga deviznim rezervama** - ono je u 2009. iznosilo 11 meseci i postepeno se redukuje (shodno smanjivanju rizika u pogledu eksterne likvidnosti) na 6 meseci krajem posmatranog perioda (ali nikako ispod toga).

Menjaju se, međutim, izvedene veličine, tako da je maksimalna stopa rasta izvoza robe i usluga u celom periodu 14%, a uvoza 13%. I ovde finalna unutrašnja tražnja raste sporije od BDP-a. Prosečne stope rasta za ceo period su:

- BDP 4,86
- Unutrašnja finalna tražnja 3,75
- Investicije 9,00
- Potrošnja 2,56

Rast potrošnje u 2011. je simboličan (0,6%), u naredne dve godine ne dostiže 1,5%, u 2014. i 2015. 2%. Prosek za celo prvo petogodište je 1,4%, i tek u drugom petogodištu ubrzanjem rasta BDP-a i usporavanjem ekspanzije investicija stvara se prostor da se prosečni rast potrošnje podigne u zonu između 3,5% i 4%, s tim što bi u poslednje tri godine premašio 4% godišnje. Potrošnja države bi se sukcesivno smanjivala do 2016. godine.

U ovim brojkama se krije i *glavni rizik. Hoće li ekonomska politika uspeti da zadrži u narednih pet godina potrošnju u navedenim okvirima, ili će scenario potiskivanjem rasta investicija u korist potrošnje i biračkog tela pretvoriti ovaj scenario u prosocijalni?*

Drugi rizik se tiče održivosti spoljnog duga. Projektovan je nešto manji priliv neto direktnih SDI nego u osnovnom scenariju. One iznose ukupno 19,3 milijarde evra. U ovom scenariju se *period negativnog neto priliva dugoročnih kredita proširuje na šest godina (2012-2017) sa ukupnim viškom otplata glavnice nad prilivom od 2,9 milijardi evra.* Preti opasnost da se nedovoljan peostor za potrošnju nadoknađuje blažim snižavanjem udela deficita robe i usluga u BDP-u, što bi zaoštrilo rizike u vezi sa održivošću spoljnog duga.

Osnovna Tabela bi dobila sledeći izgled:

**Tabela 7. Bruto domaći proizvod, scenario sa nižim stopama rasta (realne stope rasta u %)**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BDP	3,6	3,9	4,3	5,0	5,0	5,0	5,1	5,5	5,5	5,6
Domaća tražnja	2,2	2,8	3,1	3,7	3,7	3,7	4,3	4,7	4,7	4,7
Potrošnja	0,6	1,2	1,4	2,0	2,0	1,9	3,2	4,2	4,2	4,9
Potrošnja domaćinstava	1,2	1,9	2,2	2,6	2,5	2,4	3,6	4,6	4,5	5,3
Potrošnja sektora države	-1,7	-1,7	-1,7	-0,8	-0,4	-0,6	1,3	2,4	2,7	2,7
Investicije	10,1	9,9	9,8	10,1	9,8	9,5	7,5	6,1	6,1	4,5
Bruto fiksna ulaganja	11,4	11,1	10,8	11,0	10,6	10,2	8,0	6,3	6,3	4,5

**7.2.** Na mogući **populistički scenario** se ovde upozorava s obzirom na to da će u izbornoj godini isteći *stand-by* aranžman sa MMF-om, odnosno za slučaj da se pređe u scenario socijalnog tipa. *U naredne dve godine podržala bi se potrošnja i subvencionisano zapošljavanje, odnosno prosocijalni scenario, sa sledećim mogućim ishodom:*

- Prosečni rast BDP-a u celoj dekadi iznosi 3% godišnje, s tim što bi se maksimalna stopa rasta (3,8%) ostvarila u 2014. nakon čega se po godinama sukcesivno smanjuje do 2,2% u 2020.
- Prosečna stopa rasta ukupne industrijske proizvodnje i prerađivačke industrije od 2,9% (maksimum je u periodu 2012-2014, sa po 3,7%, zatim opada do 1,7% u 2020) zasnovana je u prvom redu na bržem rastu proizvodnje prehrambene industrije koja ne zahteva obimne investicije. **Udeo industrijske proizvodnje u BDP-u se smanjuje!**
- Pri pretpostavljenom odnosu rasta produktivnosti i zaposlenosti gubi se oko 230 hiljada radnih mesta i rastom produktivnosti se ne podiže konkurentnost radi ekspanzije izvoza.
- Stabilizovanje udela deficita robe i usluga u BDP-u na nivo iz 2009: na 15,5%
- Prosečne godišnje stope rasta za period 2011-2020. su:
 

• BDP	3,0
• Unutrašnja finalna tražnja	2,1
• Investicije	3,8
• Potrošnja	1,9
- Zadržavanje dostignutog udela investicija u BDP-u u 2011. i zatim postepeno podizanje tog udela do 20% u 2020, s rastom od 3,7% do 6% godišnje
- Stvoren prostor za rast potrošnje do (ili oko) 2% godišnje – prosečno oko 2,5% u prvoj polovini dekade i zatim oštra redukcija tog rasta, do stagnacije na kraju perioda.
- Nedostajući kapital za finansiranje platnog bilansa („greške i propusti“) je 13,8 milijardi evra, pri čemu neto priliv SDI u godinama 2011-2020. ostaje na 4% BDP-a. Negativni saldo priliva i otplata dugugoročnih kredita u tom periodu iznosi 3,5 milijardi evra. Ovome treba dodati i verovatno ozbiljnu redukciju projektovanog priliva kredita javnom sektoru od 8,5 milijardi evra, jer neće postojati uslovi pod kojima se ti krediti odobravaju. Drugim rečima, *nedostaje dvadesetak milijardi evra.*
- Nivo deviznih rezervi u poslednjoj godini sa šest meseci pokrića uvoza trebalo bi da iznese oko 14,7 milijardi evra, pod pretpostavkom da u periodu 2012-2017. ostaju nepromenjene a zatim rastu da bi zadržale nivo pokrića od blizu šest meseci (tačnije, 5,5 meseci u 2020) - ili, drugačije rečeno, trošenjem za pokriće nedostajućeg priliva **devizne rezerve bi bile anulirane pre isteka posmatrane decenije** (verovatno u 2016. godini). Alternativa: zaduživanje po visokoj ceni i efektom viših kamata na sumu nedostajućeg kapitala te „**pucanje**“ **eksterne likvidnosti** po tom osnovu. Naime, servisiranje duga bi već krajem 2013. zahvatalo skoro petinu BDP-a i premašilo polovinu vrednosti izvoza robe i usluga.

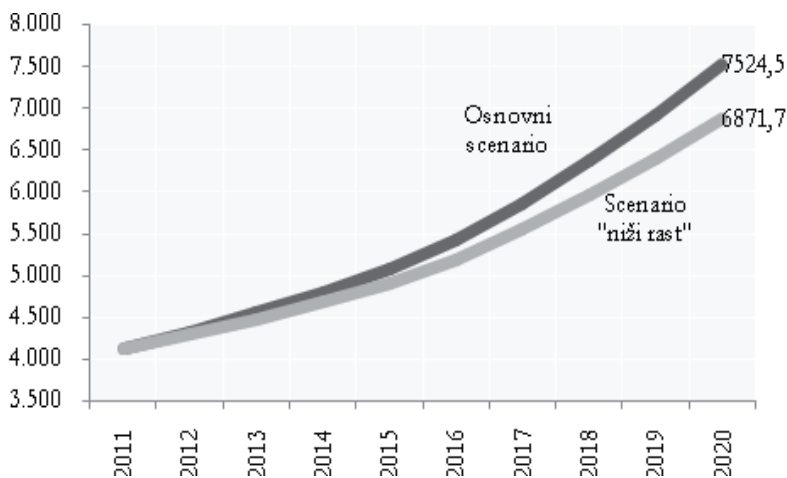
**Ovaj scenario je neodrživ. Njegova stvarna alternativa bilo bi uravnoteženje potrošnje kroz visoku inflaciju i jaku realnu deprecijaciju dinara, te spontani prelaz u stabilizacioni scenario već polovinom posmatrane dekade.**

## 8. POSLEDICE PRIMENE OSNOVNOG I ALTERNATIVNIH SCENARIJA

Novi model privrednog rasta i razvoja Srbije kakav je izložen u osnovnom scenariju razvoja zahteva dinamičnu stopu privrednog rasta koja bi u narednoj deceniji trebalo da iznosi u proseku 5,8%.

U prvom alternativnom scenariju (v. tačku 7.1.), projekcije su bliže projekcijama Međunarodnog monetarnog fonda, ostvariva stopa prosečnog godišnjeg realnog rasta BDP-a u periodu 2011-2012. trebalo bi da se kreće oko 4,9%. Dakle, nešto niže u odnosu na osnovni scenario razvoja.

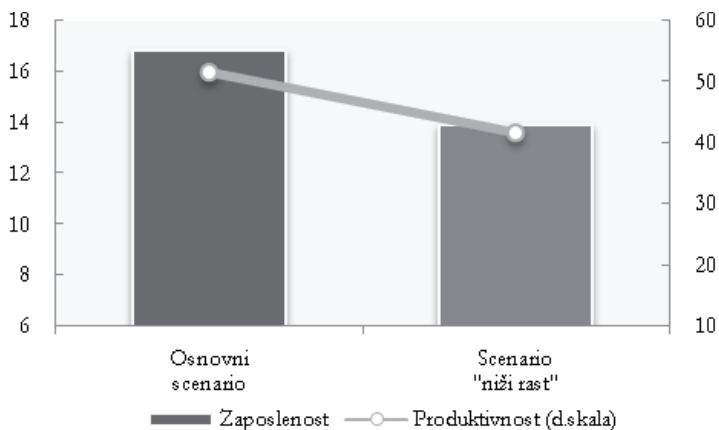
Grafikon 14. Prosečni BDP po stanovniku u €



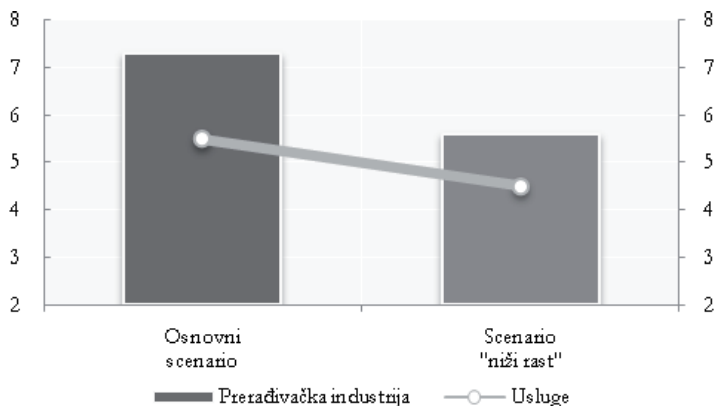
Ostvarivanje osnovnog scenarija zahteva vanredne napore od strane svih učesnika i postavljanje sprovođenja zadataka datih u matrici aktivnosti na sam vrh prioriteta države. Oni se naročito odnose na obezbeđivanje dovoljno visokog obima investicija, veoma brzog rasta izvoza i osvarivanje unutrašnje i spoljne makroekonomske ravnoteže tj. smanjivanja učešća potrošnje u BDP-u, spoljnotrgovinskog i platnog deficita. Međutim, ni alternativni scenario (4,9%) ne može se ostvariti sam po sebi. Zapravo, razlika u naporu za ostvarivanje bržeg (5,8%) u odnosu na sporiji (4,9%) privredni rast manja je od mnogo

veće koristi koji obezbeđuje osnovni scenario u pogledu značajno većeg BDP-a po stanovniku, bržeg porasta produktivnosti i zaposlenosti.

**Grafikon 15. Kumulativni porast zaposlenosti i produktivnosti u %**

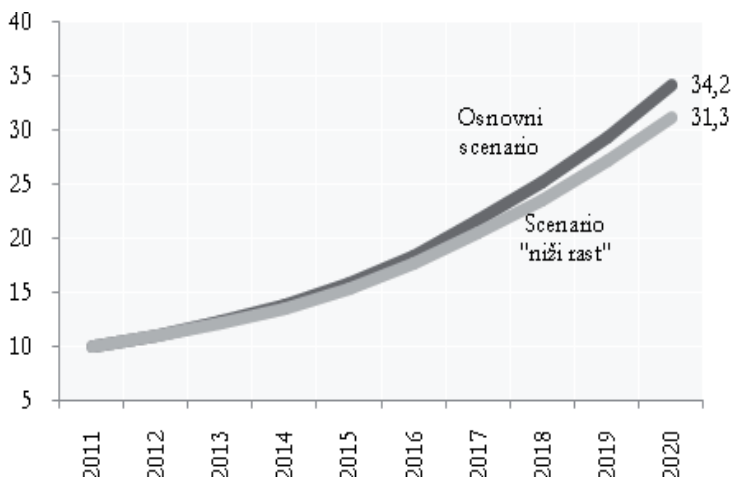


**Grafikon 16. Prosečni rast prerađivačke industrije i usluga, u %**



Tako, u osnovnom scenariju projektovana stopa rasta BDP-a od 5,8% godišnje omogućava porast zaposlenosti do 2020. godine od 16,9% ili za 428 hiljada novih radnih mesta uz istovremeni porast produktivnosti od 51,5% čime se značajno podiže konkurentnost zemlje. U tom slučaju BDP po glavi stanovnika bi 2020. godine premašio 7,5 hiljada evra. S druge strane, u osnovnom scenariju dolazi do željene promene privredne strukture u korist razmenskog sektora privrede. Tako, dominacija rasta potrošnje zamenjuje se dominacijom rasta investicija i izvoza.

**Grafikon 17. Izvoz robe i usluga u milijardama evra**



Scenario u kome bi se u naredne dve godine podržala potrošnja i koji smo nazvali „socijalni“, odnosno „populistički“ neprihvatljiv je iz već navedenih razloga.

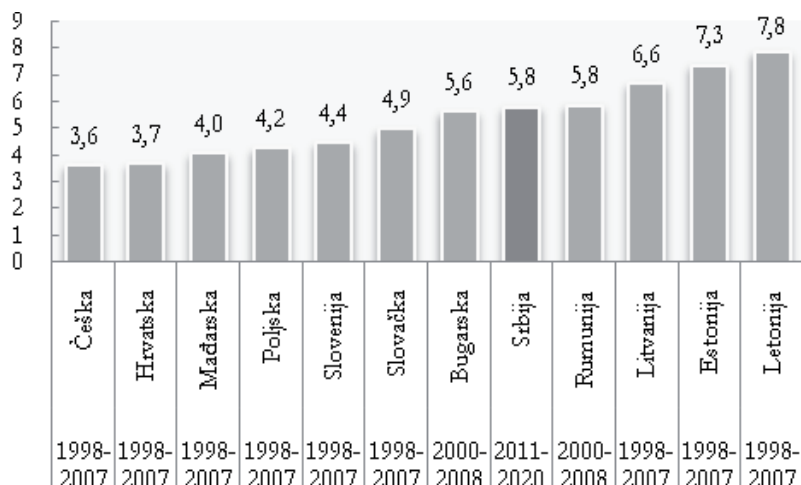
## 9. OSTVARLJIVOST NOVOG MODELA RAZVOJA U SVETLU MEĐUNARODNIH KOMPARIJACIJA

Za razliku od Srbije, koja svoj privredni oporavak započinje tek 2001. godine, većina ostalih zemalja je taj proces, zajedno sa tranzicijom u tržišnu privredu, započela još početkom devedesetih godina da bi ga ubrzala u prethodnoj deceniji. Zato ima smisla porediti Srbiju i ostale zemlje u tranziciji upravo u navedenim periodima.

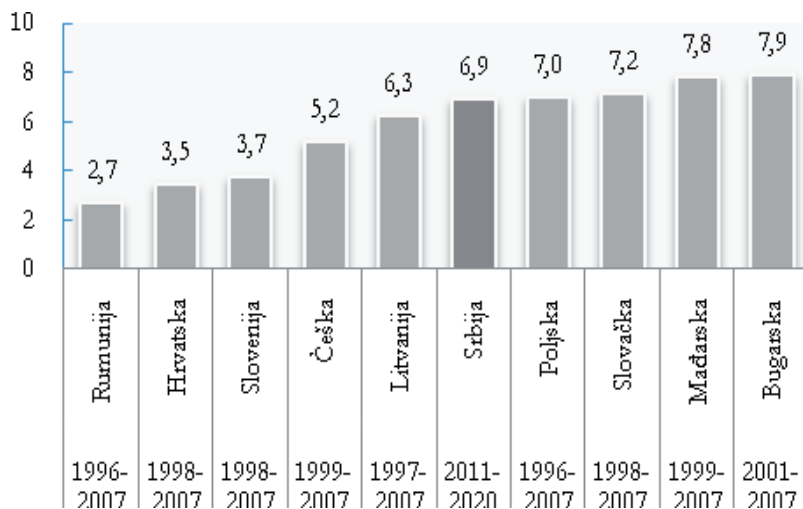
Projektovane stope rasta bruto domaćeg proizvoda i industrije koje su date u osnovnom scenariju razvoja za Srbiju u periodu 2011-2020. uporedive su sa dinamikom rasta većeg broja zemalja u tranziciji.

Projektovana stopa rasta BDP-a je na nivou ostvarenog rasta naših suseda Rumuna i Bugara u periodu 2000-2008. One su ušle u EU 2007. godine; dakle, krajem posmatranog perioda, što je važna pretpostavka našeg osnovnog scenarija razvoja. S druge strane, ekonomije baltičkih zemalja su u periodu 1998-2007. zabeležile još impresivnije rezultate, pri čemu je rast BDP-a u Letoniji u periodu 2005-2007. bio dvocifren.

**Grafikon 18. Bruto domaći proizvod, prosečna godišnja stopa realnog rasta u %**



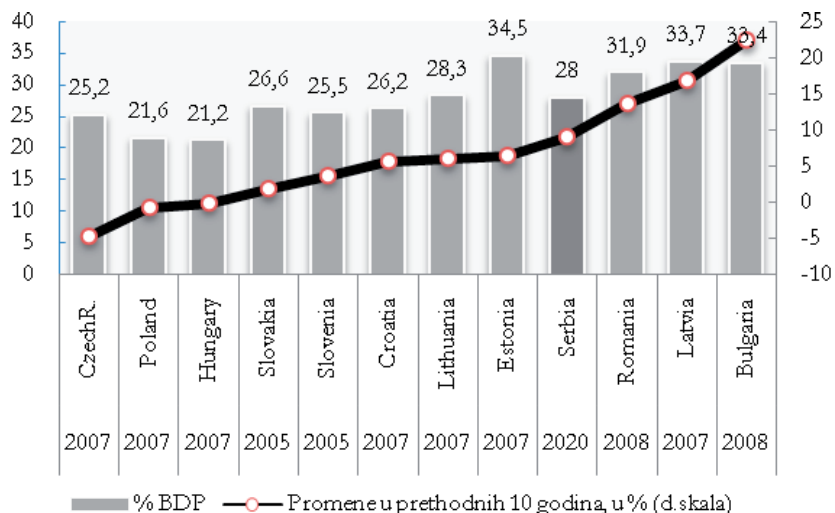
**Grafikon 19. Industrija, prosečna godišnja stopa rasta u %**



Izvor: EUROSTAT

Naredni grafikoni koji pokazuju poređenje Srbije sa izabranom grupom zemalja u tranziciji takođe potvrđuju da su projekcije u vezi sa učešćem investicija u BDP-u, prilivom SDI kao i izvozom realno postavljene.

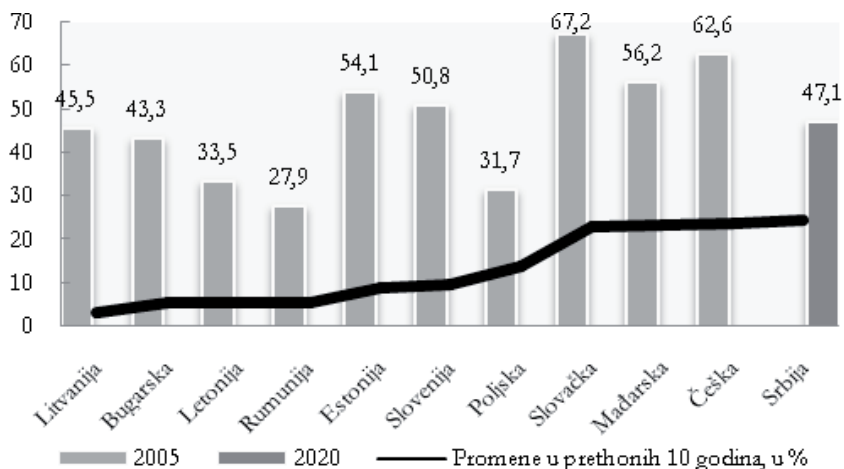
**Grafikon 20. Bruto fiksne investicije (u % BDP-a i prirast u prethodnoj deceniji)**



Izvor: EUROSTAT

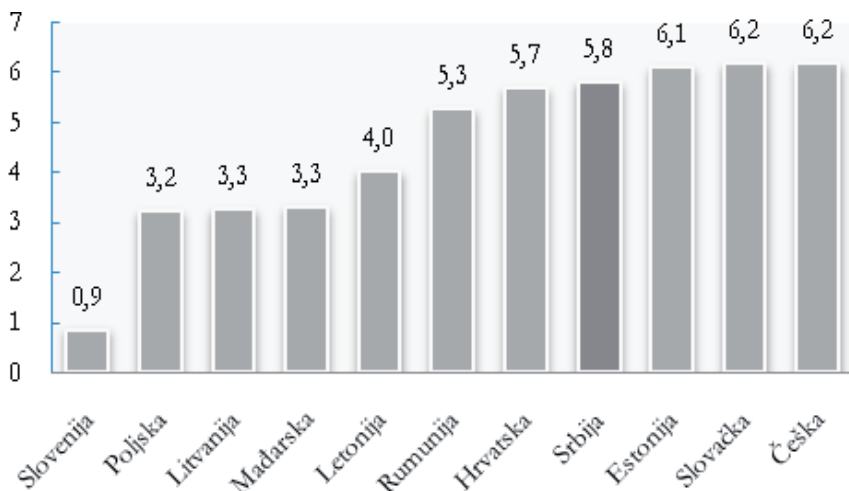
I u pogledu ciljanog rasta investicija, iskustvo Bugarske je dragoceno imajući u vidu da je ona uspjela da za samo 10 godina podigne udeo bruto fiksnih investicija u BDP-u čak za 22,4 procentna poena (investicije su u 2008. već premašile trećinu BDP-a). Upravo je i to osnovni razlog zašto je ova zemlja zabeležila rekordan rast industrije (v. Grafikon 18).

**Grafikon 21. Robni izvoz, % BDP-a**



Postavljeni cilj je najizazovniji u domenu podizanja izvozne konkurentnosti. Međunarodna iskustva pokazuju da bi ostvarenje ciljanog prirasta udela robnog izvoza u BDP-u Srbiju dovelo na sam vrh posmatranih zemalja (v. Grafikon 20). Rast udela izvoza u BDP-u od 24,6% u Srbiji bi u tom slučaju morao da bude za nijansu bolji i od najuspešnijih zemalja: Češke (23,8%), Mađarske (23,2%) i Slovačke (23,0%). Međutim, čak i uz ovako brz oporavak, udeo izvoza u BDP-u na kraju posmatranog periodu dostigao bi, zbog niske polazne osnove, tek 47%, što je trenutno prosek zemalja u tranziciji.

Grafikon 22. SDI (neto), % BDP-a (period 2000-2008, Srbija 2011-2020)



Ova kratka komparativna analiza osnovnih makroekonomskih pokazatelja sa uporedivim zemljama potvrđuje da su kvantitativni ciljevi novog modela privrednog rasta i razvoja Srbije do 2020. realno postavljeni. Mora se, međutim, postaviti pitanje da li je Srbija danas, u 2010. godini, sa stanovišta privrednog ambijenta, sprovedenih tržišnih reformi i evropskih integracionih procesa, dostigla nivo koji su uspešne zemlje u tranziciji ostvarile u predhodnoj deceniji i na tome bazirale svoj ekonomski napredak. Ako, u vezi s tim, uporedimo podatke o napretku tranzicije u Srbiji prema tranzicionim pokazateljima EBRD, mesto Srbije na rang listi zemalja prema međunarodnoj konkurentnosti (Ekonomski forum iz Davosa), te uspešnost uslova poslovanja (koji prati Svetska banka), onda treba konstatovati da Srbija zaostaje. To, pored ostalog, znači da je Srbija svoj privredni rast u periodu 2001-2008 manje zasnivala na reformama a mnogo više na bazi jednog „potrošačkog modela“ koji je bio moguć velikim privatizacionim prihodima i velikim, pre svega, privatnim, zaduživanjem u inostranstvu.



Uspešne zemlje u tranziciji su još u periodu 1990-2000. sprovele „prvu generaciju reformi“ privatizacija, makroekonomska stabilizacija, cenovna liberalizacija i spoljnoekonomska liberalizacija. Paralelno se sprovodila i „druga generacija reformi“ -podsticajni ambijent za domaće i inostrane investitore, puna zaštita svojine i ugovora, moderan poreski sistem, reformisani javni sektor, usklađena fiskalna i monetarna politika, efikasan bankarski sistem i razvoj finansijskih tržišta, razvijeni odnosi privatnog i javnog partnerstva posebno u infrastrukturnim delatnostima, regulisano tržište rada i uređeni odnosi između zaposlenih i poslodavaca, napredak u smanjenju sive ekonomije i korupcije, politička stabilnost., što sve zajedno povećava kredibilitet zemlje i smanjuje rizik za ulaganje. Deset zemalja u tranziciji je 2004. i 2007. uspeh u tranziciji i prihvatanje evropskih standarda i normi krunisao punopravnim članstvom u EU, što je tim zemljama dalo dodatni impuls privrednom razvoju.

U vezi sa ovim reformskim i tranzicionim procesima, Srbija je tek na pola puta. Zato novi model privrednog rasta i razvoja u narednoj deceniji zahteva, zapravo, dva međusobno povezana zaokreta. Prvi zaokret je od potrošačkog ka proinvesticionom i izvozno orijentisanom privrednom rastu. Pretpostavke takvog zaokreta date su u ovom poglavlju kroz osnovni scenario privrednog rasta do 2020. godine. Drugi zaokret je neophodan na području ubrzanja reformskih procesa i evropskih integracija i odgovarajućih makroekonomskih i strukturnih politika. Reč je o stvaranju mnogo atraktivnijeg privrednog ambijenta koji omogućava realizaciju novog modela rasta i razvoja. Ovim pitanjima posvećena su naredna poglavlja.

# PROJEKCIJE ZAPOSLENOSTI I KRETANJA NA TRŽIŠTU RADA

## REZIME

*Najveći problemi na tržištu rada su niska zaposlenost, nepovoljna struktura zaposlenosti, kao i visoka nezaposlenost. Aprila 2010. ukupna zaposlenost stanovništva radnog uzrasta dostigla je istorijski minimum, a odgovarajuća stopa zaposlenosti je pala na 47%, skoro dvadeset procentnih poena manje od proseka Evropske unije. Da bi se ovo zaostajanje prepolovilo tokom naredne decenije, potrebno je da se ostvari optimistički scenario postkriznog modela razvoja, kao i da se pronađu uspešni odgovori na izazove pred kojima se nalazi tržište rada.*

*Demografski izazov sastoji se u projektovanom smanjenju stanovništva radnog uzrasta, od koga se očekuje da ostvari ambiciozne stope rasta BDP-a od 5,8% prosečno godišnje, za preko 400.000 novih radnih mesta tokom naredne decenije. Obrazovni izazov je povezan sa demografskim, jer podrazumeva da u uslovima opadajućeg broja potencijalnih pripadnika radne snage, prosečan nivo, kvalitet i adekvatnost ljudskog kapitala moraju da se znatno unaprede. Politike tržišta rada bi trebalo da dodatno podrže ovu orijentaciju, opštim povećanjem sredstava za aktivne programe sa sadašnjih 0,1% od BDP-a na 0,5% BDP-a do kraja decenije, te većim relativnim učešćem programa obuke, pripravnštva i prekvalifikacija i boljom targetiranošću najugroženijih grupa i pojedinaca sa višestrukim činiocima ranjivosti na tržištu rada. Najzad, institucionalni izazov na tržištu rada ogleda se u potrebi da se prilagođavanjem radnog zakonodavstva ostvari bolji balans između sigurnosti i fleksibilnosti, čime bi se povećala efikasnost tržišta rada, smanjivanjem jaza između primarnog i sekundarnog, kao i formalnog i neformalnog tržišta rada.*

*Suočavanje sa svim ovim izazovima biće uspešnije ako se ostvari u uslovima saradnje socijalnih partnera, institucionalizovane u socijalni pakt, kojim bi se obezbedila ravnoteža njihovih legitimnih interesa u atmosferi solidarnosti i socijalne kohezije. Ciljevi povećanja zaposlenosti i smanjivanja socijalnih nejednakosti se uzajamno podržavaju i osnažuju i oni treba da predstavljaju krajnji cilj strategije privrednog razvoja.*

## 1. DIJAGNOZA I DOSADAŠNJI TRENDOVI

Najveći problemi na tržištu rada su niska zaposlenost, nepovoljna struktura zaposlenosti, kao i visoka nezaposlenost. Relativno brzi privredni rast u prethodnom periodu nije bio praćen rastom zaposlenosti zbog tranzicije i restrukturiranja, teškog nasleđenog stanja,

ali i institucionalnih i strukturnih ograničenja i grešaka ekonomske politike. Takođe, rast zaposlenosti nije bio definisan kao krajnji cilj tranzicije i ekonomskog razvoja, što je rezultiralo produženim trajanjem „besposlenog rasta“ koji je obeležio proteklu deceniju.

Ekonomska kriza je poništila prve znake oporavka na tržištu rada do kojih je došlo 2008. godine, jer je u 2009. zaposlenost pala dublje nego privredna aktivnost, a taj trend se nastavlja i dalje. Aprila 2010. ukupna zaposlenost stanovništva radnog uzrasta dostigla je istorijski minimum od uvođenja Ankete o radnoj snazi (1994), a odgovarajuća stopa zaposlenosti je pala na 47%. Istovremeno, odgovarajuća stopa nezaposlenosti prešla je 20%, što ponovo svrstava Srbiju među nekoliko evropskih zemalja sa najvišom stopom nezaposlenosti.

Struktura zaposlenosti odlikuje se mnogim nepovoljnim karakteristikama - postojanje dualnih tržišta rada; zaposlenost u javnom sektoru je predimenzionirana; zaposlenost za platu u privatnom korporativnom sektoru je veoma mala; neformalna i ranjiva zaposlenost su relativno visoke; poljoprivredna zaposlenost odraslog stanovništva je u 2009. nadmašila zaposlenost u industriji; stope zaposlenosti i aktivnosti ranjivih grupa su veoma niske.

Obrazovanje i kvalifikacije ključno utiču na obim i kvalitet ponude rada. Učešće visoko-obrazovanih u aktivnom stanovništvu uzrasta 25-54 godine manje je od 20%, i manje je od učešća osoba bez kvalifikacija (završena osnovna škola i manje) u istoj grupaciji. Uz to, ima indikacija da narasta jaz veština i da će taj problem postajati sve izraženiji tokom naredne decenije.

## 2. CILJEVI POSTKRIZNOG MODELA RASTA I RAZVOJA SRBIJE

Srbiji tokom naredne decenije, u kojoj će se priključiti Evropskoj uniji, predstoji veliki zadatak da značajno smanji sadašnju ogromnu razliku između svojih indikatora tržišta rada i odgovarajućih prosečnih indikatora u EU, odnosno da obezbedi konvergenciju u ovom domenu. To će biti moguće samo ukoliko stopa privrednog rasta u Srbiji bude bitno veća nego u EU, i ukoliko taj rast bude radno-intenzivniji nego u EU. Naime, razlika u ključnim pokazateljima tržišta rada između Srbije i Evropske unije, a pre svega u stopi zaposlenosti stanovništva radnog uzrasta, koja trenutno iznosi skoro 18 procentnih poena, toliko je izražena da to predstavlja jednu od najvećih suštinskih prepreka ispunjavanju kopenhavskih kriterijuma za priključivanje Srbije Evropskoj uniji.

Strategija „Evropa 2020“ definiše ključne ciljeve postignuća na tržištu rada i u domenu obrazovanja i unapređivanja ljudskog kapitala. Ovi ciljevi uključuju: povećanje stope zaposlenosti stanovništva uzrasta 20-64 godine sa sadašnjih 69% na 75% do 2020, obez-

bedujući istovremeno veće relativno učešće žena, starijih radnika i migranata; smanjenje stope napuštanja školovanja sa sadašnjih 15% na 10%, uz istovremeno povećanje fakultetski obrazovanog stanovništva u starosnoj grupi 30-34 sa 31% na najmanje 40%.

Jedan od zadataka postkriznog razvojnog modela jeste definisanje odgovarajućih realistično dimenzioniranih kvantitativnih ciljeva za Srbiju, čijim bi ispunjavanjem bila obezbeđena konvergencija, odnosno približavanje performansama tržišta rada i kvaliteta ponude rada (ljudskog kapitala) u EU. Ovi ciljevi će se u nastavku definisati kao objedinjena procena uticaja na indikatore tržištu rada:

- Karaktera i tempa privrednog rasta (na osnovu makroekonomskih projekcija);
- Predloženih reformi institucija i politika tržišta rada (u okviru ovog poglavlja).

Velika novina u definisanju ciljeva Postkriznog modela rasta i razvoja u odnosu na dosadašnja strateška dokumenta trebalo bi da se sastoji u tome da se, po uzoru na strategiju „Evropa 2020“, zaposlenost i smanjenje relativnog siromaštva eksplicitno identifikuju kao bitni ciljevi privrednog razvoja. Drugim rečima, utoliko što veća stopa privrednog rasta nije cilj sama po sebi, ukoliko istovremeno nije sredstvo koje omogućava da se ostvare bitni socio-ekonomski ciljevi.

Važno je naglasiti da će karakter i brzina privrednog rasta u narednoj deceniji odlučujuće uticati na kretanje zaposlenosti i povezanih parametara tržišta rada, ali da institucije i politike tržišta rada treba da odigraju važnu pomoćnu ulogu u kreiranju povoljnog okruženja za novo zapošljavanje, kao i u prevazilaženju negativnih posledica krize, ali i postkriznog razvojnog strateškog zaokreta na određene grupe na tržištu rada.

## EVROPSKI OKVIR

Lideri Evropske unije usvojili su u junu 2010. novu strategiju za održivi rast i zaposlenost koja treba da zameni dosadašnju Lisabonsku agendu. Strategija pod nazivom „Evropa 2020.“ razvijena je u uslovima svetske ekonomske krize i globalnih izazova na koje treba da odgovori.

„Evropa 2020“ se zasniva na (a) pametnom rastu koji podrazumeva ekonomiju znanja i podršku inovacijama, (b) održivom rastu koji promoviše efikasnije korišćenje prirodnih resursa i energije, i (c) inkluzivnom rastu koji treba da omogući teritorijalnu i socijalnu koheziju. Nova strategija definiše gde bi EU trebalo da bude kroz 10 godina s obzirom na sledeće kvantitativne ciljeve:

- Povećanje stope zaposlenosti stanovništva starog od 20 do 64 godine na najmanje 75%.
- Podizanje procenta BDP-a koji se izdvaja za istraživanje i razvoj sa 1,9 na 3%.

- Smanjenje emisije ugljen-dioksida za 20% u odnosu na nivo iz 1990. godine (ili čak 30% ako to uslovi omoguće), povećanje udela obnovljive energije za 20%, kao i 20% povećanje energetske efikasnosti.
- Smanjenje stope ranog napuštanja škole na ispod 10% sa trenutnih 15%, uz istovremeno povećanje procenta stanovništva sa fakultetskom diplomom sa 31% na 40%.
- Smanjenje broja ljudi koji žive ispod linije siromaštva za 25%, što u stvari znači izbjavljenje preko 20 miliona ljudi iz siromaštva.

Ovi međusobno povezani ciljevi će se, kao i do sada, prevesti u nacionalne ciljeve putem seta integrisanih preporuka. Umesto dosadašnjih 24, broj novih smernica biće sveden na 10, što bi trebalo da obezbedi koherentnost u vođenju ekonomske politike i politike zapošljavanja država članica.

U sledećoj tabeli dat je pregled integrisanih smernica koje se posebno odnose na zapošljavanje, kao i kvantitativnih ciljeva strategije „Evropa 2020“ čijem ostvarivanju treba da doprinesu. Na osnovu njih će zemlje članice EU definisati svoje nacionalne ciljeve.

**Tabela 1. Smernice i kvantitativni ciljevi Strategije „Evropa 2020“ koji se odnose na zapošljavanje**

Broj smernice	Smernica	Kvantitativni cilj
7.	Povećanje participacije na tržištu rada i smanjenje strukturne nezaposlenosti.	Povećanje stope zaposlenosti stanovništva starog od 20 do 64 godine na najmanje 75%.
8.	Razvoj obučene radne snage koja odgovara potrebama tržišta rada, promovisanje kvalitetnih poslova i doživotnog učenja.	Smanjenje stope ranog napuštanja škole na ispod 10%, uz istovremeno povećanje procenta stanovništva sa fakultetskom diplomom na 40%.
9.	Poboljšanje učinka sistema obrazovanja i obuka na svim nivoima, kao i povećanje učešća osoba sa visokim obrazovanjem.	
10.	Promovisanje socijalnog uključivanja i borbe protiv siromaštva.	Smanjenje broja ljudi koji žive ispod linije siromaštva za 25%.

Ciljevi strategije „Evropa 2020“ ne znače i dodatne kriterijume za članstvo u Evropskoj uniji, ali će se njeni ciljevi odraziti u politikama EU prema zemljama u procesu evropskih integracija. To znači da bi sve zemlje u procesu trebalo da teže usvajanju ciljeva i da razvijaju politike koje bi im omogućile hvatanje koraka sa Evropskom unijom.

**Tabela 2. Stopa zaposlenosti u Srbiji i EU, u 2010. i 2020. godini**

Ciljevi	EU		Srbija		Razlika	
	2010.	2020.	2010.	2020.	2010.	2020.
Stopa zaposlenosti (15-64 godine)	66	73	48	65	-18	-8
Stopa zaposlenosti 20-64	68	75	49	66	-19	-9

Srbiji predstoji težak i ambiciozan zadatak da u narednoj deceniji ostvari konvergenciju sa Evropskom unijom tako što će više nego prepoloviti sadašnje drastično zaostajanje u stopi zaposlenosti kao glavnom sintetičkom pokazatelju stanja na tržištu rada. Naime, razlika u ključnim pokazateljima tržišta rada između Srbije i Evropske unije, a pre svega u stopi zaposlenosti stanovništva radnog uzrasta, koja trenutno iznosi 18 procentnih poena, predstavlja jednu od najvećih suštinskih prepreka priključivanju Srbije Evropskoj uniji.

Za konvergenciju prema ciljevima koje postavlja „Evropa 2020“ biće neophodno ostvariti brži prosečan godišnji privredni rast od proseka EU, uz istovremenu istu ili veću radnu intenzivnost rasta.

### 3. PROJEKCIJE KRETANJA NA TRŽIŠTU RADA

#### 3.1. METODOLOŠKI OKVIR I OSNOVNE PRETPOSTAVKE PROJEKCIJA

##### ELASTIČNOST ZAPOSLENOSTI U ODNOSU NA RAST (RADNA INTENZIVNOST RASTA)

Naše projekcije kretanja osnovnih kontingenata na tržištu rada do 2020. godine zasnovane su na makroekonomskim projekcijama rasta bruto domaćeg proizvoda po privrednim sektorima i na procenama odgovarajućih sektorskih elastičnosti zaposlenosti u odnosu na bruto domaći proizvod tokom sledeće decenije. U projekcije trendova na tržištu rada uneli smo pretpostavke o radnoj intenzivnosti rasta zasnovane pre svega na širokom uporednom iskustvu, kao i pretpostavke o međuzavisnosti zaposlenosti, aktivnosti i nezaposlenosti zasnovane pre svega na prethodnim empirijskim trendovima u Srbiji. Na taj način smo u velikoj meri eliminisali arbitrarnost u projektovanju, i dobili realistične procene kretanja osnovnih kontingenata na tržištu rada do 2020. godine, pod uslovom da optimalan scenario novog modela rasta bude ostvaren. Do odgovarajućih relativnih izraza (stopa aktivnosti, zaposlenosti i nezaposlenosti) došli smo uključivanjem demografskih projekcija za odraslo stanovništvo, stanovništvo radnog uzrasta, i stanovništvo uzrasta od 20 do 64 godine.

Kao što je poznato, privredni rast se može izraziti kao suma rasta zaposlenosti i rasta produktivnosti. Što je veće učešće rasta zaposlenosti u privrednom rastu, veći je i intenzitet zaposlenosti. U nastavku ćemo indikator „elastičnost zaposlenosti u odnosu na rast“ alternativno nazivati i „radna intenzivnost rasta“. Zaposlenost je, dakle, centralna veličina na tržištu rada koja predstavlja ključnu sponu između pretpostavki i projektovanih postignuća postkriznog razvojnog modela i efekata na tržište rada.

Pri projektovanju kretanja zaposlenosti u narednoj deceniji nije bilo moguće osloniti se na ranije trendove elastičnosti zaposlenosti u odnosu na kretanje BDP-a u Srbiji. Naime, u periodu 2001-2008. godine ovaj indikator je uglavnom imao negativan znak. Drugim rečima, rast BDP-a bio je praćen padom zaposlenosti. Od početka ekonomske krize, elastičnost zaposlenosti u odnosu na BDP je nažalost postala pozitivna i veća od 1 - drugim rečima, pad BDP-a bio je praćen još snažnijim padom zaposlenosti (Arandarenko i Nojković, 2009).

Ovakvo kretanje radne intenzivnosti rasta u Srbiji tokom protekle decenije može se dobrim delom objasniti uticajem tranzicionog restruktuiranja kroz intenzivno oslobađanje „viškova“ zaposlenih u privatizovanim firmama, kao što je to bio slučaj i u mnogim zemljama Centralne i Istočne Evrope tokom devedesetih godina (v. npr. Saget, 2000). Važnu dodatnu ulogu u pojačavanju ovog efekta imao je dosadašnji model rasta, u kome je zaposlenost bila zanemarena kao bitan cilj socio-ekonomskog razvoja. Dodatno, nakon prelijanja globalne ekonomske krize na Srbiju od kraja 2008. godine, strukturni činioci na tržištu rada, odnosno njegov izraženi dualni karakter, uticali su na - u uporednoj perspektivi - neočekivanu brzu i burnu reakciju zaposlenosti na pad BDP-a.

Dve važne implicitne pretpostavke u projekcijama zaposlenosti u sledećoj deceniji koje treba da donesu radikalan preokret u odnosu na dosadašnje trendove u radnoj intenzivnosti rasta su: (1) dovršetak procesa tranzicionog restruktuiranja tržišta rada i (2) prelazak na novi model razvoja, koji podrazumeva veće oslanjanje na realne izvore rasta. Takođe, ako ima nečeg pozitivnog u dramatičnom padu zaposlenosti tokom 2009. i njegovom očekivanom nastavku u 2010. godine, onda je to što je on verovatno na socijalno bolniji i rizičniji način pospešio tranziciono restruktuiranje, tako da će njegov uticaj na smanjivanje radne intenzivnosti rasta biti manji u budućnosti.

Naše projekcije radne intenzivnosti rasta u Srbiji tokom naredne decenije su stoga primarno zasnovane na širokoj uporednoj evidenciji o globalnoj i sektorskoj elastičnosti zaposlenosti u odnosu na output, koja je najcelovitije prikazana i analizirana u radu Stevana Kapsosa (Kapsos, 2005). S obzirom na to da su projekcije rasta outputa za Srbiju raščlanjene na sektore detaljnije nego što je to urađeno u Kapsosovom radu, koji ocenjuje radnu intenzivnost rasta odvojeno samo za poljoprivredu, industriju i usluge, uveli smo dodatne pretpostavke o radnoj intenzivnosti rasta po industrijskim sektorima, imajući u vidu pre svega njihovu tehnološki determinisanu kapitalnu intenzivnost i dostignutu fazu u tranzicionom restruktuiranju zaposlenosti.

Napominjemo da su sektorske elastičnosti zaposlenosti u odnosu na rast BDP-a projektovane relativno konzervativno. One su niže u odnosu na globalne proseke, ali da su približne odgovarajućim elastičnostima u uporedivim zemljama Centralne i Istočne Evrope u odmaklijim i finalnim fazama tranzicije, posebno kada su one kombinovane sa završ-

nim fazama pristupanja Evropskoj uniji – što su i dve važne okolnosti koje će obeležiti narednu deceniju u Srbiji.

**Tabela 3. Pretpostavke o sektorskoj radnoj intenzivnosti rasta, Srbija 2010-2020.**

Sektor	Elastičnost zaposlenosti u odnosu na BDP, Srbija 2010-2020.1	Elastičnost zaposlenosti u odnosu na BDP, globalno2
BDP	0,34 (prosek perioda)	0,34
Poljoprivreda	0,1	0,21
Industrija, ukupno	0,23 (prosek perioda)	0,24
Vađenje rude i kamena	0,25	-
Prerađivačka industrija	0,25	-
Elektroprivreda	0,1	-
Usluge, ukupno	0,4	0,61

Uprkos prividnoj izjednačenosti projektovane radne intenzivnosti rasta u Srbiji sa globalnom radnom intenzivnošću rasta, naše ocene su zapravo konzervativnije (što je vidljivo iz poređenja sektorskih elastičnosti) jer se one odnose samo na zaposlenost izvan javnog sektora, za razliku od globalne ocene intenzivnosti rasta, koja uključuje i zaposlenost u javnom sektoru.

Zaposlenost u javnom sektoru projektovana je polazeći od obaveza Vlade Republike Srbije iz *stand by* aranžmana sa MMF-om.<sup>8</sup> Dogovoreno je da paket reformi u javnom sektoru podrazumeva i ograničen rast zarada u javnoj administraciji, zdravstvu i obrazovanju, sa ciljem da se učešće izdataka na ove zarade u BDP-u smanji sa 10,25% 2009. na 8% 2015. godine. Ova pretpostavka, uz pretpostavku o konstantnim realnim zaradama u ovim sektorima do 2015. godine, poslužila je za izračunavanje broja zaposlenih kao količnika mase zarada i bruto zarade po zaposlenom. Za izračunavanje broja zaposlenih u javnoj administraciji, zdravstvu i obrazovanju u periodu od 2015. do 2020. pretpostavljeno je da ove veličine dostižu optimalan nivo 2015. godine i da se dalje ne menjaju. Za zaposlenost u delatnostima vezanim za bezbednost pretpostavljen je njihov inicijalni blagi rast zbog uvođenja profesionalizacije vojske, a zatim stagnacija tokom cele naredne decenije.

Kao ishod ovih pretpostavki o kretanju zaposlenosti u javnom sektoru, relativno učešće zaposlenosti u administraciji, obrazovanju i zdravstvu u ukupnoj zaposlenosti bi trebalo da bude smanjeno sa 12,7 % u 2010. na 11,8 % u 2020. godini.

8 IMF (2010) Republic of Serbia Staff Report for the 2010 Article IV Consultation, Third Review Under the Stand-By Arrangement, and Financing Assurances Review, April.



Broj zaposlenih dobijen je množenjem elastičnosti i projektovanog rasta BDP-a za godinu koja prethodi godini projekcije. Naime, poznato je da se tržište rada u načelu sporije prilagođava kretanju ekonomske aktivnosti, pa je korišćen pomak od jedne godine u projekcijama.

Potrebno je naglasiti da se projekcije BDP-a odnose na registrovani BDP, dok se projekcije zaposlenosti odnose na ukupnu zaposlenost, koja obuhvata zaposlenost u formalnoj i neformalnoj ekonomiji. Pretpostavili smo da se projekcije ukupnog BDP-a ne bi u velikoj meri razlikovale od projekcija registrovanog BDP-a, budući da je najveći deo zaposlenosti u neformalnoj ekonomiji, a to je zaposlenost u poljoprivredi, već uključen u stvaranje registrovanog BDP-a

## KRETANJE NEZAPOSLENOSTI I NEAKTIVNOSTI ODRASLOG STANOVNIŠTVA

Kada se dobije projektovani broj zaposlenih kao proizvod stope rasta BDP-a i odgovarajuće elastičnosti, može se izračunati broj ne-zaposlenih lica kao razlika projektovanog ukupnog stanovništva radnog uzrasta (korišćene su projekcije stanovništva Srbije Peneva, 2007) i broja zaposlenih. Da bi se od broja ne-zaposlenih<sup>9</sup> došlo do broja nezaposlenih i neaktivnih korišćena je pretpostavka da se prirast ne-zaposlenih između dve uzastopne godine deli na prirast nezaposlenih i neaktivnih u srazmeri 28:72 respektivno. To je proporcija prirasta nezaposlenih i neaktivnih iz 2009. godine i ona je uzeta kao reprezentativna. Prirast ne-zaposlenih naravno može biti pozitivan ili negativan, što zavisi od kretanja stanovništva i zaposlenosti. Do broja nezaposlenih i neaktivnih u određenoj godini se dolazi dodavanjem iznosa prirasta na broj nezaposlenih odnosno neaktivnih u prethodnoj godini.

Projekcije kretanja odraslog stanovništva (15 i više godina), stanovništva radnog uzrasta (15-64 godine) i stanovništva starosti od 20-64 godine u periodu 2010-2020. preuzete su iz projekcija Instituta za demografiju (Penev, 2007). Projekcije se zasnivaju na „niskoj varijanti“ koja polazi od sledećih pretpostavki o kretanju fertiliteta, mortaliteta i migracija: (1) fertilitet će nastaviti lagano da opada, (2) smrtnost po starosti će se smanjivati, (3) dve trećine interno raseljenih lica postaće stalni stanovnici Srbije do 2007, biće ostvaren nulti migracioni saldo u periodu 2012-2017. godine, dok će od 2017. Srbija postati imigraciono područje.<sup>10</sup>

9 Ne-zaposlenost (no-employment) je tehnički termin koji obuhvata svo stanovništvo koje nije zaposleno. Ne treba ga mešati sa nezaposlenošću (unemployment), jer u ne-zaposlene osim nezaposlenih spada i neaktivno stanovništvo.

10 Detaljnije o hipotezama na kojima se zasniva projekcija ukupnog stanovništva vidi: Penev, Pregled Republika Srbija, br. 3, 2007.

## **KRETANJE ZAPOSLENOSTI, NEZAPOSLENOSTI I NEAKTIVNOSTI STANOVNIŠTVA RADNOG UZRASTA (15-64) I STANOVNIŠTVA STAROSTI 20-64 GODINE**

Da bi se omogućilo izračunavanje odgovarajućih indikatora tržišta rada, projekcije broja zaposlenih date su kako za odraslo stanovništvo (15+), tako i za stanovništvo radnog uzrasta (15-64). Budući da je broj zaposlenih odraslih osoba dobijen množenjem elastičnosti zaposlenosti i projektovane stope rasta BDP-a, bilo je potrebno naći pravilo po kojem bi se ovaj broj podelio na zaposlene starosti 15-64 i zaposlene starije od 65 godina. U tu svrhu iskorišćeno je učešće ove dve starosne grupe u ukupnoj zaposlenosti prema Anketi o radnoj snazi iz oktobra 2009. U oktobru 2009. godine približno 95% zaposlenih je bilo starosti 15-64 godina, dok je 5% zaposlenih bilo starije od 65 godina. Stoga je i broj zaposlenih starosti od 15-64 godina za period 2010-2020 predstavljen kao 95% projektovane ukupne zaposlenosti. Procena nepromenjenog učešća lica starijih od 65 godina u ukupnoj zaposlenosti zasnovana je na pretpostavljenom uzajamno poništavajućem uticaju dva činioca sa suprotnim predznakom. S jedne strane, učešće zaposlenosti u poljoprivredi u ukupnoj zaposlenosti bi trebalo da se smanjuje, što deluje u pravcu smanjivanja učešća lica starijih od 65 godina u zaposlenosti. S druge strane, postepeno povećavanje minimalnog staža i podizanje starosne granice za penzionisanje, kao i druge mere za podsticanje aktivnog starenja, trebalo bi da deluju u pravcu povećavanja učešća starijih lica u ukupnoj zaposlenosti.

Kako je broj nezaposlenih starijih od 65 godina zanemarljiv (2009. godine je iznosio 380), pretpostavljeno je da su sva nezaposlena lica u stanovništvu radnog uzrasta, odnosno da nema nezaposlenih starijih od 65 godina. Sada se lako dolazi do aktivnog stanovništva radnog uzrasta kao zbira zaposlenih i nezaposlenih, dok je neaktivno stanovništvo razlika između ukupnog i aktivnog stanovništva radnog uzrasta.

Projekcije zaposlenosti stanovništva starosti 20-64 godine izračunate su na osnovu projekcija zaposlenosti stanovništva starosti 15-64 godine, i to na osnovu pretpostavke da će učešće zaposlenosti stanovništva 20-64 u zaposlenosti stanovništva 15-64 godina u periodu 2010-2020. biti na nivou ovog učešća iz 2009. godine (ARS, oktobar 2009) koje je iznosilo 99%. Naime, pretpostavlja se da će rast zaposlenosti stanovništva starosti 20-64 godine biti približan projektovanom rastu stanovništva radnog uzrasta. Slično je projektovan broj neaktivnog stanovništva starosti 20-64 godine, pretpostavljajući da će učešće ovih lica u neaktivnim licima starosti 15-64 godine ostati na istom nivou od 81% kao 2009. godine (ARS, oktobar 2009). Do broja aktivnih došlo se oduzimanjem broja neaktivnih od ukupne populacije (20-64), a zatim je broj nezaposlenih izračunat kao razlika između broja aktivnih i broja zaposlenih.

Treba napomenuti da je za projekcije indikatora tržišta rada u 2010. korišćena metodologija koja se nije oslanjala samo na elastičnosti zaposlenosti i projektovani rast BDP-a, već su uzeti u obzir i preliminarni rezultati aprilske Ankete o radnoj snazi.

## 3.2. PROJEKCIJE KRETANJA OSNOVNIH KONTINGENATA I INDIKATORA TRŽIŠTA RADA 2010-2020.

Polazeći od svih prethodnih pretpostavki, i raspoložuci sa sektorskim i globalnim projekcijama kretanja BDP-a, u mogućnosti smo da ocenimo veličine osnovnih kontingenata i indikatora tržišta rada za period 2010-2020. Rezultati su predstavljeni u Tabelama 3, 4 i 5, koje prikazuju njihovo kretanje za odraslo stanovništvo, stanovništvo radnog uzrasta i stanovništvo starosti 20-64 godine, respektivno.

### PROJEKCIJE ZA ODRASLO STANOVNIŠTVO

Tabela 3. Osnovni pokazatelji tržišta rada odraslog stanovništva (15+), u hiljadama

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ukupno	6.267,0	6.230,0	6.196,0	6.162,0	6.126,0	6.090,0	6.056,0	6.027,0	6.003,0	5.983,0	5.966,0
Aktivni	3.090,0	3.100,1	3.112,8	3.131,9	3.154,1	3.177,0	3.199,5	3.225,7	3.254,3	3.288,1	3.322,4
Zaposleni	2.540,0	2.568,3	2.599,2	2.638,9	2.683,7	2.729,4	2.774,0	2.821,5	2.870,6	2.925,3	2.979,5
Nezaposleni	550,0	531,7	513,6	493,0	470,4	447,5	425,5	404,1	383,7	362,8	342,9
Neaktivni	3.177,0	3.129,9	3.083,2	3.030,1	2.971,9	2.913,0	2.856,5	2.801,3	2.748,7	2.694,9	2.643,6
Stopa participacije	49,3%	49,8%	50,2%	50,8%	51,5%	52,2%	52,8%	53,5%	54,2%	55,0%	55,7%
Stopa zaposlenosti	40,5%	41,2%	41,9%	42,8%	43,8%	44,8%	45,8%	46,8%	47,8%	48,9%	49,9%
Stopa nezaposlenosti	17,8%	17,2%	16,5%	15,7%	14,9%	14,1%	13,3%	12,5%	11,8%	11,0%	10,3%

Prema našim projekcijama, ukupna zaposlenost će doći dno upravo 2010. godine, ali će se vratiti na predkrizni nivo tek oko 2013. godine, da bi zatim počela stabilno da raste prosečnim tempom od preko 50.000 osoba godišnje. Na kraju perioda, ukupna zaposlenost će se približiti broju od 3.000.000, što će biti nekih 440.000 zaposlenih više nego 2010. godine.

Ukupna nezaposlenost, s druge strane, imaće svoj maksimum ove godine, da bi zatim do 2013. usledilo njeno blago smanjivanje, koje će biti ubrzano do kraja projektovanog perioda, tako da će broj nezaposlenih 2020. godine biti oko 340.000.

## PROJEKCIJE ZA STANOVNIŠTVO RADNOG UZRASTA (15-64 GODINE)

Tabela 4. Osnovni pokazatelji tržišta rada stanovništva radnog uzrasta (15-64), u hilj.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ukupno	5.018,0	4.997,0	4.969,0	4.930,0	4.881,0	4.828,0	4.774,0	4.725,0	4.680,0	4.636,0	4.594,0
Aktivni	2.950,0	2.961,7	2.972,7	2.989,7	3.009,5	3.029,9	3.050,1	3.073,7	3.099,7	3.130,5	3.161,9
Zaposleni	2.400,0	2.430,0	2.459,1	2.496,8	2.539,1	2.582,4	2.624,5	2.669,5	2.716,0	2.767,7	2.819,0
Nezaposleni	550,0	531,7	513,6	493,0	470,4	447,5	425,5	404,1	383,7	362,8	342,9
Neaktivni	2.068,0	2.035,3	1.996,3	1.940,3	1.871,5	1.798,1	1.723,9	1.651,3	1.580,3	1.505,5	1.432,1
Stopa participacije	58,8%	59,3%	59,8%	60,6%	61,7%	62,8%	63,9%	65,1%	66,2%	67,5%	68,8%
Stopa zaposlenosti	47,8%	48,6%	49,5%	50,6%	52,0%	53,5%	55,0%	56,5%	58,0%	59,7%	61,4%
Stopa nezaposlenosti	18,6%	18,0%	17,3%	16,5%	15,6%	14,8%	14,0%	13,1%	12,4%	11,6%	10,8%

Kad je reč o stanovništvu radnog uzrasta, trendovi su naravno veoma slični u odnosu na trendove za odraslo stanovništvo. Budući da se za međunarodna poređenja koriste osnovni indikatori tržišta rada za stanovništvo ove dobne kategorije, ovde ćemo komentarisati njihovo kretanje.

Stopa zaposlenosti stanovništva radnog uzrasta će dostići svoj apsolutni minimum ove godine, da bi se vratila na nivo od preko 50% tek 2013. godine. Od tada počinje njen stabilan i snažan rast, koji će biti dodatno potcrtan ubrzanim smanjivanjem imenioca stope zaposlenosti, tj. smanjivanjem stanovništva radnog uzrasta. Do njega će dolaziti prvenstveno zbog nesrazmere između malih ulaznih kohorti (generacija koje će puniti 15 godina tokom sledeće decenije) i velikih izlaznih *baby boom* kohorti (generacija koje će navršavati 65 godina). Zahvaljujući sadejstvu rasta zaposlenosti i smanjivanja stanovništva radnog uzrasta, stopa zaposlenosti će preći granicu od 60% i dostići 61,4% u poslednjoj godini za koju se daju projekcije.

Imajući u vidu da je projektovani nivo odgovarajućeg indikatora za sadašnje članice Evropske unije na nivou od nešto iznad 70% u 2020. godini, možemo zaključiti da će, uz ispunjavanje pretpostavki na kojima počiva model i uz primenu postkrizne strategije razvoja, doći do smanjivanja sadašnjeg jaza između indikatora tržišta rada u Srbiji i Evropskoj uniji sa 15 na ispod 10 procentnih poena. Time će biti ostvarena solidna konvergencija u pogledu stanja na tržištu rada.

Stopa nezaposlenosti za stanovništvo radnog uzrasta će dostići svoj maksimum ove godine, zatim se vrlo postepeno smanjivati da bi se spustila ispod 15% oko 2015. godine i približila se jednocifrenoj stopi (sa nivoom od 10,84%) tek 2020. godine. Nešto sporije kretanje stope nezaposlenosti naniže objašnjava se time što, za razliku od stope zaposlenosti, smanjivanje stanovništva nema direktnog uticaja na imenilac stope nezaposlenosti.

## PROJEKCIJE SEKTORSKE STRUKTURE ZAPOSLENOSTI

Podjednako važna kao kvantitativni porast zaposlenosti, jeste i promena njene sektorske strukture koja bi sugerisala paralelno unapređenje njenog kvaliteta. Analiza sadašnje sektorske strukture zaposlenosti pokazuje da je zaposlenost u poljoprivredi prevelika, a zaposlenost u industriji premalena u poređenju sa zemljama sličnog nivoa ekonomske aktivnosti. Prelazak na novi model razvoja podrazumeva i revitalizaciju industrijske zaposlenosti.

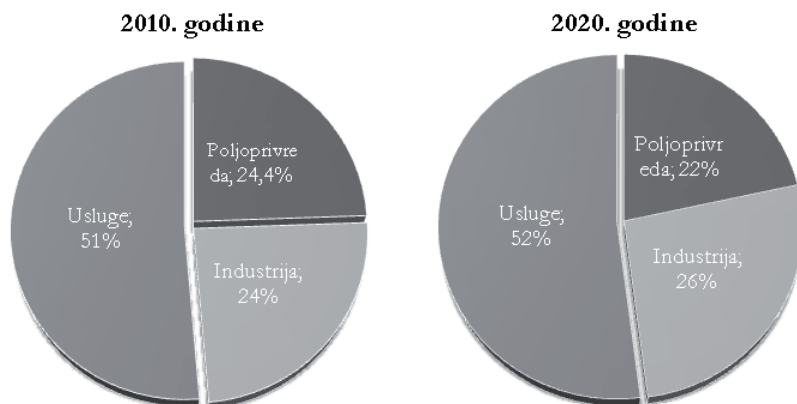
Tabela 5. Struktura zaposlenosti po sektorima, 2009–2020. (u hilj.)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>ZAPOSLENI UKUPNO</b>	<b>2540,0</b>	<b>2558,9</b>	<b>2589,6</b>	<b>2629,2</b>	<b>2673,7</b>	<b>2719,3</b>	<b>2763,7</b>	<b>2811,0</b>	<b>2859,9</b>	<b>2914,3</b>	<b>2968,3</b>
<b>Poljoprivredne delatnosti</b>	<b>621,0</b>	<b>621,9</b>	<b>623,5</b>	<b>625,1</b>	<b>626,9</b>	<b>628,8</b>	<b>630,7</b>	<b>633,2</b>	<b>635,8</b>	<b>638,3</b>	<b>640,9</b>
<b>Industrija</b>	<b>614,5</b>	<b>627,4</b>	<b>640,6</b>	<b>656,1</b>	<b>672,6</b>	<b>689,5</b>	<b>707,0</b>	<b>725,6</b>	<b>744,8</b>	<b>764,7</b>	<b>782,3</b>
Vađenje rude i kamena	27,3	27,6	28,3	29,0	29,8	30,5	31,3	32,1	32,9	33,7	34,5
Prerađivačka industrija	422,1	422,6	428,4	434,9	442,5	450,8	459,2	468,4	477,8	487,3	497,1
Proiz. el. energije, gasa, vode	45,8	45,9	46,0	46,2	46,3	46,4	46,6	46,7	46,9	47,0	47,2
<b>Građevinarstvo</b>	<b>119,3</b>	<b>131,2</b>	<b>137,8</b>	<b>146,1</b>	<b>154,1</b>	<b>161,8</b>	<b>169,9</b>	<b>178,4</b>	<b>187,3</b>	<b>196,7</b>	<b>203,6</b>
<b>Trgovina na veliko i malo</b>	<b>347,2</b>	<b>349,9</b>	<b>359,7</b>	<b>372,7</b>	<b>387,6</b>	<b>403,1</b>	<b>419,2</b>	<b>436,0</b>	<b>453,4</b>	<b>475,2</b>	<b>498,0</b>
<b>Hoteli i restorani</b>	<b>76,4</b>	<b>76,7</b>	<b>77,3</b>	<b>77,9</b>	<b>78,5</b>	<b>79,2</b>	<b>79,8</b>	<b>80,4</b>	<b>81,1</b>	<b>81,7</b>	<b>82,4</b>
<b>Saobraćaj, skladiš. i veze</b>	<b>158,4</b>	<b>160,3</b>	<b>163,5</b>	<b>167,5</b>	<b>172,1</b>	<b>177,0</b>	<b>181,9</b>	<b>187,4</b>	<b>193,0</b>	<b>198,8</b>	<b>205,1</b>
<b>Druge komunalne društ. i lične usluge</b>	<b>119,1</b>	<b>119,5</b>	<b>120,5</b>	<b>121,5</b>	<b>122,4</b>	<b>123,4</b>	<b>124,4</b>	<b>125,4</b>	<b>126,4</b>	<b>127,4</b>	<b>128,4</b>
<b>Poslovi sa nekretninama, iznajmljivanje</b>	<b>89,6</b>	<b>88,5</b>	<b>88,5</b>	<b>89,2</b>	<b>90,6</b>	<b>92,5</b>	<b>94,3</b>	<b>96,2</b>	<b>98,1</b>	<b>100,5</b>	<b>102,9</b>
<b>Finansijsko posredovanje</b>	<b>55,5</b>	<b>55,7</b>	<b>56,2</b>	<b>56,6</b>	<b>57,1</b>	<b>57,5</b>	<b>58,0</b>	<b>58,5</b>	<b>58,9</b>	<b>59,4</b>	<b>59,9</b>
<b>Državna uprava i socijalno osiguranje</b>	<b>128,2</b>	<b>128,5</b>	<b>128,7</b>	<b>129,2</b>	<b>129,8</b>	<b>130,3</b>	<b>130,3</b>	<b>130,3</b>	<b>130,3</b>	<b>130,3</b>	<b>130,3</b>
- Administracija	63,3	63,0	63,2	63,8	64,4	64,9	64,9	64,9	64,9	64,9	64,9
- Bezbednost i ostalo	65,4	65,4	65,4	65,4	65,4	65,4	65,4	65,4	65,4	65,4	65,4
<b>Obrazovanje</b>	<b>149,3</b>	<b>148,7</b>	<b>149,0</b>	<b>150,1</b>	<b>151,3</b>	<b>152,3</b>	<b>152,3</b>	<b>152,3</b>	<b>152,3</b>	<b>152,3</b>	<b>152,3</b>
- Javni	121,7	121,2	121,5	122,6	123,8	124,7	124,7	124,7	124,7	124,7	124,7
- Privatni	27,5	27,5	27,5	27,5	27,5	27,5	27,5	27,5	27,5	27,5	27,5
<b>Zdravstveni i socijalni rad</b>	<b>174,9</b>	<b>174,2</b>	<b>174,6</b>	<b>175,9</b>	<b>177,2</b>	<b>178,3</b>	<b>178,3</b>	<b>178,3</b>	<b>178,3</b>	<b>178,3</b>	<b>178,3</b>
- Javni	140,6	139,9	140,3	141,5	142,9	144,0	144,0	144,0	144,0	144,0	144,0
- Privatni	34,3	34,3	34,3	34,3	34,3	34,3	34,3	34,3	34,3	34,3	34,3
<b>Dom. sa zaposlenim licima</b>	<b>6,0</b>	<b>6,0</b>	<b>6,0</b>	<b>6,0</b>	<b>6,0</b>	<b>6,0</b>	<b>6,0</b>	<b>6,0</b>	<b>6,0</b>	<b>6,0</b>	<b>6,0</b>
<b>Eksteritor. organiz. i tela</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>

Analiza projektovanih promena u strukturi zaposlenosti pokazuje da se one odvijaju u očekivanom i željenom smeru, premda njihov intenzitet, koji se očitava na Slikama 3 i

4 može da se čini pomalo razočaravajućim. Industrijska zaposlenost će se povećati za blizu 170.000 osoba tokom projektovanog perioda, to jest za skoro četvrtinu, a učešće zaposlenosti u industriji u ukupnoj zaposlenosti će porasti sa 24,2% u 2010. na 26,4% u 2020. S druge strane, zaposlenost u poljoprivredi će uglavnom stagnirati, što će usloviti pad njenog učešća u ukupnoj zaposlenosti sa 24,4% u 2010. na 21,6% u 2020. godini. Relativno učešće zaposlenosti u uslugama u ukupnoj zaposlenosti će takođe blago porasti, sa 51,4% 2010. na 52,1% 2020. godine, usled rasta zaposlenosti u uslugama od skoro 250.000 osoba. Napominjemo da do ovog relativno usporenog rasta učešća zaposlenosti u uslugama u ukupnoj zaposlenosti dolazi zbog očekivane stagnacije zaposlenosti u javnom sektoru.

Slika 3. i Slika 4. Struktura zaposlenosti po sektorima delatnosti



#### 4. IDENTIFIKACIJA OSNOVNIH PROBLEMA I IZAZOVA U SKLOPU NOVOG STRATEŠKOG PRISTUPA

Preostalo nam je da identifikujemo najvažnije dugoročne, strukturne probleme srpskog tržišta rada, ali i nove izazove do kojih može doći kao posledica prelaska na novi model rasta, posebno u relativno nepovoljnim lokalnim i globalnim ekonomskim okolnostima, kakve se mogu i očekivati u kratkom do srednjem roku. Politika zapošljavanja, kao i politike i programi tržišta rada mogu svakako da dodatno, barem u određenoj meri, utiču da stvarni rezultati na tržištu rada budu povoljniji od projektovanih, ali i obrnuto, u slučaju njihovog nepotpunog i neuspešnog sprovođenja. Takođe, podjednako važno, politike na tržištu rada mogu da utiču na mnogobrojna strukturna obeležja zaposlenosti i nezaposlenosti, te da u određenoj meri koriguju trendove koji bi mogli da, indukovani novim

modelom rasta ili autonomno, teže da povećavaju strukturne nejednakosti na tržištu rada po tako važnim obeležjima kao što su pol, uzrast, regionalna pripadnost, pripadnost određenim ranjivim grupama itd.

Detaljne projekcije kretanja na tržištu rada do 2020. godine pokazuju da se čak ni u slučaju optimalnog scenarija ne mogu očekivati spektakularni rezultati na tržištu rada skoro do kraja naredne decenije. Ova opreznost je dodatno podržana prethodnim iskustvom sa veoma optimističkim projekcijama koje se nisu ostvarile i koje su pokazale da za ozbiljan napredak na tržištu rada treba mnogo vremena i strukturnih preduoslova. Sada možemo da tvrdimo da bi ispunjenje optimističkog scenarija doprinelo značajnoj konvergenciji prema prosečnim indikatorima tržišta rada Evropske unije, ali bi zaostajanje u odnosu na EU i dalje ostalo veliko. Štaviše, smanjivanju jaza u osnovnim indikatorima će više doprineti izrazito nepovoljni demografski trendovi, koji će uticati na smanjenje imenioca u stopama participacije i zaposlenosti nego tek umereno pozitivni trendovi u rastu zaposlenosti, koji će uticati na povećanje brojilaca u tim stopama.

S druge strane, konzervativni scenario ukazuje na rizike zadržavanja postojećeg razvojnog modela i diskursa u odnosu na politiku zaposlenosti. Prema ovom scenariju, skoro isključivi činilac kakvog-takvog poboljšanja stanja na tržištu rada će biti demografski tj. drastično smanjenje broja stanovnika radnog uzrasta će uticati na slabljenje pritiska na tržište rada. U ovom scenariju, posledično, nezaposlenost se smanjuje srazmerno brže nego što raste zaposlenost.

Treba imati u vidu da ni razvoj događaja bliskiji optimističkom scenariju nije bez svojih problema i izazova na tržištu rada, s obzirom na to da postoje ekonomski i političko-ekonomski rizici prelaska na „novi model rasta“ u uslovima krize i neizvesnosti na lokalnim i regionalnim, pa i na globalnom tržištu. Pre svega, iz predstavljenih projekcija vidljivo je da će se neposredni negativni efekti krize na tržištu rada osećati sve do 2013. godine, duže nego na ostalim tržištima, jer će, osim uobičajenog odloženog oporavka, biti pojačani efektima smanjenja javne potrošnje na zaposlenost u javnom sektoru. Destimulisanje potrošnje u cilju smanjivanja deficita može da produbi i produži recesiju. Nove investicije i rast izvozne privrede mogu da dođu kasnije nego što se očekuje. Političko-ekonomski rizici ogledaće se u otporu verovatnih relativnih gubitnika na tržištu rada novom modelu rasta (npr. zaposleni u javnom sektoru, zaposleni u defavorizovanim sektorima nerazmenjivih dobara i sl.) ili šireg kruga redistributivnih gubitnika (uključujući penzionere). Sve to može da dovede do političke nestabilnosti i odustajanja od reformi ili njihovog odlaganja i posledičnog prelaska na konzervativnu putanju rasta.

To otvara pitanje socijalne održivosti prelaska na „novi model rasta“. Da bi se ona obezbedila, neophodno je oslanjati se na socijalni dijalog i na politike tržišta rada, a nijedan od ta dva stuba nije dovoljno stabilan niti razvijen. Socijalni dijalog je u delimičnoj blo-

kadi i po skoro opštoj oceni nefunkcionalan. Stvari su dodatno otežane činjenicom da legitimitet nekih socijalnih partnera nije pod znakom pitanja.

## **DEMOGRAFSKI IZAZOV**

Sledeća decenija biće obeležena relativno dramatičnim smanjenjem stanovništva radnog uzrasta od skoro 8%, kao posledica nesrazmere između velikih izlaznih i malih ulaznih kohorti, čak i u odsustvu negativnog migracionog bilansa. Premda će ovaj demografski indukovani pad doprineti formalnom poboljšanju relativnih indikatora tržišta rada, njegov suštinski uticaj na i potencijal za privredni rast će biti negativan. Potencijalni i raspoloživi ljudski kapital će se smanjiti, a nastavak demografskog starenja će pojačati neposredni pritisak na važne sisteme socijalne zaštite, kao što su penzijski i zdravstveni.

## **OBRAZOVNI IZAZOV**

Izlazak srazmerno većih i manje obrazovanih kohorti starijih generacija iz stanovništva radnog uzrasta, i njihova zamena srazmerno manjim i bolje obrazovanim kohortama, takođe će doprineti popravljaju formalnih indikatora ljudskog kapitala, kao što je učešće visokoobrazovanih u stanovništvu uzrasta 25-54 godina, ili učešće stanovnika bez kvalifikacija (sa osnovnom školom i manje) u stanovništvu radnog uzrasta i slično. Međutim, u suštinskom pogledu, da bi se ostvario projektovani rast, kvalitet raspoloživog ljudskog kapitala i njegova iskorišćenost na tržištu rada će morati da poraste znatno iznad poboljšanja do koga će doći prostom smenom generacija. Ovaj „obrazovni izazov“ je utoliko veći ukoliko se ima u vidu da reforma obrazovnog sistema kasni u odnosu na druge velike sektorske reforme, te da za njeno puno ostvarivanje treba mnogo vremena. S druge strane, ako se ne osmisli strategija dugoročnog unapređenja ljudskog kapitala i otvaranja mogućnosti za produktivno i kreativno zaposlenje, suočićemo se sa opasnošću od intenziviranja odliva tek kreiranih stručnjaka i kvalifikovanih radnika, pre svega u EU. U sučeljavanju sa demografskim i obrazovnim izazovima, verovatno će biti potrebna i neka hrabra i atipična rešenja, koja mogu da uključuju i podsticanje imigracije mlađih i obrazovanih radnika, pre svega iz susednih zemalja.

## **INSTITUCIONALNI IZAZOV**

Zakon o radu i Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti predstavljaju dva osnovna stuba radnog zakonodavstva, u čijem korpusu se nalazi još nekoliko važnih zakona koji uređuju rad, zapošljavanje i socijalni dijalog. Ipak, iskustvo sa primenom sada važećeg Zakona o radu ukazuje na potrebu doslednije primene evropskog i međunarodno prihvaćenog koncepta fleksigurnosti. Primena koncepta fleksigurnosti bi trebalo da doprinese smanjivanju razlika između primarnog i sekundarnog tržišta rada, formalizaciji neformalne zaposlenosti i prevazilaženju inhibicija poslodavaca kod novog



zapošljavanja, kao i povećanju međunarodne konkurentnosti radne snage. Podjednako važan izazov odnosi se na osnaživanje aktera socijalnog dijaloga i uspostavljanje socijalnog pakta kojim bi se podržali snažan i održiv rast zaposlenosti, životnog standarda, konkurentnosti i društvenog proizvoda.

## IZAZOVI ZA POLITIKE TRŽIŠTA RADA

Sadašnju situaciju određuje velika nesrazmera između sredstava namenjenih aktivnim merama, kao što su programi obuka i subvencija za zapošljavanje, i pasivnim merama, u koje pre svega spadaju naknade za nezaposlenost, u korist ovih drugih. Prošlogodišnji Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti je otvorio određeni fiskalni prostor za povećanje sredstava za aktivne programe, u okvirima fiskalne neutralnosti ili blagog povećanja postojećeg ukupnog nivoa sredstava za politike tržišta rada, koja su na nivou od oko 1% bruto domaćeg proizvoda. Brzo povećanje sredstava za aktivne programe je potrebno da bi se ublažile negativne posledice ekonomske krize, ali i da bi se kasnije, sa ubrzavanjem rasta, permanentno pomagalo najranjivijim grupama koje će najkasnije osetiti koristi od privrednog uzleta, kao i grupama i pojedincima koje će se pojaviti kao relativni gubitnici usled zaokreta prema novoj strategiji razvoja. Pošto je teško očekivati da će klasični obrazovni sistem biti u stanju da se u kratkom roku prestroji u skladu sa promenjenom strukturom tražnje za radom, kvalifikacijama i veštinama, politike tržišta rada bi trebalo da podrže, u većoj meri nego što je to do sada bio slučaj, unapređivanje i prilagođavanje ponude rada izmenama u tražnji za radom.

Uloga politika tržišta rada takođe bi trebalo da se brzo i radikalno osnaži, već tokom neposrednog postkriznog perioda, u sklopu ostvarivanja kontraciklične politike tržišta rada. Novi Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti (2009) određenim smanjenjem prava po osnovu osiguranja od nezaposlenosti - otvorio je budžetski prostor za povećanje izdataka za aktivne programe tržišta rada. Stoga bi trebalo već u narednih nekoliko godina povećati učešće izdataka za aktivne programe tržišta rada sa sadašnjih 0,1% na 0,4% do 2013. godine, paralelno radeći na kvalitetnijem praćenju i temeljnim evaluacijama postojećih programa i njihovom efikasnijem targetiranju prema ranjivim grupama. Naravno, veliki izazov leži i u političkoj izvodljivosti obezbeđenja ovog neophodnog povećanja, u uslovima opšteg smanjenja javne potrošnje, čak i ako se ukupni izdaci na programe tržišta rada (aktivne i pasivne) ne promene.

## 5. ZAKLJUČAK I PREPORUKE: IDENTIFIKACIJA KLJUČNIH REFORMSKIH OPCIJA ZA JAVNU POLITIKU

Kao što je predstavljeno u kratkom prikazu strategije „Evropa 2020“, krajnje ciljeve strategije ekonomskog rasta u Evropskoj uniji čine rast zaposlenosti i smanjivanje nejedna-

kosti. Za Srbiju, koja je u protekloj deceniji zabeležila protivrečne i divergentne trendove rasta BDP-a, na jednoj strani, uz pad zaposlenosti i rast nejednakosti, na drugoj, ovi ciljevi su od suštinskog značaja. U narednoj deceniji ekonomska efikasnost, socijalna pravda i solidarnost trebalo bi da budu čvrsto povezani ne samo na deklarativnom nivou, nego i na nivou definisanja i praćenja ostvarivanja kako globalnih ciljeva, tako i međuciljeva u kraćim vremenskim periodima.

Osim definisanja srednjoročnih i strateških ciljeva kompatibilnih sa konvergencijom prema društvu visokog nivoa zaposlenosti i manjim siromaštvom, neophodno je identifikovati i nosioce aktivnosti i ključne ekonomske i socijalne aktere očekivanih promena.

U domenu opšte ekonomske politike, prelazak na „novi model rasta“ trebalo bi da done-se radikalnu promenu podsticaja za ekonomske aktere. Orijentacija na investicije i izvoz trebalo bi da bude podržana koordiniranim merama monetarne, fiskalne, industrijske, spoljnotrgovinske i drugih ključnih sektorskih politika. Posebno, u sklopu nove fiskalne politike, neophodno je radikalno smanjenje oporezivanja rada, posebno slabije plaćenog. Reformom poreza na dohodak, s druge strane, trebalo bi obezbediti veću vertikalnu pravičnost i otpočeti sa sprovođenjem politike dohodaka zasnovanom na oporezivanju (*tax-based incomes policy*). Opštije, rešenjima u domenu fiskalne politike bi se favorizovao rad više nego što je to do sada bio slučaj, a defavorizovali nerad i rentijerstvo.

U domenu institucija i politika tržišta rada biće potrebna dodatna racionalizacija pasivnih mera, posebno u pogledu otpremnina. Takođe, potrebna je i reforma Zakona o radu, u pravcu optimizacije odnosa sigurnosti i fleksibilnosti na tržištu rada, prilagođavajući široko prihvaćene koncepte fleksigurnosti i pristojnog rada domaćim okolnostima. Bitno je naglasiti da je karakter ove optimizacije dvosmeran, tj. da pretresanje regulative radnih odnosa podrazumeva da neke promene budu u pravcu povećane sigurnosti, a druge u pravcu veće fleksibilnosti.

Važan preduslov za primenu navedenih ciljeva i ostvarivanje preporučenih promena jeste postizanje socijalnog pakta. Po uzoru na najbolju praksu evropskih zemalja, socijalni pakt bi trebalo da obezbedi dodatne uslove za povećanje konkurentnosti srpske privrede, uz regulaciju minimalne plate i nacionalnu koordinaciju kretanja nadnica. U prvom fazama primene, njegov neizbežni deo će morati da bude i kontrola plata u javnom sektoru. Takođe, važan cilj socijalnog pakta bi trebalo da bude i postepena eliminacija dualnosti na tržištu rada, odnosno izjednačavanje uslova poslovanja i uređivanja odnosa na različitim tržištima rada.

Novi model će doneti i nove neravnoteže, i neizbežno promeniti listu relativnih dobitnika i gubitnika. Aktivnom politikom tržišta rada potrebno je delovati kontraciklično, odnosno uticati na povećanje tražnje za radom u prvih nekoliko godina primene modela,

a zatim se usmeriti na grupe koje neće uopšte, ili neće u jednakoj meri imati koristi od prelaska na novi model. Da bi se ovi ciljevi ostvarili, osim paralelnog unapređenja njihove efikasnosti, potrebno je u roku od tri godine povećati učešće aktivnim mera u BDP-u sa 0,1% na 0,4%, a zatim stabilizovati to učešće na oko 0,5% BDP-a u drugoj polovini naredne decenije.

Demografsko opadanje stanovništva radnog uzrasta koje će se ubrzati tokom naredne decenije zahtevaće i efikasniji obrazovni sistem i povećanje prosečnih znanja i veština učesnika na tržištu rada, a posebno novih ulaznika. Što primena novog modela bude uspešnija, to su veći rizici da će se obrazovni sistem, sa sopstvenom relativno sporom dinamikom prilagođavanja, pretvarati u usko grlo. Ovaj veliki izazov je neophodno sagledati kroz zajedničko usaglašavanje strategija zapošljavanja, obrazovanja i naučno-tehnološkog razvoja.



## II MAKROEKONOMSKE POLITIKE I REFORMA JAVNOG SEKTORA

# FISKALNA I MONETARNA POLITIKA U FUNKCIJI PRIVREDNOG RASTA

## REZIME

*Makroekonomska politika treba da obezbedi srednjoročno održivu i kredibilnu ekonomsku stabilnost u Srbiji i na taj način stvori ambijent za brzi privredni rast. Kredibilnost i održivost politika se značajno povećava ako su one regulisane pravilima koja su zakonski obavezujuća.*

*U slučaju monetarne politike, Zakon o NBS obavezuje centralnu banku da kontroliše inflaciju što je pretočeno u monetarni režim ciljanja inflacije i rezultirajućeg fleksibilnog kursa. Mislimo da ovaj režim treba zadržati jer će podržati neophodno restruktuiranje privrede Srbije od uvoza i potrošnje ka izvozu i investicijama.*

*Kod fiskalne politike takođe predlažemo uvođenje, zakonom definisanih pravila. Ona treba, u prelaznom roku do 2015, da obezbede kredibilno fiskalno prilagođavanje: smanjenje sadašnjeg visokog budžetskog deficita i kontrolu javnog duga, da bi se nakon toga uvela stalna pravila koja bi u skladu sa standardima Evropske unije dala zakonski okvir prudentnoj fiskalnoj politici.*

*Pored stvaranja opšteg ambijenta za brzi privredni rast preko rasta štednje i investicija – domaćih i stranih, predložene makroekonomske politike treba i da podrže neophodno restruktuiranje privrede Srbije u cilju bržeg privrednog rasta.*

*Srednjoročno fiskalno prilagođavanje privrede Srbije, pored značajnog smanjenja deficita, treba da ostvari i rekompoziciju javnih rashoda tako što će se relativno smanjiti tekuća potrošnja a povećati javne investicije. Stoga se predviđa relativno sporiji rast plata u javnom sektoru i penzija, kao glavnih komponenti tekuće javne potrošnje, što bi vodilo neophodnom relativnom smanjenju ukupne potrošnje. S druge strane, povećanje kapitalnih izdataka države vodi povećanju državne štednje za njihovo (delimično) pokrivanje, pa tako i ukupne štednje, a sa druge strane i do povećanja ukupnih investicija.*

*Fleksibilan kurs je već sada preko značajne depresijacije dinara doveo do smanjenja realnih plata i ostalih dohodaka, te je na taj način uticao na neophodno smanjenje potrošnje. S druge strane depresijacija je spustila realni kurs dinara na prihvatljiv nivo, te će on kao relativna cena nerazmenjivih u odnosu na razmenjiva dobra, dati dobar signal i podsticaj investitorima da se okrenu razmenjivom sektoru. Povećana proizvodnja razmenjivih dobara dovešće do rasta izvoza i delimičnog istiskivanja uvoznih proizvoda sa domaćeg tržišta. Sve prethod-*

no, uključujući i fiskalno prilagođavanje, treba da dovede do smanjivanja velike spoljnoekonomske neravnoteže.

*Kratkoročno posmatrano, pokazuje se da bi fiskalni stimulan preko povećanja tekuće javne potrošnje (rasta plata i penzija) bio kontraproduktivan u Srbiji, odnosno da državne investicije daju efektivan podsticaj oporavku proizvodnje, te da se na njih treba osloniti. Istovremeno već sada treba početi sa srednjoročnim smanjivanjem budžetskog deficita. Ovo će omogućiti NBS da ne pribegava monetarnom zatezanju i da drži niske (realne) kamatne stope i tako podrži oporavak privrede.*

## I. FISKALNA POLITIKA I PRIVREDNI RAST U SRBIJI

### 1. DA LI POSTOJI PROSTOR I ARGUMENT ZA KRATKOROČNI FISKALNI PODSTICAJ U SRBIJI: 2010–2012?

Aktuelna je dilema ekonomske politike u Srbiji: da li privrednu aktivnost sada (kad je značajno ispod svog potencijalnog nivoa) treba stimulisati povećanjem javne potrošnje, ili pak odmah treba početi sa srednjoročnim smanjenjem javnih izdataka i deficita. Iako je ovo pitanje, uz pomoć Međunarodnog monetarnog fonda (MMF-a), privremeno rešeno u korist srednjoročnog prilagođavanja, verovatno će se ono ponovo postaviti u predizbornoj 2011. godini. Stoga je relevantno da se razmotre razlozi za i protiv fiskalnog podsticaja putem povećanja javnih rashoda.

Izneta dilema aktuelna je i u razvijenim zemljama i, pored podeljenih mišljenja analitičara, većina vlada odustaje od fiskalnog podsticaja i okreće se smanjivanju deficita. Na globalnom planu, MMF takođe sada daje primat srednjoročnom fiskalnom prilagođavanju. Za Srbiju su, međutim, prvenstveno važni argumenti i rezultati empirijskih ispitivanja koji se odnose na zemlje u razvoju (*emerging markets*).

Tri aspekta su važna kada se razmatra uvođenje fiskalnog podsticaja u Srbiji, kao i u drugim zemljama u razvoju. Prvi je, i verovatno najvažniji, koliki je kvantitativni efekat povećanja javnih rashoda na obim proizvodnje, tj. koliki je fiskalni multiplikator. Drugi aspekt je, kakve su mogućnosti da se i u sledećih nekoliko godina finansira visoki fiskalni deficit izazvan povećanjem javne potrošnje (fiskalnim stimulanom)? Najzad, treći, da li dug zemlje, nastao usled visokih budžetskih deficita, može da izazove krizu i pri nižim nivoima kod zemalja koje su često prolazile kroz dužničke krize i inflaciju (*debt intolerance*).

Da li je uticaj povećanja javne potrošnje na proizvodnju značajan: veličina fiskalnog multiplikatora

Nedavna ekstenzivna empirijska studija o fiskalnim multiplikatorima u zemljama u razvoju (*emerging markets*), kao i u razvijenim zemljama<sup>11</sup>, pruža dobru osnovu da se oceni koliki bi bio uticaj eventualnog povećanja tekuće javne potrošnje na rast privredne aktivnosti u Srbiji.

Prvi rezultat studije, relevantan za Srbiju, jeste taj da zemlje u razvoju u odnosu na razvijene zemlje imaju multiplikatore koji su manji i kraćeg veka trajanja (manje postoja- ni). Tako neposredan efekat (*impact*) – tokom prvog kvartala, povećanja rashoda za, na primer, \$1 iznosi \$0,20 u razvijenim zemljama, dok u zemljama u razvoju smanjuje pro- zvodnju za \$0,19. S druge strane, ukupni efekat na proizvodnju – dugoročni, kumulativni multiplikator, u razvijenim zemljama je ocenjen na 0,85, a u zemljama u razvoju na 0,37. Znači, kada se uzme u obzir ukupni efekat fiskalne ekspanzije od \$1, BDP će se uvećati za samo \$0,37 u zemljama u razvoju, tj. značajno manje od povećanja javne potrošnje. Implikacija ovog rezultata jeste da bi povećanje javne potrošnje od \$1 dovelo do smanji- vanja neke od ostalih komponenti BDP-a (investicija, potrošnje ili neto izvoza) za \$0,63. Još preciznije, dobijena ocena sugerise da fiskalni stimulans u zemljama u razvoju dovodi do znatnog istiskivanja privatnog sektora.

Na veličinu fiskalnog multiplikatora utiče i režim deviznog kursa – standardni Mundell- Flemingov model sugerise da je fiskalna politika efektivnija u stimulisanju proizvodnje kada imamo fiksni devizni kurs. Rezultati citirane studije podržavaju prethodno. Naime, kada su sve zemlje u uzorku podeljene, bez obzira na stepen razvijenosti, na one sa fik- snim i one s više ili manje fleksibilnim režimom kursa – dobija se značajna razlika u veli- čini fiskalnog multiplikatora. Ocena dugoročnog, kumulativnog multiplikatora u slučaju fiksnog kursa je 1,6 - dok se ona za (više ili manje) fleksibilne režime ne razlikuje značajno od nule. Srbija ima relativno fleksibilan režim deviznog kursa, te spada u ovu drugu kate- goriju za koju je ocenjeno da fiskalni podsticaj praktično nema efekta.

Privrede koje su otvorenije, tj. više izložene međunarodnoj razmeni trebalo bi da imaju manji fiskalni multiplikator. Jednostavni kejnzijanski model ukazuje na to pokazujući da će se deo povećane tražnje izazvane fiskalnim stimulansom prelići na uvoz, a ne na pod- sticaj domaće proizvodnje. Deo koji se prelića na uvoz (uvozni multiplikator) veći je kod otvorenih privreda. Za potrebe empirijskog ispitivanja, kao „otvorene ekonomije“ uze- te su one koje imaju udeo spoljne trgovine (uvoz plus izvoz) preko 60% BDP-a, a ispod toga kao „zatvorene“. Opet je dobijena značajna razlika u veličini fiskalnih multiplikatora za ove dve grupe zemalja: dugoročni, ukupni multiplikator kod „zatvorenih“ ekonomija ocenjen je na 1,6 – a kod „otvorenih“ opet nula. Srbija, sa udelom spoljne trgovine od preko 70% BDP-a, pripada „otvorenim ekonomijama“, te se i po ovom osnovu može oče- kivati da ima veoma mali multiplikator.

11 Ilzetzki, Mendoza and Vegh (2009) i (2010).



Efekat fiskalnog stimulansa kod zemalja u razvoju može da se smanji ako te zemlje imaju visok (spoljni) dug. Naime, povećanje javne potrošnje i rezultirajući rast deficita dovode do povećanja ionako značajnog spoljnog duga, što izaziva zebnju kod kreditora i stoga povećava finansijske troškove zaduživanja (kamatne stope). Rast kamatnih stopa sa svoje strane utiče na kočenje privredne aktivnosti i tako smanjuje efekat fiskalne ekspanzije na povećanje proizvodnje. Empirijska ispitivanja za zemlje u razvoju podržavaju prethodno. One su podeljene na visoko zadužene zemlje sa spoljnim dugom preko 50% BDP-a, i zemlje sa malim dugom, tj. ispod 50% BDP-a. Kod visoko zaduženih zemalja u razvoju fiskalni stimulanis ima značajan pozitivni efekat na proizvodnju u prva četiri kvartala, da bi nakon toga postao negativan, sa ukupnim efektom opet oko nule<sup>12</sup>. I u ovom slučaju imamo značajnu poruku za Srbiju, koja sa spoljnim dugom od preko 70% BDP-a spada u visoko zadužene zemlje u razvoju.

S druge strane izgleda da javne investicije imaju značajniji uticaj na porast proizvodnje u zemljama u razvoju nego u razvijenim privredama. Tako je ocenjeno da u zemljama u razvoju porast javnih investicija od \$1 dovodi do porasta proizvodnje od \$0,6 u prvom kvartalu („trenutni multiplikator“) a na srednji rok taj porast iznosi oko \$1. Ovo je veoma različito od efekta koji ima rast tekuće javne potrošnje na povećanje proizvodnje: -0,19 u prvom kvartalu i 0,37 kumulativno. Stoga zemlje u razvoju ako već žele da stimulušu privrednu aktivnost - to treba da čine preko povećanja javnih investicija a ne tekuće javne potrošnje. Upravo je to put koji i Srbija treba da prati, tj. da na srednji rok koči rast tekuće javne potrošnje, a da eventualno stimulisanje proizvodnje obavlja preko bržeg rasta javnih investicija.

Iako prethodne ocene fiskalnih multiplikatora treba uzimati sa oprezom, one ipak nedvosmisleno ukazuju na veoma ograničene domete efekta fiskalnih podsticaja u privredi kakva je srpska. Naime, u zemlji u razvoju, otvorene privrede, sa visokim spoljnim dugom i sa relativno fleksibilnim deviznim kursom - povećanje tekuće javne potrošnje ima minimalan efekat na rast proizvodnje. S druge strane, povećanje javnih investicija može da ima značajniji efekat.

## PROSTOR ZA PRIMENU FISKALNOG STIMULANSA

Prostor za finansiranje povećanog fiskalnog deficita izazvanog eventualnim fiskalnim podsticajem – veoma je ograničen. Srbija će najmanje tri godine zaredom (2009–2011) da beleži visoke fiskalne deficite od 4% do 5% BDP-a, čak iako otpočne sa srednjoročnim fiskalnim prilagođavanjem. Ako bi pak povećavala javnu potrošnju radi stimulisanja proizvodnje, visoki deficiti bi se produžili za još nekoliko godina. Prethodno se dešava i dešavaće se u globalnom ambijentu gde većina država ima visoke budžetske deficite, što

12 Iizetzki., Mendoza and Vegh (2009).

vrši veliki pritisak na potencijalne izvore za njihovo finansiranje. Rezultat je istiskivanje državnog finansiranja na međunarodnom nivou, a to dalje znači da finansiranje budžetskih deficita neće biti niti lako, niti jeftino. Nedavno upozorenje stiglo je sa domaćeg finansijskog tržišta, kada je uglavnom propao pokušaj države da proda svoje dvanaestomesečne obveznice. Sledi da će finansiranje deficita u Srbiji biti teško čak i u slučaju kada se ne poseže za dodatnim povećanjem tekuće javne potrošnje, te da je prostor za finansiranje dodatnog fiskalnog podsticaja veoma ograničen.

Visok stepen zaduženosti Srbije predstavlja značajno ograničenje za primenu fiskalnog podsticaja, jer bi dalje povećanje duga moglo lako dovesti do dužničke krize. Javni dug Srbije sada nije preteran – oko 35% BDP-a, ali se on u protekle dve godine veoma brzo uvećavao, i bez fiskalnog podsticaja će nastaviti brzo da raste zbog značajnih deficita u sledećih nekoliko godina. Prethodnom nivou javnog duga treba dodati i znatno buduće povećanje obaveza države po osnovu restitucije. Uz to, u doba krize često na površinu isplivaju skrivene obaveze države (razne garancije države koje se aktiviraju i sl.), pa se i po tom osnovu dug može dodatno povećati. Najzad, kriza često dovodi do toga da država preuzima delove privatnog duga, a veličina tog duga u Srbiji je znatna. Sve prethodno ukazuje na to da obim javnog duga može uskoro da postane problem u Srbiji.

Postoji još jedan kritičniji kanal – preko koga porast javnog duga može da dovede do krize duga i finansijske krize u Srbiji – a to je rezultirajući porast spoljnog duga. Jer, finansiranje budućih fiskalnih deficita najvećim delom će se vršiti preko spoljnog zaduživanja, što će direktno dovesti do porasta spoljnog duga. S druge strane, spoljni dug Srbije je već sada visok – preko 70% BDP-a. Iskustva zemalja u razvoju, tj. zemalja sa srednjim nivoom dohotka kakva je Srbija, ukazuju da spoljni dug od preko 60% BDP-a postaje kritično visok, tj. da može dovesti do dužničke krize: prestanka plaćanja ili restrukturiranja duga.

Tabela 1 upravo potvrđuje prethodno, prikazujući distribuciju prestanka plaćanja ili restrukturiranja duga pri različitim nivoima odnosa spoljnog duga i BDP-a kod zemalja na srednjem nivou dohotka.

**Tabela 1. Spoljni dug u trenutku izbijanja krize: Raspodela frekvencija, 1970-2008.**

Spoljni dug % BDP-a, u prvoj godini prestanka plaćanja ili reprogramiranja	Procenat od ukupnog broja prestanka plaćanja ili reprogramiranja u srednje razvijenim zemljama
Ispod 40%	19,4%
41% do 60%	32,3
61% do 80%	16,1
81% do 100%	16,1
Preko 100%	16,1

Izvor: Reinhart and Rogoff (2009). *This Time It's Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton University Press.

Izneti rezultati upućuju na nekoliko zaključaka. Vidimo da je u preko 50% (51,7%) slučajeva kriza izbila kada je spoljni dug bio do 60% BDP-a, pa otuda i prethodno izneta kritična vrednost spoljnog duga. U slučaju veličine duga od 80% BDP-a, koji bi Srbija sa fiskalnim podsticajem verovatno dostigla, dužnička kriza je izbila u skoro 70% slučajeva (67,8%). Važan je, međutim, još jedan rezultat, a to je da je u skoro 20% slučajeva kriza izbila na relativno niskom nivou duga od ispod 40% BDP-a. To ukazuje da su neke zemlje veoma ranjive kada je u pitanju spoljni dug (*debt intolerance*), odnosno da se spoljni kreditori povlače u slučaju pojedinih zemalja i na relativno niskim nivoima zaduženosti. Ovo su po pravilu zemlje koje imaju bogatu istoriju prestanka plaćanja ili restruktuiranja spoljnog duga, odnosno „brisanja“ inflacijom unutrašnjeg duga u domaćoj valuti. Značajna je stoga poruka koju pružaju podaci iz Tabele 1 – da dužnička kriza u srednje razvijenim zemljama, kakva je Srbija, može da izbije i pri umerenom nivou spoljnog duga ako prethodna istorija zemlje u pogledu plaćanja dugova i inflacije nije dobra i ako je kao takvu ocene strani kreditori. Sve ovo zajedno značajno sužava prostor za fiskalni stimulanis kod srednje razvijenih zemalja sa tržištima u nastajanju. Interesantno je ukazati na to da su ovi zaključci konzistentni sa iznetim empirijskim rezultatima koji pokazuju da je efekat fiskalnog stimulanisa mali u visoko (spoljni dug preko 50% BDP-a) zaduženim zemljama u razvoju.

## FISKALNO PRILAGOĐAVANJE I PRIVREDNI RAST U SRBIJI

U prethodnoj sekciji je pokazano da kratkoročni fiskalni podsticaj praktično ne bi imao uticaj na stimulanisanje proizvodnje s jedne strane, i da je, s druge strane, prostor za njegovo uvođenje i finansiranje veoma ograničen. Ovo sugerise da Srbija treba odmah da počne sa kredibilnim srednjoročnim fiskalnim prilagođavanjem, tj. smanjivanjem fiskalnog deficita pre svega (relativnim) smanjivanjem tekuće javne potrošnje. Ovo prilagođavanje je jedna od ključnih poluga koju Vlada ima na raspolaganju da obezbedi prihvatljiv nivo srednjoročnog rasta.

Postoje empirijski rezultati koji dovode u vezu fiskalnu poziciju države i privredni rast. Tako se pokazuje da visok spoljni dug: preko 60% BDP-a, u zemljama u razvoju dovodi u proseku do snižavanja srednjoročne (potencijalne) stope rasta za dva procentna poena<sup>13</sup>. Izneli smo da Srbija već ima spoljni dug preko 70% BDP-a, i da će finansiranje fiskalnog deficita u narednim godinama verovatno taj dug još više podići. Sledi da Srbiji po ovom osnovu pretil opasnost da smanji svoju potencijalnu srednjoročnu stopu rasta. Jedno drugo istraživanje rađeno na uzorku evropskih tranzicionih zemalja<sup>14</sup> pokazalo je da potencijalni rast ovih ekonomija može da se smanji usled nižeg priliva kapitala i loše fiskalne pozicije nakon krize. Srbija bi na osnovu ovog istraživanja, grubo gledajući, mogla da

13 Vidi Reinhart and Rogoff (2010).

14 IMF, Regional Economic Outlook: Europe, October, 2009, Box 5, str. 35-6.

izgubi oko dva procentna poena od svoje potencijalne stope rasta nakon krize. Pritom nešto veći ponder ima buduća fiskalna pozicija, konkretno veličina javnog duga, nego što je ponder smanjenom prilivu kapitala. Oba prethodna ispitivanja ukazuju na opasnost da očekivani privredni rast padne sa 5 do 6% na 3 do 4%, što je za Srbiju neodrživo.

Fiskalna pozicija zemlje utiče na potencijalnu stopu privrednog rasta preko obezbeđivanja održive i kredibilne makroekonomske stabilnosti. Visoki fiskalni deficiti i rastući javni i spoljni dug dovode do povećanja rizika zemlje i pogoršavanje njenog kreditnog rejtinga. Posledica toga su više kamatne stope na zaduživanje države i privatnog sektora, što sa svoje strane smanjuje investicije a time i privredni rast. Veći rizik zemlje, zbog potencijalne makroekonomske nestabilnosti, takođe odbija strane direktne investicije i smanjuje domaće. S druge strane, smanjenje srednjoročne stope privrednog rasta čini fiskalno prilagođavanje još težim, jer se poreski prihodi smanjuju dok su javni izdaci uglavnom neelastični na obim proizvodnje. Rizik Srbije, komparativno posmatran u okviru evropskih tranzicionih zemalja - relativno je veliki. Poređenja spread-a na obveznice za period 2006 - 2009.<sup>15</sup> ukazuju da je Srbija u skupu od 12 tranzicionih zemalja, uglavnom članica EU, na jedanaestom mestu, samo ispred Ukrajine. Srbija je rizičnija od npr. Bugarske, Rumunije, Hrvatske, tokom celog perioda, pa čak i od Baltičkih zemalja tokom krize – Letonija, zemlja u najvećoj krizi, se jedino približila Srbiji. Ovo jasno ukazuje da Srbija mora, da bi stekla kredibilnost, da vodi izuzetno konzervativnu makroekonomsku politiku, a to podrazumeva značajno smanjenje budžetskog deficita i javne potrošnje na srednji rok. To je jedini način da se dobije poverenje stranih, a i domaćih investitora, obezbede umerene kamatne stope i tako da podstrek privrednom rastu.

Najzad, srednjoročno fiskalno prilagođavanje može i kompozicijom javnih rashoda da utiče na privredni rast. Značajnijim povećanjem javnih investicija u infrastrukturu, Srbija može da obezbedi višu stopu privrednog rasta kako neposrednim investicijama koje čini, tako, jos važnije - indirektnim efektima nove infrastrukture na rast privatnih investicija. Naime, u oba prethodna slučaja Srbija zaostaje. Relativni obim javnih investicija je oko 3% BDP-a i ispod je nivoa u uporedivim privredama. Infrastruktura u Srbiji značajno zaostaje (u međunarodnom rangiranju zemalja Svetskog ekonomskog foruma Srbija po pravilu spada u grupu najniže rangiranih) - što značajno utiče na njen ukupni loš rang kada se posmatra konkurentnost.

Srbiji predstoji značajno fiskalno prilagođavanje u sledećih pet godina. Startna pozicija, u tekućoj 2010. je fiskalni deficit od blizu 5% BDP-a. Ovaj deficit treba smanjiti na nešto iznad 1% u 2015. godini. Glavno prilagođavanje treba ostvariti preko relativnog pada (u odnosu na BDP) tekuće javne potrošnje.

Značajno smanjivanje fiskalnog deficita u sledećih pet godina mora da se odvija uz istovremenu rekompoziciju javnih izdataka. Izdaci na kamate će se značajnije povećati, usled rasta javnog duga. Takođe, kao što je već izneto, relativno učešće javnih investicija mora značajnije da se poveća. Da bi se prethodno postiglo i istovremeno ostvarilo smanjivanje fiskalnog deficita od 5% na 1%, tekuća javna potrošnja mora da se smanji više nego fiskalni deficit. Očigledno je da se radi o veoma značajnom prilagođavanju naniže tekuće potrošnje. Kako su njene glavne komponente plate u javnom sektoru (iz budžeta) i penzije, to ovo prilagođavanje čini još težim.

Najzad, dodatni problem će predstavljati relativno smanjenje (kao %BDP-a) poreskih prihoda pri nepromenjenim poreskim stopama. Naime, budući privredni rast da bi bio održiv zahteva preusmeravanje privrede od uvoza i potrošnje ka izvozu i investicijama. To će dovesti do smanjenja poreske osnovice kao što su uvoz i potrošnja, te će uz iste stope (carine i PDV) dati manje poreske prihode. Ako se poreske stope ne bi menjale implikacija je da se tekuća javna potrošnja mora još dodatno smanjiti kako bi se ostvarilo neophodno fiskalno prilagođavanje, tj. deficit smanjio na oko 1% BDP-a.

## 2.1. FISKALNA PRAVILA: RAZLOZI ZA UVOĐENJE U SRBIJU

Veličina fiskalnog prilagođavanja koja predstoji Srbiji u sledećih pet godina jeste takva da zahteva uvođenje čvrstih, zakonskih pravila koja bi to prilagođavanje obezbedila. Ali i nakon fiskalnog uređenja zemlje, Srbija treba da ima zakonski uvedena fiskalna pravila koja će dati čvrsti okvir za vođenje zdrave fiskalne politike. Nije beznačajan razlog da je ovo i osnovna tendencija u Evropskoj uniji, gde je u toku razmatranje kako opšte fiskalno pravilo, pakt o stabilnosti i rastu učiniti efektivnim, i gde značajan broj zemalja uvodi dodatna nacionalna pravila (Nemačka, na primer).

Opšti razlozi za uvođenje fiskalnih pravila jesu da je značajnije fiskalno prilagođavanje lakše kad su ona uvedena – na šta ukazuju empirijska iskustava.<sup>16</sup> Zakonom uvedena pravila povećavaju kredibilnost planiranog smanjivanja fiskalnog deficita, kao i to da će se javni dug držati pod kontrolom. Pravila čine čvršćim i trogodišnji „budžetski okvir“, gde se detaljnije određuju izdaci, prihodi i deficit, ali se često od toga dosta odstupa. Jedan od razloga su i politički i ekonomski ciklusi, odnosno izbori, kada po pravilu dolazi do značajnog rasta javne potrošnje. Nadalje, pravila treba da pomognu da se vodi anti-ciklična fiskalna politika, tj. da država u dobrim vremenima stvara rezerve (budžetski sufcit) koje će onda koristiti u lošim vremenima; doduše i skromniji rezultat – izbegavanje vođenja prociklične fiskalne politike bi bio značajan rezultat.

16 IMF Staff Position Note „The State of Public Finances Cross-Country Fiscal Monitor: November 2009“. Box 3, str. 28-29.

Svi prethodni razlozi su relevantni za Srbiju. Poseban izazov će predstavljati izbori u 2012. godini, koji mogu značajno da poremete neophodno srednjoročno fiskalno prilagođavanje. Naime, ugovor (SBA) sa MMF-om ističe početkom 2011, dakle u predizbornoj godini, te se može očekivati snažni pritisak da se odustane od smanjivanja budžetskog deficita oko izbora. Tabela 2 pokazuje da se to uvek ranije dešavalo.

**Tabela 2. Fiskalni deficit, pre i posle (2008 Q4) izbora, % BDP–a**

	2003 Q3	2006 Q4	2007 Q4	2008 Q4
Konsolidovani fiskalni deficit	5.0%	8.1%	8.0%	6.5%

Napomena: Q je oznaka za kvartal. Izvor: QM, različiti brojevi.

Srbija je pre krize, u periodu 2006. – sredina 2008. vodila procikličnu fiskalnu politiku, što znači da je u dobrim vremenima kada su poreski prihodi bili iznad proseka pravila fiskalni deficit i značajne privatizacione prihode trošila za njegovo pokrivanje. Tada su smanjene neke poreske stope i povećani određeni rashodi, pa se tako povećao i strukturni deficit, tj. onaj koji odgovara normalnim, prosečnim vremenima. Sa tim uvećanim strukturnim deficitom i bez rezervi, Srbija je dočekala krizu, čime je prostor za fiskalnu politiku bio drastično sužen. Fiskalna pravila bi trebalo da pomognu da se ovo ubuduće ne dešava, tj. da država spremnije dočeka neku buduću ekonomsku krizu.

Srednjoročni (trogodišnji) fiskalni okvir praktično ne postoji u Srbiji. Postoji Memorandum o fiskalnoj i ekonomskoj politici koji pokriva trogodišnji period, ali koji je (iako ga usvaja Vlada) bez stvarnog efekta. Trogodišnji fiskalni plan koji Memorandum predlaže obično je ekonomski solidan, ali se ispostavlja da planirani rashodi i budžetski deficit budu kasnije značajno veći. Fiskalna pravila bi trebalo da daju snažnu, zakonsku podršku ovom trogodišnjem planiranju rashoda, prihoda i deficita, čime bi se fiskalna politika učinila kredibilnijom i predvidivom.

Najzad, Srbija želi da uđe u Evropsku uniju. Važan preduslov za to jeste da država izvrši fiskalnu konsolidaciju – smanji deficit, ograniči rast javnog duga, ostvari relativno smanjenje javne potrošnje uz njenu rekonstrukciju praćenu odgovarajućim reformama i slično. Unapređenje fiskalne politike koja je osnov održive makroekonomske stabilnosti, takođe je važan činilac za pridruživanje Srbije Evropskoj uniji. Zakonom uvedena fiskalna pravila treba da podrže prethodno. Već je izneto gore da i zemlje članice EU idu u tom pravcu.

## 2.2. KAKVA FISKALNA PRAVILA ZA SRBIJU

Kao što je napred pokazano - Srbiju u pogledu fiskalne politike i prilagođavanja očekuju dva različita perioda: prvo fiskalna konsolidacija, tj. značajno smanjenje deficita i kontrola rasta javnog duga (do 2015. godine), a potom održavanje prudentnog fiskalnog stava

i politike. Stoga se predlažu i dve grupe pravila koja bi odgovarala postavljenim izazovima: (a) *prelazna fiskalna pravila do 2015. godine*, i (b) *stalna*, potom. Ideja inače potiče od pristupa koji je usvojila Nemačka, koja je kao permanentno pravilo uvela balansirani budžet (deficit do 0,35% BDP-a) u proseku tokom privrednog ciklusa, ali je ostavila šest godina da se sadašnjeg budžetskog deficita od oko 5% BDP-a dostigne taj cilj.

*Prelazna fiskalna pravila* koja bi važila do 2015. godine, treba da propišu smanjivanja sadašnjeg konsolidovanog fiskalnog deficita od skoro 5% BDP-a, na približno 1% u 2015. Da bi se to postiglo predlaže se smanjenje deficita od 0,75% BDP-a svake godine. Dobra strana postavljanja cilja u formi deficita, a ne nivou rashoda na primer jeste što omogućuje da se pored glavnog prilagođavanja na strani rashoda ne isključi ni eventualno povećanje poreza ako se to pokaže celishodnim. Ovo je važno s obzirom na napred analiziranom velikom neophodnom smanjivanju tekuće javne potrošnje kao i smanjenju poreskih prihoda pri nepromenjenim stopama. Što se konkretnog pravila tiče (smanjenje 0,75%) njegova prednost jeste u tome da je jednostavno i razumljivo širokoj javnosti, te da je lako za praćenje i kontrolu. Eventualni njegov nedostatak jeste da ne vodi računa o oscilacijama BDP-a, jer bi pri usporavanju privredne aktivnosti smanjivanje deficita (za 0,75%) bilo znatno teže nego kada BDP raste. Ovo je validan argument za regularne uslove, ali u periodu 2011-2015. realno je očekivati uglavnom jednosmerno kretanje BDP-a, tj. izlazak iz recesije i ubrzanje rasta proizvodnje. Naime, malo je verovatna nova recesija do 2015.

Prethodno pravilo za smanjenje deficita ne bi smelo, međutim, da ugrozi ambiciozni plan javnih investicija i izgradnje infrastrukture u Srbiji tokom narednih pet godina. Stoga se predlaže da se deo ovih investicija izdvoji iz javnih rashoda kada se određuje fiskalni deficit na koga se smanjenje primenjuje. Ova praksa – izdvajanje kapitalnih rashoda države kada se definišu fiskalna pravila - poznata je i naziva se „zlatno pravilo“. Pored prednosti ta praksa ima i nedostatke, jer se onda pod kapitalne rashode „guraju“ i tekući rashodi (kao u slučaju NIP-a kod nas) i tako zaobilazi ograničenje smanjivanja deficita. Stoga se za Srbiju predlaže da se iz rashoda isključi samo deo javnih investicija koji prevazilazi „normalni“ iznos od na primer 4%-5% BDP-a. Ovim bi se postiglo da se u izuzetnim godinama kada postoji međunarodno finansiranje i kada je veliki broj projekata pokrenut, fiskalna pravila ne pojave kao prepreka. Napred smo izneli presudnu ulogu koju povećanje javnih investicija ima za Srbiju. U neposrednoj budućnosti one su jedini efektivni fiskalni podsticaj proizvodnji (vidi sekciju 1.2. gore) koji može da bude presudan za izvlačenje privrede iz recesije. Na srednji i dugi rok nova infrastruktura treba značajno da poveća opštu konkurentnost privrede Srbije i podstakne privredni rast.

Veliko državno investiranje bazirano na međunarodnim kreditima ima, međutim, i drugu stranu – može da dovede do velikog porasta javnog duga. Takođe, kontrola i smanjivanje budžetskog deficita još uvek nije dovoljna garancija da se dug neće povećavati. Postoje, kao što je ranije izneto, skriveni državni dugovi poput garancija javnim preduzećima za

koje se može sa dosta izvesnosti očekivati da se aktiviraju i „padnu“ na državu povećavajući javni dug. Najzad i delovi privatnog duga mogu da pređu u javni. Sve prethodno ukazuje da fiskalnim pravilima treba propisati i gornju granicu duga kao dodatno obezbeđenje uz predviđeno smanjivanje fiskalnog deficita. Imajući u vidu sadašnju veličinu javnog duga u Srbiji: oko 35% BDP-a, kao i izneta razmatranja o uticaju veličine duga (*debt intolerance*) – javnog i spoljnog - na potencijalnu krizu i privredni rast (v.sekcije 1.2. i 2.1. gore) čini se da je gornja granica od 45% BDP-a dobra mera za Srbiju. Pri tom treba imati u vidu da bi se na ovaj iznos dodalo još uvek nepoznato buduće povećanje duga po osnovu restitucije.

U predstojećem periodu velikog fiskalnog prilagođavanja: 2011-2015, treba, kao što je izneto, obezbediti i rekompoziciju javnih rashoda, tj. da se uporedo uz predviđeno smanjenje budžetskog deficita još dodatno stvori prostora za povećanje izdataka za kamate i javne investicije. To podrazumeva značajno relativno smanjenje tekuće javne potrošnje, čije su opet glavne komponente plate u javnom sektoru (iz budžeta) i penzije. Kontrola rasta ovih dveju komponenti tekuće javne potrošnje politički je izuzetno teška. Stoga se predlaže da se kao dodatna sidra smanjenju deficita uvede, preko fiskalnih pravila, kontrola plata i penzija tokom sledećeg perioda. U osnovi treba obezbediti da obe ove komponente tekuće potrošnje rastu sporije od BDP-a.

Kontrola plata i penzija zaključno sa 2012. godinom je već dogovorena sa MMF-om. U osnovi, prosečne plate i penzije 2011. i 2012. treba da rastu za iznos inflacije plus polovina rasta BDP-a. Vezivanje rasta prosečnih penzija sa rastom prosečnih plata u javnom sektoru prihvatljivo je samo kao privremeno rešenje – na srednji rok to vezivanje bi stvorilo snažan interesni blok kome bi se bilo teško suprotstaviti. Period nakon 2012. ostao je delom neregulisan.

Što se tiče penzija, novi Nacrt zakona predviđa da se posle 2012. prosečne penzije indeksiraju na inflaciju plus iznos rasta BDP-a preko 4%. Mislimo da je ovo iz ugla neophodnog relativnog smanjivanja tekuće javne potrošnje zadovoljavajuće rešenje. Rast plata u javnom sektoru posle 2012. takođe treba ograničiti. Predlažemo da se ograniči porast fonda plata u javnom sektoru na inflaciju plus polovina rasta BDP-a. Opređenje za kontrolu *fonda plata* umesto *prosečne plate*, potiče iz namere da se da prostor reformi zapošljavanja u javnom sektoru, tj. smanjenju broja zaposlenih uz povećanje njihove efikasnosti. U tom slučaju prosečne plate bi mogle da rastu brže nego fond plata, čiji rast se fiskalnim pravilima ograničava. Naravno, uvek ima i druga strana medalje – poznati su pokušaji da se, kada se ograničava fond plata, zaposlenost „smanjuje“ prebacivanjem u razne agencije koje ne potpadaju pod ograničenje.

Kontrola plata u javnom sektoru i penzija treba da budu samo deo šire reforme javnog sektora i zapošljavanja u njemu, kao i penzione reforme. Ovdje se plate i penzije posma-



traju samo iz ugla smanjivanja i rekonpozicije tekuće javne potrošnje. U okviru reformi pomenuta dva sektora često se ističu i ciljne veličine učešća fonda plata odnosno penzija u BDP-u. U slučaju fonda plata to je 8% BDP-a, a kod penzija ciljno učešće je 10% BDP-a. Osnovne projekcije pokazuju da se ova učešća verovatno neće dostići u 2015. uprkos prethodno predloženom relativnom smanjivanju plata i penzija. Stoga smatramo da predložena prelazna pravila za plate i penzije treba da važe i posle 2015, tj. dok se nedostignu ciljni udeli za ove dve velike komponente tekuće potrošnje.

*Stalna fiskalna pravila*, koja bi važila posle isteka fiskalnog prilagođavanja, tj. posle 2015. godine, treba da ograniče prosečan (tokom „privrednog ciklusa“) fiskalni deficit na oko 1% BDP-a. Ovim bi se, uz relativno visoku stopu rasta privrede obezbedilo stabilizovanje javnog duga prema BDP-u, a verovatno i njegov relativni pad. S druge strane, visoko učešće javnih investicija od oko 5% BDP-a značilo bi da država dovoljno štedi, te da je predviđeni mali deficit, pre svega, rezultat velikih državnih kapitalnih investicija. Definisalo bi se i pravilo koje bi omogućavalo da se u godinama kada privredna aktivnost padne znatno ispod potencijalnog nivoa deficit poveća, a kada je iznad da se smanji ili pređe u suficit. Ovo bi trebalo da obezbedi vođenje zdrave anticiklične fiskalne politike, mada bi dovoljan uspeh bio ako bi se ubuduće samo izbegla do sada praktikovana prociklična politika.

Fiskalni savet, kao od Vlade nezavisna institucija, po pravilu se uvodi zajedno sa propisivanjem fiskalnih pravila, pa to treba učiniti i u Srbiji. On treba da daje nezavisnu i za široku javnost kredibilnu ocenu fiskalne politike, da kontroliše primenu zakonski definisanih fiskalnih pravila, podstiče javnu diskusiju o fiskalnoj politici i tako podiže znanje i svest o njoj. Ovo poslednje se u većini zemalja pokazalo kao glavni doprinosi fiskalnog saveta, jer je to efektivan način da se značajno smanji populizam u vođenju fiskalne politike.

## II. MONETARNA POLITIKA I DEVIZNI KURS

### 1. MONETARNI REŽIM: CILJANJE INFLACIJE I FLEKSIBILNI KURS

Srbija treba da zadrži postojeći monetarni režim gde je osnovni cilj kontrola inflacije i, sledstveno tome - kurs je fleksibilan; on treba da prati svoj trend dok NBS interveniše samo da spreči preterane oscilacije. Ovaj monetarni režim se u Srbiji tokom krize najčešće implicitno (ali i eksplicitno) dovodio u pitanje, pre svega zbog „nestabilnosti kursa“, što je eufemizam za depresijaciju dinara tokom krize.

U osnovi centralna banka može da kontroliše ili inflaciju ili kurs, ali ne i jedno i drugo istovremeno. Prvi režim odgovara fleksibilnom kursu, a drugi fiksnom (uključuje i promenu kursa po zadatom pravilu). Empirijski, tekuća kriza je čini se jasno „presudila“ u korist fleksibilnog kursa: najveći pad proizvodnje su imale privrede sa fiksiranim kursom. To su pre

svega baltičke zemlje – jedna od njih (Litvanija) beleži veći pad nego Amerika u Velikoj depresiji 1929-1933. Ali i Bugarska, koja takođe ima čvrsto fiksirani kurs beleži pad znatno veći od Srbije. Fleksibilan kurs je omogućio Srbiji, kao i drugim tranzicionim zemaljama u Evropi (Poljskoj na primer), da udar krize amortizuje depresijom domaće valute i tako spreči da se ceo udar prenese na veliki pad proizvodnje.

Režim ciljanja inflacije i fleksibilnog kursa pokazuje svoje prednosti i kod izlaska iz krize. Naime, Srbija u prvoj polovini 2010. beleži značajno ubrzanje izvoza (20% izraženo u evrima, u odnosu na prvu polovinu 2009. godine), dok uvoz znatno skromnije raste (4%). Ukupno, doduše skromno, oživljavanje proizvodnje u ovom periodu potiče od rasta izvoza. Tako se makar u skromnim naznakama vidi izlazak iz krize na ekonomski održivim osnovama, vođen rastom neto izvoza (izvoz minus uvoz). Prethodno možda naznačuje i početak neophodnog preusmeravanja privrede Srbije od uvoza ka izvozu.

Prethodno restruktuiranje privrede zahteva srednjoročni period, a režim ciljanja inflacije i pratećeg fleksibilnog kursa je pravi okvir koji omogućava okretanje privrede ka investicijama u razmenjivi sektor i njegov rezultirajući rast. Naime, fleksibilan kurs dinara, preko njegove realne depresijacije, omogućava da se precenjena vrednost dinara pre krize sveđe na prihvatljiv nivo.

Pad vrednosti dinara dovodi, prvo do smanjenja realnih plata i uopšte dohodaka, doduše manje nego proporcionalno, a to vodi smanjenju potrošnje stanovništva. Iako bolno (otuda široke reakcije na depresijaciju) ovo smanjenje potrošnje deo je neizbežnog (za budući privredni rast) prilagođavanja od potrošnje ka štednji i investicijama. Drugo, i verovatno važnije stabilizovanje dinara na nižoj, prihvatljivoj vrednosti omogućavana srednji rok da neto izvoz postane mnogo značajniji generator rasta u Srbiji. Realni kurs je u osnovi relativna cena nerazmenjivih u odnosu na razmenjiva dobra, te niža vrednost dinara znači da se povećava cena razmenjivih dobara. Ovo daje znak i stimulus investitorima da ulažu u razmenjivi sektor, što će na srednji rok dovesti do porasta neto izvoza: rast razmenjivih dobara će povećati izvoz, i uzeti deo domaćeg tržišta uvozu.

Neophodno prilagođavanje u dobrom broju evropskih tranzicionih privreda (Balkan i baltičke zemlje svakako) ali i u razvijenoj južnoj Evropi, biće znatno teže u režimu fiksiranog kursa. Naime, zemlje sa čvrsto fiksiranim kursom nemaju mogućnost depresijacije domaće valute, te da bi povećale konkurentnost i smanjile potrošnju one moraju da smanje plate u apsolutnom iznosu. Ova „unutrašnja realna devalvacija“ na primeru baltičkih zemlja tokom krize znači smanjenje plata u javnom sektoru 10% do 20%, što je zaista drastična mera. Nadalje, povećanje konkurentnosti uz fiksni kurs podrazumeva smanjivanje plata i u privatnom sektoru, a to se može jedino postići preko velike recesije. Ali i tada veliki pad proizvodnje, pokazalo se, dovodi prvenstveno do velikog rasta nezaposleno-

sti, a tek do manjeg pada plata i poboljšanja konkurentnosti. Stoga je cena značajnijeg prilagođavanja uz fiksirani kurs veoma visoka.

Ciljajući inflaciju, NBS treba da nastavi proklamovanu politiku postepenog smanjivanja inflacije u Srbiji na nivo naprednih tranzicionih zemalja. Čak i ako postigne cilj od 6% za ovu godinu, inflacija u Srbiji će još uvek biti među najvećim u tranzicionoj Evropi. S druge strane, inflacija će i na srednji rok verovatno biti nešto veća nego u razvijenoj Evropi, jer Srbiji, kao što je dole pokazano, još uvek predstoji značajna nominalna konvergencija, tj. približavanje našeg nivoa cena onom u razvijenoj Evropi. Niska i stabilna inflacija, pokazuju mnoge empirijske studije, jeste stimulativna za investicije i privredni rast. Takođe niska i stabilna inflacija je presudan činilac deevrozacije, odnosno dinarizacije privrede, proces koji bi doneo značajne koristi Srbiji i koji treba podržati.

Kratkoročno posmatrano, otvara se pitanje koordinacije monetarne i fiskalne politike. Naime, tokom krize snažan pad domaće i strane tražnje držao je u Srbiji inflaciju pod kontrolom, uprkos velikoj depresijaciji dinara. To je opet omogućavalo da NBS u periodu krize značajno popušta sa svojom monetarnom politikom i tako da neophodan stimulus privrednoj aktivnosti. Sada, sredinom 2010. godine, tražnja počinje polako da se oporavlja, a dinar je značajno depresirao tokom prve polovine godine. Ako bi se na prethodno dodao, povremeno propagirani, fiskalni podsticaj u formi povećanja tekuće javne potrošnje, opadajući trend inflacije bi se lako mogao zaustaviti, odnosno preokrenuti. Tada bi NBS morala da zateže monetarnu politiku i podigne kamatne stope u privredi, i tako koči oporavak privatnog sektora. Ovo je već opisani mehanizam gde država istiskuje privatni sektor, što sugerise da bi sada i u Srbiji fiskalni multiplikator bio veoma mali. Sledi da bi u neposrednom periodu mnogo bolja kombinacija politika bila: labavija monetarna politika koja bi sa rezultirajućim nižim kamatnim stopama stimulisala privatni sektor, i - otpočinjanje fiskalnog prilagođavanja preko smanjenja deficita, ali i rasta javnih investicija.

## 2. DEVIZNI KURS I MEĐUNARODNA KONKURENTNOST PRIVREDE SRBIJE

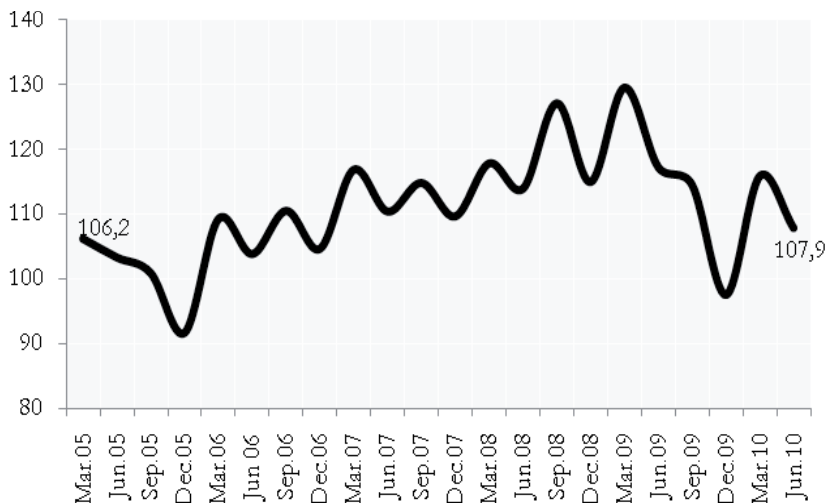
Kurs dinara je sredinom 2010. godine, verovatno, dostigao nivo koji obezbeđuje međunarodnu konkurentnost privrede Srbije. U periodu velikog priliva kapitala: 2006 – sredina 2008, došlo je u Srbiji, kao i u delu tranzicionih zemalja, do velikog rasta vrednosti domaće valute, i shodno tome značajne precenjenosti dinara. Stoga kao *ad hoc* reper za srednjoročno održivi kurs dinara uzimamo realni kurs iz 2005. tj. pre naglog porasta vrednosti dinara.

Kada vrednost realnog kursa dinara prema evru, tj. nominalnog kursa korigovanog za domaću i inflaciju evrozona, iz sredine 2010. uporedimo sa istorijskim vrednostima, dobijamo da je on približno na nivou realnog kursa iz septembra 2006. godine. Vidimo da

se realni kurs dinara veoma približio repornoj vrednosti, iako je doduše i tokom 2006. do septembra dinar realno apresirao, što bi ukazivalo na još uvek blagu precenjenost dinara.

Alternativna mera realnog kursa jeste cena osnovnog nerazmenjivog faktora – radne snage, izražena u evrima, tj. prosečna plata izražena u evrima. Visoka plata u evrima upućuje na nekonkurentnost privrede, ali dodatno ukazuje da nekonkurentnost može da potiče kako od precenjene valute tako i od visokih realnih plata u domaćoj privredi. Korišćenjem ovog pokazatelja, dobijamo da su sredinom 2010. prosečne plate izražene u evrima na nivou onih iz sredine 2007. godine. Ovo poređenje sugerije još uvek izvesnu precenjenost dinara, i u odnosu na prethodno poređenje sugerije da je ona posledica realnog rasta plata u posmatranom periodu.

**Grafikon 1. Euro jedinični troškovi rada u prerađivačkoj industriji (bazni indeksi 2004=100)**



Izvor: *Kvartalni monitor* na osnovu podataka RZS i NBS

Međutim, realni rast plata je opravdan u meri u kojoj prati rast produktivnosti rada. Naime, tada ne dolazi do povećanja jediničnih troškova rada, jer rast prroduktivnosti kompenzuje rast troškova nastao usled rasta plata. Stoga kod utvrđivanja međunarodne konkurentnosti privrede treba istovremeno posmatrati kretanje tri veličine: realnog kursa dinara, realnih prosečnih plata i produktivnosti rada. Realna apresijacija dinara i rast realnih plata smanjuje konkurentnost privrede, dok rast produktivnost deluje u suprotnom pravcu. Ukupan efekat ove tri veličine obuhvataju jedinični troškovi rada izraženi u evrima. Kako nas pre svega interesuje konkurentnost razmenjivog sektora, jer se on kod kuće i napolju takmiči sa stranim proizvođačima, računati su euro jedinični troško-

vi rada za prerađivačku industriju koja predstavlja osnovni deo razmenjivog sektora. Na Grafikonu 1 je prikazano kvartalno kretanje ovih troškova zaključno sa drugim kvartalom 2010. godine, što znači da je uglavnom obuhvaćena i značajna depresijacija dinara zaključno sa junom. Poređenje evro jediničnih troškova rada pokazuje da su oni u drugom kvartalu 2010. veći za 3,8% od odgovarajuće vrednosti u drugom kvartalu 2005. godine. Radi se očigledno o minimalnoj razlici, te se može reći da prerađivačka industrija dostigla nivo međunarodne konkurentnosti koji je imala pre velikog skoka vrednosti dinara. Ako prerađivačku industriju uzmemo kao glavnog reprezentanta razmenjivog sektora, onda možemo reći da je realni kurs dinara (imajući takođe u vidu plate i produktivnost) verovatno dostigao srednjoročno održivu i prihvatljivu vrednost.

Alternativne procene realnog deviznog kursa u Srbiji, koje je dao MMF, takođe sugerišu da dinar nije više precenjen, odnosno da je čak možda i blago potcenjen.<sup>17</sup> Stoga se čini da sa dosta izvesnosti možemo tvrditi da se dinar spustio na svoju poželjnu i srednjoročno održivu vrednost.

Zato je važno pitanje ekonomske politike kako na srednji rok očuvati ovu konkurentnu vrednost dinara. Kako izabrani monetarni režim podrazumeva slobodno formiranje (trends) kursa, to ekonomskoj politici preostaju samo uticaj na plate da bi se održala međunarodna konkurentnost privrede. Pri tom, država može da kontroliše samo plate u javnom sektoru, ali i to je značajno. Naime, ukupan broj zaposlenih u javnom setoru iznosi skoro 500 hiljada, dok je broj zaposlenih u privredi kod pravnih lica skoro 900 hiljada,<sup>18</sup> te nivo plata u državnom sektoru može značajno da utiče na nivo plata u privatnom. Stoga politika kontrole rasta plata u javnom sektoru ima efekat i na mogući rast plata u privatnom sektoru.

Predlog fiskalnih pravila predviđa da rast plata iz budžeta bude jednak polovini rasta BDP-a u sledećem srednjoročnom periodu. Ovim je pokriven značajan broj zaposlenih u javnom sektoru, 430. hiljada.<sup>19</sup> Ovaj rast plata bio bi verovatno nešto ispod rasta produktivnosti, jer će i u sledećih pet godina veći doprinos rastu BDP-a dolaziti od rasta produktivnosti nego od rasta zaposlenosti. Preostali zaposleni u javnom sektoru su oni koji rade u javnim preduzećima – državnim i lokalnim: oko 140 hiljada. Istekom tekućeg ugovora (SBA) sa MMF-om početkom 2011. plate će se odmrznuti, stoga bi trebalo obezbediti da one, na srednji rok ne rastu brže od produktivnosti rada. Glavni pravac akcije treba da bude restrukturiranje ovih preduzeća i/ili njihova privatizacija kada je to opravdano. To bi, s jedne strane, snažno povećalo njihovu produktivnost, i stvorilo prostor za rast plata koji bi još uvek mogao da bude ispod rasta produktivnosti. Time bi se konkurentnost

17 IMF (2010), Box 1, str. 9.

18 Preduzetnici i zaposleni kod njih dodaju još nešto ispod 500 hiljada.

19 Najveći deo čine obrazovanje i zdravstvo, oko 270 hiljada.

ovog sektora povećala, i generisala štednja neophodna za investicije. Umereni rast plata u odnosu na rast produktivnosti u ovom sektoru imao bi povoljan demonstracioni efekat i na kretanje plata u privatnom sektoru. U međuvremenu, dok pojedina javna preduzeća ostaju nereformisana država bi trebalo da obezbedi kontrolu plata u njima, tako da one ne rastu brže od odgovarajućeg rasta produktivnosti.

Prethodna politika plata, kao i sve reforme koje treba da dovedu do snažnijeg rasta produktivnosti, biće neophodne da se održi međunarodna konkurentnost privrede Srbije desetak godina. U predstojećem periodu osnovano je očekivati da će doći do postepenog realnog rasta vrednosti dinara (realne apresijacije). To će biti rezultat uočenog procesa realne i nominalne konvergencije tranzicione Evrope prema razvijenoj Evropi. Ovaj proces još uvek traje, a Srbija se u njega uljučila sa zakašnjenjem tokom dvehiljaditih. Realna konvergencija znači približavanje *per capita* dohotka tranzicionih zemalja onom u razvijenim. Veoma visoke stope rasta koje su u dvehiljaditim ostvarile zemlje u tranziciji, uključujući Srbiju, pokazuje da se taj proces odvija. S druge strane, rezultati empirijskih ispitivanja sugerišu da realna konvergencija dovodi do nominalne konvergencije, tj. približavanja nivoa cena u tranzicionoj Evropi nivou cena u razvijenoj Evropi.<sup>20</sup> Posledica toga jeste rast vrednosti domaće valute: realna apresijacija. U režimu fiksnog kursa realna apresijacija se ostvaruje preko inflacije, što je dodatni nedostatak ovog režima u tranzicionim privredama koje prolaze kroz nominalnu konvergenciju. Kod fleksibilnog kursa, nominalna konvergencija dovodi prvenstveno do nominalne apresijacije, ali delimično i do inflacije, jer i u režimu fleksibilnog kursa centralne banke ipak intervišu da spreče preteranu apresijaciju. Realna apresijacija se dakle u ovom slučaju ostvaruje preko nominalne apresijacije. Srbija, sa fleksibilnim kursom, pripada ovom slučaju. S druge strane, ako Srbija ostvari predviđene visoke stope rasta tokom narednih deset godina, ona će se snažno uključiti u proces realne konvergencije prema Evropi, koji će sa svoje strane osnažiti proces nominalne konvergencije.

**Tabela 3. Nivo potrošačkih cena u tranzicionim privredama u odnosu evro zonu (EU-15=100)**

	Srbija	Bugarska	Rumunija	Mađarska	Češka	Slovačka	Hrvatska	Slovenija
2005.	45,2%	41,3	52	60,5	55,5	52,8	65,6	72,5
2009.	53,6	50,3	54,8	62,4	67,3	70,2	72,8	81,4

Izvor: Eurostat

Okvirnu indikaciju o razmerama nominalne konvergencije u Srbiji u narednih deset godina može da pruži odnos nivoa cena u Srbiji prema nivou cena u izabranim tranzicionim zemljama i razvijenoj Evropi. Tabela 3 daje pregled odnosa indeksa potrošačkih cena

20 Vidi Darvas, Z. and G. Szapary (2008).

2005. i 2009. koji su uporedivi korišćenjem kursa odgovarajuće zemlje prema evru; 2005. je prva raspoloživa godina za Srbiju, a poslednji raspoloživi podaci su za 2009.

Podaci pokazuju da se nominalna konvergencija odvijala i tokom poslednjih četiri godine u Srbiji kao i u uporedivim zemljama. Podatak za 2009. uključuje i korekciju kursa (izuzev Bugarske, Slovačke i Slovenije), što je, u većini slučajeva, a i u Srbiji, poređenje učinilo realnijim ukazujući na veća odstupanja nego u 2008.

Gledajući grubo unapred, Srbija u sledećih deset godina može nominalno da konvergira prateći putanju današnjih rezultata tranzicionih zemalja od Mađarske preko Češke, do Slovačke; Hrvatska verovatno ima još uvek preценjenu valutu. Tako, ako Srbija 2020. konvergira današnjem nivou cena Slovačke (70,2%), to bi značilo da dinar tokom ovih deset godina treba realno da poveća svoju vrednost (apresira) za 31%, što iznosi ispod 3% godišnje. Naravno ovde je samo reč o indikaciji mogućeg kretanja, a nikako o linearnom procesu apresijacije kursa<sup>21</sup>.

---

21 U osnovnom scenariju privrednog rasta (v. tačku 1.) za veći deo posmatranog perioda do 2020. računalo se sa realno neutralnim kursom.

# FINANSIJSKI SEKTOR I NOVI MODEL RASTA

## REZIME

*Finansijski sektor Srbije je, posle obnove bankarske delatnosti prepoznatljiv po snažnoj dominaciji indirektnog sistema finansiranja. Slično svojstvo imaju i finansijski sektori okolnih zemalja.*

*Nacionalni finansijski sistem će i na srednji i na dugi rok biti snažno bankarski orijentisan. Ključni strategijski cilj u ovoj oblasti jeste da se održi stabilnost bankarskog sistema i poveća njegov kapacitet i konkurentnost, uz smanjivanje troškova bankarskog posredovanja.*

*Promene tokom naredne decenije treba da dovedu do povećanja slobode izbora vlasnika štednje u smislu broja investicionih alternativa. Drugi bazični cilj promena jeste povećanje raspoložive domaće i inostrane štednje za finansiranje investicija. Ovi ciljevi su međusobno komplementarni: sklonost štednji i investiranju bi trebalo da se uveća sa povećanjem broja i vrsta alternativa. Troškovi posredovanja bi trebalo da se smanjuju zbog smanjivanja uticaja implicitnog institucionalnog monopola komercijalnog bankarstva.*

*Osim bankarstva, u narednoj deceniji će se razvijati i alternativni sistemi finansijskog posredovanja sa osnovnim ciljem da se poveća ponuda finansijskih izvora sektoru preduzeća i javnom sektoru. Reč je o skupu institucionalnih mehanizama zasnovanih na razvoju dugovnih hartija od vrednosti javnog i privatnog sektora. Ovim rešenjima bi se omogućilo finansiranje investicija i uvećanje raspoložive štednje bez nepoželjnih monetarnih posledica.*

*Formiranje nacionalne razvojne banke bi trebalo da omogući efikasnije finansiranje infrastrukturnih projekta i razvijanje privatno-javnog partnerstva na ovim projektima.*

## 1. BANKARSKI SEKTOR

### 1.1. NIVO RAZVIJENOSTI I PERSPEKTIVA

Ubrzani rast kreditne aktivnosti u Srbiji započinje 2003. godine. Inicijalni nivo kredita bio je vrlo nizak. Ukupni krediti su krajem 2001. godine dostizali samo 10,5% BDP-a. Već krajem 2004. godine udeo kredita u BDP-u iznosio je 20%. Nosioci procesa obnove bile su, dominantno, inostrane banke. One su koristile velike razlike u kamatnim stopama na tržištu Srbije i zemalja EU (tzv. kamatni diferencijal) i unosile velike stokove kapitala.



Domaća štednja je bila, i do danas ostala, nedovoljna i sa nepovoljnom ročnom strukturom u kojoj su dominirali depoziti po viđenju. U inicijalnoj fazi rasta ponude kredita, najveće stope rasta registruju se kod kredita sektoru domaćinstva. Razlog: tražnja za kreditom iz ovog sektora je gotovo neelastična na kamatne stope. Nivo zaduženosti stanovništva je u ovoj fazi evolucije nizak a stopa *defaulta* bliska nuli. Zbog relativno niskog rizika banke usmeravaju relativno veliki deo svog potencijala prema stanovništvu. Dinamika rasta kredita sektoru domaćinstava je u prve tri godine signifikantno veća nego ukupnih kredita. Tako je rast ukupnih plasmana tokom 2003, 2004, 2005. i 2006. godine iznosio 32,91%, 46,59%, 52,12% i 16,68% respektivno. Krediti stanovništvu su u istom periodu nominalno uvećavani 81,75% u 2003. godini, a 126,22% i 98,72% u 2004. i 2005. godini, do 54,19% u 2006. godini.

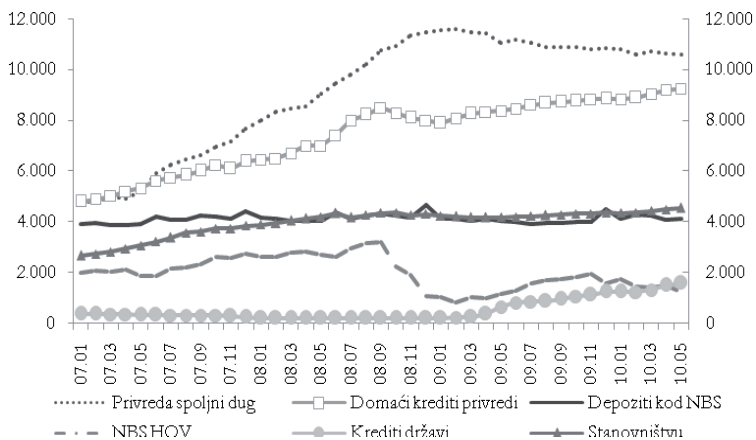
Ekspanzija kredita se finansira pretežno iz zaduživanja banaka u inostranstvu. Dodatni izvori su domaći depoziti i rast kapitala. Obaveze poslovnih banaka prema inostranstvu ubrzano rastu počev od 2004. godine. Najveće nominalne stope rasta od 257,50% zabeležene su u 2004. i u 2005. godini od 129,65%. Kapitalbanaka je značajno porastao u 2006. godini (kada je zabeležena njegova najveća stopa rasta od 62,34%), prvenstveno kao posledica prudencionih mera o usklađivanju rasta plasmana sa kapitalom banke). Ukupni depoziti bankarskog sektora (bez države) rastu brzo, ali znatno sporije od kredita. Rast deviznih depozita je tokom čitavog posmatranog perioda bio veći od rasta dinarskih depozita

Reakcija bankarskog sektora na snažne mere kočenja kreditne aktivnosti je razvijanje alternativne strategije rasta kredita kroz tzv. *cross border* kreditiranje. Domaća preduzeća, a među njima i mnoga koja su se bavila gradnjom stanova zaduživala su se (posredovanjem banaka iz sastava panevropskih bankarskih grupa), direktno kod inostranih (austrijskih, grčkih i italijanskih) banaka. Iako ceo proces prati trend smanjivanja kamatnih stopa, održava se visoka vrednost kamatnog diferencijala, definisanog kao razlika između nivoa kreditnih kamatnih stopa na tržištu kredita Srbije i kreditnih tržišta u zemljama vlasničkog porekla banaka (Austrija, Italija, Grčka).

Rezultat ove, u osnovi konfliktne, igre između komercijalnih banaka i centralne banke, jeste visoka varijabilnost stope rasta kredita sektoru domaćinstva i ukupnih kredita.

Godišnja stopa rasta domaćih kredita privatnom sektoru oscilirala je od 32,4% (2004) do 41,3% (2005). Ove stope su znatno ispod granice kreditnog buma. Krediti preduzećima rasli su sporije od proseka - od 21,5% (2004) do 35% (2007). Prisustvo opasnog fenomena kreditnog buma je moguće dokazati kada je reč o sektoru stanovništva. Godišnje stope rasta ove vrste kredita iznosile su 96%, 79%, 70%, 54%, respektivno. Ukoliko se posmatra ceo period trajanja ekspanzije od 2003. do 2008. krediti stanovništvu rastu vrlo brzo: 58%, odnosno 74% (2003-2007) prosečno godišnje.

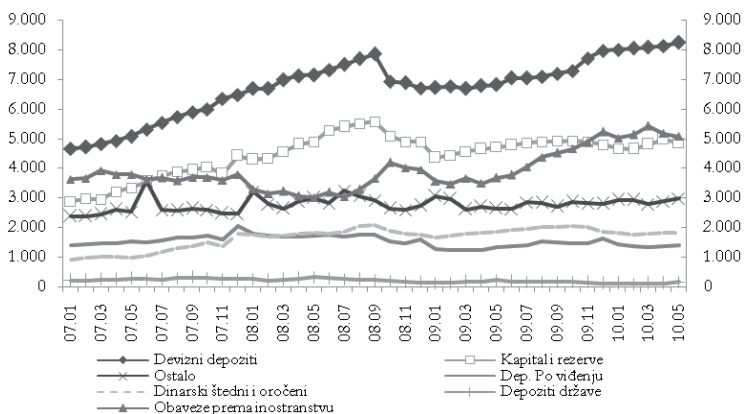
**Grafikon 1. Plasmani banaka u Srbiji, jul 2001-jun 2010. (u milionima evra)**



Izvor: www.nbs.rs

Ako se nivo razvijenosti bankarskog sektora Srbije meri relativno, t.j. odnosom sume kredita i BDP-a Srbije - dobija se nalaz da je taj odnos u toku 2008. godine dostigao vrednost od oko 80%. U isto vreme je ovaj količnik u Hrvatskoj, Bugarskoj i Rumuniji već dostigao vrednost iznad 100%. Dakle, bankarstvo Srbije još uvek ima relativno visok potencijal rasta.

**Grafikon 2. Pasiva banaka u Srbiji, jul 2001-jun 2010. (u milionima evra)**



Izvor: www.nbs.rs

Druga značajna osobina rasta bankarskog sektora Srbije bila je njegova snažna zavisnost od uvozne štednje. Slične osobine imaju i bankarski sistemi u okruženju. Bugarska

i Hrvatska su imale značajan rast *cross-border* kredita, dok su se privreda u Rumuniji, Mađarskoj i Sloveniji većinom zaduživale iz domaćih izvora.

**Tabela 1. Vrednost kredita u odnosu na BDP za odabrane zemlje**

		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Hrvatska	Iz domaćeg bankarskog sektora	46,75	49,14	52,25	56,80	64,51	67,62	68,71	68,84
	Cross-border	16,61	18,68	19,58	19,73	25,93	33,94	38,20	
	<b>Ukupno</b>	<b>63,36</b>	<b>67,82</b>	<b>71,83</b>	<b>76,53</b>	<b>90,44</b>	<b>101,56</b>	<b>106,91</b>	<b>68,84</b>
Rumunija	Iz domaćeg bankarskog sektora	10,36	13,25	15,96	19,08	24,75	32,68	40,36	40,03
	Cross-border	10,93	9,60	9,40	9,66	12,18	15,13	15,44	
	<b>Ukupno</b>	<b>21,29</b>	<b>22,85</b>	<b>25,36</b>	<b>28,74</b>	<b>36,93</b>	<b>47,81</b>	<b>55,80</b>	<b>40,03</b>
Bugarska	Iz domaćeg bankarskog sektora	19,78	27,47	36,38	43,74	47,35	67,21	74,83	80,58
	Cross-border	14,64	11,81	15,98	18,22	28,12	34,11	33,22	
	<b>Ukupno</b>	<b>34,42</b>	<b>39,28</b>	<b>52,36</b>	<b>61,96</b>	<b>75,47</b>	<b>101,32</b>	<b>108,05</b>	<b>80,58</b>
Mađarska	Iz domaćeg bankarskog sektora	35,45	43,24	46,45	62,77	56,92	63,65	72,56	72,59
	Cross-border	9,91	10,32	10,55	10,22	12,11	14,64	14,32	
	<b>Ukupno</b>	<b>45,36</b>	<b>53,56</b>	<b>57,00</b>	<b>72,99</b>	<b>69,03</b>	<b>78,29</b>	<b>86,88</b>	<b>72,59</b>
Slovenija	Iz domaćeg bankarskog sektora	38,76	41,41	48,00	56,37	66,23	78,76	85,60	90,85
	Cross-border	25,44	26,33	28,38	27,29	32,08	24,75	23,31	
	<b>Ukupno</b>	<b>64,20</b>	<b>67,74</b>	<b>76,38</b>	<b>83,66</b>	<b>98,31</b>	<b>103,51</b>	<b>108,91</b>	<b>90,85</b>

Izvor: IMF, Staff Reports za navedene zemlje, QM br. 20, 2010.

## 1.2. OSNOVNI PROBLEMI I PREPORUKE

Glavni strategijski cilj razvoja bankarske delatnosti u Srbiji tokom naredne decenije jeste očuvanje visokog potencijala rasta i stabilnosti bankarskog sektora. To praktično znači nastavak sadašnje strategije uz nužno povećanje konkurentnosti unutar sektora i između različitih oblika finansijskog posredovanja.

Održavanje visokog potencijala rasta bankarskog sektora treba da otvori mogućnost njegove unutrašnje diversifikacije. Poželjno je aktiviranje diversifikovanih formi bankarstva - štedionica na tržištu depozita i mikrofinansijskih institucija na tržištu kredita. Ovi oblici posredovanja bi trebalo da smanje troškove finansijskog posredovanja i povećaju dostupnost finansijskim resursima.

Glavni problem u relaciji bankarskog sektora i novog modela privrednog rasta jesu visoki troškovi bankarskog posredovanja. Smanjivanje prevelikog raspona domaćih i stranih, depozitnih i kreditnih kamatnih stopa ostaje jedan od prioriteta monetarne i finansijske regulacije. S druge strane, u okolnostima kada domaća štednja nije dovoljna da finansira rastuće investicije, strategija uvoza inostrane štednje ostaje i nužna i poželjna. Ova dva

cilja su međusobno konfliktna. Rešenje konflikta jeste u strategiji smanjivanja rizika zemlje Srbije i rizika svakog pojedinačnog privrednog subjekta na njenoj teritoriji.

Drugi skup problema vezan je za nedovoljnost i nepovoljnu ročnu strukturu domaće štednje. Politikom obaveznih rezervi trebalo bi konkurentno izjednačiti domaću i inostranu štednju i destimulisati kratkoročno zaduživanje banaka u inostranstvu.

## 2. FORMIRANJE NACIONALNE RAZVOJNE BANKE REPUBLIKE SRBIJE

Pojam nacionalna razvojna banka (NRB) se u tekstu koji sledi koristi u značenju službene definicije Ujedinjenih nacija, to jest kao finansijska institucija koja je primarno orijentisana na ponudu dugoročnih izvora finansiranja za projekte koji generišu pozitivne eksterne efekte i koje privatni kreditori ne finansiraju u dovoljnoj meri. Tipičan slučaj projekta sa visokim eksternim efektima jesu infrastrukturni projekti. Nerazvijene i zemlje u razvoju imaju potrebu za izdvajanjem približno 5% BDP-a za finansiranje razvoja infrastrukture. Iz ove činjenice sledi potreba da se tim značajnim segmentima privredne aktivnosti upravlja efikasno i izvan uticaja snažnih privatnih lobija. Ako se ovoj činjenici doda i druga - oštro ograničene mogućnosti nastupa zemalja u razvoju na domaćem i inostranom kreditnom tržištu - jasno se prepoznaju razlozi za postojanje Nacionalne razvojne banke.

### 2.1. DELATNOST NRB REPUBLIKE SRBIJE

Nacionalne razvojne banke jesu, saglasno definiciji njihovog osnovnog cilja, entiteti čiji su osnovni zadaci (1) **korekcija tržišnih imperfekcija, odnosno delovanje u oblastima u kojima tržište ne postoji** (tzv. *market failure situacije*) i (2) **kreiranje efikasnog tržišta na duži rok**. U toku procesa kreiranja funkcionalnog tržišnog mehanizma, ove banke nude finansijske usluge koje nisu dostupne putem tradicionalnog bankarskog sistema. Dakle NRB nisu u konfliktu sa nacionalnim finansijskim sistemom, posebno komercijalnim i investicionim bankama. Ovaj princip je bitan za opstanak NRB i njihovo efikasno delovanje jer sprečava kreiranje tzv. mekog, povlašćenog kredita i ograničava političke pritiske na njeno delovanje.

U praksi se sreću raznorodna rešenja: od široke definicije delatnosti koja je gotovo identična delatnosti standardne komercijalne banke (čileanska Banco Estado) do oštro fokusirane asistencije privatnim investicijama u nacionalnim i lokalnim investicionim infrastrukturnim projektima (Južnoafrička razvojna banka - DBSA). U svim slučajevima NRB deluju u koaliciji a ne u konfliktu sa ostatkom nacionalnog finansijskog sistema. Drugi bitan kriterijum za definisanje opsega delatnosti NRB jeste raspoloživost i struktura izvora finansiranja. Ukoliko su izvori oskudni i ograničeni isključivo na javni sektor (bez pristupa tržištu) - onda je i definicija opsega delatnosti NRB rigorozna i oštro fokusirana na tačno određenu vr-

stu projekta. Treći relevantan problem kod definisanja delatnosti NRB Srbije jeste njegovo prilagođavanje promenama visine raspoloživih izvora i njihove strukture. Naime, u prvim fazama evolucije NRB Srbije, raspoloživi izvori finansiranja bi, verovatno bili vrlo oskudni. Implikacija: u prvim fazama NRB Srbije bi morala imati oštro fokusiranu delatnost na tačno određene oblasti. Taj fokus bi se vremenom, sa rastom raspoloživih izvora - širio.

## 2.2. DEFINISANJE STATUSA NRB REPUBLIKE SRBIJE

Nacionalna razvojna banka se formira kako bi radila u javnom interesu koji se specificira u odgovarajućem zakonu i statutu banke.

U fokusu delatnosti NRB su unapred definisane oblasti delovanja, pa čak su i grupe klijenata. Posebno zakonsko definisanje NRB jeste posledica činjenice da se njen profil, u gotovo svim institucionalnim rešenjima, odlikuje visokim rizikom i niskim prinosom. Ovdje je lociran prvi potencijalni konflikt sa ostatkom finansijskog sistema. NRB može, u slučaju pogrešne i nedovoljno precizne određenosti njenog statusa, biti uzročnik poremećaja u nacionalnom finansijskom sistemu. Drugi bitan razlog zbog koga NRB treba osnovati i urediti posebnim zakonom, jeste otvaranje institucionalne mogućnosti da profitabilnost i rad u javnom interesu ne moraju biti konfliktni ciljevi.

Posebno pitanje u definisanju statusa NRB jeste definisanje njene relacije sa nacionalnim bankarskim sistemom i posebno centralnom bankom. NRB često, da bi umanjila troškove i/ili povećala profitabilnost, ulazi u domen aktivnosti centralne banke ili ugrožava njen supervizerski autoritet. Na ovoj relaciji je locirana prva moguća zona konflikta NRB sa drugim institucijama nacionalnog finansijskog sistema. Zbog toga se zakonom o NRB definišu i standardi i mere njene efikasnosti. (Tako se, primera radi, kao minimalna mera prinosa na njen kapital, odnosno minimalna vrednost njenog ROE uzima cena javnog duga.)

Druga vrsta konflikta može nastati između Vlade i Nacionalne razvojne banke. Ovaj konflikt nastaje kada NRB permanentno traži dodatna sredstva od države za dokapitalizaciju, bez pouzdanih nalaza o efektima prethodnih ulaganja. Tako NRB banka može postati žarište „zaraze“ u sistemu, odnosno promovisati meko budžetsko ograničenje i stalnu tražnju za bespovratnim sredstvima. Ovaj fenomen se posebno uočava u zemljama u kojima je NRB pod snažnim uticajem lobističkih grupa, koje indirektno (zlo)upotrebljavaju njene resurse. Da bi umanjila gubitke, država u tim okolnostima pojačava stepen administrativne kontrole nad NRB ili počinje da primenjuje istu regulativu i superviziju kao centralna banka nad poslovnim bankama. Ovo rešenje je u nekim slučajevima dovodilo do kolapsa NRB ili do napuštanja originalne orijentacije razvojne banke i zanemarivanja njene operativne efikasnosti.

### 2.3. IZVORI FINANSIRANJA NRB

Ključno pitanje u istraživanju ovih problema jeste da li NRB može biti depozitna institucija, tj. da li može primati domaće privatne osigurane depozite. Razlog zbog koga se NRB uskraćuje ova vrsta finansiranja jeste visok rizik ovih institucija, koji može ugroziti sigurnost tih depozita.

Uređeni parovi rešenja su sledeći. Ukoliko NRB može slobodno operisati na domaćem finansijskom tržištu depozita i kredita - onda mora biti pod nadzorom centralne banke i ispunjavati sve prudencione standarde. (Slučaj čileanske Banco Estado.) Ukoliko NRB nema mogućnost prenošenja sopstvenog rizika na depozite - onda se ona može isključiti iz standardnog sistema prudencione kontrole. To ne znači da NRB ne poštuje standarde sigurnosti i upravljanja rizicima nego da se oni posebno formulišu za ovu vrstu bankarstva. (Terminološki se ova grupacija označava kao razvojne finansijske institucije *Development Financial Institution* - DFI). U nekim slučajevima ti standardi mogu biti i oštrij od normi koje važe za komercijalno bankarstvo.

Dinamički pristup ovom problem omogućava postupnu evoluciju izvora finansiranja čija bi početna tačka bila osnovni kapital koji bi uložila država. Druga faza evolucije strukture izvora mogla bi biti objedinjavanje svih oblika razvojnog finansiranja iz javnih izvora (razvojni fondovi itd.). Treća faza bila bi objedinjavanje upravljanja izvorima razvojnog finansiranja iz inostranstva (krediti Svetske banke, razvojnih banaka EU, nacionalnih razvojnih banaka drugih zemalja, donacije itd.) Četvrta faza jeste sindicirano finansiranje sa komercijalnim bankama iz zemlje i inostranstva i kreiranje mehanizama javno-privatnog partnerstva u finansiranju projekta od javnog interesa. Konačno, u okolnostima kada NRB dostigne odgovarajući rejting biće moguć autonomni istup NRB na domaće i međunarodno tržište preko mehanizma emitovanja visokokvalitetnih obveznica i srodnih instrumenta.

### 3. FORMIRANJE TRŽIŠTA DRŽAVNIH OBVEZNICA

Klasičan način formiranja infrastrukture ovog tržišta polazi od tzv. *top-down* pristupa. Alternativni pristup, koji uzima u obzir konkretne ciljeve i interese pojedinačnih učesnika na tržištu (emitenata, investitora i finansijskih posrednika) i na bazi njih prilagođava način funkcionisanja tržišta, jeste tzv. *bottom-up* pristup. U praksi se ova dva pristupa kombinuju i zajedno daju dobre rezultate.

Na razvoj ovog tržišta deluju i osobine konkurentskih tržišta, pre svega raspoloživost i troškovi bankarskih kredita i osobine tržišta vlasničkih instrumenata. Konkurenti, pre svega banke, ujedno i pomažu razvoj tržišta obveznica ako se uključe u proces kao emi-

tenti, investitori ili posrednici. Berze i klirinški sistem mogu ustupiti deo svoje infrastrukture kako bi pomogli inicijalno trgovanje i/ili izveštavanje o trgovanju obveznicama. Neki elementi sistema za trgovanje, kliring i saldiranje inicijalno mogu biti preuzeti i prilagođeni sa tržišta akcija. Na duži rok, u većini zemalja emisijom državnih obveznica bavi se trezor Ministarstva finansija, dok se sekundarna trgovina najčešće obavlja vanberzanski sa centralizovanim izveštavanjem. Kod korporativnih obveznica se, uporedo, praktikuje i berzansko i vanberzansko trgovanje. Uprkos tome, izgradnja tržišta obveznica može biti kompleksniji proces od izgradnje tržišta akcija, zbog same prirode instrumenata koji se emituju i kojima se trguje. Tržište obveznica podrazumeva postojanje razvijenog tržišta novca i adekvatne dugoročne kriterijumske veličine (benčmarke). Obveznice nose sa sobom kreditni rizik, rizik izmirenja obaveza emitenta po osnovu kamate i glavnice duga, dok akcije kao instrumenti ne dospevaju i ne zahtevaju obavezu isplate dividendi.

Osnovni problem razvoja srpskog tržišta obveznica jeste, u prvom koraku, definisanje efikasne, jasne i nedvosmislene regulative. Osnovni zakon koji trenutno pokriva oblast emisije i trgovanja dugovnim hartijama od vrednosti jeste Zakon o tržištu hartija od vrednosti i drugih finansijskih instrumenata.<sup>22</sup> Dužničke hartije od vrednosti mogu biti izražene u domaćoj ili stranoj valuti, pri čemu je za domaća pravna lica neophodna dozvola NBS (u novom Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o tržištu hartija od vrednosti i drugih finansijskih instrumenata predlaže se ukidanje nadležnosti NBS u ovom domenu). Napori da se zakon prilagodi zahtevima prakse doveli su do formulisanja novih rešenja. Nacrt Zakona, razvijen u saradnji Ministarstva finansija Republike Srbije i Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID) u značajnoj meri približava nacionalnu regulativu standardima postavljenim direktivama EU. Izmenama će se ojačati transparentnost tržišta i zaštita investitora. Najvažnija novina za trgovinu obveznicama je to što važeći Zakon sadrži nepotrebno ograničenje trgovanja koje može biti samo na organizovanom tržištu hartija od vrednosti.

### **3.1. KREIRANJE TRAZNJE ZA DUGOVNIM HARTIJAMA OD VREDNOSTI I STRUKTURA TRŽIŠTA**

Osnovni izvori tražnje za dugovnim hartijama jesu istovremeno i izvori tražnje za bankarskim kreditima i izvor njihovog depozitnog potencijala. Ukoliko dominantnu ulogu u finansijskom posredovanju imaju banke kojima je tržište ovih instrumenata zapravo konkurencija, one mogu, ako im razvoj tržišta pogoršava konkurentsku poziciju, delovati ograničavajuće na njegov razvoj. Da bi se smanjila „bankocentričnost“ sistema neophodno je podstaći dalji razvoj sektora lokalnih institucionalnih investitora. Ovi generatori jesu osnov stabilnije tražnje za lokalnim instrumentima duga na duži rok. Postojanje ovakvih učesnika na tržištu smanjilo bi i jaku zavisnost privrede od bankarskog kredita.

22 Službeni glasnik RS br. 47/2006.

Struktura ponude novih instrumenata bi trebalo da sadrži i instrumente tržišta novca i tržišta kapitala. To uključuje i paralelni razvoj dugoročnijih instrumenata - obveznica države, korporativnog sektora i municipalne instrumente. Prioritet, zbog relativno nižeg rizika, imaju državni instrumenti. Struktura tržišta bi trebalo da vodi uspostavljanju balansa između bankarskih kredita i vlasničkih instrumenata, s jedne strane i razvijenog segmenta dugovnih hartija od vrednosti, s druge strane. Cilj konzistentne nacionalne strategije jeste povećanje broja raspoloživih instrumenata za ulaganje i trgovinu, kao i uvećanje transparentnosti kroz centralizovano izveštavanje o izvršenim transakcijama.

### **3.2. NEKI NUŽNI ELEMENTI STRATEGIJE RAZVOJA TRŽIŠTA DUGOVNIH HARTIJA OD VREDNOSTI REPUBLIKE SRBIJE**

Najveći broj zemalja se prilikom formiranja i implementacije strategije razvoja domaćeg tržišta dugovnih finansijskih instrumenata oslanja na opšte preporuke Međunarodnog monetarnog fonda i Svetske banke koje prilagođava lokalnim okolnostima na konkretnom tržištu.<sup>23</sup> Te preporuke, pored ostalih, obuhvataju sledeće kritične oblasti: formulisanje ciljeva i koordinaciju s monetarnom i fiskalnom politikom, formulisanje institucionalnog okvira, konkretnu strategiju za razvoj tržišta duga, upravljanje rizicima i troškovima i razvoj i održavanje efikasnog primarnog i sekundarnog tržišta dugovnih finansijskih instrumenata.

#### **3.2.1. OSNOVNI CILJEVI I RIZICI UPRAVLJANJA JAVNIM DUGOM**

Osnovni cilj efikasnog upravljanja javnim dugom jeste usaglašavanje dinamike pribavljanja finansijskih sredstava i dospeća obaveza pri što nižem nivou troškova na srednji i dugi rok, uz prihvatljiv nivo rizika. Upravljanje rizicima javnog duga jeste, zapravo, održavanje stabilnih struktura duga koje se oslanjaju na izvorne prihode emitenta, a ne na dodatne emisije kao izvor za pokriće dospelih emisija. Posledično, optimalno upravljanje dugom jeste minimizovanje rizika insolventnosti kao i održavanje maksimalnog kredibiliteta javnih vlasti kao emitenta odnosno dužnika.

Osnovni rizici upravljanja javnim dugom u Srbiji jesu: tržišni i rizik refinansiranja. Tržišni rizik će se održavati na relativno visokom nivou usled promena tržišnih cena obveznica, kamatnih stopa i deviznih kurseva. U slučaju emitovanih obveznica kako u domaćoj tako i u inostranim valutama, promene kamatnih stopa utiču na troškove njegovog refinansiranja. Kratkoročni instrumenti jesu i biće opterećeni relativno visokim rizikom refinansiranja. Prevelika koncentracija veoma dugoročnih instrumenata povećava ovaj, rizik jer su budući zahtevi za finansiranjem manje izvesni. Instrumenti denominirani u stranoj valuti,

---

23 IMF and World Bank, Guidelines for Public Debt Management, 2003; IMF, Developing a Medium-Term Debt Management Strategy, 2008.



takođe, povećavaju volatilnost kretanja troškova servisiranja duga, mereno u domaćoj valuti, zbog mogućih promena deviznog kursa. Tržišni rizik ove vrste može biti dodatno izražen u slučaju kada država emituje obveznice sa put klauzulom.

Rizik refinansiranja će se uvećavati kada se dospeli instrumenti zamenjuju novom emisijom pri visokim kamatnim stopama. Pored ovoga aspekta koji se može podvesti pod kategoriju tržišnog rizika, važno je naglasiti da potencijalna nemogućnost refinansiranja može značajno povećati troškove finansiranja države tako da posledica može biti dužnička kriza i realni ekonomski gubici investitora. Zbog toga je upravljanje ovim rizikom od izuzetne važnosti, posebno za zemlje sa tržištima u razvoju.

Osnovni rizici su međusobno povezani. Promene u nivou jedne vrste rizika mogu izazvati neproporcionalne promene i nivo drugog rizika. Zbog ovog svojstva se svim bazičnim rizicima upravlja integrisano. Tako se minimiziranjem troškova održavanja i servisiranja javnog duga sprečavaju gubici koji mogu da ugroze fiskalnu poziciju, da otežaju pristup tržištu kapitala i povećaju poresko opterećenje i politički rizik. Ovaj rizik dominira u prvim fazama razvoja tržišta jer zemlje sa plitkim i manje likvidnim tržištem dugovnih instrumenata imaju otežan pristup inostranom tržištu kapitala. Dakle, u inicijalnoj fazi razvoja tržišta u Srbiji je potreban oštar fokus na rizik refinansiranja<sup>24</sup>. Jasna politika upravljanja javnim dugom u tim je uslovima neophodna jer su kratkoročni dug, dug uz varijabilne kamatne stope i dug denominovan u inostranoj valuti - često jedine održive alternative na kratak rok.

Posmatrano u širem kontekstu državnih prihoda i rashoda, upravljanje dugom nastalim emitovanjem dugovnih hartija od vrednosti, omogućava da se izvrši usklađivanje novčanih tokova prema valutnoj strukturi i dinamici isplata obaveza. Najveći deo državnih prihoda je u formi poreskih prihoda koji su izraženi u domaćoj valuti. Usklađivanje sa ovim prihodima bi bila emisija dugoročnih dugovnih hartija od vrednosti sa fiksnom kamatnom stopom, denominovanog u domaćoj valuti. Za zemlje sa nedovoljno razvijenim tržištem kapitala, ova opcija je obično neizvodljiva na kratak rok, pa se češće pristupa emisiji kratkoročnih instrumenata sa fiksnom ili promenljivom kamatnom stopom i instrumenata indeksiranih ili izraženih u inostranim valutama. Iako se inicijalno može činiti da emisija duga denominovanog u stranim valutama manje košta od emisije domaćih instrumenata iste ročnosti, obično se pokaže da je to skupa alternativa ako je, kao u našem slučaju, domaće tržište kapitala nerazvijeno i nestabilno ili ako dođe do pada vrednosti domaće valute. Emisija kratkoročnog duga pri rastućoj krivoj prinosa može značiti visok rizik i troškove refinansiranja. Zbog toga, većina zemalja, nakon inicijalne faze razvoja lokalnog tržišta državnih dugovnih instrumenata, prelazi na produženje roka dospeća i

24 U razvijenim zemljama, sa dubokim i likvidnim tržištem državnih dugovnih hartija, dominira tržišni rizik. Njegovo merenje se osim „stres testovima“ izvodi i sofisticiranim portfolio modelima.

denominaciju u lokalnoj valuti. Ipak, ne ide se na previše duge ročnosti jer bi to moglo podstaći vlasti da smanje realnu vrednost duga inflatornim potezima.

### **3.2.2. KOORDINACIJA EMITOVANJA DRŽAVNIH OBVEZNICA SA MONETARNOM I FISKALNOM POLITIKOM**

Efikasno upravljanje dugom i koordinirana monetarna i fiskalna politika daju visok potencijal snižavanja riziko premije u strukturi dugoročnih kamatnih stopa. Razlika u bazičnim ciljevima monetarne politike i upravljanja javnim dugom, često ipak dovodi do konflikta. Monetarne vlasti se fokusiraju na stabilnost cena. Kod upravljanja javnim dugom je fokus stavljen na odnos troškova i rizika. Centralna banka može da preferira izdavanje državnih hartija indeksiranih dinamikom inflacije ili pozajmljivanje u stranoj valuti. To može, s druge strane, ugroziti bilans države ako tržište za te instrumentenije dovoljno razvijeno. U zemljama sa razvijenim finansijskim tržištem, zaduživanje emisijom obveznica bazira se na ekonomskim i fiskalnim projekcijama sadržanim u državnom budžetu, a monetarna politika se sprovodi nezavisno od upravljanja dugom. S druge strane, fiskalne vlasti mogu insistirati na emisiji bezkuponskih obveznica kako bi se teret ukupnog duga preneo na buduće generacije. Nastup na finansijskom tržištu i direktan kontakt sa tržišnim učesnicima daje povratnu informaciju o tome da li su investitori spremni da investiraju u ponuđene instrumente i kakva je zaista struktura tražnje. Zbog ovakvih potencijalno konfliktnih pristupa, potrebna je apriorna i dosledna koordinacija bazičnih makroekonomskih politika. S obzirom na to da monetarne vlasti često koriste državne hartije u operacijama na otvorenom tržištu, potrebno je jasno razumevanje državnih tekućih i budućih finansijskih tokova. Ako obe institucije, i Centralna banka i Ministarstvo finansija emituju sopstvene finansijske instrumente, što je slučaj i kod nas, potrebno je voditi računa da se aktivnosti ne preklope na istom tržišnom segmentu (definisano prema ročnosti instrumenata i obimu emisije).

### **3.2.3. PREPORUKE ZA RAZVOJ NACIONALNOG TRŽIŠTA DRŽAVNIH OBVEZNICA**

U inicijalnoj fazi razvoja tržišta trebalo bi insistirati na emisiji obveznica ročnosti od jedne do nekoliko godina (1,2 najduže tri). Sa stabilizacijom tržišta ročnost instrumenta se postupno produžava. Činioci koji uslovljavaju izbor instrumenata jesu sledeći.

Usled visokih rizika novih instrumenata investiciona javnost bi od dugoročnijih instrumenata zahtevala izrazito visoke prinose. To bi ovakav način finansiranja učinilo dodatno skupljim u poređenju sa npr. bankarskim kreditom iste ročnosti. Osim pouzdane zakonske regulative jedan od preduslova za razvoj ovog segmenta finansijskog tržišta jeste informisanje lokalnih investitora o prednostima koje dugovne hartije od vrednosti mogu da pruže. Kao pandan štednji u dinarima, ovi instrumenti zahtevaju kreiranje poverenja. Iako se razvoj lokalnog tržišta dugovnih instrumenata može učiniti kao skup proces, ipak

je to način da se kreiraju stabilne osnove za rast uz potencijalno manje potrebe u slučaju inflatornog i deviznog rizika. Još uvek visok stepen evroizacije tržišta predstavlja jak hendikep za aktivno slobodno vođenje monetarne politike i efikasno inflatorno targetiranje. Svako buduće pooštavanje monetarne politike i povećanje referentne kamatne stope Narodne banke Srbije, poskupljuje finansiranje u zemlji. Nepostojanje lokalno razvijenog tržišta finansijskih instrumenata, navodi investitore na ulaganja u evre. U situaciji finansijske krize, dolazi do drastičnog pritiska na vrednost domaće valute. Jedan od načina za smanjenje evroizacije tržišta i veću stabilnost finansijskog tržišta jeste i emisija instrumenata u lokalnoj valuti i razvoj svesti o prednostima tih instrumenata.

Bitan činilac izbora jeste nivo sadašnje i očekivane inflacije. U prisustvu inflacije neizbežan je rast riziko premije u strukturi prinosa dugovnih instrumenata. Drugi bitan efekat prisustva inflacije jeste relativno kratka ročnost instrumenata. Tek sa izgradnjom poverenja u nove instrumente i stabilizacijom makroekonomskih okolnosti pristupa se postepenom produženju ročnosti emitovanih instrumenata. Emisija dugovnih hartija sa umerenom ročnošću bi pružila investitorima alternativu za ulaganje u vlasničke hartije ili polaganje sredstava u banke.

Pribavljanje sredstava za finansiranje dugoročnijih investicija, moglo bi se vršiti intenzivnije na evrodolarskom tržištu. Sa razvojem lokalnog tržišta dugovnih instrumenata, postepeno bi bilo moguće povećavati i njihovu ročnost i kreditni rejting. Preduslovi koji se lokalno moraju kreirati da bi se nastupilo ozbiljnije na međunarodnom tržištu kapitala, obuhvataju: nekoliko godina dobrih ekonomskih performansi i dobre makroekonomske prognoze za budući period, održivost ukupne strategije upravljanja javnim dugom, stabilan privredni rast, inflaciju koja je pod kontrolom i nesmetano finansiranje deficita tekućeg dela platnog bilansa, strukturne reforme, dobru informisanost, kao i političku stabilnost. Tada bi proces bio podržan i od strane MMF-a. Potom bi bilo potrebno jasno definisati vrednost međunarodne emisije koja neće povećati odnos spoljnog duga prema BDP-u iznad limita koji, prema različitim studijama, iznosi između 15 i 50 procenata u zavisnosti od toga da li su zemlju u razvoju karakterisale česte dužničke krize, niti ugroziti fiskalni položaj države. Veličina emisije i njena vremenska dinamika mora odgovarati potrebama za sredstvima, mogućnosti vraćanja duga, ali i visini tražnje kao i zahtevima za uključenje u reprezentativni međunarodni indeks obveznica. Veličina emisije treba da podstakne likvidnost sekundarnog tržišta. S druge strane, preveliki obim emisije može povećati rizik refinansiranja, kreditni rizik i troškove emisije. U pogledu ročnosti međunarodnih emisija, u prvoj fazi se preferira kraća ročnost, u proseku pet do sedam godina, zbog toga što investitori nedovoljno poznaju zemlju. S druge strane, emitenti, takođe, preferiraju kraći rok dospeća instrumenata jer očekuju poboljšanje kreditnog rejtinga zemlje i niže troškove budućeg finansiranja. Ipak, ponekad je duži rok povoljnije rešenje, posebno kada se vrši finansiranje dugoročnijih projekata čija generacija prihoda se očekuje u daljoj budućnosti.

Sledeći bitan korak jeste odluka o vrsti obveznice koja se emituje: *kuponska* ili *bez kupon-ska* obveznica ili instrument sa amortizacionim karakteristikama. Za ređe emisije preporučuje se upravo ovaj tip obveznica jer umanjuje rizik refinansiranja, smanjuje informacionu asimetriju između emitenta i investitora i ima kraće trajanje od kuponske obveznice. Emisije mogu uključiti otplatni fond (*sinking-fund*) klauzulu kojom se prikupljanje sredstava za izmirenje duga vrši blagovremeno. Složenije opcije nisu preporučljive u prvoj fazi (posebno kol ili klauzula opoziva).

Definisanje valute za međunarodnu emisiju državnih obveznica vrši se u skladu sa strukturom državnih prihoda i rashoda, valutnom strukturom spoljnog duga i razmene sa inostranstvom, ciljne baze investitora i troškova finansiranja. Ako se želi formirati benčmark za emisije korporativnih obveznica na inostranom tržištu moraju se uzeti u obzir preferencije investitora. Neke zemlje su emitovale obveznice u lokalnoj valuti na međunarodnom tržištu (Turska, Kolumbija, Brazil), što snižava devizni rizik za emitenta, ali i povećava obećane prinose na lokalnom tržištu i ponudu instrumenata na lokalnom nivou.

Važan momenat kod upravljanja javnim dugom jeste i stanje deviznih rezervi. Adekvatan nivo i struktura rezervi određuje stepen osetljivosti zemlje na eksterne promene, a zavisi od mogućnosti pristupa države tržištu kapitala, režima deviznog kursa, ekonomskih fundamanata i osetljivosti zemlje na ekonomske i finansijske šokove kao i troškova održavanja rezervi i iznosa kratkoročnog duga u inostranim valutama. Pokazatelji odnosa duga i BDP-a, racio servisiranja duga, prosečna kamatna stopa, indikatori ročnosti i strukture duga, od značaja su za kvalitetno upravljanje javnim dugom.

Kada se donosi odluka o emisiji obveznica na međunarodnom nivou - mora se uzeti u obzir i uticaj te emisije na devizne rezerve, njihov nivo, strukturu i moguću posledičnu sterilizaciju u lokalnoj privredi. Dugoročno, struktura, volatilnost i veličina rezervi mora omogućiti servisiranje dospelog duga. Takođe, postavlja se i pitanje nadležnog zakonodavstva, kreiranja tražnje kao i odabira investicione banke koja će biti delimični ili puni pokrovitelj emisije ili delovati po principu najvećeg zalaganja, što i jeste najčešće. Često se u slučaju dugoročnog finansiranja, alternativni izvori pokazuju isplativijim i dostupnijim kao npr. strane direktne investicije, razvojni fondovi, koncesije ili partnerstva privatnog i javnog sektora. U prvoj fazi razvoja tržišta dugovnih hartija od vrednosti potrebno je poći od izgradnje domaćeg tržišta duga kako bi se u narednim fazama moglo pristupiti i međunarodnim izvorima finansijskih sredstava na fleksibilniji i jeftiniji način u momentu stabilizacije na međunarodnim finansijskim tržištima.

### 3.2.4. UPRAVLJANJE TROŠKOVIMA JAVNOG DUGA

Troškovi upravljanja javnim dugom imaju dve komponente: finansijski trošak servisiranja duga na srednji i dugi rok, i potencijalni trošak realnih ekonomskih gubitaka do kojih

može doći u slučaju finansijske krize i nemogućnosti da se refinansira javni dug. Za procenjivanje nivoa i strukture troškova koristi se *scenario analiza* tako što se prvo razvije projekcija budućih troškova bazirana na predviđenom kretanju kamatnih stopa i deviznih kurseva, kao i potreba za zaduživanjem. Cilj je da se sagleda uticaj budućih finansijskih rashoda na državni budžet, kao i mogući realni gubici u slučaju neodrživosti projektovanog nivoa servisiranja duga. Upravljanje rizicima i rezultujućim mogućim troškovima jeste zadatak posebne upravljačke jedinice koja, u okviru Ministarstva ili kao posebna agencija Vlade, upravlja javnim dugom. Za potrebe upravljanja troškovima mora se raspolagati kompletnim informacijama o projektovanim finansijskim i makroekonomskim tokovima, računovodstvenim podacima i detaljnoj valutnoj i ročnoj strukturi emitovanih državnih instrumenata, kao i projekcijama budžeta za naredni period. Analiza različitih scenarija rezultuje odabirom strategije upravljanja dugom koja najviše odgovara nivou averzije prema riziku emitenta. Upravljanje dugom na razvijenim finansijskim tržištima podrazumeva, pored navedenog, i periodično određivanje željene strukture duga koja služi kao benčmark za nove emisije. Benčmark vrednosti koje se prate u svakodnevnom upravljanju se odnose na odnos kratkoročnog i dugoročnog duga, valutnu strukturu i mere trajanja duga. Manje razvijene zemlje nemaju konstantan pristup tržištu niti je finansijsko tržište dovoljno likvidno i diversifikovano da bi pružilo svakodnevno praćenje. Ipak, ove zemlje treba da ustanove fleksibilnije benčmarke koji će pomoći efikasnije upravljanje javnim dugom i razvoj domaćeg tržišta dugovnih instrumenata. Oni treba da budu javno dostupni i najčešće izraženi u vidu ciljnih raspona za konkretne karakteristike duga.

### **3.2.5. DEFINISANJE KAMATNHIN STOPA I PROBLEM ZAŠTITE OBVEZNICA OD RIZIKA INFLACIJE**

Jedan od najvažnijih zahteva kod emitovanja državnih obveznica jeste i definisanje kamatne stope koju će ovi instrumenti nositi. Zemlje koje se karakterišu nestabilnim uslovima u oblasti kamatnih stopa i deviznog kursa, emituju obveznice po varijabilnoj kamatnoj stopi (Latinska Amerika). Zemlje u Centralnoj Evropi i Aziji emituju većinom instrumente sa fiksnim stopama. Iskustvo Perua, za koga je specifičan visok nivo dolarizacije, jeste indeksacija deviznim kursom. Zemlje koje kao monetarnu strategiju primenjuju ciljanje inflacije, indeksiranje vrše inflacijom (npr. Čile i Izrael). Ipak, ove zemlje zbog zahteva investitora većinom prelaze na fiksne stope.

Moguće rešenje problema inflacije mogla bi biti i emisija indeksiranih obveznica po ugledu na američke TIPS. Suština instrumenta ogleдалa bi se u polugodišnjem indeksiranju nominalne vrednosti duga, koja bi se potom primenjivala kod obračuna vrednosti kupona za posmatrani period. Indeksiranje u lokalnim uslovima moglo bi se vršiti praćenjem promene vrednosti indeksa cena na malo. Za efikasnu primenu ovog instrumenta veoma su važna očekivanja i prognoze o budućem kretanju inflacije, jer upotreba in-

strumenta se obesmišljava u uslovima izrazito rastuće inflacije. Takođe, važno je utvrditi stepen međunarodne uporedivosti odabranog indeksa kako bi se s razvojem ovakvih instrumenata približili zahtevima harmonizacije na evropskom finansijskom tržištu.

### 3.2.6. SREDNJOROČNA STRATEGIJA ZA UPRAVLJANJE JAVNIM DUGOM

Srednjoročna strategija za upravljanje državnim dugom obuhvata vremenski horizont u rasponu od oko pet godina i bazira se na prethodno izloženim opštim smernicama.<sup>25</sup> Kompozicija javnog duga važan je činilac otpornosti privrede na eksterne šokove. U pojedinim zemljama (Argentina, Brazil, Indonezija, Rusija) je valutna izloženost činila ključnu determinantu povećanja nivoa duga. U drugim slučajevima, veliki dug bankarskog sektora ili preduzeća (Turska, Koreja, Tajland) - negativno je uticao na opšti nivo duga. Pristup tržištu kapitala zahteva jasne smernice sa adekvatnim pristupom upravljanju rizicima i troškovima toga procesa. Srednjoročna strategija upravljanja dugom prepoznaje troškove i rizike procesa i uzima u obzir delovanje šire makroekonomske politike, s ciljem održivosti duga u posmatranom periodu i razvoja domaćeg tržišta dugovnih instrumenata. U definisanom periodu od *tri do pet* godina vlada definiše poželjnu kompoziciju državnog portfolija duga. Reč je o dinamičkom pristupu koji analizira različita scenarija i varira iznose troškova i stepen izloženosti riziku u potrazi za optimalnom strukturom duga javnog sektora. Da bi strategija upravljanja dugom bila uspešno implementirana - ona mora postati deo šire makroekonomske politike, uključujući monetarnu, fiskalnu i politiku deviznog kursa. Nužan okvir čini adekvatna regulativa, efikasni institucionalni aranžmani, i sveobuhvatno i efikasno vođenje evidencije o stanju duga.

Kada su ti preduslovi ispunjeni struktuiranje srednjoročne strategije upravljanja dugom obuhvata sledeće nužne korake: (1) identifikaciju ciljeva upravljanja javnim dugom i obuhvatnost strategije; (2) sagledavanje tekuće prakse upravljanja dugom i analizu troškova i rizika postojećeg nivoa duga i njegove strukture; (3) identifikaciju i analizu mogućih izvora finansiranja, uključujući analizu troškova i rizika alternativa; (4) identifikaciju projekcija i rizika u ključnim makroekonomskim oblastima - monetarne, fiskalne i eksterne politike; (5) pregled ključnih dugoročnih strukturnih faktora; (6) scenario za analizu balansa između rizika i troškova nakon čega sledi rangiranje alternativnih strategija; (7) uočavanje i diskusija implikacija odabranih mogućih strategija upravljanja dugom sa monetarnim i fiskalnim vlastima, kao i sagledavanje uticaja na finansijsko tržište i, na kraju, (8) politički i institucionalni konsenzus o odabranoj strategiji upravljanja dugom na srednji rok.

Strategija se nužno daje na uvid javnosti. Na osnovu strategije razvija se i primenjuje godišnji plan zaduživanja uz redovan monitoring, evaluaciju i reviziju strategije (godišnje, ili češće, tokom perioda nestabilnih tržišnih okolnosti). Za sprovođenje odabrane strate-

---

25 IMF and World Bank, Developing a Medium-Term Debt Management Strategy, 2008

gije zadužen je nezavisan stručan tim za upravljanje dugom koji odgovara Ministarstvu finansija, koje inicijalno i odobrava samu strategiju. Reč je o aktivnoj strategiji o čijem napretku se sastavljaju redovni (najčešće kvartalni) izveštaji.

## 4. FORMIRANJE TRŽIŠTA KORPORATIVNIH OBVEZNICA

U Srbiji, kao i u većini zemalja Jugoistočne Evrope, dominantan vid finansiranja preduzeća jesu bankarski krediti. Korporativna obveznica jeste alternativa ovoj dominaciji. Nasuprot državnom segmentu tržišta dužničkih instrumenata, razvoj tržišta korporativnih obveznica u ovim privredama teče sporo. Republika Češka, Ruska Federacija i Ukrajina imaju najveća tržišta korporativnih obveznica, dok bugarsko i tursko tržište ubrzano raste. Čak i u Ukrajini, koja je najrazvijenije tržište ovoga tipa u regionu, vrednost korporativnih obveznica u prometu ne prelazi 3% vrednosti BDP-a. Sumarno: tržište korporativnih obveznica ima visok potencijal rasta u većini zemalja regiona. Razvoj tog tržišta u Ukrajini i Rusiji bazira se i na put klauzulama, koje ove obveznice često nose. Najviše instrumenata emitovano je iz oblasti energetskog sektora, sektora nekretnina i finansijskog sektora. Prosečna ročnost ovih instrumenata je u proseku kraća od ročnosti na državnom segmentu tržišta obveznica.

Srbija ima potencijal za razvoj ovog tržišta, posebno u energetskom sektoru.

### 4.1. PROBLEM VISOKIH TRANSKACIONIH TROŠKOVA EMITOVANJA KORPORATIVNIH OBVEZNICA U SRBIJI

Visoki troškovi koji prate emisiju, posebno regulatorni (kao što su troškovi ispunjavanja regulatornih zahteva i same emisije) usporavaju razvoj ovog oblika finansiranja realnog sektora. Relevantna iskustva pokazuju da tržišta korporativnih obveznica imaju značajne troškove, pretežno zbog njihove ograničene veličine<sup>26</sup>.

Troškovi emisije u Srbiji takođe obuhvataju navedene grupe troškova. Jedan od razloga zašto nije bilo značajnih emisija putem javne ponude korporativnih obveznica jesu visoki, upravo, troškovi emisije, koje treba platiti unapred Komisiji za hartije od vrednosti. U zavisnosti od vrste korporativne obveznice, te tarife su sledeće: odobrenje prospekta

---

26 U Sloveniji su korporativne obveznice manje efikasno rešenje od kredita banaka pretežno zbog visokih transakcionih troškova koji prate male obime emisija limitirane veličinom samoga tržišta. Visoki troškovi emisionog procesa u Poljskoj naveli su preduzeća da koriste privatni plasman kao dominantan i efikasniji vid emisije. Privatni plasman, iako jeftiniji, umanjuje transparentnost procesa i isključuje sekundarno trgovanje. Većinu emitovanih korporativnih instrumenata kupuju banke i finansijske institucije i drže ih do dospeća. Tako je i u Mađarskoj, gde većinu emitovanih instrumenata drže finansijske institucije. U Bugarskoj su banke najveći emitenti korporativnih obveznica koji ujedno drže oko 60% instrumenata u opticaju. Takođe, mogućnost zaduživanja preduzeća u Poljskoj i Mađarskoj na evrot tržištu su doveli do usporenog procesa razvoja lokalnog tržišta korporativnih instrumenata.

0,3% od nominalne vrednosti, sem u slučaju kratkoročnih hartija, kada je potrebno platiti naknadu od 0,2% od nominalne vrednosti emisije, odobrenje izdavanja hartija od vrednosti RSD 40.000,00.<sup>27</sup> Troškovi uključanja na vanberzansko tržište za dužničke hartije od vrednosti na Beogradskoj berzi plaćaju se u vidu jednokratne naknade u iznosu od RSD 10.000,00. Troškovi organizovanja trgovine plaćaju se u vidu godišnje naknade, kojau slučaju dužničke hartije iznosi takođe RSD 10.000,00. U godini uključanja hartije od vrednosti na vanberzansko tržište, izdavalac ne plaća godišnju naknadu. U slučaju da emitent namerava da se njegovom obveznicom trguje na berzanskom tržištu, pored ispunjavanja uslova za listing hartije, mora da plati i dodatne troškove<sup>28</sup>.

Dakle, prvi korak u pokretanju ovog tržišta jeste uklanjanje visokih prohibitivnih troškova.

## 4.2. PROBLEM MERENJA KREDITNOG RIZIKA KORPORATIVNIH OBVEZNICA

Drugi nužan korak za pokretanje tržišta korporativnih obveznica jeste formiranje informacione infrastrukture za procenjivanje i merenje kreditnog rizika.

Problem finansijskog izveštavanja je kritično važan za nastanak i evoluciju tržišta korporativnih obveznica. Zahtevi za otkrivanjem informacija u godišnjim izveštajima se još uvek ne poštuju u potpunosti u Poljskoj i Turskoj, dok nasuprot tome češka preduzeća emituju više informacija od zahtevanog. Razvoj sektora korporativnih obveznica u nekim zemljama je još uvek ograničen visokim ulaznim troškovima, statutarnim restrikcijama, represivnim regulatornim procesima i nedostatkom podsticaja od strane nadležnih organa.

Nedostatak sistema merenja kreditnog rizika odnosno kreditnog rejtinga predstavlja jaku barijeru razvoju tržišta korporativnih obveznica. Iako neke veće kompanije imaju kreditni rejting definisan od strane međunarodnih rejting agencija, većina manjih preduzeća nema definisan rejting. Ono što je dostupno potencijalnim investitorima jesu ad hoc procene lokalnih bankarskih analitičara i brokerskih kuća.

U Srbiji trenutno nisu prisutne strane priznate rejting agencije Standard and Poors, Moody's i Fitch. Centralna banka je 2007. godine formirala Centar za bonitet koji vrši procenu kreditne sposobnosti preduzeća. Danas ovaj Centar deluje kao deo Agencije za privredne registre. Ovo bi se moglo posmatrati inicijalnom fazom u razvoju rejting

27 Pravilnik o tarifi Centralnog registra, depoa i kliringa hartija od vrednosti.

28 Za trgovanje na tzv. prime market: jednokratni troškovi iznose 0,02% od iznosa emisije, ali ne manje od RSD 140.000,00 i ne više od RSD 420.000,00, a godišnji troškovi se plaćaju kao provizija na tržišnu vrednost emisije u vrednosti 0,01%, ali ne manje od RSD 140.000,00 i ne više od RSD 280.000,00. Za trgovanje na tzv. standard market: jednokratni troškovi iznose 0,02% od iznosa emisije, ali ne manje od RSD 70.000,00 i ne više od RSD 210.000,00 a godišnji troškovi se plaćaju kao provizija na tržišnu vrednost emisije u vrednosti 0,01%, ali ne manje od RSD 70.000,00 i ne više od RSD 140.000,00. Pravilnik o tarifi Beogradske berze a.d. Beograd.



sistema za korporativne instrumente. Njegovu evoluciju treba podržati. Naravno, postojanje i razvoj javnog izvora kreditnih informacija ne isključuje prisustvo velikih, globalnih, rejting agencija i pokretanje privatnih lokalnih agencija ove vrste.

## 5. KREIRANJE I RAZVOJ TRŽIŠTA MUNICIPALNIH OBVEZNICA

### 5.1. PREGLED RELEVANTNIH ISKUSTAVA

Obveznice lokalnih organa vlasti ili municipalne obveznice jesu dužnički instrumenti koje emituju lokalni organi vlasti, gradovi, okruzi i drugi organi lokalne samouprave koji su formirani da vode i finansiraju neku lokalnu javnu delatnost. Ovo su vrlo stari instrumenti, posebno u Evropi. Osnovni razlog dugog postojanja ove vrste obveznica na tržištu jeste činjenica da je kod većine njih prinos oslobođen osnovnog poreza na prihod. Nemaju, međutim, sve municipalne obveznice tu prednost za investitore.

Tri grupe investitora dominiraju na tržištu obveznica lokalnih organa vlasti: stanovništvo (individualni investitori), komercijalne banke i osiguravajuća društva.

Analiza uporedivih iskustava zemalja Jugoistočne Evrope u razvoju tržišta municipalnih obveznica pokazuje da je decentralizacija fiskalnog sistema jedna od osnovnih pretpostavki za njegovo kreiranje. Ona podrazumeva kako raspodelu javnih rashoda, tako i ne manje važno pitanje raspodele javnih prihoda. Decentralizacija je konceptualno zasnovana na Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi<sup>29</sup>, koja promovise i štiti prava lokalnih organa vlasti, kao i pravo građana da učestvuju u donošenju odluka koje se tiču njihovog svakodnevnog života. Gotovo sve zemlje u regionu imaju zakonska rešenja koja su potpuno ili delimično usklađena sa Poveljom. Diskutabilno je, međutim, u kojoj meri je sama nezavisnost lokalne samouprave ustanovljena. Sve zemlje ističu važnost uvođenja/korišćenja municipalnih obveznica iz više razloga. Prvi od njih bi bio efikasnija alokacija

---

29 Član 9 Povelje definiše izvore finansiranja lokalnih vlasti na sledeći način:

1. Lokalne vlasti imaju pravo, u skladu sa ekonomskom politikom zemlje, na odgovarajuće sopstvene izvore finansiranja, kojima će raspolagati slobodno, u okviru svojih ovlašćenja.
2. Izvori finansiranja lokalnih vlasti biće primereni njihovim dužnostima koje su predviđene ustavom i zakonom.
3. Najmanje jedan deo sredstava lokalnih vlasti potičaće od lokalnih poreza i taksi za koje lokalne vlasti, u meri utvrđenoj statutom, imaju pravo da utvrđuju stope.
6. Lokalne vlasti biće konsultovane na odgovarajući način u pogledu metoda na osnovu kojeg će im biti dodeljeni redistribuirani resursi.
7. Koliko je god to moguće, transferi koji se prenose lokalnim vlastima neće imati karakter namenskih sredstava. Dodelom tih sredstava ne može se ugroziti osnovno pravo lokalnih vlasti da vode diskrecionu politiku u okviru svoje nadležnosti.
8. Kako bi im se omogućilo uzimanje kredita za kapitalne investicije, lokalnim vlastima je neophodno omogućiti pristup nacionalnom tržištu kapitala, u skladu sa zakonom.

štednje koja se drži u gotovom novcu ili ekvivalentima gotovog novca. Drugi razlog bi bio, što samo njihovo postojanje omogućava jačanje nezavisnosti lokalne samouprave.

Zajedničko za sve zemlje jeste i podsticanje, uglavnom institucionalnih investitora. Postoje i primeri privatnih investitora u Hrvatskoj, Rumuniji i Bugarskoj, ali su ipak institucionalni investitori mnogo prisutniji. Najaktivnije su banke i investicioni fondovi. Zajednička karakteristika za sve zemlje je gotovo neaktivno sekundarno tržište, što je glavni problem daljeg razvoja ovih tržišta. Likvidno sekundarno tržište je nužan uslov da bi se proširila baza investitora i da bi dugoročne municipalne obveznice postale realnija investiciona alternativa.

Većina zemalja u regionu za sada koristi varijabilne kamatne stope, što je povoljno za investitore ali je konceptualno diskutabilno, budući da su obveznice uglavnom kratkoročnog karaktera. Neke od lokalnih jedinica plasirale su svoje obveznice i na međunarodno tržište obveznica. Ovaj izbor se, uglavnom, pokazao dobrim. Plasman je bio ili direktno od lokalne jedinice ili preko neke razvojne banke.

## **5.2. OSNOVNE PRETPOSTAVKE KREIRANJA TRŽIŠTA MUNICIPALNIH OBVEZNICA U SRBIJI**

Srbija je deklarirala cilj da ojača lokalnu samoupravu. Prema važećem Zakonu o finansiranju lokalne samouprave, njeni prihodi se sastoje od izvornih i ustupljenih prihoda, transfera, primanja po osnovu zaduživanja i drugih prihoda i primanja. U ovom zakonu zaduživanje nije preciznije definisano. U Srbiji još uvek postoji jaka finansijska zavisnost lokalne samouprave od centra. U ovim uslovima municipalne obveznice ne mogu biti racionalan izbor pa se, kao alternativa, pominju tek od 2008. godine. Za aktiviranje ovog tržišta nužne su netrivialne izmene regulative: Zakona o javnoj svojini, Zakona o javnom dugu i Zakona o tržištu hartija od vrednosti<sup>30</sup>.

Iako postoji zainteresovanost manjih opština<sup>31</sup>, nijedna opština u Srbiji do sada nije emitovala municipalne obveznice. Veliki problem leži u činjenici da gradovi i opštine u Srbiji ne raspolazu značajnom imovinom. Bez rešavanja ovog problema nije moguće pokre-

30 Po postojećim pravilima procedura emisije municipalnih obveznica, podrazumeva na prvom mestu odluku nadležnog organa lokalne samouprave o zaduženju kroz emisiju obveznica. Kada Ministarstvo finansija izda odobrenje za zaduženje, sledi otvaranje emisioinog računa u Centralnom registru, kao i drugi neophodni postupci prema Centralnom registru. Sledeći koraci su postupci pred Komisijom za hartije od vrednosti, koja izdaje odobrenje prospekta za distribuciju. Slede javni poziv za upis i uplatu obveznica, a poslednji korak jeste zahtev za uključenje obveznice na tržište Berze. Zakonska regulativa propisuje da nivo zaduženja organa lokalne samouprave ne može biti veći od maksimalno 50% budžetskih prihoda iz prethodne godine, kao i da iznos glavnice i kamate po svim osnovama dugoročnog zaduživanja ne može biti veći od 15%. Jedan od problema sa dosadašnjim pravilima je ograničavanje baze potencijalnih investitora, jer je propisano da se municipalne obveznice mogu isključivo prodavati državi i finansijskim institucijama.

31 Indija, Arilje, Vranje i Kruševac.

nuti nacionalno tržište municipalnih obveznica jer je njihova suština upravo u niskom riziku, odnosno u činjenici da iza ovih obveznica stoje municijumi sa svojom imovinom i budžetom.

Kako je sam sistem municipalnih obveznica u Evropi uglavnom baziran na postojanju razvojnih banaka ili fondova, to bi verovatno bilo jedno od rešenja i za zemlje JIE. Ove zemlje, zbog svoje veličine, ne mogu aktivno angažovati domaće tržište da investira u municipalne obveznice. Izlazak nekog tipa razvojne banke na međunarodno tržište bi mogao obezbediti potrebne izvore za lokalne zajednice, brže i jeftinije nego što bi se to moglo na domaćem tržištu.

### 5.3. MOGUĆNOSTI ŠIRE UPOTREBE MUNICIPALNIH OBVEZNICA U SRBIJI

Glavna prednost municipalnih obveznica za investitora jeste odsustvo poreskog opterećenja prinosa. Za lokalnu i centralnu vlast municipalna obveznica omogućava finansiranje lokalnog razvoja. Investitori mogu pomoću municipalne obveznice optimizovati svoje poresko opterećenje a država smanjiti opterećenje centralnog budžeta. Ova vrsta strategijske koalicije je moguća i u Srbiji. Potencijal za emitovanje ove vrste instrumenta već postoji kod tri velika grada (Beograd, Novi Sad i, verovatno, Niš ili Kragujevac).

Fizička lica, naročito građani municijuma jesu, u dugoj tradiciji, davaoci zajma za finansiranje lokalnih projekata<sup>32</sup>. Na modernim tržištima intenzitet njihovog investiranja opada jer je uslovljen nivoom kreditnog rizika ovih instrumenta<sup>33</sup>. Determinišući faktor tražnje za ovim instrumentima iz sektora institucionalnih investitora jeste nivo poreskog oslobođenja<sup>34</sup>.

32 Obveznicama lokalnih organa vlasti trguje se na mrežnom tržištu (Over-the-Counter - OTC) koje je podržano od strane dilera obveznica lokalnih organa vlasti. Na ovom tržištu pojavljuju se manji emitenti podržani od strane regionalnih brokerskih firmi i lokalnih banaka. Veći emitenti koji su podržani od strane većih brokerskih kuća i banaka, od kojih mnoge imaju određene veze sa emitentima obveznica po osnovu investicionog bankarstva. Takođe, javljaju se i brokeri koji posreduju u prodaji velikih paketa municipalnih obveznica između dilera i velikih investicionih investitora.

33 Učešće individualnih investitora na tržištu municipalnih obveznica se od 1972. godine značajno smanjuje. Tada je registrovana prva velika havarija sa ovim obveznicama u SAD. Do 1981. godine njihovo učešće se smanjivalo, da bi od te godine trend krenuo u suprotnom pravcu. Stanovištvo je, do aktuelne krize, u SAD bilo najveća grupa investitora u municipalne obveznice. Individualni investitori ove obveznice mogu kupovati direktno ili indirektno, preko investicionih fondova ili trasti investicionih shema. Danas je kredibilitet municipalnih obveznica drastično ugrožen.

34 Sve do reforme američkog poreskog sistema 1986. godine, komercijalne banke su imale pravo da odbiju od poreske osnovice 80% troškova od sredstava koji su nastali pri kupovini municipalnih obveznica. To je učinilo da prinos pre oporezivanja ove obveznice bude posebno privlačan. Reformom poreskog sistema ukinuto je ovo specijalno izuzeće, što je dovelo do pada tražnje za municipalnim papirima. Komercijalne banke, međutim, kupuju ove instrumente iz različitih razloga, ne samo da bi njihovom kupovinom zaštitili prihod od federalnih poreza. Opšte obligacije lokalnih organa vlasti komercijalnim bankama mogu koristiti kao kolateral pri pozajmljivanju sredstava od centralne banke. Banke ponekad učestvuju i kao underwriter-i ili market makeri na primarnim tržištima municipalnih obveznica. Kupovina ovih obveznica od strane osiguravajućih društava, najpre je u funkciji njihovog profita kao underwriter-a i prihoda po osnovu investiranja.

#### 5.4. KREDITNI RIZIK MUNICIPALNIH OBVEZNICA, POSEBNO U SRBIJI

Obveznice lokalnih organa vlasti smatrane su dugo, u opštem smislu, finansijskim instrumentima koji se po sigurnosti nalaze odmah iza obveznica centralne vlade. Posle nekoliko velikih havarija na municipalnom tržištu, ovo stanovište je napušteno. Realistično je očekivati da će kreditni rizik municipalnih obveznica biti visok<sup>35</sup>. Drugo relevantno pitanje za razvoj jeste kapacitet nacionalnog tržišta. Oba problema je moguće rešiti formiranjem neke vrste fonda za finansiranje lokalnih zajednica.

Dobar primer za to je danski KommuneKredit, koji je omogućio svojim akcionarima, a to su regionalne i lokalne vlasti, znatno veći kreditni rejting nego što bi ga mogli sami imati. Osnovni razlog: svi članovi fonda su zajednički odgovorni za njegove potencijalne obaveze. Osim toga, način na koji ovaj fond obezbeđuje sredstva (emitovanjem obveznica na domaćem i međunarodnom tržištu) nije bio pogođen aktuelnom finansijskom krizom. Naravno, tome je doprineo i odgovoran način vođenja fonda.

Ovo rešenje je korisno za Srbiju.

Prvi argument u korist ovog rešenja jeste nivo kreditnog rizika municipijuma u Srbiji. Kreditni rizik pojedinačnih opština i gradova je visok. Fond ima mogućnost diversifikacije rizika. Dakle, kreditni rizik municipalnih obveznica u Srbiji bi se mogao umanjiti primenom ovog rešenja. Alternativni načini poboljšanja kreditnog profila: osiguranje ili akreditiv banke - skuplji su i u mnogim slučajevima nisu mogući.

Drugi argument u korist ovog rešenja jeste nizak kvalitet informacione infrastrukture. Potencijal municipijuma da kreira informacioni tok prema investitorima je nizak. Ovo je značajna otežavajuća okolnost za pokretanje tržišta municipalnih obveznica Srbije jer uzrokuje nizak nivo i pristup izvorima inostrane tražnje.

Treći bitan argument jeste predvidivost ponašanja investitora koji ulažu u ove obveznice. Naime, pored zakonodavnih i strukturnih činilaca koji utiču na aktiviranje tržišta municijuma,

---

35 Pri vrednovanju i merenju kreditnog rizika opštih municipalnih obveznica rejting kompanije procenjuju se četiri vrste informacija. Prvo, vrši se procena dugovne strukture emitenta radi određivanja njegovih ukupnih obaveza. Zatim se procenjuju sposobnost i spremnost emitenta da ne prekorači dobijeni budžet. U ovoj fazi posebno se obraća pažnja na imovinu emitenta i na činjenicu da li je u poslednjih tri do pet godina prekoračio budžet. Ov vrste informacija u Srbiji su nedostupne široj investicionoj javnosti. Municipijumi još uvek nemaju svoju imovinu, koja bi u nedostatku drugih informacija, trebala da bude kolateral obaveza. Drugi skup informacija koje utiču na rejting pojedinačne municipalne obveznice se odnosi na nivo i način definisanja specifičnih lokalnih poreza i ostalih prihoda koji pripadaju emitentu. Drugim rečima, da bi municipalna obveznica mogla da postoji moraju postajati specifični lokalni porezi. Treći skup relevantnih informacija tiče se naplativosti lokalnih poreza u prethodnim godinama. Dostupnost ovih informacija je ista kao kod prethodne grupe. Četvrti skup nužnih informacija se odnosi se na ukupno socijalno i ekonomsko okruženje emitenta. Relevantni podaci su: stopa i struktura lokalne zaposlenosti, stopa rasta stanovništva, procena vrednost imovine municipijuma, prosečan prihod stanovništva, kao i drugi ekonomski pokazatelji lokalnog razvoja.

palnih obveznica, od suštinskog značaja je i način na koji ih investitori koriste. Uobičajeno je da u ovaj instrument ulažu konzervativni investitori. Njihova dominantna strategija jeste kupovina i držanje obveznica do dospeća. Fond može obezbediti pouzdanost takve strategije lakše i jeftinije nego pojedinačna lokalna zajednica.

Četvrti bitan argument: aktuelna finansijska kriza je imala uticaj na ponašanje ovog instrumenta, pretežno zbog činjenice da je većina municipalnih obveznica bila osigurana kod osiguravajućih kuća (kako bi municipijum obezbedio veći rejting svojoj emisiji) koje su tokom krize pretrpele ogromne gubitke. Razdvajanje municipalnih obveznica od osiguranja, koje se desilo tokom poslednjih godinu dana, omogućilo je da tržište ovog instrumenta bude oslobođeno od šokova koji se i dalje dešavaju sa osiguravajućim kućama<sup>36</sup>. Ovakav trend je otežao emitovanje i primarni plasman obveznica za manje i kreditno nestabilnije municipijume. Danski KommuneKredit u 2009. godini nije imao većih problema sa obezbeđivanjem sredstava za finansiranje regionalnih i lokalnih vlasti<sup>37</sup>.

---

36 Ovo se posebno odnosi na situaciju u SAD.

37 KommuneKredit, 2009. „Annual Report”. KommuneKredit. str. 8

## REFORMA JAVNOG SEKTORA

### REZIME

*Reforma javnog sektora u Srbiji obuhvata unapređenje investicionog i poslovnog ambijenta, definisanje fiskalnih pravila, promenu strukture javne potrošnje, unapređenje efikasnosti javnih investicija, reformu poreskog sistema u funkciji rasta i zapošljavanja, unapređenje efikasnosti javnog sektora i reformu javnih preduzeća.*

*Unapređenje investicionog i poslovnog ambijenta ima za cilj smanjenje troškova i rizika poslovanja u Srbiji. To bi se postiglo otklanjanjem administrativnih barijera, smanjenjem korupcije, izgradnjom i modernizacijom infrastrukture, unapređenjem politike konkurencije, jačanjem finansijske discipline i regulisanjem svojinskih odnosa. Usvajanjem fiskalnih pravila u formi zakona kojim se fiskalni deficit i javni dug usmeravaju ka dugoročno održivoj putanji doprinelo bi učvršćenju makroekonomske stabilnosti. U strukturi javne potrošnje povećalo bi se učešće investicija za oko 2 procentna poena BDP-a, dok bi se učešće tekuće potrošnje smanjilo za blizu 6 procentnih poena BDP-a. Izgradnja saobraćajne, komunalne i dela energetske infrastrukture kroz javne investicije smanjila bi troškove poslovanja u Srbiji, što bi privuklo domaće i strane investitore. Postoji niz opasnosti (loš izbor projekta, nekvalitetni radovi, korupcija i dr.) usled kojih bi pozitivni efekti javnih investicija mogli da izostanu, a da se pri tome država značajno zaduži.- Stoga je poboljšanje efikasnosti javnih investicija od ključne važnosti. Reformom poreskog sistema smanjilo bi se fiskalno opterećenje rada, dok bi se povećalo fiskalno opterećenje potrošnje. Promenom relativnih cena koje bi se realizovale kroz porekse reforme stimulisale bi se investicije, zapošljavanje i izvoz, dok bi se destimulisala potrošnja i uvoz. Reformama penzijskog sistema rashodi za penzije uskladili bi se sa ekonomskim mogućnostima zemlje, smanjile bi se razlike između najnižih i najviših penzija, a uperspektivi bi se uvele socijalne penzije za sva stara lica koja nemaju druge izvore prihoda. Reforma sistema obrazovanja i zdravstvene zaštite ima za cilj da doprinese poboljšanju rezultata tih delatnosti uz približno isti nivo izdataka u odnosu na BDP. Glavni pravci reforme javnih preduzeća jesu nastavak restruktuiranja javnih preduzeća (u okviru čega je naročito važno poboljšanje upravljanja javnim preduzećima), liberalizacije delatnosti u kojima posluju, kao i njihova delimična privatizacija*

### UVODNE NAPOMENE

Značaj javnog sektora u Srbiji može se ilustrovati sledećim podacima:

- putem poreza i javne potrošnje preraspodeljuje se preko 40% BDP-a Srbije,

- u javnom sektoru je zaposleno oko 570 hiljada radnika (oko 430 hiljada u budžetskim institucijama i preko 140 hiljada u javnim preduzećima), što je nešto manje od trećine formalno zaposlenih u Srbiji,
- javne investicije učestvuju sa oko 15% u ukupnim investicijama,
- država je najveći pojedinačni učesnik na domaćem finansijskom tržištu, i najveći pojedinačni dužnik prema inostranstvu.

Javni sektor građanima i privredi isporučuje važne robe i usluge bez kojih nije moguće zamisliti funkcionisanje moderne privrede i društva. Država obezbeđuje pravni poredak, saobraćajnu i komunalnu infrastrukturu, ima dominantnu ulogu u obrazovanju, zdravlju, obezbeđuje socijalnu sigurnost i drugo.

Osim toga, država obezbeđuje zaštitu konkurencije, reguliše rizike u finansijskom sektoru, propisuje računovodstvene i tehničke standarde i drugo. I u ovim slučajevima neophodno je naći što povoljniji odnos između koristi od državne regulacije i distorzija koje državna intervencija može da izazove. Izostanak adekvatne regulacije dovodi do deformacija u funkcionisanju tržišta (monopolsko ponašanje, moralni hazard, visoki rizici i dr.), dok preterana regulacija sputava privredu i nameće joj dodatne troškove.

Od kvaliteta i efikasnosti usluga državnog sektora značajno zavisi funkcionisanje društva, kao i njegov privredni napredak. Stoga je reforma javnog sektora koja bi povećala njegovu efikasnost jedan od ključnih preduslova za dugoročno održivi privredni rast.

## 5.1. UNAPREĐENJE INVESTICIONOG I POSLOVNOG AMBIJENTA

Unapređenje investicionog i poslovnog ambijenta treba da doprinese smanjenju troškova i rizika poslovanja preduzeća, sprečavanje formiranja nekonkurentskih tržišnih struktura, jačanju finansijske discipline, uređenju svojinskih odnosa i drugo.

U okviru mera za smanjenje troškova i rizika poslovanja u Srbiji ključnu ulogu imaju:

- otklanjanje administrativnih barijera,
- smanjenje korupcije,
- izgradnja i unapređenje infrastrukture,
- unapređenje politike konkurencije,
- jačanje finansijske discipline,
- regulisanje svojinskih odnosa.

*Administrativne barijere* koje se ispoljavaju u obliku komplikovanih, netransparentnih i nepotrebnih procedura poskupljuju troškove poslovanja u Srbiji na različite načine. Zahtevi za popunjavanje nepotrebnih i komplikovanih formulara ili obaveza dobijanja velikog

broja dozvola, direktno povećavaju troškove poslovanja. Osim toga, period u kome preduzeća čekaju dozvole, mišljenja, tumačenja propisa i dr. od državnih organa - takođe se mogu tretirati kao vrsta troška, koji usporava poslovanje u Srbiji. U savremenom svetu, gde je vremenska vrednost novca važan činilac pri donošenju poslovnih odluka, čekanje na građevinske dozvole preko godinu dana, kao što je to slučaj u Srbiji, predstavlja značajan trošak koji se teško može nadoknaditi niskim porezima ili državnim subvencijama. Na sličan način na poslovanje utiču i dugi periodi čekanja na mišljenja državnih organa.

Otklanjanje administrativnih barijera u Srbiji je započeto takozvanom giljotinom propisa. Nakon početnih pozitivnih rezultata čini se da je proces tokom 2010. godine značajno usporen, kao i da je do sada izostalo pojednostavljenje ili ukidanje propisa koji najviše otežavaju poslovanje privrede. Stoga bi se u narednom periodu trebalo usredsrediti na propise koji efektivno ograničavaju poslovanje umesto ukidanje zastarelih propisa koji ne utiču bitno na poslovanje. Giljotina propisa bi trebalo da bude stalna aktivnost države, koja bi predstavljala protivtežu stalnoj sklonosti države da donosi komplikovane, a povremeno i nepotrebne propise<sup>38</sup>.

Jedna od ozbiljnih prepreka za investiranje koja narušava investicioni ambijent u Srbiji jeste *visok stepen korupcije*. Prema istraživanjima Transparency International Srbija se - prema indeksu percepcije korupcije - nalazi na 83. mestu u svetu. Prema navedenom indeksu Srbija je znatno lošije plasirana od većine zemalja u Centralnoj i Jugoistočnoj Evropi, izuzimajući Bosnu i Hercegovinu i Albaniju. Na osnovu izjava privrednika može se zaključiti da je stepen korupcije naročito visok na lokalnom nivou. Mito koje preduzeća daju korumpiranim državnim činovnicima predstavlja neku vrstu dodatnog „poreza“ koji plaćaju preduzetnici i preduzeća. S obzirom na posrednike i rizike trošak korupcije je veći od iznosa sredstava koja se u formi mita daju državnim činovnicima. Postojanje korupcije izrazito negativno utiče na poslovni ambijent, jer narušava ravnopravnu tržišnu utakmicu koja je od presudnog značaja za privredni napredak. Visok stepen korupcije nepovoljno deluje na strane investitore, jer neki od njih izbegavaju da posluju u zemljama u kojima je korumpiranje činovnika uslov za uspešno poslovanje. Ukidanje nepotrebnih i pojednostavljenje ostalih propisa jeste od ključne važnosti za smanjenje korupcije. Osim toga, neophodno je i pooštavanje kazni za korumpirane činovnike, koje bi osim produženja zatvorskih kazni, uključivale i oduzimanje imovine stečene primanjem mita, kao i trajnu zabranu rada u državnom sektoru.

*Sadašnje stanje infrastrukture* u Srbiji može se oceniti kao nezadovoljavajuće. Prema stanju infrastrukture Srbija se nalazi na 107. mestu u svetu (po oceni Svetskog ekonomskog foruma). Ovakvo stanje posledica je izrazito niskog nivoa investicija tokom 80-ih i 90-ih godina 20. veka, ali i razaranja tokom NATO bombardovanja. Napredak, koji je ostvaren

38 Nije jasno da li novi propisi koji se odnose na građevinarstvo uklanjaju nepotrebne stare prepreke, a uvode nove.



u prethodnih 10 godina tranzicije većim delom se sastojao od revitalizacije postojeće infrastrukture, dok je izgradnja nove infrastrukture bila relativno skromna. Izuzetak predstavlja oblast mobilne telefonije koja je usled liberalizacije, ali i postojanja novih, relativno jeftinih tehnologija, tokom poslednjih 10 godina ostvarila vrlo dinamičan razvoj.

Izgradnja moderne saobraćajne, energetske i telekomunikacione infrastrukture neposredno doprinosi smanjenju troškova poslovanja u Srbiji. Razvijena saobraćajna infrastruktura smanjuje troškove prevoza ljudi i proizvoda, dok telekomunikaciona infrastruktura smanjuje troškove prenosa informacija. Pouzdano snabdevanje električnom energijom, gasom i drugim energentima i njihova dostupnost na celoj teritoriji Republike je takođe neophodno da bi se proizvodni procesi nesmetano odvijali. Razvijena infrastruktura omogućava ostvarenje značajnih zarada usled prevoza robe, putnika i prenosa energije i informacija preko teritorije Srbije.

Vlada Republike Srbije je kao jedan od prioriteta postavila izgradnju moderne saobraćajne infrastrukture. U skladu s tim formiran je Savet za infrastrukturu na čijem se čelu nalazi predsednik Republike. Tokom 2009. i 2010. godine fokus je bio na stvaranju preduslova za izgradnju autoputa na Koridoru 10 (novi zakon o eksproprijaciji, sprovođenje eksproprijacije, izrada planova izgradnje i obezbeđenje sredstava za finansiranje). Sama izgradnja do sredine 2010. (zbog nasleđenih prepreka) bila je relativno spora, ali se očekuje njeno ubrzanje tokom druge polovine te kao i narednih godina. -

*Efikasno funkcionisanje tržišta* proizvoda u Srbiji predstavlja važan uslov za dugoročno održiv privredni rast. To podrazumeva unapređenje postojećeg zakonskog okvira za politiku konkurencije<sup>39</sup>, podizanje stručnih kapaciteta Komisije za zaštitu konkurencije i efikasnu primenu zakonskog okvira u praksi. Zakonske promene koje su sprovedene tokom 2009. godine otklanjaju neke od najvećih slabosti prethodnog zakona, ali i nova zakonska rešenja imaju određene nedostatske<sup>40</sup>. U narednom periodu najveći napredak bi trebalo da se dogodi u oblasti unapređenja stručnog kapaciteta Komisije za zaštitu konkurencije, kao i u segmentu izricanja mera kojim se sankcionišu subjekti koji zloupotrebljavaju dominantnu poziciju na tržištu. Osim toga, liberalizacija nekih infrastrukturnih delatnosti (proizvodnja električne energije, železnički prevoz, distribucija gasa i dr.) doprinela bi povećanju efikasnosti njihovog rada, slično kao što je to slučaj sa mobilnom telefonijom.

Uspešno funkcionisanje tržišne privrede zahteva postojanje *finansijske discipline*, što podrazumeva da svi učesnici na tržištu izmiruju svoje obaveze u skladu sa ugovorom i

---

39 U kojoj meri je politika konkurencije važna može se razumeti iz poznatog pisma koje je grupa ekonomista nobelovaca uputila predsedniku Jeljcinu srednom 90-ih godina. U tom pismu se, između ostalog, tvrdi da ako postoji neka tajna uspeha tržišnih privreda ona se nalazi u konkurenciji, a ne u privatnoj svojini.

40 Videti Ristić, B. „Sprovođenje antimonopolske politike u Srbiji: dosadašnja iskustva i preporuke“ Kvartalni monitor, broj 19.

zakonom. Ako subjekti nisu u stanju da izmiruju svoje obaveze neophodno je primeniti efikasan sistem prinudne naplate, stečajnu proceduru ili, u krajnjem slučaju, eliminaciju sa tržišta kroz proces likvidacije. U Srbiji, deset godina nakon početka tranzicije, još uvek je raširena finansijska nedisciplina, obaveze se izmiruju sa velikim docnjama ili se uopšte ne izmiruju. Štaviše, postoje zahtevi da se privredni sistem prilagođava takvom poremećenom stanju umesto da se ono menja. Zahtev da se PDV plaća po sistemu naplaćene realizacije, predstavlja primer za to kako se traži prilagođavanje poreskog sistema poremećenim uslovima privređivanja. Umesto prelaska na sistem naplaćene realizacije neophodno je usvojiti mere koje bi obezbedile da se rokovi izmirenja obaveza postepeno usklade sa uobičajenim poslovnim standardima.

Finansijska nedisciplina je prvenstveno posledica postojanja relativno velikog broja nesolventnih subjekata u privredi Srbije. Eliminisanje nesolventnih subjekata sa tržišta je nužan uslov za uspostavljanje finansijske discipline. Stoga je neophodna efikasna primena stečajnog zakonodavstva, koja bi rezultirala u restruktuiranju navedenih preduzeća uz saglasnost poverioca, promenu vlasnika preduzeća ili u njihovoj likvidaciji. Neefikasne i skupe procedure stečaja takođe doprinose da preduzeća tolerišu neizmirenje obaveza od strane dužnika.

Poseban oblik finansijske nediscipline ispoljava se u ponašanju preduzeća koja poseduju dominantnu monopsonsku poziciju na tržištu, a to su uglavnom veliki trgovinski lanci. Takva preduzeća često uslovljavaju poslovanje sa partnerima prihvatanjem neuobičajeno dugih rokova za izmirenje obaveza od strane monopsoniste (rokovi su tri do šest meseci), obaraju cenu proizvoda koje kupuju i po tom osnovu ostvaruju ekstraprofit. Preduzeća sa dominantnim položajem beskatatno koriste tuđa sredstva, dok njihovi partneri duguju svojim bankama, dobavljačima, radnicima i državi. Ovakvo ponašanje monopsonista se lančano prenosi kroz privredu što dovodi do gomilanja međusobnih dugova i nelikvidnosti preduzeća. Mogućnost nametanja ovakvih ugovora poslovnim partnerima neophodno je uzeti u obzir prilikom procene, da li određeno preduzeće ima dominantnu poziciju na tržištu. U ovom slučaju, čak i kada se ne radi o formalnom kršenju ugovora<sup>41</sup> - očigledno je da se radi o ponašanju kojim se zloupotrebljava dominantna pozicija na tržištu.

Efikasno funkcionisanje tržišne privrede zahteva jasno definisana *svojinska prava*. Proces privatizacije društvenih preduzeća značajno je doprineo definisanju svojinskih prava u Srbiji. Međutim, neki segmenti svojinskih prava još uvek nisu jasno definisani te stoga generišu rizike u funkcinisanju privrede. Radi se prvenstveno o rešavanju pitanja denacionalizacije, privatizaciji gradskog građevinskog zemljišta i razgraničenju vlasničkih prava između različitih nivoa države (opština, gradova, pokrajina i Republike).

---

41 Događa se da monopolist ugovori vrlo dug rok za plaćanje obaveza, a da ga potom prekorači.

Postojanje neizvesnosti u pogledu vlasničkih prava, na primer - da li će određena imovina biti predmet denacionalizacije ili ne stvara nesigurnost kod investitora, što negativno utiče na nivo investicija u Srbiji. Mada novi Ustav dozvoljava postojanje privatne svojine nad gradskim građevinskim zemljištem, tek nedavno su stvoreni zakonski uslovi da se to načelo pretvori u praksu. Delimična privatizacija gradskog građevinskog zemljišta doprinela bi rastu trgovine zemljištem, a podsticajno bi uticalo na razvoj građevinarstva.

## 5.2. BILANSNI OKVIR ZA JAVNI SEKTOR

Neposredno pred početak svetske ekonomske krize javni sektor u Srbiji imao je dve divergentne karakteristike: nizak odnos javnog duga u odnosu na BDP (oko 25%) i visok strukturni deficit (3-4% BDP-a)<sup>42</sup>. Dok je većina eksperata i političara uočila prednosti koje proističu iz niskog odnosa javnog duga prema BDP-u, opasnosti koje proističu iz visokog strukturnog deficita bile su skoro neopažene<sup>43</sup>. Nizak nivo javnog duga u odnosu na BDP stvarao je prostor za značajno zaduživanje države tokom recesije. Međutim, visok nivo strukturnog deficita pretio je da rast javnog duga postane eksplozivan i da u roku od nekoliko godina odnos javnog duga prema BDP-u ostane neodrživ. Da su tokom prve polovine 2009. godine izostale radikalne mere za obuzdavanje javnih rashoda, kao što je zamrzavanje plata i penzija i dr. - odnos javnog duga prema BDP-u bi već krajem 2010. godine prešao 40% BDP-a<sup>44</sup>.

### 5.2.1. FORMIRANJE STRUKTURNOG FISKALNOG DEFICITA

U periodu 2006-2008. godina, fiskalna politika u Srbiji bila je izrazito ekspanzivna i prociklična. Kao rezultat povećanja rashoda, na jednoj strani i smanjenja poreskih stopa, na drugoj - konsolidovani bilans sektora države prešao je sa fiskalnog suficita od oko 1% BDP-a u 2005. na fiskalni deficit od oko 2% BDP-a u periodu 2006-2008. godina. Ukoliko se ostvareni fiskalni deficit od oko 2% BDP-a koriguje po osnovu odstupanja stope rasta BDP-a u odnosu na prirodni nivo (oko 5% godišnje) i ukoliko se uzme u obzir elastičnost poreskih prihoda u odnosu na BDP - procenjuje se da je strukturni deficit iznosio najmanje 3% BDP-a<sup>45</sup>. Ulazak u ekonomsku krizu sa ovako visokim strukturnim deficitom, bez preduzimanja restriktivnih mera na strani rashoda i/ili povećanja poreskih prihoda, doveo bi usled pada javnih prihoda, do povećanja stvarnog fiskalnog deficita na nivo od 7-8% BDP-a.

42 Slične performanse imale su i neke druge zemlje u tranziciji (npr. Rumunija).

43 Jedna od prvih domaćih analiza na ovu temu sadržana je u radu Arsić (2009) „Fiskalna konsolidacija i reforma javnog sektora“, Kvartalni monitorbr 17.

44 Osim visokog fiskalnog deficita koji bi iznosio 7-8% BDP-a na rast odnosa javnog duga prema BDP-u, dodatno bi uticao i pad BDP-a od 3-4% u 2009. godini kao i realna deprecijacija dinara.

45 Ukoliko se uzme u obzir i dugoročno neodrživi višak domaće tražnje u odnosu na BDP, tada bi strukturni deficit iznosio 4-5% BDPa.

U periodu 2006-2008. godina rasli su i tekući i kapitalni rashodi, pa je stoga učešće javne potrošnje u BDP-u povećano za oko 3 procentna poena. Krajem 2006. godine, uoči parlamentarnih izbora značajno su povećane plate zaposlenih u javnom sektoru, pokrenut je Nacionalni investicioni plan i program izdašnih subvencija heterogenoj grupi preduzeća (malih i srednjih preduzeća, preduzeća u restrukturiranju). Tokom 2007. godine nastavljen je visok rast plata u javnom sektoru po osnovu realizacije ugovora koji je prethodna Vlada potpisala sa sindikatima uoči izbora. Glavni generator rasta javne potrošnje tokom 2008. bio je rast penzija za oko 32% u toku godine.

Tokom 2005-2006. godine Srbija je ostvarivala konsolidovane javne prihode od oko 43,5% BDP-a. U periodu 2006-2008. godina (kada je privreda bila pregrejana) smanjuju se poreske stope i proširuju se oslobađanja - ali su uprkos tome poreski prihodi zbog visoke potrošnje izdašni.

Sintetički rezultat smanjenja poreskih stopa i strukturnih promena u privredi je smanjenje fiskalnog kapaciteta<sup>46</sup>, merenog kao odnos poreskih prihoda i BDP-a, sa oko 43,5% BDP-a na oko 39% BDP-a. Smanjenje fiskalnog deficita na dugoročno održiv nivo implicira da se konsolidovani javni rashodi prilagode, ovom smanjenom nivou javnih prihoda ili da se javni prihodi povećaju.

Početak svetske ekonomske krize Srbija je u četvrtom kvartalu 2008. godine dočekala sa visokim strukturnim deficitom. Oštar pad javnih prihoda u periodu od samo nekoliko meseci bio je jedan od prvih signala da je Srbija pod snažnim udarom svetske ekonomske krize. Prvi odgovor Vlade Srbije na udar svetske ekonomske krize bio je zaustavljanje dugogodišnjeg trenda visokog rasta javnih rashoda u budžetu za 2009. godinu. Ovaj odgovor je, međutim, bio nedovoljan, pa je usledio rebalans budžeta tokom prve polovine 2009. godine, u dogovoru sa MMF-om, kojim su dodatno smanjeni javni rashodi.

Kao rezultat fiskalnog prilagođavanja, koje je najvećim delom ostvareno na strani rashoda, fiskalni deficit konsolidovanog sektora države u 2009. godini iznosio je 4,3% BDP-a umesto 7-8%, koliko bi iznosio u slučaju izostanka navedenih mera. Ključni doprinos smanjenju javnih rashoda<sup>47</sup> imalo je nominalno zamrzavanje penzija i plata, ali su ostvareni značajni efekti i po osnovu smanjenja tekućih rashoda na kupovinu robe i usluga, kao i smanjenja transfera lokalnim zajednicama. Osim poželjnog smanjenja tekuće javne potrošnje, smanjenje javnih rashoda u 2009. godini ostvareno je i smanjenjem javnih

---

46 Smanjenje odnosa između domaće tražnje i BDP-a predstavlja ključnu strukturnu promenu, koja ima dugoročan uticaj na smanjenje prihoda od indirektnih poreza. Detaljnija analiza uticaja smanjenja poreskih stopa i promena u strukturi privrede na formiranje strukturnog fiskalnog deficita data je u Arsić (2009) „Fiskalna konsolidacija i reforma javnog sektora“, Kvartalni monitor br 17.

47 Zbog pada BDP-a za 3-4% u 2009. godini, smanjenje javnih rashoda u odnosu na BDP je relativno skromno, uprkos nominalnom zamrzavanju plata i penzija i nominalnom smanjenju ostalih komponenti tekuće javne potrošnje.

investicija. Smanjenje javnih investicija rezultat je, na jednoj strani, usporavanja/obustavljanja malih projekata koji su dominirali u okviru NIP-a i, na drugoj strani, kašnjenja u pokretanju krupnih infrastrukturnih projekata.

U 2010 u osnovi je nastavljena fiskalna politika iz prethodne godine. Ključne poluge te politike jesu - nastavak nominalnog zamrzavanja plata i penzija i politika štednje na ostalim komponentama tekuće javne potrošnje. Planirani rast javnih investicija je u odnosu na prethodnu godinu relativno skroman, jer je pokretanje krupnih infrastrukturnih projekata planirano uglavnom za drugu polovinu 2010, dok su plaćanja za realizaciju navedenih projekata velikim delom prebačena u narednu godinu<sup>48</sup>. Zbog stagnacije privrede, smanjenja domaće tražnje i pada zaposlenosti - očekuje se pad učešća javnih prihoda u odnosu na BDP u 2010. u odnosu na prethodnu godinu. Kao rezultat smanjenja prihoda i rashoda u odnosu na BDP - očekuje se da će se konsolidovani deficit države u 2010. godini kretati u intervalu od 4,5-5% BDP-a.

Visok fiskalni deficit u 2009 i 2010. godini najvećim delom je finansiran zaduživanjem, što se odrazilo na povećanje javnog duga Srbije. Od kraja 2008. do kraja maja 2010. godine konsolidovani javni dug Srbije je, prema zvaničnim podacima - porastao za oko 1,7 milijardi evra. Rast javnog duga u navedenom periodu bio bi znatno veći da nije otpisan deo duga prema Svetskoj banci koji se odnosi na Kosovo i Metohiju (oko 400 miliona evra), kao i da nisu povučena sredstva po osnovu povećanja kvote Srbije u MMF-u koja nemaju karakter javnog duga<sup>49</sup> (oko 450 miliona evra). Prema tome, da nije bilo navedenog vanrednog smanjenja javnog duga, kao i priliva sredstava po osnovu povećanja kvote u MMF-u - javni dug Srbije bi tokom 2009. i prvih pet meseci 2010. godine porastao za oko 2,6 milijardi evra.

Prema zvaničnim podacima javni dug Srbije krajem maja 2010. godine iznosi 31,9 % BDP-a. Postoje, međutim, ubedljivi dokazi da je stvarni nivo javnog duga Srbije veći i da iznosi oko 34-35% BDP-a. Razlika između navedene procene i zvaničnih podataka posledica je toga što zvanični podaci ne obuhvataju neregulisani spoljni javni dug, kao i nepotpun obuhvat duga lokalnog nivoa vlasti. Osim ovih nespornih komponenti koje bi trebalo uključiti u javni dug, postoji mogućnost da se deo nagomilanih docnji na lokalnom nivou države pretvori u javni dug.

Prema odnosu javnog duga i BDP-a ocenjuje se da je država Srbija srednje zadužena. Međutim, zadržavanje fiskalnog deficita na visokom nivou od 4-5% BDP-a u toku ne-

48 Budžetsko računovodstvo u Srbiji, kao i u ogromnoj većini zemalja, zasniva se na gotovinskom principu, prema kome je određeni rashod nastao u periodu u kome je izvršena isplata, a ne kada je određena usluga izvršena ili proizvod isporučen. U skladu s tim, izgradnja severnog kraka Koridora 10 će biti registrovana, najvećim delom kao javna investicija u 2011. godini, kada je ugovoreno plaćenje izvođačima radova od strane države.

49 Radi se o sredstvima na koja se plaća minimalna kamata, ali koja nemaju rok dospeća.

koliko narednih godina imalo bi za posledicu ubrzan rast odnosa javnog duga prema BDP-u. Eventualna upotreba prihoda od privatizacije Telekoma Srbija za finansiranje fiskalnog deficita u 2011. i 2012. godini samo bi privremeno usporila rast odnosa javnog duga prema BDP-u. Stoga je kontinuirano smanjenje fiskalnog deficita ključna mera za sprečavanje neodrživog rasta javnog duga u odnosu na BDP (v. deo o fiskalnim pravilima u okviru poglavlja o fiskalnoj politici).

### **5.2.2. PROJEKCIJA KONSOLIDOVANIH JAVNIH PRIHODA, RASHODA I JAVNOG DUGA ZA PERIOD 2011-2020. GODINA**

Pri projekciji konsolidovanih javnih prihoda pretpostavljeno je da će do 2020. godine njihova dinamika biti u osnovi određena kretanjem makroekonomskih agregata: privredne aktivnosti<sup>50</sup>, zaposlenosti, potrošnje, uvoza i drugo. Tako se, na primer, očekuje da će se prihodi od poreza na dohodak, doprinosa za socijalno osiguranje i poreza na dobit izraženi kao procenat BDP-a, nakon okončanja krize, vratiti na nivo koji su imali pre krize. Za razliku od njih prihodi od PDV će i u nekoliko narednih godina blago opadati, u odnosu na BDP, a potom ostati na dostignutom nižem nivou, jer se očekuje dalje postepeno smanjivanje učešća domaće potrošnje u BDP-u. Projektovano je da će pri postojećem poreskom sistemu prihodi od PDV, posmatrani kao procenat BDP-a u narednim godinama biti za oko 1,5 procentnih poena BDP-a manji nego u godinama pre ekonomske krize. Projektovano je da će učešće ostalih poreza (osim carina i akciza) u BDP-u ostati približno nepromenjeno u odnosu na stanje pre ekonomske krize.

Efekti poreskih reformi nisu ukalkulisani u projekciju javnih prihoda, zbog toga što još uvek nije izvesno da li će se, kada i kakve reforme realizovati. S obzirom na to da se procenjuje da bi reforme bile približno prihodno neutralne<sup>51</sup>, one ne bi uticale na ukupan obim poreskih prihoda, ali bi uticale na njihovu strukturu. Ukoliko bi se realizovale reforme kojima se smanjuje fiskalno opterećenje rada i povećava fiskalno opterećenje potrošnje, to bi na jednoj strani povećalo prihode od PDV u odnosu na projektovane, dok bi opali prihodi od doprinosa za socijalno osiguranje ili od poreza na dohodak - u zavisnosti od toga koji koncept reformi bi se sproveo. Prihodno neutralne poreske reforme ne bi uticale na visinu fiskalnog deficita. Iako je izvesno da će reforma poreza na imovinu biti realizovana, njeni ukupni prihodni efekti su relativno neizvesni. Pri tome, skoro je sigurno da će građani plaćati veći porez nego do sada, ali nije izvesno da li će u kratkom roku prihodi od reformisanog poreza na imovinu, koji plaćaju pravna lica, biti manji ili veći od zbira prihoda sadašnjeg poreza na imovinu i naknade za korišćenje gradskog građevinskog zemljišta. Ipak, ocenjuje se da bi reforme poreza na imovinu, naročito u srednjem i

50 Osnovni scenario za fiskalne projekcije zasniva se na projekcijama rasta BDPa u osnovnom scenariju (v.tačku 1).

51 Ukoliko bi poreske reforme pod ostalim nepromenjenim uslovima donele dodatne prihode od npr. 0,5% BDP-a, one bi za navedeni iznos smanjile fiskalni deficit, i pod ostalim nepromenjenim okolnostima, permanentno uticale na smanjenje odnosa javnog duga prema BDP-u.

dugom roku mogle da donesu nešto veće prihode od zbirnog iznosa prihoda postojećih poreza na imovinu i naknade za građevinsko zemljište.

Pri projekciji prihoda ukalkulisane su samo one promene u porezima koje su definisane važećim propisima ili ugovorima. Tako se u narednih nekoliko godina očekuje dalji pad prihoda od carina u odnosu na BDP usled smanjivanja carinskih stopa na proizvode iz EU, sve do njihovog potpunog ukidanja. Takođe, pri projekciji prihoda od akciza ukalkulisan je određeni rast prihoda po osnovu povećanja fiskalnog opterećenja cigareta.

**Tabela 1. Projekcija konsolidovanih javnih prihoda, % BDP-a**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Javni prihodi	37,9	37,9	38,3	38,6	38,8	38,8	38,8	38,8	38,8	38,8	38,8
Porez na dohodak	4,4	4,6	4,8	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9
Porez na dobit	0,7	0,7	0,8	1,1	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
PDV	10,2	10	9,9	9,8	9,8	9,8	9,8	9,8	9,8	9,8	9,8
Akcize	4,6	4,8	5	5	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Carine	1,4	1,3	1,1	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Ostali porezi	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Doprinosi	10,4	10,4	10,6	10,8	10,8	10,8	10,8	10,8	10,8	10,8	10,8
Neporeski i ostali	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8	4,8

Penzije i plate predstavljaju dve najkrupnije pozicije u ekonomskoj klasifikaciji javnih rashoda, čije zbirno učešće u konsolidovanoj potrošnji prelazi 50%. Na osnovu međunarodnih poređenja učešće penzija i plata u javnom sektoru u BDP-u u Srbiji je izrazito visoko i dugoročno neodrživo. Polazeći od projektovanih javnih prihoda, poželjne strukture javnih rashoda u Srbiji, kao i međunarodnih poređenja, procenjeno je da dugoročno održivo učešće penzija u BDP-u iznosi oko 10%, što je znatno ispod sadašnjeg učešća od 12,5%. Na sličan način procenjeno je da dugoročno održivo učešće plata zaposlenih u javnom sektoru u BDP-u iznosi najviše oko 8% (u 2010. godini iznosi oko 9,8%). Dinamika dostizanja održivog učešća penzija i plata u javnom sektoru u BDP-u određena je u skladu sa pravilima koja su sadržana u radnoj verziji zakona o fiskalnoj odgovornosti.

Prema fiskalnim pravilima<sup>52</sup> do 2012. godine prosečne plate u javnom sektoru i prosečne penzije će rasti po stopi koja je jednaka rastu potrošačkih cena uvećanim za polovinu realne stope rasta BDP-a u prethodnoj godini. Nakon 2012. godine fond plata u javnom sektoru će rasti po stopi koja je jednaka stopi rasta potrošačkih cena uvećanim za polovinu realne stope rasta BDP-a iz prethodne godine - sve dok se ne dostigne ciljno učešće od oko 8% BDP-a. Nakon dostizanja ciljnog učešća u BDP-u od 8% (što se pod navedenim

52 Detaljnije o fiskalnim pravilima videti u delu o fiskalnoj politici.

pretpostavkama ostvaruje tek 2018. godine) predviđeno je da plate u javnom sektoru rastu po stopi koja je jednaka zbiru stope rasta potrošačkih cena i realne stope rasta BDP-a. Projektovano je da nakon 2012. godine prosečne penzije rastu po stopi rasta potrošačkih cena uvećanih za stopu realnog rasta BDP-a iznad nivoa od 4% godišnje. Budući da se ciljno učešće penzija u BDP-u od 10% dostiže tek 2020. godine, nije razmatrano, kako će se penzije nakon toga indeksirati. Pri projekciji javnih izdataka za penzije procenjeno je da će u celom periodu broj penzionera rasti po stopi od 1% godišnje. Ukupni rashodi za penzije u odnosu na BDP opadaju relativno sporo, zbog toga što je sporiji rast prosečnih penzija od rasta BDP-a, delimično neutralisan povećanjem broja penzionera.

Na osnovu prethodnih pravila i projektovanog kretanja BDP-a sledi da bi prosečne plate u javnom sektoru pri postojećem broju zaposlenih u periodu 2010-2020. godina ostvarile relativno umeren kumulativni realni rast od oko 38%, čemu odgovara prosečna godišnja stopa rasta od 3,3%. Naravno, ukoliko bi se broj zaposlenih u javnom sektoru smanjio, pri nepromenjenim troškovima rada i ostalim pretpostavkama, prosečne plate bi mogle da rastu nešto brže ili da se učešće rashoda za penzije u BDP-u brže smanjuje. Na osnovu opisanih pravila i pretpostavki u periodu 2010-2020. Godina, prosečne penzije bi kumulativno realno porasle za oko 20%, što iznosi 1,8% prosečno godišnje. Prema prethodnim projekcijama sledi da bi odnos prosečnih penzija prema prosečnim platama u javnom sektoru u 2020. godini iznosio oko 54%, što je iznad proseka evropskih zemalja.

Rashodi za robe i usluge, projektovani su tako da u periodu 2011-2012. godina opadnu u odnosu na BDP do nivoa koji odgovara prosečnom učešću u zemljama novim članicama EU, u godini kada su postale članice EU. Smanjivanje učešća navedenih rashoda zahteva temeljne reforme javnog sektora, kao što su racionalizacija mreže ustanova, smanjenje broja zaposlenih, unapređenje procedura javnih nabavki.

Učešće subvencija u BDP-u Srbije tokom poslednjih godina je relativno visoko, između ostalog i zbog toga što se prilično neselektivno subvencionišu industrijska preduzeća. Tokom ekonomske krize intenzivno se odobravaju subvencije za otvaranje novih radnih mesta, čiji iznos se kreće od pet do deset hiljada evra ili više po radnom mestu. Opravdanost odobranja ovih subvencija je izuzetno sporna i ocenjuje se da one predstavljaju skup i neefikasan način da se kompenzuju slabosti u privrednom ambijentu Srbije. Ipak u 2009. godini ukupne subvencije su značajno opale, uglavnom zbog smanjenja subvencija lokalnim preduzećima. U naredne dve godine predviđeno je relativno umereno smanjenje učešća subvencija u BDP-u sa sadašnjih 2,2% na oko 1,8%. Ocenjuje se, međutim, da su neophodne značajne promene u strukturi subvencija u pravcu povećanja subvencija za poljoprivredu, naučno tehnološka istraživanja i unapređenje ekologije, a smanjenje subvencija za neprivatizovana industrijska preduzeća i za javna komunalna preduzeća.



Neophodni uslovi za promenu strukture subvencija su okončanje privatizacije preduzeća u restruktuiranju, ili ako to nije moguće pokretanje njihovog stečaja, povećanje cene komunalnih usluga, racionalizacije poslovanja komunalnih preduzeća. U narednih desetak godina moguća je i liberalizacija i delimična privatizacija lokalnih javnih preduzeća. Postepene primene zakona o državnoj pomoći takođe će doprineti da se napuste oni oblici subvencija koji ugrožavaju konkurenciju<sup>53</sup>. Ipak, učešće subvencija u BDP-u Srbije u celom periodu će biti veće nego što je to slučaj sa članicama EU (gde iznosi nešto preko 1% BDP-a). Razlog za veći iznos subvencija u Srbiji jeste u tome što se subvencionisanje poljoprivrede u Evropskoj uniji ostvaruje na nivou Unije, dok je za Srbiju pretpostavljano da će se u celom periodu subvencionisanje poljoprivrede zadržati na nacionalnom nivou.

Rashodi za kamate projektovani su na osnovu kretanja javnog duga i procenjenih prosečnih realnih kamatnih stopa. Pri projekciji prosečnih realnih kamatnih stopa procenjeno je da će one rasti od 4% u 2010. do 5% u 2015. godini, a da će se nakon toga zadržati na dostignutom nivou. Umereno povećanje realnih kamatnih stopa, posledica je procene da će se Srbija u budućnosti uglavnom zaduživati pod komercijalnim uslovima, kao i da će efekat prelaska sa koncesionih na komercijalne uslove zaduživanja, prevladati efekat očekivanog poboljšanja kreditnog rejtinga zemlje. Projekcija dinamike javnog duga biće objašnjena u nastavku.

*Ostali transferi*, predstavljaju heterogenu poziciju u okviru koje su najvažniji izdaci za socijalnu zaštitu. Pri izradi projekcija pretpostavljeno je da će ukupni izdaci za ostale transfere sporije rasti od BDP-a do 2014. godine, a da će se nakon toga njihovo učešće u BDP-u stabilizovati. Ocenjuje se da je neophodna promena strukture transfera u pravcu povećanja onih oblika socijalne pomoći koji su neposredno usmereni na ublažavanje siromaštva, kao što je slučaj sa materijalnim obezbeđenjem porodice i dečjim dodatkom. Neophodnost rasta socijalnih izdataka posledica je potrebe za boljim obuhvatom siromašnih slojeva stanovništva socijalnom zaštitom, ali i izmeštanja socijalnih funkcija iz preduzeća.

Modernizacija postojeće i izgradnja nove saobraćajne, komunalne, energetske i telekomunikacione infrastrukture predstavlja neophodan uslov za ostvarenje dugoročno održivog rasta privrede. U skladu sa razvojnom strategijom država će iz budžetskih sredstava, kredita i prihoda od privatizacije finansirati modernizaciju postojeće i izgradnju nove saobraćajne (puteve, železničke pruge, aerodrome, luke i dr.) i komunalne infrastrukture, dok će se modernizacija i izgradnja energetske i telekomunikacione infrastrukture prepustiti javnim preduzećima i privatnim investitorima, tj. pretpostavljeno je da država neće iz sopstvenih prihoda finansirati njihovu izgradnju, niti će se zaduživati ili davati ga-

---

53 Važno pitanje je koliko selektivno odobravanje subvencija za otvaranje radnih mesta narušava ravnopravnu tržišnu utakmicu.

rancije po tom osnovu. Izuzetak su međunarodni naftovodi i gasovodi koji prolaze kroz Srbiju u čijem finansiranju će učestvovati i država<sup>54</sup>. Ocenjuje se da će ulaganja u saobraćajnu i komunalnu infrastrukturu biti izrazito dominantna u prvim godinama, ali će se postepeno stvarati prostor za javne investicije u drugim oblastima, kao što je izgradnja sistema za navodnjavanje i drugo.

### Okvir 1. Povećanje obima i unapređenje efikasnosti javnih investicija

Prethodnih godina javne investicije su učestovale u BDP-u sa oko 4%, odnosno sa oko 9% u konsolidovanoj javnoj potrošnji, što je znatno manje nego u zemljama na sličnom nivou razvijenosti, a naročito je nedovoljno za zemlju koja ima ambiciju da modernizuje postojeću i izgradi novu infrastrukturu. Povećanje učešća javnih investicija u BDP-u na oko 5-6%, dok bi učešće investicija u smanjenoj javnoj potrošnji iznosilo 12-13% - predstavlja neophodan uslov za izgradnju nove i modernizaciju postojeće saobraćajne i komunalne infrastrukture. Izgradnja modernih saobraćajnica doprinela bi smanjenju troškova poslovanja privrede, što bi podsticalo delovalo na rast privatnih investicija. Brži i jeftiniji transport robe proizvedene u Srbiji, uz ostale prednosti koje je neophodno stvoriti u odnosu na okruženje, mogao bi da utiče na privlačenje stranih investitora. Postoje relativno čvrsti empirijski dokazi o pozitivnom uticaju investicija u infrastrukturu na dugoročni privredni rast. U kojoj meri je postojeće stanje infrastrukture ograničenje za privredni oporavak Srbije ubedljivo pokazuju izrazito loše ocene koje Srbija dobija u ovoj oblasti na rang-listama konkurentnosti koje objavljuju Svetski ekonomski forum i Svetska banka.

Iako je relativno nesporna opravdanost značajnih ulaganja u infrastrukturu, neophodno je da se navedena ulaganja realizuju na ekonomski najcelishodniji način. To prvenstveno podrazumeva primenu standardnih ekonomskih procedura pri izboru projekata koji će se realizovati, kao što je cost-benefit analiza. Što se više bude napredovalo u izgradnji infrastrukture to će potreba za primenom cost-benefit analize biti sve veća jer će na red dolaziti realizacija projekata čija je ekonomska opravdanost sve neizvesnija. Primena cost-benefit analize olakšala bi i prioritizaciju projekata, prednost bi dobili projekti čiji su direktni i indirektni efekti najveći. Projekti sa manjim efektima odložili bi se za budućnost.

Dok je problem selekcije projekata u prošlosti bio relativno mali, zbog niskog nivoa investicija, problem kvaliteta radova u infrastrukturi bio je izrazito važan. U dugom periodu uočljiv je nizak kvalitet radova u infrastrukturi bilo da se radi o republickom ili lokalnom nivou. Osim toga, realizacija nekih investicija imala je neobičajeno visoke troškove, dok je probijanje rokova završetka projekata relativno česta pojava.

S obzirom na visoku vrednost investicija u infrastrukturu i relativno dug period njihove realizacije - neophodno je uraditi integrisanu dugoročnu strategiju razvoja infrastrukture u Srbiji. Ova strategija bi relativno detaljno pokrivala period do 2020. godine, dok bi opšte smernice razvoja bile definisane za period do 2030. godine. U okviru strategije definisala bi se uloga države u pojedinim segmentima infrastrukture, na taj način što bi se definisalo gde bi se zadržao državni monopol (putevi, železnička infrastruktura, prenos električne energije, međunarodni naftovodi i gasovodi i dr.), u kojim oblastima bi država i dalje bila u svojstvu proizvođača, ali uz postojanje konkurencije (proizvodnja električne energije, železnički prevoz i dr.), a koje oblasti bi se u celini prepustile privatnom sektoru, dok bi država zadržala samo ulogu regulatora (npr. telekomunikacije, distribucija gasa, avio saobraćaj). Strategija bi uključivala i lokalne infrastrukturne projekte velike vrednosti kao što su Beogradski metro, sistem za prečišćavanje otpadnih voda u Beogradu, izgradnja mostova preko Dunava i drugo.

U okviru strategije procenila bi se neophodna finansijska sredstva za njenu realizaciju, a naročito to koliko sredstava treba da obezbedi država. Državne investicije u infrastrukturu bi morale da se uklope u opšti makroekonomski i fiskalni okvir koji bi se definisao do 2020. godine. To znači da javne investicije, kao i javni dug koji po osnovu njih nastaje, treba da se uklope u okvire definisane pravilima o fiskalnoj odgovornosti. Značajnije preokoračenje okvira definisanog fiskalnim pravilima, iz bilo kog razloga, uključujući i javne investicije, moglo bi da dovede do prezađuženosti države Srbije.

U zemljama u kojima je nivo korupcije visok - javne investicije su jedna od oblasti koja je naročito atraktivna za korupciju. Postojanje korupcije u oblasti javnih investicija predstavlja jedan od razloga za „naduvavanje“ cena radova, tolerisanje preokoračenja rokova i tolerisanje niskog kvaliteta radova. Ovi efekti korupcije mogu u značajnoj meri da umanje pozitivne efekte javnih investicija na rast i zapošljavanje. Da bi se sprečila korupcija u oblasti javnih investicija, neophodna je rigorozna primena zakonskih procedura u svakoj fazi realizacije investicija od raspisivanja tendera, preko izvođenja radova, do kontrole kvaliteta radova.

54 Pre početka ekonomske krize razrađivani su planovi za izgradnju gasovoda Južni tok i naftovoda Konstanca-Trst. Za sada nije izvesno da li je ekonomska kriza samo odložila realizaciju ovih projekata ili će možda uticati da se odustane od nekog od njih.

Modernizacija i izgradnja infrastrukture zahteva značajna sredstva usled čega se projektuje povećanje učešća javnih investicija u BDP-u za oko 2 procentna poena. S obzirom na to da će se država značajno zadužiti za izgradnju infrastrukture, kao i da će za navedenu svrhu upotrebiti sredstva od privatizacije, neophodno je da se izgradnja infrastrukturnih objekata ostvaruje uz poštovanje principa ekonomske efikasnosti( v.detaljnije Okvir 1).

Neto pozajmice države predstavljaju heterogenu bilansnu kategoriju - uključuju različite vrste kredita koje država odobrava građanima i privredi. U slučaju Srbije u okviru neto pozajmica nalaze se uobičajene kategorije kao što su studentski krediti i slično, ali i veliki broj drugih pozajmica koje su u funkciji intervencionističke politike države u privredi. U ovoj drugoj grupi nalaze se krediti za početak posla, pozajmice preduzećima i drugo. Ocenjuje se da bi u relativno kratkom roku trebalo bitno smanjiti obim navedenih pozajmica i usredsrediti se na efikasnije mere za unapređenje privrednog ambijenta i rast zaposlenosti. Stoga je projektovano relativno brzo smanjenje učešća neto pozajmica u BDP-u na nivo koji je postojao u 2005. i 2006. godini. I u ovom slučaju neophodne su promene u strukturi pozajmica, da bi se stvorili uslovi za napredak nauke i tehnologije, i da se obezbede stipendije za školovanje talentovanih studenata iz Srbije na najboljim svetskim univerzitetima.

**Tabela 2. Projekcija konsolidovanih javnih rashoda, % BDP-a**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rashodi	42,5	42,2	42,1	41,8	41,1	40,6	40,1	39,7	39,1	38,8	38,5
Tekući rashodi	38,2	37,2	36,4	35,8	35,1	34,6	34,1	33,7	33,1	32,8	32,5
Plate	9,8	9,6	9,3	9,1	8,9	8,7	8,5	8,3	8,1	8,1	8,2
Roba i usluge	6,8	6,3	6,1	6,0	5,9	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8	5,8
Kamate	1,2	1,5	1,6	1,8	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	1,7	1,6
Subvencije	2,2	2,0	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Transferi	18,2	17,8	17,6	17,1	16,7	16,4	16,2	16,0	15,7	15,5	15,2
Penzije	12,6	12,4	12,3	11,9	11,6	11,3	11,0	10,8	10,5	10,3	10,0
Ostali transferi	5,6	5,4	5,3	5,2	5,1	5,1	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2
Kapitalni rashodi	3,5	4,3	5,0	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5	5,5
Budžetske pozajmice net	0,8	0,7	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5

Prethodno navedene projekcije konsolidovanih javnih prihoda i rashoda, u osnovi, određuju dinamiku kretanja fiskalnog deficita u periodu 2011-2020. godina. Na osnovu projekcija prihoda i rashoda sledi da konsolidovani fiskalni deficit postepeno opada sa procenjenog nivoa od 4,6% BDP-a u 2010. na nivo od 1,8% u 2015. godini, da bi se na kraju perioda ostvario mali suficit u konsolidovanom bilansu. Projektovani fiskalni deficit u 2015. godini je približno na nivou koji je definisan fiskalnim pravilima - deficit od 1% BDP-a, pri čemu se iz rashoda isključuju javne investicije, koje prevazilaze 5% BDP-a.

Zadržavanje fiskalnog deficita na relativno visokom nivou u nekoliko narednih godina posledica je nekoliko faktora kako na strani rashoda, tako i na strani prihoda. Na strani rashoda projektovano je povećanje učešća javnih investicija u BDP-u u periodu 2010-2013. godina za dva procentna poena. U istom periodu učešće rashoda za kamate u BDP-u povećava se za 0,6 procentnih poena BDP-a. Povećanje rashoda za dve navedene kategorije velikim delom neutrališe smanjenje svih ostalih rashoda u odnosu na BDP (smanjenje rashoda za plate, penzije, subvencije, nabavku robe i usluga i dr.). Eventualno brže smanjivanje fiskalnog deficita u odnosu na BDP moguće je, generalno, ukoliko bi rashodi rasli sporije nego što je projektovano, ukoliko bi se povećali porezi u odnosu na BDP, ili - ukoliko bi BDP rastao brže nego što je projektovano.

Ukoliko bi se prihodi, rashodi i fiskalni deficit (izraženi kao procenat BDP-a) kretali u skladu sa navedenim projekcijama relevantno pitanje jeste - kako bi se kretao odnos javnog duga prema BDP-u. Uz date putanje fiskalnog deficita i BDP-a, kretanje odnosa javnog duga prema BDP-u zavisi od kamatnih stopa, kao i od toga da li se fiskalni deficit finansira isključivo zaduživanjem ili se za njegovo finansiranje koriste i prihodi od privatizacije. Pretpostavke o kretanju kamatnih stopa su prethodno navedene. S obzirom na objavljene planove Vlade za prodaju Telekoma Srbija, ali i na očekivanu privatizaciju drugih preduzeća i banaka, procenjeno je da se u narednih nekoliko godina, mogu očekivati značajni prihodi od privatizacije. Projektovano je da će značajan deo javnih investicija, a time i fiskalnog deficita u 2011, 2012. i 2013. godini biti finansiran prihodima od privatizacije Telekoma Srbija. Procenjeno je da će u periodu 2011-2015. godina prihodima od privatizacije biti finansiran fiskalni deficit u iznosu od oko 1,7 milijardi evra.

Budući da je veći deo javnog duga Srbije nominovan u devizama - na kretanje odnosa javnog duga prema BDP-u utiče i kretanje realnog kursa dinara. Pri projekciji odnosa javnog duga prema BDP-u pretpostavljeno je da će realni kurs dinara biti konstantan<sup>55</sup>, što ne isključuje njegove oscilacije po godinama.

Na osnovu prethodnih pretpostavki i procene da će krajem 2010. godine odnos javnog duga prema BDP-u iznositi<sup>56</sup> oko 37%, projektovana je putanja odnosa javnog duga prema BDP-u u periodu 2011-2020. godina. Prema ovoj projekciji odnos javnog duga prema BDP-u raste do 2013. godine kada dostiže 39% BDP-a, da bi potom postepeno počeo da opada, spuštajući se na nivo od oko 30% BDP-a krajem naredne decenije. Posmatrano u apsolutnim iznosima neto prirast javnog duga bi do 2015. godine iznosio oko 3,5 milijardi evra.

55 U kratkom roku moguća je realna deprecijacija dinara, dok bi u srednjem i dugom roku dinar trebalo da aprecira. Priliv kapitala od prodaje Telekoma Srbija, direktnih stranih investicija (Fiat i dr.) i po osnovu povlačenja kredita za infrastrukturu može da stvori snažne aprecijacijske pritiske, koje bi trebalo sprečiti.

56 Pri proceni odnosa javnog duga prema BDP-u na kraju 2010. godine zvanični podaci o javnom dugu uvećani su za iznos duga lokalnih zajednica koji nije obuhvaćen zvaničnim podacima, kao i za iznos nereguliranih dugova prema inostranstvu.

Tabela 3. Fiskalni deficit, finansiranje deficita i javni dug, % BDP-a

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fiskalni deficit	-4,6	-4,3	-3,8	-3,2	-2,3	-1,8	-1,3	-0,9	-0,3	0,0	0,3
Primarni fiskalni deficit	-3,4	-2,8	-2,2	-1,4	-0,5	0,1	0,5	0,9	1,5	1,6	1,8
Finansiranje fisk. deficita	-4,6	-4,3	-3,8	-3,2	-2,3	-1,8	-1,3	-0,9	-0,3	0,0	0,3
Neto zaduživanje	-4,4	-2,6	-2,3	-2,2	-1,8	-1,3	-1,3	-0,9	-0,3	0,0	0,3
Prihodi od privatizacije	-0,2	-1,7	-1,5	-1,0	-0,5	-0,5	0	0	0	0	0
Javni dug	37,0	38,3	38,9	39,0	38,6	37,6	36,7	35,4	33,3	31,1	28,7
Fiskalni deficit	-4,6	-4,3	-3,8	-3,2	-2,3	-1,8	-1,3	-0,9	-0,3	0,0	0,3

Na osnovu prethodnog sledi da će pod prethodno definisanim pretpostavkama i projekcijama - odnos javnog duga prema BDP-u ostati u održivim okvirima. Stoga se postavlja pitanje u kojoj meri bi održivost javnog duga mogla biti ugrožena ukoliko bi se pojavilo značajno odstupanje nekih makroekonomskih i fiskalnih agregata od prethodno navedenih pretpostavki i projekcija. Pri tome je naročito važno kako bi se kretao odnos javnog duga prema BDP-u ukoliko bi BDP sporije rastao, izostali prihodi od privatizacije, dinar značajnije realno deprecirao<sup>57</sup>.

Pri oceni održivosti odnosa javnog duga prema BDP-u neophodno je ukazati na to da će verovatno po osnovu denacionalizacije država preuzeti dodatne obaveze koje će povećati odnos javnog duga prema BDP-u za nekoliko procentnih poena. Pri tome je relevantno da ukupan iznos finansijskih obaveza po osnovu denacionalizacije bude u makroekonomski i fiskalno održivim okvirima. Za Srbiju je prelazak odnosa ukupnog javnog duga prema BDP-u preko 50% finansijski teško održiv, što treba imati u vidu prilikom formulisanja zakona o denacionalizaciji. Ako bi javni dug, uključujući i obaveze po osnovu denacionalizacije dostigao 50% BDP-a, to bi imalo za posledicu da se 2-2,5% BDP-a godišnje izdvaja za finansiranje kamata. Ekonomski i društveno je neopravdano da se zbog ispravljanja istorijske nepravde, učinjene pre 60 i više godina, ugrozi ekonomska budućnost sadašnjih generacija, koje u navedenim procesima nisu učestvovala ni kao dobitnici ni kao gubitnici. Preterano zaduživanje države zbog rešavanja pitanja denacionalizacije nije se dogodilo ni u jednoj zemlji u tranziciji, iako je stepen nacionalizacije u njima bio veći, pa nema opravdanja da se to dogodi u Srbiji.

57 Tako, npr., ukoliko bi BDP u periodu 2011-2020. godina rastao po stopi od 4%, umesto po stopama koje su pretpostavljene u osnovnom scenariju, pod ostalim nepromenjenim uslovima to bi za posledicu imalo da odnos javnog duga prema BDP-u sredinom naredne decenije dostigne 42%. Ako bi prihodi od privatizacije iznosili samo 0,2% BDP-a godišnje, pod ostalim nepromenjenim uslovima odnos javnog duga prema BDP-u bi već 2013. godine dostigao 43%. Ukoliko bi se istovremeno dogodilo da prihodi od privatizacije iznose 0,2% BDP-a, a da BDP raste po stopi od 4% godišnje, tada bi javni dug već sredinom naredne decenije dostigao 47% BDP-a.

## 5.3. REFORMA PORESKOG SISTEMA U FUNKCIJI RASTA I ZAPOŠLJAVANJA

Postoje ubedljiva teorijska objašnjenja i relativno čvrste empirijske potvrde<sup>58</sup> o uticaju poreskog sistema na odluke pojedinaca o štednji, potrošnji, investicijama, ponudi rada i tražnji za radom i drugo. Osim toga, u otvorenoj privredi poreski sistem je jedan od faktora međunarodne konkurentnosti privrede na tržištu robe i kapitala. Različitim poreskim tretmanom različitih proizvoda i aktivnosti poreski sistem utiče i na promenu relativnih cena, a time i na alokaciju resursa. Poreski sistem takođe utiče i na preraspodelu dohodaka. Sa makroekonomskog aspekta poreski sistem utiče na agregatnu tražnju, i koristi se kao jedan od instrumenata anticiklične politike.

Sa stanovišta nove strategije rasta privrede relevantan je uticaj poreskog sistema na investicije i zapošljavanje, koji se ostvaruje preko uticaja na cenu rada i kapitala. Osim toga poreski sistem utiče na privredu i preko troškova primene poreskih propisa. Troškovi primene poreskih propisa predstavljaju sastavni deo tzv. regulatornog budžeta koji obuhvata troškove koje svojim propisima država nameće građanima i privredi mimo troškova plaćanja poreza.

### 5.3.1. BILANSNI OKVIR ZA PORESKE REFORME

Zbog visokog strukturnog deficita sa kojim se Srbija suočava, ocenjuje se da svi predlozi održivih poreskih reformi treba da budu prihodno neutralni ili da obezbeđuju dodatne javne prihode. Eventualni dodatni gubitak poreskih prihoda gotovo izvesno bi ugrozio fiskalnu održivost i makroekonomsku stabilnost zemlje. Održivost poreske reforme, koja bi dovela do smanjenja poreskih prihoda u odnosu na BDP, može se oceniti njenim poređenjem sa prihodno neutralnom reformom. Sprovođenje prihodno neutralne poreske reforme, zbog postojanja strukturnog fiskalnog deficita, zahteva smanjenje učešća *konsolidovane* javne potrošnje u BDP-u, u narednih četiri do pet godina, za najmanje 3 procentna poena. Ukoliko se to ne bi dogodilo - javni dug Srbije bi nastavio da se ubzano kreće ka neodrživom nivou.

Da bi se učešće javne potrošnje u BDP-u smanjilo za najmanje 3 procentna poena, a da se pri tome stvori prostor za povećanje javnih investicija i rashoda za kamate, neophodno je da se učešće *tekuće* javne potrošnje u BDP-u u nekoliko narednih godina smanji za 5-6 procentnih poena. Navedeno smanjenje učešća tekuće javne potrošnje u BDP-u zahteva da, u narednih nekoliko godina, izdaci za plate i penzije rastu znatno sporije od realnog

---

58 Videti npr. Myles, G. D. (2009) „Economic Growth and the Role Taxation Agregate Data”, OECD Working Papers No. 714. ili Schule (2010) „The Potential Contribution of Fiscal Policy and Growth in New Zealand”, IMF Working Paper No. 2010/128. U radu Myles-a nalazi se iscrpan pregled teorijske i empirijske literature na temu uticaja poreza na privredni rast.

rasta BDP-a. Osim toga, neophodno je da se učešće svih ostalih pozicija u okviru tekuće potrošnje (rashodi za kupovinu robe i usluga, subvencije, budžetske pozajmice i dr.) značajno smanji u odnosu na bruto domaći proizvod.

Ukoliko bi poreske reforme dovele do smanjenja javnih prihoda - održiva fiskalna politika bi zahtevala da se rashodi dodatno smanje za iznos izgubljenih prihoda u odnosu na prihodno neutralnu reformu. Tako, recimo, ako bi se izgubili javni prihodi u iznosu od jednog procentnog poena BDP-a, bilo bi neophodno da se učešće konsolidovane javne potrošnje u BDP-u smanji za preko 4 procentna poena BDP-a, dok bi se tekuća potrošnja smanjila za 6–7% BDP-a. Da bi se to dogodilo neophodno je još oštrije smanjenje komponenti tekuće potrošnje, nego u slučaju prihodno neutralne reforme.

Dodatno smanjenje javne potrošnje, iako na prvi pogled poželjno, moglo bi da smanji obim i kvalitet usluga javnog sektora (slabija infrastruktura, manje kvalitetne i dostupne obrazovne i zdravstvene usluge, smanjenje socijalne sigurnosti, lošiji rad bezbednosnih službi i dr.). Smanjenje obima i kvaliteta usluga javnog sektora moglo bi da ugrozi socijalnu stabilnost, a time i privredni rast. Ukoliko se navedeno smanjenje javne potrošnje ne bi realizovalo (što je verovatnije) rezultat bi bio visok fiskalni deficit i ubrzani rast javnog duga. Visoka zaduženost države negativno bi uticala na kreditni rejting zemlje, nivo stranih investicija i dr., a to bi negativno uticalo na privredni rast.

Rezimirajući prethodno sledi da su u Srbiji u nekoliko narednih godina makroekonomski održive jedino poreske reforme kojima se učešće javnih prihoda u BDP-u ne menja, ili koje dovode do umerenog povećanja državnih prihoda. Poreske reforme koje bi dovele do značajnijeg gubitka poreskih prihoda u odnosu na BDP, imale bi za posledicu smanjenje dostupnosti i kvaliteta javnih usluga ili, što je verovatnije, do povećanja javnog duga ka neodrživom nivou. Mada bi ostvarenje dodatnih prihoda od 0,5-1% BDP-a bilo fiskalno poželjeno, i ne bi uticalo na pogoršanje konkurentnosti privrede Srbije, u nastavku će se razmatrati prihodno neutralna poreska reforma.

### 5.3.2. OSNOVNI ELEMENTI PORESKIH REFORMI

Prema važećim poreskim propisima u Srbiji je fiskalno opterećenje rada (porezi + doprinosi) relativno visoko, dok je fiskalno opterećenje kapitala među najnižim u Evropi. Takođe, stopa opšteg poreza na potrošnju (PDV) u Srbiji je među nižim ne samo u Evropi nego i u regionu Jugoistočne Evrope. Stvaranje podsticajnih uslova<sup>59</sup> za rast i zapošljavanje uključilo bi sledeće poreske reforme<sup>60</sup>:

59 Detaljna bilansna analiza mogućeg paketa poreskih reformi u funkciji rasta privrede i zaposlenosti izložena je u neobjavljenom radu Nikole Altiparmakova „Poreski sistem u funkciji zapošljavanja i ekonomskog rasta“

60 Ukupne poreske reforme su šire i one obuhvataju brojne druge mere kao što je reforma oporezivanja imovine, smanjenje akciza na derivate nafte i povećanje akciza na cigarete i dr.

- smanjenje fiskalnog opterećenja rada,
- preraspodelu fiskalnog opterećenja rada u pravcu manjeg opterećenja slabije plaćenih radnika,
- povećanje poreza na dodatu vrednost i
- ukidanje ekonomski neopravdanih olakšica kod poreza na dobit preduzeća i poreza na dohodak građana,
- reforma poreza na imovinu.

Ocenjuje se da je *smanjenje stopa doprinosa za socijalno osiguranje najpogodniji način da se smanji fiskalno opterećenje rada*. Smanjenje fiskalnog opterećenja rada moguće je u principu i preko smanjenja poreza na zarade, kao najvažnijeg dela poreza na dohodak građana. Međutim, stopa poreza na zarade kao i prihodi od poreza na zarade u Srbiji već sada su vrlo niski u odnosu na druge zemlje, tako da bi njihovo dodatno smanjenje učinilo porez na dohodak makroekonomski irelevantnim, mada on predstavlja jedan od stubova poreskog sistema modernih privreda.

Reforma poreza na dohodak građana, čiji je najvažniji element porez na zarade (oko 80% poreza na dohodak naplaćuje se oporezivanjem zarada), predstavlja jednu od najvažnijih poreskih reformi u predstojećim godinama. Sa stanovišta fiskalnog opterećenja rada relevantno je da bi reforma poreza na dohodak građana<sup>61</sup>, bez obzira da li se uvodi proporcionalni porez<sup>62</sup> ili neka jednostavna forma sintetičkog poreza, trebalo da dovede do *manjeg fiskalnog opterećenja slabije plaćenih radnika*.

Kao kompenzacija za izgubljene prihode od doprinosa za socijalno osiguranje *povećala bi se stopa poreza na dodatu vrednost (PDV)*. Povećani prihodi od PDV omogućili bi rast transfera budžeta Republike fondovima za socijalno osiguranje, kako bi se kompenzovao pad njihovih prihoda usled smanjenja stopa doprinosa. Povećanje stope poreza na dodatu vrednost zavisilo bi od gubitaka koji bi nastali usled smanjenja stopa doprinosa za socijalno osiguranje. Tako, na primer, ako bi se doprinosi za socijalno osiguranje smanjili za 20% - to bi generisalo gubitak javnih prihoda od 1,85% BDP-a. Navedeni gubici bi se najvećim delom mogli nadoknaditi povećanjem opšte stope PDV sa 18 na 20%, kao i prebacivanjem neegzistencijalnih proizvoda (kompjuteri, hoteli, novine, ulaznice za kulturu, prirodni gas i veštačko đubrivo) sa redukovane poreske stope od 8% na novu standardnu stopu od 20%.

---

61 Koncept sveobuhvatne reforme poreza na dohodak građana izložen je u radu Arsić, Randelović, Altiparmakov „Mogući pravci reforme poreza na dohodak građana “ u Kvartalnom monitoru broj 17.

62 Manje fiskalno opterećenje slabije plaćenih radnika u okviru proporcionalnog poreza na dohodak građana ostvarilo bi se uvođenjem visokog neoporezivog dela zarada u iznosu od npr. trećine prosečne zarade. U slučaju uvođenja sintetičkog poreza sa dve stope - progresivnost bi se ostvarila kako po osnovu neoporezivog dela zarade, tako i po osnovu progresivnih poreskih stopa.



Važan element poreskih reformi jeste ukidanje ekonomski neopravdanih oslobođanja kod poreza na dobit preduzeća. Zakonska stopa poreza na dobit preduzeća iznosi 10% i jedna je od najnižih u Evropi, dok efektivna poreska stopa iznosi samo 5-6% i verovatno je najniža u Evropi. Kao rezultat takve politike učešće prihoda od poreza na dobit u odnosu na BDP, u Srbiji je izrazito nisko i iznosi samo 1,5% BDP-a. Oporezivanje dobiti u Srbiji verovatno je u zoni u kojoj su koristi od smanjenja poreza (prirast investicija i zaposlenosti) manje od vrednosti izgubljenih poreskih prihoda. Poređenjem prihoda od poreza na dobit<sup>63</sup> sa nivoom ukupnih i stranih investicija, u Srbiji i u zemljama Centralne i Jugoistočne Evrope - moglo bi se zaključiti da je poboljšanje konkurentne pozicije zemlje kroz smanjenje poreza skupo i po svoj prilici neefikasno. Brojne slabosti u privrednom sistemu ne mogu se kompenzovati niskim porezima. Stoga se ocenjuje da je pri niskoj stopi poreza na dobit - u Srbiji opravdano ukidanje većine postojećih poreskih oslobođenja, uz zadržavanje postojeće izrazito niske stope poreza na dobit.

*Reforma poreza na imovinu* predstavlja važan element poreskih reformi koji bi se mogao realizovati nezavisno od ostalih reformi u ovoj oblasti. Najvažniji elementi reformi poreza na imovinu bili bi poboljšanje obuhvata imovine koja je predmet oporezivanja, usklađivanje poreske osnovice sa tržišnom vrednošću imovine, zamena postojećih progresivnih poreskih stopa proporcionalnom poreskom stopom, zamena procentualnih poreskih kredita fiksnim iznosima po članu domaćinstva. Procenjuje se da bi navedene reforme poreza na imovinu kompenzovala gubitke lokalnih zajednica po osnovu ukidanja naknade za korišćenje gradskog građevinskog zemljišta. Generalno, rast bilansnog značaja poreza na imovinu povećao bi finansijsku samostalnost lokalnih zajednica u odnosu na centralnu vlast. Reaktiviranje poreza na poljoprivredno zemljište, osim fiskalnih efekata, moglo bi značajno da doprinese ukрупnjavanju poljoprivrednih poseda, a time i povećanju efikasnosti poljoprivrednog zemljišta.

Pojednostavljenje poreskih propisa i procedura predstavlja važan element poreskih reformi. Komplikovane poreske procedure predstavljaju razlog zbog koga je Srbija relativno skromno plasirana prema karakteristikama poreskog sistema na međunarodnim rang-listama konkurentnosti, iako su poreske stope u Srbiji među najnižim u Evropi. Pojednostavljenje poreskih procedura moglo bi se ostvariti putem tzv. giljotine propisa i ono bi doprinelo smanjenju troškova poslovanja (tzv. regulatorni troškovi) i unapređenju privrednog ambijenta u Srbiji. Pojednostavljenje poreskih propisa smanjilo bi potrebu za „davanjem mišljenja i tumačenja“ od strane nadležnih organa, a bolja organizacija njihovih službi skratila bi robove za to.

---

63 Recimo, Hrvatska ima duplo veću poresku stopu u slučaju poreza na dobit i ostvaruje ostvaruje duplo veće prihode od poreza na dobit u odnosu na BDP, a pri tome zbog drugih prednosti ima veće strane investicije po stanovniku od Srbije.

### 5.3.3. OČEKIVANI EFEKTI PORESKIH REFORMI

Da bi fiskalno rasterećenje rada pozitivno uticalo na privredni rast - neophodno je da se značajan deo fiskalnog rasterećenja zadrži u preduzećima, tj. da se većim delom ne upotrebi za povećanje neto zarada. Kako će se fiskalno rasterećenje rada raspodeliti između zaposlenih i poslodavaca zavisi od stope nezaposlenosti, snage sindikata, ali i ponašanja države koja se pojavljuje u svojstvu regulatora, ali i najvećeg poslodavca. Imajući u vidu visoku stopu nezaposlenosti u Srbiji i relativno slabe sindikate u privatnom sektoru privrede – očekuje se da bi značajan deo fiskalnog rasterećenja ostao na raspolaganju preduzećima.

Raspodela fiskalnog rasterećenja zavisice u velikoj meri i od ponašanja države<sup>64</sup> koja utiče na određivanje minimalne zarade, a kao poslodavac određuje plate za blizu 600 hiljada zaposlenih. Odgovorna politika Vlade podrazumevala bi da plate u javnom sektoru, koje se finansiraju fiskalnim prihodima (oko 430 hiljada zaposlenih), u narednim godinama rastu znatno sporije od BDP-a, kako bi se njihovo učešće u BDP-u smanjilo na oko 8%. Država bi takođe trebalo da obezbedi da plate u javnim preduzećima (oko 140 hiljada zaposlenih), koje su sada veće od plata u privatnom sektoru privrede, u budućnosti rastu u skladu s produktivnošću, ali i sa kretanjem plata u privatnom sektoru, što podrazumeva da ne zavise od promena poreske politike.

Postavlja se, međutim, pitanje: da li bi efekti fiskalnog rasterećenja bili makroekonomski relevantni, odnosno da li bi značajno uticali na rast privrede i povećanje zaposlenosti? Ukoliko bi fiskalno rasterećenje rada iznosilo oko 2% BDP-a i ako bi se podelilo između radnika i preduzeća u srazmeri 50% prema 50%, tada bi preduzećima na raspolaganju ostalo oko 1% BDP-a (oko 300 miliona evra) za investicije. Povećanje PDV bi se, pre ili kasnije, prebacilo na potrošače tako da bi krajnji rezultat predloženih reformi bilo smanjenje domaće potrošnje i povećanje domaće štednje. Povećanje domaće štednje, koja je u Srbiji već decenijama znatno niža od investicija, predstavlja nužan uslov za dugoročno održiv rast privrede.

Smanjenje fiskalnog opterećenja rada pozitivno bi uticalo na tražnju za radnom snagom, posebno na segment slabije plaćene radne snage, gde je i stopa nezaposlenosti najviša.

---

64 Mogući pozitivni efekti fiskalnog rasterećenja rada na privredu u okviru poreskih reformi sprovedenih početkom 2007. godine u celini su neutralisani time što su istovremeno sa smanjenjem fiskalnog opterećenja rada značajno povećane neto plate u javnom sektoru. Rast plata u javnom sektoru prenet je preko mehanizma konkurencije i na privatni sektor, usled čega je izostalo smanjenje troškova rada, a time i povećanje tražnje za radom i rast zaposlenosti. Kombinacija navedenih politika nije imala dugoročan pozitivan uticaj na privredu (postojao je samo pozitivan kratkoročni uticaj koji je ostvarivan preko rasta domaće tražnje), ali je uticala na trajno smanjenje poreskih prihoda za oko 1% BDP-a. Takođe, kombinacija permanentnog smanjenja javnih prihoda uz izostanak permanentnog smanjenja javnih rashoda - značajno je doprinela ugrožavanju dugoročne makroekonomske stabilnosti preko rasta strukturnog fiskalnog deficita.

Smanjenje fiskalnog opterećenja rada bio bi pogodan trenutak za pokretanje kampanje za smanjenje rada na crno, kao i za suzbijanje prakse prijavljivanja nižih zarada u odnosu na stvarno isplaćene. Smanjenje fiskalnog opterećenja rada uticalo bi na smanjenje troškova rada, a time i na poboljšanje međunarodne konkurentnosti privrede Srbije. Osim toga, smanjenje fiskalnog opterećenja rada je ekonomski efikasniji način stimulisanja zapošljavanja, od sadašnje prakse odobravanja visokih subvencija za svakog novozaposlenog radnika. Odobravanjem subvencija za zapošljavanje radnika država menja relativne cene čime direktno utiče na alokaciju resursa, što skoro izvesno vodi ka neefikasnoj alokaciji resursa. Uz to, visoke subvencije stvaraju pogodan teren za različite vrste prevara i korupciju.

Povećanje stope poreza na dodatu vrednost doprinelo bi smanjenju jedne od osnovnih neravnoteža u privredi Srbije - visokoj domaćoj tražnji u odnosu na BDP. S obzirom da se PDV naplaćuje pri uvozu, a izvezeni proizvodi su u potpunosti oslobođeni PDV, povećanje stope PDV uticalo bi na povećanje relativne cene uvoznih dobara i dobara koja se prodaju u Srbiju u odnosu na cenu dobara koja se izvoze. Povećanje PDV bi povećalo relativnu cenu potrošnih u odnosu na investiciona dobra, jer se u potrošnom tipu PDV, koji se primenjuje u Srbiji, PDV ne plaća na investiciona dobra.

Rezimirajući prethodno, sledi da bi se predloženom fiskalnom reformom promenile neke od osnovnih relativnih cena u privredi Srbije: povećala bi se relativna cena uvoza u odnosu na izvoz, relativna cena potrošnih u odnosu na investiciona dobra, smanjila bi se relativna cena rada u odnosu na cenu ostalih dobara.

Promene relativnih cena, koje bi se ostvarile poreskom reformom, značajno bi promenile uslove privređivanja u Srbiji. Promene uslova privređivanja su tako dizajnirane da utiču na odluke na mikro nivou, povećavaju isplativost izvoza u odnosu na uvoz, podstiču investicije u odnosu na potrošnju, smanjuju cenu rada i na taj način podstiču zapošljavanje. Naravno, navedene odluke zavise i od brojnih drugih činilaca, od kojih su samo neki određeni ekonomskom politikom. Stoga je neophodno u okviru novog modela rasta i ostale elemente ekonomske politike (politiku kursa, politiku javnih rashoda, politiku plata definisanu opštim kolektivnim ugovorom, investicioni ambijent) promeniti tako da više podstiču izvoz, štednju, investicije i zapošljavanje. Ukoliko ostale politike ne bi podržavale novu strategiju rasta, efekti poreske reforme bi mogli biti neutralisani delovanjem drugih politika u suprotnom smeru. Stoga bi se, u tom slučaju mogao izvesti pogrešan zaključak da poreska politika nema željeni uticaj na makroekonomska kretanja.

## 5.4. REFORMA NAJVAŽNIJIH SEGMENTA JAVNE POTROŠNJE

Stvaranje povoljnijih uslova za rast privrede podrazumeva značajne promene u strukturi javne potrošnje u okviru datog bilansnog okvira. Osim promene strukture javne po-

trošnje u pravcu rasta učešća javnih investicija neophodna je reforma sektora najvećih potrošača javnih prihoda. U okviru toga ključna je reforma penzijskog sistema za koji se sada izdvaja 12,5% BDP-a, što je dugoročno neodrživo. Reforme obrazovnog sistema i sistema zdravstvene zaštite treba da doprinesu poboljšanju kvaliteta njihovih usluga, što je ključno za rast ljudskog kapitala - jedne od osnovnih determinanti privrednog rasta. U slučaju obrazovanja i zdravstva država se javlja u dvostrukoj ulozi: ona je regulator celog sistema, ali i najveći ponuđač navedenih usluga na tržištu. Stoga, reforme navedenih delatnosti treba da podstiču unapređenje kvaliteta usluga u obrazovanju i zdravstvu ne samo u javnom nego i u privatnom sektoru<sup>65</sup>.

Važan element reformi javnog sektora su reforme pravosudnog sistema i javne uprave. Reforma pravosudnog sistema treba da doprinese efikasnijem obavljanju najstarije funkcije države - uspostavljanju pravnog poretka. Javna uprava predstavlja heterogenu grupu javnih institucija (poreska i carinska uprava, razne inspekcijske službe, agencije, ustanove i dr.) koje se značajno razlikuju po funkcijama, organizaciji i drugo., te stoga zahtevaju različite reforme. Zajednički elementi reformi navedenih delatnosti su usklađivanje načina funkcionisanja sa evropskim standardima, smanjenje korupcije, unapređenje primene informacionih tehnologija i drugo.

U nastavku su dati predlozi reformi nekih od delatnosti koje se obavljaju u državnom sektoru, a koji na različite načine utiču na dugoročni privredni rast: penzijskog sistema, obrazovanja, zdravstva i sistema socijalne zaštite. Pri izradi predloga reformi pojedinih segmenata javne potrošnje korišćeni su rezultati brojnih strategija i studija koje su tokom prethodnih desetak - godina izradile međunarodne finansijske institucije, domaće istraživačke institucije i državni organi, a koje su do sada samo delimično primenjeni.

#### **5.4.1. REFORMA PENZIJSKOG SISTEMA**

Da bi se obezbedila dugoročna održivost javnih finansija u Srbiji, neophodno je da se definišu osnovni parametri reforme penzijskog sistema, koji će obezbediti da se javni rashodi za penzije u narednoj deceniji svedu u održive okvire od 10% BDP-a. To prvenstveno zahteva izbor adekvatnog pravila indeksacije penzija koje bi, uprkos očekivanom rastu broja penzionera, obezbedilo da se postepeno smanjuje učešće penzija u BDP-u. Prema radnoj verziji pravila o fiskalnoj odgovornosti prosečne penzije bi u periodu 2011-2012. godine rasle po stopi inflacije uvećanoj za polovinu realnog rasta BDP-a iz prethodne godine. Nakon 2012. godine prosečne penzije bi rasle po stopi rasta inflacije uvećanoj za realni rast BDP-a preko 4% - ovo pravilo bi se primenjivalo sve dok učešće rashoda za penzije u BDP-u ne opadne na oko 10%.

---

65 Zbog asimetričnosti informacija između korisnika i davalaca usluga, moralnog hazarda i dr., tržišni mehanizmi ne garantuju dostizanje efikasnih rešenja u obrazovanju i zdravstvu.

Pozitivna promena, sa stanovišta finansijske održivosti penzijskog sistema, jeste to što predlog novog zakona o penzijama ne sadrži minimalni odnos prosečnih penzija i prosečnih zarada. Ukoliko bi se u budućnosti, ipak zakonski određivao minimalni odnos prosečnih penzija i prosečnih zarada - neophodno je da se definiše na nivou koji je primere-niji ekonomskim mogućnostima zemlje, recimo na nivou od 50%.

Osim navedenih mera, koje imaju najveći uticaj na nivo izdataka za penzije u kratkom i srednjem roku, neophodne su i reforme koje doprinose dugoročnoj održivosti penzijskog sistema. U tom pravcu nužno je postepeno izjednačavanje starosne granice za penzionisanje žena i muškaraca. S obzirom da je razlika u starosnoj granici relativno visoka (sada iznosi pet godina) ocenjuje se da bi ujednačavanje starosne granice trajalo oko 10 godina. Takođe, vrlo je verovatno da će u dugom roku (nakon 2020. godine), zbog očekivanog produženja životnog veka, biti neophodno povećanje starosne granice za muškarce i žene na 66 ili 67. godina.

Drugi pravac reformi javnog penzijskog sistema u Srbiji, bio bi povećanje preraspodela od bogatijih ka siromašnijim penzionerima. Postojanje preraspodele - od bogatijih ka siromašnijim penzionerima - karakteristika je svih javnih penzijskih sistema, a često se navodi i kao jedan od razloga za njihovo postojanje. Štaviše, u svetu postoji tendencija da se intenzitet preraspodele u okviru javnih sistema povećava, što odgovara shvatanju da javni penzijski sistemi treba da obezbede egzistencijalni minimum za stara lica, a da pojedinci koji žele više od toga, treba da tokom života ulažu u razne oblike realne i finansijske imovine (kupovinu nekretnina, ulaganje u privatne penzijske fondove i životno osiguranje, ulaganje u ostale oblike finansijske imovine i dr.).

Intenzitet preraspodele u okviru postojećeg javnog penzijskog sistema u Srbiji sada je niži od proseka zemalja OECD<sup>66</sup>. Stoga je opravdano da se intenzitet preraspodele povećava na taj način što bi se smanjivao raspon između minimalnih i maksimalnih penzija, dok bi se zadržao raspon između najmanjih i najvećih doprinosa. Ova promena treba da bude postepena, zbog toga što postojeći penzioneri u prošlosti nisu imali velike mogućnosti da ulažu u druge oblike realne i finansijske imovine. Štaviše, u dugom periodu budućim penzionerima je slata poruka da će javne penzije biti dovoljne za pristojan život, kao i da će pojedinci koji su imali visoke plate imati i visoke penzije. Stoga bi naglo ujednačavanje penzija moglo da se tretira kao neka vrsta obmane penzionera koji su tokom radnog veka ostvarivali iznadprosečne zarade i kojima su obećavane približno srazmerno visoke penzije.

Međutim, neophodno je da se mlađim zaposlenima šalje jasna poruka o tome da će javne penzije u budućnosti uglavnom obezbeđivati egzistencijalni minimum, a da oni koji

66 Stanić, K. (2008) „Uloga penzijskog sistema u održanju nivoa prihoda u starosti merenje i međunarodna poređenja“, Kvartalni monitor br 13.

žele više od toga treba da ulažu u razne oblike realne i finansijske imovine. Stoga je neophodno da se uporedo sa reformom javnog penzijskog sistema, stvaraju povoljni uslovi za razvoj privatnog penzijskog osiguranja, životnog osiguranja i drugih oblika dugoročne štednje građana.

Na osnovu iskustva evropskih zemalja u tranziciji, ali i visokog deficita u javnom penzijskom fondu Srbije, ne postoje opravdani razlozi za uvođenje obaveznog dopunskog privatnog osiguranja (tzv. drugog stuba prema konceptu Svetske banke). Uvođenje *drugog stuba* u aktuelnim uslovima Srbije impliciralo bi ili smanjenje prihoda za *prvi stub* - što bi dodatno povećalo njegov već visoki deficit, ili bi impliciralo uvođenje dodatnih doprinosa za drugi stub, što bi povećalo sadašnje, takođe visoko, fiskalno opterećenje rada.

Međutim, preporučljivo bi bilo da se tokom naredne decenije uvede socijalno penzijsko osiguranje koje bi se finansiralo iz budžeta Srbije (tzv. nulti stub prema novom konceptu Svetske banke). Socijalno penzijsko osiguranje bi obuhvatalo lica starija, recimo od 70. godina koja nemaju druge izvore prihoda, a koja takođe ne raspolažu imovinom većom od određenog cenzusa. Socijalne penzije bi se odredile tako da budu nešto niže od iznosa minimalnih penzija iz javnog penzijskog fonda. Sistem socijalnih penzija bi obuhvatao i poljoprivrednike koji tokom života nisu uplaćivali penzijske doprinose. Socijalne penzije bi mogle da se uvedu kada izdaci za javni penzijski fond opadnu na oko 10% bruto domaćeg proizvoda..

#### 5.4.2. REFORMA SISTEMA ZDRAVSTVENE ZAŠTITE

Javni izdaci za zdravstvenu zaštitu predstavljaju jednu od najbrže rastućih elemenata javnih rashoda tokom prethodnih nekoliko decenija u svetu. Prema empirijskim istraživanjima najveći uticaj na rast javnih (ali i privatnih) izdataka za zdravstvenu zaštitu imali su tehnički progres u medicini i sve veća dostupnost zdravstvene zaštite širokim slojevima stanovništva. Osim toga starenje populacije doprinosi povećanju troškova zdravstvene zaštite u odnosu na BDP, ali je uticaj starenja populacije na rast troškova znatno manji u odnosu na prethodna dva činioca.

Učešće javnih izdataka na zdravstvenu zaštitu u Srbiji, tokom prethodnih godina bilo je relativno stabilno i iznosilo je oko 6% BDP-a. Javni izdaci za zdravstvo u Srbiji prema podacima Svetske zdravstvene organizacije učestvuju sa oko 70% u ukupnim izdacima za zdravstvo u Srbiji. Učešće javnih izdataka za zdravstvo u BDP-u Srbije je nešto veće od proseka zemalja u tranziciji koje su ušle u Evropsku uniju. Na osnovu tehnoloških<sup>67</sup> i demografskih trendova procenjuje se da će se i u budućnosti povećavati učešće zdrav-

---

67 Nije isključeno ni da će otkrića u oblasti genetike ili dr. uticati na smanjenje troškova zdravstvenih usluga u budućnosti.

stvenih usluga u BDP-u. Makroekonomski i fiskalni značaj javnog zdravstvenog sistema može se ilustrovati i činjenicom da on zapošljava preko 5% od ukupnog broja zaposlenih u Srbiji, odnosno blizu  $\frac{1}{4}$  od ukupnog broja zaposlenih u javnom sektoru.

Rezultati zdravstvene zaštite u određenoj zemlji najčešće se mere na osnovu očekivanog trajanja života<sup>68</sup> i smrtnosti odojčadi. Prema očekivanom trajanju života Srbija se nalazi blizu proseka susednih zemalja u tranziciji, dok je po smrtnosti odojčadi između proseka zemalja Jugoistočne Evrope i proseka zemalja Centralne Evrope. Tokom poslednje decenije, što je za demografske varijable kratak period, poboljšana su oba pokazatelja zdravstvenog stanja stanovništva Srbije.

S obzirom na to da su javni izdaci za zdravstvenu zaštitu u Srbiji (isto važi i za ukupne izdatke), posmatrani u odnosu na BDP, veći nego u sličnim zemljama u tranziciji, dok su rezultati zdravstvene zaštite na nivou proseka, može se zaključiti da postoji određena troškovna neefikasnost u zdravstvenom sistemu. Stoga je neophodna temeljna reforma zdravstvenog sistema koja bi u srednjem roku rezultirala poboljšanjem rezultata zdravstvene zaštite, uz zadržavanje postojećeg učešća rashoda za zdravstvo u BDP-u.

Prema preporuci Svetske banke<sup>69</sup> najvažnije uštede u javnom zdravstvenom sistemu Srbije čija bi realizacija bila moguća bez pogoršanja kvaliteta usluga su:

- smanjenje broja postelja u bolnicama,
- smanjenje broja nemedicinskog osoblja u svim segmentima javnog zdravstva,
- smanjenje broja lekara u domovima zdravlja,
- poboljšanje procedura odlučivanja o kupovini nove tehnologije i odobravanju novih lekova na recept.

Pri realizaciji navedenih reformi neophodna je visoka opreznost kako se ne bi ponovile greške iz prošlosti. Tako, na primer, smanjenje broja zaposlenih u zdravstvu 2006. godine zasnivalo se na dobrovoljnom odlasku zaposlenih uz relativno visoke otpremnine. Rezultat je bio da su zdravstveni sistem napustili neki od najpotrebnijih medicinskih kadrova, i prešli u privatni sektor, dok je nemedicinsko osoblje, gde postoje viškovi ostalo u javnom zdravstvenom sistemu. Usled odlaska neophodnog medicinskog osoblja Ministarstvo zdravlja je nakon dve godine pokrenulo proces zapošljavanja novih lekara. Pri racionalizaciji broja zaposlenih neophodno je uvažiti postojanje značajne neravnornosti u produktivnosti zdravstvenih ustanova. Povezano s tim, u više od polovine

---

68 Očekivano trajanje života zavisi i od drugih činilaca, a ne samo od kvaliteta zdravstvene zaštite, npr. od stila života (zaštita od zaraznih bolesti, raširenost alkoholizma, načina ishrane, klime i dr.). Smrtnost odojčadi, pod razumnom pretpostavkom, da su živorođena deca u svim populacijama podjednako zdrava - više zavisi od kvaliteta zdravstvene zaštite.

69 Svetska banka (2009), „Kako sa manje uraditi više“.

domova zdravlja iskorišćenost kapaciteta<sup>70</sup> manja je od dve trećine, što naravno ne isključuje mogućnost da su neki domovi zdravlja preopterećeni. Neravnomerna iskorišćenost kapaciteta u domovima zdravlja delimično je posledica činjenice da su oni građeni pre nekoliko decenija kada je teritorijalni raspored stanovništva bio znatno drugačiji od sadašnjeg.

Povećanju efikasnosti zdravstvenih ustanova prema preporuci Svetske banke mogla bi da doprinese i promena načina finansiranja javnog zdravstvenog sistema u Srbiji. Sadašnji zdravstveni sistem u Srbiji se finansira na troškovnom principu, tj. zdravstvene ustanove dobijaju sredstva od Fonda zdravstvenog osiguranja u zavisnosti od broja i strukture zaposlenih, troškova lekova, troškova komunalnih usluga, broja postelja i drugo. Zbog toga zdravstvene ustanove imaju podsticaj da maksimalno povećaju broj zaposlenih, potrošnju lekova, broj postelja i drugo.

Svetska banka predlaže da se postojeći troškovni model finansiranja zdravstva na primarnom i sekundaranom nivou zdravstvene zaštite zameni finansiranjem po korisniku. Primenom ovog modela domovi zdravlja koji imaju veći broj pacijenata dobijali bi veća sredstva. Ovakav sistem bi vršio pritisak na domove zdravlja i lokalnu samoupravu, u čiju nadležnost se prenose domovi zdravlja, da sami rešavaju problem viška zaposlenih, umesto da se centralizovano procenjuje u kom domu postoje viškovi i koliko oni iznose. Ovakav sistem bi podsticao i druge vrste ušteda u domovima zdravlja.

U slučaju viših nivoa zdravstvene zaštite Svetska banka predlaže finansiranje po sistemu dijagnostički srodnih grupa. Prema ovom sistemu određena zdravstvena usluga (npr. neka operacija) plaćala bi se po prosečnim troškovima te usluge u zdravstvenom sistemu Srbije. Ovakav sistem bi vršio pritisak na one zdravstvene ustanove koje imaju iznadprosečne troškove lečenja određene bolesti da smanje navedene troškove. Ipak, neophodna je opreznost prilikom primene ovog sistema finansiranja kako ne bi došlo do „naduvavanja“ obima usluga ili pada njihovog kvaliteta.

Uštede u sistemu zdravstvene zaštite koje bi se ostvarile primenom prethodno navedenih mera iskoristile bi se za kupovinu moderne medicinske opreme, poboljšanje stručne osposobljenosti medicinskog osoblja, rekonstrukciju zdravstvenih ustanova i drugo. U dugom roku opravdan je cilj da kvalitet zdravstvenih usluga u Srbiji i rezultati zdravstvene zaštite konvergiraju ka nivou u razvijenim evropskim zemljama. Međutim, međunarodna poređenja pokazuju da se isti kvalitet zdravstvenih usluga može postići uz bitno različit nivo rashoda na zdravstvenu zaštitu u odnosu na BDP. Primera radi, SAD imaju vrlo visoke troškove zdravstvene zaštite po stanovniku, dok su rezultati zdravstvene zaštite ispod proseka razvijenih zemalja. Zbog velikog učešća izdataka za zdravstvenu zaštitu

---

70 Svetska banka (2009).



u ukupnim javnim rashodima neophodno je kontinuirano praćenje efikasnosti javnog zdravstvenog sistema u Srbiji, kako bi se određeni nivo usluga dobijao uz što manje troškove.

### 5.4.3. REFORMA OBRAZOVNOG SISTEMA

Jedan od najvažnijih činilaca od koga zavisi dugoročni rast privrede jeste rast ljudskog kapitala, koji se uglavnom meri na osnovu znanja i veština koje poseduju zaposleni. Obučenosn radne snage kao i njena sposobnost da usvaja najnovija znanja i veštine, ključno zavisi od obrazovnog sistema zemlje. Osim toga obrazovni sistem je i ključna determinanta naučno tehnoloških inovacija - kvalitetniji obrazovni sistem implicira veći stepen inovacija.

Efikasnost obrazovnog sistema određene zemlje može se oceniti poređenjem njegovih rezultata sa troškovima. Rezultati obrazovanja u određenoj zemlji mere se obuhvatnošću stanovništva određenim nivoom obrazovanja kao i kvalitetom obrazovanja. Kada je u pitanju obuhvat stanovništva obrazovanjem razlikuje se obuhvat tekućih generacija i obuhvat ukupnog stanovništva osnovnim, srednjoškolskim i univerzitetskim obrazovanjem. Obuhvat tekućih generacija odražava aktuelne performanse obrazovnog sistema, dok obuhvat ukupnog stanovništva odražava performanse obrazovnog sistema u toku poslednjih nekoliko decenija. Kvalitet obrazovanja može se meriti na različite načine, kao što su standardizovani nacionalni ili međunarodni testovi (npr. PISA testovi) ili na osnovu broja objavljenih naučnih radova, patenata i drugo.

Troškovi obrazovanja uključuju javne rashode na svim nivoima države, kao i privatne rashode na obrazovanje. O javnim rashodima na obrazovanje postoje relativno pouzdani podaci, dok je privatne rashode relativno teško proceniti.

Obrazovanost *ukupne* populacije u Srbiji, merena procentom stanovništva koje je završilo osnovnu, srednju ili visoku školu pri evropskom je dnu. Nizak nivo obrazovanja posledica je decenijskog niskog obuhvata ukupnog stanovništva, i naročito određenih društvenih grupa (starije seosko stanovništvo, žensko stanovništvo, određene socijalne grupe - Romi i dr.). Međutim, kada je u pitanju obuhvatnost tekućih generacija mladih obrazovanjem rezultati se značajno razlikuju za različite nivoe obrazovanja. Obuhvatnost osnovnim obrazovanjem je u Srbiji vrlo visoka i nalazi se na nivou razvijenih evropskih zemalja. Međutim, obuhvatnost srednjim obrazovanjem u Srbiji je znatno niža nego u razvijenim evropskim zemljama. Razlike u obuhvatnosti srednjim obrazovanjem u Srbiji i razvijenim zemljama su posledica činjenice da je u Srbiji za sada obavezno samo osnovno obrazovanje, dok je u mnogim evropskim zemljama obavezno i srednje obrazovanje. U Srbiji ne postoje pouzdani statistički podaci o tome koji procenat tekućih generacija

završava više škole i fakultete, ali se na osnovu nekih istraživanja može zaključiti da je taj procenat manji od evropskog proseka.

Procene kvaliteta obrazovanja u osnovnim školama u Srbiji - uglavnom se zasnivaju na rezultatima standardizovanih testova koje je razvio OECD, tj. na osnovu PISA testova. Prema rezultatima navedenih testova, kojima se na principu uzorka proverava znanje učenika, Srbija se nalazi znatno ispod proseka ne samo zemalja OECD-a, nego i većine zemalja Centralne i Istočne Evrope, uključujući i bivše jugoslovenske Republike Sloveniju i Hrvatsku. Procene izvedene na osnovu metodologije OECD-a pokazuju da su 15-godišnjim učenicima iz Srbije potrebne dve godine dodatnog obrazovanja da bi dostigli nivo obrazovanja svojih vršnjaka u zemljama OECD-a.

Prema podacima Svetske banke učešće izdataka za obrazovanje u Srbiji u BDP-u je nešto ispod 5%, što je na nivou proseka Regiona. Nizak kvalitet osnovnog obrazovanja uz prosečne troškove ukazuje na to da je postojeći obrazovni sistem u Srbiji neefikasan. Uz to obuhvatnost tekućih generacija srednjim i univerzitetskim obrazovanjem u Srbiji je niska. Stoga je neophodna reforma obrazovnog sistema čiji bi cilj bio povećanje obuhvatnosti tekućih generacija obrazovanjem i povećanje kvaliteta obrazovanja uz zadržavanje javnih izdataka za obrazovanje<sup>71</sup> na oko 5% BDP-a.

U okviru reforme obrazovanja izvršila bi se realokacija troškova. Veći broj istraživanja sprovedenih tokom poslednjih desetak godina ukazuje na to da je mreža osnovnih škola i u manjoj meri srednjih škola preglomazna. Značajno smanjenje prirodnog priraštaja učinio je postojeću mrežu škola u celini preglomaznom. Broj učenika<sup>72</sup> u osnovnim školama je u periodu od 1990. do 2007. godine opao za 23,4%, dok je broj odeljenja opao za 6,1%. Osim toga postojeća školska mreža formirana je tokom prethodnih decenija u skladu sa tadašnjim teritorijalnim rasporedom stanovništva. Proces migracija je dodatno povećao nesklad između teritorijalnog rasporeda učenika i školske mreže. U mnogim seoskim područjima, ali i u manje razvijenim gradskim sredinama broj učenika je drastično opao, dok je broj škola i nastavnika zadržan na prethodnom nivou. Posebno nepovoljna okolnost jeste to da smanjenje veličine odeljenja i smanjenje broja učenika po nastavniku nije dovelo do povećanja kvaliteta obrazovanja.

Iskustvo nekih zemalja pokazuje da je prelaz sa sadašnjeg troškovnog načina finansiranja škola na finansiranje po učeniku pogodan način da se izvrši racionalizacija školske mreže. Republika bi svakoj opštini odobrivala sredstva za plate zaposlenih koja bi bila srazmerna broju učenika u toj opštini. Na taj način bi opštine bile motivisane da same racionaliziraju

71 Javni izdaci za obrazovanje su u periodu 2006-2008. godine dostigli oko 5% BDP-a, ali su u periodu 2009-2010 godine verovatno opali usled zamrzavanja plata, koje čine veliki deo troškova u obrazovanju (oko 80%).

72 Svetska banka (2009).

zuju školsku mrežu ili da same finansiraju suvišnu školsku mrežu ukoliko to žele i mogu.

Uštede koje bi se ostvarile racionalizacijom mreža osnovnih i u manjoj meri srednjih škola - upotrebile bi se za unapređenje kvaliteta obrazovanja. Unapređenje kvaliteta obrazovanja obuhvatalo bi različite mere počev od kontinuiranog usavršavanja nastavnika, do poboljšanja opremljenosti škola. Osim toga, neophodno je razmotriti mogućnost uvođenja standardizovanih nacionalnih testova kojima bi se ocenjivalo znanje učenika u svim osnovnim školama u Srbiji. Rezultati testova bi se objavljivali i pratilo bi se iz godine u godinu da li se rezultati u nekim školama poboljšavaju, ostaju nepromenjeni ili pogoršavaju. U zavisnosti od promena rezultata uveo bi se sistem nagrada i kazni za škole i nastavnike. Nagrade bi se mogle realizovati putem dodatne novčane stimulacije, dok bi se kazne satojale u obavezi „loših“ škola i nastavnika da drže dopunske časove učenicima, za koje se ne bi izdvajala sredstva iz budžeta države. U slučaju dugotrajno loših rezultata nekih škola ili nekih nastavnika postojala bi mogućnost smene školske uprave i zamene nekvalitenog nastavnog osoblja.

Iskustvo drugih zemalja pokazuje da su za unapređenje upravljanja školama neophodna specifična znanja koja često ne poseduju direktori birani iz redova nastavničkog osoblja. Stoga bi kao jedan od uslova za obavljanje direktorske funkcije mogao da bude i završetak specijalističke ili posle diplomanske škole koja bi školovala menadžere za upravljanje školama<sup>73</sup>.

U skladu sa tendencijama u razvijenim i brzorastućim zemljama u razvoju - i u Srbiji bi bilo neophodno da se u narednoj deceniji uvede obavezno srednje obrazovanje. Tek nakon završetka srednjeg obrazovanja učenik je stekao znanja i veštine koja su neophodne za uključivanje na tržište rada. S obzirom na višak nastavnog osoblja i prostora u postojećem sistemu srednjih škola, uvođenje obaveznog srednjeg obrazovanja verovatno ne bi značajno povećalo troškove obrazovnog sistema. Ipak, neophodno je da se pre uvođenja obaveznog srednjoškolskog obrazovanja uradi detaljna studija o njegovim finansijskim implikacijama. Uvođenje obaveznog srednjeg obrazovanja bi doprinelo podizanju opšteg nivoa obrazovanja radne snage u Srbiji.

Obrazovni profili koji se školuju u postojećoj mreži srednjih škola velikim delom su u neskladu sa zahtevima tržišta. Promene privredne strukture Srbije u toku poslednje dve decenije znatno su veće od promena u obrazovnim profilima učenika koji završavaju srednje škole. Stoga je neophodno razviti efikasne mehanizme koji bi podsticali srednje škole da obrazuju učenike u skladu sa potrebama tržišta.

---

73 Slična ideja bi se mogla primeniti i za direktore zdravstvenih ustanova, gde bi se osim medicinskog obrazovanja, od direktora zdravstvenih ustanova zahtevalo da poseduju i određena menadžerska znanja.

Važan segment reformi obrazovanja je i unapređenje kvaliteta univerzitetskog obrazovanja, kako javnog tako i privatnog. U slučaju javnog obrazovanja neophodno je da država poveća izdvajanja po studentu kako bi se unapredio kvalitet obrazovanja. Dodatna državna sredstva unapredila bi opremljenost fakulteta, smanjila broj studenata po nastavniku, poboljšala kvalitet nastavnika. Veće plate bi usmerile nastavnike da se više posvete fundamentalnim i primenjenim istraživanjima, umesto da relativno niske plate dopunjuju radom na rutinskim konsultantskim i sličnim poslovima. Unapređenju kvaliteta nastavnika doprineo bi i program sistematskog slanja najboljih studenata na doktorske studije na najpoznatije svetske univerzitete. Država bi za njih obezbeđivala stipendije, dok bi oni zauzvat imali obavezu da se nakon završenih doktorskih studija vrate u Srbiju, gde bi bili angažovani za rad na državnim univerzitetima.

Državna intervencija u privatnom sektoru univezitetkog obrazovanja opravdana je zbog značajnog prisustva asimetričnosti informacija između korisnika usluga (studenta i njihovih roditelja) i privatnih univerzitetskih ustanova. Učenici koji upisuju privatne univerzitete i njihovi roditelji koji finansiraju studiranje, imaju relativno malo informacija o kvalitetu obrazovanja koje im određena institucije pruža, kao i mogućnostima zapošljavanja nakon njenog završetka. Stoga je neophodno da se postojeći sistem akreditacije učini rigoroznijim kako bi se sprečila inflacija nedovoljno kvalitetnih diplomaca, za čijim uslugama ne postoji tražnja. Neophodno je da država i u slučaju privatnih fakulteta javnosti učini dostupnim podatke o mogućnostima zapošljavanja studenata nakon završetka navedenih fakulteta. Takođe, neophodno je da se unapred definiše politika zapošljavanja u javnom sektoru diplomaca koji su završili privatne fakultete. Posebno je važno da se ispituju posledice sadašnje prakse da se srednjoškolci, zaposleni u državnoj upravi, nakon završetka privatnih fakulteta niskog kvaliteta postavljaju na rukovodeća mesta u državnoj administraciji.

#### **5.4.4. REFORMA SISTEMA SOCIJALNE ZAŠTITE**

Prema zvaničnim podacima rashodi za socijalnu zaštitu u Srbiji su znatno niži od većine drugih zemalja u tranziciji. Ukupni rashodi za socijalnu zaštitu u Srbiji iznose ispod 2% BDP-a, dok se ovi rashodi u zemljama Centralne Evrope tipično nalaze u intervalu od 3-4% BDP-a. Ipak stvarni izdaci za socijalnu zaštitu u Srbiji su verovatno nešto veći ako bi u njih uključili razne oblike državne pomoći preduzećima, koji de fakto imaju karakter socijalne pomoći. Takođe, država Srbija još uvek određene socijalne funkcije, na različite načine prevaljuje na preduzeća, pa siromašni slojevi stanovništva dobijaju popuste pri plaćanju komunalnih usluga i drugo. Slični popusti siromašnim slojevima stanovništva odobravaju se i u slučaju plaćanja usluga dečjih vrtića i drugo. Ipak, korekcija rashoda za socijalnu zaštitu uključivanjam navedenih indirektnih subvencija ne bi verovatno promenila opštu ocenu da Srbija izdvaja manje za socijalnu zaštitu u odnosu na zemlje iz okruženja.

Druga nepovoljna okolnost u sistemu socijalne zaštite jeste to što je relativno mali deo programa socijalne pomoći neposredno usmeren na rešavanje problema siromaštva. Jer, u okviru brojnih programa socijalne zaštite, koji postoje u Srbiji, samo dva programa (materijalno obezbeđenje porodice i dečji dodatak), na koje se troši oko jedna četvrtina ukupnih sredstava uslovljena su imovinskim stanjem korisnika. Ostali programi socijalne pomoći kao što su: naknada za trudničko i porodiljsko odsustvo, boračka zaštita i dr., nisu uslovljeni materijalnim stanjem korisnika. Štaviše, neki programi socijalne zaštite imaju izrazito regresivan karakter. Tako npr. nadoknada za vreme porodiljskog odsustva jednaka je stvarnoj zaradi korisnice pre početka korišćenja odsustva, uz maksimalnu granicu od pet prosečnih zarada. Prema tome, žene koje su pre porodiljskog odsustva imale veću zaradu imaju i pravo na veću naknadu u periodu korišćenja odsustva - što je izrazito regresivno.

Relativno skromna sredstva koja su u Srbiji direktno namenjena siromašnim, prema različitim empirijskim istraživanjima, dobro su targetirana, tj. najveći procenat onih koji koriste navedene programe pomoći pripadaju najsiromašnijim socijalnim grupama. Međutim, navedena sredstva su nedovoljna, stoga je u okviru reformi programa socijalne zaštite neophodno povećati učešće sredstava koja su direktno namenjena rešavanju problema siromaštva, kao što su materijalno obezbeđenje porodice i dečji dodaci. Da bi ova sredstva došla do onih kojima su potrebna (prema istraživanjima Svetske banke) - neophodno je otkloniti administrativne barijere poput zahteva za prijavom mesta boravka, ličnim dokumentima i drugo, sa kojima se suočavaju naročito Romi i raseljena lica i izbeglice. Među siromašnim licima koja imaju pravo na socijalnu pomoć postoji značajan procenat onih koji su nepismeni (Romi, staračka domaćinstva i dr.) i koji nisu upoznati sa programima socijalne pomoći. Stoga je neophodno da službe socijalne pomoći aktivno pomažu takvim licima u ostvarivanju prava na socijalnu zaštitu.

Reforma socijalne zaštite u Srbiji zahteva i da se socijalne funkcije u potpunosti izmeste iz preduzeća, odnosno da se pod formom subvencija, podsticajnih kredita i dr. ne odobravaju plate koje suštinski imaju karakter socijalne pomoći. Čini se da je opravdano da se smanji regresivnost u isplati naknade za porodiljsko odsustvo na taj način što bi se maksimalna naknada ograničila npr. na dve ili tri prosečne zarade umesto na pet, što je sada slučaj. Takođe, moguće su i određene uštede time što bi se period korišćenja porodiljske naknade skratio ili što bi naknada opadala sa protekom vremena - npr. naknada bi bila veća tokom prvih šest meseci nego nakon toga.

## 5.5. REFORMA JAVNIH PREDUZEĆA

Javna preduzeća (republička, lokalna i pokrajinska) predstavljaju značajan deo privrede Srbije. Ona zapošljavaju preko 140 hiljada radnika što je nešto preko 7% od registrova-

ne zaposlenosti. S obzirom da mnoga od javnih preduzeća posluju u kapitalno intenzivnim delatnostima, njihov značaj sa stanovišta društvenog bogatsva koje angažuju je još veći. Mada su tokom prethodne decenije sprovedene značajne reforme<sup>74</sup> u javnim preduzećima - pred njima se još uvek nalaze krupni reformski izazovi, kao što su: nastavak restrukturiranja, definisanje strategije privatizacije i liberalizacija delatnosti u kojima posluju javna preduzeća.

### 5.5.1. NASTAVAK RESTRUKTURIRANJA JAVNIH PREDUZEĆA

Bez obzira na to da li će i kada javna preduzeća biti privazitovana, neophodan je nastavak restrukturiranja da bi se unapredila njihova efikasnost. Sadržaj restrukturiranja razlikuje se od jednog do drugog preduzeća, ali je u većini preduzeća neophodno dodatno smanjenje viškova zaposlenih mada su ti viškovi sada znatno manji nego pre 10 godina. U slučaju nekih javnih preduzeća (proizvodnja električne energije, neka komunalna preduzeća i dr.) neophodne su dodatne korekcije cena kako bi se sprečilo formiranje gubitaka po osnovu tekućeg poslovanja, ali i obezbedila sredstva za kapitalno održavanje i nove investicije.

Važan elemenat restrukturiranja javnih preduzeća jeste unapređenje upravljanja javnim preduzećima od strane Republike, lokalnih zajednica i pokrajina. Unapređenje upravljanja javnim preduzećima treba da doprinese povećanju njihove efikasnosti, putem smanjenja nepotrebnog rasipanja resursa, povećanja obima i poboljšanja kvaliteta usluga, modernizaciju tehnologije, dugoročno smanjenje cene usluga i drugo.

Povećanje efikasnosti javnih preduzeća ima veliki značaj za ukupnu privredu i građane, zbog velike vrednosti usluga koje ona isporučuju, kao i zbog velikog dela društvenog bogatsva koje se nalazi pod njihovom kontrolom. Dodatni razlog za unapređenje upravljanja javnim preduzećima su i predstojeći veliki investicioni radovi koji će se izvoditi preko javnih preduzeća (Putevi Srbije, Koridor X, Železnice Srbije, Elektroprivreda i dr.), a koji će se uglavnom finansirati stranim kreditima, za koje će država dati garancije, kao i prihodima od privatizacije. S obzirom na to da se očekuje vraćanje većeg dela nevedenih kredita iz budžeta Republike i lokalnih zajednica, od suštinske važnosti je da se obezbedi efikasno izvođenje navedenih krupnih investicionih radova o čemu je već bilo reči u delu koji se odnosi na javne investicije.

Unapređenje upravljanja javnim preduzećima zahteva promenu procedure izbora glavnih menadžera, kroz primenu obavezujuće institucije javnog konkursa. Pri tome je od

---

74 Neke od značajnijih reformi su izdvajanje i privatizacije sporednih delatnosti, smanjivanje viškova zaposlenih u osnovnim delatnostima, otklanjanje značajnog dela dispariteta cena, tehnološka modernizacija, revitalizacija opreme i infrastrukture i dr.

suštinske važnosti da se konkursnom procedurom dođe do sposobnih i moralnih menadžera, a ne da oni predstavljaju samo fingiranu proceduru za postavljanje stranačkih aktivista. Druga važna poluga za unapređenje upravljanja javnim preduzećima jeste puno reaktiviranje uloge Upravnog i Nadzornog odbora koji bi zastupali interese vlasnika - države, odnosno u krajnjoj instanci interese građana. U tom smislu neophodno je da se u upravne odbore biraju kompetentni stručnjaci koji su spremni da se u punoj meri angažuju na donošenju ključnih strateških odluka u preduzećima, i koji bi za to bili adekvatno nagrađeni. Članovi upravnog odbora bi zajedno sa menadžerima polagali račune Vladi, a ne resornom ministarstvu, za poslovanje javnog preduzeća u čijem upravljanju učestvuju. Na sličan način je neophodno reaktivirati i ulogu Nadzornog odbora u javnim preduzećima, sa ciljem da se obzbedi kontinuirano praćenje zakonitosti rada javnih preduzeća.

Unapređenje upravljanja javnim preduzećima podrazumeva jačanje odgovornosti resornih ministarstava, kao i ministarstva finansija pri usvajanju i kontroli primene strateških dokumenata i godišnjih planova. Važan element provere zakonitosti i profesionalnosti rada javnih preduzeća može se ostvariti jačanjem kapaciteta postojećih državnih institucija kao što je Budžetska inspekcija, Državna revizorska institucija i Uprava za javne nabavke. Konačno, u slučaju realizacije projekta velike vrednosti (izgradnja autoputeva, rekonstrukcija železnica i dr.) opravdano je da država angažuje preduzeća koja su specijalizovana za nadzor takvih projekata, kako bi se sprečilo ugrožavanje interesa države, usled mogućeg dosluha između javnog preduzeća naručioca posla i preduzeća izvođača radova. Unapređenje upravljanja javnim preduzećima trebalo bi da doprinese smanjenju korupcije, koja u različitim formama postoji u njima.

Važan element restruktuiranja javnih preduzeća jeste i njihova reorganizacija kako bi se pripremio teren za liberalizaciju delatnosti u kojima rade ta preduzeća, ili za njihovu delimičnu privatizaciju. Prethodno podrazumeva, na primer, razdvajanje Železnica Srbije u dva ili više preduzeća od kojih bi se jedno bavilo izgradnjom i održavanjem infrastrukture, drugo uslugom prevoza, treće održavanjem saobraćajnih sredstva i slično. Na sličan način neophodno je jasno definisati vlasničke i preispitati ugovorne odnose između države, Pošte i Telekom Srbije, pre privatizacije Telekoma Srbija. To podrazumeva brojne aktivnosti kao što su prenos vlasništva nad Telekomom Srbije sa Pošte na državu, razgraničenje imovine između Pošte i Telekoma, preispitivanje uslova zakupa imovine, razgraničenje imovinskih odnosa između države i Telekoma - pitanje vlasništva nad infrastrukturom koje je od ključne važnosti za buduću liberalizaciju fiksne telefonije.

## 5.5.2. PRIVATIZACIJA JAVNIH PREDUZEĆA I LIBERALIZACIJE INFRASTRUKTURNIH I KOMUNALNIH DELATNOSTI

Privatizacija javnih preduzeća i liberalizacije delatnosti u kojima javna preduzeća posluju predstavlja jednu od najvažnijih oblasti privrednih reformi u nekoliko narednih godina u Srbiji. Privatizacija javnih preduzeća tesno je povezana sa liberalizacijom infrastrukturnih i komunalnih delatnosti u kojima većina ovih preduzeća posluje. Po pravilu liberalizacija infrastrukturnih i komunalnih delatnosti treba da prethodi privatizaciji preduzeća koja u njima posluju. Međutim, liberalizacija infrastrukturnih i komunalnih delatnosti, izuzev prirodnih monopola, poželjna je čak i u slučaju ako država ne namerava da privatizuje javno preuzeće koje posluje u navedenim delatnostima.

Do sada je u oblasti privatizacije javnih preduzeća ostvaren relativno skroman napredak, koji se uglavnom svodi na privatizaciju Naftne industrije Srbije. Trenutno je aktuelna privatizacija Telekomu Srbije, dok su najavljene privatizacije JAT-a i Galenike odložene za bolja vremena<sup>75</sup>. Čini se da u prethodnoj deceniji nije postojala strategija privatizacije javnih preduzeća, nego da su odluke donošene *ad hoc*, u zavisnosti od potreba za finansiranjem budžeta ili namere Vlade da ostvari stratešku saradnju sa zemljama iz kojih potiču investitori i drugo.

U slučaju liberalizacije delatnosti u kojima posluju javna preduzeća, najveći napredak je ostvaren u oblasti mobilne telefonije. Takođe, primena sporazuma o otvorenom nebu i davanjem dozvola *low cost* avio kompanijama ostvaren je značajan napredak u liberalizaciji oblasti vazdušnog saobraćaja, dok je liberalizacija poštanskih usluga takođe značajno napredovala. Liberalizacija ostalih infrastrukturnih i komunalnih delatnosti u kojim posluju javna preduzeća je tek u začetku (fiksna telefonija, proizvodnja električne energije) ili još nije ni počela (železnički saobraćaj). U nekim delatnostima kao što je distribucija gasa uprkos zakonskoj liberalizaciji, broj privatnih operatera je skroman, a postupak odobravanja dozvole je netransparentan.

Dalji napredak u liberalizaciji infrastrukturnih i komunalnih delatnosti zahteva unapređenje rada regulatornih tela. Efikasno funkcionisanje regulatornih tela je neophodan uslov kako se državni monopol ne bi zamenio privatnim. S obzirom na to da se očekuje skora privatizacija Telekomu Srbije, neophodno je da se pre privatizacije obezbedi pristup telekomunikacionoj mreži, pod fer uslovima svim budućim operatorima. Na osnovu iskustava drugih zemlja naročito je važno da se pre privatizacije reši pitanje vlasništva nad telekomunikacionom kanalizacijom u gradovima. U prethodnim godinama najveći napredak u funkcionisanju regulatornih tela ostvarila je Agencija za telekomunikacije,

---

75 Pre početka krize propuštena je prilika za privatizaciju JP „Podzemna eksploatacija uglja“. Cena koju građani plaćaju u obliku subvencija, izostanak navedne privatizacije iznosi oko 20 miliona evra godišnje.



dok je nezavisnost ostalih regulatornih tela (Agencija za energetiku, Agencija za željeznice) znatno manja. Pun razvoj kapaciteta Agencijapokreće pitanje dalje opravdanosti postojanja resornih ministarstava usled dupliranja nadležnosti. Razvoj agencija će omogućiti ukidanje nekih ministarstava ili spajanje većeg broja ministarstva u jedinstveno ministarstvo.

Ključna pitanja na koja treba da odgovori strategija privatizacije javnih preduzeća jesu: koja preduzeća privatizovati, *kada i kako*? Načelan odgovor na pitanje koja preduzeća privatizovati jeste da predmet privatizacije treba da budu preduzeća koja ne obavljaju delatnost koja ima karakter prirodnog monopola. U slučaju ako samo deo delatnosti preduzeća ima karakter prirodnog monopola, onda je preporučljivo formiranje različitih preduzeća, pri čemu bi se odvojili delovi koji mogu da posluju u uslovima konkurencije i oni koji imaju karakter prirodnog monopola. Naravno, iz prethodnog ne sledi nužno da država treba da privatizuje sva preduzeća koja posluju u uslovima konkurencije u nekim slučajevima moguće je da država ostane vlasnik preduzeća, ali je tada neophodno da se izvrši liberalizacija delatnosti (primeri za to su proizvodnja električne energije, železnički prevoz). Iskustvo Telekomu Srbije, ali i rezultati empirijskih istraživanja u svetu ukazuju na to da se poslovanje javnih preduzeća poboljšava ukoliko su izložena konkurenciji.

Na osnovu prethodnih kriterijuma sledi da je prilično nesporno da bi trebalo privatizovati preduzeća čiju je privatizaciju najavila republička Vlada (Telekom Srbija, JAT, Galenika). Takođe, ne postoje ekonomski, a čini se ni drugi argumenti, protiv privatizacije JP Podzemna eksploatacija uglja ili lokalnih preduzeća koja se bave distribucijom gasa, medijskim uslugama, i slično. Na drugoj strani, izvesno je da prenos struje, železnička infrastruktura, Pošta, Putevi Srbije, vodovodna i kanalizaciona mreža ne bi trebalo da budu privatizovani, jer se radi o tipičnim prirodnim monopolima.

Za većinu drugih javnih preduzeća (Elektroprivreda Srbije, Železnički prevoz) postoje argumenti *za i protiv* privatizacije. U slučaju proizvodnje električne energije moguća je i delimična privatizacija, tj. moguće je privatizovati jednu ili nekoliko termoelektrana ili hidroelektrana, a da preostale ostanu u državnom vlasništvu. Međutim, u slučaju proizvodnje struje i železničkog prevoza čini se da je važnije da se izvrši liberalizacija delatnosti, nego privatizacija javnih preduzeća koja u njima posluju. Pri tome je važno da postoji efektivna liberalizacija, što bi u slučaju elektroprivrede značilo da postoji više vlasnički nezavisnih proizvođača struje<sup>76</sup>.

---

76 Argument po kome, zbog niskih cena struje, ne postoji interes privatnih investitora za gradnju termoelektrana i hidroelektrana u Srbiji prilično je neubedljiv, s obzirom na to da projektovanje i izgradnja navedenih objekata traje pet i više godina, a u tom roku cena struje u Srbiji će konvergirati ka cenama u okruženju.

Imajući u vidu nizak kapacitet državne uprave i raširenu korupciju - ocenjuje se da je u slučaju Srbije bolje rešenje da se daju dozvole za formiranje samostalnih privatnih preduzeća koja bi se bavila proizvodnjom struje nego da se ide na zajednička ulaganja javnog i privatnog preduzeća. U slučaju javnog preduzeća Aerodrom Beograd ocenjuje se da je bolje rešenje da ono ostane u državnom vlasništvu, ali da se iz preduzeća izdvoje sve sporedne delatnosti. Takođe, u slučaju realizacije delatnosti, kao što je izgradnja kargo centra, pogodnije je da se ona prepusti privatnom sektoru.

U slučaju lokalnih javnih preduzeća, koja se bave komunalnim delatnostima, radi se o heterogenim delatnostima od kojih neka imaju karakter prirodnog monopola (vodovod, kanalizacija), dok je u drugim oblastima (odnošenje smeća, medijske usluge, štamparije i dr.) moguća konkurencija.

Rezimirajući prethodno - sledi da privatizaciji javnih preduzeća treba da prethode liberalizacija infrastrukturnih i komunalnih delatnosti, kao i rešavanje imovinskih i drugih odnosa sa državom ili drugim javnim preduzećima. Takođe, ocenjuje se da privatizacija javnih preduzeća nije urgentna, pa stoga u većini slučajeva proceduru prodaje treba odložiti za period nakon okončanja svetske ekonomske krize. Ako se pak pokrene privatizacija nekog javnog preduzeća tokom ekonomske krize, kao što je to slučaj sa Telekomom Srbija, tad je neophodno da se unapred u tenderskoj dokumentaciji odredi minimalna cena koja će odgovarati normalnim, a ne kriznim vremenima.

Takođe, ocenjuje se da u slučaju javnih preduzeća treba striktno primenjivati konkurent-ske procedure privatizacije, uz prethodnu temeljnu pripremu privatizacione dokumentacije. Dobro pripremljena privatizaciona dokumentacija, uključujući i ugovor, u slučaju javnih preduzeća od izuzetne je važnosti, s obzirom na značaj delatnosti koje obavljaju, kao i na vrednost resursa koje koriste.

## III RESTRUKTURIRANJE I IZVOZNA ORIJEKTAJA PRIVREDE

## REINDUSTRIJALIZACIJA

### REZIME

Industrijska proizvodnja je u 2009. godini bila za 2,9% veća nego u 2001. a učešće industrije u stvaranju bruto domaćeg proizvoda opalo je sa 21,7% u 2001. na 17,5% u 2008. godini. Prema pretpostavkama novog modela rasta i razvoja, prosečni godišnji porast industrijske proizvodnje u periodu 2011-2020. projektovan je na 6,9%, a, u okviru ukupne industrije, prerađivačka industrija treba da se uvećava godišnje po prosečnoj stopi od 7,3%. Pretpostavlja se relativno brži rast srednje i visoko tehnoloških oblasti industrije (elektronska industrija, proizvodnja saobraćajnih sredstava, hemijska industrija i proizvodnja mašina i uređaja). Rast proizvodnje će podržati masivne investicije s tim da se udeo prerađivačke industrije u ukupnom prilivu stranih direktnih investicija (SDI) sa postojećih 30% u narednoj dekadi mora podići na oko 40% (ukupan priliv SDI u prerađivačku industriju bi u tom slučaju morao da premaši devet milijardi evra). Aktivnosti kojima se može podstaći reindustrijalizacija i kojima se mogu dostići postavljeni ciljevi razvrstavamo u tri grupe: poboljšanje poslovnog ambijenta, indirektna i direktna državna mere. Indirektna mere su garancije i osiguranje, tehnička pomoć, specifični organizacioni oblici podrške poslovanju, inovativna mobilizacija finansijskih sredstava. Direktna mere podrazumevaju kreditiranje privrede kroz odgovarajuće razvojne institucije prema jasno postavljenim principima. U institucionalnom smislu, potrebno je prevođenje disperzovanih razvojnih aktivnosti države u jednu instituciju.

### STANJE I PROBLEMI

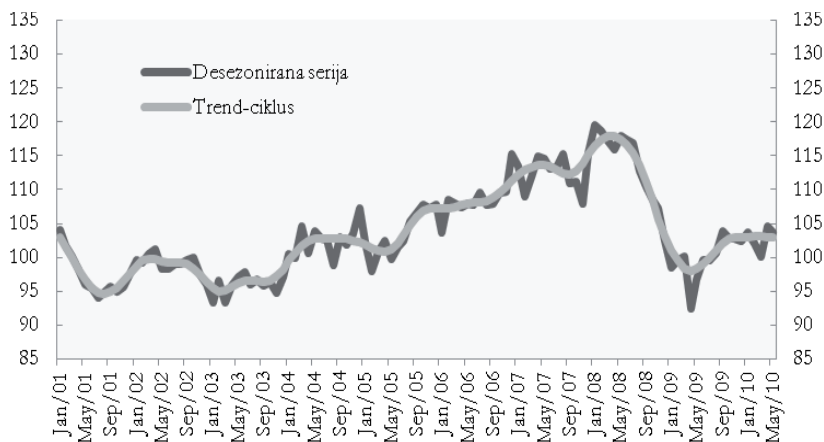
Industrijska proizvodnja je u 2009. godini bila za samo 2,9% veća nego u 2001. Čak i ako se izuzme 2009, kao krizna godina, pa tranzicioni oporavak merimo do 2008. godine, dobija se skroman porast industrijske proizvodnje od 17%. Učešće industrije u stvaranju bruto domaćeg proizvoda opalo je sa 21,7% u 2001. na 17,5% u 2008. godini.

Rezultati ukupne industrijske proizvodnje mogu se dezagregirati na tri sektora. Najveći je prerađivačka industrija (sa učešćem u ukupnoj proizvodnji u 2009. godini od 72,8%), sledi proizvodnja i distribucija električne energije, gasa i vode (sa učešćem od 20,5%) i, na kraju, vađenje ruda i kamena (6,7%).

Kada se govori o reindustrijalizaciji, misli se na oporavak prerađivačke industrije. U okviru prerađivačke industrije, prema podacima za 2009. godinu, najveće pondere imaju, tj. stvaraju najveće vrednosti, prehrambena industrija (23,2% učešća u ukupnoj industriji),

hemijska industrija (9,2%), osnovni metali (6,4%), a slede sa oko 3% učešća nemetalni minerali, derivati nafte i industrija gume i plastike. Elektroprivreda je važan segment industrije i njemu je u ovoj studiji posvećen poseban deo (v. poglavlje Energetika). Vađenje ruda i kamena je ekstraktivni deo industrije, ima malo učešće u industriji i na njemu se ne može graditi rast industrijske proizvodnje.

**Grafikon 1. Industrijska proizvodnja u periodu januar 2001-maj 2010.**  
(indeksi originalne i trend serije, 2009=100)



Izvor: RZS

Prerađivačka industrija Srbije nije dala značajan doprinos tranzicionom privrednom rastu. Novostvorena vrednost bila je skromna. I bez svetske ekonomske krize, učešće prerađivačke industrije u BDP je u kontinuiranom padu. Zbog velikog pada prerađivačke industrije u 2009. godini, ukupan doprinos rastu BDP za celokupan tranzicioni period 2001-2009 je negativan, dok je njeno učešće u BDP opalo sa 18% u 2001. godini na oko 13% u 2009. godini, što ukazuje na težinu problema restrukturiranja (uspešne tranzicione ekonomije imaju učešće industrije u BDP-u od 20% do 30%).

Zbog problema postprivatizacionog restrukturiranja, a pre svega pomanjkanja intenzivnijeg investicionog ulaganja u modernizaciju opreme i unapređenja tehnologije proizvodnog procesa, u 2008. godini 40% privatizovanih preduzeća poslovalo je nerentabilno uz smanjenje vrednosti kapitala, usled visoke zaduženosti i kumuliranih gubitaka. Sedam podsektora prerađivačke industrije u 2008. godini iskazalo je pozitivan finansijski rezultat, zahvaljujući rentabilnom poslovanju preduzetničkog sektora, a velika preduzeća u svim tranzicionim godinama iskazala su veći gubitak od dobiti. U onim podsektorima u kojima je privatizacija najvećim delom uspešno okončana u prvim tranzicionim godinama, privatizovana preduzeća su iz zone gubitaka 2002. prešla u zonu rentabilnog

poslovanja 2008. godine. Zaduženost i kumulirani gubici opterećuju poslovanje industrijskih preduzeća i u poređenju sa 2002. imaju tendenciju rasta.

**Tabela 1. Prerađivačka industrija tranzicioni bilans**

Pokazatelji	2001.	2009.
Učešće u BDP	18%	13%
Doprinos rastu BDP-a	-0,6	-1,9
Zaposlenost	619.000	331.136
Izvoz (% ukupnog robnog)	93%	95%
Uvoz (% ukupnog robnog)	73%	81%
Zarade (% prosečne)	87%	80%
Broj preduzeća	12.538*	18.509**
(% u privredi)	(18,8%)	(20%)
Broj velikih preduzeća	489	277

\*2002; \*\*2008

Izvor: RZR

Nezavršena privatizacija i restruktuiranje preostalih velikih društvenih preduzeća prerađivačke industrije, velikih javnih preduzeća i infrastrukturnih delatnosti, nedovoljno efikasan proces likvidacije ili stečaja, kao i nedovoljno podsticanje postprivatizacionog restruktuiranja ključna su ograničenja za stvaranje nove efikasnije privredne strukture. Privatizacija nije u dovoljnoj meri doprinela podizanju efikasnosti poslovanja privrede i novom zapošljavanju. Nova radna mesta otvarana su uglavnom u sektorima čiji proizvodi nisu namenjeni izvozu (finansijsko posredovanje, trgovina, poslovi sa nekretninama, iznajmljivanje i druge usluge).

**Tabela 2.- Pad industrijske zaposlenosti (u 000)**

	2001.	2008.
Bugarska	645	737
Češka Rep.	1.396	1.441
Mađarska	959	934
Rumunija	1.895	1.967
Slovenija	257	237
Slovačka	517	544
Srbija	619	320*

\*mart 2010

Izvor: RZR i nacionalne statistike

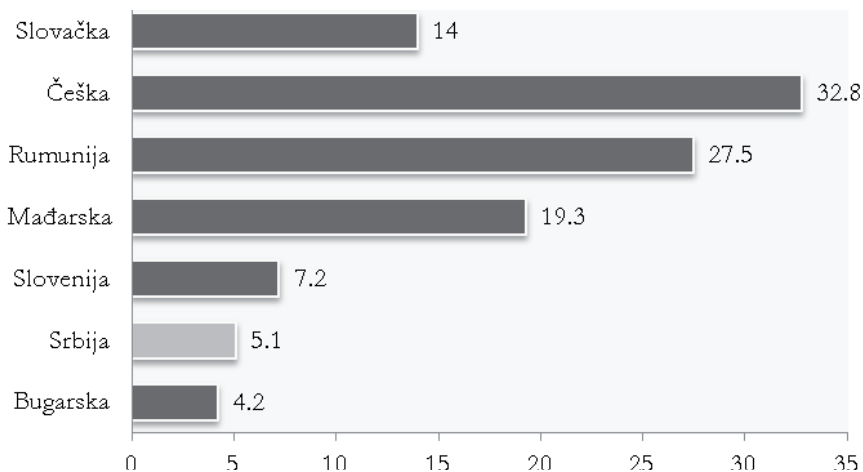
Pored veoma niske industrijske proizvodnje, za razliku od ostalih tranzicionih ekonomija, prerađivačka industrija Srbije je za devet tranzicionih godina izgubila 47% industrijskih radnika, tako da je krajem marta 2010. godine u prerađivačkoj industriji bilo zaposleno

oko 320.000 radnika. U svakoj ekonomiji stvaranje industrijske strukture je veoma dug proces, zahteva permanentno obrazovanje i strateško planiranje. Činjenica da je u susjednim tranzicionim državama zaposleno po nekoliko puta više industrijskih radnika i da su skoro sve tranzicione ekonomije uspele da održe industrijsku zaposlenost govori sa kakvim se problemima suočava srpska privreda. Pored postprivatizacionih problema (značajan procenat neuspešnih privatizacija), padu zaposlenosti u 2009. godini umnogome su doprineli efekti svetske ekonomske krize.

Uspešne tranzicione ekonomije su, u drugoj polovini devedesetih godina, imale dinamičan privredni rast, pre svega usled rasta investicija, lične potrošnje i većeg izvoza robe i usluga. Najvažniji činilac njihovog privrednog rasta su sprovedene strukturne reforme, na osnovu kojih je došlo do značajnih promena u strukturi industrijske proizvodnje. Strukturne promene značile su izuzetno dinamičan rast industrijskih grana zasnovanih na korišćenju savremene tehnologije i ekonomije obima (u prvom redu elektroindustrija, industrija preciznih uređaja, proizvodnja motornih vozila), dok se s druge strane, najveći pad odigrao u radnointenzivnim granama (prehrambena, tekstilna, drvna industrija).

Privredni rast u tranzicionim evropskim privredama nastavljen je i početkom novog milenijuma. Strukturne promene ogledale su se u prilivu SDI, rastu industrijske proizvodnje i izvoza, a doprinele su da većina tranzicionih zemalja Centralne i Istočne Evrope znatno poveća svoje izvozne performanse, što je podiglo kompletne industrije ovih zemalja na viši nivo. Ključnu ulogu u procesu povećanja izvoza odigralo je tržište Evropske unije.

**Grafikon 2. Bruto dodata vrednost (BDV) prerađivačke industrije 2008.**



Analiza tranzicione industrijske produktivnosti sasvim jasno diferencira uspješne tranzicione ekonomije od onih kod kojih strukturne promene u privredi nisu išle ka srednjetehnološkim i visoko- tehnološkim granama. U grupu uspješnih tranzicionih privreda spadaju ekonomije Slovenije, Češke, Slovačke i Mađarske, dok se u drugoj grupi nalaze sve tranzicione privrede JIE.

Podsektorska struktura prerađivačke industrije Srbije za proteklih osam tranzicionih godina gotovo da se nije promenila i dalje je zasnovana na radnointenzivnim podsektorima. U nisko i srednje tehnološki niskim (*low-tech* i *medium-low tech*) podsektorima zaposleno je 75% radnika, radi 90% preduzeća i ostvaruje se 76% BDV.

Tabela 3. Podsektorske promene 2004-2008.

Podsektori	Broj preduzeća		Zaposlenost		BDV	
	2008.	Promena	2008.	Promena	2008.	Promena
Low-tech	64,0	-0,2	51,2	-1,0	50,7	-1,9
Prehrambena	18,8	-0,9	23,0	0,2	29,9	-3,9
Tekstil	12,9	-1,0	9,9	-2,1	4,9	0,9
Koža	1,7	0,0	3,0	0,0	1,4	0,1
Drvena	9,1	0,2	3,4	0,0	2,1	0,4
Papir, štampanje	10,9	0,9	6,1	0,2	8,1	-0,3
Ostalo	10,6	0,7	5,8	0,8	4,3	0,9
Medium-low-tech	25,4	0,1	23,1	0,2	25,4	3,5
Koks i derivati nafte	0,1	0,0	0,2	0,1	0,3	0,2
Guma i plastika	5,4	-1,2	5,3	0,5	6,0	0,0
Ostali minerali	5,1	0,3	4,8	-1,4	6,0	-0,3
Metalna	14,8	1,0	12,8	1,1	13,1	3,6
Medium-high-tech	5,4	0,5	18,8	0,0	16,4	-2,6
Hemijska	2,1	-0,3	5,3	-0,3	7,7	-3,1
Mašine i uređaji	2,4	0,5	7,0	0,1	5,0	0,0
Saobraćajna sredstava	0,9	0,2	6,4	0,2	3,8	0,5
High-tech	5,1	-0,3	6,9	0,8	7,5	1,0
Elektronska	5,1	-0,3	6,9	0,8	7,5	1,0

Izvor: RZR

pozitivne promene zabeležene su kroz porast produktivnosti podsektora iz grupe srednje-niske tehnološke razvijenosti, kod kojih je prisutan veći porast bruto dodate vrednosti od porasta zaposlenosti. Permanentno je prisutan problem niske produktivnosti i usporenog tehnološkog restrukturiranja preduzeća iz srednje i visoko tehnološkog sektora (*medium-high-tech* i *high-tech*). Ipak, ohrabruje činjenica da se u poređenju sa 2004. povećao doprinos tri *medium-high-tech* podsektora (industrija hemije, mašina i uređaja i saobraćajnih sredstava) u ukupno ostvarenom prometu. Takođe, oblasti proizvodnja



električnih i optičkih uređaja i proizvodnja saobraćajnih sredstava ostvaruju 11,3% BDV prerađivačke industrije, što je za 1,5 poena više nego 2004. godine.

## CILJEVI

Projektovane stope rasta industrijske proizvodnje i njenih sektora, prema opštem razvojnom modelu, predstavljene su na Grafikonu 3 i tabeli 4. Prosečni godišnji porast industrijske proizvodnje projektovan je na 6,9%, a, u okviru ukupne industrije, prerađivačka industrija treba da se uvećava godišnje po prosečnoj stopi od 7,3%. Ovakva kretanja dovela bi do povećanja učešća industrijske proizvodnje u BDP-u sa 17,6% u 2011. godini na 19,1% u 2020. godini, a prerađivačke industrije sa 13,0% na 14,7%.

Grafikon 3. Projektovane godišnje stope rasta (%)

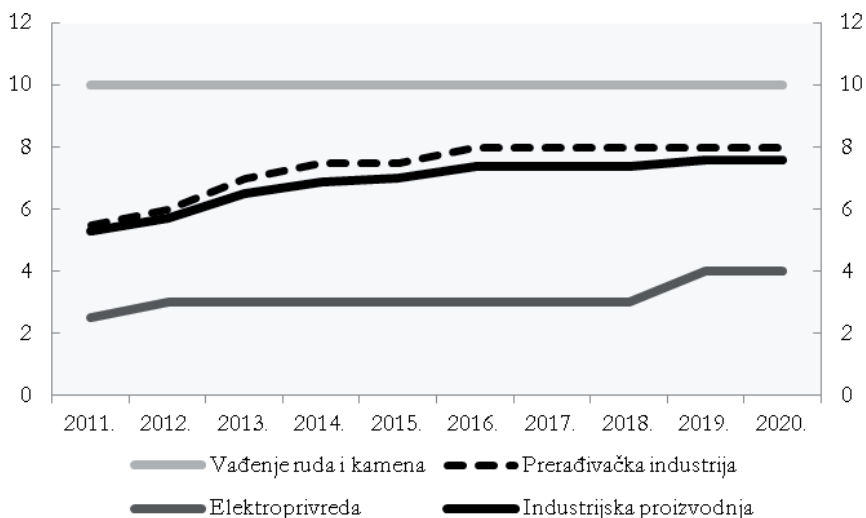


Tabela 4. Projektovana učešća u BDP-u (%)

	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Industrijska proizvodnja	17,6	17,7	17,9	18,1	18,3	18,5	18,7	18,8	19,0	19,1
Vađenje ruda i kamena	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6	1,7	1,7	1,8	1,8
Prerađivačka industrija	13,0	13,1	13,3	13,5	13,8	14,0	14,2	14,4	14,6	14,7
Elektroprivreda	3,3	3,2	3,1	3,1	3,0	2,9	2,8	2,7	2,6	2,6

Projektovana učešća pojedinih segmenata industrije u BDV industrije i stope rasta koje će omogućiti projektovanu stopu rasta BDP-a (u skladu sa projekcijama opšteg modela)

date su u Tabelama 8 i 9 Pretpostavlja se relativno brži rast srednje i visoko tehnoloških oblasti industrije (10% i 12%) i ispodprosečni porast oblasti iz niže i srednjeniske tehnološke grupe.

**Tabela 5. Učešće podsektora prerađivačke industrije u 2008. i 2020. godini**

BDV	2008.	2020.
Prerađivačka industrija	100	100
Low-tech	50	43
Medium-low-tech	26	22
Medium-high-tech	16	23
High-tech	8	12

**Tabela 6. Potrebne stope rasta za projektovano učešće**

BDV	Stope rasta 2011-2020.	2020.
Prerađivačka industrija	7,30%	100
Low-tech	6%	43
Medium-low-tech	6%	22
Medium-high-tech	10%	23
High-tech	12%	12

**Tabela 7. Projektovano učešće sektora i oblasti u BDV i stope rasta**

Podsektori	Učešće u BDV		Stope rasta
	2008.	2020.	2008-2020.
<b>Low-tech</b>	<b>50,7</b>	<b>43</b>	<b>6%</b>
Prehrambena	29,9	24	4,1%
Tekstil	4,9	5,2	8%
<b>Medium-low-tech</b>	<b>25,4</b>	<b>22</b>	<b>6%</b>
Koks i derivati nafte	0,3	0,4	8%
Guma i plastika	6,0	5,5	5%
Ostali minerali	6,0	5,6	6%
Metalna	13,1	10,5	5%
<b>Medium-high-tech</b>	<b>16,4</b>	<b>23</b>	<b>10%</b>
Hemijska	7,7	10	10%
Mašine i uređaji	5,0	7	8%
Saobraćajna sredstva	3,8	6	11%
<b>High-tech</b>	<b>7,5</b>	<b>12</b>	<b>12%</b>
Elektronska	7,5	12	12%

Kada se delovi industrije razvrstaju do nivoa oblasti, vidi se da je projektovan visok porast sledećih oblasti (Tabela 7): elektronska industrija, saobraćajna sredstva, hemijska

industrija i proizvodnja mašina i uređaja. Reindustrijalizacija treba da označi relativno veći porast oblasti koje su, prvo, u tranzicionom periodu imale relativno veći zaostatak i, drugo, oblasti koje donose veću dodatnu vrednost.

Navedene ciljane stope rasta saglasne su sa tendencijama u svetskoj privredi. Učešće proizvoda prerađivačke industrije u ukupnoj svetskoj robnoj trgovini iznosi dve trećine.<sup>77</sup> Najdinamičnije i najstabilnije stope rasta u međunarodnoj trgovini u proteklih trideset godina beleže oblasti više tehnološke intenzivnosti, a naročito hemijska industrija, elektronska industrija i auto industrija (dvocifrene prosečne godišnje stope rasta u gotovo svim petogodišnjim potperiodima). U ukupnom uvozu proizvoda prerađivačka industrije Evrope oko 45% čine proizvodi hemijske, elektronske i auto industrije, a u ukupnom robnom uvozu Evrope ove oblasti čine trećinu.

## OPŠTE NAPOMENE O REINDUSTRIJALIZACIJI

Reindustrijalizacija treba da se zasniva na piramidalnoj strukturi industrijske politike. U osnovi piramide su strukturne reforme i infrastrukturne investicije. Donji sloj piramide je najvažniji, to je osnova koja mora biti čvrsto postavljena i predstavlja preduslov za izgradnju gornjih slojeva koncepta reindustrijalizacije. Bez čvrste osnove gornji slojevi piramide ne mogu da daju zadovoljavajuće rezultate. Na primer, aktivne politike u pravcu ravnomernog regionalnog razvoja neće dati efekte ako izostanu infrastrukturne investicije. U izveštaju Svetske banke<sup>78</sup> kaže se da su geografski neutralne („slepe“) industrijske politike bolje i da u tom slučaju nikako ne izostaje prelivanje pozitivnih efekata na zaostale regione. Nije dobro da se prave nove razlike između razvijenih i nerazvijenih regiona, već treba raditi na ispravljanju nedostataka nerazvijenih područja i njihovom povezivanju sa razvijenim.

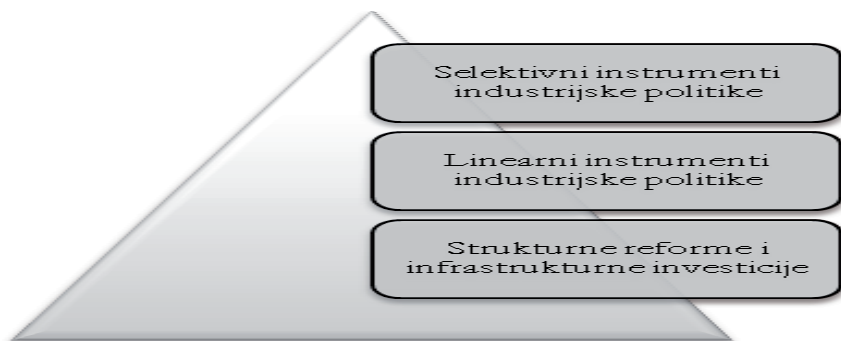
Izgradnja srednjeg sloja koncepta industrijske politike odražava potrebu formulisanja linearne, nediskriminatorne industrijske politike. Osnova ovakvog pristupa treba da bude fokusiranje na *procesu*, a ne na *ishodi*. U gornjem sloju poželjni su selektivni instrumenti industrijske politike, kojim bi se omogućilo stvaranje ambijenta neophodnog za izgradnju novih konkurentskih prednosti. I u ovom slučaju fokus je na *procesima*, ali, ovog puta, sa željom da se postignu identifikovani *ishodi*.

Za razvoj novih oblasti poslovanja potrebna su tri elementa: finansijska sredstva, finansijski posrednici i preduzetnici. Ukoliko nema jednog od navedena tri elementa, ostala dva ostaju neiskorišćena. Zbog toga je potrebno raditi u sva tri pravca, pa će predložene mere industrijske politike biti usmerene ka svim navedenim elementima.

77 Prema podacima publikacije International Trade Statistics, 2009, izdanje Svetske trgovinske organizacije.

78 World development report: Reshaping economic geography 2009.

Grafikon 4. Piramidalna struktura industrijske politike



Ključno je osluškivanje privrede i prilagođavanje aktivnosti državnih institucija. Potrebno je da država podrži razvojno orijentisane programe u novim oblastima i da pomogne u prevazilaženju posledica kad „otkažu“ tržišni mehanizmi. Postoje informacione ekster-nalije informacije o odnosu prihoda i troškova određenog posla nisu dostupne javnosti. Preduzetnici oklevaju da se upuste u nove oblasti poslovanja, pošto su rizici i troškovi visoki, a koristi (novi atraktivni proizvod ili usluga) mogu kasnije biti lako kopirane od strane konkurencije. Zato je zadatak države da ohrabri nove poslovne aktivnosti. Postoji takođe problem koordinacije: mnogi investicioni projekti pretpostavljaju simultano investiranje u srodne aktivnosti; ukoliko tih aktivnosti nema u trenutku razmatranja investicije, onda ni investiranje preduzetnika neće biti ostvareno. Država može da pomogne u koordinaciji napora za različite investicije ili da sama preduzme deo neophodnih investicija. Na kraju, ne treba zaboraviti da je industrijska politika mera državnog intervencionizma i da podrazumeva trošenje sredstava poreskih obveznika, te da je neophodno da bude osmišljena tako da pruži snažne efekte za društvo. Zbog toga sledeće pitanje treba uvek imati u vidu: pod pretpostavkom da nema državne potpore, da li bi se sredstva za određenu aktivnost (preduzeće) mogla pronaći na finansijskom tržištu? Ukoliko je odgovor potvrđan, onda je državna intervencija (industrijska politika) nepotrebna. Drugo važno pitanje jeste: da li državni program privlači preduzeća lošeg kvaliteta, ona koja privatni kapital neće da podrži? Ponovo, ako je odgovor potvrđan državna intervencija je promašila metu. Dakle, država ne treba da podržava sektore, aktivnosti i preduzeća koja mogu da se finansiraju iz privatnih izvora (kredit, investicije) i ne treba da podržava loša preduzeća. Industrijska politika treba da je usmerena ka novim, perspektivnim oblastima, koje ne mogu da se probiju usled nedostataka „nevidljive ruke tržišta“.

U nastavku slede predlozi za aktivnosti i institucionalni okvir industrijske politike Srbije. **Targetirani sektori** su srednje i visoko tehnološke oblasti industrijske proizvodnje. Konkretnije, to su sledeće industrijske oblasti: hemijska industrija, proizvodnja mašina i uređaja, proizvodnja saobraćajnih sredstava i elektronska industrija. Ovoj grupi oblasti

treba pridodati i prehrambenu industriju, s obzirom na dosadašnje rezultate i moguću ekspanziju ove industrijske oblasti. Industrijsko restrukturiranje, kao proces prelaska sa proizvodnje radno-intenzivnih proizvoda (sa manjim udelom dodate vrednosti u ceni proizvoda) na tehnološki-intenzivne proizvode, jeste neophodan preduslov za postizanje koristi od rasta proizvodnje i izvoza. Zemlje u razvoju imale su porast udela u međunarodnoj trgovini industrijskim proizvodima, ali nisu uspele da povećaju svoj udeo u svetskoj dodatoj vrednosti. Razlog se nalazi u padu cena radno-intenzivnih proizvoda koji u njihovom izvozu dominiraju. Dalje, preovlađujući stav, formiran na osnovu velikog broja istraživanja, je da odnos između razvoja zemlje i njene specijalizacije u izvozu ima oblik slova „U“: visoka specijalizacija (tj. niska diferencijacija) izvoza povezana je sa fazama nerazvijenosti i visoke razvijenosti, dok je niža specijalizacija (i više diversifikacija) izvoza potrebna umereno (ne)razvijenim državama koje žele da se brzo razvijaju.<sup>79</sup> U toj diversifikaciji, skokovi na tehnološkoj lestvici nisu mogući, ali je moguć pristup „korak po korak“, što znači da su evolutivne promene izvodljive. Države koje uspevaju da podignu tehnološku intenzivnost izvoza beleže veće stope privrednog rasta.

## AKTIVNOSTI

Aktivnosti kojima se može podstaći reindustrijalizacija i kojima se mogu dostići postavljeni ciljevi delimo u tri grupe: poboljšanje poslovnog ambijenta, indirektna državna mere i direktna državna mere.

### POBOLJŠANJE POSLOVNOG AMBIJENTA

Linearna industrijska politika treba da omogući uklanjanje različitih prepreka za poslovanje. Najvažniji zadatak državne administracije treba da bude sagledavanje i otklanjanje ograničenja za razvoj preduzetništva. Time se umanjuju troškovi poslovanja, skraćuje se vreme potrebno za administrativne poslove, unapređuje se ambijent za ulaganje i poboljšava mesto Srbije na relevantnim rangiranjima međunarodne konkurentnosti, što doprinosi i nižim troškovima zaduživanja poslovnih subjekata i države. Aktuelna Strategija regulatorne reforme i Sveobuhvatna reforma propisa je dobro osmišljen koncept, kojim treba da se stave van snage ili promene suvišni i neefikasni propisi. Reforma nije završena do polovine 2010. godine, do kada je bio postavljen rok, što govori o nedovoljnim naporima na različitim nivoima državne administracije da se usvoje preporuke Vlade. Od 217 preporuka, koje je do sredine godine usvojila Vlada, implementirana je samo jedna trećina. Oblasti u kojima je potrebno sprovoditi reforme su brojne: osnivanje i statusne promene privrednih subjekata, zapošljavanja i radni odnosi, platni promet i trgovina, spoljnotrgovinsko poslovanje, poreska administracija, oporezivanje, planiranje, izgradnja i svojinski

79 Videti: UNIDO, Industrial development report 2009, 2009.

odnosi na zemljištu, opšta administracija i slično.<sup>80</sup> Važno je da se održi veza između države i različitih privrednih i drugih udruženja i organizacija koji ukazuju na administrativne barijere poslovanju, kao što su Privredna komora Srbije, Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (NALED), Savet stranih investitora. Potrebno je da se pojačaju uticaj i kontrola centralne vlasti na različite (niže) nivoe u hijerarhiji državne administracije, pošto se najveći otpori promenama očekuju na mestima na kojima reformske odluke treba da se primene i sprovede. Reforma propisa treba da bude kontinuiran i efikasan proces.

## INDIREKTNE MERE DRŽAVNE PODRŠKE REINDUSTRIJALIZACIJI

### GARANCIJE I OSIGURANJE

Država bi preuzimala garantovanje obaveza preduzeća po osnovu: investicionih programa, ugovorenih izvoznih poslova i obaveza preduzeća iz targetiranih industrijskih sektora i devastiranih regiona. Osiguranje od komercijalnih i nekomercijalnih rizika treba da bude usmereno ka izvoznim poslovima. Preduzećima treba omogućiti i *factoring* i *forfeting*, tj. preuzimanje potraživanja pre roka dospeća po osnovu izvoznih poslova, kao i potraživanja preduzeća iz targetiranih sektora i devastiranih regiona. Garancije inostranim investitorima za političke rizike treba da povećaju atraktivnost srpskog tržišta.

Kriterijumi za izdavanje garancija treba da budu jasno postavljeni, kako bi ovaj segment državne podrške preduzećima bio razvojno orijentisan. Preporučuje se da se pokriva deo obaveze (75%), kako bi se sprečio moralni hazard tražioca garancije. U zavisnosti od targetiranog sektora i regionalne devastacije, moguće je diferencirati uslove za odobravanje garancije.

### TEHNIČKA POMOĆ

Tehnička pomoć preduzećima ima za cilj da unapredi ljudski kapital u preduzećima. Poželjna je u dve oblasti. Prvo je podrška razvoju projekata, što podrazumeva da se podstakne veza između poslovnog sektora (i njihovih udruženja), finansijskih posrednika (banaka i investitora) i istraživačkih institucija (univerziteta i instituta). Druga oblast tehničke pomoći je obuka. Država treba, samostalno ili u saradnji, da finansira ili kofinansira seminare, radionice i slično, koji će za cilj imati usavršavanje menadžmenta preduzeća u različitim oblastima (finansijska analiza, marketing, prilagođavanje standardima, finansijski menadžment, poreski sistem). Posebnom aktivnošću – *mentoringom* – preduzećima se obezbeđuju stručni konsultantski saveti. Država treba da u potpunosti ili delimično subvencionise razvoj projekata: studiju izvodljivosti, analizu tržišta, ekološke posledice i slično. Ukoliko su predlozi

---

80 Prema izveštaju: Preporuke za uklanjanje administrativnih prepreka za poslovanje u Srbiji („Siva knjiga“) Nacionalne alijanse za lokalni razvoj (NALED), 2010.

projekata inovativni, onda je potrebna jača podrška. Državna podrška ne treba da bude pružena prevashodno projektima koji će izvesno biti uspešni. Tada postoji opasnost da se sredstva troše na podršku onim preduzećima i sektorima kojima država ne treba da pomaže i ne obezbeđuje se prodor u nove, rizične oblasti, koje menjaju strukturu privrede i na dugi rok imaju snažne pozitivne eksterne efekte. Zato državni službenici u nadležnoj instituciji treba da budu stručni za oblasti koje je država identifikovala kao ključne razvojne sektore. Prilikom procene predloženih projekata potrebno je da se koriste i eksterne stručne analize (sa univerziteta, instituta, državnih agencija i slično). Preduzećima treba obezbediti i tehničku pomoć za uključivanje u regionalne i međunarodne mreže inovatorstva, pošto mala i srednja preduzeća imaju poteškoće u prepoznavanju programa i načina uključivanja u njihovo funkcionisanje. Važno je da se pojedinci i preduzeća podstiču na inovatorstvo. Pored pomenutih kredita za inovatore, potrebno je da se formira fond za inovatorstvo, preko koga bi država učestvovala u vlasništvu inovatorskih preduzeća, čime bi se stvorili uslovi za kasniju ekspanziju putem investiranja privatnog eksternog kapitala. Takođe, važna je promocija standarda u proizvodnji i efikasna zaštita intelektualne svojine. Treba maksimalno pojednostaviti i uprostiti procedure u vezi sa standardizacijom i zaštitom intelektualne svojine.

## **SPECIFIČNI ORGANIZACIONI OBLICI PODRŠKE POSLOVANJU**

Različiti oblici finansijske i tehničke podrške države razvoju preduzeća i novih oblasti poslovanja mogu se fokusiranije pružiti u različitim specijalnim prostorima, koje, po pravilu, osniva i organizuje država.

Važnu ulogu imaju *poslovni inkubatori*, koji treba da podstaknu nastanak i razvoj preduzeća privremenim obezbeđivanjem kancelarija, sala za sastanke, osnovne opreme za poslovanje, savetodavnu ulogu, obuku i slično.

*Klasteri* su grupe povezanih preduzeća i institucija koje se međusobno dopunjuju, razmenjuju informacije, ekspertize, resurse u procesu inovacija. Za uspeh klastera potrebno je da država posreduje i između preduzeća razvija poverenje, preduzetnički duh i zajednički nastup.

Država treba da delimično (do polovine sredstava) učestvuje u troškovima projekata poslovnih inkubatora i klastera, pri čemu ne treba odabir vršiti na osnovu targetiranih sektora, već na osnovu kvaliteta predloženih projekata. Inkubatori i klasteri su mesto saradnje države i privrede i treba da pomognu državi u procesu otkrivanja oblasti i sektora koji mogu postati razvojna šansa Srbije.

*Tehnološki parkovi* treba da povežu preduzeća iz oblasti srednje i visoke tehnologije sa obrazovnim i istraživačkim institucijama. Tehnološki park obezbeđuje infrastrukturu (saobraćajnice, telekomunikacije), opremu i poslovni prostor.

Slobodne proizvodne i izvozne zone predstavljaju snažan podsticaj domaćim i inostranim preduzećima, pošto se na njihovoj teritoriji mogu obavljati svi oblici poslovanja, a profitti koji se ostvare unutar slobodne zone mogu se transferisati u bilo koju državu, bez naplate bilo kakvih poreza, carina ili taksi. -Osim toga, investitor uživa povlašćeni poreski i spoljnotrgovinski režim (oslobađenje od PDV i carine na uvoz sirovina namenjenim proizvodnji za izvoz, mašina, opreme i građevinskog materijala).

## INOVATIVNA MOBILIZACIJA FINANSIJSKIH SREDSTAVA

Standardni izvori finansiranja (kredit i direktne investicije) ne omogućavaju u dovoljnoj meri razvoj novih oblasti poslovanja i novih malih i srednjih preduzeća. Kreditori i investitori izbegavaju plasmane u rizične projekte, sa relativno visokim inicijalnim investicijama, dugoročnim periodom povraćaja i neizvesnim ishodima. S obzirom na činjenicu da su Srbiji upravo potrebni novi modeli privređivanja, investiranja i zapošljavanja, trebalo bi podsticati vidove finansiranja, menadžmenta i organizacije koji promovišu razvoj inovativnih proizvoda i preduzetništva. To su poslovni anđeli (*business angels*) i fondovi rizičnog kapitala (*venture capital funds*). Poslovni anđeli su bogati pojedinci koji traže perspektivna preduzeća i poduhvate, po pravilu visoko tehnološke. Fondovi rizičnog kapitala su profesionalni investitori koji prikupljaju sredstva investicionih fondova (naročito penzionih fondova i osiguravajućih društava) kako bi ih uložili u perspektivna preduzeća, da bi nakon pet do sedam godina prodali svoj udeo u vlasništvu sa visokom premijom. Poslovni anđeli i fondovi rizičnog kapitala kupuju deo vlasništva i kontrole nad preduzećem (u nastanku ili razvoju), čime obezbeđuju sredstva za razvoj preduzeća, unapređuju menadžment preduzeća i često pronalaze tržišta za prodaju proizvoda ili usluge. Poslovni anđeli i, naročito, fondovi rizičnog kapitala predstavljaju značajan deo investicija i zapošljavaju desetine hiljada ljudi u različitim državama.<sup>81</sup>

Načini podrške države razvoju fondova rizičnog kapitala mogu biti različiti: osnivanje državnog fonda rizičnog kapitala, investiranje države u privatne fondove rizičnog kapitala, državno kreditiranje privatnog fonda rizičnog kapitala, osnivanje zajedničkog državno-privatnog fonda rizičnog kapitala (javno-privatno partnerstvo), finansiranje poslovnih inkubatora, davanje garancija investitorima pri ulaganju u privatne fondove rizičnog kapitala, poreski podsticaji za poslovanje fondova rizičnog kapitala. U zavisnosti od načina državne podrške razvoju fondova rizičnog kapitala, razlikuju se budžetski rashodi za sprovođenje industrijske politike. U okviru predviđenih sredstava za industrijsku politiku (o kojima će reći biti u delu koji predviđa budžetska sredstva za reindustrijalizaciju), to bi bili krediti, u meri u kojoj bi država odobravalala kredite fondovima rizičnog kapitala, subvencije za osnivanje državnog ili mešovitog fonda rizičnog kapitala, garancije investitorima za ulaganje u fondove, tehnička pomoć za osnivanje i poslovanje fondova. U

81 Videti: UN Economic Commission for Europe, Financing Innovative Development, 2007.



institucionalnom smislu, najbolja podrška bila bi ostvarena u okviru jedinstvene, centralizovane razvojne institucije Srbije, o kojoj će biti više reči prilikom razmatranja institucionalnih aspekata industrijske politike.

Država može odrediti poseban fond u kome će biti sredstva za koje će fondovi rizičnog kapitala da konkurišu. Time bi se postigla državna podrška razvoju fondova rizičnog kapitala, i posredno inovativnih malih i srednjih preduzeća i istovremeno bi se podstakla zdrava konkurencija među zainteresovanim za ulaganje u preduzeća. Kriterijumi za odobravanje sredstava trebalo bi da uključe intenzitet predložene saradnje fondova sa poslovnim inkubatorima, institutima, univerzitetima, programima nadležnih ministarstava. Prednost bi dobijali projekti koji uspešnije povezuju biznis, nauku i finansije.

Potrebni su i informisanje i edukacija preduzetnika o mogućnostima i prednostima eksternog investiranja, o saradnji sa svim uključenim stranama u tom procesu, o pripremi studije izvodljivosti, finansijskih analiza i slično. Ukoliko postoji otpor vlasnika malih i srednjih preduzeća prema novim vlasnicima, treba omogućiti da investitori koriste opcije na akcije ili konvertibilne preferencijalne akcije (najčešće korišćene u poslovanju fondova rizičnog kapitala). Time bi se postiglo da se vlasništvo investitora vezuje za uspešnost poslovanja preduzeća, čime bi se umanjio otpor prema novim vlasnicima.

Treba razmotriti mogućnost da se podstaknu ulaganja institucionalnih investitora u fondove rizičnog kapitala. To se može postići omogućavanjem ulaganja investicionih fondova, penzionih fondova i osiguravajućih društava u fondove rizičnog kapitala, poreskim olakšicama za ovaj vid ulaganja i snažnom informacionom podrškom o mogućnostima za ulaganje (organizacija seminara na kojima će se susresti predstavnici biznisa, fondova rizičnog kapitala i finansijskog sektora). U državnoj administraciji valja odrediti nadležne investicione savetnike za povezivanje zainteresovanih menadžera fondova rizičnog kapitala i finansijskih investitora. Važna je i edukaciona uloga države u promovisanju značaja fondova rizičnog kapitala. Ona treba da bude organizator konferencija i drugih foruma na kojima će se susresti naučnici, inženjeri, preduzetnici i finansijski investitori. Moguće je da država organizuje mrežu poslovnih anđela i mrežu investitora u fondove rizičnog kapitala, čime se povećava mogućnost većih ulaganja i upoznavanja javnosti sa ovim vidom razvojnih fondova.

Strani fondovi rizičnog kapitala mogu da budu značajni, u dva smisla: prvo, država treba da radi na privlačenju stranih fondova rizičnog kapitala i, drugo, finansiranjem obuke domaćih menadžera fondova rizika kapitala u inostranstvu treba preneti iskustvo i ekspertize stranih fondova.

Podsticajne mere države poslovnim anđelima i fondovima rizičnog kapitala treba da budu diferencirane prema targetiranim sektorima i regionalnoj devastaciji. Treba osmi-

sliti opšte podsticaje, ali i dodatno favorizovati ulaganja u targetirane industrijske sektore i u nerazvijene regione.

## **DIREKTNE MERE DRŽAVNE PODRŠKE REINDUSTRIJALIZACIJI**

Krediti države industrijskim proizvođačima treba da imaju nekoliko komponenti.

Prvo, krediti za početnike, bez obzira na sektorsku pripadnost preduzeća (preduzetnika i pravnih lica). Dakle, za ovu vrstu kredita kvalifikuju se sva industrijska preduzeća. S obzirom na činjenicu da finansijski posrednici imaju averziju prema kreditiranju poslovanja novih poslovnih subjekata, potrebno je da ih država podrži. Uslovi kreditiranja bi trebalo da budu srednji rok (do pet godina) i dinarska kamatna stopa u visini kamatne stope na državne hartije od vrednosti (odgovarajuće ročnosti).

Drugo, krediti za početnike u targetiranim sektorima (v. tabelu 7), za koje kamatna stopa treba da bude niža u poređenju sa uslovima opštih kredita za početnike. Na taj način bi se stimulisalo započinjanje poslovanja u oblastima koje imaju perspektivu nadprosečnog rasta.

Treće, krediti za mala i srednja preduzeća, u svim oblastima, tj. sektorima industrije. Kreditiranje bi se obavljalo na kratak i srednji rok i po dinarskoj kamatnoj stopi koja je umereno veća od odgovarajuće kamatne stope na državne hartije od vrednosti (do 2 procentna poena).

Četvrto, krediti za mala i srednja preduzeća, u targetiranim sektorima, za koje bi kamatna stopa bila na nivou odgovarajuće državne hartije od vrednosti.

Peto, krediti za regionalni razvoj bi, prema vrsti kredita, obuhvatali prethodne komponente (za početnike, za targetirane sektore, za sva mala i srednja preduzeća, za mala i srednja preduzeća u targetiranim sektorima), pri čemu bi kamatna stopa bila povoljnija (niža) u zavisnosti od stepena relativnog zaostajanja regiona.

Šesto, krediti za investicije odobravali bi se prema prethodnim komponentama, pri čemu bi period povraćaja iznosio deset godina, a kamatna stopa bi se diferencirala u zavisnosti od sektora i regiona preduzeća kome se odobrava kredit.

Sedmo, krediti za izvoz bi se odobravali svim preduzetnicima i pravnim licima, ukoliko imaju ugovoren izvozni posao i odgovarajući sadržaj robe domaćeg porekla u izvoznom proizvodu. Krediti bi bili kratkoročni (do jedne godine), a kamatna stopa bi se redukovala od visine kamatne stope na državne hartije od vrednosti (za opšte izvozne kredite) do nižih kamatnih stopa, u zavisnosti od targetiranih sektora, regiona izvoznika i vrednosti izvoza (veći izvoz, niža kamatna stopa).

Osmo, krediti za inovatore, tj. za lica koja imaju potvrdu o priznatom patentu zavoda za intelektualnu svojinu, na rok do deset godina i po kamatnoj stopi koja je jednaka kamatnoj stopi za targetirane sektore.

U sledećoj Tabeli dat je sažet predlog vrsta i instrumenata industrijske politike.

**Tabela 8. Vrste i instrumenti državne intervencije**

Tip intervencije	Instrument
Subvencije	Državni fond rizičnog kapitala, studije izvodljivosti, analize tržišta, fond za inovatorstvo
Kreditiranje	Krediti za početnike/mala i srednja preduzeća/regionalni razvoj/izvoz/inovatorstvo, krediti za fondove rizičnog kapitala
Podsticanje kreditiranja	Garancije za investicije i izvozne poslove, garancije za ulaganje u fondove rizičnog kapitala
Poreske olakšice	Olakšice u zavisnosti od regiona i sektora ulaganja, olakšice za ulaganja u fondove rizičnog kapitala
Tehnička pomoć	Povezivanje, obuka, mentoring, informisanje, organizacija seminara
Specifična infrastruktura	Poslovni inkubatori, klasteri, tehnički parkovi, slobodne zone

## INSTITUCIONALNI ASPEKTI

Ako se uporede poželjne mere industrijske politike i institucionalni kapaciteti u Srbiji za njihovo sprovođenje, može se zaključiti da postoje pretpostavke za uspešnu industrijsku politiku. Srbija, naime, primenjuje ili planira da primeni sve instrumente savremene industrijske politike. Ono što je, međutim, podložno analizi i preispitivanju jeste efikasnost različitih programa ali, u određenim slučajevima, i njihov koncept i ispravnost. Prvi način budućeg vođenja industrijske politike podrazumeva zadržavanje dosadašnjeg koncepta, koji se može okarakterisati kao mnoštvo inicijativa u mnoštvu državnih institucija (decentralizovani koncept). Drugi koncept podrazumevao bi centralizaciju aktivnosti i formiranje svojevrzne razvojne institucije Srbije (centralizovani koncept).

Aktuelni, decentralizovani institucionalni ambijent državne podrške industrijskoj proizvodnji sastoji se iz nekoliko oblasti.

Kada je kreditiranje u pitanju, Fond za razvoj odobrava kredite i daje garancije preduzećima iz gotovo svih privrednih grana. Kamatne stope su povoljnije od tržišnih (4,5% na godišnjem nivou, sa valutnom klauzulom). Fond za razvoj od 2010. godine odobrava i kredite za ravnomerniji regionalni razvoj kroz tri vrste programa. Konačno, Fond za razvoj odobrava kredite za početnike (*start-up* krediti), male vrednosti i po niskim kamatnim stopama (2,5%, sa valutnom klauzulom).

Prema predloženim smernicama, kreditna podrška države bi trebalo da bude preciznije postavljena. Nedostaju jasni kriterijumi i diferenciran pristup prema kriterijumima veliči-

ne preduzeća i sektorske pripadnosti preduzeća. Krediti nose valutnu klauzulu, što preduzeća izlaže riziku promene deviznog kursa. Krediti za ravnomerniji regionalni razvoj pretežno su usmereni ka očuvanju zatečene privredne strukture, umesto da podstiču razvoj novih preduzeća i oblasti poslovanja. Kod izdavanja garancija takođe je moguće primeniti diferenciran pristup, koga sada nema.

Agencija za osiguranje i finansiranje izvoza (AOFI) podstiče izvoz kroz davanje garancija za izvozne poslove, kreditiranje izvoznih poslova i faktoring. Izvoz podržava i Agencija za strana ulaganja i promociju izvoza (SIEPA), koja pruža finansijsku i stručnu pomoć izvoznicima: finansiranjem ili kofinansiranjem uvođenja standarda, nastupa na inostranim sajmovima, organizacijom poslovnih susreta, pomoć za dizajniranje proizvoda i promotivnih materijala, formiranom bazom dobavljača.

Nacionalna agencija za regionalni razvoj, preko mreže regionalnih centara, bespovratnim sredstvima učestvuje do 50% u troškovima malih i srednjih preduzeća za standardizaciju, tehnološka poboljšanja poslovnog procesa, mentoring, edukaciju menadžera. Tu je i, pri Ministarstvu ekonomije i regionalnog razvoja, novoosnovani Poslovni savet za mala i srednja preduzeća, kao forum javnog sektora, banaka i preduzeća. Pri kabinetu Ministra bez portfelja postoji Kancelarija za održivi razvoj nedovoljno razvijenih područja.

Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj podržalo je treninge za biznis plan, zaštitu intelektualne svojine, izradu strategijskog plana razvoja preduzeća; pokrenute su kampanje o značaju standardizacije i akreditacije. Ministarstvo je organizovalo i Takmičenje za najbolju tehnološku inovaciju. Tu su i brojni krediti, programi i projekti stranih institucija i organizacija: Apeks globalni krediti Evropske investicione banke, Kredit Vlade Republike Italije, Fond revolving kredita Evropske agencije za rekonstrukciju, Okvirni program za konkurentnost i inovativnost (CIP, program EU), Program za razvoj konkurentnosti i promociju izvoza (SECEP, program EU), USAID Projekat za razvoj konkurentnosti.

Uz finansijsku podršku države od 2006. godine započinje izgradnja klastera. U različitim fazama razvoja nalazi se 25 klastera. Preduzeća i institucije konkurišu za bespovratna sredstva namenjena za sufinansiranje do 50% troškova aktivnosti klastera u različitim fazama razvoja. Za sada su četiri klastera u trećoj fazi razvoja (rast i komercijalizacija), a nema nijednog klastera u poslednjoj, četvrtoj fazi (održivost klastera). Polovina klastera je u nultoj fazi (početne inicijative za povezivanje). Trenutno je u Srbiji registrovano i 13 poslovnih inkubatora i šest slobodnih zona. Izrađena je i Strategija razvoja slobodnih zona Republike Srbije za period od 2010. do 2015. godine, a pri Ministarstvu finansija formirana je Uprava za slobodne zone. Tehnoloških parkova nema. Na kraju, postoji Mreža poslovnih anđela Srbije, a udruženje je aktivno u inicijativi (Ministarstva nauke i tehnološkog razvoja) „Takmičenje za najbolju tehnološku inovaciju“.

Kada postoji veći broj inicijativa/programa, a naročito kada ih preduzima i vodi više institucija, postoji problem sinergije i komplementarnosti. Srbija raspolaže dovoljnim brojem institucija, instrumenata i mehanizama za vođenje industrijske politike. Taj broj je i preveliki. Umesto što se nadležnosti delegiraju različitim agencijama, čime dobijamo preklapanje nadležnosti, nejasnu politiku i neracionalno trošenje sredstava, potrebna je centralizacija aktivnosti, profilisanje politike i fokusiraniji pristup različitim problemima. Potrebno je izbeći diskreciono i *ad hoc* odlučivanje i stavljanje industrijske politike u funkciju socijalne politike. Stiče se utisak da je industrijska politika u funkciji politike, a ne ekonomije. Podržavljenjem imovine, subvencijama i različitim obećanjima održavaju se u životu gubitnici i čini se upravo ono što industrijska politika mora da izbegne. Od slučaja do slučaja, obećavaju se subvencije i državna podrška, čime se derogira bilo kakva osmišljena strategija, a poslovnim subjektima se šalju pogrešne informacije. Još jedna posledica je okoštavanje zatečene privredne strukture. Nema oročene državne intervencije, štite se stare i neuspešne aktivnosti, čime se narušava jedan od principa industrijske politike promovisanje novih aktivnosti i preduzetničkog duha. Koordinisana državna intervencija podrazumeva seriju poteza, pri čemu se svaki gradi na iskustvu prethodnog. Nekoliko jednostavnih primera pokazuje da su propusti u decentralizovanoj strukturi mogući. Na Internet stranicama postoje informacije o institucijama koje ne postoje (Garancijski fond na sajtu Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja i na sajtu Privredne komore Srbije), a neupućenom nije jasno ni da li je Nacionalna agencija za regionalni razvoj nasledila Republičku agenciju za razvoj malih i srednjih preduzeća, kako je najavljivano, ili obe agencije i dalje postoje. Nacionalna agencija za regionalni razvoj nema svoju Internet stranicu, a druga navedena agencija ima.

Centralizovani koncept institucionalnog okvira podrazumeva prevođenje većine poželjnih razvojnih aktivnosti države u jednu instituciju. Pored razvojne banke i poslova iz domena ove institucije<sup>82</sup>, centralizovana razvojna institucija Srbije obuhvatala bi i druge predložene mere industrijalizacije. Prednosti ovakvog rešenja bile bi višestruke. Prvo, bila bi izraženija koordinacija i komplementarnost u sprovođenju mera ekonomske politike i ne bi se dešavalo da različite institucije nude slične programa. Drugo, bilo bi uočljivo preklapanje jednih aktivnosti i pomanjkanje drugih razvojnih aktivnosti, pa bi se stvorile pretpostavke za efikasniji i jeftiniji rad državnih službi. Treće, razvojna institucija bi imala bolji pregled aktuelnih i potrebnih mera industrijske politike, pa bi "uska grla" u državnoj potpori razvoju bila uočljivija. Četvrto, programi državne pomoći bi u javnosti bili prepoznatljiviji, pa bi efekat privlačenja i uključenosti privrede u razvojne projekte bio znatno veći u poređenju sa decentralizovanom strukturom (aktuelnim konceptom). Peto, ispunile bi se pretpostavke za dublju i sadržajniju komunikaciju između države i privrede i, samim tim, za prilagođavanje industrijske politike stvarnim potrebama predu-

---

82 O razvojnoj banci videti šire u delu o reformama finansijskog sistema (poglavlje Finansijski sektor i novi model rasta).

zeća. Šesto, klijenti (preduzeća) bi dobijali optimalnu pomoć; moglo bi se proceniti da li su kvalifikovani za poslovni inkubator, klaster, kredit za inovacije, kredit za mala i srednja preduzeća ili neko drugo rešenje. Sedmo, preduzeće bi moglo da bude podržano u više faza, od finansiranja inovacije do pomoći pri izvozu proizvoda. Osmo, inostrani programi, i veze sa međunarodnim i regionalnim institucijama, ostvarili bi se na efikasniji način, pa bi iskorišćenost inostranih fondova bila veća. Deveto, izgradnja nove privredne strukture zahteva pridavanje većeg značaja ulaganju u inovacije, poslovnim inkubatorima, tehnološkim parkovima, saradnji sa univerzitetima i istraživačkim institucijama, a veća pažnja ovim aktivnostima bi mogla da se pokloni u centralizovanoj instituciji; u ovom trenutku tradicionalno kreditiranje preduzeća ima dominantan značaj. Deseto, različiti elementi državne intervencije bili bi efikasniji: analitički aparat za procenu rizika klijenata, visoka transparentnost podržanih projekata, nadgledanje rezultata i obaveštavanje javnosti.

## SREDSTVA

U 2010. godini za poslove iz domena industrijske politike (u užem smislu, bez infrastrukturnih radova) u budžetu Srbije planirano je oko 1% bruto domaćeg proizvoda. Od toga, 24 milijarde dinara čine: 3,5 milijardi dinara subvencija za za kreditnu podršku privredi preko Fonda za razvoj, 1,4 milijarde dinara za subvencije privatnim preduzećima za *greenfield* investicije, 17,6 milijardi dinara za antikrizni paket<sup>83</sup>, 1,7 milijardi dinara za podsticaj i razvoj preduzeća i preduzetništva u nerazvijenim opštinama. Ovim iznosima treba dodati planirane rashode Ministarstva za nacionalni investicioni plan za razvoj industrijskih zona i poslovnih inkubatora u vrednosti od oko 0,7 milijardi dinara. Industrijska politika se preduzima i u redovnim aktivnostima ministarstava i ranije pomenutih agencija. Podržani su i sufinansiranjem projekti EU za konkurentnost i inovacije, preduzetništvo i inovativnost. U svemu, može se proceniti da je oko 27 milijardi dinara budžetskih sredstava u 2010. godini namenjeno industrijskoj politici. Ovim se, međutim, ne iscrpljuje raspoloživi fond za industrijsku politiku. Pored bespovratnih sredstava EU (za konkurentnost i inovativnost malih i srednjih preduzeća, promociju izvoza), najznačajnija je vrednost kojom raspolaže Fond za razvoj 13,5 milijardi dinara iz ranije odobrenih i naplaćenih kredita. Time dolazimo na oko 40 milijardi dinara predviđenih sredstava iz domena industrijske politike za 2010. godinu. U strukturi sredstava dominiraju standardni i interventni programi kreditne podrške preko Fonda za razvoj.

83 Osnivački ulog i ulaganja od posebnog značaja (FIAT i drugo); za namenske kredite za podsticanje proizvodnje i izvoza; za subvencionisane kredite za likvidnost privrede i potrošačke kredite za kupovinu domaćih proizvoda prema posebnom programu Vlade preko Fonda za razvoj; za Start-up kredite za početnike preko Fonda za razvoj; druge mere za podsticanje domaće privrede (program zamene starih automobila i kamiona za nove, program subvencionisane prodaje domaćih traktora, kamiona i građevinskih mašina, program subvencionisane stanogradnje, program podsticanja proizvodnje i remonta šinskih vozila i drugo); za dokapitalizaciju AOFI i za kreditiranje i osiguranje izvoza preko AOFI.

U proceni budućih izdataka za industrijsku politiku mora se početi od, prvo, potrebnih aktivnosti i programa državne podrške reindustrijalizaciji i, drugo, projektovane dinamike i strukture javnih rashoda u novom modelu razvoja. Treba imati u vidu da u strukturi subvencija dominiraju javna preduzeća i da su u budžetu za 2010. godinu subvenciji železnici, na primer, tri i po puta veće od subvencija (celokupnoj) privredi ili da subvencije privredi predstavljaju samo 8% ukupnih subvencija iz budžeta. U 2010. godini predviđene su interventne i, prema tome, vanredne mere (17,6 milijardi dinara) i bitno je da ubuduće one uđu u paket redovnih mera (i budžetske stavke) industrijske politike. Dinamika i struktura budžetskih rashoda za industrijsku politiku bi trebalo da ima sledeće karakteristike:

Prvo, zadržavanje ukupnih izdataka za industrijsku politiku na oko 1% BDP. To implicira porast izdataka sa oko 302 miliona evra u 2011. na oko 527 miliona evra u 2020. godini.

Drugo, promenu strukture izdataka u skladu sa (novim) principima reindustrijalizacije. Instrumenti industrijske politike (Tabela 8) prate detaljnije razvrstavanje instrumenata (sa slike 4), a moguća dinamika rashoda ima sledeći oblik:

**Tabela 9. Izdaci za industrijsku politiku (2011-2020, mil. evra)**

	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Budžetski izdaci za industrijsku politiku	302,7	314,8	329,7	346,2	363,6	386,8	416,1	450,1	486,7	526,7
Subvencije (10%)	30,3	31,5	33,0	34,6	36,4	38,7	41,6	45,0	48,7	52,7
Krediti (80%)	242,2	251,8	263,8	277,0	290,9	309,4	332,9	360,1	389,4	421,4
Garancije (2%)	6,1	6,3	6,6	6,9	7,3	7,7	8,3	9,0	9,7	10,5
Tehnička pomoć (3%)	9,1	9,4	9,9	10,4	10,9	11,6	12,5	13,5	14,6	15,8
Specifična infrastruktura (5%)	15,1	15,7	16,5	17,3	18,2	19,3	20,8	22,5	24,3	26,3

Raspoloživi fondovi bili bi veći od budžetskih sredstava za iznos vraćenih kredita i fondova Evropske unije..

Važan izvor ulaganja u industriju treba da budu strane direktne investicije. Investicije u industriju su, prema podacima od 2004. godine zaključno sa prvim kvartalom 2010. godine, iznosile oko 24% ukupnih SDI. Investicije u prerađivačku industriju iznosile su 20% ukupnih SDI, pri čemu je ovaj procenat varirao od 14% (2007) do 30% (2009). U Tabeli 13. prikazane su vrednosti ukupnih inostranih ulaganja u Srbiju, kao i vrednosti i učešća ulaganja u prerađivačku industriju i najvažnijih 10 oblasti prerađivačke industrije.

S obzirom na saturaciju investiranja u (određene) uslužne sektore (naročito u finansijsko posredovanje), možemo očekivati porast učešća industrije kao odredišta stranih direktnih investicija. Ukoliko se učešće prerađivačke industrije u ukupnim SDI poveća sa 30% na 40% u periodu od 2011. do 2020. to znači da bi se neto-iznos SDI u prerađivačku indu-

striju povećao sa 500 miliona evra u 2011. na 1.150 miliona evra u 2020. godini (ukupan priliv SDI u prerađivačku industriju bi u tom slučaju u narednoj dekadi dostigao 9,1 milijardu evra). U pregledu oblasti koje su do sada bile atraktivne za strane investitore mogu se uočiti oblasti koje su važne u procesu reindustrijalizacije (prehrambena industrija, hemijska industrija, motorna vozila), ali se takođe primećuje izostajanje investicija u proizvodnju mašina i uređaja i u elektronsku industriju. Da bi se vrednost SDI u prerađivačku industriju više nego udvostručila i da bi se popravila sektorska struktura investicija (u korist oblasti više tehnološke faze) važno je urediti ambijent za poslovanje i minimizirati tzv. rizik zemlje i u okviru njega naročito rizik makroekonomske (ne)stabilnosti i politički rizik.

**Tabela 10. Priliv stranih direktnih investicija, u hiljadama evra**

	2004-Q1 2010	u % ukupnog
Ukupna ulaganja nerezidenata u Srbiji	13.422.234	100,0
Prerađivačka industrija	2.682.155	19,9
Proizvodnja prehrambenih proizvoda i pića	631.810	4,71
Proizvodnja hemikalija i hemijskih proizvoda	585.969	4,37
Proizvodnja osnovnih metala	304.646	2,27
Proizvodnja proizvoda od gume i plastike	158.644	1,18
Proizvodnja tekstilnih prediva i tkanina	152.477	1,14
Proizvodnja motornih vozila i prikolica	151.835	1,13
Proizvodnja duvanskih proizvoda	139.964	1,04
Proizvodnja metalnih proizvoda, osim mašina	124.722	0,93
Proizvodnja proizvoda od ostalih minerala	68.203	0,51
Prerada i proizvodi od drveta i plute	61.184	0,46

Izvor: NBS

## RIZICI

Osnovni rizik za sprovođenje uspešne reindustrijalizacije i za postizanje projektovanih stopa rasta jeste izostajanje pretpostavki za smanjenje učešća potrošnje u BDP-u i za povećanje učešća investicija u BDP-u, prema implikacijama novog modela razvoja. Rizik predstavlja i spor oporavak svetske i, naročito, evropske privrede, pošto su visoke stope rasta proizvodnje i izvoza uslovljene rastućom apsorpcijom proizvoda iz Srbije u inostranstvu. Potrebno je da se poboljšanje poslovnog ambijenta (reforma propisa) obavlja u kontinuitetu i efikasno. Konačno, potrebno je da za industrijsku politiku bude predviđena i opredeljena potrebna budžetska sredstava i da ona budu iskorišćena na osmišljen način i u skladu sa smernicama (nove) industrijske politike.

U pogledu rizika da industrijska politika Srbija neće biti u skladu sa zahtevima EU (na putu ka članstvu ili po sticanju statusa člana do 2020. godine), treba istaći da EU i drža-



ve članice (kao i zemlje kandidati videti funkcije hrvatske razvojne banke, [www.hbor.hr](http://www.hbor.hr)) intenzivno primenjuju različite mere industrijske politike. Predložene mere za reindustrijalizaciju Srbije u potpunosti prate strategije i operativne mere evropske industrijske politike. Orijentacija industrijske politike na početnike, mala i srednja preduzeća, regionalni razvoj, inovatorstvo, izvoz, nije u suprotnosti sa regulativom i principima EU. Naprotiv, fondovi iz pretpristupne pomoći EU mogu dopuniti nacionalna budžetska sredstva. Isto važi i za međunarodne ekonomske organizacije (Svetsku banku, ekonomski departman UN), koja ukazuje na optimalno funkcionisanje nacionalne razvojne banke.<sup>84</sup> Ono što valja izbeći i što može naići na osudu jeste netransparentna, *ad hoc* i neplanska državna intervencija i favorizovanje pojedinih preduzeća bez jasne ekonomske analize, što je jedna od važnijih odrednica sadašnje industrijske politike Srbije. Bitno je da se relevantnim partnerima ukazuje da industrijska politika promoviše konkurentnost i održivi privredni razvoj i da postoji pouzdan sistem kontrole rashoda za industrijsku politiku.

---

84 U spisku literature se mogu naći dokumenti o najboljim principima industrijske politike za navedene međunarodne organizacije. Videti i uputstva EU za državnu pomoć (Vademecum: Community law on State aid, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/vademecum\\_on\\_rules\\_09\\_2008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/vademecum_on_rules_09_2008_en.pdf)).

## POTENCIJALI ZA RAZVOJ POLJOPRIVREDE

### REZIME

*Proizvodni i ekonomski efekti poljoprivrede Srbije nisu na nivou mogućnosti koje pružaju bogati prirodni potencijali, i zaostaju za konkurentskim zemljama u regionu. Razlozi se mogu tražiti u:*

- Tehničko-tehnološkom zaostajanju nastalom kao posledica nedovoljnih investicija u tehničku opremljenost, transfer znanja i novih tehnologija, koji traju već drugu deceniju.*
- Sporoj izmeni agrarne strukture, u kojoj dominiraju mala gazdinstva sa neredovnim i skromnim viškovima i proizvodima nestandardnog kvaliteta.*
- Loše sprovedenom procesu privatizacije, usled čega je proizvodni lanac u proizvodnji hrane dezintegrisan.*
- Sporom prilagođavanju zahtevima međunarodnog tržišta u pogledu standarda i procedura vezanih za zdravstvenu bezbednost hrane.*
- Nestabilnom sistemu podrške, koji je dinamično varirao kako po obimu plasiranih sredstava, tako i po njihovoj nameni i strukturi potencijalnih korisnika.*

*Prevazilaženje ovakvog stanja i dostizanje projektovanog rasta, zahtevaju radikalne i hitne intervencije na području:*

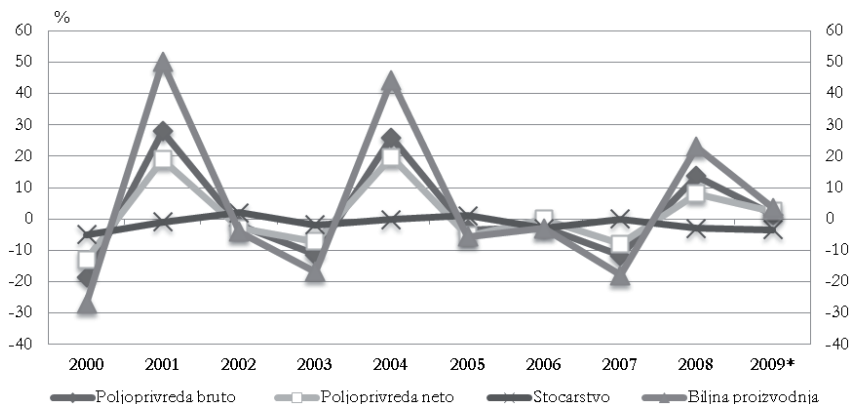
- Izgradnje stabilnog, održivog i efikasnog agrarnog sektora, koji bi bio konkurentan na domaćem i međunarodnom tržištu i doprineo rastu BDP-a. Predložene mere i aktivnosti koje bi doprinele ovom cilju usmerene su na tehničko-tehnološko unapređenje putem rasta investicija u opremu, mehanizaciju i standarde, investicije u podizanje kapaciteta ljudskog potencijala i infrastrukturne zahvate u poljoprivredi.*
- Strukturnog unapređenja sektora koje je dugoročan cilj, čije će ostvarivanje u mnogome zavistiti od rasta zaposlenosti i brzine restrukturiranja drugih delova privrede. Predložene mere za ostavranje ovog cilja odnose se na aktivaciju tržišta zemljišta, podsticaje udruživanju, suzbijanje sive ekonomije u sektoru i i stvaranje uslova za kreiranje novih radnih mesta putem diverzifikacije dohotka ruralnog stanovništva. Predložen je i set mera i aktivnosti za uspostavljanje veće tržišne stabilnosti, koje se odnose na institucionalna unapređenja u oblasti udruživanja i zadrugarstva i izgradnju tržišnih institucija.*
- Uspostavljanja efikasnog zakonodavnog i institucionalnog okvira, usklađenog sa međunarodnim standardima i zahtevima procesa integracija. Ovo je primarni cilj, čije ostvarivanje zahteva: kompletnu i radikalnu reformu agrarne politike, bržu harmonizaciju domaćeg zakonodavstva sa zahtevima EU, popunjavanje i kadrovsko jačanje administracije, izgradnju novih i reformisanje postojećih institucija spremnih da odgovore složenim zahtevima transformacije sektora i obezbede uspešno povlačenje predpristupnih fondova Evropske unije.*

## KRATAK OSVRT NA TRENUTNU SITUACIJU

Uticaj poljoprivrede na nacionalnu ekonomiju i socijalnu stabilnost u Srbiji je izuzetno visok. Tokom poslednje decenije učešće poljoprivrede u BDP-u i BDV smanjeno je na oko 9%. I pored opadajućeg trenda, značaj poljoprivrede i prehrambene industrije u Srbiji je značajno veći u odnosu na druge zemlje regiona. Visoka relevantnost poljoprivrede uslovljena je povoljnim zemljišnim resursima<sup>85</sup>, sporim restrukturiranjem ostatka privrede, niskom investicionom aktivnošću i smanjenim mogućnostima zapošljavanja u drugim sektorima.

Početak 1980-ih Srbija je ostvarivala impresivne stope rasta poljoprivredne proizvodnje (3,5%–4%), koje su stagnirale kasnih 1980-ih, a dinamično opadale tokom 1990-ih. Poljoprivrednu proizvodnju Srbije su tokom 1990-ih karakterisale visoke oscilacije i negativan trend, ali sa manje izraženim padom vrednosti proizvodnje u odnosu na ostatak privrede. Tokom 2000-ih poljoprivredna proizvodnja nastavlja da beleži izuzetno visoke godišnje oscilacije (Grafikon 1). Variranje obima proizvodnje nastalo je kao posledica niskih ulaganja, redukovane agrotehnike, previsoke zastupljenosti ratarstva (i u okviru njega žita), kao i nepovoljnog uticaja vremenskih uslova.

**Grafikon 1. Indeksi poljoprivredne proizvodnje, Srbija 2000–2009**



## 2. DEFINISANJE PROBLEMA I GLAVNIH OGRANIČENJA SEKTORA

Glavni problemi sa kojima se sektor suočava u smislu ograničenja njegovog dinamičnijeg rasta, mogu se grupisati u nekoliko segmenata: tehničko-tehnološko zaostajanje, sporo

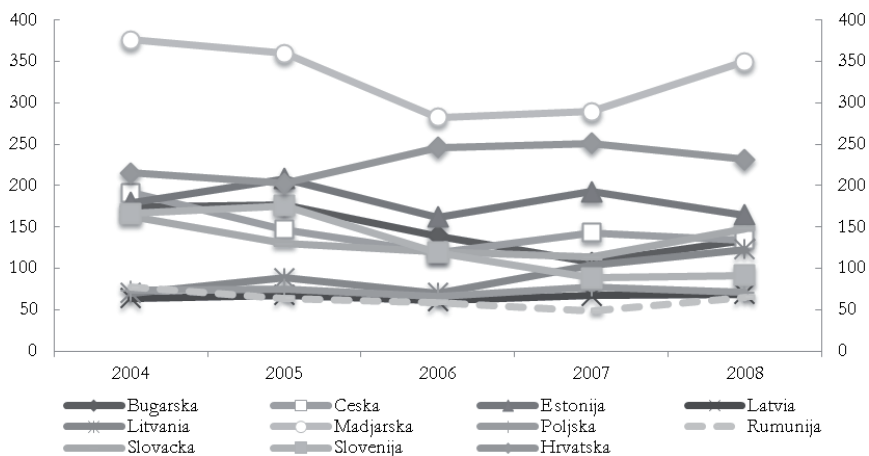
<sup>85</sup> Obradive površine po stanovniku u Srbiji iznose 0,45ha.

reformisanje agrarne (posedovne) strukture i uspostavljanje vertikalnog lanca, kao i nestabilnost sistema državne podrške, praćene institucionalnom neuređenošću sektora.

## 2.2. TEHNIČKO-TEHNOLOŠKA RAZVIJENOST/ZAOSTAJANJE

Produktivnost poljoprivrede Srbije izražena odnosom BDV po zaposlenom u poljoprivredi od početka 2000-ih ima permanentan rast (od 3226 evro/zaposelni u 2004, do 4604 evro/zaposelni u 2008. godini). Međutim, i pored toga produktivnost u poljoprivredi niža je u odnosu na ostatak nacionalne privrede, sporije raste nego u privredi u celini, i zaostaje za zemljama u okruženju (Grafikon 2). Osnovni uzrok niske produktivnosti je još uvek (pre) visok broj zaposlenih u poljoprivredi Srbije, koji se od 2008. godine ponovo povećava.

**Grafikon 2. Produktivnost poljoprivrede Srbije i drugih zemalja u okruženju (EUR/zaposlen u poljoprivredi; Srbija =100%)**



Tehničko-tehnološki progres u poljoprivredi, zaustavljen početkom 1990-ih, samo delimično je dinamiziran tokom 2000-ih (Tabela 1). Prosečno ostvareni prinosi od početka decenije do 2009. godine, još uvek ne dostižu vrednosti iz predtranzicionog perioda, i značajno zaostaju za zemljama u najbližem okruženju (Hrvatska, Mađarska) (Aneksi). Proizvodna struktura poljoprivrede Srbije se ne inovira (setvena struktura, rasni sastav i sortiment se sporo menjaju), što zajedno sa smanjenom upotrebom repromaterijala utiče na nizak obim i nisku vrednost proizvodnje. Uzrok tehničko-tehnološkog zaostajanja jesu nestabilno tržište i dispariteti cena (koji su poslednje tri godine uzdrmali svetsko tržište hrane), ali i neefikasan sistem transfera znanja i novih tehnologija u poljoprivrednu praksu (što je jedan od ključnih internih problema).

**Tabela 1. Prinosi i proizvodnja osnovnih poljoprivrednih proizvoda u Srbiji; 1980-2009.**

	Prinosi			Index, 1980-89 = 100%	
	1980-1989	1990-1999	2000-2009	1990-1999	2000-2009
<b>Prosečni prinosi žita – kg/ha</b>					
Pšenica	3892	3629	3472	93	89
Ječam	2885	2629	2928	91	101
Kukuruz	4772	4043	4495	85	94
Ovas	1731	1821	1955	105	113
Raž	1521	1667	2049	110	135
<b>Prosečni prinosi industrijskog bilja - kg/ha</b>					
Uljana repica	2135	1793	1989	84	93
Repa	41941	34539	40658	82	97
Suncokret	2019	1860	1995	92	99
Soja	2055	1987	2293	97	112
Duvan	1166	1278	1479	110	127
<b>Prosečni prinosi povrća - kg/ha</b>					
Krompir	9462	8106	9962	86	105
Paradajz	10737	8578	8489	80	79
Kupus i kelj	16832	13175	13768	78	82
Crni luk	8055	5904	6378	73	79
Paprika	7772	6379	7764	82	100
Pasulj	2470	1878	1187	76	48
Šargarepa	11691	7866	7876	67	67
Krastavac	8371	6440	6407	77	77
<b>Prosečni prinosi voća i grožđa - kg/stablu, čokotu</b>					
Jabuke	18	14	14	76	74
Kruške	12	11	11	89	94
Šljive	9	9	11	91	120
Orasi	10	11	12	115	125
Grozđe	1	1	1	99	130
Jagode t/ha	4	4	4	87	98
Maline t/ha	4	5	5	106	125
Trešnje	13	13	13	102	100
Višnje	9	9	9	95	96
Kajsije	12	13	14	107	116
Breskve	12	12	13	100	106
<b>Proizvodnja mesa - 000 t</b>					
Govede	136	107	95	78	70
Ovčije	22	20	20	92	89
Svinjsko	275	267	263	97	96
Živinsko	105	80	69	76	66
<b>Proizvodnja stočarskih proizvoda</b>					
Kravlje mleko (mil. litara)	1561	1458	1563	93	100
Ovčije mleko (mil. litara)	38	25	15	67	39
jaja (mil. komada)	1636	1493	1355	91	83
vuna (t)	3426	2738	2372	80	69
med (t)	2560	1870	3274	73	128

Izvor: RZS Statistički godišnjaci za odgovarajuće godine

*Finansijsko tržište u Srbiji nedovoljno je prilagođeno potrebama poljoprivrede, a za mala i srednja gazdinstva (koja dominiraju u posedovnoj strukturi) pristup tržištu finansijskog kapitala je značajno otežan. Nerešeni imovinski odnosi, nedovoljna informisanost, nepo-*

voljni uslovi otplate, visok dohodovni rizik i drugi činioci, uslovaljavaju da je ovim gazdinstvima značajno uskraćen pristup kreditima ili da se teško odlučuju na zaduživanje. Nepostojanje regulatornog okvira bitno otežava aktivnosti nebankarskih mikrofinansijskih organizacija u Srbiji i onemogućava ulazak novih učesnika, čime se smanjuje ukupan raspoloživi obim sredstava ispod potreba i poskupljuje proces zaduživanja plaćanjem bankarskih provizija. Mikrokreditne organizacije u poljoprivredi mnogih zemalja dale su izvanredne rezultate u podsticanju rasta proizvodnje i diverzifikaciji prihoda gazdinstva, dok u Srbiji još uvek njihova uloga i značaj nisu prepoznate.

*Deficit vitalne radne snage u poljoprivredi Srbije može se u dogledno vreme javiti kao ozbiljan ograničavajući faktor njenog intenzivnijeg rasta, posebno ukoliko ne bude adekvatno praćen tehničko-tehološkim progresom. Uticaj negativnih demografskih trendova na promene u strukturi i intenzivnosti poljoprivredne proizvodnje posebno je izražen u istočnim delovima zemlje i planinskim područjima. Osim toga, evidentan je i nedostatak tehničko-teholoških znanja i veština poljoprivrednih proizvođača, kao i deficit menadžerskog kadra u svim segmentima proizvodnog lanca<sup>86</sup>.*

*Poljoprivredna proizvodnja u Srbiji u velikoj meri je zasnovana na iscrpljivanju (bogatih) prirodnih resursa i oslonjena na njih. Osim niske upotrebe mineralnog i organskog đubriiva, prirodni resursi ugroženi su neadekvatnim menadžmentom zemljišta, šuma i voda. Navodnjavane površine su još uvek među najnižim u Evropi a značajan deo površina zahteva meliorativne zahvate (pojava klizišta, erozije, zaslanjenost zemljišta). GLOBALGAP i HACCP primenjuje manji broj proizvođača (mahom oni koji su izvozno-orijentisani). Nečiste tehnologije, tehnološka nedisciplinina i neadekvatan menadžment otpada, široko su prisutni, nedovoljno sankcionisani i kontrolisani.*

*Unapređenje standarada kvaliteta i zdravstvene bezbednosti hrane odvija se sporo. Proces harmonizacije domaće regulative sa zahtevim standarda EU dovešće do gašenja dela kapaciteta prehrambene industrije (pre svega mikro i malih pogona u mlinsko-pekarскоj industrije, klanicama i pogonima za preradu mesa) koji neće moći da zadovolje norme vazane za upravljanje bezbednošću proizvoda, zaštite životne sredine i suzbijanje sive ekonomije. Važeća horizontalna i vertikalna regulativa u oblasti kvaliteta i bezbednosti hrene još nije u potpunosti harmonizovana sa standardima EU, o čemu upozorava i Progress Report EC za 2009. Mnogo složeniji problem jeste nizak nivo znanja kadra u inspekcijским službama, koji malo poznaju EU praksu, metode i procese kontrole. Ovaj problem se procenjuje kao jedan od ključnih deficita domaćih institucija. Navedeni razlozi usporavaju dobijanje izvoznih dozvola i brojeva za deo prehranebnе industrije, pa*

---

86 Projekat reforme poljoprivrede u tranziciji (STAR projekat) je projekat MPŠV, Međunarodne banke za obnovu i razvoj (Svetske banke) IBRD/WB i Globalnog fonda za životnu sredinu GEF. Ovaj projekat kombinuje izgradnju kapaciteta institucija, sticanje i širenje znanja i direktno ulaganje.

je izvoz prerađevina od mleka i svežeg i rashlađenog svinjskog mesa na EU tržište i dalje onemogućen.

## 2.2. VERTIKALNI LANAC - „FOOD CHAIN“

*Privatizacija prerađivačkih kapaciteta obavljena je na taj način da vertikalni lanac u proizvodnji hrane nije očuvan.* To je razlog čestih tržišnih poremećaja, pre svega cenovnih, što proizvođače izlaže velikom dohodovnom riziku. Osim toga, odsustvo stabilnih vertikalnih i horizontalnih veza u proizvodnom lancu usporava implementaciju standarda kvaliteta i dovodi do oscilacija u obimu i dinamici ponude.

*Domaće tržište žita i mesa još uvek nije dovoljno strukturirano i na njemu se pojavljuje veliki broj učesnika/posrednika različitog profila.* U cilju stabilizacije tržišta i stvaranja uslova za moderni menadžment viškova i zaliha usvojen je Zakon o javnim skladištima. Ovim zakonom omogućiće se proizvođačima skladištenje žita po povoljnijim uslovima nego do sada, kao i trgovanje robnim zapisima. Tržišni lanac u proizvodnji mesa je, međutim, posebno delikatan i složen problem, obzirom na neophodost poštovanja rigoroznih standarda u proizvodnji i prometu. Sadašnje stanje na tržištu je takvo da se najveći deo proizvodnje plasira na unutrašnjem, lokalnom tržištu (ne retko i sivim kanalima prometa). Tov stoke je još uvek nedovoljno specijalizovana i nestabilna proizvodnja, kojom se bavi veliki broj gazdinstva. Viškovi su mali i neredovni, nestandardnog kvaliteta, što u konačnom ishodu rezultira niskim kvalitetom mesa, otežava primenu standarda i smanjuje izveznu konkurentnost.

## 2.3. AGRARNA STRUKTURA SRBIJE

*Agrarna struktura u Srbiji menja se sporo - prevladava sitan posed, sa prosečnom veličinom manjom od 4ha obradivog zemljišta<sup>87</sup>.* Istraživanja pokazuju da broj gazdinstava koja uzimaju zemljište u zakup, kao i veličina zakupljenih površina rastu<sup>88</sup>. Razlog spore promene posedovne strukture i neaktivnog tržišta zemljišta je spora revitalizacija ostatka privrede, zbog koje se viškovi radne snage u drugim privrednim sektorima pomeraju ka

---

87 Analiza promene posedovne strukture i tržišta zemljištem otežana je usled nedostatka pouzdanih podataka. Naime, Popisom poljoprivrede, obuhvaćena su samo privatna, porodična gazdinstva, ne i poljoprivredna preduzeća, čija vlasnička i posedovna struktura nemaju redovnu evidenciju.

88 „Poljoprivreda“, poglavlje u: Studija o životnom standardu - Srbija 2002-2007; ur. Vukmanovic D., Rachel Smith Govoni, RZS, Svetska Banka, DFID, Beograd.

poljoprivredi<sup>89</sup>. Usled toga, izostao je dinamičniji transfer zemljišta, tehnologija i kapitala ka efikasnijim, većim korisnicima.

*Dualna (bimodalna) agrarna struktura uspostavljena je samo u severnom, poljoprivredno najrazvijenijem delu zemlje. Povećanje korišćenog zemljišta po gazdinstvu u ovom području odvija se, međutim, putem uzimanja zemljišta u zakup a ne kupoprodajom. To ukazuje da će se sadašnja agrarna struktura Vojvodine menjati, i da ona nije dugoročno i stabilno rešena. Osnovni uzrok koji usporava ovaj proces jeste nepovoljan privredni ambijent i nesiguran ekonomski položaj poljoprivrede, koji demotiviše proizvođače na velika i trajna ulaganja (kao što je kupovina zemljišta). U ovom momentu neizvesno je kako će se na promenu posedovne strukture odraziti obaveza koju je Srbija preuzela po osnovu SAA da će dopustiti stranim državljanima pravo vlasništva nad poljoprivrednim zemljištem<sup>90</sup>. Procene se kreću od toga da strani kapital neće biti zainteresovan za srpske oranice zbog neuređene agrarne politike i činjenice da Srbija nema mnogo državnog zemljišta<sup>91</sup>, do toga da se u Srbiji za malo novca mogu kupiti veliki zemljišni posedi u demografski ugroženim delovima Vojvodine (Banat).*

U srpskoj poljoprivredi preovladava sitan posed i visoka prirodna potrošnja, odnosno nizak nivo tržišnosti. Novija istraživanja pokazuju da oko 60% gazdinstava u Srbiji nema tržišnih viškova, ili su viškovi sporadični i zanemarljivi<sup>92</sup>. Niska robnost proizvodnje posledica je niskih prinosa i odsustva specijalizacije proizvodnje. Proizvodnja na velikom broju gazdinstava odvija se u formi autarkične, prirodne poljoprivrede. Otuda, socijalna komponenta još uvek ostaje jako prisutna determinanta opstanka srpskog poljoprivrednog gazdinstva, budući da iako ne obezbeđuje profit, poljoprivreda za više od polovinu gazdinstava znači izvor prehrambene sigurnosti. Rast tržišnosti može se očekivati tek sa ozbiljnijim tehničko-tehološkim unapređenjem i smanjenjem prikrivene nezaposlenosti.

---

89 Zaposlenost u poljoprivredi tokom tranzicije dinamično se smanjivala u Češkoj Republici, Mađarskoj i Estoniji, dok je u prvim tranzicionim godinama u nekim zemljama ona rasla (Rumunija) ili stagnirala (Bugarska). Ove promene povezuju se sklopom činioca kao što su nizak nivo ljudskog kapitala, otežan pristup finansijskom tržištu i tržištu fizičkog kapitala i dr. Povezanost zaposlenosti u drugim sektorima u ekonomijama u tranziciji usko je povezana sa perspektivama za opstanak gazdinstva.

90 Pitanje prava sticanja i uživanja svojine na nepokretnostima stranih pravnih i fizičkih lica uređeno je članovima 53. i 63. SAA. Članom 63. definiše da će u roku od četiri godine Srbija osigurati isti tretman za državljane EU kao i za svoje državljane u pogledu prava svojine. Međutim, u važećem Zakonu o poljoprivrednom zemljištu, stranim pravnim i fizičkim licima zabranjuje se kupovina. To znači da će u periodu od četiri godine od stupanja na snagu SSP-a ova odredba zakona morati da se uskladi sa SAA. Osim toga, članovi SAA koji regulišu ovu materiju nisu deo Prelaznog sporazuma, što znači da će realan rok za prilagođavanje biti duži (računajući period da zemlje EU ratifikuju SAA, pa počevši od tada teče rok od četiri godine).

91 Iskustvo novih zemalja članica (Rumunija npr.) pokazalo je da je stranim kapitalom privatizovano državno zemljište, koga Srbija nema puno i koje će verovatno biti predmet restitucije.

92 Cvejić S., Bavočić M., Petrović M., Bogdanov N., Vuković O. (2010): Socijalna uključenost u ruralnim oblastima Srbije, UNDP, Beograd pp.1-120.



U strukturi poljoprivredne proizvodnje Srbije biljna proizvodnja ima (pre)visoko učešće, koje se i dalje povećava (Tabela 2). Ovakvo stanje i trend odraz su ekstenzivne proizvodnje, u kojoj se ratarski proizvodi ne valorizuju kroz proizvodnju mesa, mleka i drugih proizvoda stočarstva. Veća zastupljenost stočarstva obezbeđuje: bolju valorizaciju radnih i proizvodnih potencijala; ostvarivanje veće dobiti (po grlu stoke, po hektaru i po zaposlenom); održavanje i poboljšanje plodnosti zemljišta i jačanje izvozne orijentacije agro-industrijske proizvodnje. Srpska poljoprivreda ostaje uskraćena za ove benefite, jer je stočni fond značajno opao (broj ženskih priplodnih grla smanjen je za oko 25% u odnosu na početak 1990-ih).

**Tabela 2. Učešće pojedinih proizvoda u ukupnoj vrednosti poljoprivredne proizvodnje (%)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Žita	34,2	31,9	23,8	33,7	34,4	29,2	25,0	33,8	34,2
Industrijsko bilje	4,7	5,7	5,6	6,1	6,5	7,1	6,9	6,9	6,7
Krmno bilje	7,8	8,4	7,3	7,9	7,2	5,7	4,9	4,8	4,6
Povrće	10,5	9,6	10,1	9,9	11,0	11,4	11,5	11,1	11,1
Voće	4,2	3,2	9,7	8,0	6,7	8,3	11,4	9,8	10,2
Grožđe	4,7	4,6	3,3	2,5	1,5	2,0	2,4	2,2	2,4
<b>Biljna proizvodnja</b>	<b>66,2</b>	<b>63,4</b>	<b>59,8</b>	<b>68,1</b>	<b>67,3</b>	<b>63,7</b>	<b>62,0</b>	<b>68,7</b>	<b>69,3</b>
Goveda	:	:	:	:	6,0	7,0	7,6	6,3	5,8
Svinje	:	:	:	:	12,5	13,7	14,0	10,8	11,0
Ovce i koze	:	:	:	:	2,0	2,1	2,1	1,7	1,7
Živina	:	:	:	:	2,0	2,1	2,6	2,4	2,5
Ostale životinje	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Mleko (kravlje i ovčije)	:	:	:	:	7,7	8,7	9,3	8,5	8,0
Jaja	:	:	:	:	2,3	2,5	2,1	1,6	1,5
Drugi životinjski proizvodi	:	:	:	:	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2
Stočarstvo	33,8	36,6	40,2	31,9	32,7	36,3	38,0	31,3	30,6
<b>Poljoprivreda ukupno</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Negativni trendovi u stočarstvu Srbije značajno su uticali da ukupna poljoprivredna proizvodnja zabeleži pad i pored pozitivnih tendencija koje postoje u biljnoj proizvodnji. Uzroci smanjenja stočarske proizvodnje leže, pre svega, u narušenim tržišnim odnosima u domaćem prehrambenom lancu, gubitku spoljnog tržišta, smanjenju kupovne moći stanovništva, nestabilnom sistemu finansiranja i podsticaja, neorganizovanom sistemu robnih rezervi (nepostojanje agencije za interventni otkup) i drugo.

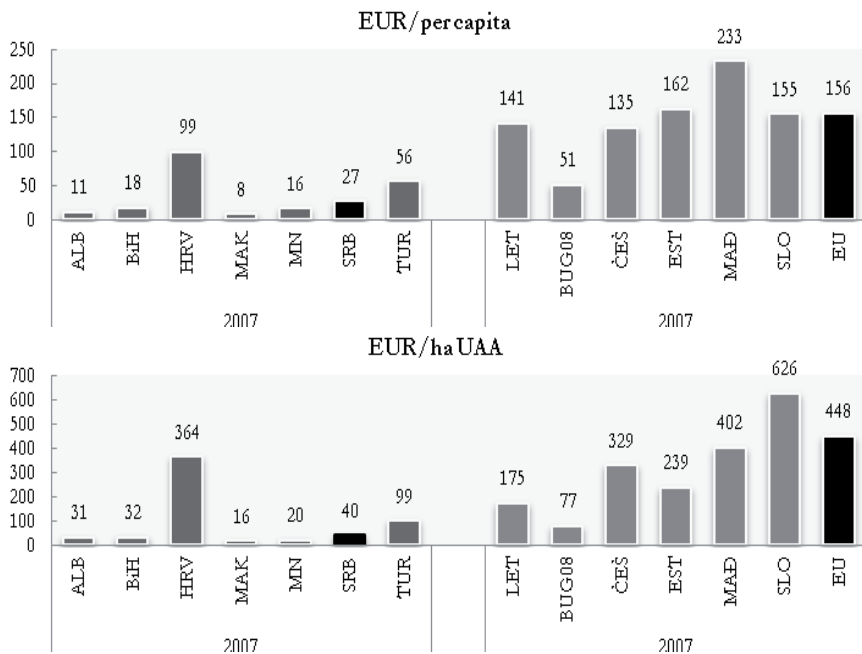
#### 2.4. AGRARANA POLITIKA I BUDŽETSKI TRANSFERI SEKTORU

Organizaciono, kadrovski i dokumentaciono analitičkim resursima kojima raspolažu, institucije vezane za agrar nisu u stanju da odgovore potrebama dinamičnijeg prilagođava-

nja sektora zahtevanim međunarodnim standardima i ubrzanom rastu. Razlozi tome se samo delimično mogu naći u neizvesnosti dinamike procesa priključenja Evropskoj uniji. Mnogo više ovakvom stanju doprinelo je odsustvo političke stabilnosti i česte promene menadžmentskih struktura u Ministarstvu poljoprivrede, šumarstava i vodoprivrede (MPŠV), odsustvo spremnosti da se prihvati odgovornost za radikalnije strukturne reforme koje reformski proces zahteva.

Ukupna sredstva za direktnu podršku poljoprivrednim proizvođačima u Srbiji znatno su niža u odnosu na okolne i druge zemlje potencijalne konkurente (Grafikon 3 i Grafikon 4). Sredstva koja se trenutno ulažu u poljoprivredu kroz Agrarni budžet, izvesno nisu dovoljna da Srbija održi svoju regionalnu konkurentnost u dužem vremenskom periodu. Iskustvo u trgovini poljoprivrednim proizvodima sa Hrvatskom ukazuje da kako ova zemlja napreduje u priključivanju EU, tako njen obim trgovine sa regionalnim partnerima van EU slabi (srpski deficit u trgovini poljoprivrednim proizvodima sa Hrvatskom raste).

**Grafikon 3. Budžetska podrška poljoprivredi**

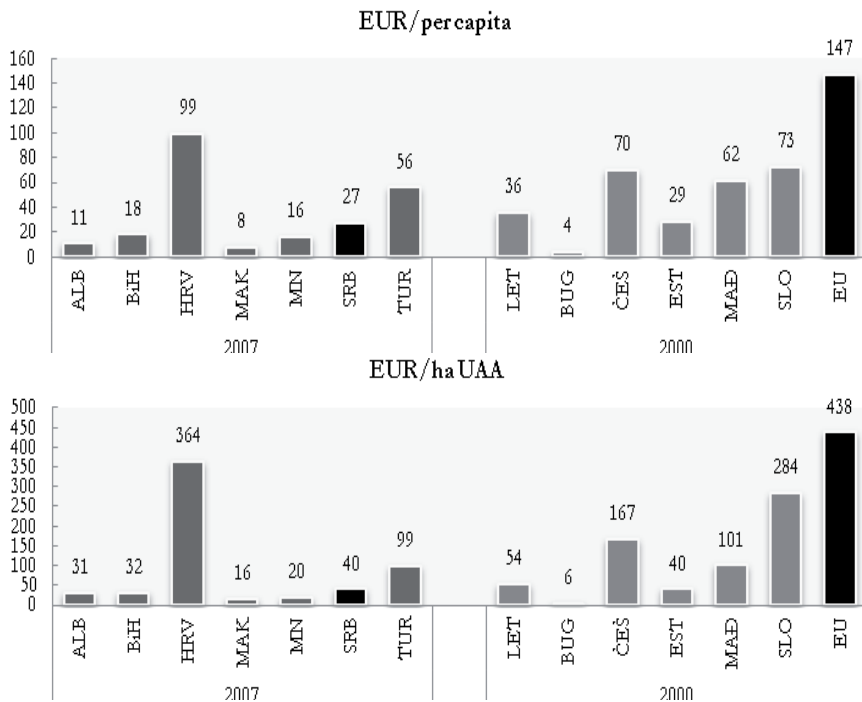


Napomena: UAA - average utilised agricultural area

*Iako su skokovite promene obima podrške za poljoprivredne proizvođače bile bolne, verovatno je još više problematično često i radikalno menjanje vrste i oblika plaćanja. Po pravilu,*

korisnici različitih vrsta podrške nisu isti proizvođači. To znači da smanjenje vrste plaćanja može rezultirati i u jakoj redistribuciji sredstava među proizvođačima. Nepredvidivost sistema podrške ne daje proizvođačima osećaj stabilnosti i sigurnosti, što je jedan od bitnih uslova stabilne proizvodnje i spremnosti proizvođača za investiranje.

**Grafikon 4. Budžetska podrška poljoprivredi  
(za nove zemlje članice EU prikazan period pre pristupanja)**



Osim dinamičnih promena u obimu i strukturi budžetskih podsticaja poljoprivredi, jednako traumatičan efekat imale su i promene šema finansiranja i korisnika budžetskih podsticaja. Počev od 2004. uveden je sistem registracije gazdinstava, koji se postepeno razvijao aregistracija postajala preduslov za korišćenje državne podrške. Uslovi za ostvarivanje ovog prava su se pooštivali, a odabrani kriterijumi bili sve selektivniji prema velikim proizvođačima. Osim toga, od 2009. godine uvedeno je novo ograničenje koje je predviđalo da registrovana gazdinstva moraju imati izmirena dugovanja prema Fondu penzijskog-i invalidskog-osiguranja za prethodnu godinu<sup>93</sup>. Uz to, ova obaveza je pooštrena u drugoj

93 Problem je što su uvođenjem ovakve klauzule gazdinstva bila primorana da regulišu i dugovanja iz prethodnog perioda, što u godini ekonomske krize većina njih nije mogla da podnese.

polovini 2009. smanjivanjem predviđenog iznosa regresa za inpute na 30%, gazdinstvima čiji je nosilac penzioner (stariji od 65 godina).

## 2.5. REGIONALNI ASPEKTI RELEVANTNI ZA SEKTOR

*Heterogeni prirodni uslovi, ekonomski i socijalni efekti poljoprivredne proizvodnje u različitim delovima Srbije, nisu dovoljno uvaženi u strateškim i programskim dokumentima vezanim za poljoprivredu, niti u šemama finansiranja podrške sektoru. Ovakav odnos doveo je do devastacije ruralnih oblasti, posebno u južnoj Srbiji, gde su stope ruralnog siromaštva, nezaposlenosti i prikrivene nezaposlenosti (pre)visoke, a kvalitet života ruralnog stanovništva nizak. I pored pokušaja uvođenja agrarne podrške po uzoru na LFA Direktivu, efekti ovakvih mera su ostali minorni i zahtevaju ozbiljnu reviziju i sveobuhvatniju društvenu i političku intervenciju.*

## 2.6. INTEGRACIJE

*Napredak integracija u Evropsku uniju u sektoru poljoprivrede odvija se sporo, karakteriše se brojnim odstupanjima od prakse EU i nedovoljnim uvažavanjem iskustava novih zemalja članica. Ovakve inkonzistentnosti primetne su na svim nivoima - od uspostavljanja institucionalnog i zakonodavnog okvira do inspekcijskog nadzora.*

Najveći izazov u pogledu realizacije mogućnosti za korišćenje sredstava evropske pomoći zemljama kandidatima za članstvo jeste formiranje novih institucija. U slučaju korišćenja sredstava IPARD-a to je Agencija za plaćanje, čijim je osnivanjem, kadrovskim popunjavanjem i struktuiranjem organizacione sheme prema zahtevanim standardima, Srbija poslednje dve godine zabeležila značajan napredak. Očekuje se da će Agencija za plaćanja biti akreditovana od strane EC do kraja 2011, te da će u međuvremenu biti uspostavljena i druga dva neophodna tela – Management Authority i Interministrarska grupa. Budući da su ove aktivnosti usko povezane sa drugim vladinim telima i agencijama, veći stepen saradnje i koordinacije među njima, olakšao bi Ministarstvu poljoprivrede napredak u ovom zahtevnom procesu.

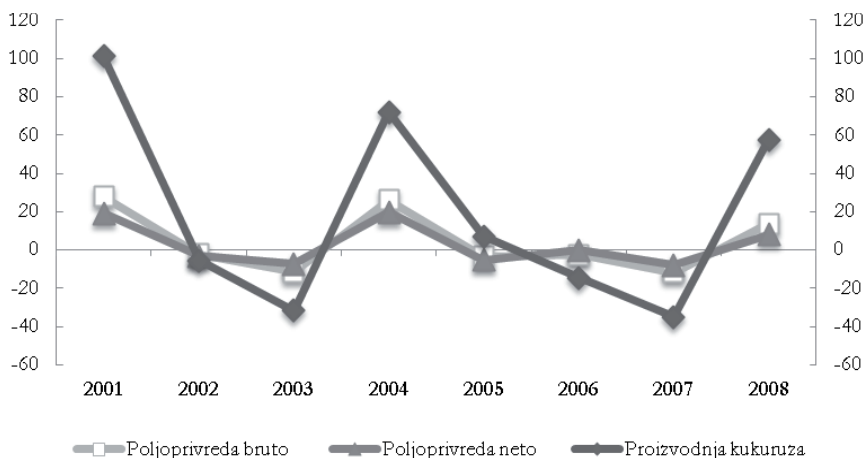
## 3. FORMULISANJE NOVE RAZVOJNE STRATEGIJE I POLITIKE

### 3.1. PROJEKTOVANI CILJEVI

Prema *Postkriznom modelu ekonomskog rasta Srbije za period 2011-2020. godina*, očekivani/projektovani rast poljoprivredne proizvodnje u Srbiji do 2020. godine prosečno je 3,4% godišnje. Ova stopa rasta odnosi se na rast **neto** vrednosti poljoprivredne proizvodnje. Tokom perioda 2000-2009, neto vrednost poljoprivredne proizvodnje rasla je

po prosečnoj godišnjoj stopi od 1,3%, a bruto vrednost poljoprivrede po stopi od 1,9%. Razliku između bruto i neto vrednosti poljoprivredne proizvodnje (prema metodologiji obračuna koju primenjuje RZS) predstavlja vrednost proizvodnje stočne hrane. Tokom protekle decenije proizvodnja stočne hrane, pre svega kukuruza kao najvažnijeg proizvoda, značajno je varirala, što je doprinelo velikim oscilacijama indeksa rasta i bruto i neto vrednosti poljoprivrede (Grafikon 5).

**Grafikon 5. Indeks proizvodnje kukuruza (000 t), indeks bruto i neto vrednosti poljoprivredne proizvodnje u Srbiji 2001-2008**



Ostvarivanje projektovanog obima proizvodnje moguće je postići:

- Dinamičnijim rastom vrednosti biljne proizvodnje, koja je u periodu 2000-2008 rasla po prosečnoj stopi od 4,6%.
- Restruktuiranjem poljoprivredne proizvodnje u korist povećanja udela stočarstva u ukupnoj vrednosti. Stočarstvo je u 2008. godini činilo samo 1/3 bruto vrednosti poljoprivrede, a tokom 2000-2008. vrednost stočarske proizvodnje opadala je po prosečnoj stopi od -1,4%.

### 3.1.1. PROMENE U OBIMU I STRUKTURI BILJNE PROIZVODNJE I PREDLOG MERA

U srednjoročnom periodu, do 2015. godine (pod pretpostavkom stagnacije stočarske proizvodnje na nivou od 2008. godine), moguće je ostvariti rast vrednosti poljoprivredne proizvodnje od 20-25%. Da bi se planirani rast dostigao, potrebno je:

- *Povećanje prinosa, pre svega prinosa pšenice i kukuruza.* Neophodno povećanje prinosa žita je 30% u odnosu na prosek 2000-2008. godina (što je sa druge strane samo 10% više u odnosu na prinose ostvarene u 2008. godini). Ostvarivanje ovolikog po-

većanja prinosa žita potrebno je ne samo zbog neophodnosti ubrzanja rasta poljoprivredne proizvodnje, već i zbog smanjenja razlike u produktivnosti u odnosu na susedne zemlje konkurentne (Mađarsku i Hrvatsku). Rast prinosa žita realno je očekivati na području Vojvodine, u Podunavlju i Mačvi, gde su posedi veći i gde je moguća primena savremene mehanizacije. U ovim područjima skoncentrisan je najveći deo tržišne proizvodnje (preko 80%), dok se u ostatku Srbije žita proizvode za naturalne potrebe i gazdinstva nemaju dovoljno prostora za specijalizaciju i rast produktivnosti. Povećanje prinosa žita moguće je postići poštovanjem punih zahteva agrotehnike i poštovanjem optimalnih agrotehničkih rokova, čime bi genetski potencijal semena bio iskorišćen u većoj meri nego sada; boljim prilagođavanjem sortimenta klimatskim usevima i stvaranjem stabilnijih tržišnih uslova (podrška skladištenju).

- *Stabilizacija prinosa i rast površina industrijskog bilja.* Prinosi industrijskog bilja koje Srbija ostvaruje u ovom momentu na nivou su evropskih zemalja (osim kod uljane repice), pa je u periodu do 2015. godine realnije očekivati skromniji rast prinosa ove grupe useva (maksimalno 10-15%) nego kod žita (Anexi). U narednih pet godina u sektoru industrijskog bilja realno je očekivati: rast proizvodnje soje, kao useva velikog potencijala za različite namene; rast zasejanih površina pod uljanom repicom; povećanje broja proizvođača i rast površina po gazdinstvu, posebno u proizvodnji uljane repice koja je još uvek malo zastupljena u proizvodnoj strukturi porodičnih gazdinstava.
- Rast prinosa povrća i voća koji su takođe u velikom zaostatku u odnosu na razvijene evropske poljoprivrede. Izuzimajući krompir, ovi usevi pojedinačno malo utiču na promenu vrednosti poljoprivredne proizvodnje<sup>94</sup>. Osim toga, proizvodnja povrća i voća osetljivije su na tržišne poremećaje, promene standarda potrošača, vremenske prilike, pa se ne može očekivati da znatnije doprinesu stabilizaciji i porastu vrednosti poljoprivredne proizvodnje u periodu do 2015. godine. Međutim, u desetogodišnjem periodu očekuje se da i voće i povrće povećaju svoj udeo u vrednosti poljoprivredne proizvodnje, na poželjnih oko 13-15%.

Proizvodnja voća takođe ima veliki potencijal za dalji rast (pozitivni trendovi i sada postoje), pre svega u domenu rasta: proizvodnje voća kontrolisanog kvaliteta (od kontrole zemljišta do primene svih agrotehničkih mera), integralne proizvodnje (gde se jasno propisuju pravila primene agrotehničkih mera za određeni region i vrstu) i organske proizvodnje voća.

- Inoviranjem proizvodne strukture, posebno u delu proizvodnje industrijskog bilja, krmnog bilja i povrća (porast zastupljenosti energetskih useva, veća raznovrsnost proizvodnje povrća i krmnog bilja). Ove promene bi zahtevale izmenu setvene strukture na račun smanjenja površina pod žitima, ali bi s obzirom na visoku vrednost industrijskih useva, kumulativni efekat na rast vrednosti poljoprivredne proizvodnje u Srbiji bio pozitivan.

94 Prema nekim procenama, samo primena kvalitetnog deklarisanog semena u proizvodnji konzumnog krompira, bez promene tehnologije proizvodnje, navodnjavanja i sl., doprinela bi rastu prinosa za oko 100%.

### 3.1.2. Promene u obimu i strukturi stočarske proizvodnje

Sa aspekta strukturnog unapređenja poljoprivrede i prehrambenog sektora, ovakav scenario rasta vrednosti poljoprivredne proizvodnje nije poželjan, ukoliko nije paralelno praćen dinamičnijom stopom rasta stočarstva i porastom njegovog udela u vrednosti poljoprivredne proizvodnje. Strukturno unapređenje agrarnog sektora, rast produktivnosti i konkurentnosti poljoprivrede, ne mogu se ostvariti bez većeg stepena valorizacije biljne proizvodnje kroz stočarske proizvode. U suprotnom, Srbija će i nadalje ostati proizvođač i izvoznik jeftinih i niskokvalitetnih poljoprivrednih sirovina. Da bi se projektovani rast poljoprivredne proizvodnje **ostvario i održao**, potrebno je:

*Zaustaviti dalji pad proizvodnje mesa svih vrsta*<sup>95</sup> Osnovni preduslov stabilizacije proizvodnje mesa je stabilizacija tržišta i stvaranje mogućnosti za veći izvoz, što podrazumeva punu primenu svih standarda i dobijanje izvoznih brojeva za veći broj objekata i širi asortiman proizvoda. Jedna od osnovnih karakteristika domaćeg tržišta jeste velika cenovna i proizvodna cikličnost u proizvodnji mesa, koje se javljaju kao posledica neizgrađenih tržišnih lanaca i odsustva prakse dugoročnog ugovaranjaprizvodnje.

*Dinamizirati blagi pozitivan trend proizvodnje mleka.* Od stočarskih proizvoda koji bi mogli da imaju uticaja na rast vrednosti poljoprivredne proizvodnje, jedino mleko ima blagi trend povećanja tokom 2000-ih i učestvuje u vrednosti poljoprivredne proizvodnje sa oko 8%<sup>96</sup>. Pri tome, ovaj rast je doveo do povratka na nivo proizvodnje iz predtranzicionog perioda, ali ne i povećanja u odnosu na stanje 1980-1989. Rast proizvodnje mleka uslovljen je generalnim položajem govedarske proizvodnje, što podrazumeva i proizvodnju mesa (teladi/tov). Veliko ograničenje u ovom momentu su nedovoljno unapređen rasni sastav, visoki troškovi stočne hrane (nedovoljna iskorišćenost prirodnih livada i pašnjaka, niski prinosi i nedovoljno raznovrsna proizvodnja krmnog bilja), niska mlečnost, nedovoljna konkurentnost na spoljnom tržištu. Iznad svega, nesigurno tržište diktirano monopolskim položajem mlekara i neizgrađenim partnerskim odnosima sa proizvođačima (loš model privatizacije, nepostojanje zadruga i udruženja), osnovno je ograničenje ekspanzivnijeg rasta proizvodnje mleka i veće zastupljenosti u izvozu. Proizvodnja mleka se snižavanjem troškova i rastom mlečnosti mora učiniti mnogo konkurentnijom na domaćem i regionalnom tržištu, jer će liberalizacija izvesno imati vrlo snažan efekat na domaću proizvodnju.

Održati pozitivne trendove u živinarstvu i ovčarstvu koji su započeli sredinom 2000-ih. Rast proizvodnje živinskog i ovčijeg mesa ne može doprineti strukturnom unapređenju

95 Proizvodnja mesa niža je u odnosu na prosek 1980-1989, i to goveđeg za 30%, svinjskog za 5%, živinskog za 33%.

96 Uz mleko, rast beleže i proizvodnja meda i vune, ali je njihov udeo u vrednosti zanemarljiv - zajedno čine manje od 0,2% vrednosti.

poljoprivrede i stočarstva zbog niske vrednosti i malog obima proizvodnje (ova dva podsektora zajedno učestvuju sa manje od 4,5% u ukupnoj vrednosti poljoprivrede). Međutim, oba podsektora imaju vrlo stabilno tržište (živalsko meso na domćem, a ovčije i u izvozu), pa održavanje njihovog pozitivnog trenda u dužem periodu može doneti značajnije promene.

Obezbediti uslove za rast standarda potrošača, odnosno - domaće potrošnje i izvoza. Veće učešće stočarstva visoko je zavisno od rasta domaće tražnje i mogućnosti izvoza. Iako nepotpuni i nedovoljno standardizovani, podaci ukazuju da je nivo potrošnje mesa i mleka i njihovih prerađevina u Srbiji izuzetno nizak. Mogućnosti izvoza još uvek su značajno limitirane nekarinskim barijerama i ograničene na okolna tržišta.

### **3.2. PREDLOG MERA I AKTIVNOSTI ZA PODRŠKU RASTU POLJOPRIVREDNE PROIZVODNJE**

Ubrzavanju tehničko-tehnološkog progresa doprinele bi sledeće mere i aktivnosti:

#### **1. Povećanje ukupne podrške proizvođačima i širenje liste potencijalnih korisnika** - Predlozi se mogu grupisati u tri smera intervencije:

- Direktna plaćanja koja trenutno iznose 14.000 dinara po hektaru a znatno su niža od onih koja postoje u konkurentskim zemljama, pa se njihovo povećanje mora predvideti, posebno u uslovima nestabilnosti domaće valute i cenovnih dispariteta.
- Uvođenje sistema direktnih plaćanja u stočarskoj proizvodnji (posebno u tovu junadi). Nedostatak podrške ovim vidovima proizvodnje rezultiraće daljim smanjenjem broja grla, s obzirom da nijedna finansijska institucija, uključujući i Fond za razvoj ne podržava ovaj vid proizvodnje. Usled toga, Srbija ne samo da neće iskoristiti potencijal za izvoz na tržište EU, već će i leaderska pozicija u regionu u proizvodnji mleka biti ugrožena. Konačno, veliki broj proizvođača iz brdsko-planinskih područja bogatih prirodnim izvorima stočne hrane, ostaje tako uskraćen za mogućnost da svoje komparativne prednosti bolje iskoristi.
- Proširenje liste korisnika koja trenutno obuhvata samo čisto poljoprivredna gazdinstva čiji član plaća osiguranje Fondu PIO poljoprivrednika, što je suprotno evropskoj praksi i interesima sektora<sup>97</sup>. Ukoliko se mešovitim gazdinstvima uskrati ova subvencija, perspektiva je da će im u srednjoročnom periodu biti smanjena konkurentnost, prinosi, tehničko-tehnološki napredak. To je i sa socijalnog i ekonomskog aspekta neprihvatljivo, jer su mešovita gazdinstva najvitalniji i najprogresivniji deo agrarne strukture. Argument da je isključivanje mešo-

---

97 Prema nezvaničnim podacima regresije za inpute u 2008. koristilo je samo oko 80 hiljada gazdinstava, što je oko 12% ukupnog broja gazdinstava ili 17% registrovanih gazdinstava u Srbiji. Procenjuje se da je njihova registrovana površina oko 750 hiljada hektara, što implicira da je podrškom bila obuhvaćena samo četvrtina oraničnih površina.



viti i gazdinstava preko 100 ha iz sistema podrške neophodno zbog nedostatka budžetskih sredstava - neprihvatljivo je. Shema finansiranja koja bi se mogla primeniti jeste **da se limitira maksimalno mogući iznos podrške po gazdinstvu**. Na taj način podrška bi bila mnogo transparentnija i ravnomernije raspoređena. Postojeći sistem dopušta manipulacije tako što se gazdinstva preko 100 ha fiktivno dele na veći broj vlasnika, čime stiču pravo na ostvarivanje mnogo veće podrške nego što bi bio slučaj da je ona vezana i limitirana za gazdinstvo kao celinu. Postojeći sistem samim tim negativno deluje na uspostavljanje transparentnog tržišta zemljištem, vlasničkih knjiga i slično.

2. **Podrška investicijama u mehanizaciju, opremu i objekte** je mera koja se sprovodi već šest godina, ali sa jako velikim regionalnim razlikama u povlačenju sredstava za ove namene. Najveći deo sredstava (u 2010. godini preko 90%) za kupovinu mehanizacije plasira se u Vojvodini, dok poljoprivrednici iz Centralne Srbije ova sredstva gotovo i ne koriste. **Mala gazdinstva sa usitnjenim parcelama (Centralna Srbija) nemaju jednake potrebe za mehanizacijom niti kreditnu sposobnost kao vojvođanska gazdinstva, što u srpskoj agrarnoj politici uopšte nije uvaženo kroz sistem podsticaja. Otuda, ovaj vid podrške za gazdinstva u Centralnoj Srbiji za njih nije dovoljno atraktivan i ne doprinosi poboljšanju mehaničke opremljenosti.** Visina subvencija za kredite za mehanizaciju i opremu mora da uvaži i veličinu gazdinstva, pri čemu bi se **više podsticala mala gazdinstva i ona koja udruženo kupuju mehanizaciju.**
3. Na rast investicija malih gazdinstava u mehanizaciju i opremu povoljno bi delovalo **otvaranje mikrokreditnih organizacija koje se bave finansiranjem poljoprivrede**, a u Srbiji još uvek ne postoje (iz nepoznatih razloga). **Razvoj mikrofinansijskih institucija doprineo bi rastu investicija, diverzifikaciji aktivnosti, dohotka, povećanju zaposlenosti i ostalih ekonomskih performansi gazdinstva. Predlaže se:**
  - **Uspostavljanje adekvatnog regulatornog okvira, uključujući monitoring - izmenom Zakona o bankama** predvideti proširenje dijapazona davanja kredita/plasmana sredstava na nebankarske institucije.
  - Usvajanje **Zakona o mikrokreditnim organizacijama.**
  - **Promocija mikrokreditiranja, povećanje vidljivosti i razumevanja mikrofinansiranja među poljoprivrednicima.**
4. **Investicije u zemljišnu infrastrukturu** su skup zahvat koji zbog dugogodišnje zanemarenosti zahteva velika sredstva. U ovom domenu predlažu se sledeće mere i aktivnosti:
  - U Centralnoj Srbiji podrška izgradnji mikroakumulacija (koje su najprimerenije rešenje za navodnjavanje u ovom delu Srbije); u Vojvodini održavanje kanala D-T-D u tehničkom pogledu (čišćenje, popravka) i u pogledu kvaliteta vode (prevelika zagađenost vode koja se koristi za zalivanje).

- Pošumljavanje i drugi vidovi zaštite od poplava i erozija (izgradnja potpornih zidova, nasipa, hidrotehničkih konstrukcija).
- Izgradnja dalekovoda i postrojenja za snabdevanje električnom energijom iz alternativnih izvora, kako bi se smanjila upotreba nafte i zagađenja koja nastaju usled njene primene.
- Nastavak i intenziviranje komasacije zemljišta na području Centralne Srbije.-

Ovi zahvati zahtevaju koordinirane akcije većeg broja državnih institucija i lokalne samouprave. S obzirom na štete koje nastaju od nekontrolisanog dejstva voda i smanjene prihode kao posledica suše, investicije u zemljišnu infrastrukturu i menadžment zemljišta i voda neophodne su i hitno ih je potrebno intenzivirati. U Vojvodini se deo sredstava za ove namene obezbeđuje sredstvima vlasnika zemljišta (oko 10 evra po ha, što znači godišnji priliv od oko 16,5 miliona evra). Sama nabavka opreme i zamena postojećih sistema savremenijim, posebno na manjim posedima/parcelama mora se subvencionisati u okviru postojećih sistema subvencionisanih kredita.

**5. Transfer znanja, novih tehnologija i primena standarda** zahteva duži rok i kontinuiran proces aktivne saradnje naučnih i savetodavnih institucija sa proizvođačima, njihovim udruženjima i prerađivačima. Mala i srednja gazdinstva teško dolaze do ovih informacija i nemaju mogućnost da finansiraju savetodavne usluge (u mnogim slučajevima ne prepoznaju ni potrebu za tim). Deo aktivnosti na promociji i implementaciji standarda preuzimaju prerađivači, zbog obaveze poštovanja sledljivosti proizvoda. S druge strane, deo aktivnosti finansira se budžetskim i sredstvima kredita Svetske Banke. Jako je važno da se tokom trajanja STAR projekta formira efikasan mehanizam koji bi postao održiv i nakon njegovog završetka. Edukacija proizvođača može se forsirati i **uslovljavanjem državne podrške brojem kurseva, treninga koje su proizvođači pohađali**, što je praksa koju primenjuju mnoge zemlje. Takođe, posebne pogodnosti mogu se predvideti za registrovana gazdinstva čiji vlasnici imaju formalno poljoprivredno i slično obrazovanje. Država jedan deo aktivnosti savetodavnog sektora mora finansirati zbog svojih potreba, ali se **proizvođači i njihove asocijacije moraju pripremiti da ovu vrstu usluga kofinansiraju**. U institucionalnom pogledu transfer znanja i tehnologija potrebno je podržati:

- Pripremom zakonskog okvira za definisanje učesnika i vrste poslova koje bi trebalo da obavljaju savetodavni servisi.
- Jasnim razgraničenjem poslova koji obavljaju savetodavne i stručne službe, kao i poslova iz delokruga rada udruženja građana i ostalih potencijalnih učesnika.
- Uključenjem naučnih institucija u procese licenciranja savetodavaca.
- Postavljanje jasnih indikatora za merenje efikasnosti rada savetodavnih servisa na terenu.
- Postavljanjem uslova finansiranja pri sprovođenju mera bez diskriminacije po pitanju vlasničkog i pravnog statusa savetodavnog servisa.

**6. Stabilizacija tržišta i smanjenje sive ekonomije** - osnovni uzroci nestabilnog tržišta jesu odsustvo ugovaranja proizvodnje ili nepoštovanje preuzetih obaveza od strane otkupljivača, monopoli, neefikasan sistem tržišnih rezervi, nedovoljni (i regionalno neprilagođeni skladišni kapaciteti) i nefunkcionalno tržište robnih zapisa. U tom smislu predlažu se dve vrste aktivnosti:

- Neophodna je **rigoroznija kontrola (finansijska i tržišna) i efikasnije sankcionisanje privrednih subjekata koji posluju u prometu poljoprivrednim proizvodima**.
- Sistem javnih skladišta i robnih zapisa aktiviran je krajem 2009. godine, kada je i osnovan Kompenzacioni fond. Potrebno je najmanje dve godine da sistem zaživi i postane operativan. Sva neophodna **prilagođavanja i izmene za kojima se ukaže potreba izvršiti u što kraćem roku** kako bi proizvođači stekli poverenje i naviku da ovaj model tržišnog poslovanja koriste. U suprotnom, ako izgube poverenje, teško će se ponovo odlučiti da koriste ovaj model što bi bila velika i dugoročna šteta.
- Sistem javnih skladišta i robnih zapisa trenutno je uspostavljen za mali broj proizvoda (žita i uljarice), ali ne i za voće, meso i slično. Javna skladišta su po pravilu model trgovine žitima i industrijskim biljem, tako da se za druge proizvode mora tražiti rešenje kroz druge modele tržišnih intervencija (agencija za interventni otkup) i udruživanje. Pored toga, sistem javnih skladišta, kako je sada organizovan, ne nudi nikakvo rešenje/opciju za poboljšanje poslovanja proizvođača iz Centralne Srbije čiji proizvodi nisu obuhvaćeni ovim vidom manipulisanja viškovima.

**7. Podrška zadrugama i udruženjima proizvođača** - Revitalizacija zadruga, kao najpodesnijeg modela za prevazilaženje razvojnih ograničenja malih gazdinstava koja dominiraju u srpskoj poljoprivredi, model je koji bi doprineo uspostavljanju stabilnijeg tržišta i smanjenju poslovnog rizika za proizvođače i efikasnijoj primeni standarda. Predlaže se:

- Regulisanje institucionalnog okvira – novi Zakon o zadrugama, koji bi regulisao status imovine zadruga u likvidaciji i ugašenih zadruga;
- Redefinisanje statusa krovne institucije – u ovom momentu Zadružni savez je deo Privredne komore, i funkcioniše preko sistema regionalnih kancelarija. Sistem finansiranja Saveza i regionalnih kancelarija nije efikasan, i ove institucije su operativno mnogo udaljene od seoskih zadruga.
- Kofinansirati aktivnosti zadruga na promociji i uvođenju standarda kvaliteta, zajedničke nastupe na tržištu, zajedničke investicije.

**8. Uvođenje standarda HACCP, ISO 22000, ISO 14000, Global GAP, a od 2009. i sertifikacija** prema verskim standardima u proizvodnji hrane kao što su „košer“ i „halal“, kao i GHOST standardima (za rusko tržište), podstiče se sredstvima Ministarstva poljoprivrede, SIEPE, Privredne komore. Ove aktivnosti treba i nadalje podržavati koordiniranim programima, s posebnim olakšicama za kompanije koje u svom lancu

snabdevanja prioritet daju proizvođačima koji implementiraju standarde vezane za primarnu poljoprivrednu proizvodnju.

- 9. Aktiviranje tržišta zemljišta** - Podrška ranom penzionisanju poljoprivrednika - s obzirom na neuređenost sistema penzionog osiguranja zemljoradnika u Srbiji, primena evropskog modela finansiranja ranog penzionisanja nije realna, ali bi se mogla korigovati, kako bi se ubrzao prenos zemljišta na mlađe proizvođače. Ova šema finansiranja mogla bi da podrazumeva jednokratnu isplatu vlasnicima starijim od određene starosne granice, **subvencije/stimulansa za prodaju zemljišta mlađim poljoprivrednicima**. Ovakav podsticaj primenjivan je 2003. („besplatan treći hektar“), ali je napuštena zbog zloupotreba (promet zemlje među članovima gazdinstva). I pored toga, ova mera je doprinela uređenju zemljišnih knjiga, stabilizaciji cene zemljišta i ima niz drugih pogodnosti na dugi rok. Opcije koje se takođe mogu razmatrati vezane su za davanje **gazdinstva na lizing uz subvenciju države**, što je usko povezano sa početkom rada mikrokreditnih institucija u poljoprivredi. Ona bi naročito bila preporučljiva za gazdinstva u područjima ugroženim depopulacijom, kako bi se sprečila dalja degradacija zemljišta i porast neobrađenih površina. Procenjuje se da je za potpunu primenu modela Evropske unije potreban dug period (desetak godina), ali se korigovani, ovde predloženi model, može uvesti u kratkom roku.

Institucionalne promene u sektoru moraju se odvijati u nekoliko dimenzija:

Agrarnoj politici Srbije hitno su potrebne temeljite reforme u svim njenim elementima. Potrebna je celovita reforma sistema podrške, koji se mora staviti u moderan i stabilan implementacioni okvir. Višegodišnji planski dokumenti, visoko kompatibilni sa rešenjima EU, moraju se **usvojiti i sprovesti**, kako bi se smanjili netransparentnost, nepouzadost i diskriminatorni odnos prema različitim tipovima proizvođača.

Izgradnja i reformisanje institucija, u okviru čega je potrebno preduzeti sledeće mere:

- Akreditovati Upravu za agrarna plaćanja, uspostaviti Management Authority i Interministarsku grupu, kao i druge strukture i tela; proces završiti do sticanja statusa kandidata, kako bi zemlja bila potpuno spremna da predpristupne fondove odmah koristi.
- Permanentna edukacija kadra, posebno u oblasti koju zahteva integracija u EU. Ova edukacija odnosi se pre svega na: pripremu kadra za preuzimanje modela politike-EU, jačanje analitičkih kapaciteta za programiranje i analizu agrarne politike, kreiranje transparentnih procedura za odabir korisnika i kontrolu sprovedenih mera.
- Akreditacija sistema nacionalnih laboratorija za kontrolu hrane i sertifikacije u lancu bezbednosti hrane; edukacija kadra inspeksijskih službi.
- Puna i efikasna primena sistema integrisanog upravljanja granicama.
- Uređenje katastarske evidencije, registra gazdinstava, FADN, sprovođenje Popisa poljoprivrede.

Priprema i usvajanje seta zakona i podzakonskih akata usklađenih sa *acquis communautaire*; ovim zakonima dati prioritet u skupštinskim procedurama.

Izrada i usvajanje nacionalnih strateških dokumenata: Strategije razvoja poljoprivrede i ruralnih područja, Nacionalnog programa razvoja poljoprivrede i Nacionalnog programa ruralnog razvoja (strukturno usaglašenih sa pravilima IPARD programa), koji će predvideti mere podrške za plansko razdoblje do 2015. godine.

Donatorska podrška za jačanje kadrovskog potencijala lokalnih samouprava za izradu regionalnih razvojnih strategija, jačanje preduzetničkog potencijala lokalne samouprave, jačanje saradnje sa poslovnim sektorom i proizvođačima. Ova sredstva biće obezbeđena iz IPA fonda, predviđenog za LEADER program (procenjuje se da će projekat koštati oko dva miliona evra).

#### 4. FINANSIJSKI OKVIR - RIZICI, OGRANIČENJA

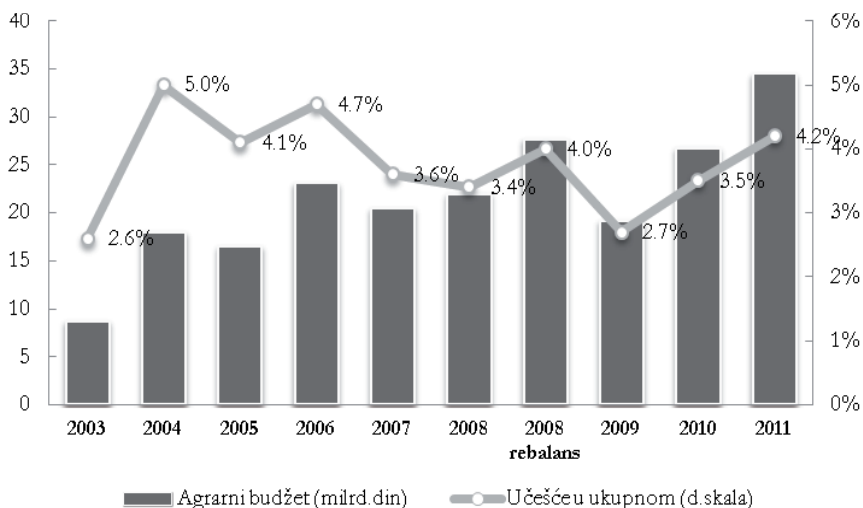
Predviđeni model rasta insistira na visokim stopama rasta poljoprivrede, koje je nemoguće dostići bez ubrzanog rasta produktivnosti, paralelno sa restrukturiranjem sektora. Restruktuiranje mora ići u pravcu promene posedovne strukture i aktivacije tržišta zemljišta, jednako kao i u smeru rasta zastupljenosti stočarstva i povrtarsko-voćarske proizvodnje u ukupnoj vrednosti poljoprivrede. Ove promene zahtevaju **velika ulaganja u sektor i stabilnu politiku.**

Ispunjavanje prvog preduslova zavisice od budžetskih priliva, ali i **postizanja šireg konsenzusa o neophodnosti povećanja podrške poljoprivredi.** Iskustva drugih zemalja u tranziciji pokazuju da je poljoprivreda predugo ostajala na margini tranzicionih problema i prioriteta i da sektor nije beležio progres sve dok poljoprivreda nije stavljena u sam vrh nacionalnih prioriteta. U Srbiji nema vidljivih dokaza (osim deklarativnih) da se sektor tako tretira. **Visina budžetskih podsticaja mora rasti, i to ne samo zbog dostizanja projektovanog rasta, nego i radi održavanja konkurentnosti na regionalom tržištu, koja će svakako bivati ugrožena napretkom zemalja Zapadnog Balkana ka Evropskoj uniji.**

Nacionalni program poljoprivrede Srbije za period 2009-2011 godina predvideo je rast Agrarnog budžeta i njegovog udela u ukupnom budžetu Srbije (sa 2,7% u 2009. godini na 4,2% u 2011. godini) (Grafikon 6). Ova projekcija sačinjena je pod pretpostavkom da Srbija u međuvremenu (tokom 2010. godine) postane zemlja kandidat i počne da korisit IPARD sredstva, kao i uz uslov da se dostigne projektovani rast BDP-a predviđen Memorandumom o budžetu. Ni jedan od ta dva uslova nije ispunjen. Sticanjem statusa kandidata Srbija će biti u prilici da koristi sredstava pete IPA komponente (namenjene

ruralnom razvoju), čime će biti dodatno obezbeđeno između 27 (najlošiji scenario) i 65 (povoljan scenario) miliona evra godišnje. **Ovde je posebno potrebno apostrofirati da model podrške EU u predpristupnom periodu podrazumeva povraćaj uložениh sredstava, a ne kofinansiranje (kao što je bio slučaj sa SAPARD-om). U tom kontekstu, postavlja se pitanje mase sredstava koje će srpski proizvođači moći da investiraju (i da im se kasnije deo toga vrati iz fondova EU), ako je njihovo poslovanje na granici rentabilnosti i većina nema značajniju akumulaciju. Stoga se postavlja pitanje mase sredstava koje će srpski proizvođači moći da investiraju, ako je njihovo poslovanje na granici rentabilnosti i većina nema značajniju akumulaciju.** Indikativna procena sredstava IPARD programa prema osama podrške predstavljena je Tabelom 398.

**Grafikon 6. Ostvareni i planirani nivo Agrarnog budžeta i njegovo učešće u ukupnom budžetu**



Izvor: <http://www.minpolj.gov.rs/download/nacionalniProgram.pdf>

U periodu 2004-2008. godina podrška poljoprivredi iz Agrarnog budžeta iznosila je između 150,4 miliona evra u 2005. godini i 278,0 miliona evra u 2008. godini (Bogdanov N. at all 2009). Ovde nisu obuhvaćena sredstva pokrajinskog budžeta (koji se procenjuje na oko 15-20 miliona evra) i opštinskih budžeta za koje ne postoje adekvatne evidencije utrošenih sredstava. Izvesno je da u postojećim ekonomskim prilikama Srbija nema

98 Budući da Srbija kasni sa sticanjem statusa kandidata i da sredstva koja su ovde predviđena nisu povučena iz fondova EU u planiranom iznosu, ova Tabela može služiti samo kao indikativni okvir za koje namene bi ona mogla biti utrošena.

mogućnosti da svoje subvencije poljoprivredi (izražene u odnosu na broj stanovnika ili po ha površine) podigne na nivo okolnih konkurentskih zemalja. To bi zahtevalo višestruko veća sredstva od sadašnjih. Objektivne potrebe sektora daleko su veće od sadašnjih izdvajanja i procenjuje se da bi neophodno bilo da se sredstva za poljoprivredu udvostruče u odnosu na sadašnja i dostignu iznos od 450-500 miliona evra (nacionalnih sredstava) do 2015, kako bi se usporio tehničko-tehnološki zastoj u odnosu na zemlje EU, konkurente iz regiona.

**Tabela 3. Indikativna raspodela/presek po pojedinačnim merama za period 2008-2013.**

	Ukupna javna pomoć EUR (2)	Privatni doprinos EUR (3)	Ukupni rashodi EUR (4=2+3)
<b>Prioritetna osa 1 - Poboljšanje efikasnosti tržišta i primena standarda Zajednice</b>	<b>217.500.000</b>	<b>195.000.000</b>	<b>412.500.000</b>
Mera 1.1 Investicije u poljoprivredna gazdinstva	97.500.000	97.500.000	195.000.000
Mera 1.2 Investicije u preradu i marketing poljoprivrednih proizvoda i proizvoda iz sektora ribarstva	97.500.000	97.500.000	195.000.000
Mera 1.3 Podrška udruženjima poljoprivrednih proizvođača	22.500.000	0	22.500.000
<b>Prioritetna osa 2 - Aktivnosti pripreme za sprovođenje agrokoloških mera i LEADER</b>	<b>12.656.250</b>	<b>0</b>	<b>12.656.250</b>
Mera 2.1 Priprema i sprovođenje aktivnosti koje se odnose na životnu sredinu i seoske predele	7.031.250	0	7.031.250
Mera 2.2 Priprema i sprovođenje lokalnih strategija ruralnog razvoja	5.625.000	0	5.625.000
<b>Prioritetna osa 3 - Razvoj ruralne ekonomije</b>	<b>69.000.000</b>	<b>27.000.000</b>	<b>96.000.000</b>
Mera 3.1 Diverzifikacija i razvoj ruralno ekonomskih aktivnosti	27.000.000	27.000.000	54.000.000
Mera 3.2 Poboljšanje obuke	21.000.000	0	21.000.000
Mera 3.3 Poboljšanje infrastrukture	21.000.000	0	21.000.000
<b>Ukupno</b>	<b>299.156.250</b>	<b>222.000.000</b>	<b>521.156.250</b>

Izvor: EAR, Vakakis International SA et al. (2008): Support to Rural Development Programming and Payments System (SRDPPS).

Privatne investicije u primarnu poljoprivrednu proizvodnju u narednom periodu teško je proceniti. One će pre svega zavistiti od interesa za ulaganje u poljoprivredu nakon ekonomske krize, dinamike rasta standarda potrošača i dekompozicije izvoznih tržišta poljoprivrednih proizvoda koja se očekuje pod pritiskom WTO. U Srbiji se mogu očekivati dva izvora investicija u primarnu poljoprivrednu proizvodnju:

Kupovina zemljišta od strane stranih investitora, koja može uslediti u drugoj polovini projektovanog perioda (nakon 2015, prema rešenjima predviđenim SAA).

Druga opcija bila bi vezana za niz zakonskih rešenja i odluka koje će država morati da donese u narednom periodu a koje će imati uticaj na nove investicije u poljoprivredu:

opredeljenje da se zemljište u državnom vlasništvu proda ili da se njime izvrši restitucija naslednika bivših vlasnika, kao i rešenja vezana za status imovine stečene kriminalom. Sada je sasvim izvesno da je deo nekada najmoćnijih poljoprivrednih preduzeća privatizovan novcem kriminogenog porekla, pa se može očekivati da će prema važećem zakonu ova preduzeća biti stavljena na raspolaganje državi.

Nepovoljan i netransparentan sistem podrške sektoru demotiviše investitore da novac zarađen u drugim delatnostima ulažu u poljoprivredu (što je bio slučaj tokom prethodne decenije).

Ispunjavanje drugog uslova, **ostvarivanje stabilne politike, usko je vezano sa političkom stabilnošću, spremnošću i odgovornošću političkih struktura** da populističku i pragmatičnu politiku zamene modelom razvojno opredeljene podrške. Ovakva vrsta odluke i spremnosti, takođe prevazilazi kapacitete MPŠV i opet traži uspostavljanje međuresorne/međuministarske saradnje i dogovora. Model podsticanja koji se primenjuje u Srbiji značajno odudara od prakse EU i moraće da se prilagođava. Prilagođavanje će zahtevati nove (akreditovane) institucije, veću transparentnost i dostupost podrške širem krugu korisnika, što u konačnom opet vodi ka neophodnosti rasta budžeta. Ima naznaka da će se sistem direktnih plaćanja i drugi režimi podrške Evropske unije od 2013. godine menjati (smanjivati), ali je dosadašnja praksa pokazala da se uvek pod pritiskom agrarnog lobija iznalazilo alternativno rešenje i novi kanali distribucije podrške poljoprivredi i/ili ruralnom stanovništvu. Bilo kako, Srbija svoja budžetska izdvajanja mora povećavati i pripremati sektor za dolazeću liberalizaciju koja će uslediti u narednim godinama<sup>99</sup>.

Predviđeni model rasta zahteva mobilizaciju svih raspoloživih zemljišnih i drugih poljoprivrednih resursa. On ne ostavlja previše prostora za neke, jednako važne strukturne probleme ruralnih sredina - diverzifikacija prihoda gazdinstva kroz razne vidove alternativne proizvodnje (organska poljoprivreda, geografski zaštićeni proizvodi i sl.) životna sredina, očuvanje nasleđa, konzervacija površina i slično. Otuda, on sa sobom **nosi rizik i opasnost da ugrozi vitalnost resursa i zapostavi ionako nizak kvalitet života ruralnih sredina**. Praktično, forsirale bi se mere podrške prve ose ruralnog razvoja vezane za rast konkurentnosti, dok bi druge dve bile izvesno vreme zanemarene. U tom smislu, model delimično odstupa od preporučenih politika za balkanske zemlje i nacionalnog programa ruralnog razvoja.

---

99 Analizirana iskustva u korišćenju fondova evropske pomoći ruralnom razvoju pokazuju da je osnovni cilj zemalja kandidata bio da sredstva usmere ka projektima koji će podići nivo agrarne konkurentnosti, bilo da je reč o ulaganjima na farmi ili u preradu i marketing poljoprivrednih proizvoda. Ova grupa projekata apsorbovala je preko polovine ukupno plansiranih SAPARD sredstava.



# ELEKTRONSKE KOMUNIKACIJE I INFORMACIONO DRUŠTVO

## REZIME

*Elektronske komunikacije i informaciono društvo predstavljaju značajan činilac transformacije i razvoja privrede i celokupnog društva. Oblast elektronskih komunikacija karakterišu razvijene mobilne usluge, nedovoljno razvijena mreža, mala penetracija širokopojasnog pristupa, nedovoljno razvijeni servisi. Za primenu i intenzivnije korišćenje informaciono-komunikacionih tehnologija u svim segmentima života i rada ljudi moraju da budu zadovoljeni tehnički i organizacioni preduslovi. Ciljevi su digitalizacija telekomunikacione infrastrukture, dostizanje prosečnog evropskog stepena razvoja u oblasti elektronskih komunikacija, omogućavanje da Internet bude svima dostupan, brz, jeftin i siguran, podsticanje razvoja web ekonomije; povećanje učešća domaće industrije, obezbeđivanje efikasnog pristupa informacijama i znanju, itd. Oblast elektronskih komunikacija i informacionog društva će biti regulisane DIGITALNOM AGENDOM Srbije, koju čine Strategija razvoja elektronskih komunikacija u Republici Srbiji od 2010. do 2020. godine i Strategija razvoja informacionog društva u Republici Srbiji do 2020. godine. Razvoj elektronskih komunikacija će se ostvariti unapređenjem širokopojasnog pristupa mreži, uvođenjem digitalne televizije, razvojem raznih servisa, uvođenjem usluge prenosivosti broja, razvojem sektora industrije opreme elektronskih komunikacija, upravljanjem spektrom, itd. Oblast informacionog društva će biti unapređena primenom: informaciono-komunikacione tehnologije u javnoj upravi, zdravstvu, pravosuđu, obrazovanju, nauci i kulturi; podsticanjem razvoja, zaštite potrošača i kordinacijom razvoja etrgovine; razvoja ljudskih resursa; razvoja start-up inovativnih kompanija; zaštitom intelektualne svojine softvera i digitalnih sadržaja i unapređenjem informacione bezbednosti.*

## UVODNE NAPOMENE<sup>100</sup>

Elektronske komunikacije i informaciono društvo predstavljaju značajan faktor transformacije i razvoja privrede i celokupnog društva. Za privredu, elektronske komunikacije predstavljaju sredstvo za modernizaciju i povećanje konkurentnosti, a za građane sredstvo za bolji pristup informacijama i poboljšanje kvaliteta života. One menjaju stil života, pružaju nove metode komunikacije i socijalnog dijaloga, doprinose razvoju demokratije

---

<sup>100</sup> Kao osnova za izradu ovog poglavlja poslužile su Strategija razvoja elektronskih komunikacija u RS od 2010-2020. (Nacr) i Strategija razvoja informacionog društva u RS do 2020. godine.

i smanjenju socijalnih i geografskih diskriminacija. Prema istraživanju OECD, povećavaju ulaganja u elektronske komunikacije za 8%, utiče na povećanje BDP za 1%<sup>101</sup>.

Primena i intenzivnije korišćenje informaciono-komunikacionih tehnologija u svim segmentima života i rada ljudi vodi ka formiranju savremenog „informacionog društva“. Razvoj informacionog društva utiče na povećanje zaposlenosti, razvoj privrede i poboljšanje životnog standarda stanovništva. Osnovni preduslov za dalje unapređenje na putu ka informacionom društvu je razvijen Internet i njegova šira primena. Elektronske usluge zahtevaju sve veći protok informacija i podataka. Zbog toga moraju biti zadovoljeni svi tehnički i organizacioni preduslovi.

Sektor saobraćaja i elektronskih komunikacija u Srbiji svrstava se u najpropulzivnije sektore prema učešću u BDV ukupne privrede. Brzim razvojem ovog sektora povećan je njegov udeo u ukupnoj BDV sa 8,1% u 2001. na 18,5% u 2009. godini. U periodu 2001-2009. godine rast BDV saobraćaja, skladištenja i veza povećavao se po visokoj godišnjoj prosečnoj stopi od 14,9%, koja je preko tri puta veća od realnog prosečnog rasta BDP-a celokupne privrede (4,4%). Kao rezultat takvih pozitivnih kretanja, oblast saobraćaja, skladištenja i veza je u jeku svetske ekonomske krize sa jednim procentnim poenom doprineo ublažavanju negativne stope rasta ukupne BDP RS od -3%. Tome su najviše doprineli telekomunikacije (i poštanske aktivnosti) čija bruto dodata vrednost učestvuje sa oko 44% u ukupnoj BDV sektora saobraćaja, skladištenja i veza.

## STANJE, PROBLEMI I OGRANIČENJA

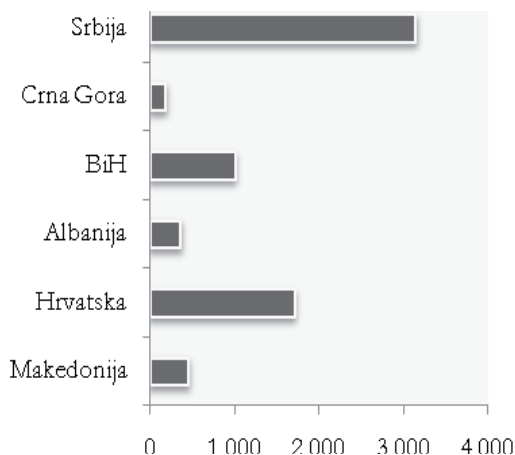
Delatnost **elektronskih komunikacija** obuhvata izgradnju, održavanje, korišćenje i davanje na korišćenje javnih komunikacionih mreža i opreme, kao i pružanje elektronskih komunikacionih usluga. Oblast elektronskih komunikacija karakterišu razvijene mobilne usluge, nedovoljno razvijena mreža, mala penetracija širokopojasnog pristupa, nedovoljno razvijeni servisi, itd.

*Javna fiksna telekomunikaciona mreža i usluge.* Veliki pomak na tržištu fiksnih telekomunikacionih usluga učinjen je izdavanjem licence (februar 2010.) drugom operatoru za fiksnu telefoniju, kompaniji „Telenor“. Na ovaj način je učinjen prvi korak ka faktičkom ukidanju monopola i liberalizaciji tržišta fiksne telekomunikacione mreže, pristupu konkurencije i obezbeđenju novih investicija u oblasti fiksne telefonije.

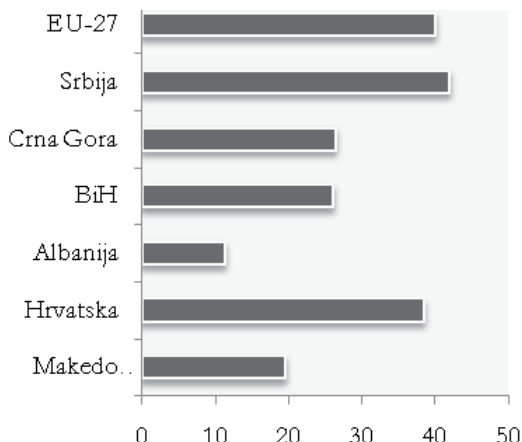
---

101 „The Role of Communication Infrastructure investment in economic recovery“, OECD, 2009

Sl. 1. Broj ekvivalentnih linija u fiksnoj mreži (u hilj.)



Sl. 2. Stepen penetracije u fiksnoj mreži 2009. (broj pretplatnika na 100 stanovnika), u %

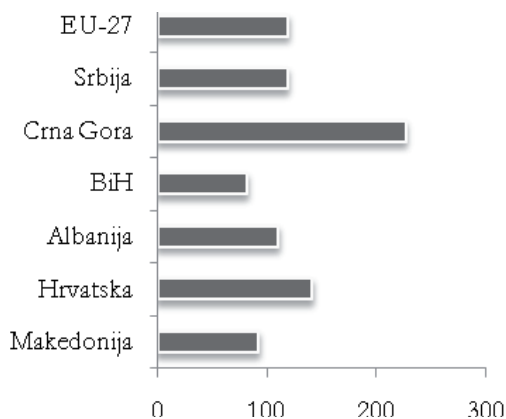


Izvor: Supply of services in monitoring regulatory and market developments for electronic communications and information society services in Enlargement Countries, Cullen International, 2010

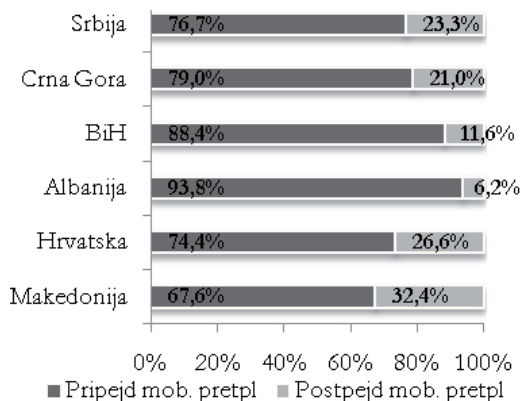
Do 2010. godine. Telekom „Srbija“ je bio jedini operator koji poseduje licencu za javnu govornu telekomunikacionu uslugu u fiksnoj telefoniji. Broj ekvivalentnih linija u 2009. godini je iznosio 3,145 miliona, od čega su 90% korisnici fizička lica. Broj dvojničkih linija smanjen je za 20%. Iako je učinjen znatan napredak u fiksnoj telefoniji, i dalje veliki broj građana iščekuje priključke i razdvajanje od dvojnika. Penetracija fiksne telefonije

iznosi 41,96%, što je iznad proseka regiona (24,38%) i EU 27 (40%). Obim saobraćaja u fiksnoj mreži tokom proteklih godina varira i ima tendenciju smanjivanja, zbog pojave drugih usluga kao što su mobilni telefon, prenos glasa putem Interneta, itd. U 2009 godini obim usluga je iznosio 12,6 milijardi minuta i za 11,4% je manji u odnosu na 2008. godinu. Prema „Business Monitor International“ posle 2010 godine se očekuje stagnacija javnih fiksnih telekomunikacionih usluga. Za odvijanje fiksne bežične telefonije licence su dobila dva operatora Telekom „Srbija“ a.d. i Media Works d.o.o. S obzirom na to da se radi o nacionalnoj pokrivenosti, usluga će biti dostupna i u manje razvijenim područjima što će uticati na dobijanje priključaka i rešavanje pitanja dvojnika.

Sl. 3. Stepen penetracije 2009. (broj pretplatnika na hiljadu stanovnika), u %



Sl. 4. Odnos pripejd i postpejd mobilnih pretplatnika u 2009. godini



Izvor: Supply of services in monitoring regulatory and market developments for electronic communications and information society services in Enlargement Countries, Cullen International, 2010

*Javna mobilna telekomunikaciona mreža i usluge.* Mobilna telefonija beleži ekspanzivan razvoj i najprofitabilniji je deo telekomunikacija. Pokriven je sve veći broj korisnika, kojima su dostupni postojeći, a i novi servisi na bazi savremenih tehnologija. Ulazak trećeg operatora na tržište mobilne telefonije uticao je na podizanje nivoa konkurencije i na dalju liberalizaciju tržišta. Između konkurenata dolazi do borbe za tržište uz smanjenje cena uluga, poboljšanja kvaliteta usluga i uvođenja novih tehnologija. Broj korisnika mobilne telefonije je u stalnom porastu. U 2009. godini je dostigao 9,912 miliona, a ukupno ostvareni saobraćaj 8,2 milijardi minuta, više za 39% nego u 2008. Penetracija iznosi 132,2%. Pokrivenost teritorije i stanovništva signalom je na visokom nivou, ali još uvek nije potpuna.

Sa uvođenjem mreže treće generacije (3G), u ponudi su i nove vrste usluga, kao što su video pozivi u realnom vremenu, video klipovi, brzi Internet itd. U sektoru mobilne telefonije uspostavljena je potpuna liberalizacija tržišta, a cene su među najnižima u Evropi. Prema istraživanju kompanije „Business Monitor International“, nakon dostizanja penetracije od 160% očekuje se sporiji rast broja pretplatnika.

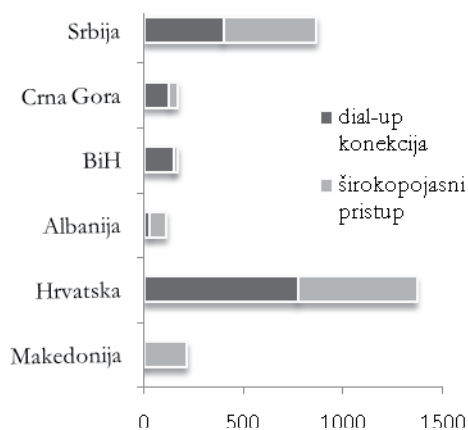
Tržište Internet usluga je u stalnoj ekspanziji. Zabeležen je rast broja provajdera kao i korisnika. Tokom 2008. godine usluge Inteneta je pružalo 197 Internet servis provajdera. Ukupan broj fiksnih Internet konekcija krajem 2008. godine je iznosio 865,9 hiljada. Iako je sa 468,7 hiljada (54,1%) širokopolasni pristup Internetu preovlađujući, još uvek je zadržan veliki broj dial-up linija. Ova vrednost ukazuje na sve veće potrebe korisnika za kvalitetnijim i lako dostupnim sadržajima. Najzastupljeniji način pristupa širokopolasnom internetu je preko ADSL modema. Broj ADSL preplatnika u 2008. godini je iznosio 267 hiljada, odnosno 102,4 % više nego u 2007. Penetracija širokopolasnog pristupa Internetu iznosi 6,36%, što je znatno ispod proseka zemalja EU (23,9%). Prema istraživanju kompanije „Business Monitor International“ očekuje se da će do 2014. godine u Srbiji biti 1,9 miliona širokopolasnih priključaka.

*Distribuciju radijskih i televizijskih programa* u RS 2008. godine nudilo je 79 operatora. Vodeći operator prema broju pretplatnika (54% tržišta) je Serbia Broadband - Srpske kablovske mreže (SBB). Glavni konkurenti su mu JP PTT - RJ KDS, itd. Ukupan broj pretplatnika u 2008 godini je iznosio 992 hiljade, što je za 37% više od predhodne godine. Penetracija iznosi 12%. Poslednjih godina za prenos signala se koriste optički kablovi, koji imaju veliku perspektivu.

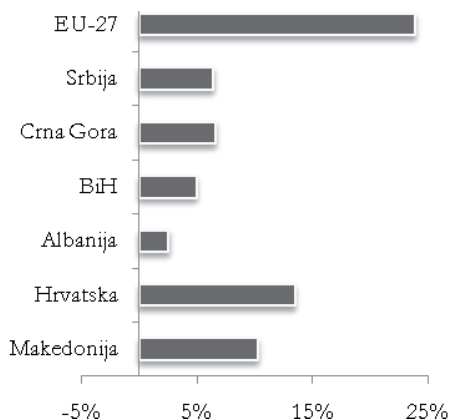
*Tehnološki okvir za realizaciju elektronskih komunikacija.* Prenos poruka od predajnika do prijemnika u elektronskim komunikacijama se može vršiti kablovskom i bežičnom mrežom. Više od 80% saobraćaja u kablovskoj transpornoj mreži se odvija putem optičkih vlakana. Od optičkih mreža za pristup se koriste mnoga rešenja od kojih je najznačajnije

digitalna pretplatnička petlja, hibridna fiber-koaksijalna tehnologija i FTTx<sup>102</sup> tehnologija. U mreži Republike Srbije se koriste GSM (global sistem Mobile) bežični telekomunikacioni sistem, UMTS (Universal Mobile Telecommunications System), itd. Bežični širokopojasni pristup se često koristi u ruralnim sredinama. Elektronske komunikacije čine mreže različitih operatera koje nisu uzajamno povezane i ne čine celinu. Postoje i alternativne mreže u državnom vlasništvu čija je iskorišćenost mala. Ministarstvo ima odluku Vlade da iskoristi svu postojeću infrastrukturu za formiranje nacionalne mreže.

Sl. 5. Ukupan broj fiksnih internet konekcija (u hilj.)



Sl. 6. Stepen penetracije širokopojasnog interneta



Izvor: Supply of services in monitoring regulatory and market developments for electronic communications and information society services in Enlargement Countries, Cullen International, 2010

102 Fiber To The x vlakna do zgrade

*Konvergenzijom mreža* se postiže usklađenost mreža koje nude pojedine servise u multiservisne mreže. Konvergencija mreža povećava mogućnost isporuke novih i poboljšanja postojećih servisa, kao i razvoj novih komunikacionih sistema. Za konvergenciju mreža potrebno je da postoje digitalni sadržaji, primena IP arhitekture (Internet Protokol) i da postoji razvijen širokopojasni pristup. Uvođenje IP multimedijalnog pod-sistema (IMS - *IP Multimedia Subsystem*) omogućava se povezivanje više uređaja različitih tehnologija, a mreža prenosi sav promet (video ili audio signal, ili bilo koje druge podatke).

*Konvergencija servisa* podrazumeva skup heterogenih servisa (video servisi, servisi prenosa podataka, telefonski servisi) dostupnih korisniku preko različitih korisničkih uređaja, koji funkcionišu u različitim okruženjima i koji su povezani preko više mreža za pristup u domenu istog operatora ili u domenu različitih operatora. Za ostvarivanje konvergenције servisa, neophodna je terminalna oprema, koja to podržava.

*Radio frekvencijski spektar* je opseg radio frekvencija od 9 kHz do 3000 GHz. On pripada ograničenim prirodnim rezursima, zbog čega se mora koristiti efikasno i na nediskriminatorski način.

Republika Srbija je 2006. godine potpisala regionalni sporazum u Ženevi (GE06) i time se obavezala da do 2012. godine pređe na digitalno emitovanje televizijskih signala. *Prelazak sa analognog na digitalni emitovanje* treba da obezbedi bolji kvalitet zvuka i slike, više radio i televizijskih programa, nove usluge za osobe sa invaliditetom i za starije osobe, itd. U toku je relaizacija projekta.

*Tržište opreme za potrebe elektronskih komunikacija.* Opremu koja se koristi u elektronskoj komunikaciji karakteriše brz napredak i uvođenje velikog broja inovacija. Zbog dugogodišnje stagnacije domaće proizvodnje, domaći proizvođači opreme poseduju zastarele proizvodne linije, mali asortiman proizvoda, nisu u mogućnosti da otkupe patentna prava za nova rešenja, kao ni da često organizuju edukaciju o novim tehnologijama za svoje zaposlene.

*Energetska efikasnost mreže elektronskih komunikacija.* U elektronskim komunikacijama prisutno je nekontrolisano korišćenje energije i prisustvo tehnologija koje su štetne po životnu sredinu. Informaciono - komunikacione tehnologije proizvode 2% ukupne emisije CO<sub>2</sub>, što je jednako zagađenju prouzrokovanom međunarodnim avionskim saobraćajem.<sup>103</sup> Isto tako koriste oko 10% energije na globalnom nivou, pre svega za mreže elektronskih komunikacija.

---

<sup>103</sup> Strategija razvoja elektronskih komunikacija u Republici Srbiji od 2010 do 2020. godine -Nacr

*Zakonski i institucionalni okvir.* Oblast elektronskih komunikacija je uređena novim Zakonom o elektronskim komunikacijama i usklađen sa regulatornim okvirom EU iz 2002. godine. Novi Zakon omogućava: povećanje transparentnosti i jačanje zakonskog i regulatornog okvira; dalju liberalizaciju tržišta uvođenjem instituta „opšteg ovlašćenja“<sup>104</sup>; definisanje pravila za tržišta koja podležu prethodnoj regulaciji i određivanje operatora sa začajnim tržišnim učešćem; izgradnju mehanizma zaštite korisnika elektronskih komunikacionih mreža i usluga; transparentno i nediskriminatorno dodeljivanje adresa i brojeva, kao i radiofrekvencija itd. U toku je izrada Strategije za razvoj elektronskih komunikacija koja će definisati pravce i ciljeve razvoja ove oblasti.

Razvoj *Informacionog društva* je regulisano Strategijom razvoja informacionog društva u RS do 2020. godine. Strategije koje upotpunjuju razvoj Informacionog društva su: Strategija razvoja širokopojsnog pristupa u Republici Srbiji do 2012. godine; Strategija razvoja elektronske uprave za period od 2009. do 2013. godine zajedno sa Akcionim planom; Strategija naučnog i tehnološkog razvoja Republike Srbije u periodu 2010-2015 godine; Uredba o Programu rada, razvoja i organizaciji integrisanog zdravstvenog informacionog sistema „e-Zdravlje“.

*Informaciono-komunikacione tehnologije.* Na osnovu istraživanja od analiziranih domaćinstava 46% poseduje računar, što je za 6% više u odnosu na 2008. godinu. Od tog broja, 56% domaćinstava je iz urbanih sredina, dok je u ruralnim taj procenat je mnogo manji (33,6%). Internet koristi 36,7% domaćinstava, i to uglavnom sa personalnih računara. Od analiziranih preduzeća, 97,8% koristi računar u svom poslovanju, a 94,5% ima Internet priključke. Od ukupnog broja preduzeća koja imaju Internet priključke, 69% koriste elektronske servise javne uprave. Primena računara i korišćenje Internet tehnologije u RS zaostaje za zemljama EU, naročito u primeni širokopojsnog pristupa.

Potpisana e-SEE Agenda + za razvoj informacionog društva u Jugoistočnoj Evropi 2007-2012, predstavlja opšti okvir za razvoj Informacionog društva. Usvojen je Akcioni plan za realizaciju eSEE Agenda+.

Najznačajniji zakoni koji regulišu ovu oblast su: Zakon o elektronskom potpisu, Zakon o elektronskom dokumentu, Zakon o telekomunikacijama, Zakon o elektronskoj trgovini i Zakon o zaštiti podataka o ličnosti.

---

104 Delatnost elektronskih komunikacija obavlja se po režimu opšteg ovlašćenja, odnosno u skladu sa opštim uslovima koji se mogu propisati za sve ili za određene vrste elektronskih komunikacionih mreža i usluga, u skladu sa odredbama zakona.



## CILJEVI

**Osnovni ciljevi:** značajno povećanje udela telekomunikacija u bruto domaćem proizvodu; privlačenje stranih i domaćih investicija i stvaranje stimulativnog i perspektivnog poslovnog okruženja; digitalizacija telekomunikacione infrastrukture; dostizanje prosečnog evropskog stepena razvoja u oblasti elektronskih komunikacija; omogućavanje da Internet bude svima dostupan, brz, jeftin i siguran; podsticanje razvoja web ekonomije; povećanje učešća domaće industrije; usklađivanje razvoja telekomunikacione infrastrukture sa zahtevima u Strategiji razvoja informacionog društva; obezbeđivanje efikasnog pristupa informacijama i znanju, povećavanje nivoa znanja i obrazovanja primenom informaciono komunikacionih tehnologija i izgradnjom telekomunikacione infrastrukture.

## MERE I AKTIVNOSTI

Oblast elektronskih komunikacija i informacionog društva će biti regulisane **DIGITALNOM AGENDOM Srbije**, koju čine Strategija razvoja elektronskih komunikacija u Republici Srbiji od 2010. do 2020. godine i Strategija razvoja informacionog društva u Republici Srbiji do 2020. godine.

**Razvoj elektronskih komunikacija** narednih godina će se kretati u pravcu poboljšanja postojećeg stanja infrastrukture, razvoja servisa, uvođenja novih tehnologija u svim oblastima, unapređenja sektora industrijske opreme elektronskih komunikacija, zaštite životne sredine, itd.

*Nacionalna mreža* će biti formirana po modelu otvorene optičke mreže i zasnivaće se na postojećoj infrastrukturi različitih operatora. Nad pasivnom mrežom će biti postavljena IP mreža sa istom arhitekturom (Internet Protokol), koja treba da zadovolji očekivanja rezidencijalnih i biznis korisnika.

*Razvoj širokopojasnog pristupa mreži* uticaće na unapređenje privrede kroz povezivanje privrednih regiona u zemlji, povećanje konkurentnosti, poboljšanja komunikacije, itd. Istraživanje Svetske banke<sup>105</sup> je pokazalo da povećanje penetracije širokopojasnih priključaka od 10%, utiče na povećanje BDP za 1,3%. Strategijom razvoja širokopojasnog pristupa, definisana je osnova razvoja, uslovi koje je potrebno obezbediti zbog povećanja stepena penetracije širokopojasnih priključaka i proširivanja skupa usluga. Biće realizovana kroz sledeće aktivnosti: stvaranje odgovarajućeg regulatornog okvira, razvoj žičnih i bežičnih tehnologija pristupa (formiranje katastra telekomunikacione kanalizacije, rešavanja vlasničkih odnosa prolaza kroz postojeću telekomunikacionu kanalizaciju i

---

105 Izveštaj Svetske banke - „Informacija i komunikacija za razvoj 2009: proširenje dostupnosti i povećanje uticaja“.

razvoj bežičnih širokopojsnih tehnologija), podsticanje upotrebe širokopojsnih usluga (program uvođenja i širenja e-uprave, program korišćenja širokopojsnih usluga od strane javnih organa, podsticanje i razvoj elektronskog poslovanja i trgovine)

*Razvoj servisa.* Razvoj nacionalne širokopojsne komunikacione mreže obezbediće uvođenje usluga za javnu upravu, zdravstvo, školstvo, pravosuđe i poslovni sektor. Da bi se obezbedilo unapređenje i proširio spektar kvalitetnih ponuda korisnicima usluga, potrebno je stimulisati konkurenciju operatora pristupnih mreža. S obzirom da korisnici zahtevaju sve veću primenu personalnih računara na bilo kojoj lokaciji, potrebno je omogućiti razvoj elektronskih komunikacija i insistirati na neutralnom pristupu.

*Uvođenje efikasnog i odgovornog upravljanja radiofrekvencijskim spektrom* realizovaće se kroz primenu novih principa i metoda za planiranje i upravljanje spektrom. Na taj način omogućiće se nediskriminatorno i tehnološki neutralno korišćenje ovog resursa. U narednom periodu nastaviće se i sa kontrolom i nadzorom nad korišćenjem radiofrekvencijskog spektra uz pomoć savremene opreme i tehnologije.

*Prelazak sa analognog na digitalno emitovanje.* Realizacija ovog projekta će se zasnivati na: formiranju regulatornog okvira, projektovanju i implementaciji distribucione mreže MFN/SFN<sup>106</sup>, donošenju Plana namene i Plana raspodele radio-frekvencija za period posle 2012, nabavci STB<sup>107</sup> i usvajanju mera za podsticanje domaćih proizvođača potrebne opreme. Reulisana je Strategijom za prelazak sa analognog na digitalno emitovanje radio i televizijskog programa. Za realizaciju projekta potrebno je uložiti oko 75 miliona evra.

*Korišćenje i organizovanje digitalne dividende.* Digitalna dividenda je spektar iznad frekvencija koje su potrebne postojećim radiodifuznim servisima, a koji se postiže prelaskom sa analognog na digitalno emitovanje televizijskih signala. Digitalna dividenda se može iskoristiti za servise kao što su: mobilna televizija, bežične mikrofoni, mobilne komunikacije za prenos zvuka i podataka, itd. Razmatranje digitalne dividende će biti moguće posle 2012. kada se izvrši prelazak sa analognog na digitalno emitovanje.

*Realokacija spektra* se vrši s ciljem boljeg korišćenja spektralnog resursa, a radi uvođenja novih tehnologija i servisa. U mobilnoj mreži postoje prevaziđeni sistemi, kao što je GSM. S obzirom da se konstantno uvode nove tehnologije potrebno je preispitati mogućnosti za promenu Plana namene u skladu sa korišćenjem i organizovanjem digitalne dividende.

106 MFN - meža koja radi na više frekvencija, SFN-jednofrekvencijska mreža.

107 STB - Uređaj koji zajedno sa antenom omogućava da analogni televizijski prijemnik ostvari prijem i prikaz digitalno emitovanih televizijskih signala.

*Razvoj prizvodnje opreme za elektronske komunikacije* će se postići kroz identifikovanje najpropulzivnijih oblasti i njihovo stimulisanje. Posebno treba da se stimulišu proizvodnje malih serija po porudžbini kupca, uz servis i inženjerig visokog kvaliteta. Ministrarstvo i Agencija treba da pruže pomoć i podršku pri organizaciji sastanaka domaćih i međunarodnih vodećih proizvođača opreme za elektronske komunikacije.

*Za poboljšanje energetske efikasnosti* u ovoj oblasti potrebno je identifikovati uzročnike znatne potrošnje energije, a zatim primeniti savremene tehnike i tehnologije za njihovo otklanjanje.

*Za izgradnju „informacionog društva“* potrebno je obezbediti raspoloživost i dostupnost informaciono-komunikacione tehnologije (IKT) svima. Da bi se to ostvarilo neophodno je omogućiti brz pristup internetu po niskim cenama, prvenstveno preko telefonskih linija ili kablova, ali i preko bežične tehnologije (3G mobilnih telefona, Wi-Fi) i satelita. Elektronske mreže treba da budu dovoljno bezbedne (od hakera i virusa) da bi se izgradilo poverenje klijenata u elektronsko plaćanje i obezbedila privatnost građana. Razvoj Informacionog društva treba da se zasniva na realizaciji sledećih mera i aktivnosti:

*Kroz formiranje i unapređenje e-uprave, e-zdravstva i e-pravosuđa* građani će moći da kontaktiraju sudove i sistem zdravstva putem Interneta. Zbog utvrđivanja identiteta u elektronskim uslugama se koriste kvalifikovani elektronski sertifikati, koje izdaje sertifikaciono telo. Upotreba elektronskih sertifikata treba da bude što jednostavnija za korisnike. U Srbiji su do sada registrovana tri sertifikaciona tela i očekuje se dalje širenje ponude.

*E-uprava.* Primenom informaciono-komunikacione tehnologije u javnoj upravi obezbeđuje se korišćenje javnih usluga putem Interneta. Realizacija projekta je definisana Strategijom razvoja elektronske uprave za period od 2009-2013. U zemljama u razvoju e-uprava predstavlja moćno sredstvo u pospešivanju privrednog razvoja jer se na taj način stvara bolje poslovno okruženje i smanjuju troškovi poslovanja. Postojeće stanje u Srbiji karakteriše nedovoljno razvijena računarsko-komunikaciona mreža, nepostojanje službenih dokumenata u elektronskom obliku, postojanje papirnatih dokumenata u skoro svakom postupku i nedostak standardizacije razvoja informacionih sistema. Za formiranje i primenu informaciono-komunikacione tehnologije u javnoj upravi potrebno je uspostaviti adekvatnu infrastrukturu, primeniti elektronska dokumenta i potpis, uspostaviti elektronske službene evidencije, izvršiti automatizaciju međusobnih procesa, itd. Za realizaciju navedenog projekta Svetska banka će dati 32 miliona evra.

*E-zdravstvo.* Primenom IKT u zdravstvenoj zaštiti obezbeđuju se: elektronska zdravstvena usluga i informacije za građane i zdravstvene radnike; uvođenje infrastrukture za zdravstvenu zaštitu, prevenciju bolesti; obuka zdravstvenih radnika preko Interneta, itd. Razvoj i primena IKT u sistemu zdravstvene zaštite regulisana je Uredbom o Programu rada, razvoja i organizaciji integrisanog zdravstvenog informacionog sistema „e-zdravlje“. Projekat

će se realizovati uvođenjem IKT infrastrukture, elektronske evidencije, pojedinačnih elektronskih servisa i kroz edukaciju radnika u zdravstvu. Za uspostavljanje kompletnog informacionog sistema zdravstva Srbije, u periodu 2010-2015 potrebna su sredstva u iznosu od 60 miliona evra. Iz kredita Svetske banke i IPA fondova obezbeiće se 18 miliona evra.

*E-pravosuđe.* Primena IKT u pravosuđu ima za cilj da se poveća efikasnost pravosudnog sistema uz smanjenje grešaka. Projekat e-pravda sastoji se od unapređenja poslovnih procesa i procedura u pravosuđu, formiranja informacionog sistema i infrastrukture, upravljanja promenama, rizicima i razvojem sistema.

Primenom IKT u obrazovanju, nauci i kulturi omogućiće pristup Internetu svim zaposlenima, đacima, studentima, naučnim radnicima i muzejima

Primenom i održavanjem Akademske mreže Srbije (AMPES) obezbeđuju se savremene informaciono-komunikacione usluge i Internet u ustanovama obrazovanja, nauke u kulture. Glavni čvorovi AMPES-a su računarski centri Univerziteta u Beogradu, Novom Sadu, Nišu i Kragujevcu. Izgradnjom i upotrebom SEELight mreže (South-East European Lambda Network Facility for Research and Education) Akademska mreža Srbije biće povezana sa akademskim mrežama šest zemalja (Rumunijom, Albanijom, Bugarskom, Makedonijom i Bosnom i Hercegovinom). Projekat će se finansirati iz Helenik plana, a završetak se očekuje 2011. godine.

Primenom IKT u obrazovanju omogućiće se efektivnije i efikasnije obrazovanje. Na taj način će se uspostaviti moderan obrazovni sistem, podići nivo znanja za korišćenje IKT i uvesti savremeni koncept e-učenja.

Unapređenje istraživanja i inovacija u oblasti IKT će se realizovati kroz ulaganja u infrastrukturu za istraživanje i razvoj, jačanju institucionalnih i ljudskih resursa i kroz dalju promociju saradnje istraživanja, razvoja i privrede. Potrebno je da država izgradi mehanizme i instrumente za unapređenje, kao i da obrazuje odgovarajuće fondove za finansiranje.

Potrebno je sve više primenjivati sadržaje u digitalnom obliku zbog unapređenja kulture i očuvanje kulturnih baština. Oblast će obuhvatiti proučavanje, razvoj, prilagođavanje i primenu standarda za digitalizaciju sadržaja, načine dugog čuvanja i primenu inovaciju u ovoj oblasti. Kroz program digitalizacije stvara se mogućnost za razvoj digitalnih biblioteka, elektronskih arhiva i portala o kulturnom nasleđu Republike Srbije.

*E-trgovina* obuhvata aktivnosti koje se odnose na kupovinu i prodaju proizvoda i usluga putem Interneta. Na taj način se postiže lakša kupovina i prodaja, veća transparentnost cena, veća udobnost kupovine, dostupnost većem broju potrošača na velikoj udaljenosti, efikasnije i efektivnije poslovanje, povećanje konkrentnosti itd. Ova oblast je regu-

lisana Zakonom o elektronskoj trgovini, Zakonom o elektronskom potpisu, Zakonom o elektronskom dokumentu itd.

Za dalje unapređenje potrebno je *analizirati i ukloniti barijere* koje postoje u pogledu razvoja elektronske trgovine na veliko i malo, oporezivanja i carinskih procedura i zakonskog regulisanja tržišnih institucija koje se ostvaruju elektronskim putem (e-aukcija, e-sajam).

Uvođenjem *elektronskih računa i elektronskog plaćanja* smanjuje se administrativna opterećenost i zaokružuje se informatičko poslovanje. Zbog toga je potrebno Zakon o PDV i druge zakone koji regulišu ovu oblast uskladiti sa direktivama EU. U narednom periodu neophodno je preduzeti mere za unapređenje razvoja e-bankarstva, korišćenja kartica za plaćanje preko Interneta, plaćanje mobilnim telefonom i druge naprednije usluge.

Zbog podsticanja razvoja elektronske trgovine potrebno je raditi na privlačenju investicija u razvoj e-trgovine i informisati i edukovati privrednike, potrošače i predstavnike državne uprave o prednostima, načinu odvijanja i bezbednosti.

Veću pažnju treba posvetiti zaštiti potrošača koji kupuju robu i usluge elektronskim putem, s obzirom na to da se oni susreću sa drugačijim rizicima u odnosu na klasičnu trgovinu. Zbog veće zaštite potrebno je definisati ugovorne uslove i termine za realizaciju u e-trgovini i formirati Savet u okviru Ministarstva trgovine i usluga.

*Poslovni sektor IKT (digitalna ekonomija).* Prema Strategiji razvoja informacionog društva, domaća preduzeća u oblasti IKT u 2020. godini treba da ostvare prihod od najmanje pet milijardi EUR.

*Razvoj ljudskih resursa.* Jedan broj studenata koji diplomiraju u oblasti IKT, zapošljava se u inostranstvu. Zbog toga je potrebno povećati broj studenata iz ove oblasti, a radi lakšeg pronalaženja posla treba formirati forum e-veština koji će obuhvatiti sva preduzeća iz ove oblasti, obrazovne institucije i državne organe.

*Razvoj start-up inovativnih kompanija.* Potrebno je organizovati lakši pristup kapitalu koji će omogućiti istraživanje i razvoj u oblasti IKT, a zatim i plasman na tržištu. Svetska iskustva pokazuju da je omogućeno kompanijama u početnim stadijumima da razviju projekte kao što su Google, Amazon, itd. Neophodno je informisati preduzetnike za pronalaženje okvaskvih izvora finansiranja, kao i kompanije potencijalne ulagače o prednostima i rizicima okvaskvog ulaganja.

*Izvoz i prekogranični outsorsing.* Mnoge inostrane kompanije iz ove oblasti su iskoristile Internet za angažovanje stručnjaka iz manje razvijenih zemalja, štedeći na troškovima.

Slična situacija je i u Srbiji. Procenjuje se da oko četvrtina stručnjaka radi za međunarodne kompanije putem Interneta. Domaće firme plaćaju visoke poreze i doprinose za zaposlene stručnjake i teško mogu da konkurišu inostranim kompanijama. Zbog postizanja konkurentnosti potrebno smanjiti poreze i doprinose na zaposlene iz IKT.

*Zaštita intelektualne svojine softvera i digitalnih sadržaja.* Zbog poboljšanja zaštite intelektualne svojine i digitalnih sadržaja, pored sprovođenja Zakona koji uređuje oblast autorskih i srodnih prava, nepohodno je podići svest o zaštiti intelektualne svojine.

*Informaciona bezbednost* obuhvata očuvanje sistema, podataka i informacija zbog povećanja poverljivosti i raspoloživosti informacijama. Ova oblast će do 2020. biti u potpunosti regulisana i formiraće se adekvatan institucionalni okvir. Informaciona bezbednost regulisana je Zakonom o tajnosti podataka, Zakonom o zaštiti podataka i ličnosti, Zakonom o elektronskom potpisu, itd. Potrebno je doneti propise kojima će se urediti standardi i područje informacione bezbednosti i rešiti pitanje nadležne institucije koja će se baviti sertifikacijom i verifikacijom metoda iz informacione bezbednosti. Bezbednost i incidenti na Internetu biće nadležnost novoformiranog Computer Security Incident Response Team.

Potrebno je *unaprediti zaštitu kritičnih informacionih sistema* od informacionih napada, a kroz definisanja kritične infrastrukture, kriterijuma za kategorizaciju informacionog napada, kao i uslove zaštite.

*Borba protiv visoko-tehnološkog kriminala* je regulisana Zakonom o organizaciji i nadležnosti organa za borbu protiv visoko-tehnološkog kriminala. Formirano je odeljenje u okviru Višeg javnog tužilaštva u Beogradu, kao i Služba za borbu protiv visokotehnološkog kriminala u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova. Narodna Skupština RS je 2009. godine ratifikovala Konvenciju Saveta Evrope iz 2001. godine koja reguliše ovu oblast na međunarodnom nivou. Potrebno je usvojiti nova i unaprediti već postojeća rešenja u zakonodavstvu, čime bi se omogućila primena ove Konvencije i postigli značajni rezultati u ovoj oblasti.

*Nučno-istraživački i razvojni rad u oblasti informacione bezbednosti.* Kriptografske tehnike predstavljaju osnovu za izgradnju informacione bezbednosti. Sigurnost kriptografskih tehnika se vremenom smanjuje, tako da je potrebno stalno istraživanje kao i preispitivanje postojećih.

Za održavanje konkurentne sposobnosti i praćenje dinamičkog razvoja informacionog društva i elektronskih komunikacija u navedenim strategijama procenjena su ulaganja u iznosu od pet milijardi EUR. Sredstva za realizaciju nevedenih projekata biće obezbeđena od strane međunarodnih organizacija, donacija i putem javno-privatnog partnerstva.

# POVEĆANJE IZVOZA

## REZIME

Osnovni ciljevi izvozno-orijentisanog rasta do 2020. godine su:

- Ostvariti prosečnu godišnju stopu rasta izvoza robe i usluga od 13,5% dostižući udeo izvoza robe i usluga u BDP-u od 65% (to podrazumeva rast vrednosti izvoza robe i usluga sa 8,5 milijardi evra u 2009. godini na 34,2 milijarde u 2020. godini).
- Izvoznim rastom povećati udeo razmenljivih sektora u formiranju BDP-a.
- Smanjiti spoljnotrgovinski deficit sa 15,5% u 2009. godini na 12% u 2020. Godini.
- U strukturi izvoza povećati učešće razmenljivih dobara sa većim udelom novododate vrednosti.

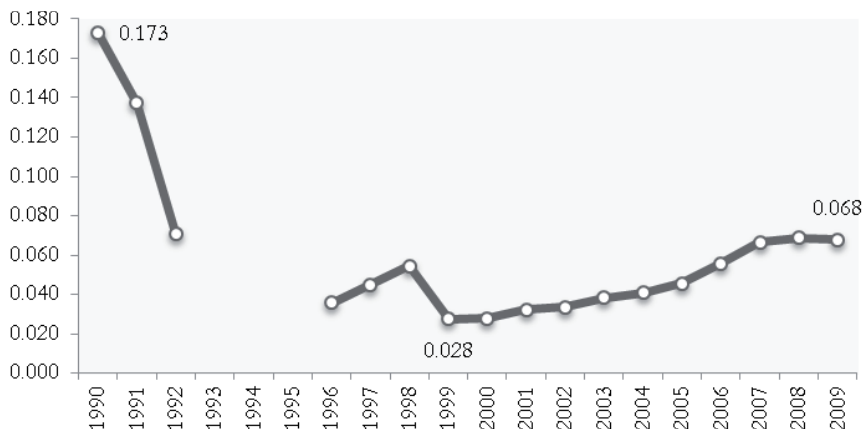
Dostizanje udela od 65% izvoza robe i usluga u BDP-u, sa sadašnjih manje od 30%, zahteva temeljan zaokret u makroekonomskoj politici. Izbegavanje snažne realne aprecijacije dinara je važan preduslov da se takav zaokret dogodi. Pretpostavke da se ciljevi izvozne orijentacije ekonomije dostignu jesu: nastavak evropskih integracija, intenziviranje ekonomske saradnje u regionu CEFTA, iskorišćavanje punog potencijala za izvoz u Rusku Federaciju, zemlje OPEC-a i Mediterana, intenziviranje saradnje sa dijasporom, motivisanja priliva izvozno-orijentisanih investicija, rast intraindustrijske razmene sa EU i CEFTA. Pojednostavljuvanje uslova za poslovanje u Srbiji kao i informativna podrška lokalnim proizvođačima o potencijalnim izvoznim tržištima takođe spadaju u bitne uslove u pravcu zaokreta ka razvoju baziranom na izvozu. Analizirana su tekuća kretanja vrednosti srpskog izvoza i očekivane strukturne promene u narednoj deceniji, priliv proizvodnih stranih direktnih investicija i njihov uticaj na rast izvoza, kao i potencijalima za rast izvoza usluga. Ciljevi izvozno-orijentisanog privrednog rasta i mehanizmi za njihovo ostvarivanje mogu u najvećoj meri da se oslone na već postojeću strategiju za rast izvoza od 2008. do 2012. godine.

## 1. IZVOZ ROBE

Srbija je u periodu 2001-2008. osvarivala relativno visoke godišnje stope rasta izvoza robe i usluga (20,9%, izraženo u evrima). Međutim, ni tako visok rast nije doprineo povećanju učešća robnog izvoza u BDP-u (22,2% u 2008, što je posle Albanije najslabiji rezultat u Evropi). Time je stvoren veliki spoljnotrgovinski deficit (24,1% BDP-a u 2008) koji je odlučujuće uticao na rekordni deficit tekućih plaćanja sa inostranstvom (18,7% BDP-a u 2008). Pokrivenost robnog uvoza izvozom iznosila je samo 47,9%. Istovremeno, struktura izvoza - sirovine, repromaterijal, hrana - jasno pokazuje da je reč o izvozu koji je tipičan za manje razvijene zemlje.

U 2009. godini robni izvoz je smanjen sa 11 na 8,3 milijarde dolara. Samo sedam od 260 odseka SITC (Standard International Trade Classification) učestvovalo je sa 50% u ostvarenom padu (valjani proizvodi, neplatirani, bakar, aluminijum, ugljovodonici i derivati, polimeri etilena, proizvodi od plastike nn, i rotacione električne mašine). Nasuprot njima, 44 odseka je povećalo vrednost izvoza sa 1.327 na 1.763 miliona dolara, uz rast udela u ukupnom izvozu sa 12,1% na 21,1%.

**Grafikon 1. Udeo Srbije u svetskom robnom izvozu, u %**



Srbija je u 2009. godini smanjila svoj udeo u svetskom robnom izvozu na 0,0677%, sa 0,0688% u 2008. godini usled veće stope pada (za 23,9%) od svetskog (22,7%). Udeo u svetskom uvozu je smanjen na 0,1239%, sa 0,1395% u 2008. godini, pri padu našeg uvoza za 32% i svetskog za 23,9%.

Prognozirati sektorski rast izvoza u narednoj deceniji nezahvalno je usled niske vrednosti izvoza i mogućnosti da relativno male investicije značajno utiču na ukupan rast izvoza. Stoga će projekcija vrednosti predstavljati više „putokaz“ željene promene u strukturi izvoza.

Ukoliko Srbija bude otvorena za priliv stranih direktnih investicija u proizvodna preduzeća, kao i nove greenfield investicije, vrednost robnog izvoza može biti povećana do 2020. godine na 25 milijardi evra. Samo proizvodnja Fijatovih putničkih vozila u Srbiji, i dolazak pratećih proizvođača delova za automobile, uticaće na povećavanje ukupne vrednosti izvoza Srbije za 20% do 30% u narednoj deceniji.

Povoljan činilac koji će takođe uticati na rast proizvodnje i izvoza u sledećoj deceniji predstavljaju pripreme za članstvo u EU koje će motivisati seljenje u Srbiju proizvodnih



procesa velikih kompanija u okviru njihovih međunarodnih proizvodnih mreža. Srbija mora stvaranjem atraktivnog investicionog ambijenta da stvori sve pogodnosti i standarde na koje su investitori navikli u drugim zemljama.

Priložena Tabela prikazuje projektovane stope rasta robnog izvoza Srbije u osnovnom scenariju Postkriznog modela rasta i razvoja i dovodi ih u vezu sa vrednostima izvoza odabranih zemalja u određenim periodima. Priložene vrednosti izvoza odabranih zemalja izražene su u američkim dolarima, a u vremenu kada je on značajno oslabio prema evru. Isto tako, period iz koga su uzete izuzetno je povoljan period međunarodne konjunktive. Uprkos tome, Tabela ilustruje da je projektovan rast izvoza moguć i ostvariv, pod pretpostavkom da Srbija privuče nove strane investitore u proizvodne delatnosti, kroz *greenfield* i *brownfield* investicije.

**Tabela 1. Poređenje projektovane vrednosti robnog izvoza Srbije (u mil.evra) sa ostvarenim vrednostima izabranih zemalja u izabranim periodima, u milijardama \$**

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	Period	Indeks
Srbija, u mil. €	6,0	7,6	8,1	9,0	9,0	10,0	11,5	13,3	15,7	18,3	21,3	24,8	2009-2020	415,2
Bulgaria	5,3	4,2	4,0	4,8	5,1	5,7	7,5	9,9	11,7	15,1	18,5	22,4	1997-2008	420,4
Belorusija	7,3	7,1	5,9	7,3	7,5	8,0	9,9	13,8	16,0	19,7	24,3	32,9	1997-2008	450,6
Češka	22,7	26,4	26,2	29,0	33,4	38,5	48,7	68,9	78,1	94,8	122,3	146	1997-2008	640,7
Egipat	3,9	3,1	3,6	4,7	4,1	4,7	6,2	7,7	10,7	13,7	16,2	26,2	1997-2008	669,4
Mađarska	8,9	10,4	12,8	15,6	19,0	23,0	24,9	28,0	30,5	34,5	42,5	55,5	1993-2004	624,2
Litvanija	3,9	3,7	2,8	3,5	4,3	5,2	7,0	9,3	11,8	14,1	17,1	23,5	1997-2008	609,4
Luksemburg	7,0	7,9	8,2	8,4	9,8	10,2	13,3	16,2	18,8	22,9	22,4	25,3	1997-2008	361,2
Rumunija	6,2	7,9	8,1	8,4	8,3	8,5	10,4	11,4	13,9	17,6	23,5	27,7	1994-2005	450,8
Slovenija	8,4	9,0	8,5	8,7	9,3	10,4	12,8	16,3	19,2	23,2	30,1	34,0	1997-2008	405,7
Vijetnam	5,4	7,3	9,2	9,4	11,5	14,5	15,0	16,7	20,1	26,5	32,4	39,8	1995-2006	730,9

Izvor podataka: UNCTAD

## 1.1. NEISKORIŠĆENI POTENCIJALI ZA IZVOZ (DESTINACIJE)

S obzirom na to da Srbija ima veoma diversifikovanu ponudu proizvoda u malim količinama, transportni troškovi deluju ograničavajuće na izvoz na udaljena tržišta. U trgovini sa zemljama CEFTA - Srbija ostvaruje suficit (zahvaljujući dobroj tržišnoj poziciji u BiH, Crnoj Gori, Makedoniji i UMNİK Kosovo), dok se stepen pokrivenosti uvoza izvozom smanjuje sa geografskom distancom od Srbije.

U 2008. godini je 87,2% izvoza bilo plasirano u EU i zemlje CEFTA, odnosno 94,5% ako se tome doda Azija i ZND. Do 2020. godine ne treba očekivati bitnije promene u pogledu izvoznih destinacija. Udeo ostatka sveta, po odbitku navedene tri grupe zemalja, trebalo bi da se poveća sa 5,5% u 2008. godini na 7,6% u 2020, što znači da bi ostala tržišta tre-

balo da imaju natprosečne stope rasta izvoza. Udeo EU i zemalja CIS-a trebalo bi da se poveća a u zemlji CEFTA da se smanji.

Rast udela izvoza u EU biće posledica rasta intraindustrijske trgovine, a u CIS korišćenja povoljnog trgovinskog pristupa tržištima tih zemalja. Pad udela zemalja CEFTA, pri očekivanom visokom rastu vrednosti izvoza biće posledica relativne zasićenosti tržišta postojećim nivoom razmene. Apsolutni rast vrednosti izvoza biće posledica intenziviranja robne razmene između zemalja gde je ona ispod potencijalnog nivoa (Srbija - Hrvatska, Federacija BiH - Srbija, Republika Srpska - Hrvatska...), kao i obnavljanja proizvodne saradnje. Na osnovu ovakvih trendova, gruba procena vrednosti robnog izvoza u 2020. prema grupama zemalja data je u narednoj tabeli.

**Tabela 2. Struktura robnog izvoza prema grupacijama zemalja, u mil. evra i %**

	U milionima evra		Godišnja stopa rasta 2020/2008	u % ukupnog	
	2008	2020		2008	2020
Ukupno	7.428	24.821	10,6	100	100
Evropska unija (1)	4.028	14.198	11,1	54,2	57,2
CEEC (2)	2.453	6.702	8,7	33,0	27
CIS (3)	546	2.035	11,6	7,3	8,2
OPEC (4)	125	621	14,3	1,7	2,5
MEDA (5)	88	496	15,6	1,2	2
EFTA (6)	78	248	10,2	1,0	1
NAFTA (7)	50	248	14,2	0,7	1
Ostalo	61	273	13,3	0,8	1,1

1) Evropska unija od 01.01.2007. ima 27 članica

2) Zemlje Centralne i Istočne Evrope

3) Komonvelt nezavisnih država

4) Udruženje zemalja izvoznika nafte

5) Ekonomsko udruženje mediteranskih zemalja

6) Evropsko udruženje za slobodnu trgovinu

7) Severnoameričko udruženje o slobodnoj trgovini

### 1.1.1. IZVOZ U EVROPSKU UNIJU (EU)

Evropska unija predstavlja najznačajnijeg spoljnotrgovinskog partnera Srbije i učestvuje sa više od polovine u ukupnom uvozu i izvozu Srbije u inostranstvo. S druge strane, EU nema alternativu niti u pogledu zemalja koje su investirale u Srbiju s obzirom da prema obimu neto direktnih stranih investicija u ukupnim investicijama njeno učešće je daleko najveće.

Udeo EU u ukupnom izvozu Srbije smanjivao se u prethodnim godinama, što je bila posledica bržeg rasta izvoza u zemlje CEFTA. Međutim, ukoliko se uzme u obzir mogućnost da će i ostale zemlje CEFTA vremenom postati članice EU onda će EU imati dominantan značaj za ekonomski razvoj Srbije.

U narednim godinama očekujemo da će rasti udeo EU u ukupnom izvozu Srbije iz nekoliko razloga:

- proces približavanja članstvu u EU uticaće na smanjivanje percepcije rizika investiranja u Srbiju;
- mogućnost većeg izvoza na osnovu SSP-a;
- seljenje radno-intenzivnih proizvodnih procesa iz EU u Srbiju će povećati intenzitet intraindustrijske trgovine, koja je sada na relativno niskom nivou;
- vizna liberalizacija će domaćim preduzetnicima olakšati mogućnost za uspostavljanje kontakata sa potencijalnim poslovnim partnerima u EU.

**Tabela 3. Izvoz Srbije u zemlje EU, u hiljadama evra**

	2005	2006	2007	2008	2009
Svet	3.598,7	5.116,8	6.437,9	7.457,2	5.983,7
EU-27	2.092,7	2.878,4	3.600,2	4.045,9	3.210,6
EU u % ukupnog	58,2	56,3	55,9	54,3	53,7
Nemačka	349,3	507,0	683,9	775,7	624,2
Italija	524,3	737,2	798,3	767,0	588,9
Rumunija	104,4	140,7	193,5	270,4	345,8
Slovenija	151,6	201,7	298,4	341,2	246,5
Austrija	95,2	147,2	219,9	311,4	208,5
Mađarska	105,4	149,9	181,4	220,8	183,2
Francuska	129,7	187,3	211,9	235,4	178,8
Bugarska	74,7	122,7	159,1	170,8	142,5
Holandija	61,3	84,2	109,9	123,1	113,5
Grčka	97,7	121,8	132,9	143,5	97,3
Belgija	51,8	68,8	71,8	78,6	81,5
Slovačka	31,3	35,5	81,8	153,6	80,7
V. Britanija	67,5	93,4	109,5	103,5	77,0
Češka	52,1	73,3	87,2	100,7	69,5
Poljska	34,1	60,5	98,7	105,9	48,1
Španija	47,5	51,2	45,2	40,2	43,1
Švedska	17,0	26,1	32,8	31,4	24,4

Izvor: Trademap.orgBottom of Form

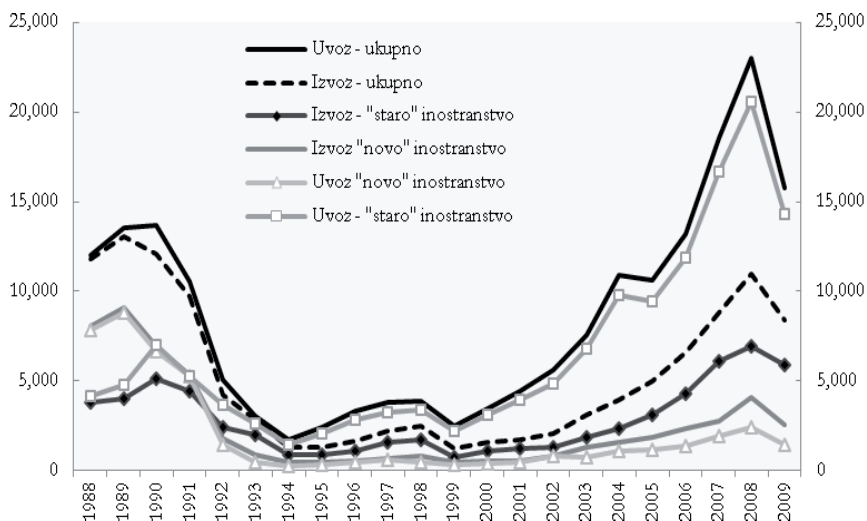
### 1.1.2. CEFTA I OBNAVLJANJE MEĐUSOBNE TRGOVINE I PROIZVODNE SARADNJE SA BIVŠIM JUGOSLOVENSKIM REPUBLIKAMA (BJR)

Prema podacima iz input-output matrica za 1989. godinu, Srbija je za 129% više robe (9,1 milijardu dolara) plasirala na tržištima drugih republika u odnosu na izvoz u druge zemlje (4 milijarde dolara). Vrednost nabavki iz drugih republika (8,8 milijardi dolara) bila je veća za 85% u odnosu na uvoz (4,7 milijardi dolara).

Nominalna vrednost (realna je mnogo niža zbog rasta cena u prethodnih 20 godina) izvoza u inostranstvo (bez razmene sa bivšim jugoslovenskim republikama) u 2009. godini bila je za 48,1% veća nego u 1989. godini, a uvoza za 201,3%.

Nasuprot trgovini sa inostranstvom stoje rezultati u trgovini sa BJR: nominalna vrednost izvoza manja je za 72,3%, a uvoza za 83,4%.

Grafikon 2. Robna razmena Srbije, u mil.dolara



Napomena: „novo inostranstvo“ = zemlje BJR; „staro inostranstvo“ označava svet minus zemlje BJR

Do efektuiranja svetske ekonomske krize u Srbiji, u vidu pada trgovine sa svetom, Srbija je brže povećavala izvoz u BJR nego u ostatak sveta. Osnovni razlog za brži rast izvoza u BJR predstavljao je niži nivo razmene u odnosu na potencijalni, a mereno gravitacionim modelom, na osnovu geografske blizine, veličine ekonomija, zajedničkog jezika, tradicije i nasleđa...

U periodu pada robne razmene, tokom 2009. godine, pad trgovine bio je dublji sa BJR u odnosu na ostatak sveta, dok je u periodu oporavka, tokom 2010. godine, rast trgovine sa BJR sporiji od rasta trgovine sa ostatkom sveta. S obzirom na to da sve zemlje BJR (izuzev Slovenije koju karakteriše uravnotežena trgovina) imaju velike trgovinske deficite, izostanak spoljnih izvora za finansiranje je logično doveo i do velikog smanjenja uvoza i lokalne tražnje.

U narednoj deceniji, usled zajedničke izloženosti spoljnim rizicima, Srbija bi sa ostalim BJR trebalo da razvija što bliskiju ekonomsku saradnju, obnavljajući stare i formirajući nove proizvodno-procesne veze. Dolazak slovenačkih proizvođača u Srbiju, kako bi kroz cenovnu konkurentnost zadržali tržišne pozicije u EU, i osvojili treća tržišta, primer je pozitivnih događaja u pravcu normalizacije ekonomskih odnosa i stvaranja novih potencijala za spoljnu trgovinu.

Razvoj ekonomske saradnje sa UMNİK Kosovom je potreban kako bi preduzeća iz Srbije zadržala tržišne pozicije koje na ovoj teritoriji već imaju. Loši politički odnosi su uticali da Makedonija i Nemačka postanu veći izvoznici od Srbije, i da se udeo Srbije u ukupnom uvozu UMNİK Kosova smanji sa 22% u 2002 na 11% u 2010. godini.

**Tabela 4. Izvoz Srbije u zemlje BJR, u mil. dolara**

	Ukupno BJR (bez UMNİK Kosovo)	BiH	Hrvatska	Crna Gora	Slovenija	Makedonija	UMNİK Kosovo
2004	2.867	461,6	107,1	0	100,8	184,4	161
2005	3.614	600,7	157,9	0	151,9	209,5	152
2006	5.102	593,9	199,3	491,7	201	238	191
2007	6.429	759,4	240,9	691,8	298,3	318,1	223
2008	7.428	907,3	294,5	865,6	338,7	334	209
2009	5.959	724,7	199,3	598,7	245,1	306,4	211
2010 I-V	2.666	306,7	79	214,8	118,6	101,6	86,9

Napomena: za UMNİK Kosovo podaci su Zavoda za statistiku Kosova

### 1.1.3. IZVOZ U RUSKU FEDERACIJU

Srbija u trgovini sa Ruskom Federacijom ima veliki trgovinski deficit koji je posledica pretežnog uvoza nafte i gasa iz ove zemlje. Uprkos činjenici da će uvoz iz ove zemlje ostati na prvom ili drugom mestu po značaju i u narednoj deceniji, izvoz ima potencijala za natprosečni rast u odnosu na ukupno očekivani rast izvoza<sup>108</sup>.

108 Srbija od avgusta 2000. ima potpisan Sporazum o slobodnoj trgovini sa Ruskom Federacijom. Sporazum predviđa etapno eliminisanje uvoznih carinskih dažbina za robu, koja vodi poreklo iz jedne od ugovornih strana.

Izvoz u Rusku Federaciju je visoko koncentrisan na mali broj proizvoda poput lekova, proizvoda od plastike, voća. Za izvoz lekova ovo je najznačajnije tržište uz plasman u zemlje CEFTA. S obzirom na geografsku distancu, za izvoz na ovo tržište potrebno je prevazići transportne troškove kroz velike isporuke. A da bi došlo do velikih isporuka proizvoda neophodno je da preduzeća podnesu startni marketinški trošak upoznavanja tržišnih barijera i pronalazjenja partnera.

**Tabela 5. Najznačajnije grupe proizvoda u izvozu u Rusku Federaciju, u milionima evra**

HS	Srpski izvoz u			Ukupan uvoz			% udeo u ukupnom		
	Rusku Federaciju			Ruske Federacije			uvozu Ruske federacije		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
All products	328,7	374,5	250,6	145.706,3	181.502,4	115.243,4	0,2	0,2	0,2
30 Pharmaceutical products	44,1	48,7	36,2	4.885,0	6.148,9	6.101,9	0,9	0,8	0,6
39 Plastics and articles thereof	45,0	49,4	34,7	4918,1	5762,6	4125,1	0,9	0,9	0,8
8 Edible fruit, nuts, peel of citrus fruit, melons	20,7	23,7	28,0	2727,0	3033,1	3150,5	0,8	0,8	0,9
44 Wood and articles of wood, wood charcoal	18,7	20,8	23,5	543,6	673,7	468,0	3,4	3,1	5,0
84 Nuclear reactors, boilers, machinery, etc	54,6	57,2	22,8	23.694,3	31.224,9	19721,1	0,2	0,2	0,1
85 Electrical, electronic equipment	25,3	26,8	17,9	16.146,8	19.084,1	13269,7	0,2	0,1	0,1
74 Copper and articles thereof	5,8	11,9	17,5	274,9	397,2	297,5	2,1	3,0	5,9
40 Rubber and articles thereof	5,3	7,0	9,0	1.361,9	1.763,9	1.169,2	0,4	0,4	0,8
48 Paper & paperboard, articles of pulp, paper	32,1	27,0	8,4	2.368,0	2.637,0	2.358,4	1,4	1,0	0,4
73 Articles of iron or steel	9,3	12,3	7,0	4.071,4	4.219,1	2.671,7	0,2	0,3	0,3

#### **1.1.4. IZVOZ U SEVERNU AFRIKU I BLISKI ISTOK (MEDITERANSKE ZEMLJE I ZEMLJE OPEC)**

Srbija treba da obnovi zapostavljene tradicionalno dobre poslovne odnose i trgovinsku razmenu sa zemljama Bliskog i Srednjeg istoka i Severne Afrike.

Za to postoji više razloga:

- Te privrede su u mnogo manjoj meri na udaru Svetske ekonomske krize.
- Zemlje Bliskog istoka i Severne Afrike su mnogo otvorenije za trgovinsku razmenu sa Srbijom.
- Te zemlje imaju otvorena tržišta, za koja važe isti standardi kao za EU.
- Geografska udaljenost je relativno mala, što značajno doprinosi smanjenju transportnih troškova.
- Privredna kompatibilnost je izuzetno naglašena.

- Postoje tradicionalne trgovinske veze između Srbije i tih zemalja.
- U tim regionima još uvek postoji velika potreba za našom profesionalnom radnom snagom u brojnim segmentima privrede<sup>109</sup>.

Region Severne Afrike ima oko 150 miliona stanovnika, relativno monolitne privrede i kao takav, predstavlja veliko tržište otvoreno za mnoge vrste proizvoda. Geografska blizina, privredna kompatibilnost, kao i postojeće (ali zapostavljene) tradicionalne trgovinske veze između Srbije i severnoafričkih zemalja, predstavljaju dodatne razloge da se detaljnije ispita mogućnost povećanja obima spoljne trgovine Srbije u pravcu ovih tržišta.

Protekli ratovi i sankcije su objašnjenje za drastičan pad trgovinske razmene sa tim zemljama, ali nisu opravdanje za njeno dalje smanjivanje. Obim trgovinske razmene sa Severnom Afrikom u novijem, stabilnom periodu u proseku nastavlja da opada. Jedino je trgovina sa Marokom u porastu i to neznatnom.

Kada se stvarni izvoz ovako drastično razlikuje od potencijalnog, to ukazuje na mogućnost izvoza veoma širokog asortimana robe, ali je ipak korisnije da se za svaku zemlju preciznije utvrdi za kojim vrstama robe postoji najveća tražnja.

Rezultati gravitacionog modela ukazuju da Srbija može da nekoliko puta poveća vrednost izvoza u područja Severne Afrike i Bliskog istoka, u odnosu na sadašnje, skromne, vrednosti<sup>110</sup>.

### 1.1.5. IZVOZ NA OSTALA TRŽIŠTA

Kada se isključe EU, CEFTA, CIS, mediteranske zemlje i OPEC-a, u ostatak sveta je u 2008. godini izvezeno 2,5% vrednosti ukupnog izvoza, a u 2020. godini se očekuje 3,1%. I pored očekivane natprosečne stope rasta - izvoz u ostatak sveta će u 2020. godini imati relativno malu apsolutnu vrednost. Razvijanje saradnje sa dijasporom u Švajcarskoj, Norveškoj, Kanadi, SAD, Južnoj Africi i u Australiji moglo bi da utiče na povećanje izvoza tradicionalnih srpskih prehrambenih proizvoda. Izvoz u zemlje Dalekog istoka, Afriku i Latinsku Ameriku zavisio bi od interesa i isplativosti na nivou pojedinačnih preduzeća.

### 1.2. NEISKORIŠĆENI POTENCIJALI ZA IZVOZ (PROIZVODI)

Srpski izvoz stvaraju uspešno privatizovana preduzeća i prodaja domaćih poljoprivrednih viškova. Oko polovine ukupne vrednosti izvoza predstavlja izvoz samo 40 preduzeća.

109 N. Stanojević „Procena izvoznih potencijala Srbije u zemlje istočnog Mediterana“.

110 N. Stanojević „Kvantitativna analiza izvoznih potencijala Srbije u zemlje Severne Afrike“ Megatrend revija, Vol.7 (1), Megatrend Univerzitet, 2010.

Stoga je dolazak novih proizvodnih preduzeća kroz greenfield i brownfield investicije veoma bitan da bi se povećala ukupna vrednost izvoza. Sledeća Tabela prikazuje 20 grupa proizvoda koje učestvuju sa gotovo 40% u ukupnom izvozu.

**Tabela 6. Najvažniji izvozni proizvodi Srbije prema četvorocifrenoj carinskoj klasifikaciji, u mil.evra**

Product label	2005	2006	2007	2008	2009
Total All products	3.598,7	5.116,8	6.437,9	7.457,2	5.983,7
'7208 Flat-rolled products of iron/non-al/s wdth>/=600mm,hr,	302,6	447,5	505,1	622,8	256,4
'1005 Maize (corn)	82,9	143,1	62,1	88,1	206,6
'0811 Frozen fruits & nuts	112,0	125,1	164,6	175,3	180,8
'2716 Electrical energy	26,5	56,8	77,6	106,9	143,7
'4011 New pneumatic tires, of rubber	136,6	155,2	172,8	169,7	142,1
'6115 Panty hose, tights, stockings & other hosiery, knitted	49,3	75,9	113,2	138,3	134,1
'3004 Medicament mixtures (not 3002, 3005, 3006)	80,8	99,2	105,0	129,5	124,5
'7210 Flat-rolled prod of iron or non-al/s wd>/=600mm,clad	103,3	114,9	128,2	141,6	113,2
'2710 Petroleum oils, not crude	85,5	93,4	67,4	101,2	108,0
'1701 Cane or beet sugar and chemically pure sucrose, in solid	131,3	124,0	111,1	104,0	98,6
'8544 Insulated wire/cable	24,2	53,0	70,1	91,8	93,0
'7409 Copper plates, sheets and strips, of a thickness exceeding	64,0	126,5	100,7	100,7	92,9
'6210 Garment made up of fabric of heading no 56.02,56.03,59	0,7	1,1	2,0	36,8	90,1
'8503 Parts suitable for use solely/princ with machines of hd	9,0	45,4	89,7	131,1	88,4
'9999 Commodities not elsewhere specified	7,9	1,7	27,7	60,8	84,7
'7606 Aluminum plates, sheets and strip, of a thickness	80,9	112,4	152,6	125,1	79,6
'4811 Paper, paperboard, cellulose wadding & webs of cellulose	39,7	57,7	67,0	69,9	69,5
'8708 Parts & access of motor vehicles	27,4	28,6	43,2	66,4	65,4
'8528 Television receivers (incl video monitors & video projec.)	0,3	6,8	14,1	72,5	64,2
'3918 Floor, wall & ceiling coverings in rolls or tiles, of plastics	70,1	79,5	88,4	100,1	62,8
<i>Ukupno 20 najvećih</i>	<i>1.435,3</i>	<i>1.947,8</i>	<i>2.162,5</i>	<i>2.632,7</i>	<i>2.298,5</i>
<i>Udeo u ukupnom izvozu</i>	<i>39,9</i>	<i>38,1</i>	<i>33,6</i>	<i>35,3</i>	<i>38,4</i>

Naredna Tabela prikazuje strukturu izvoza Srbije prema tehnološkoj intenzivnosti. Prethodnih godina rastao je udeo proizvoda visokih tehnologija, i one su prevazišle udeo iz 1990. godine. Mali udeo i mala osnovica mogu biti i razlog visokih stopa rasta proizvoda visokih tehnologija u sledećoj deceniji.

Sa druge strane, uz BiH, Srbija ima najveći udeo proizvoda baziranih na resursima u izvozu u Istočnoj Evropi, i ako je moguć njegov dalji rast vrednosti, udeo će se najverovatnije smanjivati.



Tabela 7. Struktura izvoza Srbije prema tehnološkoj intenzivnosti

	1990	2005	2006	2007	2008	2009
Baziran na resursima	30,6	42,9	43,6	40,6	37,1	41,2
Niske tehnologije	29,0	31,5	31,2	30,3	30,1	26,1
Srednje tehnologije	29,2	17,3	16,2	18,7	20,6	19,7
Visoke tehnologije	7,3	4,5	5,1	6,0	7,0	7,6
Ukupno	96,1	96,3	96,1	95,6	94,8	94,6

Napomena: Lični proračuni na osnovu SITC2 primenjeni na SITC3

Strukturne promene izvoza trebalo bi da idu u pravcu rasta udela proizvoda srednjih tehnologija uz pad udela proizvoda baziranih na resursima. To znači rast udela sektora mašina i transportnih uređaja u ukupnom izvozu; gotovo stagnaciju sektora pića i duvana, i lagani pad udela ostalih sektora.

Rast izvoza biće moguć samo ukoliko se privuku „zvučne“ transnacionalne kompanije da investiraju *Greenfield*, ili da tehnološki obnove još uvek neprivatizovane velike proizvodne kapacitete.

Projektovane stope rasta izvoza su jednocifrene izuzev kod sektora „Mašine i transportna oprema“.

Promenom strukture izvoza do 2020. godine Srbija bi smanjila svoje odstupanje (neadekvatnost strukture) u odnosu na strukturu svetske trgovine. Odstupanje koje nije moguće smanjiti jeste u izvozu mineralnih goriva i maziva, jer u ovim resursima oskudevamo.

Tabela 8. Realizovane i projektovane vrednosti izvoza, u hiljadama evra i stope rasta u %

	2008	2020	Stopa rasta 2008/2000, %	Stopa rasta 2020/2008
UKUPNO	7.428.355	24.821.000	26,2	10,6
HRANA I ŽIVOTINJE	1.015.745	2.400.000	24,6	7,4
PIĆE I DUVAN	169.082	550.083	41,6	10,3
SIROVE MATERIJE, OSIM GORIVA	305.576	586.900	17,9	5,6
MINERALNA GORIVA I MAZIVA	253.864	631.600	74,4	7,9
ŽIVOTINJSKA I BILJNA ULJA I MASTI	99.752	185.382	31,3	5,3
HEMIJSKI PROIZVODI	751.427	2.216.359	29,0	9,4
PROIZVODI SVRSTANI PO MATERIJALU	2.422.957	6.332.888	24,3	8,3
MAŠINE I TRANSPORTNI UREĐAJI	1.293.547	7.990.501	31,3	16,4
RAZNI GOTIVI PROIZVODI	1.048.306	3.158.084	24,3	9,6
PROIZVODI I TRANSAKCIJE, NIGDE NEPOMENUTI	68.099	769.202	14,0	22,4

**Struktura izvoza Srbije u % (Struktura svetskog izvoza u zagradi)**

	1990	2000	2008	2020
UKUPNO	100	100	100	100
HRANA I ŽIVOTINJE	7,1 (7,7)	14,9 (5,4)	13,5 (5,5)	9,7
PIĆE I DUVAN	0,7 (1,2)	0,9 (0,9)	2,3 (0,8)	2,2
SIROVE MATERIJE, OSIM GORIVA	4,6 (4,6)	7,2 (3,2)	4,2 (3,8)	2,4
MINERALNA GORIVA I MAZIVA	3,4 (10,6)	0,3 (10,8)	3,4 (17,2)	2,5
ŽIVOTINJSKA I BILJNA ULJA I MASTI	0,1 (0,4)	1,0 (0,3)	1,3 (0,6)	0,7
HEMIJSKI PROIZVODI	9,9 (9)	8,5 (9,3)	10,1 (11,1)	8,9
PROIZVODI SVRSTANI PO MATERIJALU	27,3 (16,2)	36,9 (14,2)	32,9 (14,2)	25,5
MAŠINE I TRANSPORTNI UREĐAJI	24,8 (35,8)	12,6 (42,8)	17,3 (35,4)	32,2
RAZNI GOTIVI PROIZVODI	21,4 (12,1)	15,8 (12,7)	14,0 (10,7)	12,7
PROIZVODI I TRANSAKCIJE, NN	0,5 (2,3)	2,0 (0,4)	0,9 (0,7)	3,1

**Struktura izvoza prema tehnološkoj intenzivnosti**

	1990	2000	2008	2020
Baziran na resursima	30,6	45,2	37,1	27,7
Niske tehnologije	29,0	27,8	30,1	24,7
Srednje tehnologije	29,2	16,2	20,6	33,1
Visoke tehnologije	7,3	5,6	7,0	7,6

Napomena: procena autora

Sledeća Tabela prikazuje 30 od 262 trgovinska odseka SMTK (SITC Standard International Trade Clasification) kod kojih se očekuje da u 2020. godini učestvuju sa gotovo 60% u ukupnom izvozu, i da sa dve trećine doprinesu ukupnom rastu izvoza do te godine. Neki od ovih odseka već su imali veliki rast izvoza prethodnih četiri do pet godina zasnovan na ulasku stranih investitora poput šinskih vozila, brodova, dok se kod nekoliko sektora očekuje rast izvoza usled pratećih investicija autoindustrije, ili dolaska novih proizvodnih kompanija.

Budući izvori rasta izvoza mogu biti mnogobrojni. U očekivanom rastu vrednosti izvoza od 17,4 milijarde evra doprinos poljoprivrede i prehrambene industrije biće: od 10% do 12%. S druge strane, najveći pojedinačan očekivani doprinos rastu izvoza imaće proizvodnja putničkih vozila i delova za putničke automobile: u rasponu od 15% do 20%.

Da bi se ostvarila projektovana vrednost ukupnog izvoza i njegova struktura potrebno je privući velike kompanije iz proizvodnih oblasti koje su u tabeli imenovane, poput: proizvođača električnih i ostalih proizvoda za domaćinstvo, nameštaja, lekova, kamiona, brodova, rotacionih električnih mašina, klipnih motora sa unutrašnjim sagorevanjem...

**Tabela 9. Trgovinski odseci kod kojih se očekuje da će imati najveće vrednosti izvoza u 2020. godini, u hilj. evra**

Šifra		2008	2020	Promena	Doprinos rastu u %
	<b>Ukupno</b>	<b>7.428.355</b>	<b>24.821.000</b>	<b>17.392.645</b>	<b>100</b>
781	Putnički automobili	23.925	2.425.564	2.401.639	13,8
673	Valjani proiz., neplatirani	731.392	1.732.546	1.001.154	5,8
784	Delovi, pribor za mot. vozila	66.045	866.273	800.228	4,6
775	Elek. i neelek.opr.za domač.	72.080	520.000	447.920	2,6
821	Nameštaji i delovi	126.633	520.000	393.367	2,3
542	Lekovi	138.095	520.000	381.905	2,2
674	Valjani proizvodi, platirani	149.448	520.000	370.552	2,1
722	Traktori	9.012	345.000	335.988	1,9
713	Klipni motori sa unut.sagor	35.625	300.000	264.375	1,5
684	Aluminijum	172.281	435.000	262.719	1,5
893	Proizvodi od plastike, nn	176.271	435.000	258.729	1,5
625	Gume za automobile i sl.	176.595	435.000	258.405	1,5
773	Oprema za distrib. el. energ.	94.280	345.000	250.720	1,4
899	Razni gotovi proizvodi, nn	10.578	259.882	249.304	1,4
845	Odeća, nn	95.952	345.000	249.048	1,4
793	Brodovi, čamci, plov.konstruk.	53.519	300.000	246.481	1,4
716	Rotacione električne mašine	151.562	390.000	238.438	1,4
571	Polimeri etilena	116.314	350.000	233.686	1,3
761	Televizijski prijemnici	73.160	300.000	226.840	1,3
699	Proiz.od prostih metala, nn	97.199	310.000	212.801	1,2
641	Hartija i karton	98.136	310.000	211.864	1,2
334	Ulja od nafte i minerala	101.499	310.000	208.501	1,2
791	Šinska vozila i oprema	92.738	300.000	207.262	1,2
846	Pribor za odeću od tek.tkan	143.985	345.000	201.015	1,2
676	Šipke, profili, fazonski čelik	16.517	216.568	200.051	1,2
112	Alkoholna pića	66.530	259.882	193.352	1,1
764	Telekomunikaciona oprema	28.474	216.568	188.094	1,1
058	Voće i proizvodi (sem sokova)	187.520	375.000	187.480	1,1
851	Obuća	163.449	330.000	166.551	1,0
351	Električna energija	105.248	259.882	154.634	0,9
	<b>Ukupno 30 odseka</b>	<b>3.574.062</b>	<b>14.577.165</b>	<b>11.003.103</b>	<b>63,3</b>

Napomena: procena autora

Rast izvoza u sledećoj deceniji najviše će zavisiti od proizvoda niskih i srednjih tehnologija. Privlačenje SDI u ovim tehnološkim oblastima omogućiće dostizanje ciljane vrednosti izvoza u 2020. godini.

Okvir 1. Namenska industrija

## Okvir 1. Namenska industrija

Izvoz namenske industrije je relativno mali, ali ima pozitivne efekte na druge delatnosti proizvodnje. Na primer, u 2009. godini je izvoz u Irak vredeo 144 miliona evra i bio je posledica dobre saradnje naših i američkih vlasti. Ali je u ovu vrednost najvećim delom uključena hrana i odeća za iračku vojsku, a ne oružje. U izvozu oružja i municije Srbija je bila rangirana kao 27. zemlja u svetu u 2008. godini sa skromnom vrednošću izvoza od 21 milion evra (27 miliona u 2009. godini). Na 25. mestu je bila Hrvatska sa izvozom u vrednosti od 30 miliona evra, a na 30. Slovenija sa 15 miliona evra. Obnavljanje zajedničkih procesa proizvodnje i zajednički nastup na trećim tržištima mogli bi da utiču na značajan rast izvoza namenske industrije.

Izuzev Bugarske, svim novim članicama EU zajedničko je to da se u vrhu liste nalazi izvoz automobila i autodelova, elektronike, nameštaja, i energetskih i drugih kablova.

**Tabela 10. Vrednost svetske robne trgovine u 2008. godini, u hilj dolara**

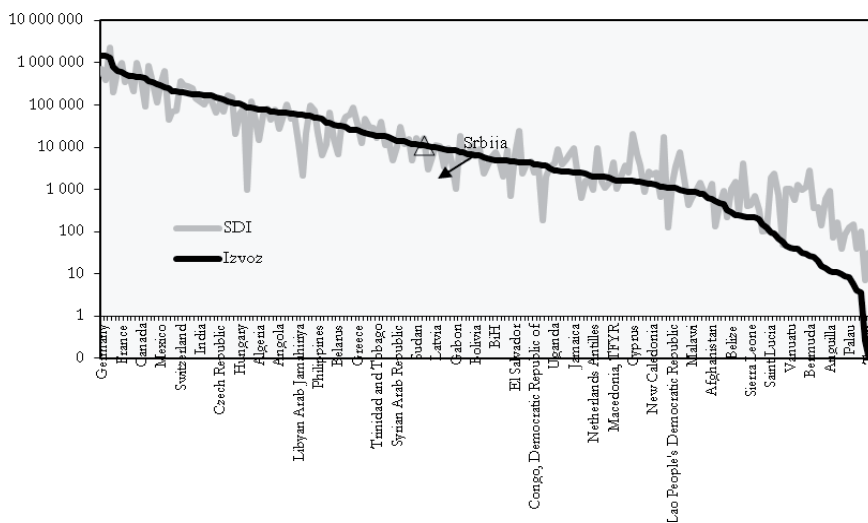
	<b>Ukupna svetska trgovina</b>	<b>15.311.744.371</b>
333	Nafta, mineralna ulja, sirovi	1.405.749.972
334	Ulja od nafte i minerala	718.243.194
781	Putnički automobili	643.460.652
776	Termojonske elektronske cevi	453.575.147
764	Telekomunikaciona oprema	451.050.341
784	Delovi, pribor za mot. vozila	311.067.199
752	Mašine za aop i jedinice	307.715.599
542	Lekovi	302.290.834
343	Gas prirodni, tečni ili ne	273.189.348
759	Del., pribor za kanc. maš. aop	214.016.268
778	Elektr. mašine, aparati, nn	199.829.623
772	Elek. apar. za strujna kola; sl	199.729.047
792	Vazduhoplovi i oprema	196.873.801
728	Maš.za pojedine ind.gr.ost	160.595.314
713	Klipni motori sa unut.sagor	149.828.620
874	Merni, kontrolni instrumenti	149.744.276
699	Proiz.od prostih metala, nn	141.458.366
821	Nameštaj i delovi	135.379.571
782	Mot.vozila za prevoz robe	134.620.209
793	Brodovi, čamci, plov.konstruk.	130.939.308
723	Maš.i uređ. za niskogr., građ	126.737.227
845	Odeća, nn	124.247.187
682	Bakar	123.861.860
684	Aluminijum	122.227.828
641	Hartija i karton	120.814.277
667	Biseri, drago i poludrago kam.	116.775.759
893	Proizvodi od plastike, nn	116.341.349
676	Šipke, profili, fazonski čelik	112.456.791

Prethodna Tabela prikazuje 28 od ukupno 261 trgovinskog odseka u kojima se ostvaruje polovina svetskog izvoza. Pri tome prvih deset trgovinskih odseka učestvuje sa trećinom u ukupnom svetskom izvozu. Srbija treba da privuče kompanije iz industrijskih proizvodnih procesa koji najviše učestvuju u svetskoj trgovini uz dalji razvoj specifičnih domaćih prednosti u proizvodnji.

### 1.3. PRILIV IZVOZNO-ORIJENTISANIH INVESTICIJA

Podaci iz 2008. godine<sup>111</sup> o svetskoj robnoj trgovini (16.026 milijardi dolara) i kumulativnim stranim direktnim investicijama (14.909 milijardi dolara) ukazuju na to da na jedan dolar SDI dolazi dolar i sedam centi robnog izvoza. Koeficijent korelacije na podacima za 196 zemalja između vrednosti izvoza i SDI iznosi 0,77, ali se povećava na preko 0,9 ukoliko se iz uzorka isključe zemlje izvoznice nafte.

**Grafikon 3. Vrednost robnog izvoza i kumulativnog priliva SDI u 2008, u mil. dolara**



Struktura priliva SDI po sektorima može različito uticati na vrednost robnog izvoza zemalja, tako da je poželjno stimulisati proizvodno i izvozno-orijentisane investicije u Srbiju.

Priliv SDI u Srbiju je dominantno bio motivisan kupovinom lokalnih monopola ili oligopola u oblastima finansija, proizvodnje cementa, cigareta, energenata, trgovine na malo i slično.

111 UNCTAD „World Investment Report, 2009“ i IMF World Economic Outlook database

Mali broj pozitivnih primera dolaska proizvođača u srpska preduzeća ukazuje na njihovu mogućnost da ovde povećaju proizvodnju kako bi delove proizvodnih poslova preneli na filijale u Srbiji.

Uspesni pred-krizni primeri priliva stranih direktnih investicija putem privatizacije i *greenfield* koje su povećale izvoz su:

- Privatizacije u industriji gvožđa i čelika i obojenih metala
- Industriji pića i duvana
- Proizvodnji opreme za domaćinstva
- Proizvodnji vagona i brodogradilištima

Aktuelno investiranje Fijata i pratećih kompanija iz proizvodnje autodelova približice nas izveznoj strukturi ovih zemalja. Veliku sličnost ćemo postići kada privučemo jednu od desetina velikih kompanija u oblasti elektronike da investira i proizvodi u Srbiji kako bi iz nje opsluživala druga tržišta. Poput Fijata, ovakvi investitori privukli bi nekoliko pratećih kompanija u proizvodnji komponenata. Privlačenje ciljnih investicija u oblasti elektronike zahtevalo bi snažnu poresku stimulaciju i finansijsko učešće države, pre svega kroz prihvatanje troškova obuke radnika i izgradnju saobraćajne i ostale infrastrukture.

## 2. IZVOZ USLUGA

Priliv SDI u Srbiju imao je mnogo manji udeo proizvodnih u odnosu na uslužne investicije. Grubo procenjeno - u Srbiji je udeo priliva u primarni i sekundarni sektor iznosio oko jedne trećine ukupnog priliva, dok je u svetu iznosio dve petine.

Tri četvrtine od ukupnog priliva SDI u Srbiju u uslužni sektor bilo je koncentrisano na ulaganja u finansijski sektor, trgovinu i saobraćaj - oblasti koje su pospešivale rast uvoza.

To nije bila karakteristika samo Srbije, već svih zemalja Centralne i Istočne Evrope gde je tri četvrtine investicija u uslužni sektor uloženo u finansijski sektor (29%), saobraćaj i komunikacije (24%) i trgovinu (21%). Zemlje CIE imale su samo 10% ukupnih investicija u poslovne aktivnosti, dok je njihov udeo u razvijenim zemljama (23%) i zemljama u razvoju (40%) bio znatno veći.

Učešće Srbije u svetskom izvozu usluga je zanemarljivo i u 2009. godini iznosilo je 0,01%.

Ukoliko uzmemo u obzir i da je, pri udelu od samo trećinu od ukupnih investicija, u sektor razmenljivih dobara najveći deo bio orijentisan na proizvodnju za lokalno tržište (cement, mleko, cigarete...), dolazimo do saznanja koliko će u budućnosti biti dragocene

izvozno-orijentisane proizvodne investicije, ali i investicije u sektor usluga koje koriste domaću radnu snagu kako bi njene proizvode plasirali i naplatili u inostranstvu.

**Tabela 11. Srpski izvoz usluga, u milionima evra**

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
200	Ukupno usluge	604	691	780	984	1.153	1.483	1.938	2.582
205	Saobraćaj	154	200	213	278	314	380	529	652
236	Turizam	79	90	141	172	236	312	386	573
245	Komunikacione usluge	107	72	62	112	76	72	80	87
249	Građevinske usluge	60	71	81	123	112	116	145	245
253	Usluge osiguranja	33	9	3	3	6	16	21	33
260	Finansijske usluge	11	6	4	3	5	10	20	30
262	Komjuterske i informatičke usluge	0	3	10	15	25	42	62	96
266	Licence	13	16	4	4	6	6	8	20
268	Ostale poslovne usluge	118	186	219	220	311	453	582	718
287	Lične, kulturne i rekreacione usluge	2	6	22	35	48	62	85	109
291	Usluge Vlade	26	32	22	19	16	15	21	19
REM	Lične doznake	0	0	0	0	0	0	2.258	0

Prirodno objašnjenje činjenice da mnoge firme iz prerađivačke industrije izvoze i robe i usluge jeste da su one komplementarne (na primer, mašine je teško prodati ukoliko ih ne prati i ugovor o garanciji i održavanju<sup>112</sup>). Stoga će, poput Gorenja, biti bitno privući proizvođače koji već imaju razvijenu mrežu za servisiranje svojih proizvoda u potencijalnim zemljama izvoza.

Priliv trgovinskih investicija potreban je kako zbog lakšeg plasmana proizvoda iz Srbije na treća tržišta, tako i zbog snižavanja nivoa cena u Srbiji (porast životnog standarda građana) kroz rast konkurencije u maloprodaji.

Preduslov za rast prihoda od turizma je modernizacija starih smeštajnih kapaciteta i izgradnja novih. Od 2004. godine broj ležaja (85.867) je povećan za 31,3% u 2007. godini (112.708), ali je promet u ugostitelju nominalno smanjen za 2,8%, sa 839 na 815 milijardi dinara, što ukazuje na pad efikasnosti korišćenja postojećih kapaciteta. Izgradnja novih hotela u Srbiji predstavlja preduslov za rast deviznih prihoda od turizma. Propagiranje Srbije kao zemlje niskih troškova (etno-turizma, razonode, zdravstva, obrazovanja...) uslov je da bi se skrenula pažnja i zaposlili drugi ljudski resursi van ugostiteljstva.

112 H. Breinlich, C. Criscuolo „International trade in services: A portrait of importers and exporters“, Voxeu.org, 2. 7. 2010.

Broj dolazaka stranih turista, po isključivanju gostiju iz Crne Gore, je u konstantnom rastu, sa 392 hiljade u 2004. godini na 583 hiljade u 2009. godini. Broj dolazaka stranaca posmatrano po državama visoko je korelisan sa vrednošću robne razmene, što ukazuje na dominantnu poslovnu motivaciju evidentiranih dolazaka i noćenja. Ipak, zahvaljujući festivalima poput Exit-a i Guče, sve je veći broj individualnih dolazaka motivisanih urbanim i etno-turizmom.

S obzirom na relativno niske troškove naše radne snage - postoji sve više uslužnih oblasti gde spontano dolazi do rasta deviznih prihoda poput zdravstvenog turizma, muzičkih festivala, kinematografije...

Pre izbijanja svetske krize, a dobrim delom usled niske osnovice, prosečna godišnja stopa rasta izvoza usluga iznela je 23,1%, dok je svetski izvoz usluga rastao po stopi od 6,1% (u evrima), tako da je Srbija povećala svoj udeo u svetskom izvozu usluga sa 0,035%, u 2001. godini, na 0,099% u 2008. godini.

Rast izvoza usluga sa 2,6 milijardi evra u 2010. na 9,4 milijarde evra u 2020. godini zahtevaće prosečnu godišnju stopu rasta izvoza od 12,8%. To je upola manja prosečna godišnja stopa rasta u odnosu na period od 2002. do 2008. godine.

Treba skrenuti pažnju na činjenicu da velika vrednost izvoza usluga (prevođenja teksto-va na razne jezike, zdravstvo, ugostiteljstvo...) nije registrovana, a da se i značajan deo registruje kao doznake.

- Od turizma se očekuje najveći doprinos rastu prihoda od izvoza usluga. Da bi se ostvario rast po stopi od oko 13,6% godišnje neophodna je aktivna uloga ministarstva turizma i turističkih organizacija u promovisanju Srbije kao privlačne destinacije za odmor i zabavu. Urbani turizam, poseta Beogradu, može doneti značajne izvozne prihode. Da izvozni prihod od 2,6 milijardi evra nije preterano veliko očekivanje mogu ilustrovati podaci o prihodu Češke (5,3 milijarde evra), Mađarske (4,1 milijardu evra) u 2008. godini.
- Uprkos izuzetno nepovoljnoj situaciji na domaćem tržištu, usled funkcije podizvođača velikih građevinskih kompanija iz inostranstva, vrednost građevinskih radova izvršenih u inostranstvu povećana je sa 60 miliona evra, u 2001. godini, na 245 miliona, u 2008. godini, po prosečnoj godišnjoj stopi od 22,2%. Prosečna stopa rasta vrednosti izvršenih građevinskih radova verovatno će u narednoj deceniji biti približna ukupnoj prosečnoj stopi rasta usluga. Tim pre, jer se ne očekuje dinamičan rast u zemljama gde se izvode radovi kao u prvoj deceniji ovog veka.
- Saobraćajne usluge će pratiti dinamiku robne razmene.
- Najbrži rast prihoda očekuje se kod kompjuterskih i informatičkih usluga koje su i u proteklom periodu imale najbrži rast.



Najdinamičniji rast izvoza usluga imale su kompjuterske i informatičke usluge (77,8% godišnje, sa 3 miliona evra u 2002. godini na 96 miliona u 2008.), lične, kulturne i rekreacione usluge (76,1%, sa 2 miliona evra u 2001. na 109 miliona u 2008. godini), turizam (32,7%, sa 79 miliona evra u 2001. na 573 miliona evra u 2008. godini), i ostale poslovne usluge (29,4%, sa 118 miliona evra u 2001. na 718 u 2008. godini).

U ovim sektorima bi i u narednom periodu trebalo očekivati najdinamičniji rast izvoza usluga.

Tabela 12. Srpski izvoz usluga u hiljadama evra

	2002	2008	2020	Stopa rasta 08/02	Stopa rasta 20/08
'200 Ukupno usluge	691.151	2.581.703	9.415.000	24,6	11,4
'205 Saobraćaj	199.506	651.756	2.300.000	21,8	11,1
'236 Putovanja	89.571	573.174	2.635.000	36,3	13,6
'245 Komunikacione usluge	71.824	87.296	150.000	3,3	4,6
'249 Građevinske usluge	70.972	245.215	800.000	23,0	10,4
'253 Osiguravajuće usluge	8.855	32.914	150.000	24,5	13,5
'260 Finansijske usluge	6.371	29.750	100.000	29,3	10,6
'262 Kompjuterske i informatičke usluge	3.040	96.044	1.000.000	77,8	21,6
'266 Royalti i licence	16.235	19.837	30.000	3,4	3,5
'268 Ostale poslovne usluge	186.267	717.784	1.800.000	25,2	8,0
'287 Lične, kulturne i rekreacione usluge	6.300	109.132	350.000	60,9	10,2
'291 Vladine usluge, nigde pomenute	32.208	18.797	100.000	-8,6	14,9

Napomena: procene autora

## 5. OGRANIČENJA ZA OSTVARIVANJE IZVOZNO-ORIJENTISANOG RASTA

Ograničenja dostizanju postavljenih ciljeva u pogledu vrednosti izvoza, u 2020. godini ima mnogo, poput:

- mogućeg dugoročnijeg karaktera svetske ekonomske krize, umesto brzog oporavka;
- nakon pada obima robne razmene Srbije sa svetom od 10,5% u 2009. godini MMF očekuje oporavak po stopi od 7,2% u 2010. i 6,3% u 2011. godini. Pri tome se očekuje mnogo sporiji oporavak u Evropi u odnosu na Aziju i Severnu Ameriku;
- oporavak tokova stranih direktnih investicija je takođe neizvestan jer proizvodne kompanije nemaju bankarsku podršku kao u periodu pre krize;
- većina zemalja u svetu će sprovesti slične strategije za proizvodni rast i izvozni oporavak.

## ZAKLJUČAK

Srbija je od demokratskih promena krajem 2000. godine do preliivanja svetske ekonomske krize u poslednjem tromesečju 2008. imala izuzetno brz rast svih indikatora ekonomskih odnosa sa inostranstvom od trgovine robom i uslugama, priliva stranih direktnih investicija do rasta spoljne zaduženosti. U tom periodu domaća valuta imala je najveći realni rast vrednosti u svetu što je dovelo do stvaranja ogromne apsolutne i relativne neravnoteže mereno udelom deficita tekućeg bilansa i salda robe i usluga u BDP-u.

Osnovna lekcija iz perioda za nama trebalo bi da bude sprečavanje „veštačkog“ jačanja dinara kako bi zaista došlo do zaokreta u razvojnom modelu: od rasta baziranog na uvozu, kreditima i uslužnom sektoru, ka rastu baziranom na izvozu, štednji i proizvodnom sektoru.

Svi nivoi vlasti, od lokalnog do pokrajinskog i republičkog, trebalo bi da rade na formiranju slike Srbije kao atraktivne destinacije za investiranje. Postojeće proizvođače nadležne državne agencije (SIEPA, Ministarstvo ekonomije) trebalo bi da obaveštavaju o mogućnostima za izvozni plasman kako bi povećavali investicije u rast proizvodnje i smanjivali jedinične troškove rastom ekonomije obima.

Uz privlačenje investitora u autoindustriju, koje se izvršava na adekvatan način i sa potencijalom da najznačajnije utiče na planirani rast izvoza u narednoj deceniji, fokus u politici privlačenja investicija trebalo bi da bude na velikim kompanijama u oblasti elektonske i mašinske industrije.

Zakonske i proceduralne reforme u skladu sa istraživanjem „Doing Business“ Svetske banke trebalo bi da Srbiju pozicioniraju na što višem mestu ovog istraživanja, kako se ne bi potencijalni investitori odbijali negativnom slikom Srbije u vezi sa stranim ulaganjima. Uz to:

- Nastaviti sprovođenje Nacionalne strategije za povećanje izvoza u periodu od 2008. do 2012. godine, uz efikasnu koordinaciju parcijalnih politika kroz Savet za konkurentnost
- Nastavak kvalitetnog rada SIEPA-e (i VIP-a) u funkciji privlačenja investitora i informisanja potencijalnih izvoznika o mogućnostima nastupa u inostranstvu
- Uklanjanje administrativne barijere za ulazak greenfield investicija
- Poreski stimulisati dolazak novih investitora u najpropulzivnijim trgovinskim sektorima
- Razvijatisaobraćajnu infrastrukturu kako bi se smanjili transportni troškovi proizvodnje
- Razvijati telekomunikacione infrastrukture
- Reformisati obrazovanje kako bi industrijske firme imale što kvalitetniju ponudu lokalne radne snage

- Besplatno informisati mala i srednja proizvodna preduzeća o mogućnostima za plasman na inostrana tržišta
- Medijski promovisati uspešne primere privlačenja greenfield investicija i kritikovati lokalne organe vlasti sa agrumentacijom zainteresovanih investitora
- Pored ubrzanja ekonomske saradnje sa EU, CEFTA, ZND treba intenzivirati političko-ekonomsku saradnju zemalja Zapadnog Balkana, i obnavljati trgovinske tokove sa zemljama Severne Afrike i Bliskog istoka.

# REGIONALNI ASPEKTI NOVOG MODELA RASTA I RAZVOJA

## REZIME

*Globalni procesi i sve veća ekonomska međuzavisnost predstavljaju velike izazove za regionalne i lokalne ekonomije. Efikasna regionalna ekonomska politika koja uspeva da se prilagodi, često i nepredvidivim, svetskim kretanjima i ekonomskim krizama postala je conditio sine qua non uspešnog razvoja. Primenjeni modeli regionalnog razvoja su bezbrojni, razlikuju se od zemlje do zemlje, modifiraju se specifičnim ciljevima (političkim, ekonomskim, demografskim, integracionim, strateškim, socijalnim, ekološkim). Globalna kriza samo je dodatno potencirala značaj regionalnih ekonomskih usklađenosti u funkciji amortizacije makroekonomskih neravnoteža.*

*Koreni regionalnih neravnoteža u Srbiji posledica su nasleđenih i tranzicionih neusklađenosti privredne strukture, demografskih procesa, nekonzistentne i nekoordinirane regionalne politike, sistemski nezaokruženog institucionalnog okvira. Tradicionalni sistemi promovisanja ravnomernog regionalnog razvoja nisu bili naročito efikasni. Svi dosadašnji modeli privrednog rasta i razvoja bazirali su se na sektorskim prioritetima, na sektorskim politikama, na kratkoročnim i srednjoročnim ciljevima. Međutim, regionalni razvoj, kao prevashodno strukturni problem, dugoročnog je karaktera.*

*Primarni cilj regionalne politike Srbije jeste stvaranje ekonomski jakih, konkurentnih regiona koji uspevaju da se integrišu u globalne ekonomske tokove. U sklopu osnovnog modela privrednog rasta projektovan je model regionalnog rasta regiona nivoa NSTJ-2 prerađivačke industrije kao osnovnog pokretača promene izvozne strukture. Regionalni model rasta uključio je promene u regionalnim strukturama u svim regionima. Najveće promene u strukturi prerađivačke industrije locirane su u regionu Šumadije i Zapadne Srbije u podsektoru srednjevisoko tehnološke grupacije.*

*Osnovni motiv za angažovanje države u ovoj oblasti jesu ogromni unutarregionalni i međuregionalni neskladi koji sputavaju razvoj, a iniciraju migracione tokove. Država nije imala sistemski regionalni odgovor na brojne teritorijalne deformacije kako bi ublažila tranzicione udare i ograničenja sa kojima su suočena ugrožena područja, odnosno doprinela njihovom osposobljavanju za autopropulzivni razvoj. To se naročito odnosi na pomoć područjima sa posebnim razvojnim problemima, kroz investicije i stimulisanje priliva kapitala, kako bi ta područja kompenzirala svoje strukturne slabosti. Da bi podrška države bila efikasna, neophodno je obezbediti njen kontinuitet i intezitet na duži period.*

*Ravnomerniji regionalni razvoj nije moguće sprovesti bez efikasnog institucionalnog okvira, koji se sastoji od institucija i instrumenata, različitih politika kojima se obezbeđuje stabilnost, kontinuiranost i usklađenost u razvojnom proces. Posebna odgovornost leži na strateškom planiranju regionalnog razvoja koji integriše ekonomsko i regionalno planiranje, uključujući sve više socijalnu i ekološku komponentu. U tome značajnu ulogu imaju regionalni razvojni planovi. Istovremeno angažovanje svih nivoa vlasti u pružanju usluga ključ je uspešne decentralizacije.*

## UVOD

Globalni procesi i sve veća ekonomska međuzavisnost predstavljaju velike izazove za regionalne i lokalne ekonomije. Efikasna regionalna ekonomska politika koja uspeva da se prilagodi, često i nepredvidivim, svetskim kretanjima i ekonomskim krizama postala je *conditio sine qua non* uspešnog razvoja. Primenjeni modeli regionalnog razvoja su bezbrojni, razlikuju se od zemlje do zemlje, modificiraju se specifičnim ciljevima (političkim, ekonomskim, demografskim, integracionim, strateškim, socijalnim, ekološkim). Globalna kriza samo je dodatno potencirala značaj regionalnih ekonomskih usklađenosti u funkciji amortizacije makroekonomskih neravnoteža.

Primarni cilj regionalne politike Srbije jeste stvaranje ekonomski jakih, konkurentnih regiona koji uspevaju da se integrišu u globalne ekonomske tokove. Evropska unija, ali i neke druge organizacije (OECD, Svetska banka, USAID, UNIDO, UNDP, i dr), kontinuirano ističu značaj regionalne politike za ukupan ekonomski razvoj na nacionalnom i međunarodnom nivou. Ciljevi regionalne politike se ne menjaju, ali strategije kako ih ostvariti se transformišu - tradicionalan pristup regionalne politike koji se, pre svega, zasnivao na redistribuciji bogatstva između bogatih i siromašnih regiona i jednosektorskom pristupu, ustupa mesto principu jačanja autohtonih i endogenih potencijala regiona i multi-sektorskom pristupu.

Koreni regionalnih neravnoteža u Srbiji posledica su nasleđenih i tranzicionih neusklađenosti privredne strukture, demografskih procesa, nekonzistentne i nekoordinirane regionalne politike, sistemski nezaokruženog institucionalnog okvira. Tranzicioni proces dodatno je multiplikovao regionalne disproporcije i uzrokovao brojne sistemske nesklade, ekonomske, socijalne i demografske asimetričnosti. Jako teško je objasniti permanentno zanemarivanje regionalnih neravnoteža, institucionalni vakuum, neusklađenost i nefunkcionalnost mera ekonomske politike, te nekoordiniranost nadležnih institucija, tokom čitavog tranzicionog perioda. Srbija je danas visoko centralizovana država, neregionalizovana, sa zatvorenom nekonkurentnom privredom, infrastrukturno nepovezana sa okruženjem.

Istraživanja i empirijske analize regionalnog razvoja Srbije<sup>113</sup> ukazuju da tradicionalni sistemi promovisanja ravnomernog regionalnog razvoja nisu bili naročito efikasni. Slične analize u drugim tranzicionim zemljama potvrđuju ovaj zaključak. Tranzicioni proces je najviše pogodio industrijske regione Srbije. Nestajanjem velikih regionalnih privrednih sistema država se suočila sa gorućim problemom nezaposlenosti (stopa nezaposlenosti u pojedinim područjima je viša od 60%). Sve to je imalo za posledicu pojačavanje regionalnih razlika u nivou razvijenosti i koncentraciju ekonomske aktivnosti u Dunavsko-savskom pojasu. Visoki stepen centralizovanosti onemogućavao je i gušio sve razvojne inicijative sa regionalnog i lokalnog nivoa i doprinio permanentnom produbljanju regionalnih neravnoteža.

Promene u okruženju, pre svega u EU, uticale su na promene brojnih planskih paradigmi<sup>114</sup>, dolazi do afirmacije planiranja, pre svega, razvojnog (strateškog) regionalnog planiranja, zbog porasta ekološkog značaja i održivog rasta, i to kao kombinacije regionalnog planiranja i održivog razvoja<sup>115</sup>. Takođe, važno je istaći činjenicu da će jedan od glavnih instrumenata EU i posle 2013. biti regionalna politika. Pod uticajem tog eksternog faktora, nakon devet tranzicionih godina država se, konačno, sve više okreće sistemskom rešavanju regionalnih problema, regionalnom planiranju, institucionalnoj izgradnji regionalnog razvoja Srbije.

Pred nama se, generalno, nalazi pravi pionirski posao institucionalne izgradnje regionalne infrastrukture. Zračke optimizma nagoveštavaju dva elementa: (a) po prvi put, postoji politički konsenzus o neophodnosti ustrojstva države na principima decentralizacije i regionalizacije, (b) skoro dobijanje statusa kandidata i započinjanja intenzivnijih integracionih procesa ka EU. Regionalna politika EU, kao najefikasniji instrument EU, pruža brojne mogućnosti sistemskog rešavanja ovog problema u Srbiji.

## I. EX POST ANALIZA REGIONALNIH NERAVNOTEŽA

Problematika regionalnog razvoja više od pola veka nije imala adekvatno ni teorijsko ni praktično utemeljenje, što može, donekle, da bude opravdanje kreatorima ekonomske politike. Jer, bez oslonca u teoriji nije moguće izgraditi jedan konzistentan sistem regionalnih mehanizama, niti je moguće doći do efikasnih rešenja u praksi. Svi dosadašnji modeli privrednog rasta i razvoja bazirali su se na sektorskim prioritetima, na sektorskim politikama, na kratkoročnim i srednjoročnim ciljevima. Međutim, regionalni razvoj, kao

---

113 "Strategija regionalnog razvoja Srbije 2007-2012", Republički zavod za razvoj [www.razvoj.gov.rs](http://www.razvoj.gov.rs)

114 Sagar, 1994.

115 Marshall, 1994.

prevashodno strukturni problem, jeste dugoročnog karaktera<sup>116</sup>. Jedan broj istaknutih ekonomista tvrdi da korene ignorisanja regionalnog razvoja treba tražiti još u klasičnoj i neoklasičnoj školi<sup>117</sup>.

*Podsticajna politika, kao neka vrsta razvojne kompenzacije, nije uspevala da spreči dalje zaostajanje nerazvijenih područja.* Takav pristup neminovno je vodio produbljavanju regionalnih i strukturnih razvojnih problema. Posledice u prostoru Republike su evidentne.

Osnovni motiv za angažovanje države u ovoj oblasti su ogromni unutarregionalni i međuregionalni neskladi koji sputavaju razvoj, a iniciraju migracione tokove. Veliki i strateški važni prostori ostaju populaciono nepokriveni, a njihovi resursi neiskorišćeni. Istovremeno, u razvijenijim centrima dolazi do prekomerne koncentracije stanovništva i privrede, što proizvodi negativne posledice u ekonomskoj, socijalnoj, prostornoj i ekološkoj sferi. Država nije imala sistemski regionalni odgovor na brojne teritorijalne deformacije kako bi ublažila tranzicione udare i ograničenja sa kojima su suočena ugrožena područja, odnosno doprinela njihovom osposobljavanju za autopropulzivni razvoj. To se naročito odnosi na pomoć područjima sa posebnim razvojnim problemima, kroz investicije i stimulisanje priliva kapitala, kako bi ta područja kompenzirala svoje strukturne slabosti. Da bi podrška države bila efikasna, neophodno je obezbediti njen kontinuitet i intezitet na duži period.

Kompleksnost nasleđenih regionalnih problema Republike uz pojavu novog regionalnog „tranzicionog siromaštva“ dostiglo je takve razmere, da je bilo neophodno pristupiti definisanju novog koncepta regionalnog razvoja. Početni koraci već su napravljeni: usvojena je državna regionalna strategija, formirane su odgovorne institucije (Savet, Ministarstvo, Nacionalna agencija za regionalni razvoj), usvojen je, po prvi put bazični Zakon o regionalnom razvoju Srbije (jula 2009). Sva dosadašnja iskustva, kao i postojeće tendencije u regionalnom razvoju, ukazuju da su teritorijalne deformacije regionalnog razvoja posledica ne samo defekata primenjivane politike regionalnog razvoja, nego prvenstveno, nedostataka sistemskih i institucionalnih regulativnih mehanizama.

## 1. REGIONALNO-DEMOGRAFSKA NERAVNOTEŽA

Demografske neravnoteže, pored regionalne, imaju i svoju makroekonomsku dimenziju, jer ljudski kapital predstavlja investiciju koja ima potencijal da donosi dugoročni prihod i eksponencijalni rast.

---

116 Obimna teorijska rasprava o ravnoteži sektorskog i regionalnog pristupa sedamdesetih i osamdesetih godina nija dala nikakve praktične rezultate (videti sve radove K. Mihalovića).

117 J. Robinson naročito apostrofira A. Smitha (Economic Philosophy, Chicago, 1962), jer „slobodna tržišna utakmica neminovno vodi polarizaciji, odnosno pojavi nerazvijenih područja“.

Većina država Jugoistočne Evrope suočena je sa demografskim problemima. Populaciona regresija u Srbiji se, naročito u poslednje dve decenije, manifestuje u vidu smanjenja ukupnog broja stanovnika, pada nataliteta, porasta nivoa mortaliteta, praznjenja ruralnih područja, kao i izrazitog demografskog starenja stanovništva. Prirodni priraštaj je konstantno negativan, najniži u okruženju, stanovništvo je među najstarijim u Evropi, očekivano trajanje života i stopa smrtnosti odojčadi su znatno ispod evropskog proseka. Procene govore da će u Srbiji (bez AP KiM) 2020. godine živeti oko sedam miliona stanovnika.

Tabela 1. Demografski trendovi u okruženju 2008.

Država	Stopa prirodnog priraštaja (%)	Prosečna starost stanovništva	Stopa smrtnosti odojčadi (%)	Procena stanovništva do 2020. (u hilj.)
Srbija*	-4,6	41,1	6,7	7.040**
Bugarska	-4,3	41,4	8,6	7.188
Rumunija	-1,8	37,7	11,0	20.834
Hrvatska	-1,9	41,0	4,5	4.318
Mađarska	-3,1	39,4	5,6	9.893
Albanija	5,9	31,7	6,0	3.338
Makedonija	2,3	32,3	9,7	2.025

\* bez demografskih podataka za AP KiM.\*\*donja granica optimističkog scenarija

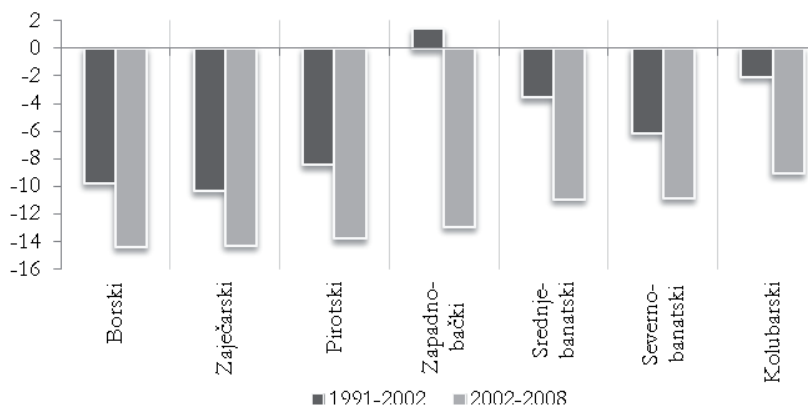
Izvor: Eurostat, UN Statistics Division, UNICEF,UNECE, nacionalne statistike

Regionalni razvoj Srbije karakterišu dinamični migracioni tokovi. Dok su u prethodnoj deceniji dominirale spoljne migracije, prvenstveno one prisilne, početkom tranzicionog perioda 2000-ih učešće izbeglica u ukupnom broju migranata je postalo marginalno. Demografske procene ukazuju da je sredinom 2008. godine nastavljen trend smanjenja broja stanovnika u Srbiji, posebno u nekim regionima, najviše u Istočnoj Srbiji (Borska oblast -8,3%, Zaječarska -8,2%), dok je sa druge strane došlo do povećanja broja stanovnika (Beogradska oblast 2,9%, Raška 2,5%).

Karakteristično je da se više od polovine opština u Srbiji nalazi u demografskoj regresiji, a 19 opština se nalaze u stadijumu izuzetne demografske ugroženosti (pad veći od -10%). Prostorno-demografska asimetričnost je sve izraženija: skoro trećina populacije koncentrisana je na svega 20% teritorije, odnosno u užim urbanim regionima. Najveću koncentraciju stanovništva beleži Beogradska oblast (22,1% stanovništva), zatim Južnobačka (8,2%) i Nišavska (5,1%), dok najmanje učešće u populaciji imaju Toplička i Pirotska (po 1,3%). Dominantnost srpske prestonice najbolje ilustruje vrednost indeksa urbane primarnosti od 5,01 (odnos broja stanovnika Beograda i Novog Sada). Nesklad između stanovništva vodećeg i ostalih gradskih naselja ukazuje da Srbija nema pravilno i ravnomerno razvijen urbani sistem, kao i da tokovi urbanizacije nisu planirano usmeravani.



Grafikon 1. Trend regionalne populacione regresije



Srbija u celini pripada **tipu D - demografski ugroženo područje** (vrednost Indeksa od 69,8), koji karakteriše izrazita depopulacija, slabi demografski resursi i zaostajanje, a što se, pre svega, odnosi na nerazvijeno i prigranično područje. Regionalna analiza *Indeksa demografskih resursa* ukazuje da 73 opštine pripadaju grupaciji krajnje, a 37 grupaciji demografski već ugroženog područja. **Tipu A - demografski izrazito progresivno područje**, ne pripada nijedna oblast (najbliže vrednosti ima Raška). Makroekonomske posledice demografskog starenja područja Srbije (125 opština pripada grupi C, D i E) ogleda se u niskoj privrednoj aktivnosti i nivou razvijenosti (merena BDV), čak 62 opštine je (2008) ostvarilo ispod 30% prosečne BDV Republike. Međutim, i područja koja spadaju u grupe demografski stabilnog i progresivnog područja ne uspevaju da obezbede viši ekonomski efekat, jer opštine Novi Pazar, Tutin, Sjenica, Prijepolje, Bujanovac i Preševo ostvaruju svega od 5% do 23% BDV proseka Srbije. Balans između obima i strukture populacije, obrazovnog nivoa i vitalnosti jedino je ostvaren u gradovima (Beograd, Novi Sad, Niš, Kragujevac, Vranje, Pančevo) gde su tržišta rada fleksibilna, kvalifikaciona struktura i koncentracija stanovništva mogu obezbediti adekvatnu ponudu radne snage kao odgovor na dinamiku i razvoj sektora privrede i usluga.

Demografski indikatori iniciraju zaključak da regionalna razvojna politika mora da u strateškim odlukama apostrofira mere kojima se određuje budući demografski potencijal Srbije u celini, a posebno njenih već sada ugroženih područja. Srbija kao i druge zemlje koje se suočavaju sa sličnim problemima, očekuje nedostatak mlađe, radno sposobne radne snage, što već sada, a posebno u budućnosti, zahteva matricu različitih mera kojima se otklanjaju demografski nedostaci, koji se u sadašnjem trenutku izražavaju kroz nezaposlenost, a dugoročno kroz problem penzionog osiguranja. Usled očekivanog

negativnog trenda demografskih kretanja u Srbiji (i posebno već ugroženih područja), rešenja evropskih zemalja u ovom segmentu su raznovrsna, kao na primer:

- veće angažovanje demografskih „rezervi“ (pre svega žena i „mladih penzionera“) koje su danas još uvek neiskorišćene;
- uvođenje fleksibilnosti u pogledu starosne dobi potrebne za odlazak u penziju;
- pojačana (i)migracija (naročito mlađe radne snage).

## 2. REGIONALNI EFEKTI TRANZICIONOG PERIODA

*I pored dinamičnog tranzicionog privrednog rasta (2001-2008) od 5,4%, regionalnu privrednu aktivnost karakteriše izrazita neravnomernost. Regionalnu dimenzija tranzicionog perioda je obeležio proces urušavanja velikih privrednih sistema na regionalnom nivou, permanentni visoki gubici i skromni izvozni rezultati.*

Asimetričnosti su u velikoj meri rezultat regionalnih specifičnosti, naročito strukture regionalnih privreda koje utiču na lakše ili teže prilagođavanje tekućim privrednim i društvenim promenama. Osim tekućeg prilagođavanja, nisu ostvarene dublje ekonomske promene u regionalnim strukturama.

Regionalni efekti transformacije društvene svojine posledica su različitih startnih privrednih struktura. **Generalno, privatizovana preduzeća ostvarila su pozitivne rezultate poslovanja (povećanje stalne imovine, prihoda i dobiti), ali su njihovi ukupni tranzicioni efekti na rezultate privrede skromni.**

Knjigovodstveno, privatizovana preduzeća su smanjila svoje učešće u stalnoj imovini (6,3%), kapitalu (5,6%) i prihodu (5,5%), a za samo 3,3% su povećala svoje učešće u dobiti privrede. Tako, od ukupno privatizovanih 2.405 preduzeća (2002-2009) sa područja Beogradske (584) i Južnobačke oblasti (269) je čak 35,5%. Osnovni pozitivni efekti privatizacije ogledaju se u smanjenom učešću u ukupnim obavezama (sa 21,3% na 14,4%), gubitku (sa 23,6% na 11,4%) i kumuliranom gubitku (sa 20,8% na 11,6%), odnosno, povećanim učešćem u ostvarenoj neto dobiti (sa 15,0% na 18,3%) ukupne privrede. Međutim, njihovo poslovanje opterećeno je i dalje visokom zaduženošću (ukupne obaveze su povećane za 64,4%) i gubicima (povećanje za 25,8%), koje se odrazilo na smanjenje vrednosti kapitala. Kapital privatizovanih preduzeća beleži smanjenje (za 8,3%), usled visokog učešća kumuliranih gubitaka (27,6% vrednosti kapitala) i ukupnih obaveza (prevazilaze vrednost kapitala za 25,4%).

Regionalne asimetričnosti u Srbiji su u direktnoj zavisnosti od ekonomske razvijenosti. Privreda Srbije je jednodimenzionalno koncentrisana na područje velikih centara, koji imaju izrazitu privlačnost u odnosu na ruralno područje, kako za domaće, tako i za strane vlasnike kapitala. **Ekonomsku koncentraciju u Beogradskoj i Južnobačkoj oblasti**

**najočitije prikazuje kretanje novostvorene vrednosti i zarada.** S druge strane ekonomska nerazvijenost obuhvata sve veći prostor Republike. Tako nerazvijena područja Jablaničke, Pčinjske, Raške, Rasinske, Nišavske i Topličke oblasti beleže konstantno izrazito visoke stope nezaposlenosti u tranzicionom periodu (iznad 40%), praćenu i ekstremno visokom stopom demografskog praznjenja.

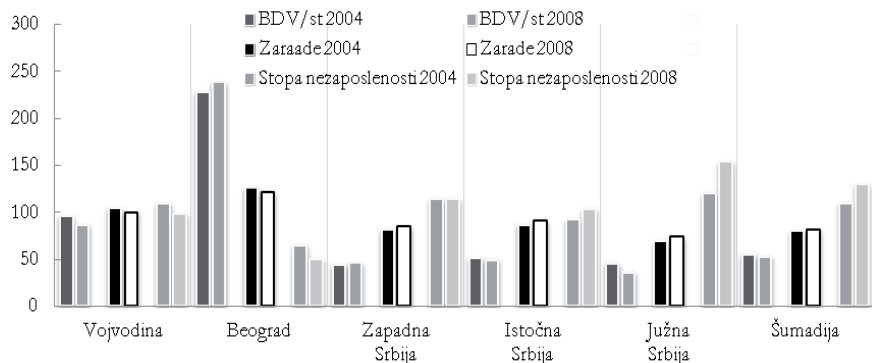
**Tabela 3. Regionalni efekti privatizacije 2002–2008. (stope rasta/pada)**

OBLASTI	Broj preduzeća	Zaposlenost	Kapital	Prihod	Dobit	Gubitak
Borska	33	-40,7	-61,8	204,7	2936,6	-35,0
Braničevska	62	-43,4	5,0	61,9	-46,9	-17,1
Beogradska	584	-47,3	13,2	70,4	727,3	9,3
Zaječarska	44	-51,8	-37,4	46,0	-45,1	444,0
Zapadnobačka	96	-47,9	5,5	52,5	96,1	171,1
Zlatiborska	98	-46,1	-1,6	96,9	1377,7	-13,9
Jablanička	57	-64,8	-45,9	6,7	-38,6	-16,4
Južnobanatska	119	-41,9	24,6	46,2	166,5	197,7
Južnobačka	269	-43,3	12,8	57,5	678,9	-3,0
Kolubarska	57	-47,6	-30,0	59,9	829,8	21,2
Mačvanska	76	-50,6	17,3	77,9	808,9	-25,8
Moravička	78	-59,7	-10,5	37,0	129,0	-48,0
Nišavska	113	-42,1	-43,7	57,4	501,6	26,1
Pirotska	24	-49,7	-69,9	17,7	10428,6	-72,6
Podunavska	43	-32,9	-57,7	302,1	4854,7	30,2
Pomoravska	57	-73,4	-28,8	70,7	1558,1	-30,4
Pčinjska	41	-28,8	-45,5	68,1	52,8	422,4
Rasinska	51	-40,5	40,4	111,7	1765,9	-37,8
Raška	59	-37,9	-19,1	48,1	221,9	-5,8
Severnobanatska	98	-46,0	-22,1	50,0	45,0	101,7
Severnobačka	100	-33,9	-16,8	46,8	234,9	345,3
Srednjobanatska	91	-48,2	10,2	35,4	1701,2	-33,7
Sremska	84	-44,4	-27,5	47,6	247,1	55,4
Toplička	17	-67,4	-56,7	-13,3	102,9	71,2
Šumadijska	54	-42,4	-44,0	58,0	153,6	13,6
UKUPNO	2.405	-46,5	-8,3	72,3	398,9	25,8

Negativan *finansijski rezultat* iskazalo je čak 18 oblasti. Međutim, i unutar oblasti postoje razlike u poslovnoj efikasnosti lokalnih preduzeća; tako na primer, samo opština Lajkovac ostvaruje veći gubitak nego ostale četiri opštine kolubarske oblasti koje ostvaruju dobitak.

Nezaposlenost u Srbiji, ni po karakteru ni po izvorima, nije klasična nezaposlenost ona je i agregatna (u smislu nedovoljne tražnje) i strukturna (u smislu nedovoljne prilagođenosti ponude potrebama za radnom snagom u pogledu kvalifikacija, kulturnog nivoa i sl.). Na postojećem nivou tražnje, nezaposlenost bi bila manja da postoji veća usklađenost ponude i tražnje na nivou stručnosti, profila i teritorijalne zastupljenosti.

**Grafikon 2. Regionalna tranzicija ekonomskih performansi**



Socijalni nesklad na regionalnom nivou može se analizirati i preko odnosa između broja zaposlenih i broja penzionera. Naime, dok je u Beogradskoj oblasti ovaj odnos 2,2 i povoljniji je od proseka Srbije (1,4 zaposlena na jednog penzionera), a u nerazvijenim opštinama taj odnos je znatno nepovoljniji - u nekim se izjednačio broj zaposlenih i broj penzionera, a u čak 74 opštine broj penzionera veći je od broja zaposlenih.

Generalno, ekstremne razlike između razvijenih i nerazvijenih, kao i unutar nerazvijenih područja Srbije, permanentno se uvećavaju. Mereno bruto dodatom vrednošću po stanovniku (BDV), Grad Beograd ostvaruje 16 puta veću vrednost u odnosu na Toplički okrug.

### 3. REGIONALNA DIMENZIJA KONKURENTNOSTI

Nesklad u regionalnoj i konkurentnosti ogleda se u koncentraciji privredne aktivnosti uspešnih preduzeća, visokoj dobiti i zaposlenosti u Beogradskoj i Južnobačkoj oblasti, dok su ostali regioni suočeni sa niskom privrednom aktivnošću, nerazvijenošću i visokim troškovima rada.

Visoku regionalnu ekonomsku asimetričnost u 2008. karakterišu sledeće činjenice:

- Najveći broj preduzeća je u Beogradskoj (38.818) i Južnobačkoj oblasti (10.007), što je više od polovine ukupnog broja privrednih subjekata Srbije.

- Regioni sa zanemarljivim učešćem u broju novoformiranih preduzeća: Toplička (0,47%), Pirotska (0,69), Zaječarska (0,79) i Borska obalst (0,80%).
- Unutarregionalna ekonomska asimetrija najočitija je u broju preduzeća, i to u najrazvijenijoj i najnerazvijenijoj oblasti (Južnobačka i Jablanička): u Novom Sadu ima 112 puta više preduzeća nego u Titelu, a u Leskovcu 97 puta više nego u Crnoj Travi.
- Najveće ukupne stope zaposlenosti ostvarili su Beogradska (39,2%), Južnobačka (36,0%) i Severnobačka oblast (27,7%). Dominantno je učešće Beogradske oblasti u ukupnom broju zaposlenih u privredi Srbije od 31,4%, slede Južnobačka (10,8%), Nišavska (4,9%), Šumadijska (3,4%) i Južnobanatska (3,6%). Ostale oblasti su prosečno participirale sa 3%.
- Regionalna analiza imovine i kapitala upućuje na zaključak da, sem Beogradske, Južnobačke, Borske, Južno-banatske i Zlatiborske oblasti, ostale oblasti su raspolagale sa manje od 2% imovine i kapitala Republike.
- Beogradska i Južnobačka oblast učestvuju sa 2/3 ukupnog republičkog prihoda i dobiti i više od 2/3 kapitala.

Tabela 4. Regionalna ekonomska koncentracija 2008.

OBLASTI	Broj preduzeća	Zaposlenost	Prihod	Dobit	Gubitak	Kapital
Beogradska	41.0	31.4	49.0	52.0	53.0	56.0
Južnobačka	11.2	10.8	16.6	14.0	7.4	12.5
Ukupno	52.2	42.2	65.6	66.0	60.4	68.5

Regionalne privrede nisu dovoljno restruktuirane za visoke zahteve konkurentskih ino-tržišta. Polovina izvoza Srbije koncentrisana je u tri okruga, dok okruzi sa nerazvijenim opštinama skoro simbolično utiču na izvozne i uvozne rezultate srpske privrede.

Izvozna aktivnost nacionalne privrede najbolje odražava njen konkurentski potencijal. Kada se analizira regionalna konkurentnost onda se razmatra sposobnost regiona da privuče, ubrza i podrži privrednu aktivnost tako da privreda tog regiona ima dinamičan privredni rast. Kako je ravnomerniji regionalni privredni razvoj cilj, a podizanje njihove konkurentnosti strateško opredeljenje Srbije, prioritet regionalne politike u izvoznom segmentu je podsticanje dinamičnog razvoja regiona povećanjem njihove konkurentnosti i izvozne orijentacije.

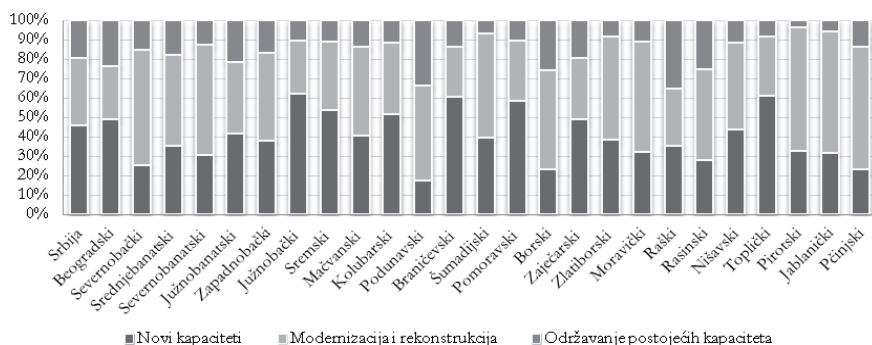
Iako spoljnotrgovinska aktivnost u tranzicionom periodu beleži dinamičan rast, što je uticalo na nivo koeficijenta otvorenosti ekonomije (u 2008. godini 80% u odnosu na 21% u 2001.), Srbija konstantno beleži rast spoljno-trgovinskog deficita. Činioci su: nepovoljna izvozna struktura (dominiraju radno i resursno intenzivni proizvodi) i dinamičan uvoz energetskih sirovina i tehnološki intenzivnih proizvoda. Oblasti sa najvećim brojem preduzeća i učešćem u prihodu privrede Srbije su one oblasti koje najviše doprinose srpskim

izvoznim rezultatima – Beogradska, Južnobačka, Podunavska i Južnobanatska oblast. U izvoznoj strukturi, sa učešćem preko 50%, dominiraju radno intenzivni (za čiju proizvodnju je karakterističan nisko kvalifikovan rad) i resursno intenzivni proizvodi (proizvodi niskog stepena finalizacije, uglavnom agrarni i rudni inputi), najmanje konkurentni proizvodi, koji na svetskom tržištu ne konkurišu kvalitetom, već niskom cenom. Od početka tranzicionog perioda od 2001. godine u strukturi izvoza smanjuje se učešće proizvoda na kojima bi trebalo da se zasniva buduća konkurentnost Srbije, a to su tehnološko-intenzivni proizvodi i proizvodi intenzivni ljudskim kapitalom, u čijoj proizvodnji dominiraju korišćenje modernije tehnologije, kvalifikovan rad, savremeni metodi upravljanja procesom proizvodnje i kod kojih je zastupljena konkurencija kvalitetom.

#### 4. REGIONALNA DIMENZIJA INVESTICIJA

Dugoročna finansijska stabilnost privrede postoji ako su dugoročno vezana sredstva u potpunosti jednaka kvalitetnim izvorima finansiranja (sopstveni kapital i dugoročni krediti). Ukoliko nisu, odnosno, ako su vezana za kratkoročne izvore, dolazi do ugrožavanja tekuće i buduće likvidnosti privrede. Analiza regionalne finansijske stabilnosti pomoću *koeficijenta finansijske stabilnosti ili pokazatelja pokrića stalne imovine kapitalom*, pokazuje da li je, i u kojoj meri finansiranje stalne imovine vršeno iz kapitala ili tuđih izvora (kratkoročni krediti i drugo). Generalno, finansijska stabilnost preduzeća u 2008. je izuzetno niska (0,693), sa trendom blagog pada (-0,054) u odnosu na 2007. **Regionalna analiza koeficijenta finansijske stabilnosti ukazuje o kompletnoj nestabilnosti svih regiona (naime, vrednosti iznad 1 ne ostvaruju preduzeća ni jedne oblasti u Srbiji).** Najvišu finansijsku ravnotežu, ostvaruju preduzeća sa područja Zlatiborske (0,937), a najnižu preduzeća Šumadijske i Jablaničke oblasti.

Grafikon 3. Investicije u Prerađivačku industriju 2008.- namenska struktura



Razlozi visoke finansijske nesigurnosti leže u velikoj investicionoj pasivnosti. Karakter investicija prema nameni okrenut je, pre svega, u pravcu rekonstrukcije, modernizacije i

održavanja postojećih kapaciteta (54,2%). Učešće aktivnih investicija, odnosno ulaganje u nove kapacitete, iznosi 45,8%, što je nedovoljno za značajnije podizanje konkurentnosti privrede. Najveće učešće u novim kapacitetima beleži razvijena Južnobačka oblast (62,2%), dok visoko učešće investicija u modernizaciju i održavanje (preko 50% od ukupnih investicija) ima 18 oblasti u Srbiji, među kojima su i sve nerazvijene oblasti (Borska, Pčinjska, Rasinska, Jablanička i drugi).

Razvijene oblasti (Beogradska i Južnobačka) kontinuirano imaju učešće u ukupnim investicijama veće od 50%, što govori o atraktivnosti regionalnih ambijenata za nove investicije.

## II. STEPEN RAZVIJENOSTI I PODRUČJA SA POSEBNIM RAZVOJNIM PROBLEMIMA

### 1. STEPEN REGIONALNIH DISPROPORCIJA

Zakonom o regionalnom razvoju Srbije (juli 2009. i izmene u maju 2010) po prvi put u Srbiji su utvrđeni statistički regioni NSTJ-2 nivo<sup>118</sup>, u svrhu planiranja i sprovođenja regionalne politike Srbije i korišćenja sredstava EU fondova.

Analiza različitih pojedinačnih i sintetizovanih indikatora za merenje regionalnih dispariteta ima za cilj da pruži integralnu sliku ukupnog stanja razvijenosti regiona, a posebno u kontekstu razvoja sektorskih politika na nivou regiona. Izrazita teritorijalna neravnomernost predstavlja osnovno obeležje regionalnog razvoja Srbije. Iznijansiran socio-demografski i ekonomsko-funkcionalni razvoj prisutan je na nekoliko nivoa (a) koncentracija ekonomskih aktivnosti u Beogradu i Novom Sadu, (b) sve veće nerazvijeno područje i (c) polarizacija između razvijenog centra i nedovoljno razvijene periferije.

Nekoliko nalaza relevantnih za projekciju regionalnih parametara do 2020. godine. Tranzicionu zakonitost povećanja regionalnih razlika najbolje ilustruje regionalno kretanje bruto dodate vrednosti. Koeficijent varijacije BDV po stanovniku pokazuje permanentan rast regionalnih razlika u periodu 2004-2008, odnosno, porast prosečnog odstupanja BDV po stanovniku na regionalnom nivou od proseka Srbije. Drugi nalaz se odnosi na unutar-sektorsku strukturu BDV u kojoj se vrši dodatna diferencijacija zastupljenosti regiona u privrednoj aktivnosti Srbije. Naime, Beogradski i region Vojvodine učestvuju sa 64% u BDV industrije Srbije.

---

118 NSTJ - nomenklatura statističkih teritorijalnih jedinica u skladu sa standardima Eurostat-a.

Tabela 5. Prostorni indikatori razvijenosti regiona Srbije (NSTJ-2) 2008.

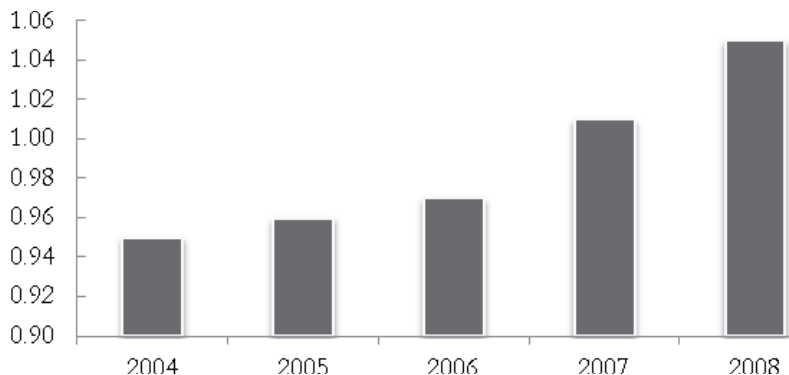
NSTJ-2	Površina km <sup>2</sup>	Broj stanovni- ka 2008.	Broj stanovni- ka na km <sup>2</sup>	Broj preduzeća sa više od 10 zaposlenih na km <sup>2</sup>	Putevi sa sav. kol. u ukupnim putevima 2007. (%)	Indeks relativne gustine industrije
REPUBLIKA SRBIJA	88.361	7.350.222	83,2	0,15	64	1,00
Region Vojvodine (7 oblasti*)	21.506	1.979.389	92,0	0,17	89	1,13
Beogradski region (17 opština)	3.227	1.621.396	502,4	1,42	76	1,87
Šumadija i Zapadna Srbija (8 oblasti)	26.483	2.036.011	76,9	0,11	56	0,80
Južna i Istočna Srbija (9 oblasti)	26.255	1.713.426	65,3	0,09	64	0,70
Region Kosovo i Metohija (5 oblasti)	10.887	-	-	-	-	-
Koef. varijacije NUTS-2	0,432	0,383	1,189	1,632	0,211	0,462

Tabela 6. Struktura realnog sektora privrede Srbije po regionima 2008.

	Vojvodina	Beogradski	Zapadni	Istočni	Šumadija	Južni	KiM
<b>Privreda Srbije=100</b>							
BDV	23,4	52,6	5,0	5,9	7,6	5,0	0,5
preduzeća u industriji	25,6	31,5	10,8	7,5	13,6	10,5	0,4
zaposleni u industriji	26,7	24,1	8,7	11,8	15,7	11,0	1,8
<b>učešće regiona u BDV sektora, Srbija=100</b>							
poljoprivreda	61,7	26,4	2,5	3,9	4,1	1,2	0,2
industrija	30,2	33,8	7,0	9,9	10,7	7,4	0,9
građevinarstvo	17,9	57,2	7,5	4,3	8,0	4,9	0,2
usluge	15,3	70,8	2,9	2,7	5,0	3,2	0,1

Izvor: Republički zavod za razvoj

Grafikon 4. Regionalni koeficijent varijacije BDV/st





Teritorijalni raspored BDV prerađivačke industrije pokazuje da se najviše stvara u regionu Vojvodine i to u sektoru prehrambene industrije (45%) i Beogradu (29%). Koncentracija stvaranja BDV drvene industrije (55,4%) u regionu Beograda, proizlazi iz izuzetno razvijene izdavačke i štamparske delatnosti. Istočni region se izdvaja po stvaranju BDV u metalnoj industriji (27,2% u metalnom kompleksu Srbije); dok je u Zapadnom regionu najzastupljeniji sektor tekstila, kože i obuće. Hemijska industrija Srbije najrazvijenija je u Vojvodini gde se stvara 35% vrednosti BDV ovog sektora, zatim u regionu Beograda (25%) i Šumadije (16%). Elektro i saobraćajni kompleksi čak 47% BDV u dinarima ostvaruju u Beogradu, a 26% u Vojvodini. Ovakav raspored industrije navodi na zaključak da su primarna proizvodnja i industrijski kapaciteti nižeg tehnološkog nivoa zastupljeniji u nerazvijenijim regionima, dok su visoko tehnološki i investiciono intenzivni sektori i kompleksi zastupljeniji u privredno jačim područjima Srbije.

Tabela 7. Struktura BDV po sektorima regiona 2008.

	Vojvodina	Beogradski	Zapadni	Istočni	Šumadija	Južni	KiM
<b>PRIVREDA REGIONA</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Poljoprivreda</b>	<b>9,7</b>	<b>1,8</b>	<b>1,8</b>	<b>2,4</b>	<b>2,0</b>	<b>0,9</b>	<b>1,5</b>
<b>Industrija</b>	<b>53,4</b>	<b>26,6</b>	<b>58,2</b>	<b>70,2</b>	<b>58,5</b>	<b>61,2</b>	<b>83,0</b>
vađenje rude i kamena	9,9	3,2	2,1	4,9	1,6	0,1	46,0
proizvodnja el. energije, gasa, vode	4,5	5,7	7,5	21,4	12,3	9,4	35,3
prerađivačka industrija	39,0	17,7	48,6	43,9	44,6	51,7	1,6
<b>Građevinarstvo</b>	<b>6,9</b>	<b>9,7</b>	<b>13,4</b>	<b>6,6</b>	<b>9,4</b>	<b>8,7</b>	<b>4,1</b>
<b>Usluge</b>	<b>30,0</b>	<b>61,8</b>	<b>26,6</b>	<b>20,8</b>	<b>30,1</b>	<b>29,2</b>	<b>11,4</b>
trgovina	15,5	22,5	15,6	11,7	17,1	14,0	2,7
saobraćaj, skladištenje i veze	5,3	21,4	4,3	3,5	5,9	5,9	2,0
ostalo	9,2	17,9	6,7	5,6	7,1	9,3	6,7

Izvor: RZR

Tabela 8. Regionalne razlike

NSTJ	BDV/st	Zarade/st	Stopa nezaposlenosti	Demografsko pražnjenje 1971-2008 (%)
NSTJ-2 (5 regiona)	6:1 Beograd:Južna i Istočna Srbija	4:1 Beograd:Šumadija i Zapadna Srbija	3:1 Južna i Istočna Srbija:Beograd	
NSTJ-3 (oblasti-okruzi)	16:1 Beograd:Toplički	4:1 Beograd: Jablanički	4:1 Jablanički:Beograd	-28,5/:+32/ Pirotski:Beograd
NSTJ-4 (opštine)	-	12:1 Novi Sad:Opovo	4:1 Lebane:Petrovac	-81,6/:+31/ Crna Trava:Preševo

Tranzicioni trendovi odrazili su se i na koncentraciju velikih industrijskih sistema, u kojima radi preko 1000 zaposlenih. Od ukupno 55 preduzeća (2008), lociranih u 29 gradova, pretežno su zastupljena u Beogradskom regionu (13), po 10 preduzeća radi u regionu Vojvodine, Šumadije i Istočnom regionu, u Zapadnom regionu četiri preduzeća, dok u Južnom i regionu Kosova i Metohije posluje po tri preduzeća.

## 2. PODRUČJA SA POSEBNIM RAZVOJNIM PROBLEMIMA

*Težina regionalnih disproporcija diferencira tri grupe područja sa posebnim razvojnim problemima: (a) nerazvijeno područje (NRP), (b) devastirano područje i (c) područje srpskih zajednica na KiM.*

**Nerazvijeno područje.** Tradicionalno nerazvijeno područje obuhvata decenijski nerazvijene opštine, karakteristične po izuzetno oskudnim infrastrukturnim, materijalnim, privrednim i kadrovskim resursima. Nerazvijeno područje je decenijama (od 1971. do 2000.) obuhvatalo tridesetak opština, kojima se za osam godina pridružilo još desetak opština, tako da danas možemo govoriti o oko 40 opština koje imaju klasične atribute nerazvijenosti.

Tabela 9. Nerazvijeno područje (NRP) 2008.

	Opšti podaci 2008.			Zaposlenost			Nezaposlenost		
	Broj stanovnika	Površina km <sup>2</sup>	Stopa demografskog pražnjenja	broj	stopa	Nivo RS=100	broj	stopa	Nivo RS=100
ukupno	821.981	19.803	-7,0	126.560	15,4	56,6	122.853	49,3	184,6
% u RS	11,2	22,4	/	6,3	/	/	16,9	/	/
Privreda – indikatori poslovanja u 2008.									
	Broj zaposlenih	Broj preduzeća	Stalna imovina	Kapital	Ukupan prihod	Dobit	Gubitak	BDV	
% u RS	4,1	4,5	1,9	1,9	2,1	1,4	3,2	1,8	

Izvor:RZR

**Devastirano područje.** Kao posledica ekonomske distorzije devedesetih godina, procesa transformacije privrede u tržišnu privredu i tranzicionog ekonomskog prilagođavanja, pored tradicionalno nerazvijenih, stvarana je nova grupa opština sa posebnim razvojnim problemima – tzv. *devastirano područje*. Radi se o nekadašnjim industrijskim centrima, koji su bili nosioci regionalnog privrednog razvoja. Devastirano područje obuhvata 20 industrijskih gradova koji su u odnosu na devedesete izgubili više od 40% poslovnog prihoda i više od 50% zaposlenih iz prerađivačke industrije.

Na devastiranom području, najviše su pogođeni dominantni sektori privrede (proizvodnja saobraćajnih sredstava, metalni kompleks, rudarstvo, tekstilna industrija), koji su an-

gažovali veliki broj radno-sposobnog stanovništva. Prisutni problemi nastali su iz slabe iskorišćenosti kapaciteta i niske konkurentnosti industrijskih proizvoda, tehnološkog zaostajanja većine kapaciteta, nagomilanih gubitaka, kao i viška radne snage.

Tabela 10. Devastirano područje 2008.

	Opšti podaci			Zaposlenost			Nezaposlenost		
	Broj stanovnika 2008.	Površina km <sup>2</sup>	Stopa demografskog praznjenja	broj	stopa	Nivo RS=100	broj	Stopa	Nivo RS=100
ukupno	1.444.452	16.647	4,0	334.115	23,1	85,0	184.835	35,6	133,5
% u RS	12,6	19,8	/	7,4	/	/	18,4	/	/
Privreda - indikatori poslovanja u 2008.									
ukupno	Broj zaposlenih	Broj preduzeća	Stalna imovina	Kapital	Ukupan prihod	Dobit	Gubitak	BDV	
% u RS	15,0	12,6	8,3	8,4	9,0	6,9	14,1	9,6	

**Srpske zajednice u AP Kosovo i Metohija.** Područje visokog rizika, koje se ogleda u izuzetno osetljivoj političkoj i bezbednosnoj situaciji, opredeljujuće deluje na sve ekonomske i društvene tokove na području srpskih zajednica na AP Kosovo i Metohija. Opšta analiza stanja na ovom području ogleda se u razorenoj privredi, rekordnoj stopi nezaposlenosti, visokoj zavisnosti od strane pomoći, niskom nivou stranih investicija, dubokoj socijalnoj krizi i konstantnom narušavanju osnovnih životnih i privrednih uslova (energetska snabdevenost pre svega).

Srpske zajednice na Kosovu i Metohiji obuhvataju oko 250 naseljenih mesta u kojima živi oko 130.000 stanovnika. Ekonomski osiromašeno stanovništvo, bez zaposlenja, dodatno je suočeno sa čestim etničkim konfliktima, visokom stopom nezaposlenosti, lošim socijalnim statusom, niskim kvalitetom obrazovanja, neodrživim infrastrukturnim i komunalnim uslovima i nedostatkom ekonomskog prosperiteta.

### III PROBLEMI I RIZICI REGIONALNOG RAZVOJA SRBIJE DO 2020.

Problemi i rizici regionalnog razvoja Srbije do 2020. mogu se diferencirati u dve velike grupe: (a) globalni (eksterni), i (b) unutrašnji (interni).

#### A. GLOBALNI RIZICI

Globalni trendovi poput globalizacije, kontinuiranih regionalnih razlika, urbanizacije, klimatskih promena i energetske zavisnosti u velikoj meri mogu da odrede i konačne efekte kohezione politike EU kao i nacionalnih politika na regionalni razvoj.

- **Regioni sa nižom produktivnošću, stepenom inovativnosti i obrazovanosti radne snage, a koji i dalje svoje ekonomiju baziraju na proizvodnji robe** i usluga sa niskom dodatnom vrednošću, osetiće najveće potrese globalizacije.
- Usled posledica svetske ekonomske krize, ekonomije se skupljaju i ulaze u recesiju, nezaposlenost se povećava a privredni rast se smanjuje. Ovaj trend će se u mnogim aspektima odraziti na efekte regionalnih politika širom sveta i vrlo je verovatno, da će usled smanjenog priliva kapitala, **jaz između razvijenih i nerazvijenih biti povećan.**

Do 2007, u EU nezaposlenost se smanjivala i razlike između regiona sa aspekta nezaposlenosti su se zaista smanjivale. Od 2007, kao posledica globalne krize, zabeležen je ogroman rast nezaposlenosti u Španiji, Irskoj, Estoniji, Letoniji i Litvaniji i očekuje se da će do kraja 2010. dostići između 11% i 17%, skoro duplo više nego što je bio u 2007. Takođe, očekuje se da će ove zemlje iskusiti ne samo gubitak radnih mesta već i pad privrednog rasta, čime će se završiti njihov trend dugog i održivog rasta. Bila su tačna predviđanja ekonomista da će recesija posebno jako udariti finansijski, građevinski i automobilski sektor EU, što će zahtevati ozbiljna restruktuiranja privrede u narednom periodu.

- Svetska kriza se negativno odražava i na javne investicije u infrastrukturu. Do sada su regionalne vlasti u proseku bile zadužene za infrastrukturna ulaganja u visini od 70% u odnosu na ulaganja države. Međutim, usled pada budžetskih prihoda, i nedostatka sredstava očekuje se da će doći do znatnog smanjenog obima investicija u ovoj oblasti.
- Studije pokazuju da je konvergentnost, tamo gde taj trend postoji, dug i spor proces. Uprkos značajnim ulaganjima u postizanje konvergentnosti, i dalje postoje razlike u primanjima u većini OECD zemalja. U oko polovini zemalja OECDa, više od 40% BDP se proizvodi u tek 10% zemalja.
- Česta zabluda je da će rast BDP-a dovesti i do smanjenja regionalnih razlika. Naprotiv, praksa je često upravo pokazala suprotno: privredni rast je tek u nekim zemljama zaista rezultirao u smanjenju regionalnih razlika, dok ih je u većini drugih zemalja povećao. U zemljama poput Španije, Koreje ili Austrije gde je konvergentnost postignuta usled razvoja nerazvijenih regiona rast je bio znatno brži nego u zemljama koje su regionalne razlike smanjile usled slabijeg rasta bogatijih regiona (primeri Nemačke, Italije, Belgije, Holandije).
- Ipak, najveću šansu za postizanje konvergentnosti imaju upravo zemlje EU. Primera radi, razlike u primanjima između država u SAD dostižu čak odnos 1:5 (razlika između bogatog Vašington D.C. i najsiromašnije države u SAD Misisipi). U Turskoj, razlika između regiona Kočaeli i Agrije je takođe više nego petostruka, dok je u Meksiku razlika između glavnog grada Meksiko Sitija i najsiromašnije zemlje na jugu Čiapas više od šest puta. Sa druge strane, u zemljama EU, razlika između najbogatije i najsiromašnije regije je oko 1:2.

## B. UNUTRAŠNJI RIZICI

Analiza regionalnih neravnomernosti ukazala je da su ključni činioci regionalne polarizacije Srbije i dalje: **(a) kontinuirano nepovoljni demografski trendovi; (b) visoka regionalna nezaposlenost, (v) permanentna devastacija industrijskog kompleksa, (g) infrastrukturna neizgrađenost (d) nezaokružen i nefunkcionalan institucionalni okvir.**

Iskustva drugih zemalja EU pokazala su da je dobre rezultate moguće ostvariti samo ukoliko regionalne politike država obezbede postojе sledećih sedam preuslova:

- **Politička podrška.** Pre svega, neophodna je kontinuirana, jasna i nedvosmislena politička podrška unutar zemlje ovom procesu. Takva podrška se ogleda u tome da se redovno odvajaju značajna sredstva za regionalni razvoj, da sve mere Vlade u sebi sadrže princip regionalne redistribucije i princip podsticanja konkurentnosti i da se zakoni koji se tiču regionalnog razvoja primenjuju. Regionalna politika nije samo skup nepovezanih politika koje imaju teritorijalnu dimenziju - ona zahteva multisektorski pristup i koordinaciju svih politika i nivoa vlasti. Kratoročni i brzo vidljivi efekti koji imaju za svrhu puko sticanje političkih poena, daju samo prividan efekat Potemkinovih sela, dok se strukturni problemi i regionalne razlike uvećavaju.
- **Fleksibilnost i inovativnost** kako bi se mere i instrumenti regionalne politike prilagodili novim tendencijama, svetskim krizama i globalnim kretanjima. Globalizacija je povećala pritisak na regione da iskoriste svoje komparativne prednosti. Kako bi ovo postigli, regioni moraju da uspostave inovativne sisteme koji će proizvesti visoko kvalitetne proizvode i usluge.
- **Makroekonomska stabilnost**, stabilnost cena i zdrava fiskalna politika stimulišu investicije, povećavaju produktivnost i otvaranje novih radnih mesta u regionima.
- **Jake institucije.** Kvalitetni i efikasni administrativni kapaciteti na svim nivoima, jačanje institucija i ljudskih resursa pokazali su se kao *conditio sine qua non* pravog razvoja. Potencijal za privredni rast uslovljen je kvalitetom državne uprave. Smanjenje administrativnih barijera, smanjenje korupcije i povećanje kvaliteta osnovnih usluga neophodne su reforme za razvoj.
- **Stručnost i analitičko-statistička osnova** Neophodna je dobro dizajnirana politika regionalnog razvoja. Investicije u infrastrukturu i ljude moraju biti fokusirane, dobro osmišljene i kreirane na osnovu komparativnih prednosti regiona, kako bi postigli maksimalan efekat. Stoga, neophodne su dobre analize, studije i tačni i relevantni statistički podaci. U odsustvu istih, kreatori politika mogu napraviti pogrešne procene o vrstama podrške određenim regionima i dovesti čak i do suprotnih efekata. Na primer, jedan od loših primera regionalne politike u Nemačkoj bilo je davanje podsticaja za pokretanje ICT firmi u ruralnim područjima Bavorske, što je konačno dovelo do odliva ovih firmi iz ruralnih područja i preseljenja u veće gradove kada su one dovoljno napredovale. Drugi primer loše osmišljene politike jeste tamo gde

su davane velike subvencije za privlačenje SDI ili za izgradnju naučno-istraživačkih centara u Newcastleu u Engleskoj, mestu koje nikada nije imalo veliko iskustvo u ovim oblastima niti razvijen preduzetnički duh. Politika regionalnog razvoja mora da bude dizajnirana tako da odgovara potrebama regiona.

- **Partnerstvo.** Tradicionalne podele na *bottom-up* i *top-down* razvojne politike su prevaziđene; efikasna regionalna politika sve više je orijentisana ka principu dobrog upravljanja sa više nivoa vlasti, gde svaki nivo vlasti doprinosi kreiranju i sprovođenju regionalne politike u okviru svojih nadležnosti. Ovakav pristup je neophodan ukoliko se želi postići efektivnost mera za razvoj infrastrukture, podizanje ljudskih kapaciteta i unapređenje pozitivne poslovne klime. Efikasna regionalna politika podrazumeva dobro dizajniran spoj između nacionalnih prioriteta i regionalnih potreba.
- **„Prava mera“ decentralizacije.** Iako je prisutan trend decentralizacije u razvijenim državama, udeo regionalnih rashoda u ukupnim rashodima države porastao je sa 31% 1995. godine na 33% u 2005, kao posledica prenošenja novih nadležnosti regionalnom nivou. Postoji pozitivna korelacija između političke decentralizacije i efikasnosti u bogatim zemljama, ali je efekat slab ili čak i negativan kada su u pitanju decentralizacija i nerazvijene zemlje.

## IV CILJEVI, STRATEŠKI PRAVCI REGIONALNOG RAZVOJA SRBIJE

**Održiv razvoj.** Povećanje životnog standarda današnjih generacija je prihvatljivo, ako se jačaju izvori blagostanja i unapređuju činioci razvoja, što za uzvrat povećava potencijal razvoja budućih generacija. Održivi razvoj treba da rezultira u dugoročno balansiranom razvoju sve tri komponente blagostanja (ekonomske, socijalne i ekološke).

**Podizanje regionalne konkurentnosti.** Ključni razvojni cilj Srbije jeste - veće blagostanje stanovništva. Za ostvarivanje tog cilja Srbija strategiju privrednog razvoja mora prvenstveno da usmeri na podizanje regionalne konkurentnosti, smanjenje nezaposlenosti i siromaštva.

**Smanjenje regionalnih neravnomernosti i siromaštva.** Regionalne disproporcije se kontinuirano povećavaju. Ostvarivanje ovog cilja je izuzetno važno, imajući u vidu da nije završen proces tranzicije. Osim toga, kolaps pojedinih privrednih sistema i proces tranzicije uticali su da se parametri nerazvijenosti još više prodube na tradicionalno nerazvijenom Jugu Srbije, području Starog Rasa i području srpskih zajednica na Kosovu i Metohiji, kao i da se, nekada razvijena industrijska područja Srbije, danas nalaze u jako teškoj ekonomskoj i socijalnoj situaciji.

**Zaustavljanje negativnih demografskih trendova.** Depopulacija (intenzivan proces demografskog pražnjenja zahvatio je 79 opština), migracioni tokovi, negativan prirod-

ni priraštaj, demografsko starenje, smrtnost odojčadi (skoro dvostruko više od proseka zemalja EU), očekivano trajanje života (čak šest godina manje od EU-15) predstavljaju izuzetno velike demografske i razvojne probleme.

**Nastavak procesa decentralizacije i izgradnja institucionalne regionalne infrastrukture.** Tranzicionim reformama poboljšana je položaj jedinica lokalne samouprave, ali je i dalje prisutan visok stepen centralizacije. Neophodno je postepeno sistemski jačati ekonomsku poziciju opština i gradova. Nakon Strategije regionalnog razvoja Srbije i Zakona o regionalnom razvoju Srbije postavljeni su institucionalni temelji regionalnog razvoja, ali - neophodno je doneti čitav niz institucionalnih rešenja: (a) brojne podzakonske akte, (b) izvršiti ekonomsku regionalizaciju područja (NUTS-2 i NUTS-3) u funkciji pristupa fondovima EU, (c) formirati institucije koje su odgovorne za ostvarenje strategije, (d) usaglasiti statistički monitoring sa standardima Evropske unije.

## V MOGUĆI INTEGRACIONI EFEKTI NA REGIONALNI RAZVOJ<sup>119</sup>

Primarni razlog evropske regionalne politike je ekonomskog karaktera: *jedino preko regionalne politike EU može efikasno da utiče na regionalne socio-ekonomske disproporcije u zemljama članicama.* Ovo opredeljenje je vrlo važno za sve zemlje JIE, jer u tome leži ogromna šansa za regionalni, odnosno ukupan ekonomski razvoj Srbije. Sva istraživanja ukazuju da su glavni dobitnici integracija u EU, u prvom redu, države i regioni sa nižim BDP/st, a to su sve nove članice EU i kohezivne države<sup>120</sup>. Najveći skok u privrednom rastu učinile su nove članice EU.

Kratki izvodi istraživanja integracionih efekata na regionalni razvoj:

- Pad nezaposlenosti sa 13,4% na 12,4% u nerazvijenim regionima (2000-2006)
- Nedovoljna regionalna mobilnost radne snage u novim članicama EU
- Privredni rast ne smanjuje automatski regionalne razlike
- Nerazvijeni regioni EU imali su najveća ulaganja u infrastrukturu, u intermodalni transport
- Raste pristup i kvalitet socijalnih i zdravstvenih usluga na regionalnom nivou
- Povećano investiranje u ljudski kapital i obrazovanje
- Povećana spona između obrazovanja i biznisa
- Sektorska i regionalna koncentracija R&D
- Privrede sa manjom BDV se koncentrišu u manje razvijenim regionima
- Ekonomska koncentracija u (glavnim) gradovima
- Povećava se institucionalni kapacitet na regionalnom i lokalnom nivou

119 Izvodi iz studije: Edvard Jakopin i Ana Perišić Integracioni EU efekti na regionalni razvoj Srbije, FEFA 2009.

120 Dok je 1989, tek 56% fondova EU išlo za razvoj nerazvijenih regiona, do kraja 2013. ovaj procenat će iznositi čak 85%.

- Smanjen je broj nerazvijenih regiona u odnosu na 75% EU (sa 78 na 70) i 50% (sa 39 na 30)
- Razlika između najbogatijih i najsiromašnijih regiona EU je 1:8
- Smanjene su razlike između tradicionalno najrazvijenih regiona i perifernih regiona
- Stare zemlje EU smanjuju regionalne razlike, a u novim članicama EU se povećavaju (Češka, Finska, Grčka, Irska, Mađarska, Poljska i Slovačka)
- Glavni gradovi su uglavnom najbogatiji regioni
- Samo su neke države uspele da održe policentričan model razvoja.

**Integracioni efekti priključenja Srbije u EU sa aspekta regionalnog razvoja su višestruki, značajni i potvrđeni, direktni i indirektni, regionalno neravnomerni i imaju svoju ekonomsku, demografsku, socijalnu, infrastrukturnu i humanu dimenziju.**

#### MATRICA INTEGRACIONIH EFEKATA NA REGIONALNI RAZVOJ

Oblasti	Nerazvijeni regioni i države	Razvijeni regioni i države
1. Opšti efekti		
Pristup instrumentima, fondovima, institucijama EU	++	+
2. Posebni efekti		
2.1. Makroekonomski efekti		
Rast BDP-a	++	+
Rast zaposlenosti	+/-	+
Rast produktivnosti	+	++
Priliv SDI	++	+
2.2. Kohezioni efekti		
Smanjivanje regionalnih razlika	--	+
Podizanje konkurentnosti	--	++
Podsticanje prekogranične saradnje	++	++
2.3. Efekti na razvoj infrastrukture, ljudskih resursa i inovativnosti		
Razvoj infrastrukture	++	+
Razvoj ljudskog i socijalnog kapitala	+	-
Obrazovanje	-	++
Stanovništvo	--	-
Razvoj inovacija	-	++
2.4. Indirektni efekti		
Ekonomska koncentracija	--	--
Institucionalni kapacitet	++	+ / 0
Urbani razvoj	0	0
Ruralni razvoj	0	0

Izvor: OECD. Stat



Pored ukupnog razvojnog efekta za Srbiju je, sa aspekta regionalnog razvoja posebno važan infrastrukturni efekat i investicioni efekat. Izgradnjom vitalnog panevropskog Koridora X, zaustaviće se negativni razvojni trendovi i revitalizovati kompletno nerazvijeno područje Juga Srbije. Sa aspekta investicija, na svaki EVRA utrošen kroz zajedničku kohezionu politiku u regionima koji koriste sredstva u okviru cilja 1. dodatno se izdvaja u proseku još 0,9 EVRA investicija iz drugih izvora. Takođe, u regionima koji koriste sredstva u okviru cilja 2 (Konkurentnost regiona i zapošljavanje) na svaki EVRO investiran kroz kohezionu politiku EU izdvaja se u proseku još dodatnih tri EVRA investicija.

## VI SCENARIO REGIONALNOG PRIVREDNOG RASTA DO 2020.

Projekcija regionalnog privrednog rasta izvedena je iz osnovne projekcije privrednog rasta do 2020. godine.

Projekcija regionalnih stopa rasta (NSTJ-2 nivo) u funkciji promene regionalne strukture

Tabela 11. Regionalne stope rasta 2011-2020

BDV	Beograd	Vojvodina	Šumadija i Zapadna Srbija	Južna i Istočna Srbija
Low-tech	5	5	6	7
Medium-low-tech	5	6	6	7
Medium-high-tech	7	10	12	12
High-tech	12	12	14	12

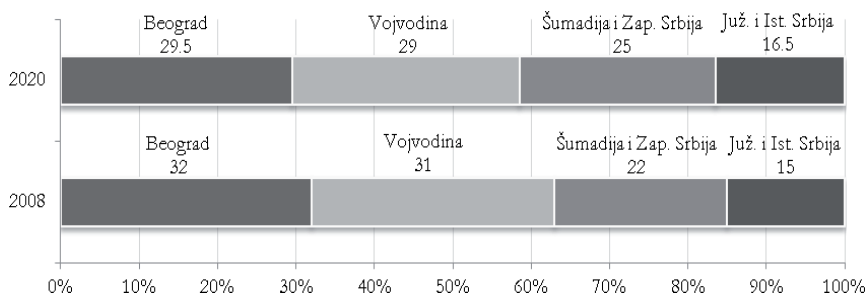
Regionalne strukturne promene 2020.

Tabela 12. Promene regionalnih struktura

BDV	Beograd		Vojvodina		Šumadija i Zapadna Srbija		Južna i Istočna Srbija	
	2008	2020	2008	2020	2008	2020	2008	2020
Low-tech	55	48	55	47	43	34	39	35
Medium-low-tech	14	11	20	25	28	24	45	40
Medium-high-tech	19	21	19	19	22	31	12	17
High-tech	12	20	6	9	7	11	4	8

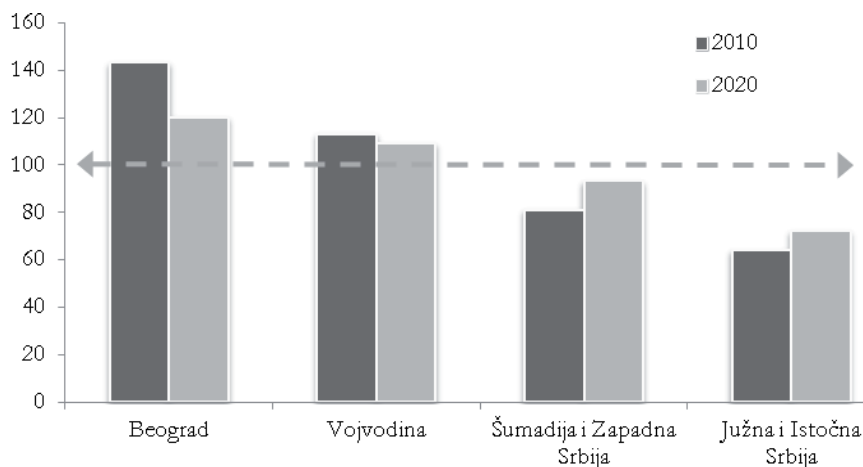
Efekti na regionalnom nivou 2020.

**Grafikon 5. Regionalni doprinosi BDV (prerađivačka industrija)**



Efekti na smanjenje regionalnih disparocija

**Grafikon 6. Projekcija BDV prerađivačke/st**



## ZAKLJUČCI

Strukturne promene su simulirane na modelu privrednog rasta od 5,8% prosečno godišnje u periodu 2011-2020. i prosečnoj stopi rasta prerađivačke industrije od 7,3% godišnje. Strukturne promene u prerađivačkoj industriji simulirane su preko tehnološke strukture, tako da su projektovane različite stope rasta za visoko-tehnološke (**High-tech**), srednje-visoko tehnološke (**Medium-low-tech**), srednje-nisko tehnološke (**Medium-low-tech**); i nisko tehnološke (**Low-tech**) podsektore prerađivačke industrije.

U sklopu osnovnog modela privrednog rasta projektovan je model regionalnog rasta regiona nivoa NSTJ-2 (Tabela 11). Region Šumadije i Zapadne Srbije i region Južne i

Istočne Srbije imaju dinamičnije stope rasta prerađivačke industrije u period 2011-2020. **Prosečna projektovana stopa rasta prerađivačke industrije Beograda i regiona Vojvodine je 6,5%, a regiona Šumadije i Zapadne Srbije i regiona Južne i Istočne Srbije 8,8%.**

Strukturne promene na regionalnom nivou prikazane su u *Tabeli 12*. Regionalni model je uključio promene u regionalnim strukturama u svim regionima. Razvijeni regioni neznatno smanjuju svoje učešće (*Grafiikon 5*), dok su sumarni efekti na smanjenje regionalnih disproporcija prikazani na *Grafiikonu 6*. Najveće promene u strukturi prerađivačke industrije locirane su u regionu Šumadije i Zapadne Srbije u podsektoru srednje-visoko tehnološke (**Medium-low-tech**) grupacije.

## VII STRATEŠKI PRIORITETI I INSTITUCIONALNA REŠENJA

### 1. INSTITUCIONALNA IZGRADNJA

*Ravnomerniji regionalni razvoj nije moguće sprovesti bez efikasnog institucionalnog okvira, koji se sastoji od institucija i instrumenata, različitih politika kojima se obezbeđuje stabilnost, kontinuiranost i usklađenost u razvojnom procesu.*

Regionalni razvoj je refleksija kvaliteta i dinamike tranzicionih reformi, ogleda se u brojnim segmentima privrede i društva, strukturnim promenama i transformaciji vlasništva, vertikalnoj i horizontalnoj organizaciji države. Ipak, u ovoj fazi razvoja, na prvom mestu se nalazi problem regionalne institucionalne izgradnje i proces implemantacije zakonskih rešenja. Proces pridruživanja EU samo je dodatno potencirao stepen neizgrađenosti institucija. Primaran problem institucionalnog uređenja regionalnog razvoja proistekao je iz višedecenijskog zakonskog vakuuma, odnosno, nedonošenja osnovnih zakonskih rešenja u ovoj oblasti. Jednom rečju, nije se uspostavio sistem za sprovođenje strateških smernica na svim nivoima upravljanja iz oblasti regionalnog razvoja, pre svega, neuspostavljanje srednjeg, regionalnog nivoa upravljanja regionalnom politikom. Posle usvajanja *Strategije regionalnog razvoja (2007)*, usvajanjem *Zakona o regionalnom razvoju (juli 2009. i izmene maj 2010)* započet je proces uspostavljanja jedinstvenog sistema upravljanja regionalnim razvojem, koje treba da doprinese promovisanju opštih načela regionalne politike države, usklađenih sa načelima Evropske unije.

Osnovna obeležja novog modela upravljanja regionalnim razvojem jesu:

- promovisanje nacionalnih i evropskih načela regionalnog razvoja, koja su u saglasnosti sa kohezionom politikom EU, ali koja istovremeno odražavaju specifičnosti Srbije;
- jasna institucionalna struktura i mehanizmi za upravljanje politikom regionalnog razvoja;

- efikasni mehanizmi saradnje između regionalne i opštinske vlasti, kao i za širu saradnju;
- jasan koncept i terminologija;
- fleksibilnost: uređivanje opštih pitanja i stvaranje osnove za donošenje podzakonskih akata;
- pravna osnova za praćenje i vrednovanje.

*Zakon o regionalnom razvoju* odražava unutrašnju politiku upravljanja regionalnim razvojem, odnosno, predstavlja razradu kompleksnog sistema podrške na državnom, regionalnom i opštinskom nivou. Uvođenje principa savremene regionalne politike treba da se odvija u meri kojom se ove odrednice prilagođavaju specifičnim uslovima zemlje (npr. tradicija u vođenju regionalne politike, institucionalni kapaciteti, regionalna slojevitost, instrumenti postojeće podsticajne politike i sl.). Iskustva tranzicionih zemalja u ovoj oblasti izdvojila su sledeće karakteristike i elemente koje budući podzakonski akti treba da ispunjavaju:

jasnu metodologiju i instrumente merenja regionalnih razlika;

- razrađen sistem (po vertikali i horizontali) koordinacije aktivnosti na sprovođenju strateških sektorskih ciljeva na regionalnom nivou;
- utvrđivanje godišnjeg finansijskog okvira u vidu podsticajne politike;
- fleksibilna zakonska rešenja Srbije kojima bi se išlo u susret procesu pridruživanja EU tako da osnovni zakon ne mora da se menja;
- detaljno preciziranje mehanizama regionalne politike - metodologije, regionalizacije po NUTS klasifikaciji, nadležnosti institucija, finansiranje, programska dokumenta, sistem podsticajnih mera i slično.

## **2. AFIRMACIJA STRATEŠKOG PLANIRANJA REGIONALNOG/LOKALNOG RAZVOJA**

*Strateško planiranje integriše ekonomsko i regionalno planiranje, uključujući sve više socijalnu i ekološku komponentu. Regionalni razvojni planovi imaju integrativnu ulogu.*

Efikasan i uspešan nacionalni, regionalni i lokalni razvoj je nezamisliv bez strateškog planiranja. Efikasna podsticajna politika (fiskalna, monetarna, državna pomoć, i dr.) treba da bude zasnovana na prioritetima razvoja regiona i lokalnih samouprava kroz proces strateškog planiranja. Planiranje regionalnog i lokalnog ekonomskog razvoja je sistemski proces putem koga akteri iz privatnog, javnog i nevladinog sektora rade zajedno kako bi stvorili bolje uslove za ekonomski rast i poboljšanje kvaliteta života za sve stanovnike na konkretnom području.

Novija ekonomska istorija sveta ukazuje da većina zemalja koristi strateško planiranje kao instrument regulisanja privrede u ekstremnim privrednim i društvenim uslovima - rato-

vi, globalna kriza, tranzicija, integracija i slično. Aktuelna svetska ekonomska kriza idu u prilog ovakvom zaključku. Naime, kompletna zapadna literatura, od početka globalne recesije, ističe neophodnost/nužnost planiranja, programiranja razvoja. S druge strane, integracija zemalja u Uniju odvija se po pravilima strateškog planiranja, što se ogleda u jasno definisanim ekonomskim, finansijskim, programskim i projektnim okvirima.

Strateško planiranje kao razvojni instrument jeste efikasan metod za relaksaciju socijalne, ekonomske, društvene, regionalne i ekološke transformacije Srbije u periodu tranzicije. Planiranje uspostavlja regulaciju balansirano korišćenja upravljačkih mehanizama i instrumenata. Isprepletenost znanja i planiranja, te njihov uticaj na strukturne promene u društvu, najbolje je definisao Fridman: „Planiranje je osnovni instrument kojim država utiče na tok društvenih procesa i strukturne promene u društvu”.

**Tabela 13. Promene paradigme regionalne politike**

Kriterijum	Klasična	Moderna
Teorijska osnova	Lokacijska teorija, ključni činioci razvoja: proizvodni troškovi i raspoloživost radne snage	Teorije regije: ključni činioci su inovacijsko društvo, mreže, klasteri
<b>Pokazatelji politike</b>		
Namena	Jednakost ili efikasnost	Jednakost i efikasnost
Cilj	Nova radna mesta, nove investicije	Povećana konkurentnost (preduzetništvo, inovacije, znanje)
Obim aktivnosti	Uzan	Širok
Način delovanja	Reaktivan, projektno zasnovan	Proaktivan, strateški
<b>Struktura politike</b>		
Okrug	Okruzi sa problemima	Svi regioni (okruzi)
Analitička osnova	Pokazatelji	SWOT analiza regije, regionalni pregled
Ključni instrumenti	Podsticaji	Razvojni program
Ključna aktivnost	Pomoć preduzećima, bazične infrastrukture	Poslovno okruženje, meka infrastruktura
<b>Organizacija</b>		
Način delovanja politike	Centralizovano (top-down)	Kolektivno partnersko
Ključna institucija	Centralna oblast	Regijska oblast
Partneri	Nema	Lokalne vlasti, NVO, socijalni partneri
Administracija	Jednostavna / racionalna	Kompleksna / razvojna
Izbor projekta	Unutrašnji	Participativan
Vremenski rok	Nema	Dugoročna perspektiva
<b>Vrednovanje/Ocena</b>		
Vremenski period	Finalno (ex-post)	Prethodni, srednji, finalni
Rezultati	Merljivi	Teško merljivi, pre svega, kratkoročno

Izvor: Savremeni preduzetnički pristup lokalnom/regionalnom razvoju, PCMG, 2004.

### 3. DECENTRALIZACIJA I POLICENTRIČAN REGIONALNI RAZVOJ

U svetskoj teoriji i praksi opšte je prihvaćeno mišljenje da se veća efikasnost sporovođenja politike regionalnog razvoja i planiranja obezbeđuje kroz hijerarhijski izdiferencirane sisteme odlučivanja. Time se omogućava aktivno uključivanje regionalnih, lokalnih organa, institucija i ekonomskih subjekata u proces planiranja, koordinacije i realizacije.

Sprovođenje i izvodljivost decentralizacije zavise od društvenih uslova, od faktora uticaja i od političke volje da se promeni institucionalni sistem. Decentralizovana regionalizacija predstavlja proces čiji je cilj formiranje celina, kao što su pokrajine/regije/područja. Oni mogu nastati na više načina. Najprirodniji način bio bi spontano formiranje regije na osnovu njenih specifičnosti i funkcionalne vezanosti društva za geografsko područje. Međutim, takav način je u stvarnosti redak. Češće dolazi do uspostavljanja područja po odluci centralnih vlasti (normativni region, pokrajina), pri čemu su regije oruđe za sprovođenje državne politike. Tako koncipirana regionalizacija predstavlja instrument za pravnu legalizaciju i društvenu legitimaciju regionalizma, kao i instrument za ostvarivanje ciljeva regionalnog razvoja države. Ona predstavlja sredstvo za razvojnu, prostornu, socijalnu i kulturnu podelu državnog prostora radi:

- optimalne teritorijalne podele rada;
- funkcionalne intervencije države pri stvaranju boljih i ravnopravnijih mogućnosti za delovanje tržišnih mehanizama;
- samorazvoja lokalnih i regionalnih zajednica koje se zasnivaju na samoinicijativnosti, samoorganizovanju i samoupravljanju lokalnim i regionalnim činiocima razvoja;
- osmišljenog gazdovanja prirodnim resursima i razvojnim potencijalima.

Činioci za određivanje optimalne veličine i vrsta decentralizovanih jedinica su brojnost populacije (decentralizacija će biti uspešnija u naseljenim zemljama u kojima su jedinice drugog stepena populaciono veće nego mnoge male zemlje) i veličina teritorije (u velikim zemljama, ukoliko su komunikacije otežane, decentralizacija je poželjnija nego u malim zemljama). S obzirom na izvodljivost njihove decentralizacije različite službe područnih jedinica imaju različiti tretman. Poslovi koji bi trebalo da se decentralizuju rangiraju se s obzirom na: (a) stepen eksternosti njihovog dejstva; (b) stepen naplativosti vršenja službe; i (v) stepen tehničke složenosti obavljanja službe (tehničke i menadžerske veštine potrebne za njihovo obavljanje).

Vodeći računa o navedenim parametrima, najmanje pogodni za decentralizaciju su izgradnja puteva, sanitarni poslovi, železnice, proizvodnja i prenos električne energije, a najpogodniji skupljanje smeća, urbani transport, distribucija vode i čišćenje ulica. Ako se posmatraju pojedinačne funkcije unutar svake službe, onda bi za planiranje investicija najpogodniji izvršilac bila država, za izbor investicije decentralizovana jedinica, za izgradnju objekata najpogodniji izvršilac je privatni sektor, za upotrebu i regulaciju obje-

kata, kao i za održavanje objekata decentralizovana jedinica, dok je za nadzor i kontrolu vršenja službe najpogodniji izvršilac država. *Zaključak koji se može izvesti je da istovremeno angažovanje svih nivoa vlasti u pružanju usluga jeste ključ uspešne decentralizacije.*<sup>121</sup>

Politička volja je, dakle, odlučujuća za početak decentralizacije, a sam proces može odlučujuće da utuče na preobražaj centralizovano koncipiranog institucionalnog sistema. Neophodno je izabrati kombinaciju istorijskih uzora i skorašnjih iskustava i, pre svega, planskih (razvojnih) regija koje nikada nisu do kraja uspostavljene, a koje su dodatno podstaknute (pre)uskom lokalnom političkom inicijativom. Veliki broj lokalnih inicijativa podstiče bojazan da može doći do teritorijalnog „raspada“ regionalizma. Kada nema volje za uspostavljanje decentralizacije, nema ni snage za afirmaciju zajedničkih nacionalno-ekonomskih interesa. Zato u mnogim zemljama nastojanja da se uspostavi drugi stepen lokalne samouprave traju više decenija.

Istorijski, politički, privredni i prostorni uslovi za uvođenje decentralizovanog političkog i administrativnog sistema u Srbiji nisu u potpunosti ispunjeni. Ni decentralizacija sama po sebi još nije nikakav doprinos unapređenju razvoja uz istovremeno smanjivanje regionalnih dispariteta. Decentralizovana kontrola resursa pod određenim društvenim uslovima, kao što su npr. nerazvijenost, osiromašenje, propadanje prirodnih resursa, i sl., može i da zaoštri konflikte. Instrumenti za prevazilaženje stanja povezani su sa finansijskom ravnotežom, decentralizacijom raspoloživih kapaciteta, horizontalnom koordinacijom i participacijom. Uporedo sa regionalizacijom obično se odvija i proces devolucije vlasti, ali u smislu partnerskog odnosa i supsidijarnosti. Polazeći od policentričnog sistema mogao bi se zatim formirati mrežni koncept upravljanja koji bi, s jedne strane, onemogućavao bilo kakvu centralizaciju a, s druge strane, uspostavio mogućnosti za skladan regionalni razvoj.

Promenjene okolnosti po prelasku u postindustrijsko društvo uslovile su i potrebe za novim strategijama regionalne politike. Posebna pažnja ogleda se u privredi koja se sve više povezuje na regionalnom nivou. Na kulturnom i političkom nivou značaj regija ogleda se u regionalizmima i osnaženom regionalnom identitetu. Sve češća primena regionalnog nivoa zasniva se na tri temelja:

- konkurencija među regijama primorava opštine na zajedničko delovanje; istovremeno, brojni zajednički zadaci iziskuju intenziviranje međuopštinske saradnje;
- regionalizam i regionalni identitet dobijaju na značaju kao motivaciona komponenta uz pomoć slogana „pomoć za samopomoć“; to je u skladu sa konceptom prostorne politike i jačanja endogenih potencijala, pri čemu, regionalni akteri imaju važnu ulogu;

---

121 NALED (2007), „Terminologija i vrednosti decentralizacije“ (D.Vučetić)

- fleksibilna specijalizacija preduzeća, kao novi tip racionalizacije, odnosi se na izbor lokacije u regijama koje su sposobne da obezbeđuju produkciju „just in time“ uz povezanost sa isporučiocima poluproizvoda.<sup>122</sup>

Svi ovi činioци utiču na to da regionalni nivo postaje sve značajniji za privredni razvoj. Promena perspektiva zasniiva se na spoznaji da je privredna razvijenost regija osnov za ostvarivanje nacionalnih privrednih ciljeva. Tako država zavisi i od regionalnih resursa i njihove privredne strukture, što uključuje i njene socijalne i kulturne kvalitete.

#### 4. REGIONALNA INTEGRACIJA U EU

*Proces integracije Srbije u kontekstu njene evropske ekonomske i društvene budućnosti ogleđa se u sledećem: mogućnostima većeg izvoza, jačanju konkurencije, boljem tretmanu zaposlenih, zaštiti potrošača, slobodnijim tokovima novca, olakšanom poslovanju i investiranju, institucionalnoj izgradnji, efikasnijoj državi i boljoj regionalnoj saradnji.*

Regionalna integracija Srbije podrazumeva nekoliko nivoa međunarodne saradnje Srbije sa njenim neposrednim i širim okruženjem:

- *prekogračni ili transgračni vid međunarodne saradnje* obuhvata lokalne i regionalne teritorijalne zajednice susednih država koje se prostiru uz granicu sa Srbijom i saraduju sa našim pograničnim opštinama;
- *transnacionalni ili regionalni vid saradnje* obuhvata teritoriju većeg broja država u okviru određene transnacionalne oblasti. Ovakav oblik saradnje podrazumeva prostore većeg broja država ili njihovih delova, a da nisu ograničeni samo na lokalne ili regionalne teritorijalne jedinice koje se nalaze uz državnu granicu (Jugoistočna Evropa, Centralna Evropa, Podunavlje, Jadranski region, Crnomorski region);
- *interregionalna saradnja* je saradnja udaljenih teritorija, koje ne moraju da su u okviru istog transnacionalnog regiona.

U cilju ostvarivanja brže i uspešnije regionalne integracije u EU kao prioritete aktivnosti Srbije izdvajaju se:

- nastavak aktivnosti na ispunjavanju obaveza u vezi sa usklađivanjem zakonodavstva sa komunitarnim pravom;
- nastavak realizacije već potpisanih programa prekogranične i transnacionalne saradnje i dalja podrška povezivanju lokalnih i regionalnih nivoa vlasti sa državama u neposrednom i širem okruženju u različitim oblastima (ekonomske, socijalne i institucionalne saradnje, infrastrukture, prirodnih sistema, životne sredine, kulturnih vrednosti);

---

122 Marjan Ravbar (2005), Faktori regionalnog razvoja u podeli Slovenije na pokrajine, str. 48.



- jačanje postojećih struktura za upravljanje programima prekogranične saradnje preko državnih, regionalnih i lokalnih prioriteta za prekograničnu saradnju;
- usvajanje i primena propisa, strateških dokumeta, standarda i principa EU iz oblasti regionalnog razvoja, prekogranične i transnaciopnalne saradnje. Važno je ratifikovati *Madridsku konvenciju*, s obzirom na potencijalne instrumente kojima se omogućava dugoročna i planirana saradnja sa prekograničnim partnerima i veći razvojni efekti;
- uspostavljanje decentralizovanog sistema upravljanja fondovima EU podrazumeva jačanje institucionalnih kapaciteta svih aktera regionalnog razvoja i obuku kadrova u pogledu sticanja znanja iz oblasti korišćenja sredstava EU fondova;
- funkcionalna i fiskalna decentralizacija, u cilju jačanja kapaciteta lokalne samouprave i omogućavanja lokalnim samoupravama kvalitetnije obavljanje poslova iz njihove nadležnosti, a posebno aktivnosti koje su usmerene na lokalni ekonomski razvoj.



## IV INFRASTRUKTURNI PRIORITETI

# ENERGETIKA

## REZIME

*Pouzdanost i sigurno snabdevanje energijom jedan je od osnovnih preduslova privrednog razvoja. Na osnovu analize relevantnih činilaca, može se zaključiti da energetska sektor Republike Srbije karakterišu brojni problemi koji mogu biti ograničavajući činioci daljeg privrednog razvoja: visok nivo energetske uvozne zavisnosti sa tendencijom daljeg rasta, osnovni energetska indikatori ne samo da prevazilaze standarde EU nego su lošiji od većine zemalja regiona, stanje infrastrukturnih kapaciteta je neadekvatno, nivo poslovne efikasnosti energetska privrednih subjekata je nezadovoljavajući.*

*Sagledavanjem trenutnog stanja energetska sektora, u smislu implikacija koje može imati na dalji privredni razvoj Srbije, definisani su sledeći strateški ciljevi:*

- privlačenje investicija u izgradnju novih i modernizaciju postojećih elektroenergetskih kapaciteta u vrednosti od oko 9 mlrd. EUR i oko 4 mlrd EUR investicija u gasnom sektoru,*
- diverzifikacija izvora snabdevanja energijom i unapređenje šire primene obnovljivih izvora energije i*
- unapređenje energetska efikasnosti u svim sektorima proizvodnje i potrošnje energije.*

*Kako bi se realizovali navedeni prioriteti neophodno je da se preduzme nizmera i aktivnosti, među kojima se po značaju izdvajaju sledeće: uklanjanje cenovnih dispariteta među energetima i uvođenje komponente zaštite socijalno ugroženih potrošača energije, sprovođenje reorganizacije i korporatizacije energetska subjekata, usvajanje novog Zakona o energetici i Zakona o racionalnoj upotrebi energije, uklanjanje administrativnih prepreka i donošenje podsticaja na sistemskom nivou za stimulisavanje investicija u energetska projekte, a posebno u one koji se baziraju na obnovljivim izvorima energije i drugo.*

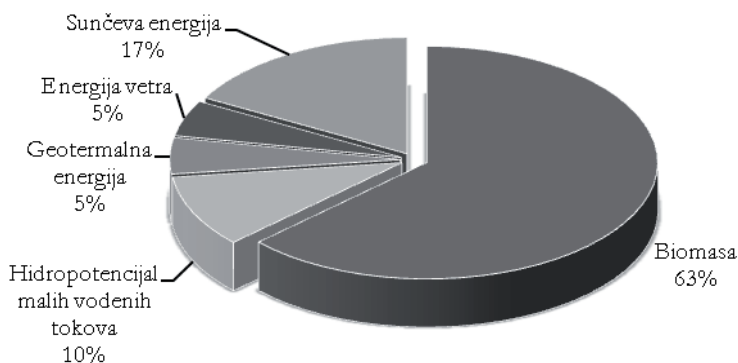
## POSTOJEĆE STANJE, PROBLEMI I OGRANIČENJA DALJEG RAZVOJA ENERGETSKOG SEKTORA

### ENERGETSKI BILANS I INDIKATORI

Obim i struktura energetska resursa Srbije su nepovoljni. Najznačajniji raspoloživi energetska resurs Srbije je uglj. U raspoloživim rezervama uglja čak 93% čini lignit. Od ukupno procenjenih rezervi uglja, 14% se nalazi u Kolubarskom i 3,3% u Kostolačkom basenu. Najveći deo rezervi nalazi se u Kosovsko-Metohijskom basenu.

Pored uglja, znatan resurs čini hidropotencijal velikih vodenih tokova, od čega je iskorišćeno oko 10.000 GWh, a preostali tehnički iskoristiv hidropotencijal za gradnju objekata snage veće od 10 MW iznosi 5.200 GWh godišnje. Osim toga, Republika Srbija raspolaže značajnim potencijalom obnovljivih izvora energije (uključujući potencijal malih vodenih tokova do 10 MW) koji je procenjen na 3,83 miliona toe godišnje, što čini više od trećine ukupne godišnje proizvodnje primarne energije. Učešće pojedinih obnovljivih izvora energije prikazano je na Slici 1. Rezerve nafte i gasa su simbolične.

**Slika 1. Učešće pojedinih oblika obnovljivih izvora energije u energetsom potencijalu**



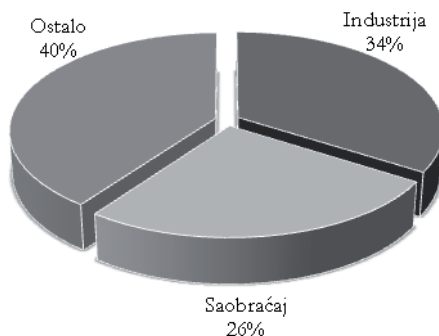
Izvor: Energetski bilans RS 2008. godine

U proizvodnji primarne energije dominira proizvodnja niskokaloričnog uglja koji zadovoljava 58% ukupne potrošnje primarne energije. Iz uvoza se obezbeđuje oko 42% ukupno potrebne primarne energije, a u strukturi neto uvoza dominira uvoz sirove nafte i naftnih derivata, zatim prirodni gas, ugalj i gotovo neznatno električna energija. Ukupna potrošnja nafte i prirodnog gasa se najvećim delom obezbeđuje iz uvoza. Od ukupne potrošnje nafte uvoz čini 81%, a od ukupnih potreba za gasom čak 91% se zadovoljava iz uvoza. Kako domaća proizvodnja uglja ne zadovoljava u potpunosti potrebe tržišta, oko 15% ukupne potrošnje se zadovoljava iz uvoza i to uglavnom kvalitetnijih vrsta uglja (koks, kameni i mrki ugalj).

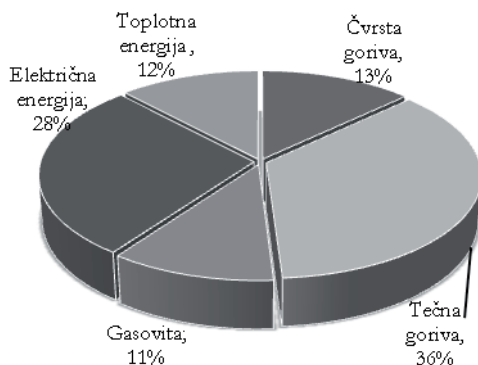
Posmatrano po sektorima potrošnje, najveće učešće u finalnoj potrošnji energije imaju, zbirno posmatrano, domaćinstva, sektor poljoprivrede i javno-komunalna preduzeća sa zajedničkim učešćem od 40%, zatim sledi industrija sa 34% i saobraćaj sa 26%. U finalnoj potrošnji energije dominantno učešće od 36% imaju tečna goriva i električna energija sa 28%. U strukturi proizvodnje električne energije u 2009. godini, termoelektrane imaju učešće od 69%, hidroelektrane 30%, a termoelektrane-toplane 1%. U proizvodnji elek-

trične energije, ne računajući hidropotencijal velikih vodenih tokova, primena obnovljivih izvora energije je zanemarljiva.

**Slika 2. Finalna potrošnja energije po sektorima**



**Slika 3. Finalna potrošnja energije po energentima**



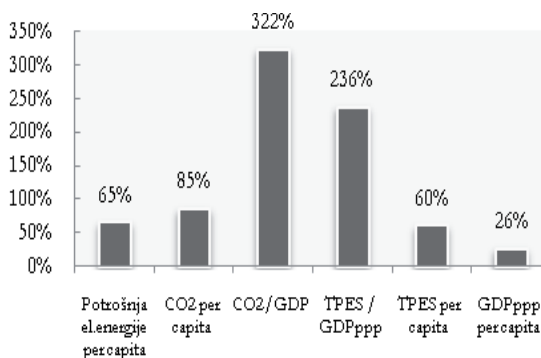
Izvor: Energetski bilans RS 2008. godine

Ukupna potrošnja raspoložive primarne energije (TPES) i ukupna potrošnja finalne energije (TFC) gotovo da je dostigla nivo potrošnje u 1990. godini, dok je nivo bruto domaćeg proizvoda (BDP-a) na nivou od 74%. Proizvodnja električne energije, gasa i tople vode u bruto dodatoj vrednosti ima učešće od 3,2%, odnosno 2,67% u BDP-u i ovo učešće se nije bitnije menjalo u poslednjih nekoliko godina. Trend rasta ukupne potrošnje energije rezultuje rastuću uvoznju energetsku zavisnost. Detaljna analiza potrošnje finalne energije prema strukturi i vrsti energenata po sektorima (industrija, saobraćaj i zgradarstvo)

još uvek nije moguća jer nisu u potpunosti formirane statističke baze podataka.<sup>123</sup> Prema procenama nivo potrošnje finalne energije u industriji još uvek nije dostigao nivo iz 1990. godine, dok je u sektoru saobraćaja predtranzicioni nivo potrošnje dostignut još 2005. godine i beleži dalji trend rasta. Potrošnja primarne energije po stanovniku pokazuje blagi porast usled dva faktora - rasta ukupne finalne potrošnje energije i pada broja stanovnika. Efikasnost transformacije (TFC/TPES) ostala je praktično nepromenjena u datom periodu. Za 2008. godinu ovaj indikator je nešto povećan, ali je bitno napomenuti da je sračunat na osnovu planiranih vrednosti.

Ono što naročito zabrinjava jeste potrošnja primarne energije po jedinici BDP-a mereno paritetom kupovne moći. Na ovaj način posmatrano, Srbija ima više nego dvostruko veću potrošnju od Evropske unije (EU). Emisija CO<sub>2</sub> po stanovniku u Srbiji je manja za 15% u odnosu na prosek EU, dok je emisija CO<sub>2</sub> po jedinici BDP-a više nego trostruko veća. Takođe, specifična potrošnja električne energije u Srbiji iznosi 4.153 kWh *per capita*, što je znatno više u odnosu na zemlje okruženja<sup>124</sup>, ali još uvek ispod proseka EU-27 koji iznosi 6.388 kWh *per capita*. U razvijenim zemljama visoka potrošnja električne energije po stanovniku rezultat je njenog intenzivnog korišćenja u procesu proizvodnje i stvaranja novih vrednosti. U Srbiji visok nivo specifične potrošnje je rezultat neracionalne potrošnje električne energije, koja se zbog depresirane cene koristi za potrebe grejanja. Druga distorzija proizilazi iz strukture finalne potrošnje, gde za razliku od razvijenih zemalja u kojima privreda predstavlja najvećeg potrošača, u Srbiji najveći potrošači električne energije su domaćinstva.

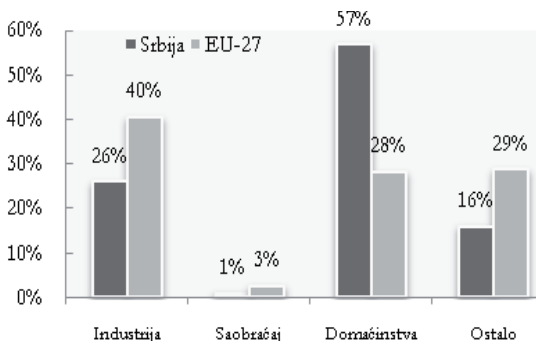
**Slika 6. Uporedni pregled energetske indikatora u Srbiji u odnosu na EU-27 za 2007. (EU-27=100)**



123 Zbirni energetske bilans Republike Srbije vodi se od 2004. godine.

124 Specifična potrošnja električne energije u zemljama okruženja: Albanija 1.168 kWh, Bosna i Hercegovina 2.385 kWh, Rumunija 2.452 kWh, Makedonija 3.785 kWh, Hrvatska 3.736 kWh, Bugarska 4.466 kWh.

Slika 4. Uporedni pregled potrošnje električne energije po sektorima u Srbiji i EU-27



Izvor: www.iea.org

## ENERGETSKA INFRASTRUKTURA

*Elektroprivreda* obuhvata proizvodne, prenosne i distributivne kapacitete. Ukupni proizvodni kapaciteti čine izvori snage 7.120 MW (bez KiM), od čega je 55% instalisano u termoelektranama na lignit (TE), 40% čine hidroelektrane (HE), a 5% kapaciteta čine na mazut/prirodni gas (TE-TO). Pored toga, Elektroprivreda Srbije (EPS) je zakupac HE Piva, HE Gazivode i TE-TO Novi Beograd. Osnovne karakteristike proizvodnih kapaciteta su starost (HE u intervalu 35-44 godine, TE 21-44), tehnološka zastarelost, velika heterogenost opreme i izrazito nepovoljan uticaj na životnu sredinu. Elektrodistributivni sistem čini mreža u dužini od 141.482 km, transformatori instalisane snage 25.413 MVA i merna infrastruktura za oko 3,47 miliona kupaca (bez KiM). Stanje kompletne merne infrastrukture je nezadovoljavajuće. Kako je prosečna starost mernih brojlara 25 godina, gubici u distributivnoj mreži u 2009. godini iznosili su oko 15,2%. Od ukupnih gubitaka na tehničke gubitke otpada oko 60%, dok ostatak odlazi na tzv. komercijalne gubitke od kojih 25% čine gubici u mernoj infrastrukturi, a ostatak predstavlja neovlašćena potrošnja. Sistem za prenos električne energije čini mreža napona 400, 220 i deo mreže 110 kV ukupne dužine 8.935 km. Ukupna snaga transformatora na kraju 2009. godine je procenjena na 16.892 MVA. Prenosna mreža je u najvećoj meri obnovljena i ne predstavlja veliki ograničavajući faktor za dalji razvoj elektroprivrede. Najveći problem koji se javlja u prenosnoj mreži jesu zagušenja na pojedinim pravcima, a uzrokovani su tokovima električne energije u regionu i njene raspoloživosti u pojedinim zemljama.

*Proizvodnja uglja* vrši se iz rudnika uglja sa površinskom i podzemnom eksploatacijom. Zajedničko za rudike jeste to da je oprema stara u proseku oko 30 godina (izuzimajući rudnik Tamnava Zapadno polje) i da je neophodno izvršiti njihovu revitalizaciju i modernizaciju.



*Sektor prirodnog gasa* obuhvata kapacitete za eksploataciju i primarnu preradu prirodnog gasa iz ležišta domaćih bušotina gasa, kao i gasovodnu mrežu za transport gasa do glavnog magistralnog gasovoda, koji se prostire od granice Mađarske do Niša, sa sistemom dovodnih i razvodnih gasovoda i gradskih distributivnih mreža srednjeg i niskog pritiska. Gasovodni sistem povezuje sva gasna polja u Vojvodini sa potrošačima, omogućuje uvoz gasa iz Rusije preko Mađarske i tranzit gasa za Bosnu i Hercegovinu. Delatnost transporta prirodnim gasom obavljaju dva preduzeća: JP „Srbijagas“ Novi Sad i „Jugorosgaz“ a.d. Beograd, dok delatnosti distribucije prirodnim gasom obavlja 36 energetskih subjekata. Transportni sistem Srbije čini 2.207,5 km cevovoda visokog pritiska, od čega je u posedu JP Srbijagas 2.140 km, a 67,5 km je u vlasništvu Jugorosgasa.<sup>125</sup> Republika Srbije ima dve interkonekcije sa drugim gasnim sistemima, odnosno po jednu ulaznu i jednu izlaznu tačku interkonekcije na granici Mađarska Srbija i Srbija - BiH. Iskorišćenost kapaciteta zbog izrazito neravnomerne potrošnje stvara probleme u radu transportnog sistema i pouzdanog snabdevanja potrošača tokom godine. Distributivni gasovodni sistem raspolaže sa 11.622 km mreže i on je raspodeljen između 36 licenciranih preduzeća za distribuciju gasa i na njega je priključeno oko 242 hiljade potrošača, od čega 3.300 industrijskih potrošača. Osnovna karakteristika distributivnog sistema je njegova velika usitnjenost, zastarelost opreme i mernih uređaja, kao i velike oscilacije u potrošnji gasa zbog aktuelnih cena i mogućnosti njegove supstitucije drugim energentima.

*Sektor nafte* obuhvata kapacitete za eksploataciju domaćih rezervi nafte, preradu sirove nafte, transport, distribuciju i prodaju nafte i naftnih derivata. Istraživanje, proizvodnja i prerada nafte i prirodnog gasa, kao i promet naftnih derivate je u nadležnosti Naftne industrije Srbije (NIS).<sup>126</sup> Za transport nafte je nadležno JP Transnafta koje posluje kao zasebno pravno lice od 2005. godine. Najveći broj tehnoloških procesa, postrojenja i opreme je zastareo i ne zadovoljava kriterijume savremene proizvodne, energetske, ekološke i upotrebne efikasnosti. Usled niskog nivoa ulaganja u oblasti domaćeg istražnog i eksploatacionog prostora nafte i gasa prisutan je stalni pad proizvodnje, dok u oblasti prerade nafte zbog zastarelih tehnologija rafinerije nisu u mogućnosti da proizvode derivate prema evropskim standardima.

*Javne gradske toplane* predstavljaju decentralizovane toplotne izvore koje karakteriše: starost distributivne mreže, nedostatak i dotrajalost kotlova, opreme i uređaja, nizak stepen automatizacije i efikasnosti, itd. Stanje izvora u industrijskoj energetici karakterišu izrazita tehnološka zastarelost, niska efikasnost i neispunjavanje standarda zaštite životne sredine.

---

125 Akcionarsko društvo u vlasništvu JP Srbijagas sa 25% i Gasprom-a sa 75%.

126 NIS je osnovan 1991. godine u svojstvu javnog preduzeća za istraživanje, proizvodnju, preradu i promet nafte, naftnih derivata i prirodnog gasa, u čiji sastav su ulazili: Naftagas, Gas, Energogas, Jugopetrol, Naftagas promet, Inžinjeri, Rafinerija nafte Novi Sad, Rafinerija nafte Pančevo, Rafinerija nafte Beograd i fabrike za proizvodnju maziva Kruševac. U oktobru 2005. godine NIS postaje akcionarsko društvo čija je delatnost proizvodnja nafte i gasa, prerada nafte, promet naftnih derivata, a takođe proizvodnja i promet tečnog naftnog gasa.

## ZAKONODAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR

Srbija je potpisnica Ugovora o osnivanju Energetske zajednice Jugoistočne Evrope i u skladu sa tim je obavezna da izvrši harmonizaciju zakonodavnog okvira sa direktivama EU. Obavljanje energetske delatnosti u Srbiji uređeno je Zakonom o energetici iz 2004. godine na osnovu koga je osnovana Agencija za energetiku i formirana Agencija za energetske efikasnost. Kako je u međuvremenu na nivou EU usvojen novi, treći energetske paketa direktiva, od kojih su najznačajnije Direktiva EU 72/2009. i Direktiva EU 73/2009, kao i paket propisa o klimatskim promenama, u toku je izrada Nacrta novog Zakona o energetici. Predložene su izmene i dopune Zakona o energetici koje imaju za cilj da otklone uočene nedostatke postojećeg Zakona, da se usaglase sa zahtevima novih Direktiva EU, u skladu s tim i proširenje nadležnosti Agencije za energetiku, stvaranje uslova za funkcionisanje tržišta energije u Srbiji, uvođenje novih obaveza za subjekte koji obavljaju energetske delatnosti i utvrđivanje novih ovlašćenja operatera prenosnog sistema i operatera tržišta, itd. U planu je izmena drugih propisa koji su neophodni kako bi se primenio Akcioni plan za rešavanje socijalnih posledica Energetske zajednice, koji je usvojila Vlada na sednici od 9. oktobra 2009. godine. Osnovni cilj tog Plana jeste da se predvide mere finansijske pomoći za kategoriju socijalno ugroženih potrošača energije, podizanje socijalne odgovornosti i informisanje ugroženih socijalnih grupa.

Ugovorom o osnivanju Energetske zajednice Jugoistočne Evrope, svi energetske objekti su obavezni na potpuno poštovanje tzv. *acquis communautaire* do 2017. godine. U Srbiji je harmonizacija domaće sa evropskom regulativom u oblasti zaštite životne sredine počela 2001. godine, a prva faza okončana je 2004. usvajanjem seta zakona iz oblasti zaštite životne sredine. Nedavno je u Srbiji usvojen paket od 16 novih zakona usklađenih sa međunarodnim propisima i konvencijama u oblasti zaštite životne sredine.

## REFORMA ENERGETSKOG SEKTORA

U skladu sa Ugovorom o stvaranju jedinstvenog tržišta energetske zajednice jugoistočne Evrope, sve zemlje regiona obavezale su se na harmonizaciju nacionalnog zakonodavstva u oblasti energetike sa pravilima komunitarnog prava (*acquis communautaire*). Talas deregulacije podrazumevao je formiranje nacionalnih regulatornih tela koja su na nivou svake zemlje zadužena za stvaranje uslova za sprovođenje procesa liberalizacije tržišta i uvođenje tržišnih pravila poslovanja. U najkraćem, reforma energetske sektora podrazumeva:

- razdvajanje vertikalno integrisanih energetske delatnosti najmanje na računovodstvenom nivou,
- uvođenje konkurencije u segment proizvodnje i snabdevanja električnom energijom i prirodnim gasom, kao i
- davanje mogućnosti slobodnog izbora snabdevača za određene kategorije potrošača.

Prema podacima Agencije za energetiku Republike Srbije, trenutno su za trgovinu električnom energijom registrovana 42 privredna društva i procenjuje se da je nivo otvorenosti tržišta oko 47%. Tržište prirodnog gasa je gotovo 87% otvoreno i prema podacima Agencije za energetiku za trgovinu prirodnim gasom na slobodnom tržištu registrovano je 13, a za trgovinu prirodnog gasa na malo za potrebe tarifnih kupaca licencu ima 36 privrednih subjekata. U delu delatnosti električne energije stvoreni su svi uslovi za liberalizaciju tržišta usvajanjem mrežnih pravila za prenos i distribuciju električne energije kao i za donošenje metodologije i tarifnih sistema za te delatnosti. Metodologije i tarifni sistemi doneti su i za ostale delatnosti (*prirodni gas i transport nafte*). Vlada je dala odobrenje na cene i ostalo je još da se donesu mrežna pravila za transport i distribuciju prirodnog gasa. Pored liberalizacije tržišta, u skladu sa direktivama EU, u okviru energetskeg sektora započeta je reorganizacija energetskih subjekata.

*Elektroprivreda.* Reorganizacija vertikalno integrisane elektroprivrede započeta je 2003. godine izdavanjem sporednih delatnosti iz JP EPS i formiranjem zasebnih javnih preduzeća Podzemna eksploatacija uglja (JP PEU) i Elektromreža Srbije (JP EMS).

Rudnici za podzemnu eksploataciju uglja su izdvojeni 2003. godine u zasebno javno preduzeće (JP PEU) u potpunom vlasništvu države i program njihove strateške konsolidacije je započet u junu 2004. godine. Postupak konsolidacije je još uvek u toku i teško je predvideti njegov rezultat, ne samo zbog tehničkih i ekonomskih faktora, već i zbog velikog sociološkog i političkog značaja koji rudnici sa podzemnom eksploatacijom imaju u svojim lokalnim i regionalnim sredinama.

Prenos i upravljanje prenosnim sistemom, uključujući poslove operatora i organizatora tržišta električne energije, su na osnovu odluke Vlade RS 2005. godine povereni novom formiranom javnom preduzeću Elektromreža Srbije (JP EMS) koje posluje u potpunom državnom vlasništvu.

Delatnost proizvodnje, distribucije i trgovine električnom energijom, kao i proizvodnja, prerada i transport uglja je od januara 2006. godine u nadležnosti reorganizovanog javnog preduzeća Elektroprivreda Srbije (JP EPS), koje posluje kao matično preduzeće sa 11 zavisnih privrednih društava od kojih šest za proizvodnju energije i uglja<sup>127</sup> i pet za distribuciju električne energije.<sup>128</sup>

Javno preduzeće EPS ima izražen problem nelikvidnosti što ga ograničava da realizuje razvojne programe. Dalji razvoj EPS-a zavisiće od završetka procesa restrukturiranja i kor-

127 Hidroelektrane Đerdap, Drinsko-Limske hidroelektrane, Termoelektrane Nikola Tesla, Rudarski basen Kolibara, Termoelektrane i kopovi Kostolac i Panonske termoelektrane-toplane.

128 Elektrovodovina, Elektrodistribucija Beograd, Jugoistok, Centar, Elektrosrbija.

poratizacije s jedne strane, i sa druge strane od dostizanja ekonomske cene električne energije. Započeti proces restrukturiranja trebalo bi da unapredi efikasnost poslovanja i stvori preduslove za tržišno poslovanje. Koncept korporatizacije vršiče se po modelu zatvorenog akcionarskog društva čime bi se stvorili pravni uslovi za sklapanje bilo kakvih aranžmana na kapitalnoj osnovi.

Dostignuti nivo cene električne energije za eksterne isporuke na konzumnom području Srbije, nakon povećanja cena od marta 2010. godine u proseku za 10% iznosi 5,01 RSD/kWh, što omogućava pokriće tekućih operativnih troškova i finansiranje samo dela najneophodnijih investicija za održavanje dostignutog nivoa proizvodnje, a ne obezbeđuje potrebna sredstva za započinjanje investicija za rastuću potrošnju električne energije u narednom periodu. Stoga je neophodno da cena električne energije dostigne nivo koji obezbeđuje dugoročnu sigurnost snabdevanja i razuman nivo profita, odnosno pokrivanja troškova proizvodnje obnovljive energije, a kasnije i pokrivanje troškova emisije CO<sub>2</sub> i troškova koji iz toga proizilaze.

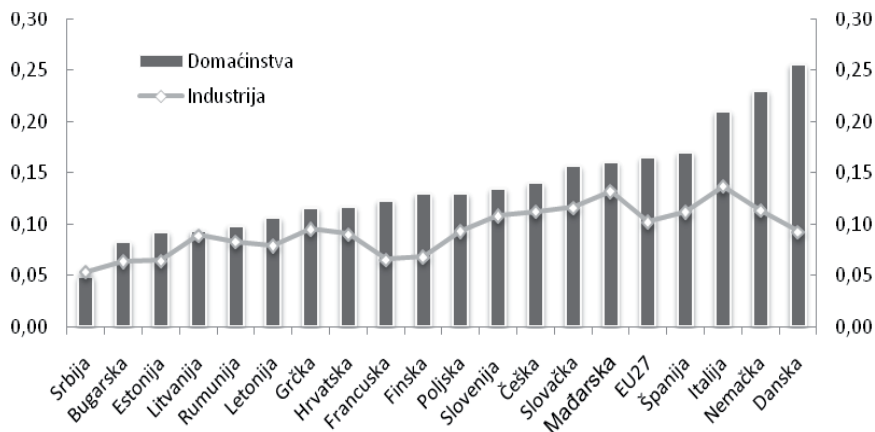
Dostizanje ekonomskog nivoa cena je pretpostavka stvaranja raspoloživih sredstava EPS-a za nove investicije a sa druge strane i kao faktor privlačenja strateških partnera koji - ukoliko ne ostvaruju razuman profit na angažovana sredstva - nisu motivisani da investiraju. Potreba za pokretanjem novog investicionog ciklusa javlja se kao neophodnost kako bi se stvorile pretpostavke za industrijski rast i razvoj u narednom periodu koji bi bio ograničen ukoliko ne bi bilo novih investicija u energetske infrastrukturu. Pored toga, investicioni ciklus bi imao značajne i indirektno efekte koji bi se, pre svega, ogledali u dodatnom angažovanju domaće privrede i povećanju opšteg nivoa zaposlenosti kao ključnim ciljevima daljeg privrednog razvoja.

Dosadašnji nivo cena ne samo da nije stimulativan za investicije nego dovodi do neracionalne potrošnje električne energije što se dalje odražava na loše indikatore energetske efikasnosti. Cena električne energije ne treba da predstavlja socijalnu kategoriju i zato to pitanje socijalne politike valja rešavati u institucijama koje su za to nadležne. a ne u energetskom sektoru. na institucije

U skladu sa direktivama EU i odredbama Ugovora o formiranju jedinstvenog tržišta električne energije i prirodnog gasa, zaštita energetski ugroženih potrošača treba da počiva na tržišno prihvatljivim instrumentima i jasno definisanim kriterijumima. Zaštita energetski ugroženih potrošača treba da obuhvata finansijsku pomoć u plaćanju računa za utrošenu energiju koja je definisana kao minimum egzistencijalnih potreba, posebne procedure u slučaju kašnjenja u plaćanju računa i kod isključenja sa mreže, kao i pomoć za poboljšanje energetske efikasnosti. Na osnovu preporuka trećeg paketa direktiva EU, svaka zemlja treba da u skladu sa svojim specifičnostima definiše kriterijume za utvrđivanje i mere za zaštitu energetski ugroženih potrošača.

Jedan od prioriteta jeste da se na nacionalnom nivou u što skorije vreme definiše kategorija *socijalno ugroženog potrošača* na osnovu koga će se uraditi socijalna karta. U ovom izuzetno zahtevnom procesu, neophodna je združena i koordinirana akcija svih zainteresovanih strana (resornih ministarstava, regulatornih tela i energetskih privrednih subjekata).

**Slika 5. Uporedni pregled cena el. energije za domaćinstva i industriju u Srbiji i zemljama EU u drugom polугоду 2009. godine**



Izvor: EUROSTAT. Napomena: Cene u Srbiji su obračunate po staroj Metodologiji EUROSTAT-a po tarifnim stavovima 1.08.2008. godine i srednjem kursu evra u drugom polугоду 2009.godine od 1€ = 93,8933 din. Nakon poskupljenja u martu 2010. godine, cena električne energije za domaćinstva u Srbiji je iznosila 4,54 evra po kWh bez poreza, odnosno 5,36 evra po kWh sa porezom, ili za industriju 4,86 evra, odnosno 5,73 evra, respektivno.

**Gasna privreda.** Formiranje javnog preduzeća Srbijagas izvršeno je restruktuiranjem NIS-a, odnosno spajanjem organizacionih delova NIS-Gas, NIS-Energogas i NIS-Jugopetrol (Plinara i RJ Gas, Pančevo). JP Srbijagas je osnovano na osnovu odluke Vlade Republike Srbije 2005. godine kao javno preduzeće za transport, distribuciju, skladištenje i trgovinu prirodnim gasom. Do sada je na nivou JP Srbijagas urađeno računovodstveno razdvajanje svih delatnosti, što je prema direktivama EU minimalna pretpostavka za obavljanje ove energetske delatnosti po tržišnim uslovima. Dalji proces liberalizacije podrazumevaće donošenje pravila rada transportne i distributivne mreže.

**Naftna privreda.** Proces restruktuiranja i reorganizacije javnog preduzeća Naftna industrija Srbije (NIS) započeo je 2005. godine formiranjem dva javna preduzeća (Srbijagas i Transnafta) i akcionarskog društva NIS a.d. Novi Sad. Transnafta kao javno preduzeće zaduženo za transport nafte posluje u potpunom vlasništvu države što je u skladu sa standardima EU. Privatizacija NIS-a završena je 25. januara 2009. godine potpisivanjem

Ugovora o prodaji i kupovini 51% akcija NIS<sup>129</sup> a.d. Novi Sad od strane ruske kompanije OAD Gazprom Njft u iznosu od 400 miliona evra.

## CILJEVI, MERE I AKTIVNOSTI NOVE RAZVOJNE STRATEGIJE I POLITIKE ENERGETSKOG SEKTORA

Strateški ciljevi razvoja energetskog sektora Republike Srbije su definisani u okviru Strategije razvoja energetskog sektora Srbije do 2015. godine koju je usvojila Narodna skupština u maju 2005. godine, a uslovi, način i dinamika njihovog ostvarivanja su određeni Programom ostvarivanja Strategije razvoja energetike Republike Srbije za period od 2007. do 2012. godine.

Imajući u vidu vremensku distancu od usvajanja pomenute strategije, kao i posledice svetske ekonomske krize, neophodno je preispitati postojeće pravce razvoja i eventualno ih korigovati u kontekstu već započetih reformskih procesa i zahteva dinamičnog okruženja. Ministarstvo rudarstva i energetike je u aprilu 2010. godine iznelo predlog za izradu nove Strategije razvoja energetike do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine.

Osnovna zamerka dosadašnjim strategijama energetskog sektora je ta što je prioritet stavljan na tehničke mogućnosti zadovoljavanja energetskih potreba izostavljajući pri tome ekonomsko finansijske efekte takvih rešenja. U novoj Strategiji, s obzirom na značaj i dinamiku razvoja energetskog sektora, neophodno je ustanoviti instituciju/e koje bi se permanentno i stručno bavile ovom problematikom i koje bi davale neophodne podloge Vladi za dalje unapređenje usvojene strategije.

Na osnovu analize stanja energetskog sektora u ovoj studiji mogu se definisati sledeći strateški pravci razvoja energetskog sektora:

- privlačenje investicija kako bi se obezbedilo sigurno i pouzdano snabdevanje energijom,
- diverzifikacija izvora snabdevanja energijom i unapređenje šire primene obnovljivih izvora energije i
- unapređenje energetske efikasnosti u svim sektorima proizvodnje i potrošnje energije.

Postojeći strateški ciljevi razvoja analiziraće se sa aspekta njihove održivosti u kontekstu novog modela privrednog razvoja Srbije, promena koje su se u međuvremenu desile, kao i dugoročnih i srednjoročnih planova i godišnjih programa poslovanja javnih preduzeća.

---

129 NIS je osnovan 1991. godine u svojstvu javnog preduzeća za istraživanje, proizvodnju, preradu i promet nafte, naftnih derivata i prirodnog gasa, u čiji sastav ulaze: Naftagas, Gas, Energogas, Jugopetrol, Naftagas promet, Inženjering, Rafinerija nafte Novi Sad, Rafinerija nafte Pančevo, Rafinerija nafte Beograd i fabrike za proizvodnju maziva Kruševac. U oktobru 2005. godine NIS postaje akcionarsko društvo čija je delatnost proizvodnja nafte i gasa, prerada nafte, promet naftnih derivata, a takođe proizvodnja i promet tečnog naftnog gasa.

## PRIVLAČENJE INVESTICIJA U IZGRADNJU NOVIH I MODERNIZACIJU POSTOJEĆIH ENERGETSKIH KAPACITETA

Rastući trend potrošnje primarne i finalne energije u Srbiji, a samim tim i rast uvozne energetske zavisnosti, nameću pitanje sigurnog i pouzdanog snabdevanja energijom. Dugoročno posmatrano, postizanje sigurnog i pouzdanog snabdevanja energijom podrazumeva investicije u izgradnju novih kapaciteta kao i kontinuirane investicije u proces modernizacije i revitalizacije rada postojećih kapaciteta. U nastavku je ukratko predstavljen pregled osnovnih kapitalno intenzivnih projekata koji su planirani do 2020. godine po podsektorima.

Osnovni razlozi za pokretanje intenzivnog investicionog ciklusa u elektroprivredi jesu rastuća potrošnja električne energije, neophodnost zamene starih, neefikasnih postrojenja i poštovanje propisa u oblasti zaštite životne sredine. U Strategiji razvoja EPS-a koja je usvojena 2008. godine, predviđeno je da se u investicione projekte do 2015. godine investira oko devet milijardi evra od čega:

- 3,4 mlrd. EUR iz sredstava EPS-a,
- 3,8 mlrd. EUR iz kreditnih linija i
- 1,8 mlrd. EUR na osnovu strateškog partnerstva sa stranim investitorima.

Model privlačenja investicija na osnovu strateškog partnerstva ima izvesne prednosti kao što su:

- EPS ne raspolaže sopstvenim sredstvima, niti ima kreditnu sposobnost i finansijski potencijal koji omogućuje nivo investicija koji je potreban, čemu je prvenstveno doprinela dugogodišnja politika depresiranja cene električne energije i
- dobro strateško partnerstvo, osim finansijske podrške, donosi i transfer znanja, novih tehnologija i podizanje opšte poslovne efikasnosti.
- Realizacija ovog modela privlačenja investicija povezana je sa nekoliko ograničavajućih činilaca:
- nerealno niska cena električne energije je destimulativna za privlačenje investicija,
- finansijska kriza i visok rizik zemlje pojačavaju oprez investitora s jedne strane, odnosno podižu cenu kapitala s druge,
- otežavajući činilac jeste neizvesnost u vezi sa novim mehanizmima protiv klimatskih promena, što može uticati na povoljnost ponuda na raspisane tendere za nove elektrane i učiniti složenijim i dužim proces pregovaranja.

Na osnovu do sada urađenih studija i investicionih analiza, u nastavku teksta dat je pregled potencijalnih investicionih projekata u elektroprivredi Srbije koji mogu biti realizovani u periodu do 2020. godine. Imajući u vidu da je reč o kapitalno intenzivnoj delatnosti i da je period izgradnje energetskih objekata u proseku pet do sedam godina, vremenski rok za realizaciju definisanih projekata treba uzeti uslovno. Bitno je napome-

nuti, da se stvarne potrebe za izgradnjom novih kapaciteta mogu utvrditi tek na osnovu dugoročnih procena trendova potrošnje, tako da navedene investicione projekte treba relativizovati i posmatrati u kontekstu opštih kretanja.

**Tabela 1. Procenjene investicije u nove proizvodne kapacitete u elektroprivredi, u mil. EUR**

Projekat	Procenjena vrednost investicije
Završetak izgradnje TE Kolubara B u Lazarevcu	550
Izgradnja novog bloka TENT B3 u Obrenovcu	870
Izgradnja novog kogenerativnog bloka TE-TO Novi Sad	280
Izgradnja HE Gornja Drina	435
„Kostolac B projekti“	1.100
Projekti na osnovu Sporazuma sa SECI ENERGIA	1.500
UKUPNO	4.735

Za izgradnju svih novih proizvodnih kapaciteta predviđen je model strateškog partnerstva. Za sada je EPS raspisao tender za izbor starateškog partnera za završetak izgradnje TE Kolubara B u Lazarevcu (ukupne snage 2X350 MW) i za izgradnju novog bloka TENT B3 u Obrenovcu (snage 700 MW). U slučaju izgradnje novog kogenerativnog bloka TE-TO Novi Sad - za sada je formirano zajedničko preduzeće grada Novi Sad i EPS-a (Energija Novi Sad). Za izgradnju HE Gornja Drina (zajedno sa Elektroprivredom Republike Srpske) urađeno je idejno rešenje, terenska istraživanja i studija opravdanosti, tako da je investiciona vrednost ovih projekata izvesna sa velikom sigurnošću.

„Kostolac B projekti“ ukupne vrednosti od 1,1 mlrd. EUR obuhvataju nekoliko projekata: revitalizaciju i uvođenje sistema za odsumporavanje u dva postojeća termobloka B1 i B2 od po 350 MW u Kostolcu, povećanje kapaciteta površinskog kopa Drmno na 12 miliona tona godišnje i izgradnju novog bloka B3 čija će snaga i dinamika izgradnje biti definisana studijom opravdanosti tokom 2010. godine. Ceo projekat treba da bude realizovan do 2015. godine, a u toku su pregovori sa kineskom Exim bankom o kreditnoj liniji putem koje bi se zatvorilo 85% vrednosti investicije, dok će preostalih 15 % obezbediti EPS iz sopstvenih sredstava i kineski partner, koji će biti izvođač radova.

Na osnovu Međudržavnog sporazuma o saradnji u energetici potpisanog u martu 2009. godine između Srbije i Italije predviđeno je nekoliko projekata: gradnja 10 malih HE na lbru snage oko 85 MW, 3 hidroelektrane na srednjoj Drini ukupne snage 365 MW, izgradnja hidroelektrane na Savi kod Kupinova od 140 MW i izgradnja vetroparkova snage 500 MW. Ukupna snaga svih postrojenja je oko 1.089 MW, a vrednost investicije je oko 1,5 mlrd. EUR. Planirano je da se “zeleni” kilovati izvoze u Italiju po povlašćenim cenama te zemlje.



Do 2020. godine u planu je još izgradnja šest hidroelektrana na Velikoj Moravi, izgradnja reverzibilne hidroelektrane Đerdap III, izgradnja većeg broja hidroelektrana putem izdavanja energetske dozvole, ali za realizaciju ovih projekata neophodno je uraditi studije i analize opravdanosti. Ukoliko ove studije pokažu opravdanost navedenih projekata, zavisno od izabranog modela ulaganja i učesnika u njihovoj realizaciji, donosiće se konkretne odluke za realizaciju investicionih projekata. U skladu sa zakonskom regulativom izgradnja hidroelektrana se može vršiti na osnovu tri modaliteta:

- izgradnja od strane JP EPS,
- putem izdavanja energetske dozvola i
- putem davanja koncesionih prava državnim i privatnim, domaćim i stranim kompanijama.

Pored izgradnje novih proizvodnih kapaciteta, investicije su neophodne i za revitalizaciju i modernizaciju postojećih proizvodnih kapaciteta koje podrazumevaju ne samo povećanje nominalne snage i povećanja stepena efikasnosti rada, nego i rekonstrukciju sistema transporta i odlaganja pepela i šljake, ugradnju elektrofiltera i postrojenja za odsumporavanje dimnih gasova, postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda i drugo. Na osnovu raspoloživih podataka, u narednoj Tabeli data je procena neophodnih sredstava.

**Tabela 2. Procenjena vrednost investicionih projekata za revitalizaciju i modernizaciju, mil. EUR**

Projekat	Procenjena vrednost investicije
Revitalizacija hidroelektrana	408,6
Revitalizacija termoelektrana	1.329,5
Revitalizacija i zamena kopova	1.495,1
Modernizacija ED i zamena brojila	746,2
Ostala ulaganja	132,0
UKUPNO	4.111,4

Kako bi se unapredio sam postupak investicija u modernizaciju i revitalizaciju, neophodno je izmeniti zakonsku regulativu koja uređuje način donošenja odluka i sprovođenja procedura po modelu zajedničkih ulaganja i sistem administrativnih procedura za izdavanje potrebnih dozvola i saglasnosti za izvođenje radova modernizacije i revitalizacije.

U okviru *gasne privrede* u predstojećem periodu predviđeno je nekoliko kapitalnih investicionih projekata: izgradnja transportnog gasovoda „Južni tok“, završetak izgradnje podzemnog skladišta Banatski Dvor, izgradnja novog gasnog skladišta Itebej, povezivanje gasovodnih sistema sa susednim zemljama (Republika Srpska, Rumunija, Bugarska, Makedonija, Crna Gora i Hrvatska), izgradnja i rehabilitacija razvodnih i magistralnih gasovoda i drugo. U narednoj Tabeli data je procena neophodnih sredstava za realizaciju navedenih investicionih projekata.

**Tabela 3. Procenjena vrednost investicionih projekata u gasnom sektoru, mil. EUR**

Projekat	Procenjena vrednost investicije
Južni tok	1.200
Skladište gasa - Banatski Dvor (Faza 2)	50
Skladište gasa - Itebej (Faza 1)	70
Interkonekcija - Republika Srpska	35
Interkonekcija - Rumunija	6
Interkonekcija - Bugarska*	60
Interkonekcija - Hrvatska	32
Interkonekcija - Makedonija	21
Interkonekcija - Crna Gora**	18
Rehabilitacija gasovodnog sistema	5
Razvoj razvodne gasovodne mreže***	440
Razvoj lokalne distributivne mreže***	670
LNG Terminala****	150
Gasovod u Pančevu	32
Termoelektrane****	1300
<b>UKUPNO</b>	<b>4.089</b>

Napomena: \*Procena JP Srbijagas na osnovu namere Evropske komisije, \*\*Način realizacije i vremenski okvir ovog projekata nisu poznati u ovom trenutku, \*\*\*Procena JP Srbijagas - linearno (u zavisnosti od finansiranja), \*\*\*\* Nema planskih dokumenata.

Energetskim sporazumom potpisanim između Republike Srbije i Ruske Federacije 2008. godine, predviđena je izgradnja magistralnog gasovoda „Južni tok“ i modernizacija podzemnog skladišta gasa Banatski Dvor. Potpisani memorandum predviđa izgradnju transportnog gasovoda „Južni tok“ preko teritorije Republike Srbije u dužini od oko 400 km, kapaciteta minimum 30 miliona m<sup>3</sup>/dan. Pravac koji će magistralni gasovod „Južni tok“ imati u Srbiji biće definisan studijom izvodljivosti koja će biti završena tokom 2010. godine. Početak izgradnje se očekuje 2012/2013. godine, dok je planirani operativni rad gasovoda predviđen za 2015. godinu. Procenena vrednost gasovoda pre izrade fizibiliti studije za srpski deo projekta kreće se oko 1,2 mlrd. EUR. Tačna trasa gasovoda, kapacitet i dinamika gradnje u ovom trenutku nisu definitivno određeni.

Projekat gasifikacije domaćinstava u 82 opštine u Srbiji procenjen je na 440 mil. EUR, ali izvori finansiranja još uvek nisu obezbeđeni. Razvoj lokalne distributivne mreže procenjen je na oko 670 mil. EUR, a u finansiranju bi mogli da učestvuju lokalne samouprave, JP Srbijagas, ali i potencijalni strani investitori. Vrednost izgradnje LNG terminala u Pančevu procenjena je na 150 mil. EUR, ali planski dokumenti još uvek nisu završeni.

U cilju daljeg razvoja energetskog sektora i povećanja efikasnosti, planirana je izgradnja tri termoelektrane na gas u Beogradu, Novom Sadu i Nišu. Osnovna svrha jeste proizvodnja električne energije leti, a toplotne i električne energije tokom zimskog perioda. Procenjena vrednost investicije iznosi 1,3 mlrd. EUR.

U *naftnoj privredi* investicioni prioriteti su izgradnja produktovoda, naftovoda, skladišnih sistema i pumpnih stanica. Projekat izgradnje sistema produktovoda kroz Srbiju (Pančevo Smederevo Jagodina Niš; Pančevo-Novu Sad; Pančevo - Beograd; Novi Sad-Sombor) koncipiran je u cilju podizanja ekonomske efikasnosti i ekološke bezbednosti snabdevanja sa motornim gorivima glavnih centara tržišne potrošnje na teritoriji Srbije. Sistem produktovoda podrazumeva i izgradnju terminala u Pančevu, Smederevu, Jagodini, Nišu, Novom Sadu, Somboru i Beogradu. Za ovaj projekat je delimično izrađena tehnička dokumentacija shodno Odluci Vlade o izradi Prostornog plana područja posebne namene sistema produktovoda kroz Republiku Srbiju („Službeni glasnik RS“ broj 15/09).

Jedan od mogućih investicionih projekata jeste i izgradnja Panevropskog Naftovoda (PEOP) za dopremu ruske i nafte iz Kaspijskog basena, od postojeći naftnih terminala u crnomorskoj luci Konstanca u Rumuniji, preko rafinerija u Srbiji i Hrvatskoj do Trsta u Italiji, ukupne dužine 1.230 km. JP Transnafta je imenovana za nosioca ovog projekta u ime Republike Srbije.

Dalje investicije u tehnološku modernizaciju postojećih energetske izvora/objekata u vlasništvu NIS-a kao i gradnju novih, uključujući i uvođenje energetske efikasne i ekološki prihvatljive tehnologije zavisice od novog vlasnika. U okviru kupoprodajnog Ugovora predviđene su investicije u iznosu od 547 miliona evra za proširenje proizvodnih kapaciteta i tehnološku rekonstrukciju prerađivačkog kompleksa u cilju povećanja kvaliteta proizvoda do standarda Evro-5.

## UNAPREĐENJE ŠIRE PRIMENE OBNOVLJIVIH IZVORA ENERGIJE

Evropska unija je u septembru 2008. godine usvojila novi paket propisa kojim je predviđeno da zemlje EU imaju za cilj da do 2020. godine povećaju udeo obnovljive energije sa 8,5 na 20% u proseku. Srbija tek treba da pregovara ciljni procenat, a realizacija ovog strateškog cilja imala bi za posledicu niz pozitivnih efekata:

- efikasnije korišćenje sopstvenih potencijala u proizvodnji energije,
- smanjenje uvoza fosilnih goriva,
- smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte,
- razvoj lokalne industrije i otvaranje novih radnih mesta.

Broj izgrađenih objekata za eksploataciju OIE u Republici Srbiji i njihova aktuelna godišnja energetska produkcija su zanemarljivi. Kapital koji je uložen u do sada izgrađene objekte je male vrednosti i pretežno je domaćeg porekla. Veoma su mali, gledano sa nacionalnog nivoa, i finansijski rezultati ostvareni radom do sada izgrađenih objekata za korišćenje OIE. Tehničko-tehnološke karakteristike opreme koja je locirana u do sada izgrađene objekte za eksploataciju OIE lošije su od karakteristika slične opreme koja se danas koristi u EU, što negativno utiče na pouzdanost rada, sigurnost proizvodnje, energetske efikasnost i održavanje ovih objekata.

Osnovne prepreke za povećano korišćenje obnovljivih izvora energije u Republici Srbiji jesu:

- složene administrativne procedure,
- nedostatak znatnog broja standarda opreme i postupaka za eksploataciju obnovljivih izvora energije,
- nedovoljan broj propisa za projektovanje, izradu, kontrolu i montažu/ugradnju uređaja koji koriste obnovljivih izvora energije,
- nedovoljan broj akreditovanih atestnih laboratorija za postrojenja koja koriste obnovljive izvore energije.

Značajnu administrativnu prepreku prilikom izgradnje elektrana koje koriste obnovljive izvore energije predstavljaju odredbe Zakona o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa<sup>130</sup> u vezi sa odredbom člana 41 stav 1 Zakona o energetici. Po ovim zakonskim odredbama, proizvodnja električne energije je delatnost od opšteg interesa, i u skladu s tim ista je procedura za male kao i za elektrane snage preko 10 MW. Investitori u svakom pojedinačnom slučaju moraju dobiti saglasnost Vlade za obavljanje delatnosti od opšteg interesa. Akt Vlade je neophodan čak i kada se radi o mini hidroelektranama snage ispod 1 MW za koje Agencija za energetiku ne zahteva pribavljanje licence. Investitori imaju obavezu da, pored energetske dozvole za izgradnju malih hidroelektrana instalisane snage iznad 1 MW, pribave i odgovarajuće tehničke uslove i dozvole od ministarstva nadležnog za poslove vodoprivrede i šumarstva, kao i od ministarstva nadležnog za poslove prostornog planiranja i opštinskih organa nadležnih za urbanizam. Nepostojanje definisanih naknada i standardnih procedura, kao i standardizovanih formi ugovora o korišćenju prirodnih dobara (vode, vodnog zemljišta, šumskog zemljišta) znatno usporava i otežava proces izgradnje malih hidroelektrana.

Biomasa kao najzastupljeniji domaći obnovljivi resurs može se koristiti kao supstitut prirodnog gasa ili tečnih goriva (naročito lož ulja) u proizvodnji toplotne energije. Najznačajniju prepreku za veće korišćenje biomase je nedovoljna raspoloživost i iskustvo u korišćenju opreme. Pored toga, neophodno je razviti tržišta biomase jer zbog povećane potražnje za peletima i briketima u EU, skoro sva domaća proizvodnja se izvozi. Stoga bi bilo potrebno definisati ukupne raspoložive količine biomase za proizvodnju briketa i peleta i intenzivirati korišćenje ostataka biomase u neprerađenoj formi, što je energetski i ekonomski racionalnije.

Jedan od najvažnijih činilaca koji utiče na ekonomsku opravdanost ugradnje solarnih panela za proizvodnju toplotne energije jeste cena električne energije. U uslovima neekonomske cene električne energije ne postoji motivisanost stanovništva da ugrađuje ovu vrstu opreme i na taj način ostvaruje uštede. Pored toga, nepostojanje standarda i

---

130 Službeni glasnik RS, br. 25/00, 25/02, 107/05, 108/05-isppravka i 123/07dr.

kontrole kvaliteta solarnih panela koji se mogu naći na tržištu mogu negativno uticati na opredeljenje potencijalnih investitora.

Za razliku od drugih obnovljivih izvora energije, koji imaju relativno stabilnu i predvidivu proizvodnju, kod elektrana na vetar ona je nestabilna i nepredvidiva. Zbog toga je, radi bezbednog funkcionisanja elektroenergetskog sistema potrebno obezbediti postojanje rezervnog kapaciteta. Pored toga, promenljiva snaga elektrana na vetar tokom pogona iziskuje značajne napore i troškove pri balansiranju elektrosistema, a neophodno je obezbediti širenje/rekonstrukciju prenosnog sistema što predstavlja najznačajnije tehničke prepreke za brzu izgradnju velikih kapaciteta na vetar. Za širu primenu geotermalne energije ograničavajući činilac je nedostatak iskustva.

## **UNAPREĐENJE ENERGETSKE EFIKASNOSTI U SVIM SEKTORIMA PROIZVODNJE I POTROŠNJE ENERGIJE**

U okviru novog paketa direktiva, EU predviđa da 2020. godine poveća energetske efikasnosti za 20%. Loši energetske indikatori Srbije, ukazuju na neophodnost preduzimanja niza aktivnosti i mera kako bi se unapredila energetska efikasnost u svim segmentima proizvodnje i potrošnje energije. Racionalna upotreba energije je u direktnoj funkciji postizanja koncepta održivog razvoja nacionalne privrede koja ima trend rasta energetske uvozne zavisnosti. Ovaj prioritet je značajan i zbog smanjenja uticaja sektora energetike na životnu sredinu, povoljnog uticaja na efikasnost privrede, standard građana itd. U cilju unapređenja energetske efikasnosti neophodno je sprovođenje brojnih mera i aktivnosti koje se mogu klasifikovati na tri kategorije: socio-ekonomske, regulatorne i tehničko-organizacione.

Osnovni preduslov za unapređenje energetske efikasnosti je uspostavljanje realnog pariteta cena energenata, pre svega, električne energije koja se usled dugogodišnje politike depresiranih cena neracionalno koristi. Kako se socijalni problemi više ne mogu rešavati niskim cenama energenata, već diferenciranom i selektivnom socijalnom politikom, neophodno je uvođenje ekonomske kategorije cene električne energije koja bi uključivala i program podrške za kategoriju socijalno ugroženih potrošača. Budući da u praksi ne postoji jedinstveno prihvaćena definicija i kriterijumi za utvrđivanje kategorije socijalno ugroženog potrošača, jedan od prioriteta jeste utvrđivanje ovog kriterijuma i na bazi toga traženje mogućih oblika zaštite te kategorije potrošača. Krajnji cilj jeste uspostavljanje racionalne potrošnje energije na osnovu uspostavljanja ekonomski realnih pariteta cena energenata.

Postojeći pravni i institucionalni okvir u Srbiji nije dovoljno obavezujući i stimulativan za unapređenje energetske efikasnosti i stoga je neophodno preduzeti sledeće mere i aktivnosti u cilju formiranja adekvatnog regulatornog okvira:

- doneti Zakon o racionalnoj upotrebi energije i prateću podzakonsku regulativu u skladu sa propisima EU131 čime bi se stvorili zakonski preduslovi za uvođenje subvencija, fiskalnih i drugih olakšica i podsticaja<sup>132</sup> za realizaciju projekata koji za cilj imaju povećanje energetske efikasnosti,
- usvojiti Akcioni plan za povećanje energetske efikasnosti sa definisanim ciljem smanjenja potrošnje energije u skladu sa obavezama preuzetim Ugovorom o osnivanju Energetske zajednice,
- formirati Fond za energetske efikasnosti koji je predviđen izmenama i dopunama Zakona o energetici.

U okviru tehničko-organizacionih mera neophodno je:

- formirati bazu podataka o stanju potrošnje energije u svim sektorima potrošnje (industrija, saobraćaj, domaćinstva, javne i komercijalne delatnosti i poljoprivreda), kako bi se omogućilo izračunavanje indikatora po međunarodno prihvaćenim metodologijama, odnosno komparativna analiza i praćenje trendova,
- postepeno uvoditi obavezu gazdovanja energijom (energetski menadžment),
- izraditi energetske revizije za velike potrošače energije u sektoru industrije,
- kontinuirano sprovoditi obuke kadrova na lokalnom nivou i u državnim institucijama.

---

131 Od decembra 2009. godine potpisnice Ugovora o osnivanju Energetske zajednice preuzele su obavezu primene sledećih Uputstava iz oblasti energetske efikasnosti: Uputstvo 2002/91/EZ o energetske efikasnosti zgrada, Uputstvo 2006/32/EZ o energetske efikasnosti pri krajnjoj potrošnji energije i energetskim uslugama, i Uputstvo 92/75/EZ o energetske označavanju kućnih uređaja i druga uputstva kojim se sprovodi energetske označavanje kućnih uređaja.

132 Uvesti princip energetske efikasnosti u javne nabavke, stvaranje zakonskih uslova za posebnu vrstu finansiranja od „treće strane“, odnosno za rad ESCO kompanija koje sprovode mere štednje (u firmama ili opštinama), a svoje usluge naplaćuju iz ostvarenih energetskih ušteda, saradnja sa međunarodnim finansijskim institucijama u cilju realizacije povoljnih kreditnih aranžmana; afirmisanje projekata za korišćenje Mehanizma čistog razvoja Kjoto protokola, itd.

# SAOBRAĆAJ

## REZIME

*Povoljan prirodno-geografski i saobraćajni položaj Srbije je komparativna prednost i dobra osnova za razvoj svih vidova prevoza i privlačenje robnog tranzita. Slabo razvijena infrastruktura, zastareli prevoznici kapaciteti, neadekvatna organizacija saobraćaja, bezbednost i zaštita životne sredine predstavljaju veliku prepreku privrednom rastu, povećanju produktivnosti i konkurentnosti. Cilj je da se formira saobraćajni sistem koji će svojom novom organizacijom, poboljšanom infrastrukturom i prevoznim sredstvima moći da konkuriše saobraćaju evropskih zemalja. U razvoju saobraćaja Srbije konstantno će se povećavati nivo bezbednosti i kvalitet usluga, valorizovati komparativne prednosti svakog vida saobraćaja i smanjivati negativan uticaj saobraćaja na životnu sredinu. Pri unapređenju stanja i modernizaciji putne, železničke i infrastrukture na unutrašnjim plovnim putevima, panevropski Koridori VII i X imaju prioritet. Poboljšanjem infrastrukture i organizacije prevoza, Reka Dunav, odnosno Koridor VII će dobiti ulogu pokretača regionalnog i ekonomskog razvoja. Povoljnim geografskim položajem, navigacionim i eksploatacionim uslovima, uz izgradnju prateće infrastrukture Aerodrom „Nikola Tesla“ pretenduje da postane regionalni centar vazdušnog saobraćaja jugoistočne Evrope. Da bi se Srbija integrisala u trans-evropsku transportnu mrežu identifikovani su najznačajniji projekti u svim saobraćajnim podsistemima za koje su potrebne investicije u iznosu od oko 13 milijardi evra. Finansijska sredstva biće obezbeđena iz budžeta, kredita međunarodnih finansijskih institucija, pretpripravnih fondova EU, privatnog kapitala i sredstava preduzeća. Razmotriće se i mogućnost primene savremenih modela finansiranja (BOT, PPP i drugi aranžmani). Posebna pažnja treba da se posveti institucionalnoj i zakonodavnoj kompatibilnosti sa evropskim standardima.*

## UVODNE NAPOMENE

Srbija se nalazi na raskršću glavnih saobraćajnih Koridora između zapada i istoka. Preko njene teritorije pružaju se prirodne, najkraće i najracionalnije drumske i železničke veze sa zemljama zapadne Evrope, Bliskog i Dalekog istoka. Zahvaljujući plovnim rekama i kanalima ima prirodne uslove za razvoj vodnog saobraćaja. Panevropski Koridor VII - reka Dunav predstavlja značajnu evropsku vodnu magistralu. U narednom periodu Dunav će dobijati sve veći značaj, jer pruža ogromne mogućnosti jeftinog rečnog prevoza robe. Srbija je, takođe, značajan vazdušni i telekomunikacioni regionalni čvor u Evropi. Izvanredna geografska pozicija, prostorni kapaciteti, navigacioni i eksploatacioni uslovi i povezanost sa ostalim vidovima saobraćaja (intermodalnost) obezbeđuju Aerodromu „Nikola Tesla“ da

postane regionalni centar vazdušnog saobraćaja jugoistočne Evrope. Tranziciono kretanje BDV sektora saobraćaja i telekomunikacija karakteriše stabilan trend i visoke stope rasta. U periodu 2001-2009, ovaj sektor je zahvaljujući intenzivnom razvoju telekomunikacija ostvario prosečnu godišnju stopu rasta od 14,9%, i može se smatrati najpropulzivnijim sektorom. Visoko učešće sektora saobraćaja i telekomunikacija u BDP-u ukupne privrede od 15,6% (u 2009) proizilazi iz njegovog više nego tri puta bržeg rasta od rasta ukupne privrede (4,4% u periodu 2001-2009). Svi saobraćajni podsistemi su u 2009. godini, pod uticajem svetske ekonomske krize, zbog manje tražnje zabeležili pad fizičkog obima usluga (železnički -29,2%, drumski -0,5%, vodni -36,4% i vazdušni -22,3%) u odnosu na 2008. godinu. Nasuprot slabljenja saobraćajnih aktivnosti, telekomunikacije su u 2009. godini zabeležile veoma visoko povećanje obima usluga od 28,9% i na taj način doprinele povećanju BDV celokupnog sektora saobraćaja i telekomunikacija od 7,2%. U 2009. godini ovaj sektor je sa jednim procentnim poenom doprineo ublažavanju negativnog kretanja BDP-a (-3,0%).

Nažalost, slabo razvijena infrastruktura i neadekvatna organizacija saobraćaja predstavljaju veliku prepreku privrednom rastu, povećanju produktivnosti, konkurentnosti i zaposlenosti, bržoj i kvalitetnijoj razmeni dobara i usluga Srbije sa okruženjem i svetom. Reformskim potezima preduzetim u periodu 2001-2009. godine učinjeni su određeni pozitivni pomaci u nekim vidovima saobraćaja, ali su i dalje prisutne brojne slabosti, problemi i razvojna ograničenja. Finansiranje reformi predstavlja jedan od vodećih tranzicionih problema sa kojim su bile suočene sve tranzicione privrede.

## 1. ŽELEZNIČKI SAOBRAĆAJ

### 1.1. STANJE, PROBLEMI I OGRANIČENJA

Srbija raspolaže mrežom pruga dužine 3.809 km. Dvokolosečnih pruga je 7,4% a elektrificirano je samo 32,7%. Osnovu mreže predstavlja panevropski Koridor X (887,9 km). Magistralne pruge čine 46,4% ukupne mreže. Gustina mreže pruga Srbije približna je proseku EU-27, ali zaostaje za novoprimitljenim zemljama (Češka, Mađarska, Slovačka, Poljska i Slovenija).

Železnička mreža je dovoljnog kapaciteta, ali su joj tehničko-eksploatacione performanse neadekvatne za pružanje kvalitetne usluge prevoza. Pruge su stare preko 40 godina, sa visokim stepenom dotrajalosti i niskim dozvoljenim brzinama kretanja. Usled nedostatka finansijskih sredstava, poslednjih petnaest godina u železnička prevozna sredstva, infrastrukturu i održavanje malo se investiralo. Rezultat toga je poremećen ciklus glavnih opravki i ograničeno redovno održavanje infrastrukture. Prosečno godišnje je remontovano 17,7 km umesto potrebnih 191 km pruga. Kao posledica ovakvog stanja, na oko 76% brzina kretanja vozova je do 80 km/čas, a samo na oko tri odsto mreže brzine su 100-120



km/čas. Evropske standarde u pogledu najveće dopuštene nosivosti od 22,5 t/osovina zadovoljava 44% pruga.

Vozna sredstva karakteriše velika tehnološka zastarelost, nedovoljan broj, neodgovarajuća struktura i visok stepen imobilizacije koji se kreće između 26 i 61%. U 2009. godini za saobraćaj je bilo ispravno prosečno dnevno 129 vučnih vozila (34% manje od potrebnog broja), 130 putničkih kola (oko 46% manje od potrebnog broja) i 3.636 teretnih kola (oko 27% manje od potrebnog broja). Fizički obim železničkog saobraćaja je pretežno limitiran raspoloživošću voznih sredstava.

Svetska ekonomska kriza, započeta krajem 2008. godine, u velikoj meri nepovoljno se odrazila na usluge JP „Železnice Srbije“. Tokom 2009. godine većina ekonomskih indikatora zabeležili su negativna kretanja u odnosu na prethodnu godinu, što je imalo uticaj na pad obima prevoza i transportne prihode. Fizički obim železničkih usluga u 2009. godini manji je za 10,6% u putničkom saobraćaju, i za 31,7% u teretnom saobraćaju u odnosu na 2008. godinu. U strukturi kopnenog teretnog prevoza železnica beleži pad poslednjih godina i u 2009. učestvuje sa 23%. U obimu putničkog saobraćaja železnica učestvuje samo sa 8,4%. Javni prevoz putnika na pojedinim destinacijama nije komercijalno isplativ, ali zato ima društvenu opravdanost.

Postojeću regulativu u ovoj oblasti čine: Zakon o železnici, Zakon o bezbednosti u železničkom saobraćaju, Zakon o ugovorima o prevozu u železničkom saobraćaju, Zakon o potvrđivanju Protokola o izmenama Konvencije o međunarodnim železničkim prevozima (COTIF) i Odlukom o osnivanju JP „Železnice Srbije“. Zakon o železnici je delimično usaglašen sa direktivama EU.

Za upravljanje infrastrukturom i odvijanje železnikog saobraćaja zaduženo je JP „Železnice Srbije“. Preduzeće karakterišu nizak kvalitet prevozne usluge, visoki troškovi poslovanja, ogromni gubici i neadekvatna organizovanost sistema. Za predlaganje zakonske regulative i usvajanje podzakonskih akata i drugih propisa u oblasti železničkog saobraćaja odgovorno je Ministarstvo za infrastrukturu. Direkcija za železnice je posebna organizacija u sistemu državne uprave, koja obavlja stručne i regulatorne poslove u ovoj oblasti.

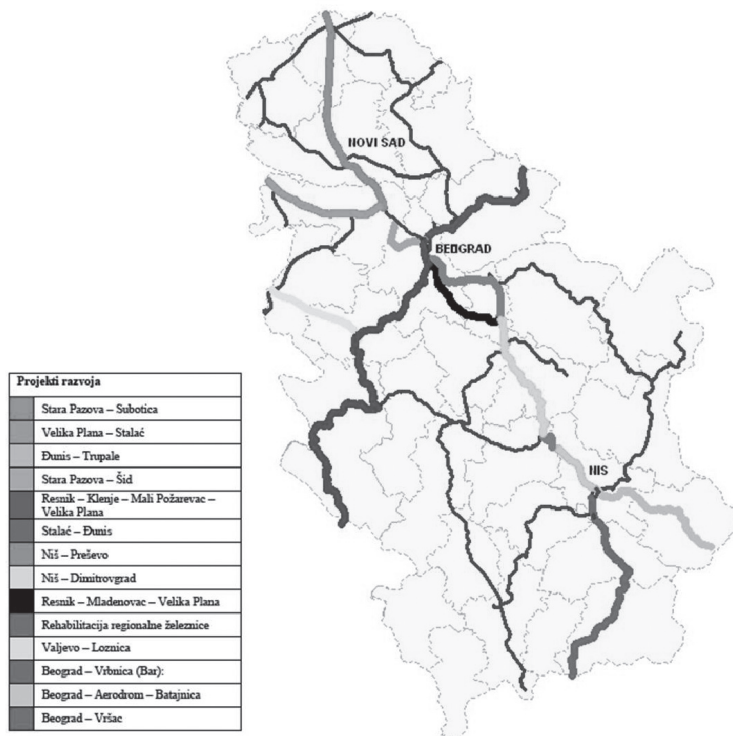
## 1.2. CILJEVI

**Osnovni ciljevi** revitalizacije i razvoja železničkog saobraćaja su: zadovoljavanje prevoznih potreba privrede i stanovništva; povećanje fizičkog obima prevoza robe i putnika, naročito na Koridoru X i u tranzitu; povećanje efikasnosti, konkurentnosti, profitabilnosti i kvaliteta usluga; integrisanje u evropsku železničku mrežu, poboljšanje bezbednosti saobraćaja i usklađivanje propisa sa propisima EU.

### 1.3. MERE I AKTIVNOSTI

Za ostvarenje osnovnog modela privrednog rasta do 2020. potrebno je nastaviti sa **procesom modernizacije infrastrukture JP „Železnice Srbije“**. Aktualno stanje nameće potrebu da se, u prvoj fazi, železnička infrastruktura vrati na projektovano stanje a potom, u narednoj, da se izvrši postepena modernizacija. Rekonstrukcija i modernizacija infrastrukture na Koridoru X dovešće do povećanja bezbednosti, skraćanja vremena putovanja, manjih troškova prevoza i povećanja prihoda železnice. Modernizacija će obuhvatiti elektrifikaciju i izgradnju duplog koloseka na celoj dužini pruge s ciljem da se brzina putničkog saobraćaja poveća na 160 km/h, a teretnog na 120 km/h. Pored toga, potrebno je izvršiti rehabilitaciju pruga koje povezuju Srbiju sa susjednim zemljama (Beograd-Vrbnica (Bar), Beograd-Vršac, Valjevo-Loznica) i rehabilitaciju i izgradnju pruga od nacionalne važnosti (Beograd-Aerodrom „Nikola Tesla“- Batajnica, rehabilitaciju regionalnih pruga).

Slika 1. Infrastrukturni projekti železnice



Izvor: Generalni Master plan saobraćaja u Srbiji

Modernizacija železnice zahteva i realizaciju projekata: Digitalizacije telekomunikacione infrastrukture i uvođenje železničkih mobilnih radio uređaja, Digitalizaciju sistema za kontrolu i vođenje saobraćaja (ETCS) odgovarajućeg nivoa na prugama Koridora X; Projekat smanjenja zadržavanja vozova na železničkim graničnim prelazima transevropskih koridora i Projekat nabavke mehanizacije za održavanje infrastrukture.

Neophodno je da se poveća ulaganje u saobraćajnu infrastrukturu železnice, kako bi se dovela na nivo evropskog standarda i osposobila za brz, efikasan i bezbedan prevoz putnika i robe. Proširena, poboljšana i bezbedna transportna mreža, privućiće nove investicije u siromašnije regione, poboljšati kvalitet života u Srbiji, unaprediti trgovinu, podići konkurentnost privrede i doprineti poboljšanju odnosa sa zemljama u okruženju. Železnica je velika razvojna šansa Srbije. Njenim osavremenjavanjem oživeće mašinska i preduzeća metalske industrije, što će imati za rezultat otvaranje novih radnih mesta.

Potrebna sredstva za modernizaciju infrastrukture procenjena su na oko 5,2 milijarde EUR. Biće obezbeđena iz budžeta, kredita Evropske banke za obnovu i razvoj, prepristupnih fondova EU, privatnog kapitala i sredstava preduzeća. Razmotriće se i mogućnost primene savremenih modela finansiranja (BOT, PPP i drugi aranžmani).

Paralelno sa prethodno navedenim aktivnostima, potrebno je nastaviti proces **restruktuiranja JP „Železnice Srbije”**, a u skladu sa modelima organizacionog restruktuiranja evropskih železnica. Cilj je da se formira holding kompanija kao akcionarsko društvo koja će moći na kvalitetan i efikasan način da zadovolji tražnju za uslugama prevoza putnika i robe. U skladu sa tim formirane su Direkcija za infrastrukturu i Direkcija za prevoz. Započet je i proces njihovog računovodstvenog razgraničenja i decentralizacije. Tokom proteklih godina broj zaposlenih je značajno smanjen. Međutim, u daljem procesu restruktuiranja radne snage neophodno je poboljšati kvalifikacionu i kadrovsku strukturu.

Potrebno je usvojiti i započeti realizaciju Programa finansijske konsolidacije JP „Železnice Srbije” čime će država otpisati i preuzeti dugove nagomilane u prošlosti, pokriti kumulirane gubitke, itd. Zbog formiranja novih izvora finansiranja doneta je Uredba o metodologiji za utvrđivanje opravdane pune cene koštanja prevoza, kojom će biti regulisana i primenjena Obaveza javnog prevoza. Na osnovu Uredbe će biti date projekcije prevoza putnika, a država će subvencionirati železnicu na realnoj osnovi.

U narednom periodu neophodno je **nastaviti sa modernizacijom voznih sredstava**, koja treba da zadovolje zahteve tržišta, međunarodne standarde i norme za uključivanje u evropski saobraćajni sistem. Potrebno je nabaviti više vrsta voznih sredstava za različitu namenu. Za ovu namenu su procenjena potrebna sredstva u iznosi od oko 800 mil. EUR. Pored klasičnih načina finansiranja, potrebno je razmotriti prednosti i nedostatke lizinga.

**Harmonizovanje domaćeg zakonodavstva sa regulativom i direktivama EU** u oblasti železničkog saobraćaja i infrastrukture vršice se kontinuirano. Doneće se Zakon o transportu opasnih tereta, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o železnici i Zakon o bezbednosti u železničkom saobraćaju. Novim Zakonom o transportu opasnih tereta, definišće se obaveze i nadležnosti državnih organa i prevoznika. Urađen je Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o železnici, kojim se poboljšavaju postojeća zakonska rešenja. U narednoj fazi potrebno je izvršiti dalja usklađivanja sa Direktivama: o razvoju železnice u Zajednici, o licenciranju železničkih preduzeća, o dodeli železničke infrastrukture i određivanju naknada za korišćenje i sa Direktivom o sticanju sertifikata o bezbednosti. Izrada Zakona o bezbednosti u železničkom saobraćaju počće nakon usvajanja izmena i dopuna Zakona o železnici. Njime se vrši usklađivanje sa Direktivom 2004/49/EZ o bezbednosti na železnicama Zajednice.

## 2. DRUMSKI SAOBRAĆAJ

### 2.1. STANJE, PROBLEMI I OGRANIČENJA

Putnu infrastrukturu Republike Srbije čini mreža puteva duga 40.845 km. Državnih puteva I reda ima 5.525 km, puteva II reda 11.540 km i opštinskih 23.780 km. Pod naplatom putarine je 634 km puteva najvišeg ranga. Panevropski Koridor X je najznačajniji putni pravac na teritoriji Srbije. Deo je Jugoistočne multimodalne ose i Osnovne transportne mreže regiona. Povezuje Austriju, Mađarsku, Sloveniju, Hrvatsku, Srbiju, Bugarsku, Makedoniju i Grčku. U njegov sastav ulaze i kraci  $X_b$  (Beograd-granica sa Mađarskom) i  $X_c$  (Niš-granica sa Bugarskom).

Mreža puteva Srbije je relativno dobro razvijena u pogledu gustine, ali je u pogledu kvaliteta i performansi ispod evropskog standarda, što umanjuje njenu konkurentnost u pogledu poslovanja i investiranja. Generalno, putevi imaju dovoljne kapacitete za sadašnje i procenjeno srednjoročno povećanje saobraćaja.

Zbog dugogodišnjeg nedovoljnog ulaganja u održavanje i rekonstrukciju puteva, stanje putne mreže nije zadovoljavajuće. Oko 32% državnih puteva staro je preko 20 godina, a svega 14% do 10 godina. Oko 40% celokupne mreže ima kolovoz od tucanika ili zemlje. Više od polovine mreže opštinskih puteva ne odgovara potrebama modernog saobraćaja. Ovakvo stanje putne mreže uticalo je na smanjenu bezbednost saobraćaja, nizak nivo usluga i visoke troškove eksploatacije i transporta.

Od 2001. godine stanje na putevima je poboljšano. Intenzivirani su radovi na rehabilitaciji mreže, a održavanje puteva bila je prioritetna aktivnost. U modernizaciji Koridora X

za poslednjih 10 godina postignuti su skromni rezultati, izgrađeno je svega oko 94 km autoputeva i oko 42 km poluautoputeva. Međutim, ulaganja su i dalje znatno manja od potrebnih.

U Srbiji, kao i u evropskim zemljama, drumski saobraćaj je osnovni vid prevoza. U 2009. godini učestvuje sa 70,3% u obimu teretnog prevoza i sa 73,6% u obimu putničkog saobraćaja, dok u EU iznosi oko 76 % i 83% respektivno.

Poslednjih godina raste broj novoregistrovanih vozila, ali je to još uvek nedovoljno za promenu nepovoljne starosne strukture voznog parka. Prema stepenu motorizacije Srbija (224 putničkih automobila na 1000 stanovnika u 2009. godini) znatno zaostaje za zemljama EU (466 putničkih automobila na 1000 stanovnika, 2006). Vozni park se ne održava adekvatno, što sve negativno utiče na životnu sredinu, energetska efikasnost i eksploatacione troškove.

Postojeću regulativu u oblasti drumskog saobraćaja čine Zakon o međunarodnom prevozu, Zakon o prevozu, Zakon o ugovorima o prevozu, Zakon o javnim putevima i Zakon o bezbednosti saobraćaja na putevima. Zakon o međunarodnom prevozu u drumskom saobraćaju i Zakon o prevozu u drumskom saobraćaju su u značajnoj meri međusobno neusklađeni i delimično usaglašeni sa direktivama EU. U drumskom saobraćaju primenjuju se odredbe međunarodnih bilateralnih sporazuma između Vlade RS i vlada drugih država. Pristup međunarodnom transportnom tržištu, većim delom se obavlja u režimu kvota bilateralnih dozvola i multilateralnih CEMT (Conference Europeenn des Ministres des Transport) dozvola.

Ministarstvo za infrastrukturu je odgovorno za regulativu u oblasti drumskog saobraćaja, osim oblasti bezbednosti saobraćaja, gde su nadležnosti podeljene sa Ministarstvom unutrašnjih poslova. U okviru Ministarstva za infrastrukturu formirani su Sektor za drumski saobraćaj i Sektor za puteve i bezbednost saobraćaja. Formirana je Agencija za bezbednost saobraćaja koja je zadužena za donošenje podzakonska akta neophodnih za primenu Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima

## 2.2. CILJEVI

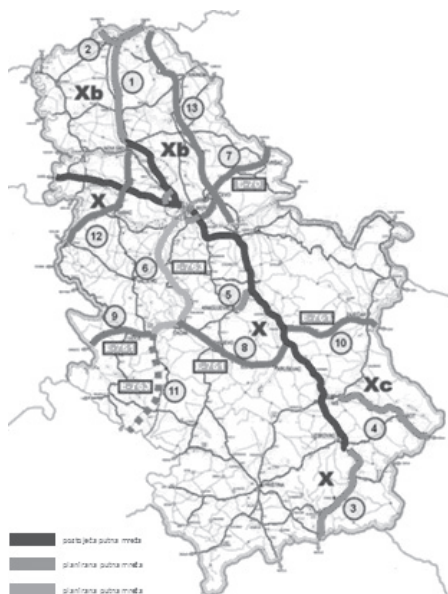
**Osnovni ciljevi** razvoja drumskog saobraćaja su: zadovoljavanje prevoznih potreba privrede i stanovništva; povećanje fizičkog obima prevoza robe i putnika, posebno na Koridoru X i tranzitu; povećanje efikasnosti, konkurentnosti, profitabilnosti i kvaliteta usluga; integrisanje u evropsku putnu mrežu; podizanje nivoa bezbednosti saobraćaja na putevima; unapređenje zaštite životne sredine; usklađivanje propisa kojima je uređena oblast drumskog saobraćaja sa propisima EU.

### 2.3. MERE I AKTIVNOSTI

Infrastruktura ima ekonomski i društveni značaj, i predstavlja podsticajni faktor za ubrzan razvoj privrede, regiona i društva. Većim investiranjem smanjiće se zaostajanje Srbije u razvoju infrastrukture za zemljama EU, povećati nivo bezbednosti, smanjiti ljudski i materijalni gubici. Na taj način će se povećati tražnja za prevozom, privući tranzitni saobraćaj, povećati konkurentnost Srbije, što će dati impuls privrednom razvoju, naročito manje razvijenijih područja.

Prioritet u **izgradnji infrastrukture** je završetak Koridora X do 2012. godine, koji ima ekonomski, razvojni i strateški značaj. Poboľjšaće se saobraćajni uslovi, privući strane investicije u Srbiju, otkloniti potencijalne opasnosti preusmeravanja tranzitnih tokova na susedne zemlje i postaći razvoj manje razvijenih područja. Izgradnjom autoputa koji povezuje Vršac-Pančevo-Beograd-Čačak-Požega sa autoputem kroz Crnu Goru do Bara, intenzivirali bi se tranzitni tokovi i privukla roba na relaciji Bari-Bar-Beograd-Bukurešt i od Beograda ka Budimpešti i Beču. Istovremeno bi se skratilo vreme putovanja do Jadranskog mora i intenzivirali turistički tokovi. Autoput bi približio nerazvijena područja Pešterske visoravni i planine Golija većim privrednim centrima i podstakao privrednu i turističku aktivnost u tim područjima.

Slika 2. Infrastrukturni projekti u drumskom saobraćaju



Izvor: Generalni Master plan saobraćaja u Srbiji

Mreža autoputeva Srbije treba da se upotpuni izgradnjom putnog pravca istok-zapad: autoputem Pojate-Preljina, koji će povezati dva značajna tranzitna pravca Koridor X i put Južni Jadran; autoput Požega-Užice-Kotroman (granica sa BiH); autoput Paraćin-Zaječar-Bugarska granica koji povezuje istočne delove Srbije sa Koridorom X. Radi kompletiranja nacionalne putne mreže potrebno je izgraditi putne pravce Novi Sad-Ruma-Šabac-Loznica, Mađarska granica-Kikinda-Zrenjanin-Pančevo-Kovin, autoput Kragujevac-Batočina koji je veza sa Koridorom X i poluautoput Požarevac-Kučevo-Majdanpek-Negotin. Gradske obilaznice, državni putevi II reda, opštinski putevi i ulice će se razvijati u skladu sa potrebom homogenizacije cele mreže.

Navedeni projekti će se realizovati u zavisnosti od obezbeđenih finansijskih sredstava. Procenjena su potrebna ulaganja od oko 7,5 milijardi. evra. Finasiraće se sredstvima međunarodnih finansijskih institucija, pretpripravnih fondova EU, budžeta i privatnih ulaganja. Za izgradnju Koridora X obezbeđena su sredstva međunarodnih finansijskih institucija u iznosu od 909,2 miliona evra.

Uvođenjem jedinstvenog sistema za elektronsku naplatu putarine na celoj mreži, poboljšaće se naplata putarine i povećati protok saobraćaja. Za cenu koju plaća korisnik će dobijati niz visokokvalitetnih usluga: visok nivo bezbednosti, siguran i komforan parking, brzu pomoć, informacije o putu i saobraćaju, dobre zdravstvene i **ugostiteljske usluge**.

**Ulaganje u savremeno održavanje i rehabilitaciju** mreže puteva predstavlja takođe prioritet. Reformom održavanja puteva, pravovremenim delovanjem, poboljšanjem efikasnosti i kvaliteta održavanja postojeće infrastrukture sprečiće se ubrzano propadanje, pružiti optimalni nivo usluge i očuvati uloženi kapital. Uvodiće se konkurencija za ugovaranje zimskog i redovnog održavanja, a novi ugovori će se sklapati sa kvalitetnijim i ekonomski isplativijim izvođačima. Potrebno uraditi Srednjoročni plan i program izgradnje i rekonstrukcije, održavanja i zaštite državnih puteva do 2015. godine. Za rehabilitaciju i održavanje mreže državnih i lokalnih puteva u narednih deset godina biće potrebno oko 2,5 milijarde EUR.

Radi racionalizacije troškova izvršiće se nova kategorizacija puteva. Na taj način smanjiće se dužina mreže državnih puteva i jasno podeliti nadležnosti i odgovornosti za sve kategorije puteva. Potrebno je i ažurirati katastar javnih puteva i zemljišta, kao i svih korisnika koji su u obavezi da plaćaju naknadu za njihovu upotrebu.

Da bi se obezbedio održiv razvoj puteva Srbije potrebno je poboljšati **model finansiranja**, a uz poštovanje principa da korisnici puteva snose troškove infrastrukture. Neophodno je obezbediti dovoljne, stalne i stabilne izvore finansiranja kroz namenska izdvajanja za puteve iz maloprodajne cene pogonskih goriva. Prema analizi iskustava drugih zemalja, izdvajanja treba da budu minimum 20% od maloprodajne cene derivata nafte.

**Uvođenjem novih tehnologija** poboljšaće se efikasnost funkcionisanja saobraćajnog sistema i kvalitet usluga, povećati bezbednost, smanjiti zagađenja i negativni uticaji na životnu sredinu. Inteligentni transportni sistemi (ITS) predstavljaju sistem mera i informatičke i telekomunikacione tehnologije koji su primenjeni u upravljanju saobraćajem i infrastrukturom. ITS u svetu ima mnogo širu primenu, dok se u Srbiji koristi za automatizaciju naplate putarine, automatsko brojanje saobraćaja i primenu putnog meteorološkog informacionog sistema. Primenom ITS-a postiže se efikasniji i ekonomičniji prevoz, povećava nivoa bezbednosti i smanjuje zagađenje životne sredine. Potrebno je da Ministarstvo za infrastrukturu i JP „Putevi Srbije“ urade reviziju Strategije planiranja razvoja i primene ITS na putevima RS do 2012. godine, kao osnovni dokument za njegovu realizaciju.

**Za unapređenje zaštite životne sredine preduzeće se niz mera.** Potrebno je uraditi Studiju izvodljivosti tehničkih mera smanjenja štetnog uticaja buke, na osnovu koje će se pristupiti izradi strateških karata buke i akcionih planova zaštite od buke na državnim putevima. Potrebno je da primenjeni materijali za izgradnju i održavanje puteva imaju međunarodne sertifikate o neškodljivosti, kao što predviđaju standardi EU. Uvećće se i princip „zagađivač plaća“ na osnovu koga vozila koja više zagađuju životnu sredinu plaćaju veće nadoknade za korišćenje javnih puteva.

**Unapređenje zakonskog i institucionalnog okvira** će se realizovati donošenjem odgovarajućih zakona. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o međunarodnom prevozu u drumskom saobraćaju treba da reši u praksi uočene nedostatke i nepravilnosti. Zakon o prevozu putnika u drumskom transportu i Zakon o prevozu stvari u drumskom transportu, treba uskladiti sa Direktivama i propisima EU. Zbog poboljšanja institucionalnog okvira formiraće se Agencije za drumski transport koja će izdavati licence domaćim prevoznicima, sertifikate o stručnoj osposobljenosti za upravljanje transportnim aktivnostima, usklađivati redove vožnje u linijskom unutrašnjem i međunarodnom prevozu putnika, itd.

### 3. SAOBRAĆAJ NA UNUTRAŠNJIM VODNIM PUTEVIMA

#### 3.1. STANJE, PROBLEMI I OGRANIČENJA

Republika Srbija ima razvijenu mrežu unutrašnjih plovnih puteva (UPP), koju čine reka Dunav, Sava, Tisa i kanali Hidrosistema Dunav-Tisa-Dunav. Dužina plovnih puteva iznosi oko 1.680 km. Sa gustom unutrašnjih plovnih puteva od 21,7 km/1000 km<sup>2</sup>, Srbija je iznad proseka EU-27. Dunav povezuje Srbiju uzvodno sa Hrvatskom, Mađarskom, Slovačkom, Austrijom i Nemačkom a nizvodno sa Rumunijom i Bugarskom. Rekom Savom ostvarije se veza sa Hrvatskom i Bosnom i Hercegovinom, a rekom Tisom sa Mađarskom.



*Reka Dunav* je vodni panevropski Koridor VII i predstavlja stratešku vezu koja treba da podstakne razvoj trgovine, turizma i usluga. Na njoj se obavlja oko 85% ukupnog robnog prometa na unutrašnjim plovnim putevima Srbije. Problem za plovidbu predstavljaju uski poprečni profili na pojedinim deonicama, potopljeni brodovi iz Drugog svetskog rata, neadekvatno stanje prevodnica Đerdapa, ograničen profil ispod Žeželjevog mosta i loše stanje zimovnika. Ekonomski, energetska, turistički i ekološki potencijali na ovoj reci nisu dovoljno iskorišćeni. Zbog toga je EU inicirala izradu Dunavske strategije kojom želi da ubrza ravnomerni regionalni razvoj, ojača prekograničnu saradnju i poboljša infrastrukturu dunavskog sliva. Prema evropskoj klasifikaciji Unutrašnjih plovnih puteva (UPP), plovni putevi Srbije imaju sledeće klase: Dunav VI<sub>1</sub> i VII, Sava i Tisa III i IV, Tamiš II i IV, Begej II i III i HS DTD ima od II do IV klase.

### Okvir 1.

Dunavska komisija je međunarodna organizacija koja je formirana s ciljem da organizuje slobodnu plovidbu, zaštiti interese dunavskih zemalja i stvara bliže državne i kulturne veze među članicama. Članice ove organizacije su Nemačka, Austrija, Bugarska, Hrvatska, Mađarska, Moldavija, Rumunija, Rusija, Srbija, Slovačka, Ukrajina, dok status posmatrača imaju Češka, Francuska, Holandija i Turska.

Evropska unija je sredinom 2009. donela odluku da se do kraja 2010. pripremi strategija EU za Dunav. Ona treba da omogući veći prosperitet, bezbednost, jačanje prekogranične saradnje, transregionalnu i transnacionalnu saradnju i koordinaciju. Ciljevi strategije su unapređenje infrastrukture, zaštita životne sredine, unapređenje ekonomske saradnje i održivog razvoja, jačanje saradnje u sektoru bezbednosti, kao razvoj saradnje u oblastima kulture i turizma. Srbija je od samog početka bila uključena u njenu izradu. Vlada Republike Srbije je formirala Radnu grupu 2009. godine. Strategija će se finansirati iz strukturnih fondova (Evropski fond za regionalni razvoj - ERDF i Predpristupnih instrumenata - IPA i od instrumenata Evropske susedne politike - ENPI i međunarodnih finansijskih institucija (kroz kredite EIB i EBRD).

U Srbiji je smešteno devet luka međunarodnog značaja. Rečne luke su adekvatnog kapaciteta za sadašnje potrebe, a oprema je stara i neefikasna. Samo Luka „Beograd“ ima uslove za kontejnerski prevoz, dok RO-RO terminale nema ni jedna. Lučki kapaciteti, zbog nedostatka robe za pretovar, u proseku su iskorišćeni sa oko 30%.

Preduzeća u oblasti vodnog saobraćaja Srbije raspolagala su sa 400 plovnih sredstava krajem 2008. godine, kapaciteta 403.833 tona i ukupne snage oko 60.000 kW. Preko 77% su plovila za prevoz suvog tereta, a ostalo su plovila za prevoz tečnog tereta. Stanje rečne flote je loše zbog nepovoljne starosne strukture i tehnološke zastarelosti.

Iako je jedan od strateških prioriteta saobraćajne politike EU povećanje učešća unutrašnjeg vodnog saobraćaja, kao ekonomičnijeg i ekološki prihvatljivijeg vida, u Srbiji nije došlo do znatnog unapređenja u proteklom periodu. Poslednjih godina konstantno opada učešće ovog vida transporta u strukturi teretnog prevoza Srbije, da bi u 2009. godini bio zabeležen najmanji udeo od 6,7%.

U toku je donošenje novog Zakona o bezbednosti plovidbe i lukama koji treba da reguliše bezbednost plovidbe na rekama; plovila i sposobnost za plovidbu; luke i prista-

ništa; primenu RIS-a, itd. Razvoj rečnog saobraćaja definisan je sledećim dokumentima: Strategijom razvoja transporta u RS (2008-2015) i Generalnim planom i studijom izvodljivosti za unutrašnji vodni transport u RS (2006), Master planom saobraćaja RS 2009-2027 i Master planom za razvoj gornjeg Podunavlja (za Sombor i Apatin) i donjeg Podunavlja (Velikog Gradišta do Kladova). U toku je i izrada Evropske strategije za Dunav koja treba da obuhvati projekte infrastrukture, saobraćaja, logistike i turizma na Koridoru VII. Za realizaciju navedene Strategije EU će izdvojiti više od 50 miliona evra.

### 3.2. CILJEVI

**Osnovni ciljevi** razvoja saobraćaja na unutrašnjim plovnim putevima su: saobraćajna mreža plovnih puteva RS integrisana u Trans-Evropsku mrežu, poboljšanje plovidbenih uslova na plovnim putevima u RS, povećanje udela ovog vida saobraćaja u ukupnom prevozu robe, modernizacija flote, modernizacija lučke i pristanišne infrastrukture i opreme, izgradnja specijalizovanih terminala, formiranje rečnog informacionog sistema, povećanje nivoa bezbednosti, pružanje kvalitetne usluge, usklađivanje propisa kojima je uređena oblast vodnog saobraćaja sa propisima EU.

### 3.3. MERE I AKTIVNOSTI

Bezbedna plovidba savremenim plovnim sredstvima, razvoj lučke delatnosti, primena intermodalnosti, uz podršku logističkih sistema dovešće do povećanja obima prevoza i većeg značaja vodnog saobraćaja. Privreda Srbije bi na taj način dobila racionalniji, ekonomičniji, ekološki prihvatljiviji vid saobraćaja, konkurentan na tržištu. Napredak rečnog saobraćaja uz promociju atraktivnih turističkih potencijala kojima Srbija na plovnim putevima raspolaže, dovešće do privlačenja inostranih putničkih brodova i razvoja turizma.

Poskrizni razvoj vodnog saobraćaja se može ostvariti realizacijom projekata u okviru tri grupe programa unapređenja:

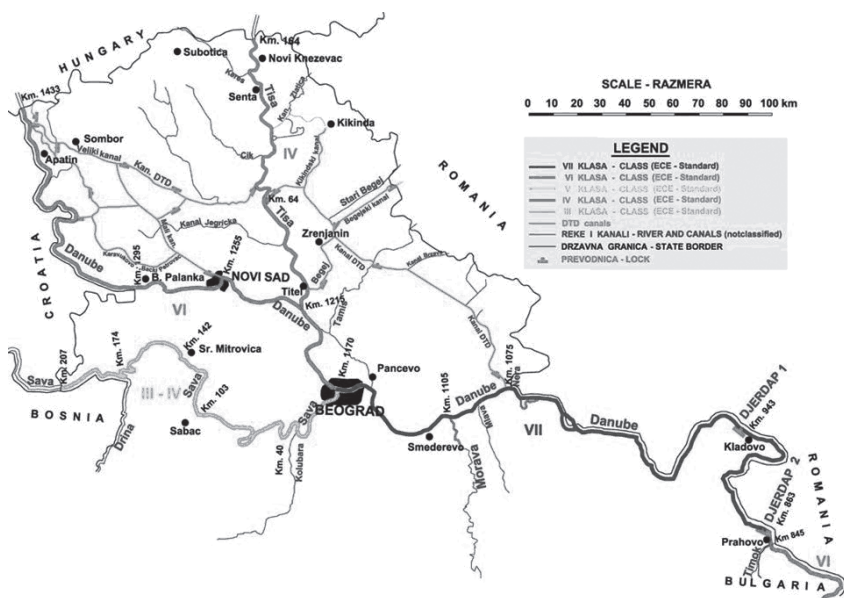
*Prvi program* obuhvatiće radove na unapređenju stanja unutrašnjih plovnih puteva, koji treba da se realizuju u kontinuitetu do 2020. godine. Za uspostavljanje bezbedne i sigurne plovidbe na *Dunavu*, potrebno je očistiti rečno korito, ukloniti neeksplozivna ubojna sredstva i potopljena plovila i remontovati brodske prevodnice na Đerdapu. Na reci *Savi* potrebno je izvršiti regulacione radove i čišćenje rečnog korita, dok na reci *Tisi* treba produžiti prevodnice i proširiti krivine.

Za unapređenje uslova plovidbe na plovnim *kanalima Hidrosistema D-T-D* treba ukloniti stare i postaviti nove mostove, remontovati prevodnice, izvršiti regulacione radove i čišćenje rečnog korita.

Rečni informacijski servis (RIS) predstavlja integrisane telekomunikacione usluge i informacijski sistem u službi podrške plovidbi na unutrašnjim plovim putevima. Servis pruža informacije o plovidbi, saobraćaju, informacije za upravljanje transportom, statističke podatke itd. Za realizaciju RIS-a potrebno je formirati RIS centar.

Drugi program obuhvatiće aktivnosti na unapređenju usluga pri prevozu plovim putevima. Modernizacijom i kompletiranjem informaciono-komunikacionih sistema lučkih kapetanija, opremanjem službe nadzora plovidbe i modernizacijom luka i pristaništa postićiće se bezbednije i efikasnije pružanje usluga.

Slika 3. Unutrašnji plovni putevi Srbije



Izvor: Generalni Master plan saobraćaja u Srbiji

Treći program obuhvatiće aktivnosti na poboljšanje infrastrukture na UPP. Izgradnjom obaloutvrde na kritičnim mestima, modernizacijom postojećih i izgradnjom novih brodskih zimovnika na Dunavu, formiranjem terminala za upravljanje brodskim otpadom i modernizacijom sistema za obeležavanja plovih puteva, postićiće će se adekvatniji i sigurniji uslovi za odvijanje ovog vida saobraćaja.

Prema proceni Ministarstva za infrastrukturu, za realizaciju navedenih projekata potrebno je izdvojiti 350 miliona EUR. Realizovaće se sredstvima budžeta, međunarodnih finansijskih institucija, pretpripravnih fondova i kredita.

Novim Zakonom o bezbednosti plovidbe i lukama na unutrašnjim vodama definisana je uloga države u obavljanju regulatorne i strateške uloge za razvoj luka. Uspostavljanjem Lučke uprave kao državnog regulatornog tela, uveo bi se red u oblasti lučkog sistema. Luke i pristaništa Srbije su definisana kao dobro od opšteg interesa. Njihova izgradnja i održavanje je od državnog značaja i vrši se u skladu sa Strategijom i planovima koji treba da budu doneti.

Kako bi se unapredila bezbednost i efikasnost saobraćaja potrebno je uvesti servis za pružanje usluge - Servis za upravljanje brodskim saobraćajem (VTS). Ovaj servis omogućava identifikaciju i praćenje plovila, strateško planiranje kretanja plovila, pružanje plovidbenih informacija i pomoći. Svi brodovi koji plove na području RS moraće da koriste ovu uslugu. Za realizaciju ovog servisa potrebno je odrediti lučke kapetanije za VTS centre.

Za unapređenje zaštite životne sredine novi Zakon o bezbednosti plovidbe zabranjuje izbacivanje i izlivanje štetnih materija i predmeta u vodu. Luke otvorene za međunarodni saobraćaj moraju da budu snabdevene plutajućim branama za ograničavanje i sprečavanje širenja ulja, kao i prijemnim stanicama za sakupljanje i predaju broskog otpada.

Zbog definisanja pravaca razvoja vodnog saobraćaja potrebno je doneti Strategiju razvoja vodnog saobraćaja. Na osnovu nje nadležni državni organi doneće kratkoročne, srednjoročne i dugoročne planove razvoja unutrašnjih plovnih puteva, luka i pristaništa. Planovima će biti precizirana i njihova finansijska realizacija.

## 4. VAZDUŠNI SAOBRAĆAJ

### 4.1. STANJE, PROBLEMI I OGRANIČENJA

Osnovni cilj EU u vazдушnom saobraćaju jeste kreiranje „Jedinstvenog neba Evrope“, liberalizacija tržišta, unapređenje upravljanja vazдушnim saobraćajem, uspostavljanje jednakih uslova pristupa na tržištu, poboljšanje bezbednosti i unapređenje zaštite životne sredine.

Republika Srbija ima dva međunarodna aerodroma „Nikola Tesla“ Beograd i „Konstantin Veliki“ Niš. Pored ova dva glavna aerodroma, postoje još 22 aerodroma za civilni saobraćaj i veći broj vojnih aerodroma. JP Aerodrom „Nikola Tesla“ Beograd je u vlasništvu Republike Srbije. S obzirom da zadovoljava navigacione i prostorne uslove, pretenduje da se razvije u regionalni centar. Preko Aerodroma „Nikola Tesla“ odvija se oko 90% ukupnog putničkog i teretnog saobraćaja. Opremljen je putničkim terminalom (godišnjeg kapaciteta oko 5,6 miliona putnika), robnim terminalom (godišnjeg kapaciteta 35.000 t),

poletno sletnom stazom, platformom za prihvat vazduhoplova, pratećom infrastrukturom za odvijanje putničkog i teretnog saobraćaja. Prema prognozi koja je data Master planom aerodroma (koga su uradili Scott Wilson i Saobraćajni fakultet u Beogradu, 2003), zahtevi za proširenjem kapaciteta javiče se tek 2023. godine, kada se predviđa opsluživanje pet miliona putnika godišnje. Aerodrom „Konstantin Veliki“ u Nišu osposobljen je za odvijanje regionalnog saobraćaja (redovnog i čarter). Aerodromi u Beogradu i Nišu imaju kapacitete, koji nisu dovoljno iskorišćeni, ali i nedostatak resursa; nisu povezani sa železničkom mrežom, nedostaju im finansijska sredstva, itd.

Poslednjih godina nacionalni avioprevoznik „Jat Airways“ imao je snažan porast međunarodnog saobraćaja. Međutim, globalna ekonomska kriza negativno se odrazila na njegovo poslovanje. U 2009. godini je u redovnom i čarter saobraćaju prevezao 1,05 miliona putnika što je za 22% manje nego u prethodnoj godini i 2.487 tona tereta na 18.585 letova. Iskorišćenost putničke kabine iznosila je 56,6%, a aviona 46,6%. Za pružanje usluga prevoza putnika i tereta, „Jat Airways“ raspolaže flotom od 16 aviona (sopstvenih 12 i 4 unajmljena) prosečne starosti preko 20 godina. Velika tehničko-tehnološka zastarelost flote, visok nivo buke i prepreke koje se odnose na zaštitu životne sredine predstavljaju kočnicu postizanju konkurentnosti u odnosu na aviokompanije zemalja EU. U procesu restrukturiranja „Jat Airways“ odvojene su poslovne aktivnosti koje nisu direktno vezane za vazdušni saobraćaj.

Ukidanjem viza za putovanje u zemlje šengenskog sporazuma i pojavom *low cost* kompanija, putovanje avionom je postalo pristupačno mnogo većem broju putnika. Za *low cost* tržište, koje traži alternativne aerodrome zbog smanjenja troškova, svakako će biti zanimljiv vojni aerodrom u Batajnici, koji će biti prilagođen uslovima i stavljen u službu civilnog saobraćaja.

Kada je reč o zakonskoj regulativi samo je Zakon o vazdušnom saobraćaju delimično usaglašen sa *acquis communautaire*, dok je ostala zakonska regulativa stara i neprimenljiva.

Evropska komisija je započela projekat „Jedinstvenog neba Evrope“ (ECAA - multilateralni sporazum o uspostavljanju zajedničkog evropskog vazduhoplovnog područja) čiji je cilj da se omogući aviokompanijama da sleću bez posebnog bilateralnog sporazuma, kako bi se uspostavili jednaki uslovi konkurencije u vazduhoplovstvu, što uključuje ATM (Air Traffic Management) i životnu sredinu. Srbija je 2006. godine potpisala ECAA sporazum.

Razvoj ovog vida saobraćaja definisan je Strategijom razvoja železničkog, drumskog, vodnog, vazdušnog transporta u RS 2008-2015. Infrastrukturna poboljšanja su data Generalnim Master planom saobraćaja Srbije, koji je usvojio Nacionalni savet za infrastrukturu.

## 4.2. CILJEVI

Osnovni ciljevi: unapređenje aerodromske infrastrukture sa ciljem da se aerodrom „Nikola Tesla“ razvije u važan regionalni tranzitni putnički i kargo čvor (hub), a aerodrom „Konstantin Veliki“ za turističke letove i kao alternativni aerodrom, restrukturiranje „Jat Airways“, uvođenje savremene informacione tehnologije, povećanje nivoa bezbednosti saobraćaja, unapređenje zaštite životne sredine, usklađivanje propisa kojima je uređena oblast vazdušnog saobraćaja sa propisima Evropske unije.

## 4.3. MERE I AKTIVNOSTI

Aerodromi su pokretači privrednog razvoja. Aerodromsku mrežu, prema pozitivnim iskustvima evropskih država, treba definisati prema kategorijama na: primarni, sekundarni i tercijalni nivo. Pirmarnom nivou bi pripali međunarodni aerodromi „Nikola Tesla“ Beograd i „Konstantin Veliki“ Niš.

Aerodromi „Nikola Tesla“ i „Konstantin Veliki“ potrebno je da i dalje ostanu u vlasništvu države. Prateći svetska iskustva, potrebno je razviti koncept nezavisnih aerodromskih preduzeća (komercijalnih), čija će se samostalnost ogledati u finansiranju, upravljanju i planiranju budućeg razvoja. Za unapređenje aerodromske infrastrukture potrebno je uključiti i različite oblike privatnih ulaganja kroz potpuno i delimično iznajmljivanje aerodromskih objekata i usluga. Zbog privlačenja robe i putnika neophodno je aerodrome povezati sa adekvatnim železničkim i drumskim vezama. Izgradnjom železničke putničke i kargo stanice omogućiti će se proširenje Aerodroma „Nikola Tesla“ sa hotelskim kompleksom, autobuskim terminalom i višespratnim parkingom. Potrebno je unaprediti i infrastrukturu za robni saobraćaj izgradnjom kargo terminala, platforme i piste za kargo avione. Na ovaj način će se omogućiti da Aerodrom „Nikola Tesla“ postane važan regionalni, tranzitni putnički i kargo čvor - Hub. Aerodrom „Konstantin Veliki“ će se razvijati za prihvat turističkih aviona i kao alternativna vazдушna luka aerodromu „Nikola Tesla“. Zbog toga je potrebno proširiti poletno sletnu stazu, izgraditi rulne staze, platformu, poboljšati radio- navigacionu opremu i izgraditi terminal. Potrebna sredstva za realizaciju navedenih investicija iznose 150 miliona evra.

U cilju podsticanja regionalnog razvoja, privlačenja stranih investicija i uspostavljanja regionalne povezanosti vazdušnim putem - razviće se mreža regionalnih aerodroma. S tim u vezi uradiće se Studija izvodljivosti za sekundarne aerodrome, koja će, pored ostalog, definisati buduće aerodromske kapacitete i transportnu tražnju.

S obzirom na to da nacionalni avioprevoznik već dugi niz godina posluje sa dugovima, raspoláže zastarelom flotom i ne može da zadovolji standarde EU, potrebno je razmotriti najpovoljnije opcije restrukturiranja „Jat Airways“ i njegove privatizacije, s ciljem da se na optimalan način iskoriste sopstvene konkurentne prednosti.

Potrebno je *harmonizovanje domaćeg zakonodavstva sa regulativom i direktivama EU* u oblasti vazdušnog saobraćaja. Nov Zakon o vazdušnom saobraćaju daće osnovne smernice za regulisanje bezbednosti u vazduhoplovstvu, zaštitu vazdušnog prostora, vazdušnog saobraćaja, aerodroma, vazduhoplova i vazduhoplovnih proizvoda, zaštitu od buke i izduvnih gasova itd.

Potrebno je Zakon o obligacionim i osnovama svojinsko-pravnih odnosa u vazdušnom saobraćaju i prateće pravilnike (Pravilnik o izdavanju operativne dozvole avio-prevoznicima, Pravilnik o opsluživanju vazduhoplova na zemlji, Pravilnik o sertifikaciji operatera koji rade na poslovima bezbednosti civilnog vazduhoplovstva, itd) uskladiti sa direktivama EU iz te oblasti.

## 5. MULTIMODALNI SAOBRAĆAJ

### 5.1. STANJE, PROBLEMI I OGRANIČENJA

Razvoj multimodalnog transporta u Republici Srbiji nalazi se na samom početku. U transportu Republike Srbije učestvuje sa oko 0,5%, a u zemljama EU 6-9% i konstantno je u porastu. U intermodalnom saobraćaju u spoljnotrgovinskoj razmeni prevoze se uglavnom kontejneri. Ukupan obim prevoza intermodalnih transportnih jedinica u uvozno-izvoznom saobraćaju iznosi oko 50.000 TEU. Oko 90% obavlja se drumom, a ostalo unutrašnjim plovnim putevima.

U Srbiji postoje tri terminala za pretovar kontejnera: terminal Železničkog integralnog transporta (ŽIT) koji ostvaruje 80% ukupnog pretovara kontejnera u Srbiji, luka „Beograd“ i luka „Pančevo“ može da zadovolji kapacitete pretovara oko 12.000 TEU godišnje, dok je njena iskorišćenost veoma mala (10%).

Nepostoje savremene tovarno-manipulativne jedinice, transportna i pretovarna sredstva, kao i tovarne jedinice i tehnologija kompatibilna u svim karikama logističkog lanca.

Logističke usluge u preduzećima RS niskog su kvaliteta u pogledu vremena i troškova isporuke, pouzdanosti isporuke, bez primene savremenih logističkih strategija (*just-in-time, make-or-buy*, i dr.), što utiče na cenu i konkurentnost proizvoda.

Državna zajednica Srbija i Crna Gora potpisala je sporazume o kombinovanom transportu sa Republikom Bugarskom i Republikom Hrvatskom. Republika Srbija je potpisala Sporazume o važnim međunarodnim linijama za kombinovani transport i pratećim postrojenjima (AGTC) i Sporazum o kombinovanom transportu na unutrašnjim plovnim putevima uz Evropski sporazum o važnim međunarodnim linijama za kombinovani tran-

sport i pratećim postrojenjima (AGTC). AGTC sporazumi pružaju kordinisan plan razvoja i funkcionisanja mreže kombinovanog transporta potpisnica ugovora.

Multimodalni saobraćaj u Srbiji karakteriše: nedovoljno razvijena zakonska regulativa i izgrađenost institucionalnog okvira, nije oformljena mreža multimodalnih terminala, zastarele su tovarno-manipulativne jedinice, nedovoljno su prilagođeni prevozni kapaciteti u drumskom, železničkom i rečnom saobraćau za inermodalni transport, nepostojanje adekvatne logističke usluge i menadžera logistike, nepostojanje stimulativnih i finansijskih mehanizama za podsticanje razvoja intermodalnog transporta i privlačenje ulaganje inostranog kapitala u neophodnu infrastrukturu, itd.

## 5.2. CILJEVI

Osnovni ciljevi: optimizacija prevoza robe, smanjenje troškova prevoza, povećanje efikasnosti, poboljšanje kvaliteta transportne usluge, viši stepen ekološke zaštite.

## 5.3. MERE I AKTIVNOSTI

Potrebno je *izraditi studije i projekte* kojima bi se identifikovale potrebe i zahtevi za razvojem intermodalnih transportnih usluga u Republici Srbiji. Zbog definisanja lokacije logističkih centara potrebno je uraditi i Studiju izvodljivosti tokova teretnog saobraćaja koji će biti integrisan u tokove EU. Ova studija bi, na osnovu koncentracije tražnje transporta, trebalo da potvrdi opravdanost razvoja najmanje tri logistička centra (terminala) različitih veličina i karakteristika na području: Beograda, Novog Sada i Niša. Izgradnja terminala bi imala veliki uticaj na razvoj celokupnog saobraćajnog sistema i ukupne privrede, pogotovo manje razvijenih područja. Izgradnju novih terminala trebalo bi realizovati na osnovu saradnje javnog i privatnog sektora.

Pored toga, za uspešan razvoj intermodalnog transporta neophodno je *razvijati i tehničku bazu*: prevozna i pretovarna sredstva, tovarne jedinice i tehnologija kompatibilna u svim karikama logističkog lanca.

*Razvojem integralnog logističko-informacionog sistema*, svi učesnici bi bili povezani u jedinstven logističko-transportni sistem zemlje (železnica, špediterska i transportna preduzeća, i dr), ali i logističko-transportni sistem Republike Srbije i transportni sistem Balkana i Evrope.

Potrebno je *formirati adekvatan zakonski i institucionalni okvir*. Donošenjem novog Zakona o izmenama i domunama Zakona o železnici biće definisane: oblasti i vrste kombinovanog transporta, način označavanja tovarnih jedinica, uslove koje mora da ispuni



železnička infrastruktura da bi se na njoj organizovao kombinovani transport, odvijanje kombinovanog transporta, itd.

Za postizanje veće efikasnosti i konkurentnosti ovog vida saobraćaja na tržištu potrebno bi bilo *formirati društva za organizaciju i eksploataciju intermodalnog prevoza*, u skladu sa iskustvom zemalja u okruženju (Slovenija, Mađarska, Slovačka, Austrija, i dr).



## V MATRICA AKTIVNOSTI

## TRŽIŠTE RADA

Područje/problem	Ciljevi	Mere i aktivnosti	Nadležna institucija
Indikatori tržišta rada se permanentno pogoršavaju tokom protekle decenije	Veliko unapređenje i konvergencija prema indikatorima „Evropa 2020“	Puna primena Postkriznog modela rasta i razvoja Srbije 2011-2020. Podrška kroz integralnu politiku zapošljavanja i politike tržišta rada Definisanje ciljne stope zaposlenosti kao bitnog cilja strategije ekonomskog razvoja do 2020.	Vlada Socijalno- ekonomski savet
Dualna struktura tržišta rada, jaz između formalne i neformalne zaposlenosti	Unapređenje institucija na tržištu rada	Reforma radnog zakonodavstva usmerena prema razvijanju koncepta fleksigurnosti i unapređenju socijalnog dijaloga	Ministarstvo rada i socijalne politike Socijalno-ekonomski savet
Visoki poreski klin rada, posebno za niže plaćeni rad	Smanjenje poreskog klina rada za niže plaćeni rad	Reforma oporezivanja rada kroz povećanje neoporezivog dela, smanjenje doprinosa za socijalno osiguranje i uvođenje progresivnog poreza na dohodak	Ministarstvo finansija
Preveliko učešće izdataka za pasivnu politiku tržišta rada u BDP-u	Racionalizacija pasivne politike tržišta rada	Praćenje sistema naknada za nezaposlenost i restriktivnija pravila vezana za otpremnine. Smanjenje učešća pasivnih programa u BDP-u sa 0,9% na 0,5% do 2020.	Ministarstvo ekonomije Ministarstvo finansija Ministarstvo rada i socijalne politike
Nedovoljno učešće izdataka za aktivnu politiku tržišta rada u BDP-u (0,1%)	Reforma i širenje aktivne politike tržišta rada	Povećanje učešća sa 0,1% na 0,4% do 2013. i 0,5% u drugoj polovini decenije	Ministarstvo finansija Ministarstvo ekonomije
Aktivni programi nisu dovoljno usmereni prema najranjivijim grupama na tržištu rada	Bolja targetiranost – najmanje 80% (u prvoj polovini decenije) i 90% (u drugoj) skupljih aktivnih programa (subvencije i obuke) usmereno prema ranjivim grupama na tržištu rada	Uvođenje novih kriterijuma i procedura za pristup nezaposlenih programima subvencija i obuka Za Rome, neophodni širi programi obrazovanja, stanovanja i velikodušnja socijalna pomoć sa komponentom aktivacije. Za osobe sa invaliditetom, neophodna puna primena novog zakona.	Nacionalna služba za zapošljavanje Ministarstvo ekonomije
Aktivni programi nisu dovoljno efikasni (prema indikativnim nalazima evaluacija)	Povećanje neto efekata aktivnih programa	Uvođenje standarda procesne evaluacije i evaluacije neto uticaja za sve veće aktivne programe	Nacionalna služba zapošljavanja Ministarstvo ekonomije
Nedovoljna usklađenost ponude rada sa potrebama poslodavaca za znanjima i veštinama	Reforma sistema obrazovanja i uvođenje sistema doživotnog učenja u cilju unapređenja ponude rada i razvoja ljudskog kapitala	Institucionalizacija nacionalnog okvira kvalifikacija, sistema doživotnog učenja i uvođenje sistema dugoročnih prognoza na tržištu rada	Ministarstvo obrazovanja Ministarstvo ekonomije Nacionalna služba za zapošljavanje Socijalno-ekonomski savet

## FISKALNA I MONETARNA POLITIKA

Područje/problem	Ciljevi	Mere i aktivnosti	Nadležna institucija
Mali uticaj na privredni rast putem povećanja tekuće javne potrošnje	Povećanje javnih investicija u cilju većeg privrednog rasta	Kontrola svih oblika tekuće javne potrošnje Prioritizacija u okviru javnih investicija	Minist. finansija, Minist. ekonomije i regionalnog razvoja, Minist. infrastrukture i Socio-ekonomski savet
Visoki javni rashodi	Smanjenje učešća plata u javnom sektoru na 8% BDP-a i penzija na 10% BDP-a do 2015 Godišnje smanjenje fiskalnog deficita za 0,75% BDP-a i njegovo svodenje na oko 1% u 2015.	Promena penzijskog zakona (2010) Uvođenje obavezujućih fiskalnih pravila u Zakon o budžetskom sistemu (2010) Formiranje Fiskalnog saveta (2010)	Minist. finansija, Fiskalni savet, DRK i Narodna skupština
Rastući javni dug	Povećanje javnog duga najviše na 45% BDP-a u 2020.	Promena penzijskog zakona (2010) Uvođenje obavezujućih fiskalnih pravila u Zakon o budžetskom sistemu (2010) Formiranje Fiskalnog saveta (2010)	Minist. finansija, Minist. ekonomije i regionalnog razvoja, Vlada
Rastući spoljni dug	Sužavanje prostora za masivniji fiskalni stimulans	Povoljniji ambijent za veći priliv SDI	Minist. ekonomije i regionalnog razvoja, Vlada
Monetarni režim	Stabilnost cena (smanjivanje inflacije na 3% godišnje)	Režim ciljanja inflacije Smanjenje kontrolisanih cena Jačanje konkurencije	NBS Vlada Komisija za zaštitu konkurencije
	Fleksibilan devizni kurs Smanjenje evroizacije	Intervencije NBS usled preteranih oscilacija kursa Stimulisanje dinarskih kredita	NBS

## REFORMA FINANSIJSKOG SEKTORA

Područje/problem	Ciljevi	Mere i aktivnosti	Nadležna institucija
Poslovno bankarstvo	Smanjenje troškova finansijskog posredovanja u Srbiji Stvaranje povoljnijih uslova za privatne investicije,	povećanje konkurencije smanjenje kamatne marže donošenje zakona o mikrofinansijskim organizacijama i štedionicama povećanje nivoa zaštita svojinskih prava	Vlada i nadležna ministarstva, Vlada, Skupština RS
Finansiranje infrastrukture i racionalizacija upotrebe kapitalnih ulaganja države	Povećanje ulaganja u infrastrukturu i povećanje efikasnosti državnih ulaganja Smanjenje korupcije pri izvođenju javnih investicija Unapređenje efikasnosti javnih investicija	donošenje zakona o formiranju Razvojne banke Srbije Formiranje Razvojne banke Srbije izrada strategije razvoja i finansiranja infrastrukture u skladu sa bilansnim mogućnostima države primene standardnih ekonomskih kriterijuma pri izboru projekata unapređenje nadzora u realizacije javnih investicija razvijanje javno-privatnog partnerstva u finansiranju i razvoju infrastrukture	Ministarstvo finansija, Vlada, Skupština RS
Aktiviranje tržišta korporativnih obveznica	Promena strukture izvora finansiranja sektora preduzeća u funkciji privrednog rasta	smanjenje dominacije bankarskog sektora u finansiranju sektora preduzeća usvajanje novog zakona o HOV i finansijskim tržištima povećanje investicionog kapaciteta velikih nezaduženih javnih preduzeća formiranje rejting agencije smanjivanje transakcionih troškova	Ministarstvo finansija, i nadležna ministarstva, Vlada, Komisija za HOV, Beogradska berza
Aktiviranje tržišta municipalnih obveznica	Povećanje investicionog kapaciteta lokalnih zajednica Izgradnja moderne saobraćajne, komunalne, energetske, i telekomunikacione infrastrukture na lokalnom nivou	Izmene relevantnih zakona kojima se uređuje imovina opština, gradova i drugih lokalnih zajednica formiranje komunalnog investicionog fonda emitovanje prvih municipalnih obveznica	Ministarstvo finansija, Ministarstva nadležna za lokalnu upravu, uprave velikih gradova

## REFORMA JAVNOG SEKTORA

Područje/problem	Ciljevi	Mere i aktivnosti	Nadležna institucija
Unapređenje investicionog i poslovnog ambijenta	Smanjenje troškova i rizika poslovanja u Srbiji	otklanjanje administrativnih barijera smanjenje korupcije izgradnja i unapređenje infrastrukture unapređenje politike konkurencije jačanje finansijske discipline regulisanje svojinskih odnosa	Vlada i nadležna ministarstva, Komisija za zaštitu konkurencije
Makroekonomska stabilnost	Smanjenje fiskalnog deficita Ograničavanje odnosa javnog duga prema BDP-u	primena pravila o fiskalnoj odgovornosti racionalizacija svih segmenata javne potrošnje	Ministarstvo finansija, Fiskalni savet, Vlada
Struktura javne potrošnje	Promena strukture javne potrošnje u funkciji privrednog rasta	smanjenje učešća izdataka za plate i penzije u skladu sa fiskalnim pravilima smanjenje učešća rashoda za robu i usluge za 1 p.p. BDP-a smanjenje rashoda za subvencije za 0,4 p.p. BDP-a smanjenje subvencija industrijskim preduzećima, povećanje subvencije sa poljoprivredu, nauku i istraživanja smanjenje učešća državnih neto pozajmica u BDP-u povećanje rashoda za javne investicije za 2 p.p. BDP-a povećanje rashoda za kamate za 0,6 p.p. BDP-a	Ministarstvo finansija, Vlada i nadležna ministarstva
Povećanje obima i unapređenje efikasnosti javnih investicija	Smanjenje troškova privrede i građana Stvaranje povoljnijih uslova za privatne investicije, Unapređenje efikasnosti javnih investicija Smanjenje korupcije pri izvođenju javnih investicija	izgradnja moderne saobraćajne, komunalne, energetske i telekomunikacione infrastrukture izrada dugoročne strategije izgradnje infrastrukture u skladu sa bilansnim mogućnostima države primene ekonomskih kriterijuma pri izboru projekata unapređenje nadzora pri realizacije javnih investicija	Ministarstvo finansija, Vlada i nadležna ministarstva

## REINDUSTRIJALIZACIJA

Područje/problem	Ciljevi	Mere i aktivnosti	Nadležna institucija
Nedovoljan rast industrijskih preduzeća	Dinamičan nastanak i razvoj industrijskih preduzeća	Poboljšanje poslovnog ambijenta Kreditni za mala i srednja preduzeća Kreditni za izvoz Garancije Tehnička pomoć	MEIRR, AOFI, SIEPA, Fond za razvoj
Nizak rast tehnološki-intenzivnih oblasti industrije	Natprosečan rast proizvodnje srednje i visoke tehnologije	Povoljni krediti za mala i srednja preduzeća u targetiranim sektorima	MEIRR, Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj, Fond za razvoj
Nizak stepen inovatorstva i primena inovacija u proizvodnji	Uvođenje novih proizvoda	Kreditni za inovatore Fond za inovatorstvo Edukacija Posredovanje Tehnička pomoć	MEIRR, Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj
Neravnomeran regionalni razvoj	Smanjenje razlika između regiona	Povoljni krediti za devastirane regione	MEIRR, Nacionalna agencija za regionalni razvoj
Nerazvijeni specifični oblici saradnje preduzeća	Razvoj potrebne poslovne infrastrukture	Podrška poslovnim inkubatorima, klasterima, tehnološkim parkovima, slobodnim zonama	MEIRR, Nacionalna agencija za regionalni razvoj
Nizak stepen investiranja u srednje i visoko tehnološki intenzivne oblasti industrije	Povećanje priliva finansijskih sredstava u nove proizvodne oblasti	Državni fond rizičnog kapitala, kreditiranje fondova rizičnog kapitala, olakšice za rad fondova rizičnog kapitala	MEIRR, Fond za razvoj
Nefikasna državna podrška industrijalizaciji	Formulisanje efikasne industrijske politike	Viši stepen centralizacije u sprovođenju industrijske politike	MEIRR, Fond za razvoj, AOFI, SIEPA



## POLJOPRIVREDA

Područje/problem	Ciljevi	Mere i aktivnosti	Nadležna institucija
Tehničko- tehnološko zaostajanje poljoprivrede Srbije	Izgradnja stabilnog, održivog i efikasnog sektora, koji će biti konkurentan na domaćem i međunarodnom tržištu i doprineti rastu BDP-a	Povećanje obima podrške poljoprivredi približno paritetnom iznosu u konkurentnim zemljama (redefinisati poziciju poljoprivrede u budžetskoj raspodeli prema očekivanom udelu sektora u BDP-u uz uvažavanje socijalnog impakta sektora na ruralno siromaštvo)	MPŠV, Ministarstvo finansija
		Podržati uvođenje standarda u poljoprivredni i prerađivački sektor (HACCP, ISO, GLOBAL GAP) Permanently unapređivati sistem kontrole	MPŠV, Ministarstvo zdravlja, Privredna komora, Udruženja proizvođača, savetodavna služba, instituti
		Subvencionisati investicije u modernizaciju mehanizacije i opreme poljoprivrednih gazdinstava	MPŠV
		Izgradnja i razvoj sistema mikrofinansiranja poljoprivrede	Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja, finansija, rada i socijalne politike, MPŠV i Narodna banka Srbije
		Unapređenje sistema transfera znanja i novih tehnologija ka korisnicima/proizvođačima – savetodavni sistem	MPŠV (projekat sa Svetskom bankom)
		Unapređenje menadžmenta zemljišta i voda – melioracije zemljišta, saniranje klizišta, zaslanjenost, nedovoljna primena stajnjaka...	MPŠV, Ministarstvo za infrastrukturu, lokalna samouprava
		Stvaranje sistema za efikasnije tržišne intervencije, po modelu EU - izgradnja skladišta i podsticaji za skladištenje, deo nadležnosti sa DRR prebaciti na agenciju za interventni otkup	MPŠV, Ministarstvo trgovine, udruženja proizvođača, Kompenzacioni fond
Sporo strukturno reformisanje otežava rast produktivnosti poljoprivrede – preovladavaju mala gazdinstva sa niskim viškovima.	Strukturno unapređenje sektora – aktiviranje tržišta zemljišta i jačanje prehrambenog lanca	Suzbijanje sive ekonomije	MPŠV, Ministarstvo ekonomije, Ministarstvo finansija
		Podrška diverzifikaciji dohotka poljoprivrednih gazdinstava (ruralni turizam, tradicionalni proizvodi, prerada na gazdinstvu)	MPŠV, Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja
		Podrška aktiviranju tržišta zemljišta	
		Rano penzionisanje poljoprivrednika sa uporedim prenosom zemljišta na mlade proizvođače. (Sačiniti procenu efekata i sredstava, primena treba da bude koordinirana sa investicijama u farme i rastom zaposlenosti u drugim sektorima)	MPŠV, Republički geodetski zavod, Ministarstvo finansija, Ministarstvo rada i socijalne politike
		Prilagođavanje sistema podrške (u svim njegovim segmentima) regionalnim specifičnostima poljoprivrede i ruralnih područja - podršku kreirati prema specifičnim zahtevima i potrebama pojedinih delova Srbije	MPŠV, Ministarstvo ekonomije,
Podrška udruživanju proizvođača – kofinansiranje aktivnosti zadruga, asocijacija (zajednički nastupi na tržištu, marketinške aktivnosti, standardi, edukacija)	MPŠV, Privredna komora, Zadužni savez, Ministarstvo ekonomije		

Institucionalno, sektor poljoprivrede se sporo reformiše -- evidentna su odstupanja od EU standarda u sistemu kontrole kvaliteta i zadržavanje bezbednosti hrane, primenjenom političkom okviru i organizovanosti institucija	Uspostavljanje efikasnog zakonodavnog i institucionalnog okvira, usklađenog sa međunarodnim standardima i zahtevima procesa integracija	Uspostaviti Upravu za agrarna plaćanja i druga tela; ubrzati pripreme za akreditaciju kako bi se ubrzao pristup fondovima EU	MPŠV, Ministarstvo finansija, Kancelarija za pridruživanje EU..
		Permanentno raditi na usvajanju zakona i podzakonskih akata u oblasti proizvodnje i prometa hrane, prema zahtevima <i>acquis communautaire</i>	MPŠV
		Uspostavljanje i akreditacija sistema referentnih laboratorija, kontrole i sertifikacije u lancu bezbednosti hrane	MPŠV, Akreditaciono telo Srbije
		Primena sistema integrisanog upravljanja granicama, posebno u oblasti nadležnosti veterinarskih i fitosanitarnih inspektorata	MPŠV
		Jačanje ljudskog/kadrovskog potencijala MPŠV – organizaciono restruktuiranje i stalna edukacija kroz twining i druge programe	MPŠV
		Reforma sistema penzijskog, zdravstvenog i socijalnog osiguranja poljoprivrednika	MPŠV, Ministarstvo finansija, Ministarstvo rada i socijalne politike
		Usvojiti Program ruralnog razvoja i IPARD program - definisani i uskladiti ciljeve, mere i akcije za razvoj sela podrškom tržištu i cenama	MPŠV u saradnji sa drugim ministarstvima jer je i zahtev EU uspostavljanje međuministarske saradnje

# ELEKTRONSKE KOMUNIKACIJE I INFORMACIONO DRUŠTVO

Područje/problem	Ciljevi	Mere i aktivnosti	Rok i nadležna institucija
Elektronske komunikacije	- Da širokopojasni pristup dostigne zastupljenost od 20% i da postane jeftiniji	- Izrada propisa, formiranje katastra telekomu. Infrastrukture, izrada SEE light projekta, integracija osnovnih i srednjih škola u jedinstvenu mrežu, povezivanje ustanova kulture na AMPEC	Do 2012 MTID
Elektronske komunikacije	- Digitalno emitovanje televizijskog i radio programa	- formiranje regulatornog okvira, projektovanje i implementacija distribucione mreže MFN/SFN, - nabavku STB I usvojanju mera za podsticanje domaćih proizvođača - donošenje Plana namene I Plana raspodele radio-frekvencija	Do 2012 MTID, Do 2012 MTID, 2012-2015 MTID
Elektronske komunikacije	- Formiranje digitalne dividende	- Formiranje zakonskog okvira i aktivnosti oko raspodele spektra	2012-2015 MTID,
e-uprava, e-zdravstvo i e-pravosuđe	- Primena informaciono-komunikacione tehnologije u javnoj upravi - Primena IKT u zdravstvenoj zaštiti - Primena IKT u pravosuđu	- formiranje infrastrukture za IKT, primena elektronskih potpisa I dokumenata, uspostavljanje elektronske službene evidencije, automatizacija međusobnih procesa, itd. - formiranje IKT infrastrukture, elektronske evidencije; pojedinačne elektronske servise i edukaciju radnika u zdravstvu - skup poslovnih procesa I procedura u pravosuđu, formiranje informacionog sistema, IKT infrastrukture I upravljanja promenama I razvojem sistema.	-do 2013 MTID, RZII4, MUP5 -do 2015 MZ, RZZO6, MTID - do 2020 Sudovi, MP7, MTID
IKT u obrazovanju, nauci i kulturi	- Primena IKT u obrazovanju - Unapređenje istraživanja I inovacija u oblasti IKT - Primena digitalni sadržaji	- Razvoj digitalnih sadržaja, obučenost nastavnika, podizanje nivoa znanja za korišćenje IKT, uvođenje savremenog koncepta e-učenja, itd. -Izgradnja infrastrukture za istraživanje I razvoj, jačanje institucionalnih I ljudskih resursa I promocija saradnje istraživanja, razvoja I privrede - Proučavanje, razvoj, prilagođavanje I primenu standarda za digitalizaciju sadržaja, njegovog dugog čuvanja I primenu inovaciju u ovoj oblasti	-2010-2015MNTR8, MTID -2010-2020MNTR, -2010-2020MTID

Elektronska trgovina	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uklanjanje barijera za razvoj e-trgovine</li> <li>- Uvođenje elektronskih računi i elektronskog plaćanja</li> <li>- Podsticanje razvoja e-trgovine</li> <li>- Zaštita potrošača u e-trgovini</li> <li>- Kordinacija razvoja e-trgovine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Analizirati barije.i doneti mere za njihovo otklanjanje</li> <li>- Usklađivanje zakonskog okvira sa direktivama EU, unaprediti razvoj e-bankarstva, korišćenja kartica za plaćanje preko interneta, plaćanje mobilnim telefonom i druge naprednije usluge</li> <li>- Potrebno je raditi na privlačenju investicija u razvoj e-trgovine i izvršiti informisanost i edukaciju privrednika, potrošača i predstavnika državne uprave o prednostima, načinu odvijanja i bezbednosti.</li> <li>- Formiranje instrumenata za zaštitu potrošača</li> <li>- Formiranje Sveta za razvoj e-trgovine u RS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-2010-2012MTU9, MTID</li> <li>-2010-2012MTU, MF; MTID</li> <li>-2010-2012MTU, MF; MTID</li> <li>-2012-2015,MTU, MERR; MTID</li> <li>-2010-2012,MTU</li> </ul>
Poslovni sector IKT	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Razvoj ljudskih resursa</li> <li>- Razvoj start-up inovativnih kompanija</li> <li>- Izvoz i prekogranični outsorsing</li> <li>-Zaštita intelektualne svojine softvera i digitalnih sadržaja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Potrebno je povećati broj studenata iz oblasti IKT i formirati forum e-veština</li> <li>- Organizovanje okruglih stovalova radi informisanja preduzetnika i kompanija</li> <li>- Smanjiti poreze i doprinose na zaposlene iz IKT</li> <li>- Edukacija naučnika o zaštiti intelektualne svojine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- do 2020, MNTR; Mini-starstvo prosvete</li> <li>-do 2020, MNTR MNTR; MERR10</li> <li>- do 2020, MNTR PU, MF</li> <li>- do 2020, MNTR MNTR</li> </ul>
Inforamciona bezbednost	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Unapređenje pravnog i institucionalnog okvira za informacionu bezbednost</li> <li>- Zaštita kritične infrastrukture</li> <li>-Borba protiv visokotehnološkog kriminala</li> <li>-Nučno-istraživački i razvojni rad u oblasti informacione bezbednosti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formiranje propisa koji reglišu standrade i područje informacione bezbednosti i nacionalnog organa koji će se baviti bezbednošću i incidentima na Internetu</li> <li>- potrebno je urediti kriterijume za utvrđivanje kritične infrastrukture, kriterijume za kategorizaciju informacionog napada, kao i uslove zaštite zakonskog okvira</li> <li>- Potrebnao je stalno istraživanje novih kriptografskih tehnika</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- do 2020, MNTR MTID</li> <li>- do 2020, MNTR MTID, MUP</li> <li>- do 2020, MNTR MTID, MUP</li> <li>- do 2020, MNTR MNTR</li> </ul>

## POVEĆANJE IZVOZA

Područje/problem	Ciljevi	Mere i aktivnosti	Nadležna institucija
Jak dinar kao destimulans izvozno-orijentisanom rastu	Sprečavanje velike realne aprecijacije kursa dinara	Operacije na deviznom tržištu Regulisanje i ograničavanje priliva kratkoročnog kapitala ukoliko ima spekulativni karakter	NBS
Završetak privatizacije bivših industrijskih giganta	Oživljavanje proizvodnje, posebno za izvoz	Preuzeti dugove prema radnicima i kreditorima kako bi bila privatizovana Pretvaranje u industrijske parkove za razvoj malog biznisa bivših radnika i zainteresovanih	Ministarstvo finansija, Ministarstvo ekonomije, Agencija za privatizaciju
Neinformisanost o mogućnostima izvoznog plasmana	Informisanje privatnih preduzetnika o mogućnostima za izvoz	Pravljenje analiza na nivou proizvoda o potencijalnim tržištima, dinamici, jedničnim cenama, barijerama za ulazak	Ministarstvo ekonomije
Proizvodne, izvozno-orijentisane investicije	Privući što više proizvodnih preduzeća	Međudržavni sastanci, reklamiranje Srbije kao proizvodne destinacije	SIIPA, Ministarstvo ekonomije
Velike kompanije iz oblasti elektro i mašinske industrije	Dolazak mnoštva manjih pretećih	Budžetska subvencija velikom proizvođaču iz ovih oblasti	RMEOI, Ministarstvo finansija
Izvoz usluga	Rast prihoda od izvoza usluga	Međudržavni sastanci, reklamiranje Srbije kao turističke destinacije, usluga u oblasti zdravstva i sl.	SIIPA, Ministarstvo turizma
Greenfield investicije	Ubrzavanje dolaska proizvodnih Greenfield investicija	Promenama propisa, smanjivanjem troškova i procedura poboljšati rang Srbije na listi "Doing Business" svetske banke Medijski promovisati uspešne primere privlačenja Greenfield investicija i kritikovati lokalne organe vlasti sa argumentacijom zainteresovanih investitora	Sva nadležna ministarstva i agencije Vladina kancelarija za komunikaciju sa medijima
Neiskorišćeni izvozni potencijal	Rast izvoza	Inteziviranje političke i ekonomske saradnje sa zemljama Bliskog istoka i Severne Afrike	Predsednik Republike, Predsednik vlade i ministri ekonomije, energetike, turizma...
Intenziviranje razmene na području bivših Jugoslovenskih republika	Rast izvoza	Inteziviranje političke i ekonomske saradnje sa zemljama nastalim na području SFRJ	PKS, nadležni ministri
Razvoj saobraćajne infrastrukture	Smanjivanje troškova transporta kroz veće korišćenje Dunava	Primena EU Strategije za Dunav (2010)	Ministarstvo saobraćaja, prostornog planiranja
Konkurentnost privrede	Rast konkurentnosti domaće privrede	Nastaviti implementaciju Strategije povećanja izvoza Srbije u periodu 2008-2011. godina	Sve naznačene institucije u strategiji

## REGIONALNI ASPEKTI NOVOG MODELA RASTA I RAZVOJA

Područje/problem	Ciljevi	Mere i aktivnosti	Nadležna institucija
Izgradnja regionalne institucionalne infrastrukture	Ravnomerni regionalni razvoj	Implementacija Zakona o regionalnom razvoju. Donošenje podzakonskih akata: Metodologija o načinu izrade regionalne razvojne strategije, Metodologija za izračunavanje stepena razvijenosti područja, Metodologije za vrednovanje mera i podsticaja regionalnog razvoja, i dr	Republički MERR, MF, NARR, RAR, RZS Pokrajinski Sekretarijati
Trend povećanja regionalnih razlika	Brži razvoj nerazvijenih područja	Državni Program razvoja nerazvijenih područja 2011-2020. Formiranje Fonda za razvoj nerazvijenih područja u Srbiji	MERR, NARR, RZR
Nedefinisan obim podsticajnih sredstava	Budžetsko programiranje sredstava za podsticanje regionalnog razvoja	Utvrđivanje obima podsticajnih sredstava (najmanje 1% BDP-a)	MERR, MF, NARR
Nedefinirana fiskalna politika u funkciji podsticanja regionalnog razvoja	Definisanje fiskalnih instrumenata u funkciji regionalnog razvoja	Fiskalni podsticaji za investiciona ulaganja i podsticanje zapošljavanja na NRP Poreske olakšice i poreska oslobađanja poreza na dohodak i na dobit na NRP na 10 godina	MF
Afirmacija strateškog planiranja razvoja	Utvrđivanje regionalnih razvojnih prioriteta na srednji i dugi rok	Nacionalni plan regionalnog razvoja Srbije Donošenje regionalnih razvojnih strategija Donošenje Programa finansiranja razvoja regiona	MERR, MF, MR, NARR, RZR
Trend povećanja ekonomske koncentracije u Beogradu i Južnobačkom okrugu	Povećanje regionalne konkurentnosti	Nova industrijska politika Izgradnja privredne infrastrukture Fiskalna reforma Podsticajni mehanizmi	MERR, MF, MI, MKI, RZR
Visok stepen centralizacije i gubitak odgovornosti za sopstveni razvoj	Policentričan razvoj	Fiskalna decentralizacija. Podizanje kapaciteta Poreske uprave na lokalnom nivou u administriranju izvornih lokalnih javnih prihoda Utvrđivanje zakonske nadležnosti, uloge i funkcije gradova	MF, MZZSPP, MDULS

Nepostojanje sistemskih mera za podsticanje regionalnog razvoja	Aktivna politika regionalnog razvoja	Donošenje Vladinog međusektorskog dokumenta: „Mere za podsticanje regionalnog razvoja Srbije“ Razrađeni i transparentni podsticaji preko Republičkog i Pokrajinskog Fonda za razvoj, imajući u vidu sektorske i regionalne prioritete	MERR, MF, RZR
Nekoordinirana podsticajna politika	Sinhronizacija podsticajnih politika	Razmatranje i usvajanje godišnjih Izveštaja o implementaciji usvojenih sektorskih strategija Regionalni kontekst (analiza) svakog predloženog zakonskog akta	Sva ministarstva
Istraživanje regionalnog razvoja	Podizanje analitičko-istraživačkih kapaciteta	Jačanje kapaciteta nadležnih institucija	RZR, RZS

## ENERGETIKA

Područje/problem	Ciljevi	Mere i aktivnosti	Nadležna institucija
Sigurno i pouzdano snabdevanje energijom	Privlačenje investicija u projekte izgradnje novih kapaciteta i modernizacije/racionalizacije postojećih	uvođenje ekonomske kategorije cene električne energije i uklanjanje cenovnih dispariteta između energenata reorganizacija i korporatizacija JP EPS i JP Srbijagas usvajanje novog Zakona o energetici usklađenog sa trećim paketom EU direktiva izrada studija izvodljivosti, naročito za CDM projekte formiranje berze električne energije	Energetski subjekti, Ministarstvo rudarstva i energetike
	Unapređenje energetske efikasnosti u svim sektorima proizvodnje i potrošnje energije	uspostavljanje realnog pariteta cena električne energije definisanje kategorije socijalno ugroženog potrošača i kreiranje socijalne karte donošenje Zakona o racionalnoj upotrebi energije usvojiti Akcioni plan za povećanje energetske efikasnosti uspostaviti bazu pouzdanih i međunarodno uporedivih indikatora o potrošnji finalne energije primena novih tehnologija i tehničko tehnoloških rešenja edukacija o racionalnoj potrošnji i njeno i stimulisanje	Ministarstvo rudarstva i energetike, Agencija za energetske efikasnost, Agencija za energetiku, Vlada RS, energetski subjekti
	Diverzifikacija energetskih izvora	unaprediti i dopuniti postojeći regulatorni okvir sa međunarodnim standardima i zahtevima procesa integracija; stimulisati proizvodnju i primenu biogoriva u saobraćaju; uklanjanje administrativnih prepreka za veće korišćenje OIE preuzimanja i dispečiranja električne/toplotne energije jačanje ljudskog/kadrovskog potencijala - organizaciono restrukturiranje i stalna edukacija	Ministarstvo rudarstva i energetike i Agencija za energetske efikasnost



# SAOBRAĆAJ

Područje/ problem	Ciljevi	Mere i aktivnosti	Rok i nadležna institucija
Nejednaki uslovi konkurencije između saobraćajnih grana	Multimodalni pristup razvoju koji podrazumeva integrirano planiranje razvoja saobraćajnog sistema i racionalnije korišćenje prednosti svakog vida saobraćaja.	Ujednačavaće se uslovi konkurencije između željeznice, drumskog i rečnog saobraćaja u skladu sa saobraćajnom politikom i direktivama EU.	Kontinuirano, MI
<b>Železnički saobraćaj</b>			
Neefikasna i nedovoljna tržišna orijentacija železničke kompanije	Jačanje marketinga i komercijalnih aktivnosti Finansijska konsolidacija Preduzeća -Završetak procesa restrukturiranja Preduzeća	- Realizacija Plana aktivnosti na redukciji nerentabilnih usluga - Računovodstveno razgraničenje i decentralizacija infrastrukture i prevoza. - Donošenje ugovornog plana za odnose između države i željeznice. - Uvođenje i primena OJP - Donošenje propisa koji se odnose na cene železničkih usluga i visinu naknada za korišćenje železničke infrastrukture - Donošenje programa/zakona restrukturiranja duga JP "Željeznice Srbije" -Restruktuiranje radne snage, poboljšanje kvalifikacije i kadrovske strukture -Nastavak procesa organizacionih promena, holding kompanija	Kontinuirano, JPŽS - 2011, JPŽS - 2011, MI, MF -2011-2013,MI, MF - 2013, MI, MF - 2011, MI, MF -Kontinuirano, JPŽS -2015, JPŽS, MI
Nizak kvalitet usluga i nedovoljan nivo bezbednosti prevoza	Modernizacija voznog parka - Modernizacija informacionih sistema	- Rekonstrukcija i nabavka novih vučnih i voznih sredstava - Kupovina softvera, obuka kadrova, nabavka nove telematske opreme i računara - Uvođenje železničkih mobilnih radio uređaja na prugama i u vozovima	Kontinuirano, JPŽS, MI
Nezadovoljavajuće stanje železničke mreže pruga	- Popravljanje stanja železničke infrastrukture i intenzivan razvoj mreže pruga - Redovnost ciklusa održavanja i remonta pruga	Potrebno je izgraditi i modernizovati infrastrukturu Povećati ulaganja u odražavanje i remont pruga	kontinuirano MI kontinuirano MI
Zaštita životne sredine	Smanjenje negativnog uticaja železničkog saobraćaja na zagađenje životne sredine	Realizacija projekta "Unapređenje sistema upravljanja zaštitom životne sredine u JP "Željeznice Srbije" prema standardima ISO 14000.	K, JPŽS i nadležno ministarstvo
Neusklađenost sa legislativom EU	Donošenje zakona i podzakonskih akata	- donošenja Zakona o transportu opasnih tereta - usklađivanje Zakona o željeznici - donošenje Zakona o ugovorima u prevozu u železničkom saobraćaju - donošenje Zakona o bezbednosti železničkog saobraćaja	2010-2014, MI

## Drumski saobraćaj

Regulatorni, institucionalni i strateški okvir	Nesmetano funkcionisanje međunarodnog drumskog saobraćaja	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Zaključivanje bilateralnih Sporazuma sa drugim zemljama, koji regulišu ovu oblast i implementiranje u zakonodavni sistem Srbije</li> <li>- Formiranje Agencije za drumski transport</li> <li>- Donošenje Strategije razvoja putne mreže i Srednjoročnog plana izgradnje, rekonstrukcije i održavanja državnih puteva u periodu 2010-2015.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kontinuirano, MI</li> <li>- 2011, MI</li> <li>- 2011, Vlada RS, JP „Putevi Srbije“, MI</li> </ul>
Putna mreža nije u zadovoljavajućem stanju	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Unapređenje infrastrukture</li> <li>-Uspostavljanje efikasnih i stabilnih mehanizama finansiranja</li> <li>- Unapređenje upravljanja i planiranja radova održavanja puteva uz prethodno ažuriranje podataka.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modernizacija autoputeva na Koridoru X, drumsko-železničkog Železnog mosta, nadgradnja koridora istok-zapad i nadgradnja nacionalne putne mreže</li> <li>- Razmotriće se uvođenje naknada za puteve sadržane u maloprodajnoj ceni motornog benzina i dizel goriva u iznosu od najmanje 20%, kao jedan od osnovnih izvora finansiranja puteva</li> <li>- Donošenje akta o kategorizaciji putne mreže</li> <li>- Donošenje novog Pravilnika i standarda za održavanje državnih puteva</li> <li>- Primena racionalnije i efikasnije tehnologije održavanja puteva i opremanje sa savremenim sredstvima</li> <li>- Formiranje i konstantno ažuriranje baze podataka o karakteristikama i stanju puteva i mostova</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- JP „Putevi Srbije“, MI, MNIP, Privredno društvo Koridor X doo</li> <li>- MI, MF</li> <li>- MI, MF, JP „Putevi Srbije“,</li> <li>- JP „Putevi Srbije“ MI</li> <li>- JP “Putevi Srbije”</li> </ul>
Nezadovoljavajuća bezbednost drumskog saobraćaja	Poboljšanje nivoa bezbednosti saobraćaja na putevima	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Donošenje podzakonskih akata potrebnih za primenu Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima</li> <li>- Donošenje zakona o prevozu opasnih materija u drumskom saobraćaju</li> <li>-Donošenje nacionalne strategije bezbednosti saobraćaja na putevima</li> <li>-Donošenje nacionalnog plana bezbednosti saobraćaja na putevima</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2010, MI</li> <li>- 2011, MI</li> </ul>
Zagađivanje životne sredine iznad evropskih standarda	Smanjenje negativnog uticaja drumskog saobraćaja na životnu sredinu	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Preispitaće se sistem naknada za korišćenje infrastrukture i uvođenje “ekološke naknade”</li> <li>-Primena materijala i tehnologije koje imaju manji štetni uticaj.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Kontinuirano, MI, JP „Putevi JP JP, „Putevi Srbij</li> </ul>
Nedovoljno efikasan saobraćaj	Poboljšanje upravljanja saobraćajem	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Postepeno uvođenje i razvijanje Inteligentnih Transportnih Sistema (ITS)</li> <li>-Uvođenje jedinstvenog sistema naplate putarine na celoj mreži</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2012-2020, JP „Putevi Srbije“</li> </ul>
Neusklađenost sa legislativom EU	Donošenje zakona i podzakonskih akata	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Izmjena i dopuna Zakona o međunarodnom prevozu u drumskom saobraćaju.</li> <li>-Donošenje zakona o prevozu putnika u drumskom saobraćaju.</li> <li>-Donošenje zakona o prevozu tereta u drumskom saobraćaju.</li> <li>-Donošenje podzakonskih akata neophodnih za sprovođenje zakona</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2010-2012 MI</li> </ul>

**Saobraćaj na unutrašnjim plovnim putevima**

Intenzivniji razvoj i modernizacija vodnog saobraćaja	Unapređenje stanja u vodnom saobraćaju	-Program realizacije Master plana za unutrašnje plovne puteve -Program unapređenja usluga u prevozu plovnim putevima -Program unapređenja stanja infrastrukture unutrašnjih plovnih puteva	2011-2020, MI, DUPP „Plovput“
Nedostatak savremene informacione tehnologije	Primena savremenih informacionih tehnologija	-Formiranje rečnog informacionog sistema (RIS) -Uspostavljanje radio-veze na plovnim putevima RS -Uvođenje Servisa za upravljanje brodskim saobraćajem	-2011-2015 MI, DUPP „Plovput“ -2012, MI
Nepostojanje strateških dokumenata	Donošenje strategija	-Strategija razvoja vodnog saobraćaja	2012, MI
Zastareo i neprilagođen zakonski i institucionalni okvir sa <i>acquis communautaire</i> (uredbe, direktive, odluke i preporuke)	Usklađenje zakonskog okvira i formiranje novog institucionalnog okvira	-Institucionalna refoma sektora vodnog transporta će obuhvatiti: transformaciju Jugoregistra u Tehničko nadzorno telo; transformaciju Direkcije za unutrašnje plovne puteve „Plovput“ u Javnu agenciju za vodne puteve; osnivanje Nacionalne lučke uprave i definisanje poslova u nadležnosti lučke kapetanije. - Formiranje Lučke uprave -Formiranje RIS centra -Formiranje VTS centra -Zakon o pomorskoj plovidbi -Zakon o svojinsko-pravnim odnosima na brodovima	-2010-2011, MI -2011,Vlada, MI -2011,MI -2012,MI -2011, MI -2011, MI

**Vazdušni saobraćaj**

Zastarela i neprilagođena zakonska regulativa	Usklađivanje zakonske regulative sa direktivama i odlukama EU	-Donošenje novog Zakona o vazduhoplovstvu -Donošenje Zakona o izmeni i dopuni Zakona o obliacionim odnosima i osnovama svojinsko pravnih odnosa u vazdušnom saobraćaju	-2010-2011, MI -2011-2012, MI
Postizanje veće konkurentnosti javnih preduzeća	Restruktuiranje i modernizacija javnih saobraćajnih preduzeća	-Donošenje dugoročnih programa razvoja i modernizacije JP -Implementacija Dugoročnih programa	2011, „Jat Airways“, Aerodrom „Nikola Tesla“, MI
Infrastruktura	Modernizacija postojeće i izgradnja nove aerodromske infrastrukture	-Modernizacija postojeće i izgradnja nove aerodromske infrastrukture Aerodroma „Nikola Tesla“, -Modernizacija postojeće i izgradnja nove aerodromske infrastrukture Aerodroma „Konstantin Veliki“ u Nišu, -Modernizacija postojeće i izgradnja nove infarstrukture Kontrole letenja	2010-2020 MI, Aerodrom „Nikola Tesla“, Aerodrom „Konstantin Veliki“ ,Grad Niš
Zaštita životne sredine	Poboljšanje zaštite životne sredine	-Formiranje programa za poboljšanje zaštite životne sredine. -Implementacija programa za poboljšanje zaštite životne sredine.	2011, MZŠ, MI

Zastarela i neprilagođena zakonska regulativa	Usklađivanje zakonske regulative sa direktivama i odlukama EU	-Donošenje novog Zakona o vazduhoplovstvu -Donošenje Zakona o izmeni i dopuni Zakona o obli- gacionim odnosima i osnovama svojinsko pravnih odnosa u vazdušnom saobraćaju	2010-2011, MI
<b>Multimodalni saobraćaj</b>			
Nedefinisane potrebe za razvoj intermodalnog saobraćaja	Razvoj intermodalnih transportnih usluga	-Izrada studija i projekata kojima se definišu potrebe i zahtevi za razvoj intermodalnih transportnih usluga	2011, MI
Konkurentnost	Postizanje konkurent- nosti ovog vida saobraćajnih usluga na tržištu	-Formiranje društva za organizaciju i eksploataciju integralnog transporta	MI
Privredni razvoj i razvoj manje razvijenih područja	Privlačenje robnih i transportnih tokova	-Izgradnja i razvoj terminala i neophodne tehničke baze	MI
Logističko-transportni sistem	Povezivanje svih učesnika u jedinstven logističko-transportni sistem	-Razvoj logističko-transportnog sistema	MI
Nepostojanje zakonskog i institucionalnog okvira	Formiranje zakon- skog i institucionalnog okvira	-Donošenje zakona i podzakonskih akata u skladu sa AGTC, direktivama EU -Zaključivanje bilateralnih i multilateralnih sporazuma o regulisanju intermodalnog transporta	MI

K - Kontinuirano

MI - Ministarstvo za infrastrukturu

MF – Ministarstvo finansija

JPŽS - Javno preduzeće „Železnice Srbije“

MNIP – Ministarstvo za nacionalni investicioni plan

MZŽS – Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja

# METODOLOGIJA MODELA ZA MAKROEKONOMSKO PROJEKTOVANJE<sup>133</sup>

## UVODNE NAPOMENE

Najveći broj metoda za dugoročne projekcije bazira se na kombinaciji konjunkturalne analize, primeni razvijenih ekonometrijskih modela i procena ekonomskih eksperata. Osnovna funkcija makroekonomskih projekcija u svim zemljama je da se osigura da će Vlada pratiti put održivog dugoročnog razvoja a da pri tome ne reaguje na trenutne pritiske. Ovi pritisci mogu biti kako politički pritisci tako i šokovi u samoj ekonomiji (bilo domaći bilo inostrani).

U primerima koji su za ekonomiju Srbije analizirani u pogledu održivosti projektovanog razvoja i rizika u tom pogledu, karakteristični pritisci su u periodu 2006-2010. bili ispoljeni u domenu budžetske potrošnje, plata u javnom sektoru i penzija. Za slučaj Srbije karakterističan inostrani pritisak je trogodišnji kreditni aranžman za podršku stabilnosti sklopljen u maju 2009. godine sa Međunarodnim monetarnim fondom koji podrazumeva kvantitativne i strukturne kriterijume izvršenja među kojima je najvažnije zamrzavanje nominalnih plata u javnom sektoru i penzija, donošenje novog zakona o penzijama i zakona o fiskalnoj odgovornosti. Najteži eksterni šok u Srbiji bilo je zavođenje trgovinskih i finansijskih sankcija u maju 1992. godine.

Prilikom pravljenja projekcija i različitih scenarija poželjno je obezbediti da je projekcija konzistentna kroz sve segmente jedne ekonomije. Martin M. (1999) smatra da u suštini postoji pet modela koji su najčešće predmet diskusije:

- MMF-ov finansijski „framework“
- RMSM model Svetske Banke i naprednije varijante ovog modela kao što su RMSM-XX i MACOR
- „three-gap“ model i različiti strukturni modeli
- CGE i drugi kompleksniji modeli toka fondova

## Dinamički ekonometrijski modeli

---

<sup>133</sup> Jedna uža verzija ove metodologije (bez fiskalne projekcije i razrađene projekcije formiranja bruto domaćeg proizvoda) objavljena je u časopisu PANOECONOMICUS ,br 2.2010, rad pod naslovom „Methodological Basis for Macroeconomic Projections in Countries Exposed to Pressures and Shocks: Example of Serbia“, str 225-243; autori: Stojan Stamenković i Miladin Kovačević.

**(1) MMF-ov finansijski framework.** Bolnick (1999) u svom radu govori o prirodi „finansijskog programiranja“ i objašnjava značaj ove metodologije kao standardnog alata koji bi donosio odluku trebalo da primenjuju. On naglašava da je finansijsko programiranje kvantitativna metoda za definisanje monetarnih i fiskalnih targeta koji su konzistentni sa izabranim dugoročnim ciljevima i projektovanim ključnim parametrima, uzimajući u obzir domaću proizvodnju i cene, spoljnotrgovinski sektor i monetarne i fiskalne uslove u zemlji. Glavni ciljevi najčešće uključuju targetirane veličine rasta, inflacije i deviznih rezervi. Drugi bitni parametri uključuju devizne kurseve i targetirane vrednosti rasta domaćih kredita nevladinom sektoru. Ovaj model predstavlja dobru startnu tačku za kreiranje konzistentnog okvira za finansijsko programiranje. Osnovna struktura modela je formulisana u odnosu na ponudu i tražnju za robom, novcem i spoljnotrgovinskom razmenom. Domaća inflacija i srednjoročni rast autputa su postavljeni kao egzogeni targeti, dok je devizni kurs varijabilan i određen odnosima na tržištu. Kao alternativa fleksibilnom kursu, model ima mogućnost korišćenja režima fiksnog kursa u kombinaciji sa eksternim finansijskim jazom (external financing gap<sup>134</sup>).

**(2) Osnovna svrha RMSM (Revised Minimum Standard Model)** modela Svetske banke<sup>135</sup> jeste da pokaže koji nivo investicija, uvoza i zaduživanja će biti neophodan da se postigne ciljani nivo rasta realnog BDP-a. Izbor ovog ciljanog nivoa rasta će odrediti koji će nivo investicija biti neophodan. Međutim, ovaj model ne može da da instrukcije u vezi sa politikom i nivoom cena koji je neophodan u skladu sa zadatim nivoom rasta. U uslovima akutnih ili rastućih neravnoteža pristup monetarnoj politici ionako je determinisan kao restriktivan i stabilizujući, tako da je izlišno povezivati cenovne faktore kao endogene u okviru modela.

Ovaj model polazi od jednačine makroekonomske ravnoteže<sup>136</sup>:

$$BDP=C+G+I+X-M$$

U ovom modelu, rast BDP-a je egzogena varijabla i ona se uzima kao zadata. Kao zadata se uzima i vrednost stope rasta izvoza. Ova stopa treba da reprezentuje sve pretpostavke o tražnji zemalja u koje se izvozi, tržišnim učešćima kao i reakcijama na promenu cena i deviznih kurseva u posmatranom vremenskom periodu. U ovom modelu, investicije su funkcija željenog rasta BDP-a. Dva su načina da se odredi ova funkcija: preko marginalne sklonosti ka investicijama i preko graničnog odnosa kapitala i autputa. To je, međutim, i najteži zahtev u primeni ovako postavljenog modela. Bilo koja analitička funkcionalna relacija rasta investicija i rasta BDP-a je nemoguća u uslovima rapidne promene strukture

134 Mikkelsen J., (1998)

135 Addison D., (1989)

136 C - lična potrošnja, G - javna potrošnja, I - investicije, X - izvoz, M - uvoz.

privrede koja je karakteristična za zemlje u tranziciji.<sup>137</sup> Tražnja za uvozom zavisi od tražnje za potrošnim, intermedijarnim i investicionim dobrima.

**(3) „Three-gap“ modeli** predstavljaju unapređenje „two-gap“ modela. Oni pored tradicionalnih „saving gap“ i „external gap“ uključuju i „fiscal/finacial gap“. Uključivanje novog jaza u analizu je rezultat dve činjenice koje su okarakterisale razvojni proces Latinske Amerike tokom osamdesetih. Prva je da je posle dužničke krize, problem neravnoteže tekućeg računa u zaduženim zemljama postao pre strukturni nego prelazni. Drugi je taj da su spoljne krize takođe uzele oblik fiskalnog kraha s obzirom na to da su Vlade ovih zemalja zadržavale nivo od oko 100% njihovog spoljnog duga.<sup>138</sup>

**(4) CGE modeli** su simulacije koje kombinuju apstraktne modele (AGE), formulisane od strane Arrow-a i Debreu-a, sa realnim ekonomskim podacima u cilju pronalaženja ravnotežnog nivoa ponude, tražnje i cena na određenom tržištu. Ovi modeli su standardni alat za empirijske analize a imaju veliku primenu u analizi blagostanja i uticaja javnih politika.<sup>139</sup> Devarajan i Robinson (2002)<sup>140</sup> su analizirali iskustva u primeni ovih modela.

**(5) Dinamički ekonometrijski modeli** spadaju u grupu najkompleksnijih metoda projekcija i zasnivaju se na nizu ekonometrijskih modela. Na godišnjoj konferenciji Norges Banke (2009), grupa autora<sup>141</sup> prezentovala je svoj rad pod naslovom „Macro Modelling with Many Models“ koji se upravo tiče makroekonomskih projekcija primenom dinamičkih modela. Oni smatraju da bi države koje vode politiku ciljanja inflacije trebalo da, u cilju pravljenja dugoročnih projekcija, koriste metodologiju koja se primenjuje u vremenskoj prognozi a naziva se „modeliranje mnoštva“ (*ensemble modelling*). Promenljivost specifikacije modela (na primer, početnih uslova, parametara, ograničenja) se jednostavno uključuju u model konstruisanjem grupe predviđenih gustina (*predictive densities*) preko velikog broja modela komponenti. Komponente omogućavaju da se preko modela objasni veliki deo promenljivosti i, na kraju, model obuhvata sve nestabilnosti koristeći u vremenu promenljive težine komponenti (*time-varying weights on the components*). U ovoj studiji se preporučuje da bi sledeće generacije makro modela, u zemljama koje ciljaju inflaciju, trebalo da stave na stranu problem neizvesnosti destabilizacije (*uncertain instabilities*) a da se fokusiraju na ove teme iz perspektive pojedinačnih modela.

U fokusu ovog rada su prva dva modela.

---

137 Srbija je tipičan primer tranzicione ekonomije i države u periodu nakon 2000. godine i još uvek na početku 2010 godine nije prošla više od polovine tranzicionog puta.

138 Chisari O, Fanelli J., (1990)

139 Wing I.S.

140 Devarajan S., Robinson S. (2002).

141 Bache I. W., Mitchell J., Ravazzolo F., Vahey S.P., (2009).

## 1. METOD, ODNOSNO MODEL KOJI JE OVDE KORIŠĆEN

Model je u osnovi na liniji MMF-ovog finansijskog framework-a i RMSM modela Svetske banke. S obzirom na značaj ekspertske analize i znanja o strukturnim karakteristikama i performansama male i otvorene ekonomije u tranziciji koja je podložna spoljnim i unutrašnjim šokovima i pritiscima, reč je o jednom heurističkom modelu u kome su rast BDP-a, udeo investicija, izvoza kao i spoljno-trgovinskog deficita i parametri ograničenja državne potrošnje uz projekcije važnih tekućih i kapitalnih priliva iz inostranstva za ekonomiju u tranziciji kao i cenovni faktori targetirani u opredeljenim vremenskim intervalima. Izbegnuta je primena ekonometrijskih modela u izgradnji strukture modela zbog nedovoljne transparentnosti i slabih uslova primene u fragilnoj tranzicionoj ekonomiji pod pritiskom konfliktnih unutrašnjih i spoljnih politika i zahteva. Tako je u pogledu statističko-matematičke aparature model maksimalno pojednostavljen ali je kompleksnost potencirana na terenu bilansnog povezivanja (kičma je povezivanje bilansa upotrebe BDP-a, platnog bilansa i stanja duga, kako javnog tako i komercijalnog). U jednom iterativnom podešavanju targetiranih veličina najvažniji su kriterijumi održivosti i strukturno-dinamička uverljivost. Od važnosti je jedan jednostavni eksplicitni aproksimativni metod izvođenja deflatora BDP-a i deflatora agregata njegove upotrebe. Model je u praksi (na primeru ekonomije Srbije u njenom dugom tranzicionom periodu) pokazao maksimalnu verodostojnost, prilagodljivost i jednostavnost u primeni uz dobro razumevanje konjunktura i tranzicionih strukturnih promena i efekata.

Teorijski modeli makroekonomskih projekcija nose probleme koje nije jednostavno rešiti. Takvi su, na primer, problem velikog broja jednačina u kojim je teško oceniti (znati) parametre, problem linearnosti ili „glatkosti“, tj. analitičkih krivih na duži rok, problem nerazvijenog tržišta, zatvorene ekonomije; ili ekonomije fragilne na relaciji sa inostranstvom, problem „prelomnih“ momenata itd.

Predstavljeni model makroekonomskih projekcija je zahtevao da se najpre konstruiše model projektovanja platnog bilansa. Taj model je „autentičan“, tj. nije oslonjen ni na jedan teorijski koncept modeliranja makroekonomske ravnoteže, već ima „heuristički“ (iskustveni) karakter.

Model makroekonomskih projekcija koji se ovde koristi sadrži međusobno povezane komponente:

- projekcije cena i kursa;
- projekcije BDP-a („bruto domaćeg proizvoda“) i bilansa upotrebe BDP-a u tekućim cenama;
- projekcije BDP-a na osnovu projekcija faktora njegovog formiranja, iz kojih se formira BDP u komponenti pod 2 (umesto njegovog unošenja kao autonomnog cilja);
- projekcije platnog bilansa (BOP);



- projekcije bilansa štednje i investicija (kao izvedena obeležja - kontrola odnosa domaće štednje, nacionalne štednje i inostrane štednje kao i privatne štednje i štednje države);
- plan javnog zaduživanja i otplata prema inostranstvu;
- plan prihoda, rashoda i deficita budžeta.

Fundamentalna relacija modela je:

$$BDP=LP+INV+KP+I-E=LP+INV+KP+\Delta E \quad (1)$$

gde je

LP = Lična potrošnja;

INV = Bruto investicije + Promena zaliha;

KP = Kolektivna potrošnja;

I = Uvoz;

E = Izvoz;

$\Delta E$  = Neto izvoz (vrednost izvoza umanjena za vrednost uvoza).

Sa platnim bilansom (BOP) je spregnut bilans upotrebe BDP-a, i ta dva bilansa predstavljaju „kičmu“ modela.

Projekcija BOP-a i bilansa upotrebe BDP-a polaze od određenih proporcija u navedenoj fundamentalnoj bilansnoj relaciji, odnosno ciljeva određenog scenarija razvoja koji su određeni kao egzogene veličine. To znači da su na raspolaganju sledeće ciljne veličine: tempo (dinamika) ili udeo u BDP-u agregata lične, investicione, kolektivne potrošnje i neto izvoza. Kao što ćemo videti, mogu se kombinovati parametri dinamike i udela.

Pri dizajniranju modela, definisana su dva skupa uslova:

(1) Uslovno govoreći, moguće je definisati tri tipa scenarija:

- *proinvesticioni scenario*;
- *socijalni scenario* (koji odražava određenu dinamiku lične potrošnje) i
- *stabilizacioni scenario* (koji odražava dinamiku cenovnih odnosa).

U ovom trenutku sve projekcije „održivog“ razvoja idu u prilog proinvesticionog scenarija, tj. nema održivog razvoja bez proinvesticionog scenarija. Videćemo na kojim veličinama se „očitava“ održivost, odnosno neodrživost određenog scenarija.

(2) Projekcije platnog bilansa (BOP-a) moraju biti izvedene u deviznom izrazu (EURO ili USA dolar) jer je BOP sinteza ukupnih ekonomskih odnosa sa inostranstvom, a problem održivosti bilo kog scenarija ekonomskog razvoja zemlje najpre se manifestuje kao održivost ili neodrživost BOP-a.

U postavljenom modelu, inače, inputirani parametri za projektovanje platnog bilansa (BOP-a) moraju delom biti izvedeni u modelu projekcija upotrebe BDP-a.

Model projekcija BDP-a i bilansa upotrebe mora se izvesti u dinarskom izrazu, jer se sistem nacionalnih računa izvodi u domaćoj valuti. Otuda je jasno zašto je potrebno u povezivanju BDP-a i BOP-a izvesti projekcije cena i kursa. Otuda je projekcija cena i kursa prethodeća.

## 2. MODEL PROJEKCIJA PLATNOG BILANSA

Radi formalnog opisa modela projekcija, zanemarujemo trenutno uticaj domaćih cena, odnosno različite deflatore za pojedine agregate u bilansnoj relaciji upotrebe BDP-a, o čemu će u nastavku biti reči. Kao što je rečeno okosnica je model projekcija platnog bilansa.

Platni bilans ima dva osnovna dela:

- (1) Bilans tekućih transakcija i
- (2) Bilans kapitalnih transakcija.

Osnovna relacija platnog bilansa je:

$$\Delta T + \Delta K = \Delta R, (2)$$

gde je:

$\Delta T$  - saldo tekućeg bilansa;

$\Delta K$  - saldo kapitalnog bilansa;

$\Delta R$  - promena stanja deviznih rezervi.

Gornja relacija znači da je deficit tekućeg bilansa više nego pokriven saldonom kapitalnog bilansa i da je „ostatak“ upotrebljen za rast deviznih rezervi.

Međutim, u „normalnim“ okolnostima relacija (2) važi aproksimativno, utoliko što postoji jedna veličina koju nazivamo „greške i propusti“ (*errors and omissions*), tj. važi:

$$\Delta T + \Delta K + \Delta N = \Delta R (3)$$

Pitanje „napregnutosti“ i održivosti platnog bilansa reflektuje se na veličini  $\Delta N$ . Kada je reč o realizovanom BOP-u, tj. onom koji je već prošlost, ako je  $\Delta N$  veliko, radi se o „neidentifikovanom“ kapitalu (npr. „sivi kapital“ na Kipru kojim je plaćen uvoz). Ako je reč o

projektovanom BOP-u u budućnosti, tada je reč o „nedostajućem kapitalu“ (nedostajući kapital za pokrivanje tekućeg deficita i rasta deviznih rezervi).

U projekcijama razvoja u zavisnosti od BDP-a i makroekonomskih ciljeva projektuju se ključne veličine u tekućem bilansu: **izvoz i uvoz**. Takođe se projektuju devizne rezerve (u ekvivalentu prema projektovanoj veličini uvoza). Ove tri veličine podležu određenoj funkcionalnoj zavisnosti. Ostale veličine su tzv. „slobodne“ veličine! Sve veličine iz kapitalnog bilansa su „slobodne“ ali se mora voditi računa o realnim odnosima. Kada je u pitanju odliv i priliv kapitala mora se predhodno imati plan otplate zaduženja u inostranstvu (kreditni aranžmani), odnosno projekcija zaduženja i otplata spoljnog duga.

U matematičkoj proceduri osnovna karakteristika je:

- (1) Prevazilaženje pretpostavke „homogenog“ razvoja.
- (2) Pogodno izabrani makroekonomski ciljevi koji omogućuju: s jedne strane jednostavan račun, a, s druge strane, sagledivost ključnih parametara makroekonomskog razvoja.

Zadatak izvođenja projekcije je najčešće za duži rok (10 godina). Tada je suviše gruba pretpostavka homogenog kretanja u celom periodu. Reč je o prelomnim momentima u razvoju jedne ekonomije kakva je tipično tranziciona ekonomija koja trpi šokove: tret otplate duga, priliv stranih direktnih investicija, moguće sankcije, veliki aranžmani sa međunarodnim finansijskim institucijama i drugo. Zbog toga se vrši podela intervala na kraće intervale (dve, tri ili četiri godine) pri čemu se za svaki od tih intervala utvrđuju pretpostavljene stope rasta.

U formalnom opisu to izgleda ovako:

Neka je ukupni interval projekcija podeljen na T podintervala koji su označeni kao  $t = 1, 2, \dots, T$ . Neka prvi interval projekcija obuhvata godine od  $n_0+1$  ( $n_0$  je polazna godina za koju se raspolaze sa svim veličinama platnog bilansa i bilansa upotrebe bruto domaćeg proizvoda) do godine označene sa  $n_1$  (na primer 2007 =  $n_0$  do 2012 =  $n_1$ ). Neka drugi interval ( $t = 2$ ) obuhvata godine od  $n_1+1$  do  $n_2$ ; treći interval ( $t = 3$ ) od  $n_2+1$  do  $n_3$  itd.

Za dati interval  $t$  polazi se od zadatih veličina (u projekcijama BDP-a i bilansa upotrebe):

- $v_t$  - realna stopa rasta BDP-a u svakoj godini i takvoj da je  $n_{t-1} < i < n_t$ ;
- $\delta_t$  - udeo bruto investicija u BDP-u u poslednjoj godini intervala, tj. u godini  $n_t$ ;
- $e_t$  - udeo izvoza robe i usluga u BDP-u u poslednjoj godini intervala ( $n_t$ );
- $d_t$  - učešće neto izvoza u BDP-u;
- $j_t$  - udeo potrošnje države u BDP-u.

Veličina  $e_t$  zadaje se u Tabeli BOP-a (platnog bilansa).

Ako je  $n_0$  početna godina za koju su navedene veličine poznate (kao i sve veličine platnog bilansa i bilansa upotrebe BDP-a) i , ako je, na primer, celina perioda projekcija podeljena na četiri podintervala, tada matrica polaznih parametara izgleda na sledeći način:

$n_0$	$n_1$	$n_2$	$n_3$	$n_4$
$v_0$	$v_1$	$v_1$	$v_1$	$v_1$
$d_0$	$d_1$	$d_2$	$d_3$	$d_4$
$\delta_0$	$\delta_1$	$\delta_2$	$\delta_3$	$\delta_4$
$e_0$	$e_1$	$e_2$	$e_3$	$e_4$
$j_0$	$j_1$	$j_2$	$j_3$	$j_4$

Veličina BDP u nominalnom deviznom izrazu (u evrima) se prenosi u platni bilans radi izvođenja indikatora spoljnoekonomskih odnosa (pošto je već izvedena na bazi projektovanog deviznog kursa u matrici projekcija BDP-a i bilansa upotrebe).

U prvom koraku (za buduće godine gde se projektuje BOP) izvodi se veličina stope rasta investicija u svakoj godini potperioda  $t$  :

$$q_t = \left[ \frac{INV(n_t)}{INV(n_{t-1})} \right]^{\frac{1}{n_t - n_{t-1}}} - 1 = \left[ \frac{\delta_t \cdot GDP(n_t)}{INV(n_{t-1})} \right]^{\frac{1}{n_t - n_{t-1}}} - 1 \quad (4)$$

ako je zadato  $\delta_t$  (a nije izvedeno) u BDP-bilansu.

Na osnovu stope rasta investicija u intervalu ( $t$ ), izvode se veličine investicija u tom intervalu, a potom se prelazi na obračun stope kretanja investicija u narednom intervalu ( $t+1$ ), i obračun veličine investicija.

$$INV(i) = (1 + q_t) \cdot INV(i - 1); n_{t-1} < i \leq n_t.$$

Ako, dakle, nije izveden račun BDP-a i njegove upotrebe, na osnovu zadatih stopa kretanja lične potrošnje, u sledećem koraku izvodi se veličina lične potrošnje za svaki podinterval i za svaku godinu projekcija:

$$LP(i) = GDP(i) - d_t \cdot GDP(i) - INV(i) - j_t \cdot GDP(i); n_{t-1} < i \leq n_t \quad (5)$$

Ključna veličina koju treba izvesti na osnovu projektovanih veličina u BOP-u i u bilansu upotrebe BDP-a, je veličina uvoza (robe & usluga). U bilansu upotrebe BDP-a kao i u BOP-u potrebna je izvesna „parcijalna linearnost“ (unutar intervala) i to se najpre mora

odražavati kod veličina lične potrošnje, uvoza i izvoza. Zato je neophodno projektovati prosečnu stopu rasta lične potrošnje ( $l_t$ ) na bazi (5) i odgovarajuću korigovanu  $LP(i)$ , u svakom intervalu ( $t$ ), koja omogućuje izvođenje *usklađene prosečne stope rasta uvoza* ( $r_t$ ), u datom intervalu:

$$r_t = \left[ \frac{LP(n_t) + (\delta_t + e_t + j_t - 1) \cdot GDP(n_t)}{I(n_{t-1})} \right]^{n_t - n_{t-1}} - 1 = \left[ \frac{I(n_t)}{I(n_{t-1})} \right]^{n_t - n_{t-1}} - 1 \quad (6)$$

Tada, iterativno, imamo:

$$I(i) = (1 + r_t) \cdot I(i-1); n_{t-1} < i \leq n_t.$$

Sada je veličina izvoza (robe & usluga) data jednostavnom relacijom:

$$E(i) = GDP(i) - LP(i) - INV(i) - I(i); n_{t-1} < i \leq n_t \quad (7)$$

Može se takođe postaviti projekcija tako da se uvoz roba „veže“ za projektovanu dinamiku lične potrošnje. Još je jednostavniji slučaj kada se zadaje unutar intervala a ne samo na kraju intervala

### 3. PROJEKCIJA BDP-A I NJEGOVE UPOTREBE

Model projekcija BDP-a i agregata upotrebe ima kao slobodne veličine:

- k - stopa realnog rasta BDP;
- d - učešće neto-izvoza (robe & usluga) u BDP;
- j - učešće potrošnje države u BDP;
- $\delta$  - učešće bruto-investicija u BDP,

s tim što je k (stopa realnog rasta BDP-a) uslovno slobodna veličina. Ona se se izračunava iz projektovanih (ciljanih) komponenti formiranja BDP-a:

## Sektor

Poljoprivreda, lov i šumarstvo; ribarstvo

Industrija - ukupno

Vađenje ruda i kamena

Prerađivačka industrija

- Proizvodnja hrane i pića

- Prerađivačka, bez proizvodnje hrane i pića

Proizv. i distr. el. energije, gasa i vode

Građevinarstvo

Usluge

Trgovina na veliko i malo, opravke

Saobraćaj, skladištenje i veze

Poslovi s nekretninama, iznajmljivanje

Ostale usluge

polazeći od strukture bruto dodate vrednosti u tekućim cenama 2008. i projektovanjem stopa rasta i nove strukture (uvek u cenama prethodne godine) za svaku godinu do kraja perioda.

Nominalne veličine BDP-a i pojedinih agregata bilansa upotrebe BDP-a izvode se primenom računa cena i deflatora koji je opisan dole (odjeljak 4) i izvedenih ili zadatih koeficijenta realnih kretanja ili izvedenih ostalih agregata primenom relacije (1). Uslov linearnosti unutar intervala zahteva određeno usklađivanje izvedene veličine lične potrošnje tako da stopa kretanja lične potrošnje unutar intervala bude bliska jednoj prosečnoj kako bi i veličine izvoza i uvoza robe i usluga u BOP-u bile sa što manje varijabilnih stopa kretanja unutar intervala.

Na osnovu projekcije upotrebe BDP-a i zadate takođe slobodne veličine  $e_t$  (udeo izvoza robe i usluga u BDP-u u poslednjoj godini intervala ( $n_t$ )) prelazi se na projekciju BOP-a u kojoj su sem uvoza i izvoza veličine u tekućem i kapitalnom bilansu slobodne ili međusobno vezane bilansnim relacijama.

## 4. RAČUN CENA I DEFLATORA

### 4.1. CENOVNE PROJEKCIJE

- Najpre se zadaje nova ciljna inflacija:  $i_{cene}$  u okviru godine.
- Potom se zadaju određeni dispariteti po mesecima; proizvod dispariteta daje faktor dispariteta,  $i_{dis}$ .
- Prosečna tekuća bazna ('core') inflacija računa se kao  $\left(\frac{i_{cene}}{i_{dis}}\right)^{1/12}$
- Zadaje se i indeks spoljnih cena.

- Prosečna tekuća inflacija se izvodi kao proizvod prosečne bazne inflacije i faktora dispariteta.
- Potom se izvodi tekuća bazna inflacija u odnosu na decembar prethodne godine, deljenjem proizvoda prosečnih tekućih inflacija sa proizvodom mesečnih dispariteta .
- Izvodi se i faktor dispariteta u odnosu na decembar prethodne godine.
- Izvodi se tekuća inflacija u odnosu na decembar prethodne godine kao proizvod tekuće bazne inflacije u odnosu na decembar i faktora dispariteta u odnosu na decembar.
- Sledeći koeficijent je:  

$$\frac{\text{tekući mesec}}{\text{prosek prethodne god.}} = \frac{\text{tekući mesec}}{\text{decembar prethodne god.}} \cdot \frac{\text{decembar prethodne god.}}{\text{prosek prethodne god.}}$$
- Potom se računa: (prosek tekuće godine) / (prosek prethodne godine).
- Za kurs važi:

(Kurs na kraju tekuće godine) = (kurs na kraju prethodne godine) (indeks osnovnih cena) (koeficijent pretpostavljenog preticanja rasta kursa ispred rasta cena);

(Prosečan kurs evra u tekućoj godini) = (kurs na kraju prethodne godine) (indeks prosečnog rasta cena u celoj tekućoj godini na decembar prethodne godine) (koeficijent preticanja);

(Kurs dolara) = (prosečan kurs evra) (odnos dolara i evra);

(Kurs za obračun deflatora spoljne trgovine) = (4 kurs € +1 kurs \$)/5;

(Deflator spoljne trgovine) = ((prosečan kurs za obračun deflatora spoljne trgovine \_tekuća godina) / (prosečan kurs za obračun deflatora spoljne trgovine \_prethodna godina)) (rast spoljnih cena)

Rast spoljnih cena odnosno koeficijent rasta spoljnih cena uzima u obzir strukturu uvoza i izvoza i tzv odnose razmene („terms of trade“).

## 4.2. RAČUN DEFLATORA BDP-A I AGREGATA UPOTREBE

Radi izvođenja nominalnih veličina i realnih kretanja u računu BDP-a i upotrebe nužno je izvesti deflatore:

Deflator za BDP za buduće godine (kada nije procenjen već se projektuje BOP) izvodi se na bazi relacije:

$$\frac{1}{k} = \frac{1+d}{i_c} - \frac{d}{i_d} \quad (8)$$

gde je:

$k$  - deflator za BDP (koeficijent);

$d$  - udeo neto izvoza u BDP;

$i_c$  - koeficijent kretanja cena na malo (prosek tekuće godine na prosek prethodne godine);

$i_d$  - deflator spoljno-trgovinske razmene (prosek na prosek)

Primena formule (8) je moguća kada je zadato  $d$ , tj. kada je  $d$  slobodna veličina ili je izvedena na osnovu već projektovanog izvoza i uvoza. Zbog deflatora, međutim, nije neophodno da  $d$  bude slobodna veličina u prvom koraku (prvoj godini koja se projektuje) kada postoji procena BOP-a.

Drugačije se postupa kada se zna procena (račun) realnih kretanja i izvršenja BOP-a u aktuelnoj i prethodnoj godini: Tada se račun deflatora BDP-a izvodi pomoću sistema jednačina:

$$\left\{ \begin{array}{l} v \cdot k = (l + d_0) \cdot l \cdot i_c - d_0 \cdot r_1 \\ v = (l + d_0) \cdot l - d_0 \cdot \frac{r_1}{i_d} \end{array} \right\} \quad (9)$$

iz koga se izvode  $k$  i  $l$  gde je:

$d_0$  - udeo salda robe i usluga u BDP-u za (protekle godinu);

$l$  - koeficijent realnog kretanja ukupne tražnje ( $T = GDP + |\Delta|$ );

$v$  - koeficijent realnog kretanja BDP-a;

$\Delta$ - $\Delta E$  (neto izvoz robe i usluga tj razlika između izvoza robe i usluga i uvoza robe i usluga koji je u tranzicionim ekonomijama u normalnim okolnostima negativan pa se njegova apsolutna vrednost dodaje na BDP radi prikaza ukupne tražnje.);

$r_1 = \frac{|\Delta_1|}{|\Delta_2|}$  nominalna stopa rasta neto izvoza robe i usluga - u domaćoj valuti;

$i_d$  - deflator spoljno-trgovinske razmene.

Račun (9) omogućava obračun nominalne veličine BDP za tekuću godinu pre nego što su gotovi finansijski izveštaji preduzeća i izveštaji tzv. strukturnih statistika. (To je važno zbog „rebalansa budžeta“, odnosno Zakona o budžetu u narednoj godini. Kalibracija budžeta i javne potrošnje vrši se u odnosu na BDP).

„Igra deflatora“ se ne završava sa obračunom deflatora BDP-a, mada je to najvažniji račun. Ono što je bitno za razumevanje kretanja BDP-a u odnosu na cenovne faktore je relacija



$$i_c \in (k, i_d)$$

koja važi pod uslovom da spoljne cene ne padaju, tj. u normalnim okolnostima, kada ne vlada recesija. Tako je:

$k > i_c$  ako je  $i_d < i_c$ , tj. ako je na delu „aprecijacija domaće valute“

$k < i_c$  ako je  $i_c < i_d$ , tj. ako je na delu „depresiasija domaće valute“ (istovremeno „inflacija i deflacija“).

Deflator kolektivne potrošnje poistovećuje se sa deflatorom BDP-a ( $k$ ), deflator lične potrošnje sa kretanjem cena na malo ( $i_c$ ).

Deflator investicija, radi obračuna realnog kretanja investicija, dobija se lako na osnovu relacija:

$$\frac{1}{k} = \frac{\overline{LP}}{i_c} + \frac{\overline{INV}}{i_n} + \frac{\overline{KP}}{k} + \frac{\overline{\Delta}}{i_d}$$

gde je:

$\overline{LP}$  - udeo lične potrošnje u BDP (aktuelna godina);

$\overline{INV}$  - udeo investicija u BDP (aktuelna godina);

$\overline{KP}$  - udeo kolektivne potrošnje u BDP (aktuelna godina);

$\overline{\Delta}$  - udeo neto-izvoza u BDP (aktuelna godina);

$i_n$  - nepoznati deflator investicija.

Ovde nastupa opredeljenje da li je jedan scenario razvojni, proinvesticioni ili socijalni:

- ako je realni rast investicija na nivou ili ispod nivoa rasta BDP-a onda imamo rast lične potrošnje iznad nivoa rasta BDP-a pa je takav scenario socijalni;
- ako je rast investicija znatno iznad rasta BDP-a tada je to razvojni, proinvesticioni scenario;
- ako je rast lične potrošnje na nivou rasta BDP-a, a rast investicija nešto iznad BDP-a onda je to „najverovatnije“ samo stabilizacioni scenario!

## 5. FISKALNE PROJEKCIJE

Fiskalne projekcije do 2015. godine su rađene na bazi Zakona o budžetu za 2010. godinu i iskazane su u stalnim cenama, tj. projekcije su rađene na bazi realnih stopa rasta. Najviše pažnje posvećeno je projekcijama najvećih stavki prihodne odnosno rashodne strane.

Tako je na prihodnoj strani bilo neophodno što preciznije prognozirati kretanje prihoda od poreza na dodatnu vrednost imajući u vidu da ova stavka čini oko 50% ukupnih prihoda. Budući da ovaj vid poreza pripada porezima na potrošnju, logično je pretpostaviti da će se oni kretati u skladu sa domaćom tražnjom. Takođe, ukupne prihode od PDV čine PDV iz uvoza i PDV na domaćem tržištu, pa je tako u prognozama pretpostavljeno da će se prihodi od PDV iz uvoza kretati u skladu sa kretanjem uvoza (korektivni element je koeficijenz koji odražava odnos dinamike izvoza i uvoza, budući da izvezena roba povlači povraćaje PDV). Prihodi od PDV na domaćem tržištu računati su kao razlika između ukupnih prihoda od PDV i prihoda od PDV iz uvoza. Ujedno ovakav način računanja prihoda od PDV na domaćem tržištu omogućava jedan vid logičke kontrole. Tačnije, praćenjem učešća ovih prihoda u ukupnim приходima od PDV može se oceniti kvalitet projekcija stopa rasta uvoza i domaće tražnje tj. njihova precenjenost odnosno podcenjenost. Dakle, ukoliko dolazi do značajnijih poremećaja u ovim odnosima<sup>142</sup>, to ukazuje na mogućnost da neka od stopa nije dobro prognozirana. Prognoza prihoda od carina je takođe urađena na bazi stope rasta uvoza dok se za sve ostale stavke prihodne strane budžeta pretpostavlja da će se kretati u skladu sa kretanjem BDP-a.

Što se rashodne strane budžeta tiče, za izdatke koji u najvećoj meri odlaze u potrošnju (rashodi za zaposlene, transferi OOSO od kojih je najveća stavka transferi PIO fondu kao i socijalna zaštita iz budžeta) prognoze su rađene na bazi prognoziranih realnih stopa rasta potrošnje sektora države, dok su kapitalni izdaci planirani na bazi realne stope rasta fiksnih investicija. Imajući u vidu da kapitalni izdaci treba da "prednjače" ispred stope rasta fiksnih investicija, njihovo kretanje je prognozirano po stopi koja je za 20% viša od pomenute stope rasta fiksnih investicija. Kretanje ostalih stavki rashodne strane budžeta je prognozirano na nivou realne stope rasta BDP-a.

Kao rezultat prognoziranih ukupnih primanja i izdataka budžeta, dolazi se do projekcije deficita koji ujedno predstavlja i drugi vid logičke kontrole. Tačnije, treba voditi računa o učešću deficita u BDP-u prvenstveno zato što je to učešće pod „strogom kontrolom“ međunarodnih institucija, pre svega MMF-a, a kao drugo, predstavlja dobar indikator kvaliteta fiskalnih projekcija ali i projekcija BDP-a.

## 6. ODRŽIVOST ODREĐENOG SCENARIJA

Tri su osnovna indikatora koji se izvode u projekcijama na osnovu kojih se ocenjuje održivost određenog scenarija: Kada se promena stanja deviznih rezervi (ukupne devizne rezerve u finansijskom sektoru) odredi tako da ukupne devizne rezerve odgovaraju vred-

---

142 U Zakonu o budžetu za 2010. godinu, prihodi od PDV na domaćem tržištu učestvuju sa 42,4% ukupnih primanja od poreza na dodatu vrednost.

nosti uvoza za određen broj meseci, tada se „finasijski gap“ („finasijski jaz“) obračuna kao frakcija veličine „greške i propusti“ koja je van granica statističke greške.

Veliki finasijski jaz indicira nedostajući kapital u projekcijama, pa ako nije saglediv u kapitalnom prilivu, scenario nije održiv.

Međutim, i kada je finasijski jaz zatvoren, tj. ne indicira neodrživost, moguće su indicije slabe perspektive održivosti, tj. fragilnosti na spoljno-ekonomskom planu čime se direktno potkopava cenovna i monetarna stabilnost (prinudno sužavanje spoljnotrgovinskog deficita implicira inflaciju i radikalno pomeranje deviznog kursa).

Ti indikatori su:

- (A) stopa servisiranja duga (kamate + otplata glavnice/izvoz robe i usluga) (> 25%);
- (B) spoljni dug/BDP; (>60%);
- (V) udeo salda robe & usluga u BDP-u (>20%);
- (G) udeo salda tekućeg bilansa u BDP-u (>10%);
- (D) udeo salda tekućeg bilansa bez donacija u BDP-u (>12%).

## LITERATURA

### MAKROEKONOMSKA PROJEKCIJA RAZVOJA SRBIJE 2011-2020.

- Addison, Doug. 1989. "The World Bank revised minimum standard model (RMSM): concepts and issues", No 231, Policy Research Working Paper Series, The World Bank;
- Bolnick, Bruce R. 1999. "The Role of Financial Programming in Macroeconomic Policy Management," Papers 720, Harvard - Institute for International Development;
- Bache, Ida W., Mitchell, James, Ravazzolo, Francesco, and Vahey, Shaun P. 2009. "Macro Modeling with Many Models", Paper presented at the Norges Bank 2009 Annual Conference, Oslo;
- Chisari, Omar O., and Fanelli, Jose Maria. 1990. "Three-gap Models, Optimal Growth and the Economic Dynamics of Highly Indebted Countries", CEDES Document 47, CEDES-CONICET Argentina;
- Devarajan, Shantayanan, and Robinson, Sherman, 2002. "The influence of computable general equilibrium models on policy", TMD discussion papers 98, International Food Policy Research Institute (IFPRI);
- Martin, Matthew. 1999. "Best Practices in Macroeconomic Forecasting: Key issues for Discussion", Dept relief International, <http://www.hipccbp.org/files/en/open/Publications/Macro%20Forecasting%20Oct99.pdf>;
- Mikkelsen, Jan G., 1998. "A model for Financial Programming", Working Paper No. 98/80, International Monetary Fund;
- Wing, Ian S. 2004. "Computable General Equilibrium Models and Their Use in Economy-Wide Policy Analysis: Everything You Ever Wanted to Know (But Were Afraid to Ask)", Technical Note 6, Joint Program on the Science & Policy of Global Change, Massachusetts Institute of Technology.

### FISKALNA I MONETARNA POLITIKA U FUNKCIJI PRIVREDNOG RASTA

- Darvas, Z. and G. Szapary (2008). 'Euro area enlargement and euro adoption strategies', European Economy, Economic Papers 304.
- Ilzetzki E., E., N. Mendoza and C. A. Vegh. „How big (small?) are fiscal multipliers?“. May 2010,
- Ilzetzki E., E., N. Mendoza and C. A. Vegh. „How big are fiscal multipliers?“. CEPR, October 2009.
- IMF, Regional Economic Outlook: Europe, October, 2009.
- IMF Staff Position Note "The State of Public Finances Cross-Country Fiscal Monitor: November 2009".
- IMF, Republic of Serbia: Staff Report for the 2010 Article IV Consultation, Third Review Under the Stand-By Arrangement, and Financing Assurances Review, IMF Country Report No. 10/93, April 2010.

- Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji. (QM), FREN, www.fren.org.rs razni brojevi.
- Reinhart, C. M. and K. S. Rogoff. *This Time It's Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press, 2009.
- Reinhart, C. M. and K. S. Rogoff. "Growth in a Time of Debt". NBER WP 15639, January 2010.

## REINDUSTRIJALIZACIJA

- Hart, J. (2001). "Can Industrial Policy Be Good Policy?", Paper presented for a conference on The Political Economy of Policy Reform.
- Hausmann, R, Rodrick, D. and C. Sabel, (2008). "Reconfiguring Industrial Policy: A Framework with and Application to South Africa", CID Working Paper No. 168.
- Hausmann, R. and D. Rodrik, (2006). "Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament", Paper presented for Center for International Development Seminar.
- Institute for International Economics, (2003). *Industrial Policy in Era of Globalization*.
- Kokko, A. (2002), "Export-Led Growth in East Asia: Lessons For Europe's Transition Economies". Stockholm School Of Economics Working Paper No. 142.
- Lin, J. and H. Chang, (2009). "Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy It?" *Development Policy Review* 27(5).
- Melo, A. (2001). "Industrial Policy in Latin America and the Caribbean at the Turn of the Century", Inter-American Development Bank Working Paper No. 459.
- Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja Republike Srbije, (2009). "Koncept industrijskog razvoja".
- Ministarstvo privrede Republike Srbije, (2006). Program za razvoj poslovnih inkubatora i klastera u Republici Srbiji 2007-2010.
- Noland, M. and H. Pack (2005). "The East Asian Industrial Policy Experience: Implications for the Middle East", Institute for International Economics Working Paper No. 14.
- Robinson, J. (2009). "Industrial Policy and Development: A Political Economy Perspective", Paper prepared for World Bank ABCDE Conference.
- Rodrik, D. (2004). "Industrial Policy for the Twenty-First Century", Paper prepared for UNIDO.
- Rodrik, D. (2007). "Normalizing Industrial Policy", Paper presented for the Commission on Growth and Development.
- UN Department of Economic and Social Affairs, (2005). "Rethinking the Role of National Development Banks", UN.
- UN Department of Economics and Social Affairs, (2007). *Industrial Development for the 21st Century: Sustainable Development Perspectives*, UN.
- UN Economic Commission For Europe, (2007). *Financing Innovative Development*, UN.
- UN Economic Commission For Europe, (2009), *Policy Options and Instruments for Financing Innovation*, UN.

- UN Industrial Development Organization, (2009). Industrial Development Report 2009, UN.
- World Trade Organization, (2009). International Trade Statistics 2009, WTO.

## **POLJOPRIVREDA**

- Bogdanov N., Volk T., Rednak M., Erjavec E. (2008): Analiza direktne podrške poljoprivredni i ruralnom razvoju Srbije, Tim podpredsednika Vlade Srbije za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva, Beograd;
- <http://www.prsp.gov.rs/download/Analiza%20direktne%20podrske%20poljoprivredi%20i%20ruralnom%20razvoju.pdf>
- Cvejčić S., Babović M., Petrović M, Bogdanov N., Vuković O. (2010): Socijalna uključenost u ruralnim oblastima Srbije, UNDP, Beograd pp.1-120
- EAR, Vakakis International SA et al. (2008): Support to Rural Development Programming and Payments System (SRDPPS). Belgrade
- Janković Snežana (2009): Evropska unija i ruralni razvoj Srbije, Institut za primenu nauke u poljoprivredi, Beograd, ISBN 978-86-81689-25-7;
- Republika Srbija Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede (2009): Nacionalni program poljoprivrede Srbije 2009-2011; <http://www.minpolj.gov.rs/download/nacionalniProgram.pdf>;
- RZS, Svetska Banka, DFID (2008): Poljoprivreda, poglavlje u Studija o životnom standardu – Srbija 2002-2007; urednici Vukmanovic D., Rachel Smith Govoni, Beograd.

## **ELEKTRONSKE KOMUNIKACIJE I INFORMACIONO DRUŠTVO**

- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A Digital Agenda for Europe, European Commission, 2010
- eSEE Agenda za razvoj informacionog društva u Jugoistočnoj Evropi 2007-2012
- Pregled tržišta telekomunikacija u RS u 2008, 2007, 2006. godini, Republička agencija za telekomunikacije
- Stanje razvoja e-uprave u RS za 2009. godinu, Republički zavod za informatiku i internet, 2010.
- Strategija povećanja učešća domaće industrije u razvoju telekomunikacija u RS, „Službeni glasnik RS“, br. 65/08
- Strategija za prelazak sa analognog na digitalno emitovanje radio i televizijskog programa u RS, „Službeni glasnik RS“ br. 65/08
- Strategija razvoja širokopojasnog pristupa u RS do 2012, „Službeni glasnik RS br. 65/08
- Strategija razvoja elektronskih komunikacija u RS od 2010. do 2020. godine – Nacrt
- Strategija razvoja informacionog društva u RS do 2020. godine

- „Supply of services in monitoring regulatory and market developments for electronic communications and information society services in Enlargement Countries“, Cullen International, 2010
- Upotreba informaciono-komunikacionih tehnologija u RS, Republički zavod za statistiku, 2009.
- “The Role of Communication Infrastructure investment in economic recovery“, OECD, 2009.

### **POVEĆANJE IZVOZA**

- H. Breinlich, C. Criscuolo «International trade in services: A portrait of importers and exporters», Voxeu.org, 2. 7.2010.
- Danube navigation in Austria, Annual Report 2009, Viadonau A kompani of the Federal Ministry for transport, Innovation and Technology
- China Statistical Office
- Eurostat „Pocketbook on candidate and potential candidate countries“ 2009 Edition
- IMF World Economic Outlook database
- Narodna banka Srbije, statistika
- P. Petrović i M. Gligorić „Exchange Rate and Trade Balance: J-curve Effect“, Panoeconomicus, 2010, 1, pp. 23-41.
- Republički zavod za statistiku, Republike Srbije, statistička saopštenja
- Republički zavod za statistiku, Republike Srbije, Statistički godišnjak 2009
- Strategija povećanja izvoza Srbije za period od 2008. do 2011. godine
- UNCTAD „World Investment Report“, razne godine
- UNCTAD baze podataka o tokovima trgovine i stranih direktnih investicija
- UNIDO, beze podataka o MVA
- www.trademap.org
- Zdravković M. tekstovi objavljeni na internet portalu ekonomija.org

### **REGIONALNI ASPEKTI NOVOG MODELA RASTA I RAZVOJA**

- Agnion, Philippe, and Jeffrey G. Williamson (1998), Growth, Inequality and Globalization: Theory, History, and Policy, New York: Cambridge University Press.
- Angeriz, Alvaro, John McCombie, and Mark Roberts. (2008), New Estimates of Returns to Scale and Spatial Spillovers for EU Regional Manufacturing, 1986-2002. International Regional Science Review 31 (1): 62-87.
- Armstrong, Harvey, and Jim Taylor. (2000), Regional Economics and Policy, Oxford, U.K.: Blackwell.
- Bazoglu, Nefise. (2008), Cities in Transition: Demographics and the Development of Cities. Philadelphia: Pennsylvania State University.
- Bergstrand, Jeffrey H. (2006), Regional Integration as a Development Strategy, Paper presented at The New Regionalism: Progress, Setbacks, and Challenges, Washington, DC.

- Davezies, Laurent (2001), *Policies for Sound Development*, OECD, Paris.
- Dillinger, William (2007), *Poverty and Regional Development in Eastern Europe and Central Asia*, Working Paper 118, World Bank, Washington, DC.
- EBRD (2009), *Transition Report*, London.
- European Commission (2007), *Growing Regions, growing Europe*, Fourth report on economic and social cohesion.
- European Commission (2008), *Regions 2020, An Assessment of Future Challenges for EU Regions*.
- European Commission (2004-2009), *Working towards a New Europe: The role and achievements of Europe's regional policy*.
- Jakopin, Edvard (2007), *Strateški pristup regionalnom razvoju Srbije*, Međunarodni naučni skup: Rast institucionalnog kapaciteta i investicionih mogućnosti: glavni izazovi za Srbiju u 2007, SES, Kopaonik.
- Jakopin, Edvard (2008), *Human Development in Southeast Europe*, 12th EADI General Conference, Geneva /[www.gc2008.net/](http://www.gc2008.net/)
- Jakopin, Edvard i Stevan Devetaković (2009), *Regionalizacija u Srbiji*, Naučni skup: Tranzicija u Srbiji i globalna ekonomska kriza. Naučno društvo ekonomista. Ekonomski fakultet u Beogradu.
- Jakopin, Edvard (2009), *Efekti ekonomske krize na regionalni razvoj Srbije*, Međunarodni naučni skup: Regionalni razvoj i demografski tokovi Jugoistočne Evrope. Niš. Ekonomski fakultet.
- Jakopin, Edvard (2009), *Razvojni prioriteti nerazvijenog područja Srbije*, Naučni skup: Održivi razvoj nerazvijenih područja. Državni univerzitet u Novom Pazaru.
- Jakopin, Edvard (2009), *Efekti ekonomske krize na regionalni razvoj Srbije*, Međunarodni naučni skup: Regionalni razvoj i demografski tokovi zemalja JIE. Niš. Ekonomski fakultet.
- Jakopin, Edvard i Ana Perišić (2009), *Efekti integracije Srbije u Evropsku uniju na regionalni razvoj Srbije*, Fakultet za finansije, ekonomiju i administraciju, Beograd.
- Jakopin, Edvard i Jurij Bajec (2009), *Challenges of Industrial Development of Serbia*, *Panoeconomicus*, 56 (4): 507-523.
- Jakopin, Edvard (2010), *Industrial Transformation: Key to Economic Growth*, Savetovanje ekonomista Srbije na Kopaoniku. *Ekonomika preduzeća*, 1-2: 67-79.
- Kornai, Josef (2006), *The Great Transformation of Central Eastern Europe: Success and disappointment*, *Economics of transition* Volume 14 (2).
- Maddison, Angus. (2006), *The World Economy*, OECD, Paris.
- OECD report (2009): *Cities, Climate Change and Multilevel Governance*, OECD Working Party on Territorial Policy in Urban Areas.
- *Proposals for Improvement of the Investment Climate in Serbia* (2006) FIC, Belgrade.
- Puga, Diego (2002), *European Regional Policies in Light of Recent Location Theories*, *Journal of Economic Geography* 2 (4): 373-406.



- Republički zavod za razvoj (2007), Strategija regionalnog razvoja Republike Srbije 2007-2012, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 21.
- Republički zavod za razvoj (2010), Izveštaj o razvoju Srbije 2009, Beograd /www.razvoj.sr.gov.yu/
- Republički zavod za razvoj (2009), Razvojni atlas Srbije 2008. Beograd /www.razvoj.sr.gov.yu/
- UNDP (2004), Siromaštvo iz ugla civilnog društva - sa osvrtom na regionalne specifičnosti, Srbija bez siromaštva, Catholic Relief Services.
- The World Bank (2005), Growth, Poverty and Inequality: Eastern Europe and the Former Soviet Union. Washington, DC.
- The World Bank (2008), Western Balkan Integration and the EU, Washington DC.
- The World Bank (2009), World Development Report: Reshaping economic geography, Washington, DC.
- The World Economic Forum (2009), The Global Competitiveness Report 2009-2010.

## ENERGETIKA

- \_\_, (2004), Strategija razvoja energetike, Sl. list RS, br. 84/04.
- \_\_, (2007), Program za ostvarivanje Strategije razvoja energetike do 2015. godine, Vlada Republike Srbije.
- \_\_, (2008), Plan rada i razvoja Elektroprivrede Srbije u periodu 2008-2015. godine, EPS.
- \_\_, (2009), Akcioni plan za rešavanje socijalnih posledica Energetske zajednice, Vlada Republike Srbije.
- \_\_, (2010), Uredba o izmenama i dopunama uredbe o utvrđivanju Programa ostvarivanja strategije razvoja energetike Republike Srbije do 2015. godine za period 2007-2015. godine, Vlada Republike Srbije.
- \_\_ (2010), Energetski bilans Republike Srbije za 2008. godinu, Ministarstvo rudarstva i energetike Republike Srbije.
- \_\_, (2010), Strategija razvoja gasne privrede za period 2010-2020 godine, Srbijagas.
- \_\_, (2010), Prostorni plan Republike Srbije 2010-2014-2021, Vlada Republike Srbije.
- <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
- [www.aers.rs](http://www.aers.rs)
- [www.mem.gov.rs](http://www.mem.gov.rs)
- [www.eps.rs](http://www.eps.rs)
- [www.ems.rs](http://www.ems.rs)
- [www.srbijagas.com](http://www.srbijagas.com)
- [www.transnafta.rs](http://www.transnafta.rs)
- [www.nis.rs](http://www.nis.rs)

## SAOBRAĆAJ

- Strategija razvoja železničkog, drumskog, vodnog, vazdušnog transporta u Republici Srbiji od 2008. do 2015. godine, Vlada Republike Srbije, 2007.

- Kordor X, Ministarstvo za infrastrukturu
- European Agency for Reconstruction, Master plan and feasibility study, Inland waterway transports for Serbia, 2005,
- South East Europe Transport Observatory (SEETO), South East Europe Core Regional Transport Network Development Plan, Volume 1, 2006
- Potrebe RS za međunarodnom pomoći u periodu 2009-2011, Vlada Republike Srbije
- Nacionalna strategija privrednog razvoja RS 2006-2012, Vlada Republike Srbije, 2006
- Generalni Master plan saobraćaja Srbije, Delegacija Evropske komisije u Srbiji i Ministarstvo za infrastrukturu, 2010
- Zakoni i podzakonski akti iz oblasti saobraćaja
- European Commission, (2003), Regional Balkans Infrastructure Study Transport, 2000 CARDS Programme,
- TENT - Trans-European transport network: Report on progress and implementation of the 14 Essen projects (COM/98/0356)
- Strategija prostornog razvoja RS 2009-2013-2020, Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, Republička agencija za prostorno planiranje, 2009.