

# РЕФОРМЕ У СРБИЈИ: ДОСТИГНУЋА И ИЗАЗОВИ



Центар за либерално-демократске студије

Бошко Мијатовић (редактор)  
**РЕФОРМЕ У СРБИЈИ: ДОСТИГНУЋА И ИЗАЗОВИ**

*Издавач*

Центар за либерално-демократске студије

*За издавача*

Борис Беговић

*Штампа*

Академија, Београд

*Тираж*

500 примерака

ISBN 978-86-83557-49-3

Београд, 2008

CIP – Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

33 (497.11)

316.4 (497.11)

**РЕФОРМЕ у Србији:** достигнућа и изазови / Михаил Арандаренко ...  
[и др.], редактор Бошко Мијатовић. – Београд : Центар за либерално-  
демократске студије, 2008 (Београд : Академија). – 108 стр. : табеле ; 21 cm.

Тираж 500. – Стр. 7: Предговор / Бошко Мијатовић. – Напомене и  
библиографске референце уз текст.

ISBN 978-86-83557-49-3

1. Арандаренко, Михаил [аутор] 2. Мијатовић, Бошко [аутор] [уредник]  
[аутор додатног текста]

а) Србија – Економске прилике б) Србија – Друштвене прилике

COBISS.SR-ID 150823180

# РЕФОРМЕ У СРБИЈИ: ДОСТИГНУЋА И ИЗАЗОВИ

Михаил Арандаренко  
Борис Беговић  
Горан Живков  
Бошко Живковић  
Тинде Ковач-Церовић  
Гордана Матковић  
Бошко Мијатовић  
Марко Пауновић  
Даница Поповић  
Снежана Симић

редактор Бошко Мијатовић

јуни 2008.

*Захваљујемо се Свейској банци на подршци овој студији*

# Садржај

Предговор	7
Кључне макроекономске неравнотеже и ризици	9
Реални сектор	33
Финансијски сектор	39
Пољопривреда	47
Инфраструктура	53
Систем здравствене заштите	63
Социјална заштита	71
Образовање	78
Пензијски систем	85
Владавина у Србији: кључне препреке за њено унапређење	93



# Предговор

Брод зван Србија плови, као и увек, узбурканим водама. Економско и социјално стање је свакако унапређено током ове деценије, али је незадовољство достигнутим раширено и у народу и у стручној јавности. Верује се да многе хриди вребају и даље и да је опрезност разумна стратегија. Ово тим пре што из сфере политике, како спољне, тако и унутрашње, не долазе увек повољни импулси економском и социјалном напретку.

У књизи која је пред читаоцима начињен је покушај тима ЦЛДС-а да, без имало пристрасности, прикаже где се Србија данас налази у социјалној и економској сфери, шта јој прети и како би могло и требало да настави. Стога се, у језгровитим текстовима, презентирају и анализирају ток досадашње институционалне реформе у Србији, затим економске и социјалне политике и њихови резултати, садашњи проблеми и опције за њихово превазилажење у будућности.

Наше је уверење да тешкоће могу бити савладане и да је бржи економско-социјални развој могућ. Остаје да се види да ли ће то бити остварено.

*Бошко Мијајковић*





# Кључне макроекономске неравнотеже и ризици

Високе стопе привредног раста које у последње време остварује привреда Србије постигнуте су у условима растућих макроекономских неравнотежа: двојног дефицита, растуће инфлације, ниске домаће штедње и растућег спољног дуга. Индикатори привредне рањивости Србије далеко су превазишли ниво забележен у земљама које су доживеле финансијску кризу, што свакако представља добар повод за забринутост и процену ризика да се криза догоди и овде. Свакако да овај ризик ублажавају процеси приближавања Европској унији, као и раст страних директних инвестиција, али, с друге стране, слабо изграђене институције и меко буџетско ограничење, које још увек преовладава у привредном амбијенту Србије, одржавају овај ризик на прилично високом нивоу. Циљ овог поглавља је да испита индикаторе рањивости и пружи оцену степена ризика коме је Србија у овом тренутку изложена.

Индикатори рањивости показују да Србија погоршава своју позицију, пре свега захваљујући снажном расту дефицита текућег рачуна платног биланса. У поређењу са другим земљама, индикатори рањивости још увек су повољнији него у окружењу, али се у Србији драматично погоршавају, иако се још увек налазе на прилично „сигурном” нивоу.

## РАСТУЋА ФИСКАЛНА НЕРАВНОТЕЖА

1. Србија је за последњих осам година транзиције значајно унапредила свој фискални систем. Зауостављене су бројне квази-фискалне активности централне банке, елиминисани посебни буџетски фондови и „специјални” рачуни и конституисан Трезор, чиме је створена основа за вођење здраве фискалне политике. Кашњења у исплати пензија и дечјих додатака постала су прошлост, а заостале исплате и стара девизна штедња постепено су скоро у потпуности враћене. (Тек) почетком пете године транзиције уведен је и порез на додату вредност, чиме је заокружена иницијална реформа фискалног система Србије. У периоду 2000–2005. године републички буџет доношен је уз будну пажњу Међународног

Табела 1

Индикатори рањивости за одабране земље и регионе  
(у процентима БДП, за регионе приказана аритметичка средина)

	Југоисточна Азија 1996		Југоисточна Европа		Бугарска		Хрватска		Румунија		Србија	
	2006		2006		2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Фискални дефицит	1,1		-0,7		3,5	3,5	-3,0	-2,8	-0,5	-2,3	-1,5	-1
Дефицит текућег рачуна	-4,4		-11,3		-15,5	-20,2	-7,8	-8,5	-10,3	-13,9	-12,4	-16,5
Спољни дуг (укупно)	49		68		78,4	87,6	89	...	42	...	61	65,1
Јавни дуг	24		31		25	21,3	41	...	19	...	39,6	37,6
Резерве/краткорочни дуг	59		167		135	138	100	...	125	...	717,3	729,7
Резерве/(крат. дуг+п.б.дефицит)	...		85		76	82	74	...	64	...	219	164,3
Раст БДП	7		6,1		6,3	6,1	4,7	5,7	7,9	6,0	5,6	7,5
Инфлација	5,9		7,4		7,4	7,5	3,2	2,8	6,5	4,4	12,7	10,1

Извор: ММФ, WP/07/236, IMF Data and Statistics for 2007, IMF CR за одабране земље за 2007, НБС за Србију

монетарног фонда (ММФ) чија је сагласност била једна од претпоставки али кључних претпоставки за усвајање буџета. Од 2006. године, Србија нема аранжман са ММФ-ом. Према званичној методологији Министарства финансија, то није утицало на слабљење фискалне дисциплине у Србији. Међутим, према методологији ММФ, Србија након престанка аранжмана са ММФ бележи фискални дефицит.<sup>1</sup>

**Табела 2**  
Консолидована јавна потрошња у Србији, 2001–2008.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 I–III
Бруто домаћи производ	1020	1171,6	1431,3	1747,5	2042,0	2393,0	
ЈАВНИ ПРИХОДИ, млрд. дин	407	472,7	589,4	701,7	846,9	988,6	
Укупни приходи, у % БДП	39,9%	40,3%	41,2%	40,2%	41,5%	41,3%	
ЈАВНИ РАСХОДИ	438,6	485,3	576,5	665,4	811,8	977,7	238,2
Укупни расходи, у % БДП	43,0%	41,4%	40,3%	38,1%	39,8%	40,9%	
Консолидовани дефицит/суфицит	-31,6	-12,6	13	36,2	35,1	10,9	20,7
Дефицит/суфицит по методологији МФИН, у % БДП	-3,1%	-1,1%	0,9%	2,1%	1,7%	0,5%	
Дефицит по методологији ММФ, у % БДП	-4,2	-3	0	0,7	-1,5	-1*)	

\*) процена

Извор: Консолидовани приходи и расходи државе, 6. 5. 2008. године, сајт MINFIN, IMF Country Report No. 08/55

**2. Постојећи удео јавне потрошње од преко 40% БДП превишак је и неодржив,** а унутрашња равнотежа на средњи рок пресудно зависи од фискалне одрживости. Експанзивна фискална политика из претходних година довела је до убрзаног раста реалних зарада (у просеку 15,3% годишње у пет последњих година, док је годишњи раст БДП у овом периоду просеку износио око 5,6%).<sup>2</sup>

1 Разлике произлазе из различитог третмана непореских прихода који потичу из приватизације, које ММФ не укључује у пореске приходе, док се расходи по методологији ММФ увећавају за отплату дуга пензионерима.

2 При томе, у прве три године (2001–2003) просечни реални раст плата је износио 20%, док се у периоду 2004–2007 спустио на 12%. Велики раст забележен је у потпериоду мај 2006–мај 2007 (види табелу 3).

Овакав раст зарада и потрошње дао је значајан допринос високом спољнотрговинском дефициту, што се коначно прелило и у двоцифрену стопу инфлације и прети да озбиљно угрози макроекономску стабилност. Сам дефицит најпре је финансиран из донација, а касније иностраним задуживањем и приватизационим приходима.

Одржавање превеликог буџета тако се показује двоструко штетним: не само да истискује приватне инвестиције и успорава привредни раст, већ, превелики део приватизационих прихода одлази у потрошњу, што представља класичан пример дезинвестирања. Уз то, приватизациони приходи од продаје пресушују, тако да смо сведоци најава да ће се у септембру појавити дефицит ликвидности, који се може избећи само крупнијом приватизацијом.<sup>3</sup> О смањењу било којих расхода у циљу избегавања дефицита ликвидности за сада чак нема помена.

3. Посебна рањивост овде се исказује чињеницом да би евентуални даљи раст фискалног дефицита значајно угрозио и спољну макроекономску стабилност. Истраживања ММФ показују да у Србији раст фискалног дефицита за 1% БДП у просеку увећава дефицит платног биланса у истој сразмери, што проблем чини прилично сложеним (IMF Country Report No. 08/55). Исто тако, очекивани пад прихода од приватизације у наредном периоду и последични растући фискални дефицит отворио би потребу задуживања државе како ради покривања фискалног дефицита тако и ради враћања главнице јавног дуга. У том случају би изостанак фискалног прилагођавања могао да резултира релативно брзим растом јавног дуга Србије.

4. Основни разлог одржавања високе јавне потрошње и растућег фискалног дефицита лежи у политичкој констелацији у Србији, где коалиционе владе не трају дуго, док добар део свог мандата проводе у тражењу начина да подигну свој политички рејтинг и у припреми за наредну предизборну кампању. Чак је и суфицит из прве половине 2007. године остварен једино услед важења уредбе о привременом буџетском финансирању што је изазвало (ненамеравано) фискално затезање. Но, одмах по формирању владе у другој половини године расходи су више него надокнађени. Као и прошле године, и у прва четири месеца 2008. године, остварен је суфицит од 7 млрд. динара. Реално је, међутим, претпоставити да се након формирања владе у другој половини ове године понови прошлогодишњи сценарио те да се досадашња уштеда брзо истопи. Уз то, најава формирања „социјално одговорне владе” која би имала задатак да просечне пензије достигну на 70 одсто просечне зараде

---

3 На пример, по речима министра финансија, продаја НИС до краја године, спречила би тај дефицит ликвидности.

би у 2009. години водило би даљем увећању расхода за 114 милијарди динара преко трошка који су за ове намене предвиђени важећим прописима.<sup>4</sup> У том сценарију сваки шести динар буџета ишао би на повећање пензија, што би изискивало или знатнија кресања других буџетских расхода, или би водило задуживању државе и даљем расту инфлације.

5. Последњих година бележи се интензиван раст капиталних расхода буџета, који су повећали учешће у БДП је са 1,9% у 2005. на 3% у 2006. и на 4% у 2007. години, и који се односе на Национални инвестициони план. Иницијално састављени буџет за 2007. годину није укључивао расходе везане за Национални инвестициони план, а када је на инсистирање ММФ-а овај расход укључен, а из прихода искључен приход од продаје треће лиценце за мобилну телефонију, буџет се из суфицита од око 0,5% БДП претворио у дефицит од преко 1% БДП (по методологији ММФ). Предвиђају се и јавне инвестиције ван буџета: задуживање државе у иностранству (740 милиона евра за модернизацију клиничких центара, унапређење система за наводњавање и сл.), издавање гаранција за задуживање јавних предузећа (840 милиона евра првенствено за ЈП Путеви Србије и ЈП Железнице Србије). Раст јавних инвестиција (и потрошње) по овом основу ће, по грубим проценама, износити око 1–2% БДП.<sup>5</sup>

6. Као и раст капиталних расхода, повећање номиналних плата током 2006–2007. години пре свега је изазвано политичким привредним циклусом и допринело да претходна влада добије нови мандат. При томе, раст није био равномеран. У прерађивачкој индустрији забележен је најмањи раст (од око 20 процената), што је још увек веће од раста продуктивности, који је у истом периоду према процени ММФ износио 13–14 %<sup>6</sup>. У јавном сектору раст реалних плата у овом периоду износио је скоро 30 одсто, док овде продуктивност рате скоро искључиво захваљујући отпуштањима, чиме је у овом периоду запосленост смањена за два процентна поена.<sup>7</sup>

---

4 Повећање трошкова за 114 милијарди динара односи с на раст у односу на трошак пензија по садашњим прописима. Она се састоји из две компоненте: прва је (једнократно) повећање пензија за једну четвртину; друга је промене систем индексације, по коме би се будуће кретање пензија везало искључиво за кретање зарада.

5 Извор: FREN [http://www.fren.org.yu/docs/NDE\\_Nova-inflacija\\_DEC07pdf.pdf](http://www.fren.org.yu/docs/NDE_Nova-inflacija_DEC07pdf.pdf)

6 IMF, Serbia's Unsustainable Wage Increases – Who Will Pay? September 2007, <http://www.imf.org/external/country/SCG/rr/2007/090107.pdf>

7 Према подацима РЗС – Полугодишњи извештај о запосленима и зарадама запослених РАД–1/П

**Табела 3**

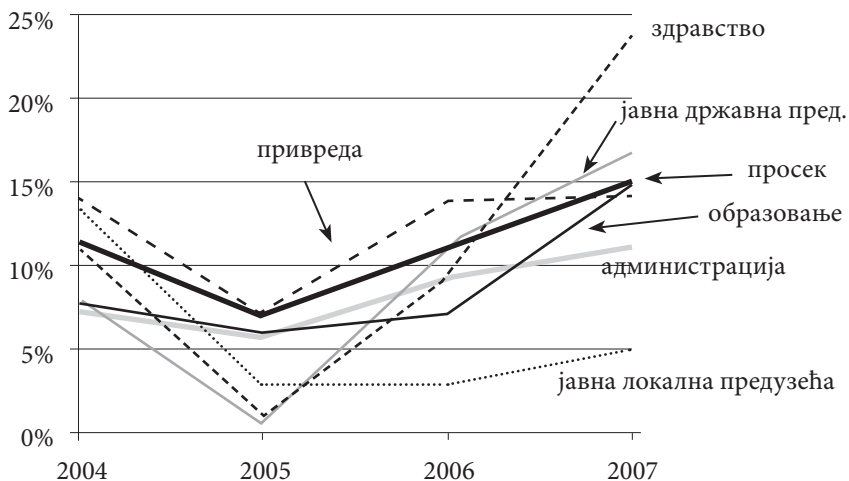
**Предизборни раст реалних плата, мај 2006–мај 2007.**  
(дванаестомесечни раст плата, у %)

Сви сектори	26
Осигурање	55
Здравство и социјално	42
Пошта и телекомуникације	42
Електрична енергија	39
Грађевинарство	34
Ваздушни саобраћај	30
Образовање	28
Банкарство	26
Прерађивачка индустрија	20

*Извор: RZS (ZP11), IMF, Serbia's Unsustainable Wage Increases – Who Will Pay? September 2007.*

**Слика 1**

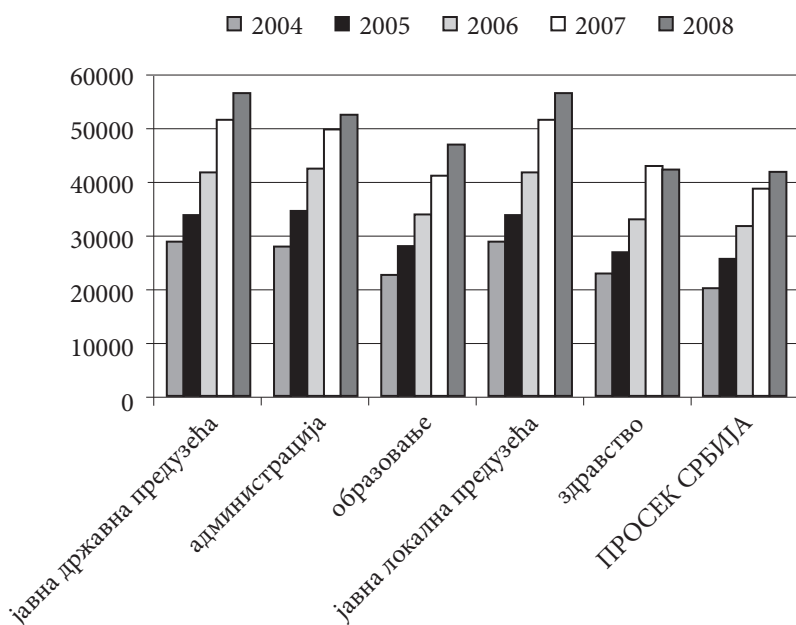
**Реални раст бруто зарада у периоду 2004–2007.**



*Извор: Подаци РЗС. Плате у јавном сектору су веће јер се део плата финансира из сопствених прихода.*

Но, мандат им је трајао свега годину дана, те се маја 2008. године земља суочава са проблемом одрживости макроекономске стабилности у скорој будућности. Двоцифрена инфлација, велики платнобилансни дефицит, апресирани курс динара и велика политичка обећања да ће наставити са популистичком политиком скоро да представљају идеалан рецепт за кризу ликвидности, што би још више удаљило стране инвеститоре од намере да, након смиривања политичке ситуације, ипак одлуче да инвестирају у Србију и тиме на кратак рок напуне буџет, а на дужи рок повећају запосленост, доходак и евентуално смање платнобилансни дефицит.

**Слика 2**  
**Бруто зараде у периоду 2004–2008.**



*Извор:* РЗС. Плате у јавном сектору су веће од приказаних, јер се део плата финансира из сопствених прихода.

7. Без обзира на званичне најаве смањења учешћа јавне потрошње у БДП у 2008, слабе су шансе да се то и оствари. Репорформа пензијског система, здравства и јавне администрације дубоко задире у стечена права, те је за њихово спровођење неопходна чврста политичка воља и барем начелно постигнути консензус владе, послодавца и синдиката, што се тренутно не може ни замислити. Најава фискалних релаксација и пуна афирмација концепта социјалне државе у предизборној кампањи остављају мало места рестриктивној фискалној политици једном када се (ако се) влада ипак састави. А неопходно би било смањити како удео плата, тако и

удео субвенција и расхода за набавку робе и услуга у БДП. Елиминација скривених дефицита и неплаћања унутар јавних предузећа такође би помогло даљем смањењу удела јавне потрошње, које је неопходно пре свега зато што ова политика трајно „осуђује” јавну потрошњу да остане на ниским апсолутним износима. Стога смањење буџетке потрошње представља императив, чије ће одлагање бити веома скупо.

**8. Приватизација јавних предузећа**, односно увођење фискалне дисциплине и у те фирме ипак остаје својеврстан императив одрживог развоја, посматрано са макроекономског нивоа. Приватизација је нужна зато што у Србији постоји низ привилегованих државних предузећа која себе називају „стратешким” и за које, докле год су у државној својини, строга клима банкротства и ликвидације неће важити, а култура неплаћања и клијентелизма се не може искоренити. Искуства успешних привреда у транзицији показују да је меко буџетско ограничење у потпуности укинато тек са приватизацијом великих јавних предузећа. Но, приватизација ових предузећа отвара бројна питања везана за методе, поступак, обим и динамику приватизације, претприватизационо реструктурирање, пожељну структуру гране и одговарајућу економску регулацију, а одговори на та питања варирају од једне до друге инфраструктурне делатности. Надаље, са становишта политичке економије такве приватизације, губитници постају политичке партије које њима у том тренутку управљају, те се на сваку најаву могућности приватизације партијски функционери одмах јављају са објашњењима да су таква решења „лоша за земљу”, шта год то значило, тако да се могу очекивати велики отпори приватизацији јавних предузећа.

## **РАСТУЋА СПОЉНА НЕРАВНОТЕЖА И КРЕТАЊЕ ЗАДУЖЕНОСТИ**

**9. Дефицит на текућем рачуну** је од почетка транзиције порастао са 10% (што се раније сматрало критичном границом средњорочно одрживог текућег дефицита) **на 16,3% БДП-а**. Покривеност увоза извозом не прелази 50% (у току 2007. године смањила се 46,8 на 45,7 одсто). У поређењу са другим земљама сличне величине, Србија очигледно спада у релативно затворене привреде: укупан обим размене Србије не достиже ни 80% БДП, док је у осталим земљама креће 130–170% БДП. Осим на рачуну дознака, где Србија стандардно остварује висок и растући суфицит, на свим осталим рачунима забележен је дефицит.



Табела 4

Салдо на текућем рачуну платног биланса Србије, 2001–2007

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Спољнотрговински дефицит, мил.€				-5311	-4280	-4982	-6414
(% БДП)	-24,5	-25,2	-23,6	-26,83	-20,39	-20,01	-20,91
Текући рачун платног биланса				-2197	-1805	-3137	-4999
(% БДП)	-4,6	-8,9	-7,3	-11,1	-8,6	-12,6	-16,3
Мемо: Девизне резерве, мил.€	1320	2175	2840	3117	4935	9025	9369 <sup>8</sup>

Извор: НБС и РЗС.

**10. Кључни извор великог спољнотрговинског дефицита чини (још увек) премали извоз,** који је на почетку транзиције износио једва 15% бруто домаћег производа. Извоз је у 2007. години достигао трећину БДП, а увоз половину БДП (нормалне вредности у земљама сличне величине су између 50 и 80% БДП), што значи да извоз има скоро двоструко мањи удео у БДП него што би било неопходно у растућој, отвореној привреди. Позитивна тенденција је, међутим, да извоз бележи веома брзи раст, у просеку од преко 20 одсто годишње, што повећава девизни прилив и повољно делује на могућност отплате растућих кредитних обавеза у наредном периоду. (уп. табелу из тачке 13), Структура извоза, међутим, претрпела је значајне промене у правцу дезиндустријализације. Радикално се променио и састав првих десет артикала који су се извозили у ЕУ: извоз машина и ауто-делова је са преко 15 пао на испод 5%, а пољопривредни производи повећали су учешће са 4,8 на преко 20 одсто. Водећи извозни производи, а уједно и адути спољне трговине Србије последњих година су гвожђе, челик, гуме, алуминијумски лимови, шећер, кукуруз итд.

**Повећање извоза** пољопривредних производа остварено је првенствено захваљујући преференцијалном статусу који Србија има на тржишту ЕУ, као и захваљујући либерализацији у размени са земљама западног Балкана. Суфицит у размени готових текстилних производа такође је последица потписаног Споразума са ЕУ и преференцијалног статуса који ужива наше роба. Но, пораст светских цена основних метала и раста економске активности у свету такође је допринео убрзаном расту извоза Србије. На листи увозних производа у врху су нафта и гас, путнички аутомобили, лекови итд. Тренутној лошој извозној структури, ипак, помаже

8 Марта 2008. године девизне резерве износиле су 9,553 милијарди евра.

чињеница да се односи размене мењају у корист примарних производа, али ће, нажалост, у приближно истом проценту поскупети и најзначајнији увозни српски производ – нафта. Највећа извозна тржишта Србије су Италија, Босна и Херцеговина и Црна Гора. Истовремено, највише се увозило из Русије, Немачке и Италије.

11. Дефицит текућег биланса плаћања, који је за последњу годину дана порастао са 3 на 5 милијарди евра (са 12,6% на 16,3% БДП) не треба *a priori* сматрати неминовним знаком погоршања привредних перформанси.<sup>9</sup> Иако је свакако јасно да платнобилансни дефицит подразумева да привреда више инвестира него што се може генерисати из домаће штедње (било приватне (S-I) или националне (T-G))<sup>10</sup>, ова релација не може да објасни динамичку везу између штедње, инвестиција, раста и задужености. Стога је при тумачењу платнобилансног дефицита у земљама у транзицији најбоље је користити релацију

$$CAD=(Y^*-Y)-(I^*-I)-(G^*-G),$$

где је  $Y$  бруто домаћи производ (БДП), где *звездица* означава дугорочни ниво променљиве (уп. Obstfeld и Rogoff, 1996). Може се очекивати да једна земља има дефицит текућег рачуна (CAD) ако или БДП, или инвестиције или јавна потрошња – или сви заједно – буду изнад свог дугорочног нивоа. Управо су сва три феномена везане за прве фазе транзиције, те са убрзаним растом домаћег производа и каснијим смањењем јаза између потребних и стварних инвестиција и уз реформу предимензиониране јавне потрошње, дефицит текућег рачуна ће се неминовно смањивати, уз симултани раст извоза и увоза. Стога висок ниво дефицита на текућем рачуну у првим фазама транзиције не треба сматрати аномалијом, већ појавом која неминовно прати процес достизања (*catching up*) развијених привреда.

Анализе финансијских и валутних криза у транзиционим привредама (Русија, Чешка, Бугарска, Румунија, Албанија) потврђују овакав приступ. Кризе се, како се показује, нису ни јавиле као резултат проблема са текућим рачуном, већ као резултат недовољног надзора у банкарском систему (Албанија, Бугарска), или као резултат изостанка значајније реформе пореског система и државне потрошње (Румунија, Чешка), а у Русији која је у тренутку

9 То би Србију сврстало међу апсолутне рекордере по висини платнобилансног дефицита у региону, да се у међувремену у Црној Гори није остварен дефицит од незабележених 30% БДП.

10 Дефицит текућег рачуна једне земље једнак је јазу између домаће приватне штедње и инвестиција (S-I), и националне штедње, тј. буџетског дефицита (T-G) с друге стране. Сам дефицит финансира се иностраном штедњом, која може бити у форми прилива који увећавају капитал (улагања из иностранства) или прилива који увећавају дуговања, то јест од задуживања у иностранству.

настанка кризе чак имала суфицит на текућем рачуну, те је уместо платнобилансне кризе узрок краха било самоиспуњавајуће пророчанство које је поизашло из очекивања о томе да ће руска држава у једном тренутку престати да сервисира све теже бремене камата на дугове. (Уп. Sanfey, FREN 10/08).

12. Растући дефицит текућег рачуна финансира се из иностране штедње, делом у форми задуживања привреде и становништва, док остатак дефицита покривају стране директне инвестиције.<sup>11</sup> Од важности је овде истаћи да сума средњорочних и краткорочних кредита константно расте, и у 2007. години достиже ниво од преко 3 милијарде евра. Укупна дуг Србије је маја 2008. године износио 17,6 милијарди евра, од чега је приватан дуг износио 11,6 милијарди евра. При томе, приватни сектор постепено прелази са званичних (државних) на приватне изворе финансирања, и то углавном на банке у страном власништву које дају кредите својим филијалама у Србији. Ова тенденција изазива све већу пажњу и све је већи извор забринутости, и отвара питање одрживости спољног дуга Србије.

**Табела 5**  
**Критеријуми висине задужености и задуженост Србије у 2001–2007.**

	Високо задужена	Средње задужена	Мање задужене
Дуг/БДП	$x > 80\%$	$48\% < x < 80\%$	$x \leq 48\%$
Дуг/Извоз	$y > 220\%$	$132\% < y < 220\%$	$y \leq 132\%$

	Србија						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Дуг/БДП	94,2	70,9	66,7	57,5	59,1	64,5	64,5
Дуг/Извоз	456,9	379,5	343	253,6	234,2	228,1	222,5

Извор: НБС, Извештај о инфлацији, **Индикатори екстерне позиције Србије**, мај 2008

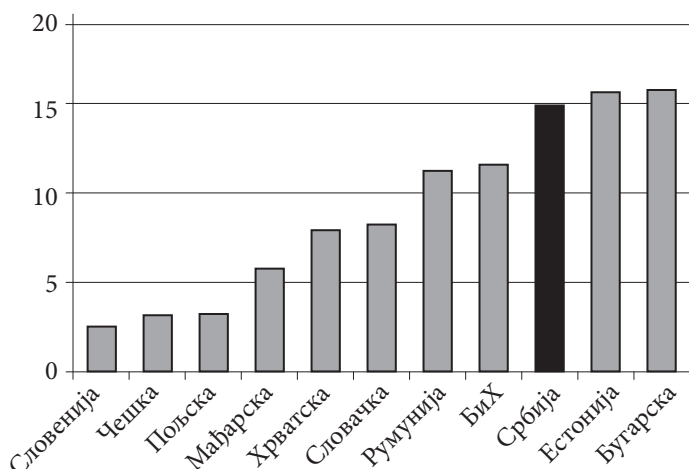
Но, према критеријумима Светске банке, Србија након 2005. године више не спада у високо задужене земље. Упркос још увек релативно малом извозу, од тада је капацитет враћања дуга из текућег девизног прилива довољно повећан да би се, уместо у високо задужене, Србија сада сврставала у средње задужене земље. Треба, међутим, скренути пажњу и на то да се доспеле обавезе снажно повећавају од 2007. године, те да то неминовно доводи до

<sup>11</sup> Током 2006. године стране инвестиције више су него покриле дефицит, чиме је простор за задуживање значајно повећан

погоршања индикатора екстерне ликвидности (отплате дуга у БДП и отплате дуга у годишњем извозу Србије. Процене одрживости екстерне ликвидности говоре да извоз Србије мора да расте по стопи већој од 15% годишње да би се генерисало довољно средстава за сервисирање доспелих отплата.

Слика 3

Дефицит текућег рачуна у изабраним земљама у транзицији, у % БДП, 2006.



Извор: ЕБРД (преузето из QM бр. 10, текст „Под лупом” 1, Р. Sanfey, „Дефицит текућег рачуна у Србији: узроци, разлози за забринутост и последице”, децембар 2007)

**13. Ризици ликвидности** Поред укупног задужења, при испитивању рањивости једне привреде од интереса је утврдити ризике ликвидности, пре свега стога што ће привреда која се суочава с високим рачуном у блиској будућности вероватније запасти у кризу од привреде која исти ниво дугова треба да отплати на дужи рок. Но, како показују табела 1 и табела 5, Србија располаже девизним резервама које вишеструко премашују износ краткорочног дуга (у свим осталим посматраним земљама ситуација је најмање три пута лошија), а девизне резерве су чак и за 25% веће од збира краткорочног дуга и укупног дефицита на текућем рачуну. Стога се овај ризик у Србији не може сматрати значајним, иако би даље успоравање раста девизних резерви представљало врло озбиљан сигнал о порасту рањивости српске привреде.<sup>12</sup>

12 Спољнотрговинска неравнотежа је још увек покривена задуживањем у иностранству и страним директним инвестицијама, тако да су девизне резерве НБС наставиле с растом. Ипак, повећање девизних резерви НБС у 2007. је у апсолутном износу четири пута мање него у 2006. што може да наговести будуће проблеме у покривању дефицита текућег рачуна

Табела 6 Индикатори екстерне позиције Србије

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	I тромесечје 2008.
<b>ИНДИКАТОРИ ЕКСТЕРНЕ ЛИКВИДНОСТИ (у%)</b>								
Девизне резерве/увоз робе и услуга (у месецима)	3,1	4,5	5,3	4,5	5,9	9,6	8,3	8,0
Девизне резерве/краткорочни дуг	114,1	223,5	336,3	424,9	385,9	717,3	729,7	892,0
Девизне резерве/БДП	9,9	14,4	17,5	17,3	22,2	39,1	34,9	34,6
Оплата дуга/БДП	0,8	1,3	2,0	3,8	4,5	6,6	9,8	18,0
Оплата дуга/извоз робе и услуга	3,7	7,1	9,1	16,8	17,9	23,5	33,7	50,7
<b>ИНДИКАТОРИ ЕКСТЕРНЕ СОЛВЕНТНОСТИ (у%)</b>								
Спољни дуг/БДП	94,2	70,9	66,7	57,5	59,1	64,5	64,5	65,1
Краткорочни дуг/БДП	8,7	6,4	5,2	4,1	5,8	5,4	4,8	3,9
Спољни дуг/извоз робе и услуга	456,9	379,2	343,0	253,6	234,2	228,1	222,5	220,2
<b>ИНДИКАТОРИ ИЗЛОЖЕНОСТИ ФИНАНСИЈСКОМ РИЗИКУ (у%)</b>								
Девизне резерве/М1	135,9	143,3	195,3	221,0	291,1	356,5	306,9	346,1
Девизне резерве/примарни новац	136,3	132,0	168,0	166,2	170,3	177,8	173,9	185,8
<b>СТЕПЕН ОТВОРЕНОСТИ ЕКОНОМИЈЕ</b>								
(Извоз + увоз)/БДП	58,7	56,9	61,6	71,0	70,7	78,4	79,7	88,8
<b>КРЕДИТНИ РЕЈТИНГ</b>								
	Новембар Standard & Poor's: B+		Јул Standard & Poor's и Fitch: BB-		Фебруар Standard & Poor's: BB-/позитиван; Fitch: BB-/стабилан		Јун Standard & Poor's и Fitch: BB-/стабилан	

14. Највећи део страних директних инвестиција у Србију долази кроз приватизацију. Ниво СДИ је током 2006. достигао је рекордних 5.5 милијарди долара, и тада (по први пут) премашео износ дефицита текућег рачуна, али се ситуација у наредним годинама тешко може поновити без измене структуре и повећања учешћа *greenfield* инвестиција. Од значаја је такође и структура улагања – наиме да ли су ове инвестиције усмерене у секторе где повећавају продуктивност и извоз или се усмеравају у сектор неразмљивих добара (*nontradables sector*). Иако се и у овом сектору може повећавати продуктивност, овде се не генерише текући девизни прилив, што може у будућности генерисати проблеме. Искуства земаља у транзицији показују да инвестиције у сектор неразмљивих добара, нарочито у некретнине, често воде кредитној експанзији, расту плата и цена некретнина, што води даљем расту овог сектора (тзв. холандски синдром). Са последично растућом увозном тражњом и опадајућом извозном понудом, текући рачун се нужно погоршава.

Табела 7

Удео страних директних инвестиција у сектору разменљивих добара

	Бугарска	Румунија	Хрватска	Србија	ЦЕЕ	Балтичке земље
Сектор разменљивих добара	22	46	36	42	42	20
Неразмљива добра	78	54	64	58	58	80
Трговина	13	15	8	14	14	14
Транспорт	26	12	16	7	7	9
Финансијско посредовање	20	11	28	18	18	27
Некретнине	9	6	2	11	11	15

Извор: MMF WP/07/236 Vulnerabilities in Emerging Southeastern Europe—How Much Cause for Concern?

15. При анализи повољности доласка страних инвестиција – било кроз приватизацију или као *greenfield* инвестиција – мора се имати у виду и то да је са становишта екстерне рањивости (вулнерабилности) велики прилив инвестиција у сектор неразмљивих добара на дуги рок може бити контрапродуктиван, јер он сам може изазвати још већи раст дефицита, мада ће свакако бити повољан на краatak рок, јер се платнобилансни дефицит тада финансира без новог задужења. У литератури се често наводе примери Ирске и Португала, где је Ирска привлачењем страних

инвестиција у сектор разменљивих добара (електроника и лекови) значајно повећала најпре извоз и продуктивност, док су плате, иако су увек касниле за растом укупне факторске продуктивности, и саме остваривале убрзан раст. Уз смањење јавне потрошње, инвестициона експанзија није повећала платнобилансни дефицит — јер је штедња расла брже од инвестиција, те је на текућем рачуну чак забележен суфицит! Насупрот томе искуству, велики прилив капитала у Португал ишао је у сектор неразменљивих добара, у највећој мери у некретнине. Како је истовремено раст плата премашивао раст укупне факторске продуктивности, то је утицало да се профитна маргина у извозном сектору непрестано смањује, те се и сам извозни сектор смањивао. Са растућим фискалним дефицитом штедња је падала, а текући рачун је бележио све веће дефиците и у једном тренутку постао неиздрживо висок, те је његово смањење морало да буде праћено рецесијом. Искуство Португала може бити веома индикативно при анализи рањивости привреде Србије, која, као и Португал, константно води политику раста плата изнад продуктивности рада, не смањује јавну потрошњу, док су стране инвестиције првенствено усмерене на сектор неразменљивих добара.

**16. Проблем спољног дефицита и потенцијалне кризе** свакако да ће у Србији остати актуелан и наредних година. Међу кључним тешким одлукама јесте смањивање јавне потрошње, тј. остваривање фискалног суфицита и привлачење *greenfield* инвеститора у сектор разменљивих добара. Политичка нестабилност, међутим, води Србију у потпуно другом правцу, ка повећању јавне потрошње и дефицита, уз све неизвеснији прилив страних инвеститора. На тај начин биле би осујећене прве забележене тенденције раста извоза машинске и електро-индустрије, које су резултат гринфилд инвестиција, као што је фабрика „Горење” у Ваљевоу, као и ранијих приватизација. При томе, сам амбијент за улагања, према извештају “Doing business in Serbia” од 175 земаља сврстава Србију на 68. место по условима пословања, само два места иза Мађарске, али испред Русије, Турске, неких земаља ЕУ, Пољске, Италије и Грчке, као и Црне Горе, Македоније и БиХ, што је свакако резултат који би дужа политичка нестабилност битно осујетила.

## ИНФЛАЦИЈА И АПРЕСИЈАЦИЈА ДЕВИЗНОГ КУРСА

**17. За разлику од већине бивших социјалистичких земаља, Србија ни после осам година транзиције није успела да оствари одрживу једноцифрену стопу инфлације.** Томе су у ранијим периодима највише доприносиле предизборне кампање, док је највећу брану инфлацији представљао аранжман са ММФ-ом, где се



непрестано инсистирало на већој рестриктивности фискалне и монетарне политике, што је свакако допринело да кретање инфлације у Србији буде умереније него што би иначе било.

18. Инфлација је у 2007. била двоцифрена (10,1%) и може се приписати расту небазне инфлације (струја, комуналне услуге, дувански производи, нафтни деривати), егзогеним поремећајима – светским трендовима раста цена прехранбених производа и енергената, али и расту агрегатне тражње која је акомодирала ове шокове. Базна инфлација је, ипак, и поред двоцифрене укупне инфлације износила 5,4%, те се тако задржала унутар предвиђеног интервала 4–8%. На успоравање раста инфлације пре свега је деловала активна политика НБС усмерена на стабилизацију номиналног девизног курса, која је више-мање успешно спровођена током читаве претходне године. Као последица спровођења ове политике, динар је постајао све више прецењен (параграф 20).

19. И у првих пет месеци 2008. региструју се трошковни удари – раст цена нафте, струје и хране. Но, раст трошкова неће генерисати инфлацију уколико тражња мирује. Како показује пример развијених привреда, утицај трошковних удара на инфлацију је у одсуству раста тражње минималн. Веома висок раст тражње на крају 2007. изазван је како великим растом јавне потрошње у другој половини године, тако и значајном кредитном експанзијом, која тако „храни” инфлацију генерисану описаним трошковним ударима.

НБС покушава да оштрим дизањем референтне каматне стопе са 10,75% у јануару на 15,75% крајем маја и смањењем новчане масе (M2) за 7,5% од почетка године. У циљу смањења агрегатне тражње преостаје још један механизам – а то је смањење јавне потрошње, што би делимично смањило и раст кредитне експанзије. Првих месеци 2008. године управо се то и региструје, јер јавне финансије Србије показују суфицит у фискалном делу, а уз бојазан да се може поновити 2007. година, када је фискална експанзија из друге половине године надмашила контракцију забележену у првој половини године.

20. Пошто ће се током 2008. године на страни понуде свакако наставити тренд раста цена хране, уз вероватан наставак кредитне експанзије, **треба очекивати да ће се инфлација у Србији убрзавати**. Но, раст цена хране у Србији свакако се не може правдати растом светских цена у овој области, јер је пораст цена хране неколико пута мањи у свим осталим земљама у окружењу (осим у Бугарској). Стога се узроци поскупљења у овој области налазе пре свега у домену експанзије агрегатне тражње, а висок ниво цена прехранбених производа пре свега се може објаснити постојањем монопола, посебно код малопродајних ланаца, што, опет, говори о томе да су и инвестиције у малопродају у Србији, иако спадају у



сектор неразмљивих добара, и потенцијална су претња платно-билансној кризи, веома добродошле јер могу појачати конкуренцију и довести до снижења цена у малопродаји до нивоа у суседним земљама, где се систематски региструју цене прехранбених производа које су ниже него у Србији. Додатну опасност представља потенцијална индексација плата на убрзан раст увозне инфлације. Како је НБС најавила даље смањивање инфлације у 2008. (уз базну инфлацију од 3–6%), НБС ће највероватније водити рестриктивну монетарну политику, уз даљу ап्रेसијацију динара. При томе се не могу искључити ни нове епизоде номиналне ап्रेसијације, која је све друго само не користан потез српских монетарних власти. При томе, изјаве о „тржишном кретању курса” оштро противрече пракси НБС којом је свако кретање курса у нежељеном правцу (депресијација) одмах ефикасно обустављено, уз хвалу и самохвалу о ефикасности монетарних власти у тим ситуацијама.

21. Једно од важних искустава свих успешних транзиционих привреда је **да се убрзање привредног раста не може „купити” високом инфлацијом**. Такође се потврдило да смиривање инфлације не изазива рецесију, већ да ствари стоје управо супротно. Бројна истраживања потврђују да су основне детерминанте раста биле – ниска стопа инфлације, смањење јавне потрошње и одлучно спровођење институционалних реформи. Оно што можда представља изненађење је то да земље које су оствариле боље економске резултате у погледу раста и инфлације региструју и већу једнакост у расподели.<sup>13</sup> Показује се да се одрживи раст привредне активности превасходно базира на макроекономској стабилности, приливу иностраних и расту домаћих инвестиција, расту конкурентности и извоза, и последичном (а не *ex ante*) расту доходака и животног стандарда.

22. Средином 2006. године Народна банка Србије као оквир за спровођење монетарне политике користи **режим циљане инфлације**.<sup>14</sup> Поред репо каматне стопе која представља основни инструмент овог режима монетарне политике, НБС користи и (1) стопу обавезне резерве и (2) интервенције на девизном тржишту.<sup>15</sup>

---

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

14 Овај режим увеле су готово све земље у транзицији у Европи. Централна банка унапред објављује дефинисани циљ инфлације за наредни период, док је кључни инструмент монетарне политике референтна (репо) каматна стопа.

15 Иако је уведен режим слободно флукутирајућег курса, централна банка интервенише на девизном тржишту сваки пут када процени да флукутације у кратком року прете да угрозе финансијску стабилност тржишта, услед чега се не може говорити о слободно флукутирајућем курсу, нити о предоминантној улози тржишних сила на формирање девизног курса.

Искуства из других земаља у транзицији које употребљавају режим циљане инфлације показују да на инфлацију најснажније утиче канал девизног курса,<sup>16</sup> док дејство канала каматне стоје и кредитног канала за сада у Србији није емпиријски потврђено (Fren QM11). Употреба високих стопа обавезне резерве или макропродуцентских мера у циљу успоравања банкарских пласмана често је била веома кратког даха, јер је велика тражња за кредитима налазила директне кредитне канале из иностранства. Стога се показује да је раст кредита одређен пре свега тражњом за кредитима која је и даље велика, док је простор да се на овај раст делује монетарном политиком прилично ограничен. У тим условима фискална политика својом експанзивношћу може снажно да одмогне монетарној политици у настојању да цене држи под контролом, што у условима у којима девизни курс представља кључно упориште монетарне политике резултира не само у скупљој монетарној политици (израженој високим плаћеним каматама на репо операције НБС), већ изазива високу апресијацију курса да би се у кратком року обориле цене за потребе доследног испуњења постављеног циља НБС у погледу годишње инфлације. Снажна апресијација која раздваја реални курс од својих фундаменталних детерминанти, обара конкурентност српске привреде, дестимулише извоз и утиче на раст дефицита текућег рачуна платног биланса.

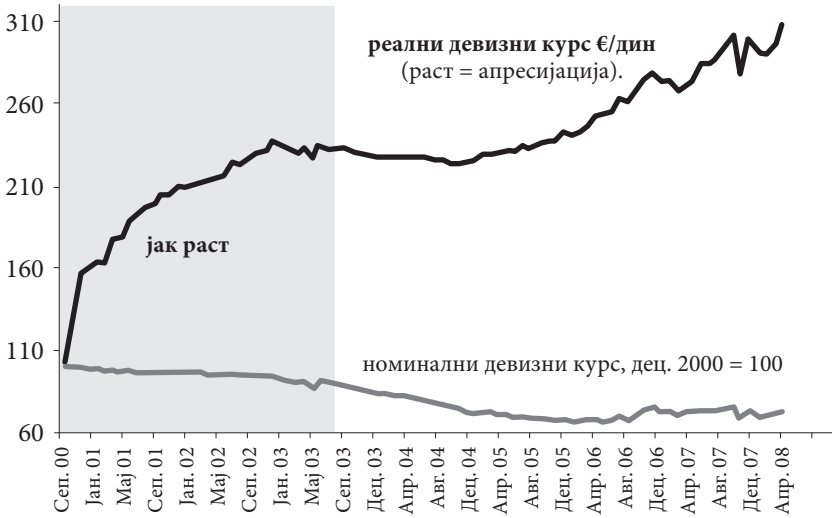
23. Скоро да нема институције која није проценила да је **динар прецењен**, што је једини логичан исход када се у земљи води експанзивна фискална и умерено рестриктивна монетарна политика. Процене о прецењености реалног ефективног курса крећу се у интервалу 5% до 25%.<sup>17</sup> Међутим, с обзиром да је део трошкова релативно фиксан у кратком року и валутно индексирани, реална депресијација би значила да раст валутно неиндексираних трошкова мора бити знатно нижи од опште стопе инфлације или, другим речима, да они морају бити номинално замрзнути. То значи реални пад тих трошкова, међу којима су највеће ставке нето плате и пензије. Искуства земаља које су успешно водиле политику пливајућег курса управо то и показују: раст реалних зарада у читавом периоду појачаних курсних депресијација био минималан, или га уопште није било. Није вероватно да постоји политичка воља да се у кратком року у Србији почне водити оваква политика, те се и евентуална депресијација стога мора посматрати кроз ову призму.

16 Додуше, на девизни курс се у веома кратком року може утицати самом висином репо стопе, јер ће банке на репо тржишту пласирати капитал који увозе из иностранства увек када им принос постане атрактиван. Даље се промене курса путем канала девизног курса преносе на цене.

17 MF Country Report No. 08/54, Округли сто: Циљање инфлације, апресијација динара и спољна неравнотежа 2006. и изгледи за 2007, Научно друштво економиста и FREN,

Слика 4

Реални и номинални девизни курс 2000–2008.



24. Депресијација би такође значајно погоршала постојећи неповољни „*currency mismatch*”, тј. знатно би смањила вредност (динарске) активе и повећала вредност (валутно индексирани) пасиве, чиме би се отворио простор за настанак валутне кризе (уп. ММФ, 2007). Одрживо решење за смањење прецењености валуте стога би пре би требало тражити у наставку структурних реформи, повећању конкурентности домаће привреде (које је уско повезано са СДИ) и у рестриктивнијој фискалној политици, која би водила смиривању платнобилансног дефицита према механизму описаном у тачки 11. У супротном, депресијација динара која би била праћена акомодирањем агрегатне тражње лако би могла да изазове валутну кризу и тиме само на кратак рок погорша, уместо да побољша привредни амбијент. С друге стране, свакако треба истаћи и то да политика прецењеног динара не само да штети садашњим, него и потенцијалним извозницима, од чијег доласка зависи како екстерна ликвидност, нова радна места и будући привредни раст.

#### ВИСОКА СТВАРНА И ПРИКРИВЕНА НЕЗАПОСЛЕНОСТ И ПЛАТЕ

25. Иако су и БДП и индустријска производња још далеко од „златне” 1989. године, плате су је достигле током 2007. године. Уз помоћ обилних иницијалних иностраних донација, као и већ поменутом политиком апресијације динара и субвенционисања домаће

агрегатне тражње, у Србији се убрзо након почетка транзиције успело да становништво са једном просечном платом може да финансира минималну потрошачку корпу. У читавом периоду, **плате су реално брзо расле**, што је довело до њиховог учетворостручења у периоду од седам година

26. При овако брзом расту реалних зарада неизбежно се јавио **trade-off у виду изостанка раста нове запослености**. Но, број незапослених се смањило делом и због боље евиденције стварног броја незапослених. Званични подаци (РЗС и национална служба за запошљавање) говоре да запослених има 2.488,8 хиљада, а незапослених око 795 хиљада. При томе, број запослених се благо смањује, док се смањење бележи у сектору разменљивих добара, док је повећање остварено у сектору услуга (трговина, финансијско посредовање, пословање с некретнинама, образовање и култура и здравствени и социјални рад). У трговини је остварен раст броја запослених, упркос благом успоравању економске активности у овој делатности.

**Табела 8**  
Становништво старо 15 и више година старости

Република Србија	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Стопа незапослености – укупно	12,09	12,23	13,28	14,63	18,50	20,8	20,9	18,1
Стопа незапослености (15 – 64 године)	13,26	13,36	14,47	16,00	19,53	21,83	21,56	18,8

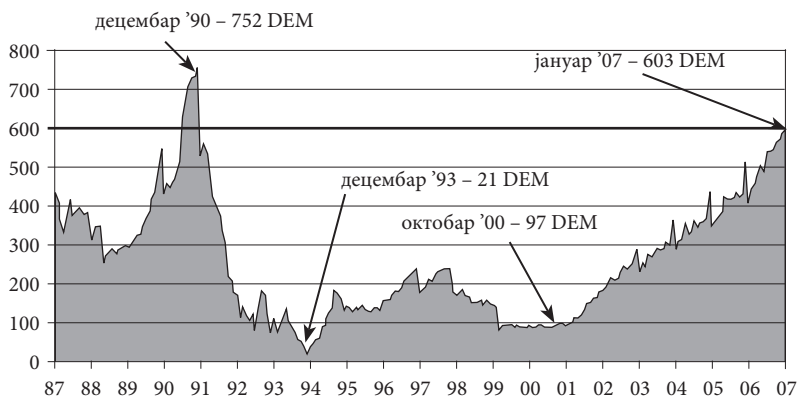
*Извор:* Анкета о радној снази, Саопштење 29 из 2008, РЗС

Успоравање раста запошљавања и убрзање раста слободних радних места указују на повећање раскорака који постоји између броја слободних радних места и броја заснованих радних односа. Истовремено је регистровано успоравање стопе раста престанка радних односа.

27. Осим што кочи раст нове запослености, велики раст зарада значајно одвлачи инвестиције у сектор неразменљивих добара и стога преставља извор велике рањивости српске привреде на средњи рок. Златно правило у овој области гласи да за одржање истог степена конкурентности, раст продуктивности мора да покрије како реални раст зарада, тако и ап्रेसијацију валуте, што у Србији редовно изостаје. Стога се заиста политика финансирања платно-билансног дефицита и пуњења буџета средствима из приватизације, те даље обилне прерасподеле тих средстава у плате и последично

одвлачење инвестиција из сектора разменљивих добара заиста може назвати политиком „продаје породичног сребра”, која никада није довела до формирања здравог и конкурентног привредног амбијента, те нема разлога веровати да се то уопште и може десити.

Слика 5  
Плате у Србији 1987–2007.



## ПРИВРЕДНА АКТИВНОСТ

28. **Привреда Србије у читавом транзиционом периоду бележи позитивне стопе раста.** Два су разлога услед којих Србија није у прве четири године доживела тзв. транзициону ресцесију, што су неке земље искусиле по два пута (Бугарска, Румунија, Чешка, итд). Први разлог лежи у драстичном паду привредне активности кроз читаву деценију која је претходила почетку, што је већ само по себи довело до гашења многих нерентабилних предузећа. Али други, пресудни разлог изостанка транзиционе ресцесије лежи у активном субвенционисању државних и друштвених предузећа. Ипак, захваљујући бројним извршеним структурним реформама, реструктурираном банкарском сектору, добро изабраном моделу приватизације и све бржем доласку страних инвестиција, стопе привредног раста су високе, а корпоративни сектор захваљујући спроведеним реформама почиње да бележи агрегатни добитак.

29. **Животни стандард становништва у посматраних осам година транзиције значајно је побољшан,** БДП *per capita* порастао је са око 1000 на преко 5600 УСД, и то не само захваљујући слабљењу вредности долара. Српска економска политика као да је читав сет мера прилагодила управо популистичким циљевима: (1) прецењен девизни курс омогућио је већи увоз робе широке

Слика 6  
Стопа раста БДП

2007*	7,5%
2006	5,8%
2005	6,2%
2004	8,4%
2003	2,5%
2004	4,2%

БДП *per capita* у \$

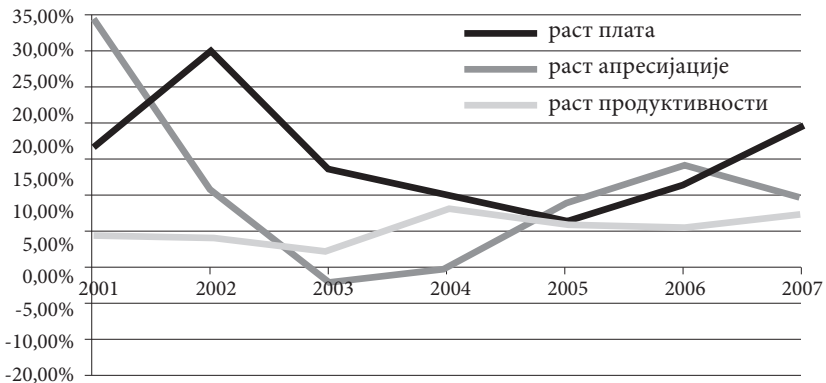
2007	5641
2006	4207
2005	3526
2004	3285
2003	2720
2004	2112

\*) Процена

Извор: Завод за статистику Републике Србије

потрошње и већи стандард (2) висока издавања за јавну потрошњу која су у великој мери омогућила да раст плата далеко надмаши раст продуктивности рада а, (3) кашњење у имплементацији стецајног законодавства омогућило је да се сачува низ непродуктивних радних места на којима се добијају незарађене плате.

Слика 7  
Плате, продуктивност и ап्रेसијација динара, 2001–2007.



30. У оваквим условима и пре свега захваљујући значајном расту плата и пензија, као и социјалних трансфера, у периоду од 2002. до 2007. године **сиромаштво у Србији се преполовило**. Према подацима Анкете о животном стандарду из 2007. године у Србији је сиромашно 6,6%, или приближно 490 хиљада становника. Смањено је и субјективно сиромаштво, и то највише међу онима који свој финансијски положај оцењују као веома лош (удео се смањило са 23,5 у 2002. на 15,4% 2007). Профил сиромаштва се није битно

променио, па су и данас најсиромашнији необразовано становништво и незапослени, као и стара лица и вишечлана домаћинства. Регионалне разлике и разлике село-град су веома изражене и не смањују се. Најугроженије је и даље становништво руралног подручја југоисточне Србије (РЗС, Светска банка, ДИФИД *Студија о животној стандарду Србија 2002–2007*)

31. Захваљујући политичким превирањима, **привредне реформе практично су застављене у периоду 2006–07**, док државна и друштвена предузећа и даље пресушују домаћу штедњу, док инвестиције остају врло ниске. Упркос томе, привреда Србије је у 2007. години имала веома висок раст (око 7,5%). Уз то, овај раст је коинцидирало са падом пољопривредне производње. Овај раст пре свега је остварен захваљујући брзо растућој агрегатној тражњи, подстакнутој снажном кредитном експанзијом, као и предизборна фискална експанзија из последњег квартала 2006. године. Са укључивањем у буџет крајње популистички дефинисаних издатака за Национални инвестициони план постало је очигледно колико је експанзивна фискална политика заиста била. Уз изостанак реформи, овакав раст свакако не може бити одржив на неки дужи рок.

32. Закључак. **Макроекономске неравнотеже у привреди Србије прете да осујете даљи убрзани привредни раст.** Ради ублажавања кључних рањивости, стога је неопходно: (1) смањивати јавну потрошњу, нарочито текуће расходе, што би отворило простор расту капиталних расхода на рачун субвенција и раста плата у државном сектору. (2) приватизовати јавна предузећа и где је год могуће стимулисати нове уласке, како би се управљачка партијска структура ових предузећа заменила приватним власницима, а конкуренција омогућила раст квалитета њихових производа и услуга уз пад цена. (3) Наставити са привлачењем страних директних инвестиција у сектор разменљивих добара, пре свега контролом плата у државном сектору, избегавањем сваке даље апресијације динара и наставком реформи које ће повећати конкурентност привредног амбијента у Србији. Како се види, осим смањења јавне потрошње, за одржање макроекономске стабилности највећи број услова које треба испунити налазе се у области микроекономије и реформе државне управе.





# Реални сектор

## ПРИВАТИЗАЦИЈА ДРУШТВЕНИХ ПРЕДУЗЕЋА

1. У периоду 2001–2007. година тендерском и аукцијском **приватизацијом продато је 1.632 предузећа, остварено 2,1 милијарде ЕУР прихода**, обезбеђено 1,2 милијарде ЕУР за инвестиције и 276,7 милиона ЕУР за социјални програм. У 2007. години тендерском и аукцијском приватизацијом продато је 299 предузећа, остварено је 481,8 милиона ЕУР прихода и обезбеђено 134,2 милиона ЕУР за инвестиције. Највећи број приватизованих предузећа (112, односно 49%) је из сектора прерађивачке индустрије, чијом продајом је остварено 39,3% прихода и 54,7% инвестиција од тендерске и аукцијске приватизације у 2007. години.

2. У периоду 2002–2007. из портфеља Акцијског фонда продато је око 1.220 пакета акција и остварен је приход од 613 мил. ЕУР. У 2007. години **Акцијски фонд** је продао мањинске пакете акција 420 предузећа и остварио је приватизациони приход од 162,8 мил. ЕУР. По први пут на тржишту капитала продати су мањински пакети акција 348 предузећа.

3. Услед приватизације и нових улазака дошло је до релативно значајне промене структуре запослености:

4. Из табеле се може видети да је дошло до раста запослености у приватном сектору од око 300 хиљада, уз смањење запослености у неприватном сектору (друштвени и државни) од скоро 750.000 људи.

5. Досадашње спровођење приватизације се може окарактерисати као релативно добро, без великих скандала. Скандали до којих је дошло у протеклом периоду су углавном везани за спровођење старог закона о приватизацији, или за процедуру стечаја.

6. Концепција која се заснивала на продаји већинског пакета предузећа стратешким инвеститорима, уз поделу мањег броја акција запосленима, уз обавезно конкурентски метод продаје предузећа се показала као веома добра. Међутим, једна од мањкавости

**Табела 1**  
**Кретање запослености**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Укупан број запослених	3.105.598	3.000.220	2.918.589	2.930.846	2.733.412	2.630.691	2.655.736
У приватном сектору (укључујући пољопривреду)	1.430.430	1.427.126	1.540.489	1.667.767	1.640.139	1.632.617	1.730.861
У неприватном сектору	1.675.678	1.573.064	1.378.100	1.263.079	1.093.273	998.074	924.875
У приватном сектору (укључујући пољопривреду) %	46,1%	47,6%	52,8%	56,9%	60,0%	62,1%	65,2%
У неприватном сектору %	54,0%	52,4%	47,2%	43,1%	40,0%	37,9%	34,8%

*Извор: Анкете о радној снази, РЗС*

усвојеног модела је дошла до изражаја и у Србији – модел је веома спор и административно захтеван. Тако смо дошли у ситуацију да је рок за завршетак приватизације померен на крај 2008. године. Овакво закашњење је условљено и стратегијом да се прво продају најбоља предузећа, а да се најслабија, она на ивици стечаја оставе за крај.

## РЕСТРУКТУРИРАЊЕ

7. Паралелно са одлуком о методу приватизације, донета је и стратешка одлука да се реструктурирање реалног сектора углавном препусти приватним власницима након приватизације. Међутим, у ограниченом броју случајева (око 80 предузећа) донета је одлука да држава обави претприватизационо реструктурирање. Наведено реструктурирање, уколико се нађе одговарајуће решење за обавезе предузећа, можда се може назвати и супститут стечаја, односно ликвидације предузећа кроз стечај.

8. Оцена процеса претприватизационог реструктурирања тешко да може да буде добра. Иако је евидентно да се ради о веома великом економском, па и политичком проблему, стиче се утисак да је цео процес вођен релативно лоше. Насупрот томе, постприватизационо реструктурирање, оно које су спроводили нови, приватни власници у великој већини случајева довело је до повољних резултата, иако је неиминовно било праћено отпуштањем радне снаге, односно свођењем запослености на одржив ниво. Данас су та предузећа, заједно са новим (*greenfield*) страним директним инвестицијама покретачи привредног раста и извоза Србије.

9. Извесно је да су се појавила три главна техничка проблема везана за спровођење претприватизационог реструктурирања. Први је проблем идентификације, сепарације и верификације потраживања које различити повериоци имају према наведеним предузећима, будући да њихове доспеле обавезе нису извршаване годинама и деценијама. Тај проблем је појачан проблемом дуга према држави, за чије отписивање, условно или безусловно, независно од државне политике, у неким ситуацијама није постојала законска основа. Други проблем је релативно сложена и прилично бесмислена организациона структура тих предузећа, пре свега случајеви друштвеног холдинга који је настао трансформацијом тзв. сложених организација удруженог рада. Овај други проблем је повећан ангажовањем страних консултаната, које је било мандаторно у неким случајевима, тамо где су коришћене донације великих мултилатерарних донатора. Страни консултанати ненавикнути на таква организациона решења губили су време тражећи смисао тамо где га нема, нити га је икада било. Трећи проблем су

представљали дугови тих предузећа према држави који су доводили до негативне вредности капитала и онемогућавали приватизацију по реструктурирању. Тек средином 2005. године створена је законска основа за „отпуштање” дугова, тј. за намиривање државних поверилаца из приватизационих прохода, што је убрзало реструктурирање и приватизацију ових предузећа.

10. Међутим, кључни разлог за недостатак активности на плану претприватизационог реструктурирања ове групе предузећа лежи у недостатку политичке воље да се то уради. Вишак запослености у тим предузећима представља основни разлог за недостатак те воље. Наиме, реструктурирање тих предузећа неминовно би довело до отпуштања већег броја сада запослених, било директно, током претприватизационог реструктурирања, било посредно, после приватизације, као део напора новог власника да реструктурира сопствено предузеће и увећа његову економску ефикасност. Укупан број оних који ће да остану без радног места у реструктурираним предузећима варира од предузећа до предузећа, али се, генерално, може рећи да се ради о старијим запосленима, онима који имају ниже квалификације и који имају релативно мале способности да додатно уче и мењају своје радне навике и којима би, због тога, релативно тешко било да нађу ново запослење.

## ПОСЛОВНО ОКРУЖЕЊЕ

11. Поред активности на приватизацији друштвеног сектора, Влада је у претходних осам година доста напора уложила и на **поправљање општег пословног окружења**, са основним циљем привлачења страних директних инвестиција, али и са циљем оснивања нових домаћих предузећа, од којих се очекивало да запосле све који су остајали без посла. Чак је 2006. година Србија проглашена за лидера у реформама. Нажалост, у наредним годинама се брзина реформи смањила.

У том смислу, корисно је осврнути се на налазе “Doing Business” извештаја који редовно објављује Светска банка, а у коме се рангирају земље света по различитим показатељима (табела 2)

12. Може се закључити да је далеко највећи напредак остварен код добијања кредита, односно код финансирања пословних активности. Србија веома лоше стоји по питању судства (спровођење уговора) и бирократије (добијање дозвола, регистровање имовине), а и радно законодавство је веома нефлексибилно.

Табела 2  
Пословно окружење

Категорија	“Doing Business” 2008. ранг Србије
Општи индекс лакоће обављања посла	86
Започињање посла	90
Добијање дозвола	149
Запошљавање радника	110
Регистровање имовине	115
Добијање кредита	13
Заштита радника	64
Плаћање пореза	121
Трговина преко границе	58
Спровођење уговора	101
Затварање предузећа	103

### ИЗАЗОВИ И ДИЛЕМЕ

13. Највећи проблем везан за завршетак приватизације у Србији је судбина предузећа која су још увек у поступку реструктурирања. Основно питање је недостатак политичке воље да се приватизација заврши, али стиче се утисак да би, чак и када би политичка воља постојала, процес стечаја ових предузећа могао дуго да траје. Наиме, административни капацитети за спровођење комплексних стечајева у Србији и даље не постоје, иако је направљен значајан напредак доношењем новог Закона о стечају и отпочињањем лиценцирања стечајних управника

14. Такође, протеклих месеци се може приметити да је влада расположена да размишља и о алтернативним методима приватизације, попут оног који је предвиђен за Застава аутомобиле. Иако у веома ограниченом броју случајева *joint venture* са стратешким инвеститором може бити добра опција, она не треба да буде примењивана као замена за стечај пропалих фирми или тендерску продају.

15. Један од највреднијих ресурса који није приватизован у Србији, а вероватно ће бити приватизован у релативно блиској будућности је **градско грађевинско земљиште**. Нови Устав, донет 2006. године, омогућава приватно власништво над градским грађевинским

земљиштем, а поступак приватизације још није одређен. Код овог питања се јавља неколико дилема. Основно питање је веза приватизације и реституције. Постојећи предлог Закона о денационализацији предвиђа натуралну реституцију земљишта претходним власницима, уз задржавање власништва над некретнином садашњег власника. Овакво решење је веома лоше и може довести до великих проблема у будућности. Стиче се утисак да би, када се ради о земљишту, финансијска компензација била боље решење.

16. Приватизација јавних предузећа је још једно велико питање, али се њоме углавном бавимо у одељку о инфраструктури. Ако се ограничимо на јавна предузећа која нису у инфраструктурним и комуналним областима, можемо идентификовати неколико врста предузећа. Прву врсту представљају јавна предузећа која управљају природним ресурсима (пре свега Србијашуме и Србијаводе). Другу врсту чине привредни субјекти који су организовани као јавна предузећа, али суштински обављају функције државних органа, попут јавних предузећа за урбанистичко планирање, или такозваних дирекција за изградњу града. Везано за ова предузећа, могуће је неколико опција. Прва опција је да део ових предузећа поново постане део државне управе, нарочито они делови предузећа који се суштински баве доношењем прописа, а да се делови њихових активности повере приватним предузећима свуда где је то могуће. Друга опција је да остану у садашњем режиму јавних предузећа.

17. Што се пословног окружења тиче, први и највећи проблем је везан за стицање земљишта и добијање дозвола и сагласности за изградњу. Основно питање је приватизација земљишта, о чему је већ било речи. Други проблем представља режим урбанистичког планирања, који није у довољној мери реформисан. Иако је Закон о планирању и изградњи, донет 2003. године, у извесној мери поправио ситуацију, она је и даље прилично лоша. Такође, треба променити и начин планирања комуналног опремања земљишта и његовог финансирања. Садашњи систем ставља комплетан терет на инвеститора (што је добро), али му ни на који начин не гарантује да ће добити то што је платио. Такође, треба поменути да су, на иницијативу међународне заједнице, донети закони о заштити животне средине који су знатно отежали добијање потребних дозвола за изградњу, посебно прерађивачких капацитета. Посебан проблем, на основу анализе Светске банке, представља релативно лоше стање по питању флексибилности српског тржишта радне снаге. Ситуација је у овој области погоршана у односу на период од пре 4–5 година, након доношења новог Закона о раду. Са формирањем нове владе, која ће, како год да се формира, инсистирати на „социјалној правди”, тешко је очекивати знатан напредак у овој области. Коначно, значајну баријеру за пословање представља неререформисано и неефикасно судство, односно ниска ефикасност у погледу примене закона.

# Финансијски сектор

## БАНКАРСТВО

1. Банкарски систем Србије, после радикалних структурних промена, убрзано се обнавља. Понуда кредита расте, каматне стопе се смањују, иако су каматне марже и даље релативно високе. Крајем 2007. године у Србији послује укупно 35 банака са укупно 2.435 пословних јединица (филијала, експозитура, шалтера, као и агенција и мењачница), а запослено је укупно 30.246 радника. Власничка структура сектора је тренутно следећа: 21 банка је у већинском власништву страних акционара, 6 банака у већинском власништву домаћих физичких и правних лица, 8 банака у већинском власништву државе. Пет банака са највећом билансном сумом на крају 2007. године, учествују са 45,9% у укупној билансној суми банкарског сектора. ХХ индекс концентрације билансне суме износи 606 и показује тенденцију повећања. Банке у већинском власништву страних лица поседују 75,5% билансне суме, банке у већинском власништву државе 15,7%, а у претежно приватном власништву 8,8%.

2. **Динамика раста понуде кредита је висока** током целог периода и показује тренд убрзања током последње три године. Централна банка је, због тога, била принуђена да успорава кредитну активност банака, посебно према сектору становништва. Прираст кредита износи за 2007. годину 215,4 милијарди динара или 39,5%. Доминантни су и даље кредити сектору предузећа (57,5% укупних пласмана). Кредити становништву су од приближно нултог учешћа 2001. године достигли 39,8% укупних пласмана крајем 2007. године. Током 2007. године укупни апсолутни прираст кредита привреди (114,4 милијарде динара) се готово изједначио са апсолутним прирастом кредита становништву (106,7 милијарди динара). Дакле, кредитна активност према овом сектору била је, током претходних година, најдинамичнији облик активности банака. Истина, билансне вредности кредита предузећима потцењују њихов стварни ниво, јер се један део тих кредита током последње две године реализује као тзв. прекогранични (cross border) кредит који се не региструје у билансу него на ванбилансним позицијама.

**Табела 1 Динамика и структуре основних врста кредита (у милионима дин.)**

Сектор	31.12.2005.		31.12.2006.		31.12.2007.		Индекс раста за 2007.	Индекс раста за 2006.
	износ	у %	износ	у %	износ	у %		
ПРИВРЕДА	281.855	64,8	322.972	59,2	437.387	57,5	135	115
СТАНОВНИШТВО	124.651	28,7	195.873	35,9	302.543	39,8	155	157
за стамбену изградњу	23.289	5,4	47.334	8,7	89.434	11,8	189	203
ЈАВНИ СЕКТОР	23.812	5,5	21.644	4,0	13.928	1,8	64	91
УКУПНО	434.527	100,0	545.481	100,0	760.905	100,0	139	125

*Извор:* Народна банка Србије, Послови контроле пословања банака, Извештај за IV квартал 2007.

**Табела 2 Секторска структура и динамика депозита (у милионима дин.)**

	31.12.2005.			31.12.2006.			31.12.2007.			Индекс раста за 2007.	Индекс раста за 2006.
	динари	девизе	укупно	динари	девизе	укупно	динари	девизе	укупно		
Укупно	142.211	342.472	484.683	227.382	438.908	666.290	343.997	616.164	960.161	144	137
Предузећа	65.934	53.928	119.862	105.344	72.489	177.833	185.090	105.610	290.700	163	148
Јавни сектор	14.082	946	15.028	21.103	723	21.826	26.552	883	27.435	126	145
Страна лица	1.578	16.334	17.912	2.736	19.639	22.375	6.427	24.580	31.007	139	125
Становништво	22.268	190.025	212.293	33.523	260.746	294.269	46.781	381.439	428.220	146	139

*Извор:* Народна банка Србије, Послови контроле пословања банака, Извештај за IV квартал 2007.



3. И депозитни потенцијал банкарског система се брзо повећавао. Током последње две године постепено се смањује доминација девизних у укупним депозитима, који сада чине 64,2%, укупних депозита. Рочна структура депозита је и даље под доминацијом краткорочних депозита (53,3%) и депозита по виђењу (42,0%). У почетној фази обнове рочна структура домаће штедње је била изразито ниског квалитета, са учешћем депозита по виђењу на нивоу од око 70%. Овај проблем се, током последње три године решавао на два основна начина: увозом иностране штедње и повећањем каматних стопа на депозите са дужим периодима везивања. Прво решење, које је било доминантно током 2005 и 2006 године је дефаворизовано високим обавезним резервама на ове врсте извора. Друго решење су банке, посебно оне које нису делови великих европских банкарских холдинга, користиле током 2007 године.

4. Први циљ економске политике остаје повећање величине (билансне суме). Овај циљ је у средњем року остварљив јер банкарски сектор Србије има и даље висок потенцијал раста. А то значи да садашњи модел регулације не треба концептуално мењати, него га даље развијати. Да би се одржала динамика обнове банкарског сектора потребно је одржати високу динамику раста штедње. Монетарна стабилност остаје примарни услов за остварење овог циља, али и за даље унапређење конкуренције на тржишту депозита. Други услов јесте повећање нивоа квалитета (рочне структуре) и искоришћености домаће штедње. Централна банка може, уколико то циљеви одржања монетарне стабилности буду допуштали, постепено смањивати стопу обавезне резерве на домаћу штедњу.

5. Други базични стратегијски циљ је повећање ефикасности банкарства, односно смањивање трошкова финансијског посредовања. Трошкови посредовања (нето каматна маржа) банака у Србији и даље су високи. Увећање конкуренције у банкарском сектору је могуће а) развијањем регулаторног оквира за микрофинансирање и б) регулаторног оквира за узајамно (*mutual*) финансирање (штедионице, штедно-кредитне задруге).

6. Пожељно је у кратком року **формулисати стратегију наставка приватизације** банкарског сектора, која би требала да одреди у којим банкама држава задржава власништво, а у којим не. Пожељно решење јесте приватизације малих банака у што краћем року и задржавање државног власништва у једној или две банке. Следеће важно питање јесте метод приватизације. Пожељно је истражити могућност примене модела јавне понуде (ИПО) у једној од две велике државне банке. У кратком року је пожељно решити и проблем располагања активом банака у стечају, а делатност Агенције за осигурање депозита фокусирати на основну област заштите депозита.

7. Повећање нивоа сигурности банкарског и финансијског система, односно смањивање нивоа његове ризичности треба да омогући његово лакше интегрисање у европске процесе и смањи трошкове трансфера. Надзор над пословањем банака и других финансијских институција потребно је даље модернизовати у институционалном и техничком смислу. Нова подзаконска решење, која ступају на снагу 1. јула ове године имплементирају у потпуности Базел I стандарде. Следећи корак је припрема и имплементација Базел II стандарда. Пожељно је да централна банка сачини и објави, чим се за то створе услови, план имплементације Базел II стандарда.

8. Имајући у виду степен повезаности банака, осигуравајућих друштава и брокерске делатности, пожељно је размотрити искуства неких земаља ЕУ које имају јединствену институцију за надзор над свим финансијским делатностима.

## ФИНАНСИЈСКА ТРЖИШТА

9. **Основна актива** којом се тргује на финансијском тржишту Србије током последњих шест година јесу, највећим делом, **акције емитоване у поступку приватизације по Закону из 1997.** године и, мањим делом промета, обвезнице Републике Србије емитоване ради измирења девизне штедње. Укупна, посебно ликвидна капитализација тржишта је варијала у екстремно великим интервалима. Током последње три године уочени су трендови концентрације власништва и пражњења тржишта на страни понуде. Број акција у промету се смањивао услед концентracије и повлачења најбољих акција из промета. Растућа тражња се концентрисала на релативно мали броја хартија. Током 2006. и 2007. године уочен је узлазни тренд обима трговања, посебно на сегменту континуираног трговања. Овај процес је настао као последица уласка на страни тражње великог броја индивидуалних инвеститора и активирања додатних извора институционалне тражње (инвестициони и пензијски фондови). Процес пражњења тржишта је успорен, али није заустављен. Два формална листинга Београдске берзе (А и Б) годинама су била празна. Тренутно су на А листингу три акције, док је Б листинг празан. Све остале акције којима се тргује на Берзи су регистроване на тзв. слободном берзанском тржишту. Активно се тргује акцијама свега стотинак предузећа, док се акцијама око 1.200 котираних предузећа није трговало у посматраном периоду. Слободно берзанско тржиште је регулисано интерним правилима Берзе и, строго формалноправно гледано, фирме на том тржишту нису јавна друштва.

10. Финансијско тржиште је од његовог настанка до данас доминантно **механизам прерасподеле својинских права, а мање или готово занемарљиво механизам финансирања сектора предузећа и јавног сектора**. Основни (стратегички) циљ развоја финансијског тржишта јесте његово оспособљавање за ту базичну функцију. Ово је могуће учинити темељном реформом регулаторног оквира која би омогућила емитовање хартија корпоративног и јавног сектора. У оквиру ове реформе потребна је а) ревизија базичних закона о хартијама од вредности (процедура иницијалне јавне понуде, надлежности регулаторног тела, заштита инвеститора и интегритета тржишта), б) њихово усклађивање са законодавством о привредним друштвима (отварање и затварање предузећа, јавна понуда хартија) и в) побољшање подзаконске регулације и ефикасности регулаторног тела (процедура заштите од манипулације ценама, буџет и тарифе).

11. Поред Закона о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената, који је делимично усклађен са неким директивама ЕУ, **потребно је темељно реконструисати Закон о преузимању**, који у постојећем решењу фактички суспендује конкуренцију на тржишту преузимања. Основни смер ревизије закона треба да буде усклађивање са стандардима ЕУ. Значајна питања која представљају саставни део регулације ове области у ЕУ нису обухваћена овим законом или су недовољно уређена (објављивање јавне понуде, обавезујућа јавна понуда, конкурентска јавна понуда). Нека решења су неодређена, тако да је њихова примена готово онемогућена (конкурентска јавна понуда, надзор). Део ових решење је садржан у постојећем предлогу измена закона о хартијама од вредности, који је сачинило Министарство финансија.

12. Упоредо са смањивањем ризика, које би се извело ревизијом основних закона, могуће је, у кратком року, смањивање трошкова које прате емитовање нових инструмената. Ти фискални и регулаторни трошкови (провизије Комисије за ХОВ, централног регистра и других повезаних институција) повећавају трошкове емитовања ХОВ и из корпоративног и из јавног сектора. Ове мере би, уз нову регулацију, требало да подстакну емитовање нових хартија, што би водило ширењу и продубљавању тржишта. Активирање нових извора тражње на финансијском тржишту из сектора инвестиционих и пензионих фондова би, у супротном случају, могло довести до појава убрзаног раста и једнако брзог пада вредности индекса, какав је регистрован током 2007. године.

13. Поред ревизије базичних закона потребан је и посебан закони о хипотекарним хартијама од вредности, односно о секјуритизацији. Овим законом би се омогућило емитовање нискоризичних хартија од вредности заснованих на хипотеци.

14. Стратешки важним циљем може се сматрати и јачање регулаторне и супервизорске функције на финансијским тржиштима. Нужно је редефинисати надлежности регулаторног тела и повећати њихову стварну способност регулације и надзора дефинисањем његовог статуса као недвосмислено и фактички независног регулаторног тела, како од Владе, тако и од тржишних учесника. Ове циљеве могуће је остварити било јачањем постојеће институције (Комисије за хартије од вредности), било формирањем нове институције за надзор над свим финансијским делатностима (банкарство, осигурање, фондови, финансијско тржиште (концепт интегрисане супервизије), а имајући у виду искуства других земаља. Важан циљ је и јачање саморегулаторних тела и професионалних асоцијација које омогућавају повећање тржишне дисциплине и унапређење етичких стандарда професија, повећање нивоа професионалних знања и вештина и креирање поверења инвестиционе и опште јавности према институцијама.

## ОСИГУРАЊЕ

15. **Делатност осигурања је неразвијена** у односу на већину европских земаља. Ова оцена се посебно односи на област животних осигурања. Премија по глави становника (тзв. густина осигурања) је приближна европском минимуму. Реструктурирање сектора осигурања започето је јуна 2004. године, имплементацијом нових законских овлашћења НБС у овој делатности (функције надзора, нормативног регулисања пословања, издавања дозвола за обављање послова и других видова супервизије). Законском регулативом извршено је раздвајање делатности животног и неживотног осигурања, као и стриктно одвајање осигурања од реосигурања. Значајно је повећан и новчани капитални цензус по врстама осигурања и омогућен слободан улазак страних инвеститора. Од јуна 2004. број друштава за осигурање је преполовљен док је број реосигуравајућих друштава остао исти. Тржиштем осигурања доминирају два осигуравајућа друштва. Једно од њих је у већинском друштвеном власништву. Остала друштва су у приватном власништву.

16. Регулаторна реформа је, у основи, нормализовала осигурање имовине, као традиционални облик осигурања у Србији. Преостале активности у овој области су уређивање области обавезног осигурања у саобраћају и подзаконска регулатива везана за имплементацију основних законских аката: Закона о осигурању, Закона о допуни Закона о НБС, Закона о стечају и ликвидацији банака и друштава за осигурање и других релевантних законских аката. Посебно су ургентни проблеми везани за обавезе осигуравајућих друштава која су уведена у стечај и проблем гаранцијског фонда.

17. Наслеђена дуополска тржишна структура ће се одржавати у околностима када је друга по величини осигуравајућа компанија приватизована. Због тога је битно у кратком року дефинисати стратегију приватизације прве осигуравајуће компаније. Процес реструктурирања ове компаније је у току и од његових резултата зависи избор метода приватизације који ће се применити. Уколико постоји висока вероватноћа да ће се вредност компаније увећавати, пожељно је применити метод иницијалне јавне понуде (ИПО). Уколико се пак испостави да ће компанија смањивати вредност препоручљиво је решење једнократне приватизације методом јавног тендера.

18. Посебну важност за стицање поверења и развој домаћег осигурања има спровођење Одлуке о начину заштите права и интереса осигураника, корисника осигурања и трећих лица.

19. Пожељне су стимулативне мере фискалне политике у домену опорезивања прихода грађана које могу убрзати развој добровољног пензијског осигурања. Поред пореских пожељно је креирати и друге подстицајне услове за развој услуга животног осигурања.

20. Зависно од базне стратегије даљег развоја супервизије треба формулисати и стратегију супервизије осигурања. Уколико се не прихвати решење интегрисане супервизије, пожељно је формирати посебно регулаторно тело за осигурање при Народној банци Србије. Уколико се прихвати идеја интегрисане супервизије треба покренути процес постепеног обједињавања интегрисање надзора осигурања у јединствену институцију за супервизију небанкарског финансијског сектора, а затим и финансијског сектора у целини у оквиру НБС.



# Пољопривреда

1. Пољопривреда се у Србији не сматра обичном економском граном, како због специфичности ове производње тако и због традиције и великих очекивања која се уз њу везују. У свим општинским и регионалним стратегијама пољопривреда је препозната као један од основних стратешких праваца развоја, а велики део становништва, како руралног тако и урбаног, у њој види највећу развојну шансу Србије. Пољопривреда јесте економска грана која може да произведе више богатства него што то чини сада и на тај начин допринесе развоју земље. Она такође може да представља краткорочни пуфер за олакшавање транзиционих процеса, али не може да настави да запошљава број људи који је тренутно у њој упуслен, а да буде конкурентна у окружењу којем Србија тежи кроз интеграцијске процесе. Сукоб улоге пољопривреде у економском развоју и њена социјална компонента је оно што је карактерисало протекли период. Промене у пољопривреди се дешавају, истина споро, и пре као одговор на тржишне процесе а не као јасна Владина стратегија за развој сектора, док су институционалне и законодавне реформе започете али не и окончане. Може се уочити неколико јасних карактеристика и трендова у претходних осам година:

**2. Промена власничке структуре и укрупњавање поседа.** Иако приватизација целокупног сектора није завршена, јер одређени број комбината још није приватизован, а највећи број „старих задруга” нема решен статус, него још увек послују по принципима друштвеног капитала у коме запослени управљају задругом, може се рећи да се овај процес ипак приводи крају. Законом о пољопривредном земљишту је одлучено да приватизација државног земљишта сачека реституцију а да се, у међувремену, земљиште кроз лицитацију издаје најбољем понуђачу. За разлику од претходног законског решења, овог пута закупац плаћа надокнаду, а новина је да закупац може бити и физичко лице. Такође, Законом је препуштено општинама да припреме програм коришћења државног земљишта и као и да организују лицитације. Нажалост, општине у добром делу случајева нису имале капацитета нити воље да спроведу законско решење, као што ни Министарство пољопривреде, као надлежно над газдовањем државним

земљиштем, није поштовало Закон у делу преузимања активније улоге у случајевима непоштовања Закона од стране општина. Ипак, спровођење Закона о приватизацији и Закона о пољопривредном земљишту, иако праћено великим проблемима, довело је до ситуације да велики део земљишта и ресурса сада користе приватни произвођачи који су у стању да остваре већи профит.

**3. Нестабилност аграрне политике.** Могу се идентификовати три фазе у протеклих осам година у аграрној политици. Прва, (2001–2003) оријентисана ка ценовној подршци за одређене културе (соја, сунцокрет, шећерне репа, пшеница) и одсуство других мера аграрне политике. Друга (2004–2006) у којој се укидају ценовне подршке и прелази се на подршку инвестицијама и руралном развоју и трећа (2007–2008), карактеристична по успостављању плаћања по површини и грлу стоке и доношењу бројних *ad hoc* нетржишних мера. Оваква непредвидивост политике је смањила могућност дугорочног планирања које је резултовало смањењем инвестиција у сектору и нетржишног преливања добити између учесника у тржишном ланцу.

**4. Споро прилагођавање стандардима безбедности хране.** Недоношење Закона о безбедности хране и низа пратећих закона, као и успостављање ефикасних институција за њихово спровођење је један од највећих неуспеха креатора аграрне политике у претходном периоду. Скуп и неефикасан систем се одржава због неспремности владиних институција за реформу у овом сектору, који представља један од најзначајнијих проблема приликом интеграција у ЕУ и СТО и у великој мери може да успори ове процесе.

**5. Спор развој институција подршке и законодавног оквира.** Дирекција за робне резерве није реформисана, а Саветодавна служба и водопривредне организације још послују као друштвена предузећа. Такође, успостављена Национална лабораторија, као и неспроведена реформа научних институција подршке пољопривреди су неки од незавршених послова у успостављању институционалног оквира за развој пољопривреде. Такође, задружни савези, Привредна комора и струковне организације представљају велике препреке реформама у сектору. С друге стране, неколико значајних институција је успостављено у овом периоду као што су: управе за ветерину, заштиту биља, воде и шуме, регистар пољопривредних газдинстава и Секретаријат за пољопривреду покрајине Војводине. Такође је усвојено неколико битних закона, попут Закона о пољопривредном земљишту, Закона о шумама, Закона о заштити биља, који су дали основ за спровођење реформи.

**6. Започет развој тржита кредита и тржита земљишта.** Без развијеног тржишта кредита и тржишта земљишта не може се



замислити успешна пољопривреда. Реформа банкарског сектора, успостављење регистра пољопривредника уз обавезу отварања рачуна у банци, мере министарства за поспешивање развоја тржишта кредита и сл. допринеле су смањењу специфичних ризика везаних за кредитирање пољопривредника. Захваљујући овоме банке све више своје тржиште проналазе међу пољопривредницима, што отвара могућност за развој тржишта земљишта, како тржишта закупа, тако и продаје. Такође је смањена робна размена кроз бартер аранжмане у којима се камата веома нетранспарентно изражава.

**7. Смањење учешће пољопривреде у БДП.** Константан тренд смањења учешћа пољопривреде у БДП није условљен падом вредности пољопривредне производње (ВПП) него развојем осталих сектора. Тако је 2001. укупна ВПП износила 135,08 милијарди динара (у сталним ценама 2002) што је чинило 15,7% учешћа у БДП, а 2006 године остварена је ВПП од 137,8 милијарди што је чинило 10,7% од БДП.

**8. Значајно повећање вредности извоза.** Отварање тржишта ЕУ за пољопривредно-прехранбене производе из Србије (Autonomous Trade Preferences из 2000. године) али и целе мреже билатералних трговинских споразума са земљама региона (данас оличеној у ЦЕФТА споразуму) стварају услове за трансформацију Србије у земљу нето-извозника хране. Она то по први пут постаје 2005. године са суфицитом од око УСД 255 милиона. Висока домаћа заштита, поновно успостављање покиданих трговинских веза, извозне субвенције, али и бројне компаративне предности, доводе до даљег раста спољнотрговинског суфицита у овој области који 2007. године износи преко УСД 600 милиона.

**9. Постепено отварање тржишта.** Упркос либерализацији из 2001. године, пољопривреда Србије још увек има највишу царинску заштиту у региону (просечни тарифни еквивалент износи око 21%). Преговорима у оквиру СТО и ССП овај ниво заштите ће бити фазно смањиван (ССП у року од 6 година до нивоа од 3,1% просечног тарифног еквивалента). Међутим, готово пуно деценије са високом заштитом, која је пре свега резултат активног лобирања, онемогућила је да се у потпуности сагледају нивои конкурентности домаћих производа.

**10. Неизграђени модерни тржишни ланци који раде у легалној зони.** Два су основна изазова у успостављању тржишних ланаца. Први изазов је – како укључити мале произвођаче у модеран тржишни ланац јер су у великој мери неконкурентни, раде неформалним каналима и њихов трошак успостављања стандарда је велики. Друго – како повећати конкурентност на нивоу

прерадних капацитета који ће бити у стању да повећају потрошњу кроз проналажење нових тржишта. Очигледна је велика конкуренција на нивоу примарне производње, а низак ниво конкуренције на нивоу прераде, што је првенствено условљено малом атрактивношћу подручја за инвестирање услед неиспуњавања извозних стандарда ЕУ за велику групу производа, непредвидљивошћу политике подршке, неизграђеношћу институција, непознавањем стварне конкурентности услед високе царинске заштите и сл.

11. Пред креаторе аграрне политике се постављају бројни изазови које треба решити. Реструктурирање се може одложити, међутим што дуже траје одлагање, то ће мање бити страних улагања, а већа економска цена одупирања је неизбежна. Најважније активности које треба предузети се могу груписати у неколико група:

**12. Завршетак транзиционих процеса друштвеног власништва ка приватном или државном.** Завршетком приватизације друштвеног капитала у пољопривреди и доношењем Закона о пољопривредним задругама, од кога се очекује да реши питање имовине и управљање „старим задругама”, омогућиће се алокација ресурса ка онима који ће имати интерес да улажу у унапређење пољопривредне производње. У исто време пољопривредно земљиште, као један од највећих ресурса које држава поседује, потребно је вратити власницима кроз процес реституције, а преостало државно земљиште алоцирати онима који су у стању да од њега извуку највећи принос. Док процес реституције не буде завршен, земљиште би требало давати у закуп путем лицитација најбољим понуђачима, а у каснијим фазама продавати аукцијским надметањем уз поштовање права првенства закупа/продаје дефинисаних важећим Законом о пољопривредном земљишту (право плаћања највеће понуђене цене за: имаоце заливних система и дугорочних засада на лицитираном земљишту, власнике граничних парцела и регистрованих пољопривредника).

**13. Креирање аграрне политике усмерене у правцу развоја тржита, повећања конкурентности и безбедности хране.** Кључни предуслов унапређења пољопривреде мора бити спровођење конзистентне и предвидиве аграрне политике дефинисане усвојеним стратешким документима. Доношењем Закона о пољопривреди и руралном развоју треба додатно прецизирати облике подршке пољопривреди, али и прецизно дефинисати кориснике појединих мера. Аграрна политика земље треба за основни циљ да има унапређење конкурентности производње, безбедности хране и повећања удела средстава у аграрном буџету намењених руралном развоју. То значи да средства аграрног буџета треба користити за подршку инвестицијама, како у опрему тако и у знање, као и за

изградњу руралне инфраструктуре у циљу унапређења конкурентности али и промоције руралних области у средине атрактивне за живот и рад. Законодавна активност треба да буде усмерена на постизање компатибилности са *acquis communitarie* ЕУ, СПС и ТБТ споразумима унутар СТО али и ка стварању услова за институционалне промене домаћег агроекономског система са циљем његове успешне интеграције у ЕУ (ЦАП). У том смислу је неопходно што пре донети Закон о безбедности хране којим ће се, уз што ниже трошкове, обезбедити да храна произведена у Србији задовољава потребе потрошача у погледу сигурности и квалитета.

Либерализација затвореног домаћег тржишта омогућиће тржишну алокацију земљишта и осталих ресурса и тиме унапредити конкурентност и обезбедити инвестиције. Имајући у виду просторну и куповну ограниченост домаћег тржишта, покретач развоја треба да буде повећање тражње кроз повећање извоза, али стимулисано унапређењем конкурентности и мерама у складу са принципима СТО. Поред традиционалних извозних производа (воће, поврће, шећер...), потенцијали леже у органским и интегралним, као и производима заштићеног географског порекла, уз услов претходног законског уређења ових производњи (иако постоје закони који дефинишу ове области, нужно је унапредити их).

Развој финансијског тржишта и тржишта руралних кредита, као и изградња функционалног тржишта земљишта (како по питању куповине, тако и рентирања) мора бити основ развоја пољопривреде, па је нужно да се држава позабави свим препрекама на том путу (право власништва над земљиштем, поштовање уговора, изградња система осигурања у пољопривреди, изградња система складишница итд.). Унапређење постојећег тржишног информационог система у пољопривреди (СТИПС), који ће произвођачима пружати правовреме информације о ценама и кретањима на домаћем и међународном тржишту треба да омогући развој тржишних ланаца у пољопривреди. Удруживање пољопривредника је најбољи начин заштите заједничких интереса на обе стране тржишта, па подстицаји асоцијацијама, задругама, коморама и другим формама удруживања треба да буду пружени стварањем законског оквира, али и финансијским подстицајима за колективне активности. Иако аграрна политика не треба да буде социјално, већ развојно оријентисана, потребно је препознати осетљиве групе пољопривредника који својим физичким способностима или због тога што раде у подручјима мање погодним за пољопривредну производњу не могу да буду конкурентни и кроз мере аграрне политике омогућити им да доприносе руралном развоју.

**14. Развој институција подршке.** Нужно је убрзати започету реформу институција, јер предстојећи изазови прикључења ЕУ и могућност коришћења фондова ЕУ намењених руралном развоју

траже нове и/или много ефикасније институције. У исто време, све већи захтеви за безбедношћу хране, како од стране домаћих потрошача, тако и приликом извоза, траже институције које ће на ефикасан начин моћи да то гарантују. Такође, пољопривредницима су, за њихов развој, потребне и институције које су у стању да доносе, спроводе и контролишу политику на ефикасан начин. Првенствени циљ треба да буде јачање капацитета самог Министарства пољопривреде, шумарства и водопривреде, али и издвајање његових појединих функција и њихово делегирање независним телима (на пример, трансформисање и јачање Сектора за аграрну имплементацију у независну Агенцију за плаћање ради прихвата новчаних средстава ЕУ намењених пољопривреди и њиховог трансфера до крајњих корисника). Новооснована Агенција треба да преузме и функцију стабилизатора пољопривредног тржишта од Дирекције за робне резерве коју треба реформисати у правцу обнављања залиха за прехранбену сигурност у случају ванредних околности, као и увођењем транспарентности у раду. Спровођење ЕУ-компатибилне аграрне политике биће олакшано увођењем специфичних административних система (Land Parcel Identification System – LPIS и Integrated Agricultural Control System – IACS). Безбедност хране мора бити подржана оснивањем и стављањем у функцију Националне лабораторије за контролу хране.

Неопходно је да пољопривредна стручна служба претрпи својинску трансформацију кроз укидање тренутног друштвеног власништва и омогућавање да њоме управљају они који ће бити заинтересовани за њен развој. Она ће у предстојећем периоду, поред својих постојећих, добити неколико нових функција као што су спровођење система економско-рачуноводствених показатеља пољопривредне производње по моделу ЕУ (Farm Accountancy Data Network), припрема пословних планова за претприступне фондове и сл. Стручна служба и сада не одговара постојећим задацима, а без озбиљне реформе њеног функционисања неће моћи да одговори новим изазовима.

Посебну област рада треба да представља реформа образовања и научних институција у пољопривреди, са нагласком на ЦАП ЕУ, фарм менаџмент, савремене технике производње, прераде и плазмана хране, тржишна кретања у пољопривреди, „нове” аспекте пољопривреде (рурални развој, мултифункционалност, животна средина...). Међутим, пре тога је потребно решити статус научних института који су својим правним статусом научни институти, а по функцији семенске компаније. Зато је потребно формирати један државни научни институт, а остале приватизовати.

# Инфраструктура

## ЕНЕРГЕТИКА

1. **Електроенергетски систем** Србије је од 2000. године прошао кроз темељиту рехабилитацију и оспособљавање готово свих постојећих производних и преносних погона. Највећи део инвестиција којима је остварена та рехабилитација финансирана је донаторским средствима. Такође, дошло је до темељите промене политике цена, тако да је цена електричне енергије вишеструко увећана, а уведена је и растућа блок тарифа, што је довело до позитивних ефеката на управљање тражњом за електричном енергијом. Започело се са увођењем регионалног тржишта електричне енергије, како би се поспешила размена између електропривреда на подручју југоисточне Европе.

2. Достигнута цена електричне енергије је већ прилично висока па се поставља питање даље политике цена. Наиме, иако се још увек заостаје за ценама у неким земљама у окружењу, уколико електропривреда са оваквом ценом не може да покрије своје просечне трошкове, онда је очигледно да се ради о ниској производној ефикасности. Ново повећање цене, које се стално разматра, како би се покрили просечни трошкове, никако не представља подстицај за њихову контролу, односно умањење. У том смислу треба размотрити могућност за што хитније увођење економске регулације засноване на подстицајима (типа RPI-X), како би се створили подстицаји за контролу, односно умањење трошкова пословања електроенергетских предузећа.

3. Започет је процес вертикалне сепарације електроенергетског система, и то тако што је формирано посебно јавно предузеће за пренос електричне енергије, док је производња и дистрибуција електричне енергије алоцирана у јавно предузеће „Електропривреда Србије”, које у свом саставу има једанаест зависних предузећа. Предузеће за производњу обухвата све производне капацитете, укључујући и руднике угља са површинском експлоатацијом који снабдевају електране. Наведена предузећа још увек обухватају велики број помоћних делатности, тако да их карактерише неефикасност обављања основне делатности и

поприличан вишак запослених, што се одражава на просечне трошкове.

4. Не постоје јасни планови за приватизацију електроенергетског система, како са становишта обухвата приватизације (шта ће бити приватизовано), тако и са становишта метода и динамике приватизације (како ће и када бити приватизовано), као и одговарајућег претприватизационог реструктурирања. Идеја о бесплатној подели акција јавних предузећа која се појавила у току прошле године није детаљно образложена, нити разрађена.

5. Рехабилитација електроенергетског система је довела до повећања његовог ефективног капацитета, али је раст тражње узрокован опоравком привреде и привредним растом током последње деценије довео до недостатка расположивог капацитета. Стога се отвара питање потребе изградње нових производних капацитета (у светлу питања сопствена производња или снабдевање из увоза), пре свега електране „Колубара Б”, али и капацитета ТЕНТ 3, односно питање начина финансирање овакве инвестиције. Одговор на ово питање неминовно има импликације на организациону и управљачку структуру електроенергетског система. Уколико се ова инвестиција финансира зајмовима који би пали на терет јавног предузећа, ништа се не би променило у постојећој организацији електроенергетског система. Уколико би се доделила концесија, па би ову инвестицију финансирао приватни капитал концесионара, тиме би се *de facto* започело са хоризонталном сепарацијом производње и отворило би се питање јединствене (униформне) цене електричне енергије на прагу преноса, односно цене по којој се електрична енергија продаје предузећу за пренос електричне енергије.

6. **Рудници угља** са подземном експлоатацијом су издвојени у посебно јавно предузеће. Имајући у виду квалитет понуђеног угља, као и високе трошкове његове експлоатације, увозни угљ за потрошаче представља економичнију опцију, тако да се не може очекивати да ово предузеће буде одрживо онакво какво је у овом тренутку. Вероватно да је једина разборита опција приватизација овог предузећа (стратегија постоји, Влада ју је усвојила 2007. године). Приватни власник ће бити у позицији да темељито реструктурира ову грану, што вероватно значи гашење одређеног броја рудника угља и алтернативну употребу њихове имовине.

7. **Нафтна индустрија** је још увек вертикално интегрисани монопол (НИС), који обједињује производњу (експлоатацију сопствених налазишта) сирове нафте, њену прераду, односно производњу нафтних деривата, као и дистрибутивну мрежу, односно малопродају нафтних деривата. Уредбом Владе Србије је још од 2001. године забрањен увоз нафтних деривата, тако да је цело-



купна понуда горива заснована на сировој нафти прерађеној у рафинеријама НИС-а (изузетак чине они деривати који из техничких разлога не могу да се произведу у наведеним рафинеријама). У малопродаји нафте не постоји монопол, будући да постоји велики број предузећа (нека од њих у страном власништву) која су укључена у ову делатност, али сва она морају деривате да купују искључиво од НИС-а.

8. Цену нафтних деривата директно регулише извршна власт (Влада Србије, односно Министарство рударства и енергетике) и то на основу просечне цене сирове нафте. Управо је просечна цена сирове нафте једина варијабилна величина при формирању цене, будући да су цене свих осталих компоненти фиксне и исказане по физичкој јединици мере (барелу, односно тони), укључујући и трошкове рафинеријске прераде и трошкове увоза. Надаље, трговинска маржа је ограничена и то ограничење је спецификовано према физичкој јединици мере. Будући да су сви наведени параметри дефинисани уредбом Владе, променом уредбе могу се и они променити, што доводи до неизвесности у погледу услова пословања свих играча на тржишту малопродаје нафтних деривата, а НИС се може уздати да ће притиском на Владу, евентуално повећање својих трошкова да превали на потрошаче, што значи да нема подстицај за контролу трошкова. Раст цена сирове нафте отвара и питање акцизне политике, односно да ли целокупан раст цена сирове нафте треба превалити на потрошаче, мада се о овоме досад није водила јавна расправа.

9. Почетком 2008. године склопљен је свеобухватни међудржавни споразум Србије и Русије којим ће 49% капитала НИС у постојећем облику, са постојећом структуром гране, бити продат руском државном предузећу „Гаспромнефт”. Продајна цена износила је 400 милиона ЕУР, а споразумом се предвиђа да купац у току следећих пет година инвестира још 500 милиона ЕУР. Услови споразума нису добијени на транспарентан начин, на пример, путем аукције или тендера, а ради се о оквирном споразуму који не дефинише све детаље ове трансакције. Може се оценити да је овај споразум имао и значајну спољнополитичку компоненту, везано за руску подршку Србији у погледу Косова. Споразум још увек није ратификовала Народна скупштина.

10. Снабдевање гасом, осим дистрибуције гаса ниског притиска која спада у комуналне делатности, у надлежности је јавног предузећа „Србијагас”. У техничком смислу, највећи проблем снабдевања гасом је редовност испоруке, што се може решити завршетком изградње и пуштањем у погон складишта гаса „Банатски двор”.

11. Даље перспективе делатности снабдевања гасом зависе од пројекта „Јужни ток” и његове реализације. Иако је потписан међу-државни споразум, на том плану још увек постоје многе недоумице.

12. **Агенција за енергетику Републике Србије** је независно регулаторно тело, основано 2005. године са широким надлежностима у целокупном енергетском сектору (електроенергетика, нафтна индустрија, гас и даљинско грејање). Одређени део тих надлежности (контрола цена, на пример) се не врши, будући да Влада још увек доноси одлуке о цени нафтних деривата и цени струје. Влада то чини на *ad hoc* основама, водећи рачуна о елементима који нису од приоритетне важности за енергетски сектор (политички елементи, макроекономска стабилност итд), па се стога знатно увећава регулаторни ризик са којим се суочавају предузећа у овој грани. При томе се показало да ризик није равномерно распоређен, односно да се може очекивати да ће велика, јавна предузећа бити у прилици да регулаторни ризик пренесу на остале учеснике на тржишту.

## САОБРАЋАЈ

13. **Путна мрежа и друмски саобраћај** забележили су, почев од 2001. године, велике подухвате на плану рехабилитације путне мреже, тешко оштећене неодговарајућим одржавањем током 1990-тих година. Одређени део рехабилитације финансиран је донацијама, али је већи део финансиран међународним зајмовима.

14. Систем финансирања је неколико пута мењан, а тренутно се примењује систем финансирања заснован на томе да 10% акцизе на течна горива одлази на одржавање путева, док се за ту намену издваја целокупан износ накнаде за одржавање путева који се плаћа приликом регистрације возила и износи целокупан износ путарине. Средства се сливају у јавно предузеће за одржавање путева „Путеви Србије”, које је надлежно за одржавање, развој и управљање путевима I и II реда.

15. Износ дела акцизе на течна горива који треба да се усмери у путну привреду јесте контроверзно питање, које је било предмет политичких расправа, па и сукоба током пређашњег периода. Такође је отворено питање да ли финансирање путне привреде треба да се обавља преко „путног фонда” потпуно независно од буџета, или трансфери треба да иду преко буџета. Штавише, може се поставити и питање да ли приходи од путарине на аутопуту треба да се користе за потребе целокупне путне мреже (постојеће решење), или треба да буду усмерени искључиво на одржавање



постојећих аутопутева и градњу нових. Коначно, отворено је и питање транспарентности и ефикасности рада јавног предузећа „Путеви Србије”, као и процеса одлучивања о приоритетима у погледу изградње, рехабилитације и одржавања путне мреже.

16. Влада Србије је донела одлуку да путем концесије ангажује приватни капитал за изградњу ауто-пута Хоргош-Пожега. Одлучено је да се будућем концесионару на експлоатацију препусте и деонице које су већ изграђене (аутопут и полу-аутопут), које би он могао да експлоатише (наплаћује путарину) током изградње оних деоница које недостају. Доступни резултати истраживања фреквенције саобраћаја показују да одређени број деоница јужно од Београда нема фреквенцију саобраћаја која оправдава постојање аутопута. Уочене су бројне слабости у поступку расписивања концесије, прецизирања њених услова и избора концесионара, а потом су се јавили и проблеми приликом склапања концесионог уговора. Коначно, концесионар није испунио уговорне обавезе у погледу достављања банкарске гаранције, тако да му, одлуком Владе, није омогућено да уђе у посао, односно да започне изградњу пута. Судбина ове концесије остаје нејасна, али је већ досадашње искуство довољно за измену прописа о концесији, чије су слабости и довеле до наведених проблема.

17. **Железнички саобраћај** у Србији се одвија у оквиру монопола којим располаже јавно предузеће „Железнице Србије”. То предузеће је највећи појединачни прималац субвенција из буџета Србије и у 2007. години оне су износиле око 120 милиона ЕУР. Чак и са таквим субвенцијама, ово предузеће бележи губитке, како услед високих трошкова по јединици, тако и због недовољне тражње за услугама превоза.

18. Велики део домаћег теретног саобраћаја је сада усмерен на друмски саобраћај, односно на камионски превез, укључујући и превоз за сопствене потребе, који је далеко бржи, ефикаснији и флексибилнији, нарочито имајући у виду повећане захтеве за квалитетним услугама превоза. Штавише, Србија је, географски посматрано, мала земља, са малом просечном дужином превоза, што свакако не погодује железничком саобраћају, па стога и не чуди високо учешће транзита (око 50% мерено тонским километрима) у укупном обиму рада железнице. Преко 50% укупне количине превезене робе без транзита отпада на самој једног корисника (*USS Serbia*, Смедерево) и веома је вероватно да ће, када се стекну институционални услови, тај превозник моћи да формира сопствену компанију, или компанију под сопственом контролом. Слични аранжмани се могу очекивати и у случају транзита.

19. Путнички железнички саобраћај се сусреће са високом еластичношћу тражње, будући да је конкуренција друмског саобраћаја изузетно велика. У датим условима, веома је вероватно да се не може очекивати да путнички саобраћај буде профитабилан.

20. Први корак ка раздвајању обављања превоза од железничке инфраструктуре је начињен, али је у примени ове концепције дошло до застоја, будући да недостају сва она подзаконска акта и институције који би омогућили да дође до стварног раздвајања и до увођења конкуренције, односно више оператора у теретном саобраћају. Регулаторна функција у овој области је још увек у потпуности на Министарству.

21. **Национални авиопревозник** (*flag carrier*) је организован као јавно предузеће и још увек се није прилагодио новој ситуацији која је настала нестанком тржишта некадашње СФРЈ. Такво прилагођавање се не може очекивати пре приватизације, која се дуго одлагала, да би коначно била расписана за 2008. годину. У припремама за приватизацију одвојен је сектор одржавања и требало би да буде приватизован у посебном поступку, по свему судећи симултано са авиокомпанијом.

22. Аеродром Београд је организован као јавно предузеће. Пружа услуге свим заинтересованим компанијама, мада национални авиопревозник има привилеговани статус у погледу цене услуга и рокова плаћања. Остаје нејасно да ли ће, када и како бити приватизован.

23. Надлежно министарство се бави регулацијом делатности авио саобраћаја и практично има дискреционо право да даје појединачне дозволе за обављање саобраћаја. Споразум „отворено небо” са ЕУ је потписан, али није ратификован, односно није ступио на снагу.

## ТЕЛЕКОМУНИКАЦИЈЕ

24. У области фиксних телекомуникација постоји само један оператор. Иако не постоје законске препреке за улазак нових оператора, нису припремљени сви општи подзаконски акти који су потребни како би се новим операторима доделиле лиценце. Степен пенетрације у фиксним телекомуникацијама је нешто изнад 30%.

25. У области мобилних комуникација, постоје три оператора, уз степен пенетрације од нешто преко 72% (када се узму у обзир претплатници са већим бројем претплатничких бројева). Овај степен пенетрације је на нивоу просека региона.

26. Релативно је низак степен пенетрације Интернета (стопа пенетрације 23,4%, док је у случају широкопојасног Интернета свега 1,6%).

27. Формирана је независна регулаторна агенција (РАТЕЛ), која има велике надлежности у домену комуникација и радио-везе, али још увек нису донесени сви подзаконски акти који су потребно за њено несметано функционисање.

28. Телеком Србије је једина телекомуникациона компанија у којој постоји државни власништво (80%). Појављују се различите идеје о томе шта треба радити са капиталом у државном власништву, али се чини да расправа на том плану није превише везана за будући развој телекомуникација у земљи.

## КОМУНАЛНЕ ДЕЛАТНОСТИ

29. Комуналне делатности у Србији обављају локална јавна комунална предузећа која контролишу локалне власти. Те власти, поред одлучујуће контроле пословања јавних комуналних предузећа, имају и овлашћења за њихову регулацију, путем давања сагласности на сваку промену цена. Комунална предузећа су веома често потпуно интегрисани монополи, који поред основних, обављају и многе помоћне делатности. Законска одредба о обавези поверавања одређених комуналних делатности практично се не спроводи.

30. **Водоснабдевање**, као најзначајнију комуналну делатност, карактеришу још увек релативно ниске продајне цене, које у највећем броју случајева не омогућавају покривање оперативних трошкова (укључујући и амортизацију).

31. **Одношење смећа** је организовано или у засебним комуналним предузећима или у интегрисаним комуналним предузећима која пружају све комуналне услуге осим водоснабдевања.

32. **Приватизација** јавних комуналних предузећа досада није озбиљно разматрана, поготово имајући у обзир сложеност овог посла и разноликост комуналних предузећа која постоје у градовима Србије, као и велики број приватизација, односно модела партнерства јавног и приватног сектора Такође, досад није озбиљно разматрано питање јединствене економске регулације ових делатности. Од одговора на ова питања зависи будућност развоја комуналних делатности у Србији.

\* \* \*

33. Државну политику у инфраструктури у последњих осам година карактеришу бројна лутања у погледу приватизације, њеног обима и поступка, структуре грана и економске регулације. Док је у првим годинама транзиције највећи део пажње био усмерен ка рехабилитацији постојеће инфраструктуре која је била тешко оштећена, пре свега, лошим одржавањем током претходне деценије, завршетак прве фазе рехабилитације (у великој мери средствима међународних финансијских институција) довео је до бројних дилема везаних за институционалне реформе у овим гранама. И даље се наставља расправа на тему пожељности задржавања монопола у нафтној индустрији, степена вертикалне интеграције електропривреде, односно увођења конкуренције у фиксну телефонију (телекомуникације), регионалног повезивање итд.

34. Будући да је још увек највећи део инфраструктуре везан за јавна предузећа, у следећој табели су дати подаци о највећим јавним предузећима у Србији.

По подацима Центра за бонитет Народне банке Србије, из Саопштења о оствареним резултатима пословања привредних друштава и задруга у Републици Србији, учешће јавних предузећа у укупној сталној имовини износи 27,7%, а у укупном капиталу 28,6%.

Табела 1  
Основни показатељи о јавним предузећима

	Пословни приход 2006	Број запослених 2006	Профитна маргина пре пореза, 2006	Капитал 2006	Принос на капитал 2006
Нафтна индустрија Србије	257.431	13.152	2,8%	93.734	7,6%
Електропривреда Србије	103.633	34.789	0,1%	308.370	0,0%
Телеком Србија	62.552	10.639	25,2%	98.777	16,0%
Србијагас	45.681	1.007	0,3%	10.352	1,3%
Путеви Србије	21.196	1.105	-20,7%	89.670	-4,9%
Железнице Србије	20.897	21.604	-31,8%	169.425	-3,9%
Jat Airways	13.454	1.930	-9,1%	N/A	N/A
Београдске електране	9.294	2.388	-18,0%	9.235	-18,1%
ГСП Београд	7.851	6.877	-3,2%	12.758	-14,9%
Београдски водовод и канализација	6.264	2.970	2,4%	25.383	0,6%
Аеродром Никола Тесла	3.575	698	16,4%	11.463	5,1%
УКУПНО	551.828	97.159	1,8%	829.167	4,7%



# Систем здравствене заштите

1. Основе за реформу система здравствене заштите у Србији су постављене 2002. године документом Здравствене политике и Визијом развоја система здравствене заштите, а потом и Стратегијом и акционим планом реформе система здравствене заштите до 2015. године. Средином 2000-тих усвојени су најважнији системски закони: Закон о лековима и медицинским средствима (2004), Закон о здравственој заштити, Закон о здравственом осигурању и Закон о коморама здравствених радника (децембар 2005), као и неколико секторских закона: Закон о заштити становништва од заразних болести и Закон о санитарном надзору (2004), Закон о прекурсорима дрога и Закон о Црвеном крсту (2005). Један број подзаконских аката (правилника) је још увек у изради. Није формиран Здравствени савет због кашњења у конституисању комора здравствених радника које дају своје представнике у ово тело, те стога није донесен План и Програм развоја здравствене заштите који усваја Скупштина.

2. У периоду од 2002. до 2008. године **усвојене су и бројне мултисекторске стратегије** које имају импликације на развој система здравствене заштите.<sup>18</sup> Поред њих, стратешки документи који непосредно одређују развој здравственог система су Национална стратегија за борбу против ХИВ/АИДС-а (2005), Стратегија за развој и здравље младих (2006), Стратегија контроле дувана (2007), Стратегија развоја менталног здравља (2007) и два национална програма – Програм заштите становништва од заразних болести од 2002. до 2010. (2002) и Програм заштите становништва од туберкулозе (2005). Неколико стратешких докумената Министарства здравља је припремљено, али није усвојено: Стратегија обезбеђења адекватних количина безбедне крви и продуката од крви, Стратегија јавног здравља, Стратегија безбедне хране, Национална стратегија за борбу против дрога и алкохола и Национална стратегија за превенцију и контролу масовних незаразних болести.

---

18 Стратегија за смањење сиромаштва (2003), Акциони план за децу (2004), Акциони план за здравље Рома формулисан у оквиру Стратегије за интеграцију и давање нових овлашћења Ромима (2005), Стратегија за старе (2005), Стратегија за младе (2008) и Стратегија за превенцију и заштиту деце од злостављања (2008).

3. У умирању становника Србије доминира тзв. *иревентабилни и иревени морталићей*. Према подацима из 2006. године највише се умире од кардиоваскуларних (56,1%) и малигних болести (21,5%), повреда, тровања и последица деловања страних фактора (4,4%) и симптома, знака и патолошких клиничких и лабораторијских знакова (3,1%), што су све обољења и стања која се благовременим активностима здравствене службе могу превенирати, а погађају људе у најпродуктивнијем периоду њиховог живота. Оваква структура умирања указује, између осталог и на квалитет рада здравствене службе као и на однос становника према сопственом здрављу. Међу *факторима ризика њо здравље*, најзначајнији појединачни фактор ризика је пушење, следе физичка неактивност, недовољан унос воћа и поврћа у исхрани, висок крвни притисак и висок ниво холестерола у крви.<sup>19</sup> Истраживање здравља становника Србије којим је обухваћено 6.156 домаћинстава из 2006. године показало је смањење учесталости пушења за 6,9% у односу на 2000. годину, повећање физичке активности, повећање учесталости повишеног крвног притиска, повећање употребе алкохола, ризичније понашање у саобраћају, али и боље познавање ризика по здравље и чешће праћење и саветовање у вези са ризицима од хроничних незаразних болести у државним здравственим установама.

4. **Пацијент/корисник у центру здравственог система** је један од основних циљева здравствене политике. Установљен је заштитник пацијентових права на нивоу установе, боље су дефинисана права и обавезе пацијената у новом Закону о здравственој заштити и спроведено је неколико националних кампања за промовисање ових права („Имате право“) и успостављање боље комуникације између здравствених радника и корисника здравствених услуга („Здравље се осмехом преноси“). Недавно је уведен и „бели телефон“ у Министарству здравља за питања, жалбе и коментаре корисника. Задовољство корисника радом здравствене службе које се већ четврту годину прати путем националног истраживања је порасло, нешто више примарном здравственом заштитом него секундарном. Транспарентност рада здравствених установа, РЗЗО и Министарства здравља је унапређена постављањем и редовним ажурирањем веб сајтова.

5. Систем здравствене заштите у државном сектору карактерише **добро развијена мрежа здравствених установа на нивоу примарне** (домови здравља, здравствене станице и амбуланте), секундарне (опште и специјалне болнице) **и терцијарне здравствене заштите** (клиничко-болнички центри, клинике и клинички центри). Реформа обезбеђивања и пружања здравствених услуга

---

19 Оптерећење болестима и повредама у Србији, 2003



становништву обухватила је пре свега реконструкцију здравствених установа, опремање савременом опремом, рационализацију мреже здравствених установа и постељног фонда, а потом и унапређење квалитета и ефикасности рада. Данас су значајно побољшани услови рада запослених у здравственом систему, купљена је сва неопходна опрема, посебно она високе технолошке вредности (ултразвучни апарати, лабораторијска опрема, ангио сале, скенери, магнетна резонанца и друга), боље су дефинисане и раздвојене установе по нивоима здравствене заштите, извршена је рационализација постељног фонда и уведено је праћење и рангирање здравствених установа према показаним резултатима у сталном унапређењу квалитета здравствене заштите. Тзв. куративна оријентација у пружању здравствених услуга замењена је усмерењем ка промоцији здравља и превенцији болести отварањем превентивних здравствених центара у домовима здравља, развојем програма превенције ризичног понашања и раног откривања најчешћих обољења, као и јачањем јавног здравља. Значајна реформа спроведена је у стоматолошкој здравственој служби где су у државном сектору задржане само дечја и превентивна стоматологија и хитне интервенције, док су трошкови других стоматолошких услуга пребачени на терет грађана.

**6. Приватни сектор** још увек значајно заостаје у регулисању и контроли. Постигнути су мали помаци у признавању лекова издатих на рецепт у приватним ординацијама, у току је процес уговарања за дијагностичке услуге за које постоје дуге листе чекања (скенер и магнетна резонанца) и терапијске, као што је вантелесна оплодња. Остаје важно питање његове потпуније функционалне и финансијске интеграције у здравствени систем.

**7. Развој и планирање здравственог кадра** је био један од приоритета реформе. Државни здравствени сектор је 2007. године имао укупно 108.975 запослених што је за 17,2% мање у односу на 2000. годину. Смањење је постигнуто рационализацијом оствареном добровољним одласком уз отпремнине преко 14 хиљада радника. Консултант ангажован за анализу хуманих ресурса у здравственом систему Србије је оценио да постоји добра обезбеђеност становништва свим профилима здравственог кадра са вишком од 10% лекара (у односу на учинке рада) и вишком немедицинских радника од 25%, са неравномерном географском дистрибуцијом која се не може објаснити демографским карактеристикама становништва, нити њиховим здравственим потребама. Такође је указано да су ригидне професионалне улоге и одговорности запослених, да је планирање централизовано и базирано на застарелим нормама, као и да вештине и обука здравствених радника нису одговарајући променама у систему.

8. На тржишту рада повећан је број незапослених лекара, упркос запошљавању између 200 и 300 лекара и 700 медицинских сестара годишње. С друге стране услед процеса „рационализације” појавила се потреба за неким профилима лекара (радиологи, анестезиолози, кардиохирурзи), као и за медицинским сестрама за негу у болницама. До значајнијег смањења незапослености није дошло због неконтролисаног прилива свих профила здравствене струке. Према неким проценама, школује се три до четири пута више свих профила него што су потребе система. Без пажљивог планирања потреба за кадровима на нивоу Владе (и увођења *numerus clausus*-а) и промене начина финансирања факултета и школа, садашња врло незавидна ситуација неће моћи да се реши. Запослени у систему немају продуктивност која одговара досадашњим улагањима, односно према резултатима анализа, пораст обезбеђености становништва здравственим радницима није праћен већим учинком њиховог рада нити значајнијим унапређењем здравља становништва.

9. Протеклих неколико година значајна средства су уложена у разне облике едукације и обуке здравствених радника, посебно у домену јавног здравља (отворен је Центар – Школа јавног здравља на Медицинском факултету у Београду) и добијена су средства од ЕУ у износу од 5 милиона евра за оснивање националног центра за едукацију из здравственог менаџмента. Оснивањем комора здравствених радника уређен је и започет процес лиценцирања. Професионално задовољство запослених је повећано на основу националног испитивања у свим државним здравственим установама, посебно условима рада, опремом и међуљудским односима, док су још увек незадовољни висином личних доходака, иако су плате запослених у систему здравствене заштите значајно повећане у протеклом периоду.

10. **Финансирање система здравствене заштите** је критична тачка реформе система здравствене заштите у Србији. Учешће укупних трошкова за здравствену заштиту у друштвеном производу је 2007. године било 7,6% и незнатно је порасло од 2000. године (табела 1). Трошкови за здравствену заштиту *per capita* су порасли од 131 евра 2003. године на 230 евра 2007. (процењује се да ће 2008. бити 255 евра). Развојем информационог система Републичког завода за здравствено осигурање (РЗЗО) успостављена је база осигураника и боља контрола трошкова и боловања. У 2007. години измирена су сва дуговања и стабилизовано је финансирање здравствених установа. Снабдевеност лековима и санитарским материјалом је побољшана, а број лекова са тзв. „позитивне листе” је од 2004. године удвостручена (700 генеричких лекова). Око 1,2 милиона становника Србије нема осигурање, а из буџета се не одваја довољно средстава и да би им се обезбедио стандард здравствене

заштите који има 6,5 милиона осигураника и чланова њихових породица, што угрожава правичност у систему здравствене заштите и доступност здравствених услуга за ове рањиве популационе групе (неосигурани, избеглице и интерно расељена лица).

**Табела 1**  
**Трошкови за здравствену заштиту у Републици Србији од 2000. до 2006. године**

Изабрани показатељи	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Укупни трошкови за здравствену заштиту као % БДП-а	7,1	7,3	8,3	8,3	8,0	8,0	7,6
Екстерни ресурси за здравствену заштиту као % БДП-а	1,1	1,2	0,5	0,5	1,3	0,5	0,8
Државни трошкови за здравствену заштиту као % укупних трошкова	67,4	66,0	70,7	72,4	71,6	71,9	71,0
Трошкови приватног сектора као % укупних трошкова	32,5	34,0	29,3	27,6	28,4	28,1	29,0
Трошкови „из џепа” као % трошкова приватног сектора	85,2	85,3	85,3	85,3	86,4	86,7	86,7
Укупни трошкови за здравствену заштиту per capita (еври)	51	84	131	170	199	212	247

*Извор података:* Подпројекат Националног здравственог рачуна (НХА), пројекта Светске банке „Развој здравства Србије, Министарство здравља РС, Београд, 2003 – 2008. године

11. Један од приоритета реформе у наредном периоду је свакако **промена начина финансирања** здравственог система. Без промене начина финансирања, у коме новац неће пратити постојећу структуру и кадар, већ кретање пацијената кроз систем, неће доћи до пораста ефикасности и квалитета рада као најважнијих интермедијарних циљева здравственог система. У плаћању даваоцима услуга за њихов рад до сада нису постигнути значајнији помаци, што за последицу има малу ефикасност и мању продуктивност рада, као и недостатак подстицаја за унапређење квалитета услуга које се пружају становницима. На нивоу примарне здравствене заштите уводи се изабрани лекар као „чувар капије за улаз у систем” који ће бити плаћен према броју опредељених корисника за лечење код њега. Капитациона формула (главарина) је у развоју већ неколико година, уз подршку пројеката Светске банке и ЕУ. На

нивоу секундарне здравствене заштите развија се систем плаћања болница према моделу дијагностички сродних група, али је и овај процес у току, такође уз подршку пројекта СБ. Примарна здравствена заштита је много заинтересованија за увођење промена у начину плаћања даваоца здравствених услуга за њихов рад, док су промене на нивоу секундарне, и посебно терцијарне здравствене заштите праћене много већим отпорима.

12. Функционисање Републичког завода за здравствено осигурање би требало значајније побољшати јачањем контролних и регулаторних функција (контрола наплате доприноса није у њиховој надлежности), посебно на нивоу филијала, чији је рад још увек недовољно транспарентан. Старење становништва ће довести до додатног оптерећења здравствених фондова, те је важно формулисати стратегије за прикупљање финансијских средстава из других извора. За сада је једино динар од сваке продате паклице цигарета додатни извор финансирања здравствене заштите који се троши на стимулисање промоције здравља и превенције пушења (1/3 укупних средстава), на куповину цитостатика (1/3) и на опремање ангио сала (1/3) за бољу дијагностику кардиоваскуларних болести. Финансијска заштита корисника од плаћања „из џепа” која могу да угрозе њихов животни стандард је такође један од приоритета, посебно за вулнерабилне популационе групе за које је доступност здравственој служби угрожена. У складу са тим, новим Правилником о партиципацији (личном учешћу осигураних лица у трошковима здравствене заштите) ослобођени су плаћања сиромашни са приходима испод минималног личног дохотка. Садашња политичка клима импликује да ће доћи до инсистирања на социјалној правди и веће социјализације свих ризика, што може да успори промене у домену финансирања.

13. Укључивање приватног сектора у здравствени систем ће се делимично реализовати развојем добровољног здравственог осигурања. Оснивачки документ је у припреми, мада су још увек отворене опције да ли ће се овај облик осигурања конституисати као део РЗОО, или као самостална институција. Лиценцирањем здравствених радника ће се стећи увид у тачан број запослених са пуним радним временом у приватном сектору, а предстоји и његово боље регулисање, мада није препознато као приоритет у развоју здравственог система. Покушај да се овај сектор укључи у програм сталног унапређења квалитета није успео, мада је побољшано извештавање о коришћењу здравствених услуга и регистрованом морбидитету. Приватни сектор здравственог система подлеже редовном инспекцијском надзору последњих неколико година.

**14. Приоритети за реформу система здравствене заштите на нивоу управљања** здравственим системом (тзв. домаћинског

пословања) су унапређење менаџмента на свим нивоима, посебно бољи механизми контроле и већа одговорност за потребе и очекивања корисника, и то пре свега тзв. немедицинска очекивања која се односе на задовољство, бољу комуникацију и остваривање права из здравствене заштите. Овој групи приоритета припада и борба против корупције, посебно наплаћивање услуга из обавезног осигурања и пребацивање пацијената у приватни сектор, као и јачање инспекцијске службе за бољу контролу квалитета и ефикасности рада.

**15. Промоција здравља и превенција болести** на свим нивоима би требало да представљају основну стратешку оријентацију за унапређење здравља становника Републике Србије имајући у виду да је доста уложено у зграде, опрему и снабдевање лековима и медицинским средствима. Развој, пажљива имплементација и евалуација програма за превенцију фактора ризика, спречавање, сузбијање и контрола масовних незаразних болести, рано откривање (скрининг), нарочито малигних болести са благовременим и ефикасним лечењем и рехабилитацијом су тек започете активности које ће своје резултате на здравље људи испољити у будућности.



# Социјална заштита

## ДОСАДАШЊЕ РЕФОРМЕ

1. Како су након петооктобарских промена затечене потпуно разрушене мреже социјалне сигурности, прве активности у сфери социјалне заштите су биле усмерене на стабилизацију система. Уз значајну подршку донатора започело је враћање нагомиланих вишегодишњих дугова, успостављање редовности у исплатама новчаних накнада, поправљање стања у домовима за смештај корисника... Дугорочна стратешка опредељења формулисана су кроз међусекторске и секторске стратегије, а пре свега кроз Стратегију за смањење сиромаштва (2003) и Стратегију развоја социјалне заштите (2005).

2. Законским изменама у првим годинама транзиције значајно је измењен **систем новчаних накнада**. Закон о финансијској подршци породицама са децом (2002) и Измене и допуне закона о социјалној заштити и обезбеђењу социјалне сигурности грађана (2004) условили су укидање разлика у критеријумима за доделу накнада и до увођења јединствене апсолутне линије сиромаштва на републичком нивоу, обезбеђујући одржање реалне вредности накнада индексирањем трошкова живота, уз континуирани приступ правима. Такође знатно је повећан износ права на туђу негу и помоћ за стара и инвалидна лица, поготово за кориснике са највишим степеном инвалидности. Уз то, раздвојене су мере социјалне од мера популационе политике. Дечији додатак је, наиме, дефинисан искључиво као мера социјалне политике, укинута је универзално право на дечији додатак, износ додатка је изједначен за сву децу независно од реда рођења детета, а прецизнијим дефинисањем прихода и имовине који се узимају у обзир приликом утврђивања права обезбеђено је боље таргетирање сиромашних. У повољнији положај су стављене породице са децом са посебним потребама, самохрани родитељи, хранитељи и старатељи. Као посебна мера подстицања рађања уведен је родитељски додатак – једнократно давање приликом рођења детета.

3. Док се током 90-тих број корисника социјалне помоћи (МОП-а) смањивао, пре свега као резултат чињенице да су накнаде

нередовно исплаћиване, након 2000-те број корисника је растао, нарочито након доношења нових законских решења, којима је то и био циљ. Према подацима из 2007. године МОП прима преко 50 хиљада породица (приближно 130 хиљада појединаца). Из буџета је за ове потребе издвојено преко 3 милијарде динара (свега 0,12% БДП-а). Просечни износ допуне по породици износио је око 5.000 динара месечно, а по појединцу 2.000 динара. Поред средстава која се исплаћују са националног нивоа, готово све општине у Србији исплаћују и тзв. једнократне новчане помоћи, махом истим корисницима. Корисници МОП-а који имају децу истовремено остварују и право на дечији додаток.

4. Насупрот овим кретањима, број корисника дечијег додатка се у складу са новим решењима очекивано смањивао, од 590 хиљада 2001. године на 430 хиљада 2007. године. Данас дечији додаток износи 1.700 динара по детету (2.200 увећани износ), а укупни трошкови финансирања 7,6 милијарди динара ( 0,3% БДП-а).

5. Најновије истраживање животног стандарда у Србији показује да су промене омогућиле бољу таргетираност, усмереност на сиромашне и да је повећана ефикасност социјалних програма, кроз које се обезбеђује већи део укупне потрошње најсиромашнијих домаћинстава<sup>20</sup>.

6. Спровођење реформи у области **услуга социјалне заштите** одвијало се кроз два механизма: реформске пројекте и посебне фондове за финансирање пројекта на локалном нивоу. Као механизми за развој алтернативне социјалне заштите, за промене на локалном нивоу и за укључење невладиног сектора у пружање услуга формиран су најпре Фонд за финансирање инвалидских удружења (2002), а затим и Фонд за социјалне иновације (2003). Оба фонда представљају механизме за децентрализацију и реформу система, јер финансирају пројекте на локалном нивоу и нове алтернативне услуге које нису део система, или нису довољно развијене. Као резултат реформских напора у сфери услуга изразито је повећан број деце у хранитељским породицама (са 1600 2001. на приближно 4000 деце 2007. године, док се у домовима за децу без родитељског старања данас налази свега око 750 деце у односу на преко 2200 пре почетка реформи), повећан је и број корисника услуга кућне неге и помоћи, дневних боравака за децу и одрасла лица са инвалидитетом, а започето је и са развојем заштићеног становања, услуга персоналних асистената, склоништа за жртве насиља у породици. Током претходне године напредак је остварен и у изради минималних стандарда услуга социјалне заштите, али и механизма

---

20 РЗС, WorldBank, ДФИД *Студија о животној стандарду – Србија 2002–2007*, 2007, стр. 76



подршке и мониторинга. У преко две трећине општина у Србији израда планова развоја социјалне заштите је у завршној фази, уз значајну донаторску подршку.

## СТРАТЕШКИ ПРАВЦИ ДАЉИХ ПРОМЕНА

На средњи рок посматрано, потребно је преиспитати **новчана давања**, како са аспекта таргетираности и административних процедура, тако и са аспекта адекватности цензуса и самих износа накнада. Ранија истраживања јасно су показала мане оба института, као, на пример, остваривање права на дечији додаток породица са децом које нису сиромашне (грешка укључености), искључивање из права на материјално обезбеђење сиромашних породица (грешка искључености), неадекватне скале еквиваленције у систему МОП-а које фаворизују мања домаћинства, превелике захтеве у домену административних процедура који, с једне стране, подразумевају/укључују елементе самотаргетирања, али са друге представљају и препреку за многе најсиромашније породице да остваре права на новчана давања. У складу са редефинисаном улогом центра за социјални рад потребно је разрешити и дилеме везане са лоцирање административних процедура за остваривање права и даље информатичко оснаживање и на локалном и на националном нивоу, како би систем могао боље да функционише.

7. Стратешки посматрано једно од важних питања у овој сфери је и укључивање неке форме активације корисника новчаних давања. Активација може да има различите форме и да буде индивидуализована, до нивоа појединачног корисника. Начелно она подразумева условљавање помоћи, али може да предвиди и додатне износе накнада за поједине форме условљавања. Одређивање висине додатних износа у случају радног ангажовања је свакако један од највећих изазова у дизајнирању шема активације. У зависности од идентификованог основног проблема корисник може да буде упућен на ангажовање на јавним радовима, на преквалификацију и доквалификацију, похађање програма за образовање одраслих, али и на породичну терапију, терапију лечења од болести зависности и сл. У оквиру института дечијих додатака могуће је предвидети да деца средњошколског узраста могу да остваре право на дечији додаток не само под условом да се редовно школују, већ и уколико се укључе у неплаћене програме стицања праксе и радног искуства, додатног школовања, накнадног завршавања основне школе и сл. Такође је значајно пажљиво идентификовати и кориснике који би могли привремено или трајно да буду изузети из ових програма, као што су труднице и самохрани родитељи са малом децом, појединци који брину о члану домаћинства са тешким степеном инвалидитета и сл. Посебан је изазов и дизајнирање шема

активације, имајући у виду доступност појединих услуга неопходних за имплементацију програма на локалном нивоу. Укључивање елемента активације у шеме социјалне помоћи требало би да допринесе бољем таргетирању корисника новчаних накнада, искључивању из „права” ангажованих у сивој економији, али и социјалној инклузији најугроженијих група. Од изузетне је важности да формулисање програма активације корисника социјалне помоћи буде усклађено са одговарајућим програмима који ће се креирати за незапослене и то, како на стратешком нивоу, тако и на нивоу имплементације. Такође је неопходно на одговарајући начин дефинисати улоге и сарадњу локалних самоуправа, центара за социјални рад и националне службе за запошљавање.

**8. У сфери услуга** децентрализација, деинституционализација и даљи развој алтернативних услуга социјалне заштите остају најважнији стратешки правци развоја.

У средњорочном периоду пре свега се може очекивати децентрализација надлежности у домену услуга резиденцијалне заштите старих на Војводину и Београд. Опционо ова надлежност се може препустити и другим градовима у Србији. У истом периоду се може очекивати и заокруживање реформских процеса у заштити деце и младих без родитељског старања, што би омогућило да се и ова надлежност децентрализује на исти начин.

9. Деинституционализација и даљи развој алтернативних услуга социјалне заштите морају се разматрати у склопу јединствених реформских напора. Оба процеса такође су неодвојива и од процеса трансформације институција, како би се обезбедило да ресурси заробљени у резиденцијалним институцијама не представљају кочницу, него саставни део промена система. Даље реформе подразумевају смањење удела институционалне заштите, значајно побољшање квалитета институционалне заштите за кориснике за које је она и даље неопходна и снажан развој свих облика алтернативних услуга. Циљ реформи на средњи рок је да управо ове тзв. алтернативне услуге постану основни облик заштите, а да резиденцијална заштита буде краткорочно решење, последња опција.

10. Даљи развој алтернативних услуга социјалне заштите подразумева обезбеђење додатних средстава за њихово финансирање, и то са националног нивоа. Дугорочно посматрано, очито је да финансирање услуга социјалне заштите које су у мандату локалних власти мора на уређен начин, континуирано да се подржава из државног буџета на централном нивоу. Уместо необележених трансфера ови трансфери би требало да буду наменски да би се обезбедило да не могу да буду потрошени за другу сврху, већ искључиво за социјалну заштиту. У исто време то не значи да би сваки динар био обележен у смисли врсте и обима услуге на коју

треба да буде потрошен. Износ трансфера би могао да буду формулисан тако да се додељује општинама на бази формуле која би уважавала фискални капацитет општине по глави становника, али и потребе за услугама социјалне заштите. Због ограничених буџетских могућности на средњи рок, додатна средства у централном буџету намењена развоју услуга социјалне заштите могла би да се трансферишу само мање развијеним општинама, на пример онима које имају локални буџет испод националног просека и то у виду неке врсте комплементарних грантова. Враћајући се у овом контексту на тему децентрализације, основно питање децентрализације услуга социјалне заштите није само питање „спуштања надлежности” са централног на ниже нивое власти, већ је и питање подстицања развоја оних услуга које су већ у потпуности у мандату локалних самоуправа, а чији је развој крајњи стратешки циљ који треба да омогући унапређење положаја појединих угрожених група.

11. У сфери пружања услуга потребно је обезбедити и раздвајање улоге купца/финансијера услуга од улоге пружаоца услуга, подстицање конкуренције и укључивање недржавних актера у сферу пружања услуга, рационалније решити питање партиципације корисника у цени услуге и сл. Истовремено неопходно је обликовати и јасно дефинисати нову улогу центара за социјални рад и њихову функцију у систему. Србија би на средњи рок посматрано морала да финализира и успостављање свих регулаторних механизма, који су неопходан предуслов даљег развоја социјалне заштите: формулисање минималних стандарда услуга, правила за лиценцирање и акредитацију пружаоца услуга, али и јачање контролних механизма на националном и локалном нивоу. Оснаживање стручних капацитета посебно је значајан предуслов за остваривање свих стратешких циљева у социјалној заштити.

## ПАСИВНЕ И АКТИВНЕ МЕРЕ ПОЛИТИКЕ ТРЖИШТА РАДА

1. **Деструкција великог броја радних места** у државном и друштвеном сектору била је очекивана последица транзиције и отпочињања процеса приватизације 2001. године. Изазов пред којим су се креатори економске политике нашли био је двострук. С једне стране, требало је обезбедити довољно издашну надокнаду запосленима суоченим с губитком посла како им не би била угрожена егзистенција док су незапослени, као и да се обезбеди политичка одрживост реформи. С друге стране, требало је повећати шансе за запошљавање незапослених, како кроз унапређење њихових релативних шанси учешћем у активним програмима тржишта рада, тако и кроз подстицање већих могућности за запошљавање у привреди као целини.

2. Посматрано у целини, већи успех постигнут је у привременом финансијском збрињавању радника који су изгубили посао него у њиховом поновном запошљавању. Међутим, издаци за накнаде за незапосленост и отпремнине су били веома високи и растући током посматраног периода, а ефикасност њихове употребе под знаком питања. На активне мере политике тржишта рада трошена су релативно мала средства, а њихови домети су били ограничени. У најширем смислу, уопште није било конзистентне политике запошљавања, јер по правилу нису били сагледавани ефекти општих реформских политика и мера на запосленост и могућности креирања нових радних места.

**Табела 1**  
**Утрошена средства на накнаде**

	Накнаде, прос. број корисника	Трошкови накнада, мил. дин.	Активни програми, мил. дин.	Накнаде, % програм- ског буџета НСЗ	Активни програми, % буџета НСЗ
2000	47.393	758	521	59,3	40,7
2001	51.156	2.429	1.057	70,2	29,8
2002	69.566	4.716	1.306	78,3	21,7
2003	90.995	7.891	881	90,0	10,0
2004	76.584	11.404	410	96,5	3,5
2005	63.295	12.639	1.545	89,1	10,9
2006	75.059	15.850	1.540	91,1	8,9
2007	71.334	17.920	2.165	89,2	10,8

Извор: финансијски извештаји Националне службе за запошљавање, 2000–2007.

3. **Систем накнада за незапосленост** наслеђен из 1990-их **био је веома великодушан**, и карактерисали су га висока стопа замене и дуго трајање примања накнаде, до 36 месеци, па и много дуже за поједине категорије. Међутим, током 1990-тих учешће прималаца накнаде међу регистрованим незапосленима није прелазило 5–6%, што је омогућавало да се накнаде у целини финансирају из осигурања за незапосленост.

4. Премда се очекивало да ће број корисника накнаде веома порастати са почетком масовних отпуштања, дошло је само до умереног пораста, а обухват корисника никад није значајно прешао 10% броја регистрованих незапослених (максималан број корисника од 91.000 достигнут је 2003. године). Разлог за то је успостављање

транзиционог фонда 2002. године, којим су обезбеђиване релативно високе отпремнине отпуштеним радницима, али уз истовремени губитак права на коришћење накнаде.

5. Новим законом из 2003. године смањена су права по основу осигурања за случај незапослености, али су правила и даље остала релативно великодушна у упоредној перспективи. Максимална дужина примања накнаде је 24 месеца. Стопа замене је дефинисана као 60% просечне плате запосленог у претходна три месеца, са обарањем на 50% после три месеца коришћења до истека права на накнаду. Међутим, пошто је уређено да минимална накнада не може да буде нижа од минималне плате, за многе кориснике стопа замене је значајно већа, а за неке и већа од 100%. Имајући у виду брзи раст просечне плате и високе стопе замене, укупни издаци за накнаде за незапосленост су ипак расли веома брзо, да би у 2007. достигли 200 милиона евра, (скоро 1% БДП) што је чинило скоро 90% укупног програмског буџета Националне службе за запошљавање.

6. **Транзициони фонд је успостављен 2002. године** као део Социјалног програма намењеног вишковима запослених са циљем да се обезбеђењем стимулативних отпремнина (преко законског минимума) за добровољна колективна отпуштања у друштвеним и јавним предузећима убрза њихово реструктурирање и приватизација, као и да се олакша поновно запошљавање „вишка” радника кроз успостављање транзиционих центара за пружање услуга саветовања, обуке и додатног образовања. Огромна средства од скоро 300 милиона евра кумулативно су утрошена на исплату стимулативних отпремнина за око 150.000 радника у периоду 2002–2007. године, што у просеку чини око 0,4% БДП годишње. С друге стране, транзициони центри и остали активациони сервиси Социјалног програма нису постигли запаженије резултате у поновном запошљавању вишкова. Буџетом за 2008. годину предвиђено је да се за отпремнине кроз Транзициони фонд издвоји скоро 90 милиона евра. Треба имати да је укупна сума отпремнина исплаћених отпуштеним радницима значајно већа.

7. Спровођење активних програма политике тржишта рада је у примарној надлежности Националне службе за запошљавање (НСЗ). Реформа НСЗ је отпочета 2001. године, а интензивирана после доношења Закона о запошљавању 2003. Посебно је оснажен рад на посредовању и саветнички рад са корисницима, увођењем индивидуалних планова акције за дугорочно незапослене и припаднике осетљивих група, сајмова запошљавања, *job* клубова и јачањем контаката са послодавцима. Програми обуке су остали релативно скромног обима. У домену субвенција за запошљавање, два главна програма су подршка samozapošljavanju и такозвани

регионални програми запошљавања, као субвенције послодавцима за ново запошљавање.

8. Упркос значајном напретку, **НСЗ још увек није достигла задовољавајући степен ефикасности.** Однос броја саветника према броју незапослених је веома неповољан. Нису успостављени механизми мониторинга, процесне евалуације и евалуације ефеката активних програма, нити систем за прогнозирање токова на тржишту рада. Највећи напредак је учињен у домену **посредовања и саветовања.** **Обуке** су углавном општег типа, и за њих се издвајају релативно мала средства, упркос растућем „јазу вештина”. **Субвенције за samozapošljavanje** су додељиване значајном броју корисника, у просеку око 5.000 годишње, али стопа преживљавања нових бизниса је изгледа (у недостатку званичних извештаја и евалуација) прилично разочаравајућа. С друге стране, **субвенције послодавцима** изгледа у већој мери пате од ефекта баласта (“*deadweight*”), а додељиване су прилично арбитрарно, нпр. подједнако у развијеним и неразвијеним регионима. Током 2006. и 2007. спровођени су и **програми јавних радова.** У начелу, они би преваходно требало да пруже привремену финансијску подршку и радно искуство обесхрабrenим, дугорочно незапосленим, сиромашним радницима и да тако повећају њихову будућу запошљивост. У пракси, овај циљ је понекад био у сенци субвенционирања корисних локалних активности релативно независно од степена ангажовања припадника посебно осетљивих група.

9. **Неопходне су даље реформе у домену институционалног регулисања и практичног спровођења пасивних и активних програма тржишта рада.** Потребно је изменити Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, како бисе успоставило обједињено годишње планирање активних програма тржишта рада у склопу редовног буџетског циклуса, имајући у виду целину подстицајних мера за запошљавање које се спроводе и кроз друге државне агенције. То би требало да буде први корак ка практичном вођењу интегрисане националне политике запошљавања. Друга препорука за измену закона тиче се увођења јачих подстицаја за активацију незапослених лица, посебно корисника накнада, кроз, с једне стране, смањивање дужине примања накнаде и стопе замене, а с друге стране, у случају ранијег налажења посла, задржавање права на примање дела накнаде до истека максималног рока. Најзад, требало би институционализовати процесну евалуацију и евалуацију нето утицаја активних програма.

# Образовање

## РАЗВОЈ ОД 2000. ГОДИНЕ

1. Стање у образовању 2000. године било је многоструко забрињавајуће: депрофесионализован наставни кадар, застарели програми и уџбеници, неадекватна и необновљена мрежа школа, нетранспарентан систем финансирања, ниска постигнућа ученика. У оваквим условима реформа образовања је постала приоритет. У периоду после 2000. издвајају се две линије промена:

2. **Стабилан раст улагања** у образовање, раст плата и инвестирање у обнављање и опремање школских зграда. Процент БДП који се издваја за образовање се повећавао од 2,7 у 2001. на 3,7 у 2007. години, а уочљив је и стабилан раст плата запослених по стопи од 20–30% годишње од 2002. и са вишеструким скоком у 2000. и 2001. години. Инвестирање у обнављање и опремање школских зграда је такође значајно порасло<sup>21</sup> али је у буџету Министарства просвете и даље превелик удео плата на уштрб развојних програма, приближно 90%. Потреба сукцесивног повећавања процента БДП-а за образовање до нивоа од 6% постала је општеприхваћена и исказана је у многим међусекторским стратешким документима Србије.

3. **Развој образовне политике и реформе образовања**, са повременим застојима. У периоду од 2000–2008. године издвајају се две различите фазе у реформи система образовања:

*Промене у периоду 2000–2004. године*<sup>22</sup>. Почетак промена обележила је нова стратегија развоја образовања<sup>23</sup> заснована на анализама и локалним консултацијама. Закон о основама система образовања и васпитања 2003. обухватио је све предвиђене и започете промене предуниверзитетског образовања, са имплементационим периодом до 2011. године. Створене су нове институције за

21 Тако се нпр. у средњим школама број ученика по компјутеру смањио са близу 1:100 почетком 2000-тих на око 1:18 у 2008.

22 Видети детаљније у Ковач Церовић, Т. и др. (2004): Квалитетно образовање за све. Београд: Министарство просвете и спорта, или *Quality Education for All, The Challenges of Education Reforms in Serbia* на [www.see-educoop.net](http://www.see-educoop.net)

23 Т. Ковач Церовић. и Љ. Левков (ред.): Квалитетно образовање за све: пут ка развијеном друштву, Министарство просвете и спорта, Београд, 2002.



подршку развоја образовања, уведени су професионални стандарди за наставнике (лиценцирање, професионални развој и унапређивање), нова регулација курикулума заснованог на исходима и стандардима (национални курикуларни оквир, школски програм) и нови систем осигурања квалитета (екстерна евалуација кроз завршне испите, национална и међународна тестирања и преусмеравање система инспекције у систем осигурања квалитета школа). Школско развојно планирање је постало обавезно, повећана је аутономија школа, либерализована је издавачка политика за уџбенике, а најављено је и увођење обавезног предшколског образовања од 2007. године. Започета је реорганизација мреже средњих стручних школа усклађена са потребама тржишта рада (почело је увођење нових образовних профила и допуштено стварање мешовитих средњих школа са различитим профилима). У том периоду су започете и припреме за будућу децентрализацију система. Ефекти ових промена се нису међутим у потпуности реализовали, пошто су након 2004. године реформе успорене.

*Промене у периоду 2004–2008. године.* Са усвајањем Закона о високом образовању 2005. године започето је усклађивање са Болоњским процесом. Универзитети су увели нове курикулуме и смањили трајање студирања са око 11 година 2001. на око 7 година 2007. У средњем образовању је настављено са пилотирањем нових образовних профила и 2006. је усвојена Стратегија за развој стручног образовања. Имплементација је међутим спора, између осталог и због отпора професорског кадра. Отворена су експериментална одељења у 146 средњих стручних школа, са 53 нових или иновираних профила у 13 подручја рада, са новим курикулумом и праћени обуком наставног особља и опремањем школа. У нове наставне профиле је 2007. уписано око 18.000 ученика (6,5 % средњошколаца). Отворен је и нови информатички смер у гимназијама, са по два одељења у 11 школа у централној Србији. У основном образовању је Изменама и допунама Закона о основама система образовања из 2004. укинута једна део реформских новина (курикулуми су поново регулисани преко садржаја, структура образовног система је задржана на двоцикличном, наставничке лиценце се не обнављају), а други део одложен (екстерни завршни испити). Међутим, и током овог периода настављен је рад на развојном планирању школа, стручном усавршавању наставника, либерализацији издавачке политике за уџбенике, довршавању ЕМИС-а. 2006. године је почела имплементација обавезног предшколског образовања. Постојећи капацитети су, међутим, недовољни за потпуни обухват деце, посебно у великим градовима. У сарадњи са УНИЦЕФ-ом 2005. године је започет пројекат Школе без насиља, у којем учествује 110 основних школа (око 10%).

4. Упркос досадашњим променама систем образовања још увек није одговорио на **неколико основних изазова:**



- *Низак квалитет образованја* Међународна истраживања PISA и TIMSS за процену ефеката образовања при крају основног образовања показују да је постигнуће Србије испод просека<sup>24</sup>, са погоршањем резултата 2006. у односу на 2003. годину. Ученици из Србије заостају за просечним ОЕЦД постигнућем за око једну годину у математици и науци, а за око две у читању. Ово може бити последица неадекватности чињенички оријентисаног курикулума који не припрема ученике за трансфер знања на нове области и животне ситуације. Висока дисперзија скорова у Србији не може да се објасни утицајем социјално-економског статуса, нити регионалним разликама, већ највише разликама међу школама и наставницима, што указује на недостатак стандарда у погледу квалитета наставе и наставника.
- *Ромска деца* су необухваћена предшколским образовањем, само око 30% заврши основно образовање и само 10% се даље уписује на више степене образовања. Такође, ромска деца се много чешће упућују у специјалне школе одакле нема проходности ка даљем образовању или тржишту рада. Акциони план за образовање Рома великим делом је неимплементиран.
- *Инклузија деце са посебним потребама* у редовне вртиће и школе је покренута 2005. године, али засад само као акција невладиних и међународних организација. Стратешки документи који треба да регулишу ову област још нису усвојени, а пилот-акције у 10 градова у Србији одвијају се без јасних упутстава од стране министарства.
- Србија је једна од ретких европских земаља која није обратила пажњу на додатне потребе *сиромашне деце у образовању*. Школовање, иако бесплатно, захтева значајно финансијско учешће родитеља, школе не нуде бесплатне или субвенционирани оброке. Тек 2008. године је направљен први корак у стипендирању сиромашних студената по социјалном критеријуму: из средстава НИП-а финансираће се 1000 стипендија и менторисање стипендиста.
- Систем који би требао да реагује на потребе *описмењавања, преквалификација и доквалификација* заправо не постоји. Образовање одраслих се свело са 80 школа током 80-тих, на само 14. Обуке за квалификације нуди Национална Служба за запошљавање, али само за познате послодавце, без сертификата који би трајно важио. Крајем 2006. усвојена је Стратегија за образовање одраслих, али је до сада остала без примене.

**5. Неefикасност система образовања расте.** Неповољан индикатор је однос наставника и ученика који од 2000. константно

24 OECD (2004): *Learning for Tomorrow's World: First Results from PISA 2003*, и OECD (2006): *Assessing scientific, mathematical and reading literacy*. Paris: OECD Publications [www.pisa.oecd.org](http://www.pisa.oecd.org)

опада, те је са 1:16,5 у основним и 1:13,6 у средњим школама 2000, доспео на 1:13,8 у основним и чак 10,7 у средњим школама, док је ОЕЦД просек 15,2 и 13,0. Такав тренд је финансијски неодржив. Он не рефлектује само демографски пад броја ученика, већ и пораст броја наставника током последњих година. Повећање је било делом оправдано због увођења нових изборних предмета, нових профила и лимитирања бројног стања у одељењима на 30 ученика, али оно није праћено смањењем броја наставника у школама које образују суфицитарне кадрове. Главни извор неефикасности је ипак и даље неадекватна мрежа школа, односно велики број малих школа (више од 300 са мање од 5 ученика).

## БУДУЋИ ИЗАЗОВИ И МОГУЋНОСТИ

6. Садашњи систем образовања показује озбиљне знаке растуће дисфункционалности и неефикасности. Ове системске грешке ће се без озбиљних промена све више појачавати, што представља озбиљан ризик за развој земље. Приоритети би морали бити следећи:

- *Развити систем образовања одраслих*, нарочито млађе популације (20–34 године, који чине око 50% незапослених), тако да се максимално искористе просторни и кадровски ресурси основних и средњих школа. Додатна опција и добит би била уколико би се при плаћању образовања одраслих користила капитациона формула, што би осигурало и заинтересованост школа, а допринело и стицању искуства са новим начином финансирања.
- *Убрзати и довршити реформу средњеј сѝручној образовања* у циљу пуне усклађености са потребама тржишта рада. То тражи укидање школа које образују суфицитарне кадрове и проширење нових и иновираних профила. Статус наставника стручних предмета специјализованих за профиле који више немају тржишну проходност морао би да се реши отпремним, док би се остали наставници могли преусмерити на образовање одраслих.
- *Смањити осцилање у основном образовању*. Основни механизми за то су двојаки: с једне стране, потребно је појачати социјална давања за сиромашну децу (стипендије, оброци, уџбеници), с друге стране подићи привлачности учења и квалитет наставе кроз реорганизацију курикулума, стручно усавршавање наставника, нове механизме осигурања квалитета итд. Ефекти ових промена ће утицати и на повећање квалитета основног образовања.
- *Појачати капацитете, квалитет и селективно продужити трајање ѝредшколској образовања*, односно максимално искористити позитивне ефекте раног учења посебно за вулнерабилне групе. Финансирање по капитационој формули уз

стимулативне пондере за укључивање деце из вулнерабилних група и трансфер из буџета општинама би овде била добра опција, пошто је одговорност општина у овом сегменту образовања иначе највећа. До потпуног успостављања система треба увести афирмативну акцију за упис деце из ових група.

- Постепено увести нови начин *финансирања образовања по кацијационој формули* у циљу подизања интерне ефикасности система. Поред пилотирања капитационе формуле у предшколском образовању и образовању одраслих, потребно је пондере пажљиво испробати у градским школама, али и у срединама где је образовање нужно скупље (где живе националне мањине, у околини ромских насеља или где су распрострањене мале школе). Увођење новог начина финансирања треба да се догоди у фазама у току неколико година, са могућношћу одлагања за општине са slabим капацитетима и/или потребом озбиљног прилагођавања мреже школа. Посебну пажњу треба обратити на то да пондери делују стимулативно и на инклузију деце са посебним потребама и из вулнерабилних група.

7. **Децентрализација.** Систем образовања је, упркос почетним покушајима повећања улоге општина и школа, остао високо централизован, а прва искуства су обилovala негативним примерима (политичке расправе унутар школских одбора, неизвршавање обавеза општина у плаћању стручног усавршавања итд.), те је утицај родитеља и одговорност школа према корисницима пре смањен него повећан. Пошто стандарди образовања још нису усвојени, питање приступа образовању није решено, ЕМИС недовршен, завршни испити и сви други контролни механизми квалитета су тек у повоју и не постоји довољно образовно-политичких знања на локалном нивоу, брза децентрализација без неопходних претходних услова не би допринела подизању квалитета образовања. Међутим, због дугорочне добити у погледу ефикасности, припрема се мора наставити.

8. Постоје још **три додатна изазова** чије брзо решавање тражи посебну пажњу:

8.1. *Наставни кадар.* Србија још увек нема кохерентну политику која регулише наставнички позив (привлачење, образовање, напредовање наставника и промовисање наставничке професије и компетенција). Реформа високог образовања која је у току могла би у већој мери да одговори потребама предуниверзитетског образовања и стварању модерних кадрова кроз интердисциплинарну наставу, повећање удела праксе у припреми наставника, међуфакултетског повезивања за стицање наставничких компетенција и понуде за доживотно учење наставника.

8.2. *Финансирање*. Поред недовољног издвајања и интерне неефикасности, Србија не користи ни друге могуће изворе за повећање издвајања за образовање. Не подстичу се ни донације у образовање, а ни улагања послодаваца.

8.3. *Општије знање о систему* и образовно-политичким опцијама је у Србији веома ниско. Не постоје специјализоване студије, институт за образовну политику, финансирање примењених истраживања је оскудно, а публикације у области образовне политике нису пракса. Отуда, паралелно са спровођењем реформи, неопходно је повећати знања ове области и у стручној и у широј јавности, и тиме осигурати боље разумевање промена и веће учешће у њима.

# Пензијски систем

1. По општем мишљењу, **пензијски систем Србије се и даље налази у озбиљним тешкоћама**. Он веома оптерећује оне који га финансирају (запослене и буџет), док пензионерима доноси недовољно, макар по њиховом мишљењу. А систем којим нико није задовољан свакако је у кризи. И финансијски гледано, пензијски систем је у кризи будући да већ деценијама има озбиљан мањак прихода у односу на расходе: дефицит ПИО фондова је некада скривен, некада отворен, али стално присутан.

2. Максимум тешкоћа у финансирању пензија достигнут је током 1990-тих година у време кризе, санкција УН и економског назадовања, са смањењем броја запослених, избегавањем плаћања доприноса и раширеном сивом економијом. Финансирање је тражило све „инвентивнија” решења, посебно због чињенице да су пензионери представљали значајно бирачко тело, па прилагођавање смањеним средствима није вршено формалним смањењем права пензионера, већ другим методима: током године често није исплаћивано дванаест пензија, пензије су током 1994–1995. године смањене на незаконит начин – обичном уредбом владе Србије (тада је створен тзв. велики дуг), пензије су исплаћиване боновима за струју, дуг пензионерима проистекао из кашњења пензија од неколико месеци стално је обезвређиван кроз инфлацију итд.

У последње време основне бројке су:

**Табела 1**  
**Пензионери 2007.**

	Просечна пензија, динара	Број пензионера
Запослени	14.996	1.279.239
Самосталне делатности	14.533	48.491
Пољопривредници	5.613	229.392
Укупно		1.557.122

Просечне пензије у фебруару 2008. износиле су 17.789 (запослени), 17.340 (самосталци) и 6.650 (пољопривредници), што је дало укупну просечну пензију од 16.610 динара.

## ИСТОРИЈА ПРОМЕНА

3. Током 2001. године начињено је неколико важних корака у санирању пензијског система:

- постигнута је редовна исплата дванаест пензија у години,
- испитана је стратегија пензијских реформи у Србији и закључено да не треба започети реформу по тзв. моделу Светске банке са три стуба, а због великих транзиционих трошкова, слабо развијеног финансијског тржишта у Србији и недовољно уверљивих искустава у другим земљама; предност је дата реформи постојећег јавног пензијског система и увођењу добровољног приватног осигурања.
- смањена је стопа пензијског доприноса са 32 на 19,6%, што је, заједно са смањењем других доприноса, требало је да подстакне запошљавање и напуштање сиве економије; настали минус пензијском фонду уплаћује буџет Републике,
- старосна граница за пензионисање једнократно је подигнута за три године, са 55 на 58 година за жене и са 60 на 63 године за мушкарце, а минимална старосна граница повећана са 50 на 53 године; тако је Србија достигла друге земље у транзицији које су раније започеле са овим променама, али су се углавном одлучиле за постепено померање старосне границе; сврха ове мере било је смањење броја пензионера у средњем року,
- напуштена је индексација пензија зарадама и уведена тзв. швајцарска формула, тј. пензије су усклађиване комбинацијом пораста зарада и трошкова живота, а са једнаким пондером; на тај начин осигурано је успоравање раста просечне пензије у односу на раст просечне зараде, а ради смањења већ неодрживог дефицита у пензијском фонду.

Веома брз раст реалних зарада током следећих година повукао је и повећање пензија, а без обзира на швајцарску формулу која је требало да их успори и која их је успорила у односу на зараде, али су зараде расле брже од БДП-а. Истовремено, повишење старосне границе за пензионисање донело је умерене ефекте у првим годинама примене, а смањење пензијског доприноса јако је погоршало финансије пензијског система и самог буџета, који је поднео рачун.

4. Наредни корак био је нови Закон о пензијско-инвалидском осигурању из априла 2003. године, са следећим најважнијим променама:

- одређивање пензија на основу зараде током целог радног века, што је повећало праведност система, али није донело директне финансијске ефекте,
- проширен је обухват обавезним пензијским осигурањем, а кроз укључење прихода од ауторских хонорара и рада у студентским задругама међу приходе на које се плаћа обавезни допринос, чиме је повећан приход за неколико милијарди динара,
- смањене су превелике бенефиције појединих категорија осигураника и, још важније, сужена права код инвалидских пензија, што је, заједно са већом контролом остварења ових права, довело до битног успоравања прилива нових инвалидских пензионера, али ће њихов постојећи превелики број још дуго оптерећивати финансије фонда,
- код осигурања пољопривредника, које је у перманентном колапсу, сужена је обавеза осигурања на само једног члана домаћинства и дате олакшице код исплате нагомиланих дуговања, што је требало да повећају њихову заинтересованост за укључење у систем и плаћање доприноса, али се то није догодило.

5. Спорост ефектуирања ранијих пензијских реформи и извесно погоршање макроекономских перформанси донели су 2005. године, уз залагање ММФ-а, нове промене у пензијској регулативи:

- заострени су услови пензионисања, односно подигнута је старосна граница за две године, како код старосне, тако и код породичне пензије, што представља наставак политике повишења старосне границе започето 2001. године; и овог пута је циљ било смањење броја пензионера у дужем року; ова ће промена бити изведена током четири године и 2010. требало би да буду достигнуте планиране вредности,
- промењен је механизам индексације: уместо швајцарске формуле (једнак пондер раста цена и раста зарада) прелази се на индексирање трошковима живота. Ово је радикална концепцијска промена, будући да ће раст пензија још више заостајати за растом зарада тако да пензионери неће учествовати у економском напретку земље већ ће стално били одржавани на истом нивоу реалног дохотка (чак ни то уколико инфлација буде висока, а због ревалоризације само два пута годишње); два су решења предвиђена за транзициони режим: прво, прелаз са швајцарске формуле на трошкове живота се изводи постепено, до 2009. године; друго, обезбеђено је да се просечна пензија не може до краја 2008. смањити испод 60% просечне зараде и да се у том случају врше ванредне корекције и просечна пензија подиже на 60%.



6. Измене пензијске регулативе из 2005. године донеће битну штедњу у делу који зависи од индексације и подизања старосне границе, али тек иза 2010. године, када се, са једне стране, исплате сва дуговања пензијског фонда пензионерима и када, са друге стране, престане дејство прелазних решења и основна решења ступе на снагу.

Међутим, задржавање овог решења о индексацији пензија трошковима живота не може бити дуго, јер пензије у Србији нису велике и политика контроле расхода неповећавањем реалних пензија тешко да може бити прихватљива у дужем року у једној сиромашној земљи у развоју, будући да није праведно један сегмент популације на дуго искључити из учешћа у плодовима привредног раста. И заиста, у последње време јачају захтеви да се индексациони механизам промени, чак и пре него што је потпуно ступио на снагу.

Посматрано са финансијског аспекта, реформске промене пензијског система из 2001, 2003. и 2005. године донеле су олакшање, али нису решили фундаменталне, дугорочне проблеме његовог функционисања. Још важније, оне промене које доносе највеће уштеде финансијских средстава су тешко одрживе на дуги рок, што значи да је побољшање финансијске позиције пензијског система ограниченог трајања.

## ОСНОВНИ ПРОБЛЕМИ

7. Два су основна проблема са пензијским системом у Србији:

Први је *крайкорочан/средњорочан* и он је финансијски: високи расходи (310,5 мрд. у 2007), односно високо учешће расхода ПИО система у друштвеном производу земље (12,5% БДП у 2007), што смањује животни стандард становништва и успорава привредни раст. Овај проценат није реткост у савременом свету – сличног има више европских земаља (Италија, Аустрија, Француска итд) – али постоје многе земље са знатно нижим оптерећењем. Чак, све земље са сличним учешћем предузимају реформе како би га смањиле и растеретиле економију и учиниле је конкурентском на глобалном тржишту.

Други је *дујорочан* и он је демографски: временом се погоршава односа броја активних осигураника и пензионера, што повећава терет финансирања пензија; овај однос је у Србији данас само 1,6:1, што значи да једног пензионера финансира 1,6 запослених; ово је делом последица врло ниске запослености у Србији, али делом старења становништва и погоршања бројчаног односа младих и старих. За лако финансирање пензија требало би да је однос 3:1 или више.



## МОГУЋА РЕШЕЊА

Погледаћемо и четири опције решавања ових тешкоћа: прве две се баве кратким и средњим роком, а друге две дугим.

**8. Прва опција: не предузимати ништа.** Она се темељи на уверењу да је пензијски систем током последњих реформи добро подешен, да се не може даље битно унапређивати без већих социјалних и политичких трошкова и да је потребно сачекати извесно време како би се показали пуни позитивни ефекти досадашњих реформи. Тиме би се, онда, битно поправила финансијска позиција и пензијског система и пензионера и у средњем и у дугом року.

У прилог овој опцији говоре будући ефекти подизања старосне границе, који ће смањити број пензионера. И садашњи механизам индексације би још радикалније поправио финансијску позицију пензијског система, али је његово дуже трајање практично неостварљиво, баш због радикалности и задржавања пензионерске популације на садашњем нивоу куповне снаге. Пошто ће се индексација сигурно мењати, онда ће будући ефекти економског раста на пензијски систем зависити од одабраног механизма индексације. Ту важи једно сурово правило: што је индексација повољнија за пензионере то је неповољнија за пензијски систем. Посебан ризик доноси актуелан политички договор о подизању просечне пензије на 70% просечне зараде и повратку на индексацију пензија зарадама, пошто ће то донети огроман притисак на буџет Србије.

**9. Друга опција: даље промене параметара садашњег пензијског система у рестриктивном правцу.** За такве промене, међутим, остало је мало места после последњих промена пензијског система из 2005. године. Старосна граница за одлазак у пензију померена је на 65 година за мушкарце, што је за дужи рок максимум који се може прихватити не само из политичких разлога, већ и из социјалних и здравствених. Код индексације пензија не постоји маневарски простор за даље успоравање раста реалних пензија. Штавише, она ће се мењати у правцу повољнијем за пензионере.

Финансијски положај пензијског система може се поправити повећањем стопе пензијског доприноса. Међутим, то се обично избегава да не би дошло до поскупљења радне снаге и погоршања конкурентности и инвестиционе привлачности и дестимулисања запошљавања. Такође, искуства кажу да се код стопа доприноса од преко 20 процената веома појачава неплаћање доприноса, укључујући и бег запослених из формалне у сиву економију.

Једини озбиљан кандидат за рестриктивнију политику у наредном периоду може бити старосна граница за пензионисање жена. Она је сада у Србији за пет година нижа него код мушкараца, што

је очигледно неправедно и што се у знатном делу света напушта, као у Словенији. Ово тим пре што је животни век жена у Србији дужи него мушкараца. Препреке за ову промену су искључиво политичке природе, односно одсуство спремности досадашњих влада да се суоче са вероватним протестима жена.

**10. Трећа опција: реформа према тзв. моделу Светске банке, а који има три стуба (компоненте):**

- државни, нефундиран, заснован на текућем финансирању и скроман по обиму, као обезбеђење минималног дохотка у старости,
- обавезан приватни, фундиран капиталом, заснован на индивидуалним штедним рачунима и
- добровољни приватни.

Разлози који су 2002. навели ондашњу владу да не пође овим путем могли би да важе и данас:

- није извесно ни доказано у економској теорији и искуствима других земаља да реформе овог типа решавају пензијски проблем, односно да доносе добит држави и пензионерима,
- овај тип реформе подразумева висок транзициони трошак, јер једна генерација запослених треба да плати две пензије – садашњих пензионера и своју будућу, а кроз штедњу,
- није извесно да би садашње недовољно развијено тржиште капитала у Србији могло да поднесе висок прилив пензијског капитала и обезбеди високе приносе и
- није извесно да је постојећи регулаторни и надзорни капацитет државе довољан да обезбеди добро функционисање приватних пензијских фондова.<sup>25</sup>

**11. Четврта опција: капитализација постојећег пензијског система,** тј. стварање финансијске резерве из које би се могле, бар делимично, финансирати будуће, а све веће, обавезе према пензионерима. Основна институција у том смислу био би нови инвестициони фонд. Средства за фонд обезбедила би држава углавном из капитала јавних предузећа и акција преосталих по приватизацији и она би доносила приносе од улагања (акције, обвезнице итд), а фонд би у тренутку када се то оцени опортуним почео да (су) финансира пензијске обавезе ПИО фонда. Значи, из једног допунског капиталског фонда могуће је на лакши начин финансирати сутрашње пензије него без њега.

Овакав фонд поседују многе земље. У више развијених земаља он функционише врло успешно (Канада, Ирска, Француска, Нови Зеланд, Шпанија, Холандија, Норвешка итд), а на основу професионалног управљања и постављања искључиво комерцијалног циља

---

25 Ускоро ће бити завршена студија Ј. Бајец, Г. Матковић, Б. Мијатовић и К. Станић: *Увођење обавезних приватних пензионих фондова у пензиони систем Србије – адекватности и изводљивости*, која се бави овим питањем.

приликом инвестирања – максимизације приноса. За Србију је пресудно питање да ли се могу обезбедити (1) новац за фонд, а у конкуренцији разних облика потрошње, и (2) добро управљање фондом, што значи професионално и без утицаја државе.<sup>26</sup>

Поред ових великих концепцијских питања, потребно је решити такође важна питања осигурања пољопривредника (ниска уплата доприноса; алтернативе: гашење осигурања које је непопуларно код одигураника или озбиљно заостравање наплате), војних пензионера (питање интеграција у постојећи цивилни систем), ефикасности пензијске администрације (наплата, регистар осигураника итд), увођења социјалних пензија (за оне без пензијског осигурања; битно би повећало расходе) и слично.

---

26 Видети студију Б. Мијатовић: *Калификација пензијског осигурања у Србији*, ЦЛДС, 2008.



# Владавина у Србији: кључне препреке за њено унапређење

1. Владавина у Србији се анализира на основу шест основних елемената, односно индикатора владавине:<sup>27</sup> (1) демократија и полагање рачуна; (2) политичка стабилност и одсуство насиља, (3) делотворност државне власти, (4) квалитет државне регулативе, (5) владавина права и (6) контрола корупције. На основу доступних процена, формиран су композитни индекси за сваки од наведених индикатора (максимална вредност 2,5, а минимална вредност -2,5, већа вредност означава бољу владавину).<sup>28</sup>

**Табела 1**  
**Квалитет владавине**

Критеријум владавине	2005	2004	2003	2002	2000	1998	1996
Демократија и полагање рачуна	0,12	0,11	0,14	-0,30	-0,29	-1,05	-1,45
Политичка стабилност и одсуство насиља	-0,91	-0,89	-0,90	-1,03	-1,33	-2,01	-1,29
Делотворност државне власти	-0,31	-0,12	-0,50	-0,61	-0,80	-1,11	-0,71
Квалитет држав- не регулативе	-0,53	-0,52	-0,68	-0,62	-0,90	-1,90	-1,45
Владавина права	-0,81	-0,78	-0,97	-0,99	-1,14	-1,06	-1,26
Контрола корупције	-0,55	-0,55	-0,55	-0,77	-1,13	-1,03	-0,98

Очигледно је у Србији на плану владавине дошло до велике и одрживе промене на боље у току последњих десетак година и тај налаз не могу да угрозе ни одређена колебања која су забележена

27 Kaufmann, D. *et al.* (2006): Governance Matters B: Aggregate and Individual Governance Indicator, World Bank Working Paper

28 Сви подаци су преузети са [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org).

после 2000. године. Тим пре што су та колебања мања од стандардне грешке оцене сваког од композитних индикатора.

2. **Законодавна власт** у Србији се од 1990. године формира на вишестраначким парламентарним изборима. У првим годинама вишестраначког живота постојали су проблеми самог изборног процеса, али су временом избори постали слободни и поштени тако да је у том погледу Србија данас зрела демократија. Постојање пропорционалног изборног система (без обзира на релативно високи цензус) омогућава опстајање у парламенту великог броја релативно малих партија, односно доводи до потребе стварања сложених и често идеолошки противречних коалиција, што има утицај на функционисање извршне власти. Вероватно је да су предности пропорционалног изборног система у раним фазама вишестраначког система већ исцрпљене, тако да се отварања питање реформе изборног система, вероватно усмерене ка увођењу елемената већинског изборног система.

3. Велики број председничких и парламентарних избора у Србији у последњих осам година који су одржани без значајних инцидената и уз мирну предају власти оних који су их изгубили показује да је Србија ушла у зрелу фазу демократије, мада је полагање рачуна још увек мање-више сведено на изборе. Слобода изражавања и организовања омогућава полагање рачуна, мада је то полагање отежано услед медијске сцене Србије која је, иако нема стриктне контроле државних власти, још увек под приличним партијским утицајем.

4. Сви релевантни политички играчи у Србији прихватају уставом дефинисани оквир политичког деловања и веома су мале шансе за избијање политичког насиља на тој основи. Проблеми политичке нестабилности и могућности избијања политичког насиља постоје услед политичких догађања која нису директно везани за политичку сцену Србије и надметање на њој (статус Косова, пре свега).

5. Народна скупштина као законодавни орган није досад у већој мери показала самоиницијативност у процесу доношења закона, нарочито у погледу утицаја на садржај закона, односно координације између различитих закона који утичу на исте државне политике. Доминација партијске политике, односно доминација извршне власти у Скупштини се огледа у чињеници да је веома велики број закона донесен на предлог Владе и по хитном поступку, без јавне расправе и могућности да се аргументовано расправља о добрим и лошим странама предложеног закона. Највећи број закона је усвојен у оној форми у којој је и предложен, при чему је владајућа већина у Скупштини обезбедила „гласачку машину”. На овај начин се, уштедом на времену, увећава број закона који су

донесени (нарочито у периоду почев од 2004. закључно са 2007. годином), али се губи у погледу квалитета законских решења и њихове међусобне усклађености. Народна скупштина практично не располаже сопственим професионалним особљем које би могла да пружи партијски непристрасну подршку посланицима, односно одговарајућим одборима у расправи о законским предлозима. Пројекат подршке институционалне изградње народне скупштине на том плану није наишао на подршку посланика, односно парламентарних политичких партија.

6. **Извршна власт** се у Србији, нарочито од 2000. године заснива на формирању великих и крхких коалиција. Овакво стање ствари последица је уситњености српске партијско-политичке сцене и одрживе подељености бирачког тела. Отуда нити једна политичка партија не може самостално да формира владу већ је принуђена да формира коалицију. Самим тим ради се о коалицијама из нужде, па обично не постоји ни елементарна идеолошка блискост између коалиционих партнера. Такође, не постоји не међусобно поверење између коалиционих партнера, што је довело до тзв. вертикалне поделе извршне власти, у којој појединачна политичка партија сама у потпуности („по вертикални“) контролише додељно јој министарство. Тиме је постигнута својеврсна равнотежа унутар владајуће коалиције, при којој је свака партија неспутана у свом министарству. Таква организација извршне власти неминовно доводи до њене све веће „политизације“ у смислу доминације партијске политике над интересима ефикасне извршне власти. Штавише, оваква подела умањује могућност стварања професионалне, непартијске државне управе, будући да постоји снажан подстицај свакој политичкој партији да „своје људе“ постави у министарство које контролише. Иако је увођење функције државног секретара и редефинисање позиције помоћника министра било, макар и наводно, мотивисано професионализацијом државне службе, испоставило се да, између осталог због овакве коалиционе структуре и вертикалне поделе, то довело до постављања партијски подобног кадра.

7. Коалициони карактер извршне власти, при чему се ради о коалицијама из нужде, а не идеолошке или програмске блискости, неминовно је довео до тога да се структура извршне власти у потпуности подређује потребама коалиције, како би сви коалициони партнери били задовољни. Због тога и драстично варира број и композиција министарстава, односно број и посао потпредседника владе, како би се за сваког кључног играча пронашло одговарајуће место. Функционалност решења је у другом плану. То доводи, нарочито у случају стварања тзв. „супер“ министарства (попут Министарства за капиталне инвестиције), до занемаривања одређених области које нису приоритетне за таква министарства (попут, на пример, комуналних делатности). Оваква

организација извршне власти је и крајње нестабилна будући да се после сваких избора појављују нови елементи за формирање коалиције, односно нове амбиције коалиционих партнера.

8. Оваква организација извршне власти ствара велике проблеме при доношењу стратешких одлука у погледу државних политика, посебно оних које имају ефекте на више сектора, па самим тим превазилазе надлежности једног министарства. Консултативни процес се своди искључиво на то да министарства дају своје мишљење, на на пример, нацрт неког закона, а та мишљења су веома често елемент у процесу политичке трговине којим се размењују услуге између политичких партија које чине коалицију. Не постоји формализовани процес анализе регулаторног утицаја (*Impact Regulatory Analysis*), тако да не постоји могућност за проверавање последица доношења одређеног прописа. Једино што постојање, односно функција Секретаријата за законодавство обезбеђује какву-такву интерну конзистентност прописа које предлаже Влада, односно њихову усклађеност са Уставом. Будући да се огромна већина закона доноси по „хитном поступку”, све је ређа јавна расправа о нацрту закона, у којој би експерти и сви заинтересовани могли да изнесу своје мишљење, примедбе и сугестије. Министарства се уопште не баве заступањем (*advocacy*) државних политика које предлажу, нити у оквиру саме владе, нити у широј јавности. Извршна власт не осећа потребу да се тако нешто уопште и ради. Све наведено условљава прилично низак ниво квалитета државних политика, односно предлога закона које извршна власт доставља Народној скупштини.

9. Извршну власт у Србији прати инхерентна политичка нестабилност. Од увођења вишестраначког плурализма у Србији, само је једна влада трајала цели свој мандат, а од 2000. године то није успело нити једној. Поред већ наведених разлога уситњености политичке сцене, нестабилност је изазвана бројним егзогеним факторима, односно екстерним политичким шокovima. У таквим условима, извршна власт, са крајње неизвесним роком трајања и већ наведеним подстицајима из домена партијске политике, нема подстицај да започне са свеобухватном реформом државне управе, будући да је усредсређена на максимизацију користи од власти уз високу дисконтну стопу. Иако је Влада донела Стратегију реформе државне управе, којом је као крајњи циљ дефинисано „обезбедити висок квалитет услуга грађанима и створити такву државну управу у Србији која ће значајно доприносити економској стабилности и квалитету државног стандарда”, очигледно је да је Влада у случају реформе државне управе усредсређена на овај сегмент управе који непосредно комуницира са грађанима, а у мањој мери на онај сегмент државне управе који би омогућио увећања квалитета владавине, односно побољшање пословног окружења.



10. Иако стање у државној управи није задовољавајуће, стиче се утисак да се не заостаје значајно за другим упоредивим земљама, нарочито не после осам година транзиције. Показало се, у припремању ССП-а (Споразума о стабилизацији и придруживању), да је административни капацитет државне управе релативно висок, нарочито у поређењу са неким другим државама у Региону. Ипак, имајући у виду доминацију партијске политике у процесу доношења и спровођења државних политика, у Србији је од кључне важности обезбедити јачање од партијске политике независне државне управе и повећање њених надлежности у, с једне стране, формирању и, са друге, примени државних политика, како би се обезбедила владавина права у најширем смислу речи, тј. владавина непристрасних закона и једнакост свих грађана пред законом и онима који га спроводе.

11. Основни проблеми државне управе произлазе из њеног наслеђа, нарочито оних из 1990-тих година. Док је у доба комунистичке владавине државна управа била релативно добро развијена и оспособљена да прати функционисање државе у тадашњем друштвено-економском систему, нестанак тог система донео је, с једне стране, потпуно нове захтеве и потребу за прилагођавање државне управе новом, у много чему недорађеном институционалном оквиру, а, са друге, компромитацију државе којом су овладале приватне интересне групе, и тиме саме државне службе. Наведена компромитација, праћена неодговарајућом политиком плата у државном сектору, довела је и до негативне селекције (*adverse selection*). С једне стране, велики део најбољих државних службеника прешао је да на одговарајућим пословима ради у приватном сектору који је био у прилици да понуди далеко више плате. С друге стране, у државну службу су у одређеној мери ступали људи који нису били од интегритета, којима је могућност зараде путем корупције била далеко изнад очекиваних прихода од редовне плате. Иако се овај процес одвијао у свим сегментима, оваква негативна селекција нигде није била израженија него у (тада савезној) Управи царина.

12. Нерешена основна државна питања, попут будућности заједничке државе Србије и Црне Горе, отежала су реформу државне управе, њену модернизацију и професионализацију, у смислу одвајања од партијске политике. Нестанак савезне државе, на пример, довео је до драстичног повећања броја запослених у републичкој државној управи (са 8.000 на преко 27.000), далеко изнад потреба које су настале са преносом функција са савезног нивоа на републички. То је довело до потребе решавања горућег питања вишка запослених, чиме је суштинска реформа државне управе померена у други план.

13. Кључни политички доносиоци одлука, односно политичке партије, не виде никакву корист од реформе државне управе и повећања њене ефикасности. Таква управа за њих представља само ограничење у реализацији краткорочних циљева, а дугорочни циљеви, у условима високе дисконтне стопе политичара нису од великог значаја. Стога све досад није ни постојао аутохтони мотив кључних играча да реформишу државну управу, већ су то чинили невољно, највише на основу притисака донатора, односно међународних чинилаца. Другим речима, за озбиљну, темељиту и свеобухватну реформу државне управе није било политичке воље, а оно мало што је урађено углавном је било последица смањеног маневарског простора у односу на међународне чиниоце.

14. Иако је период најгоре негативне селекције у случају државне управе свакако завршен још почетком ове деценије, остаје проблем прибављања одговарајућег кадра за државну управу. Наиме, развој и јачање приватног сектора у земљи, нарочито услед радних места које се отварају на основу страних директних инвестиција, доводи до раста плата за компетентне људе, нарочито оне који се опредељују за први посао. Постојећи систем плата у државној служби једноставно није конкурентан и онемогућава да се у службу привуку најспособнији. Поред тога, недостају и специјализоване образовне установе за обуку кадра за државну управу, на нивоу специјализованих дипломских студија (мастер).

15. Наведено стање државне управе и прилично суморне перспективе њене даље реформе и оспособљавања имају директне последице на владавину, пре свега у домену подршке кључним доносиоцима одлука у процесу формулисања и примене државних политика, односно у погледу владавине. Кључне одлуке се још увек доносе и спроводе на основу „политичког осећаја”, у окружењу у коме су још увек прилично ниски административни и стручни капацитети. Одлуке се не доносе на основу тематске расправе у којој би се подробно анализирале добре и лоше стране сваке могуће одлуке, односно расправе у којој би се рангирале алтернативне опције и одлуке доносиле на основу концепције опортунитетних трошкова – шта је то што се пропушта доношењем одређене одлуке, односно опредељивањем за одређену државну политику.

16. Нови захтеви, односно изазови у домену владавине, са којима се суочавају државне власти (пре свега извршна власт), у условима у којима је мало урађено да реформисању државне управе, довели су до тога да у многим сегментима постојећа државна управа није могла да понуди решења за те захтеве. Будући да постојеће институције, односно државна тела, нису могле да се успешно и брзо реформишу, све владе почев од 2000. године приступиле су формирању бројних нових институција (тела), пре свега нових аген-

ција и управа. У случају да извршна власт и није била директно надлежна за њихово оснивање (попут независних агенција, односно регулаторних тела), тада га је иницирала, најчешће предлагањем одговарајућег закона. Веома често је долазило до формирања сувишних тела, са нејасним мандатом и са надлежностима која су се преклапала са већ постојећим телима. То је била последица два фактора. Прво, нејасне концепције, односно стратегије реформе државне управе – није се знало шта се хтело. Друго, утицаја међународног чиниоца, при чему су различите представници међународних организација, односно различите донаторске организације излазиле са својим виђењем „најбоље праксе”, односно виђењима на који начин треба формирати регулаторни оквир. Недостатак домаћег знања на том плану, као и недостатак мотива да се у овом погледу улази у расправу и евентуални сукоб са међународним чиниоцима, појачавао је њихово деловање

17. **Нова регулаторна тела** и њихово оснивање праћени су бројним проблемима, попут обезбеђивања одговарајућег финансирања (буџетских средстава), адекватног пословног простора, а оснивање се и оtezало услед тражења одговарајућих и за све прихватљивих кадровских решења. Кашњење у оснивању регулаторних тела пратила је и спорост, односно кашњење у погледу доношења одговарајућих подзаконских аката (на свим нивоима, законодавне власти, извршне власти и самих регулаторних тела), тако да новоформирана регулаторна тела, иако су основана, нису могла да раде, односно да испуњавају своје надлежности. Тако су они који треба да највише воде рачуна о томе да се закон примењује својим понашањем довели до тога да се не примењују закони који су ступили на снагу. Тиме се добијао парадоксални резултат – уместо да се умањи регулаторна неизвесност, што је наводно и била идеја за оснивање нових регулаторних тела, она је само увећана, будући да нема назнаке када ће, на пример, законодавно тело или извршна власт донети одговарајуће подзаконске акте. Вероватно да се технички део овог проблема може решити увећањем категорије одложеног дејства (ступања на снагу – *vaccacio legis*), мада је потребно обезбедити да они који доносе подзаконска акта имају снажан подстицај да их донесу до истека рока одложеног дејства.

18. Велики број новооснованих регулаторних тела има статус независних тела, тј. тела која јесу, односно треба да буду независна у односу на извршну власт, у односу на партијску политику, као и на приватне пословне интересе. Основни предуслов независности регулаторног тела јесте да га бира парламент, а не на га именује влада. Резултати детаљне анализа степена независности регулаторних тела у Србији, урађене на основу општеприхваћене савремене методологије, дати су у табели која следи.

## **Оквир 1. Комисија за хартије од вредности**

Комисија за хартије од вредности основана је још 1990. године, а саму Комисију бира и разрешава Народне скупштине. Дакле, Комисија спада у (од извршне власти) независна регулаторна тела. Надлежна је за регулисање свих трансакција хартијама од вредности, односно свих поступака у тим трансакцијама. Комисија има довољно надлежности, али нема пуни регулаторни капацитет, тако да се не може рећи да Комисија адекватно испуњава своје надлежности. Наиме, у многим случајевима Комисија нема начин да директно спроведе своју одлуку. На пример, Комисија може да наложи предузећу да објави проспекат, али не може да га натера да то уради, односно не располаже механизмима којима ће казнити предузеће које то не уради. Такође, у неким другим ситуацијама Комисија не располаже ширим дијапазоном могућности за казну, тако да може да примени искључиво најтежу (на пример, одузимање дозволе у случају брокера), па се онда уздржава од било какве акције. Страна у спору у коме Комисија доноси одлуку или изрекне санкцију има право да покрене управни спор (сасвим оправдан поступак укључивања следеће инстанце), али покретање управног спора спречава извршење. Такође, Комисија има јако мало могућности да ради на превенцији поремећаја на тржишту, на пример у случају „заштите интегритета тржишта“, пре свега од манипулативног деловања.

Комисија има могућност да, у складу са законом, доноси подзаконска акта, али је садашња верзија Закона о хартијама о вредности у знатној мери ограничила Комисији изворну надлежност у стварању регулаторне норме, пре свега када се ради о различитим правилницима којима се прецизира начин рада, односно поступања саме Комисије у различитим случајевима. Комисија, наплаћивањем законом предвиђених накнада остварује изворне приходе који су већи од њених расхода, али нема могућности да аутономно управља својим приходима и дефинише свој буџет. Такође, угрожена је и персонална независност Комисије, будући да се и процес кандидовања и избора обавља у Скупштини, а под великим утицајем политичких партија. Број запослених у Комисији није довољан, тим пре што многи од њих немају квалификације потребне за ефикасан рад у овом регулаторном телу.

Основна дилема везана за будућност овог тела јесте концепција регулације финансијских услуга. Све већи број земаља опредељује се за концепцију једног регулатора интегрисаних финансијских услуга, којим би се поред тржишта хартија од вредности и његових организација, обухватиле и банкарске услуге, осигурање итд. Оваква концепција значи свођење централне банке на њену функцију монетарне политике. Зачетак оваквог интегрисаног регулатора, међутим, може да буде у оквиру саме централне банке, односно стварање посебног одељења централне банке за регулацију интегрисаних финансијских услуга.

**Табела 2**  
**Независност регулаторних тела**

Назив	Услов да се добије 1 бод	Комисија за заштиту конкуренције	Радио-дифузни савет	Агенција за енергетику	Агенција за телекомуникације	Комисија за хартије од вредности
Председника и чланове бира скупштина	да	1	1	1	1	1
Чланове предлаже искључиво Влада	не	1	1	0	0	1
Захтевано техничко познавање области	да	1	1	1	1	1
Фиксни мандат председника	да	1	1	1	1	1
Могућност другог мандата	да	0	1	0	0	0
Трајање мандата	>3 год	1	1	1	1	1
Потребна сагласност Владе на буџет	не	1	1	0	0	1
Потребна нечија сагласност за ценовник	не	1	0	1	0	1
Колективно доношење одлука	да	1	1	1	1	1
Жалба искључиво суду	да	1	1	0	1	1
„Карантин” после престанка мандата	да	0	0	0	0	0
Број бодова		9/11	9/11	6/11	6/11	9/11

19. Бодовање у табели показује неколико ствари. Прво, институције су формално релативно високо независне. Друго, више су „независне” оне које обављају послове које пре њих суштински није нико обављао. Две институције, које се баве енергетиком и телекомуникацијама, су, по овој анализи, значајно мање независне од друге три. Могуће је да је објашњење у томе што се код њих радило о измештању послова из министарстава која су то нерадо прихватила и, самим тим, утицала да чак и формална независност буде на нижем нивоу.

## **Оквир 2. Комисија за заштиту конкуренције**

Доношење Закона о заштити конкуренције 2005. године омогућило је формирање савременог тела које треба да се бави антимонополском политиком, односно политиком заштите конкуренције. Проблем настаје услед тога што је Закон неодговорачујући, будући да многе од његових одредби нису добро формулисане. Од самог старта, будући да закон прописује веома низак праг пријављивања, односно одобравања концентрација, Комисија је била затрпана огромним бројем пријава, што је довело до непотребног одлагања концентрација (спајања и припајања, односно преузимања). За овакво понашање постојао је и финансијски подстицај, будући да се, према ценовнику Комисије, овакве „услуге” скупо наплаћују. Надлежности Комисије су исувише велике, а она се концентрисала на најконтроверзнију област политике заштите конкуренције (контролу концентрација) и огромну енергију утрошила на неколико великих случајева, уместо да се бави далеко лакшим и неспорним пословима у области заштите конкуренције, попут злоупотребе доминантног положаја и, нарочито, хоризонталним споразумима, односно картелима. Комисија нема право кажњавања, већ само налаже повратак у претходно стање. Кажњавање, у веома чудном законском решењу, спада у надлежност судова за прекршаје. Ипак, надлежности Комисије су веома велике и она их не испуњава адекватно, будући да нема потребне ресурсе. Погрешне стратешке одлуке унутар саме Комисије довеле су до оваквог њеног функционисања. Иако је упоредно искуство показало да тела за заштиту конкуренције у својој раној фази треба да се концентришу на заступање (*advocacy*) идеје заштитити конкуренције, Комисија се тиме уопште није бавила.

Комисија остварује веома високе приходе, будући да наплаћује своје услуге. Веома ниско дефинисани праг обавезног пријављивања концентрација и велики број случајева у којима Комисија разматра концентрацију и наплаћује ту своју услугу довео је до већих прихода него што су трошкови Комисије. Комисија, међутим, нема довољан број запослених, нарочито уколико се узме у обзир кадровска оспособљеност. Наиме, највећи број службеника Комисије преузет је из некадашње савезне Антимонополске комисије и једноставно није оспособљен за послове заштите конкуренције у тржишној привреди.

Иако је закон обиман, његова примена везана је за бројне подзаконске акте. Досад је донесен одређени број аката који, формално гледано, омогућавају примену Закона, али су суштински мањкави, будући да не прописују на одговарајући начин поступке и процедуре, попут, на пример, поступка дефинисања релевантног тржишта. Такође нису донесени неки од подзаконских аката који су кључни за унапређење рада Комисије, попут Уредбе о забрањеним споразумима који се изузимају из забране.

20. **Судство**, односно правосуђе, као трећа грана власти, од посебног је значаја за добру владавину, будући да ова грана власти има, у условима поделе власти, контролну функцију над друге две гране власти, пре свега над извршном влашћу. Такође, правосуђе је једна од основних компоненти владавине права као једног од кључних елемената добре владавине. Правосуђе се суочава са бројним наспртајима на своју независност, што се најбоље може сагледати у политичким борбама око начина постављања, односно смењивања судија. Те борбе треба сагледати и у светлу наслеђене кадровске структуре у правосуђу, оне која се у правосудним телима налазила 2000. године. С једне стране, политичке партије, односно законодавна и извршна власт, желели су да у што већој мери контролишу, не само процес избора, већ и кандидовања судија, односно започињања процеса разрешења. Таква контрола персоналних решења омогућавала би политичким партијама на власти и контролу ове гране власти, односно угрозила би њену независност. С друге стране, доминација Великог персоналног већа у процесу предлагања омогућавала би да саме судије у потпуности контролишу процес избора нових колега. Тиме се ствара основа за репродукцију незадовољавајуће кадровске структуре правосуђа, као и за избегавање процеса лустрације који је био инициран неколико пута. Штавише, унутар правосуђа веома је раширен начин мишљења према коме се независност правосуђа поистовећује са тиме да правосуђе ником не треба да полаже рачуне за своје послове.

21. Правосуђе је током 1990-тих година доживело снажну негативну селекцију. Док је у доба једностраначког, социјалистичког система правосуђе уживало одређени углед, а судије имале солидан материјални и друштвени статус, ништа од тога се није одржало са увођењем вишестраначког система и напредовањем тржишне привреде. Опадање угледа и релативних примања довело је до тога да су се многе, и то боље, судије определиле за приватну праксу у којој су далеко више зарађивале. Надаље, укљученост правосуђа у политичке, нарочито изборне, манипулације умањило је њихову репутацију. Овакве карактеристике кадровске структуре правосуђа додају посебни елемент разматрању питања независности.

22. Организација правосуђа је неодговорајућа. Са становишта територијалне организације, наслеђена је широка мрежа судова са великим бројем судија. Број судија је исти као у Аргентини (скоро пет пута већи број становника и федерална структура државе), а шест пута већи него у Данској (земљи нешто мало мањег становништва и 7,5 пута већег бруто домаћег производа). Истовремено, постоји велики број заосталих случајева. Основни разлог за то лежи у томе што судије раде неефикасно, будући да не постоји култура тимског рада. Судија је, у највећем броју случајева, „сам свој оркестар”, тј. обавља све оне помоћне послове које за њега треба да



обављају судски службеници. Разлози за nedostatak овакве сарадње налазе се на обе стране. Надаље, независно од nedostatka овакве непосредне сарадње квалитет судских службеника, у оној мери у којој обављају послове, никако не доприноси ефикасности судства.

23. Многе замишљене и законом предвиђене организационе промене у правосуђу једноставно нису спроведене. Није формиран управни суд, као суд друге инстанце у случају управних поступака, а Врховни суд није растерећен у погледу своје садашње апелационе функције. Стога Врховни суд, који чини изузетно велики број судија, не може да се усредсреди на своје основне функције, а то је унапређење и обезбеђивање јединства судске праксе. Штавише, Врховни суд није активан у области заступања правосуђа и његових интереса, већ се све своди на јавну размену оптужби са представницима извршне власти, највише у медијима. Репутацији Врховног суда, односно репутацији судске власти у целини, штетило је дугогодишње и конзистентно негирање постојања корупције и других злоупотреба у правосуђу, после откривања таквих случајева, чак и у случају судија самог Врховног суда.

24. Истраживања су показала да су, са становишта корисника, неефикасност и некомпетентност већи проблеми судске власти него сама корупција. Део проблема неефикасности лежи у неодговорајућим процесним правилима. Већ само доношење нових закона којима је поједностављује и убрзава процедура довело је до значајних помака у погледу ефикасности правосуђа (просечно време принудног извршења уговора је смањено за више од 1/3).

25. Влада Србије је донела Националну стратегију реформе правосуђа. Независно од садржаја Стратегије, која је прилично уопштен документ, стиче се утисак да је она донесена „под притиском” међународних чинилаца и да у самој извршној власти није било снажне политичке воље да се посвети овом послу. То се посредно може видети и из тога да је две године по усвајању ове стратегије веома мало учињено на њеном спровођењу, иако сама стратегија превиђа краткорочне мере које је требало применити закључно са крајем прошле године.

26. Основна дилема везана за унапређење управљања путем реформе правосуђа јесте да ли политичке партије желе да се правосуђе заиста реформише. То у великој мери зависи од циљева политичких партија, односно да ли снажно, независно и ефикасно правосуђе може да допринесе или одмогне испуњавању тих циљева. Може се очекивати да ће даља стабилизација партијско-политичке сцене, њено укрупњавање, и продужетак временског хоризонта политичких партија (обарање њихове дисконтне стопе)



створити политичке подстицаје за реформу правосуђа у том смислу. На спољном плану, додатне подстицаје за овакве потезе може да представља процес приближавања ЕУ, како у склопу оквира дефинисаног ССП-ом, тако и оквира који би Србији евентуално дао статус земље кандидата за чланство.

27. **Ниво корупције** у Србији је опао после врхунца вероватно достигнутог 2000. године. Независна истраживања предузетника су показала да је опала како распрострањеност административне корупције (мерено бројем корупционих трансакција), тако и њен интензитет (мерено просечном величином мита). Индиректне политике државе на плану борбе против корупције, пре свега везане за државне политике у домену либерализације и дерегулације (цене, спољна трговина итд.), као и државне политике у области јавних набавки, умањиле су подстицаје привредним субјектима да се коруптивно понашају, односно подстицаје државним службеницима да изнуђивањем или дослухом присвајају мито.

### **Оквир 3. Савет за борбу против корупције**

Савет за борбу против корупције је формиран као саветодавно тело Владе Србије, са мандатом да „сагледа активности у борби против корупције, да предложи... мере које треба предузети... прати њихово спровођење и да даје иницијативе”. Међутим, досадашње активности Савета биле су, пре свега, усмерене ка конкретним случајевима корупције и у тим случајевима Савет је преузео истражну функцију. Штавише, анализа случајева које је Савет изабрао, показује да се ради не само о наводној корупцији, већ се разматрају различити, некоруптивни облици кршења закона, а у многим случајевима разматрају се одређене државне политике (политика приватизације, на пример) са становишта њихове друштвене сврсисходности. Оваква одступања од основне надлежности довела су до сукоба унутар самог Савета (велики број људи је напустио ово тело), али и до сукоба са оснивачем – Владом Србије.

Једна од основних притужби Савета на оснивача је недовољно и нередовно финансирање, али оправданост такве оптужбе може се сагледати само на основу јасног мандата и програма рада. Тим пре што је и у оквиру самог Савета остало нерешено питање да ли његови чланови свој посао треба да обављају добровољно или за то треба да буду плаћени. Извесно је да у условима у којима нису професионално ангажовани квалитетни сарадници, није могуће добити квалитетне правне и економске анализе што се може видети из доступних извештаја Савета. Сам Савет практично и нема запослене и све се своди на, у великој мери, добровољан рад.

Очигледно је да деловање Савета није било праћено одговарајућим подзаконским актима, али основни проблем је произашао из непоштовања подзаконског акта којим је Савет основан. Извесно је да Савет овакав какав јесте нема будућност, али остаје отворено питање саветодавне функције, будући да предложено решење Агенције за борбу против корупције не обухвата ту функцију.

28. Не постоје поуздани подаци о кретању политичке корупције (независно да ли се ради о административној корупцији или овладавању државом – *state capture*). Иако политичке партије ову тему радо стављају на свој дневни ред и користе је за политичку борбу, нарочито током предизборне кампање, истраживања јавног мњења не показују да је за бираче питање корупције од пресудне важности, односно не сагледавају је као највећи друштвени проблем (тек је на 4. месту). Веома вероватно да се ради о процени политичких партија да овакво инсистирање на феномену корупције (без обзира да ли неко на власти или не) даје добре резултате на плану политичког рејтинга. Ипак, на основу тога не треба доносити чврсте закључке о постојању и нивоу политичке корупције.

29. Поред несумњивог успеха који је постигнут у погледу индиректних политика борбе против корупције, на плану директних мера успех није био неспоран. У том погледу се прилично лутало, пре свега у погледу тога да ли директну борбу против корупције треба препустити искључиво „класичним” органима правне државе (полиција, тужилаштво, судови), или у све то треба да се у већој мери укључе нове, специјализоване антикорупцијске институције. Док су у првом периоду после 2000. године нове, специјализоване институције биле прилично популарне, искуства са Саветом за борбу против корупције довела су до окретања ка „класичним” институцијама, које су у последњих неколико година имале несумњив успех у разоткривању корупционих чворишта у државној управи (погрешно називаних „мафијама”).

30. Народна скупштина је усвојила два кључна закона везана за директну борбу против корупције, пре свега политичке корупције, а то су Закон о финансирању политичких странака и Закон о спречавању сукоба интереса. На усвајање чека предлог Закона о агенцији за борбу против корупције, чији би мандат био управо примена ова два закона. Закон о финансирању политичких партија је исувише рестриктиван, тако да све политичке партије имају „алиби” да га не примењују доследно, док је Закон о спречавању сукоба интереса има исувише благе казнене одредбе. Уколико се усвоји предлог Закона о агенцији за борбу против корупције, престаје мандат постојећег Савета за борбу против корупције, што значи да се губи, макар и номинална, саветодавна функција овог тела, односно извршна власт више неће бити у прилици да институционализовано добија мишљења о могућностима за борбу против корупције.

#### **Оквир 4. Управа за јавне набавке**

Законом о јавним набавкама, донетим 2002. године су основана два нова тела, Управа за јавне набавке и Комисија за заштиту права понуђача. Управа за јавне набавке је основана као посебна организација Владе Републике Србије са задатком да ради на успостављању система јавних набавки који ће бити економичан, ефикасан и транспарентан и који ће омогућити јачање конкуренције, равноправан третман свих понуђача и сузбијање корупције. Комисија за заштиту права (првобитно Комисија за заштиту права понуђача) основана је са циљем заштите права понуђача и јавног интереса у свим фазама поступка за доделу уговора о јавним набавкама. Ни Управа ни Комисија се не могу сматрати независним телима, будући да директора Управе, односно чланове Комисије, именује Влада. Предлог новог Закона о јавним набавкама, који чека усвајање у Народној скупштини Републике Србије, знатно мења садашње решење. Наиме, чланове Комисије за заштиту права понуђача ће бирати Народна скупштина, на предлог Владе.

Од како је Закон почео да се примењује примењује се значајно побољшање у погледу транспарентности и конкуренције у односу на период пре доношења Закона. Конкурентни поступци, који подразумевају објављивање јавног позива и слободну конкуренцију међу понуђачима, повећали су своје учешће са 0% у 2001. години, на 36% у 2002. години, да би 2006. године достигли 73%.

Међутим, у спровођењу има доста техничких проблема. Наиме, ради се о веома комплексној области, а институције у Србији нису навикле да набавке раде у складу са унапред прописаним процедурама. Зато је велики притисак вршен на Управу за јавне набавке, у смислу захтева за појашњењима и саветима, а она није имала капацитета да у потпуности одговори на ове захтеве. Као пример проблема са којима се суочава Управа наводимо податке из 2005. године: било је 80.000 понуђача, 12.000 наручилаца и 250.000 уговора. Број запослених у Управи за јавне набавке је око 25 и сасвим је јасно да Управа не може сама да се бави свим проблемима везаним за јавне набавке. Чињеница да Државна ревизорска институција још није потпуно оперативна само додатно отежава целу ситуацију.

## Преглед институција

Институције које су основане и функционишу	Институције које су основане, али нису у потпуности функционалне	Институције које су предвиђене законом, али нису још увек основане	Институције које су потребне, али нису још увек правном регулативом предвиђене
<p>Комисија за хартије од вредности            Комисија за заштиту конкуренције            Агенција за енергетику            Републички радиодифузни савет            Републичка агенција за телекомуникације            Агенција за лекове и медицинска средства            Савет за борбу против корупције            Повереник за информације од јавног значаја            Републички одбор за решавање о сукобу интереса            Управа за јавне набавке            Комисија за заштиту права понуђача            Комора овлашћених ревизора            Национална комисија за рачуноводство</p>	<p>Државна ревизорска институција            Дирекција за железнице</p>	<p>Агенција за поштанске услуге</p>	<p>Агенција за пољопривредна плаћања            Национална лабораторија за контролу хране            Агенција за борбу против корупције</p>