

JAVNO UPRAVLJANJE I INSTITUCIJE U SRBIJI – KLJUČNI FAKTORI INVESTICIJA I RAZVOJA

Veran Stančetić

Uvod

U Srbiji je, kao i u mnogim državama u okruženju, izražen problem nezaposlenosti i slabog ekonomskog učinka. Jedno od opredeljenja vlasti u Srbiji, kada je u pitanju ekonomski i društveni razvoj, jeste da direktne investicije (naročito strane) doprinose većem zapošljavanju građana Srbije, povećanju kupovne moći i uopšte ekonomskom progresu. O ovome svedoče brojne povlastice i finansijska podrška koju Vlada Srbije nudi potencijalnim investitorima. Pored toga, Republika Srbija ima dobre razvojne potencijale i društvene i prirodne resurse. Ipak, ukupni učinak razvojne politike je minimalan i Srbija se dugi niz godina suočava sa velikom nezaposlenošću, nedovoljnim investicijama i sporim ekonomskim rastom. Sve ovo nameće pitanje šta je istinski uzrok slabog ekonomskog učinka i nedovoljnosti investicija uprkos stimulatívnoj politici. Odgovor je da uprkos svim pogodnostima koje država nudi problemi leže u nečem drugom, a to su pre svega okoštala birokratija, neracionalnost javnog sektora i pravna nesigurnost. Cilj ovog rada je da se upravo ova veza (institucija i kvaliteta javnog upravljanja, sa jedne, i razvoja, sa druge strane) objasni i da se ukaže na moguće i poželjne pravce daljih reformi u Republici Srbiji, koje mogu podstaći, između ostalog, intenzivniji ekonomski razvoj.

Ključne reči: javna uprava, decentralizacija, Srbija, investicija, vlada

Trenutno stanje, potencijali i razvojne mogućnosti

Po popisu iz 2011. godine u Srbiji živi 7.186.862 stanovnika. Od toga je radno sposobno, odnosno radnu snagu čini 3,17 miliona (2012).¹ Međutim, uznemiravajući je podatak da je od ovog broja svega 1,7 miliona zaposlenih. Stopa nezaposlenih je najveća među mladima. Na primer, 2010. godine kada je Vlada kreirala desetogodišnju agendu, stopa nezaposlenosti među mladima je bila čak 46,1 odsto. Takođe nije povoljan ni podatak da je od ukupnog broja zaposlenih čak 780.000 zaposleno u javnom sektoru. To znači da država direktno ili indirektno zapošljava i finansira oko 45% svih zaposlenih. U istočnoevropskim zemljama taj broj se kreće oko 18%, dok je u zemljama EU ovaj broj oko 12%. Pored toga i BDP po glavi stanovnika pokazuje da se Srbija nalazi pri dnu evropskih zemalja. Naime,

¹ Vodič za investitore, Privredna komora Beograda, Beograd, oktobar 2013.

BDPpc je u 2012. godini iznosio 4 134 evra. Gledajući po sektorima, BDP za poljoprivredu iznosi ispod 10%, za industrija oko 30% i za usluge oko 60%.

Ovi podaci ukazuju na slab ekonomski učinak, ali isto tako i na potencijale privatnog sektora koji tek treba da se intezivno razvije. Faktori koji utiču na slab ekonomski učinak neće biti detaljno objašnjavani već samo pomenuti, a fokus rada će biti na razvojnim potencijalima koje Srbija ima, potom na dosadašnjoj politici usmerenoj na privlačenje investicija i ulaganjima u razvoj, kao i njihovim rezultatima.

Srbija je država u kojoj Vlada posvećuje veliku pažnju investicijama, kako domaćim tako i inostranim. O tome svedoče brojne povlastice i subvencije investitorima. Osnov za ovo opredeljenje leži u uverenju da investicije najpre mogu doprineti rastu zapošljavanja i povećanju kupovne moći građana.

Ipak priliv investicija u Srbiju nije zadovoljavajući. Prema podacima Ujedinjenih nacija (sektor za razvoj) za 2012. godinu, po prilivu stranih direktnih investicija od zemalja u regionu prednjači Republika Hrvatska (koja je 1. jula 2013 postala članica EU), sa 1,25 milijardi dolara, potom Albanija sa 957 miliona dolara, Bosna i Hercegovina sa 633 miliona dolara, Crna Gora sa 609 miliona dolara, zatim Srbija sa 352 miliona dolara. Iza Srbije su jedino Slovenija, sa 145 miliona i Makedonija, sa 135 miliona dolara. Treba podsetiti da je od svih pomenutih država Srbija znatno veća, i po površini i po broju stanovnika, te proporcionalno gledajući strane direktne investicije predstavljaju još slabiji rezultat.

Slika 1. Bivše jugoslovenske republike



S obzirom na veoma podsticajnu politiku Vlade Republike Srbije prema stranim investicijama i slabe rezultate, očito je da su problemi u nečemu drugom i da su za investitore značajniji drugi faktori. Problemi koje strani investitori navode, a koji su teret i za sve druge poslovne subjekte u Srbiji, su najpre okoštala birokratija i pravna nesigurnost. U osnovi ovoga (tromost sistema, loši zakoni ili zakoni koji se ne sprovode) se zapravo nalazi slaba organizacija javnog sektora – slabe institucije i slab kvalitet upravljanja javnim sektorom (*poor governance*). Konačno, u osnovi svega je (ne)odgovornost ili neuspeh političke elite.

Uprkos pomenutim problemima koji još uvek ograničavaju investicije i intenzivniji razvoj, a leže prvenstveno u institucionalnom i organizacionom okviru, treba istaći i to da Republika Srbija poseduje sasvim solidne razvojne potencijale. U tu grupu spadaju objektivne, geografske razvojne pretpostavke, kao i finansijsko-političke, što bi trebalo da privuče investitore. Najpre, Republika Srbija se nalazi u jugoistočnoj Evropi i relativno je blizu istočnjačkih, azijskih država i severne Afrike. Površina Srbije je 88.361 km². Od već pomenutog ukupnog broja stanovnika, oko 1,7 miliona živi u glavnom gradu. Srbija je i raskrsnica evropskih koridora VII i X, te povezuje jugoistočnu, centralnu i zapadnu Evropu. Pored toga, Srbija je i podunavska zemlja: dužina plovne reke Dunav kroz Srbiju iznosi 580 km. Dužina granica je 2.114,2 km. Graniči se sa osam zemalja. Srbija takođe raspolaže sa 3.809 km železničke mreže, 39.719 km kategorisanih puteva, 5 aerodroma, 372 km naftovoda, 1.169 km gasovoda, kao i 23 pretplatnika fiksne telefonije na 100 stanovnika. Treba istaći među razvojnim potencijalima i vodni potencijal Srbije (površinske i podzemne vode) i velike energetske izvore. Srbiju generalno karakterišu povoljni uslovi i veliki prirodni resursi, ali i veoma česta neracionalnost u iskorišćavanju istih. Od društvenih pogodnosti (naročito za investitore) treba istaći i obrazovanu radnu snagu dostupnu po konkurentnim cenama.

Slika 2. Lokacija Srbije na evropskoj karti



Pored ovih prirodno-društvenih karakteristika, duga je i lista pogodnosti koju su srpske vlade u toku proteklih godina usvajale u cilju privlačenja investicija. Pre svega, u Srbiji je izuzetno niska stopa poreza na dobit – svega 15% (jedino Bugarska ima nižu stopu 10%, dok je u Rumuniji 16%, u Češkoj, Poljskoj i Mađarskoj 19%, u Hrvatskoj 20%, a u Sloveniji 23%). Međutim, pod određenim uslovima preduzeća se oslobađaju čak i ovog poreza (ukoliko je investicija veća od 7 miliona evra ili ukoliko se zaposli najmanje 100 novih radnika). Pored toga, zakonom je regulisan i poreski kredit u iznosu od 80% od izvršenog investiranja. Tu je još izuzimanje od plaćanja carine pri uvozu opreme ili materijala pod određenim okolnostima, i krediti i pogodnosti za grinfild investicije, kao i stimulacije za one koji kreiraju uslove za zapošljavanje.

Iako postoje problemi u birokratiji i procedurama, neki pomaci su već učinjeni. Kao pozitivan primer treba istaći centralno telo zaduženo za poslove osnivanja firmi. Ovo telo se naziva Agencija za privredne registre i dužno je da registruje firmu u roku od pet dana od podnošenja zahteva za registraciju. Radi se, dakle, o izuzetno brzom procesu otvaranja firme, a minimalni osnivački kapital je svega 100 dinara (manje od 1 evra).

Sledeći set instrumenata donetih sa ciljem podsticanja investiranja jeste finansijska podrška za investitore. Naime, po programu koji je usvojila Vlada Republike Srbije, investitor koji investira u delu Srbije označenom kao devastirano područje najmanje pola miliona evra i otvori najmanje 50 novih radnih mesta od Vlade dobija finansijsku podršku od 4.000 do 10.000 evra po novom radnom mestu. Po istim kriterijumima finansijska sredstva dobijaju investitori koji ulažu u automobilsku, elektronsku ili ICT industriju u iznosu od 5.000 do 10.000 evra, dok se za investicije u proizvodnom sektoru realizovane u bilo kom području Srbije, za minimalan ulog od 1 milion evra i najmanje 50 novih radnih mesta dobija od 2.000 do 5.000 po novom radnom mestu. Pored navedenih primera, postoji još nekoliko formula za ulaganja u sektor usluga i za velika ulaganja od preko 50 i 200 miliona evra.

Širok je dijapazon i poreskih kredita i olakšica. Iako je u Srbiji niska stopa poreza na dobit, postoje i krediti za investiranje u osnovna sredstva, za zapošljavanje radnika na neodređeno vreme i brojna poreska oslobađanja.

U Srbiji se zadnjih godina pažnja posvećuje i poslovnoj infrastrukturi – izgradnji industrijskih parkova, biznis inkubatora za mala i srednja preduzeća i kreiranje klastera. Bitan podsticajni instrument su i slobodne carinske zone kojih u Srbiji ima više od 10. Ove zone investorima pružaju brojne pogodnosti, kao što su razne fiskalne olakšice, slobodan protok dividendi, kapitala i profita, efikasna administracija, jednostavna i brza carinska procedura.

Konačno, kao dobar podsticaj za investicije mogu se navesti i brojni sporazumi o slobodnoj trgovini koje je Srbija potpisala: CEFTA (Albanija, Bosna i Hercegovina, Makedonija, Moldavija, Crna Gora i UNMIK/Kosovo), EFTA (Island, Lihtenštajn, Norveška, Švajcarska), zatim sporazumi o slobodnoj trgovini sa Rusijom, Belorusijom, Turskom, Kazahstanom i SAD (opšti sistem preferencijala). Ipak, kao kuriozitet treba

posebno istaći sporazum sa Rusijom. Naime, Srbija je jedina država u Evropi (pored nekih članica Zajednice nezavisnih država) koja ima potpisan Sporazum o slobodnoj trgovini sa Rusijom. Po ovom sporazumu, za robu koja je poreklom iz Srbije (kriterijum da ima više od 50% sadržaja iz Srbije) ne plaća se carina kada je namenjena za tržište Rusije. Ovaj sporazum predstavlja jednu od najvažnijih komparativnih prednosti Srbije u odnosu na druge zemlje s obzirom na to da slobodnu trgovinu sa Rusijom, osim bivših sovjetskih republika, nema više ni jedna zemlja na svetu.

Uprkos svemu slab učinak

Ipak, uprkos povoljnim objektivnim – prirodnim, geografskim i društveno-političkim karakteristikama, stepen ulaganja u Republici Srbiji je, kao što je već pokazano, na niskom, nezadovoljavajućem nivou.

Naime, postavlja se pitanje opravdanosti svih pogodnosti koje Vlada Srbije daje investitorima u uslovima kada postoji nepovoljan ambijent u smislu velikog stepena korupcije, nepodobnih zakona i komplikovanih i sporih administrativnih procedura. Sledeći logiku kapitala i investitora, kapital prirodno teži mestima gde može da donese profit. Sudeći po izjavama investitora i potencijalnih investitora u Srbiji, problemi leže pre svega u lošim zakonima i korupciji. Jedan od često pominjanih je Zakon o radu², koji datira još iz vremena Jugoslavije i socijalističkog samoupravljanja. On je prilično destimulativan za poslodavce jer se na osnovu njega teško može otpustiti radnik bez isplaćivanja velikih naknada. Tako su potencijalni poslodavci razapeti između, s jedne strane, povoljnih subvencija i kredita, ali i nestimulativnih zakonskih rešenja o radu, sa druge strane. Veliki problem predstavljaju i lokacije na kojima mogu da se grade građevinski objekti. Prilično su složene procedure dobijanja građevinske dozvole, a često nerešen imovinski status zemljišta stvara pravnu nesigurnost i usložnjava proces izdavanja građevinske dozvole. Konačno, najčešći problem koji investitori navode je korupcija – poslovni subjekti u Srbiji još uvek se suočavaju sa odsustvom transparentnosti i poštovanja zakona.

Da je ovo tačno ilustruju i analize međunarodnih organizacija. Na primer, po izveštaju Svetskog ekonomskog foruma koji utvrđuje konkurentnost privrede, u periodu 2013–2014, Srbija se nalazi na 101. mestu od 148 država sveta.³ Kao najveći problem i

² Novi Zakon o radu usvojen je 2014.

³ *The Global Competitiveness Report 2013–2014*, Klaus Schwab, World Economic Forum Geneva, 2013, p. 15. dostupno i na: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf. Ovaj indeks se utvrđuje na osnovu većeg broja elemenata: institucije, infrastruktura, makroekonomsko okruženje, zdravlje i osnovno obrazovanje, visoko obrazovanje i obuka, efikasnost tržišta roba, efikasnost tržišta rada, razvoj finansijskog tržišta, tehnološka opremljenost, veličina tržišta, sofisticiranost biznisa, inovacije.

prepreka daljem razvoju biznisa u istom izveštaju se navode: korupcija, neefikasna državna birokratija, pristup finansijama, nestabilnost Vlade, neadekvatna infrastruktura, devizni propisi, kriminal, inflacija, poreska stopa, politička nestabilnost, poreski zakoni, loša radna etika, neadekvatno obrazovana radna snaga, nedovoljni kapaciteti za inovacije, restriktivni propisi o radu, loš zdravstveni sistem.

Ipak, postoje i određeni pomaci u protekle dve godine, kada je u pitanju borba protiv korupcije i organizovanog kriminala. Naime, po izveštaju eminentne svetske organizacije Internacionalna transparentnost, kojim se utvrđuje stepen, odnosno pozicija zemlje na osnovu visine korupcije, Srbija se 2013. godine našla na 72. mestu od ukupno 177 rangiranih zemalja.⁴ Na kraju 2012. Srbija je bila na 80. mestu. Sudeći i prema časopisu *Doing Business 2014*, u poređenju sa 189 analiziranih država Srbija ima najbolji rezultat kada je u pitanju dobijanje kredita (42. mesto), registracija imovine (44) i započinjanje biznisa (45). Međutim, daleko lošiji plasman je u oblasti sprovođenja stečaja (103), izvršavanja ugovora (116), plaćanja poreza (161), a u oblasti dobijanja građevinskih dozvola je na samom dnu (182. mesto). Značajno je i to da je u oblasti sprovođenja mera antimonopolske politike Srbija takođe slaba i zauzima 141. poziciju.⁵

Sve ovo ukazuje na to da su za intenzivnije ekonomske performanse i više investicija potrebne, pre svega, političke i ekonomske reforme javnog sektora, odnosno reforma javnih preduzeća, penzionog sistema, depolitizacija javnog sektora, korporativno upravljanje, profesionalizacija, dosledna privatizacija i investicije po modelu javno-privatnih partnerstava. Sve ovo treba da vodi do racionalizacije javnog sektora odnosno smanjenja javne potrošnje i poreskih reformi kojima će se smanjiti opterećenje po osnovu rada. Uz ove procese su neminovne i reforme u oblasti obrazovanja u skladu sa zahtevima tržišta.

Ogroman problem većine privrednih subjekata jeste nelikvidnost, što utiče na to da značajan broj preduzeća ne može da vraća skupe kredite pa odlaze u stečaj i sa tim se povećava nezaposlenost stanovništva, a to je sigurno jedan od najvećih problema naše zemlje. Preterano „administriranje“ države u privredne i ekonomske tokove je naročito izraženo u skoro svim bivšim socijalističkim zemljama, pa i kod nas. Ono što muči privrednike jesu preveliki uplivi državne administracije, neefikasan rad inspekcijских organa, ali i različit odnos vlasti prema domaćim i stranim investitorima. Pored ovih problema, privrednici ističu da se nedostaci u kreiranju boljeg poslovnog ambijenta ispoljavaju i zbog neusklađenosti propisa na centralnom i lokalnom nivou, naplati PDV-a, visokoj inflaciji, finansijskoj blokadi preduzeća, visokoj stopi poreza i doprinosa na zarade

⁴ *Transparency International*, <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>.

⁵ *Doing Business 2014 – Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, World Bank and International Finance Corporation, 2013, str. 221.

zaposlenih. U tom smislu, važno je da postoji volja Vlade Srbije da što više finansijski „rastereti“ privredne subjekte (pre svega male i srednje preduzetnike) kako bi mogli da efikasnije obavljaju privredne aktivnosti i zapošljavaju novu radnu snagu. Zbog toga je važno da se u našoj zemlji pristupi ozbiljnim reformama u oblasti finansijskog i poreskog sistema i ukidanja velikog broja fiskalnih i parafiskalnih nameta koji opterećuju privredu. Uloga države mora da bude u kreiranju uslova za jačanje kreditne aktivnosti i snižavanje cena kapitala, ali i donošenje programa reformi inspekcijskih poslova.

Na osnovu rečenog, ključni problemi koje treba rešiti su: veliki javni trošak kao posledica velike redistributivne uloge države i mešanja u privredne tokove (tzv. koncept velike države), suviše centralizovan politički sistem i državna regulacija, što za posledicu ima stvaranje većih mogućnosti za korupciju.

Sada je potrebno izvršiti analizu dva konstatovana opšta problema i potkrepiti argumentima date tvrdnje. Ovo istovremeno predstavlja putokaz u kom smeru treba da teku buduće reforme u Srbiji.

Stepen (de)centralizovanosti Srbije i kvalitet javnog upravljanja

Po Ustavu, Republika Srbija je asimetrično uređena država. U njoj postoje dve autonomne pokrajine, jedna na severu, druga na jugu. Južna pokrajina Kosovo i Metohija je proglasila nezavisnost i *de facto* je van kontrole Republike Srbije. Severna autonomna pokrajina je Vojvodina i, za razliku od Kosova, to je stabilan i nesporan deo Republike Srbije. Na teritoriji tzv. uže ili centralne Srbije ne postoje autonomne pokrajine, niti bilo koji drugi oblik regionalne samoupravne vlasti. To znači da, pored centralne vlasti, u AP Vojvodini postoje dva nivoa vlasti ili upravljanja (lokalni i regionalni), a u centralnoj Srbiji samo lokalni nivo. Po Ustavu, lokalna samouprava je monotipska i jednostepena, a subjekti lokalne samouprave su: opštine, gradovi i grad Beograd. Opštine i gradovi su uređeni jednim Zakonom o lokalnoj samoupravi, dok je status glavnog grada kao metropolitiskog područja uređen posebnim zakonom. U savremenom sistemu lokalne samouprave postoji 150 opština, 23 grada i grad Beograd. Opštine u Srbiji spadaju u veće i prosečan broj stanovnika po opštini je oko 40.000. Ovo ukazuje i na objektivno veće mogućnosti opština da učestvuju u razvojnim politikama i da podstiču lokalni ekonomski razvoj, naravno ukoliko im zakoni i centralna vlast to omoguće. Pored opština, gradova i autonomne pokrajine kao teritorijalne jedinice, postoje još i upravni okruzi (29). Međutim, za razliku od opština i gradova, oni ne predstavljaju nivo lokalne samouprave već dekoncentraciju centralne vlasti, tj. prostornu ispostavu centralnih organa. Upravni okruzi nemaju pravni subjektivitet, svoj budžet niti neposredno birane predstavnike vlasti.

Negde od 2009. godine dolazi do naznaka intenzivnijih reformi u pravcu modernizacije uprave, decentralizacije i deregulacije. Najpre dolazi do intenziviranja

zahteva lokalnih zajednica za decentralizacijom i regionalizacijom. Drugi razlog su evropske integracije, a jedan od uslova za prijem u EU je efikasna javna uprava i lokalna samouprava. Pitanje statusa Vojvodine, kao i donošenje Zakona o regionalnom razvoju, podstakli su da decentralizacija i regionalizacija postanu jedna od dominantnijih tema u javnom diskursu. Uprkos tome, ipak nisu načinjeni veći pomaci, što znači da poslovi decentralizacije i racionalizacije javnog sektora tek treba da budu obavljeni.

Sa aspekta razvojne politike, kroz ove procese treba da se racionalizuje javni sektor, stvore bolji uslovi za poslovanje, a davanjem većih ovlašćenja i finansijske moći jedinicama lokalne samouprave postiže se veća fleksibilnost sistema, dok opštine i gradovi dobijaju moćne instrumente za vođenje razvojne politike i privlačenje investicija.

Iako se i za Srbiju kao i za gotovo sve države u okruženju govori da su suviše centralizovane (što je posledica višedecenijske planske privrede i socijalističkog uređenja države), nameće se pitanje preciziranja ovog izraza, kao i posledica koje proizilaze. Dakle, šta znači da je jedna država suviše centralizovana? Na osnovu čega se može meriti stepen (de)centralizovanosti jedne države i, konačno, da li i kakve posledice to prouzrokuje?

Izvestan odgovor i metoda merenja stepena decentralizovanosti dati su u knjizi *Reforma upravljanja u savremenoj državi*.⁶ U njoj je, između ostalog, utvrđena sveobuhvatna definicija decentralizacije, modeli, metoda merenja i posledice odnosno pojave sa kojima je ona u vezi. Tri osnovne relacije su decentralizacija, sa jedne, i kvalitet javnog upravljanja, demokratičnost i korupcija, sa druge strane.

Da bi se ovo objasnilo bitno je poći od elemenata decentralizacije i strukture organizacije vlasti i javnog upravljanja (governance) u jednoj državi.

Bitan element definicije su nadležnosti koje se prenose na niže nivoe vlasti (šta se prenosi, u kom obimu i kome se prenosi). Shodno ovome, suštinu decentralizacije predstavljaju dve ravni: formalno prenošenje – prepuštanje poslova i ovlašćenja (donošenja odluka), i prepuštanje – davanje dovoljne finansijske slobode i količine novca dovoljne za efikasno obavljanje predatih poslova. Tek na osnovu ova dva elementa se može suditi o stepenu decentralizacije.

Drugi važan element je struktura i organizacija vlasti (upravljanja) u jednoj državi i nju čine:

- 1) Nivoi vlasti i status prvog nivoa ispod centralne (lokalna samouprava, autonomna pokrajina, federalna jedinica);
- 2) Njihova finansijska autonomija (struktura budžeta – udeo izvornog prihoda);
- 3) Opseg poslova i donošenja odluka

⁶ Stančetić, Veran. (2012). *Reforma upravljanja u savremenoj državi – razvojni i demokratski potencijali decentralizovane države*, Službeni glasnik, Beograd.

Primenom ove metode dobija se sledeća lista:⁷

Bugarska	2	I grupa: Najmanje decentralizovane centralizovane evropske države
Srbija	3	
Hrvatska	4	
Grčka	5	
Portugal	5	
Rumunija	5	
Albanija	5	II grupa: Umereno decentralizovane
Slovačka	6	
Češka	6	
Mađarska	7	
Holandija	8	
Finska	8	
Irska	8	III grupa: Ekstenzivno decentralizovane
Velika Britanija	8	
Norveška	9	
Italija	10	
Danska	10	
Poljska	10	
Francuska	10	IV grupa: najdecentralizovanije
Španija	11	
Austrija	11	
Švedska	12	
Nemačka	12	
Švajcarska	13	
Belgija	13	

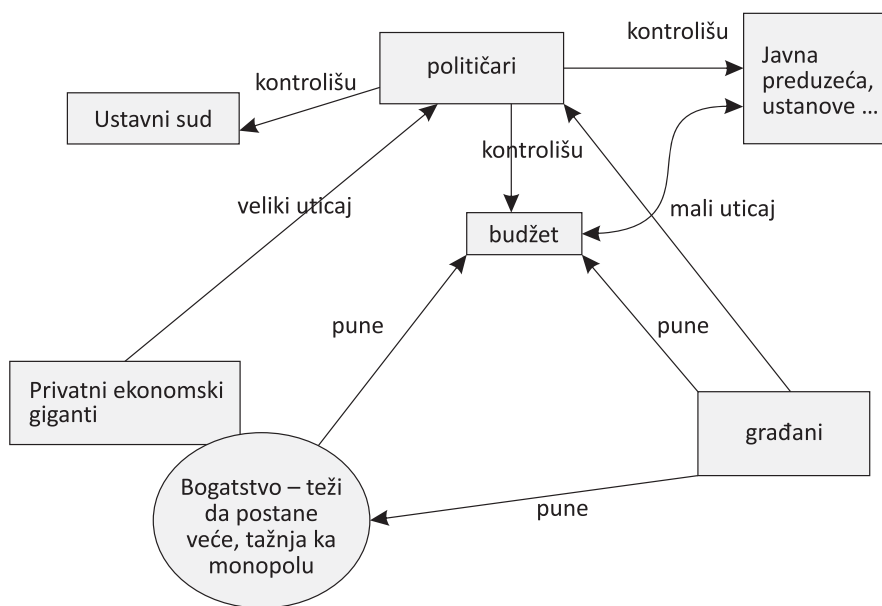
Iz dobijenih rezultata i ove liste se može izvesti nekoliko poučnih zaključaka. Jedan zaključak je da su gotovo sve decentralizovanije države iz treće i četvrte grupe uspešne i razvijene države. Izuzev Poljske, koja ima strukturalnih problema što se reflektuje i u ekonomskoj snazi i BDPPc, sve ostale države spadaju u red razvijenijih, pri tome poslednje četiri države su i najbogatije evropske države. Nasuprot tome, najmanje decentralizovane

⁷ Relevantnost ovog metoda na malim državama se smanjuje zato što su na malom prostoru ljudi bliži vlasti. Zbog toga, na primer, za Makedoniju ili Sloveniju u prva dva kriterijuma bi vrednosti bile minimalne. Pogrešno bi u tom slučaju bilo zaključiti da se radi o centralizovanosti, već razlog malih vrednosti može da bude nepostojanje realne potrebe za jednim ili više srednjih nivoa vlasti. Metoda je detaljno objašnjena na stranama 72–74, Veran Stančetić, Idem.

odnosno najviše centralizovane države su one koje se mogu oceniti i ekonomski slabijim i manje konkurentnim državama.

Ipak, uprkos ovoj opštoj metodi, svaka država je specifičan slučaj kada se istražuje priroda njene organizacije, stepena decentralizovanosti i kvaliteta javnog upravljanja. Interesantno je objasniti prirodu centralizovanosti političkog sistema u Srbiji i posledice koje ona stvara.

Osnova centralizovanosti političkog sistema Republike Srbije može se opisati modelom koji se sastoji iz tri elementa, a to su građani, donosioci odluka – političari i privatni ekonomski giganti. Važno je ustanoviti tokove novca između ove tri ravni, kontrolu trošenja javnih budžeta i preraspodelu. Treba istaći da država ima veliki javni trošak i redistributivnu funkciju. Međutim, ovde se stvara i prostor za sistemsku korupciju kada se redistribucija ne odvija na legalan i legitiman način. Postoji čak viši i sofisticiraniji oblik korupcije, a to je kada je zakon ili politička odluka doneta u skladu sa interesom onoga ko je blizak vlasti, a na štetu većine građana. Tada se radi o „legalnoj“ korupciji koja svakako nije legitimna niti etička.



Na ovoj, na prvi pogled komplikovanoj slici, radi se o sledećem: u Srbiji postoji manji broj velikih kapitalista ili trgovaca kojima je u interesu da imaju monopolske pozicije kako bi ostvarivali što veći profit. Sa druge strane, iz političke teorije, a i prakse, znamo da politička elita nastoji da uvećava ili bar sačuva moć koju ima. Analiza političkog sistema

Srbije, naročito njegovih elemenata (partijski i izborni sistem) ukazuje na to da moć političara ne zavisi toliko od volje i podrške građana (osim na izborima, što je relativno retko), koliko od podrške i veza sa ekonomskim centrima moći odnosno sa pomenutim kapitalistima i posednicima (Goati, 2004). Stoga se političkoj eliti isplati da zastupa interese najbogatijih.

Sa druge strane, partijski sistem u Srbiji omogućuje laku kontrolu političara. Naime, partije u Srbiji su prilično autoritarne organizacije (Goati, 2004). To su stranke u kojima glavnu reč imaju partijske vođe i njihov najbliži krug saradnika. Pored toga, te iste stranke su do poslednjih izbora bile praktično vlasnici mandata (sistem vezanih mandata) i javnih službi. Takozvani „partijski kolač“ koji se deli nakon pobede na izborima je veliki u Srbiji, jer su brojne nadležnosti i funkcije države. S obzirom na problem nezaposlenosti, mnogi svoju šansu traže upravo u partijskom angažmanu i nekoj funkciji. I tako, s obzirom na partijsku autoritarnost, kao i na motive zbog kojih se najveći broj ljudi angažuje u partijskim aktivnostima, političar koji obavlja javnu funkciju u ime svoje stranke uvek može da bude smenjen ukoliko uradi nešto protivno stranačkom interesu. Drugim rečima, političar se na javnoj funkciji ponaša u skladu sa principima i interesima onako kako ih definiše stranka, odnosno njen predsednik i uzak krug ljudi oko njega. Iako u Srbiji formalno postoji balans moći, on je u realnosti gotovo nevidljiv. Neposredno birani predsednik (karakteristika predsedničkih sistema), sa relativno malo ovlašćenja (karakteristika parlamentarnih sistema), svrstava Srbiju u polupredsednički sistem. Ideja je da se napravi izvestan balans između predsednika, koga građani direktno biraju, i premijera i vlade, koje bira skupština. Međutim, ako jedna stranka poseduje i predsednički mandat i mandat predsednika vlade, jasno je da balansa ne može da bude i da će dominirati onaj ko je u isto vreme i predsednik stranke.

Ovakva situacija pogoduje najbogatijima iz privatne sfere. Usled tranzicije slabe pravne države, neki od njih su svoja ogromna bogatstva stekli u procesu privatizacije koji se opet odvijao pod kontrolom političke elite. Pored toga, dalje bogaćenje i jačanje je izuzetno intenzivno u slučaju posedovanja monopolske pozicije na tržištu. Upravo ovakve pozicije mogu da obezbede političari donošenjem odgovarajućih odluka. Stoga se biznismenu više isplati da deo novca preusmeri na političare i tako sačuva svoju monopolsku poziciju nego da dozvoli konkurentnost sa drugim domaćim ili stranim subjektima. Jasno je da monopoli izazivaju pogubne posledice po životni standard prosečnog građanina. Najveći problem nije taj što se privatniku isplati da uloži novac u političare, već što politički sistem omogućava taj proces. Budući da politička volja zavisi od nekoliko ključnih ljudi koji se lako mogu identifikovati, veleposednik će to lako učiniti i stupiti u kontakt sa njima. U slučaju disperziranosti moći i velikog broja ljudi koji raspolažu segmentom moći, ovaj proces je daleko teže izvesti. Da su ove pretpostavke osnovane svedoči i netransparentnost stranačkih budžeta. I pored obaveze stranaka da dostave javnosti na uvid svoje račune i

količinu novca kojom raspolažu, ovo se veoma teško sprovodi i političke stranke u Srbiji uglavnom nerado to čine.

Kao kontrateža zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, koja bi trebalo da deluje u slučajevima kršenja zakona i ljudskih prava, stoji sudska vlast. Međutim, i u pojedinim segmentima sudske vlasti učinjen je korak ka centralizaciji i, faktički, ka zavisnosti od izvršne vlasti. Na primer, Ustavni sud Republike Srbije ima 15 članova, od kojih po 172. članu Ustava pet bira Narodna skupština, pet imenuje predsednik Republike, a pet opšta sednica Vrhovnog kasacionog suda Srbije. Kada jedna stranka dominira vladom, a posredno i skupštinom, a pri tome raspolaže i predsedničkim mandatom, jasno je kolika je mogućnost uticaja političara ili, preciznije, vladajuće stranke na Ustavni sud. Još jedan problem predstavlja i sudski budžet, odnosno količina novca namenjenog za potrebe sudstva. Uskraćivanjem finansijskih sredstava vlast ima mogućnost da vrši pritisak na rad sudova i da, ukoliko je to u interesu političara na vlasti, usporava donošenje sudskih presuda.

Na trećoj strani se nalaze građani koji svoj demokratski kapacitet iskorišćavaju praktično samo na dan izbora. Veoma oslabljena srednja klasa, nizak životni standard, apatija usled zbivanja proteklih godina učinili su građane prilično inertnim. Pri tome, centralizacija donošenja odluka, daljina glavnog grada i nedostupnost ljudi u vrhu vlasti čine uticaj građana na donošenje odluka još manjim. Konačno, i treći element, a to je niska politička svest i kultura i mentalitet građana koji je takav da oni uvek očekuju da probleme reši neko drugi, bez njihovog angažmana, takođe utiče na veoma slab uticaj građana na donošenje odluka vlasti.

Sa druge strane, poreski sistem i sistemi obaveznog osiguranja u Srbiji favorizuju bogatije tako da oni, proporcionalno gledano, plaćaju manje namete, dok su prosečni građani opterećeni visokim državnim nametima. Solidan deo ovog novca koji se sliva u budžet Republike Srbije pokriva troškove rada javnih preduzeća koje opet kontrolišu stranke preko svojih odbora i direktora. Rad velikih javnih preduzeća je takođe netransparentan, naročito njihovi prihodi i rashodi, tako da postoje osnovane pretpostavke da preko ovih preduzeća stranke različitim mehanizmima prelivaju deo novca iz budžeta u svoje stranačke budžete. Na taj način politička elita, pored saradnje sa velikim ekonomskim igračima, uvećava svoje finansijske resurse, a time i svoju moć.

Opisana situacija je nepovoljna po stabilnost Republike Srbije. Jasno je da u ovakvom sistemu najviše strada većina, odnosno građani i tzv. srednji sloj, dok se jedan veoma mali broj ljudi enormno bogati. Ovakva situacija dovodi do krize države i tenzija u društvu. Jedna od osnova legitimiteta države je njena solidarnost i demokratičnost u smislu brige o svim građanima i zajedničkom interesu. Zato je razgradnja ovako postavljenog sistema i preraspodela moći, horizontalna i vertikalna, jedan od neminovnih procesa u daljem razvoju i demokratičnosti Srbije. Neshvatanje ovih relacija može dovesti

Srbiju do potpune anomalije: osiromašnja građana što sa sobom povlači ekstremne stavove, manjine se pored nezadovoljstva životnim standardom više homogenizuju i počinju da zahtevaju samostalnost ili priključenje uspelijim državama, a vlast, nastojeći da reši ove probleme, počinje sve više da upotrebljava silu, da uskraćuje prava i time postepeno tone u autoritarizam. Pored već odavno postojećih negativnih trendova u mnogim oblastima (demografija, broj mladih, stanje privrede, obrazovanje), i onih koji će se nastaviti ukoliko ne dođe do institucionalnih i organizacionih promena, može se zaključiti da Srbiji pretili institucionalni i sistemski kolaps i dalji gubitak razvojnih i demokratskih potencijala.

Državna potrošnja, javni trošak – racionalnost javnog sektora u Srbiji

Drugi veliki indikator koji ukazuje na stanje javnog sektora u Srbiji je državna potrošnja, odnosno javni trošak i njegova struktura. Naime, poznato je da je javni trošak od Drugog svetskog rata drastično rastao i raste praktično u celom svetu. Brojni su razlozi za ovu pojavu, te će njihovo objašnjenje izostati, ali valja pomenuti nekoliko faktora koji su, pored onih opštih, specifični za Srbiju, ali i za zemlje u okruženju. Naime, Srbija je kao federalna jedinica bivše SFRJ bila uređena na socijalističkim principima. Iako je socijalizam u SFRJ bio specifičan i nešto liberalniji u odnosu na države nekadašnjeg istočnog bloka, višedecenijska ideologija koja je podrazumevala plansku privredu, dominaciju državne i društvene svojine i veliku redistributivnu ulogu države ostavila je duboke posledice do današnjih dana po pitanju koncepcije države i javnog sektora. Državna potrošnja koja se obično izražava u procentu od ukupnog bruto društvenog proizvoda (BDP) u Srbiji iznosi oko 45%. Ovaj procenat zapravo ne odudara mnogo od drugih evropskih država. Štaviše, veliku državnu potrošnju imaju severnoevropske i zapadne zemlje (Švedska, Danska, Finska, Belgija) i ona iznosi oko ili više od 60%. Međutim, ove zemlje istovremeno imaju već dostignut visok nivo ekonomskog i društvenog razvoja, ali i veoma nizak rast. Zapravo, ključni razlog zbog čega se državna potrošnja i pominje u ovom radu jeste osnovana pretpostavka o postojanju veze između državne potrošnje, s jedne, i privrednog rasta i ekonomskih sloboda, sa druge strane. Analiza podataka za 23 zemlje OECD u periodu 1960–96, koje su u političkom, privrednom i zakonskom pogledu relativno slične, pokazala je da postoji snažna korelacija državne potrošnje i privrednog rasta. Državna potrošnja ispod 25% BDP omogućuje rast u proseku od 6,6% godišnje, potrošnja od 25–30% omogućuje rast od 4,7%, potrošnja od 30–40% omogućuje rast od 3,8%, zatim potrošnja od 40–50% rast od 2,8%, potrošnja 50–60% rast od 2% i, konačno, potrošnja iznad 60% omogućuje rast najviše 1,6% godišnje (Prokopijević, 2000:317).

Ovoj veličini treba dodati i fiskalno opterećenje koje predstavlja ukupne poreze koje država uzima izražene u procentima u odnosu na BDP. Jedna od najčešćih definicija

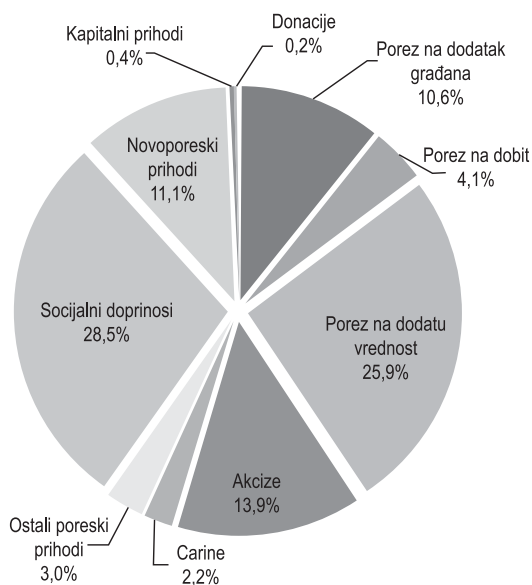
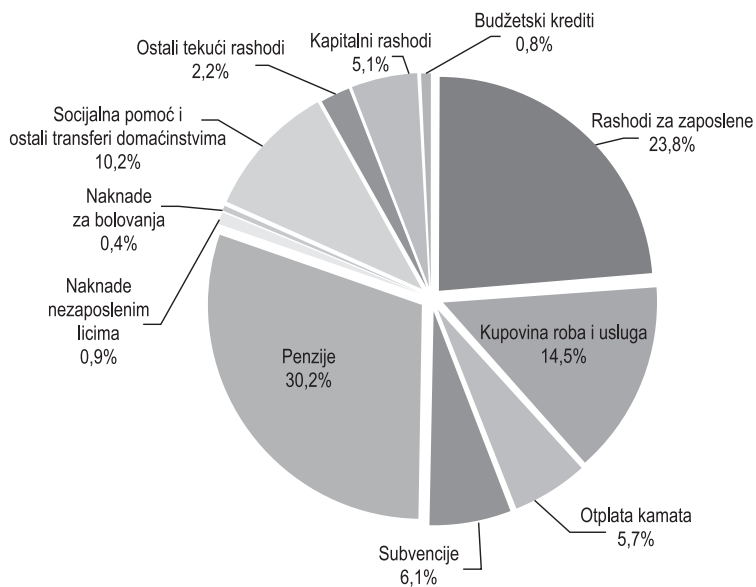
i klasifikacija koja se uzima je ona od OECD. Razlog ovome je to što struktura državne potrošnje i ukazuje na to da je tzv. fiskalno opterećenje relativno. Stoga i postoji izraz „relativni poreski pritisak“. To znači da realna težina fiskalnog tereta ne zavisi samo od visine fiskalnih prihoda, već i od toga kako se fiskalni prihodi upotrebljavaju. Ako se javni rashodi racionalno upotrebe na uvećanje proizvodnje i društvenog proizvoda, na unapređenje privrede i obezbeđivanje socijalnih ustanova, onda fiskalno opterećenje, teorijski posmatrano, može da bude i povećano, a da to ne smeta ni privredi, ni pojedincima jer se u stvari svodi na ekonomsko ulaganje sredstava i na zadovoljavanje opštih i zajedničkih potreba. Drugim rečima, ako se fiskalni prihodi vraćaju privredi u obliku subvencija, te stanovništvu u obliku socijalnih davanja, ili na neke druge načine, njihov pritisak je manji nego što to po podacima o izdvajanjima izgleda (Radičić, 2008:21). Naravno, ostaje većito pitanje da li je takva preraspodela efektivnija u odnosu na tržišnu. Liberalniji ekonomisti navode uglavnom štetne efekte povećanja fiskalnog opterećenja i državne potrošnje (izuzev potrošnje za tzv. klasične državne funkcije). Po njima, subvencije, direktna državna ulaganja i socijalni transferi (bar njihov veći deo) nisu štetni samo zato što povećavaju državnu potrošnju, nego i zato što imaju loše sporedne efekte, time što često daju pogrešne podsticaje. Pored toga, širenje aktivnosti države sužava prostor za preduzetništvo kroz zabrane ili regulacije. Konačno, umesto da dohodak traže na tržištu, pojedinci i firme su sve više upućeni da to čine u politici ili uz pomoć politike, što vodi pojavi traženja renti i široko otvara vrata za pojavu korupcije.

Da su ovakve pretpostavke osnovane govore i uporedne analize ekonomskih sloboda. Po izveštaju fondacije Heritidž (*Heritage*),⁸ Srbija je u 2014. godini napredovala za 0,8 poena u indeksu ekonomskih sloboda, ali se sa 59,4 poena i dalje nalazi u grupi „ekonomski uglavnom neslobodnih zemalja“. Srbija je pri samom dnu među evropskim državama i ispod svetskog proseka, a indikativno je da su među najlošijim tačkama državna potrošnja i monetarne slobode. Po državnoj potrošnji, od 178 država Srbija je na 154. mestu. Ovim je na izvestan način anuliran napredak u drugim oblastima, kao što su investicione slobode (napredak za čak 35 poena u odnosu na prošli izveštaj), a izvestan napredak je zabeležen i u oblasti monetarnih sloboda i slobode od korupcije.⁹

Potpuniju sliku o racionalnosti državne potrošnje daje struktura državnih prihoda i rashoda.

⁸ Izvor: www.heritage.org

⁹ Izvor: <http://www.euractiv.rs/srbija-i-eu/6735-ekonomske-slobode-u-srbiji-ispod-svetskog-proseka>

Grafikon 1. Struktura konsolidovanih javnih prihoda u 2013.**Grafikon 2.** Struktura konsolidovanih javnih rashoda u 2013.

Sa ove grafike se vidi da najveći deo prihoda dolazi od poreza na dodatu vrednost (25,9%), akciza (13,9%) i socijalnih doprinosa (28,5%). Indikativno je da veliki deo prihoda dolazi od poreza na dodatu vrednost (PDV), što znači da teret ovog nameta snose krajnji potrošači neke robe, odnosno građani. Pored toga, i akcize u krajnjoj instanci padaju na teret potrošača, budući da one utiču na cenu robe ili usluge. Treći veliki segment prihoda su socijalni samodoprinosi (28,5%). Ova kategorija je obavezna, po Zakonu o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje iz 2004. godine, kojim se uvode doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje i osiguranje za slučaj nezaposlenosti. Obveznici su zaposleni, poslodavci, preduzetnici i poljoprivrednici, a porez se utvrđuje na osnovu zarade kao osnovice.¹⁰

Na drugoj slici se vidi da su najveći rashodi penzije i rashodi za zaposlene u javnom sektoru (54%). Na osnovu strukture prihoda i rashoda može se videti da najveći teret javne potrošnje podnose svi građani (kroz akcize i PDV), a da deo stanovništva koje je zaposleno, kao i njihovih poslodavaca, takođe snose veliki deo državnih prihoda. Međutim, problematičnije je što se najveći deo troši na penzije i plate zaposlenih u javnom sektoru, što spada u tekuće troškove. Treba videti da se u ovom sistemu praktično ista količina finansija preliva iz jednih ruku u druge, a da se veoma malo stvaraju nove vrednosti. Subvencije o kojima je raspravljano u prvom delu ovog rada iznose 6,1% javnog troška, međutim, veliko je pitanje koliki su efekti budući da nema koherentnih analiza da li je ovaj novac stigao do onih koji ga objektivno zaslužuju ili do onih koji su bliski vlastima.

Zaključak

Na osnovu svega do sada rečenog treba dati zbirnu ocenu trenutnog stanja u Srbiji i po pitanju institucija i upravljanja, kao i privrednog razvoja, i ponuditi smernice ka prevazilaženju problema. Iako je na početku objašnjeno da Srbija ima solidne razvojne potencijale, kao i da Vlada nudi brojne subvencije investitorima, naročito inostranim, rezultati su ipak slabi. To ukazuje da problemi leže u drugim oblastima, a to su stabilnost institucija, funkcionisanje ukupnog političkog sistema i koncepcija državne uloge u privredi. S tim u vezi objašnjena je i veza političkog sistema, njegove centralizovanosti i ekonomskog razvoja.

¹⁰ Indikativno je da je kapitalni prihod svega 0,4% iako je po projektu iz 2012, Katastar nepokretnosti i upis prava u Srbiji, utvrđeno sledeće: država je evidentirana kao vlasnik više stotina hiljada objekata, stanova, poslovnih prostora. Tačnije, država ima više od 19.000 službenih zgrada i 4.700 poslovnih zgrada. U vlasništvu ima i 884.000 hektara poljoprivrednog zemljišta, blizu milion hektara šumskog i više od 400.000 hektara građevinskog zemljišta. Videti više na: http://www.danas.rs/dodaci/vikend/plave_strane/neiskoristeni_resursi__pa_sta_cemu_zurba.45.html?news_id=246899

Ukratko, dosadašnje izlaganje ukazuje na ispravnost teze i veze između institucija i privrednog rasta i društvenog razvoja uopšte. Očito je da ekonomska politika kojom se daju finansijski podsticaji ne daje rezultate ukoliko zemlju karakterišu slabe institucije, suviše centralizovan i inertan politički sistem i prevelika država (javni trošak). O vezi institucija i ekonomskog razvoja u svetu je objavljen veliki broj studija. Neki od poznatijih radova su knjiga *Why Nations Fail* (Acemoglu, Robinson, 2012), kao i radovi *Civilization* i *The Great Degeneration* (Niall Ferguson, 2011, 2013). Suština argumenata je da su institucije pravila koja podstiču da se nešto radi ili ne radi.

Shodno ovome, problem slabih institucija u Srbiji se manifestuje i u slabom kvalitetu javnog upravljanja.

Zbog svega navedenog, tri strateška opredeljenja za koja Srbija treba da se opredeli su decentralizacija, racionalizacija javnog troška i povlačenje države iz redistributivne funkcije kroz deregulaciju i uvođenje više tržišnih sloboda. Međutim, problem je što su ovo sve procesi u kojima se političarima smanjuje moć, a ne treba izgubiti iz vida da je moć osnovna kategorija u politici.

Ipak, ohrabrujuće je da rešenja postoje i da ovi procesi mogu da dovedu do pozitivnih ekonomskih kretanja. Razvoj Srbije zavisi pre svega od potencijala Srbije, ali i ispravne politike, odnosno zavisi u velikoj meri od političke elite. Dana 27. aprila 2014. Srbija je dobila novu Vladu. Radi se o veoma širokoj Vladi Srpske napredne stranke (SNS) koja je osvojila čak 156 od ukupno 250 mandata (što se retko dešavalo u istoriji srpskog parlamentarizma). Iako je SNS mogla sama da formira Vladu, ipak su pozvali i partnere iz prethodnog saziva, Socijalističku partiju Srbije (SPS) koja je osvojila 44 mandata. Radi se, dakle, o širokoj i stabilnoj većini i vladi koja ima legitimitet da preduzme ozbiljne reformske procese. Ostaje da se vidi hoće li se to i desiti.

Treba istaći i to da je tokom poslednjih dvadeset godina došlo u izvesnom smislu do konsolidacije opštih ciljeva kojima Republika Srbija stremi, a partijski sistem se, od nekada polarizovanog sistema, pretvorio u umereni višepartizam. Naime, i vladajuće i opozicione partije se zalažu za evropske integracije, borbu protiv korupcije, vladavinu prava, slobodno tržište i ostale vrednosti karakteristične za zapadni svet. U srpskom parlamentu nema tzv. antisistemskih partija, pa čak ni ekstremne levice i desnice. Današnja sporenja partija nisu oko toga u kom pravcu treba da se kreće Srbija, već u tome ko je bolji u sprovođenju onoga što gotovo svi zastupaju. To donekle može da bude i problem zbog nemogućnosti da se čuju i drugačija mišljenja. Međutim, sa druge strane, ovo konačno stvara jednu mirniju političku scenu iz koje proizilazi i stabilnost celokupnog političkog sistema. Pored toga, u Srbiji dolazi postepeno i do sazrevanja demokratije. Već godinama dolazi do demokratskih promena vlasti, a političke partije, i pored uobičajenih međusobnih kritika, ipak neguju politički diskurs koji je poslednjih godina znatno demokratskiji i primereniji demokratskoj kulturi nego ranije.

Bibliografija

- *Doing Business 2014 – Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, World Bank and International Finance Corporation, 2013.
- Radičić, Marko i Raičević, Božidar. (2008). *Javne finansije, teorija i praksa*, Ekonomski fakultet Univerziteta u Novom Sadu.
- Prokopijević, Miroslav. (2000). *Konstitucionalna ekonomija*, E-press, Beograd, pag. 317.
- *The global Competetiveness Report 2013–2014*, Klaus Schwab, World Economic Forum Geneva, 2013.
- Transparency International, <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results>.
- Stančetić, Veran. (2012). *Reforma upravljanja u savremenoj državi – razvojni i demokratski potencijali decentralizovane države*, Službeni glasnik, Beograd.
- Goati, Vladimir. (2004). *Partije i partijski sistemi u Srbiji*, Odbor za građansku inicijativu – OGICentar, Niš.
- *Vodič za investitore*, Privredna komora Beograda, Beograd, oktobar 2013.
- www.euractiv.rs.
- www.heritage.org.