



**Autor:**

Marko

Malović

## DISKUSIONI PAPIR

# Korelacija dinamike privrednog rasta Republike Srbije sa procesom pregovora o pristupanju EU

## Sažetak

Uprkos medijski - pa donekle i u ekonomskoj struci - uvreženom mišljenju, proces pregovora o pristupanju Evropskoj uniji (EU) pa ni punopravno članstvo nisu neprestano niti nužno pozitivno povezani sa dinamikom privrednog rasta nacionalne privrede. Velika je naime razlika između požrtvovanog korišćenja preobražajnih i razvojnih šansi koje evropska ekonomska integracija zemlji kandidatu nudi, od čisto formalnog ispunjavanja birokratski propisanih merila i zadataka, koji se mogu zloupotrebljavati u dnevne geopolitičke svrhe i na taj način neoprostivo usporiti ako ne i trajno iskompromitovati ideju proširenja EU. Stoga, intencija ovog papira je da na primeru Republike Srbije pažljivije sagleda prirodu međuzavisnosti dinamike privrednog rasta i procesa priključenja EU.

Osnovna poruka ovog teksta sadržana je u tezi da od valjano ispregovaranog procesa integracije i još više članstva u EU, vremenom možemo očekivati produbljivanje pojedinih aspekata razvoja i dalje poželjno razučivanje razvojnih dimenzija, ali posvećenost procesu pregovora i ambiciji ulaska u EU *per se* neće doneti potreban privredni rast niti može služiti kao strategija privrednog rasta zemlje kandidata. U ovom radu, dakle, s jedne strane, pitamo se 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 tome „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 interesima EU. U tom smislu, od prioritete strukturne reforme koje EU odobrava - u okviru Razblaženog evropskog semestra<sup>1</sup> (eng. *European Semester Light*) - ne garantuju automatski privredni rast i razvoj, pogotovu ne najbrži i izbalansirano inkluzivan. Ovo i nije posao EU, već prvenstvena obaveza i interes zemlje kandidata. Pomenute obaveze i interesi ne jenjavaju ni danom stupanja u punopravno članstvo. Te obaveze i interese je 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 planiranog socioekonomskog razvoja zemlje. Ta vrsta logičke usklađenosti i državno odgovornog razvojnog razjašnjenja (kod doslovce svih zemalja koje su članice širih i dubljih prekograničnih integracija u svetu) trasira 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.

Sam proces pregovora o pristupanju EU ne može poslužiti kao strategija privrednog rasta jer proces integracije u EU po sebi ne može i neće doneti dinamičan privredni rast, ukoliko ne bude nadograđen dobro promišljenom strategijom privrednog rasta nacionalne privrede. Kada je reč o održivom, pametnom rastu i razvoju na način kako se on definiše i pokušava sprovesti u EU, Srbija mora dobro da proceni složeni međuodnos između rasta i razvoja i odmeri koliko resursa i kada može izdvojiti na dobrodošle i potrebne, ali ipak sekundarne dimenzije napretka, povrh imperativa ekonomskog i demografskog oporavka zemlje. U tom pravcu, ovim je radom istaknut jedan broj tesnaca i ograničenja privrednom rastu, koje evrointegracije mogu sobom doneti, a što treba shvatiti kao poziv na sektorska i međusektorska preispitivanja i konsolidaciju pregovaračkih pozicija Srbije a na osnovu ekspertskih mišljenja i blagovremene koordinacije resornih ministarstava i civilnog društva posredstvom Pregovarački tim (za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji) i Nacionalnog konventa o EU (NKEU). Moderna strategija rasta mora počivati reba da počiva 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.

I sama EU se trenutno nalazi u izvesnoj krizi i zaokupljena je prevashodno svojim unutrašnjim protivrečnostima i predstojećim izlaskom Ujedinjenog kraljevstva. Zbog toga se trenutno ne zna delimično ni njen budući izgled, kao ni to da li će se politika proširenja, a samim tim i proces pristupanja Srbije, naći visoko na lestvici prioriteta,

<sup>1</sup> Odnosno Programa ekonomskih reformi (Economic Reform Programme – ERP) koje zemlje kandidati pripremaju u skladu sa Strategijom proširenja EU, počevši od 2015

kao ni to kako će održivije razrešenje problema statusa južne srpske pokrajine možda uticati na proces pregovora o članstvu. Zbog toga je od ključne važnosti da Srbija formuliše smislenu i 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.

## 1. Uvod

Krajem Drugog svetskog rata, ekonomska struka je - u pokušaju da obnovi ratom razrušene privrede razvijenih zapadno-evropskih zemalja sa jedne i iznađe način da ubrza i učini dugoročnije održivim rast siromašnijih zemalja, sa druge strane - trasirala osnove savremene teorije ekonomskog rasta i razvoja. Privredni rast najčešće merimo međunarodno prihvaćenom metodologijom obračuna bruto domaćeg proizvoda (nadalje BDP), koja zaprema celokupni doprinos svih primarnih faktora proizvodnje u posmatranom obračunskom periodu. Ipak, ni stanje privrede ne može se svesti samo na jednu veličinu, već je to uvek vektor bremenit velikim brojem ekonomskih, tehnoloških, političkih i demografskih varijabli, a nekmoli njegovo kretanje 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, nivoa pismenosti i 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.

Intencija ovog radnog papira<sup>2</sup>, međutim, ogleda se u potrebi da se ukaže na jednu drugu međuzavisnost i da se sa stanovišta politekonomskih interesa R. Srbije ona pobliže sagleda: reč je o međuzavisnosti strategije i politike privrednog rasta (i razvoja) Srbije sa procesom pregovora o priključenju EU. Osnovna poruka ovog teksta sadržana je u tezi da od valjano ispregovaranog procesa integracije i još više članstva u EU, vremenom možemo očekivati produbljivanje pojedinih aspekata razvoja i dalje poželjno razučivanje razvojnih dimenzija (za koje pak neće plaćati isključivo EU). Ali posvećenost procesu pregovora i ambiciji ulaska u EU *per se* neće doneti potreban privredni rast niti može služiti kao strategija privrednog rasta zemlje kandidata. U ovom radu, dakle, s jedne strane, pitanje 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. Takođe, želimo da osvetlimo pitanje da li su određeni segmenti *acquis*-a katkad prepreka ili poteškoća u ostvarenju tako postavljenih nacionalnih ekonomskih interesa?

Idealan ishod aktivnosti i Pregovarački tim Vlade Republike Srbije za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji i NKEU, kao reakcija na ovaj tekst bi trebalo da bude da - koliko je to moguće - svako kroz prizmu problematike poglavlja za koje je zadužen nametnemo kristalizaciju izvesnih razvojnih prioriteta 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.

---

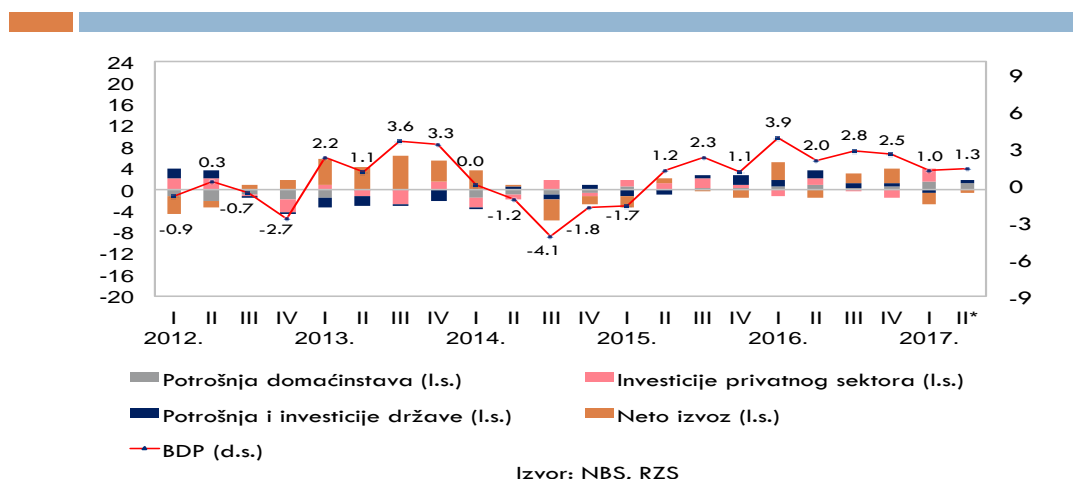
<sup>2</sup> Ovo istraživanje umnogome počiva na nikad objavljenom radnom papiru M.Malovića i I. Ljumović "Međuzavisnost strategije i politike privrednog rasta R. Srbije sa procesom pregovora o priključenju EU" iz 2017.

## 2. Koncept privrednog rasta i razvoja u R. Srbiji

### Koncepti rasta i ključni ekonomski indikatori

U pokušaju da se napravi *Pregled ključnih ekonomskih indikatora*, neizbežan je susret sa razmerom i inertnošću srpskih ekonomskih lutanja. Dok se u bivšoj Jugoslaviji već polovinom 1960-ih promovisala strategija supstitucije uvoza preko granice pogrešne alokacije i bezmalo rasipanja ograničenih resursa, 1980ih se trajavo i nekoordinirano prešlo na dužničkom krizom iznuđenu strategiju promocije izvoza, koja uz fiksni devizni kurs, unutrašnja društveno-politička gibanja i masovnu konkurenciju zemalja u razvoju nije imala uspeha niti daha da izvede potrebnu privrednu transformaciju. Nakon 5. oktobra 2000. godine, pa praktično sve do danas, međutim, nastavlja se skoro potpuno odsustvo ne samo koherentne, već ikakve strategije privrednog rasta i razvoja Srbije. Liberalizuj, privatizuj i dereguliši po definiciji i u svakom slučaju, postaju noseći, neborivi stubovi ekonomskog dejstvovanja Službe društvenog knjigovodstva (SDK) i gašenjem ili prodajom u bescenje većine domaćih banaka, te period potemkinovskih, fasadnih institucija (sa nestručnim, partijskim kadrovima) koje nisu valjano popunile vakuum ostao iza, preko noći, razvlašćenih starih institucija, poslovnih običaja i standarda. Štaviše, za naše prilike značajni privatizacioni prihodi i inostrani finansijski ili opredmećeni transferi bili su tekuće trošeni, tj. upotrebljavani u po pravilu neproizvodne svrhe. Najnovija etapa privrednog “rasta” 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 Srbije. Drugim rečima, i dalje imamo nepovoljnu privrednu strukturu, nedovoljno domaćih investicija i nisku privatnu štednju (jedna od najnižih u Evropi). Takođe, visok uvozni sadržaj privatne potrošnje i dalje raste usled tekućih međuvalutnih kretanja u situaciji kada je domaća proizvodnja sopstvenom dinamikom ne prati, te je još uvek visoka nezaposlenost, i nejasni prioriteti razvoja. Pojednostavljeno govoreći, zakonski upitnim smanjenjem 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.

### Bruto domaći proizvod



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 1,8% 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 Centralne i Istočne Evrope. Uostalom, 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. I zemlje iz našeg okruženja su, u tom periodu, napredovale 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, zbog zgusnutih privatizacionih prihoda, jedno vreme mogu beležiti veštački uljuljkujuće stope rasta, čak i kada u obuhvat uključimo duboko krizni period 2009 - 2012. godine, naša privreda je u periodu 2001 - 2012. godine rasla za oko 3,7% prosečno godišnje, što je po svoj prilici stopa viša od one koju je Srbija ostvarila u 2019. godini i na nivou one koju možemo očekivati u 2020.

Dakle, dinamika i struktura privrednog rasta R. Srbije ne da nije u evropskom proćelju, već nije ni u regionalnom vrhu, pa *ergo* ne može biti zadovoljavajuća a kamoli ovenčana superlativima.

### **Institucionalni okvir privrednog razvoja**

Osnovno pitanje pri definisanju institucionalnog okvira za ekonomski razvoj jeste: Ko se primarno bavi ekonomskim razvojem u Srbiji?

Zakonom o ministarstvima<sup>3</sup> definisano je u članu 4 da je Ministarstvo privrede najvažnija institucija vezana za privredni razvoj. Ovo ministarstvo je nadležno za implementaciju dve najvažnije strategije iz oblasti privrednog razvoja: Strategija i politika razvoja industrije Republike Srbije za period od 2011. do 2020. godine<sup>4</sup> i Strategija za podršku razvoja malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti za period od 2015. do 2020. godine.

Iako sektor poljoprivrede, šumarstva i ribarstva ne obuhvata zamašan deo privredne aktivnosti (a još manje novostvorene vrednosti), jer ukupni prihodi jedva da prelaze 10% ukupnih prihoda dominantnog sektora u privredi Srbije (sektor G – trgovina), on se može smatrati strateški važnim sektorom, jer postoje značajni potencijali za njegov razvoj, i komercijalizaciju posredstvom solidne prehrambene industrije naročito uzevši u obzir predstojeći ulazak u EU. Međutim, nedostatak investicija, loš sistem subvencionisanja i nedovoljno efikasna proizvodnja umanjuju značaj poljoprivrede kao delatnosti u BDP. Dakle, aktivnosti Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, koje su definisane u članu 5 Zakona o ministarstvima, u velikoj meri mogu uticati na privredni razvoj. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede je nadležno za implementaciju IPARD programa za period 2014.-2020. godine i Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja republike Srbije za period 2014-2024. Godine ("Službeni Glasnik RS", br. 85/2014).

Ukoliko se u koncept privrednog razvoja uključi i komponenta održivog rasta, jasno je da je deo aktivnosti usmeren i na Ministarstvo zaštite životne sredine čiji je rad definisan u članu 5a pomenutog Zakona. Nosilac je Nacionalnog programa zaštite životne sredine, Nacionalne strategije za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Srbiju i brojnih sektorskih strategija koje se fokusiraju na posebne sektore u oblasti životne sredine (kvalitet vazduha i klimatske promene, industrijsko zagađenje i buka, zaštita prirode, itd).

U skorašnjoj istoriji srpske privredne aktivnosti prečesto je dominirala trgovina u odnosu na proizvodnju, preprodaja u odnosu na stvaranje. Imajući navedeno u vidu, razumljiva je i delimična nadležnost Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija koja je u Zakonu o ministarstvima definisana u članu 8. Nosilac je Strategije razvoja trgovine Republike Srbije do 2020. godine, Strategije zaštite potrošača za period 2013–2018. godine, Strategije razvoja industrije informacionih tehnologija za period od 2017. do 2020. godine i Strategije razvoja turizma Republike Srbije za period od 2016. do 2025. godine.

Na privredni razvoj u velikoj meri utiče koncept lokalnog ekonomskog razvoja imajući u vidu da on predstavlja značajan doprinos privrednim performansama zemlje, kao i da smanjuje prostorne razlike i neravnoteže. Jasna koncepcija i strategija lokalnog ekonomskog razvoja značajno doprinosi poboljšanju kvaliteta života,

3 ("Sl. glasnik RS", br. 44/2014, 14/2015, 54/2015, 96/2015 - dr. zakon i 62/2017)

4 U toku izrade ovog rada, nacrt nove Strategije industrijske politike Republike Srbije od 2021. do 2030. godine je bio pripremljen, ali još nije usvojen

smanjivanju razlika u siromaštvu, povećanju zaposlenosti i investicija privatnog sektora. Uslovi da bi se pomenuto dogodilo su institucionalni kapaciteti i razvojni strateški instrumenti. Pomenute činjenice ukazuju na ulogu koju ima Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, čije su nadležnosti definisane u Zakonu o ministarstvima definisana u članu 10. Za definisanje lokalnog ekonomskog rasta bitan je i dalje važeći Zakon o regionalnom razvoju<sup>5</sup>. Osnovni ciljevi ovog zakona su u saglasju sa principima privrednog razvoja, a definisani su u članu 2, kao:

1. sveukupni društveno-ekonomski održivi razvoj;
2. smanjenje regionalnih i unutar-regionalnih dispariteta, u stepenu društveno ekonomskog razvoja i uslova života, sa naglaskom na podsticanje razvoja nedovoljno razvijenih, devastiranih industrijskih i ruralnih područja;
3. smanjenje negativnih demografskih kretanja;
4. razvoj ekonomije bazirane na znanju, inovativnosti, savremenim naučno- tehnološkim dostignućima i organizaciji upravljanja;
5. razvoj konkurentnosti na svim nivoima;
6. uspostavljanje pravnog i institucionalnog okvira za planiranje, organizovanje, koordiniranje i realizaciju razvojnih aktivnosti;
7. podsticanje međuopštinske, međuregionalne, prekogranične i međunarodne saradnje u pitanjima od zajedničkog interesa;
8. efikasnije korišćenje domaćih prirodnih resursa i dobara, kao i stranih resursa, na republičkom, pokrajinskom, regionalnom i lokalnom nivou.

Regionalnim razvojem se bavi i Razvojna agencija Srbije, koja je osnovana u skladu sa Zakonom o ulaganjima<sup>6</sup>. Ciljevi ovog zakona su, takođe, u saglasju sa principima privrednog razvoja, a definisani su kao

- 1) unapređenje investicionog okruženja u Republici Srbiji;
- 2) podsticanje direktnih ulaganja radi jačanja ekonomskog i privrednog razvoja, rasta zaposlenosti i sveukupnog društvenog boljitka;
- 3) izjednačavanje tretmana domaćih i stranih ulagača, u skladu sa zakonom;
- 4) povećanje efikasnosti u pružanju usluga organa vlasti koje se neposredno odnose na ulaganja;
- 5) stvaranje privlačnijeg poslovnog ambijenta za domaće i strane ulagače, u skladu sa Ustavom i zakonom.

Kopča između privrednog razvoja Republike Srbije (RS) i Evropske Unije (EU) je značajna, jer proces pristupanja EU može u velikoj meri da doprinese razvojnoj politici i ekonomskoj diverzifikaciji, a sa tim u vezi nadležnosti Ministarstva za evropske integracije, kao spone između privrednog rasta i procesa pridruživanja EU, su definisane u članu 13a Zakona o ministarstvima.

Ukoliko se privredni razvoj vidi kao „pаметan“ rast i ako je jedan od osnovnih ciljeva povećanje investicija u istraživanje i razvoj, jasno je da i Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja ima značajnu ulogu u privrednom razvoju. Njegove nadležnosti su definisane u članu 14 pomenutog Zakona. Nosilac je Strategije naučnog i tehnološkog razvoja Republike Srbije za period od 2016. do 2020. godine – istraživanja za inovacije.

Konačno, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, čije su nadležnosti definisane članom 16 Zakona o ministarstvima jeste nezaobilazan činilac privrednog rasta, naročito, uzevši u obzir povećanje

<sup>5</sup> "Sl. Glasnik RS", br. 51/2009 i 30/2010

<sup>6</sup> Sl.glasnik RS br. 89/2015

zaposlenosti kao važan indikator ekonomskog blagostanja. Nosilac je Nacionalne strategija zapošljavanja za period 2011-2020. godine.

U nastavku, stoga, dajemo i kratak presek *Strateških dokumenata od značaja za ekonomskih razvoj* (pregled, usaglašenost). Krovni strateški dokument - koji bi trebalo da definiše pravac privrednog rasta - je Strategija i politika razvoja industrije Republike Srbije za period od 2011. do 2020., koja je doneta 30. juna 2011. godine sa pratećim Akcionim planom. Nosilac strategije je Ministarstvo privrede. Strategija sadrži tri dokumenta:

- 1) Novi strateški pristup industrijskom razvoju-polazna tačka za stvaranje nacionalnog okvira industrijske politike u okviru koga je prikazan ekonomski položaj industrijskih grana i projekcije rasta;
- 2) Analiza stanja prerađivačke industrije gde je akcenat stavljen na konkurentnost prerađivačke industrije Srbije i
- 3) Ciljevi i mere industrijske politike Srbije definisane kroz strategiju i politiku razvoja industrije Srbije 2011-2020.<sup>7</sup>

Prema očekivanjima definisanim u Strategiji rezultati industrijskog razvoja u periodu 2011-2020. godine bi trebalo da budu:

- Udvostručena industrijska proizvodnje u 2020. godini u odnosu na nivo iz 2010. godine,
- Povećanje produktivnosti rada u industriji i građevinarstvu do 2020. godine za najmanje 50%,
- Povećano učešće robnog izvoza na 50% BDP u 2020. godini,
- Prosečan godišnji rast investicija 10%,
- Očekivani prosečni godišnji priliv SDU 2,35 mlrd EUR,
- Rast zaposlenosti u prerađivačkoj industriji za 75.000 radnika.

Ključni strateški prioriteti koji proističu iz ove Strategije su

- 1) Revitalizacija - inicijalni impuls procesa oporavka kroz konsolidaciju i dovođenje u funkcionalno stanje postojećih proizvodnih resursa, posebno velikih kompanija i industrijskih sistema;
- 2) Reinženjering - ekspanzija u postojećim okvirima kroz tehnološku modernizaciju MLT sektora i kroz postepeno uvođenje visokotehnoloških sadržaja;
- 3) Razvoj - promena tehnološkog profila industrije, kroz migraciju težišta industrijske proizvodnje iz dominantno niskotehnološke oblasti ka oblasti visokih tehnologija.

Ovako postavljena Strategija ne daje jasne pravce privrednog razvoja niti smernice i konkretne aktivnosti kako bi se to omogućilo. Imajući u vidu da Strategiju ne prate adekvatni akcioni planovi niti indikatori za merenje ostvarenosti ciljeva, može se zaključiti da je Strategija prilično deklarativno napisana, bez instrumenata i alata za njeno sprovođenje.

Okvir za razvoj konkurentnosti privrede RS definisan je u Strategiji za podršku razvoja malih i srednjih preduzeća, preduzetništva i konkurentnosti za period od 2015. do 2020. godine. Strategija je usklađena sa dokumentima EU u oblasti preduzetništva i konkurentnosti (Strategija „Evropa 2020“ i Akt o malim preduzećima). Nosilac Strategije je Ministarstvo nadležno za oblast privrede (u ovom trenutku Ministarstvo privrede) u saradnji sa Savetom za mala i srednja preduzeća i konkurentnost. Strategija je bazirana na šest stubova:

---

<sup>7</sup> Nova strategija je u pripremi.

- 1) Unapređenje poslovnog okruženja, kroz uspostavljanje podsticajnog regulatornog okvira u skladu sa potrebama i mogućnostima MSPP, unapređenje efikasnosti sprovođenja administrativnih postupaka, povećanje transparentnosti procesa donošenja propisa;
- 2) Unapređenje pristupa izvorima finansiranja, kroz unapređenje kvaliteta ponude bankarskog sektora za MSPP, razvoj novih finansijskih instrumenata, unapređenje sposobnosti MSPP za pristup različitim izvorima finansiranja;
- 3) Kontinuirani razvoj ljudskih resursa, kroz unapređenje kvaliteta radne snage, podršku razvoju obrazovanja za preduzetništvo;
- 4) Jačanje održivosti i konkurentosti MSPP, kroz unapređenje efikasnosti institucionalne podrške poslovanju i razvoju MSPP, optimizaciju i unapređenje stepena iskorišćenosti postojeće i izgradnja nove poslovne infrastrukture, jačanje inovativnosti u MSPP, stimulisanje poslovnog udruživanja i kreiranja lanaca vrednosti;
- 5) Unapređenje pristupa novim tržištima kroz obezbeđivanje kontinuirane podrške MSPP za izlazak na nova tržišta i smanjenje i prevazilaženje tehničkih prepreka trgovini; i
- 6) Razvoj i promocija preduzetničkog duha i podsticanje preduzetništva žena, mladih i socijalnog preduzetništva, kroz unapređenje statističkog praćenja i istraživanja preduzetništva žena, mladih i socijalnog preduzetništva, kao i politika i instrumenata za podršku ženskom preduzetništvu, preduzetništvu mladih i socijalnom preduzetništvu.

Svaki stub se sastoji od više dimenzija, koje u suštini predstavljaju operacionalizaciju budućih aktivnosti. Strategija sadrži set indikatora za praćenje uspešnosti ostvarenja strateških ciljeva, sa jasno definisanim početnim i ciljanim vrednostima i izvorima provere. Uz Strategiju je sačinjen i Akcioni plan za 2015. godinu sa projekcijama za 2016. godinu. Akcioni planovi za naredne godine nisu kreirani.

Međutim, kada je reč o evaluaciji i korektivnom monitoringu naših razvojnih napora, prema dostupnim izvorima, Izveštaj o privrednom rastu se poslednji put radio za 2014. godinu, pa sa tim u vezi postoji nedoslednost u odnosu na stratešku opredeljenost vlasti da tretiraju privredni razvoj na adekvatan način, jer ukoliko nema ocene, odnosno analize (koje bi trebalo da budu sadržane u ovom Izveštaju), nemoguće je oceniti da li je naše strateško opredeljenje provedeno kako je zamišljeno i da li je rezultovalo adekvatnim ishodima.

Najnoviji nacionalni razvojni dokument jeste nedavno promovisan Investicioni plan *Srbija 2025*. On nažalost ne može poslužiti kao strateški razvojni dokument jer prema udelu i destinaciji ulaganja ima potrošački a ne investicioni karakter. Karakteriše ga neodrživo visok procenat investicija koji po najavi ide na ekonomski neproductivne objekte (npr. stadione), i prate ga već hronična netransparentnost trošenja javnih finansija i i dalje nedovoljno upravljačkih kompetencija državnih organa.

### 3. Pristupanje EU i kopča sa strategijom i politikom privrednog rasta

#### Koncept privrednog rasta u EU

Koncept privrednog razvoja u EU jeste koncept održivog razvoja, sa osnovnim ciljem smanjivanja siromaštva, koji se zasniva na strateškim i pravnim dokumentima EU. Evropski konsenzus o razvoju, kao plan koji usklađuje razvojnu politiku Unije sa Agendom za održivi razvoj iz 2030. godine je zajednička vizija i okvir za akciju za razvojnu saradnju EU i njenih država članica. Osim iskorenjivanja siromaštva kao glavnog cilja, ova agenda integriše ekonomske, socijalne i ekološke dimenzije održivog razvoja.

Opštiju Milenijumsku deklaraciju (eng. *Millennium Declaration*) i Milenijumske razvojne ciljeve (eng. *Millennium Development Goals*), koji su istekli 2015. godine, zamenila je Agenda o održivom razvoju 2030 (eng. *The 2030 Agenda for Sustainable Development*), odnosno Ciljevi održivog razvoja (engl. *Sustainable Development Goals*). Nova Agenda je posvećena smanjivanju siromaštva i postizanju održivog razvoja do 2030. godine, a



sadrži 17 ciljeva održivog razvoja i 169 posebnih ciljeva. Agenda osim pomenutih ciljeva sadrži i političku deklaraciju, sredstva za implementaciju i okvir za praćenje i reviziju Agende. Veoma je važno to da je Agenda kreirana tako da bude univerzalno primenljiva, uzimajući u obzir specifičnost svake zemlje pojedinačno.

Sa druge strane, strateški pogled na ekonomski razvoj EU je definisan i u Strategiji Evropa 2020. Ova strategija je zamenila Lisabonsku strategiju iz 2000. godine, koja je bila fokusirana na konkurentnost, održivi dinamičan privredni rast zasnovan na znanju i na kreiranje radnih mesta jačom socijalnom kohezijom. Konstantne promene, a i svetska ekonomska kriza menjaju strateški pristup razvoju unutar EU i dovode do kreiranja Strategije Evropa 2020. Najbitniji elementi ove strategije su tri povezane prioritetne oblasti, pet glavnih kvantitativnih ciljeva i sedam vodećih inicijativa.

Tri međusobno povezana prioriteta se odnose na:

- Pametan rast: razvoj ekonomije zasnovane na znanju i inovacijama.
- Održivi rast: promovisanje ekonomije koja efikasnije koristi resurse, koja je zelenija i konkurentnija.
- Inkluzivni rast: podsticanje ekonomije koju odlikuje visoka stopa zaposlenosti i koja ostvaruje socijalnu i teritorijalnu koheziju.

Glavni ciljevi EU su definisani:

- U oblasti zaposlenosti: povećanje stope zaposlenosti stanovništva starosti 20-64 godina sa sadašnjih 69% na najmanje 75%, uključujući veći broj žena i starijih, i bolju integrisanost migranata u radne procese;
- U oblasti istraživanja i razvoja: investiranje 3% BDP u istraživanje i razvoj, ističući potrebu za zajedničkim ulaganjem privatnog i javnog sektora;
- U oblasti klimatskih promena: smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte za najmanje 20% u poređenju sa 1990. godinom, odnosno za 30% ukoliko se stvore uslovi; povećanje udela obnovljive energije u ukupnoj potrošnji energije na 20%; povećanje energetske efikasnosti za 20%;
- U oblasti obrazovanja: smanjenje stope učenika koji napuštaju školu sa sadašnjih 15% na 10%; povećanje udela visoko obrazovanih starosti od 30-34 godine sa sadašnjih 31% na najmanje 40% do 2020. godine;
- U oblasti siromaštva/socijalne isključenosti: smanjenje broja stanovnika koji žive ispod nacionalne granice siromaštva za 25%, čime bi se broj siromašnih smanjio za 20 miliona.

Iako su ovi ciljevi opšte prirode, svakoj državi članici, pa i kandidatu je ostavljen prostor da ih prevede u nacionalne ciljeve, odnosno da definiše načine za njihovo ostvarivanje.

Da bi se razvoj prioritetnih oblasti podstakao, odnosno da bi se ciljevi realizovali, kreirano je sedam ključnih inicijativa (Strategija Evropa 2020):

- „Unija inovacija“, sa ciljem unapređenja okvirnih uslova i pristupa za finansiranje istraživanja i inovacija kako bi se osigurala mogućnost transformisanja inovativnih ideja u proizvode i usluge koji će stvarati rast i radna mesta.
- „Mladi u pokretu“, sa ciljem unapređenja kvaliteta obrazovnih sistema i lakšeg ulaska mladih na tržište rada.
- „Digitalna agenda za Evropu“, sa ciljem bržeg širenja širokopojasnog interneta tako da domaćinstva i firme koriste prednosti digitalnog jedinstvenog tržišta.

- „Evropa koja efikasno koristi resurse“, sa ciljem razdvajanja privrednog rasta od korišćenja resursa, podržavanja prelaza na privredu sa niskom emisijom ugljen-dioksida, povećanja upotrebe obnovljivih izvora energije, modernizacije našeg transportnog sektora i promovisanja energetske efikasnosti.
- „Industrijska politika za eru globalizacije“, sa ciljem unapređenja poslovnog okruženja, posebno za mala i srednja preduzeća, i podrške razvoju jake i održive industrijske baze konkurentne na globalnom nivou.
- „Agenda za nove veštine i nova radna mesta“, sa ciljem modernizacije tržišta rada i osnaživanja ljudi razvojem njihovih veština tokom celog života kako bi se povećala aktivna radna snaga i bolje usklađivala ponuda sa potražnjom na tržištu rada, između ostalog, i kroz mobilnost radne snage.
- „Evropska platforma za borbu protiv siromaštva“, sa ciljem da se postigne socijalna i teritorijalna kohezija tako da su koristi od rasta i zapošljavanja široko postojeće i da se ljudima koji su suočeni sa siromaštvom i socijalnom isključenošću omogući dostojanstven život i aktivno učestvovanje u društvu.

Inicijative u okviru strategije se realizuju na dva nivoa - na nivou Evropske komisije i na nacionalnom nivou. Jasno su date preporuke šta je neophodno činiti na nacionalnom nivou kako bi se ciljevi unutar inicijative realizovali.

Strategija Evropa 2020 je, sa jedne strane dokument koji definiše pravce strateškog razvoja unutar Unije, ali, sa druge, omogućava mehanizme za definisanje nacionalnih prioriteta i ciljeva kroz nacionalni program reformi. Imajući ovo u vidu, jasan je značaj i potencijal ovog dokumenta za države kandidate. Strukturna prilagođavanja i reforme (u procesu pridruživanja EU) neophodno je uklopiti u strateški okvir Evropa 2020 i EU 2025 agendu, koji su za Srbiju od jednakog značaja kao i za sve članice EU.

Nije problem ako se pojedini ciljevi strategije ne realizuju. Do ovog može doći usled brojnih, često, nepredviđenih okolnosti. Globalne ekonomske krize, promene u trendovima i slično. Problem je kada se ciljevi u startu pogrešno postavljaju ili se ne realizuju aktivnosti koje doprinose ispunjenju postavljenih ciljeva.

### **Priroda procesa pregovora**

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 prioritete strukturne reforme, jeste Program ekonomskih reformi (ERP) koji je Srbija, kao država kandidat za prijem u članstvo EU, u obavezi da izrađuje na godišnjem nivou. U skladu sa smernicama Evropske komisije, 22 strukturne reforme u okviru aktuelnog ciklusa ERP za 2020 -2022. godinu organizovane su u okviru 7 oblasti: unapređenje poslovnog ambijenta i suzbijanje sirove ekonomije; poljoprivreda, industrija i usluge; obrazovanje i veštine; zaposlenost i tržište rada; energetika i transportna infrastruktura; istraživanje i razvoj, inovacije i digitalizacija privrede, socijalna zaštita i uključivanje ugroženih grupa.

Kada je reč o razvojnim prioritetima R. Srbije, a u okviru i za potrebe pregovaračkog poglavlja 17 (Ekonomska i monetarna politika), bitno je da u zemlji postoji Program Ekonomskih Reformi (ERP) radi podrške realizaciji strategije „Evropa 2020“ i Agende EU 2025, te da se izrađuje u skladu sa propisanim smernicama i po unapred definisanim standardima. Pri tom, ne ulazi se preduboko 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 pregovaračko poglavlje 17 iz februara 2016. godine 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 u njegovo praćenje se uključilo i civilno društvo u čemu je Nacionalni konvent za Evropsku uniju (NKEU) preuzeo najvažniju ulogu. Na formulaciju u

prvom nacrtu Pregovaračku pozicije za PG 17, da će ERP biti dalje nadograđivan u skladu sa preporukama ECOFIN (Saveta za ekonomske i finansijske poslove) i smernicama Evropske komisije, Komisija nije imala primedbe.

Međutim, jasno je iz pobrojanih prioritetnih oblasti u aktuelnom ERP, da nisu sve reforme ni podjednako bitne, ni podjednako razrađene, niti posve iskoordinirane jedna sa drugom. Sa makroekonomskog stanovišta, zabrinjava kašnjenje u donošenju i aktivaciji strategije reindustrijalizacije zemlje, zapostavljanje reforme javnih preduzeća, izostanak konkretne i jasno trasirane podrške malim i srednjim preduzećima koja čine gro privrede, odlaganje obustave zabrane zapošljavanja u javnom sektoru, odlaganje uvođenja platnih razreda i nastavak arbitrarnog utvrđivanja plata za iste pozicije po različitim ministarstvima. Takođe, ne može se prenebregnuti i činjenica da je u najnovijem ERP prilično zapostavljen imperativ podizanja konkurentnosti privrede kroz pametnu specijalizaciju istaknutu u poslednjim preporukama Evropske komisije Srbiji. Iako sporne strategije neselektivnog subvencionisanja stranih ulagača po novozaposlenom u aktuelnom nacrtu ERP nema, čini se da će se s tom praksom - dokazano problematičnom i sa aspekta efektivnosti i sa aspekta efikasnosti - nažalost nastaviti. Međutim, makroekonomski komentari, dati u ERP kao analitički predložak za predstavljanje srodnih strukturnih reformi, veoma su kvalitetni i profesionalno i odgovorno prepoznaju i ističu mnoge slabosti i rizike tek ovlaš pomenute u ovom osvrtu.

Sa fiskalnog stanovišta, a na osnovu aktuelnog predloga budžeta za 2020. godinu, povećanje kapitalnih ulaganja u zdravstvo i obrazovanje je smisljeno i odogovorno, ali zato rashodi za pojedine kategorije plata nisu smeli rasti brže od stope rasta privrede. Stopa rasta ukupnih državnih investicija je ipak nedovoljna u odnosu na deklarativno razvojni karakter budžeta, a komunalna infrastruktura je potpuno zapostavljena. Iako povećani, izdaci na zaštitu životne sredine su i dalje 70-ak % ispod potrebnog nivoa, a nastavlja se nedopustiv skok izdataka na izgubljene sudske presude, arbitražne penale i aktivirane ugovorne garancije, kao i zanemarivanje poljoprivrede smanjenjem ionako nedovoljnih podsticaja iz nacionalnih mera. Na prihodnoj strani, projektovani skok prihoda od uvoznog poreza na dodatu vrednost (PDV) upozorava na ponovo opasan rast trgovinskog deficita.

*Summa summarum*, ERP (treba da) služi za međunarodnu koordinaciju ekonomskih politika a ne za njihovo trasiranje i ne može biti zamena za strateška privredna dokumenta, otud se odsustvo konzistentne, sveobuhvatne i dobro promišljene strategije privrednog rasta i razvoja zemlje itekako oseća, u pomalo „razbarušenom“ nacrtu aktuelnog ERP.

Nadalje, državno opredeljenje za proces priključenja EU izvesno ne može biti zamena za strategiju privrednog rasta i razvoja. Kao prvo i sama EU se nalazi u dubokoj, gotovo egzistencijalnoj krizi i jasno je da joj dalja proširenja trenutno nisu prioritet. Kao drugo, uslovi koji se na tom putu stavljaju pred Srbiju mnogo su teži i kvalitativno bremenitiji od kriterijuma za prijem ijedne sadašnje članice ili kandidata za priključenje EU. Kao treće i ekonomski možda najrelevantnije, privredni razvoj i strukturne reforme iz ERP nisu logički sinonimi. Čak i punopravne članice EU sve vreme, i pre i nakon ulaska u Uniju, beleže prilično različitu dinamiku i strukturu privrednog rasta, iz čega sledi da članstvo u EU nije *per se* garant zadovoljavajućeg rasta i razvoja. Najposle, Srbija treba da bude kadra da prepozna vlastite prioritete i forsira sopstvene prednosti pri odluci na koju će se (i na koju uopšte izgledno može) od uspešnijih članica EU u privrednom smislu ugledati: hoćemo li biti više kao Irska ili pre nalik na Češku?<sup>8</sup> Konačno, iako je Srbija tokom godina nedvosmisleno odmakla i osetno napredovala na putu priključenja EU, dinamika njenog privrednog razvoja bila je veoma „šarolika“ i nipošto u stalno pozitivnoj korelaciji sa brojem otvorenih poglavlja. Dakle, suština samih pregovora o članstvu tiče se prvenstveno toga kada, kako i u kojoj meri će zemlje kandidati prilagoditi (ili temeljno transformisati) svoje zakonodavstvo shodno zakonodavstvu EU i implementirati prateće politike, tako da ih EU ne doživljava kao ekonomski strano telo.

Na tom putu, više nego formalnim pregovorima dvaju ravnopravnih strana, zemlja kandidat se služi (ili bi trebalo da se služi) brižljivo promišljenim i međusobno usklađenim setom tranzicionih perioda i derogacija koje će na

<sup>8</sup> Opširnije videti u Udovički *et alia* (2019)

*acquis communautaire* biti zatražene. Drugim rečima, pristup EU pregovorima je horizontalan, (mada ne i potpuno identičan, jer je jedna Slovenija primerice pregovarala svega 31 poglavlje, dok Srbija i aktuelni kandidati pregovaraju 35), dok pojedinačni kandidati stoga moraju pregovorima pokušati da modifikuju unificiran pristup EU i jakom, dobro pripremljenom argumentacijom prilagoditi ga specifičnosti svoje situacije. Izuzeci od punog prilagođavanja *acquis* mogu biti privremenog karaktera (kada se zatraži odnosno kada EU odobri tranzicioni period) ili trajnijeg odnosno stalnog karaktera (derogacija).<sup>9</sup> To što se derogacija odabrava u iznimnim slučajevima, ne znači da je ne treba tražiti, jer često formalno odbijenim pozicijama EU izlazi u susret drugačije ponuđenim rešenjima (separatni sporazumi, konkretne finansijske obligacije i sl.).

Razume se, strukturne reforme koje proces pridruživanja EU sobom nosi, nisu samo bolne već i veoma skupe. Budući da finansijska pomoć i raspoloživi fondovi na koje zemlje kandidati imaju pravo nisu više tako izdašni kao u vreme Majskog proširenja iz 2004. godine, ili recimo Iberijskog proširenja iz 1980-ih, dok razlika u nivou razvijenosti novih kandidata i jezgra EU raste, mnoge se važne reforme tranzicionim periodima odlažu za vreme nakon ulaska u Uniju, kako bi se iz kohezionih i fondova smanjenje regionalnih dispariteta isfinansirala prilagođavanja od čijeg bi ekspeditivnijeg rešavanja koristi imale i EU i zemlje kandidati.

Najzad, kao formalna kontrolna kapija ulasku u EU, služe i tzv. Kopenhagenski kriterijumi, koji su u slučaju Srbije i dalje problematični prevashodno u svom političkom delu (status Kosova i Metohije), dok sama Srbija ostaje problematična u pogledu ispunjenosti kriterijuma ekonomske zrelosti i otpornosti na oštru konkurenciju Jedinstvenog tržišta EU i u pravnom delu kriterijuma (efektivnost i samostalnost srbijanskog sudstva itd.).

### **Prednosti i nedostaci procesa integracije u EU za imperativ privrednog rasta Srbije**

Proces pregovora o članstvu u EU zbiva se uporedno sa, u Srbiji još nedovršenim, procesom ekonomske i društvene tranzicije. 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, te da ostanak na kursu pregovora o članstvu omogućava da se koliko toliko pitamo o politikama i rešenjima koja nas se itekako tiču, uključiv privredne ciljeve, bezbednosne izazove i raznolike političke agende, koji po pravilu imaju razvojne reperkusije. Prednosti se ogledaju i u nezanemarljivim prilivima monetarnih i nemonetarnih transfera (uključujući i ekspertsku pomoć) i donacija kojima se obnavljala privredna infrastruktura Srbije, kapaciteti i sposobnosti naših institucija i sl.

Međutim, istraživanja pokazuju da zemlje kandidati imaju najviše i najdifuznijih koristi od relativno brzog ulaska u EU, te da odveć rastegnuti pregovori i više puta izmicanj datumi mogućeg ulaska ne troše samo strpljenje te podršku građana, već i većinu statičkih koristi priključenja datoj regionalnoj integraciji, dok troškovi rastu a dinamičke koristi ne dolaze (jer su vezane za članstvo).<sup>10</sup> Isto tako, status zemlje kandidata za ulazak u EU ne može i neće *eo ipso* doneti privredni rast, što je silogizam kojim je Srbija već duže odsustvo strategije privrednog rasta "nadomestila" ideologijom privrednog rasta, koja se svodi na pristupanje EU i privlačenje stranih direktnih ulaganja. U tom smislu, potrebno je osmisliti i podsticajima upravljati matricom privrednog rasta čiji će se temelji ugraditi u privredno tkivo i potom braniti kroz proces pregovora, umesto da birokratizovano usvajanje pravnih i institucionalnih tekovina EU postane rutinirani nekritički cilj za sebe. Tome slično, ni jedna zemlja na svetu se nije ozbiljnije i iole hitrije razvila, niti će, prvenstveno ili isključivo na bazi strane pomoći i stranih direktnih ulaganja. Nisu sve strane investicije dobre investicije. Ukoliko nose prijavu ili kvalitativno i cenovno inferiorne tehnologije, zaposlenima pružaju minimalne zarade i slično, ovakve investicije mogu u najboljem slučaju voditi varljivom, kratkoročnom privrednom rastu, a da na dugi rok ne doprinose razvoju. Činjenica da srpska prerađivačka industrija godinama raste po stopama osetno višim od stope rasta BDP, a da se njeno učešće u novostvorenoj vrednosti ne povećava značajnije, najbolja je ilustracija ovakvih trendova. Na stranu što su ovo dva pomalo negativno korelirana ideološka pravca, budući da sa približavanjem članstvu u

<sup>9</sup> Treći tip izuzetaka, osiguravajuće klauzule, na raspolaganju su samoj EU da suspenduje ili povuče dogovoreno ukoliko nešto od obaveza druge strane nije ispunjeno u predviđenom obimu ili roku. Opširnije videti u npr. Lavrač i Majcen (2006).

<sup>10</sup> Opširnije videti u Svetličić i Udovič (2009)

EU, radno intenzivna, tehnološki inferirorna a ekološki upitna strana direktna ulaganja (kakva smo mahom dosad privlačili) u pravilu "presušuju", a dolazak tehnološki i vrednosno superiornih nije zagaranovan priključenjem EU, već zavisi od vlastitih ulaganja u privredno sistemsku infrastrukturu, institucije i iznad svega domaće istraživanje i razvoj.

Naravno, identifikacija nekoliko prioriternih sektora, sa otkrivenim ili dinamički dostižnim relativnim prednostima, za koje je naizglednije 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 MSP čine lavovski deo ukupnog broja firmi u Srbiji),<sup>11</sup> kako bi uspešnija među njima dovoljno brzo narasla ili pronašla spojku ka zoni ekonomičnosti obima, uvezana sa većim i iskusnijim domaćim ili inostranim korporacijama. Iako je prostor za realizaciju industrijskih politika i izvozne promocije u postglobalizovanom svetu (i još uporedo sa regulatorno ograničavajućim procesom pregovora o članstvu u EU) znatno uži no što je bio za recimo novoindustrijalizovane zemlje Jugoistočne Azije, to je jedini put za privrede sa ambicijom da ubrzanim rastom u dogledno vreme po privrednim pokazateljima sustignu postindustrijske razvijene zemlje. Taj uzani put je i dalje moguć i postoji, ali Srbija njime još nije zakoračila.

Ukoliko se pristup ekonomskom razvoju shvati na način na koji se shvata u EU, koncept industrijalizovanog rasta se mora dopuniti i ponekad usporiti okretanjem konceptu održivog rasta, koji u sebi ima tri dimenzije: ekonomsku, ekološku i socijalnu. To u praksi znači da strategija i politike koje se primenjuju moraju biti analizirane na tri nivoa. Dakako, sve zamašne reforme u koje smo već zagazili ili koje nas čekaju tokom procesa pregovora o članstvu (i potom), veoma su skupe i uslovile su kod gotovo svih skorašnjih članica i kandidata opominjući rast spoljne (i unutrašnje) zaduženosti. U kontekstu investicija i ulaganja, trebalo bi stoga voditi računa o tome da nas u eventualno obnovljenim pregovorima sa EU čeka poglavlje o zaštiti životne sredine koje će nas koštati oko 15 milijardi evra. Pored toga, Evropska komisija odskora traži procenu ekoloških efekata svake prioriternne strukturne reforme iz ERP. Budući da nemamo ni razvijenu reciklažnu industriju, ni ekološki svesne deponije, čak ni elementarnu kanalizacionu mrežu u svim delovima zemlje, bolje bi bilo da značajniji procenat investicija usmeravamo u ovu privredno-sistemsku oblast, koliko je moguće uz raniji pristup kohezionim fondovima EU.

Trgovinska politika EU i isprva po kandidate povoljno asimetrična trgovinska liberalizacija u okviru SSP, donele su izvestan pomak u spolnotrgovinskim tokovima Srbije, ali nisu bez nedostataka sa stanovišta razvojnih prioriteta. Ranija modulacija carinske tarife (gde pažljivija analiza ukazuje da dosta robe u čijoj proizvodnji i trgovini zemlje uživaoci opšte šeme preferencijala i autonomnih trgovinskih mera imaju relativnih prednosti spada u tzv. osetljive proizvode na koje se carina skida samo delimično ili primenjuju kvote), a u novije vreme ograničenja aktivističkoj industrijskoj politici sadržana u odredbama o državnoj pomoći, pravilima konkurencije, pravilima o poreklu sklopova i komponenti (eng. *rules of origin*) donekle sapinju dinamiku privrednog rasta u odnosu na slobodu i potencijal koje imaju zemlje van procesa integracije u EU. Na drugoj strani, ukoliko država Srbija ne želi ili smatra izlišnim formulisanje i sprovođenje ozbiljne industrijske politike i strategije razvoja, onda je možda umesnije usvojiti evro za zvaničnu valutu i pre ulaska u E(M)U (radi uklanjanja deviznog rizika preduzetnika i dužnika, te međuvalutnog vela kojim se maskiraju neopravdani cenovni dispariteti uvozne ili nedovoljan kvalitet domaće robe), što se opet kosi sa regulama EU.

Odsustvo društvenog konsenzusa i koherentne strategije razvoja dovodi i do neusaglašenosti htenja i prioriteta nosilaca i predstavnika različitih privrednih sektora u zemlji. Naši na papiru postavljeni strateški prioriteta su često donekle međusobno konfliktni (npr. energetika i ekologija, ili busanje u potencijal poljoprivrede uporedo sa 97% domaćih obradivih površina decenijama nepokrivenih irigacionim sistemima. Čak i kada je reč o ključnim pregovaračkim poglavljima, u vezi sa poljoprivredom i zaštitom životne sredine, gde treba očekivati najveći broj intervencija u pregovorima od strane kandidata, puno toga čini se nije dalekosežno isplanirano, a ono što je stavljeno na papir izgleda nikoga naročito ne obavezuje. Takođe u pojedinim sferama kaskamo za

---

<sup>11</sup> Na osnovu Filipović (2017)

dogadajima, pa ostaje nejasno i šta su nam tačno preferencije. Iako je strategija razvoja poljoprivrede, primera radi, dosta solidno polazište za formulaciju pregovaračke pozicije, zakonski i podzakonski okviri odstupaju od strategije, kasnimo sa mapiranjem veličine površina koje valja zasejati određenim usevima, posle razbijanja poljoprivrednih kombinata i radničkog zadrugarstva ne vodimo dovoljno računa o neusklađenosti navika, znanja i obaveštenosti sitnih poljoprivrednih proizvođača spram evropskog i svetskog trenda ukрупnjavanja u razvoju monokultura. Takođe, postoji inercija i kašnjenje u optiranju za po nas povoljniji ali vremenski oročen modalitet tzv. direktnih plaćanja u okviru ZPP po površini.<sup>12</sup> Od toga kako se dobro i blagovremeno postavimo u ovim pregovorima zavisiće ne samo suma sredstava na koju bismo jednog dana mogli da računamo (a i ovde su periodi počeka dosta dugi i u izvesnom smislu nepravedni prema poljoprivrednoj proizvodnji kandidata odnosno novih članica), već i koliko čega ćemo moći da proizvodimo i uzgajamo u eventualnoj evropskoj budućnosti.

U oblasti ekologije, osim direktnih koristi smanjenja zagađenja, Srbija treba da se trudi da razvija tehnologije, privrednu aktivnost i zaposlenost u sferi saniranja posledica, prevencije i aktivnog smanjivanja zagađenja, pre nego li da se samo izlaže deviznim izdacima za pribavljanje filtera, čime bi se u odsustvu nacionalne inicijative Evropska komisija zadovoljila. U suprotnom, zelena komponenta razvoja može se naprosto ispostaviti prohibitivno visokom i podložnom uticajima i domaćih i inostranih lobija firmi koje zagađuju, a već su prisutne na teritoriji R. Srbije ili planiraju skori ulazak. Sa druge strane, ukoliko forsiramo drumsku mrežu puteva nauštrb železnice i upotrebu fosilnih goriva umesto obnovljivih izvora energije, to može donekle regionalno ugroziti ambicije vezane za organsku poljoprivredu ili banjski turizam, primerice.

Na posletku, u skladu sa Marksovom opaskom o društvenoj bazi i društvenoj nadgradnji, naporedno bavljenje čitavom silom reformi i prilagođavanja koje nameće proces pregovora manje-više odjednom, po prirodi stvari rasipa pažnju i ograničene resurse malih nedovoljno razvijenih privreda te donekle usporava privredni rast, pa je vlastitom strategijom rasta i razvoja neophodno utvrditi nacionalne prioritete i u procesu pregovora insistirati na nametanju onih tema, reformi i politika i to redosledom i dinamikom koji reflektuju temeljne prioritete za ekonomski napredak Srbije.

## 4. Zaključak

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.

Sam proces pregovora o pristupanju EU ne može poslužiti kao strategija privrednog rasta jer proces integracije u EU po sebi ne može i neće doneti dinamičan privredni rast, ukoliko ne bude nadograđen dobro promišljenom strategijom privrednog rasta nacionalne privrede. Kada je reč o održivom, pametnom rastu i razvoju na način kako se on definiše i pokušava sprovesti u EU, Srbija mora dobro da proceni složeni međuodnos između rasta i razvoja i odmeri koliko resursa i kada može izdvojiti na dobrodošle i potrebne, ali ipak sekundarne dimenzije napretka, površ imperativa ekonomskog i demografskog oporavka zemlje. U tom pravcu, ovim je radom istaknut jedan broj tesnaca i ograničenja privrednom rastu, koje evrointegracije mogu sobom doneti, a što treba shvatiti kao poziv na sektorska i međusektorska preispitivanja i konsolidaciju pregovaračkih pozicija Srbije a na osnovu ekspertskih mišljenja i blagovremene koordinacije resornih ministarstava i civilnog društva posredstvom Pregovaračkog tima i NKEU. Na kraju, pošto je očito i sama EU u izvesnoj krizi i zaokupljena prevashodno svojim unutrašnjim protivrečnostima i predstojećim izlaskom UK, pa ne znamo u šta će evoluirati i kada će joj Srbija zaista postati prioritet u politici proširenja, veoma je važno da Srbija formuliše smislenu i 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. Istovremeno, u slučaju normalne dinamike ili ubrzanja pregovora sa EU, navedena strategija rasta i razvoja (koja funkcionalno zaokružuje odabrane

<sup>12</sup> Opširnije pročitati u Živadinović (2016)

nacionalne prioritete) treba da posluži pregovaračima da u procesu pregovora insistiraju na nametanju onih tema, reformi i politika -i to redosledom i dinamikom- koji reflektuju temeljne prioritete za ekonomski napredak R. Srbije.

### **Literatura:**

Filipović, S. (2017), "Država - podsticaj ili prepreka razvoju preduzetništva", Istraživački forum EPuS i USAID, Beograd.

Lavrač, V.-Majcen, B. (2006), "Economic Issues of Slovenia's Accession to the EU", Working Paper No. 31, Institute for Economic Research, Ljubljana, septembar.

Malović, M.- Ljumović, I. (2017), "Međuzavisnost strategije i politike privrednog rasta R. Srbije sa procesom pregovora o priključenju EU", *mimeo, passim*.

Popović, N. (2008), "Otvoreno o ekonomiji Kosova i Metohije", ABS fond, Beograd.

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

Udovički, K.-Šormaz, N.-Suzić, M.-Medić, P. (2019), "Živeti u evropskoj Srbiji", CEVES & FOD, Beograd, jul.

Živadinović, B. (2016), "Kako do uspeha u pregovorima sa EU u sektoru poljoprivrede - direktnih plaćanja", Istraživački forum EPuS i GIZ, Beograd.



Овај пројекат финансира  
Европска унија



**#EY  
ЗА ТЕБЕ**

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 je u okviru projekta „Pripremi se za učešće“, koji zajednički sprovode CEP, NALED i CSP/EWB.

