



# **PREDLOG MERA JAVNIH POLITIKA U OBLASTI SPROVOĐENJA STRUKTURNIH PROMENA U SRBIJI**

*Urednici*

Ivan Stošić  
Marko Malović  
Jovan Zubović  
Ivana Domazet

Institut ekonomskih nauka, Beograd

**2015**

*Urednici:* Ivan Stošić, Marko Malović, Jovan Zubović, Ivana Domazet

*Naziv:* Predlog mera javnih politika u oblasti sprovođenja strukturnih promena u Srbiji

*Izdavač:* Institut ekonomskih nauka  
Beograd, Zmaj Jovina 12  
Tel. (011) 2622-357, 2623-055  
Faks. (011) 2181-471  
[www.ien.bg.ac.rs](http://www.ien.bg.ac.rs)  
[office@ien.bg.ac.rs](mailto:office@ien.bg.ac.rs)

*Za izdavača:* Dr Jovan Zubović, direktor

*Štampa:* Planeta print d.o.o., Beograd

*Tiraž:* 100 (štampano izdanje)

*ISBN :* 978-86-89465-18-1

© Institut ekonomskih nauka 2015. Sva prava pridržana. Bez pismene saglasnosti izdavača nije dozvoljen ni jedan oblik reprodukcije, kopiranja ili prenošenja kako celine, tako i posebnih delova ove publikacije.

## **SADRŽAJ**

<b>PREDGOVOR</b>	5
<b>OCENA DOSADAŠNJIH TRANZICIONIH PROMENA I STANJA U EKONOMIJI SRBIJE</b>	7
<b>IDENTIFIKOVANJE KLJUČNIH PROBLEMA I PREDLOG MERA JAVNE POLITIKE</b>	12
Problem: Koncept postojeće ekonomske politike u Srbiji	13
Problem: Dezindustrijalizacija i odsustvo aktivne industrijske politike	15
Problem: Neodgovarajuće funkcionisanje kreditnog tržišta u Srbiji	17
Problem: Visok kreditni rizik	18
Problem: Uticaj problematičnih kredita na finansijsku stabilnost bankarskog sektora	19
Problem: Harmonizacija pravnih okvira Srbije sa EU u domenu supervizije banaka	20
Problem: Uticaj reformskog budžeta na fiskalnu politiku u srednjem roku	21
Problem: Kapaciteti javnog sektora za primenu javno-privatnog partnerstva	22
Problem: Restrukturiranje preduzeća u Srbiji	23
Problem: Prezaduženost domaćih privrednih društava	24
Problem: Primena finansijskog menadžmenta u malim i srednjim preduzećima u Srbiji	25
Problem: Strukturna nezaposlenost u Srbiji	26
Problem: Neadekvatna evaluacija efekata aktivnih mera zapošljavanja u Srbiji	27
Problem: Uticaj obrazovanja na nezaposlenost i rast preduzetništva kod marginalizovanih grupa	28
Problem: Neusklađenost sistema obrazovanja i tržišta rada	29
Problem: Nedovoljna izvozna konkurentnosti privrede Republike Srbije	30
Problem: Prepreke razvoju nacionalnog brenda Srbije	32
Problem: Značaj unapređenja ekonomske diplomatije Republike Srbije	33
Problem: Harmonizacija regulative o zaštiti životne sredine Srbije sa EU	34
Problem: Neefikasnost “papirne” administracije i potreba za razvojem e-Uprave u Srbiji	35



## **PREDGOVOR**

Uprkos napretku ostvarenom posle 2000. godine, postojeći ekonomski ambijent, privredna struktura i način funkcionisanja privrednih subjekata još uvek nije na zadovoljavajućem nivou, a Srbija zaostaje u brojnim aspektima poslovanja za mnogim zemljama u tranziciji. Da bi se zadovoljili uslovi za pridruživanje EU, ali i obezbedio neophodan intenzivniji, dugoročno održivi privredni razvoj i unapređenje konkurentnosti poslovanja, neophodno je sprovođenje brojnih, složenih i uzajamno povezanih strukturnih promena u ekonomskoj sferi. Reč je o kompleksnoj problematici, koja je u uslovima negativnih efekta globalne ekonomske krize postala još složenija i zahteva dodatne napore u pogledu analize sadašnjeg stanja, projekcije budućih kretanja i traženja odgovora na novo nametnute izazove.

Imajući navedeno u vidu Institut ekonomskih nauka Beograd je koncipirao projekat „Izazovi i perspektive strukturnih promena u Srbiji: strateški pravci ekonomskog usklađivanja sa zahtevima EU“ (šifra OI 179015) koji je za finansiranje u periodu 2011-2015. godina prihvatilo Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

Projekat „Izazovi i perspektive strukturnih promena u Srbiji: strateški pravci ekonomskog usklađivanja sa zahtevima EU“ je strukturiran iz pet međusobno povezanih celina. Prvi deo se bavio analizom dosadašnjih tranzicionih promena i ocenom postojećeg stanja u ekonomiji Srbije, a naročita pažnja posvećena je uticaju svetske finansijske krize na privredu Srbije. Drugi deo usmeren je na makroekonomski okvir strukturnog prilagođavanja, a posebno na identifikaciju i analizu neophodnih reformi realnog i finansijskog sektora privrede Srbije. Pri tome, komparativna analiza sa drugim zemljama, koje su uspešno kompletirale proces integracije u EU, bila je od pomoći u iznalaženju načina kako da Srbija bude efikasnija u sprovođenju reformi. Treći deo se bavio istraživanjem postojećih izazova i perspektiva restrukturiranja privrednih subjekata, pre svega transformacije preduzeća. Četvrti deo je posvećen ekonomiji rada, a fokus istraživanja usmeren je na pitanja zaposlenosti i zapošljavanja. Peti deo se bavio unapređenjem konkurentnosti domaće privrede, u okviru čega je analizirano i pitanje nacionalnog brenda Srbije.

Osnovni predmet istraživanja ovoga projekta, čiji je rukovodilac dr Ivan Stošić, jeste identifikovanje ključnih problema ekonomije Srbije (na makro i mikro nivou), te definisanje pravaca i načina sprovođenja neophodnog strukturnog prilagođavanja u cilju unapređenja ukupne efikasnosti i efektivnosti poslovanja.

Istraživanja u sklopu ovog projekta su imala za cilj da unaprede naučna saznanja u oblasti strukturnih promena, te da budu od šireg društvenog, kako naučnog, tako i praktičnog značaja za veći broj korisnika. Polazeći od toga istraživači angažovani na projektu OI 179015 (Božo Drašković, Dragan Filimonović, Bojana Radovanović, Mladenka Balaban, Vesna Aleksić, Vlastimir Leković, Srđan Marinković, Vlastimir Vuković, Mališa Đukić, Aleksandar Zdravković, Aida Hanić, Zvonko Brnjas, Aleksandra Bradić-Martinović, Ivan Stošić, Dejan Erić, Isidora Beraha, Mirjana Golušin, Grozdana Belopavlović, Olivera Pantić, Slavica Stevanović, Kosovka Ognjenović, Jovan Zubović, Mirjana Radović-Marković, Andrea

Andrejević Panić, Đuro Đurić, Saša Obradović, Slavica Penev, Ivana Domazet, Elena Jovičić, Mihajlo Đukić, Olja Munitlak Ivanović, Vladimir Simović, Saša Milivojević) su odlučili da pripreme „*Predlog mera javne politike o strukturnim promenama u Srbiji - Policy paper*“, koji donosiocima mera ekonomske politike može biti od pomoći u donošenju odluka u oblasti strukturnog prilagođavanja i pridruživanja EU.

Nadamo se da će ova publikacija biti od koristi naučnoj i stručnoj javnosti u Srbiji i da će odgovoriti na pitanja od značaja za poboljšanje postojećeg stanja ekonomije Srbije.

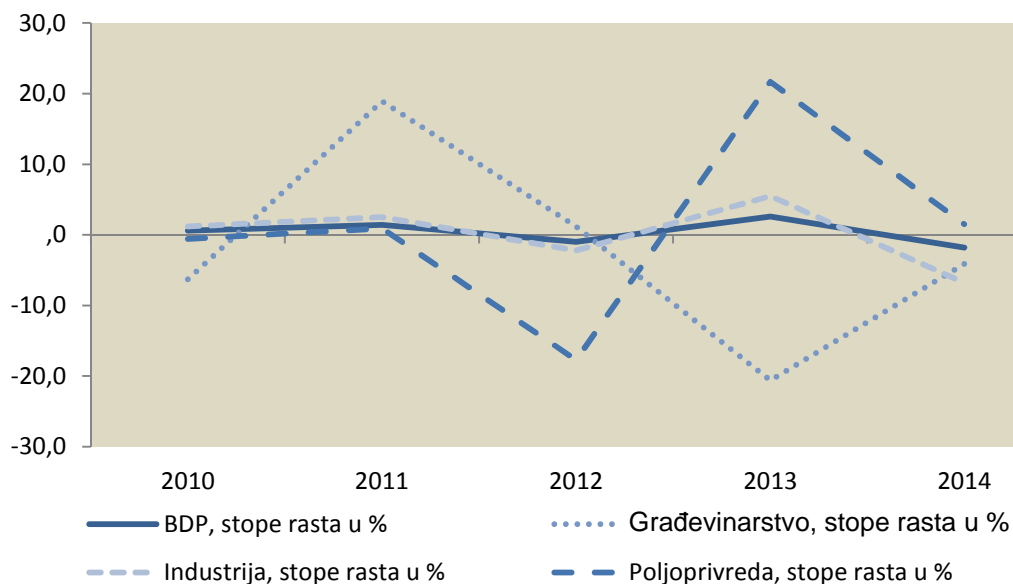
*Urednici*

## **OCENA DOSADAŠNJIH TRANZICIONIH PROMENA I STANJA U EKONOMIJI SRBIJE**

Tokom poslednjih godina u Srbiji se sprovode brojne tranzicione promene i značajni napori i energija se ulažu u transformaciju privrede i preduzeća. Nažalost, do sada ostvareni rezultati su još uvek daleko od željenih i očekivanih. Naime, uprkos određenih rezultata, privredna kretanja u Republici Srbiji karakterišu brojni nepovoljni trendovi:

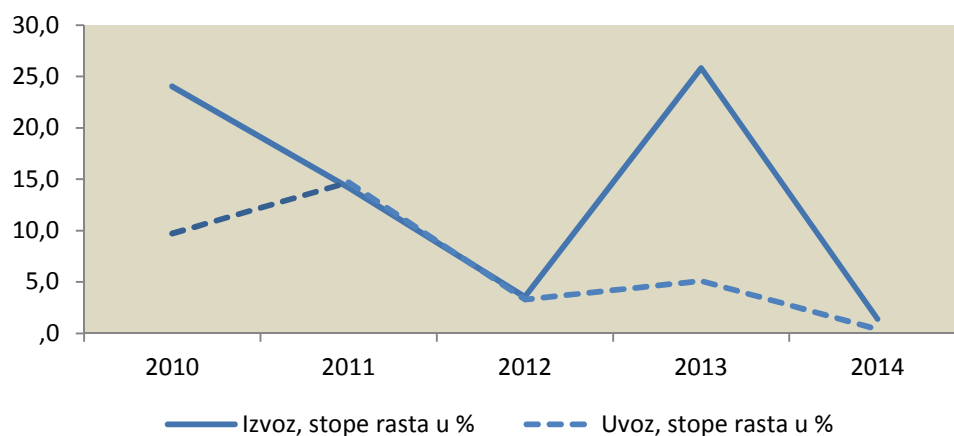
- U periodu 2010-2014. godina privreda Republike Srbije beleži niske ili pak u pojedinim godinama i negativne stope rasta. Ipak, u ovom razdoblju, a naročito u poslednje dve godine registrovan je nizak nivo inflacije i obezbeđena je relativna stabilnost kursa dinara;
- Ključne privredne delatnosti, a naročito industrija i građevinarstvo, beleže se nezadovoljavajuće rezultate;
- Tokom perioda 2010-2014. godina ostvaren je relativno visok rast izvoza, dok je porast uvoza značajno usporen. Nažalost, struktura izvoza (i pored određenih poboljšanja) nije povoljna i u njoj dominiraju proizvodi niže faze prerade;
- Prisutni su brojni strukturni debalansi, koji se iskazuju kroz visok (istina u 2014. godini smanjen) platni i budžetski deficit, te kroz visok nivo javnog duga;
- Prema ocenama EBRD Srbija nije ostvarila napredak u oblasti privatizacije, restrukturiranja i korporativnog upravljanja u periodu 2010-2014. godina. Istovremeno rang Srbije u svetu prema ocenama Svetske banke i Svetskog ekonomskog foruma (WEF) nije bitnije poboljšan u ovom periodu, što govori o sporosti u sprovođenju strukturnih reformi i još uvek nedovoljno povoljnom privrednom ambijentu;
- Na tržištu rada nisu ostvarena bitnija poboljšanja, visoka nezaposlenost predstavlja jedan od ključnih ekonomskih i socijalnih problema;
- Realne zarade i posebno penzije beleže pad, posebno nakon 2012. godine.

### Kretanje BDP, industrije, poljoprivrede i građevinarstva u periodu 2010-2014



Izvor: podaci RZS

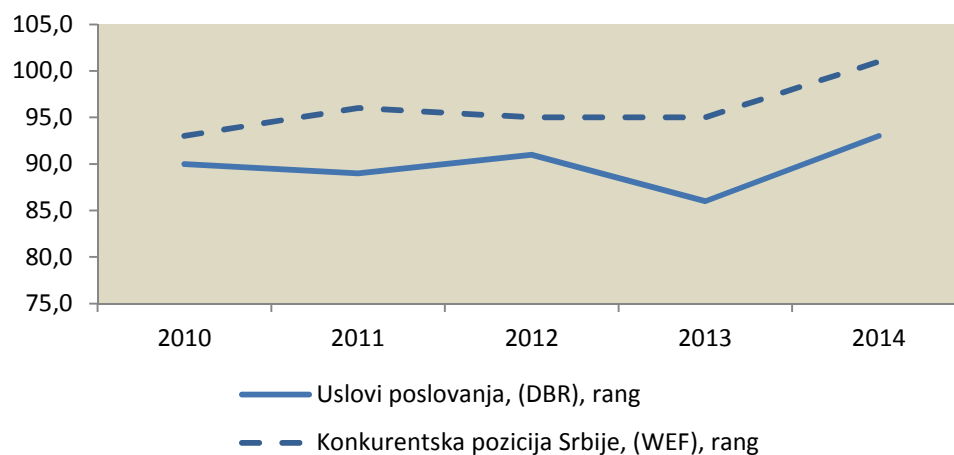
### Kretanje izvoza i uvoza u periodu 2010-2014



Izvor: podaci RZS

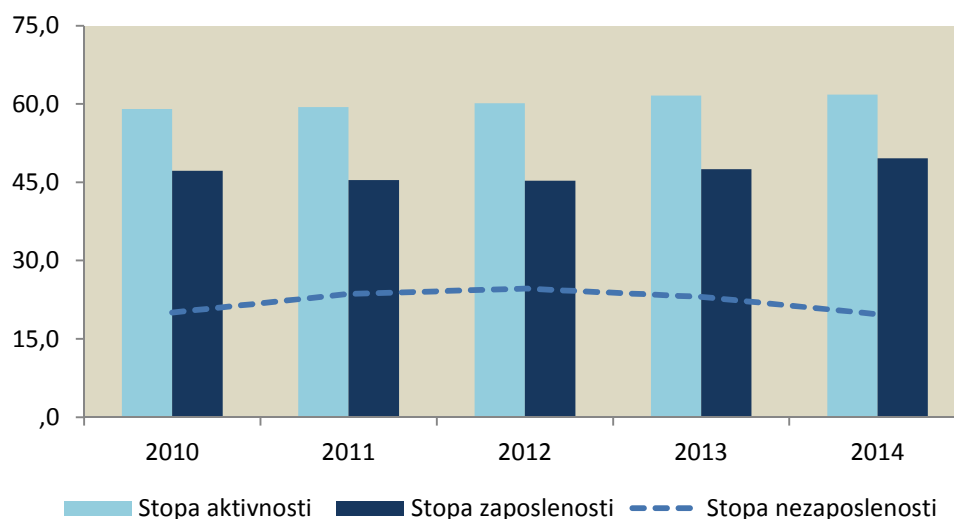


### Rang Srbije u svetu prema ocenama Svetske banke i Svetskog ekonomskog foruma (WEF)



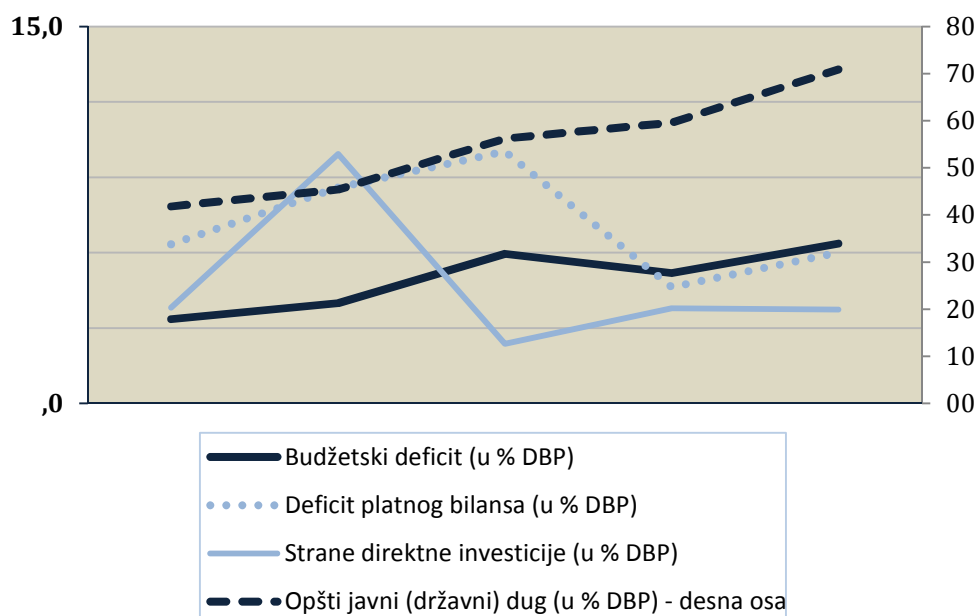
Izvor: podaci WB i WEF

### Stope aktivnosti, zaposlenost i nezaposlenost u periodu 2010-2014



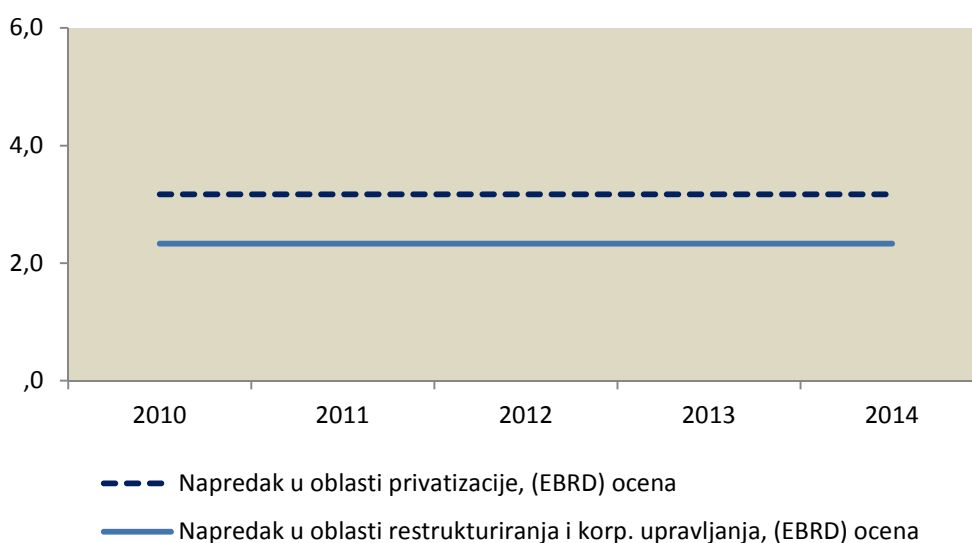
Izvor: podaci RZS

### Budžetski deficit, javni (državni) dug, deficit platnog bilansa i strane direktne investicije (učešća u BDP) u periodu 2010-2014



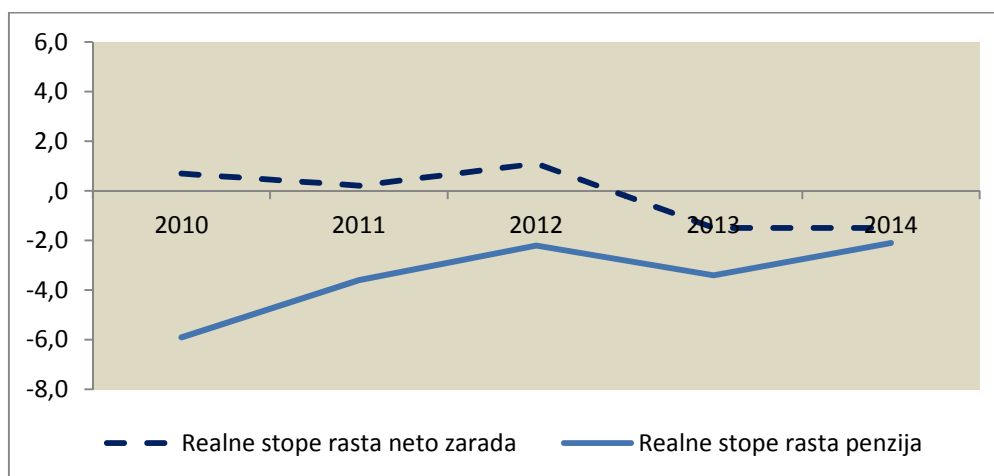
Izvor: podaci NBS

### Ocena EBRD o napretku Srbije u oblasti privatizacije i restrukturiranja i korporativnog upravljanja u periodu 2010-2014



Izvor: podaci EBRD

### Kretanje rasta realnih neto zarada i penzija u periodu 2010-2014



Izvor: podaci RZS

Ovakva kretanja delimično je posledica nepovoljnih eksternih okolnosti, a pre svega od 2008. godine, negativnih efekata svetske finansijske krize. Međutim, značajnim delom to je posledica „usvojenog“ modela ekonomskog rasta, kao i aktivnosti u oblasti sprovođenja strukturnih promena usmerenih na poboljšanje poslovnog ambijenta i funkcionisanja preduzeća.

## IDENTIFIKOVANJE KLJUČNIH PROBLEMA I PREDLOG MERA JAVNE POLITIKE

*Postojanje političke volje i rešenosti Vlade Republike Srbije da intenzivira proces strukturnih reformi pred sve učesnike privrednog i društvenog života postavlja nove izazove, otvara perspektive, ali i nove probleme i pitanja. Stoga izazovima i perspektivama u sprovođenju strukturnih reformi, te identifikovanju pravaca i načina sprovođenja neophodnog strukturnog prilagođavanja u Srbiji mora biti posvećena posebna naučna pažnja. U uslovima postojanja društvene i ekonomske krize u kojoj se Srbija nalazi, izražene budžetske i platnobilansne neravnoteže, visoke spoljne zaduženosti, nesporno je da je ograničena ekonomska moć i sužen manevarski prostor za aktivnije i efikasnije delovanje u cilju pokretanja ekonomskog rasta. Međutim, nezadovoljavajući rezultati funkcionisanja privrede Republike Srbije, kao i niske, čak i negativne, stope ekonomskog rasta, ukazuju na potrebu da se preispitaju mnoga pitanja i problemi njihov uticaj na razvoj nacionalne ekonomije. Pojedina od tih pitanja i predlozi mera javne politike prezentirana su u nastavku:*

- Problem: Koncept postojeće ekonomske politike u Srbiji
- Problem: Dezindustrijalizacija i odsustvo aktivne industrijske politike
- Problem: Neodgovarajuće funkcionisanje kreditnog tržišta u Srbiji
- Problem: Visok kreditni rizik
- Problem: Uticaj problematičnih kredita na finansijsku stabilnost bankarskog sektora
- Problem: Harmonizacija pravnih okvira Srbije sa EU u domenu supervizije banaka
- Problem: Uticaj reformskog budžeta na fiskalnu politiku u srednjem roku
- Problem: Kapaciteti javnog sektora za primenu javno-privatnog partnerstva
- Problem: Restrukturiranje preduzeća u Srbiji
- Problem: Prezaduženost domaćih privrednih društava
- Problem: Primena finansijskog menadžmenta u malim i srednjim preduzećima u Srbiji
- Problem: Strukturna nezaposlenost u Srbiji
- Problem: Neadekvatna evaluacija efekata aktivnih mera zapošljavanja u Srbiji
- Problem: Uticaj obrazovanja na nezaposlenost i rast preduzetništva kod marginalizovanih grupa
- Problem: Neusklađenost sistema obrazovanja i tržišta rada
- Problem: Nedovoljna izvozna konkurentnosti privrede Republike Srbije
- Problem: Prepreke razvoju nacionalnog brenda Srbije
- Problem: Efikasnost i efektivnost ekonomske diplomatije Republike Srbije
- Problem: Harmonizacija regulative o zaštiti životne sredine Srbije sa EU
- Problem: Neefikasnost "papirnate" administracije i potreba za razvojem e-Uprave u Srbiji

### **Problem: Koncept postojeće ekonomske politike u Srbiji**

Period nakon 2000. godine, sve do danas, karakteriše ekonomska politika koja se temelji na neoliberalnoj doktrini „Vašingtonskog konsenzusa“. Privatizacija, deregulacija i liberalizacija uz kontrolu inflacije su glavna uporišta ovakve politike široko podržane i od strane međunarodnih finansijskih organizacija.

I pored ostvarenog napretka zasnovanog na ovom konceptu ekonomske politike, brojni parametri stanja ekonomije naše zemlje su nepovoljni: industrijska proizvodnja je niska, obim izvoza je nizak, a robnu razmenu sa inostranstvom karakteriše permanentan spoljnotrgovinski deficit, spoljna zaduženost je visoka i rastuća, a prisutan je hroničan budžetski deficit (čije postojanje se ignorisalo rastom javnog duga), stopa realne nezaposlenosti pogađa skoro 1/3 stanovništva, a rast siromaštva i nejednakosti je tako veliki da se ispoljava na taj način što je skoro 1/5 stanovništva u zoni rizika od siromaštva. Sve to ukazuje da se primenjivana ekonomska politika pokazala ekonomski i socijalno neuspešnom, a nema naznaka da se dalja njena primena u sadašnjem obliku može perspektivno pokazati uspešnijom.

Društvena i ekonomska kriza, u kojoj se Republika Srbija nalazi već duži period, podrazumeva potrebu da se, u cilju prevazilaženja postojećeg neodrživog stanja, preispita postojeći koncept ekonomske politike, sprovedu radikalne privredno-sistemske promene i izabere adekvatan model društveno-ekonomskog razvoja.

### **Preporuke**

1. Ekonomska politika treba da bude fokusirana na razvoj realnog sektora ekonomije (umesto na sektoru finansija i usluga); rast investicija (umesto na tekuću potrošnju); fleksibilnost tržišta rada (umesto na rigidan sistem zaštite „radničkih prava“) i kresanje budžeta (umesto na zaduživanja).
2. Stvaranje povoljnijeg privrednog ambijenta, vladavina prava i efikasne državne institucije moraju, kroz brojne izmene u legislativi i implementaciji usvojenih rešenja, da postanu realnost u najkraćem mogućem roku.
3. Neophodna je promena ekonomske politike u oblastima u kojima se pokazalo da tržište po svom automatizmu nije rešilo i ne rešava razvojne probleme. Shodno tome, uloga države, u svojstvu inicijatora, kreatora, nosioca i kontrolora ekonomskih tokova mora biti znatno proaktivnija.

Sfere ekonomske aktivnosti, u kojim je presudna uloga države, su različite, a prioriteti su institucionalno okruženje i reindustrijalizacija zemlje, kao uslov ekonomskog rasta i održivog razvoja. To zahteva promenu koncepta ekonomske monetarne i fiskalne politike, primenu antimonopolskih mera i „dozvoljene“ mere zaštite domaćeg tržišta, drugačiju ulogu države i brojne izmene u zakonskoj regulativi.

4. Neophodno je uspostavljanje boljeg, pravednijeg, funkcionalnijeg i održivog društveno-ekonomskog uređenja, u kojem će biti uspostavljena ravnoteža između privatnog i javnog interesa, između rada i kapitala, između kratkoročnih i dugoročnih ciljeva, između potrošnje i investicija, između ekonomske efikasnosti i društvene pravičnosti.

5. Za razliku od prethodnog perioda fokus ekonomske politike bi trebao da bude usmeren ka razvoju i modernizaciji proizvodnje razmenljivih dobara zasnovanom na postojećim komparativnim prednostima i vođstvu u troškovima. Uporedo sa time fokus i mere ekonomske politike treba da budu usmereni ka dinamičnijem razvoju tehnički intenzivne proizvodnje (što je najbrže ostvariti kroz različite oblike saradnje sa stranim investitorima – PPP, SDI i sl.).

6. Prioritetni cilj razvojne politike treba da bude puna zaposlenost, što je osnovni uslov uspešnog, pravednog i stabilnog društva. Iluzorna su očekivanja da će tržište i slobodno preduzetništvo sami da pokrenu razvoj u željenom pravcu i da će da reše probleme pravednije raspodele i nezaposlenosti, zbog čega je značajna aktivna i afirmativna uloga države, kao pokretača ekonomskog rasta i razvoja.

7. Neophodno je odustati od privatizacije velikih, posebno infrastrukturnih preduzeća u kojima država treba da ima većinsko vlasničko učešće i kontrolu nad poslovanjem i razvojem.

### **Problem: Dezindustrializacija i odsustvo aktivne industrijske politike**

Danas je industrijska proizvodnja u Srbiji upola manja godine nego 1990. godine. Broj zaposlenih u prerađivačkoj industriji je upola manji u odnosu na stanje sa početka novog milenijuma. U istom periodu došlo je i do smanjenja učešća prerađivačke industrije u bruto društvenom proizvodu (sa 21,7% na 16,3%). Tehnološka struktura prerađivačke industrije je nepovoljna – niske-tehnologije učestvuju sa oko 50%, dok visoka tehnologija ima učešće od oko 1%. U Srbiji, slično kao u većini drugih zemlja u tranziciji (sa izuzetkom Češke Republike i Slovačke) ispoljen je trend deindustrijalizacije, sa brojnim nepovoljnim efektima na ukupno stanje domaće privrede i društva.

Pri svemu tome, prethodni period karakteriše odsustvo bilo kakve aktivne industrijske politike, tržišni fundamentalizam i ničim opravdano uverenje da će privatizacija unaprediti domaću industriju i „rešiti“ pitanje unapređenja konkurentnosti naših preduzeća.

Rešavanje problema strukturnih promena, kao jednog od najkompleksnijih, ujedno i strateški značajnog problema za dugoročni razvoj zemlje, tržište samo nije u mogućnosti da generiše na efikasan način. Zbog toga se od moderne države očekuje da interveniše u sektorima koji su od ključne važnosti za razvoj zemlje, a pre svega, da pokrene strategiju reindustrijalizacije privrede, jer bez promena u grani koja je nosilac privrednog rasta i razvoja nema ni bržeg zapošljavanja, nema uspešnog tehnološkog razvoja, nije moguće povećati nivo konkurentnosti privrede, niti ostvariti značajniji rast izvoznih aktivnosti.

Danas se u svetu ne postavlja pitanje da li je potrebna ili ne aktivna industrijska politika, već kakva ona treba da bude da bi obezbedila željene rezultate, s obzirom da bez razvoja industrije gotovo da ne postoje izgledi za dinamičniji privredni razvoj.

### **Preporuke**

1. Industrija, a posebno prerađivačka industrija Srbije, je u devastiranom stanju i njen dalji rast i razvoj nije moguć bez dugoročno stabilne industrijske politike. Shodno tome neophodno je u najkraćem mogućem roku doneti strategiju industrijskog razvoja za period od narednih 10 godina i još važnije striktno implementirati tu strategiju (jer se pokazalo da se brojne do sada usvojene strategije ne realizuju).
2. U saradnji sa privrednim subjektima, ekspertima i naukom, neophodno je izvršiti analizu koja bi ukazala koji su sektori industrije ili preduzeća najbolji kandidati za pružanje državne pomoći, koja bi omogućila najveće (najbrže) rezultate i prelivanje kompetencija i sposobnosti na ostale subjekte i sektore industrije.
3. Posebno usmeriti aktivnosti ka podsticanju industrijskih delatnosti u kojima Srbija ima komparativne prednosti (npr. prehrambena industrija, vojna industrija, energetika i sl.) i konkurentne prednosti (npr. radno intenzivne delatnosti kao što su tekstilna industrija, proizvodnja kablova i sl.) i koje bi mogle da doprinesu bržem rastu izvoza.

4. Vođenje industrijske politike mora biti zasnovano i na privlačenju stranih direktnih investicija uz pružanje subvencije investitorima.
5. Ohrabriti merama fiskalne politike ulaganja u istraživanja, razvoj i inovativnost.
6. Razmotriti mogućnosti osnivanja snažne razvoje banke i fondova za osiguranje izvoza koji bi pod preferencijalnim uslovima pružali finansijsku podršku najboljim industrijskim projektima.



### **Problem: Neodgovarajuće funkcionisanje kreditnog tržišta u Srbiji**

Višegodišnji period intenzivnog rasta kreditne aktivnosti u Republici Srbiji naglo je prekinut izbijanjem kombinovane valutne i bankarske krize likvidnosti, krajem 2008. godine. Period nakon 2010. karakteriše kratkotrajno oživljavanje kreditne aktivnosti, da bi poslednjih godina lokalno kreditno tržište ušlo u fazu kreditne stagnacije i kontrakcije. Zbog prethodnog intenzivnog rasta, apsolutni pad kreditne aktivnosti dobija obeležje fenomena poznatog kao „iznenadni zastoj“ u međunarodnom prilivu kapitala (engl. sudden stop). Kontrakcija kreditne aktivnosti praćena je zaoštavanjem problema naplativosti kreditnih plasmana.

Pri svemu tome, cena kredita u Srbiji je osetno viša nego u drugim zemljama u regionu, što ima nepovoljnog odraza na konkurentnost realnog sektora, ali i normalnog funkcionisanja brojnih privrednih subjekata usled nedostatka povoljnih izvora sredstava za održavanje likvidnosti.

### **Preporuke**

1. U grupi mera usmerenih na oživljavanje kreditne ponude, potencijalno korisne bi bile mere kojima se afirmišu tržišni mehanizmi u alokaciji kredita, pre svega oštiji pristup kontrolnih tela u nadzoru kreditne aktivnosti banaka, ali i sužavanje uloge parabankarskih kreditnih organizacija u javnom vlasništvu.
2. Banke kod kojih su se izrazili problemi loših plasmana treba restrukturirati, prodati ili ukloniti sa tržišta. Kombinacijom ovih mera suzio bi se i prostor za privredni etatizam, koji se preko svih ovih mehanizama nepovoljno ispoljava na aktivnost privatnog sektora. Ukoliko postoje javna sredstva koja bi se mogla usmeriti u kreditnu podršku sektorima i preduzećima čiji je pristup kreditnom tržištu najizrazitije ograničen to treba učiniti kroz postojeću mrežu bankarskih organizacija, sa katalizatorskom ulogom javnih fondova i oslanjanjem na tržišne mehanizme u realizaciji.
3. U pogledu monetarne politike, preporuke bi se svele na smanjivanje intenziteta repo operacija (jer ulogu već preuzima tržište javnog duga), dalju relaksaciju politike obaveznih rezervi i smanjenje intenziteta intervencija na deviznom tržištu, koje bi na dalje trebalo voditi dominantno u cilju prevencije prevelikih dnevnih oscilacija kursa. Predlažemo promenu politike deviznog kursa u smislu fleksibilnije rukovođenog kursa, takve da se neutrališu podsticaji spekulativnom inostranom kapitalu. Usmeravanjem kursa pravilom „otvorenog, nepokrivenog pariteta kamatnih stopa“ kontrolisao bi se jednako štetan ulazak i izlazak spekulativnog kapitala na domaće bankarsko i tržište javnog duga.

### **Problem: Visok kreditni rizik**

Rastući kreditni rizik je jedno od najizrazitijih obeležja makroekonomske kontrakcije, sa snažnim povratnim uticajem na brzinu i trajnost oporavka. Priroda kreditnog rizika jasno se pokazala tokom Velike recesije (2007-2009), koja u mnogim zemljama EU nije okončana 2009, dok u nekim još uvek istrajava.

Ispitivanje uticaja kreditnog rizika na ekonomski oporavak je posebno značajno za Srbiju, zbog njegove visine i povezanosti naše privrede sa EU.

Postojeći kreditni rejting Republike Srbije (S&P BB-, Fitch B+ i Moody's B1) nije zadovoljavajući, što ima negativni odraz na uslove zaduživanja u inostranstvu i privlačenje stranih direktnih investicija. Istovremeno, privreda Srbije je najtešnje povezana sa zemljama EU, s tim da veze nisu samo spoljnotrgovinske i finansijske – brojne ovdašnje firme i čitavi sektori, uključujući bankarstvo, nalaze se u potpunom ili većinskom vlasništvu evropskih kompanija i banaka. Imajući to u vidu iskustvo zemalja EU u suočavanju sa kreditnim rizikom značajnije za domaću ekonomsku politiku.

### **Preporuke**

1. Makroprudencijalna politika: Implementirati predloženi Makroprudencijalni okvir; uključiti neto problematičnu aktivu; koristiti obuhvatni pokazatelj NPL prema BDP (eng.; kalibrisati makroprudencijalne mere prema iskustvu susednih zemalja; aktivirati trenutno disfunkcionalni sistem zaštite depozita; konstituisati odgovarajuće regulatorno telo po ugledu na britanski Prudential Regulation Authority u okviru Engleske centralne banke.
2. Monetarna politika: preispitati strategiju dinarizacije; izbegavati standardne mere ekspanzivne monetarne politike; suzdržati se od nestandardnih monetarnih mera.
3. Fiskalna politika: razmotriti dosadašnje efekte subvencionisanih kredita; izbegavati neuobičajene mere, neproverene u drugim zemljama.

### **Problem: Uticaj problematičnih kredita na finansijsku stabilnost bankarskog sektora**

Visok nivo problematičnih kredita (početkom 2015. godine stopa je iznosila 22,8%) neposredno pogoršava finansijsko zdravlje banaka. Banke koje imaju visok nivo problematičnih kredita, sve veći nivo zaduženosti, kumulirane gubitke, nizak stepen adekvatnosti kapitala u odnosu na preuzete rizike, kao i nedovoljno kvalitetno korporativno upravljanje negativno utiču na finansijsko-strukturnu poziciju i stabilnost bankarskog sektora.

Stoga je nužno reagovanje već sa prvim naznakama problema i sprovođenje odgovarajućih mera oporavka ili restrukturiranja nezdravih banaka sa svrhom zaštite javnih sredstava, obezbeđenja kontinuiteta osnovnih bankarskih funkcija i očuvanja finansijske stabilnosti sektora.

### **Preporuke**

1. Unapred definisane mere za „slučaj nužde“ odgovor su finansijski disciplinovanih aktera na potencijalne krizne situacije, a mogu se kretati od promene članova korporativnog upravljanja, promene u delegiranju dužnosti i odgovornosti zaposlenih, zatvaranja neprofitabilnih poslovnih jedinica, izmene spektra bankarskih usluga do moguće dokapitalizacije i zaduženja kod centralne banke.
2. Individualni pristup rešenju problema podrazumeva da svaka banka donosi odluku na koji način će smanjiti njihov nivo, kroz otpis ili prodaju specijalizovanim kompanijama, naplatu prinudnim putem ili kroz restrukturiranje korporativnog duga i duga stanovništva. Uloga države je naročito važna u unapređenju i promovisanju sporazumnog finansijskog restrukturiranja, razvijanju podsticajnih programa za dužnike i banke, uspostavljanju regulatornog okvira za stečaj fizičkog lica, kao i formiranju kompanija za upravljanje lošom imovinom.
3. Restrukturiranje problematičnih banaka se sprovodi u cilju pokušaja sanacije i povratka vitalnosti instituciji ili njenom delu. Različite šeme prodaje imovine i obaveza banke (prodaja zainteresovanim kupcima ili banci za posebne namene) ili prebacivanje loše aktive na kompanije za upravljanje problematičnom imovinom, mogu da doprinesu finansijskom ozdravljenju banke. „Bail in“ ili raspodela gubitka je novina koju je donela poslednja kriza, a sprovodi se radi dokapitalizacije i konverzije duga u kapital. Jedna od mera može biti i ad hoc državna pomoć, ali potvrđena strogim pravilima kako bi se osujetili pokušaji za preuzimanje rizika.

### **Problem: Harmonizacija pravnih okvira Srbije sa EU u domenu supervizije banaka**

Izbijanje finansijske krize u 2008. godini je pogoršalo stanje ne samo javnih finansija zemalja članica EU, već i banaka koje su tražile finansijsku podršku nacionalnih vlada zbog čega su poreski obveznici, a ne akcionari bili dodatno opterećeni. Sa slabljenjem fiskalne pozicije troškovi zaduživanja su se povećali što je oslabilo bilanse banaka i produbilo krizu. Da bi se izbeglo eventualno ponovno stavljanje tereta gubitaka na poreske obveznike institucije Evropske unije su sačinile novi okvir nadzora banaka. Uzimajući u obzir strateško opredeljenje Srbije da postane zemlja članica EU blagovremeno usklađivanje propisa bi prethodilo odnosno usledilo nakon članstva u EU. Pored toga loša iskustva koje je zemlja imala sa propalim bankama i posledično zaduživanjem radi isplate osiguranih iznosa depozita su dodatno oslabili fiskalnu poziciju Srbije i povećali javni dug time stavljaajući teret gubitaka na poreske obveznike a ne na akcionare.

### **Preporuke**

1. Analizirati novi pravni okvir Evropske unije i Evrozone u domenu supervizije banaka. Harmonizacija propisa u domenu nadzora banaka sa jedinstvenim pravnim okvirom Evrozone odnosno EU bi zahtevala blagovremeno analiziranje i poređenje regulative Srbije sa direktivama i podzakonskim aktima odnosno praksom EU.
2. Utvrditi oblasti u kojima se regulativa Srbije može unaprediti. U skladu sa tim Narodna banka Srbije (NBS) bi sa Vladom Republike Srbije trebalo da u naredne dve godine definiše oblasti u kojima je moguće unaprediti postojeći zakonski okvir i praksu kroz pripremu pravilnika odnosno smernica za kreditne institucije.
3. Pripremiti izmene i dopune zakona kao i podzakonskih akata uz davanje smernica kreditnim institucijama. Nakon definisanja oblasti u kojima je potrebno unaprediti zakonski okvir i praksu nadzora banaka, a uz konsultacije sa predstavnicima Vlade, Evropske centralne banke i Evropske komisije u drugoj fazi koja bi bila završena pre prijema Srbije u Evropsku uniju NBS bi trebala da pripremi izmene i dopune zakona i podzakonskih akata kojima bi se završio proces harmonizacije propisa u oblasti nadzora banaka.

### **Problem: Uticaj reformskog budžeta na fiskalnu politiku u srednjem roku**

Pojedine makroekonomske projekcije u Srbiji su pod velikim znakom pitanja. Primera radi projekcija rasta BDP, iako vrlo umerena u srednjem roku, zasnovana je na očekivanom rastu trenda investiranja u fiksni kapital od oko 5%, što je sušta suprotnost dosadašnjim trendovima. To izgleda kao malo verovatan scenario usled brojnih ograničenja i rizika sa kojima se privatni sektor suočava prilikom donošenja odluka o zaduživanju i investiranju. Kritičan momenat predstavlja fiskalna solventnost, koja je značajno ugrožena ne samo visokim nivoom javnog duga, već i visokom osetljivošću duga na skoro sve makroekonomske šokove (izuzev šoka posredstvom kamatne stope). Čak i u slučaju uspešne fiskalne konsolidacije, nepovoljan razvoj makroekonomskih okolnosti bi i u srednjem roku mogao da ozbiljno ugrozi fiskalnu solventnost. Faktor rizika takođe predstavlja buduće kretanje deviznih kurseva. Prebrza deprecijacija bi obeshrabrila buduće investicije i ubrzala rast javnog duga, a prespora nominalna deprecijacija ili realna aprecijacija bi ugrozila izuzetno povoljne tendencije u kretanju tekućeg deficita i dala stimulans ulaganju u sektor nerazmenljivih („domaćih“) dobara.

### **Preporuke**

1. Opšte preporuke se prevashodno odnose na predvidivost i kredibilnost fiskalne i monetarne politike, kojim bi se privatni sektor ohrabrio da u srednjem roku uđe u novi investicioni ciklus. U domenu fiskalne politike to se prevashodno odnosi na srednjoročnu predvidivost poreske politike, a u domenu monetarne na predvidivost kretanja deviznog kursa, što bi investitorima omogućilo i lakše planiranje troškova investiranja i zaduživanja.
2. Modifikacija postojećeg modela diskrecionog subvencionisanja sektora za proizvodnju razmenljivih dobara novim modelom koji bi inkorporirao veću transparentnost i tržišnu orijentaciju, u kombinaciji sa ekspanzivnom monetarnom politikom, mogla bi dati bolje rezultate u nastojanju da se promeni postojeća neadekvatna privredna struktura. Dodela subvencionisanih kredita preko bankarskog sektora, koji bi evaluirao kreditni rizik i realističnost biznis-planova potencijalnih investitora u sektoru nerazmenljivih dobara, predstavlja jednu od mogućih modifikacija postojećeg modela diskrecione dodele subvencija.
3. Država raspolaže i izvesnim fiskalnim prostorom za povećanje investicionih aktivnosti, prevashodno u infrastrukturu, koja bi mogla dati dodatni stimulans klimavom ekonomskom rastu, što bi bilo dobro iskoristiti kao pokretač privrednog rasta.

### **Problem: Kapaciteti javnog sektora za primenu javno-privatnog partnerstva**

Izgradnja velikih infrastrukturnih objekata ključan je preduslov obezbeđenja efikasnog funkcionisanje svih segmenata društva. Infrastrukturni objekti po pravilu predstavljaju javna dobra, pa je stoga tržišni mehanizam obično nedovoljno efikasan i neadekvatan instrument za njihovo obezbeđivanje, tako da je neophodno da država (javni sektor) preuzme na sebe značajnu (ili isključivu) ulogu u ovom procesu. Problem koji se ovde pojavljuje jeste da država po definiciji nije dobar preduzetnik i privrednik i da se njeno direktno uključivanje u ekonomske aktivnosti po pravilu pokazuje kao neefikasan i neefektivan pristup.

U ovom kontekstu, javno-privatno partnerstvo (JPP ili PPP na engleskom) se može shvatiti kao jedan od mogućih pristupa kojim se načini razmišljanja i filozofija privatnog sektora u ekonomiji približava ili čak neposredno inkorporira u javni sektor. Kroz modalitete JPP subjekti iz privatnog sektora uspostavljaju različite oblike saradnje sa subjektima iz javnog sektora, u obavljanju privrednih aktivnosti koje u svojoj osnovi imaju opšti interes i/ili su povezani sa njegovim zadovoljavanjem.

### **Preporuke**

1. Donošenjem Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama u 2011. godini, u značajnoj meri zaokružen je pravni okvir u Srbiji za primenu JPP. Na ovom planu potrebno je dodatno razraditi podzakonsku regulativu i obezbediti savetodavnu podršku potencijalnim JPP partnerima.
2. Javni sektor na svim nivoima u Srbiji nema dovoljno iskustva i kapaciteta za ulaženje u JPP, pa bi u tom smislu bilo potrebno unaprediti neophodna znanja i veštine osoblja zaduženih za infrastrukturne projekte.
3. Nedostatak projekata pripremljenih u skladu sa međunarodnim standardima je jedan od čestih i velikih razvojnih ograničenja u Srbiji i razloga zbog kojih ponekad čak i već raspoloživa investiciona sredstva ostaju neiskorišćena. Stoga je potrebno unaprediti kapacitete za formulisanje i pripremu projekata na svim nivoima vlasti.
4. S obzirom na vrlo ograničena iskustva u realizaciji JPP, banke i finansijske institucije nisu razvile u dovoljnoj meri odgovarajuće finansijske instrumente za realizaciju JPP. Stoga je potrebno razviti odgovarajuće finansijske instrumente i modele, posebno tzv. projektno finansiranje koje se pokazalo kao jedan od oblika finansiranja najprimerenijih modelima JPP.

### **Problem: Restrukturiranje preduzeća u Srbiji**

Srbija nije uspela da unapredi poslovanje velikog broja preduzeća, pre svega onih „u restrukturiranju“ kao ni javnih preduzeća. Kao posledica poslovanje ovih privrednih subjekata karakterišu niska efikasnost i loši finansijski rezultati poslovanja; neplaćanje i/ili nepoštovanje rokova izmirenja obaveza ka privredi i bankama; mali napori rukovodstva preduzeća za smanjenje troškova i povećavanja proizvodnje i sl. Zbog toga konstanto se izdvajaju značajna sredstva za tekuće poslovanje i opstanak ovih preduzeća, što otežava dinamičniji privredni razvoj Srbije.

U rešavanju pitanja preduzeća „u restrukturiranju“ u prethodnom periodu pokazana je velika neodlučnost i bio je prisutan nedostatak političke volje da se napravi korenit rez vezan za definisanje njihovog statusa. Slična je situacija i u domenu restrukturiranja javnih preduzeća gde su ostvareni vrlo skromni pomaci. Imajući sve navedeno u vidu, proces intenzivnog restrukturiranja velikog broja preduzeća se ne može više odlagati, jer sa aspekta finansijsko-strukturne sigurnosti, zaštite interesa poverilaca i sprečavanja visokih budžetskih izdvajanja, predstavljaju problematičan segment privrede.

### **Preporuke**

1. Rešavanju pitanja preduzeća „u restrukturiranju“ i javnih (posebno komunalnih) preduzeća mora se pristupiti sa puno minucioznosti. Sprovođenje restrukturiranja ovih preduzeća, da bi imalo izgleda na uspeh, treba da bude primereno specifičnoj situaciji u kojoj su se preduzeća zatekla, kao i utvrđenim ciljevima, te predviđenoj strategiji i usvojenim programima implementacije. Pri tome mora se biti realističan u pogledu ciljeva (šta se želi i može postići u određenom vremenskom periodu), resursa (finansijskih sredstava raspoloživih kapaciteta, ljudi i njihovih znanja, sposobnosti, itd.), mogućnosti (u pogledu privatizacije) i ostalih ključnih kompetencija preduzeća.
2. Restrukturiranje preduzeća se ne može svesti samo otpuštanje zaposlenih uz obezbeđivanje socijalnih programa ili na stečaj. Znatno više bi se postiglo putem ofanzivnih pravaca restrukturiranja, posebno kroz sprovođenje fundamentalnih promena u poslovnoj klimi i kulturi preduzeća, javno-privatnom partnerstvu i sl., kao sticanju čitavog niza novih sposobnosti, znanja i veština u ključnim sferama poslovanja.
3. Osim pokretanja stečajnog postupka, potrebno je obezbediti uslove za brže sprovođenje stečajnog postupka i povoljnije namirenje stečajnih poverilaca u čemu značajnu ulogu ima efikasna primena Zakona o stečaju i efikasnost pravosudnog sistema.
4. Jedan od strateških pravaca poslovnog, tržišnog i finansijskog ozdravljenja ovih preduzeća, posebno u uslovima nepostojanja zainteresovanih strateških partnera za njihovo restrukturiranje su svakako Unapred pripremljeni programi reorganizacija (UPPR). Pri tome ovi programi treba da sve manje liče sa spisak „lepih želja“ i preoptimističkih projekcija (koje su poverioci „prinudeni“ da prihvate da bi naplatili bar deo svojih potraživanja u razumnom roku), a sve više istinski plan akcije koji može dovesti do pravih poboljšanja poslovnih performansi.

### **Problem: Prezaduženost domaćih privrednih društava**

Opterećena teškim bremenom obaveza mnoga od privrednih društava su suočena sa kašnjenjem u plaćanju, čime se otvara još jedan problem – nelikvidnost. Niska likvidnost sa svoje strane stvara potrebu za dodatnim kratkoročnim zaduživanjem, čime se stvara svojevrsni „začarani krug“ na liniji „dugovi – nelikvidnost – potreba dodatnog zaduživanja – dalji rast dugova“.

Posmatrani problemi imaju i nešto širu dimenziju, posebno ukoliko se u analizu uključe i finansijske institucije, pre svih banke, kao najveći poverioci domaćih preduzeća. Banke se suočavaju sa povećanjem učešća teško naplativih, odnosno problematičnih kredita (NPL), što stvara veći pritisak regulatornih organa da vrše dodatne rezervacije čime se može ograničiti kreditna aktivnost.

### **Preporuke**

1. Moguće je primeniti različite alternative finansijskog restrukturiranja. Međutim, nikako se ne mogu nuditi uniformna ili „konfekcijska“ rešenja za sva preduzeća. Konkretno mere obuhvataju sledeće: 1. Prolongiranje rokova plaćanja pojedinih obaveza; 2. Privremeno zamrzavanje otplate obaveza; 3. Restrukturiranje dugova u cilju brže otplate kreditnih obaveza; 4. Refinansiranje; 5. Otpis dela kreditnih obaveza; 6. Limitiranje ili smanjenje kamatnih stopa; 7. Konverzija duga u aktivu; 8. Konverzija duga u akcijski kapital; 9. Sporazumno finansijsko restrukturiranje; 10. Prenos problematičnih kredita (NPL) na posebnu kompaniju za upravljanje aktivom (Asset Management Company – AMC); 11. Dokapitalizacija (u više varijanti); 12. Otkup dugova od strane menadžmenta i zaposlenih.
2. Regulatorni organi i država mogu da pomognu ove procese, posebno u domenu šire promocije i primene metoda sporazumnog finansijskog restrukturiranja i kreiranja AMC. Pored toga, promovisanje jasnih pravila, jednakih za sve, poštovanje finansijske discipline i blagovremeno servisiranje obaveza od strane državnih organa i preduzeća mogu doprineti razbijanju začaranog kruga nelikvidnosti.



### **Problem: Primena finansijskog menadžmenta u malim i srednjim preduzećima u Srbiji**

Vlasnici i menadžeri u malim i srednjim preduzećima u Srbiji ne poseduju dovoljno znanja iz oblasti finansijskog menadžmenta, što uslovljava da se finansijske odluke ponekad donose spontano i bez ozbiljnije analize.

Odluka o tome na koji način i iz kojih izvora će se finansirati svakodnevno poslovanje, širenje poslovnih aktivnosti i investicije ima strategijski značaj i u značajnoj meri determiniše mogućnosti za rast i razvoj preduzeća. Vlasnici i menadžeri ne samo što nisu upoznati sa svim dostupnim alternativama, već i sa njihovim efektima na strukturu kapitala preduzeća. Polazeći od toga da svaki izvor finansiranja ima svoju cenu, odnosno da za preduzeće predstavlja specifičnu vrstu troška, odluka o izvoru finansiranja treba da bude takva da omogući optimalnu strukturu kapitala.

Izbor adekvatnih izvora finansiranja je izrazito osetljivo pitanje za mala i srednja preduzeća posebno imajući u vidu da je finansiranje često najveći problem sa kojim se ova preduzeća suočavaju u toku svog životnog veka.

### **Preporuke**

1. U okviru institucionalne podrške razvoju sektora malih i srednjih preduzeća i preduzetnika, neophodno je povećati izdvajanja za programe edukacije iz oblasti finansijskog menadžmenta. Posredstvom Agencije za regionalni razvoj, Privredne komore Srbije, regionalnih privrednih komora, fakulteta i naučnih instituta, Vlada Republike Srbije treba da organizuje programe edukacije preduzetnika i menadžera kako bi se unapredio pristup malih i srednjih preduzeća izvorima finansiranja.

2. Agencija za regionalni razvoj, Privredna komora Srbije, regionalne privredne komore, fakulteti i naučni instituti bi trebalo da preuzmu ključnu ulogu u edukaciji i osposobljavanju preduzetnika i menadžera malih i srednjih preduzeća za donošenje kvalitetnijih finansijskih odluka. Edukacija treba da se odvija kroz specifično dizajnirane kurseve, distribuciju materijala i priručnika i pružanje konsultantskih usluga.

Kursevi treba da budu takvi da obezbede teorijska znanja o osnovnim pojmovima i aspektima upravljanja finansijama preduzeća, ali i da se bave praktičnim pitanjima kao što su npr. izrada biznis plana, priprema aplikacije za nacionalne i međunarodne razvojne programe i sl.

Priručnici treba da sadrže praktične informacije o dostupnim izvorima finansiranja u Srbiji i na koji način ih je moguće koristiti. Kroz usluge poslovnog konsaltinga obezbedila bi se podrška unapređenju finansijskih odluka individualnih preduzeća, kao i konkretni saveti u onim aspektima upravljanja finansijama koji su najproblematičniji.

## **Problem: Strukturna nezaposlenost u Srbiji**

U postojećim makroekonomskim uslovima jedan od osnovnih izazova na tržištu rada jeste kako osmisliti politike zapošljavanja koje će delovati preventivno ne dozvoljavajući da se porast nezaposlenosti pretoči u dugoročnu nezaposlenost koja je uzrok strukturnoj nezaposlenosti.

Analiza statusa potencijalno ranjivih grupa učesnika na tržištu rada (mladi, žene i starija lica) ukazala je na trend porasta dugoročne nezaposlenosti, produbljivanja rodni razlika u stopi zaposlenosti, upornog rasta nezaposlenosti mladih, kao i porast aktivnosti starijeg stanovništva koji još uvek nema značajnijih efekata na porast zaposlenosti i smanjenje nezaposlenosti. Istovremeno, zapaža se i raskorak između Srbije i EU-28 u ključnim indikatorima za praćenje uspeha politika zapošljavanja utvrđenim za period do 2020. godine

## **Preporuke**

1. Činjenica da kolebanje strukturne nezaposlenosti nije rezultat bolje usklađenosti ponude i tražnje na tržištu rada, već bržeg smanjenja broja slobodnih poslova od porasta nezaposlenosti, ukazuje na to da je potrebno delovati merama koje će dovesti do usklađivanja dinamike broja slobodnih poslova i aktivnosti stanovništva radnog uzrasta, uz smanjenje ukupne nezaposlenosti, da bi došlo do dugoročnijeg pada strukturne nezaposlenosti.

2. Potrebno je identifikovati potencijalno ranjive grupe učesnika na tržištu rada da bi se utvrdilo da li i u kojoj meri promene u njihovom statusu mogu da utiču na strukturnu nezaposlenost. Težište je na mladima, ženama i starijim licima koji ulaze u kategoriju ranjivih učesnika na tržištu rada.

Potrebno ih je uključiti u mere koje će obezbediti veću prohodnost na tržištu rada. Usmeriti se ka merama koje će mladima omogućiti sticanje neophodnih praktičnih znanja i veština, radi ublažavanja nedostatka početnog radnog iskustva, dobijanja stalnog i kvalitetnog zaposlenja sa perspektivom razvoja karijere. Zatim, mere koje će ženama, ali i poslodavcima, omogućiti veću fleksibilnost pri zaključivanju ugovora o radu, onemogućiti diskriminaciju i doprineti smanjenju rodni razlika. Podržavati mere koje doprinose većoj aktivnosti starijih lica, dovode do porasta zaposlenosti, kasnijeg odlaska u penziju i produžuju radni vek, tj. promovišu aktivno starenje.

3. Obezbediti kontinuitet u sprovođenju i praćenju efekata mera aktivne politike zapošljavanja. Potrebno je kontinuirano praćenje ekonomske opravdanosti i efekata mera da bi se obezbedila podrška za njihovo sprovođenje.

4. Otklanjati ograničenja bržoj dinamici kreiranja novih i kvalitetnih poslova. Implementacija mera aktivne politike zapošljavanja mora da se posmatra u širem ekonomskom kontekstu koji će biti stimulativan za razvoj preduzetništva i kreiranje novih poslova.

### **Problem: Neadekvatna evaluacija efekata aktivnih mera zapošljavanja u Srbiji**

Jedan od najznačajnijih mehanizama koje država ima na raspolaganju za smanjenje efekata strukturne i frikcionne nezaposlenosti jesu aktivne mere na tržištu rada. Obim izdvajanja za finansiranje ovih mera u razvijenim zemljama je u proseku preko 1% BDP, dok se u Srbiji još uvek održava na nivou ispod 0,2% BDP. Ove mere nemaju isključivo socijalni efekat, te je potrebno precizno proceniti ekonomsku analizu uticaja navedenih mera. Višedecenijski rezultati istraživanja su pokazali da ekonometrijski metodi daju najpreciznije rezultate. Opšti zaključak starijih radova je da su najefektivnije aktivne mere bile javni radovi, dok aktuelniji radovi pokazuju da programi obuke na radnom mestu daju najbolje rezultate. U poslednje vreme postoje neke indicije da subvencije za zapošljavane daju dobre rezultate, ali nema opšteg konsenzusa po tom pitanju. Dobijeni rezultati se ne mogu apriori primeniti na sve zemlje. U Srbiji se evaluacija sprovodi na zastarelim principima. Iz tog razloga je neophodno sprovoditi analize efekata na nacionalnom nivou uz primenu modernih alata.

### **Preporuke**

1. Istraživanje je pokazalo da je moguće sprovesti analizu troškova i koristi ekonomskih uticaja aktivnih mera u Srbiji. Ako se aktivne mere vode kao ulaganje, onda se povećan poreski prihod od veće zaposlenosti može smatrati za povrat na ulaganje. Rezultati istraživanja su pokazali da je marginalno povećanje poreskih prihoda u Srbiji 7-8 puta veće kod onog dela tržišta rada koje je bilo izloženo uticaju aktivnih mera. U novčanom ekvivalentu to znači da je na uloženi 25 miliona evra ostvareno povećanje poreskih prihoda za 148 miliona evra. Iz tog razloga je potrebno održati ili povećati nivo izdvajanja za aktivne mere.
2. Moguće je dodatno povećati poreske prihode ukoliko se sredstva pravilno raspoređuju po različitim vrstama aktivnih mera. Primera radi, najveći povrat se ostvaruje u meri obuke kod poslodavca gde je on preko 10 puta veći od ulaganja. Nedovoljna sredstva za istraživanje, kao i nedovoljno duge vremenske serije podataka, nisu omogućili testiranje ekonomske elastičnosti tržišta rada po ovim parametrima. To znači da nije moguće dati precizne podatke o tome do kog nivoa se mogu povećavati izdvajanja za aktivne mere uz održanje stope povrata na uložena sredstva na visokom nivou.
3. Potrebno je voditi odvojenu evidenciju o efektima mera na različitim grupama korisnika, pre svega na mladima, ženama i drugim marginalizovanim grupama.

***Problem: Uticaj obrazovanja na nezaposlenost i rast preduzetništva kod marginalizovanih grupa***

Jedan od glavnih problema sa kojim se suočavaju marginolazivovane grupe u Srbiji, odnosi se na njihovo sporo zapošljavanje kroz preduzetničke aktivnosti. Razlog tome može se naći u nedostatku preduzetničkih veština i znanja, koje ih često osujećuju u preduzetničkim namerama. Međutim, važnu ulogu u tome ima i nedostatak materijalnih uslova i nedovoljna društvena podrške, zbog čega marginalizovane grupe najviše napuštaju proces obrazovanja i ostaju bez potrebnih kvalifikacija i znanja potrebnih za ekonomsku i socijalnu inkluziju.

**Preporuke**

1. U okviru strategije Evrope 2020, posebna pažnja se poklanja socijalnim programima za najranjivije društvene grupe i njihovoj inkluziji u inovativne programe obrazovanja. Ovi programi treba da im omoguće brže i lakše zapošljavanje. Takođe, ovi programi su usmereni i na borbu protiv diskriminacije (starosne, rodne, rasne i druge). Imajući to u vidu, Srbija u fazi priključivanja EU treba u većoj meri da se bavi pomenutim programima i njihovom implementacijom, kako bi se uklonile postojeće prepreke. Na taj način bi se dala šansa svim nezaposlenim osobama, koje su marginalizovane po nekoj osnovi, da se socijalno uključe. To sve iziskuje brže reforme u obrazovanju i promene poslovnog ambijenta, koje treba da prati politička volja i podrška civilnog društva.
2. Reformama treba pristupiti bez odlaganja i uprkos krizi. Upravo, kriza najbolje može i da se pobedi novim inicijativama i aktivnom ekonomskom politikom zapošljavanja i tako amortizuju socijalne i ekonomske posledice po marginalizovane grupe koje su istovremeno i socijalno najugroženije kategorije stanovništva. Da bi se ovaj koncept realizovao neophodno je voditi komplementarne aktivnosti, između ostalog, na području obrazovanja, zdravstva, socijalne inkluzije i zapošljavanja, kao i vršiti obuku u domenu sticanja preduzetničkih veština.

### **Problem: Neusklađenost sistema obrazovanja i tržišta rada**

Usporena reforma visokog obrazovanja koči jednaku raspodelu veština i znanja koje su potrebne na tržištu rada i zahteva se sve češće prilagođavanje profila profesije različitim izazovima koji zahtevaju multidisciplinarni pristup. Nedostatak institucionalnih veza između sektora visokog obrazovanja i tržišta rada se najviše eksponira kroz nepodudaranje znanja i veština na tržištu rada i smanjivanje šansi za zapošljavanje mladih. Zapravo, nedovoljno povezivanje sektora visokog obrazovanja i tržišta rada, podstiče proces smanjivanja visokoobrazovane radne snage i pad kompetencija na tržištu rada. Shodno tome, se pravi jaz na tržištu rada i nastaje proces „odliva mozgova” koji usporava privredne aktivnosti i smanjuje privredni rast. Istovremeno, stvara se ambijent za povećanje stope nezaposlenosti, dok nestabilan rast privrednih kretanja smanjuje stopu zaposlenosti.

### **Preporuke**

1. Jedan od načina na koji bi se ovi problemi mogli umanjiti, a shodno smernicama strategije „Evropa 2020”, jeste harmonizacija potreba sa tržišta rada i kreiranja visokoobrazovnih profila, kako bi se stvorio sinergetski efekat sektora visokog obrazovanja i tržišta rada. Takav efekat bi podstakao stvaranje novih šansi pri zapošljavanju mladih, što otvara mogućnost za privredni rast i oblikuje promene u visokom obrazovanju.
2. Potrebno je izdvojiti veća ulaganja u obrazovanje u sledećih deset godina. Neophodno je obezbediti osiguranje kvaliteta upravljanja i finansiranja visokoobrazovnih institucija i proširivanje finansijske podrške za studente. Potrebno je doneti mere koje se tiču izgradnje veza između aktera sa tržišta rada i visokoobrazovnih institucija kao i akcije za njihovu implementaciju.
3. Omogućavanje poreskih i finansijskih olakšica za aktere sa tržišta koji žele da investiraju u buduće obrazovne kadrove bi podstaklo podizanje performansi visokoobrazovnih institucija i modernizaciju u njihovom radu. Osiguranje kvaliteta upravljanja u sistemu visokog obrazovanja mora se ogledati u monitoringu ulaznih parametara tj. samog studenta i njegovih potreba ali je takođe potrebno ispratiti i izlazne parametre, ostvarene rezultate studenta ili visokoobrazovne institucije na međunarodnom ili nacionalnom nivou.
4. Neophodno je i studente stimulisati na pravilan način i stvoriti jednake šanse pri upisu na visokoobrazovne institucije bilo da su privatnog ili državnog karaktera i proširiti mogućnosti za efikasniju raspodelu finansijske potpore za studente (domovi, ishrana, stipendije, krediti, budžet).

### **Problem: Nedovoljna izvozna konkurentnosti privrede Republike Srbije**

Učešće izvoza u BDP se kreće oko 35%, što je znatno manje od poželjnog nivoa i u tom pogledu Srbija zaostaje za mnogim zemljama Centralne i Istočne Evrope. Pri tome, dugoročno gledano, tendencije vezano za izvoznu konkurentnost Srbije ne mogu da se ocene kao povoljne.

Nizak nivo konkurentnosti privrede Srbije, i njen dalji pad u post-kriznom periodu, predstavljaju krupnu prepreku bržem porastu izvoza. Sve to otvara ozbiljno pitanje ispunjavanja neophodnih preduslova za unapređenje izvozne konkurentnosti Srbije. Kao osnovni ograničavajući faktori jačanja konkurentnosti Srbije ističu se: višedecenijski pad industrijske proizvodnje u Srbiji, nekonkurentne performanse prerađivačke industrije, nedostatak konzistentne politike unapređenja konkurentnosti, nepostojanje sistemskog pristupa i strategije nacionalnog brenda Srbije, neefikasna ekonomska diplomatija, neusklađenost zakonodavstva sa EU, posebno u oblasti zaštite životne sredine, neefikasnost administracije itd.

Da bi se obezbedilo neophodno povećanje obima izvoza naše zemlje neophodne su brojne mere usmerene ka prevazilaženju postojeća nedovoljne izvozne konkurentnosti privrede Republike Srbije.

### **Preporuke**

1. Obezbediti makroekonomsku stabilnost i održiv ekonomski rast, kao važne preduslove porasta konkurentnosti srpske privrede. U tom cilju je potrebno sprovesti strukturne reforme, koje bi rezultirale većom baziranošću rasta na proizvodnji i izvozu. Kako je ovo istovremeno i preduslov za ispunjavanje drugog Kopenhagenskog kriterijuma, intenzivirati proces aktivnosti za ispunjavanje zahteva ovog kriterijuma.
2. Poboljšanje strukture izvozne konkurentnosti Srbije treba da ide u pravcu sticanja konkurentnosti u izvozu proizvoda viših faza prerade, koji donose višu dodatnu vrednost u izvozu u odnosu na tradicionalne delatnosti. Mere koje država u budućnosti bude preduzimala u pravcu unapređenja izvoza i izvozne konkurentnosti Srbije morale bi da budu deo dobro promišljene, fokusirane i realistične industrijske politike koja će se posvećeno sprovoditi.
3. Unaprediti poslovno investicioni ambijent, ukidanjem administrativnih i drugih formalnih barijera, koje predstavljaju ozbiljnu smetnju za uspešno poslovanje privatnog sektora. U tom cilju je potrebno unaprediti kvalitet i primenu zakonske regulative, što podrazumeva i ukidanje ili izmenu jednog broja zakonskih akata, u pravcu stvaranja regulatorno pravnog okvira u ovoj oblasti, povoljnog za poslovanje privatnog sektora.
4. Potrebno je ubrzati proces harmonizacije domaćeg zakonodavstva sa evropskim *acquis-jem*, i njene implementacije, u cilju unapređenja kvaliteta zakona, i njihove implementacije.

5. Intenzivirati proces institucionalnih reformi. U tom smislu je potrebno ne samo uspostaviti nove, nedostajuće institucije, nego i povećati efikasnost rada postojećih institucija. Kako je ovo istovremeno i preduslov za ispunjavanje trećeg Kopenhagenskog kriterijuma, u tom procesu reformi se koristiti iskustvima i podrškom Evropske komisije.

6. Znanje može biti jedna od glavnih konkurentskih prednosti Srbije. Da bi se to ostvarilo potrebno je ubrzanje reforme i unapređenje kvaliteta u okviru sistema obrazovanja i nauke kako bi se podstakle inovacije i primena novih tehnologija u privredi. S tim u vezi, neophodno je povećati izdvajanje za istraživanje i razvoj na više od 1% BDP-a, i poboljšati uslove za istraživanje i razvoj u privatnom sektoru.

7. Intenzivirati proces pristupanja EU, ispunjavanjem postavljenih zahteva u Kopenhagenskim kriterijumima, u cilju povećanja međunarodne konkurentnosti Srbije.

### **Problem: Prepreke razvoju nacionalnog brenda Srbije**

Bazične prepreke razvoja nacionalnog brenda Srbije su: nepostojanje sistemskog pristupa vezanog za razvoj nacionalnog brenda Srbije; nepostojanje strategije za unapređenje nacionalnog brenda Srbije; nedostatak marketing i komunikacione strategije nacionalnog brenda Srbije; potcenjivanje značaja nacionalnog brendiranja za unapređenje ekonomskih potencijala zemlje (izvoz, priliv stranih investicija, turizam); nizak nivo finansijskih ulaganja u proces nacionalnog brendiranja; neefikasna institucionalna struktura i koordinacija između pojedinih institucija zaduženih za izgradnju nacionalnog brenda; nedovoljna saradnja privatnog i javnog sektora na razvoju nacionalnog brenda.

### **Preporuke**

1. Razvoj brenda Srbije treba sprovesti u dve faze: a) Izgradnja infrastrukture (institucionalnog okvira), vizuelnog identiteta i interaktivnog sajta nacionalnog brenda Srbije i b) Kreiranje i implementacija komunikacione strategije nacionalnog brenda Srbije.
2. U prvoj fazi potrebno je izgraditi infrastrukturu za implementaciju komunikacione strategije i to kroz sledeće korake: a) Postojanje jedne krovne državne agencije (organizacije) koja će na nacionalnom nivou upravljati i koordinirati sve komunikacije vezane za nacionalni brend Srbije; b) Kreiranje vizuelnog identiteta nacionalnog brenda Srbije, pre svega odabir dominantnih boja (preporuka je da to budu boje zastave), loga i slogana pod kojim će se plasirati sve komunikacione poruke; c) Kreiranje reprezentativnog, interaktivnog sajta koji će imati prioritetnu poziciju na svim svetskim pretraživačima, kada se ukuca reč "Srbija". Sajt bi trebalo da bude prisutan u svim medijskim formatima koje država Srbija koristi u komunikaciji sa ciljnim javnostima EU, i mora biti u potpunom skladu sa usvojenim vizuelnim identitetom nacionalnog brenda Srbije.
3. Nakon finalizacije prve faze, može se krenuti sa kreiranjem i implementacijom komunikacione strategije nacionalnog brenda Srbije, sa fokusom na integrisane marketing komunikacije. Ova faza podrazumeva sledeće korake: situaciona analiza i identifikovanje ciljnog auditorijuma; određivanje komunikacionih ciljeva; kreiranje generalne strategije integrisanih marketing komunikacija; određivanje budžeta za implementaciju komunikacione strategije; dizajniranje komunikacija, izbor kanala komunikacije; odlučivanje o miks medija, odnosno kreiranje medija plana; upravljanje i koordiniranje komunikacijama; merenje rezultata kampanje i poređenje ostvarenih rezultata sa definisanim ciljevima; repozicioniranje brenda (ukoliko postoji potreba).



### **Problem: Značaj unapređenja ekonomske diplomatije Republike Srbije**

Osnovni cilj ekonomske diplomatije bi trebalo da bude ostvarenje ekonomskih interesa Republike Srbije, rast izvoza i investicija.

Nažalost, Srbija još uvek nije uspostavila sistem sprovođenja ekonomske diplomatije, niti postoji konsenzus po pitanju njenog značaja. Analiza postojećeg institucionalnog okvira i dosadašnjih aktivnosti na tom planu daje nam razloga da verujemo da postoje nejasno definisana ovlašćenja i odgovornosti, preklapanje funkcija i slaba koordinacija institucija u tom procesu. Pri tome, brojne institucije vladinog i nevladinog sektora uopšte nisu dovoljno ili uopšte uključene u diplomatske aktivnosti. Ekonomska diplomatija nije prepoznata u ključnim nacionalnim strategijama, nije izvršena analiza prioriteta niti su definisana ciljana tržišta.

U narednim godinama kada se zemlja suočava sa problemima slabog ekonomskog rasta, nedovoljnog priliva stranih investicija i učešća izvoza u BDP, unapređenje ekonomske diplomatije Srbije bi mogao da pozitivan uticaj na ekonomski razvoj naše zemlje, o čemu idu u prilog iskustava drugih zemalja koje već duži niz godina sprovode aktivnosti ekonomske diplomatije.

### **Preporuke**

1. U cilju uspostavljanja sistemskog pristupa, neophodno je kreiranje Nacionalne strategije sprovođenja ekonomske diplomatije koja bi uvažavala mere srodnih razvojnih strategija i bila prihvaćena kao jedan od prioriteta spoljne politike.
2. Ekonomska diplomatija bi morala da podrazumeva uključivanje većeg broja institucija vlade, vladinih tela, nevladinog sektora i poslovnih udruženja u aktivnosti sprovođenja ekonomske diplomatije. Ove institucije treba da budu sistemski povezane na način da njihove aktivnosti ne funkcionišu na principu konkurencije već saradnje i koordinacije.
3. Ekonomska diplomatija bi takođe morala da podrazumeva mobilizaciju resursa dijaspore.

### **Problem: Harmonizacija regulative o zaštiti životne sredine Srbije sa EU**

Politika Evropske unije o životnoj sredini nije jednostavna u smislu njenog doslednog prihvatanja i implementacije u Srbiji što predstavlja problem za našu zemlju. Međutim, prilagođavanje ovoj politici je nužno iz razloga otvaranja pregovora Srbije o pristupanju EU odnosno usklađivanju propisa sa EU, u oblasti zaštite životne sredine (Poglavlje 27). Poseban problem je što proces harmonizacije zakonske regulative u Srbiji sa zakonskom regulativom EU nameće inoviranje srpskih zakonskih i podzakonskih akata.

Ovaj proces se ne svodi na mehaničko doslovno prepisivanje akata EU, nego je nužno prilagođavanje konkretnim mogućnostima i problemima naše zemlje. Buduće članice Unije su u obavezi da prilikom preuzimanja zakonodavstva EU ne približavaju samo pravne tekstove, već da suštinski prilagode institucije i društvene strukture, što je samo po sebi veliki izazov jer zahteva veliki napor i vreme. To za posledicu ima nužne korenite promene po pitanju odgovornosti u nacionalnom, administrativnom, sudskom sistemu i u odgovornosti i organizovanju privatnog sektora.

Ekonomski instrumenti su najveći izazov za upravljanje zaštitom životne sredine. Usklađenost i primena pojedinačnih zakona u ekonomskim oblastima kao što su poreska politika, spoljnotrgovinska politika, carinska politika, investicije, subvencije, koncesije i slično, su najvažnija pitanja koja se tiču obezbeđenje ekonomskog ali i ekološki održivog razvoja. Činjenica je da su svi resursi potrebni za svaki oblik proizvodnje u užem ili širem smislu – prirodnog odnosno ekološkog porekla. Doneti zakoni iz oblasti životne sredine predstavljaju dobru osnovu za podršku ekonomskom i ekološkom sistemu. Međutim, predstoje naponi da se sistem upravljanja zaštitom životne sredine postavi na pravilne osnove.

### **Preporuke**

1. Intenzivirati procesa daljeg razvoja domaćeg ekološkog zakonodavstva, a posebno harmonizaciji domaćeg ekološkog zakonodavstva sa međunarodnim standardima i zakonodavstvom EU. Ove aktivnosti moraju biti praćene kontinuiranim unapređenjem domaće pravne i upravne prakse.
2. Pristupiti svim značajnim međunarodnim multilateralnim ugovorima iz oblasti zaštite životne sredine koje su od koristi za Srbiju i intenzivirati učešće Srbije u bilateralnoj saradnji sa susednim zemljama.
3. Omogućiti veće učešće javnosti u odlučivanju u oblastima koje se tiču životne sredine i omogućavanjem civilnog sektora da bude u potpunosti obavešten o stanju životne sredine i svim ekonomskim aktivnostima koje mogu da je ugroze.

## **Problem: Neefikasnost “papirnat” administracije i potreba za razvojem e-Uprave u Srbiji**

Dostignuti stepen razvoja elektronske javne uprave u Srbiji, uprkos određenih pomaka poslednjih godina, je još uvek nedovoljan. Mereno vrednošću e-Participation indeksa Srbija zauzima 81 mesto od 193 zemlje u 2014. godini, dok je posmatrano kroz vrednost e-Government Development indeksa Srbija na 69. mestu.

Jedan od problema koji se posebno izdvaja je činjenica da još uvek ne postoji dovoljan broj servisa e-Uprave koje građani i privredni subjekti u Srbiji mogu koristiti. Takođe, i pored činjenice da je Zakon o elektronskom potpisu usvojen 2004. godine, ni danas najveći broj građana ne zna za njegovo postojanje i mogućnosti za njegovo dobijanje u Srbiji.

Osnovni preduslov razvoja e-Uprave je integracija i automatizacija aktivnosti na nivou različitih organa državne uprave. Po uzoru na integraciju koja je urađena na primeru APR-PU-PIO raditi na integraciji aktivnosti svih ostalih državnih organa.

## **Preporuke**

1. Potrebno je oformiti projektne timove koji će realizovati posao sistematizacije poslova svih državnih organa i determinisanja njihove uzročno-posledične povezanosti. Nakon toga, minimizirati dupliranja aktivnosti kojih sigurno ima, izmeniti zakonsku regulativu u slučaju potrebe i razviti kompletan sistem e-Uprave.
2. Promovisati kod građana i privrednih subjekata postojanje mogućnosti za dobijanje kvalifikovanog elektronskog potpisa i upućivanje na institucije kod kojih je u ovom trenutku moguće dobiti kvalifikovani elektronski potpis.
3. Raditi na edukaciji građana o značaju i prednostima koje sa sobom nosi koncept e-Uprave.
4. Organizovanje promocija i prezentacija servisa i načina njihovog korišćenja, kako bi se građani edukovali i postali slobodniji u korišćenju pomenutih servisa.
5. Raditi na razvoju koncepta bespapirnog društva po uzoru na npr. Dansku u kojoj su sva dokumenta u domenu javne administracije u elektronskom obliku. Uštede su ogromne, a efikasnost rada javne administracije značajno unapređena, kao i transparentnost.

CIP - Каталогизација у публикацији -  
Народна библиотека Србије, Београд

338.1(497.11)

338.2(497.11)

PREDLOG mera javnih politika u oblasti sprovođenja strukturnih promena u Srbiji / urednici  
Ivan Stošić ... [et al.]. - Beograd : Institut ekonomskih nauka, 2015 (Beograd : Planeta print).  
- 36 str. ; 30 cm

Tiraž 100.

ISBN 978-86-89465-18-1

1. Стошић, Иван [уредник]

а) Економски развој - Србија б) Србија - Економска политика COBISS.SR-ID 217307404