

# Fokus

---

Boško Mijatović

▶ **Pregled tromesečja**

Marko Paunović

▶ **Poslovanje u Srbiji**

Gordana Matković

▶ **Najčešće zablude o penzijskom sistemu u Srbiji**

Milica Bisić

▶ **Novi zakon o budžetskom sistemu**

Boris Begović

▶ **Novi zakon o planiranju i izgradnji: teorija javnog izbora na delu**

---



CLDS

# Fokus

Oktobar 2009.

KVARTALNI IZVEŠTAJ O INSTITUCIONALNIM REFORMAMA

IZDAVAČ  
Centar za liberalno-  
demokratske studije

REDAKCIJA  
Boris Begović, Gordana Matković,  
Boško Mijatović (glavni urednik),  
Marko Paunović

SEKRETAR REDAKCIJE  
Olivera Maksimović

GRAFIČKI DIZAJN  
Miloš Majstorović

ZA IZDAVAČA  
Boris Begović

Izlazi tromesečno

Sva prava zadržava CLDS.

Prenošenje tekstova u  
celini ili delovima  
dozvoljeno je samo uz  
navođenje izvora.

ADRESA IZDAVAČA  
Kralja Milana 7/1  
Beograd

TEL-FAX: 324-6666

WEB SAJT  
[www.clds.rs](http://www.clds.rs)

E-MAIL  
[office@clds.rs](mailto:office@clds.rs)

Boško Mijatović

► **Pregled tromesečja** | 3

Marko Paunović

► **Poslovanje u Srbiji** | 8

Gordana Matković

► **Najčešće zablude o penzijskom  
sistemu u Srbiji** | 14

Milica Bisić

► **Novi zakon o budžetskom  
sistemu** | 19

Boris Begović

► **Novi zakon o planiranju  
i izgradnji: teorija javnog izbora  
na delu** | 24

Izdavanje Fokusa finansijski su podržali:

Think Tank Fund of the Open Society Institute

i

Hypo Alpe-Adria-Bank a.d. Beograd

Stavovi izneti u ovoj publikaciji isključivo su stavovi autora  
i oni ne moraju da budu i stavovi navedenih institucija ili  
Centra za liberalno–demokratske studije.

## Pregled tromesečja

Iako je prethodno tromesečje bilo letnje, obuhvatalo je juli, avgust i septembar, zakonodavna aktivnost skupštine bila je vrlo izražena. Usvojen je veliki broj zakona koji su, bar sudeći po nazivu, od prilične važnosti za društveno-ekonomski život Srbije.

Takvoj efikasnosti doprineo je, pre svega, novi poslovnik o radu Narodne skupštine, kojim je onemogućena ne samo opstrukcija, već i valjana rasprava važnih pitanja. Pošto se dosta zakona donosi po hitnom postupku, to se stiče utisak da se novi i složeni zakoni ekspresno „proguravaju“ kroz parlament, i to tako da poslanici vladajuće stranke ne govore i ne znaju šta piše u predlogu zakona, već samo čekaju trenutak za glasanje, dok poslanici opozicionih stranaka ni ne mogu da stignu da iznesu ozbiljne primedbe, kada ih imaju.

Pogledajmo bliže. U standardnom slučaju za poslaničku raspravu o predlogu zakona propisano je pet sati, što je neoprostivo kratko vreme. Pošto poslanici vladajuće većine praktično nikada ne uzimaju učešća u raspravi, to se diskusija svodi na nešto više od dva sata, na koliko maju prava poslanici opozicionih stranaka, a što daje prosečno jedan minut po poslaniku! Ja nisam pričljiv čovek, ali bih o nekom važnom zakonu iz ekonomske oblasti sam mogao da govorim dva sata, i to koncizno i samo o važnim stvarima.

Sledeća dva činioca koja doprinose „efikasnom“ radu smo bliže opisali u prethodnom broju Fokusa. Jedan je napuštanje uobičajene koncepcije zakona, pa se sada u njemu obično nalaze samo opšta mesta i detalji vezani za funkcionisanje institucije, dok se suština stvari (tj. materijalni sadržaj) prepušta izvršnoj vlasti na odlučivanje, odnosno njenim aktima. Takav je u ovom tromesečju slučaj sa Zakonom o regionalnom razvoju i Zakonom o socijalnom stanovanju. Drugi činilac je manir vlade da u Skupštinu, pod firmom novog zakona, šalje skromne izmene starog, koje bi se svakako mogle sprovesti kroz izmene i dopune. Takav je u ovom tromesečju Zakon o budžetskom sistemu. Na taj način se, u stvari, zakonodavni posao predstavlja većim i važnijim nego što jeste, a jeste gomila praznih i/ili malo izmenjenih zakona.

\*\*\*

Osmog jula usvojen je u Skupštini **Zakon o kontroli državne pomoći**. Prošao je gotovo neprimećen kroz Skupštinu, kao da je nevažan. Možda je publiku zaveo njegov naziv, u kome se pominje „državna pomoć“, pa su pomislili da se radi o nekim socijalnim davanjima. Ali, nije tako.

Ovaj zakon reguliše kakvu podršku država sme, a kakvu ne sme da daje preduzećima. Do sada je sve bilo dozvoljeno – svaka vrsta subvencija, kod svake vrste preduzeća, data na svaki način – ali će od sada država morati da pogleda ovaj zakon pre nego što donese odluku o podršci pojedinim firmama. Jer, tu su postavljena

prilična ograničenja na dozvoljene slučajeve, razloge i metode subvencionisanja, a i ustanovljava se Komisija koja bi trebalo da motri i obustavlja.

Srbija je usvojila ovaj zakon na nagovor Evropske unije. Reč je o aktu koji je posledica pravila kako Svetske trgovinske organizacije, tako i EU kojima se, generalno posmatrano, državne subvencije proglašavaju nedozvoljenim načinom narušavanja konkurencije, odnosno stvaranja prednosti firmama koje primaju subvencije na račun onih koji ne uživaju milost države i, još više, stvaranja prednosti domaćim firmama u odnosu na strane. Da je stvar veoma aktuelna svedoče žestoki sporovi koje međusobno vode najveće svetske ekonomije (SAD, Evropska unija, Kina) pred organima STO ili članice EU međusobno oko državne pomoći i nedozvoljenog forsiranja svojih firmi. Tu skoro su, na primer, SAD dobile spor protiv EU i Erbas-a vredan više milijardi evra.

Osnovna rešenja u Zakonu su ova. Prvo, u načelu je zabranjena državna pomoć pojedinim preduzećima ili grupama preduzeća onda kada dovodi do narušavanja konkurencije ili je protivna međunarodnim ugovorima. A, sušinski, svaka znatnija subvencija pojedinim firmama ili grupama firmi u načelu narušava tržišnu jednakost i primaocima daje nezasluzenu ne-konkurentsku prednost.

Drugo, postoje i izuzeci. Prvi izuzetak u srpskom zakonu je poljoprivreda, po ugledu na razvijene zemlje. Drugi je regionalni razvoj, pod uslovom da kraj korisnika kome se dodeljuje pomoć ima „izuzetno nizak životni standard” ili „veoma visoku” stopu nezaposlenosti. Treći su projekti „od posebnog značaja” za Srbiju, četvrti podsticanje razvoja određenih delatnosti ili područja ukoliko se time „ozbiljno ne narušava” konkurencija i peti motivisani socijalnim razlozima. Naravno, ovaj zakon ne zabranjuje generalne šeme podsticaja, tj. one kod kojih svi privredni akteri imaju pristup subvencijama.

Ovo je vrlo široka zabrana i pitanje je zašto su je mnogi zainteresovani, uključujući – poslovne ljude, komore, čak vladu itd – prevideli. Pominjem i vladu, mada je ona podnosilac predloga zakona, stoga što će ona prva doći u probleme sa ovim zakonom, budući da će se odmah po njegovom stupanju na snagu, pojaviti, na primer, pitanje da li je dozvoljena državna pomoć kragujevačkom Fijatu?

Navedimo još da se pod državom podrazumevaju svi nivoi, i onaj lokalni, i da se širok arsenal mera, uključujući i zajmove ili opraštanja poreza, smatra državnom pomoći.

Svakako, naš svet bi lako mogao da poveruje da ćemo se izvući od ove zabrane bilo neprimenjivnjem zakona, kako se to uobičajeno radi u Srbiji, bilo pogodin tumačenjem njegovih odredaba. Takav postupak je gotovo standardan sa zakonima koje nam neko nametne, manjim ili većim zavrtnanjem ruke. Međutim, ovde je problem nepoštene primene sopstvenog zakona samo jedan; drugi je što nam sudija koji tumači i kažnjava sutra može biti Svetska trgovinska organizacija, koja nam svakako neće gledati kroz prste.

Istog dana usvojen je **Zakon o regionalnom razvoju**. O njemu smo, kao predlogu, dosta govorili u prethodnom broju Fokusa, pa ćemo ovde ukratko.

Osnovni motiv za zakon je očekivanje da će jednoga dana stići pomoć Evropske unije za ujednačavanje razvoja, a ona se dobrim delom daje nerazvjenim regionima, a ne centralnoj vlasti. Pa da Srbija bude spremna.

U prvom delu zakona navodi se osam lepih ciljeva koji se žele postići i 14 lepih

načela na kojima je koncept zasnovan. U drugom delu se ustanovljava sedam regiona i navodi ko će se smatrati nerazvijenim regionom i opštinom. Dobro je što se ovim stvaraju samo „statistički regioni”, a ne oni pravi, sa samoupravom, administracijom i budžetom, pošto bi sada bilo krvi do kolena. Naravno, metodologija za ustanovljavanje stepena razvijenosti nije data ni u naznakama, već je prepuštena vladi.

Treći deo posvećen je kompleksnom planiranju regionalnog razvoja. Postojeće nacionalni plan, koga usvaja Skupština, potom regionalne strategije i, na kraju, programi finansiranja razvoja regiona, akcioni planovi itd. Kao da se vraćamo u doba centralnog planiranja.

Ko li će sve to da napravi i sprovedi? Ima ko će. Zakon predviđa veoma razgranatu administraciju za planiranje i sprovođenje regionalnog razvoja. Pored Ministarstva, kao ključnog igrača, tu su Nacionalni savet za regionalni razvoj, pa regionalni saveti, pa nacionalna agencija za regionalni razvoj, pa regionalne agencije za istu namenu, pa oblasne asocijacije, pa Fond za razvoj, pa mnogi drugi. Šta li će tolika mreža da radi dok ne stignu pare Evropske unije?

U odeljku o merama i podsticajima ne piše ništa: ni koje mere i koji podsticaji postoje, ni ko ima pravo na njih, niti bilo šta što bi Zakon o regionalnom razvoju trebalo da sadrži. Opet prazan tekst, kojim se, suštinski, sve prepušta vladi i ministarstvu na slobodnu volju.

Ovaj zakon, dakle, pripada grupi zakona „moderne” konstrukcije. On ne sadrži ništa suštinsko što bi trebalo da zakon sadrži, već se bavi lepim deklaracijama i osnivanjem institucija. A sve suštinsko prepušta aktima Vlade Srbije.

Takođe 8. jula usvojen je **Zakon o zaštiti konkurencije**. O predlogu ovog zakona bilo je detaljno reči u prethodnom broju Fokusa, pa nećemo ponavljati.

Šesnaestog jula usvojen je **Zakon o budžetskom sistemu**. Prilog Milice Bisić o njemu objavljujemo u ovom broju Fokusa.

Istog dana usvojene su **izmene i dopune Zakona o radu**, a zbog efekata ekonomske krize na pojedine firme. Po dosadašnjim rešenjima poslodavac je imao pravo da uputi zaposelnog bez njegove krivice na plaćeno odsustvo do 45 dana, a uz naknadu zarade od najmanje 60% njegove prethodne zarade. Po novom rešenju taj se rok ukida i omogućuje duže, čak neograničeno plaćeno odsustvo, doduše u saglasnost ministra. Ovim je potražen kompromis između želje radnika da zadrže zaposlenje i primaju punu platu i u vreme ekonomske krize i želje poslodavaca da mogu da lako otpuste zaposlene u vreme krize. Nema sumnje da su ovo rešenje inicirali poslodavci, suočeni sa problemom smanjene poslovne aktivnosti i već prekoračenog roka od 45 dana za odsustvo mnogih nepotrebnih radnika.

Trideset prvog avgusta usvojen je i novi **Zakon o planiranju i izgradnji**. Od njega se očekuje da bitno pojednostavi i skрати procedure vezane za gradnju, a i smanji s tim povezanu korupciju, budući da je Srbija na začelju svetske liste po brzini obavljanja ovih administrativnih procedura. Ministar je, doduše, ovaj zakon reklamirao na drugi način – da će olakšati legalizaciju objekata. Da vidimo. Detaljniji pregled zakona, posebno u delu o zemljištvu, dat je u tekstu Borisa Beogovića u ovom broju Fokusa.

Istod dana usvojen je drugi zakon istog ministarstva – **Zakon o socijalnom stanovanju**. On bi trebalo da postavi dobre temelje brige države za stanovanje siromašnih i ugroženih i ujednači normativu i praksu finansiranja i upravljanja

socijalnim stanovanjem u lokalnim zajednicama. Predlog zakona pominje kao važan razlog za njegovo donošenje neki italijanski projekt i obaveze koje odatle proizilaze, ali ja to ne bih smatrao ozbiljnim razlogom.

Prvo je pitanje da li socijalno stanovanje uopšte treba da postoji. Jer, u tržišnom sistemu standardna je pretpostavka da bi svako trebalo da se brine za sebe i sebi obezbedi krov nad glavom. No, u savremeno doba se i podrška države siromašnima kod rešavanja njihovog stambenog problema smatra prirodnim i delom socijalne politike. Ipak, pošto stanovi (i kuće) puno koštaju ostaje nerešiv problem obezbeđenja sredstava za iole veći broj stanova u siromašnoj zemlji kakva je Srbija. A mali programi teško da mogu da poprave loše stanje.

Drugo je pitanje ko treba da ima prava na državnu podršku kod rešavanja ili poboljšanja svog stambenog statusa. Nema sumnje da su to siromašni, znači oni koji nisu u stanju da iz svojih prohoda obezbede sebi i svojoj porodici iole pristojan stambeni prostor. I ovaj Zakon predviđa siromašne kao kategoriju kojoj su socijalni stanovi namenjeni. Međutim, on dodaje i drugu kategoriju – tzv. ranjive grupe. To su mladi, deca bez roditeljskog staranja, samohrani roditelji, porodice sa više dece, samačka domaćinstva, lica preko 65 godina starosti, osobe sa invaliditetom, izbeglice i interno raseljena lica, Romi i pripadnici drugih socijalno ranjivih grupa.

Ovo dodavanje kriterijuma tzv. ranjivosti pokvarilo je koncept i donelo nepravde. Nije opšte jasno zašto bi bilo dobro i iz kog razloga davati prednost – pri jednakoj stambenoj ugroženosti i jednakom dohotku po članu domaćinstva – mladom čoveku u odnosu na sredovečnog, Romu u odnosu na Srbina, Vlaha ili Mađara, izbeglici u odnosu na Srbijanca i slično. Stepem ugroženosti se ne meri bojom kože, krštenicom ili ličnom kartom, već isključivo stepenom stambene nedovoljnosti porodice i dohotkom po članu domaćinstva.

Zanimljivo je da pomenutog kriterijuma ranjivosti nije bilo u predlogu zakona koga je vlada uputila u Skupštinu, već je naknadno dodat, najverovatnije pod uticajem nevladinih organizacija i njihovih finansijera iz oblasti zaštite tzv. ranjivih grupa.

Sledeće pitanje je pitanje metoda kojima će se voditi politika socijalnog stanovanja. Zakon je ovde vrlo globalan, pa pominje nekoliko metoda podsticanja i podrške kreditiranju stambene izgradnje, dok one važne detalje prepušta startegiji socijalnog stanovanja i programima. Ipak, da kritički pomenem jedan metod, onaj prvo navedeni: „odobravanje dugoročnih kredita neprofitnim stambenim organizacijama radi obezbeđivanja stanova za socijalno stanovanje”. Ovo je prepisano iz zakona neke od zapadnih zemalja, možda Velike Britanije u kojoj postoje neprofitne organizacije koje se bave socijalnim stanovanjem. Ali, kod nas one ne postoje i veliki je rizik, makar zbog slabe vladavine prava u zemlji, da se ponovi istorija stambenih zadruga koje su tokom poslednjih par decenija prevarile ogroman broj ljudi i otele im novac. Nadam se da će ova mogućnost ostati mrtvo slovo na papiru.

Pitanju finansiranja Zakon je dao vrlo malo prostora. Nabrojao je razne izvore, ali nas nije ubedio u održivost sistema, jer nisu navedene konkretne mere i precizni izvori. Sve će se planirati na godišnjem nivou. Ta neizvesnost o budućoj politici finansiranja posebno će negativno uticati na lokalne zajednice, koje treba da pripreme sve podloge, planove, programe itd, a da uopšte ne znaju hoće li biti finansiranja sa

republičkog nivoa i koliko. Takva neizvesnost ukočiće rad na socijalnom stanovanju na lokalnu, odnosno dovešće do toga da će lokalne zajednice potpuno nespremne da dočekaju novac od Republike, ako ga bude.

Kako smo već navikli, osnovna rešenja politike socijalnog stanovanja nisu data u Zakonu, već će se odrediti Strategijom i Akcionim planom. Naravno, tu su i planovi lokalnih zajednica, pa onda Republička agencija za stanovanje, pa lokalne agencije za stanovanje... jednom rečju, predviđena je kompleksna institucionalna struktura iako nije izvesno da li će uopšte i koliko posla ona zaista imati.

Tok istog dana donet je i **zakon o izmenama i dopunama Zakona o javnom informisanju**. Njime je, na inicijativu stranke G-17, stvorena osnova za obračun ministra Dinkića sa listom Kurir i njegovim vlasnikom Rodićem, a kako bi se rešio prvljavi rat koji se između njih već dugo vodi.

U srpskoj javnosti praktično da nije bilo dileme o karakteru izmena zakona kojima se strahovito zaoštavaju kaznene odredbe koje mogu pogoditi novine i novinare. Time se, opšte je uverenje, zastrašuju mediji i vlastodršcima olakšava prikriivanje istine od šire javnosti.

Pored toga, uvedene su još dve naopake odredbe. Prva kaže: „Javno glasilo upisuje se u Registar javnih glasila”. Ova odredba ne bi morala da se tiče javnih glasila, jer država može – ako želi – da pravi registre kakve hoće. Međutim, domašaj ove odredbe vidi se kasnije. Jedna odredba utzredno pominje mogućnost brisanja javnog glasila iz registra, a da uopšte nisu navedeni mogući uslovi i razlozi za to, procedure kojima se brisanje izvodi ili pravni lekovi protiv brisanja. Druga kaže da će se sa milion do 20 miliona kazniti onaj ko izdaje “javno glasilo koje nije upisano u Registar”! Ovo je, najblaže govoreći, izuzetno podregulisano rešenje, koje državi daje preteranu diskrecionu moć da ukine javna glasila kako želi, prema slobodnom nahodjenju. Nešto direktnije: to je skandalozno rešenje koje ugrožava elementarnu slobodu javne misli i izražavanja.

Sledeće neverovatno rešenje je ono koje kaže: „Osnivač javnog glasila ne može preneti niti na drugi način raspolagati pravom na javno glasilo ili pravom na izdavanje javnog glasila”. Ono je neverovatno zato što ograničava elementarno pravo privatnog vlasnika da svoju imovinu proda i prenese nekom drugom. Ono ne može biti u skladu sa Ustavom Srbije, a ni sa zdravim razumom. Zamislite američki zakon koji zabranjuje vlasnicima Njujork tajmsa ili CNN-a da svoje glasilo prodaju drugom! Jasno je i zašto je ovo propisano: da Rodić ne bi mogao da izbegne kazne i zabrane tako što bi preneo Kurir nekom drugom. Znači, ceo sistem privatne svojine se derogira da bi Dinkić onemogućio Rodićeve trikove. Strašno.

Ovo je bila tužna epizoda srpskog parlamentarizma, sa zloupotrebom države i lične svrhe. Kada ministra žulja postojeće zakonodavstvo donose se posebni zakoni. A kada su ugrožena prava građana onda to nije važno. Zaista tužno.



## Poslovanje u Srbiji

---

Svetska banka je ove godine, po sedmi put za redom, objavila izveštaj „*Doing Business*“, čiji je cilj rangiranje zemalja po kvalitetu poslovnog okruženja. Izveštaj je prilično specifičan, jer ne uzima u obzir neke stvari koje su očigledno bitne za poslovno okruženje (na primer, inflaciju, ili carinske stope), već je prevashodno usmeren na proceduralne aspekte, poput plaćanja poreza, obavljanja spoljnotrgovinskih transakcija, ili dobijanja građevinskih dozvola. U tom smislu, postoje značajne razlike između ovog izveštaja i recimo izveštaja „*Ekonomске slobode u svetu*“ koji priprema i objavljuje *Heritage* fondacija. Svetska banka je verovatno želela da izbegne ocenjivanja koja se mogu okarakterisati kao ideološka i suviše politička, već se usredsredila na stvari oko kojih uglavnom nema političkih i ideoloških sporova – praktično svi se slažu da treba smanjiti broj birokratskih procedura i prepreka obavljanju biznisa.

Bitno je napomenuti da *Doing Business Report* ima jaku akademsku pozadinu. Praktično svaki indikator koji se koristi je dokazano bitan, primarno kroz naučne radove Simeona Djankova (bivšeg glavnog ekonomiste Svetske banke za pitanja razvoja privatnog sektora i finansija, a sadašnjeg potpredsednika Vlade Bugarske i ministra finansija), a kome su koautori bili vrhunski svetski ekonomisti poput Andreja Šlajfera. Zato i ne čudi veoma visoka korelisanost dobrog ranga u *Doing Business* izveštaju i visokog stepena razvoja. Konkretno, prvih deset zemalja po kvalitetu poslovnog okruženja u svetu su Singapur, Novi Zeland, Hong Kong, SAD, Ujedinjeno kraljevstvo, Danska, Irska, Kanada, Australija i Norveška. Nesumnjivo se radi o najrazvijenijim zemljama sveta, koje često vode različitu ekonomsku politiku, ali im je zajedničko to što im je cilj da ne uvode nepotrebne prepreke privatnoj inicijativi.

Pre nego što pređemo na ocene koje se tiču Srbije, ukratko ćemo opisati metodologiju *Doing Business* izveštaja. Za razliku od ostalih sličnih izveštaja koji ocenjuju propise, može se reći da *Doing Business* u izvesnom smislu ocenjuje praksu. Naime, za većinu kriterijuma postoji unapred definisani slučaj, za koji eksperti iz zemlje treba da daju osnovne pokazatelje. Na primer, kod kriterijuma vezanog za dobijanje građevinskih dozvola, pretpostavlja se da je potrebno izgraditi stovarište vrednosti 650 hiljada dolara u glavnom gradu. Onda domaći advokati definišu koje je sve faze nužno proći kako bi se dobila građevinska dozvola i koliko te faze traju. Kod lakoće obavljanja spoljnotrgovinskih transakcija pretpostavlja se da u zemlju stiže (ili se iz zemlje šalje) standardni kontejner sa robom koja nije opasna i onda se definiše procedura carinjenja, njego trajanje i trošak.

U nastavku dajemo pregled svih ocena za Srbiju i nekoliko uporedivih zemalja.

Država	BiH	Bugarska	Hrvatska	Češka	Mađarska	Maked.	Crna Gora	Rumun.	Srbija	Slovačka	Sloven.
Ukupni indeks	116	44	103	74	47	32	71	55	88	42	53
Započinjanje posla	160	50	101	113	39	6	85	42	73	66	26
Dobijanje građevinske dozvole	136	119	144	76	88	137	160	91	174	56	59
Zapošljavanje radnika	111	53	163	25	77	58	46	113	94	81	162
Registracija imovine	139	56	109	62	61	63	131	92	105	11	108
Dobijanje kredita	61	4	61	43	30	43	43	15	4	15	87
Zaštita investitora	93	41	132	93	119	20	27	41	73	109	20
Plaćanje poreza	128	95	39	121	122	26	145	149	137	120	84
Trgovina preko granice	63	106	96	53	70	62	47	46	69	113	84
Sprovođenje ugovora	124	87	45	82	14	64	133	55	97	61	60
Zatvaranje posla	63	78	82	116	58	115	44	91	102	39	40

Kao što se iz tabele može videti, Srbija je ove godine rangirana ukupno kao 88. zemlja u svetu po lakoći obavljanja posla, što je pomak za dva mesta u odnosu na prošlogodišnje rangiranje. Budući da je u međuvremenu metodologija nekoliko puta menjana, kao i da su dodavane nove zemlje u istraživanje, poređenje ranga sa prethodnim godinama (pre 2009.) nije moguće.

Ali, iz tabele se može jasno videti i da su od ovih zemalja samo Hrvatska i Bosna lošije rangirane od Srbije, kao i to da je Makedonija znatno bolje plasirana. Što se novih EU članica tiče, ima država za kojima Srbija veoma mnogo zaostaje (poput Mađarske, Bugarske i Slovačke), ali i zemalja za kojima Srbija ne zaostaje previše, poput Češke, koja zauzima 74. mesto.

U nastavku dajemo kratak pregled ocena za Srbiju.

Što se kriterijuma „Započinjanje posla“ tiče, indeks u suštini meri lakoću (potrebno vreme i trošak) osnivanja nove firme. Srbija trenutno zauzima 73. mesto u svetu po ovom kriterijumu, iako je vreme potrebno za osnivanje firme skraćeno sa 56 dana 2004. godine na svega 13 dana 2009. godine. Takođe, troškovi i broj procedura su značajno smanjeni prethodnih godina. Međutim, čak i pored velikog napretka,

Srbija je i dalje relativno loše rangirana. Jedno od obrazloženja je da je ovogodišnje istraživanje rađeno pre nego što je proces izdavanja poreskog identifikacionog broja „prebačen“ iz Poreske uprave u Agenciju za privredne registre, kroz promene Zakona o poreskom postupku i administraciji iz marta ove godine. Ova promena nadležnosti će verovatno dovesti do znatnog pomaka sledeće godine. Takođe, indikator pokazuje da je u velikom delu savremenog sveta, uključujući i veoma siromašne zemlje, osnivanje nove firme postala manje-više rutinska stvar. Treba imati i na umu da se ovde radi o osnivanju „standardne“ firme, dakle firme za koju nisu nužne dodatne posebne dozvole ili odobrenja.

Srbija je, od svih kriterijuma, ubedljivo najlošije rangirana po kriterijumu „Dobijanje građevinskih dozvola“, jer zauzima zaista katastrofalno 174. mesto u svetu. Ovako loša ocena je svakako rezultat lošeg nasleđa bivše Jugoslavije (Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija su takođe veoma loše rangirane), ali i činjenice da se domaći političari nisu previše bavili ovom tematikom u prethodnih 10 godina. Osim lošeg Zakona o planiranju i izgradnji iz 2003. godine, praktično ništa nije urađeno kako bi se sistematski rešio problem izgradnje. Delom je loša situacija rezultat starog Ustava koji nije dozvoljavao privatno vlasništvo nad zemljištem (što je dovelo do preregulisanosti cele oblasti upravljanja zemljištem), a delom je to rezultat činjenice da državna uprava (posebno na lokalnom nivou) i veliki građevinari vole komplikovane procedure podložne korupciji, tako da nije bilo nikoga dovoljno jakog da pogura reforme u ovom sektoru. Sve u svemu, Srbija je po ovom kriterijumu bukvalno dotakla dno i ostaje nam samo da se nadamo da će novi Zakon o planiranju i izgradnji (o kojem možete čitati u ovom broju Fokusa) dovesti do pomaka sledeće godine.

Sledeći kriterijum je vezan za lakoću zapošljavanja i otpuštanja radnika, gde Srbija zauzima 94. mesto. Za mnoge ljude ovo je ideološko pitanje. Međutim, treba skrenuti pažnju da je Danska (koja svakako ne predstavlja leglo divljeg kapitalizma) na 9. mestu po ovom kriterijumu. Kriterijum obuhvata nekoliko parametara čija liberalizacija svakako ne bi ugrozila status zaposlenih, poput dozvoljavanja fleksibilnijih modaliteta zapošljavanja. Takođe, treba skrenuti pažnju da je ovaj kriterijum potpuno u skladu sa konvencijama Međunarodne organizacije rada. Dakle, moguće je ispoštovati sve konvencije Međunarodne organizacije rada i ostvariti maksimalni skor. Srbija je, naravno, veoma daleko od toga.

„Registrowanje imovine“ je sledeći kriterijum, gde je Srbija relativno loše rangirana, kao 105. Po Izveštaju, za registrowanje tek kupljenje imovine u Srbiji je potrebno završiti 6 procedura koje mogu trajati do čak 111 dana. Kada se detaljnije pogleda struktura tog vremena, može se videti da je osnovi problem u katastru gde sama procedura registracije (nakon što je obavljena kupovina i plaćeni svi porezi) može da traje od 30 do neverovatnih 180 dana. Prosek za inače ne sjajni region Istočne Evrope i Centralne Azije je oko 60 dana, dakle skoro dvostruko kraće. Budući da je nedavno donet novi Zakon o državnom premeru i katastru, možemo se nadati da će situacija biti poboljšana.

Kriterijum u kojem je Srbija daleko najbolje rangirana je „Dobijanje kredita“, po kojem Srbija zauzima zaista sjajno 4. mesto u svetu. Naravno, kriterijum ne uzima u

obzir visinu kamatne stope, već se bavi isključivo proceduralnim pitanjima. Najveći akcenat je dat na postojanje kreditnog biroa, koji u Srbiji, očigledno, veoma dobro funkcioniše. Međutim, čini se da je najveći značaj ovog indikatora u tome što nam daje nadu da Srbija zaista može da se takmiči sa drugim zemljama, kada postoji volja da se neki sektor temeljno reformiše.

„Zaštita investitora“ je sledeći kriterijum, u kojem se boduju uglavnom stvari vezane za pravnu zaštitu akcionara od menadžmenta, odnosno pitanja korporativnog upravljanja. Srbija je rangirana kao 73, što verovatno i nije tako loše. Sve jedno, možda je potrebno proširiti odredbe Zakon o privrednim društvima, kojima bi se povećala prava akcionara u odnosu na menadžment, posebno po pitanju tužbi za naknadu štete.

„Plaćanje poreza“ je još jedan kriterijum po kojem je Srbija veoma loše rangirana, čak na 137. mestu. Kriterijum uzima u obzir visinu poreza, ali se u obzir uzimaju i sve procedure vezane za prijavu i plaćanje poreza. Tipično preduzeće, koje Izveštaj analizira, plaća porez 66 puta godišnje, što je svakako previše. Takođe, detaljnijom analizom izveštaja, može se videti da su neki od poreza (poput naknade za korišćenje građevinskog zemljišta, koja se plaća 12 puta godišnje) veoma nebitni sa aspekta prihoda države. Dakle, loš rezultat nije dominantno posledica lošeg rada Poreske uprave, već pre svega posledica nepotrebno komplikovanog poreskog sistema, u kojem i dalje postoji dosta „nebitnih“ poreskih oblika, poput raznih naknada i lokalnih taksi. Novim Zakonom o planiranju i izgradnji je predviđeno ukidanje navedene naknade za korišćenje građevinskog zemljišta, ali tek pošto ona bude integrisana u porez na imovinu, nakon što se zemljište privatizuje i uđe u osnovicu za određivanje poreza. Kada će se to desiti, ne znamo, ali će do tada preduzeća morati redovno (12 puta godišnje) da plaćaju ovu naknadu.

Što se „Trgovine preko granice“ tiče, Srbija je rangirana kao 69. Napredak u odnosu na 2004. jeste veliki (prepolovljen broj dokumenata potrebnih za uvoz), vreme potrebno za realizaciju uvoza i izvoza je značajno skraćeno, ali od 2005. godine nije učinjen praktično nikakav pomak. Problem je što ovaj indikator ne uzima u obzir i visinu plaćene carine, već samo broj procedura, a sama visina carine je nesumnjivo bitna. Takođe, razmatra se uvoz „standardne“ robe, koja ne zahteva poseban inspekcijski pregled. Budući da postoje indicije da najvećih problema u postupku carinjenja u Srbiji ima upravo sa inspekcijama na granici, sasvim je moguće da je Srbija ovde nepravedno dobro rangirana, odnosno da je realna situacija nešto lošija.

Po „Sprovođenju ugovora“ Srbija je rangirana kao 97, ali posebno zabrinjava činjenica da od 2006. godine (izveštaj u kojem je obuhvaćena primena tada novog Zakona o izvršnom postupku) nikakav napredak nije ostvaren. I dalje je potrebno da prođe 635 (u proseku) dana da dođe do prinudne naplate ugovorne obaveze. Sam sudski postupak traje 495 dana, a sprovođenje sudske odluke čak 110 dana u proseku. Prosečno trajanje sprovođenja ugovora u regionu Istočne Evrope i Centralne Azije je 538 dana, znači za skoro 100 dana kraće nego u Srbiji.

Poslednji kriterijum, „Zatvaranje preduzeća“ se pretežno bavi procedurama vezanim za stečaj. Indikator ne beleži praktično nikakav pomak od 2004. do danas,

osim blagog popravljanja procenta novca koji se kroz stečaj naplati, a Srbija je rangirana kao 102. Tipični stečaj traje 2,7 godine, što je nešto bolje od proseka za Istočnu Evropu i Centralnu Aziju (gde traje 2,9 godina), ali traje za godinu dana duže nego u prosečnoj OECD zemlji. Nadamo se da će novi Zakon o stečaju, koji se priprema, poboljšati stanje u ovoj oblasti, pre svega kroz smanjivanje mogućnosti za opstrukciju postupka.

Jedan od osnovnih zaključaka koji se može doneti na osnovu ove kratke analize je da postoji veoma visoka heterogenost u ocenama Srbije. Sa jedne strane, kao izuzetno pozitivan primer, možemo izdvojiti 4. mesto po pitanju dobijanja kredita, a sa druge strane se nalazi 174. mesto (9. od dna tabele) vezano za izdavanje građevinskih dozvola. To pokazuje da je srpskoj tranziciji postoji veliki disbalans u reformama. Dok su pojedine oblasti, poput bankarskog sistema, dovedene makar približno na nivo razvijenog sveta, dotle druge oblasti, posebno vezane za izgradnju (građevinske dozvole, katastar), ali i pravosuđe (stečaj, sprovođenje ugovora) daleko kaskaju za standardima savremenog (ne samo razvijenog) sveta. Takođe, stiče se utisak da je, poreski sistem Srbije zreo za temeljnu reformu.

Za kraj, čemu se realno možemo nadati sledeće godine? Očekujemo da će novi zakoni, posebno Zakon o planiranju i izgradnji, Zakon o premeru i katastru zemljišta, kao i novi Zakon o stečaju, poboljšati rejting Srbije vezano za izdavanje građevinskih dozvola i zatvaranja preduzeća. Takođe, mere koje su već sprovedene vezano za izdavanje poreskog identifikacionog broja će značajno poboljšati rejting Srbije vezano za osnivanje novih preduzeća. Procedura giljotine propisa koja se trenutno sprovodi može da dovede i do određenog poboljšanja u oblastima međunarodne trgovine i plaćanja poreza, kroz uklanjanje nepotrebnih procedura. Međutim, ostaje pitanje da li će to biti dovoljno da popravimo svoj rang, jer ni ostale zemlje ne sede skrštenih ruku.

## Najčešće zablude o penzijskom sistemu u Srbiji<sup>2</sup>

### Penzijski fond je uništen tokom 90-tih godina

Ovo je svakako jedna od zabluda koja je mnogo puta izrečena, a još češće napisana u novinskim člancima. Podvarijanta ove zablude je žaljenje penzionera za doprinosima koje su uplaćivali tokom svog radnog veka, a koje je država potrošila, sa pitanjem gde su sva ta sredstva „otišla“?

Zabluda o potrošenim i ekonomski uništenim fondovima proističe iz neshvatanja načina finansiranja penzija u Srbiji. Penzijsko-invalidsko osiguranje u Srbiji zasniva se na tekućem, PAYG<sup>3</sup> finansiranju penzija. Tekuće finansiranje penzija podrazumeva da se penzije finansiraju iz doprinosa koje uplaćuju sadašnje generacije zaposlenih, koje na taj način stiču pravo da njihove penzije budu finansirane iz doprinosa budućih generacija.

Penzijski fondovi koji su uspostavljeni u ovakvim sistemima predstavljaju samo neku vrstu prolaznog računa, koji se periodično puni prikupljanjem sredstva od doprinosa i prazni usled isplate penzija. Oni nisu fondovi na kojima su se sredstva prikupljala na individualnim računima, ulagala i uz kamatu ili prinos kasnije isplaćivala u vidu penzija.

*Jasno je, dakle, da su pare koje su današnji penzioneri tokom svog radnog veka uplaćivali u vidu doprinosa „potrošene“ na tadašnje penzionere, kao i da sve generacije penzionera dele u ekonomskom smislu sudbinu zaposlenih.*

Činjenica je da je u određenim periodima i u Srbiji na računu penzijskog fonda bilo prikupljano nešto više sredstava nego što su iznosili ukupni penzijski rashodi. Ovo su bila vremena kada je penzijska šema još uvek bila mlada, a broj osiguranika mnogo veći od broja penzionera. U Srbiji je ovaj višak prikupljenih sredstava ulagan u privredu (između ostalog i u Sava centar), ali tadašnji zakoni nisu nalagali da ta sredstva moraju da se vrate penzijskom fondu. Prema tvrdnjama pravnika, njihovo potraživanje danas otuda nije moguće, jer su se sredstva trošila po zakonu. U nekim drugim zemljama, koje su funkcionisale u drugačijim ekonomskim sistemima, viškovi se usmeravaju u državne kapitalizovane fondove, koji ta sredstva ulažu kako bi se iz njih pokrivali deficiti koji mogu da nastanu u budućnosti.

Treba istaći i da tekuće finansiranje nije nikakva specifičnost Srbije. Sa izuzetkom samo četiri zemlje, obavezni državni sistemi sa tekućim PAYG finansiranjem penzija (I stub) prisutni su u svim zemljama OECD-a, koji funkcionišu na veoma sličan način kao u Srbiji.

1 CLDS, Beograd

2 Bazirano na Gordana Matković: *Penzijski sistem u Srbiji – karakteristike, dosadašnje ereforme, dileme i opcije*, Penzijski sistem u Srbiji, CLDS, Beograd, 2009

3 Pay as you go.

Možda se treba i zapitati šta bi se zaista desilo tokom 90-tih da nismo imali tekući sistem finansiranja penzija, već kapitalizovane fondove. Penzijski fondovi bi tada zaista bili uništeni, a penzioneri bi u potpunosti pali na milost i nemilost budžeta i na neku vrstu milostinje, sa znatno nižim penzijama od onih koje se danas isplaćuju.

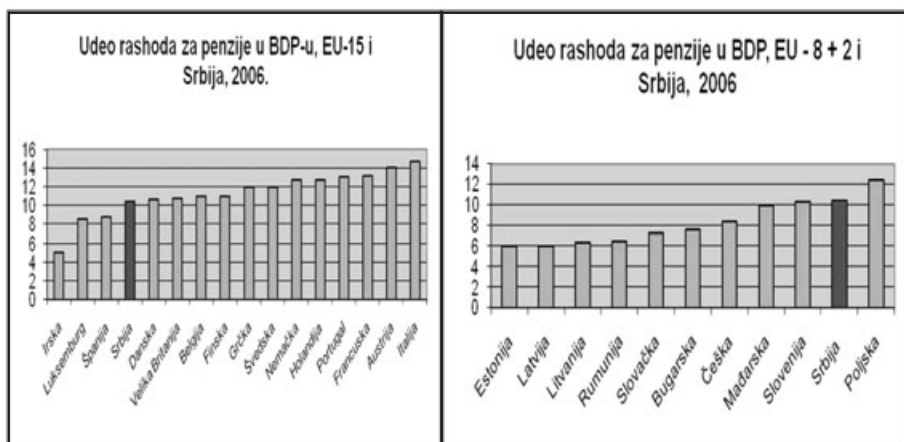
### Penzijski rashodi u Srbiji su među najvišima u Evropi

Zabluda da su penzijski rashodi u Srbiji među najvišima ili čak najviši u Evropi, potiče pre svega od nerazlikovanja pojmova **rashodi penzijskog fonda** i **rashodi za neto penzije**.

Rashode penzijskih fondova različitih zemalja veoma je teško, ako ne i nemoguće porediti, jer među njih u različitim zemljama spadaju različiti izdaci. U rashode penzijskog fonda u Srbiji, pored izdataka za penzije, ulazespadaju i izdaci za naknade za negu i pomoć drugog lica, telesno oštećenje i pogrebne troškove, zatim administrativni troškovi funkcionisanja fonda, te izdaci za zdravstvene doprinose penzionera. U pojedinim zemljama rashodi za zdravstveno osiguranje penzionera se isplaćuju direktno iz budžeta, a ne iz penzijskog fonda, pored penzija isplaćuje se i veći ili manji broj drugih naknada i slično.

Iz ovih razloga pre svega se poredi rashodi za neto penzije, kao udeo u BDP-u. Rashodi za penzije u Srbiji su nešto niži od proseka zemalja EU.

*Moguće je, dakle, zaključiti da su rashodi za penzije u Srbiji visoki, među najvišima kada se poredi sa zemljama u tranziciji koje su ušle u EU, ali niži nego u razvijenim zemljama (EU 15).*



### Visina deficita PIO fonda je najvažniji razlog za reforme sistema

Rashodi PIO fonda u Srbiji značajno premašuju prihode, pa se u sistemu javlja visok deficit. Ovaj deficit se finansira iz republičkog budžeta. Ovo su činjenice. Zabluda je, međutim, da visina deficita u Srbiji na adekvatan način odražava probleme u sistemu i da je najznačajniji indikator za reforme.

Da bi se ova tvrdnja razumela najpre je važno ukazati da najveći deo prihoda penzijskog fonda potiče od doprinosa. Srbija se odlučila za relativno nisku stopu doprinosa od 22%, kako bi omogućila pojeftnjenje svoje radne snage i učinila ovo tržište atraktivnijim za investicije i za napuštanje sive ekonomije.

Isti efekat sa aspekta visine bruto zarade je mogao da se postigne i da su stope doprinosa za penzijsko osiguranje postavljene na nešto višem nivou, a na račun manjih doprinosa za zdravstvo ili poreza na zarade, na primer. Na ovaj način bi sredstva prikupljena na računu penzijskog fonda bila veća, a u republičkom budžetu manja, odnosno deficit bi se umesto u PIO fondu javio u fondu za zdravstvenu zaštitu. I na strani rashoda je bilo moguće da se iz rashoda penzijskog fonda isključe izdaci za zdravstveno osiguranje penzionera, te da se i oni kao prava na tuđu negu i pomoć i telesno oštećenje, na primer, isplaćuju iz budžeta.

Uz pretpostavku povećanja doprinosa na nivo od približno 25% umesto sadašnjih 22% i promene odluka o tome šta se finansira iz doprinosa za penzijsko osiguranje, a šta iz budžeta, visina deficita penzijskog fonda u 2008. godini bi iznosila svega 1,2%, kao što se može videti iz tabele koja sledi.

Udeo prihoda, rashoda i deficit PIO fonda u BDP-u, 2008. godine

	aktuelno	pretpostavljeno		aktuelno	pretpostavljeno
ukupni prihodi	14.3	12.2	ukupni rashodi	14.3	12.2
prihodi od doprinosa	8.2	9.4	rashodi za penzije	11.9	11.9
prihodi od dotacija	4.1	0.9	rashodi za zdravstvo	1.5	-
ostali prihodi	1.7	1.7	rashodi za druga prava	0.5	-
sredstva iz prethodne godine	0.3	0.3	ostali rashodi	0.3	0.3
<b>Deficit</b>	<b>4.4</b>	<b>1.2</b>			

Napomena: u ukupne prihode uključena su i sredstva preneti iz prethodne godine

U tom slučaju neravnoteža u penzijskom sistemu bi se minimizirala, a potrebe za dotacijama bi se višestruko smanjile. Svi suštinski problemi ostali bi potpuno isti, a razlozi za reforme bi i te kako postojali.

Iako može da izgleda kao poigravanje, prethodni primer nije dat bez osnova. Najpre u sistemu definisanih penzija, u koji spada i naš penzijski sistem, visina stope doprinosa se određuje tako da se obezbedi ravnoteža u penzijskom računu. Među zemljama u tranziciji koje su ušle u EU, a koje zbog slične arhitekture penzijskog sistema najadekvatnije mogu da se porede sa Srbijom, su Češka i Slovenija. Stope doprinosa za penzijsko osiguranje u ovim zemljama iznose 28 i 24,35%, respektivno. Među ostalim zemljama u tranziciji, a koje su u svoje sisteme uključile i obavezno osiguranje u privatnim penzijskim fondovima (tzv. drugi stub), takođe ima zemalja sa višim stopama doprinosa za prvi stub, kao što su Mađarska i Rumunija. Takođe, rešenje o isplati rashoda za zdravstveno osiguranje penzionera iz budžeta primenjeno je u mnogim zemljama (Hrvatska, Mađarska, Češka Slovačka, Bugarska, Rumunija...).



*Deficit PIO fonda u Srbiji je visok, ali je važno razumeti njegovu prirodu. Različitim sistemskim rešenjima koja nisu nepoznata u drugim zemljama on bi mogao značajno da se smanji/eliminiše, ali to ne bi umanjilo suštinu problema i potrebe za daljim reformama u penzijskom sistemu.*

Važno pitanje koje proističe iz ovih konsideracija je za šta se mi u stvari osiguravamo kada plaćamo doprinose za penzijsko-invalidsko osiguranje. Ako se osiguravamo ne samo za kasnije sticanje penzije (starosne, invalidske ili porodične), već i za zdravstveno osiguranje u starosti, kao i za tuđu negu i pomoć, telesno oštećenje i slično, onda bi stopa doprinosa morala da bude viša, a ako ne, ova druga prava bi trebalo da se isplaćuju iz budžeta i da se ne posmatraju kao opterećenje penzijskog računa.

### **Penzioneri u Srbiji spadaju među najugroženije grupe, penzije u Srbiji su jako niske**

Iako je možda grubo gore iznete tvrdnje nazvati zabludama, važno je sagledati da li su i u kojoj meri izrečene tvrdnje precizne. Jedan od važnih ciljeva penzijskog sistema je svakako smanjenje siromaštva među starima. Takođe naš sistem spada u grupu penzijskih sistema tzv. Bizmarkovog tipa, što znači da je jedan od ciljeva i održanje prihoda nakon penzionisanja na prihvatljivom nivou. Ukoliko penzioneri u Srbiji spadaju među najugroženije grupe i ukoliko su penzije značajno niže od zarada koje su pojedinci ostvarivali tokom radnog veka, to su važni razlozi za reformu, koja bi onda morala da se kreće u pravcu poboljšanja i apsolutnog i relativnog položaja penzionerske populacije.

U Srbiji se još uvek ne živi dobro, veliki deo stanovništva je po sopstvenoj proceni siromašan (tzv. subjektivno siromašno) i značajno siromašniji nego u decenijama koje su prethodile 90-tim godinama prošlog veka. U tom smislu i penzioneri su svakako ugroženi. Podaci Ankete o životnom standardu iz 2007. godine ne podržavaju, međutim, tvrdnju da penzioneri spadaju među najugroženije grupe u Srbiji. Udeo siromašnih u Srbiji 2007. godine iznosio je naime 6,6%, dok je među penzionerima udeo siromašnih 5,3%.<sup>4</sup> Ne može se, dakle, tvrditi da penzioneri nisu siromašni, ali je, prema analizama kojima u Srbiji raspoložemo, ugroženost penzionerske populacije, u smislu apsolutnog siromaštva, ispod proseka.

Nema sumnje da su penzije u Srbiji niske. Prosečna penzija 2008. godine iznosila je između 19 i 19,4 hiljada dinara za penzionere iz osiguranja samostalnih delatnosti i zaposlenih i svega 7,250 za penzionere poljoprivrednike. Pri tom značajan udeo penzionera prima penzije ispod ovog proseka, približno čak 60% u osiguranju zaposlenih i osiguranju samostalnih delatnosti.

Niske su, međutim, i plate, i socijalna pomoć, i dečiji dodaci... I šta uopšte znači podatak o prosečnoj penziji kada znamo da se u taj prosek uključuju primanja invalidskih i porodičnih penzionera, čiji je udeo u Srbiji visok, a primanja po logici osiguranja ispod proseka.

U odnosu na prosečnu platu 2008. godine prosečna penzija je iznosila 59,2%. Penzioneri iz osiguranja zaposlenih koji su međutim radili najmanje pun radni vek ostvarili su u proseku penziju koja je 2008. godine iznosila skoro 80% prosečne plate. Ovakav odnos se ne može smatrati nepovoljnim, a naročito ne nerealnim sa aspekta logike penzijskog sistema. Sistem svakako ne može da bude postavljen na način da u se u proseku, sa punim radnim stažom ostvari penzija koja je viša od prosečne plate. U Srbiji je, nažalost, prema podacima za 2008. godinu svega 18,8% penzionera u osiguranju zaposlenih „zaslužilo“ penziju, odnosno radilo pun radni staž. I to je svakako činjenica nad kojom treba da se zamislimo. Da li bi deo kolača za penzionere bio veći kada bi penzijski sistem bio rigorozniji prema onima koji odlaze u penziju bez punog radnog staža?

Najprecizniji međunarodno uporediv pokazatelj relativnog standarda penzionera je neto stopa zamene, koja označava odnos između prve isplaćene penzije u odnosu na poslednju ostvarenu zaradu, za hipotetičkog radnika koji je radio pun radni staž (40 godina) sa primanjima na nivou prosečne zarade. U Srbiji neto stopa zamene iznosi nešto više od 70% prosečne zarade. U međunarodnom kontekstu, ova stopa je na nivou EU-10 zemalja, a nešto niža nego u EU-15<sup>5</sup>.

*Ne može dakle da se tvrdi da penzioneri u Srbiji spadaju među najugroženije grupe, niti da su penzije jako niske, ako ih poredimo sa platama, a posmatramo u kontekstu logike osiguranja.*

Postoji, međutim, jedna druga činjenica u pogledu životnog standarda penzionera koja je zabrinjavajuća. Na dugi rok posmatrano, neto stope zamene se smanjuju na jako nizak nivo, što je rezultat indeksacije i penzija i valorozacije ranijih zarada samo sa troškovima života. U međunarodnim razmerama ovaj pokazatelj je u poređenju sa drugim zemljama na jako niskom nivou, a sa aspekta socijalne pravednosti možemo se zapitati da li je prihvatljivo da penzioneri ne dele uopšte dobrobit od ekonomskog progressa Srbije u budućnosti?

## **Penzijski sistem u Srbiji nije reformisan jer nije uveden II stub penzijskog sistema**

Iako ova zabluda nije široko rasprostranjena u široj javnosti, prisutna je u delu ekspertske zajednice, pa joj treba posvetiti dužnu pažnju.

Reforme penzijskog sistema mogu da podrazumevaju samo parametarske promene, u smislu povećanja doprinosa ili smanjenja/usporenog rasta penzija, mogu da dublje zadru u pravila određivanja visine pojedinačnih penzija, nastojeći da ih u što većoj meri usklade sa visinom uplaćenih doprinosa, ali i da podrazumevaju uvođenje fundamentalno drugačijih penzijskih sistema.

U zemljama u tranziciji reforme su najčešće bile koncipirane u okviru tzv. tri stuba.<sup>6</sup> Tipične reforme u modelu tri stuba podrazumevaju parametarske izmene

5 Katarina Stanić, *Uloga penzijskog sistema u održanju nivoa prihoda u starosti – merenje i međunarodna poređenja*, Kvartalni monitor ekonomskih trendova i politika u Srbiji, br. 13, FREN, 2008

6 Pojam tri stuba različito se koristi u literaturi. Ovde je korišćen prema uobičajenoj terminologiji Svetske banke. U OECD terminologiji pod prvim stubom se podrazumevaju redistributivne penzije/naknade u sklopu mreže socijalne sigurnosti, pod drugim stubom obavezno osiguranje, bez obzira da li je u okviru državne ili privatne šeme, a pod trećim dobrovoljno osiguranje. Više o terminologiji stubova i slojeva videti u *Izazovi uvođenja obaveznog privatnog penzijskog sistema u Srbiji*, CLDS, Beograd, 2008, s. 209-213.

prvog stuba (tekućeg, državnog PAYG sistema), uvođenje drugog stuba kroz obavezno dodatno osiguranje mlađih osiguranika kod privatnih penzijskih fondova i razvoj dobrovoljnog penzijskog osiguranja, kao trećeg stuba penzijskog sistema. Reforme koje podrazumevaju uključivanje II stuba zapravo znače da se svi obavezni doprinosi za penzijski sistem ne uplaćuju u državni fond, već da se dele i da se jedan njihov deo upućuje u privatne fondove, na individualne račune osiguranika. Tako se stvara deficit u I stubu, koji su mnoge zemlje „pokrile“ na račun usporenog rasta penzija.

Razvijene zemlje po pravilu, međutim, nemaju II stub, već samo prvi i treći, a od zemalja u tranziciji koje su ušle u EU, Slovenija i Češka se takođe nisu odlučile za ovakvu reformu sistema. To, pak, ne znači da sve ove zemlje ne sprovode reforme penzijskih sistema.

Istraživanje koje je nedavno sprovedeno na ovu temu, pokazuje da danas u Srbiji još uvek nema uslova, a ni dovoljno ubedljivih opravdanja za uvođenje II stuba.<sup>7</sup> Nedostatak uslova ogleda se pre svega u nerazvijenom finansijskom tržištu i nedovoljnom administrativnom kapacitetu za njegovu regulaciju. Finansijsko tržište je nedovoljno razvijeno, sa značajnim problemima koji veoma otežavaju normalno funkcionisanje penzijskih i drugih fondova i ugrožavaju vrednost njihove imovine. Problemi postoje kako na strani regulacije, tako i u domenu nedovoljne i neadekvatne ponude hartija od vrednosti za ulaganje. Ovi problemi bi se multiplikovali brzim povećanjem tražnje, koje bi neminovno nastalo uvođenjem obavezne štednje u privatnim penzijskim fondovima.

Uvođenje II stuba prouzrokovalo bi i visoki tranzicioni trošak, sa neizvesnim rezultatima na dugi rok. Implicitni (bruto) tranzicioni trošak za Srbiju iznosio bi između 0,6% i 1,7% BDP-a godišnje i trajao bi više od 40 godina. Ukupno opterećenje penzijskim rashodima, u čitavom periodu bilo bi uvećano za 50% BDP-a.

Najzad, ono što je najvažnije, nema jasnog dokaza da bi sa uvođenjem II stuba za današnje generacije zaposlenih bili stvoreni uslovi za sigurniju i dovoljno visoku penziju. O superiornosti ovog modela ne svedoče ni iskustva drugih zemalja, pogotovo u svetlu tekuće svetske ekonomske krize.

U Srbiji su sprovedne reforme, kako u okviru I stuba - parametarske (produženje starosne granice za penzionisanje, promena načina indeksiranja penzija, proširenje osnovice za plaćanje doprinosa, uvođenje jedne minimalne penzije i sl.), konstrukcione (uvođenje bodovnog sistema), tako i systemske, sa uvođenjem dobrovoljnih penzijskih fondova.

*Zabluda je, znači, da reforme nužno podrazumevaju uvođenje II stuba.* Od toga je uostalom odustala i Svetska banka zalažući se i danas za sistem višestrukih stubova, ali prihvatajući da svaka zemlja ima svoje specifičnosti i početne uslove od kojih će u velikoj meri zavisiti pravi recept za adekvatne promene<sup>8</sup>.

7 Izazovi uvođenja obaveznog privatnog penzijskog sistema u Srbiji, CLDS, Beograd, 2008

8 Više o ovim pitanjima Robert Holzmann and Richard Hinz *Old-Age Income Support in the 21st Century*, World Bank, 2005

## Novi zakon o budžetskom sistemu

Usvajanje Zakona o budžetskom sistemu<sup>2</sup> u februaru 2002. godine donelo je korenite, sistemske promene načina na koji se upravlja javnim finansijama Srbije. Budžetski sistem je konsolidovan, uspostavljena su pravila za donošenje i izvršenje budžeta svih nivoa vlasti u Srbiji i ustanovljeni su Trezor Republike i Uprava za javna plaćanja, kasnije organizaciono ujedinjeni u upravu za trezor. Donošenje ovog zakona udarilo je temelje izgradnji celovitog sistema upravljanja javnim finansijama, ali i omogućilo širenje uvida koju stručna i opšta javnost imaju u izvore i obim prikupljenih i potrošenih javnih sredstava.

Naravno, kao i kod svake velike promene, ni rešenja ni primena Zakona o budžetskom sistemu nisu bili pravolinijski, niti su postignuti rezultati bili u svemu jednaki ili bolji od najavljivanih. Ni u jednom trenutku se, međutim, ne može sporiti da njegovo donošenje označava novu eru efikasnijih i transparentnijih srpskih javnih finansija.

Za novi Zakon o budžetskom sistemu<sup>3</sup> donet u julu ove godine, međutim, ne može se reći da donosi tako krupne sistemske promene. To je možda i prirodno, budući da je stari Zakon o budžetskom sistemu, koji je posle nekoliko izmena<sup>4</sup> i sedam godina važenja zamenjen ovim novim, uredio sve ključne oblasti budžetskog postupka. Tim pre što je reč o prvenstveno procesnom zakonu, dakle zakonu koji propisuje postupak. Drugim rečima, neznatno ranije ili kasnije utvrđen rok za odvijanje neke radnje, ili izmena njenog naziva, u okviru budžetskog postupka ne može biti od sistemskog značaja, mada može imati praktičnu važnost u samoj primeni.

### *Novine*

Najveći broj razlika u novom u odnosu na stari Zakon u osnovi predstavlja ili preciziranje pojmova i postupaka ili promenu određenih rokova radi njihovog usaglašavanja i praktične sprovodljivosti i ne mogu se svrstati u značajne novine.

Slično se može reći i za izmenu obima poslova Uprave za trezor kojoj novim zakonom nije data nadležnost u pripremi budžeta. Ona se takođe ne može smatrati bitnom novinom budući da je tako samo ispravljena greška učinjena izmenom starog zakona iz 2006. godine. Tada je Upravi za trezor data ova nadležnost i tako prekršeno načelo organizacione i sistemske odvojenosti pripreme i izvršenja budžeta. Obim nadležnosti Uprave za trezor utvrđen novim zakonom, pak, u osnovi je

1 CLDS, Beograd

2 „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 9/2002, od 26. 2. 2002. godine

3 „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 54/2009, od 17. 7. 2009. godine

4 Zakon o budžetskom sistemu, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 9/2002/87/2002/61/2005 – dr. zakon, 101/2005 – dr. zakon, 62/2006 dr. zakon, 63/2006 – ispr. dr. zakona, 85/2006 i 86/2006 – ispr.)

isti kao i u prvoj verziji starog zakona. Iako ne i novina, ova izmena jeste važna jer ponovo uspostavlja odgovarajuću podelu posla unutar Ministarstva finansija.

Novi Zakon ipak donosi određene novine koje mogu imati i dalekosežniji značaj. Ove novine mogu se grupisati u tri kategorije:

- proširenje obuhvata predmeta uređenja,
- jačanje uloge planiranja i značaja Memoranduma o budžetu,
- priprema za očekivano korišćenje sredstava razvojne pomoći Evropske unije.

### *Proširenje obuhvata*

Novi Zakon o budžetskom sistemu kao predmet uređivanja, pored budžetskog procesa za budžetske korisnike svih nivoe vlasti, izričito propisuje i pravila ponašanja kojih se moraju pridržavati **vanbudžetski korisnici** pri izradi finansijskih planova, upravljanju novčanim sredstvima, zaduživanju i davanju garancija, kao i u računovodstvu. U vanbudžetske korisnice su svrstani vanbudžetski fondovi, kao i privredni subjekti i pravna lica koji se svrstavaju u tzv. opšti nivo države. Jednostavnije rečeno, sada ova pravila izričito važe i za javna preduzeća.

Imajući u vidu način upravljanja javnim preduzećima koja svojim poslovanjem stvaraju skrivene deficite i tako nejavno uvećavaju javni dug, nastojanje da se u njihovo finansijsko poslovanje i izveštavanje uvedu čvrsta pravila može se oceniti kao ispravan korak. S druge strane, pored neizvesnog uspeha u sprovođenju ovih pravila prosto usled potrebnih ogromnih administrativnih kapaciteta i rešavanja problema koordinacije koje ono zahteva, ovo nastojanje ima i jedan značajniji nedostatak. Naime, čini se da ono pre omogućava zadržavanje sadašnjeg nezadovoljavajućeg stanja u pogledu broja i delatnosti ovih preduzeća, nego suštinsku reformu u ovoj oblasti.

Izgleda kao da se ovakvom odredbom nastoji popraviti sistem koji bi u osnovi trebalo promeniti znatno radikalnijim zahvatima: delom kroz privatizaciju, delom kroz ukidanje postojećih i uspostavljanje potpuno drugačijih načina obavljanja delatnosti sadašnjih javnih preduzeća, a delom kroz davanje određenih poslova u nadležnost budžetskim korisnicima, odnosno kroz ukidanje vanbudžetskih i stvaranje budžetskih korisnika.

Obuhvat novog Zakona proširen je i na uređivanje **vrste i pripadnosti javnih prihoda i primanja**. Time je u osnovi sa sedam godina zakašnjenja u potpunosti prestala potreba da postoji Zakon o javnim приходima i rashodima koji je u periodu do 2001. godine uređivao i budžetski postupak.

Dobra strana ovog proširenja obuhvata jeste što sada ponovo postoji samo jedan zakon koji uređuje sistem javnih finansija Srbije, njegovu i prihodnu i rashodnu stranu. Njegova loša strana je u tome što suštinski ne utvrđuje definitivno niti vrste niti pripadnost javnih prihoda i primanja i time u osnovi ne ispunjava svrhu postojanja ovih odredbi.

Naime svrha jasnog utvrđivanja, na primer vrsta poreza koji se mogu uvesti, jeste ograničavanje slobode vlastima u stvaranju (izmišljanju) novih poreskih oblika, odnosno otežavanju njihovog uvođenja. Jer, ukoliko sistemski zakon ne poznaje određenu vrstu poreza, neophodno je, pored usvajanja novog zakona, sprovesti i

proceduru izmene sistemskog zakona. U tom domenu novi Zakon o budžetskom sistemu predstavlja čak i nazadak u odnosu na Zakon o javnim prihodima i rashodima u kojem nisu postojale „otvorene liste“ javnih prihoda koji se mogu uvesti.

Evo primera. Član 15. novog Zakona o budžetskom sistemu, koji utvrđuje koji se porezi mogu uvesti, pored već postojećih poreskih oblika, u poslednjoj desetoj tački navodi i mogućnost da se uvede i „drugi porez, u skladu sa posebnim zakonom“. Slično je i sa ostalim javnim prihodima i primanjima. Takse se, na primer, mogu uvesti i za posebne proizvode i aktivnosti. Koje? Očigledno zavisi od kreativnosti zakonodavca. Mogu se uvesti i „druge naknade, u skladu sa posebnim zakonom“ (čl. 17, st. 1, tač. 13), a i „drugi javni prihodi utvrđeni zakonom“ (čl. 19, st. 1, tač. 8).

Jedini pozitivni izuzetak jesu doprinosi za koje ne postoji ovakva otvorena lista, već je precizno utvrđeno da se mogu uvesti tri doprinosi: penzijski, zdravstveni i za slučaj nezaposlenosti (čl. 18).

Slično je i kad je reč o pripadnosti prihoda različitim nivoima vlasti. Propisano je da Republici, autonomnoj pokrajini, gradi i jedinici lokalne samouprave, kao i organizacijama za obavezno socijalno osiguranje, pored sada postojećih izvora finansiranja, pripadaju i „drugi prihodi utvrđeni zakonom“.

Takođe, novi Zakon o budžetskom sistemu izričito zahteva da se tzv. **sopstveni prihodi** budžetskih korisnika i korisnika sredstava organizacija za obavezno socijalno osiguranje (ovde su u osnovi samo zdravstvene ustanove bitne) iskazuju kao javna sredstva u budžetu, odnosno finansijskom planu. Takođe, daje se pravo vladi da propiše uslove, kriterijume i način korišćenja ovih prihoda.

Slično kao i u slučaju tzv. vanbudžetskih korisnika nastojanje zakonodavca da u odgovarajuću oblast uvede red jeste dobra, ali način na koji je sprovedena više svedoči o nemoći da se promeni u osnovi loš sistem.

### *Jačanje uloge planiranja i značaja Memoranduma o budžetu*

Namera da se ojača uloga i značaj koji **planiranje** ima u pripremi budžeta vidljiva je već iz samog uvođenja i definisanja pojmova srednjoročnog plana i srednjoročnog okvira rashoda budžeta Republike (čl. 2, tač. 59 i 60)

Propisano je da srednjoročni plan sadrži detaljnu razradu svih programa, projekata i aktivnosti budžetskog korisnika za budžetsku u naredne dve fiskalne godine, dok srednjoročni okvir rashoda kao sastavni deo Memoranduma o budžetu utvrđuje ukupni obim rashoda budžeta Republike u istom periodu i predstavlja osnov za pripremu finansijskih planova budžetskih korisnika u istom periodu.

U ovom duhu izmenjen je i budžetski kalendar (čl. 31), koji kao novinu donosi i svojevrсну pripremnu fazu u izradi budžeta. Prvo budžetski korisnici do 15. marta dostavljaju Ministarstvu finansija predloge za utvrđivanje prioritetnih oblasti za finansiranje u budžetskoj i naredne dve fiskalne godine. Zatim Vlada do 1. aprila, a na osnovu predloga Ministarstva finansija i svog posebnog tela, koje predstavlja novinu, ali ni u jednoj kasnijoj odredbi Zakona nije bliže definisano, utvrđuje ove prioritete za isti period. Konačno, do 10 aprila Vlada organizuje javnu raspravu o ovoj svojoj odluci.

Ova pripremna faza u osnovi služi donošenju Memoranduma o budžetu, za koji je rok ostao isti, ali je sadržaj Memoranduma proširen i na srednjoročni okvir ras-

hoda po budžetskim korisnicima za budžetsku godinu i dve naredne fiskalne godine (čl. 34, st. 2, tač. 8). Memorandum, takođe, sadrži i srednjoročne prioritete javnih investicija koje usvaja Vlada na osnovu sa Ministarstvom finansija usaglašenih i usklađenih predloga budžetskih korisnika (čl. 33).

Izmena koja u najmanju ruku baca senku na uverenje samih zakonodavaca da će planiranje zaista dobiti značaj i ulogu kakvu mu zakon namenjuje jeste produžavanje mogućeg trajanja privremenog finansiranja na šest meseci (čl. 46, st. 10). To što je zakonom ova mogućnost data kao izuzetak nije od posebnog značaja po suštinu same odredbe.

Namera da se bitno **ojača značaj Memorandumu o budžetu** ogleda se u nizu odredbi. Jedna je da se konsolidovani budžet opšte države i ukupni fiskalni suficit ili deficit utvrđuje u Memorandumu (čl. 30). Takođe, propisano je da predloženi iznos sredstava u finansijskom planu koji podnosi budžetski korisnik mora biti jednak iznosu utvrđenom u Memorandumu (čl. 37, st. 3), a da Ministarstvo finansija pri razmatranju ovih predloga posebno ima u vidu ovu usaglašenost (čl. 39, st. 1, tač. 3). U slučaju organizacija za obavezno socijalno osiguranje u situaciji u kojoj finansijski plan odstupa od iznosa utvrđenog u Memorandumu, a ne postigne se saglasnost Ministarstva finansija, Vlada nalaže organizaciji za obavezno socijalno osiguranje da ispravi nepravilnost i usaglasi svoj plan sa iznosom datim u Memorandumu.

Ovim odredbama se najverovatnije nastojala izbeći mogućnost čisto političkog „cenjkanja“ i učenjivanja u toku same izrade budžeta, i time postići njegova veća efikasnost i izvesnost završetka. S druge strane, postupak donošenja Memoranduma dobio je sve odlike budžetskog postupka u užem smislu, pa i vrlo verovatno i ovo cenjkanje. Da li će javna rasprava koju je Vlada dužna da organizuje pre donošenja Memoranduma uneti više discipline, svrsishodnih argumenata i javnosti, a manje politikantstva u odmeravanju snaga različitih resora ostaje da se vidi. U svakom slučaju, sama namera je dobra.

Prilika da se vidi u kojoj meri će ove odredbe biti uspešno sprovede u praksi odložena je za 2011, odnosno 2015. godinu za koje je prelaznim i završnim odredbama zakona predviđena primena odredbi koje se odnose na srednjoročno planiranje, odnosno programski deo budžeta.

### *Pripreme za korišćenje sredstava razvojne pomoći Evropske unije*

Izraz javno izraženog prioritetnog cilja - pridruživanje Evropskoj uniji, kao i očigledne namere da se dugo očekivano ispunjenje želje za korišćenjem sredstava razvojne pomoći Evropske unije dočeka spremno, jeste nekoliko odredbi u kojima se ova pomoć eksplicitno pominje.

Prvo su definisani pojmovi razvojna pomoć EU – namenski bespovratan prihod – i sufinansiranje razvojnog programa EU – finansijsko učešće Republike (čl. 2, tač. 46. i 47). Zatim je propisano da opšti deo budžeta sadrži i pregled očekivanih sredstava po ovom osnovu (čl. 28, st. 2, tač. 4 i 5). Konačno, u čl. 68 utvrđeno je da podelu odgovornosti i način upravljanja ovim sredstvima bliže uređuje Vlada na predlog ministra finansija.

Objektivnosti radi, mora se reći da su u osnovi i sve odredbe koje za cilj imaju jačanje uloge budžetskog planiranja, produženja njegovog horizonta na tri godine, kao i povećanje preciznosti brojki i njihovog obrazloženja izraz nastojanja da se srpske javne finansije pripreme za čvršće odnose sa EU. Odlaganje primene najzahtevnijih odredbi iz ovog domena na 2015. godinu istovremeno odražava i nadu zakonodavca da će ova godine označiti bitan pomak ka pridruživanju, ako ne i samo članstvo. Izgleda, međutim, da ovo odlaganje odražava i uverenje zakonodavca do tada nije nužno toliko insistirati na detaljnom planiranju.

### *Ostale razlike*

Među ostalim razlikama između starog i novog Zakona o budžetskom sistemu kao vredne pomena mogu se izdvojiti još dve.

Prva je ograničenje iznosa koji se može prinudno naplatiti od budžetskog korisnika, kao i potpuno izuzimanje određenih budžetskih aproprijacija od prinudne naplate (čl. 56). Naime prinudna naplata se može sprovesti najviše do 50% ukupnih sredstava opredeljenih budžetskom korisniku koji je predmet prinudne naplate, a aproprijacije za otplatu duga, date garancije i izvršavanje rashoda iz sredstava donacija, kao i aproprijacije koje se odnose na sredstva razvojne pomoći EU su u potpunosti izuzete od prinudne naplate. Ovim država sama sebe izuzima iz opštih ugovornih pravila, što se ni na koji način ne može smatrati dobrim.

Druga je izričito uvedena obaveza izveštavanja vlade, odnosno skupštine o izvršenju budžeta, uključujući i izveštaj o odstupanjima u odnosu na plan, kao i posebno obrazlaganje velikih odstupanja (čl. 76). Ova obaveza mora se izvršiti najmanje dva puta godišnje, i to u roku od 15 dana po isteku šest, odnosno devet meseci fiskalne godine. Kako će se sprovoditi ova svakako dobra odredba ostaje da se vidi. U tom smislu poučan je primer sprovođenja obaveze podnošenja i usvajanja završnog računa budžeta utvrđene i u starom Zakonu o budžetskom sistemu. Naime, do sada su u Narodnoj skupštini su usvojeni samo završni računi za 2000. i 2001. godinu, dok usvajanje čekaju završni računi za 2007. i 2008. godinu. Završni računi za godine između nisu na listi zakona u proceduri.

### *Završni osvrt*

Karakter razlika između starog i novog Zakona o budžetskom sistemu ovaj potonji svrstava u novu, može se reći uglavnom unapređenu, verziju starog zakona. Po tome bi bilo primerenije da se umesto novog zakona doneo zakon o izmenama i dopunama već postojećeg. Činjenica da bi usled određene reorganizacije teksta i terminoloških promena tekst Zakona mogao postati rogovatan za čitanje a time, možda i sam Zakon nejasan za primenu, mogla se prevazići usvajanjem prečišćenog teksta Zakona u Skupštini. U svakom slučaju analiza novog Zakona o budžetskom sistemu i njegovo poređenje sa dosadašnjim, pokazuje da pomisao koju spontano donosi vest o usvajanju novog zakona – da je je u pitanju suštinska promena – nije tačna.



## Novi zakon o planiranju i izgradnji: teorija javnog izbora na delu

Šta je to teorija javnog izbora? Ta teorija je nastala kako bi se konzistentno objasnile odluke zakonodavne vlasti, pa čak i ponašanje političara u celini, i ona se zasniva na pretpostavci da su i političari racionalna bića, koja reaguju na podsticaje – „štap i šargarepa“, što bi se modernim političkim rečnikom reklo.

Ko stvara podsticaje na koje reaguju političari? To su interesne grupe, one grupe koje okupljaju pojedince istovetnih ili sličnih interesa, koje artikulišu interese svojih članova i pokušavaju da te interese nametnu kao opšte, pa se onda i zakoni donose u skladu sa tim, parcijalnim interesima. Dobra strana demokratije, smatraju neki, jeste to što interesne grupe slobodno deluju, pa se stoga javno suprotstavljaju grupe koje zastupaju različite interese, tako da se na kraju postigne neka (zakonodavna) ravnoteža – zakonska rešenja nisu u potpunosti u skladu sa interesom jedne, niti suprotnim interesom druge grupe. Pa teorija javnog izbora još kaže: što su interesne grupe manje i što je pojedinačni interes člana grupe veći, to je snažniji njihov uticaj.

Da li se teorija javnog interesa može primeniti na novi, upravo usvojeni Zakon o planiranju i izgradnji? Hajde da pokušamo!

Ključni deo Zakona, što je velika razlika u odnosu na prethodne zakone ove vrste, odnosi se na jedno od najkontroverznijih pitanja tranzicione Srbije – ono o gradskom zemljištu. A šta uopšte gradsko zemljište traži u ovom Zakonu? Za odgovor je prvo potrebno malo istorije.

### Malo istorije

Gradsko zemljište je u Srbiji još odavno (zaključno sa 1958. godinom) u potpunosti prevedeno u javnu svojinu, a kraj komunizma razbio je ideološku prepreku njegovoj privatizaciji. Bar se optimistima tako činilo. Krajem 1990. godine donesen je novi ustav Srbije, kojim je zakoračeno u kapitalizam i višestranačje. Međutim, upravo je tim dokumentom stvorena ustavna prepreka privatizaciji gradskog zemljišta odrednicom da je ono „u državnoj ili društvenoj svojini“. Promene do kojih je došlo 2000. godine stvorile su političku klimu za privatizaciju gradskog zemljišta, ali ne i za promenu tada važećeg ustava, pa je postojala ustavna prepreka bilo kakvoj privatizaciji. Akrobacije kojim je prethodni zakon (onaj iz 2003. godine) pokušavao da reši ovaj problem nisu, u ovom trenutku, vredne pomena.

Tek kada je Srbija krajem 2006. godine dobila novi ustav, motivisan u najvećoj meri željom da se, i na ovaj način, Kosovo i Metohija očuva unutar Srbije, stvorena je ustavna osnova za privatizaciju ovog resursa, pa je pitanje njegove privatizacije

došlo na politički dnevni red. I odmah su se pokazali različiti interesi koji postoje u pogledu privatizacije gradskog zemljišta.

Jedna interesne grupa bili su bivši vlasnici gradskog zemljišta. Naravno, svaka parcela zemljišta u gradovima nekada je, makar i davno, bila u privatnoj svojini, a ta svojina je u javnu pretvorena u skladu sa zakonom. Kraj komunizma nije osporio legalnost nacionalizacije, ali je osporio njenu legitimnost. Stoga su gotovo sve zemlje u tranziciji donele i sprovele zakon o denacionalizaciji, kojim je ispravljena nepravda naneta bivšim vlasnicima. Srbija još uvek nije rešila ovo pitanje, pa su bivši vlasnici, sasvim razumljivo, smatrali da je ovo prilika da privatizacijom gradskog zemljišta kolektivno uklone onaj pridev „bivši“. „Oteto – proklet“ njihov je slogan, kojim su ispostavili svoj zahtev da jednostavno ponovo postanu vlasnici onoga što je nekad bilo njihovo, odnosno njihovih predaka.

Drugu interesnu grupu čine svi oni koji su na različite načine, ali u skladu sa zakonom, stekli svojину nad građevinskim objektom koji je izgrađen na gradskom zemljištu, konfiskovanom, nacionalizovanom ili eksproprisanom, svejedno. Svi oni su legalni i legitimni vlasnici objekta i isti takvi imaoci „prava korišćenja“ gradskog zemljišta – ono im je dodeljeno, odnosno priznato u skladu sa važećim ustavom i zakonima, kako bi im se omogućilo nesmetano uživanje prava svojine nad njihovim objektom, sve dok taj objekat postoji. Njihov interes je da postanu vlasnici gradskog zemljišta koje se nalazi ispod njihovog objekta ili, u najgorem slučaju, da se zadrži *status quo*: vremenski neograničeno pravo korišćenja gradskog zemljišta dobijeno od države. Naravno, ova grupa nije homogena. U njoj se nalaze ona fizička lica koja su otkupila (svoj) stan u društvenom vlasništvu, odnosno stanarsko pravo pretvorili u pravo svojine, tu su i ona fizička lica koja su svoj stan kupila na tržištu ili izgradila, a i ona privatna pravna lica koja su svoj poslovni prostor kupila ili izgradila. U ovoj interesnoj grupi nalaze se i ona lica koju u procesu privatizacije kupila neka preduzeća, pa na taj način (posredno) stekla pravo korišćenja gradskoj zemljišta.

Upravo se u procesu privatizacije realnog sektora dogodio zanimljiv slučaj. Naime, društvena preduzeća nisu bila vlasnici gradskog zemljišta, ali su ga (nelogičnim propisom) vodila u svojim knjigama (bilansu stanja kao stalnu imovinu). Mnogi investitori su kupovali ova preduzeća ne zbog njih samih, nego zbog zemljišta koja su tako dobijala. Jeste da su, pravno posmatrano, dobili samo pravo korišćenja tog zemljišta, ali su očekivali da će jednog dana („održajem“) da postanu njegovi vlasnici. Pa će onda da promene namenu tog (njihovog) zemljišta i na njemu da izgrade nešto što njima donosi veći profit, a društvu uvećanu ekonomsku efikasnost.

### **Kako se ko postavio?**

Bivši vlasnici su se dobro organizovali u kompaktne i veoma aktivne grupe za pritisak, poput Mreže za restituciju. Gotovo svakodnevno su isticali svoje zahteve za povraćaj imovine, insistirali na donošenju zakona o denacionalizaciji čijom bi se primenom realizovali njihovi ciljevi i sve su to činili ne želeći da se osvrnu na (legitimne) interese drugih, niti da saslušaju argumente bilo koga ko je zastupa neko drugo rešenje osim fizičke restitucije. A takvi argumenti su brojni, počev od onoga

da se ovakvom restitucijom gradskog zemljišta napušta načelo *superficies solo cedit* (hiljadama godina staro načelo o jedinstvu prava svojine nad zemljištem i objektom), čime vlasnik zemljišta i vlasnik objekta na tom zemljištu više nisu isto lice i u međusobni odnos ne stupaju dobrovoljno (kao što se događa u slučaju zakupa). Iz toga proizlazi potreba za arbitrarnu državnu intervenciju kojom bi se regulisala zakupnina, trajanje zakupa, sudbina imovine posle zakupa itd.

Na sve to su (organizovani) bivši vlasnici neistomišljenicima odgovarali uvredama i pretnjama (poput tužbe Sudu u Strazburu), a njihov nastup je postao sve agresivniji i bučniji, tako da su prevazišli čak i parlamentarne vedete SRS-a iz njihovih najboljih dana (poput trilinga Radeta – Pop-Lazić – N. Jovanović). Time su od sebe terali sve više i više ljudi, onih koji su imali razumevanja za njihove zahteve, ali nisu imali razumevanja za način na koji su ti zahtevi bili artikulirani. Čak su se i zvaničnici američke ambasade u Beogradu, koji su u početku blagonaklono gledali na aktivnosti ovih grupa (neki od bivših vlasnika su američki državljani), vremenom počeli da se distanciraju od navedenih grupa. Nije dobro gubiti takve saveznike!

Drugu taktičku (možda i strategijsku) grešku organizovani bivši vlasnici načinili su kada su sve nade položili i sve aktivnosti usredsredili na donošenje Zakona o denacionalizaciji i građevinskom zemljištu na osnovu nacrtu za čije je usvajanje „zalega“ tadašnji ministar za ekonomske odnose sa inostranstvom Milan Parivodić. Pogrešno su procenili da je upravo g. Parivodić igrač kome mogu verovati i na koga se mogu kladiti – izgubili su iz vida da se radi o igraču pero-lake političke kategorije, koji nije uspeo da na nogama dočeka ni kraj prve runde.

Sadašnji korisnici gradskog zemljišta, suprotstavljena interesna grupa, nisu, bar je tako na površini izgledalo, bili previše aktivni. Ipak, ova interesna grupa nije homogena. Verujem da vlasnici stanova nisu bili previše zainteresovani, budući da o ovim pitanjima nisu izveštavali ni „Kurir“ ni „Press“, tako da niko nije ni osećao opasnost da će jednog dana neko drugi biti vlasnik zemljišta ispod njegove kuće/stana. No, svakako da su krupni investitori, domaći i strani, znali šta se događa i da su skretali pažnju političkim igračima da je za njih najbitnije da se zaštiti njihova investicija. Zašto ja da investiram, uložim milione (evra naravno), platim pripremanje i opremanje zemljišta, steknem pravo korišćenja, pa onda da neko drugi postane vlasnik tog zemljišta i krene da me ucenjuje? Interesi investitora bili su veliki, a investitora je relativno malo – kao što kaže teorija javnog izbora, veoma dobri preduslovi za delotvornu artikulaciju sopstvenih interesa. A sve to uz, naravno, daleko bolje procenjivanje političke kategorije svakog od političkih igrača.

### Šta je rezultat?

Imajući u vidu opisani odnos snaga, Vlada, odnosno nadležno ministarstvo su se opredelili da ne donose poseban zakon o privatizaciji gradskog zemljišta, kako se bivšim vlasnicima ne bi pružila još jedna prilika za pravljenje velike buke, niti da ubrzavaju rad na zakonu o denacionalizaciji, kako se time ne bi prejudicirala stvar u pogledu metoda privatizacije gradskog zemljišta. Umesto toga, u Zakon o plani-

ranju i izgradnji, u delu koji se odnosi na građevinsko zemljište, unesene su sve one odredbe koje regulišu način privatizacije gradskog zemljišta. Za koja su se rešenja opredelila Vlada, odnosno zakonodavac?

Prvo, gradsko zemljište koje nije izgrađeno može da se proda ili, eventualno, izda u zakup, po tržišnim uslovima, dakle javnim nadmetanjem, uz mogućnost neposredne pogodbe samo u ograničenom, Zakonom određenom broju slučajeva. Ovo rešenje je svakako veoma dobro sa stanovišta investitora, a to znači dobro sa stanovišta ekonomske efikasnosti i privrednog rasta zemlje. Dakle, zna se kako se dolazi do kupca, ali je problem što se još uvek ne zna ko je, odnosno ko će da bude prodavac. Za to je potrebno da se donese Zakon o javnoj svojini, kako bi se znalo ko je vlasnik određene parcele gradskog zemljišta u javnoj svojini: da li je to jedinica lokalne samouprave, autonomna pokrajina ili Republika?

Drugo, izgrađeno gradsko zemljište se poklanja vlasnicima građevinskih objekata koji se nalaze na tom zemljištu, odnosno predviđa se „konverzija prava korišćenja u pravo svojine bez naknade“. Ovim se uspostavlja konzistentno, odnosno pravno logično rešenje: isto lice je vlasnik i zemljišta i objekta na kome je podignut taj objekat, što je u saglasnosti sa načelom *superfices solo cedit*. Svakako da su predlagači Zakona, odnosno oni koji su glasali za njega, vodili računa o poštovanju ovog načela, ali je izvesno da bi suprotno rešenje (potpuna restitucija gradskog zemljišta) dovela do jako mnogo nezadovoljnih ljudi – vlasnika građevinskih objekata, odnosno sadašnjih korisnika gradskog zemljišta, a oni bi to znali da iskažu na sledećim izborima. A to bi znali da cene i oni koji u političkom životu učestvuju intenzivnije od ubacivanja glasačkih listića u kutije.

Treće, specifično rešenje je primenjeno u slučaju da je korisnik zemljišta pravno lice „na koje su se primenjivale odredbe zakona kojima se uređuje privatizacije, stečajni ili izvršni postupak...“. Tu nema konverzije prava korišćenja u pravo svojine bez naknade, već je za to potrebno nešto i platiti. O čemu se ovde radi? O onim preduzećima koja su investitori (tajkuni, oligarsi, bogataši..., nazovite ih kako hoćete) kupili ne zbog delatnosti tog preduzeća, već zbog prava korišćenja gradskog zemljišta za koje su nadali da će da se konvertuje u pravo svojine, pa će onda promenom njegove namene i odgovarajućom izgradnjom da se prisvoje veliki profiti. Neko, na primer, kupi luku stoga što se nada da će da postane vlasnik zemljišta na kome je podignuta na ta luka, pa će onda da digne ruke od pretovara robe i izgradi stambeno-poslovne celine na atraktivnoj lokaciji pored reke. I šta je tu loše? Ništa, rekli bi ekonomisti, takva promena namene zemljišta dovodi do povećanja ekonomske efikasnosti. Problem je u tome što nije postojala eksplicitna cena zemljišta pri privatizaciji. Ekonomistima ni to nije problem (važno je šta će biti u budućnosti, a ne šta je bilo u prošlosti), ali javnosti, razumljivo, jeste – zbog čega da baš najbogatiji ne plate „pravednu“ cenu.

Zbog toga Zakon predviđa da svi oni koji su kupili pristaništa, luke, brodogradilišta i slična „viskoprofitabilna“ preduzeća moraju da pri konverziji plate „naknadu tržišne vrednosti tog građevinskog zemljišta u momentu konverzije prava, umanjenu za troškove pribavljanja prava korišćenja korišćenje“. Nekoliko problema – prvo,

vrednost zemljišta zavisni od njegove (planirane ili realizovane) namene, a ovim rešenjem se ta namena određuje kao sadašnja, lučko-pristanišno-brodogradilišna, što znači da je tržišna cena zemljišta niska ili bar (znatno) niža od one cene koja bi bila u slučaju buduće namene tog zemljišta, one zbog koje je i kupljeno to preduzeće. To je, naravno, konzistentno rešenje, ali nisam siguran da oni koje smatraju da „najbogatiji treba da plate“ biti previše srećni kada shvate u čemu se radi. Daleko ozbiljniji problem je kako odrediti tu tržišnu cenu (pri postojećoj nameni) kada nema tržišta, niti može da ga bude (ekskluzivno pravo konverzije ima samo korisnik zemljišta). Treće, problem je i kako odrediti troškove pribavljanja prava korišćenja, budući da je pri kupovini lica koje je korisnik zemljišta iskazana samo jedinstvena cena (troškovi pribavljanja za investitora), a ne njeni segmenti. Sve ono otvara prostor za jako mnogo arbitrarnosti, a u Zakonu nema ni naznake da li će i kako ta arbitrarnost biti sputana. Poznavaoći kažu da je đavo uvek u detalju, pa nam preostaje da čekamo podzakonska akta ili, još bolje, samu praksu da vidimo kome je đavo zakucao na vrata.

Ukratko, ovakav rezultat je ipak rezultat odnosa snaga najznačajnijih interesnih grupa, odnosno pokazatelj njihovog uticaja na zakonodavnu vlast. Zaista, teorijom javnog izbora mogu se objasniti osnovna rešenja u pogledu gradskog zemljišta koja je doneo Zakon.

### **A gde smo tu mi?**

Zanimljivo pitanje jeste da li su državni službenici interesna grupa. Da li oni imaju svoje specifične interese, da li ih artikulišu u okviru interesne grupe i da li i kako svoje interese nameću zakonodavnoj vlasti? To se najbolje može videti po tome što novi Zakon predviđa u domenu sistema izgradnje. I dalje se sve (brojne) dozvole i saglasnosti moraju obezbediti unapred. A to traje, budući da je detaljna kontrola priloženih dokumenata vremenski zahtevna i, gle čuda, podložna korupciji. Čak i da je sve skandinavski čisto, državni službenici imaju jasan motiv da maksimizuju značaj koji se pridaje njihovom poslu i veličinu organizacije kojoj pripadaju, što je još davno, u razvijenom svetu, opisano Parkinsonovim zakonima. Zbog toga ne treba baš verovati državnom službeniku koji se žali da „ne može da podigne glavu od posla!“ A prema odredbama Zakona, glavu neće moći da podignu i zbog toga što će morati da čitaju „prethodne studije opravdanosti i studije opravdanosti“ kojima treba da se demonstrira „finansijska, tržišta i ekonomska opravdanost“ investicije! A ja sam naivno mislio da privatni investitor vodi računa opravdanosti sopstvene investicije.

Složena regulativa i prethodna saglasnost idealni su preduslovi za uvećavanje državne službe, odnosno povećanje broja radnih mesta u toj službi, pa onda političke partije mogu tu da zaposle one koji su im „činili“ onda kada je trebalo ili, češće, njihove najbliže. A kada nekom partijski obezbedimo posao, lako ćemo da ga ubedimo da kao državni službenik uradi par stvarčica koje su u partijskom interesu. Pogledajte kakvu je paniku izazvao pokušaj (još uvek neizvesnog ishoda) da se dogovor sa MMF-om postigne smanjenjem državne administracije, odnosno otpuštanjem

državnih službenika, čiji je broj misteriozno narastao od 2000. godine. Eto odgovora na pitanje da li su državi službenici interesna grupa i zbog čega su sve saglasnosti potrebne *ex ante*.

Nego, da li prema Zakonu sve dozvole mogu da se pribave *ex post*? Naravno da mogu i to se zove „legalizacija objekata“. Jasno je da u Srbiji postoji veoma veliki broj nelegalnih objekata i da Zakon mora da reguliše način njihove legalizacije. Jasno je i da nikako ne bi bilo opravdano da se svi ti objekti sruše samo zbog toga što nisu dobili „prethodnu saglasnost“. Međutim, sistem legalizacije je takav da direktno podstiče moralni hazard: zbog čega da tražim sve moguće dozvole i plaćam sve moguće naknade, kada ću jednog dana to ipak relativno lako da legalizujem? Možda je znak pitanja na kraju prethodne rečenice nepotreban. Procenite sami.

Sve dok u Srbiji praktično jedini srušeni objekat bude kuća u Šilerovoj ulici (Zemun, ukoliko se neko pita gde je ta ulica) racionalno ponašanje ljudi je da grade „bespravne“ objekte. Kada rušenje („uklanjanje“ kako kaže Zakon) takvih objekata postane uobičajena praksa, tj. kada postane verodostojna pretnja, onda se može govoriti o uspostavljanju generalne prevencije – podstičaja da se poštuje zakon. To jako dobro razumeju upravo oni koji traže „Pravdu za Uroša“ – tako im je dobro krenulo, nego ove sudije počele da sprovode zakon!

Time dolazimo do teme sprovođenja zakona u Srbiji, teme koja nadilazi skromne ambicije ovog teksta da analizira samo neke odredbe Zakona o planiranju i izgradnji. Izvesno je, čini mi se, da će njegova primena, odnosno način njegovog sprovođenja biti isto toliko važni koliko i njegov sadržaj. A u tome može nešto više da se napiše tek za, verovatno, godinu-dve. Možda pod naslovom „A šta je bilo posle?“.

## Skorašnji projekti CLDS-a

- Uticaj finansijske krize na tržište rada i životni standard
- Socijalno stanovanje u Srbiji
- Od siromaštva ka prosperitetu: tržišna rešenja za privredni rast
- Reforme u Srbiji: dostignuća i izazovi
- Ekonomska analiza korupcije
- Korporativno upravljanje u Srbiji: pet godina kasnije
- Grinfield strane direktne investicije u Srbiji
- Kapitalizacija penzijskog sistema
- Korupcija u Srbiji: pet godina kasnije
- Škola liberalne demokratije
- Privatizacija državnog zemljišta u Srbiji
- Reforma sistema naknade za uređenje građevinskog zemljišta
- Razvoj socijalnih usluga na lokalnom nivou
- Ekonomska škola za novinare



BANK



**HYPO GROUP**  
ALPE ADRIA



## Ostvarite Vaše snove

Snovi ne poznaju granice. Pomažemo Vam da ih ostvarite:  
stručno, jednostavno i brzo.

[www.hypo-alpe-adria.rs](http://www.hypo-alpe-adria.rs)

12 zemalja – JEDAN PARTNER.