

Decembar 2020.

Autor:
Marko Malović

EU INTEGRACIJE I PRIVREDNI RAZVOJ

Da li se istrajavanjem napredak podrazumeva?

Uprkos uvreženom mišljenju, posvećenost procesu pregovora i ambiciji ulaska u EU per se neće doneti potreban privredni rast niti može služiti kao strategija privrednog rasta zemlje kandidata. Uvidom u razvojna dokumenta, akcione planove, raspoloživost i usmerenje već razrezanih fondova za njihovo sprovođenje, ispostavlja se da Srbija dalekovidu i koherentnu strategiju rasta i razvoja nema. Ovim tekstom ukazano je i na neka ograničenja i potencijalna nesaglasja simultanog imperativa privrednog rasta i ambicije priključenja EU. Najzad, pružene su i izvesne preporuke u pogledu pregovaračke taktike i formulisanja optimalne ekonomske politike pod postojećim ograničenjima.

Proces pregovora o pristupanju Evropskoj uniji (EU) pa ni puno članstvo naprosto nisu neprestano niti nužno pozitivno usklađeni sa dinamikom privrednog rasta nacionalne privrede. Ovde se prevashodno misli na to da sustizanje svih standarda na kojima insistira EU podrazumeva ozbiljna ulaganja u privredni razvoj, koja iako su često (no ne uvek) dugoročno blagotvorna neminovno za jedno vreme usporavaju i otežavaju privredni rast. Primer, ulaganje u ekološke filtere i sl. opteretice postojeće proizvođače i smanjiti njihove investicije u povećanje proizvodnje ili širenje game proizvoda, a može uticati na to da neke strane investicije ne dođu ili iz Srbije odu jer po visokim eko standardima mogu da proizvode i kod kuće.¹ Međutim, ovo znači i to da nekada zahtevi ili bar očekivanja EU nisu nužno u pozitivnoj korelaciji sa legitimnim imperativom nacionalnog privrednog rasta. Recimo, dualno obrazovanje da bismo „edukovali“ fah idiole za serijsku „šrafčiger“-industriju niske novododate vrednosti forsiraju Nemci jer je to u njihovom a ne našem interesu, zahtev da se odrekemo 12-ak% svoje teritorije opet forsira EU (najvećma Nemci), što svakako nije u ekonomskom interesu R. Srbije. Nadalje, zašto kažem da ni punopravno članstvo nije nužno pozitivno usklađeno s dinamikom privrednog rasta? Prvo, zato što imamo ne malo primera anemičnog ili čak negativnog rasta punopravnih članica

EU (sve su u EU ali veoma nejednakom dinamikom rastu, dakle članstvo nije garant rasta), a drugo, kao što IMF nije primarno zainteresovan za privredni prosperitet zemalja članica već najpre za to da one redovno servisiraju svoje kredite, tako je i Brisel prvenstveno zainteresovan da nove (i stare) članice ne prave probleme, da ne budu fiskalni ili bezbednosni teret, a ne da nužno postanu ekonomski najbolja moguća verzija sebe. Videli smo uostalom i na primerima CAP ranije (politika „prazne stolice“) i na primeru Evrozone nedavno (platnobilansna salda GIIPS versus platno-bilansni saldo Jezgra EMU (Nemačka, Finska, Holandija, Austrija, Francuska) uoči i tokom krize 2009-2012) kako su interesi članica Unije pokatkad igra sa nultim ishodom.² Štaviše, velika je razlika između posvećenog, efikasnog korišćenja preobražajnih i razvojnih šansi koje evropska ekonomska integracija zemlji kandidatu nudi, od čisto formalnog ispunjavanja birokratski propisanih merila i zadataka. Ovo drugo i EU i vlasti Republike Srbije mogu zloupotrebljavati u dnevne geopolitičke svrhe i time usporiti ako ne i trajno iskompromitovati ideju proširenja EU.

Stoga, svrha ovog papira je da:

- 1) na primeru Republike Srbije pažljivije sagleda prirodu međuzavisnosti dinamike privrednog rasta i procesa priključenja EU
- 2) podseti da puka posvećenost sticanju punopravnog članstva u EU ne može imitirati strategiju privrednog rasta i razvoja zemlje
- 3) ukaže na neka ograničenja i potencijalna nesaglasja ova dva procesa čak i kada bi postojala jasno razrađena strategija rasta i razvoja Srbije
- 4) pruži izvesne preporuke u pogledu formulisanja optimalne ekonomske politike pod postojećim ograničenjima.

¹ Videti opširnije u Malovic (2014), „Interaction between Environment and Economic Growth“, in M. Radović-Marković (ed.) Toward the Green Economy: Opportunities and Obstacles for W. Balkans Countries, Xlibris Academic Publishing, Bloomington, IN.

² Videti opširnije u Baldwin i Wyplosz (2010, str. 22), „The Economics of European Integration“, treće izdanje, Data Status, Beograd i Malović i Marinković (2013) „Get Over or Game Over: The Rise and Fall of the EMU“, Economic Themes 51(1), Faculty of Economics, Nis.

Privredni rast najčešće merimo međunarodno prihvaćenom metodologijom obračuna bruto domaćeg proizvoda (nadalje BDP), koja obuhvata doprinos svih primarnih faktora proizvodnje u datom periodu. Ipak, ni stanje privrede ne može se svesti samo na jednu veličinu; to je uvek vektor koji čine veliki broj ekonomskih, tehnoloških, političkih i demografskih varijabli, a nekmoli kretanje privrede kroz vreme, koje dodatno demaskira finu distinkciju između privrednog rasta i razvoja. Naime, dve zemlje sa istim stopama privrednog rasta, pa čak i istim apsolutnim iznosom novostvorene vrednosti, mogu se među sobom veoma razlikovati u pogledu dostignutog institucionalnog razvoja, očekivanog trajanja života njenih žitelja, stepena obrazovanja stanovništva, kvaliteta i obuhvata zdravstvene zaštite, eksploatisanosti prirodnih resursa, rasprostranjenosti urbanizacije, nivoa zaduženosti itd. Privredni rast i razvoj su intimno međuzavisni koncepti, budući da bez rasta, razume se nema ni razvoja, dok višegodišnje zanemarivanje razvoja najzad koči i ustavlja i najuporniji ekstenzivni rast.

Koncepti ili bolje rečeno ideologije privrednog rasta i razvoja u Srbiji tokom decenija hrlile su iz jednog spolja nametnutog ekstrema u drugi, od državnog dirizma i opsednutosti planom, pa do neoliberalnog odbijanja bilo kakvog privrednog planiranja po jednoobraznom *dereguliši, devalviraj i privatizuj* receptu. Zato ne (treba da) čudi činjenica kako Srbija u ekonomskom smislu poslednjih godina ne stoji dobro čak ni u poređenju sa neposrednim komšilukom, a ni sa vlastitim stopama rasta iz perioda pre globalne finansijske krize. Kumulativno gledajući, Srbija je od izbijanja međunarodne finansijske krize u 2008. pa do 2018. ostvarila rast od svega 13,6%, a centralnoevropske zemlje u tranziciji 25 procenata. Ekonomski bolje obavешteni odavno znaju da je i naše susedstvo u tom periodu napredovalo znatno impresivnije, primera radi u istom razdoblju ostvaren je viši kumulativni rast u većini zemalja regije: Albaniji 16,5%, u BiH i Makedoniji 17%, Bugarskoj 18%, Crnoj Gori bezmalo 21%, a u Rumuniji skoro 31%. Situacija nije bolja ni kada se Srbija upoređuje sa vlastitim skorašnjim stopama rasta: iako stoji ograda da se na lovorikama potrošnje vremenski zgusnutih privatizacionih prihoda jedno vreme mogu beležiti veštački uljuljkujuće stope rasta, čak i kada u obuhvat uključimo duboko krizni period 2009.-2012., naša privreda je u periodu 2001.-2012. rasla za oko 3,7% prosečno godišnje, dok je u nastavku, dakle u periodu 2013.-2019. rasla prosečno godišnje za svega 2,44%.

Pitanje koje se postavlja je da li smo uopšte prvo brižljivo isplanirali kuda u razvojnom smislu *en general* (a potom i iz vizure svakog sektora odnosno pregovaračkog poglavlja) želimo kao država da idemo, a onda i da li su određeni segmenti *acquis*-a katkad prepreka ili poteškoća u ostvarenju tako postavljenih nacionalnih ekonomskih interesa. Kada je pristupanje EU po sredi, na to „šta radimo u privrednom smislu“ Evropska komisija ne utiče ultimativno, već se proces pregovora ponajpre tiče pitanja „kako privredni rezultat postići“, pod uslovom da nije u direktnoj koliziji sa politikama EU.³ U tom smislu, prioritetne strukturne reforme koje EU odobri - u okviru Razblaženog evropskog semestra (eng. *European Semester Light*)⁴ - ne garantuju automatski privredni rast i razvoj, pogotovu ne najbrži i izbalansirano inkluzivan. Ni punopravne članice EU ne rastu po istim stopama niti podjednako razvijaju iste privredne grane. Uostalom, politike koje se odnose na privredni razvoj, po pravilu nisu u isključivoj nadležnosti EU, već država članica, a EU daje samo evropski okvir i donekle smernice. Na državama članicama je da same definišu te svoje politike. Ergo, posvećenost članstvu ne podrazumeva zadovoljavajući rast, zemlje kandidati moraju odlučiti na koju od EU članica žele u budućnosti da liče i koji su njihovi sopstveni prioriteti privrednog razvoja. Ovo i nije posao EU, već prvenstvena obaveza i interes zemlje kandidata. Pomenute obaveze i interesi očito ne jenjavaju ni danom stupanja u punopravno članstvo. Njih je R. Srbija najblaže rečeno zapostavila, te je radi vraćanja na evropski i razvojno kompatibilan kolosek neophodno ojačati i - kako privredi tako i državnoj administraciji - očiglednijom učiniti vezu između procesa pristupanja (reforme, otvaranje poglavlja itd.) i dugoročno predumišljenog socioekonomskog razvoja zemlje.⁵ Ta vrsta logičke usklađenosti i državno odgovornog trasiranja rasta i razvoja postiže se konkretnijom vizijom i konkretizovanom strategijom privrednog rasta i razvoja nacionalne privrede.

Uvidom u razvojna dokumenta, akcione planove, raspoloživost i usmerenje već razrezanih fondova za njihovo sprovođenje, ispostavlja se da Srbija nema praktično nikakvu, a nekmoli koherentnu strategiju privrednog rasta. Istini za volju, skoro usvojene strategije pametne specijalizacije i industrijske politike Srbije u nastupajućoj deceniji, daju nešto osnova za optimizam. Strategija pametne specijalizacije najzad prepoznaje važnost i planira razvoj proizvodno-poslovnog koncepta koji ima visoku novododatu vrednost, umesto dosadašnjeg podsticanja stranih ulaganja u sektore niske novododate vrednosti i poslovnih formata sa veoma niskom novododatom vrednošću.

3. Naprosto ne postoji EU muštra ili EU metodologija za dostizanje ovog ili onog privrednog rasta, ne postoji propisana privredna struktura koja se baš takva mora razviti, te je svaka zemlja u prilici da u zadatim ograničenjima nekako proturi, odbrani i ostvari svoje privredne ciljeve.

4. Primera radi, NKEU je u svojim godišnjim komentarima na srbijanski nacrt ERP više puta upozoravao na jalove ili nerazrađene strukturne reforme koje bi EU u prošlosti ipak odobravalala (doduše ponekad uz rezerve ili dobronamerne kritike).

5. Ovde valja pomenuti i Razvojni plan Srbije. Sem što Zakon o planskom sistemu definiše da je Vlada u obavezi da ga izradi i podnese Narodnoj Skupštini na usvajanje, osim što on tada postaje reper za sve ostale strategije i programe, ovaj plan je i ustavna kategorija. Rok da se on podnese Skupštini na usvajanje je bio januar 2020. godine, a još uvek nema informacija da je njegova izrada počela, niti se zna da li će ga u skorije vreme biti.

Moderna strategija rasta mora počivati na znanju, razvoju ili bar implementaciji visokih tehnologija, na reindustrijalizaciji zemlje i prilagodljivoj i diskretnoj industrijskoj politici, mora biti izvozno orijentisana i jasno određena u pogledu stepena cirkularnosti i ekološki svesnih aspekata privredne aktivnosti.⁶ S tim u vezi, preporuka je za Vladin pregovarački tim i Nacionalni konvent o Evropskoj uniji (NKEU) da - koliko je to moguće i dok se gorepomenuti Plan razvoja Republike Srbije ne usvoji - svako kroz prizmu problematike pregovaračkog poglavlja za koja je zadužen kristalizuje razvojne prioritete i aktivnosti kojima će se saobraziti i podrediti dalji tok pregovora (umesto što se ponekad privredni prioriteti automatski podređuju birokratizovanom toku usklađivanja zemlje sa pravnim tekovinama i poslovnim regulama EU) i na kojima privredni i reformski potezi ove zemlje treba da počivaju čak i ako dođe do privremenog ili trajnijeg zastoja u pregovorima sa EU.

Proces pregovora o članstvu u EU zbiva se naporedo sa u nas još nedovršenim procesom ekonomske i društvene tranzicije.⁷ S tim na umu, jasno je da je mnogo evropske legislative superiorno, funkcionalnije i otud poželjno primeniti u nas, posve nezavisno od procesa pristupanja EU.⁸ Prednosti se ogledaju i u nezanemarljivim prilivima monetarnih i nemonetarnih transfera (uključiv i ekspertsku pomoć) i poklona kojima se obnavljala privredna infrastruktura Srbije, kapaciteti i sposobnosti naših institucija i sl.

Ne smeju se, međutim, prenebregnuti ni potencijalni negativni aspekti procesa pristupanja EU gledano kroz prizmu imperativa brzog privrednog razvoja zemlje:

1. Sam proces pregovora o pristupanju EU je veoma birokratizovan i odnosi dosta vremena i resursa koji bi se mogli usmeriti na privredni rast, pa stoga prouzrokuje oportunitetne troškove i dodatno zaduživanje zemlje.⁹

2. Određena rešenja sadržana u *acquis* favorizuju strance i pritvaraju ako ne posve zatvaraju vrata domaćim privrednicima, čak i na teritoriji R. Srbije.¹⁰

3. Trgovinska liberalizacija je dublja, brža i obuhvatnija nego što bi morala biti da nismo u statusu zemlje kandidata, što inferiornijem trgovinskom partneru po pravilu ne odgovara. Ograničenja aktivističkoj industrijskoj politici su veća pod paskom evropskih *acquis*, nego što bi inače morala biti.¹¹

4. Ako predviđena ulaganja u ekologiju budu pasivne investicije (a ne aktivno razvijanje industrije prečišćavanja i suzbijanja zagađenja) i ako izostane pretpristupna pomoć iz fondova EU, nametnuto ulaganje u zaštitu čovekove okoline omogućice razvoj ali nauštrb nezanemarljivog usporavanja rasta. Sa približavanjem članstvu u EU, radno intenzivna, tehnološki inferiorna a ekološki upitna strana direktna ulaganja - SDU (kakva smo mahom dosad privlačili) u pravilu "presušuju", a dolazak tehnološki i vrednosno superiornih SDU nije zagarantovan pristupanjem EU, već zavisi od vlastitih ulaganja u privredno sistemsku infrastrukturu, institucije i iznad svega domaće istraživanje i razvoj.

5. Insistiranje EU na nezavisnosti Kosova i Metohije u flagrantnoj je disonanci sa ekonomskim interesima R. Srbije, o političkim i kulturno-konfesionalnim da i ne govorimo. Opštije rečeno, u praksi neretko Brisel na sto stavlja pitanja i poglavlja koja su od prioritnog interesa za samu EU (ili njene najmoćnije članice), a od sekundarnog značaja sa stanovišta privrednog rasta ili interesa većine građana zemlje kandidata.¹²

7 Mnogi vodeći ekonomisti u oblasti privrednog rasta i razvoja ovo stanovište zastupaju – William Easterly (NYU), Dani Rodrik (Harvard), Joseph Stiglitz (Columbia), Jože Mencinger (Ljubljana) itd. Opširnije videti u Malović (2012) *“Between the Midterm and the Finals: A Crash-Course in Development Policy for Serbian Leaders”*, Economic Analysis, vol. 45, no. 3-4, Belgrade i Malović i Zdravković (2017), *“Export-Led Growth of a Small Open Economy in a Post-Globalised World”*, in Malovic, M. and Roy, K. (red.) *The State and the Market in Economic Development: In Pursuit of Millenium Development Goals*, The IIDS, Brisbane.

8 Privatizacija nije dovršena, demokratske institucije ne funkcionišu, mnoge ekonomske institucije nisu do kraja zaživele, korupcija je velika, nesigurnost naplate potraživanja ili zakonske zaštite svojinskog prava još uvek drži srpsku privredu daleko ispod svog dugoročnog potencijala.

9 Birokratizovanost procesa vidi se kroz rast broja nameštenika skopčanih sa politikom proširenja pristupanja i u EU i u većini zemalja kandidata, kroz povećavanje broja i ponekad arbitrarno ispunjavanje sadržajem pregovaračkih poglavlja kroz koja se procesom rukovodi, te bezmalo dve decenije participacije u procesu bez doglednog dosezanja punopravnog članstva za nekoliko zemalja Z. Balkana uključiv i Srbiju. Što se zabrinjavajućeg porasta zaduženosti u toku procesa pristupanja (a često i nakon ulaska u) EU za gotovo sve zemlje osim Estonije i Slovačke, videti na primer u Jovanović, M., Damjanović, J. i Njegić (2018), *“Among the Central and Easter European Countries of the European Union, Who Gained and Who Lost?”*, *Economia Internazionale*, Volume 71, Issue 3 (avgust), str. 317-370.

10 Regulativa EU vezana za javne nabavke iziskuje da ponuđač *inter alia* mora demonstrirati godišnji promet reda veličine koji većina srpskih ponuđača nema, iako po svemu drugom itekako može odgovoriti zahtevima javnog poziva. Regulativa EU vezana za readmisiju (doduše uz dosta političke neopreznosti rukovodstva Srbije), dovela je do javnog nuđenja poreskih olakšica poslodavcima koji umesto državljana R. Srbije zaposle imigrante.

11 Primera radi, uočimo širok dijapazon mera spoljnotrgovinske zaštite i instrumenata trgovinske politike koje su obilato koristile jugoistočno-azijske privrede 1960-ih, 1970-ih, pa i 1980-ih, a koje danas regulativnom EU (i WTO) jednostavno nisu dopuštene. Opširnije videti u Malović i Zdravković (2017), op.cit.

12 Recimo pritisci sračunati na priznanje KIM ili ubrzanje prihvata migranata iz readmisije, nauštrb pitanja zagađenosti vazduha u Srbiji ili zaštite potrošača.

6. Liberalizacija kretanja radne snage ubrzano dovodi do depopulacije stanovništva u zemljama kandidatima pa čak i novim članicama.¹³

Kako bi se ove nepovoljnosti prevazišle ili minimizirale, neophodno je pregovarati čvršće i kreativnije u pokušaju da se modifikuje unificiran pristup EU pregovorima i -jakom, dobro pripremljenom argumentacijom- prilagodi specifičnostima vlastite situacije. Izuzeci od punog prilagođavanja *acquis*-u mogu biti privremenog karaktera (kada se zatraži odnosno kad EU odobri tranzicioni period) ili trajnijeg odnosno stalnog karaktera (derogacija). To što se derogacija odobrava u iznimnim slučajevima, ne znači da je ne treba tražiti, jer često formalno odbijenim pozicijama EU ipak izlazi u susret drugačije ponuđenim rešenjima (separatni sporazumi, konkretne finansijske obligacije i sl.).¹⁴

Što se nacionalnih interesa tiče, identifikacija nekoliko prioriteta sektora, sa otkrivenim ili dinamički dostižnim konkurentnim prednostima, za koje je najizglednije da budu nosioci rasta, te domaće investicije i organizacija i unapređenje vlastitih istraživačko-razvojnih kompetencija, samo su neke komponente moderno koncipirane industrijske politike i izvozno-promotivne strategije ekonomskog napretka. U našem slučaju to podrazumeva i ozbiljne direktne i indirektno podsticaje malim i srednjim preduzećima te preduzetništvu uopšte, pošto mala i srednja preduzeća čine lavovski deo ukupnog broja firmi u Srbiji.

Na kraju, pošto je očito i sama EU u izvesnoj krizi i zaokupljena prevashodno svojim unutrašnjim protivrečnostima i aktuelnim izlaskom UK, pa s jedne strane ne znamo u šta će evoluirati i kada će joj Srbija zaista postati prioritet u politici proširenja, a sa druge ne znamo koliko će razumevanja EU pokazati u održivijem razrešavanju problema statusa naše južne pokrajine, veoma je važno da Srbija formuliše smisleno i donekle nezavisnu strategiju ekonomskog rasta i razvoja i postigne društveni konsenzus oko nje, kako bi se njome mogla dugoročnije rukovoditi čak i ako iz ovog ili onog razloga dođe do otezanja ili privremenog obustavljanja pregovora o punopravnom članstvu.



Овај пројекат финансира
Европска унија



Ova publikacija objavljena je uz finansijsku pomoć Evropske unije. Za sadržinu ove publikacije isključivo su odgovorni Centar za evropske politike - CEP, Nacionalna akademija za lokalni ekonomski razvoj (NALED), i Centar savremene politike (CSP) kroz portal European Western Balkans (EWB) i ta sadržina nipošto ne izražava zvanične stavove Evropske unije. Publikacija je objavljena e u okviru projekta „Pripremi se za učešće“, koji zajednički sprovode CEP, NALED i CSP/EWB.



¹³ Uzmimo na primer demografska kretanja unutar Rumunije ili Hrvatske iz reda skorašnjih članica ili pak BiH i Srbije iz redova pretendenta na pristupanje EU.

¹⁴ Opširnije videti u Svetličić, M.- Udovič, B. (2009), "Advantages and Disadvantages of imedate or postponed Membership in the EU", Croatian International Relations Review, January/December, str. 7-21