

▶ EKONOMSKA I MONETARNA POLITIKA

Koordinator:

**CENTAR ZA VISOKE EKONOMSKE STUDIJE
(CEVES)**

Marijana Radovanović



OPIS POGLAVLJA

Pored bliske koordinacije makroekonomskih politika i javnih finansija sa zemljama članicama EU koja se očekuje od zemlje kandidata, najpre u okviru Ublaženog evropskog semestra, postoji i obaveza da, nakon ostvarivanja punopravnog članstva u ovoj regionalnoj integraciji, zemlja podnese zahtev i konačno ostvari članstvo i u monetarnoj uniji (Evrozoni) koja postoji unutar EU. Stoga, zatvaranje Poglavlja 17 predviđa dogledno okončanje članstva sa derogacijom i, najzad, koordinirano prihvatanje evra kao zvanične valute, utapanje narodne banke kandidata u Evropski sistem centralnih banaka (ESCB), na čelu sa Evropskom centralnom bankom (ECB), i prihvatanje jedinstvene monetarne politiku koju ECB trasira. Da bi zemlja mogla postati članica monetarne unije, pored članstva u EU, potrebno je da zemlja sama odabere političko-ekonomski optimalan momenat za otpočinjanje kvalifikacija za EMU. To implicira zvanično otpočinjanje procesa ispunjavanja, takozvanih, Mاستriških kriterijuma (poznati i kao „kriterijumi konvergencije“). Kriterijumi konvergencije sastoje se od pet indikatora – dva monetarna, dva fiskalna i jednog deviznog koji se moraju, tokom minimum dve godine, simultano ispunjavati: 1) inflacija zemlje kandidata za EMU može biti za najviše 1,5% iznad proseka inflacije u tri zemlje članice EU u kojima je ona najniža; 2) kamatna stopa na dugoročne državne hartije može biti za najviše 2% iznad proseka kamatnih stopa državnih hartija tri zemlje u kojima su dugoročne interesne stope najniže; 3) godišnji budžetski deficit ne sme iznositi više od 3% BDP zemlje kandidata; 4) javni dug ne sme premašiti 60% BDP zemlje kandidata i 5) domaća valuta mora provesti minimum dve godine u fiksiranom paritetu prema evru unutar ERM2 sistema (sistem fiksiranja kurseva valuta kandidata za ulazak u EMU prema samom evru) bez devalvacija, revalvacija ili previše masivnih deviznih intervencija.

Međutim, kako bi uopšte došla u priliku da se kandiduje za članstvo u Evrozoni, zemlja kandidat mora da unapredi kredibilitet i prilagodi svoje makroekonomske politike (kako monetarne, tako i fiskalne) praksama i standardima u E(M)U, kao i da uskladi vlastito zakonodavstvo i procedure, odomaćene u centralnom bankarstvu, sa odgovarajućom legislativom E(M)U. Pravne tekovine EU u oblasti ekonomske politike i monetarne unije sadrže pravila kojima se naglašava institucionalna, personalna i faktička nezavisnost centralnih banaka zemalja članica i zemalja kandidata za EMU. Zatim, zabranjuje se direktno finansiranje fiskusa od strane narodne banke, kao i privilegovan pristup javnog sektora finansijskim institucijama. Nacionalne centralne banke moraju postupno da se povinuju statutu Evropskog sistema centralnih banaka i operativno samoj ECB. Pitanje deviznog kursa dinar-evro je, na primer, pitanje od multilateralnog interesa i pre priključenja Srbije EU. Od država članica se očekuje da koordinišu svoje makroekonomske politike sa E(M)U i održavaju stabilnost javnih finansija i usklađenost politika (naročito fiskalnih), kao i da poštuju postupak neodložnog snižavanja eventualno prekomernog deficita.

Kao preduslov za zatvaranje Poglavlja 17 pojavljuju se tri merila:

1. nezavisnost centralne banke;
2. ispunjavanje nacionalnih budžetskih okvira utvrđenih Direktivom Saveta 2011/85/EU, što pak pokriva fiskalno planiranje zasnovano na realističnim makroekonomskim i budžetskim predviđanjima, uključujući i vanbilansne obaveze koje mogu u budućnosti da opterete budžet, praćenje Programa ekonomskih reformi iz „makro“ ugla, detaljna pravila budžetiranja (na primer, pitanja *ex ante* i *ex post* evaluacije trošenja, ali i svrsishodnosti trošenja), transparentnost državnih finansija, uvođenje numeričkih fiskalnih pravila, kontrola rada javnih preduzeća i drugih javnih tela i fondova - kao ekonomskih entiteta, tj. iz ugla srednjoročne održivosti javnih finansija;
3. kvalifikacije za uspostavljanje potpuno funkcionalne tržišne privrede.

STATUS POGLAVLJA

Pregovori Srbije sa Evropskom unijom, u okviru Poglavlja 17, počeli su septembra 2013. godine od strane predstavnika Državnog pregovaračkog tima, koji za ovu problematiku u širem sastavu okupio predstavnike 12 institucija, podeljenih u dve podgrupe: jednu za monetarnu politiku koju, kao i celo poglavlje, predvodi NBS i, drugu, za ekonomsku politiku koju predvodi Ministarstvo finansija. Eksplanatorni analitički pregled za Poglavlje 17 održan je decembra 2014. godine, a bilateralni analitički pregled usledio je marta 2015. godine. Zvanični izveštaj EU, nakon obavljenog bilateralnog analitičkog pregleda, objavljen je u februaru 2016. godine da bi, nakon dve godine internih usaglašavanja i konsultacija sa Nacionalnim konventom o EU kao predstavnikom civilnog društva, Srbija izašla sa zvaničnom pregovaračkom pozicijom pred EU u martu 2018. godine. Napokon, decembra 2018. godine, Poglavlje 17 u pregovorima sa EU je zvanično otvoreno uz tri analitička uzora, po kojima valja postupiti da bi se ovo poglavlje moglo uslovno zatvoriti.

PRESEK STANJA I GLAVNE OCENE

1. Nezavisnost centralne banke

Kada je reč o monetarnoj politici, pravni okvir za Narodnu banku Srbije (NBS) je adekvatno razvijen. Prema zakonu, cenovna stabilnost je glavni cilj NBS, što je u skladu sa glavnim ciljem Evropskog sistema centralnih banaka (ESBC). Pored toga, javni sektor nema privilegovan pristup finansijskim institucijama (EK, 2021).

Međutim, **mora se postaviti pitanje faktičke nezavisnosti NBS-a** budući da najviši državni zvaničnici, poput predsednika Republike, svojim izjavama kompromituju nezavisnost NBS-a. Na primer, u 2021. godini ponovila se praksa kada je predsednik, pre same guvernerke, najavljivao da će Srbija kupovati zlato u cilju povećanja deviznih rezervi. Nadalje, od septembra 2020. godine, NBS je u više navrata na sekundarnom tržištu otkupila korporativne obveznice od čak pet državnih preduzeća¹ u iznosu od 27,5 milijardi dinara i to neposredno nakon njihovog izdavanja. To može predstavljati problem sa stanovišta transparentnosti i potencijalnog kršenja pravila o državnoj pomoći (EK, 2021). Takođe, može se postaviti i pitanje zakonskog osnova ovakvih operacija.

2. Ekonomska politika i ispunjavanje nacionalnih budžetskih okvira utvrđenih Direktivom Saveta 2011/85/EU

Makroekonomski rezultati Srbije u 2021. godini su bili obeleženi snažnim ekonomskim rastom nošenim rastom izvoza i priliva stranih direktnih investicija (SDI), kao i relativno relaksiranom fiskalnom politikom. Rast od 7,4% u odnosu na 2020. godinu (6,5% kumulativno u odnosu na 2019. godinu) je omogućio marginalno smanjenje javnog duga u odnosu na BDP, iako je fiskalni deficit ostao iznad Mastroiške granice od 3% (na 4%), kao i dalju akumulaciju značajnih deviznih rezervi u kontekstu *de facto* fiksnog deviznog kursa. Međutim, na početku 2022. godine, pojavili su se izuzetno veliki rizici povezani sa ratom u Ukrajini i intenziviranjem energetske krize, koje dugogodišnje strukturne i institucionalne slabosti Srbije značajno pogoršavaju.

¹ Telekom Srbija, Jugoport SDPR, Borbeni složeni sistemi (BSS), Energoprojekt i PMC inženjering.

Privredni rast Srbije je viši od proseka EU, Evrozone, ali i većine zemalja Centralne i Istočne Evrope (CIE), zahvaljujući postojanom rastu SDI i izvoza roba i usluga, koji su u 2021. godini nadoknadili propušteni rast u 2020. godini, vrativši se na putanju (nominalnog) rasta ostvarenog do 2020. godine, kao i javnoj potrošnji (Kvartalni monitor, 2022). Priliv SDI dostigao je 3,6 milijardi evra, jedan od najviših nivoa u CIE, a rast izvoza je u potpunosti nadoknadio propušteni rast iz 2020. godine, tako da je u proseku u 2020. i 2021. godini ostao na višegodišnjem trendu od oko 10% godišnje.² Iako prepolovljen u odnosu na prethodnu godinu, fiskalni deficit je u 2021. godini ostao značajan (-4% BDP-a), te je dodatno pospešio privredni rast (Ministarstvo finansija, 2022).

Dok je snažan realni privredni rast nesumnjiv, **ne može se pouzdano reći koliki je bio doprinos pojedinačnih sektora, s obzirom na određene nedoslednosti u zvaničnoj statistici.** Pokretači rasta (kao i spoljnotrgovinski podaci) upućuju na naročito visok rast industrijske proizvodnje, dok je prosečno povećanje izvoza usluga (6%) još uvek bitno niže od visokih godišnjih stopa rasta ostvarenih u 2018. i 2019. godini (15%). S druge strane, zvanična statistika sugeriše da se gotovo celokupan rast BDP-a duguje porastu uslužnog sektoru (sa rastom trgovine, saobraćaja i turizma od 15%), uz porast industrije na nivou proseka privrede (6%) i sa padom poljoprivredne proizvodnje od 5% usled suše (Kvartalni monitor, 2022). Fizički indikatori obima rasta usluga naročito dovode u pitanje neke od pomenutih cifara. Zanimljivo je i da je prosečno povećanje izvoza usluga (6%) još uvek bitno niže od visokih godišnjih stopa rasta ostvarenih u 2018. i 2019. godini (15%), a da je vrednost izvoza profesionalnih usluga i ITC sektora, posle stagnacije u 2020. godini, opet porasla 25%, u skladu sa predkriznim godišnjim stopama rasta (Isto, 2022).

Privredni rast odražava se i na tržište rada u Srbiji. Broj registrovanih zaposlenih je uvećan za 100 hiljada u odnosu na predpandemijsku 2019. godinu. Pored toga, najveće povećanje zaposlenosti zabeleženo je u prerađivačkoj industriji (1/3 od ukupnog povećanja). Pozitivna kretanja na tržištu rada su, u velikoj meri, nastavljena su i tokom prva dva meseca 2022. godine (RZS, 2022).

Snažan rast, ali i nominalna aprecijacija dinara u odnosu na evro su omogućili da nivo javnog duga, iako povećan, bude nešto smanjen u odnosu na BDP (57,1%), te zadržan ispod granice Mastroškog kriterijuma od 60% BDP-a. Fiskalni deficit ostao je relativno visok (4% BDP-a), naročito kada se uzme u obzir da su javni prihodi rasli brže od BDP-a, dok je porast javne potrošnje od oko 10% ostao ispod nominalnog rasta BDP-a. U krupnim okvirima, povoljno je što su najviše porasle investicije, pre svega ulaganja u transportnu infrastrukturu i zdravstvo (sa 5,3% BDP-a na 7,4%), dok su plate i penzije ostale u prihvatljivim okvirima (Ministarstvo finansija, 2022). Međutim, nastavilo se sa praksom *ad hoc* usmeravanja/povećavanja ovih sredstava. Ponovljene su i mere vanredne pomoći privredi i građanima u iznosu od oko 2,3 milijarde evra, što je ekvivalentno 3/4 vrednosti ukupnog fiskalnog deficita. Ova pomoć se početkom godine mogla smatrati opravdanom, iako neselektivnom, antikriznom pomoći privredi (minimalne zarade za zaposlene u malim i srednjim preduzećima, bespovratna pomoć autobuskim prevoznicima i gradskim hotelima), ali je na kraju godine prerasla u neselektivne jednokratne isplate građanima (svim punoletnim građanima, pa mladima do 30 godina, penzionerima) koje se moraju staviti u kontekst izbora koji su se održali 3. aprila 2022. godine.

² Primera radi, jedine dve zemlje u okruženju koje su u 2021. godini imale veći rast od Srbije su Hrvatska i Crna Gora (10,4% i 12,4%, respektivno), ali treba podsetiti da su one u prethodnoj godini pretrpele duboke padove BDP-a (8,1% i 15,3%, respektivno) za razliku od Srbije koja je imala jedan od najnižih padova (0,9%).

Dok je porast javne investicione potrošnje u principu poželjna stvar, dalje izostajanje njihove bilo kakve prioritizacije, posle više godina rasta i s obzirom na njihov dostignuti nivo, nije više samo pitanje efikasnosti, već otvaranja dugoročnih fiskalnih rizika. Po pravilu, svaki investicioni projekat u budućnosti povlači i srazmerne troškove održavanja koji mogu postati ozbiljno fiskalno opterećenje ukoliko projekat ne opravda svoje troškove povećanjem produktivnosti privrede. Izrazit primer ovog problema je izgradnja Nacionalnog stadiona, za čiju je ekonomsku opravdanost teško naći argumente, a već i sam trošak izgradnje postaje ozbiljan fiskalni teret. Početna cena od 250 miliona evra, koja je inicijalno dogovorena, trenutno se procenjuje na čak 400 miliona evra.³ Slično je i sa nastavljanjem izgradnje autoputeva i magistralnih puteva bez njihovog odgovarajućeg dimenzioniranja, kao i odgovarajućeg planiranja mreža regionalnih i lokalnih puteva.

U poslednjem kvartalu 2021. godine, globalni skok cena energije se poklopio sa akumuliranim posledicama višegodišnjeg neodgovornog upravljanja javnim preduzećima (ovog puta, specifično u energetsom sektoru). To je, i bez rata u Ukrajini koji se potom nadovezao, radikalno promenilo izazove sa kojima se Srbija suočava i okvire u kojima njena makroekonomska politika treba da se kreće. Već od kraja letnjih meseci kvalitet (i količina) uglja koji se eksploatiše za proizvodnju električne energije je počeo da opada, tako da je kapacitet termoelektrskog sistema bio značajno umanjen, a povećavani su uvoz električne energije, kao i oslonac na gas i vodne akumulacije u njenoj proizvodnji. Tek je havarija u Termoelektrani Nikola Tesla, izazvana loženjem nekvalitetnog uglja, otkrila nagomilane probleme u sistemu. Istog trenutka je prevaziđen i budžet za 2022. godinu, koji je usvojen samo nekoliko nedelja ranije, a koji je predviđao dalje blago zatezanje fiskalnog okvira. Tokom više dana, a verovatno i nedelja posle havarije, uvoz električne energije je dostizao tri miliona evra dnevno (Fiskalni savet, 2022).

Operativni problemi u energetsom sektoru i njihov fiskalni teret se značajno povećavaju zbog činjenice da **su cene gasa i električne energije administrativno ograničene na nivoima daleko nižim od onih na evropskom tržištu.** Tržišne cene, pak, diktiraju cenu uvoza oko 2/5 zimske potrošnje gasa i celokupnog uvoza električne energije, koji je u zimskim uslovima povećan na oko 7-10% potrošnje. I domaća proizvodnja električne energije je dodatno poskupela zbog potrebe da se dodaje mazut na ugalj i da se povećava oslonac na generisanje energije u gasnim elektranama. Troškovi uvoza energenata u januaru i februaru porasli su na 1.065 miliona evra sa 306 miliona evra u istom periodu prethodne godine (Fiskalni savet, 2022). Vanredni uvoz električne energije se od tada smanjuje, ali oslonac na (rezervne) gasne elektrane opada mnogo sporije. Procena implicitnog fiskalnog rizika, koji se svakog dana ovakve politike akumulira, prevazilazi okvire ove analize (zbog ograničene raspoloživosti podatka), ali nema sumnje da se Srbija nalazi u vrlo sličnoj situaciji onoj koja je dovela do fiskalne krize iz 2013-2014. godine. Tada je aktiviranje državnih garancija na kredite Srbijagasu „preko noći“ dovelo do ubrzanog rasta fiskalnog deficita i okidanja spirale povećanja javnog duga i troškova njegovog finansiranja. Iako je fiskalni okvir, već u prva dva meseca godine, počeo vidno da slabi (sa fiskalnim deficitom od oko 430 miliona evra u periodu u kome je uobičajen suficit), vlasti se nisu uhvatile u koštac sa ovim problemima do datuma pisanja ove analize.

³ Primera radi, i Štark arena (Arena Beograd) na godišnjem nivou pravi gubitak od oko 500.000 evra. Pored toga, međunarodno iskustvo poput, na primer, Vembli arene (*Wembley Arena*) u Londonu sugeriše da ovakvi stadioni nikad nisu finansijski isplativi.

Rat u Ukrajini je značajno povećao rizike po ekonomske tokove u celoj Evropi, a naročito one vezane za funkcionisanje globalnih tržišta, pre svega energije i hrane. U slučaju Srbije on donosi i dublje probleme, pre svega potrebu za suočavanjem sa pitanjem njenog geostrateškog opredeljenja. Gledano iz ekonomskog ugla, vera u evropsku perspektivu Srbije je ključni faktor dotoka stranih investicija u nju, ne samo od strane investitora iz EU, već i velikog dela ostalih investitora. Pri tome je dotok SDI iz EU i drugih zapadnih zemalja u 2021. godini iznosio više od 2/3 ukupnih investicija. U tom kontekstu je značajna i pozitivna vest o izuzimanju Srbije iz petog paketa sankcija EU, po kojima je mogao biti onemogućen dotok nafte kroz naftovod JANAF do rafinerije Pančevo koja je u većinskom vlasništvu ruske kompanije (Danas, 2022). Svaki drugi oblik snabdevanja Srbije naftnim derivatima ne samo da bi izazvao snažne poremećaje na tom strateškom tržištu, već i bi dao snažan podsticaj jačanju kriminalnih struktura koje su 90-ih godina nastale pod sankcijama u Srbiji, a koje do danas nisu sasvim otklonjene.

Što se tiče robnih tržišta, fluktuacije i visoke cene energenata su administrativno ograničene fiksiranjem cena gasa i električne energije za domaćinstva i njihovom maksimiranju za privredu. U slučaju naftnih derivata, čini se da je Vlada RS na vreme odustala od zamrzavanja njihovih cena, mada uredba, koja je sad na snazi i čiji je cilj „poravnavanje“ u fluktuaciji maloprodajnih cena, i dalje nosi određene rizike. Kad je reč o cenama hrane, tu je Vlada RS, u predizbornom kontekstu, sebi stvorila nepotrebne rizike s obzirom da je Srbija proizvođač hrane koji bi u ovim uslovima mogao da poveća proizvodnju i deo te zarade preraspodeli domaćinstvima koja bi bila najugroženija njenom povećanom cenom na domaćem tržištu ili makar subvencionise cenu osnovnih namirnica. Umesto toga, Srbija je još krajem novembra 2021. godine, uvela privremene zabrane rasta cena osnovnih životnih namirnica (šećer kristal, brašno tip T-400 i tip-500, jestivo suncokretovo ulje, svinjski but i dugotrajno mleko sa 2,8% mlečne masti). Iako je mera inicijalno primenjena na period od 60 dana, Vlada je krajem januara 2022. godine produžila meru za još 90 dana (N1, 2022).

I politika održavanja *de facto* fiksnog deviznog kursa, koju NBS sprovodi već više godina (od septembra 2019. godine fluktuacije mesečnih proseka kreću se u promilima), postaje u ovim uslovima dvostruko rizična. S jedne strane, pošto se ubrzava divergencija između kretanja domaćih i međunarodnih cena, to vrlo brzo i lako može dovesti do neodrživog nivoa realne aprecijacije. S druge strane, svakog dana u kome kurs ostaje fiksiran u uslovima koji se na opisani način pogoršavaju, povećavaju se rizici povezani sa sve neizbežnijim izlaskom iz tako fiksnog nivoa. Inflacija u 2021. godini u Srbiji je porasla na 7,9% naspram 5% u Evrozoni. Ta divergencija se značajno povećala u prvom kvartalu 2022. godine (9,1 u martu u Srbiji u odnosu na 7,5% isti mesec u Evrozoni), a utoliko je zapravo veća kad se uzme u obzir da je inflacija značajno *prigušena* kontrolom cena energije.

I pored snažnog rasta izvoza, spoljna pozicija Srbije i dalje nije dovoljno uravnotežena i njena održivost u kraćem roku zavisi od goreopisanih fiskalnih izazova, a u dužem roku od održanja trenda rasta izvoza i produktivnosti ekonomije. Naravno, i drugi pritisci na deviznom tržištu mogu u opisanom okruženju naglo krenuti u neželjenom pravcu. Pokrivenost uvoza izvozom u 2021. godini je iznosila 77%, a deficit tekućeg računa platnog bilansa je iznosio 2,34 milijarde evra, tj. 4,4% BDP-a. S druge strane, deficit tekućeg računa je bio pokriven neto prilivima SDI (3,6 milijardi evra), a izvoz već dve decenije ima postojanu tendenciju stabilnog, relativno snažnog rasta (NBS, 2022).

Prema međunarodnim uzansima, Srbija uživa visok nivo deviznih rezervi, ali srpsko finansijsko tržište je vrlo plitko, a struktura mu je takva da ne omogućava fino osluškivanje pritisa pod koje dolazi. Devizne rezerve su u toku 2021. godine počele da se smanjuju već u četvrtom kvartalu godine, ali su tokom cele godine povećane za 2,6 milijarde evra (ekvivalentno mesec dana uvoza robe i usluga). Potom se, tokom januara i februara 2022. godine, smanjenje ubrzalo na oko 900 miliona evra (NBS, 2022).

3. Kvalifikacije za uspostavljanje potpuno funkcionalne tržišne privrede

U oceni strukturnih i institucionalnih pitanja, ocene iz prethodnih godina u odnosu na teme gde ne vidimo da je ostvaren napredak ponavljamo *verbatim* u italiku.

I ove godine je, kao što je Evropska komisija istakla u svom poslednjem izveštaju, Program ekonomskih reformi (ERP) za period od 2021. do 2023. godine podnet na vreme i, kao i prethodnih godina, analitička dijagnostika je dobro pripremljena. Iako izveštaj navodi da je okvir novog ERP-a u dovoljnoj meri koherentan i sveobuhvatan, slažemo se sa ocenom da odražava manjak ambicije, pre svega kada je reč o energetskom sektoru (EK, 2021). S obzirom da *Srbija nema najviša strateška dokumenta definisana Zakonom o planskom sistemu – Plan razvoja i Investicioni plan* – i da i dalje nije pristupila njihovoj izradi, dok je Nacrt novog prostornog plana povučen iz javne rasprave, **nameće se zaključak da Vlada RS poštuje nacionalni strateško-planski okvir, pre svega, tamo gde postoji obaveza prema Evropskoj uniji**, ali tako da je ona u dobroj meri samo formalno ispunjena. *Izrada nacionalnog Plana razvoja nije ni započeta, a petogodišnji Investicioni plan (Zakonom je definisan sedmogodišnji), koji je prezentovan javnosti od strane najviših zvaničnika u decembru 2019. godine i referisan u Ekspozeu premijerke u oktobru 2020. godine, nije objavljen i nije dostupan javnosti, niti ima ikakvih naznaka da je bilo koji deo zainteresovanih strana bio uključen u njegovu proizvodnju.* Kada je reč o prostornom planu, koji bi trebalo da proizilazi iz ovih dokumenata, **Nacrt prostornog plana je, pak, stavljen na javni uvid u roku koji bio neprihvatljivo kratak** i nije organizovana nijedna zvanična javna prezentacija ili drugi oblici razgovora između stručne javnosti, građana, organizacija za zaštitu životne sredine i ministarstva (Mašina, 2021). Snažna negativna reakcija javnosti je dovela do njegovog povlačenja iz javne rasprave i njegova sudbina ostaje nejasna. *Vlada obavlja konsultacije sa Nacionalnim konventom i međunarodnim partnerima u vezi sa usvajanjem jednog broja dokumenata, kao što je Program ekonomskih reformi, ali smatramo da to nije dovoljan mehanizam konsultacija u proizvodnji tako sveobuhvatnog strateškog dokumenta.*

Takođe, nedovoljni ekspertski kapaciteti zbog zabrane zapošljavanja, problema visine zarada, problema zapošljavanja po zaslugama, nedovoljnoj transparentnosti i držanja državnih službenika i funkcionera u v.d. statusima doprinosi donekle nasumičnom – „tick the box“ pristupu odabiru i sprovođenju strukturnih reformi.

Pored nesmanjene nepredvidivosti poslovnog okruženja, napredak koji je postignut u periodu od 2015. do 2018. godine, u pogledu, pre svega, regulatornog opterećenja privrede, nije se nastavio u skorije vreme. Indeksi percepcije korupcije se pogoršavaju, konkurentnost javnih nabavki opada, a stiče se utisak i da kanali paralelne, tj. neformalne, intervencije u privredi jačaju.

Zapravo, poslovno okruženje u Srbiji naročito obeshrabruje domaće preduzetništvo. Slaba vladavina prava, zajedno sa nejasnim linijama odgovornosti u javnoj upravi, stvara generalno

neizvesno okruženje sa neefikasnom upravom. Poslovanje preduzeća previše često zavisi od paralelnih linija odlučivanja u javnim politikama, što dodatno podstiče politizaciju. Među mnogim posledicama pomenutog je i to što se, u velikoj meri, obeshrabruju preduzetništvo i ulaganja malih i srednjih preduzeća, dok se javna uprava dodatno oslabljuje na duži rok. Takođe, politike kojima se jača konkurentnost, povećavaju koristi ili ublažavaju negativne posledice stranih investicija, marginalnih su razmera.

Decenijski fokus politika ka privlačenju velikih investitora, uz malo osvrtnja na ekološke ili razvojne faktore, neizbežno dovodi do povećanog opterećenja malih i srednjih preduzeća koja pretežno čine domaću privredu. Umesto da Vlada sistematski rešava administrativne barijere, ona ih zaobilazi otvaranjem crvenog tepiha (samo) pred velikim, uglavnom stranim, investitorima. To je, pogotovo sada, sve teže opravdati, budući da stopa nezaposlenosti pada na jednocifreni nivo, delom i zbog intenzivnog iseljavanja. Domaća privreda, koja već pati od dobro poznatih nedostataka malih i srednjih preduzeća, ovakvim politikama se stavlja u dodatno nepovoljan položaj, kako u situacijama kada su joj je neophodni pomoć i resursi države, tako i u naporima da obezbedi kvalifikovanu radnu snagu.

Ipak, **moгу se zapaziti određeni pomaci u politici prema malim i srednjim preduzećima** utoliko što su sredstva na raspolaganju za te svrhe nešto povećana u 2021. godini, a u budžetu za 2022. godinu je predviđeno i veće povećanje, pre svega, za program podrške razvoju dobavljača za multinacionalne kompanije u zemlji (RAS, 2022). Takođe, ulaganja sredstava Fonda za inovacionu delatnost se, takođe, povećavaju (Fond za inovacionu delatnost, 2022).

Doslednim sprovođenjem nedavno usvojene Strategije državnog vlasništva, i upravljanja privrednim subjektima koji su u vlasništvu Republike Srbije, za period od 2021. do 2027. godine, moglo bi se konačno postići da ova svojina služi ostvarivanju šireg društvenog blagostanja umesto parcijalnih interesa. Konkurentnost sveukupne privrede bila bi značajno povećana, kako neposredno, tako i poboljšanjem uslova poslovanja privatnog sektora. Nejasno je, međutim, zašto je za njeno ostvarenje ostavljen tako dugačak rok (2027. godina). Ključni elementi sa ključnim efektima stvar su, pre svega, jasno iskazane političke volje i moraju se simultano sprovesti da bi bili kredibilni i delotvorni. Stoga je od izuzetne važnosti da se pažljivo razradi akcioni plan kojim će se Strategija staviti u delo, uz ekspertske konsultacije i uvid javnosti u tok njegove pripreme, kao i javnu raspravu, kako bi se njime postigli željeni ciljevi u doglednom roku. To bi bio i prvi korak u iskazivanju političke volje da se upravljanje javnom svojinom istinski reformiše.

Održivost rasta i konkurentnost privrede

Ove godine je došlo **do ohrabrujućeg obrta u odnosu između kretanja produktivnosti rada i zarada**. Dok je nekoliko godina pre 2020. produktivnost rada opadala, u toku 2021. godine ona je porasla, tako da je bila 5% veća nego u istom periodu prethodne godine. Troškovi rada su, pak, porasli nešto manje – 4,5%, što je zajedno dovelo do blagog smanjenja jediničnih troškova rada. Anegdotski podaci sugerišu da je ovakav trend posledica ulaganja u unapređivanje postojećih proizvoda i procesa širom privrede, ali može se pretpostaviti da je uticao i nagli rast dodate vrednosti u određenim kapitalno intenzivnim sektorima, kao što su rudarstvo i nekretnine. Podaci još nisu objavljeni.

Međutim, otkup obveznica od strane NBS-a, kao i razvoj događaja u energetsom sektoru, skreću pažnju **na sve veću pretnju po održivost privrednog rasta koja se krije u neodgovornom upravljanju javnim preduzećima**. Elektroprivreda, vode, šume i telekomunikacije su strateški i fundamentalni sistemi na čijoj se efektivnosti i efikasnosti zasniva i veliki deo konkurentnosti jedne privrede. U 2021. godini, Vlada RS je propustila priliku da unapredi upravljanje javnim preduzećima, kao i da krene u istinito podizanje kapaciteta javne uprave da planira, formuliše i upravlja politikama koje se prilagođavaju potrebama različitih zainteresovanih strana. Konkretno, skupa havarija u EPS-u je odraz dugogodišnjeg, može se reći ciničnog političkog odnosa prema stručnosti u upravljanju radom javnih preduzeća. Za to će Srbija platiti visoku cenu (za procenu te cene nedostaju informacije u javnosti). Za sada nema nikakvog procesa otkrivanja i pozivanja na odgovornost. Zanemarivanje razvoja kapaciteta javne uprave znatno sužava i izbor mogućih odgovora na izazove koje otvara goreopisana krizna situacija. Korišćenje subvencija za privremenu zaštitu standarda građana, približavanje cena električne energije tržišnim uz zaštitu najugroženijih građana, pa i liberalizacija uvoza naftnih derivata da je kojim slučajem postala neophodna – sve su to mere čije je adekvatno sprovođenje neophodno za održivost privrednog rasta, ali koje zahtevaju značajno sposobnije institucije i veću profesionalnost upravljanja javnom upravom od postojećih. I dugogodišnje oglašivanje o potrebu da se gradi kapacitet za društvenu prioritizaciju trošenja javnih sredstava, značajno će otežati održavanje ovog trošenja u održivim okvirima u trenutnoj konstelaciji rizika.

AKTIVNOSTI RADNE GRUPE NKEU ZA POGLAVLJE 17

U prethodnom izveštajnom periodu radilo se na jačanjima kapaciteta Radne grupe NKEU za Poglavlje 17. Pored Centra za visoke ekonomske studije (CEVES), članove radne grupe činili su profesori sa Ekonomskog fakulteta u Beogradu, FEFA fakulteta u Beogradu, Ekonomskog fakulteta u Kragujevcu, kao i predstavnici Nacionalne alijanse za lokalni ekonomski razvoj (NALED) i Centra za evropske politike (CEP). U narednom periodu, cilj je da se u radnu grupu uključi veći broj ekonomskih organizacija, institucija, kao i istaknutih stručnjaka iz oblasti ekonomske i monetarne politike. Pored toga, planira se pozivanje i drugih relevantnih organizacija, udruženja, kao i zainteresovanih pojedinaca. Članovi radne grupe su učestvovali u konsultacijama sa predstavnicima Ministarstva finansija Republike Srbije oko Programa ekonomskih reformi (ERP), kao i na sastancima sa predstavnicima Vlade Republike Srbije i Nacionalnog konventa o EU. Kontakti u cilju informisanja se održavaju sa predstavnicima Fiskalnog saveta i NBS-a. Pored toga, predstavnici CEVES-a su prisustvovali javnom slušanju Odbora za finansije, republički budžet i kontrolu trošenja javnih sredstava na temu – Predstavljanje budžeta za 2022. godinu i Završnog računa budžeta za 2020. godinu.

EVALUACIJA DOSADAŠNJIH PREPORUKA RADNE GRUPE NKEU

Samo je u slučaju tri preporuke date u prethodnom izveštajnom periodu bilo određenog pomaka:

- **Značajno pojačati programe podrške razvoju malih i srednjih preduzeća (MSP) uključujući, kroz povećani obim sredstava, jačanje kompetencija i kadrovskih kapaciteta institucija koje im pružaju podršku, pojednostavljene procedura za pristup programima podrške i značajno pojačanu transparentnost procedure dodele sredstava.**

Povećano je izdvajanje sredstava za podršku razvoju MSP-a, pre svega, kroz program Razvojne agencije Srbije namenjen razvoju dobavljača za multinacionalne kompanije koje operišu u Srbiji. Smatramo da je ovo dobar početak, ali da je neophodno usvajanje nove Strategije razvoja MSP-a koja će predvideti ne samo postepeno višestruko povećanje ovakvih ulaganja, već i jačanje kapaciteta institucija koje treba da ih sprovedu. Strategija mora i jasno da odredi pravce kojima se programi podrške mogu produbiti i proširiti, a njihova efektivnost redovno ocenjivati.

- **Usvojiti Akcioni plan za sprovođenje Strategije upravljanja javnom svojinom** kroz proces koji će podići njegovu političku kredibilnost i obezbediti da reforma javnih preduzeća značajno podigne konkurentnost srpske privrede i doprinose opštem blagostanju građana, a smanji fiskalni rizik i podložnost korupciji i zloupotrebama.

Usvojen je Akcioni plan za sprovođenje Strategije državnog vlasništva i upravljanja privrednim subjektima koji su u vlasništvu Republike Srbije za period od 2021. do 2027. godine, u periodu od 2021. do 2023. godine.

- **Značajno povećati ulaganja u energetska efikasnost i modernizaciju energetske infrastrukture**, kao i u komunalnu infrastrukturu, na odgovarajući način podržanu tarifom za pokrivanje troškova; završiti razdvajanje Srbijagasa i trećoj strani obezbediti pristup gasnoj infrastrukturi.

- Paket energetskih zakona usvojenih u proleće 2021. godine značajno su unapredili privredni ambijent za ulaganje privatnog sektora u energetska efikasnost kao i u obnovljive izvore energije, i efekti su već vidljivi. Ove mere, pak, tako su definisane da slabo deluju na ponašanje EPS-a.
- Povećati učešće produktivnih javnih rashoda u ukupnoj javnoj potrošnji; povećati pomoć najugroženijim segmentima privrede i stanovništva, naročito u kontekstu krize izazvanom epidemijom COVID-19 i
- Produktivni javni rashodi su povećani u segmentu javnih investicija (oko 7% BDP-a) ali nisu u drugim segmentima kao što je bilo, recimo, neophodno ulaganje u razvoj i zadržavanje kadrova u zdravstvenom sektoru. Kao što je pomenuto gore, postaje i sve naglašenije pitanje efikasnosti i relevantnosti tih javnih investicija.

Ostale preporuke nisu usvojene i ostaju validne.

PREPORUKE RADNE GRUPE NKEU ZA 2022. GODINU

Sledeće preporuke su nove u odnosu na prethodni period i, u postojećim uslovima, penju se na vrh lestvice prioriteta:

- Postepeno povećavati fleksibilnost deviznog kursa u prilikama kada se za to stiču odgovarajući tržišni uslovi i preći na de facto režim ciljane inflacije, uz intervencije na deviznom tržištu čiji je cilj „ravnanje“ njegovih kratkoročnih fluktuacija.

- Razviti politiku postepenog smanjivanja jaza između cena energije na regionalnom tržištu i onih koje se propisuju za domaćinstva i industriju, uz paralelno svođenje njihovog poreskog opterećenja na prosečne evropske razmere, kao i uz eksplicitno pokrivanje ostatka jaza budžetskim sredstvima. Paralelno sprovesti mere socijalne zaštite najugroženijih građana potrošača.
- Izraditi studiju efikasnosti javnih investicija u Srbiji u poslednjih 10 godina kako bi se omogućilo dalje investiciono planiranje.
- Krenuti putem postepenog povećanja progresivnosti u poreskoj politici. Jedan primer bio bi usvajanje izmene Zakona o porezu na dohodak građana, u skladu sa preporukama Fiskalnog saveta, tako da se poveća nominalna poreska stopa sa 10% na 20%, uz povećanje neoporezivog dela sa 18.300 na 40.000 dinara. Na taj način bi se smanjilo poresko opterećenje najnižih zarada čime bi se pozitivno uticalo na poreski moral u društvu što bi, takođe, osnažilo napore za borbu protiv sive ekonomije. Drugi primer bio bi povećanje poreskog opterećenja poreskih lica koja se paušalno oporezuju, a bave se profesionalnim delatnostima (na primer, advokati, lekari...).
- U svetlu povećanih cena hrane, ali i đubriva, umesto zamrzavanja cena i zabrane izvoza, potrebno je stimulisati poljoprivrednu proizvodnju putem, na primer, olakšanog pristupa finansiranju za poljoprivrednike ili subvencionisanja cene đubriva da setva ne bi trpela.

Sledeće preporuke iz prethodnog izveštajnog perioda nisu sprovedene i ostaju važće:

- Neophodna nam je krovna strategija rasta i razvoja kojoj će se saobražavati sadašnji i budući ERP dokumenti i drugi akcioni planovi hijerarhijski i logički nižeg reda;
- Neophodna je izgradnja kapaciteta u pogledu formulisanja, koordinacije, izvršenja i utvrđivanja troškova strukturnih reformi u resornim ministarstvima (transparentniji kvantitativni pokazatelji superiornosti strukturnih reformi tokom prioritizacije, a potom i unapređenje kvantitativnih pokazatelja izvršenja usvojene strukturne reforme u pogledu planiranih krajnjih ishoda reformi).
- Značajno pojačati pravovremeno uključivanje zainteresovanih strana i upoznavanje javnosti sa pripremom budžeta i njegovim izvršenjem, a naročito transparentnost odlučivanja o javnim investicijama.
- Preduzeti korake za unapređenje reforme javne uprave, naročito jačanje odgovornosti decentralizovanih organa i organizacija, napredovanja prema zaslugama i unapređenje reforme sistema plata u javnom sektoru.
- Učiniti rad Saveta za ekonomski razvoj (Savet) transparentnim i dostupnim javnosti (uz objavljivanje zapisnika sa sednica).⁴ U skladu sa članom 26. Zakona o ulaganjima, objaviti

⁴ Savet prati stanje u oblasti ulaganja i privrednog razvoja, javno promovise ciljeve privrednog razvoja RS, podstiče njihovu realizaciju i donosi odluku o dodeli podsticaja za ulaganja. Stavljanje zapisnika na uvid javnosti podstaklo bi uključivanje zainteresovanih strana u dijalog o razvojnim prioritetima i potrebama zemlje, kao i razvoj jasnih kriterijuma i procedura za njihovu dodelu.

na sajtu Vlade RS godišnje planove rada i izveštaje o radu Saveta. Rad i kriterijume na kojima se zasnivaju odluke Saveta uskladiti sa dokumentima ekonomske i razvojne politike.

- Pristupiti izradi Plana razvoja i Investicionog plana u skladu sa zakonom, proaktivno uključujući u postupak zainteresovane strane. U međuvremenu koristiti jedinstveni mehanizam za određivanje prioriteta i praćenje svih javnih investicija bez obzira na izvor finansiranja i primenjivati standarde EU na sve projekte, uključujući one zasnovane na međuvladinim sporazumima.
- Obezbediti praćenje efekata uključivanja korporativnih hartija od vrednosti u monetarne operacije NBS-a i njihovog otkupa na sekundarnom tržištu na razvoj domaćeg finansijskog tržišta. Nastaviti sa praksom samo u slučaju izričite potrebe za ostvarivanjem ciljeva monetarne politike ili izrazito pozitivnih rezultata po razvoj finansijskog tržišta.