

## Platforma za praćenje Programa ekonomskih reformi (ERP) i Programa reformi politike zapošljavanja i socijalne politike (ESRP)

### Horizontalni pregled Programa ekonomskih reformi (ERP)

Autor: Marko Malović

Nacionalni Programi privrednih reformi (eng. *Economic Reforms Programme*, ERP) zemalja kandidata za priključenje EU, implementirani od strane resornih ministarstava R. Srbije i drugih aspiranata na članstvo u EU, a načelno koncipirani i detaljno praćeni od strane same Unije, mogu se smatrati mlađim srodnicima prakse tzv. Evropskog semestra, koji pak predstavlja strateški i operativni okvir za planiranje i koordinaciju nacionalnih ekonomskih politika unutar EU. Drugim rečima, ERP je u značajnoj meri namerno učinjen kompatibilnim sa obuhvatom i sadržajem *Evropskog semestra*, koji će morati da praktikuje i R. Srbija kada/ako postane punopravna članica Unije, uz rastući stepen dogovaranja i konvergencije ekonomskih politika i planiranih reformi.

Evropski semestar nastao je 2010. godine, kada je Unija usred globalne finansijske krize i duboke krize same Evrozone shvatila da je potrebna tešnja koordinacija i konvergencija u tretiranju raskolničkih asimetrija između Jezgra i Periferije E(M)U u nivou razvijenosti, privrednim potrebama i praksama vođenja ekonomske politike. S tim na umu, Evropski semestar temeljno je revidiran krajem 2014. i početkom 2015. naporedo sa formulacijom okvira, ciljeva i smernica za kreiranje i praćenje Programa privrednih reformi za zemlje kandidate za ulazak u EU, kako se ne bi ponovila situacija da Jezgro ili glavnina EU budu uvučeni u krizu izazvanu manjkavostima i propustima u ekonomskom funkcionisanju članica sa Periferije. Tako, Evropski semestar inkorporirao je, reformulisao ili nadogrudio čitav niz dokumenata i pravila EU nastalih u poslednjih četvrt veka, kao što su: Pakt za stabilnost i rast (SGP), Opšte vodilje ekonomske politike (BEPG), Evropska strategija zapošljavanja (EES), Lisabonska strategija, Društveni metod otvorene koordinacije (OCM), fiskalni kompakt itd.<sup>1</sup> Ključne komponente Evropskog semestra čine: 1) politike bolje koordinacije ekonomskih politika i brže konvergencije nivoa razvijenosti radi osiguranja privredno-sistemske stabilnosti EU, 2) zdravlje i veća efikasnost javnih finansija, 3) prevencija i/ili sanacija neprihvatljivo visokih makroekonomskih debalansa i konačno 4) unapređenje privrednog rasta i sprovođenje socio-ekonomske strategije Evropa 2020.

Slično Evropskom semestru za članice EU, dakle, ERP zemljama kandidatima za ulazak u EU definiše opseg, ključne ciljeve i glavne smernice ekonomske politike, a radi obezbeđenja održivog privrednog rasta, te provođenja makroekonomskih reformi koje su u interesu zemalja koje ih provode i u dosluhu sa sveukupnom ekonomskom konstelacijom i dinamikom reformi u samoj EU. Naime, pored pravno-institucionanog okvira i jačanja administrativnih kapaciteta neophodnih za uspešno pridruživanje,

---

<sup>1</sup> Opširnije videti u Verdun i Zeiten (2017)

proces integracije u EU iziskuje i kreiranje stabilnog makroekonomskog okruženja, razvoj robusne tržišne privrede - dovoljno fleksibilne i efektivne da odoli i odgovori izazovima oštre konkurencije koju će nametnuti (a u velikoj meri već nameće) Jedinstveno tržište EU, a u skladu sa Kopenhagenskim kriterijumima za kvalifikaciju u EU. Da vratimo fokus na Srbiju, mnogo konkretniji ali manje ambiciozan dokument, inspirisan tzv. Evropskim semestrom u samoj EU, koji sadrži srednjoročni okvir makroekonomske i fiskalne politike, kao i konkretne prioritetne strukturne reforme, jeste Program ekonomskih reformi (ERP) koji je R. Srbija, kao država kandidat za prijem u članstvo EU, u obavezi da izrađuje na godišnjem nivou. U skladu sa smernicama Evropske komisije, strukturne reforme u okviru prethodnog ERP 2017.-2019. organizovane su u devet ključnih oblasti: upravljanje javnim finansijama, tržište energije, transporta i telekomunikacija, sektorski razvoj, poslovni ambijent i smanjenje siive ekonomije, istraživanje i inovacije, podsticanje spoljne trgovine i investicije, obrazovanje i veštine, zaposlenost i tržište rada, socijalno uključivanje, smanjenje siromaštva i jednake mogućnosti (ravnopravan pristup). Konsultacije o novom dokumentu ERP 2018.-2020. su već započete.<sup>2</sup>

U tom smislu, strukturne reforme na kojima ERP insistira neophodne su i od suštinskog značaja zemljama Z. Balkana pa i Srbiji, ne samo radi uspešne kandidature za pristupanje EU, nego i u svrhu efektivnog i efikasnog kompletiranja tranzicionih privredno-sistemskih preobražaja u funkcionalne tržišne privrede sa nivoima cenovne i još više necenovne konkurentnosti kakvi su *conditio sine qua non* na Jedinstvenom tržištu EU. Na tom tragu, a imajući u vidu i CEFTA kao svojevrsnu "teretanu" za ekonomske pripreme priključenju Uniji, OECD je naslonila svoj Program regionalne saradnje zemalja Jugoistočne Evrope, tako da ERP ciklus planiranja i egzekucije ekonomskih prioriteta i reformi danas izgleda ovako:<sup>3</sup>

1) postavljanje reformskih prioriteta, 2) analiziranje prepreka u njihovom ostvarenju, 3) interkolegijumski dijalog na visokom nivou, 4) ekspertska i logistička pomoć različitim radnim grupama, 5) ciljane radionice namenjene resornim ministarstvima, 6) *in extenso* regionalna studija i 7) specifična podrška odabranim privrednim sektorima ponaosob.

Dosadašnji bilans sastavljanja i sprovođenja ERP u prvi plan ističe rezultate u sferi a) jačanja kapaciteta vlade i ministarstava da uoče ograničenja privrednom rastu i daljem jačanju konkurentnosti, b) unapređenja koordinacije vladinih ministarstava na multidisciplinarnim privrednim aktivnostima od značaja za čitav niz privrednih delatnosti, esnafa i društvenih grupa, c) unapređenja znanja, veština i iskustva u iznalaženju najboljih ekonomskih politika i rešenja, te utvrđivanju reformskih prioriteta i č) jačanja dijaloga sa predstavnicima tzv. civilnog društva (prvenstveno NKEU) u vezi sa optimizacijom ekonomske politike i njenim socijalnim posledicama.

Konkretno, svaki ERP započinje opisom srednjoročnog makroekonomskog okvira u koji ciljeve i smernice ekonomske politike valja situirati. Nakon pregleda međunarodnog ekonomskog okruženja i tekućih ekonomskih kretanja u zemlji, pravi se srednjoročni makroekonomski scenario (tzv. Baseline) kao i alternativna scenarija uslovljena analizom izglednih rizika.

Potom, detaljno se programira fiskalni okvir za trogodišnji planski period, sa projekcijom ciklično prilagođenog budžetskog bilansa (stvarni fiskalni bilans biće jednak ciklično prilagođenom bilansu kada je proizvodni jaz jednak nuli, tj. kada je tekući BDP jednak potencijalnom), projekcijom upravljanja javnim dugom u istom periodu, te analizom osetljivosti fiskalnih parametara i zaključno sa poređenjem u odnosu na prethodni trogodišnji program. Na samom kraju, obično se daje pregled zakonskih,

---

<sup>2</sup> Na osnovu Malović i Ljumović (2017)

<sup>3</sup> Videti na [www.oecd.com](http://www.oecd.com)

podzakonskih akata i aktivnosti institucija zaduženih za postavku i izvršenje fiskalnog okvira.

Fiskalne projekcije u srbijanskom ERP po pravilu su dosta bolje i pouzdanije od projekcija drugih makroekonomskih agregata, pa su tako u poslednjem izdanju za Srbiju omanule ERP projekcije deviznog kursa i realnih stopa rasta društvenog proizvoda, dok su relativno korektne projekcije kretanja tekućeg računa platnog bilansa, projekcije kretanja stope inflacije, a diskutabilne ostaju procene i strateško oslanjanje vezano za dugoročnu održivost priliva stranih direktnih ulaganja nasuprot važnosti i urgentne potrebe rasta domaćih investicija, kako privatnih tako i državnih.

Treća velika komponenta ERP jesu prioritetne strukturne reforme odabrane za planski period, a imajući u vidu ključne prepreke za dalje unapređenje konkurentnosti i inkluzivni rast. Prioritetne reforme u srbijanskom ERP identifikuju se i kandiduju iz oblasti 1) upravljanja javnim finansijama, 2) oblasti koja se tiče tržišta energije, saobraćaja i telekomunikacija, 3) sektorskog razvoja, 4) oblasti poboljšanja poslovnog ambijenta i borbe protiv sive ekonomije, 5) oblasti istraživanja i razvoja inovacija, 6) oblasti spoljne trgovine i davanja investicionih podsticaja, 7) oblasti obrazovanja i sticanja veština, 8) zaposlenosti i tržišta rada, te 9) oblasti socijalnog uključivanja, smanjenja siromaštva i promocije jednakih mogućnosti. Neke od prioritetnih strukturnih reformi iz poslednjeg ERP bile su:

- transformacija poreske uprave
- unapređenje upravljanja kapitalnim investicijama države
- razvoj i unapređenje širokopojsnog intereneta
- reforma javnih preduzeća
- podizanje konkurentnosti prerađivačke industrije
- pojednostavljenje procedura za poslovanje privrede
- program podrške inovacijama i tehnološkom razvoju

Svaka od strukturnih reformi sadrži a) opis strukturne reforme, b) plan realizacije, c) efekte strukturne reforme na budžet R. Srbije, č) identifikuje rizike u sprovođenju, đ) očekivane efekte po konkurentnost srbijanskih proizvoda i usluga, d) društvene efekte reforme i na kraju, ali ne najmanje važno, đ) indikator za praćenje uspešnosti sprovođenja reforme.

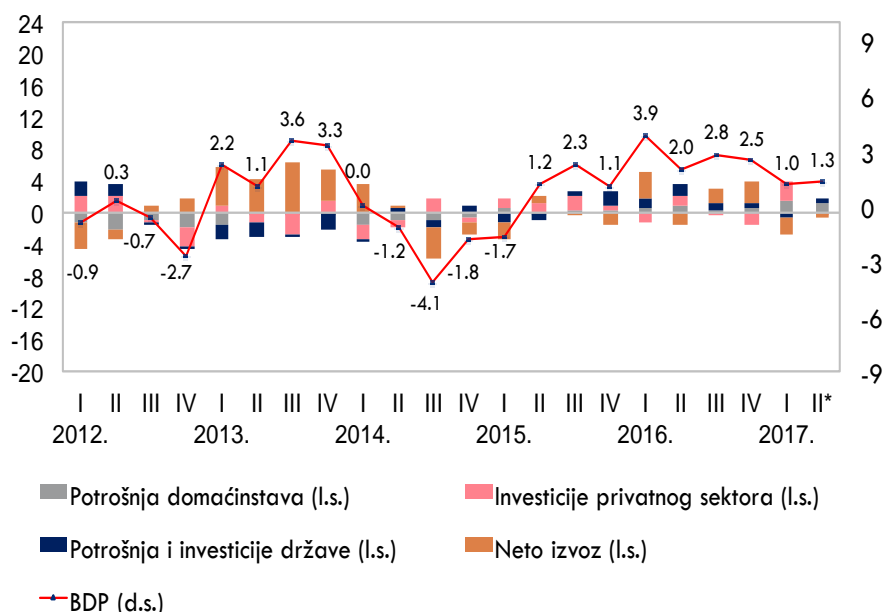
Konačno, ERP dozvoljava razmatranje institucionalnih pitanja u vezi s reformama i uključivanje zainteresovanih strana u javnu raspravu o pojedinim aspektima ERP.

Najzad, kada je reč o kritici ekonomske politike Srbije, koja je u izvesnoj meri pod uticajem ERP, najnovija etapa privrednog "rasta" R. Srbije bazira na naročitoj zameni teza po kojoj je dramatično smanjenje budžetskog deficita apsolutni cilj ekonomske politike, pa privredni rast iako se o njemu puno priča zapravo više i nije u fokusu. O tome svedoči i grafikon dekomponovanih skorašnjih stopa rasta u R. Srbiji. Drugim rečima, dežurni krivci su i dalje nepovoljna privredna struktura, nedovoljno domaćih investicija, niska privatna štednja (jedna od najnižih u Evropi), visok uvozni sadržaj privatne potrošnje koja skače usled tekućih međualutnih kretanja u situaciji kada je domaća proizvodnja sopstvenom dinamikom ne prati, još uvek visoka nezaposlenost, te nejasni prioriteti razvoja. Pojednostavljeno govoreći, zakonski upitnim kresanjem plata u javnom sektoru i smanjivanjem penzija, te svesnim odustajanjem od preko potrebnog investiranja i obnove vitalne infrastrukture i drugih privrednih kapaciteta, nametnuto je uravnoteženje javnih finansija po svaku cenu, iako pogotovu na kratak i srednji rok

makroekonomska budžetska ravnoteža ne može i ne sme biti sveti gral društveno odgovorne ekonomske politike, a nekmoli objektivni pokazatelj njenog uspeha. <sup>4</sup>

Zato ne (treba da) čudi činjenica kako Srbija i nadalje ne stoji dobro čak ni u poređenju sa neposrednim komšilukom (prosečna stopa rasta poslednjih godina u Srbiji iznosi oko 1,5% *p.a.*, u odnosu na hrvatskih 4% *p.a.*, 6,8% *p.a.* u BiH, 7,8% u CG ili 8% u Albaniji), a kamoli u komparaciji sa skorašnjim i istorijskim stopama rasta zemalja

## Bruto domaći proizvod



Izvor: NBS, RZS

Centralne i Istočne Evrope. Situacija nije bolja ni kada se Srbija upoređuje sa vlastitim skorašnjim stopama rasta: iako se na lovorikama potrošnje vremenski zgusnutih privatizacionih prihoda jedno vreme mogu beležiti veštački uljuljkujuće stope rasta, čak i kada se u obuhvat uključi duboko krizni period 2009.-2012., naša privreda je u periodu 2001.-2012. rasla za oko 3,7% prosečno godišnje, što je stopa za kojom iz trenutne ekonomske situacije možemo samo čeznuti. Projekcija IMF za 2018., *caeteris paribus*, iznosi oko 3,5%, a ovu godinu ćemo verovatno završiti na mizernom nivou od oko 1,8% realnog privrednog rasta.

Pri tom, Brisel pri evaluaciji ERP ne ulazi u sadržaj, zasnovanost niti pojedinačnu ocenu kvaliteta i održivosti razvojnih prioriteta zemlje, jer to naprosto nije nužan predmet pregovora ako takvih planova i ambicija od strane zemlje kandidata nema. Srbija ERP dostavlja od 2015. godine, a u izveštaju sa analitičkog pregleda za PP 17 iz februara 2016. konstatovano je da ovaj ERP sadrži dovoljno makroekonomskih, fiskalnih i strukturnih reformskih delova, ali je ocenjeno i da nedostaju budžetske implikacije pojedinih reformi i potreba jačanja „međuministarske saradnje“ kako bi se pojačala efektivnost ekonomske politike. U međuvremenu je izrada ERP nadograđivana i praćena i od strane civilnog društva, u čemu je NKEU preuzeo aktivnu ulogu. Međutim, ograničenja konstruktivnijem učešću civilnog društva kao i u drugim sličnim

<sup>4</sup> Preuzeto iz Malović i Ljumović (2017, str 2-3)

procedurama ogleda se u tome što se NKEU u proces komentarisanja ERP -donekle neminovno- uključuje sa izvesnom docnjom, a još više činjenica da je format ERP donekle unapred zadan uz relativno tesne vremenske okvire za okončanje posla. U svakom slučaju, ERP nije a priori odgovarajuća zamena za temeljnu i koherentnu strategiju privrednog rasta i razvoja zemlje, koja Srbiji po svemu sudeći i dalje nedostaje.

Izrada publikacije omogućena je sredstvima Švajcarske agencije za razvoj i saradnju u okviru projekta „Podrška unapređenju procesa socijalnog uključivanja u Republici Srbiji“.

Ova publikacija ne predstavlja zvaničan stav Vlade Republike Srbije. Svi pojmovi upotrebljeni u publikaciji u muškom gramatičkom rodu obuhvataju muški i ženski rod lica na koja se odnose.



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC**