

ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ РЕФОРМЕ У 2010. ГОДИНИ



Центар за либерално-демократске студије

Бошко Мијатовић (редактор)
ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ РЕФОРМЕ У 2010. ГОДИНИ

Издавач

Центар за либерално-демократске студије

За издавача

Борис Беговић

Штампа

Службени гласник, Београд

Тираж

300

2011

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београда

316.334.2/.4(497.11)"2010"

316.422(497.11)"2010"

330.342(497.11)"2010"

ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ реформе у 2010. години /
Борис Беговић ... [и др.] ; [редактор Бошко Мијатовић].
– Београд : Центар за либерално-демократске студије, 2011
(Београд : Гласник). – 150 стр. : табеле, граф. прикази ; 25 cm

Тираж 300. – Напомене и библиографске
референце уз текст

ISBN 978-86-83557-57-8

а) Политичке институције – Реформа – Србија – 2010

б) Друштвени процеси – Реформа – Србија – 2010

с) Србија – Транзиција – 2010

COBIS.SR-ID 181823500

ГЛАСНИК
ШТАМПАРИЈА

ISBN 978-86-83557-57-8



9 788683 557578 >

**ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ РЕФОРМЕ
У 2010. ГОДИНИ**

**Борис Беговић
Милица Бисић
Светислав Костић
Бошко Мијатовић
Душан Павловић
Марко Пауновић
Слободан Самарџић
Катарина Станић**

Овај пројекат подржао је
Think Tank Fund of the Open Society Institute

Садржај

Предговор	7
Бошко Мијатовић <i>Српске институције и политике из европског улога</i>	9
Марко Пауновић <i>Међународни поглед на наше институције</i>	27
Слободан Самарџић <i>Србија и Европска унија – придруживање у доба застоја проширења</i>	45
Душан Павловић <i>Економски ефекти полупредседничког система у Србији</i>	63
Борис Беговић <i>Реални сектор у 2010. години</i>	75
Милица Бисић <i>Јавне финансије Србије у 2010. години</i>	91
Катарина Станић <i>Ефекти досадашњих и нове промене у пензијском систему</i>	113
Светислав Костић <i>Начело законитости – недостатак знања, стручности и реда као највећа препрека напретку Србије</i>	135

Предговор

Институционалне промене се у Србији и даље интензивно одвијају, макар на нормативном плану, али српска транзиција никако да уђе у финалну фазу и да се земља приближи институционалним стандардима савремених добро уређених земаља у погледу успешности функционисања политичких, економских и социјалних институција. Самим тим, праћење и анализа институционалног развоја и даље имају пуног смисла.

Центар за либерално-демократске студије перманентно прати институционалне промене у Србији током последње деценије и даје свој допринос њиховом критичком преиспитивању и унапређењу. У том смислу се могу поменути следеће књиге: *Прилози за јавну расправу о институционалним реформама у Србији* (2002), *Стратегија реформи* (2003), *Четири године транзиције у Србији* (2005), *Реформе у Србији: достигнућа и изазови* (2008) и *Институционалне реформе 2009* (2010). Истој оријентацији припада и редован квартални извештај ЦЛДС-а о институционалним реформама Фокус.

У овој књизи аналитички тим ЦЛДС-а пружа преглед и анализу основних промена током претходне, 2010. године на плану институционалних реформи и функционисања основних институција политичког, економског и социјалног система. Налази нису охрабрујући: после целе деценије Србија није ни близу краја транзиције.

6. фебруар 2011.

Бошко Мијашиновић¹

Српске институције и политике из европског угла

УВОД

У Србији преовлађује позитиван став према процесу интеграције у Европску унију. Владајућа коалиција везала је своју политичку судбину за европске интеграције и ту тражи и за сада налази подршку у гласачком телу. Известан евроскептицизам постоји на национално оријентисаном делу политичког спектра (ДСС и СРС), али нејасно изражен, делимично скривен, сложених мотива и оријентације... Његово порекло може се наћи првенствено у поразима националне политике, којима су и водеће земље ЕУ дале допринос, а не у начелним политичким, економским или цивилизацијским разлозима. И у народу преовладава подршка, мада су резерве озбиљне код знатног дела популације и мада се позитиван став смањује у последње време. Вероватно је узрок смањењу притисак ЕУ на Србију да фактички призна независност Косова и престане да води дипломатску борбу против.

Европски став према придруживању Србије тумачи се у Србији, међу политичарима из владајуће коалиције и њој наклоњеним медијима, поједностављено и суштински погрешно. Из маркетиншких разлога, а уз помоћ текућих изјава европских политичара, ствара се утисак како домаћа политика даје одличне резултате и да је учлањење готово на дохват руке – само да се споразумно реше питања изручења Младића и косовско питање, док је све друго или, већ сада, углавном решено на задовољавајући начин или је од мањег значаја.

Европска унија, међутим, знатно озбиљније и систематичније прилази придруживању потенцијалних чланица. Она је установила

1 ЦЛДС, Београд.

тзв. копенхашке критеријуме које кандидат за чланство мора да задовољи уколико намерава да буде примљен. Они обухватају политичке услове (достизање зреле и стабилне демократије, укључујући поштовање људских права), економске услове (стварање стандардне, компетитивне тржишне економије) и способност земље да примењује законодавство и политике у складу са онима у ЕУ (*acquis communautaire* и све остало).

Сврха копенхашких критеријума је јасна: ЕУ жели да у своје редове прими земљу тек онда када је сазрела за пријем, односно земљу која по учлањењу неће Унији стварати проблеме у смислу недемократских политика, непоштовања људских права, слабашне економије склоне кризама, корупције и прања новца, неефикасног судства и слично.

Подсетимо се да су и најнапредније земље у транзицији, као Чешка, Мађарска, Пољска и Словенија, и поред све подршке Европске уније и знатно повољнијих политичких околности, чекале пуних четрнаест година на пријем. Ни тада ЕУ није била попустљива, а сада је још мање будући да се као кандидати појављују слабије уређене земље, које се баш не сматрају језгром европске цивилизације. Штавише, после преурањеног пријема Румуније и Бугарске, Брисел је закључио да не треба превише обећавати и бити попустљив из политичких разлога, већ да треба инсистирати на доследном и потпуном испуњењу прописаних услова.

Испуњење копенхашких критеријума велики је задатак, јер изградња ваљаних институција захтева пуно мукотрпног рада целе државне управе током дужег временског раздобља. Јер, није лако од једне доста запуштене балканске земље направити европску – а то је сврха ових критеријума.

Информације о томе докле је Србија доспела на путу придруживања не треба, дакле, тражити у изјавама политичара, ни страних, а још мање домаћих, већ у релевантним документима који све то јасно износе, као и шта све ваља надаље урадити. Треба их само прочитати.

У овом тексту ћемо представити основне налазе документа чији је наслов *Извештај о најрејку Србије 2010. године* (Serbia 2010 Progress Report), а у коме се детаљно прати развој политичких и економских институција Србије. Њега је написала Европска комисија као званичан документ и доставила га Савету министара. Овакви документи се редовно праве за земље региона од 2002. године, када је донета начелна одлука о жељи Европске уније да се прошири на западни Балкан, а представљају основу за политику ЕУ према појединим земљама изражену кроз документ *Страјтежија проширења и основни изазови*.

Поменути документ не само да репрезентује погледе Брисела на стање институција и политика у Србији, већ представља и информативан приказ стања у овим областима, написан од стране тима одличних експерата, те, стога, сваком заинтересованом може послужити као извор поузданих информација о институционалној изградњи и политикама у Србији, и то на једном месту. Стога ће приказ овог Извештаја добро послужити и као општи преглед стања институција у Србији за потребе ове књиге.

У наставку ћемо представити најважније оцене стања и препоруке из Извештаја, идући по његовим поглављима.² Томе ће, на крају, следити неколико закључних оцена и о Извештају и о стању институција у Србији.

ПОЛИТИЧКИ КРИТЕРИЈУМ

У оквиру овог критеријума налазе се захтеви за стабилношћу институција које гарантују демократију, владавину закона, људска права и заштиту мањина. Такође се надзиру регионална сарадња и односи са чланицама и кандидатима за члана ЕУ, као и извршавање међународних обавеза, као што је сарадња са трибуналом у Хагу.

Демократија и владавина закона. У пододељку о уставу похваљује се напредак у његовој примени, као и делимично заокруживање положаја Војводине током претходних година, али се констатује, са негативном конотацијом, недоношење закона о својини и приходима Војводине, као препрекама које спречавају покрајину да ефикасно врши нове надлежности.

Код скупштине Србије констатују се, у позитивном светлу, новине као што су буџетска аутономија, стварање сталног тела кога чине шефови посланичких група и промене процедура скупштинског рада. Неповољно се оцењује неједнак рад појединих одбора скупштине, као и њихова неопремљеност стручним и другим службама. Помиње се да се институција постављања питања влади обично спроводи формалистички. Каже се и да је законодавна активност знатна, али и да на квалитет закона негативно утиче пракса хитног поступка. Констатују се неке позитивне промене код изборног законодавства, али се каже да су и даље на снази поједине уставне и законске одредбе које нису у складу са европским стандардима, као што су партијска контрола мандата (бланко оставке) и могућност да стране арбитражно доделе посланичке мандате кандидатима са листе.

2 Део налаза из овог текста који се односи на неке економске институције објављен је у Б. Мијаговић, „Европски поглед на Србију“, Фокус, ЦЛСД, јануар 2011.

Код владе Србије констатује се њена посвећеност европским интеграцијама и спровођењу Прелазног споразума, као и припрема великог броја закона према европским стандардима. Примећује се да је квалитет закона неједнак, као и да на то утиче неадекватна процена ефеката предлога. Наводе се слабости правила и праксе јавних расправа о законима, као и да би „имплементација и надзор над усвојеним законодавством требало да буду унапређени“.

Помиње се наставак децентрализације и пренос више надлежности на локални ниво, али и слабости у том процесу. Најважнији од њих је необезбеђење ресурса за локални ниво, укључујући закон о преносу својине.

Констатује се наставак реформе државне управе кроз легислативну активност, али се примећује и некомплетност законског оквира. И даље постоје решења која нису у складу са европским стандардима. Сугерише се јачање система заслуга код напретка каријере државних службеника, као и ефикаснији менаџмент људских ресурса. Констатује се слабост капацитета у појединим секторима, као код европских интеграција. Похваљују се активности омбудсмана и повереника за јавност информација, али и констатују слабости у раду Државне ревизорске институције, Комисије за заштиту конкуренције, Управе за јавне набавке и Комисије за заштиту права понуђача, а услед недостатка ресурса и, у неким случајевима, закашњења у примени закона. Закључује се да административна реформа напредује споро и неједнако, као и да су потребне законске промене и већа спремност да се поштује мандат и обезбеде потребни ресурси за независна регулаторна тела.

Наводи се заокруживање законског оквира цивилног надзора служби безбедности, што је донело испуњење обавеза према Савету Европе. Али, констатује се да „надзор над службама безбедности остаје слаб“ пошто парламент није активан и има мањак капацитета, будући да надлежни одбор поседује ограничене могућности за широку надлежност која покрива унутрашње послове, одбрану и безбедност. Стога се препоручује ојачање надзора над службама безбедности.

Код правосуђа стоји да је Србија „учинила мали напредак“ према европским стандардима, што се илуструје детаљном и оштром критиком правосудне реформе. Једна тема критике је поступак избора судија и тужилаца, са већ познатим аргументима о процедуралним прекршајима, што изазива „озбиљну забринутост“. Друга тема је лош концепт реформе, почевши од непогодне мреже судова, преко смањења броја судија и поред великог броја нерешених предмета до непостојања потребних судских

процедура и неоперативног информатичког система. Посебно је наведен број од 7.000 нерешених предмета Уставног суда.

На антикорупцијском плану констатује се да је Србија остварила „известан напредак“, будући да је било законских унапређења. Констатује се и да је Антикорупцијска агенција почела са радом, али и да је корупција и даље преовлађујућа на многим подручјима и да представља „озбиљан проблем“. Помиње се, у негативном светлу, промена закона о неспојивости мандата којом је дезавуисана сама Агенција. Наводе се и мале надлежности Агенције (стога зависи од рада других органа), као и њена недовољна техничка и кадровска опремљеност. Сугерише се даље унапређење законског оквира, посебно код финансирања политичких партија, јачање Антикорупцијске агенције, боља примена постојећих закона и боље процесуирање случајева корупције, од истраге до финалне пресуде.

Људска права и заштитна мањина. Србија је ратификовала све значајније међународне споразуме о људским правима и одговарајуће законодавство постоји и генерално се поштује. Ипак, обезбеђење права из међународних повеља би требало „унапредити“. Сугерише се и улагање додатних напора на едукацији о међународним стандардима људских права и њиховој имплементацији.

Код грађанских и политичких права постоји известен напредак, али и места за битна унапређења. Полицијске процедуре притвора и даље изазивају „озбиљну забринутост“. Напредак затворског система је „мали“ због пренатрпаности и врло лоших услова у затворима. Приступ правди је генерално обезбеђен, али још није створен ефикасан судски систем. Слобода изражавања се генерално поштује. Медији послују слободно, захваљујући одлуци Уставног суда о поништавању више чланова Закона о јавном информисању из 2009. године. Слобода окупљања постоји, а поздрављају се реакције тужилаштва и полиције против фудбалских екстремиста и заштита Параде поноса. Слобода удруживања и слобода религије имају уставне гаранције и поштују се, уз повремене инциденте. Укупно посматрано, пуна имплементација и обезбеђење грађанских и политичких права остаје да буде обезбеђено. Потребно је постојеће законодавство, констатује се, довести у склад са европским стандардима. Каже се и да су потребне даље акције власти на борби против насиља.

Код социјалних и економских права постоји, каже се, „известан напредак“. Констатује се усвајање антидискриминационих закона, али и кашњење у њиховој примени, а и дискриминација у односу на Роме, сексуалне мањине, жене, националне мањине и инвалиде. Код радних и синдикалних права констатује

се задржавање суспензије проширења колективног договора из 2009. године, неисплаћивање пуне зараде или неуплаћивање социјалних доприноса одређеном броју запослених и слабост социјалног дијалога. Код својинских права помиње се спора и неефикасна примена закона о власништву над земљиштем, па је мало било конверзије државне у приватну својину. Помиње се и проблем земљишта из приватизације и даље као „нерешен“. Одавно најављен закон о реституцији и даље није усвојен. Све у свему, констатује се да законодавство о заштити социјалних и економских права у основи постоји, али да треба обезбедити заштиту права жена и деце, борити се против дискриминације и обезбедити расплитање својинских права.

Код заштите мањинских права направљен је „добар напредак“. У том контексту помиње се стварање савета националних мањина (уз помињање тешкоћа са саветом Муслимана), затим побољшање међуетничких односа у Војводини, стабилност уз тензије на југу Србије, као и тензије у Санџаку. Помиње се изванредан напредак позиције Рома, али и подвлачи њихова дискриминација и сиромаштво, уз проблеме са личним документима.

Регионалне теме и међународне обавезе. Констатује се да се, генерално посматрано, Србија придржава међународних обавеза. Упркос активне сарадње са трибуналом у Хагу, двојица осумњичених су и даље на слободи. Наставља се домаће процесуирање случајева ратних злочина. Регионална сарадња се поправља и Србија знатно напредује у билатералним односима са Хрватском и Босном и Херцеговином, одржавајући добре односе са осталим земљама. На регионалну сарадњу утиче непостојање споразума између Србије и Косова о учешћу Косова на регионалним скуповима, о чему би се требало најхитније договорити.

ЕКОНОМСКИ КРИТЕРИЈУМИ

Макроекономска кретања и инфлација. Констатује се да је у 2009. години БДП смањен за 3%, да је почетком 2010. године остварен изванредан напредак, али да је слабији него што се очекивало и да су, стога, ММФ и влада Србије ревидирали прогнозу даљих кретања наниже, на 1,5%. На спољнотрговинском плану забележени су повољни помаци. У 2010. години извоз је повећан, захваљујући расту индустријске производње у европским земљама, мада је и увоз почео да расте.

Прилив капитала, укључујући и стране директне инвестиције, веома је смањен у 2008. и 2009. години. Ипак, девизне резерве су

готово непромењене, док је спољни дуг повећан. Очењује се да је спољни дуг „висок и да растућа задуженост остаје предмет забринутости“.

На тржишту рада одвијају се неповољни трендови: зараде стагнирају у реалном изразу, док незапосленост расте и достиже у првој половини 2010. године чак 19,2%. Запосленост је, истовремено, смањена на историјски минимум. У складу с тим је оцена да су „услови на тржишту рада даље погоршани“.

При опису монетарне сфере констатује се да су кретања у 2009. години била у складу са очекивањима, али да повећани инфлациони притисци у 2010. години наводе НБС да прекине релаксацију монетарне политике. Очењује се да „кретање цена треба пажљиво пратити због могућих даљих инфлационих притисака генерисаних из повећања цена енергије, нафте и деривата и депресијације динара“. Курс динара је, констатује се, на тренду депресијације од децембра 2009. године, с тим да је НБС продала на међубанкарском тржишту око две милијарде евра, чиме су смањене претеране флукуације курса.

Највеће слабости Извештај налази у фискалном систему. Буџетски дефицит је висок, али не због антицикличног повећања буџетских расхода, већ смањења прихода (ПДВ-а и других), што је последица смањених доходака становништва. Фискално прилагођавање у 2010. години изведено је кроз замрзавање плата и пензија и обустављање даљег запошљавања, као и даље смањење капиталних расхода буџета. Јавни дуг брзо расте и достигао је 36% БДП-а у августу 2010. године.

Све у свему, економска политика је, оцењује се, имала „ограничене“ позитивне ефекте у суочавању са кризом. Ипак, макроекономска политика, договорена са ММФ-ом, отклонила је потенцијално најнегативније макроекономске ефекте.

Постојање тржишне економије. Процес либерализације цена је заустављен у 2009. години, а удео административних је око једне четвртине индекса потрошачких цена. У 2010. години интервенција је проширена на млечне производе и зејтин, због несташица.

Учешће приватног сектора у БДП-у се и даље сматра ниским, 55–60% по производњи и око 60% по запослености. Стога се приватизација и/или ликвидација друштвеног и државног сектора сматра једним од основних приоритета. До сада је продато 2.300 предузећа, уз приход од 2,6 милијарди евра, значи тек нешто преко милион евра по предузећу. Преостала су најмање атрактивна предузећа. Са друге стране, брзо се повећава број поништених приватизација. Ни код продаје већих државних предузећа није било

успеха: покушај са Галеником је пропао, као и са ЈАТ-ом. Напредак у приватизацији оцењен је као „ограничен“, мада би тачније било рећи да је отишао у супротном правцу, правцу подржављења.

Код лакоће уласка у посао и изласка из њега констатује се позитиван помак код регистрације фирми: битно је убрзана после почетка рада Агенције за привредне регистре маја 2009. године. По ступању на снагу новог Закона о стечају (јануар 2010. године) очекивало се његово позитивно дејство, али је оно изостало и код стечаја остаје „дуг ред чекања“. Помиње се и „веома спора“ примена Закона о планирању и изградњи. Закључак је: „постоји извештан напредак, посебно код регистрације нових компанија и подношења финансијских извештаја код већ постојећих. Ипак, изузетни редови чекања и комплексна легислатива остају на снази и отежавају пословно окружење“.

У делу правног система повезаног са тржиштем примећује се „извештан напредак“ у усвајању нових закона у складу са *acquis*. Ипак, констатује се да су и припрема и имплементација „понекад споре и неуједначене“, као и да је „извршење права слабо због техничких и персоналних слабости у судовима и извршним телима“. Помиње се и „неконзистентна примена закона“ и „дуге процедуре“ које често прекорачују рокове прописане законима, што „угрожава инвестиције“. У закључку стоји да „слабости у владавини права и преовлађујућа корупција настављају да ограничавају правну предвидљивост и поткопавају поверење у правни систем међу економским актерима, посебно у погледу ефективне заштите својинских права“.

Финансијски сектор. Стање у банкарству се оцењује доста повољно и примећује смањење броја банака, уз доминацију страних банака и висока капитализација. Важан узрок повољном стању налази се у тзв. Бечкој иницијативи, када су стране банке обећале да неће повлачити капитал из Србије. Стрес тест банака показао је њихову отпорност на спољне ударе. НБС, због високих обавезних резерви и капиталне адекватности, може лако убацити високе износе додатне ликвидности. У закључку се примећује успоравање интермедијације од стране банака, констатује њихово здравље и профитабилност, али и упозорава на ризик могућег опадања способности дужника да сервисирају дугове, услед релативно високог удела лоших зајмова и знатне изложености курсном ризику.

Сектор осигурања није довољно развијен у Србији, а криза је, не само успорила раст већ и смањила обим пословања у реалном износу. Оцена је да напредак заостаје, о чему сведочи смањење његовог удела у капиталу финансијског сектора. У целини узев,

напредак целог небанкарског дела финансијског сектора је успорен и његова улога у финансијској интермедијацији „ограничена“.

Људски и физички капацитет. Извештај наводи „известан напредак“ у реформи образовног система, али констатује да „јаз између тражње и понуде квалификоване радне снаге идентификован у претходним извештајима наставља да буде кочница страним директним инвестицијама и развоју нових економских сектора“, јер „привреда и даље пати од несташице квалификоване радне снаге“, док се „став према учењу целог живота и мобилност поправљају, али споро“.

Инвестиције брзо опадају током 2009. и 2010. године. Тако су стране директне инвестиције смањене у 2009. години за једну четвртину (на 1,37 мрд евра). Средства НИП-а смањена су на једну трећину износа из 2008. године, а још више у 2010. години. Проблем је и структура инвестиција: превише иде у секторе који не тргују са иностранством, што доприноси спољним неравнотежама. Оцена: „домаће инвестиције опадају пошто су домаћи извори оскудни и стране директне инвестиције такође губе замах због глобално неповољних економских услова“.

Секторске структуре. „Процес реструктурирања напредује споро“. Констатује се да се 60% БДП-а ствара у сервисном сектору и да јавна предузећа и даље остварују висок проценат производа, али да им је ефикасност ниска и да су остварили кумулативни губитак од 3 милијарде евра, што је трећина њиховог капитала. Око $\frac{3}{4}$ извоза остварују фирме у страном власништву, док мала и средња предузећа учествују само са 51% у додатој вредности и 57% у запослености. Сива економија је значајна и последица је слабости пореске политике и лошег спровођења закона генерално. Свеукупна оцена је да „структурно прилагођавање економије касни због спорог реформског процеса, који је отежан због економске кризе“.

Државни утицај на конкуренцију. Извештај примећује знатан раст државних субвенција током последњих година, али и констатује да би оне могле бити и веће пошто се не подносе на претходно одобрење. Помиње се закон о контроли државне помоћи из 2009. године, али и наводи да „одговарајући механизам надзора још увек недостаје“. Закључна оцена је да „држава наставља да битно утиче на конкуренцију кроз своје правне и финансијске механизме“, што је свакако неповољно.

Економска интеграција са ЕУ. Извештај констатује да „трговинска интеграција са ЕУ остаје висока и да извозна конкурентност наставља да се поправља“. Наиме, ЕУ представља далеко

највећег трговинског партнера Србије са 58% извоза и 57% увоза. Конкурентност извоза се поправља због раста продуктивности, стагнације реалних зарада и депресијације динара.

* * *

Све у свему, Извештај констатује да се економска клима погоршала због кризе, али да су власти успеле да одрже макроекономску стабилност ради даље транзиције ка тржишној привреди. Ипак, „слабости корпоративног управљања и дефекти у конкуренцији и даље представљају баријере пословању“. Оцењује се да су „у изазовнијем окружењу раније идентификоване слабости сада акутније. Тржишни механизми остају угрожени дисторзијама, правном несигурношћу, великом умешаношћу државе у производњу и недовољном конкуренцијом“.

ЕВРОПСКИ СТАНДАРДИ

У овом одељку се испитује способност Србије да постепено усклади своје законодавство и политике са законодавством ЕУ у областима унутрашњег тржишта, секторских политика и правде, слободе и безбедности у складу са Споразумом о стабилизацији и придруживању и приоритетима Европског партнерства. Такође се анализирају административни капацитети Србије.

Унутрашње тржиште. Код слободног кретања робе, начелно прихватање од стране Србије само је почетни услов и свакако није довољно, већ се прати уклањање свих препрека слободном протоку робе, техничких и других у областима безбедности, стандардизације, акредитације, метрологије, тржишног надзора и инспекција, заштите потрошача и слично. После прегледа развоја догађаја констатује се да је направљен „умерен напредак“ у испуњавању захтева ССП-а, с тим да је напредак већи у доношењу прописа, а мањи у имплементацији и капацитетима одговарајућих тела.

Код слободе кретања особа, услуга и права оснивања констатује се „умерен напредак“, с тим да приличан број правних аката тек треба да буде донет. Код кретања особа наводи се „мали напредак“ и само помиње усвајање споразума о социјалном осигурању (само) са две државе. „Мали напредак“ је примећен и код обезбеђења услуга, где је усвајање европске Директиве о услугама у раној фази. Код финансијских услуга се такође констатује „мали напредак“ и наводи потреба даљег усклађивања са Финансијском директивом ЕУ и јачање независности и капацитета Комисије за

хартије од вредности. Код поштанских услуга се констатује „напредак“, али и потреба јачања административних капацитета. Напретка није било код права привредних друштава, а сугеришу се додатни напори код верификације диплома. Код компанијског права се уочава „мали напредак“. Убрзана је регистрација фирми, али е-систем још није оперативан. Закони о регистрацији и хартијама од вредности требало би да буду допуњени. „Известан напредак“ постоји код рачуноводства и ревизије, где су законске измене допринеле приближавању директивама ЕУ; ипак, потребно је довести корпоративно извештавање у потпуности у склад са регулацијом ЕУ. Укупно гледано, код ових слобода кретања постоји, како се оцењује, „умерен напредак“, као и потреба да се донесе још доста правних аката.

Код слободе кретања капитала било је „мало напретка“. Примећују се рестрикције на краткорочно кретање капитала, на неке врсте инвестиција (оружје и слично), на власништво на пољопривредном земљишту. Наводе се и проблеми које инвеститори из ЕУ имају са нејасним правним статусом прибављених некретнина и незавршеним процесом реституције, као и великим бројем дозвола и бројним агенцијама укљученим у процес. Примена закона о планирању изградње врло је спора. Закључује се да Србија треба да настави са либерализацијом у складу са ССП.

Код царина је постигнут „знатан напредак“, захваљујућу новом Царинском закону и допуни царинске номенклатуре, чиме су уједначени са прописима ЕУ. И капацитет Управе царина је ојачан кроз модерне системе контроле. Самим тим је Србија, каже се, одмакла на путу хармонизације на подручју царина, а и обавезе из ССП-а се извршавају. И поред тога, постоји потреба за даљим радом на иновирању прописа и јачању административних капацитета.

На подручју пореза забележен је „известан напредак“. Измењени су закони о порезима на добит и доходак грађана, а у складу са прописима ЕУ. Побољшане су и неке пореске процедуре. Помиње се потреба да се уклони дискриминација акциза на увозна алкохолна пића ради поштовања Прелазног споразума. Помиње се и побољшање капацитета Пореске управе, али се оно оцењује врло малим, док сива економија остаје значајна.

„Известан напредак“ постигнут је на антимонополском подручју. Законодавство је, углавном, у складу са европским, мада постоје конфликти са неким хоризонталним законима (као ауто осигурање). Основни проблем произлази из слабости Комисије за заштиту конкуренције, како из познавања процедура, тако и из мањка експертизе за економске анализе, тако да је јачање њених

способности преко потребно. И на подручју државне помоћи забележен је „известан напредак“. Донет је одговарајући закон и основана одговарајућа комисија, али је потребно њен административни капацитет ојачати и документовати извршавање закона.

Код јавних набавки остварен је „мали напредак“, и поред труда Управе за јавне набавке. Међутим, законске слабости и закашњење у успостављању Комисије за заштиту права понуђача поткопали су цео систем јавних набавки. Ограничење представљају и слаб административни капацитет јавних јединица за набавке, као у Министарству финансија, и њихова финансијска средства. Сертификација још није започета. Као резултат јављају се неефикасности у употреби државног новца. Стога је закључак да су припреме за стварање модерног система јавних набавки умерено напредовале и да је потребно уложити „знатне напоре“ да би се ојачали капацитети ради имплементације прописа ЕУ.

У области интелектуалне својине Србија је „умерено напредовала“, посебно кроз укључење у међународне токове и системе и делимично законске измене. Потребни су даљи напори у приближавању регулацији у Европској унији, као кроз нови закон о патентима. Иако су извесни резултати на спровођењу закона уочени, оцењује се да је потребно даље јачање извршења кроз бољу координацију посебних управа и агенција и знатне инвестиције у специјалистичку обуку судова.

На подручју политике запошљавања постигнут је „известан напредак“, а због усвајања више стратешких и акционих планова и стварања институција за професионалну рехабилитацију инвалида и фонда за запошљавање младих. Ипак, констатује се да нису постигнути „жељени резултати“ будући да незапосленост расте, а запосленост опада. Посебно забрињава положај младих и оних који дуго траже посао. Постоји велико непоклапање понуде и тражње појединих квалификација. Констатује се да постоје „знатни изазови на тржишту рада и да одговор политике није довољан за величину проблема“.

За подручје социјалне политике дају се следеће оцене: код радног законодавства није било промена од јула 2009. године; уочен је „известан напредак“ на подручју заштите на раду, захваљујући интензификацији рада инспектора и примени приручника ЕУ, али је број несрећа на раду и даље висок; код социјалног дијалога било је напретка код мирног решавања радних спорова, али је остало нерешено питање репрезентативности социјалних партнера, што је допринело, иначе, слабом утицају на доношење одлука и законодавство; код дискриминације направљени су почетни кораци

усвајањем одговарајућег законодавства и постављањем повереника, али треба постићи оперативност система и потребне свеобухватне резултате; код социјалне заштите се констатују извесне промене код дечје заштите и центара за социјални рад, док се за пензијски систем примећује да и даље продукује високе дефиците, и поред реформи, али и да су многи стари изложени сиромаштву; код здравства се помиње „напредак“ како у регулационом, тако и у институционалном погледу, али и потреба даљих напора.

„Известан напредак“ помиње се код образовања. Позитивне стране су нови закони и амандмани за различите нивое школства, усвојени су и нови програми, покренута је реформа и средњег стручног образовања, док још увек недостају свеопшта образовна стратегија, битно унапређење образовања одраслих, окончање процеса акредитације универзитета, прилагођавање потребама тржишта рада и слично.

„Добар напредак“ постигнут је код истраживања (науке), а кроз успешно укључивање у програм ФР7 Европске уније, употреба закона и алоцирање 400 милиона евра. И поред тога су инвестиције у науку компаративно врло ниске и потребно је да Србија „ојача научне капацитете“.

Преговори око прикључења Србије Светској трговинској организацији су при крају и Србија је, оцењује се, у доброј позицији да се придружи СТО-у.

Секторске политике. Код малих и средњих предузећа усклађеност Србије са ЕУ је прилична у смислу стратегија, институција и програма (кредити за почетак, инвестиције у неразвијена подручја, иновациони и кластер програми), али је напредак у новије време „мали“ због ограничених финансијских средстава и преноса фокуса надлежног министарства на регионални развој и смањења административних капацитета за МСП сектор.

У области пољопривреде, руралног развоја, сигурности хране и ветерине, Србија „добро напредује“ према достизању европских стандарда. Регулациони оквир се и даље поправља. Додуше, имплементацију и извршење законодавства би требало ојачати, посебно у области сигурности хране. Административни капацитети су слаби и требало би их ефикасније алоцирати. Инспекцијама је потребан додатни тренинг. За нова тела потребно је обезбедити квалификовано особље.

Код заштите животне средине Србија „умерено напредује“ у правцу достизања стандарда ЕУ. Тај напредак је добар код нормативних и сличних активности, али се оцењује да је било „мало напретка“ код административних капацитета, што се повезује са

ниским буџетским расходима. Стога је закључак да је потребно ојачати капацитете за спровођење и примену законских прописа.

Србија је „умерено напредовала“ у области саобраћаја, с тим да је напредак неједнак по делатностима. Скроман је код железничког и комбинованог, „известан“ код путног и трансевропског, а „добар“ код водног и ваздушног. Србија наставља да се придржава обавеза из Привременог споразума и ССП-а. Наглашава се потреба реформе железнице, као и јачање административних капацитета ради примене усвојене регулације.

И у енергетици је Србија, како се оцењује, „умерено напредовала“ у примени ССП-а и европских стандарда. Напредак је био „мали“ у сигурности снабдевања, исто као и код унутрашњег тржишта енергената, енергетске ефикасности и нуклеарне сигурности. Посебно се наглашава потреба стварног отварања тржишта енергената, као и политика цена која одражава стварне трошкове. Не сме бити дискриминације у приступу тржишту, па је потребно изменити Закон о енергетици у правцу усклађености са регулацијом ЕУ. Треба ојачати независне регулаторе.

Код медија се констатује да се прилагођавање европским стандардима наставља. Законски оквир је ојачан, али је „имплементација остала спора“, а посебно је забрињавајуће неадекватно тржиште и регулаторни развој у сектору електронских комуникација. Припреме у области информатичког друштва су „умерено напредовале“. У аудиовизуелној области законодавство треба усклађивати са ЕУ регулацијом, док одређен број одредаба у Закону о јавном информисању и даље „изазива забринутост“.

Код финансијске (буџетске) контроле такође се констатује напредак, али и наводи да се Србија налази у раној фази имплементације и интерне финансијске контроле (основана је јединица унутар Министарства финансија, али још није дала резултате) и екстерне контроле (Државна финансијска институција извршила је тек делимичну контролу буџета за 2008. годину и није потпуно оперативна).

На подручју статистике забележен је „добар напредак“ према европским стандардима: статистичка инфраструктура је унапређена, напредовало се код регистара и секторске статистике. Потребан је даљи напредак на више области, а посебно јачање капацитета Завода за статистику.

Правда, слободе и безбедности. На подручју виза, граничне контроле, азила и миграција Србија је направила одређени напредак. Код виза је ступила на снагу визна либерализација, али је остало неусклађености са регулацијом ЕУ (листа земаља безвизног

режима, продужење важности старих пасоша). Гранична контрола је унапређена али остају тешкоће координације царине, полиције, фитосанитарне контроле, као и слабости на линији са Косовом. Менаџмент миграција постепено напредује, уз слабости које су узроковане финансијским тешкоћама.

Оцењује се да је Србија почела да се бави приоритетима из области прања новца, које и даље изазива забринутост, да су припреме у борби са дрогом „умерено напредовале“, о чему сведоче поједини оперативни успеси, али је превоз дроге и даље озбиљан, да је полицијски систем „умерено напредовао“ и доказао истражне способности (али је даље унапређење потребно), да је Србија започела да се бави приоритетним аспектима организованог криминала, о чему сведоче појединачни успеси, али и да је потребно унапредити модерне истражне технике, а посебно на подручју финансијских истрага, да је остварен „умерен напредак“ на подручјима трафикинга, тероризма и заштите личних података.

ЗАКЉУЧНЕ НАПОМЕНЕ

Извештај о најрејску Србије 2010. године јасно указује на две ствари. Прва је висока сложеност услова које треба задовољити, односно комплексност посла усклађивања домаћих институција и политика са онима у Европској унији, док је друга врло скроман напредак Србије на том путу.

Овај извештај је комбинација дипломатског и аналитичког текста. Да је дипломатски види се по пажљиво бираним речима и по балансираности оцена: практично за свако подручје дата је комбинација „мали напредак, али“, односно умерена или врло скромна похвала о извесном напретку, праћена углавном неповољним оценама о стању или кретању у датој области. Аналитички део је богат и сведочи о одличном познавању ситуације у Србији од стране Брисела.

Дипломатска уравнотеженост вероватно има за сврху да сугерише да Србија постепено напредује у задовољењу критеријума, али и да постоје објективне препреке које коче пријем. Конкретније речено, верујем да ЕУ жели да политички подржи садашњу владу Србије и да је, стога, донекле хвали и отвара европску перспективу, али и да мање-више јасно критикује лоше ствари у Србији како би сугерисала да је перспектива удаљена и да не треба гајити илузије о брзом пријему.

И, заиста, институције у Србији су далеко од задовољења високих копенхашких критеријума. Нормативно прилагођавање донекле

је напредовало и регулација у Србији бар једним делом личи на ону у Европској унији. Али, то је лакши део посла, јер лако је донети законе по узору на европске – довољно је преписати их из неке од земаља чланица или чак из европских директива. Далеко је неповољније стање спровођења, односно имплементације законске регулативе, почевши од неусклађености подзаконских аката па преко слабости надзора и контроле од стране државних органа до непоступања по регулацији како од стране приватних актера, тако и државних органа. Једноставно, владавина закона је у Србији тек делимична, а многе законе, посебно оне европске који се углавном доносе ради усклађивања са регулативом из ЕУ, мало ко примењује, укључујући и државне органе.

Да је тако на нормативном и стварном плану, тј. на плану регулације и спровођења регулације, јасно сведочи Извештај: далеко је више замерки стављено на имплементацију закона од стране државних органа и независних регулатора него на само законодавство.

Убрзо по појави Извештаја, већ 29. децембра 2010. године, Влада Србије је усвојила *Акциони план за испуњавање ирејорука из Годишње извештаја Европске комисије за 2010. годину*. Ту је набројано шта ће све Србија предузети у догледно време, али се акције, највећим делом, свде на нормативне, законске промене, као да је основни проблем институција у Србији ту, у непостојању институција, а не у лошем функционисању постојећих. Институције се преваходно гледају са формалног становишта – да ли постоје или не – а не са стварног, функционалног, како је потребно. Тако се, на пример, хвали Комисија за контролу државне помоћи као нови орган који лепо функционише, али се не примењује противречност те констатације и навода из Извештаја о превисоком нивоу субвенција у Србији (што је симптом кршења Закона о контроли државне помоћи).³

Европска унија је покретач институционалних промена у Србији, слично некада Светској банци, а сада Међународном монетарном фонду. Ипак, ЕУ је до сада претежно имала утицај на нормативном плану, тј. у приближавању законског оквира Унијом, што често није давало суштинске резултате. Јер, многи „европски“ закони се не поштују или се слабо поштују у Србији, и то не само од стране грађана и форми, већ и државних органа. Унијин утицај

3 Комисија је у досадашњем раду готово искључиво разматрала мало важне програме (додела помоћи мањинским позориштима, радионицама за инвалиде, малим издавачким кућама и слично). Није се позабавила већим пројектима, као што су помоћ Фијату или Железници, па не чуди да ни у једном случају није пронашла државну помоћ која не би била у складу са Законом.

био је знатно мањи на реални живот, на фактичко функционисање институција. Нема сумње да би било добро да ЕУ промени фокус и стварном функционисању институција у Србији да приоритет, што можда индицира критички тон извештаја којим смо се бавили у овом тексту.

Да закључимо. Са постојећим институцијама и политикама Србија не може бити примљена у чланство Европске уније. Слабости су далеко веће него што се обично мисли и приказује и налазе се првенствено у функционисању државних институција. Њихово усавршавање је озбиљан, дуготрајан и мукотрпан задатак, па ће пут до учлањења бити веома дуг.

Марко Пауновић¹

Међународни поглед на наше институције

Имајући у виду значај институција, не чуди што многе угледне међународне организације покушавају да на методолошки коректан начин оцене различите институционалне аспекте држава у свету.

У овом тексту ћемо представити неколико међународних студија и извештаја, који се, између осталих земаља, баве и Србијом. Приказаћемо следеће студије и њихове оцене Србије: Глобални извештај о конкурентности Светског економског форума (Global Competitiveness Report, World Economic Forum), Индекс економских слобода америчке Херитиџ фондације (Index of Economic Freedom, The Heritage Foundation), Индикатори владавине у свету Светске банке (Worldwide Governance Indicators, World Bank), Извештај о транзицији Европске банке за обнову и развој (Transition Report, European Bank for Reconstruction and Development), Индекс демократије енглеског часописа Економист (Economist Intelligence Unit Democracy Index) и Слобода у свету институције Фридом хаус (Freedom in the World, Freedom House).

За сваки од ових индикатора дата је оцена и кратак коментар оцене за Србију, такође је дато и поређење Србије са земљама региона. Под регионом сматрамо земље државе бивше Југославије, Румунију, Бугарску, Албанију, Мађарску, Словачку, Чешку и Пољску.

ГЛОБАЛНИ ИЗВЕШТАЈ О КОНКУРЕНТНОСТИ

Глобални извештај о конкурентности Светског економског форума представља спој статистичких података и субјективних оцена пословних људи до којих се долази анкетом. Што се Србије

1 ЦИДС, Београд.

тиче, ове године је у анкети учествовало 80 пословних људи, 41 из предузећа који запошљавају мање од 100 радника, а 39 из предузећа који запошљавају између 100 и 500 радника.

Извештај покрива 110 индикатора, сврстаних у три стуба, односно 12 група: основни услови (институције, инфраструктура, макроекономска стабилност, здравство и основно образовање); фактори који повећавају ефикасност (високо образовање и обука, ефикасност тржишта производа, ефикасност тржишта рада, софистицираност финансијског тржишта, технолошка спремност, величина тржишта); фактори иновација и софистицираности (софистицираност пословних операција и иновације).

По овом извештају, свака земља може се сврстати у једну од пет група, по томе у којој фази развоја се налази. Постоје три главне групе и две групе у којима се налазе земље на преласку из једне у другу главну групу. У првој групи су земље код којих је развој доминантно условљен повећањем коришћења фактора производње. У овој фази, развој доминантно зависи од основних фактора (институција, инфраструктуре, макроекономске стабилности, здраве радне снаге). У другој фази, по ауторима извештаја, до развоја долази услед боље ефикасности коришћења ресурса, а тада су доминантни захтеви за ефикасним тржиштима робе, радне снаге, финансија, као и великим тржиштем и добро успостављеним систем вишег образовања. Коначно, у трећој групи се налазе земље у којима се развој заснива на иновацијама и прихватању нових технологија. Дакле, све државе се могу или сврстати у ове три групе, или се налазе у транзицији од једне ка другој фази развоја. Србија се, по ауторима, сврстава у 2 групу земаља, у оне код којих развој треба да се превасходно заснива на повећаној ефикасности.

Србија је укупно рангирана као 96. од 139 оцењених државе, што се може оценити као веома лоше. Непосредно испред Србије се налазе Јамајка и Молдавија, а иза Србије су Сирија и Јерменија.

Треба скренути пажњу да је у домаћим медијима, када је изашло овогодишње истраживање, у више наврата помињано да је Србија покварила свој положај у односу на прошлу годину, када је заузимала 93. место. То није тачно, зато што је ове године обухваћено и 6 нових земаља. Уколико би обухват био као прошле године, Србија би заузела 92. место, што значи да је практично поправила свој скор за једно место. Није неки напредак, али свакако није заостајање. По групама индикатора, стање је следеће:

Табела 1. Ранг и оцена из Глобалног извештаја о конкурентности

	Ранг у свету	Оцена 2010	Оцена 2009
Основни услови	93	4,1	3,9
Институције	120	3,2	3,2
Инфраструктура	93	3,4	2,8
Макроекономска стабилност	109	4,0	3,9
Здравље и основно образовање	50	6,0	5,7
Фактори који повећавају ефикасност	93	3,7	3,8
Више образовање и обука	74	4,0	3,8
Ефикасност тржишта производа	125	3,6	3,7
Ефикасност тржишта рада	102	4,1	4,2
Софистицираност финансијског тржишта	94	3,8	3,9
Технолошка спремност	80	3,4	3,4
Величина тржишта	72	3,6	3,7
Фактори иновација и софистицираности	107	3,0	3,2
Пословна софистицираност	125	3,2	3,4
Иновације	88	2,9	3

Као што се из табеле може видети, Србија се по чак шест група индикатора налази иза 100. места, односно у доњој четвртини свих оцењених земаља. То су следеће групе индикатора: институције, инфраструктура, макроекономска стабилност, ефикасност тржишта производа, ефикасност тржишта рада и пословна софистицираност. Такође, могу се приметити одређене варијације оцена у односу на прошлу годину, мада оне нису посебно изражене. Најизраженији напредак је остварен код инфраструктуре (повећање оцена са 2,8 на 3,4), мада није јасно како и зашто је до тог напретка дошло.

У наставку текста ћемо ближе погледати групу институционалних индикатора, која обухвата следећих 21 индикатора:

Табела 2. Ранг Србије по Извештају о глобалној конкурентности, за категорију Институције

Индикатор	Ранг Србије
1	2
Заштита својинских права	122
Заштита права интелектуалне својине	111
Проневера државних средстава	95

1	2
Јавно поверење у политичаре	99
Додатна плаћања и корупција	87
Независност судства	124
Фаворизовање при доношењу одлука	125
Расипност трошења државних средстава	124
Оптерећење државним прописима	131
Ефикасност правног система у решавању спорова	132
Ефикасност правног система у оспоравању државних прописа	125
Транспарентност доношења одлука власти	97
Пословни трошкови услед тероризма	86
Пословни трошкови услед криминала и насиља	94
Организовани криминал	111
Поузданост полиције	97
Етичност понашања предузећа	120
Снага рачуноводствених и ревизорских стандарда	115
Ефикасност управних одбора	134
Заштита права мањинских акционара	137
Заштита инвеститора	59

Наведени резултати се могу оценити као изузетно лоши. Ни код једног индикатора (осим код заштите инвеститора) Србија није рангирана у првој половини. По појединим параметрима Србија се налази у најгорих 30 земаља (попут заштите својинских права, независности судова, фаворизовању при доношењу одлука, корпоративном управљању), а по оптерећености државним прописима, ефикасности правосуђа и ефикасности управних одбора се чак налази у најгорих 10 земаља.

Може се извући закључак да постоји озбиљан проблем у дефинисању и спровођењу државне политике. Пословни људи оцењују да се при дефинисању државне политике одређени субјекти фаворизују, као и да тако дефинисана политика представља велики терет за привреду. Такође, постоје и озбиљни проблеми у спровођењу државне политике, будући да је независност судства оцењена као изузетно ниска, а и да је правни систем веома неефикасан, како у погледу решавања спорова, тако и у погледу оспоравања законитости и уставности појединих државних прописа.

Укратко речено, Извештај о конкурентности је веома неповољан по Србију. Иако можда има основа за тврдњу да су неке оцене нереално негативне (услед чињенице да многе оцене представљају субјективне ставове испитаника), чињеница да постоји више од 100

независних индикатора нам говори да поједине евентуално пристрасне оцене не могу имати превеликог утицаја на коначни ранг.

ИНДЕКСИ ЕКОНОМСКИХ СЛОБОДА

Економске слободе су данас препознате као један од основних предуслова економског развоја. Управо зато постоји неколико међународно признатих индекса, а најпознатији су они које израђују Херитиџ фондација и Фрејзер институт. У наставку дајемо кратак преглед ових истраживања.

Што се индекса економских слобода Херитиџ фондације тиче, Србија је рангирана као 101. земља од укупно 179 рангираних. По компонентама, стање је:

Табела 3. Поређење оцена Србије и светског просека за Индекс економских слобода Херитиџ фондације (минимална оцена нула, максимална 100)

Категорија	Оцена	Светски просек
Слобода пословања	59	64,3
Слобода трговине	75,2	74,8
Фискална слобода	83,6	76,3
Државна потрошња	41,9	63,9
Монетарна слобода	66	73,4
Слобода инвестирања	60	50,2
Финансијска слобода	50	48,5
Заштита својинских права	40	43,6
Слобода од корупције	35	40,5
Слобода рада	68,9	61,5

Најбоља ситуација је по питању „Фискалне слободе“, која претежно оцењује висину директних пореза, пре свега оних на доходак и профит. Будући да је српски порески систем претежно оријентисан на индиректне порезе, попут ПДВ-а и акциза, оцена је овде веома добра. Уређење радних односа је такође оцењено као релативно добро, а и трговина је релативно слободна. Са друге стране, општа слобода пословања у Србији је испод светског просека, а и државна потрошња је знатно изнад. Све у свему, Србија се, отприлике, налази око светског просека по већини показатеља.

У поређењу са регионом (земље Балкана и „вишеградска четворка“) Србија се веома лоше котира. У наредној табели су дати рангови ових земаља, у односу на ову групу.

Табела 4. Рангирање 13 земаља региона по категоријама Индекса економских слобода

	АЛ	БИХ	БГ	ХРВ	ЧШК	МАЂ	МАК	ЦГ	ПОЉ	РУМ	СВК	СЛВ	СРБ
Укупна оцена	9	13	5	11	1	3	4	10	8	6	2	7	12
Слобода пословања	8	12	3	9	7	2	10	6	11	5	4	1	13
Слобода трговине	12	9	1	1	1	1	10	10	1	1	1	1	13
Фискална слобода	1	7	4	10	9	12	2	3	11	5	6	13	8
Државна потрошња	1	13	4	6	7	12	2	11	8	5	3	10	9
Монетарна слобода	6	3	11	7	5	10	1	9	8	12	2	4	13
Слобода инвестирања	8	4	12	4	4	2	10	12	8	1	2	4	10
Финансијска слобода	2	5	5	5	1	2	5	10-13	5	10-13	2	10-13	10-13
Заштита својинских права	10	13	12	6	1	1	10	6	3	6	5	3	6
Слобода од корупције	12	13	8	6	4	2	8	7	3	8	5	1	11
Слобода рада	11	10	2	12	4	6	3	1	8	9	7	13	5

Као што се може видети, по укупном рангу Србија је 12. од 13 земаља. Најбоље је пласирана по питању слобода рада, где заузима 5. место (испред су Македонија, Црна Гора, Чешка и Бугарска), а заузима последње, 13. место, по питању монетарне слобода (пре свега као последица релативно високе инфлације), по питању слобода трговине (као последица значајних нецаринских баријера) као и у области слобода пословања (услед бирократских препрека).

Следећи ћемо приказати индекс економских слобода Фрејзер института, који се израђује у оквиру пројекта Економске слобода у свету. Србија, по овом индексу, заузима 97. место од 141 земље. Индекс иначе детаљно „покрива“ пет главних области: државно мешање у економију (порези, јавна потрошња, предузећа), владавина права и заштита власничких права, приступ здравом новцу, слобода међународне трговине и регулисаност тржишта кредита, тржишта рада и пословања. Погледајмо како се Србија рангира у односу на земље региона:

Табела 5. Рангирање 13 земаља региона по категоријама Индекса економских слобода

	АЛ	БИХ	БГ	ХРВ	ЧШК	МАЂ	МАК	ЦГ	ПОЉ	РУМ	СВК	СЛВ	СРБ
Порези, јавна потрошња	1	9	2	10	12	6	3	7	8	13	4	11	5
Владавина права	9	13	10	8	1	2	11	5	6	7	3	4	12
Квалитет новца	3	10	7	9	6	4	12	11	5	8	1	2	13
Међународна трговина	12	13	4	11	3	1	9	7	8	5	2	6	10
Регулисаност тржишта	12	7	4	8	5	6	1	3	11	10	2	9	13
Укупно	5	13	3	11	4	2	9	8	7	10	1	6	12

Стање је врло слично ономе како га приказује индекс Херитиџ фондације – Србија је укупно рангирана као 12. земља од 13 земаља региона, стање је нешто боље на пореској страни, а по квалитету новца и регулисаности тржишта заузима последње место у групи земаља која се баш и не може похвалити изразитим економским слободама.

Дакле, што се економских слобода тиче, можемо закључити да је стање у Србији веома лоше, чак и када се пореди са земљама из региона – једина држава у којој је ниво економских слобода још нижи је Босна и Херцеговина.

DOING BUSINESS ИЗВЕШТАЈ

Следеће рангирање које ћемо приказати је Doing Business извештај Светске банке. Србија укупно заузима 89. место, од 183 оцењене земље. По компонентама оцене, стање је следеће (у табели је приказан и ранг за претходну годину, као и податак да ли се ради о релативном напретку, или заостатку).

Табела 6. Глобални ранг Србије (од 183 земље) по компонентама Doing Business извештаја

	Ранг 2010	Ранг 2011	Промена
1	2	3	4
Укупно	90	89	1
Започињање посла	75	83	-8
Добијање грађевинске дозволе	174	176	-2
Регистрација имовине	105	100	5

1	2	3	4
Добијање кредита	14	15	-1
Заштита инвеститора	73	74	-1
Плаћање пореза	134	138	-4
Трговина преко границе	71	74	-3
Спровођење уговора	94	94	Без промене
Затварање посла	101	86	15

Србија је убедљиво најлошије рангирана по питању добијања грађевинске дозволе, али је ситуација веома лоша и по питању плаћања пореза, који се углавном бави пореском администрацијом и бројем пореских облика, али не и висином пореске стопе. У осталим категоријама је ситуација релативно уравнотежена (између 74. и 94. места). Изузетак у позитивном смислу представља категорија добијање кредита.

Што се промена у односу на претходну годину тиче, направљен је помак од 15 места у категорији затварање посла, као последица новог Закона о стечају. Са друге стране, Србија је покварила ранг у категорији започињање посла. Може се закључити да је овај лош резултат превасходно последица унапређења система регистрације у другим државама, а да није последица неких штетних потеза домаћих власти. Једноставно, на делу се показује да се мора трчати да би се остало у месту.

Највеће разочарење представља недостатак напретка у категорији добијања грађевинских дозвола и поред донетог Закона о планирању и изградњи. Међутим, његово доношење није узето у обзир јер у време израде студије није било примене новог закона у Граду Београду. У следећој табели је дат ранг у оквиру региона по компонентама оцене.

Табела 7. Рангирање 13 земаља региона по категоријама
Doing Business извештаја

	АЛ	БИХ	БГ	ХРВ	ЧШК	МАЂ	МАК	ЦГ	ПОЉ	РУМ	СВК	СЛВ	СРБ
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Укупни индекс	10	13	5	11	7	4	1	8	9	6	2	3	12
Започињање посла	6	13	4	8	12	3	1	7	11	5	9	2	10
Добијање грађевинске дозволе	12	9	6	7	3	5	8	10	11	4	1	2	13
Регистрација имовине	6	11	4	12	3	2	5	13	7	8	1	9	10

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Добијање кредита	2-6	11-12	1	11-12	9-10	7-8	9-10	7-8	2-6	2-6	2-6	13	2-6
Заштита инвеститора	1	9-10	5-7	13	9-10	12	2-3	4	5-7	5-7	11	2-3	8
Плаћање пореза	12	8	4	2	9	5	1	11	6	13	7	3	10
Трговина преко границе	10	7	13	11	5	8	6	1	3	2	12	4	9
Спровођење уговора	10	12	9	2	8	1	5	13	7	3	6	4	11
Затварање посла	13	6	8	10	1	5	12	4	7	11	2	3	9

Када се поредимо са земљама региона, можемо поново видети да стојимо веома лоше. Као и код индекса економских слобода, Србија је укупно рангирана као 12. од 13 земаља, а само Босна и Херцеговина заузима лошије место.

Посебан проблем је што Србија ни у једној области „не искаче“, већ је уједначено лоша – ако занемаримо критеријум добијање кредита, где дели од другог до шестог места, у свим осталим категоријама је сврстана од 8. до 13. места. Ако погледамо друге земље региона, практично свака од њих се макар у нечему налази у прве 2–3: Албанија у заштити инвеститора, Бугарска у добијању кредита, Хрватска у плаћању пореза и спровођењу уговора, Чешка у грађевинским дозволама, регистрацији имовине и затварању посла и тако даље. Једино Босна и Србија заостају, практично у свему лоше оцењене и то у односу на регион, не у односу на развијене земље Европе.

ИЗВЕШТАЈ О ТРАНЗИЦИЈИ

Србија је неки напредак у односу на 2009. годину остварила само у погледу политике конкуренције, где је поправила оцену са два на 2,33. У табели су дате оцене за све земље региона, по категоријама.

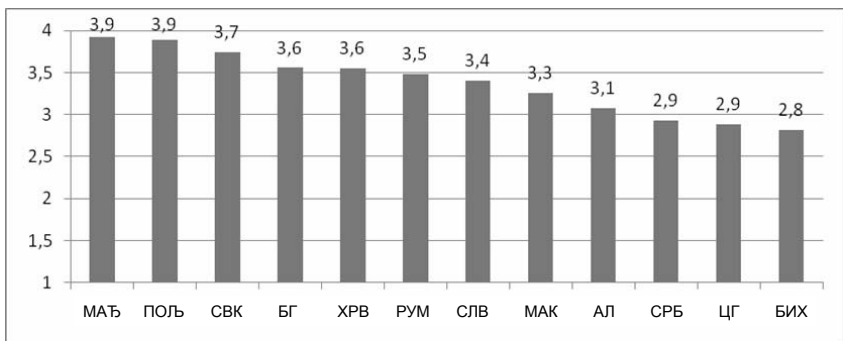
Табела 8. Приказ оцена по компонентама Извештаја о транзицији, за земље региона (минимална оцена је један, максимална 4,33)

	АЛ	БИХ	БГ	ХРВ	МАК	МАЂ	Ц	ПОЉ	РУМ	СВК	СЛВ	СРБ	СРБ ранг
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Приватизација великих предузећа	3,7	3,0	4,0	3,3	3,3	4,0	3,3	3,7	3,7	4,0	3,0	2,7	9
Приватизација малих предузећа	4,0	3,0	4,0	4,3	4,0	4,3	3,7	4,3	3,7	4,3	4,3	3,7	9-11

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Реструктурирање предузећа	2,3	2,0	2,7	3,0	2,7	3,7	2,0	3,7	2,7	3,7	3,0	2,3	9-10
Либерализација цена	4,3	4,0	4,3	4,0	4,3	4,3	4,0	4,3	4,3	4,3	4,0	4,0	8-12
Спољнотрговински и девизни режим	4,3	4,0	4,3	4,3	4,3	4,3	4,0	4,3	4,3	4,3	4,3	4,0	10-12
Политика конкуренције	2,0	2,0	3,0	3,0	2,3	3,3	2,0	3,3	3,0	3,3	2,7	2,3	8-9
Реформа банкарског сектора	3,0	3,0	3,7	4,0	3,0	3,7	3,0	3,7	3,3	3,7	3,3	3,0	8-12
Тржишта хартија од вредности	1,7	1,7	3,0	3,0	2,7	4,0	1,7	4,0	3,0	2,7	3,0	2,0	9
Реформа инфраструктуре	2,3	2,7	3,0	3,0	2,7	3,7	2,3	3,7	3,3	3,3	3,0	2,3	10-12
Телекомуникације	3,3	2,3	3,7	4,0	3,7	4,0	3,3	4,0	3,3	3,7	3,3	3,0	11
Железница	2,0	3,3	3,3	2,7	2,7	3,7	2,0	4,0	4,0	3,0	3,0	3,0	6-8
Електро сектор	3,0	3,0	3,7	3,0	3,0	3,7	2,7	3,3	3,7	4,0	3,0	2,3	12
Путеви	2,3	2,7	2,7	3,0	2,7	3,7	2,3	3,7	3,0	2,7	3,0	2,7	6-11
Вода и канализација	2,0	2,0	3,0	3,3	2,3	3,7	2,0	3,7	3,3	3,3	3,3	2,0	9-12

Што се поређења са земљама у окружењу тиче, не постоји показатељ по којем смо рангирани у првој половини. Довољно говори да је најбољи ранг код железнице, где делимо од шестог до осмог места. ЕБРД не рачуна просечну оцену, али уколико би смо је ми израчунали, ево како би то изгледало (у просечну оцену нису ушле појединачне оцене инфраструктурних делатности, већ само оцена реформе инфраструктуре).

Графикон 1. *Поређење просечне оцене по Извештају о транзицији, за земље региона*



Као што се може видети, Србија дели 10. и 11. место са Црном Гором (од 12 земаља). На зачељу је (поново) Босна и Херцеговина.

Наравно, пошто су земље вишеградске четворке раније започеле транзицију, има смисла поредити Србију не са тим земљама данас, већ са тим земљама пре десет година, када су оне практично биле у десетој години транзиције. Ево како то поређење изгледа

Табела 9. Поређење оцена изабраних транзиционих земаља у 2000. години са оценом Србије за 2009. годину

	ПОЉ 2000	СВК 2000	СЛВ 2000	РУМ 2000	ЛИТ 2000	ЛЕТ 2000	МАЂ 2000	ЕСТ 2000	СРБ 2010
Приватизација великих предузећа	3.3	4.0	3.0	3.0	3.0	3.0	4.0	4.0	2.7
Приватизација малих предузећа	4.3	4.3	4.3	3.7	4.3	4.3	4.3	4.3	3.7
Реструктурирање предузећа	3.0	3.0	2.7	2.0	2.7	2.7	3.3	3.0	2.3
Либерализација цена	4.3	4.0	4.0	4.3	4.0	4.3	4.3	4.3	4.0
Спољнотрговински и девизни режим	4.3	4.3	4.3	4.3	4.0	4.3	4.3	4.3	4.0
Политика конкуренције	2.7	3.0	2.7	2.3	2.7	2.3	3.0	2.7	2.3
Реформа банкарског сектора	3.3	3.0	3.3	2.7	3.0	3.0	4.0	3.7	3.0
Тржишта хартија од вредности	3.7	2.3	2.7	2.0	3.0	2.3	3.7	3.0	2.0
Реформа инфраструктуре	3.3	2.0	2.7	3.0	2.7	2.7	3.7	3.3	2.3
Просек	3.6	3.3	3.3	3.0	3.3	3.2	3.9	3.6	2.9

Из табеле се може јасно видети да Србија не само да заостаје у односу на земље региона данас, већ Србија данас по спроведеним реформама не може да се такмичи ни са једном земљом региона од пре десет година. Заостатак је посебно изражен у областима приватизације великих предузећа, тржишта хартија од вредности и инфраструктуре.

ИНДИКАТОРИ УПРАВЉАЊА

Већ скоро 15 година Светска банка спроводи истраживање које се бави квалитетом управљања у 213 земаља широм света. Индекс се састоји од шест компоненти: слобода изражавања и одговорност, политичка стабилност, ефективност власти, квалитет регулације, владавина права и контрола корупције.

Табела 10. Крепање оцена за Србију од 1996. до 2009.
(бројеви представљају проценаи земаља
које су ранџиране испод о Србије)

	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Слобода изражавања и одговорност	10,5	14,4	26,4	44,7	46,2	46,6	42,8	52,4	55,8	56,7	57,8
Политичка стабилност	14,4	5,8	7,7	22,6	23,6	21,2	21,2	25	23,6	26,3	28,3
Ефективност власти	36,9	7,8	18	32	33	51,5	45,1	47,6	45,4	44	49,5
Квалитет регулације	11,7	20,5	21,5	24,9	26,8	33,7	31,7	41	40,8	44,4	50
Владавина права	16,2	9	10,5	20	18,6	30	22,9	36,2	39,5	36,8	42,5
Контрола корупције	15,5	10,7	8,7	27,2	37,4	40,8	44,7	46,1	46,9	48,8	52,4

Из табеле се може видети да је Србија од 2000. године до данас забележила велики напредак у практично свим компонентама – и то не само апсолутни, већ и релативни у односу на остале земље, тако да се сада налази негде око светског просека. Међутим, када упоредимо стање за земљама региона, ситуација је веома неповољна.

Табела 11. Ранџирање 13 земаља региона, по компонентама

	Слобода изражавања и одговорност	Политичка стабилност	Ефективност власти	Квалитет регулације	Владавина права	Контрола корупције
АЛ	11	9	12	10	13	13
БИХ	13	12	13	12	11	11
БГ	7	7	7	6	9	8
ХРВ	6	6	6	8	6	6
ЧШ	1	1	2	1	2	4
МАЂ	3	5	4	3	3	3
МАК	12	10	10	9	10	7
ЦГ	10	7	8	11	8	12
ПОЉ	2	2	5	4	4	2
РУМ	8	8	9	7	7	9
СВК	5	3	3	2	5	5
СЛВ	4	4	1	5	1	1
СРБ	9	11	11	13	12	10

Србија је дакле, у поређењу са земљама у региону, при дну по скоро свим показатељима, а углавном су Албанија и Босна и Херцеговина ранџиране лошије.

ИНДЕКС ДЕМОКРАТИЈЕ

Economist Intelligence Unit при енглеском часопису Економист од пре неколико година израђује веома детаљни индекс демократије. У наредној табели су приказане оцене за Србију у шест категорија (максимална оцена је десет).

Табела 12. Оцене Србије по компонентама Индекса демократије

Земља	Светски ранг	Укупна оцена	Изборни процес и плурализам	Функционисање владе	Политичка партиципација	Политичка култура	Људске слободе
СРБ	65	6,33	9,17	4,64	6,11	4,38	7,35

Дакле, Србија заузима 65. место од 167 оцењених земаља. Изборни процес и плурализам су оцењени скоро максималном оценом, а стање је веома лоше у погледу функционисања владе и политичке културе.

Што се поређења са регионом тиче, стање је нешто повољније него код претежно економских институција – Србија заузима девето место укупно (иза Србије су Црна Гора, Македонија, Албанија и Босна и Херцеговина). По компонентама индекса, стање је следеће:

Табела 13. Рангирање 13 земаља региона, по компонентама Индекса демократије

Земља	Укупна оцена	Изборни процес и плурализам	Функционисање владе	Политичка партиципација	Политичка култура	Људске слободе
СРБ	9	7	11	3	9	11
АЛБ	12	12	9	12	4	11
БИХ	13	13	13	13	4	10
БГ	6	7	8	3	9	4
ХРВ	7	7	5	7	4	7
ЧШ	1	1	2	1	1	1
МАЂ	4	1	5	10	2	6
МАК	11	11	11	3	9	9
ЦГ	10	10	10	7	4	13
ПОЉ	5	1	5	3	9	2
РУМ	8	1	4	10	13	7
СВК	3	1	1	7	4	2
СЛВ	2	1	2	1	3	4

FREEDOM HOUSE ИЗВЕШТАЈ

За крај, даћемо краћи преглед извештаја Слобода у свету који издаје Freedom House. Овај извештај оцењује стање у две основне димензије – политичким правима и грађанским слободама. Србија је ове године добила оцену два и за политичка права и за грађанске слободе, што је напредак у односу на прошлу годину, када је оцена за политичка права била три. Ево како се Србија пореди са земљама из окружења..

Табела 14. Оцене по извештају Freedom House (за политичка права и грађанске слободе даће сумарне оцене, где је један најбоља, а седам најлошија оцена, док је за комбиноване даће број бодова, где је већи број бодова и бољи. Максимални број бодова варира од комбиноване до комбиноване)

	АЛ	БИХ	БГ	ХРВ	ЧШК	МАЂ	МАК	ЦГ	ПОЉ	РУМ	СВК	СЛВ	СРБ
Политичка права	3	4	2	1	1	1	3	3	1	2	1	1	2
Изборни процес	8	8	12	12	12	12	8	9	12	12	12	12	9
Политички плурализам	11	10	15	15	15	15	10	9	16	14	15	15	14
Функционисање власти	7	5	8	9	11	10	7	7	10	8	10	11	7
Грађанске слободе	3	3	2	2	1	1	3	2	1	2	1	1	2
Слобода изражавања	13	11	14	14	16	16	12	13	16	14	15	14	15
Слобода удруживања	8	7	11	12	12	12	7	10	12	11	12	12	11
Владавина права	9	10	11	11	14	12	9	9	13	12	12	14	9
Индивидуална права	9	10	11	13	15	14	10	12	14	12	14	13	13

Србија је, уз просек оцена за политички систем и грађанске слободе који износи два, рангирана као слободна земља, док се Албанија, Македонија и Босна и Херцеговина сврставају у делимично слободне земље. Ако мало детаљније анализирамо дату табелу, можемо видети да Србија има проблеме у функционисању власти (само 7 бодова) и владавини права (девет бодова).

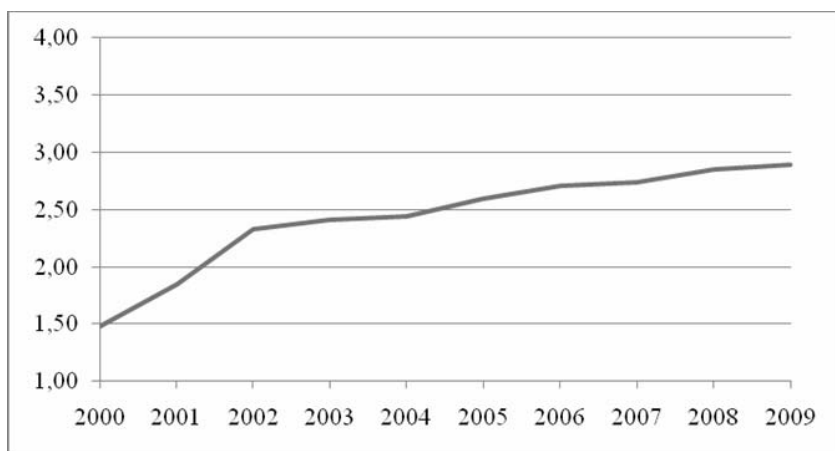
ЗАКЉУЧАК

Резултатима и оствареним напретком у прошлој години не можемо никако бити задовољни из два основна разлога. Прво, српске институције су оцењене као веома лоше, односно као знатно лошије од оних из региона, који је иначе препознат као регион са озбиљним институционалним проблемима. У суштини, Босна и Херцеговина има најслабије институције у региону, а око претпоследњег места се води борба између Србије и Албаније. Македонија и Црна Гора су по већини рангирања већ одмакле, а и утакмицу са Албанијом губимо у многим случајевима. Румунија и Бугарска, земље које јесу чланице ЕУ, али су често под притиском због својих слабих институција, према већини показатеља су далеко испред Србије.

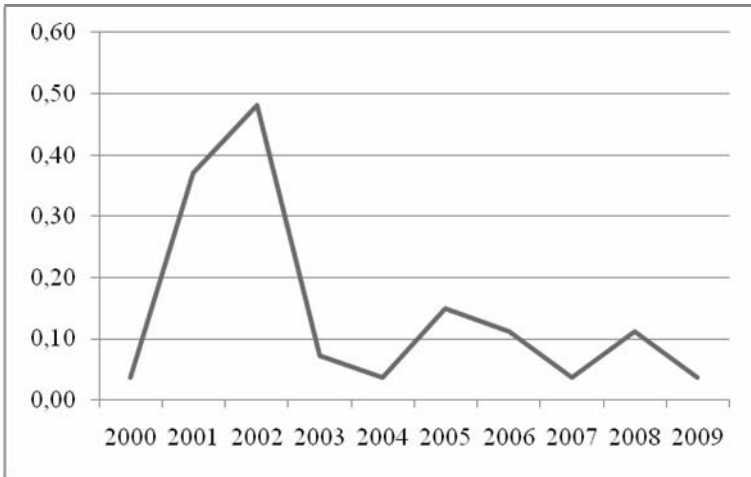
Али, озбиљнији разлог за забринутост је то што не само да смо лоше ранжирани, већ практично никаквих битних побољшања нема у протеклих неколико година. Ту и тамо се неки помак оствари (попут напретка у индикатору затварања посла у Doing Business извештају, или малог напретка код антимонополске политике у ЕБРД-овом извештају), али они нису системски, већ ad hoc.

Економске реформе у Србији практично стоје већ неколико година, а можда најбољи показатељ тога је кретање индикатора транзиције ЕБРД-а. На наредним графиконима се може видети да је након снажних реформи 2001. и 2002. године дошло до великог успоравања.

Графикон 2. *Кретање просечне оцене по Извештају о транзицији у периоду 2000–2009. година.*

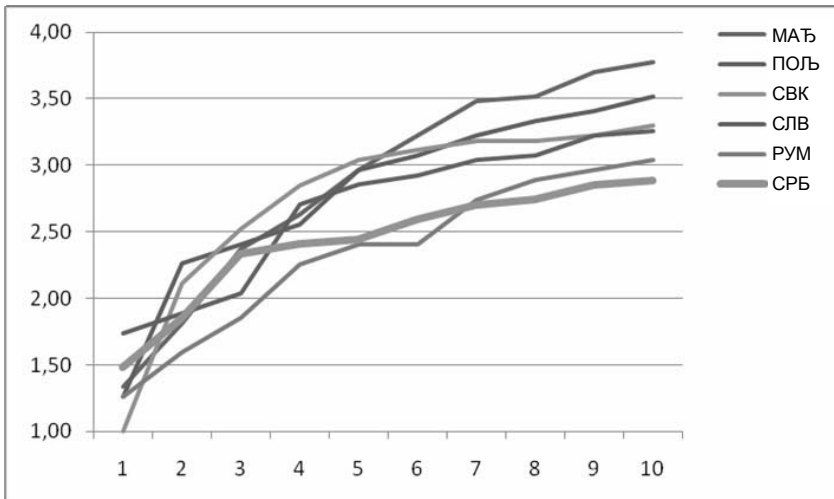


Графикон 3. Крећање годишњеј појаке у реформама, по Извештају о транзицији, 2000–2009.



У неку руку, успоравање реформи је и очекивано – најочигледније и најнужније реформе се спроводе на почетку, касније се губи ентузијазам, како власти, тако и народа. Међутим, таква интерпретација реформи у Србији је вероватно исувише добронамерна. Конкретно, ако поредимо реформе са другим земљама, већ смо видели да Србија данас заостаје за земљама централне и источне Европе из 2000. године. Такође, ако погледамо динамику реформи у првих десет година транзиције, можемо видети веома неповољну слику:

Графикон 4. Крећање просечне оцене по Извештају о транзицији у периоду 2000–2009. година, у изабраним земљама



На х-оси графикана је приказано колико је година прошло од почетка транзиције, с тим што је почетак транзиције у различитим годинама за различите земље (1989, 1990. или 1991. за друге земље, односно 2000. за Србију). Може се видети да су три централноевропске земље релативно брзо достигле просечну оцену три, након чега се реформе природно успориле. Румунија је, поред тога што је имала веома ниску полазну основу, у реформе релативно споро ушла, онда чак забележила стагнацију у периоду од четврте до шесте године реформи, али су се након тога реформе убрзале, па је Румунија ухватила прикључак. У Србији су практично једине године брзих реформи биле 2001. и 2002. Од тада се ствари поправљају и систем реформише, али сувише споро, чак спорије од Румуније, земље која се у литератури транзиције узима за пример државе у којој су се реформе споро спроводиле.

Слободан Самарџић¹

Србија и Европска унија – придруживање у доба застоја проширења

УВОД

Ове (2011) године Србија улази у 11. годину процеса придруживања Европској унији. Према слову најважнијег документа у овом процесу, Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП), основни циљ и смисао целокупног подухвата јесте приступање Србије Европској унији, тј. постизање статуса пуноправног чланства. После 11 година обостраног деловања на овом плану, Србија има статус потенцијалног кандидата за члана ЕУ, што није нарочито висока фаза имајући у виду не само дужину протеклог времена него и пут који стоји пред њом – добијање статуса кандидата, а потом и преговори о приступању и ступање одговарајућег уговора на снагу.

Оно што се могло научити у последњих 15 година, након претпоследњег проширења Уније (1995) јесте да у овом процесу више нема чврстих, а можда ни никаквих, правила. Унија овде оперише критеријумима и условима које сама поставља и чије остваривање сама процењује. И ма како и критеријуми и услови на први поглед деловали као објективизовани чиниоци процеса придруживања и приступања, њихово остваривање и процењивање налази се у искључивом домену политичке одлуке. Ова је, по правилу, обавијена велом тајне у далеко већој мери него што је то случај код државног одлучивања, вероватно стога што је политичко одлучивање у Унији резултанта многих државних одлука, нарочито у питањима која имају уже политичко значење и тиме већу политичку тежину.

1 Факултет политичких наука, ЦЛДС, Београд.

Процес придруживања и приступања Европској унији добио је после 1995. године далеко већи политички, у смислу спољно-политичког и безбедносног, значај него што је то било претходних година и деценија. Он не само да је изгубио своју негдашњу ексклузивност унутрашњег интегрисања „Европе“, већ све чешће питања економске, социјалне и технолошке интеграције одлазе у други план у односу на специфичне политичке циљеве, па и услове, придруживања и приступања. У оквиру ове опште тенденције, случај Србије је, вероватно, у највећој мери специфичан, иако се ова област политике ЕУ (политика проширења) убрзано претвара у непланирани збир специфичних случајева.

СТРУКТУРНЕ ГРАНИЦЕ ПРОШИРЕЊА ЕУ

Објашњење придруживања и евентуалног приступања Србије Европској унији не би било потпуно без, бар летимичног, погледа на данашњу и средњорочну перспективу проширења Европске уније. Ако је циљ процеса придруживања за Србију садржан у достизању чланства у овој организацији, онда је осветљавање такве перспективе важно за целовито објашњење самог процеса придруживања и потоњег приступања. Тим пре што је највећи део унутрашњих реформи које Србија треба да изведе испуњавајући услове Европске уније усмерен на перспективу чланства у ЕУ.²

Европска унија је, међутим, у последњој деценији, а посебно од 2005. године након неуспелог усвајања Уговора о уставу Европе, запала у веће структурне проблеме. За ову прилику издвојићемо три основна. То су криза функционисања, економско-финансијска криза и криза проширења. Обзиром на нашу основну тему, најважнија је ова трећа, јер се она директно рефлектује на процес придруживања и приступања неке државе, у овом случају Србије. Али, и криза проширења Уније добрим делом је узрокована текућим проблемима функционисања њених институција, а посебно неприликама у области привредног развоја и монетарне уније.

Уговор из Лисабона (2009) добрим делом је решио један број питања институционалне структуре Уније и њеног бољег деловања у условима повећаног проширења из 2004. и 2007. године. Али, један проблем из овог домена није ни био на дневном реду међувладиног

2 У тзв. Солунској агенди Европског савета из 2003. године таква перспектива земаља западног Балкана јасно је изложена и она до данас није званично доведена у питање, а процес придруживања одвија се у предвиђеној динамици до прокламованог коначног циља. Али, временска димензија те динамике једноставно не постоји.

споразумевања које је коначно происходило договором око институционалних реформи (2007). То је питање консензуса као извора свих поступака доношења одлука у Савету министара, па и оних које се доносе квалификованом већином. Иако делује парадоксално, већинско одлучивање у Савету министара било је практично могуће само на претпоставци претходног консензуса за сваки појединачан случај, који (консензус) се морао постићи како би се већински уопште одлучивало.³ Уговор из Лисабона повећао је број случајева о којима Савет министара одлучује квалификованом већином (у поступку саодлучивања са Европским парламентом, што је сада редован законодавни поступак) у Унији 27 чланица међу којима је, по природи ствари, све теже испунити услов претходног консензуса.⁴ Очекивање је посматрача да ће овај структурни проблем све више негативно утицати на функционисање система одлучивања у ЕУ.

Економско-финансијска криза има, поред својих инхерентних узрока, и институционални аспект. Реч је о недовољним механизмима управљања званичном валутом Уније па тиме и целокупном еврозоном. Отворени метод координације, уведен Уговором из Нице (2003) овде пружа незадовољавајуће резултате. Они представљају исход растућих несагласности између централизованог начина управљања политиком цена, курса и камате, с једне стране и, с друге, нецентрализованог (координисаног) начина управљања макроекономским политикама (пореска политика, јавни дуг, буџетски дефицит), тј. управљања од стране држава чланица. Укратко, овде Унији недостају централне надлежности, тј. одговарајућа овлашћења њених органа како би се целокупан комплекс држао под управљачком контролом, посебно у условима кризе. Садашњи наговештаји одговарајућих реформи не дају разлога за оптимизам у погледу системског решења овог питања.

Ова отворена питања утичу на опште расположење у Унији у погледу даљег проширења. Расположење је, наиме, све мање. Снажно се осећају последице великог проширења 2004–2007. године, не само у сложенијем деловању институција и већем оптерећењу структурних и кохезионих фондова. Још су веће последице у политици запошљавања и миграције радне снаге са истока на запад Уније. Отварају се спорови између Уније и држава чланица о надлежности када је о овим политикама реч. Укратко, као да је дошло

3 Овакву гаранцију пружа Луксембуршки споразум из 1966. године, без чега ниједна држава чланица у ЕЕЗ није била спремна касније да прихвати увођење и практиковање поступка квалификоване већине у Савету министара.

4 Вид. о овоме у књизи Пола Тејлора, *Крај евројске уније*, Албатрос плус, Београд, 2010, стр. 31 и даље.

до прекида између последњег проширења и неопходног продубљења Уније, што је отворило питање такозваног апсорпционог капацитета проширења на неодређено дуго време. Данас више нико не говори о Унији као паневропском пројекту, а њено што скорије гранично додиривање са Русијом прижељкују још само Сједињене Државе и НАТО, али никако сама ЕУ.

Али, упркос овој дубокој промени у околностима које утичу на политику проширења, Унија формално ништа није променила у својој текућој политици у овој области. Све функционише по начелима утврђеним 1993. (критеријуми из Копенхагена) и 1999. године (политика стабилизације и придруживања за земље западног Балкана). Једина видљива промена јесте та што је политика проширења у много већој мери него раније везана за заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ. Али, ова видљива промена, бар када је о Србији реч, происходи растом невидљивих (неписаних) услова за напредовање у процесу придруживања. (О овоме више у наставку текста). Изгледа да у Унији преовлађује став да у политици проширења не треба ништа мењати без обзира на знатно промењене околности из простог разлога што су изгледи приступања за земље западног Балкана постали најјаче средство спољне политике ЕУ и њеног одговарајућег утицаја на прилике у том региону.⁵

ПРИДРУЖИВАЊЕ СРБИЈЕ У ОКВИРИМА НЕДЕФИНИСАНИХ ПОЛИТИЧКИХ УСЛОВА

Србија је 22. децембра 2009. године поднела захтев за добијање статуса кандидата за чланство у ЕУ. Иако је тај захтев сведочио о општој доцњи Србије у овом процесу будући да је он започео готово десет година раније, из Уније су стизали супротни сигнали о томе да је такав корак преурањен. Али, будући да није постојала формална препрека да се захтев преда, званичници Србије одлучили су да то учине сматрајући да су у текућој и претходној години начинили довољан број конструктивних корака у правцу стицања поверења Уније у њихову политичку приврженост европским интеграцијама Србије. Рецимо, у новембру 2008. године власти Србије изразиле су благонаклон став према доласку мисије ЕУЛЕКС на Косово и Метохију иако за то није постојала правно валидна одлука Уједињених нација. Потом, у септембру 2009. године са Еулексом је потписан протокол о контроли границе Србије и Косова који са косовске стране спроводи тамошња полицијска служба.

5 Упор. Мишел Фуше, *Евројска унија пола века касније: стање и сценарији обнове*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 61.

Најзад, Србија је одлучила да једнострано спроводи Прелазни споразум о трговини и трговинским питањима (ПТС), што је отпочело 1. фебруара 2009. године и што је према званичним подацима за годину дана земљу коштало 78,6 милиона евра, а по незваничним далеко више.

Захтев Србије позитивно је решен на састанку Савета министара ЕУ 25. октобра 2010. године. Тада је одлучено да се захтев проследи Комисији која ће ускоро, 24. новембра, Србији уручити Упитник са око 2.500 питања. У међувремену, од подношења захтева Србије до његовог активирања, процес придруживања Србије одвијао са на паралелним колосецима неписаних (условно говорећи – политичких) и писаних (условно говорећи – техничких) услова Европске уније. У овом делу задржаћемо се само на првим.

У званичним ставовима представника ЕУ једино је услов пуне сарадње са Хашким трибуналом за ратне злочине словио као политички услов. Његово тумачење и спровођење зависило је, наводно, искључиво од ставова главног тужиоца. Али, без обзира на његове извештаје Савету безбедности ЕУ у којима је, по правилу, истицано да Србија није испуниле све услове за квалификацију о „пуној сарадњи“, у Унији је створен маневарски простор. И оцена меродавних органа Уније о одговарајућим напорима и мерама Србије за постизање „пуне сарадње“ могла би значити зелено светло за одређени корак Србије у процесу придруживања. Тиме је створен неписани услов који је зависио од тренутних политичких тумачења и оцена.

У првој половини 2010. године могао се стећи утисак да све зависи од Холандије која се показала као најтврђа у тумачењу Брамерцових извештаја. Када је 14. јуна Савет министара ЕУ препоручио отпочињање ратификације ССП у националним парламентима држава чланица и у Европском парламенту, било је јасно да је Холандија попустила само у тој фази. Свој услов „пуне сарадње“ задржала је за све потоње фазе одлучивања, како у институцијама ЕУ, пре свега у Савету министара, тако и у сопственим националним институцијама, влади (министарству спољних послова) и парламенту.

Ипак, до краја 2010. године препорука Савета министара од 14. јуна о ратификацијама примењена је у 11 држава чланица и у Европском парламенту. Расправа о томе да ли је то добар или недовољан резултат остављена је оптимистима и песимистима.

Прави неписани политички услов Србији од стране ЕУ садржан је у њеном настојању да приволи Србију да призна независност Косова. Овај услов није ни декларисан ни јединствен с обзиром на

одређене околности. Пре свега, признање Косова није изрекло пет држава чланица, што може изазвати што политички што процедуралан проблем у ситуацијама где се о питањима сарадње Србије и ЕУ одлучује једногласно. С друге стране, далеко већи број држава чланица, међу којима све највеће и најугицајније у ЕУ, признао је независност Косова, што знатно, готово одлучујуће, утиче на реалну политику Уније у овој ствари. То је основни разлог што институције Уније – Комисија, Савет и Европски парламент – на Косову и поводом њега делују као да је и фактички и правно реч о независној држави. У таквим околностима за Унију као целину важније је да Србија у низу фактичких чинова манифестује приврженост овом политичком прагматизму Уније него да је присиљава да декларативно призна независност Косова. Као што смо поменули, током претходне две године (2008. и 2009) Србија је већ повукла неколико таквих потеза.

Овакву врсту тестирања Србије Унија је фокусирала на једном питању из ССП. То је обавеза државе која се придружује да развија и негује добре регионалне односе и успешну добросуседску сарадњу. Реч је искључиво о врсти међудржавних односа у региону. Ако би Србија ову обавезу почела да практикује и према Косову, то би био најбољи знак да га она фактички, иако не декларативно и правно, признаје.

Кључни моменат овакве политике неписаног условљавања Србије наступио је 22. јула 2010. године. Тог дана је Међународни суд правде изашао са својим саветодавним мишљењем о питању Србије поводом сецесије Косова. Питање је, да подсетимо, гласило: „Да ли је једнострано проглашење независности од стране привремених институција самоуправе на Косову у складу са међународним правом?“ Одговор Суда, дат у форми саветодавног мишљења, сажет је у ставу да чин проглашења независности Косова није у супротности са међународним правом. Финију анализу овог става и његовог опширног образложења даваће надаље стручњаци из области међународног права. Европска унија је мишљење протумачила као потврду своје дотадашње политике у вези с Косовом и стога решила да извуче што већу политичку корист у својим односима са Србијом. Од тада су се догађаји и политичке одлуке одвијали много брже.

Непосредно после изрицања саветодавног мишљења Међународног суда правде Србија је одлучила да изложи иницијативу пред Генералну скупштину УН за политичку одлуку тим поводом. Њени званичници формулисали су предлог резолуције ГС УН коју би ова требало да прихвати или одбаци. Основни став овог предлога био је садржан у тачки два у којој се каже: „(Генерална

скупштина) позива стране да пронађу узајамно прихватљиво решење за сва отворена питања путем мирног дијалога, у интересу мира, безбедности и сарадње у региону.“

Представници ЕУ нису прихватили овакав предлог резолуције пре свега због цитираног става. За њих статус Косова као независне државе је решен и свако помињање „свих отворених питања“ може довести у питање овакву политичку одлуку првог реда. У складу са таквим основним ставом, Унија је активирала највиши степен политичког условљавања према Србији посредством неписаног услова. Наиме, уколико Србија жели да напредује у процесу придруживања она мора у потпуности да усагласи свој став о Косову са захтевом добросуседства и у складу са тим да усагласи текст предлога резолуције са политиком ЕУ у овој ствари. Већ 7. септембра ово се заиста и догодило када је формулисан у потпуности другачији текст. Његов кључни део сада је гласио: „(Генерална скупштина) поздравља спремност Европске уније да олакша процес дијалога између страна. Процес дијалога би сам по себи био фактор мира, безбедности и стабилности у региону. Овај дијалог би имао за циљ да унапреди сарадњу, оствари напредак на путу ка Европској унији и побољша животе људи.“⁶

Сагласност Савета министара ЕУ од 25. октобра да се Комисији проследи захтев Србије за стицање статуса кандидата за чланство у ЕУ непосредан је резултат описаних догађаја. Савет је, с правом, закључио да је Србија начинила необично важан корак у фактичком признању Косова и стога откочио једну фазу у њеном дугом придруживању. Неколико симултаних акција Комисије и Европског парламента само је потврдило ову вишу фазу у политичком условљавању Србије. У свом Извештају о напретку Србије за 2010. годину, Комисија уз критички тон констатује да је „Србија на Косову одржавала паралелне структуре и организовала паралелне општинске изборе.“ Исто тако критички, Комисија у овом Извештају тврди да је „регионална сарадња трпела због неслагања Србије и Косова о учешћу Косова на различитим регионалним састанцима.“⁷ Овај став у складу је и са перманентним притиском Комисије на органе Србије да прихвате царинске печате Косова у оквиру спровођења споразума о слободној трговини у региону (ЦЕФТА).

6 Сudeћи по томе да је реч о сасвим различитом тексту, по свој прилици представници Србије нису ни учествовали у његовом састављању. Влада Србије прихватила га је онако како је понуђен председнику Србије на састанку са Високим представником ЕУ за заједничку спољну и безбедносну политику почетком септембра.

7 Serbia 2010 Progress Report, Communication of the Commission to the European Parliament and the Council, Commission Staff Working Document, Brussels, 9 November 2010.

Европски парламент, пак, у својој резолуцији усвојеној 23. јануара 2011. године (прихваћеној на Одбору за спољне послове 1. новембра 2010. године) захтева од Србије да у предстојећем дијалогу са представницима Косова одустане од помињања питања статуса. Осим тога, као и Комисија у поменутом Извештају, захтева укидање тзв. паралелних структура Србије на Косову.⁸ И поред необавезујућег карактера резолуције ЕП за друге органе ЕУ, пре свега за Савет и Комисију, овако синхронизовани политички ставови све три институције јасно говоре да ће се политика неписаног условљавања ЕУ према Србији наставити све док се не постигну прави политички циљеви Европске уније.

ИСПУЊАВАЊЕ ОБАВЕЗА ОД СТРАНЕ СРБИЈЕ – ТЕХНИЧКИ УСЛОВИ

Споровођење Споразума о трговини и трговинским питањима (ПТС). Савет ЕУ је децембра 2009. године одлучио да скине суспензију са примене ПТС и да његово спровођење од стране ЕУ започне 1. фебруара 2010. године. Као што је поменуто, Србија је почела са спровођењем овог споразума годину дана раније, али регуларност његовог дејства започета је тек од момента обостраног спровођења. Већ у марту исте године успостављени су заједнички органи Србије и ЕУ за праћење примене ПТС – Одбор за спровођење ПТС и пет пододбора. Током године, сви ови органи одржали су састанке.

Још од 1. фебруара 2009. године Србија је на основу овог споразума и одговарајућих уредби Владе почела да смањује увозне царине на робу из ЕУ. У 2010. години, после двогодишњег снижавања царинских стопа, просечна царинска заштита на увоз из ЕУ била је 3,65%, од чега 8,9% на пољопривредне производе и 2,04% на индустријске производе. Поређења ради, просечна царинска заштита за робу увезену из трећих земаља у истом периоду износи 8,74%, од чега 17,1% за пољопривредне производе и 6,8% за индустријске производе.

На основу ових мера крајем 2010. године у трговини са ЕУ 75% тарифних линија индустријских производа садржи царинску стопу нула, што значи да се ови производи увозе без домаћих царина. Исти статус има 41% тарифних линија у области пољопривредних производа. Финансијски ефекат за државни буџет сам по себи је

8 Вид. Интегрални текст Резолуције о придруживању Србије ЕУ; посебно тачка 7; сајт Нове српске политичке мисли, www.nspm.rs, преузето 21. јануара 2010. године.

негативан. У првих девет месеци губици у државној каси због либерализације трговине са ЕУ износе 131,9 милиона евра. Овде треба имати у виду да је Европска унија уводећи тзв. аутономне трговинске мере још у новембру 2000. године добрим делом либерализовала свој увоз из Србије. На основу тога може се истаћи да је у првих девет месеци 2010. године уштеда српских извозника на тржиште ЕУ износила 372,4 милиона евра.⁹

Либерализација трговине са ЕУ део је процеса придруживања и приступања овој организацији. Она представља кључни део комплекса економских услова формулисаних још 1993. године. Основни циљ јесте постизање тржишне отворености и конкурентске способности државе која се кандидује за чланство у ЕУ.

Али, либерализација трговине не води директно том циљу. То је само један од сегмената, иако у економском погледу најважнији. Он мора бити усаглашен са осталим, најпре економским, а потом и правним и политичким сегментима. У Србији либерализација трговине са ЕУ не иде у корак са растом производње и бруто друштвеног производа, нити са смањењем јавног дуга и буџетског дефицита, нити са растом запослености. Напротив, показатељи у свим овим областима изразито су негативни баш за период у којем је земља кренула путем појачане либерализације увоза са ЕУ, са којом има преко 70% укупне трговинске размене. Ако би се наставила динамика либерализације из прве две године, Србија би, сем у изузетно осетљивим робама, за свега две године сасвим укинула увозне царине на робу из ЕУ. Приход државе у овој области свео би се на минимум а да се, рецимо, фискални приход знатно не повећа. Чак и не рачунајући правну и политичку област условљавања, ЕУ не би са симпатијама гледала оваквог кандидата.

Приближавање законодавства. Ово је друга област у којој Србија, изоловано гледано, испуњава услове за придруживање и потоње приступање Европској унији. Таква позитивна оцена, као и у случају либерализације трговине, може се наћи у Извештају Комисије о Србији за 2010. годину. Не само да је похваљено напредовање Србије у усвајању прописа усклађених са европским законодавством, него је позитивну оцену имало и одговарајуће институционално законодавство Србије које је омогућило ефикасније усвајање великог броја закона. То се, пре свега, односи на нови Закон о Народној скупштини и нови Пословник о раду Народне скупштине који су донети у првој половини 2010. године. Једина замерка у Извештају из овог домена тиче се „праксе да се закони

9 Сви подаци преузети из месечних информација Канцеларије за европске интеграције Владе Србије у 2010. години.

доносе по хитном поступку¹⁰. Извештај истиче да се „оваквој пракси и даље често прибегава, чак и у случају важних системских закона“, и додаје да „још не постоји у довољној мери јавна расправа о садржини и утицају нацрта закона“.¹⁰

Писци овог извештаја Комисије једино не примећују да је овако велики број законских и других прописа у Скупштини Србије усвојен управо захваљујући могућностима које даје Пословник. По њему, о хитном поступку одлучује владајућа већина на предлог председника Скупштине, који у једну тачку дневног реда може, без било каквих ограничења, да стави и више сродних, па и крајње разнородних законских предлога. Таква пословничка могућност је у нови Пословник Скупштине само преузета из промена Пословника извршених почетком 2009. од када и датира несвакидашњи законодавни ентузијазам Скупштине.¹¹

Имајући у виду ове околности, Србија се крајем 2010. године може похвалити добром динамиком усвајања законских и других прописа садржински усклађених са европским законодавством. Узимајући Национални план за европске интеграције (НПИ, донет октобра 2008. године) као меродаван документ за планирано законодавство до краја 2012. године, Србија је од јула 2008. до марта 2010. године овај план испунила са 74% прописа. Од планираних 467 прописа усвојено је 343, од чега 114 закона од планираних 150 (76%) и 193 подзаконска акта од планираних 313 (62%).¹² За очекивати је да ће се до краја планираног периода, уз нешто повећану динамику, план законских активности у Србији у потпуности испунити. Не треба сумњати да ће либерална пословничка могућност хитног поступка овоме одлучујуће допринети.

Када је реч о законима који се усклађују са ПТС, почетком 2010. године уведена је једна техничка новина. Предлагач закона обавезан је да приложи изјаву о усклађености предлога закона са одговарајућим прописима ЕУ. Осим тога, уведена је и табела о усклађености домаћих и европских прописа коју мора да испуни сваки предлагач закона.

Исцрпљивање Уједињених Европских комисије. После одлуке Савета министара ЕУ да се захтев за кандидатуру Србије преда Комисији (25. октобар 2010. године), њен ресорни комесаријат за проширење релативно брзо је саставио упитник на који је Србија дужна да одговори. Упитник је 24. новембра лично донео комесар

10 Вид. Serbia 2010 Progress Report, нав. документ.

11 У Извештају о напредовању Србије за 2009. годину Комисија је похвалила ове измене у Пословнику Народне скупштине.

12 Подаци из Извештаја Канцеларије за европске интеграције.

за проширење и свечано га уручио председнику Владе Србије. Јавност Србије се већ навикла на помпезна јавна обележавања и најмањих техничких корака у процесу придруживања, не познајући ни техничку ни политичку компликованост овог процеса.

Влада Србије, са својим административним апаратом за европске интеграције, била је унапред припремљена за брзо реаговање после пријема упитника. Имајући у виду да је упитник до одређене мере стандардизован за све земље западног Балкана, она је месецима пре пријема упитника припремала одговоре на основу упитника који је претходних година Комисија дала Македонији и Црној Гори. Након пријема сопственог упитника, који је садржавао око 2.500 питања из свих области државног, привредног и друштвеног живота, Влада је тако обиман документ, одговоре на сва питања, припремила до средине јануара 2011. године и 31. јануара уручила европском комесару за проширење.

Испуњавање оваквог упитника у основи је административно-технички и стручан посао. Обим документа после његовог комплетирања износи око 5.000 страница текста. Разуме се, по себи, да овакав документ није подложен јавној, па ни широј стручној расправи. Стога је сасвим разумљиво да је она изостала. Али, брзина којом је Влада обавила овај посао оставила је последицу у виду изостанка озбиљније скупштинске расправе о припремљеним одговорима. Само је скупштински Одбор за европске интеграције имао прилике да у два наврата расправља о документу, једном о делу о државном уређењу и владавини права и једном о целокупном документу. И обим испуњеног упитника и ширина питања која он обухвата нису допуштали да се на само два састанка једног скупштинског тела, неквалификованог за највећи број питања, бар летимично размотри квалитет понуђених одговора. У јавности је створена атмосфера да Србија треба да обори један рекорд у стварима европских интеграција и тај рекорд је заиста и оборен. Србија је најбрже од свих држава западног Балкана, па и од свих држава последњег таласа проширења ЕУ, вратила Комисији попуњени упитник.

У крајњој линији, упитник је овако брзо враћен Комисији због једне временске пројекције. Она гласи: Србија до краја 2011. године треба да стекне статус кандидата и да добије термин за отварање преговора са ЕУ око приступања. И званичници из ЕУ, пре свих сам комесар за проширење, охрабрују Србију у том правцу.

Да би се тај циљ постигао, Комисија би требало да најкасније у октобру 2011. године пренесе Савету министара позитивну оцену о томе да је Србија успешно прескочила ову препону на стази

придруживања. До тада, Комисија би морала да учини две ствари: *прво*, да изврши проверу веродостојности сваког одговора на свако питање и, *друго*, да укаже на све слабости појединих сегмената државног, привредног и друштвеног живота у Србији са становишта високих захтева ЕУ. Ако би у првој ствари упитник и добио прелазну оцену Комисије, у другој је то тешко замислити, имајући у виду реалну ситуацију у Србији. Ако овоме додамо уобичајену праксу ЕУ да, поврх свега, поставља и додатне политичке услове за сваки корак Србије у процесу придруживања, назначена пројекција Владе Србије чини се крајње нереалном.

ВЕЋЕ ЗАМЕРКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

У Извештају Европске комисије о напретку Србије у 2010. години највећа критичка замерка упућена је на стање у правосуђу, тј. текућој реформи правосуђа коју предузима Влада Србије уз законску асистенцију посланичке већине у Народној скупштини. Ако бисмо за тренутак заборавили неписане политичке услове због којих је немогуће оценити праве изгледе Србије у процесу придруживања ЕУ, ситуација у правосуђу сама по себи представља довољан разлог за помисао да Србија још за дуги низ година неће испунити услове за приступање ЕУ. Као што се и из поменутог Извештаја лепо види, данашње стање у правосуђу није последица лошег наслеђа прошлости, већ управо деловања Владе Србије и рђавих закона које је донео парламент.

У Извештају су исцрпно наведени разлози због којих спроведена реформа правосуђа „изазива озбиљну забринутост“. Каже се да је поступак избора судија и тужилаца изведен на „нетранспарентан начин“ и да је тиме угрожено начело о независности судија.¹³ Високи савет судства и Државно веће тужилаштва, истиче се даље, као тела која су вршила избор радила су у привременом и непотпуном саставу. Каже се да је због тога постојао високи ризик политичког притиска. Ова изборна тела, надаље, нису примењивала објективне критеријуме за избор који су претходно били утврђени у сарадњи са Венецијанском комисијом. Неизабраним судијама и тужиоцима, истиче се у Извештају, нису била дата образложења негативних одлука, а после избора им није ни пружена прилика да буду саслушани. Тако је 830 неизабраних судија и тужилаца могло још једино да

13 У Извештају се формално погрешно говори о реизбору судија (the reappointment procedure, вид. Serbia 2010. Progress Report, нав. документ) с обзиром на то да је реч о општем избору на основу пакета правосудних закона донетих 2009. године. Фактички је извршен реизбор свих судија у Србији, само што је он назван избором због уставне гаранције сталности судијског позива.

искористи право подношења уставне жалбе на решења изборних органа, што су ови и учинили. Али, како се тврди у Извештају, Уставни суд „нема довољно капацитета“ да размотри сва решења, тако да је од више од 1.500 жалби решио само једну. (Истини за вољу, решио је дупло више, дакле две).

Поред ових замерки усмерених на избор судија и тужилаца, у Извештају се налазе и примедбе на неопрезно смањивање броја судија, што „није засновано на одговарајућој анализи потреба“. Потом се критички говори о лошем учинку измењене територијалне организације судова, о успоравању рада целокупног правосудног система због ових и других разлога, итд.

Ово што смо навели из Извештаја Комисије није непознато ни најширој српској јавности. Напротив, ако постоји нека тема око које је јавност, и она стручна и професионална и она најшира, имала једнодушан став и необично активан однос, јесте питање катастрофалне реформе правосуђа у Србији. Најпре су се замерке и критике, још дубље и још шире, могле чути у Скупштини, изречене од стране опозиције када се расправљало о овом пакету закона. Потом су стручна и професионална јавност, професори универзитета, некадашње судије и веома ангажовано и утицајно Друштво судија низом јавних манифестација током 2009. и 2010. године указивали на неуставност, незаконитост и друштвену погубност такве реформе, која се спроводила упоредо са јавним критикама и без осврта на њих.

Овакво деловање српске јавности имало је одређеног ефекта на став Европске комисије, иако, како ћемо надаље видети, са прилично ограниченим дометом. Комисија је, наиме, фебруара 2010. године послала стручну мисију из области правосуђа у Београд. Ова је утврдила велике неправилности у реформи правосуђа и наложила властима да предузму мере исправљања.

Погрешно у овој акцији било је то што је мисија била скривена од јавности и што је, како ће се крајем године видети, Комисија са Владом Србије отворила фазу буразерског партнерства у овој области. Било је, наиме, очигледно да је Комисија уочила не само промашаје у реформи правосуђа него и тешко искушење које чека Владу Србије у исправљању ове „криве Дрине“. Сматрало се да без ауторитета Комисије Влада не би сама била у стању да исправи своје грешке а да не поднесе одговорност, рецимо оставком министарке правде. Зато је до неминовних измена и допуна пет закона из области правосуђа дошло у тишини владиних кабинета и уз асистенцију стручњака Европске комисије и Венецијанске комисије. Још једном је, овога пута уз вдино саделовање Комисије, законска

материја у овој осетљивој и оштећеној области припремљена без консултација са стручном и научном јавношћу и уз потпуно игнорисање Друштва судија.

Пет закона о изменама и допунама Закона о судијама, о Високом савету судства, о уређењу судова, о јавном тужилаштву и о Државном већу тужилаца, донето је у Народној скупштини под ванредним околностима, чак и за овај представнички дом. Закони су, наравно, били донети по хитном поступку и изгласани у последњи час пред нову 2011. годину. Пре тога, предлози закона предати су посланицима 21. децембра у 21.00, да би скупштинска расправа започела већ следећег дана. Разуме се да расправа, која је наредних дана текла до касно у ноћ, није могла имати ни онај квалитет ни форму (достављање осмишљених амандмана) какви су постојали приликом усвајања оригиналних закона 2009. године. (Премда, и да је било супротнo, све то не би имало неког посебног ефекта).

Али, овога пута Влада је иза себе имала ауторитет Европске комисије и Венецијанске комисије на који се обилато позивала у образложењима за понуђене допуне и измене закона. Да би у томе била што убедљивија, она је овом приликом дословно цитирала или прећутно преузимала критичке ставове из Извештаја Комисије о Србији за 2010. годину, убеђујући и ове међународне институције и посланике да је прихватила критику и да је спремна да исправи своје грешке. Како је то учинила, видели смо делом из поступка доношења измена и допуна одговарајућих закона. Али, сасвим природно, ни садржај измена није био ништа бољи.

У погледу садржаја измена дошло је до неколико солomonских решења. Неизабране и оштећене судије и тужиоци могу сада да поднесу приговор Високом савету судства и Државном већу тужилаца, када се њихов састав комплетира. (Избор недостајућих чланова ових високих судских органа, у међувремену, је обављен). Али, остало је неколико проблема као последица оваквог законског решења. Најпре, приговор представља акт слабије жалбене снаге од уставне жалбе, која треба да буде замењена као правни лек. Потом, поставља се питање ретроактивног дејства измењених закона којима се утврђује нови правни лек – приговор. Остаје, поред овога, отворено питање правне судбине две жалбе које су решене пред Уставним судом, имајући у виду чињеницу да се овде ради о пресуђеној ствари (*res iudicata*). Потом, измене закона нису улазиле у питање смањеног броја судија и тужилаца, што је и у Извештају Комисије утврђено као проблематично. Надаље, не постоји рок у којем је приговоре потребно решити, итд.

Вероватан закључак из овога је да ће права и потребна реформа српског правосуђа бити не само спора, него и у коначном исходу безуспешна. Једини позитиван резултат текуће реформе јесте тај да ће Комисија у извештају за 2011. годину морати да буде много обазривија у критици њених недостатака, будући да је у исправљању првобитних пропуста Владе и сама учествовала.

У Извештају Комисије о напретку Србије за 2010. годину треба поменути још једну изразитију критичку ноту. То је став Комисије поводом опирања Србије да Косово добије равноправан статус са другим државама чланицама у оквиру ЦЕФТА споразума. Док је то било само питање титулисања Косова на састанцима ове организације, као да већих брига и није било. Али, током 2010. године отворило се питање признања од стране Србије косовског царинског печата на којем је уредно записан назив ове непризнате државе. Током Унапређеног сталног дијалога у Београду (12–14. јули 2010. године) представници Комисије указали су на неопходност хитног решавања овог питања и том приликом ишли су и даље од пуког захтева. Делегацији Србије предочили су могуће покретање питања кршења члана 34 привременог трговинског споразума који регулише неограничени приступ транзиту преко територије Србије.¹⁴ У складу са тим, Извештај Комисије је у прилично заостреној форми изнео ово питање као и захтев да се оно што пре реши.

Став Владе Србије о овом питању делује лаконски. Она очекује да ће се сва спорна питања техничког карактера решавати током дијалога Београда и Приштине на основу Резолуције ГС УН од 9. септембра. Ту би се нашло и питања признавања косовских царинских печата као и друга спорна питања из области слободне трговине у региону. Али, у овом очекивању остају две велике недоумице: прво, да ли ће Комисија чекати овај дијалог када је реч о конкретном питању царинских печата и, друго, да ли ће током тог дијалога, када до њега и дође, бити могуће фино дестилисање техничких и политичких питања.

ЗАКЉУЧАК: КРЕТАЊЕ ЈЕ СВЕ, ЦИЉ ЈЕ НИШТА

Односи Србије и Европске уније ушли су у једну инерцију истог. Власти Србије непрекидно показују своју посвећеност европским интеграцијама, док их задужени органи ЕУ непрекидно у томе охрабрују. Када би неко у званичним документима и изјавама

14 Вид. Извештај Канцеларије за европске интеграције за јул 2010. године.

политичара на обе стране бројно изразио учесталост две речи – посвећеност и охрабривање – лако би закључио да би без њихове употребе читав процес изгубио сав свој смисао. Те две речи практично чине координатни систем процеса придруживања Србије. Проблем је, међутим, у томе што се стварност тог процеса налази негде с оне стране овог координатног система. Србија већ трећу годину бележи економски пад и растући социјални безизлаз, док ЕУ у исто време не успева да се отргне од дужничке кризе једног броја чланица и системских неприлика у којима се наша евро-зона. Ови унутрашњи процеси нису ни најмање утицали на стабилне релације две стране када је реч о процесу придруживања Србије.

Овако ствари изгледају из перспективе актера. Они су и поставили поменути координатни систем у којем две координате чине посвећеност Србије и охрабривање са стране ЕУ. Али, како смо констатовали на почетку овог прилога, Србија се, после готово 11 година, налази на ниској пречаги лествице придруживања/приступања, у статусу потенцијалног кандидата. Учесници из Србије говоре да би до краја ове, 2011. године, ЕУ могла да Србији призна статус кандидата и да, уз то, одобри отварање преговора о приступању. Из ЕУ нико није демантовао овај сценарио тако да на делу опет имамо међусобну сагласност посвећености и охрабривања. Питање је, међутим, да ли је то реално.

Влада Србије је 29. децембра 2010. године усвојила Акциони план за испуњавање приоритета из Извештаја Комисије за 2010. годину. У њему се истиче да највећи број приоритета из Извештаја треба да буде испуњен до прве половине 2011. године, са основним циљем да до октобра исте године Комисија може да закључи изразу мишљења о захтеву Србије за стицање кандидатуре. То мишљење би се, даље, проследило Савету како би овај до краја године изашао у сусрет плановима Србије.

Најпре, у Извештају Комисије за 2010. годину не постоји део који утврђује било какве приоритете за Србију.¹⁵ Може се претпоставити да би Комисија највише инсистирала на оним питањима којима је посветила највише критике, али такав списак питања нигде није изложен. Судаћи по Извештају, у таква питања свакако би спадала она два које смо посебно приказали: реформа правосуђа и пристанак Србије на пуну равноправност независног Косова у

15 Јавност је о неким приоритетима сазнала из изјава потпредседника Владе задуженог за послове европских интеграција које је овај дао непосредно после објављивања Извештаја Комисије (тзв. десет божјих заповести). Могуће је да се он усмено договорио о приоритетима за 2011. годину са људима из комесаријата за проширење, али тако нешто се не налази ни у једном документу ЕУ о Србији.

трговинским делатностима. Ако се узму само ова два питања као „приоритети“, Србија нема никаквих шанси да их „испуни“ у првој половини године.

Ако Србија има свој писани акциони план за испуњавање обавеза из Извештаја Комисије, Европска унија сасвим сигурно има свој неписани план за извршавање своје утврђене политике према Србији. Кандидатура Србије има у том оквиру место могућег резултата као дела важнијег циља и то без утврђене временске димензије. Основни циљ за Унију у 2011. године јесте довршење пројекта добросуседства Србије и Косова на основу Резолуције ГС УН од 9. септембра 2010. године којом је Унија добила одрешене руке у овој ствари. За ЕУ дијалог између Београда и Приштине, којим ће она руководити, представљаће нови резервоар неписаних услова за придруживање Србије. Кандидатура Србије зависиће делимично и од упитника који ће Комисија размотрити и са формалне и са садржинске стране. Али, добрим, ако не и већим делом, кандидатура ће зависити и од оцене посредника у дијалогу између Београда и Приштине о томе колико Србија ефективно доприноси успостављању добросуседских односа са Косовом.

На основу свега реченог може се боље и поузданије прогнозирати какве су реалне шансе Србије да до краја године оствари своје планове у процесу придруживања. Ако томе додамо и учесталу праксу Уније да кандидатима из региона (најпре Турској, па потом Македонији и Црној Гори) раздваја стицање статуса кандидата и отпочињање преговора око приступања, могу се исто тако реално сагледати шансе Србије да се у догледно време домогне пуноправног чланства у Европској унији. Тај процес све више личи на кретање према циљу који се изгубио у далекој будућности.

Душан Павловић¹

Економски ефекти полупредседничког система у Србији

УВОД

У досадашњим компаративним истраживањима о полупредседничком режиму углавном се расправљало о утицају позиције председника на консолидацију демократије (Linz 1994; Elgie & Moestrup 2008a; Elgie *et al.* 2011). Главно питање које се постављало јесте да ли полупредседнички систем учвршћује или слаби демократске установе.

Примери из источне Европе, где је полупредседнички режим након пада Берлинског зида постао веома популаран, обилују примерима који потврђују да није могуће сасвим јасно изоловати ефекте полупредседничког система на демократски развој. Дошло се до отприлике ових резултата: у полупредседничким режимима у којима је председник имао јака овлашћења (Русија, Белорусија, Хрватска пре 2000. године) демократске установе нису могле да се учврсте, јер је председник представљао једну од сметњи консолидацији. У земљама где су овлашћења председника била мања (Словенија, Словачка после 1999. године, Пољска, Македонија, Хрватска после 2002. године) председник је, заједно са осталим државним органима, допринео консолидацији демократије (Elgie & Moestrup, 2008b).

У овом тексту, међутим, не бавим се односом функције председника републике и демократске консолидације, већ односом функције председника републике и начина на који се води економска политика. Речено академским речником, мој циљ је да испитам да ли полупредседнички систем може да се изолује као експланаторна варијабла, тј. да ли променом типа полупредседничког

1 Факултет политичких наука, Београд.

режима можемо да очекујемо промене у исходима економских политика. Иако се може уочити у ограниченом броју случајева, моја радна хипотеза је потврдна: институција председника републике има ограничен утицај на економску политику коју води влада, а променом те институције би се омогућила (делимично) другачија економска политика.

СИСТЕМ АЛТЕРНАЦИЈЕ

Пре почетка расправе дужан сам да понудим дефиницију полупредседничког режима. У полупредседничком режиму председник је биран на непосредним изборима, али дели извршну власт са владом која је бирана у парламенту (Elgie & Moestrup 2008a, 4). За разлику од тога, у чисто председничком систему (какав је онај у САД-у или највећем броју латиноамеричких земаља) извршну власт чини сам председник. Према једној старијој дефиницији може се додати још и то да „председник (у полупредседничком систему) има значајна овлашћења“ (Duverger 1980, 166), али елемент „значајних овлашћења“ може да варира. Председник Русије има, уставно гледано, више овлашћења од председника Словачке или Србије. Међутим, постоје околности под којима и председник Србије може да делује као председник Русије.

Ниво овлашћења је важан да би се установило о каквом се типу полупредседничког режима ради. Устав Србије из 2006. године председнику републике не даје никаква *policy* овлашћења; он једноставно нема право да води политику. Ипак, председник се често меша у *policy* питања, утичући на ток дебате и нека *policy* решења. Међутим, тај закључак је понекад више привидан него стваран. У Србији, заправо, када је реч у полупредседничком систему делује систем алтернације (Орловић 2008, 106). Алтернација у овом случају значи да се полупредседнички систем у Србији појављује чак у три типа (табела 1).

Табела 1: Систем алтернације полупредседничког режима у Србији (1990–2010)

Тип полупредседничког режима	Периоди
1	2
1. Церемонијални председник: без скупштинске већине и без представника у влади	<ul style="list-style-type: none"> • 1998–2003: Милан Милутиновић • 2004–2007: Борис Тадић

1	2
2. Релативно јак председник: са релативном скупштинском већином и са делом министара из његове странке	• 2007–данас: Борис Тадић
3. Суперпредседник: са апсолутном већином у скупштини и влади	• 1990–1992: Слободан Милошевић • 1992–1997: Слободан Милошевић

У периодима када председник иза себе нема парламентарну већину, он се понаша као церемонијални председник (тип 1), тј. као председник који се не бави ролсу питањима и не улази у сукоб са премијером и владом. Влада је тада једина која води политику. То правило потврђују периоди у којима су председници били Милан Милутиновић (1998–2003) и Борис Тадић у највећем делу првог мандата (2004–2007).

Ствари се, међутим, мењају када председник у Скупштини има значајну подршку и када његова странка заузима значајно место у влади (тип 2). Тада председник може да има пресудан утицај на министре из сопствене странке ако то жели. (Како ћемо видети касније, председник не жели баш увек то да ради.) Што је још важније, он тада игра улогу гаранта коалиционог споразума, што значи да утицај на своје министре врши у циљу очувања владајуће коалиције. Као пример за то узимам мандат Бориса Тадића од јануарских избора 2007. године до данас.

Тип 2 почива на претпоставци да ни једна странка у скупштини није у стању да освоји апсолутну већину. Међутим, током деведесетих година управо је то био случај. Социјалистичка партија Србије предвођена Слободаном Милошевићем имала је иза себе или апсолутну већину или је била у стању да контролише странке које су с њом чиниле владу. Тада настаје тип 3 (први и други мандат Слободана Милошевића, 1990–1992. и 1992–1997). Овде се могу уочити значајне разлике, јер се код типа 3 јасније виде ефекти полупредседничког режима који делује као суперпредседнички. У том случају, председник доминира целом владом и може да утиче на одлуку *било ког* министра. У случају релативно јаког председника (тип 2), председников утицај јесте велики, али ограничен искључиво на министре који су припадници његове странке.

ЕФЕКТИ ИЗБОРНОГ СИСТЕМА И ТИПА ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

Чињеница да наша верзија полупредседничког система има неколико алтернатија отвара питање јачине утицаја институције председника на јавну политику коју води влада. Борис Тадић је после

јула 2008. године (када је ДС добио премијерско место и обезбедио доминацију у влади) често остављао утисак да се бави *policy* питањима: појављивао се на градилиштима и постављао рокове о завршетку радова, коментарисао економску и развојну политику, политику запошљавања, као и политику изградње политичких институција (изборни систем; број посланика у скупштини) итд. Осим тога, председник често даје изјаве како му се не свиђа рад појединих министара који не раде добро или како ће реконструисати владу. Међутим, председников утицај на рад владе под типом 2 је ограничен, чак и у случајевима у којима министри долазе из његове странке. То ћу овде показати на два примера.

Први пример је расправа о пореској реформи из 2009. и 2010. године. Дијана Драгутиновић, министарка финансија коју је кандидовала Демократска странка, залагала се за повећање ПДВ на 21%, али и за смањење пореских оптерећења на зараде, за трећину. Млађан Динкић, потпредседник Владе и министар економије, с друге стране, одлучно је тврдио да држава неће повећавати ПДВ у наредне две године (тј. до истека мандата Владе), те да његова странка за такав предлог сигурно не би гласала, и додаје: „Такво решење, једноставно, не долази у обзир! Стављам тачку на ту тему!“ Могло би се помислити да је реч о несугласици која ће бити решена на наредној седници Владе. Међутим, расправа је трајала више од годину дана. Премијер Цветковић, кога је такође предложила Демократска странка, уопште није коментарисао ове опречне изјаве својих министара. Он је тек у јуну 2010. године најавио решавање овог питања за септембар исте године, рекавши да су „све опције пореске реформе на столу“. Коначно, крајем 2010. године расправа замире, остављајући у пореској политици *status quo*. Борис Тадић се није јавно оглашавао по овом питању, иако је председник Демократске странке која је предложила Драгутиновићку и Цветковића.

У другим случајевима, председник коментарише *policy* питања. Крајем 2008. године, након што се јавности открило да директори јавних предузећа, који долазе на позиције захваљујући страначкој припадности и коалиционом споразуму, имају астрономске плате (тему је отворила афера Кришто, названа по Бојану Кришту који је у јуну 2008. сам себи у виду бонуса исплатио 11.500 евра), председник републике је изашао у јавност и рекао да „директори предузећа треба да имају високе плате, али не смеју да их сами одређују као да су то њихове приватне фирме. Они морају да поштују принципе које је влада договорила“ (ТВ Б92, 30. новембар 2008. године).

Ова председникова изјава потврђује председников ограничен утицај на економску политику. Критикујући директоре јавних

предузећа због самовољног исплаћивања бонуса, председник је нагласио да ниво јавне потрошње мора да буде предмет коалиционог споразума, те да он сам не жели да дефинише његов оквир. Председник се вероватно не би противио ни принципу по коме би коалициони договор подразумевао да се јавна предузећа приватизују или да се на њихова места доведу стручни људи који ће бити награђивани према учинку.

Један од хроничних проблема у владиној економској политици од 2001. године јесте нарастајући буџетски дефицит (са изузетком периода 2004–2006), нарастајући ниво јавне потрошње и неповољна структура потрошње. Ови трендови, међутим, нису последица председничког мешања у економску политику владе, већ коалиционог споразума који произлази из природе изборног система. Суштина тог система јесте да, због захтева да свака странка која је способна да сакупи више од 5% палих гласова на изборима, буде заступљена у парламенту пропорционално својој изборној снази. То у парламент уводи велики број странака од којих многе улазе у комбинације за стварање владе. На графикану 1 видимо да у случају Србије буџетски дефицит расте са порастом броја странака у влади.



Утицај броја партнера у коалиционој влади на економску политику (поготово фискалну и структуру јавне потрошње) потврђују нека рецентна компаративна истраживања (Sachs & Roubini 1989; Persson & Tabellini 2003; Blume *et al.* 2009; Rockey 2010; за супротне аргументе види: Lajphart 2003; Haan & Sturm 1997). Коалиционе владе са пуно вето играча (Tsebelis 2002) тешко мењају економску политику, имају тенденцију ка већој јавној потрошњи,

као и структури јавне потрошње која је неповољнија за економски развој (највећи део буџета одлази за текуће потребе, а мањи за јавне инвестиције).

Коалициони партнери се налазе у позицији у којој увек могу да уцене друге коалиционе partnere напуштањем владе уколико фискална политика почне да се мења у правцу који не одговара њиховим интересима. Ова ситуација је у стручној литератури позната под називом Затвореникова дилема. Ако се сви сложе да смање јавну потрошњу, увек се у „пет до 12“ може јавити један вето играч са претњом да напусти коалицију ако се само њему не повећају издаци. То се заиста и десило у Скупштини Србије када је крајем 2009. године Савез Војвођанских Мађара одбио да подржи буџет уколико се не повећају издаци за Војводину. (Буџет је једва изгласан 21. децембра 2009. године). Идентична ствар се десила у Скупштини Војводине у децембру 2010. године када је уочи усвајања буџета Војводине Г17 запретио да неће подржати буџет уколико се не повећају издаци за секретаријате којима руководе припадници њихових странака (*Дневник*, 23. децембар 2010. године).

Да би предупредили напуштање коалиције и смањили ризик од нових избора, ниво потрошње или остаје исти, или се повећава, а потрошња непрекидно одлази на текуће потребе, уместо на јавне инвестиције и отплату дугова. Насупрот томе, парламентарни политички системи у којима се влада бира по већинском изборном систему или чисто председнички режим имају тенденцију ка мањој јавној потрошњи (Persson & Tabellini 2003; Blume *et al.* 2009). У оба случаја присутно је мање играча који могу једни друге да уцењују, те отуда влада или председник могу лакше да спроводе рестриктивну фискалну политику уколико то околности захтевају.

Разуме се, овде не желим да тврдим како је број вето играча, тј. специфичност пропорционалног изборног система, пресудан фактор који утиче на структуру јавне потрошње. У периоду 2008–2010. године јак утицај на експанзивну фискалну политику имала је и финансијска криза која је захватила цео свет. Осим тога, постоје нека обележја политике која су карактеристична за било коју владу. Рецимо, сваки политичар, без обзира на то да ли је изабран по већинском или пропорционалном изборном систему, суочен је са кратким временским хоризонтом одлучивања (Pierson 2000, 261–262). То га спречава да размишља на дужи рок, а јавне инвестиције или отплата јавног дуга су, управо, ствари које га терају да размишља на дужи рок и чији се ефекти не виде одмах. Без обзира на то, мислим да ипак можемо да закључимо како велик број странака у влади значајно отежава вођење рестриктивне фискалне политике и институционалне реформе, те да је један од начина да се тај

проблем реши смањење броја вето играча (кроз промене изборних правила) или увођење фискалних правила и надзорног тела које би контролисало владу приликом јавне потрошње. (У Србији су таква правила, као и тело које надзире спровођење правила, уведена почетком 2011. године, тако да су њихови ефекти у тренутку завршавања овог текста још увек непознати.)

ЕФЕКТИ ПОЛУПРЕДСЕДНИЧКОГ РЕЖИМА

У прошлом одељку сам тврдио да пресудан утицај на вођење економске политике има тип парламентарног режима тј. тип изборног система који генерише коалиционе владе са више вето играча. Играчи се налазе у Затворениковој дилеми где, услед прећутне претње напуштања коалиције, нико нема разлога да самостално (пре него што види шта ће урадити остали коалициони партнери) пристане на смањење јавне потрошње. У овом одељку желим да изолујем ефекте председничког режима на вођење економске политике. Како је већ поменуто, председник Србије по Уставу нема policy овлашћења. Када иза себе нема скупштинску већину (тип 1 из табеле 1), председник се и не меша у вођење политике. Ако иза себе има апсолутну већину (тип 3), онда на креирање политике има пресудан утицај. Према томе, у ситуацијама типа 1 и 3 једноставно је изоловати ефекат утицаја институције председника на економску политику: ње или нема (тип 1) или је пресудна (тип 3).

Тежи задатак представља изоловање ефекта институције председника у типу 2. Како смо видели из претходног одељка, председник не може да утиче на целокупну политику коју води влада, већ само на министре који долазе из његове странке. Међутим, и ту је његов утицај ограничен у зависности од тога да ли се домен којим руководи његова министарка преклапа са интересима осталих коалиционих партнера. Рецимо, будући да послови министарства финансија по природи ствари задиру у потребе свих коалиционих партнера, Министарство финансија пре личи на „шалтер“ за завођење захтева осталих министарстава него на актера који аутономно води политику. Супротно томе, ако се област деловања неког министарства не преклапа са потребама осталих припадника коалиције или се остали коалициони партнери слажу са политиком министарства, смањује се простор за уцењивање, те председник може (ако то жели) да има пресудну улогу у вођењу политике. Типичан пример за то је понашање министра спољних послова који је у периоду 2007–2010. године водио политику која је одговарала свим члановима коалиције и за то био директно одговоран председнику републике.

У једном ранијем раду (Павловић и Станојевић, 2011) опширније је документовано како је такво институционално решење фелерично услед чињенице да председник утиче на вођење политике, а да не постоји начин да се утврди његова политичка одговорност. Ситуација је још очигледнија у полупредседничким системима у којима је веза између владе и председника директнија. У Француској, рецимо, председник води политику владе преко премијера, те за сваки *policy* пропуст смеђује министра, премијера или обавља реконструкцију владе. Међутим, такво решење у Француској, иако изузима председника од политичке одговорности, ипак је утемељено у уставу (члан 8. Устава Француске из 1958. године). За разлику од тога, утицај председника Србије је искључиво страначки: само због тога што је председник странке која има министре у влади, он може да смеђује министре из сопствене странке.

Како је већ речено, уставно гледано, председник републике нема овлашћења за вођење јавних политика. Ипак, страначки канали му омогуђују да то чини кад сматра да је сходно. Отуда се председник понекад меша, а понекад не меша у *policy* питања. Рецимо, иако се председник редовно изјашњава о питањима спољне политике, он је одбио да се изјасни о афери Нобел када је министар Јеремић изјавио да Влада Србије неће имати свог представника на додели Нобелове награде кинеском дисиденту Лију Сјаобоу. Председников уред је, реагујући на аферу, 9. децембра 2010. године издао саопштење у коме се каже како је председник републике „попреклом из дисидентске породице“.

Да би могао да задржи овако лагодну позицију – у којој бављење *policy* питањима није обавезно, али у којој је увек могуће утицати на министре и премијера уколико је неопходно очувати коалициони споразум – председник на место премијера мора да бира политички безбојну личност која можда има административне, али никакве лидерске способности или политичку харизму неопходну за вођење Владе и спровођење политике. Лидерство би, уместо премијера, требало да обезбеди председник Републике. Тип 2 полупредседничког режима резултира у слабом премијеру не зато што председник жели да преузме сва овлашћења владе, већ зато да би председник могао да гарантује коалициони споразум који омогуђује „феудалну“ структуру владе. Одсуство лидера у влади, међутим, има важне импликације за владину економску политику. То отуда што се председник републике налази у позицији у којој се меша у питања јавне политике само када то нађе за сходно. То поткопава премијерову способност да води политику владе и на тај начин нека од важних питања економске политике оставља нерешеним.

Влада у којој нема лидера, имплицитно шаље сигнал да нема легитимитет, а одсуство легитимитета слаби њен капацитет за спровођење јавних политика. Најречитији пример је свеобухватна реформа прописа (популарно названа СРП) коју је Влада покушала да спроведе 2009/2010. године. Циљ реформе био је да се умање штетни ефекти администрације по пословање предузећа. Предвиђено је уклањање прописа који непотребно подижу трошкове пословања, чиме се врши неефикасна алокација ресурса. Када је половином 2010. године радна група саопштила да је успела да уклони тек трећину непотребних прописа, видело се да су главна препрека сама министарства у Влади. Један од чланова радне групе изјавио је: „План реформе прописа није реализован и апелујем на надлежне да им овај пројекат буде приоритет. Чини се да се реформе не спроводе конзистентно и да сва министарства и надлежни не деле исти ентузијазам за поправљање привредног амбијента“ (*Политика*, 14. јул 2010, стр. 11). Ситуација је заиста била апсурдна: сама Влада није способна да реформише сопствену администрацију. То је, између осталог, зато што се онај ко има највише легитимитета за реформу – председник Републике – тиме не бави. С друге стране, они који треба тиме да се баве – премијер и министарка – за то немају легитимитет. Али, како сам покушао да објасним, одсуство легитимитета није случајно; оно је производ деловања институција које подстичу председника републике да на место премијера и министра финансија бира људе који немају политички програм и на које је лако утицати (Павловић и Станојевић 2011, 70).

ЗАКЉУЧАК

У овом тексту покушао сам да изолујем ефекте полупредседничког система у Србији на вођење економске политике. Да би то било могуће, било је неопходно да, најпре, утврдим да ли постоје још неки институционални фактори који утичу на економску политику. Показао сам да на економску политику највише утиче тип изборног система и број вето играча у влади који међусобним уценама у јавној потрошњи одржавају *status quo*. Утицај председника републике на *policy* питања је далеко мањи него што се у јавности мисли.

Кад се све сведе долази се до овог резултата. Председник има утицај на вођење економске политике код министара који су из његове странке. Међутим, ако је природа тих министарстава (рецимо, министарство финансија) таква да задире у послове других министарстава, онда се председников утицај кроз дато министарство више своди на чување коалиционог споразума. То је, управо,

разлог због којег председник републике, када је у прилици, поставља безбојну политичку фигуру на место премијера и министра финансија. То, међутим, резултира одсуством лидерства у влади због чега се неки аспекти економске политике не могу применити у пракси. Институција председник републике у нашем систему отуда ствара *policy suboptimum*: економска политика би могла да буде ефикаснија када би се председничка функција ослабила (тако што би се укинула директна изборност, а функција свела на церемонијалну) чиме би дошло до јачања позиције премијера. Јачи премијер би имао више легитимитета да води ефикаснију јавну политику.

ЦИТИРАНА ЛИТЕРАТУРА

- Blume, Lorenz, Jens Moeller, Stefan Voigt, and Carsten Wolf (2009) „The economic effects of constitutions: replicating and extending Persson and Tabellini,“ у: *Public Choice* 139 (1), стр. 197–225.
- Duverger, Morriss (1980) „A New Political System Model: Semi-presidential Government“, у: *European Journal of Political Research*, vol. 8, no. 2, стр. 165–187.
- Eglie, R. & Moestrup, S. (2008a) *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*. Manchester University Press.
- Eglie, R. & Moestrup, S. (2008b) „The Impact of Semipresidentialism on the Performance of Democracy in Central and Eastern Europe“, у: *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*. Manchester University Press, стр. 239–257.
- Elgie, R., Sophia Moestrup, and Yu-Shan Wu (2011) *Semi-presidentialism and Democracy*. Palgrave: Macmillan.
- Haan, Jakob de & Jan-Egbert Sturm (1997) „Political and economic determinants of OECD budget deficits and government expenditures: A reinvestigation“, у: *European Journal of Political Economy*, Vol. 13, стр. 739–750.
- Лајпхарт, Аренд (2003) *Модели демократије*. Облици и учинак владе у тридесет шест земаља. Београд: Службени лист, Подгорица: ЦИД
- Linz, Juan J. (1994) „Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference?“, у: Linz, Juan J. & Valenzuela, Arturo [eds.] *The Failure of Preseidential Democracy*. Vol. 1. Baltimore: The Johns Hopkins University, стр. 3–87.
- Орловић, Славиша (2008) *Политички животи Србије – између њартиократије и демократије*. Београд, Службени гласник.

- Павловић, Душан и Станојевић, Иван (2011) „Председник републике, институционални дизајн и политички фелери“, у: Павловић, Душан (уредник) *Развој демократских ус̀танова у Србији – Де-сеѝ године после*. Београд: Heinrich Boell Stiftung, стр. 65–72.
- Persson, Torsten & Guido Tabellini (2003) *The Economic Effects of the Constitution*. the MIT Press.
- Pierson, Paul (2000) „Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics“, у: *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2 (Jun, 2000), стр. 251–267.
- Rockey, James (2010) „Reconsidering the Fiscal Effects of Constitutions“ (Working paper no. 10/16, May 2010).
- Roubini, Nouriel. & Jeffrey Sachs (1989) „Government spending and budget deficits in the industrial countries“, у: *Economic Policy* 8, стр. 99–132.
- Tsebelis, George (2002) *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.

Борис Бејовић¹

Реални сектор у 2010. години

Један од начин да се сагледају институционалне реформе је онај да се то учини са становишта њихових резултата, а то су подстицаји које те реформе стварају привредним субјектима да чине оно што чине: да инвестирају или продају оно у шта су инвестирани, да се понашају економски ефикасно или расипнички, односно, у крајњој линији, да не раде ништа, знајући да ће неко други да сноси последице тог нерада. Овакав угао посматрања институционалних реформи омогућава да се анализира и она ситуација у којој никакве реформе нема, у којој се ништа не мења, будући да и таква ситуација ствара одговарајуће подстицаје привредним субјектима. Они, с једне стране, гледају како да максимизују корисности или профит у таквим околностима, а са друге, процењују до каквих ће институционалних промена доћи у будућности, када се и ако овакав застој реформи отклони, па на основу тога граде своја очекивања, а управо се на очекивањима доносе све кључне пословне одлуке. Они са мало дужим роком посматрања и већом знатижељом размишљају и о томе у којој мери и на који начин садашњи застој институционалних реформи и гомилање проблема услед њега може да утиче на интензификацију тих реформи у блиској будућности.

Ови наводи су релевантни са становишта сагледавања институционалне реформе реалног сектора у Србији у 2010. години, управо због тога што се на плану реформе институционалног оквира реалног сектора мало шта догодило. Иако се и стање реалног сектора привреде у Србији у прошлој години није много променило, ипак тих промена има нешто мало више него што је промена у његовом институционалном оквиру. Међутим, и даље остају сви они његови структурни проблеми и проблеми резултата (перформанси) који су забележени још раније – на том плану се ништа није променило.

1 Правни факултет, ЦЛДС, Београд.

Занимљиво је, међутим, да су у 2010. години домаће власти показале да желе да се реални сектор наше привреде (који појединци из власти често поистовећују са привредом) фундаментално промени. О томе говори документ о новом моделу привредног раста Србије у следећих десет година, који је представљан јавности, у јесен прошле године, под окриљем власти.² Стратегија привредног раста изнета у овом документу у много чему је усмерена управо на реални сектор и потребу да се тај сектор суштински преобрази. Ту се истичу две основне и међусобно повезане жеље. Прва, да дође до реиндустријализације, односно до раста учешћа индустрије у стварању бруто домаћег производа (БДП). Друга, повезана са првом, да порасте учешће извоза у БДП-у. Будући да је ниво специјализованих знања потребних за извоз услуга у Србији генерално на прилично ниском нивоу, очигледно је да се индустрија посматра као једина делатност која ствара размењиве производе, па се стога у њу полаже нада као у спасиоца, који ће да повећа извоз и реализују нову, на извозу засновану стратегију привредног раста. Лепа идеја, али да би се размотрило да ли се она може реализовати потребно је размотрити и узроке деиндустријализације, односно одговорити на питање због чега је индустријска производња у Србији толико опала у последње две деценије.

Та промена је везана за нестанак комунизма и најновији талас глобализације, пре свега у њеној компоненти свеобухватне либерализације спољне трговине. Српска индустрија, наши гиганти (металски, електро и машински сектор), радили су или за потпуно затворено тржиште некадашње СФР Југославије или за извоз на такође затворена тржишта земаља са којима смо имали клириншко плаћање, државни споразум о неновчаној трговини са робним листама, попут бившег Совјетског савеза и бивше Чехословачке. Другим речима, домаћа индустрија, још и пре распада СФР Југославије, није била пропулзивна, већ је опстајала захваљујући недостатку конкуренције, уз издашне субвенције, сваки пут кад затреба – крај комунизма, односно услови слободне трговине једноставно нису погодвали њеном опстанку. Ратови и санкције, односно наметнути прекид спољне трговине, појачан тадашњом домаћом протекционистичком политиком снажних царинских и нецаринских баријера увозу, нису у том смислу били кључни, чак су неким предузећима домаћег реалног сектора и помогли да опстану на поново затвореном тржишту. Међутим, прекид веза са светском привредом, ма колико те везе биле слабе и рањиве пре

2 Стаменковић, С. *et al.* (2010), *Посткризни модел економског раста и развоја Србије 2011–2020*, Београд: Економски институт (МАН) и Економски факултет Београд (ФРЕН).

1991. године, донео је још нешто: губитак приступа савременој технологији, отелотвореној у новој капиталној опреми, и савременим технолошким и пословним знањима. Укратко, губитак корака, чак и оног шепавог из доба социјализма.

Због свега тога, илузија је да се у живот може повратити нешто што је било осуђено на пропаст и што је потом (клинички) умрло, без обзира на то што многи тај догађај нису забележили. Домаћи пропулзивни извозни индустријски сектор једноставно не постоји – постоје само нека успешна извозна предузећа. Постоји основа за такав сектор, али њега тек треба изградити. При томе се често заборавља да такав сектор не ствара било ко из власти, уредбама које се доносе и дописима који се шаљу, већ њега граде различити инвеститори, на основу великог броја сопствених одлука да уложе сопствени или позајмљени капитал, који ће они сами да враћају. А за извозно оријентисану индустрију од кључног су значаја страни директни инвеститори, будући да они, уз страни капитал, доносе и модерну технологију, савремена пословна практична знања и добро разрађене међународне продајне мреже. Онда је сасвим оправдано очекивати да би такво инвестирање довело до очекиваних резултата: до реиндустријализације и до повећања извоза. Међутим, да би се то догодило, потребно је створити подстицаје страним директним инвеститорима, како би се те инвестиције реализовале управо у Србији, а не у некој другој земљи. Оно што је економска теорија и примењена економска анализа одавно показала је јасно: основни подстицај ове врсте је адекватно и предвидиво пословно окружење, које се састоји у добрим правилима понашања свих учесника (укључујући и државу) и ефикасној, односно доследној примени тих правила. Преглед резултата анализе домаћег пословног окружења и наше рангирање у светским размерама (видети прилог Марка Пауновића у овом зборнику) показује континуитет наших лоших резултата, односно ствара основу за песимизам на овом плану. Пословно окружење у Србији је и даље веома неповољно, горе него у случају многих од наших суседа. У 2010. години, као и у многим претходним година, мало шта је предузето на том плану, па стагнирамо или тонемо све дубље на таквим рангирањима. Србија је нарочито лоше рангирана у оним елементима пословног окружења који су релевантни за нове уласке, односно за инвестиције у нове погоне, тзв. гринфилд (*greenfield*) инвестиције, а то представља највећу препреку за реализацију нове стратегије привредног раста, будући да су управо такве инвестиције кључне за реиндустријализацију привреде Србије, која треба да доведе до извозне експанзије. Најгоре стање је у погледу грађевинског земљишта

и пратеће урбанистичке регулативе, а управо је то највећа препрека за изградњу нових индустријских погона.

Уколико неко сумња у резултате наведене анализе, на пример анализе Светске банке *Cost of Doing Business*, односно у методологију којом се дошло до поменутих резултата, могу да се размотре и сами исходи пословног окружења – број нових улазака. Управо је Светска банка сачинила анализу броја регистрованих нових улазака, синтетски показатељ резултата које ствара пословно окружења у свакој посматраној земљи. Постоји већ серија података почев од 2005. године, подаци за 2010. годину још увек нису доступни, али су подаци за 2009. годину упечатљиви. Када се број нових улазака упросечи, тако што се подели са бројем радно способног становништва, подаци о новим уласцима могу се поредити између земаља. Како на тој листи стоји Србија? Лоше, јако лоше. Потврђује се све оно што су показале претходне анализе. Са 1,94 нових улазака на 1.000 радно способних становника у Србији, мањи просечан број нових улазака, од свих наших суседа, бележе само Албанија, Босна и Херцеговина и Црна Гора. При томе, Црна Гора је имала већи просечан број улазака од нас све до 2009. године, али је рецесија у том погледу теже погодила. Усред тешке економске кризе која ју је задесила, Мађарска бележи у просеку више од три пута нових улазака него Србија, исто се односи на Бугарску, док нас Румунија и Македонија у овом погледу надмашују за „само“ нешто више од два пута. Сучељавањем козе и рога добија се конзистентна оцена институционалног окружења у коме послује домаћи реални сектор. Веома неповољно!

Да ли српске власти ово препознају као проблем? Судаћи по наводима већ поменутог „Посткризног модела“, изгледа да не. Наиме, у наведеном документу се помиње „побољшање пословног амбијента“, али му се не придаје посебна пажња, док се навелико и детаљно разрађују индустријске политике и њихове индиректне и директне мере за подршку реиндустријализацији. Па се коначно констатује да основни ризик за спровођење успешне реиндустријализације „јесте изостављање претпоставки за смањење учешћа потрошње у БДП-у и за повећање учешћа инвестиција у БДП-у“. Не спорећи налаз о потреби смањења учешћа потрошње у БДП-у, чини се да се на овај начин ипак избегава суочавање са основним проблемом српског реалног сектора, нарочито индустрије, а то је његово пословно окружење, нарочито они његови елементи који отежавају нове уласке, односно одвраћају гринфилд инвестиције.

Шта су власти у 2010. години урадиле на том плану? Промена на плану коришћења грађевинског земљишта још увек нема – надлежно министарство (Министарство животне средине и просторног

планирања) припремило је нацрт измена и допуна Закона о планирању и грађењу, али је крајње неизвесно када ће тај нацрт да уђе у процедуру, тим пре што се кључне измене односе на легализацију „бесправне“ градње и о томе ће се, очигледно, водити жестока политичка борба. Одлука Министарства да акценат измена Закона стави на легализацију показује две ствари. Прво, да још увек није пронађено одговарајуће решење за највеће проблеме које овај Закон носи, пре свега у области својинског режима, односно режима коришћења градског грађевинског земљишта. Друго, да се приближава предизборна кампања, па је потребно стећи политичке поене међу онима који су сада зрели за легализацију. Неизвесно је у којој ће мери овакав предизборни маркетинг уродити плодом. Свакако да ће они који би да брже-боље легализују оно што је сада у супротности са законом имати симпатија за власт која им је то омогућила. Међутим, остаје отворено питање реакције огромног броја инвеститора (у најширем смислу речи, укључујући и купце некретнина) који су се у потпуности понашали у складу са законом. Оправдано је претпоставити да ће се осећати превареним – платили су све што је требало платити, обезбедили су све што је требало обезбедити (много тога, такав је Закон) и на крају ће бити правно изједначени са онима који то нису учинили. Мислим да ће, макар можда неки од њих, из протеста гласати за оне који су тренутно у опозицији, независно од тога што им Тома и Воја (није битно који) нису баш прирасли за срце. Но, далеко је битније да се најављеном легализацијом ствара снажан подстицај свим будућим инвеститорима да не поштују закон. Резон оних који не желе да поштују закон биће врло једноставан. Када се створи преседан, власти су тиме послале веродостојан сигнал – следећи пут за њих ће бити далеко лакше да све то опет ураде. Само да се добро временски уклопе ствари, опет пред неке изборе, још једном ће власти да легализују све оно што је нелегално. Па због чега онда да било шта буде у складу са законом? Без обзира на све то што је још увек неизвесно када ће се овај нацрт претворити у предлог и шта ће коначно да садржи, односно када ће Скупштина да расправља о њему, штета на овом плану је већ начињена.

Власти су, очигледно, дигле руке од унапређења пословног окружења – оне не верују да се таквим побољшањем може нешто (политички) постићи, будући да су ефекти таквих промена дугорочни, док постоје краткорочни политички трошкови у виду смањења политичке подршке или средстава којима се партије одржавају у животу. Поменута школа, на челу са потпредседником (Владе) Млађаном Динкићем чврсто верује да се стране директне инвестиције могу привући искључиво субвенцијама, односно да је

то једини начин да се превазиђу проблеми лошег пословног окружења. Тако се долази до ситуације да се износ субвенција опасно приближава укупном износу инвестиције.³ Снага таквог начина размишљања је таква да се, уместо институционалних реформи којима би се побољшало пословно окружење, оперативно решавају проблеми инвеститора, односно предузећа реалног сектора у Србији, попут директних преговора са наводним власницима земљишта на подручју Корман поља за припрему локације за Фијатове кооперанте, или укључивањем имовине Војске Србије (крагујевачке касарне) у тај пословни подухват или пребацивањем инвестиције Горења из Ваљева у Зајечар. Са становишта политичке мотивације, институционалне реформе релевантне за реални сектор имају своје трошкове, умањује се власт државних и локалних власти, умањује се простор за њихове арбитрарне одлуке, па онда они никоме нису ни потребни, онда ствари раде саме од себе, по аутоматизму и унапред дефинисаним правилима. Не дај боже, као у западној Европи!

Но, да не би било забуне, активности потпредседника Динкића су у потпуности у складу са постојећим институционалним оквиром, будући да је Влада током 2010. године изменила одговарајућу уредбу којом је створила правну основу за овакве послове. У тој уредби постоје две врсте привилегованих подручја са становишта висине субвенције по новоотвореном радном месту. Једно су девастирана подручја, којима се сматрају јединице локалне самоуправе чији је степен развијености испод 50% републичког просека. Друго су подручја од посебног интереса за развој „чији убрзан привредни развој има посебан значај за Републику Србију“. То су градови Ниш, Краљево, Нови Пазар и Зајечар. Зашто та четири града? Па управо због тога што је то типичан пример арбитрарног одлучивања власти. Због тога и нема разборитог одговора на питање зашто Зајечар, а не Ваљево. Мада се ништа не би променило да је питање зашто Ваљево, а не Зајечар. Проблем је што се на овај начин директно, дискреционим одлукама људи из власти, управља процесом довођења страних директних инвестиција у Србију, средствима пореских обвезника којима се рачун полаже индиректно тек сваке четврте године, а све у складу са ситним тренутним политичким интересима у изградњи или консолидацији сопствене партије. Таква будућност гринфилд инвестиција у Србији не

3 Према извештају са интернет сајта саме Владе, потпредседник Динкић је почетком 2011. године у име Владе потписао уговор са немачком компанијом *Grammer* која ће у Алексинцу инвестирати у нови погон 1,07 милиона ЕУР. Субвенције које из буџета Србије добија *Grammer* износе 844.000 ЕУР. Ова субвенција је у складу са одговарајућом Уредбом Владе Србије која је донесена у 2010. години.

обећава, па се, стога, може закључити да не постоје основни предуслови за реализацију нове концепције привредног раста Србије на основу извоза и реиндустријализације.

Посебан део реалног сектора Србије чине јавна предузећа. Мало шта се ту дешава на плану институционалних реформи, али се много дешава у даљем пропадању тих предузећа. Национални авиопревозник *JAT Airways* је посебна прича која је у 2010. години добила ново поглавље. Та прича је почела још са распадом СФР Југославије и чињеницом да тадашња руководства националног авиопревозника нису приметили ту промену, односно нису закључила да национална компанија треба да се фундаментално реструктурира. Отуда се стално очекује повратак у прошлост, негде у време крајем 1980-тих година. То се најбоље може сагледати у сталним и неуспешним покушајима да се „обнови“ саобраћај са северном Америком – у прошло доба *JAT Airways*, тада још *JAT – Југословенски аероџансијорџи*, имао је више дневних летова ка том континенту. И, тако загледи у северноамеричке дестинације, нису ни видели да је компанија пропала на сваком плану. То, изгледа, није видео или није желео да види потпредседник владе Млађан Динкић када је, у трећем кварталу 2008. године, у време захуктавања светске финансијске кризе, под његовом диригентском палицом расписан тендер за продају капитала *JAT Airwaysa* са почетном (резервационом) ценом од 51 милион ЕУР за 51% власништва. Зачудо, нико се није јавио! Онда су се српске власти окренуле другојачијем решењу – новој компанији коју ће изградити на основу имовине и дела запослених *JAT Airwaysa*, док ће обавезе постојеће националне авиокомпаније према добављачима и повериоцима преузети држава, односно порески обвезници. Најављено је и трагање за стратешким партнером који ће, заједно за државом, да буде оснивач нове компаније. Све то је створило лоше подстицаје онима који још увек чине *JAT Airways*. Ефективно, порука коју су власти послале је заиста невероватан сигнал руководству компаније и њеним запосленима – без обзира на то шта ви будете радили и колики рачун ви будете направили, ми ћемо да га платимо. И, наравно, људи су се рационално понашали, па су ствари догореле до ноката, односно проблеми су се јавили на нивоу новчаних токова и уредног извршавања краткорочних обавеза према добављачима. Разрешење још једног политички постављеног директора није донело ништа ново, а власти су се одлучиле, бар је тако изгледало, да наставе да раде на формирању нове компаније.

Најновији потез власти на сређивању стања националног авиопревозника је издавање суверених гаранција (у новембру 2010.

године Скупштина је изгласала тај предлог Владе) на зајам који је *JAT Airways* узео од комерцијалних банака у износу од 51,5 милиона ЕУР и то тако да 40 милиона ЕУР иде на „ревитализацију компаније“, 9,5 милиона за оспособљавање флоте и два милиона за најам авиона нове генерације. Мислим да би свако био захваљан да добије кредит за „ревитализацију компаније“, будући да то значи да са њим може да ради шта хоће, да попуни све рупе које је направио и да направи још неке нове, а сувереном гаранцијом добија јасан сигнал да државне власти и порески обвезници стоје иза њега, што значи да не мора да се труди да све то врати. Поготово што је рочност кредита шест година (уз две године периода почека), што значи да ће нови национални авиопревозник (гласине су да ће слоган нове компаније бити „Наше, а турско!“) да се вероватно формира пре него што *JAT Airways* дође у позицију да почне да отплаћује главницу, све те обавезе ће прећи на буџет, односно пореске обвезнике. Постоје две групе добитника оваквог потеза власти. Једна су запослени у *JAT Airwaysu*, који ће бар неко време искусити комунизам („од сваког према могућностима, сваком према потребама“), а друга су професори микроекономије који све ово на својим предавањима могу да користе као изванредан пример стварања моралног хазарда – ситуације у којој они који доносе одлуке не сносе трошкове тих одлука.

Велика промена у домаћем реалном сектору у области енергетике десила се крајем прошле године, када су српске власти ипак одлучиле да не продуже важење уредби о забрани увоза деривата нафте. Ради се о уредби коју је Влада Србије донела још у пролеће 2001. године којом је успостављан правни монопол НИС-а на прераду нафте, односно производњу нафтних деривата, под образложењем да је потребно спречити шверц горива, односно „легалитизовати“ тржиште нафтних деривата. У јесен 2010. године власти су процениле да је опасност од шверца горива нешто мало мања, па је премијер Цветковић најавио либерализацију тржишта нафтних деривата. Многи су ту најаву примили са неверицом и поставили су питање да ли ће се, ипак, на крају у самој примени те либерализације догодити нешто што ће је „ублажити“. Разлог за такво очекивање може да се нађе на две стране. Прва је доминантно мишљење да је скоро десетогодишње задржавање уредбе о забрани увоза деривата било, пре свега, мотивисано заштитом НИС-а, не би ли та компанија модернизовала своје погоне и по квалитету горива и трошковима његове производње постала конкурентна у регионалним размерама. Још једанпут се показало да када се некога штити, он нема никакав подстицај да се прилагођава и модернизује. Још једанпут се показало да „најслађи од свих монополских

профита је миран живот“ (Џон Хикс, још 1936. године). Још једанпут се показало да јавна предузећа, односно предузећа у државној својини не теже економској ефикасности већ другим циљевима, циљевима њихових ефективних принципа – политичара.

И онда су, буквално у минут до 12, предложени, па потом и прихваћени амандмани на Закон изменама и допунама закона о акцизама, којима је у различитој мери повећана акциза на различите врсте бензина, односно горива. Неко ће рећи: па шта је ту лоше? Неко ће рећи да је сасвим нормално да се на различите врсте бензина, односно горива, намећу различити износи акциза. Неко ће рећи да је то у складу са европским стандардима и да земље Уније имају таква решења, односно да директивама ЕУ није забрањено да се различити производи оптерете различитим акцизама. И све је то тачно и – ирелевантно. Ради се о следећем. Донесени Закон предвиђа да се плаћа акциза на „све врсте моторних бензина изузев моторних бензина из тачке 2) овог става“ у износу од 45 динара на литар, док се на моторне бензине из тачке 2) тог истог става, тј. на „моторне бензине ЕВРО БМБ 98 и ЕВРО Премиум БМБ 95“ плаћа у износу од 49,50 динара на литар. Проблем је у томе што се моторни бензин из тачке 1) производи само у Србији (и неким земљама са којима нисмо потписали Споразум о стабилизацији и асоцијацији, односно Прелазни трговински споразум), а не и у земљама чланицама ЕУ, док се моторни бензин из тачке 2) производи у земљама чланицама ЕУ, али не и у Србији. Самим тим, нарушава се члан 36. Споразума са ЕУ који јасно каже: „Од дана ступања на снагу овог споразума, у трговини између Заједнице и Србије неће бити уведене нове царине на увоз или извоз или дажбине које имају исто дејство (курзив ББ), нити ће оне које се већ примењују бити повећаване.“ Уколико је акциза на увозну робу виша од акцизе на домаћу, онда је јасно да тако устројена дажбина има исто дејство као царина.

Који су били мотиви власти да тако нешто учини? Прво, да не би било забуне, ради се о смишљеној, можда у последњи тренутак, али ипак смишљеној акцији власти да се амандмански, предлогом посланика странке која није највећа, али је конститутивна странка власти (СПС), игром случаја и странка из које је надлежни министар, уведу диференциране акцизе. Да ли је било притисака из НИС-а? Нико са сигурношћу ово не може да потврди или демантује, чланови УО компаније се о томе не изјашњавају, али занимљиво је да, бар засад, не постоје индиције за тако нешто. Да ли су власти, односно да ли је држава Србија нешто дужна руском инвеститору? Вероватно да је у целокупној нетранспарентној приватизацији НИС-а почетком 2008. године, у време када су основни

мотиви били ван нафтне индустрије, на обе стране промакло нешто што није требало да промакне. Да ли су неки биланси које је исказао НИС и иза којих је стала држава били бољи него што је била стварност? Да ли је власт осетила потребу да сама сада покуша да компензује руску страну и преко обавезе коју је преузела приватизационим уговором (да неће либерализовати тржиште дривата закључно са 31. децембром 2010. године)? Више питања него (веродостојних) одговора. Било како било, сада је на својеврсну наплату дошао један лоше урађен приватизациони посао. Но, ту постоји још један веома битан мотив власти у Србији које се до последњег даха боре за заштиту домаћих произвођача – чини се да се на то своди тај њихов патриотизам. Очигледно је да власт верује да се заштитом домаћих произвођача (независно од тога у чијем су они власништву) стиче и одржава политичка популарност, модерним речником речено, рејтинг. То веровање се заснива на процени да они који су директно везани за ту производњу, па из ње извлаче различите ренте, знају да их је власт заштитила, док они други, који носе последице такве политике, а то су потрошачи, који носе вишу цену или нижи квалитет (или и једно и друго), за то неће да окриве власт и државне политике које та власт примењује. Резултати избора у првој деценији овог века власти дају за право, али не треба губити из вида да се са протоком времена у демократији бирачко тело боље информише и да се све мање гласа на основу емоција, а све више на основу рационалних очекивања. Другим речима, овај протекционизам може да се о главу разбије онима који га спроводе.

Но, овај протекционистички мотив се тешко уклапа у навелико и нашироко распредано наше придруживање Европи и нашу интеграцију у савремени свет. Та интеграција је заснована на економској интеграцији и спољнотрговинској либерализацији, као неизоставном састојку те интеграције. Стога се потписују и ратификују споразуми о стабилизацији и придруживању, који су у великом свом делу, споразуми о слободној трговини, мултилатерални (на пример ЦЕФТА) и билатерални (са све већим бројем земаља) споразуми о слободној трговини и завршавају се припреме за приступање Светској трговинској организацији (WTO). А онда се, да би се задовољио наведени мотив заштите домаћих произвођача, желећи да се помири непомирљиво, на мала врата уводи протекционизам, попут наведених амандмана, све у нади да ће то да увиде они који треба, а да они који то не треба да виде неће. Жаргонски се то зове „шибицарење“, нема потребе да се овај израз улепшава, а основна одлика таквог понашања је то што драстично обара репутацију онога који се тиме бави. Наравно, у случају

диференцираних акциза, Европска комисија је одмах реаговала, мада, док се пише овај текст, још увек није стигло званично мишљење Комисије да је овим нарушен Споразум о стабилизацији и придруживању (незванично негодовање су већ пренели сви медији), а представници власти су се већ јавно обавезали да ће да промене све оно што Комисија, тј. „Европа“ буде тражила. Дакле, трострука штета за власт. Прво, није успела да заштити оне које је хтела. Друго, оборила је своју репутацију и (опет) показала да јој се не може веровати. Треће, показала је да брзо попушта под притиском. Проблем је у томе што постоје ефекти преливања, па се штета по власт прелива и на земљу у целини.

Други енергетски гигант у Србији, ЕПС (укључујући и ЕМС), провео је годину не чинећи ништа. Осим што су у последњем кварталу протекле године почели оркестрирани захтеви за повећањем цена електричне енергије, на шта су власти одговориле са разумевањем, само да се остави за први или још боље други квартал 2011. године. Ни речи о повећању ефикасности (онда не би ни трошкови били оволики колики јесу, па их не би требало покривати повећањем цене), ни речи о сада већ заборављеним развојним пројектима Колубара Б и ТЕНТ БЗ. Упоредити: „Најслађи од свих монополских профита је миран живот!“

Ништа није урађено ни на плану приватизације јавних предузећа, као ни њихове корпоратизације, односно трансформације у права предузећа, тј. привредна друштва у правом смислу речи – привредне субјекте који имају своју имовину и који, на основу те имовине, одговарају за своје обавезе. Чак и у ситуацијама у којима је постојала законска обавеза да се од јавних предузећа направе права корпорација (отворено акционарско друштво), са јасно дефинисаном имовином, како би могла да се спроведе бесплатна подела акција на основу обавезе коју је држава преузела на себе Законом о праву на бесплатне акције и новчану накнаду коју грађани остварују у процесу приватизације. Тај закон предвиђа да се, између осталог, ЕПС реорганизује као акционарско друштво и да се подела акција заврши закључно са 31. децембром 2010. године. Да ли је то урађено? Није! Да ли постоји казна за тако нешто, ко је изриче и ко ће да буде кажњен? Одговоре препуштам читаоцима.

Проблем у корпоратизацији јавних предузећа лежи и у статусу њихове имовине. Наиме, још увек важи Закон о средствима у својини Републике Србије, донесен још 1995. године, према којем имовина тих предузећа није у њиховом власништву, већ у власништву Републике Србије, па је држава власник и имовине и целокупног (сопственог) капитала тих предузећа. Тиме јавна предузећа нису привредна друштва у правом смислу речи, односно нису

оспособљена за самостално пословање. Власти су се одлучиле да је потребан услов за укидање одредаба Закона о средствима у својини Републике Србије доношење Закона о јавној својини, чији нацрт већ дуже време чека у Министарству финансија, без помака, односно без назнаке да би у скорој будућности могао, у некој својој форми да добије облик предлога Владе.⁴ Шта је разлог томе? Из Министарства тврде (државни секретар Слободан Илић) да је потребно да се пре доношења Закона о јавној својини донесе Закон о денационализацији, односно реституцији. Није баш сасвим јасно због чега је ово потребан услов за доношење закона о јавној својини, али, уколико се прихвати овакав резон, нарочито под утиском нервозе коју власти имају услед деловања организованих група за притисак бивших власника, онда се поставља питање због чега се не доноси закон о денационализацији. На то власти имају спреман одговор да се чека мишљење Уставног суда о уставности решења Закона о враћању (реституцији) имовине црквама и верским заједницама. А када ће до тога да дође, не зна се, реформа правосуђа је у току, а она не сме да се омета! Битно је да српске власти (извршне, законодавне или судске, свеједно) увек имају добар одговор, односно изговор, изгледа да их једино то и интересује.

Ипак, озбиљније посматрано, по свему судећи, изгледа да се, према најновијим гласинама у политичкој чаршији, у погледу јавне својине јављају неке озбиљне политичке дилеме око тога да ли титулари својине треба да буду аутономна покрајина, односно јединице локалне самоуправе или треба у основи задржати садашње решење централизованог власништва у коме је једини титулар својине држава Србија, која ће, наводно, под закуп да уступа имовину коју поседује како би то користили Војводина и јединице локалне самоуправе. Па, уколико се такво накарадно решење на крају прихвати, као они амандмани на закон о акцизама, па неко у Бриселу или Стразбуру у року од 12 часова спозна шта је то Народна скупштина усвојила и да се тиме крше одредбе Европске повеље о локалној самоуправи, коју је Србија потписала и ратификовала, онда ће да се понови све оно што се догађа и што ће се догађати са акцизама. Ипак, то није најбитније. Невероватно је да су власти Србије у септембру 2008. године (игром случаја, опет државни секретар Слободан Илић, када се он бави стварима које су релевантне) представиле Нацрт закона о јавној својини и тада рекле (према Интернет презентацији саме Владе) да би тај закон „требало

4 Јануара месеца 2010. године посланичка група странке Г17+ Скупштини је поднела сопствени предлог Закона о јавној својини, својини и другим имовинским правима Републике Србије, Аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе. Безуспешно.

да буде усвојен до краја године (2008. године – ББ) по хитним поступку“. Колико тек времена треба уколико се закони усвајају по редовом поступку?

У 2010. години јавна предузећа се нису приближила томе да постану уобичајена привредна друштва, а оно што се дешавало на том плану у државним институцијама, укључујући и нацрт Закона о комуналним делатностима који је сачинило Министарство животне средине и просторног планирања, показује да се све више удаљавају од тога. Стога, јавна предузећа и даље остају најбитнији баштеници финансија политичких партија, најбољи полигон за свакојаке злоупотребе приликом јавних набавки, средство за решавање кадровских проблема (где да сместиш неког који није ни за шта) и јавно-приватног партнерства у стицању брзе политичко-партијске и оне праве, новчане добити.

Протеклу годину су обележили и бројни раскиди уговора о приватизацији и, сходно томе, присилна национализација великог броја приватних предузећа. Закључно са прошлом годином, у Србији су раскинути приватизациони уговори у случају 586 предузећа (32 тендерске и 554 аукцијске приватизације), уз процену да се ту ради о предузећима са око 77 хиљада запослених. Обично су тим раскидима претходили бројни штрајкови и гласни протести запослених, укључујући и штрајкове глађу и блокирање железничког саобраћаја везивањем за шине. Наравно, формални услов за раскид тих уговора заснивао се на неиспуњену уговорних обавеза купаца, што је дало одређену сатисфакцију онима који су тврдили да обавезе купца треба да се сведу искључиво на једнократно *ex ante* исплаћивање пуне понуђене цене. То би свакако довело до нешто оштрије селекције купаца и њихових пословних стратегија. Слабљење те селекције и додатна промена подстицаја нагоре дошло је увођењем могућност плаћања приватизационе цене на рате, при чему је нови власник „улазио у посед“ одмах после уплаћене прве рате, практично положене капаре. Таква мера, уведена као решење којим ће се одржати тражња у време глобалне рецесије – као да купци нису могли да узму дугорочан кредит од комерцијалних банака, већ треба да их бескаматно кредитирају порески обвезници – створила је лоше подстицаје купцима. Будући да је највећа казна раскид уговора, што означава да је пропала прва рата (капара), све што се уради на тунеловању имовине изван тог предузећа и њено „обезбеђивање“ на неком другом месту, уз неплаћање обавеза, омиљена је пословна стратегија у Србији и извор профита купца, али и узрок раскида приватизације и појаве нове врсте државних предузећа – предузећа без имовине, тржишне позиције и производних програма.

Чему треба захвалити за овакве приватизације? Очигледно, институционалним променама у погрешном смеру, попут продаје предузећа на рате. Руку на срце, ова предузећа су се суочавала са свим овим проблемима и пре приватизације, нису то били драгуљи српске привреде који су сада упропашћени, али је извесно да су сада та предузећа доведена до саме ивице опстанка. Шта се ту може учинити? Једна могућност, бучно подржавана од радника, практично је повратак самоуправљања, при чему ће се задржати државна својина над тим предузећем, али ће предузеће подржавати различитим експлицитним и имплицитним субвенцијама. Да је тако нешто пожељно и одрживо, не би ни дошло до (економског) краха комунизма. Друга и далеко озбиљнија могућност је стечај ових предузећа, чиме ће се бар њихова имовина ослободити за неку другу продуктивну намену – можда чак и исту производњу, али са сасвим другим подстицајима власницима и запосленима. Вероватно да је право време за стечај тих предузећа било пре него што се неко, жељан лаких политичких поена, сетио да предузећа продаје на рате, тада би бар знали на чему смо. Имајући у виду да је текућа година предизборна и да су власти показале да се изузетно боје стечаја и његових политичких последица, последица на наводну популарност, поготово у мањим местима, односно локалним заједницама, мала је вероватноћа да ће доћи до било каквог радикалног решења на овом плану, односно може се очекивати (нови) процват самоуправљања.

Занимљив развој догађаја је, по свему судећи, почетак већег реструктурирања домаћег реалног сектора у приватном власништву, како оног који је приватизован, тако и оног који је од почетка био у приватној својини. Типичан случај те врсте је, за сада још увек само најављена, продаја трговинског ланца *Мах1* у власништву *Делта холдинга* белгијској, односно мултинационалној трговинској групацији *Louis Delhaize Group*. Зашто се Делта одлучила за тако нешто? Који су подстицаји из окружења условили ову одлуку власника Делте? Прво, очигледно је да су времена у којима је пословни модел *Делте*, односно *Мах1* као најбољег коња из ергеле, добро функционисао, давно прошла и да се у догледној будућности неће вратити. Апресирана домаћа валута, велики прилив капитала из иностранства, повољни услови за задуживање, све то је давна прошлост. Сервисирање огромних финансијских обавеза постало је камен око врата *Делта холдинга*, па је потребно, с једне стране, умањити тежину тог камена, а са друге, добити нешто мало готовине како би се увећао маневарски простор. Но, овде се ради о одређеним економским политикама државе које су се једноставно показале као неодрживе и са институционалног становишта је

занимљиво да гласни позиви најзначајнијих привредника земље, укључујући и власника *Делта Холдинга* да се не допусти слабљење динара у односу на евро, једноставно, нису дали никакве резултате. То је, изгледа, донело још једну битну информацију. Уколико нас не слушају у погледу курса (динара), то значи да нас неће слушати ни у неким другим стварима. Мислим да је то један од битних закључака до којих је дошла српска пословна елита у току 2010. године, да њен утицај није онакав какав је био пре неколико година, у време када је њен пословни модел јако добро функционисао. Онда је сасвим очекивано да се прелази на сасвим другу стратегију да се осигурају и сачувају достигнуте позиције, уз пар тактичких повлачења овде и онде. Због чега се то догодило? Да ли је то постојала нека конзистентна стратегија власти, некакав план институционалних промена којима је умањена?

Наравно да није – домаће власти једино воде рачуна о политичком маркетингу и било шта што има временски хоризонт дужи од живота вилиног коњица их не интересује. Као и обично, институционалне промене које се дешавају или се не дешавају, последица су ненамерне констелације различитих политичких и економских играча, који се прилагођавају и покушавају у тој густој супи званој „српска политика“ да за себе изнађу што бољи интерес. А где је ту теорија завере? Нажалост многих њених поборника, завера је исувише компликована ствар и захтева исувише високи ниво дисциплине учесника да би успела у Србији.

Када је оваква, у погледу институционалних реформи релевантних за реални сектор, била 2010. година, каква ли ће тек бити ова која почиње – предизборна?

Милица Бисић¹

Јавне финансије Србије у 2010. години

Прилике у јавним финансијама Србије у 2010. години нису изазивале бурне јавне полемике као оне из 2009. године. У 2010. био је „само“ један ребаланс буџета Републике, и то онај „стандардни“ којим крајем децембра Скупштина озакоњује сва одступања у извршењу буџета у практично протеклој години од за ту годину изворно планираног. Реформу пореза на зараде и пратеће повећање ПДВ-а, иако помињане, нико више није сматрао практично-политички могућим, па нису побуђивали значајнију пажњу изван уско стручних кругова.

Изузетак донекле чине измене Закона о буџетском систему којим су у фискалну политику Србије унета формална правила и од којих је општа јавност, чини се неосновано, очекивала битан заокрет у начину доношења и спровођења буџетске политике, као и начин на који су у Скупштини прошла три пореска закона, о акцизама, ПДВ-у и имовини, предложена уз буџет за 2011. годину.

Измене закона о акцизама су после бурне реакције дуванске индустрије на „ничим изазвану“ и ненајављену Владину промену плана повећања акцизног оптерећења цигарета са краја 2010. године, почетком 2011. следили још бурнији протести увозника нафтних деривата. Тада су схватили да је усвајањем амандмана у Скупштини усвојена и различита висина акциза на различите нафтне деривате тако да деривати слободни за увоз истовремено имају и вишу акцизу. Каква ће бити судбина ових акциза зависи од става Европске комисије којој су се жалиле заинтересоване стране, који до завршетка овог текста још није званично познат.

Измене Закона о ПДВ-у имају још чуднију судбину. Одсуство координације главних актера као и усвајање бројних противречних

1 ЦЛДС, Београд.

амандмана у Скупштини, учинило је, изгледа, законски текст немогућим за спровођење, па је председник Републике одбио да потпише указ о проглашењу и вратио измене Скупштини на поправни. Образложење је више него понижавајуће и за Владу и за Скупштину: усвојене измене противрече Закону о буџету Републике. Иза свега стоји сукоб унутар саме Владе око висине пореских стопа на услуге смештаја и рачунаре.

И коначно, Закон о порезима на имовину после усвајања измена нити личи на предлог Владе нити служи сврси због којег су усвајани амандмани. Вероватно ће морати поново да буде мењан, јер садашња верзија садржи противречне одредбе.

Али да идемо редом. У овом тексту прво ће бити представљене и оцењене најважније измене закона донете у 2010. години, а затим укратко и буџетска политика у 2010. и план за 2011. годину. Укупне прилике у јавним финансијама Србије у ширем економско политичком контексту сажето су размотрене у завршном осврту.

ЗАКОНОДАВНА АКТИВНОСТ

У 2010. години измењени су Закон о буџетском систему, Закон о порезима на доходак, Закон о порезима на добит, Закон о пореском поступку и пореској администрацији, Закон о порезима на употребу, држање и ношење добара, већ помињани Закон о акцизама и Закон о порезима на имовину, а у Скупштини је усвојен и Закон о изменама и допунама Закона о ПДВ-у, који из речених разлога није ступио на снагу.

ИЗМЕНЕ ЗАКОНА О БУЏЕТСКОМ СИСТЕМУ

Закон о буџетском систему је у 2010. години мењан два пута. Једном, у октобру, да би се унела правила о фискалној одговорности и, други пут, у децембру, да би се она изменила.

Првобитна верзија је, после неколико покушаја који се нису допали ММФ-у и недоумица како фискална правила уградити у српски законски оквир, коначно усвојена у октобру 2010. године када су фискална правила нашла своје место у Закону о буџетском систему (ЗБС). Поред уношења фискалних правила, у јавности познатих као фискална одговорност, остале октобарске измене ЗБС се могу сврстати у две групе: једне се односе на оперативно управљање јавним финансијама на свим нивоима државе и више су техничке него

суштинске природе, док су друге чисто техничке измене и језичка усаглашавања и оне неће бити разматране у овом тексту.

Измене у домену *ојерайивної уйрављања јавним финансија-ма и извештавања* чине разнолике одредбе чији заједнички циљ је, чини се, да уреде или разјасне нека питања која су се јавила у спровођењу ЗБС у претходном периоду. Међу њих спадају:

- овлашћење министру финансија да ближе уреди начин пласирања слободних новчаних средстава на консолидованом рачуну централног и локалних трезора;
- обавеза да се законом о буџету Републике или одлуком о буџету локалне власти утврди ограничење износа који буџетски корисници могу без сагласности министра финансија, односно локалног органа управе надлежног за финансије исплатити као аванс за набавку добара или услуга;
- да се стална буџетске резерва може утврдити у износу до 0,5%, а текућа до 1% укупних прихода и примања од продаје нефинансијске имовине;
- могућност да се средства одређене апропријације коју због измењених околности није могуће извршити пренесу у текућу буџетску резерву, уз услов да она и даље буде до 1% укупних прихода и примања од продаје нефинансијске имовине;
- изричита обавеза буџетских корисника да тачно планирају сопствене приходе и расходе и давање овлашћења ресорном министру да донесе посебан план њиховог трошења;
- изричито обавеза Дирекције за имовину да доставља податке о структури и вредности средстава у својини Републике Министарству финансија – Управи за трезор, ради израде завршног рачуна;
- усаглашавање садржаја завршног рачуна са усвојеним Међународним рачуноводственим стандардима за јавни сектор на готовинској рачуноводственој основи;
- јачање и прецизирање улоге интерне финансијске контроле.

У ову групу могу се сврстати и измене у делу ЗБС који уређује врсте јавних прихода и примања. Једна од њих, којом се брише одредба да се средства остварена од накнада за коришћење добара од општег интереса користе у складу са законом којим се и уводе, израз је доброг настојања да се заустави или ограничи установљавање наменских дажбина које је узело маха у претходном периоду. Иако је брисањем ове одредбе укинут аутоматизам у одређивању

намене накнада непореским законом и изван буџетског процеса, остваривање циља ове измене зависиће и од тога хоће ли се у догледно време ова област уредити на целовит и доследан начин. Друге измене у овом делу ЗБС, пак, представљају наставак додавања ставке „других“ код набрајања врста прихода/примања. Овај пут утврђено је да сви нивои власти као извор прихода могу имати и други порез, у складу са посебним законом. Лоша страна „отворене листе“ је у томе што не утврђује коначно нити врсте нити припадност јавних прихода и примања и тиме у основи не испуњава сврху постојања ових одредби. Наиме сврха јасног утврђивања, на пример врста пореза који се могу увести, јесте ограничавање слободе властима у стварању нових пореских облика, односно отежавању њиховог увођења. Јер, уколико системски закон не познаје одређену врсту пореза, неопходно је поред усвајања новог закона спровести и процедуру измене системског закона. Јасно, лоша страна „отворене листе“ са становишта пореских обвезника, јесте истовремено њена добра страна са становишта извршне власти.

Одредбе о *фискалној одговорности* садрже фискалне принципе, правила и процедуре и установљавају ново независно тело у српском државном устројству - Фискални савет. Ове одредбе истовремено доносе и најбитније промене због којих је углавном и мењан овај текст ЗБС изворно усвојен 2009. године

Два су основна циља којима је образложено законско уређивање фискалних принципа, правила и процедура за фискални оквир и образовање Фискалног савета. Један је јачање фискалне одговорности и одрживости јавних финансија у средњем року, а други је испуњавање обавезе коју је Србија преузела у постојећем аранжману са ММФ-ом.

У *општим фискалним принципима*, који су првенствено декларативног карактера, ЗБС убраја: полагање рачуна, правичности, одговорности, стабилности и јавност. Као *посебне фискалне принципе*, који су конкретнији, чиме су и могућности непосредног мерења њиховог поштовања нешто веће, ЗБС наводи: одрживост и уредно враћање дуга државе, предвидивост пореских стопа и основица за наредне године, одговорно управљање фискалним ризицима, управљање јавном имовином и обавезама, као и природним ресурсима.

Фискална правила, општа и посебна, утврђена су за општу државу што обухвата буџете, ванбуџетске фондове укључујући и фондове социјалног осигурања, као и нетржишне и непрофитне установе које контролише и финансира држава на свим нивоима власти.

Опшћа фискална љравила ограничавају размере јавне потрошње. Закон утврђује да средњорочни циљни годишњи фискални дефицит износи 1% БДП и да дуг опште државе, који обухвата и издате гаранције а не укључује обавезе по основу реституције, не сме бити већи од 45% БДП.

Фискални дефицит у свакој конкретној години (т) одређује се према формули прописаној законом, тако да планирани фискални дефицит опште државе у години т зависи од величине стварног фискалног дефицита у претходној години и његовог одступања од циљног, као и одступања стопе реалног раста БДП у текућој години од њене процењене средњорочне висине. Утврђени износи коефицијента прилагођавања указују следеће. Прво, да је циљ да се под осталим непромењеним условима у одређеној години отклони 30% одступања стварног дефицита из претходне године од циљног нивоа. Друго, да фискални дефицит у години т, уз све остало непромењено, може бити већи од циљног за 0,4% БДП ако је процењена стопа реалног раста БДП-а у години т за један процентни поен мања од циљне (и обрнуто). Овим је омогућена контрациклична фискална политика. ЗБС још предвиђа да ће од 2013. године Фискални савет утврђивати нове вредности коефицијената прилагођавања и процењивати средњорочну стопу реалног раста БДП:

У поређењу са Мастрихтским критеријумима циљни средњорочни фискални дефицит за Србију нижи је од максимално дозвољеног (3% БДП). То је и разумљиво, имајући у виду да износ од 1% БДП представља просек у средњем року. И правило за јавни дуг, је такође строжије утврђено у односу на Мастрихтске критеријуме (60% БДП). Разлог томе вероватно је неизвесност величине дуга који би могао настати као резултат денационализације, али и низак кредитни рејтинг Србије и последично релативно високе трошкове задуживања.

Посебна фискална љравила имају за циљ промену структуре јавне потрошње, односно смањење јавне потрошње путем релативно значајнијег смањења текућих расхода у односу на јавне инвестиција. То се постиже тако што се при израчунавању дефицита у 2011. години не узима у обзир део укупних јавних инвестиција изнад 4% БДП, а у периоду од 2012. до 2015. године део већи од 5% БДП. При томе износ јавних инвестиција за који се може повећати дефицит опште државе не може бити већи од 2% БДП.

Овим правилима предвиђено је и да се појединачне плате у јавном сектору и пензије у 2011. и 2012. години повећавају на следећи начин:

- у јануару 2011. године за раст потрошачких цена у претходних шест месеци,
- у априлу 2011. године за раст потрошачких цена у претходна три месеца и половину реалног раста БДП,
- у октобру 2011. за раст потрошачких цена у претходних шест месеци,
- у априлу 2012. године за раст потрошачких цена у претходних шест месеци и половину раста БДП,
- октобру 2012. године за раст потрошачких цена у претходних шест месеци.

У периоду од 2013. до 2015. године, пак, плате ће расти по стопи раста потрошачких цена увећаној за половину реалног раста БДП из претходне године, док ће просечне пензије расти по стопи раста потрошачких цена увећаној за раст БДП изнад 4%.

Како су дефицити буџета јединица локалне самоуправе саставни део дефицита опште државе, ЗБС прописује и *йособно фискално йравило за јединице локалне самоуправе*. Према овом правилу фискални дефицит јединице локалне самоуправе не може бити већи од 10% њених прихода у тој години, осим у случају да министарство финансија то одобри. Јединица локалне самоуправе може добити ово одобрење једино ако је прекорачење резултат јавних инвестиција. Захтев за одборење прекорачења мора се поднети до 1. маја текуће за наредну буџетску годину.

Посебну улогу у спровођењу правила има *Фискални савей*. ЗБС га установљава као од Владе независно тело чија три члана бира Скупштина на предлог председника Републике, министра финансија и гувернера НБС. Његови основни задаци су да:

- проверава макроекономске и фискалне претпоставке из Извештаја о фискалној стратегији;
- оцењује мере економске политике Владе са становишта остваривања квантитативних фискалних циљева, њено поштовање фискалних правила, као и остварљивост њеног плана прилагођавања;
- процењује фискалне ризике и има ли основа за примену одредби за изузетне околности.

Дужност Савета је и да Скупштини доставља мишљење о нацрту извештаја о фискалној стратегији, о предлогу закона о буџету или о завршном рачуну буџета Републике, као и о фискалним утицајима предлога других закона.

Процесно посматрано, досадашњи Меморандум о буџету и економској и фискалној политици замењен је *Извештајем о фискалној стратегији*. Он садржи циљеве фискалне политике владе и оцену њене одрживости; мишљење Фискалног савета и НБС о самом извештају; као и извештај о оствареном напретку. За разлику од меморандума, Извештај о фискалној стратегији разматра и Скупштина која га може вратити влади на дораду. *Извештај о оствареном напретку* практично представља оцену остваривања утврђене фискалне стратегије у претходној години и обавезно садржи средњорочне макроекономска и фискална кретања и пројекције, процену напретка у односу на утврђене фискалне показатеље, као и вредновање усклађености фискалне политике владе у претходној години са фискалним принципима и правилима. Кад је реч о буџетском календару, поступк израде буџета почиње месец дана раније него сада, 15. фебруара, када министар финансија даје инструкцију за предлагање приоритетних области финансирања, док припрема буџета локалних власти отпочиње два месеца касније, 15. августа, када локални орган управе надлежан за финансије издаје упутство за припрему нацрта буџета.

Већ пословична неспремност Владе и Министарства финансија да погледају и у непосредну будућност условила је децембарске измене Закона о буџетском систему. Оне су уместо повећања плата и пензија у јануару 2011. године за инфлацију у другој половини 2010. године, утврдиле њихово повећање од 2% за децембар 2010. године, те су тако „пренеле“ дефицит из 2011. у 2010. годину у којој се створио простор поменути децембарским ребалансом. Такође, реално повећање плата и пензија је из априла 2011. године пребачено за октобар 2011. године. Разлози се могу само нагађати, али чини се да је и Влади очигледно да пара од продаје Телекома неће бити у априлу 2011. Такође, додато је да примена посебних фискалних правила о расту плата и пензија не може да угрози спровођење општих фискалних правила, али није речено како се поступа уколико до тога дође. То даје простор Влади да одлучи шта је битније – плате или пензије? – односно запослени у јавном сектору или пензионери. Одлука у предизборној години неће бити лака будући да и једни и други представљају значајан део бирачког тела. Коначно, додато је и право на надокнаду у висини зараде прописане ЗБС за председника, чланове и саветнике у Фискалном савету уколико нису у радном односу у Савету. Изгледа да је у децембру некако постало јасно да професори неће мењати сигурност свог факултетског радног места за сигурност службовања као државних чиновника, колико год она била прописана законом.

Поред измена које се односе на одредбе о фискалној одговорности, децембарске промене ЗБС доносе и једну изузетно важну измену, која је чини се промакла широј јавности. Наиме, сва одговорност за извршење буџета пренета са министра финансија на владу: брисањем става 1. члана 7. ЗБС (члан 1 измена) обрисано је и да је министар финансија одговоран за извршење буџета Републике. На мало необичан начин овим су заокружене одредбе о фискалној одговорности. Србија је добила ново колективно тело које ствара и надзире спровођење фискалне политике – Фискални савет, а изгубила министра финансија, односно природан и логичан садржај овог положаја. Не би зачудило да се неким наредним изменама и само име прилагоди одговорностима, те да се министарство финансија преименује у службу за припрему плана и плаћања која на своме челу има координатора службе.

ИЗМЕНЕ ЗАКОНА О ПОРЕЗУ НА ДОБИТ

Већина измена Закона о порезу на добит (ЗПДо) донетим у марту 2010. године представља техничка побољшања појединих одредби, очигледно (исправно) настојање да се смање пореске олакшице које су мало разумљиве уз релативно ниску пореску стопу, као и да се боље уреде правила опорезивања трансакција између повезаних лица.

У побољшања спадају следеће измене:

- уведена је обавеза за сталну пословну јединицу нерезидентног обвезника да води пословне књиге једнако, као и за резидентно привредно друштво, у складу са Законом о рачуноводству и ревизији (ЗРР);
- отклоњено је двоструко опорезивање отпремнина и новчаних накнада запосленима по основу одласка у пензију или престанка радног односа које се сада признају се као расход у пореском периоду у којем су исплаћене; док се ранијим решењем ови износи нису признавали као расход у једном пореском периоду уколико нису исплаћени, а нису могли да се укључе у расходе у пореским периодима у којима се стварно и исплате;
- отклоњено је двоструко опорезивање резервисања, једном непризнавањем расхода а други пут укључивањем у приходе;
- за порески кредит признато је улагање у сопствена основна средства за обављање претежне делатности или делатности

уписане у акт обвезника, уместо у основна средства у сопственој регистрованој делатности што је стварало збрку и неравноправност међу обвезницима;

- јасно прописано да обвезник који отуђи основна средства по истеку три а пре истека десет година нема права на пренос пореског кредита у наредне године, чиме је избегнута апсурдна ситуација да се пореска обавеза умањује по основу улагања у средства која су у међувремену продата.

Настојање да се смање пореске олакшице огледа се у:

- скраћењу периода за пренос губитака са 10 на пет година;
- укидању права на убрзану амортизацију;
- изричитом прописивању да недобитна организација нема право на остале пореске подстицаје осим неплаћања самог пореза на добит;
- укидању пореског кредита за запошљавање нових радника;
- поштравању услова за добијање пореског кредита по основу велике инвестиције: ово улагање мора бити веће од 800 милиона динара (раније 600), али се као улагање изричито признаје и улагање у основни капитал обвезника (унос неновчаног улога који се вреднује по фер – тржишној цени);
- поштравању услова за ослобађање од пореза за улагање у недовољно развијеном подручју – улагање најмање од 8 милиона динара (раније 6);
- прописивањем да се сразмера за пореско ослобађање (код велике инвестиције и инвестиција у недовољно развијеном подручју) рачуна се за сваки порески период у складу са правилником, чиме је коришћење ове олакшице додатно поприлично закомпликовано.

Иако у начелу исправне, тешко да ће ове измене значајније утицати на просечну ефективну стопу пореза на добит, која се до ових измена процењивала у распону од 5% до 7%. Укидање олакшице за ново запошљавање једино може имати битнијег ефекта, али ју је сразмерно мали део привреде користио (због пада, а не раста запослености). С друге стране, олакшице за велике инвестиције и инвестиције у недовољно развијена подручја мало су коришћене, ове потоње и због тога што доскора није било познато шта се сматра недовољно развијеним подручјем. С друге стране, највише коришћене олакшице за инвестирање нису диране. Оно што је свакако требало да буде прво на листи за укидање,

а није учињено, јесу секторске олакшице, односно дискриминација обвезника у зависности од делатности. Вероватно није био „политички“ моменат.

Намера да се јасније уреде пореска правила за повезана лица видљива је из следећих промена:

- изричито је прописано исказивање камате по основу зајма између повезаних лица у делу у којем се исказују трансферне цене,
- измењено је правило утањене капитализације тако што је прописано да се као расход признаје износ камате на зајам који је највише једнак четворострукој, за банке десетострукој, вредности нето имовине обвезника и укинута је могућност да се камата прикаже као расход у целини у наредној години (што је до измена било могуће)

На жалост, правила о трансферним ценама ни у самом Закону, нити касније у правилнику довољно разрађена, што ствара опасност произвољне и недоследне примене у пракси и обвезнике оставља на милост и немилост креативности пореских власти.

И коначно, упркос ваљаној и утемељеној аргументацији и пре свега очигледној чињеници да трошкови маркетинга представљају легалне и легитимне трошкове привредним друштвима, настављена је пракса да држава прописује „разумну“ величину ових трошкова. Тако је повећано признавање расхода за рекламу за пореске сврхе са 3% на 5% укупног прихода. Истовремено, и разумљивије, репрезентација је као трошак за пореске сврхе ограничена на 0,5% укупног прихода.

ИЗМЕНЕ ЗАКОНА О ПОРЕЗУ НА ДОХОДАК ГРАЂАНА

И измене Закона о порезу на доходак грађана (ЗПДх) донете су у марту 2010. године. За разлику од измена ЗПДо, измене ЗПДх више повећавају конфузију и смањују доследност овог закона који је одавно зрео за целовиту промену, односно доношење новог.

У најкраћем измене ЗПДх се огледају у следећем:

- резиденти или држављани који раде за ОУН или њене специјализоване агенције ослобођени пореза на зараде за та примања;
- порески појам предузетника проширен је и на сва физичка лица која су обвезници ПДВ (по основу нпр. уговора о делу, а не регистроване делатности);

- опорезив приход од осигурања исправно је умањен за износ уплата за осигурање, као и за куповину анuitета у друштву за осигурање уз смањење пореске стопе са 20% на 10%;
- пореска стопа на приходе од капитала смањена је на 10% са ефективних 16% у случају дивиденди, односно са 20% у случају камате на девизну штедњу,
- смањена је и пореска стопа на капитални добитак са 20% на 10%;
- смањен је праг за годишњи порез за странце резиденте и резиденте упућене на рад у иностранство са пет на три просечне годишње зарада у Републици, чиме су они изједначени са држављанима резидентима;
- износ плаћених доприноса изнад максималне годишње основице улази у основицу за опорезивање иако не представља приход у периоду за који се врши опорезивање (може постати у следећем уколико обвезник искористи право на поврат доприноса), чиме је само у овом случају у опорезивање унет концепт обрачунског а не готовинског прихода и непотребно закомпликовано опорезивање годишњег дохотка грађана.

Иако се изоловано посматрано поједине измене ЗПДх могу сматрати исправним, не може се рећи да је постојећи текст после њих бољи. Ефективне пореске стопе се и даље разликују у зависности од начина остваривања прихода чиме се у потпуности нарушава начело хоризонталне праведности. Тако уопште није јасно због чега се порез на приходе од закупа плаћа по номиналној стопи од 20% (уз нормиране трошкове по ефективној од 16%), док се на приходе од дивиденде плаћа по номиналној стопи од 10%? Такође, зашто се ефективна пореска стопа на зараду креће од 9% до 11,9% (номинална 12%) док се на приход од уговора о делу порез плаћа по номиналној стопи од 20% (уз нормиране трошкове ефективној од 16%)?

И коначно, зашто се приходи од пољопривреде практично уопште ни не опорезују? И изменама из 2010. године прописано је да се порез на катастарски приход не утврђује и не плаћа ни у 2011. години.

ИЗМЕНЕ ЗАКОНА О ПОРЕСКОМ ПОСТУПКУ И ПОРЕСКОЈ АДМИНИСТРАЦИЈИ

Јуна 2010. године и Закон о пореском поступку и пореској администрацији претрпео је нове измене. Један део ових измена представља усаглашавање са другим законима. Тако измене одсликавају

пренос надлежности за прекршајни поступак са Пореске управе на судове, као и да се регистрација пореских обвезника спроводи посредством Агенције за привредне регистре. Такође, прецизирају се овлашћења локалних пореских власти за контролу и наплату изворних прихода локалне самоуправе.

Други део измена говори о намери да се олакша измиривање пореских обавеза. Тако је:

- дато право обвезнику да два пута у току једног пореског периода измени пореску пријаву уколико је сам уочио грешку и да за то нема казне (уколико је није изменио по отпочињању контроле), за разлику од до садашњег решења према којем је то било могуће само једном и то у року од 12 месеци од истека рока за подношење пореске пријаве;
- обрнут редослед намирења пореског дуга, сада се почиње од основног дуга, а завршава са трошковима наплате;
- омогућено да се обвезницима у стечају одобри плаћање пореског дуга на 60 месеци уз годину дана одложене отплате, а до сада су могли да одложе плаћање до 12 месеци;
- смањена каматна стопа на порески дуг за 5 процентних поена, односно референтна каматна стопа НБС не увећава се за 15 процентних поена, већ за 10;
- проширено право владе да у потпуности или делимично отпише пореске дугове и обвезнику код којег је промењена власничка структура, а у складу са уговорним обавезама које је преузела Република (до сада само у поступку приватизације и реструктурирања).

Претходно наведене измене иако се донекле могу правдати „кризом“ и нагомиланим пореским обавезама нарочито обвезника који су у приватизацији, реструктурирању или стечају, по својој суштини увек остављају утисак (а и практичне последице) да се не исплати поштено и правовремено плаћати порез. Не тако даван закон о отпису камата, плаћање доприноса од стране државе и слични потези заједно са овим изменама ЗПППА само учвршћују уверење да је у Србији поштовање обавеза и закона мало или нимало исплативо. То свакако не подстиче наплату пореза.

На другој страни таса продужен је рок застарелости за утврђивање и плаћање пореза, али и право обвезника на повраћај или рефакцију са три на пет година, а повећане су и казне за прекршаје, док је за понављање прекршаја уведена могућност забране обављања делатности у трајању од 6 месеци до три године.

У целини узев кад је реч о ЗПППА, од представљених промена много је битније његово спровођење, односно рад Пореске управе. Бројни примери недоследног поступања, недовољног знања и спремности за поступање у доброј вери, уз затрпаност потпуно непореским пословима (попут конверзије права коришћења у право својине) говоре да је у том домену 2010. година потпуно изгубљена, ако није донела и додатна погоршања.

ИЗМЕНЕ ЗАКОНА О ПОРЕЗИМА НА УПОТРЕБУ, ДРЖАЊЕ И НОШЕЊЕ ДОБАРА

Измене Закона о порезима на употребу, држање и ношење добара (ЗПУ) из децембара 2010. године донеле су толико тражено укидање пореза на употребу мобилних телефона, што је вероватно резултат жеље да се Телеком што боље удоми.

Међутим, поред ове кључне измене, која је буџет Републике коштала бар 5,7 милијарди динара колико је приход од овог пореза износио у 2010. години или 89% укупних прихода од свих пореза на употребу, држање и ношење добара, ЗПУ је детаљно претресен, усаглашен са одговарајућим новим прописима о саобраћају и освежен новим одредбама.

У усаглашавању дефиниција моторних возила са одговарајућим прописима, комби возила су се некако нашла уз ципове, па су власници комбија први „поздравили“ ово усавршавање сазнавши да морају да плате вишеструко увећан порез. То је само један од видљивих и очекиваних апсурда које по природи ствара овакав порески облик.

Поред нове расподеле пореских износа у којој се настојало да мања моторна возила и пловила и плаћају мање, уведена су и нова ослобађања. Тако су пореза на моторна возила ослобођени родитељи вишеструко ометене деце која су у отвореној заштити, организације особа са инвалидитетом за прилагођена возила, МУП и власници мотоцикала на електрични погон. Ослобођени су и они који пловила користе за обављање регистроване делатности. Занимљиво је да сличног ослобађања нема код моторних возила, осим за МУП, већ постоји само умањење пореске обавезе за 50% за таксисте и ауто инструкторе. Такође, из текста закона није јасно да ли су плутајући објекти који су угоститељски објекти ослобођени уколико се непосредно користе за угоститељску делатност, јер у том случају обвезнику непосредно служе за обављање његове регистроване делатности, али ако је тако није јасно због чега су посебно означени као предмет опорезивања.

Све у свему у заиста задивљује воља којом се Министарство финансија бави овим пореским обликом који се ни по једној свој особини није вредан тога, поготово сада кад се изгубио и најзначајнији приходни извор.

ИЗМЕНЕ ЗАКОНА О ПОРЕЗИМА НА ИМОВИНУ

Дуго припремане и најављиване измене Закона о порезима на имовину (ЗПИ) коначно су усвојене у децембру 2010. године. Текст измена ЗПИ који је изашао из Скупштине, међутим, разликује се од текста који је у Скупштину упутила Влада. Већ пословичан недостатак координације у Скупштини, а чини се и заједничког концепта у Влади; условио је да усвојени амандмани текст ЗПИ чине недоследним што, као што ће се касније видети, онемогућава спровођење појединих одреби.

У делу опорезивања непокретности усвојене су следеће измене:

- у предмет опорезивања уведено је право закупа грађевинског и пољопривредног земљишта;
- уместо тржишне вредности као пореска основица установљена је само вредност, чиме ни на који начин није унапређен начин њеног утврђивања у односу на постојеће стање;
- стопа амортизације умањена са 1,5% на 0,8%, а максимално умањење пореске основице по овом основу смањено је са 70% на 40%;
- утврђена је посебна нижа максимална стопа пореза на земљиште за лица која не воде пословне књиге у износу од 0,3%, при чему нема прогресије;
- ублажена је прогресија пореза на непокретности повећањем вредносних разреда и смањивањем раста стопе:
 - о стопа до 0,4% примењује се на вредности до 10 милиона дин. (било 6 милиона),
 - о стопа до 1% на вредности од 10 до 25 милиона дин (била 1,2% на вредности од 6 до 15 милиона дин),
 - о стопа до 2% на вредности од 25 до 50 милиона (била 2,7% на вредности од 15 до 30 милиона) и
 - о стопа до 4% на вредности преко 50 милиона (била 5,7% на вредности преко 30 милиона);
- од опорезивања је изузета површина под објектом као и пет ари окућнице, а пољопривредни објекти су у целини изузети од опорезивања;

- уведено је ограничење пореског кредита за објекат у којем станује обвезник у апсолутном износу до 20.000 динара, релативно до 50% обавезе;
- ограничен је раст пореза на имовину у 2011. години тако што је прописано да пореска обавеза не може бити увећана за више од 60% у односу на обавезу за 2010. годину;
- министар финансија не уређује само начин, већ и начин и поступак утврђивања основице за порез, док су државни органи дужни да без накнаде ЈЛС доставе податке од значаја за утврђивање пореза на имовину.

Будући да је изворни предлог Владе био да се укине прогресија, усвојено решење резултат је амандмана које је прихватила Скупштина. То је, међутим, неспретно учињено па је из оригиналне Владине верзије остао став да ће се у случају у којем ЈЛС не утврди ниже стопе својом одлуком, примењивати пропорционалне стопе од 0,3 односно 0,4%. То значи да ако ЈЛС желе да имају прогресију мораће да утврде ниже стопе од оних прописаних ЗПИ, ако тако не учине примењиваће се пропорционална стопа, што је пак у супротности са чланом који утврђује стопе. Ово је тешко коментарисати.

Код опорезивања наслеђа и поклона уведена је пропорционална стопа за опорезивање поклона у износу од 1,5% (била 2% за износ до 300.000 и 4,5% на износ преко 300.000 динара), као и ослобађање од пореза на поклон за задужбине. И једна и друга измена имају своје оправдање. Кад је реч о првој, писац ових редова ни у вредносном ни у практично-пореском смислу не подржава пореску прогресију (верујући да је довољно да онај који има више сразмерно, а не несразмерно више и плати, као и да прогресија само подстиче сакривање и бекство пореске основице), тако да прелазак на пропорционалну стопу увек поздравља. Кад је реч о другом, дакле ослобађању задужбина од пореза на поклон, супротно решење дефинитивно не би било подстицајно за задужбинарство, те уколико га држава жели у реду је да се одрекне овог пореза.

ИЗМЕНЕ ЗАКОНА О АКЦИЗАМА

Редовне годишње измене Закона о акцизама (ЗА) већ су постале традиционалне у Србији. Чини се да је неписано правило којем мало ко јавно жели да се супротстави да терет буџетских криза беспоговорно морају поднети потрошачи акцизних производа.

Цигарете, односно пушачи изгледа представљају најлакшу мету. На крају, министар финансија је јавно изјавила да не воли пушаче. А и зашто би? Кад они сами себе не воле и штете свом здрављу. То што и без додатног повећања већ доприносе са преко 9% буџетским приходима и што је већ постојао план не малог годишњег повећања који је усаглашен са индустријом, није сметало да се износи специфичне акцизе на цигарете додатно увећају у 2011. и 2012. години за око 2,5 динара по паклици. Тако је специфична акциза на цигарете у 2011. у односу на 2010. годину порасла за 8,7 динара по паклици уместо за раније утврђених 6,3 динара. При чему је одлука донета изненадно, по савету ММФ-а, чији су се представници касније ограђивали, и без икакве могућности индустрије да учествује: дакле, предвидивост пореских стопа – један од посебних фискалних принципа – очигледно на (не)делу.

Нафтни деривати су у овом извлачењу нешто боље прошли него уобичајено: у 2009. години два пута су повећане акцизе на ове акцизне производе, а у 2010. само једном. При томе, изменама утврђени износи акциза на бензине који су од јануара 2011. године у режиму слободног увоза, као и за остале деривате који се добијају од фракција са распоном дестилације до 380° су практично исти какви би били да су по старом ЗА усклађени за инфлацију. За остале бензине утврђени износ акцизе представља заокруживање навише износа који је важио у 2010. години. Значајније повећање јесте код акциза на дизел гориво које су се реално увећавале за 9,8% (више него што би износиле усклађене за инфлацију у 2010. години), односно 3,9%, као и на течни течни нафтни гас за погон моторних возила чија се акциза реално увећала за 6,4%.

Нови износи акциза на нафтне деривате утврђени усвајањем амандмана у Скупштини изазвали су бурне реакције увозника који су у њима видели дискриминацију и избегавање пуне либерализације увоза бензина (дизел гориво је већ на режиму слободног увоза). Формално посматрано, будући да и домаћи произвођач, НИС, производи све врсте деривата и да плаћа исту акцизу као и сви други учесници на тржишту, сам ЗА се не може сматрати одговорним за дискриминацију, нити кршење одговарајућих одредби ССП. Да ли у целини узев начин на који је уређено тржиште бензина води дискриминацији увоза друго је питање, којим се сада бави и Европска комисија.

Оно што је, чини се, са становишта јавних финансија најважније питање јесте како је могуће да се акцизна политика

на производе који буџету Републике доносе готово петину укупних примања, дуван и нафту, кроји у задњи час и без ваљаног разматрања свих могућности и исхода.

(НЕУСПЕЛЕ) ИЗМЕНЕ ЗАКОНА О ПДВ

Предлог Владе да се на услуге смештаја у хотелима, мотелима, одмаралиштима, домовима и камповима, на рачунаре и компоненте, као и на јужно воће примењује општа стопа ПДВ од 18%, а не посебна од 8% доживео је потпуни неуспех. Иако уз амандмане изгласан у скупштини, како је већ речено, председник Републике одбио је да га прогласи уз образложење да је несагласан Закону о буџету.

Сам по себи исход је тешко је коментарисати искључиво са пореског становишта. Ипак, мора се рећи да не постоји ни један ваљан разлог да се услуге смештаја и рачунари опорезују по нижој стопи. И једно и друго резултат је чисто политичких потеза. С друге стране, очекивани додатни порески приход од овог повећања је незнатан, испод пола милијарде динара, а снажни отпори на које ће наићи могли су се очекивати. Кад је реч о јужном воћу, ситуација је обрнута, ако је сво воће на нижој стопи, нема јасног разлога да јужно буде на вишој. Могући добитак у пореским приходима, међутим, могао је бити око милијарду динара. У односу на укупан приход од ПДВ незнатно, али у односу на друга два повећања значајно. Све три промене, међутим, неважне су у односу на оне које би требало донети кад је реч о ПДВ и које потенцијално доносе знатно веће приходе. Поменимо само неке: измена пореског третмана услуга, могућност регистрације страног лица за ПДВ у Србији, увођење система повратног обрачуна ПДВ за промет отпада итд. Закон о ПДВ се није, за разлику од ЗПУ који је приходно и у сваком другом смислу потпуно бесмислен порески облик, подробно претресао. Као да није реч о порезу који је буџету донео готово половину свих примања у 2010. години. Уместо тога, кренуло се у измене око којих се упркос изгласавања на Влади врло брзо створио моћан фронт противника унутар те исте Владе. Најблаже речено непромишљено. И јасна тужна слика односа у самој Влади и начину њеног рада.

Буџетска политика

Имајући у виду претходну анализу, остварење буџета за 2010. годину боље је него што би се могло очекивати. У табели која следи дати су упоредни подаци о примањима и издацима буџета Републике и јавном дугу централне власти за 2008, 2009. и 2010. годину као и план за 2011. годину.

Примања и издаци буџета Републике и јавни дуг централне власти

апсолутни износи у млрд. дина

	2008		2009		2010			Остварење 2010 у односу на			2011	
	План	Ребал.	План	Ребал.	План	Оств.	План	Ребал.	План	2009	План	План/2010
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Примања	621,7	624,2	660,7	659,6	662,0	0,2%	0,4%	6,5%	6,1%	726,4	9,7%	
Порески приходи	582,6	574,5	609,9	613,0	616,5	1,1%	0,6%	5,8%	7,3%	677,2	9,8%	
Доходак грађана	74,7	71,3	76,0	73,5	75,2	-1,1%	2,3%	0,7%	5,5%	79,1	5,2%	
од тога зараде	57,2	58,3	-	-	59,6	-	-	4,2%	2,2%	-	-	
Добит	35,0	29,5	22,0	29,1	29,9	35,9%	2,7%	-14,6%	1,4%	35,0	17,1%	
ПДВ	301,6	296,9	325,2	321,0	319,3	-1,8%	-0,5%	5,9%	7,5%	355,8	11,4%	
Акцизе	100,6	119,8	131,5	133,6	135,6	3,1%	1,5%	34,8%	13,2%	160,1	18,1%	
Царина	64,8	48,0	43,7	43,3	44,3	1,4%	2,3%	-31,6%	-7,7%	39,6	-10,6%	
Остало	5,9	9,0	11,5	12,5	12,2	6,1%	-2,4%	106,8%	35,6%	7,6	-37,7%	
Непорески приходи	39,1	44,9	46,0	41,6	40,2	-12,6%	-3,4%	2,8%	-10,5%	49,2	22,4%	
Донације	0,0	4,8	4,8	5,0	5,3	10,4%	6,0%	-	10,4%	0,0	-100,0%	
Издаци	666,7	713,2	763,0	779,7	769,7	0,9%	-1,3%	15,4%	7,9%	846,9	10,0%	
Текући расходи	600,4	672,5	705,5	726,1	722,2	2,4%	-0,5%	20,3%	7,4%	788,5	9,2%	

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Расходи за запослене	173,0	177,7	182,6	184,0	182,9	0,2%	-0,6%	5,7%	2,9%	196,7	7,5%
Добра и услуге	42,6	38,0	40,1	45,1	43,9	9,5%	-2,7%	3,1%	15,5%	47,3	7,7%
Камате	13,9	20,0	34,9	30,3	30,1	-13,8%	-0,7%	116,5%	50,5%	46,0	52,8%
Субвенције	47,5	36,8	42,9	44,4	44,1	2,8%	-0,7%	-7,2%	19,8%	55,1	24,9%
Трансфери ЈЛС	69,1	57,1	57,4	59,3	58,9	2,6%	-0,7%	-14,8%	3,2%	67,1	13,9%
Трансфери ООСО	178,5	262,0	263,4	266,5	265,9	0,9%	-0,2%	49,0%	1,5%	274,3	3,2%
од тога ПИО	158,0	239,1	215,0	220,1	-	-	-	-	-	230,9	-
Социјална заштита	67,4	73,4	76,3	87,0	87,0	14,0%	0,0%	29,1%	18,5%	88,4	1,6%
Остало	8,4	7,5	7,9	9,5	9,4	19,0%	-1,1%	11,9%	25,3%	13,6	44,7%
Капитални издаци	46,0	23,9	33,2	26,4	22,4	-32,5%	-15,2%	-51,3%	-6,3%	31,8	42,0%
Капитални издаци	22,3	12,9	17,6	14,2	13,1	-25,6%	-7,7%	-41,3%	1,6%	19,5	48,9%
НИП	23,7	11,0	15,6	12,2	9,3	-40,4%	-23,8%	-60,8%	-15,5%	12,3	32,3%
Набавка фин. имовине	20,3	16,8	24,3	27,2	25,1	3,3%	-7,7%	23,6%	49,4%	26,6	6,0%
Дефицит	-45,0	-89,0	-102,3	-120,1	-107,7	5,3%	-10,3%	139,3%	21,0%	-120,5	11,9%
Дефицит према БДП	-1,8%	-3,1%	-	-	-3,5%	-	-	-	-	-3,6%	3,7%
Јавни дуг према БДП	26,3%	32,9%	-	-	41,5%	-	-	57,8%	26,1%	-	-

Представљени подаци говоре сами за себе и није их потребно посебно тумачити. На неколико чињеница ипак је неопходно обратити пажњу. Прво, очигледно је да је за жељени обим потрошње утврђен ребалансом он срећом прекасно усвојен, па је дефицит „само“ 5,3% већи од утврђеног изворним планом. Друго, јасно је да је основни план намерно из „билансних разлога“ потценио расходе на социјалну заштиту и за трансфере ПИО фонду, који су у ребалансу, као и у остварењу, укупно за 15,8 милијарди динара већи него у оригиналном плану. Другачије се не може објаснити оволико одступање у ставкама чију величину није тешко прогноzirати. Треће, расходи за камате расту убедљиво највећом брзином, они су у 2010. години преко 50% већи него у 2009. години, а чак 116,5% већи него у 2008. години. То најбоље сведочи о цени задужења којим се финансира дефицит. Четврто, капитални издаци постојано падају, срећом понајвише због смањења средстава за НИП. И, пето, кретање пореских прихода сведочи да жељени привредни опоравак, бар кад је реч о пореској основици, ни изблиза није стигао. Порески приходи су у 2010. години номинално свега 5,8% виши него у 2008. што узевши у обзир инфлацију у 2009. и 2010. години представља значајан реалан пад. Једино је приход од акциза и осталих пореза растао више од инфлације што је и логична последица вишеструког повећања акциза и увођења, сада укинутог, пореза на мобилне телефоне.

Остаје да се види да ли ће 2011. година донети привредни опоравак који ће омогућити да порез на добит достигне приход из 2008. године и планирани раст осталих пореза. Имајући у виду „предизборну“ ригидност расхода наниже то ће бити неопходно за задржавање дефицита у планираним границама. Или ће приход од продаје Телекома (ако га буде) поправити прилике?

ЗАВРШНИ ОСВРТ

Вођење фискалне политике, као и укупне економске политике, по унапред утврђеним правилима несумњиво би требало да повећава предвидивост и стабилност укупног макроекономског оквира, и тако створи повољнији оквир за привредни раст и развој. Успешност сваке замисли, па и законом утврђених фискалних правила, међутим, критично зависи од доследности њеног спровођења.

Начин усвајања Буџета за 2011. годину и пратећих пореских закона сведочи да Влада и Скупштина опште фискалне принципе које прописује Закон о буџетском систему: полагање рачуна, пра-

вичност, одговорност, стабилност и јавност не узимају озбиљно. Исто се може рећи за посебне фискалне принципе, поготову онај који се односи на предвидивост пореских стопа.

Поред неких углавном техничких побољшања, већи део измена пореских закона сведочи да уопште не постоји, или се бар не да видети идеја, која води пореску политику. Непотребно исцрпљивање око бесмислених пореских облика – попут пореза на ношење и држање добара – говори о неспособности државе да тачно процени пореску основицу својих обвезника па посеже за посредним и варљивим али видљивим симболима наводног богатства, скупљајући јефтине и краткотрајне демагошке поене за опорезивање власника ципова (власници комбија су били колатерална штета). У уводу поменута збрка у доношењу измена пореза на имовину, акциза и ПДВ указује на недостатак разумевања, знања и сарадње унутар саме Владе. Измене ЗПППА којима се награђују неуредне платише и недоследност и некоординаност Пореске управе и Министарства финансија у спровођењу пореских прописа, бројна често контрадикторна и најблаже речено изненађујућа мишљења Министарства финансија при тумачењу одређених пореских питања које ни сама Пореска управа не спроводи, неспровођење судских одлука и слични проблеми са којима се савесни обвезници суочавају стварају огромне проблеме и неизвесност од које и домаћи и страни инвеститори могу само да побегну.

Кад је о јавној потрошњи реч, све је теже замислити остваривање циљева због којих су у Закон о буџетском систему унете одредбе о фискалној одговорности. ЗБС и после измена из децембра 2010. године којим је донекле ублажен раније планиран раст, у предизборној 2011. години и изборној 2012. години предвиђа четири повећања пензија и плата запослених у јавном сектору, од којих два (у октобру 2011. и априлу 2012. значе и реалан раст, ако буде реалног раста БДП), док за постизборни период 2013–2015. уводи једногодишња усклађивања. Додатно имајући у виду да је на крају 2010. године јавни дуг износио 41,5% БДП чини се све вероватнијим да ће после предизборно-изборног трошења нова влада бити принуђена да мења сада установљена фискална правила јер објективно неће моћи да их поштује.

Коначно, брисањем одговорности министра финансија за извршење буџета, одговорност за спровођење фискалних правила практично је на колективном телу влади, уз, пре свега моралну, одговорност Фискалног савета. Другим речима, нико појединачно није, нити ће бити одговоран. Главо питање је, дакле, чему служе одредбе о фискалној одговорности, осим да се (привремено) задовољи ММФ и да се сваке године мења Закон о буџетском систему?

Кашарина Сјанић¹

Ефекти досадашњих и нове промене у пензијском систему

УВОД

Од како је 2005. године ММФ захтевао смањење јавне потрошње па до данас, пензијски систем је стално на удару. Ово је област која је идентификована као најпроблематичнија и којој је неопходна радикална реформа. Управо као проблематична област пензијски систем је и 2010. године био предмет преговора са ММФ-ом.

Оно што се некако потпуно заборавило је да је у периоду 2001–2003. године пензијски систем темељно реформисан. Тако је, на пример, Извештај Светске банке о напретку структурних реформи из новембра 2003. године указао на „одлучне реформе у пензијском систему Србије, које су спроведене у две рунде – 2001. и 2003. године, налазе се у самом врху достигнућа реформског програма у Србији“.²

Како је могуће да је једна област, чија је реформа идентификована као најуспешнија, само две године касније идентификована као највећи проблем јавног сектора у Србији?! Посебно је интересно то што већ годинама „успешно“ чува ту репутацију.

Основни показатељи на основу којих је пензијски систем добио овакав статус су дефицит ПИО фонда и високи расходи у БДП-у. Стога ће у наставку текста бити речи о кретању расхода и дефицита ПИО фонда и кретањима расхода за пензије од 2001. године до данас, затим о разлозима високог дефицита и расхода, о деловима пензијског система које треба реформисати, као и о најновијим законским изменама.

1 ЦЛДС, Београд.

2 „The bold changes to Serbia’s PAYGO pension system, introduced through two rounds of reforms in 2001 and 2003, rank among the most important achievements so far in Serbia’s overall reform program“ from WB, *Serbia and Montenegro: Recent Progress on Structural Reform*, November 2003, page 21.

ВИСОКИ РАСХОДИ И ДЕФИЦИТ ПИО ФОНДА КАО ОСНОВНИ АРГУМЕНТ ЗА „РЕФОРМЕ“

Као основни показатељ и разлог за реформу већ годинама се узима висок и растући дефицит ПИО фонда, као и високи расходи фонда. Да погледамо колики су они заиста и како су се кретали у претходној деценији.

Реформски потези из 2001. и 2003. године требало је да побољшају финансијску позицију ПИО фонда и смање расходе за пензије. Овде се пре свега мисли на ефекат промене индексације пензија. Уместо усклађивања са зарадама, 2001. године прешло се на усклађивање тзв. швајцарском формулом која раст пензија у подједнакој мери усклађује са растом зарада и растом трошкова живота. Предност оваквог начина усклађивања пензије је што он, истовремено, ствара уштеде у систему са једне стране, а са друге стране омогућава да се привредни раст и пораст продуктивности одразе на повећање стандарда пензионера.

Поред тога, 2003. године усвојена је нова формула обрачуна пензија која узима у обзир зараде током целог радног века а не узастопних десет најповољнијих година, као што је до тада био случај. Померена је и старосна граница крајем 2001. године, али ова мера генерално не даје тако велике финансијске ефекте, као усклађивање и обрачун пензија.

Иако немамо прецизну рачуницу укупног финансијског ефекта ових мера за претходну деценију, јасно је да је у питању изразито велики финансијски ефекат. ПИО фонд је током 2005. године направио процену уштеде током три године примене новог начина усклађивања пензија и пројекцију уштеде за наредне три године. За тих шест година, процена ефекта новог начина усклађивања пензија износи скоро 15% БДП-а кумулативно (Табела 1).

Табела 1. Усклађивање пре и после измена закона из 2001
– финансијски ефекат, мил. дин.

	БДП	Уштеда	Уштеда као % БДП-а
2002	972.600	11.367	1,2%
2003	1.125.800	20.661	1,8%
2004	1.380.700	31.875	2,3%
2005	1.683.500	45.044	2,7%
2006	1.962.100	60.465	3,1%
2007	2.302.200	80.083	3,5%

Извор: ПИО фонд запослених

Процене финансијског ефекта новог начина обрачуна пензија нису познате, а ни процене ефекта подизања старосне границе. Дакле, укупан финансијски ефекат је, свакако, још већи. То је све скупа, логично, требало да се одрази на бољу финансијску позицију ПИО фонда.

Међутим, управо супротно, долази до повећања дефицита ПИО фонда и дотација и трансфера из буџета. У 2005. години дефицит ПИО фонда и велики износ дотација и трансфера из буџета постају главна тема, што је, на крају, и резултирало Изменама ПИО закона крајем године. Како је до тога, заправо, дошло?

Овде се, ипак, треба мало вратити у скорију прошлост. Кључна реформска година била је 2001. – у јуну је извршена реформа опорезивања зарада, а у децембру прва фаза пензијске реформе. Иако је проширена основица, стопе доприноса су значајно смањене (стопа доприноса за ПИО је номинално смањена са 32 на 19,6%), па је укупан ефекат био смањење прихода од доприноса за скоро 1 процентни поен БДП-а.³

Дакле, *своје доприноса нису одређене јуна 2001. године иако да њензијски сисџем буде у равнотежи – већ иада је њензијски сисџем био у дефицију од око 1,2% БДП-а*, а дотације и трансфери ПИО фонду запослених износили су око 3% БДП-а. Наравно, тако се поступило са циљем растерећења трошкова радне снаге, а могуће и имајући у виду предстојећу пензијску реформу од које су се очекивали значајни финансијски резултати.

Табела 2. *Расходи за њензије и дефицит њензијског сисџема, 2001–2009.*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Осигурање запослених									
Расходи за пензије у БДП	7,9%	10,1%	10,5%	10,0%	10,1%	10,2%	9,9%	10,8%	11,9%
Промена учешћа	...	2,2%	0,4%	-0,5%	0,1%	0,0%	-0,3%	0,9%	1,1%
Допринос раста пензионера	...	0,2%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,1%	0,2%	0,1%	0,1%
Допринос раста пензија	...	2,1%	0,4%	-0,4%	0,2%	-0,2%	-0,4%	0,8%	0,9%
Дотација и трансфери из буџета	3,0%	5,2%	4,9%	4,9%	4,9%	4,9%	4,0%	4,2%	6,5%
од чега: Покривање минималне пензије	..	..	..	..	..	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%
по посебним прописима (члан 235)	0,2%	0,3%	0,6%	0,3%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%

3 Бајец, Ј. и Станић, К. (2005).

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Дефицит пензијског система	1,2%	3,0%	2,8%	2,2%	2,2%	2,1%	1,5%	2,5%	3,7%
Сва три осигурања									
Расходи за пензије у БДП	...	10,9%	11,3%	10,9%	11,1%	11,5%	11,2%	12,2%	13,8%
Дотације и трансфери из буџета	..	..	5,2%	5,5%	5,5%	5,7%	4,8%	5,1%	7,4%

Извор: ПИО фонд

Напомена: Дефицит пензијског система дефинисан је као приход од доприноса и трансфер из буџета по основу посебних прописа (члан 235) минус расходи за пензије. Од 2006. године у приход се рачуна и трансфер за покривање разлике до минималне пензије.

Међутим, већ прве године након реформи *расходи за пензије су неочекивано значајно порасли – у 2002. години они су већи за преко 2 проценћина поена БДП-а у односу на 2001. годину*. Ово повећање је само малим делом – за око 0,16 процентних поена БДП-а – последица повећања броја пензионера.⁴ Такође, мањим делом је и последица високог (статистичког) раста зарада, па тиме и пензија, који је, пре свега, био резултат пореске реформе из јуна 2001. године и преласка на систем бруто зарада.⁵ *Највећи допринос повећању расхода за пензије у 2002. години настао је због значајног смањења инфлације, па тако и смањења ушћеда које су раније настјале услед помака у исплати пензија*.^{6, 7} Наслеђени помак у исплати пензија више није доводио до

4 Број старосних пензионера растао је током 2001. године (за око 40.000 пензионера), вероватно као последица најаве померања старосне границе. Овај раст је пренет на 2002. годину, када је, такође, дошло до раста броја пензионера, али у мањој мери (за око 15.000).

5 „Проширење основице преласком на систем бруто зарада довело је до статистичког раста зарада, без суштинског повећања трошкова рада. Поред тога, очигледно да је фискално растерећење у одређеној мери искоришћено и за повећање зарада. Такође, од јуна 2001. године значајно су повећаване минималне основице за осам категорија квалификација. Коначно, раст зарада је и последица фискалног прилагођавања које је омогућило редовну исплату и повећање зарада онима који се финансирају из буџета (посебно запослени у здравству и образовању)“ Станић, К. (2005). „Регистровани запослени и зараде – статистички подаци и њихово кретање у период 2000–2005“, *Квартални мониторинг*, бр. 3/2005, ФРЕН, стр. 66.

6 Просечна годишња инфлација у 2002. години износила је 21,5% у поређењу са 91,8% претходне године. Ово је допринело да се расходи за пензије повећају за чак око 1,5% БДП-а.

7 У периоду од 1995. до 2000. само је 1996. године исплаћено свих 12 пензија, док је преосталих година исплаћивано од 10,5 до 11,5 пензија. На тај начин настао је и помак у исплати пензија, којим се у условима високе инфлације значајно „штеди“. Нова власт 2001. године наследила је помак у исплати пензија од два и по месеца.

великог обезвређивања пензија, што је утицало на реалан раст пензија, али и на повећање расхода за пензије.⁸

Овај неочекивани раст пензија повећава расходе за пензије на око 10% БДП-а као и дефицит пензијског система на око 3%, док су дотације и трансфери из буџета за ПИО фонд запослених износили више од 5% БДП-а. Услед оволиког скока, који очигледно није био последица пензијске политике, питање расхода и дефицита фонда постаје велика и стално актуелна тема.

Још неколико ствари је томе допринело. Прво, политичари и аналитичари не праве разлику између расхода ПИО фонда и расхода за нето њензије. То је довело до погрешног тумачења кретања расхода за пензије, као и проблема у међународним поређењима.

ПИО фонд запослених, поред трошкова за пензије, покрива и неке друге накнаде из социјалној осигурања као што је накнада за телесно оштећење, накнада за туђу помоћ и негу, набавку помагала за слепа лица, накнаду за погребне трошкове пензионера, итд. Такође, из расхода фонда се финансира и здравствено осигурање њензионера, потом административни њрошкови, итд. Све ово доводи до забуне при компарацији са међународним подацима који под термином пензијских расхода искључиво региструју расходе за нето пензије⁹.

Првих пар година након реформи расхода ПИО фонда и расхода за њензије имали су донекле различита кретања – док су расходи фонда расли и након 2002. године, расходи за нето њензије су били стабилни. Неколико је узрока ових различитих кретања. Прво, поред текућих расхода за пензије, ПИО фонд запослених је крајем 2002. године почео да отплаћује тзв. сџари дуј пензионерима наслеђен од претходног система. Ово за ПИО фонд у 2003. и 2004. години представља додатни трошак од око 0,35% БДП-а. Такође, у 2004. години дошло је до значајног њорасња њрошкова здравственој осигурања њензионера, који се такође покрива из прихода ПИО фонда. Законом о доприносима за социјално осигурање из јула 2004. године стопа доприноса која се плаћа на здравствено осигурање пензионера је повећана са 10,4% (колико је до тада износила за пензионере) на 12,3%. Ово је утицало на повећање расхода фонда у 2004. години за 0,16 процентних поена БДП-а у односу на 2003. годину. Такође, у 2004. години дошло је

8 Бајец, Ј. и Станић, К. (2005), „Колики је стварно дефицит пензионог система у Србији?“, *Квартални монитор Економских њрендова и њолијшка у Србији*, Београд, број 1, ФРЕН.

9 Прецизније, и за бруто пензије у случају пар земаља где се на пензије плаћа порез, што је углавном случај у скандинавским земљама. Међутим, у случају да се доприноси за здравствено осигурање пензионера исплаћују из пензијског фонда, они се не рачунају у расход за пензије, те зато кажемо нето пензије (без доприноса).

до јако великог скока *финансијских трошкова* тј. финансијских обавеза наслеђених из претходног система (за чак око 0,8% БДП-а). Ови трошкови су се тicali исправљања пропуста, грешака и испуњавање обавеза насталих у претходном периоду.¹⁰

У исто време, кретање расхода за пензије је било знатно другачије. Након раста у 2002. години, расходи за пензије су на стабилном нивоу. Тих првих година након реформи број пензионера стагнира (чак се и незнатно смањује) као последица померања старосне границе и поштравање услова за одлазак у инвалидску пензију. Мала повећања расхода у БДП-у из 2003. и 2005. године су последица статистичког раста зарада који је био толико виши од раста БДП, да су чак и поред индексације Швајцарском формулом – а што значи само пола реалног раста зарада – и пензије реално порасле брже од БДП-а. Треба, међутим, напоменути да је у том периоду *стабилнијика* *прецењивала раст зарада*.¹¹ У малој мери расходи су порасли и у 2006. у односу на 2005. годину због смањеног помака у исплати пензија, а ово се посебно односи на смањење помака исплате пољопривредних пензија који је у том тренутку износио 20,5 месеци.¹²

И поред тога, може се рећи да су расходи за текуће пензије закључно са 2007. годином били *на стабилних око 11% БДП-а за сва три осигурања* (без војних пензионера).¹³

Слично, када је у питању дефицит, такође треба *разликовајти дефицит пензијског система од дефицита ПИО Фонда*, односно укупних дотација и трансфере из буџета. Када говоримо од дефициту ПИО фонда и трансферима из буџета, онда се имплицитно сматра да стопа доприноса за ПИО, која је првобитно износила 19,6% а касније 22%, треба да финансира све расходе ПИО фонда укључујући и административне трошкове. Стога смо дефинисали адекватнији индикатор *дефицит пензијског система* као разлику између прихода по правима (доприноси, трансфери по посебним прописима и трансфери до допуне минималне пензије) и расхода за нето пензије.

10 Реч је о компензацијама између предузећа, ПИО фонда и Фонда за развој, отплата краткорочних позајмица током године, итд. Највећи део овог издатка је само књиговодствени, с обзиром на то да представља компензацију између Фонда за развој и предузећа, тако да он суштински не утиче на дефицит (јер се иста сума налази и на страни расхода и на страни прихода).

11 Станић, К. (2005), „Регистровани запослени и зараде – статистички подаци и њихово кретање у периоду 2000–2005“ *Квартални мониторинг*, број 3/2005, Фонд за развој економске науке.

12 Овде се има у виду раст пензије по том основу, а не отплата дуга по основу доцњи.

13 Искључене отплате дугова – и велики дуг у 2003. и 2004. години и отплата „доцњи“ у 2005. години.

До значајног раста дефицита ПИО фонда и пензијског система дошло је у 2002. години услед горе објашњених разлога. Након 2002. године дефицит ПИО фонда, тачније дотације и трансфери из буџета, остају на високом нивоу од скоро 5% БДП-а (преко 5% када се укључи и фонд пољопривредника), услед горе објашњених разлога раста расхода ПИО фонда.

Поред тога, лоша статистика зарада је умањила ефекат швајцарске формуле, с обзиром да стварни раст зарада није био толико висок као што је статистика приказивала, па самим тим ни приходи од доприноса. У исто време, пензије су се индексирале тим прецењеним растом. Укупне дотације и трансфери за сва три фонда су још мало повећани 2006. године због смањеног помака у исплати пензија.

У исто време дефицит пензијског система се стабилно смањивао. Овај ефекат би, свакако, био већи да није, као што је већ поминуто, било проблема са статистиком зарада. У 2007. години дефицит пензијског система осигурања запослених се спушта на 1,5% БДП, са 3 % у 2002.¹⁴

Дакле у периоду након реформи па све до 2008. године, иако су расходи за пензије били стабилни, а дефицит пензијског система се смањивао, финансијски ефекти пензијске реформе се из разних разлога нису видели.

Међутим, у 2008. години долази до значајног скока учешћа за пензије у БДП-у, што је директна последица два ванредна усклађивања пензија у току те године. Прво ванредно усклађивање од 11%, у јануару месецу, сходно члану закона по коме просечна пензије не може да падне испод 60% просечне зараде (сада већ знамо да се, у међувремену, променила методологија праћења зарада која је показала да тај однос, заправо, и није пао испод 60%); и друго ванредно усклађивање у октобру месецу од додатних 10% на редовно усклађивање, као део политичког договора владајуће коалиције. Раст пензија је пренет у 2009. годину.

Ово ванредно усклађивање дешава се у периоду када почиње економска криза, те су привредна кретања потпуно дивергентна – долази до пада БДП-а, зарада и запослености. Све то је довело до драматичног скока расхода за пензије и дефицита пензијског система, а посебно дотација и трансфера из буџета.

Стабилизација на преткризном нивоу расхода и дефицита се очекује у 2011. години.

14 У међувремену је дошло и до повећања стопе доприноса у два наврата са 19,6% на 22%, што је такође у мањој мери допринело смањивању дефицита.

КАРАКТЕРИСТИКЕ ПЕНЗИЈСКОГ СИСТЕМА У СРБИЈИ – ЗАШТО СУ РАСХОДИ ВИСОКИ?

Иако, дакле, не у толико драматичној мери као што се обично у јавности мисли, и даље стоји да *Србију карактеришу високи расходи за пензије у БДП-у*. Можемо рећи да они износе између 11–12% БДП-а у нормалним околностима тј. када изузмемо ванредни период 2008/09. године када су расходи енормно скочили услед ванредног политички условљеног повећања пензија.

Висину расхода за пензије (у односу на БДП) је, наравно, интересантно и корисно упоредити са другим земљама. Међутим, међународна поређења су, заправо, много компликованија него што на први поглед изгледају. Прво, треба, дакле, имати у виду да се међународни подаци заснивају на подацима о расходима за пензије и да су сва поређења укупних расхода фонда ПИО са међународним подацима неадекватна. Даље, расходи за пензије у неким земљама укључују и приватни сектор. ЕУРОСТАТ подаци укључују и приватне финансиране пензије, ако су оне обавезне или колективно организоване – тзв. први и други стуб по терминологији Европске комисије.¹⁵ Такође, пензије се евидентирају по бруто принципу, тј. онолико колико је расход државе, без обзира да ли пензионер после од тог износа плаћа порезе или доприносе. Ово, првенствено, прави разлику код нордијских земаља, које, углавном, опорезују своје пензионере, али они за узврат имају изузетно велики избор услуга и повластица, и са централног и са локалног нивоа. Коначно, тешко је упоређивати расходе за пензије које исплаћује држава међу земљама са потпуно различитом традицијом пензијских система, где тзв. Беверицови системи имају дугу традицију компанијских пензијских планова које исплаћује приватни сектор.

Дакле, врло је тешко пронаћи адекватне податке за поређење и, при том их анализирати у одговарајућем контексту. Као најпримеренији изабрани су подаци из најновијег Извештаја о старењу Европске Комисије, који приказују расходе за пензије из државног система.¹⁶

Износ расхода између 11–12%, колико су износили у 2007. години за коју имамо податке за ЕУ земље, су на нивоу других земаља са Бизмарк традицијом а значајно су, наравно, виши од земаља са Бевериц традицијом.

15 За различите терминологије види Анекс бр. 2 у Матковић *et al.* (2009), *Изазови увођења обавезној приватној пензијској систему у Србији*, ЦИДС и УСАИД-СЕГА, Београд.

16 Међутим, и око њих постоје недоумице, и то код Данске за коју се издатак чини виши него што би требало да буде, а са друге стране за Немачку и Аустрију где је податак могуће потцењен.

Ако посматрамо врло високе расходе за пензије у Србији из 2008. и 2009. године и упоредимо их са расположивим подацима за европске земље из 2007. године (табела 3), видимо да је Србија изнад сваког нивоа потрошње за пензије. Код нас су пензије у 2008/09. години ванредно порасле баш пред саму кризу када је пао БДП, и иако није искључено да је дошло до повећања расхода за пензије услед пада БДП-а и у неким ЕУ земљама, то свакако није било у оволикој мери. Како су пензије више од две године биле замрзнуте, расходи се већ смањују и можемо очекивати да ће се вратити на ниво од 11–12% у 2011. години.

Међутим, и у „нормалним околностима“ расходи за пензије у Србији виши су и од просека за земље централноисточне Европе које су приступиле ЕУ (одавде означене као ЕУ-10),¹⁷ мада је међу њима ситуација прилично шаролика. Тако на пример, балтичке земље имају изузетно ниско учешће пензија у БДП, као и ЕУ-2 земље (Бугарска и Румунија). Централноевропске земље имају просечно више расходе за пензије, али су и међу њима неке са високим расходима за пензије – као што су Пољска, Мађарска и Словенија, а с друге стране Чешка, Словачка са доста ниским расходима.

Табела 3. Расходи за њензије из државној сисџема (учешће у БДП) – 2007. јодина

Тип система/ група земаља	Просек*	Земља	Расходи за пензије из државног система	Неновчане накнаде**
1	2	3	4	5
Бизмарков тип	11.2	Немачка	10,4	
		Аустрија	12,8	
		Италија	14,0	
		Француска	13,0	
		Шпанија	8,4	
		Белгија	10,0	
		Грчка	11,7	
		Луксембург	8,7	
		Португалија	11,4	
Беверицов тип	6.6	Данска	9,1	1,9
		Ирска	4,0	
		Велика Британија	6,6	0,6
		Холандија	6,6	0,8

17 Ознака ЕУ-10 може да се користи и за 10 земаља које су приступиле 1. маја 2004. године ЕУ. Овде ЕУ-10 означава осам земаља централноисточне Европе које су приступиле ЕУ 2004. године и Бугарску и Румунију које су приступиле 2007. године.

1	2	3	4	5
Нордијски тип	9.5	Норвешка	8,9	1,8
		Шведска	9,5	2,5
		Финска	10	1,0
Балтичке земље	5.9	Естонија	5,6	
		Летонија	5,4	
		Литванија	6,8	
Земље централне Европе	9.4	Чешка	7,8	
		Мађарска	10,9	0,6
		Словачка	6,8	
		Словенија	9,9	
		Пољска	11,6	
ЕУ-2	7.5	Румунија	6,6	
		Бугарска	8,3	

* непондерисани просек

** неноччане накнаде за старе и породичне пензионере, приказане ако је у питању значајни износ (извор: Pension at Glance, 2009)

Извор: ЕС (2009), Aging Report (подаци за 2007)

Шта утиче на ову разноликост висине расхода у земљама централно-источне Европе? Па, прво, велики број ових земаља је увео тзв. II стуб по терминологији Светске банке, што је значило потребу отварања фискалног простора, често смањењем првог стуба. То је један од разлога што су неке земље, као што су Румунија и Естонија, драстично смањиле накнаде за своје пензионере – у Румунији нето стопа замене¹⁸ износи 35,9 а у Естонији 41% последње зараде. Стопа замене је прилично ниска и у Бугарској – 53,3% али и у Литванији 57,7%. С друге стране, Пољска, а посебно Мађарска, и поред увођења II стуба нису смањиле накнаде својим пензионерима (табела 4). Наравно, то има своју цену, што је само један од разлога врло високог фискалног дефицита у Мађарској.

Иако је стопа замене индикатор који најбоље осликава дизајн пензијског система, за анализу висине расхода за пензије важнији је показатељ однос просечне пензије у просечној заради. Овај показатељ може бити знатно другачији од стопе замене јер узима у обзир и просечан радни век пензионера, индексацију пензија, висину породичне и инвалидске пензије, пољопривредне пензије, итд.

У земљама као што су Литванија и Летонија, иако су системи дизајнирани тако да обезбеђују адекватну пензију (високе стопе замене тј. адекватну висину пензија за оне који су радили цео радни век), просечне пензије су врло ниске у односу на просечну зарату.

18 Однос пензије у првој години пензионисања и последње нето зараде за неког ко је радио 40 година.

Питање је шта су све тачно разлози оваквих пензија. За Литванију, рецимо, може бити нижа дужина радног века – око 30 година. Дакле, у балтичким земљама и Румунији удео просечне пензије у заради је врло низак, а што је у директној вези са висином стопе ризика сиромаштва пензионера.¹⁹ У Бугарској је ризик сиромаштва такође прилично висок, вероватно из разлога што је однос просечне пензије у нето заради релативно низак –око 50%.²⁰

Табела 4. Индикатори њензијског сисџема ЕУ-10 и Србија, њодаци за 2007

	Расходи за пензије из државног сисџема (% у БДП)	Пензионери у укупном становништву (%)	Пензионери у становништву 15–64 (%)	Број осигураника/број пензионера	Нето стопа замене (%)	Просечна пензије/просечна (бруто) зарада	Стопа ризика сиромаштва пензионера (%)*	Просечна годишња зарада/ БДПц
Бугарска	8,3	29,0	42,0	1,28	53,3	44,4	23,6	0,70
Румунија	6,6	26,4	38,0	1,07	35,9	29,4	22,9	0,89
Ческа	7,8	26,5	37,3	1,79	79,3	45,0	6,3	0,78
Мађарска	10,9	30,2	44,0	1,31	100,4	45,2	8,1	0,85
Словачка	6,8	22,0	30,6	2,01	63,1	45,2	8,0	0,76
Словенија	9,9	26,0	36,8	1,69	82,0	40,9	16,5	0,93
Пољска	11,6	26,2	36,9	1,54	77,7	56,2	6,4	1,14
Литванија	6,8	26,8	39,3	1,61	57,0	33,1	29,8	0,80
Летонија	5,4	25,0	36,6	2,09	77,6	24,0	37,7	0,80
Естонија	5,6	28,2	40,2	1,79	41,0	26,5	37,1	0,75
просек	8,0	26,6	38,2	1,62	66,7	39,0	13,0	0,84
Србија 2007	11,2	21,1	31,4	1,58	78,2	39,5	17,5	1,33
Србија 2009	13,4	21,7	32,1	1,40	76,5	44,8	16,2	1,38
Србија 2010	12,5	..	..	..	72,3	41,8	..	1,33

*релативно сиромаштво по доходу без прихода у натура

Извор: За ЕУ-10: ЕЦ (2009) Aging Report (подаци за 2007); ЕЦ-ИСГ (2009) Current and Theoretical RR (Подаци за 2006) и ЕУРОСТАТ за стопу ризика (подаци за 2007); за Србију: ПИО фонд и РЗС

Погледајмо основне пензијске параметре у Србији. У 2009. години укуан број њензионера у Србији износио је скоро 1,6 милиона, шџио

19 Мера релативног сиромаштва (релативна линија сиромаштва одређује се као 60% медијане просечне потрошње по потрошачкој јединици).

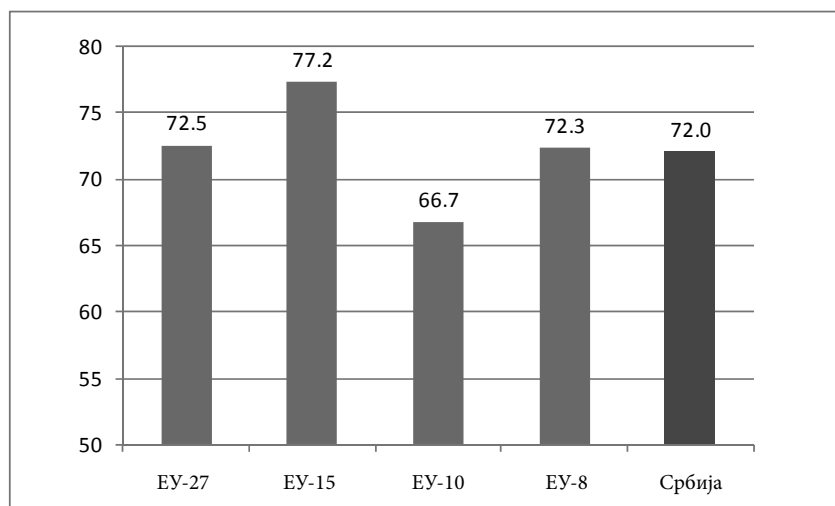
20 Ризик сиромаштва пензионера у овим земљама порастао је у годинама кризе, рецимо у Летонији на преко 50%, у Естонији на око 40%, Бугарској на преко 30% (извор ЕУРОСТАТ).

је преко 20% укљученог становништва. Када се упоредимо са земљама централно-источне Европе видимо да тај однос заправо није висок. Штавише, он је у Србији најнижи у односу на 10 централно-источних земаља чланица ЕУ са којима се поредимо у Табели 4. Исто важи и за учешће пензионера у радно активном становништву (15–64 година).

Однос између броја осигураника и броја пензионера је недовољан – у 2009. години њао је на њек нешто изнад 1,4 а у фонду запослених на око 1,3. Он је значајно погоршан у последњих 20 година. Овако недовољан однос је, пре свега, резултат смањења запослености. Међутим, компаративно гледано, и поред изузетно високе стопе незапослености у Србији, тај однос, заправо, не одскаче драматично у односу на ЕУ-10, али и на друге европске земље.²¹ Иако ове земље имају већу запосленост, њихова покривеност становништва пензијом је већа.

Стопа замене у 2010. години је за радника који је радио пун радни стаж на нивоу од око 72% нето зараде коју је зарађивао током радног века. Овај износ је тренутно на прихватљивом нивоу и упоредив са земљама ЕУ (Графикон 1).

Графикон 1. Нето стопа замене у Србији и ЕУ*



* Прва пензија (из обавезног система) као проценат зараде пре пензионисања за радника са константно просечним приходима и 40 година радног стажа

НАПОМЕНА: укључена и пензија из компанијских планова у земљама где је њихова покривеност преко 90% радне снаге (Шведска и Холандија)

Извор: Калкулација аутора за Србију, податак за 2010; Европска Комисија за ЕУ (СПЦ-ИСГ извештај из 2009, подаци за 2006; не процењује се да је, у међувремену, дошло до промене)

21 Станић (2010), *Пензијски систем у Србији – дизајн, карактеристике и ирејорке*, ЦЛДС и УСАИД, стр. 60.

Однос њросечне њензије осигурања запослених у њросечној неџо заради у 2010. џодини износи око 64%, а однос њросечне сџаросне њензије у њросечној неџо заради 74%. Како немамо овај податак за ЕУ-10 земље, можемо се поредити једино са односом њензије у њросечној бруџо заради за сва џири осџурања а који је џренуџно на око 40% и упоредив је са ЕУ-10.

Поставља се питање зашто су расходи за пензије у односу на БДП толико високи у Србији у поређењу са појединим земљама централноисточне Европе. Основни индикатори пензијског система који утичу на висину расхода за пензије, а то је број пензионера (у односу на становништво) и висина пензије у односу на зарату, не „искачу“ у односу на ове земље. И поред тога учешће расхода за пензије у БДП-у у Србији је виши од ЕУ-10.

Одговор лежи у односу њросечне зарате (на џодишњем нивоу) и БДП *per capita*. Иако немамо потпуно упоредиве податке, ипак на основу расположивих података видимо да је овај однос код нас значајно виши у односу на ЕУ-10. Треба додати да се податак за Србију односи на формални (регистровани) износ зарате, док је податак за ЕУ-10 земље анкетни па вероватно узима у обзир и зарате из сиве економије.²² Имајући у виду праксу неплаћања пореза и доприноса на значајан део зарата у Србији (за који на нивоу анегдотских доказа сматрамо да је на вишем нивоу него у ЕУ-10), онда се може претпоставити да је ова разлика још значајнија.

Шта је конкретно узрок, није сасвим јасно. Једно од објашњење може да лежи у статистички потцењеном БДП-у *per capita*. Интерпретација разлике је ван домена овог рада, али је, свакако, врло интересантан налаз који захтева дубљу анализу.

Дакле, када говоримо о висини расхода за пензије у БДП-у и посматрамо два основна пензијска индикатора која одређују висину расхода, видимо да проблем, заправо, не лежи на „пензијској страни“. Када је у питању стандардна старосна пензија, пензијски систем у Србији је на задовољавајућем нивоу – бодовна формула јако добро повезује доприносе и пензије, у обрачун пензије узима се целокупан радни стаж, стопа замене је тренутно потпуно упоредива са земљама ЕУ, а дужина коришћења пензије за стандардног старосног пензионера чак и испод просека.²³

Наравно, то не значи да у оквиру пензијског система нема простора за даља побољшања. У том смислу треба истаћи основне области где постоји простор за побољшања пензијског система у Србији.

22 Извор података за ЕУ-10 јесте СИЛЦ.

23 Станић (2010), *Пензијски сисџем у Србији – дизајн, карактеристике и њрејо-руке*, ЦЛДС и УСАИД, страна 46–47.

ЈОШ НЕКЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ СИСТЕМА – ПРЕОСТАЛЕ „ИРАЦИОНАЛНОСТИ“

Поред стандардне старосне пензије, у пензијском систему Србије постоји могућност пензионисања „по стажу“ – осигураник може да оствари право на пензију и пре него што напуни године живота прописане старосном границом уколико је радио „пун стаж“. До сада је пун стаж за жене износио 35 година уз 15% додатка у формули за обрачун пензије, а 40 година за мушкарце. Минимална старосна граница за одлазак у пензију износила је 53 године живота.

Тако је, на пример, жена која је почела да ради одмах након средње школе – са 18 година живота – по досадашњем законском решењу могла да оде у пензију са 53 године живота. При томе јој се додало 15% стажа што значи да је њен стаж у формули износио 40 година, колико и пун стаж за мушкарце. Што се мушкараца тиче, уколико неко почне да ради одмах након средње школе (са 18 година), услов за пензионисање по пуном радном стажу може да оствари са 58 година.

Када се неко пензионише по основу стажа, он *фактично дуже њима пензију од особе која је у пензију отишла по основу старости*.²⁴ На пример, у Србији просечно очекивано трајање живота особе мушког пола у 58. години живота износи скоро 18,5 година а у 65. години близу 14 година. То значи да ће неко ко оствари пензију у 58. години до краја живота просечно примити око 30% више укупних пензијских накнада од оног ко се пензионисао са 65 година живота.

Овакву категорију пензија познају многи пензијски системи у Европи и она сама по себи није спорна. Међутим, она обично подразумева умањење пензија за сваку годину пензионисања пре достигања старосне границе. Тако су, на пример, у Хрватској до септембра 2010. године пензије по стажу умањиване по 0,15% за сваки месец ранијег пензионисања (9% за 5 година ранијег пензионисања), да би се од септембра умањење повећало на 0,34% месечно или 20,4% за пет година.

У случају када не постоје умањења за ранији одлазак у пензију, као што је случај код нас, тада *корисници пензије „по стажу“ боље њролазе од стандардних старосних пензионера*, што није у складу са принципом актуарске неутралности.²⁵

24 Под претпоставком да ови пензионери немају краћи животни век. Постоји могућност да та претпоставка није тачна будући да су у питању осигуранци који нису факултетски образовани, вероватно су радили на тежој врсти посла и имали лошије услове живота. С обзиром на то да подаци нису расположиви и имајући у виду праксу других земаља, полази се од претпоставке да животни век ове групе пензионера прати просечно очекиван животни век укупне популације.

25 О принципима актуарске правичности и неутралности у Станић (2010).

Слична је ситуација и са пензијама по основу *бенефицираној радној стажа*. Бенефицирани радни стаж је стаж који се рачуна са увећаним трајањем на пословима на којима је рад нарочито тежак и штетан по здравље. У Србији постоје четири групе послова којима се стаж увећава 2–6 месеци годишње, у зависности од групе послова. За ово увећање послодавац плаћа додатне доприносе, који су пропорционални увећаном стажу и износе од 3,7–11% зараде.

Поред увећаног стажа, ови осигураници одлазе раније у пензију, али се за те године дужег коришћења пензије не плаћају додатни доприноси, нити се пензије умањују. Ако опет направимо поређење са хрватским системом видећемо да, на пример, код њих послодавац за групу послова 12/14 плаћа око 25% веће доприносе него за стандардне осигуранике (додатних 4,86% у односу на 20%) док код нас плаћа око 17% више доприносе (3,7 у односу на стандардних 22%). У том смислу, слично пензијама „по стажу“, нарушен је принцип актуарске правичности и неутралности и ови пензионери су у бољој позицији од стандардних старосних пензионера.

Ове „повлашћене“ категорије пензионера су прилично заступљене у пензијском систему Србије. Када погледамо структуру пензионера она је неповољна – *пензионера са „стандардном“ старосном пензијом има само нешто више од пола милиона – 39,2% пензионера осигурања запослених*. Овде улазе и они који су пензионисани „по стажу“. *Пензионери са бенефицираним радним стажом чине 20% укупног броја пензионера у осигурању запослених*.

Старосна структура старосних пензионера је врло неповољна - око 30% укупних старосних пензионера је млађе од 60 година када су у питању жене, и млађе од 65 година када су у питању мушкарци. То значи да велики број пензионера прима дуже пензију од пензионера који се пензионише по годинама живота.

ЗАКОНСКЕ ПРОМЕНЕ У 2010. ГОДИНИ

На самом крају 2010. године усвојене су дуго најављиване измене ПИО закона. Ове измене се помињу још негде од средине 2009. године када је ММФ као један од услова затражио реформу пензијског система. Измене закона су најављиване као радикална реформа система.

Влада Републике Србије је 17. јуна усвојила дуго очекивани Предлог Закона о изменама и допунама Закона о пензијском и инвалидском осигурању, а његово усвајање у Парламенту се одложило за јесен текуће године. Међутим, 22. октобра Влада Србије

је Закон, на захтев синдиката, напрасно повукла из скупштинске процедуре. Пет синдикалних организација у Србији најавило је масовне протесте, јер је за њих било неприхватљиво предложено решење које је Влада усвојила, пре него што га је разматрао Економско-социјални савет. Након преговора са синдикатима, нешто измењен предлог је коначно усвојен 29. децембра.

Као што је већ било говора у Фокусу из јуна 2010, промене предвиђене предлогом Закона крећу се у добром правцу. Конкретно, измене закона управо третирају две области пензијског система – пензије по услову „пуног стажа“ и пензије за бенефицирани радни стаж – које су у претходном одељку идентификоване као области у којима су потребне даље реформе.

Када је у питању *пензионисање „по пуној стажи“*, потребан стаж за пензионисање жена „по пуној стажи“ се подиже са 35 година на 38, а синхронизовано се смањује додатак на стаж жена који сада износи 15%, на 6%. Такође, предвиђено је подизање минималне границе за пензионисање са 53 на 58 година живота. Пун стаж за мушкарце остаје 40 година.

Све ове промене предвиђене су поступно. Према првобитном предлогу закона, подизање потребног стажа за жене је предвиђено за период од 2011. до 2019. године – потребан стаж се повећава са 35 на 38 година (сваке године по 4 месеца), а коефицијент увећања стажа за жене се смањује на 6% (сваке године по један проценти поен). Минимална старосна граница требало је да се повећава на 58 година у периоду од 2011. до 2023. године, прво по 4 месеца сваке године, а онда, од 2020. до 2023. године, сваке године за по 6 месеци.

Усвојено решење се мало разликује од предложеног, утолико што се померање пуног стажа и минималне старосне границе за жене одлаже за 2013. годину уместо 2011. године, како је првобитно предложено.²⁶ Дакле, по усвојеном Закону пун стаж и минимална граница за жене почињу да се подижу од 2013. године – пун стаж се повећава у периоду од 2013. до 2021. сваке године по 4 месеца, а минимална старосна граница од 2013. до 2106. године по 4 месеца, а од 2017. до 2023. године по 6 месеци.

Ове промене практично тангирају само жене. У највећем броју случајева мушкарци који иду по стажу у пензију стичу услов тек са 58 и више година, те их померање минималне старосне границе неће „поткачити“.²⁷

26 Одлагање померања пуног стажа од 2013. године предвиђено је децембарским Предлогом закона, а померање минималне старосне границе усвојено је амандманима.

27 Теоретски мушкарац који почне да ради са 15 година може да стекне услов са 55 година живота, али ово су, вероватно, ретки случајеви.

Дакле, ишло се на уједначење позиције мушкараца и жена по питању дефиниције пуног стажа (38 и 40 уместо 35 и 40), и стажа уопште (6% додаток на стаж жена уместо 15%). Иако постоје историјски разлози за повољнији третман жена у пензијском систему, као што је лошији положај на тржишту рада и у друштву уопште, пензијски систем није институција која треба да решава овакве проблеме. Стога су предложене промене адекватне, посебно имајући у виду постепеност увођења истих.

Међутим, питање актуарске неутралности између пензионера који се пензионишу по старости и по стажу се не решава на најбољи начин. С једне стране, предложеним законским решењем се могућност пензионисања по стажу за жене практично постепено укида. Са друге стране, питање актуарске неутралности за мушкарце остаје недирнуто.

Адекватније решење за услове транзиционе привреде и генерално модерније решење које омогућава флексибилност било би смањење пензије „по стажу“ за одређени проценат. На пример, смањење пензије за око 9–10% за жене које се пензионишу по стажу са 55 година живота и мушкарце који се пензионишу са 60 година живота донекле уважава начело актуарске неутралности, а у исто време оставља могућност пензионисања пре стандардне старосне границе.

Основна промена везана за *бенефицирани радни сџај* предвиђена новим Законом тиче се старосне границе за стицање услова одласка у пензију. Постепено се подиже минимална старосна граница са 53 године на 55 година живота за прве три групе послова у периоду 2011–2016. године, док за четврту остаје 50 година живота.

Табела 5. *Старосна границе за бенефицирани радни сџај (различита законска решења)*

Група послова на којој се стаж рачуна са увећаним трајањем	Закон из 2003. године	Измене и допуне из 2005. године	Измене и допуне из 2010. године
Број година рада потребних за смањење једне године старосне границе			
12→14	6 година	3 године	5 година
12→15	5 година	2 године и 6 месеци	4 године
12→16	4 године	2 године	3 године
12→18	3 године	1 годину и 6 месеци	1 годину и 6 месеци
Минимална старосна граница			
12→14	53 године живота	53 године живота	55 година од 2015. (у међувремену, померање по 4 месеца годишње)
12→15			
12→16			
12→18				50 година живота	50 година живота

У исто време повећава се потребан број година рада на овим врстама посла за које се „стандардна“ старосна граница смањује за по једну годину. Према важећем закону, старосна граница се за прву групу послова (12/14 месеци) снижава за по једну годину за сваке три године проведене на овим пословима а по новом за пет; за другу групу (12/15 месеци) уместо до сада потребних две године и шест месеци треба четири године рада; за трећу групу (12/16 месеци) сада су потребне две године а по новом треба три. Предложене измене и допуне Закона не тангирају четврту групу послова (12/18 месеци).

Иако се минимална старосна граница за бенефицирани радни стаж постепено подиже на 55 година старости (ефективно од 2016. године), суштински ће се она, барем за прве две групе послова, подићи већ у 2011. години, с обзиром да осигурице неће више тако лако моћи да „зараде“ године потребне за смањење стандардне старосне границе.

Иако ово јесу промене у добром правцу и у складу са принципом актуарске правичности, оне су практично само враћање, и то не у потпуности, на решење из 2003. године. Према законима из 1997. и 2003. године за прву групу послова (12/14) старосна граница снижавала се за по једну годину за сваких 6 година проведених на овим пословима; за другу групу (12/15) за сваких пет; за трећу групу (12/16) било је потребно четири а за четврту (12/18) три године. Изменама закона из 2005. године ови критеријуми су значајно релаксирани тј. практично „преполовљени“. Најновији предлог измена закона из 2010. године, дакле, само исправља измене закона из 2005. године (Табела 5).

У том смислу измене закона у овом делу никако не можемо назвати реформом. Штавише, у домену бенефицираног радног стажа остало је још пуно простора за измене система. Пензионери који се пензионишу по основу бенефицираног радног стажа су и даље у значајно повољнијем положају од стандардних пензионера.²⁸ У циљу побољшања актуарске правичности у систему, а тиме и повећања уштеда, потребно је додатно унапредити начин обрачуна пензија за „бенефицирани“ радни стаж.

Индексација пензија је била најтежа тема при формулисању измена Закона. Доношење одлуке о индексацији општег бода и пензија је заиста комплексно и осетљиво, јер се, заправо, на индексацији преламају два контрадикторна циља пензијског система – адекватне и финансијски одрживе пензије. Нажалост, код нас је то питање чешће политичка, а не експертска тема.

28 Станић (2010), стр. 54 и 55.

Према предлогу Закона из јуна месеца, индексација пензија након замрзавања од две и по године предвиђена је тек за април 2011. (и април 2012. године), у проценту који представља збир процента раста потрошачких цена у претходних 6 месеци и процента који представља половину реалне стопе раста БДП-а у претходној календарској години (налик швајцарској формули са БДП-ом). За октобар 2012. године предвиђено је индексирање потрошачким ценама у претходних шест месеци. Овакав начин индексирања је предвиђен и изменама Закона о буџетском систему које су усвојене у октобру 2010. године.^{29,30}

Међутим, како је министар Динкић захтевао раније повећање зарада у државном сектору, то је утицало и на промену индексације пензија. У међувремену је и предлог измена пензијског закона повучен из Скупштине услед притиска синдиката, па је нови Предлог закона делимично измењен. Према измењеном Предлогу који је усвојен крајем године, пензија из децембра 2010. године се усклађује тако што се повећава за 2%, а у априлу 2011. године усклађује се са кретањем потрошачких цена у претходна три месеца.³¹ У октобру 2011. и априлу 2012. године пензије ће се усклађивати „швајцарском формулом“ (која укључује БДП уместо зарада).

Након тога, тачније од октобра 2012. године, предвиђено је усклађивање два пута годишње (1. април и 1. октобар) са кретањем потрошачких цена на територији Републике Србије у претходних шест месеци. У случају да бруто домаћи производ у претходној календарској години реално порасте више од 4%, у априлу ће се пензије усклађивати и са процентом који представља разлику између реалне стопе раста бруто домаћег производа и стопе од 4%. Ово, практично, значи реалан раст од највише око 1–1,5% годишње. Закон о изменама и допунама закона о буџетском систему фиксира овако договорено индексирање бар до 2015. године, а највероватније и након тога – „све док учешће пензија у БДП не достигне 10%“.³²

Дакле, БДП представља и „окидач“ и параметар при индексацији општег бода и пензија. Иако концептуално гледано, на дужи рок, овакав начин индексације има смисла, он се још увек не користи у међународној пракси, а у Србији постоји неколико проблема у вези са коришћењем БДП-а у те сврхе.

29 Посебна је тема то што сада још један закон третира пензијски систем.

30 У изменама закона о буџетском систему неправилно се користи термин „усклађивање просечне пензије“.

31 Првобитно је требало да се индексира шестомесечном инфлацијом, а потом (од априла) онако како је планирано првобитним предлогом ПИО закона.

32 Истог дана када су усвојене Измене Закона о пензијско инвалидском осигурању још једном је измењен и Закон о буџетском систему, да би, између осталог, био усаглашен са ПИО законом, јер је у међувремену дошло до промене одлуке о индексацији.

Пре свега, то су статистички подаци. Статистички подаци су генерално проблематични, у шта смо се већ уверили када су у питању проблеми који су се јавили у претходном периоду са статистиком зарада. У међувремену је статистика зарада унапређена. Иако, вероватно, још увек постоје проблеми, просечну зараду је генерално лакше измерити од БДП-а, тако да се зарада ипак чини као поузданији показатељ, или бар као показатељ који је лакше унапредити када се уочи проблем. Поред тога, подаци о БДП-у нису ажурни и на званичан податак из Републичког Завода за статистику се обично чека више од годину дана, а у међувремену се барата проценама.

Друго, везивање расхода за пензије за БДП има смисла онда када су и приходи везани за неки други порески приход, а не приход од доприноса на зараду. Дакле, када кажемо да концептуално има смисла размишљати о индексацији пензија БДП-ом, то је у светлу размишљања које постоји у свету, о увођењу тзв. социјалног ПДВ-а, као прихода од којег би се једним делом финансирале пензије. С обзиром да смо у Србији још увек далеко од таквих одлука, онда везивање расхода за БДП нема смисла докле год се очекује да се пензије финансирају из доприноса.

Друга тема је висина „окидача“ и дела раста БДПа која улази у формулу за индексацију. Узимање у обзир само оног дела раста БДП-а изнад 4% је адекватно са аспекта финансијске одрживости, али недовољно када говоримо о адекватности пензија. Рачунице показују да би примена Закона о фискалној одговорности према коме учешће пензија треба да износи 10% БДП-а могла да спусти нето стопу замене на ниво испод 60%, па и испод 55%.

ЗАКЉУЧАК

Пензијски систем у Србији је због високих расхода за пензије у БДП-у и високог износа дотација и трансфера из буџета велика тема последњих година. Иако је темељно реформисан у периоду 2001–2003, из различитих разлога финансијски ефекти ове реформе нису били евидентни. Међутим, пажљивијом анализом се може видети да су, све до ванредног усклађивања 2008. године, расходи за пензије били стабилни а дефицит пензијског система се смањивао.

Иако не у толикој мери као што се то обично у јавности мисли, расходи за пензије су ипак нешто већи него што је случај са земљама централноисточне Европе које су приступиле ЕУ. Детаљна анализа је показала да разлог нису неповољни параметри пензијског система, већ висок однос просечне зараде (на годишњем нивоу) и БДП *per capita*. Шта је конкретно узрок високог односа није сасвим

јасно и објашњење превазилази домен овог рада. Очигледно је да у Србији постоје неке структурне и/или статистичке нејасноће, што је свакако интересантан налаз који захтева дубљу анализу.

Као одговор на високе расходе и примедбе ММФ-а по том основу, на самом крају године усвојене су Измене закона о пензијском и инвалидском осигурању. С обзиром да су ове измене дуго и помпезно најављиване, очекивања су била велика. Зато и не чуди разочарање које се могло осетити у јавности након усвајања Закона и коментари да никакве реформе није било већ да су у питању ситније измена Закона.

Да ли се измене закона могу назвати реформом или не тешко је рећи, а и питање је шта се тачно може сматрати реформом а шта „дотеривањем“ система.

Оно што свакако стоји је да смо веома крупну реформу већ имали почетком прошле деценије. У том смислу простора за радикалну реформу система и није било. И поред тога, у систему су преостале области којима је потребна даља реформа, као што је пензионисање „по стажу“, пензије за бенефицирани радни стаж итд. У том смислу, најновије измене Закона се крећу у добром правцу.

На жалост, ове измене су, када је у питању бенефицирани радни стаж, само исправљање грешака из 2005. године. Што се тиче пензионисања „по стажу“ треба поздравити напоре законодавца да измени ову област пензијског система, али је решење могло бити боље. Индексација пензија је тема која је била најтежа. Иако је и ово решење могло бити далеко боље, оно је на крагак рок прихватљиво, али би за пар година требало да се измени и узме у обзир и одрживост и адекватност пензијског система. У том смислу би у неком тренутку требало прећи на индексацију општег бода зарадама и постепено раздвојити индексацију пензија, која би могла бити нека комбинација раста зарада и потрошачких цена.

Свeйислав В. Косић¹

Начело законитости – недостатак знања, стручности и реда као највећа препрека напретку србије

УВОД

Основно начело кога се морају придржавати сви државни органи у било којој цивилизованој земљи на свету је начело законитости. Устав Републике Србије у члану 194. прописује да сви закони и други општи акти донети у Србији морају бити сагласни са њиме, да су потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део правног поретка Србије, при чему потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом, као и да закони и други општи акти донети у Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права. У члану 195. став 1 Устав одређује да *сви њодзаконски оишии актии Рeйублике Србије, оишии актии оріанизација којима су њоверена јавна овлашћења, њолииичких сїранака, синдикаїа и удружења їрађана и колекїивни уїовори морају биїи саїласни закону*, док у члану 198. став 1 налаже да *їојeдиначни актии и радње државних оріана, оріанизација којима су њоверена јавна овлашћења, оріана ауїноомних њокраїина и јeдиница локалне самоуїраве, морају биїи засновани на закону*. Закон о општем управном поступку садржи посебну одредбу о начелу законитости предвиђајући у члану 5. обавезу да *оріани који њосїуїају у уїравним сїварима решавају на основу закона и друїих њройиса* и да у *уїравним сїварима у којима је оріан законом овлашћен да решава њо слободној оцени решење се мора донeїи у їраницама овлашћења и у складу са циљем у коме је овлашћење даїо*.

1 Правни факултет, Београд.

Данас је пред српским друштвом велики изазов свеопште реформе како би се, после више од деценије заостајања, ухватио корак са остатком Европе. Намерно избегавање неког од, данас толико омиљених, израза као што су европске интеграције или прикључење Европској унији, и одређивање наведеног процеса као хватање корака са остатком континента, проузроковано је ставом да европске интеграције или прикључење Србије Европској унији нису саме себи циљ, већ искључиво кораци у постизању циља – стварању Србије као једне мале, али успешне и развијене државе, односно српског друштва у коме ће се већина његових чланова осећати задовољно што му припадају.

Преображај Србије и њеног правног система се веома често посматра из угла законодавне реформе, односно процеса измене постојећих и доношења нових правних прописа. Суштински се јавности представља да, уколико се донесу нови закони онда смо ми на добром путу, у прилог чему говоре редовна истицања броја закона које је изгласала Народна скупштина. Међутим, законодавна реформа може и да доведе до потпуно супротних последица једноставно стога што се нова решења не разумеју или због недостатка оних који би умели да их на исправан начин примене. Другим речима, сасвим је могуће за веома кратко време у Србији преузети најбоља упоредна решења, али се тиме ништа не постиже уколико држава, односно њени органи нису у стању да по новим законима поступају или за то нису довољно оспособљени, што за последицу има погрешну примену.

Циљ овог рада је да укаже на неколико примера у којима је законска подлога усаглашена са општеприхваћеном упоредном праксом, али је зато примена закона, односно поштовање начела законитости, потпуно неодговарајућа и јединствена. Посебно ћемо се осврнути на примере доношења закона супротно прихваћеним међународним обавезама где се чини да разлог њиховог кршења лежи у неразумевању онога што је прихваћено. Покушаћемо и да укажемо на размере проблема који могу бити проузроковани недостатком припремљености државних органа за промене и да образложимо став да су образовање и стручност основни предуслов за успешан развој српског друштва, као и за поштовање начела законитости, при чему је управо то област у којој највише оскудевамо.

Први пример – акцизе на моторна горива и доношење закона супротно прихваћеним међународним обавезама (*прихваћам да преишим, али ми никако није јасно зашто преишим*)

Измене Закона о акцизама од 29. децембра 2010. године² (у примени од 1. јануара 2011. године) добиле су значајан одјек у јавности због неформалног упозорења Европске комисије да он није у сагласности са *Прелазним сйоразумом о тйрйовини и тйрйовинским йийањима између Евройске заједнице, са једне сйране, и Рејублике Србије, са друје сйране*,³ односно са *Сйоразумом о сйабилизацији и йидруживању између Евройских заједница и њихових држава чланица и Рејублике Србије (ССП)*⁴ и то због усвајања различитих акциза на нафтне деривате. Оно што се могло чути од стране представника српских власти, поред спремности да се евентуални пропусти исправе уколико Европска комисија сматра да је, ипак, дошло до повреде обавеза из Прелазног споразума, је да европско законодавство не забрањује успостављање различитог износа акциза за различите типове бензинских и дизел горива, да је новодонети српски закон у складу са важећим европским законодавством и да је вишеакцизна политика на снази у више земаља Европске уније – у Аустрији, Белгији, Луксембургу, Холандији, Немачкој, Шпанији, Француској и Шведској. Уколико пратимо српске медије, изјаве српских званичника, али, нажалост, и наше стручне јавности чини се као да се у случају измена Закона о акцизама ради о силецијском односу Европске комисије према једној малој држави од које се захтева оно што се не тражи од других земаља чланица Европске уније и што није предвиђено њеним законодавством или, пак, о геополитичком сукобу Европске уније и Русије који се ломи преко леђа напаћене Србије (нпр. *зашийија монойолској йоложаја НИС схваћена је као йорука да Србија йо сваку цену хоће да зашийиши инйересе Русије*).⁵

Међутим, суштина проблема је садржана у норми члана 22. Прелазног споразума (члан 37. ССП-а) о забрани дискриминације који прописује да ће се *Заједница и Србија уздржавати од увођења и укинуће, уколико йосйоји, сваку меру или йраксу унуйрашње фискалне йиророде, којом се йроизводи једне сйране, нейосредно или йосредно, дискриминишу у односу на сличне йроизоде који йойичу са тйерийорије друје сйране*. Изменама Закона о акцизама прописани су виши износи акциза за оне врсте нафтних деривата који се у Србији не производе, па се, стога, може сматрати да се тиме посредно дискриминишу производи (нафтни деривати) који се увозе из Европске уније у односу на сличне производе који се производе

2 „Службени гласник Републике Србије“, бр. 22/01, 73/01, 80/02, 80/02, 43/03, 72/03, 43/04, 55/04, 135/04, 46/05, 101/05, 61/07, 5/09, 31/09, 101/10.

3 „Службени гласник РС“ број 83/08.

4 „Службени гласник РС“ број 83/08.

5 *Блиц* од 15. јануара 2011. године, <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/229352/Vladana-zahtev-Brisela-menja-akcize-na-gorivo>.

у Србији, а поменута вишеакцизна политика би била прихватљива (крајње поједностављено) у два случаја: а) да се у Србији нафтни деривати уопште не производе, или б) да се у Србији производе све врсте нафтних деривата. Аргумент против описаног тумачења би се могао наћи у питању да ли се различити износи акциза примењују на уистину *сличне* производе, јер се дискриминација начелно не би могла јавити у случају различитог третмана различитих производа.

Случај акциза је веома опасан јер указује Европској унији да се у Србији не схватају основна начела на којима она почива, при чему Србија тежи да постане њен члан. Забрана дискриминације је темељ односа у оквиру Европске уније, а њено тумачење је било предмет стотина пресуда Европског суда правде у споровима међу којима је највећи број оних које је покренула Европска комисија против држава чланица чије је законодавство оцењено као дискриминаторно. Другим речима, Европска комисија се не понаша силецијски према незаштићеној Србији јер је она била више него спремна да пред суд изведе било коју државу чланицу Европске уније онда када је сматрала да својим законодавством крши принципе европског права. С друге стране, аргументи Србије у одбрану својих поступака говоре да она није у потпуности свесна ни шта је прекршила, што указује да наша држава не разуме међународне обавезе које прихвата.

Сваки разуман грађанин би морао са негодовањем да посматра понашање српских званичника по коме ми (Србија) ништа нисмо погрешили, али уколико Европска комисија мисли другачије ми ћемо урадити и оно што нисмо дужни. Европска комисија не мора да буде у праву и она је губила спорове пред Европским судом правде, али српски аргументи у одбрану измена Закона о акцизама нису повезани са разлозима због којих Европска комисија негодује. Више акцизна политика није сама по себи проблем, већ је питање у томе да ли је она дискриминаторна.

Основна порука проблема који су се појавили у случају измена Закона о акцизама је да морамо бити свесни последица норми и обавеза које усвајамо или прихватамо, да их морамо претходно разумети, јер ћемо у супротном неумитно имати све више проблема са њиховом применом. Оно што далеко више плаши од било каквог сукоба мишљења са Европском комисијом је недостатак схватања разлога који иза њега стоје и од стране и српских државних органа, али, нажалост, и наше стручне јавности, као и изостанак покушаја да се они истраже, што неумитно поставља питање да ли смо ми свесни куда смо се упутили.

Други пример – трансферне цене (*нећу да учим!*)

Огроман део светске привреде је данас у рукама великих мултинационалних корпорација, оне представљају највеће инвеститоре у српску привреду (као и у већину привреда на свету), при чему данас постоји и незанемарљив број домаћих пословних система који обухватају велики број међу собом повезаних компанија. Из пореске перспективе једно од најзначајнијих питања за велике мултинационалне корпорације, али и домаће сложене привредне системе је порески третман трансакција које се одвијају између њихових чланица, међу собом повезаних компанија, управо зато што пореске власти препознају да између повезаних лица односи неће увек бити засновани на тржишним основама и да се они могу прилагођавати тако да се пореске обавезе оптимизују на нивоу целе групе.

Пореска законодавства у свету, а међу њима и српско,⁶ редовно прописују обавезу да за потребе утврђивања пореза на добит правних лица обвезници посебно искажу вредност трансакција које су имали са повезаним лицима, при чему је појам који се користи за цене таквих трансакција *трансферне цене*. Цена сваке трансакција између два пореска обвезника која се могу сматрати повезаним представља трансферну цену, а законодавац поред посебног исказивања захтева и да буде утврђено колико би та цена износила да се иста или слична трансакција одиграла под тржишним условима, тј. између два лица која нису повезана. Провера вредности трансферних цена у односу на цене које би се постигле између неповезаних лица назива се начелом „ван дохвата руке“ (енг. *at arm's length principle*). Уколико се трансферна цена разликује од цене „ван дохвата руке“, при чему то разликовање утиче негативно на висину пореске обавезе (поједностављено, обвезник повезаном лицу плаћа више него што би то чинио неповезаном лицу или од повезаног лица наплаћује мање него што би од неповезаног лица), утврђена разлика се укључује у пореску основицу.

Мада начело „ван дохвата руке“ на први поглед делује веома разумно, оно је изузетно захтевно за практичну примену, те стога не чуди да, иако правила о трансферним ценама у српском законодавству постоје већ више од 15 година, она нису била предмет превелике пажње пореских органа, па самим тиме ни пореских обвезника. Међутим, постоје значајне индикације да су српски порески органи у последње време отпочели са озбиљнијом контролом трансферних цена о чему сведочи и то да је крајем децембра месеца 2010. године

6 Чланови 59–61. Закона о порезу на добит правних лица („Службени гласник РС“ бр. 25/01, 80/02, 80/02, 43/03, 84/04, 18/10).

против финансијског директора угледне компаније у страном власништву поднета кривична пријава за дело пореске утаје где је један од основа била управо примена правила о трансферним ценама. С друге стране, поставља се питање да ли су се српски порески органи на одговарајући начин припремили за примену правила о трансферним ценама имајући у виду њихову сложеност? Нажалост, одговор до кога ћемо неумитно стићи је изричито не.

До управне праксе је веома тешко доћи из простог разлога што она није јавно доступна (за разлику од судске праксе), а то у великој мери спречава, на чињеницама засновану, анализу поступања пореских и других државних органа у решавању појединачних случајева. Међутим, подзаконски прописи којима се појашњавају законске норме нам често могу пружити бољи увид у то на који их начин државни органи разумеју. Када су у питању правила о трансферним ценама довољно је да погледамо новодонети *Правилник о садржају пореског биланса и другим питањима од значаја за начин утврђивања пореза на добити правних лица*⁷ који у члану 5. став 7 прописује да за утврђивање износа камате која би по тржишним условима (по принципу „ван дохвата руке“) била обрачуната на зајмове, односно кредите међу повезаним лицима, користе се: за зајам, односно кредит деноминован у динарима, референтна каматна стопа централне емисионе банке у моменту одобрења кредита, односно зајма, а у случају девизног кредита, односно зајма, каматна стопа коју централна банка државе, чија је валута у питању, примењује на кредите, односно зајмове које одобрава банкама.

Према подацима Народне банке Србије⁸ референтне каматне стопе су за:

- EUR1,00%
- CHF0,25%
- CAD1,00%
- JPY0,10%
- GDP0,50%
- USD0–0,25%

Очигледно је да се резидентни обвезници не могу задуживати у иностраној валути по наведеним стопама, нити би то, чак, могла сама држава Србија.

7 „Службени гласник РС“ број 99/10.

8 http://www.nbs.rs/export/internet/latinica/40/sft/sft_20101227.pdf.

Наведена одредба Правилника је недвосмислено супротна самом слову Закона о порезу на добит правних лица који у члану 60. став 3 каже:

Обвезник је дужан да, заједно са трансакцијама из члана 59. став 1. овог закона и стл. 1. и 2. овог члана, у њореском билансу њосебно њрикаже вредности истих трансакција њо ценама које би се оствариле на тржишти њаквих или сличних трансакција да се није радило о њовезаним лицима (њринциј ’ван дохвата руке’).

Другим речима, одредбом Правилника који се односи на камате „ван дохвата руке“ није поштована изричита законска одредба да цене „ван дохвата руке“ представљају вредности истих трансакција њо ценама које би се оствариле на тржишти њаквих или сличних трансакција да се није радило о њовезаним лицима. Већ је на први поглед јасно да референтне каматне стопе централних банака ни на који начин не могу представљати вредност камате која би се остварила на тржишту у случају зајмова, односно кредита између српских пореских обвезника и нерезидентних правних лица.

Административна једноставност не би могла бити оправдање за наведени приступ, због тога што би се наведена мера могла схватити једино као казна за све домаће резиденте који од нерезидентних повезаних лица узимају позајмице. Наравно, ова мера би могла имати огромне негативне економске реперкусије за резидентна привредна друштва (а самим тиме и на целокупну српску привреду), поготово она која послују у финансијском сектору, јер се домаће банке редовно задужују у иностранству код својих повезаних лица (подсетимо се да је највећи део банкарског сектора у Србији у страном власништву). Последица описане норме из Правилника је да би се за пореске потребе, као расход домаћих пореских обвезника по основу камата које плаћају повезаним лицима на девизне зајмове/кредите могао признати само износ добијен применом каматних стопа које примењују централне банке држава чија је валута у питању на кредите, односно зајмове које одобравају банкама, док би износ камата преко овог ограничења улазио у пореску основицу и био суштински подвргнут двоструком (економском) опорезивању, што би неумитно додатно повећало и онако високе трошкове задуживања српске привреде.

Ако је само Министарство финансија, које је припремило и донело наведени Правилник, на описани начин разумело начело „ван дохвата руке“ када су у питању камате, морамо се замислити шта можемо да очекујемо од појединачних пореских инспектора који буду примењивали правила о трансферним ценама у свакодневном животу?

Оно што даје додатног разлога за бригу је и огромна разлика између приступа припреми за примену правила о трансферним ценама у Србији и у другим државама. Основна правила о трансферним ценама и примени начела „ван дохвата руке“ се суштински много не разликују у било ком правном систему на свету. Одредбе које налазимо у српском Закону о порезу на добит правних лица се, у највећој мери, подударају, барем када су начела у питању, са истоврсним прописима у упоредном праву. Другим речима, када би неки страни инвеститор прочитао српске пореске прописе којима се уређује питање пословних односа између повезаних лица, он би се, уз значајан изузетак када су у питању камате, суочио са обавезама које су подударне онима са којима се сретао у било којој европској држави. Међутим, да би се правилима о трансферним ценама и начелу „ван дохвата руке“ удахнуо живот и обезбедила њихова разумна примена потребна је веома темељна припрема. Тако је, на пример, у оквиру ОЕЦД-а још 1995. године објављено Упутство о трансферним ценама за мултинационална предузећа и пореске администрације⁹ којим су постављена правила за примену и тумачење принципа које налазимо у готово сваком законодавству које за пореске потребе посебно уређује питање трансакција између повезаних лица (постоје и државе чије пореско право ово питање уопште не регулише, али то, барем у Европи, представља изузетак), које је последњи пут значајно измењено и унапређено 2010. године. Наведени документ ОЕЦД-а, који има више стотина страница текста, представља незаменљив извор за свакога ко покуша да у пракси примени начело „ван дохвата руке“ и оно се користи као полазна основа у готово свим државама на свету чија га пореска законодавства познају. Примена правила о трансферним ценама, односно начела „ван дохвата руке“ захтевају и употребу одређених електронских база података, од којих је у Европи најзаступљенија Амадеус база података коју припрема и издаје белгијска компанија Bureau Van Dijk.

Уколико свратимо поглед у „комшијско двориште“ видећемо да је, на пример, у Хрватској ОЕЦД Упутство преведено на хрватски језик и још 2003. године званично прослеђено свим подручним јединицама хрватске пореске управе од стране њихове централе, са налогом да га примењују у поступку контроле трансферних цена. Хрватски порески органи поседују Амадеус базу података, а такође су спроведене и одговарајуће обуке кадрова пореске управе у иностранству за примену правила о трансферним ценама.¹⁰ Веома

9 OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations.

10 Види: Нада Туцаковић и Мирослав Верглес, Надзор трансферних цијена, *Порезни вјесник*, број 7/2008, стр. 77. et seq.

слична ситуација је и у другим земљама у окружењу, на пример, у Бугарској, Румунији, Мађарској или Аустрији, где ће ОЕЦД Упутство или домаће упутство засновано на ОЕЦД Упутству бити основа од које се полази у примени правила о трансферним ценама, при чему су обезбеђени и оспособљени специјализовани тимови у оквиру пореске управе који су у стању да се ухвате у коштац са овим захтевним питањем.

У Србији, пак, ОЕЦД Упутство није преведено на српски језик, нити је икада било предмет интересовања српских пореских органа, при чему они не поседују било какве посебне техничке могућности за примену правила о трансферним ценама (нпр. базе података). Оно што је на располагању српским пореским органима су три члана Закона о порезу на добит правних лица који садрже само начелна правила (чл. 59–61. Закона о порезу на добит правних лица), један члан Правилника (члан 5) који са по неколико реченица допуњује законске норме, док се у интерним упутствима Пореске управе питање трансферних цена обрађује на једноцифреном броју страница у којима се углавном понављају норме садржане у Закону и Правилнику без дубље разраде.

Како је могуће да је, за разлику од српских пореских органа, њиховим колегама у другим државама потребно на стотине страница детаљних упутстава која су развијана током више од две деценије рада у оквиру ОЕЦД-а, поседовање одговарајућих техничких решења и провођење студиозне обуке за примену правила о трансферним ценама, која су, поновимо, једно од најзначајнијих пореских питања за све велике мултинационалне компаније у оквиру којих се данас одвија више од 60% светске трговине и које ће, по правилу, представљати најзначајније инвеститоре? Прихватајући опасност да нас читалац оптужи за цинизам, морамо се дивити храбрости наших пореских органа да у једно од најкомпликованијих питања пореског права зароне без икакве претходне припреме или обезбеђивања онога што се у другим земљама сматрало основним предусловом за то.

Питање трансферних цена је од огромног значаја за привлачност земље за стране инвестиције. Погрешном применом правила о трансферним ценама (а досадашња искуства у пракси указују да је приступ српских пореских органа уистину јединствен у Европи) може се потпуно обесмислити једна од највећих компаративних предности Србије за привлачење страних инвестиција – изузетно ниска стопа пореза на добит правних лица. Наиме, усклађивањем пореске основице по основу примене правила о трансферним ценама ефективна пореска стопа може да буде доведена и до износа преко 100%, мада је овај аутор у српској пракси виђао примере

који су се кретали само до отприлике 90%. Такође, не може ићи у прилог атрактивности Србије за стране инвестиције порука која се шаље страним инвеститорима да се у Србији правила која они срећу у готово свим европским државама разумеју и тумаче на сасвим јединствен начин. Није разумно очекивати да ће значајне мултинационалне корпорације прилагођавати свој модел пословања само зарад српских захтева и то оних који се не заснивају на посебности српских прописа, већ на начину на који се они тумаче и примењују.

На овом месту морамо се осврнути и на једну од омиљених тема у српској јавности, на тзв. *иљошину йройиса*. Нажалост, пречесто се чини да се пројекат *иљошине йройиса*, односно поједностављење правног и административног окружења у Србији, разуме из угла простог смањивања количине текста правних норми. Уколико би овај приступ био исправан онда би, на пример, порески систем САД био најгори на свету јер он неприкосновено предњачи у броју страна који му је посвећен. У европским оквирима, правна регулатива саме Европске уније или њених најразвијенијих чланица, на пример, Немачке или Француске, такође озбиљно пада на испиту када је у питању количински обим норми. Софистицирана правна решења захтевају подробно објашњење, а правна сигурност тражи да се што више сузе могућности за различита тумачења где порески обвезници нису у стању да примене норму тако да могу бити уверени да њихов приступ неће бити оспорен од стране пореских органа. Оно што је кључ реформе у српским условима је рад на подробном обрађивању већ постојећих решења и давању јасних тумачења, обуци и оспособљавању пореских органа и упознавању самих пореских обвезника са приступом који ће над њима они уједначено применити. Управо је следећи пример посвећен проблему уједначене примене законских норми, односно њеном недостатку и питању правне сигурности пореских обвезника у Србији.

Трећи пример – неуједначена примена прописа (*једни кажу једно, дрући кажу друго, а штиа ја да радим?*)

Правне норме, без обзира на то колико детаљне биле, никада не могу пружити решења за сваку ситуацију која се може десити у стварном животу. Када би то било могуће онда би тумачење правних норми било непотребно, јер никада не би имали недоумице у погледу њихове примене. Српски прописи су, пречесто, веома штур и остављају изузетно много простора за различита тумачења. С обзиром на то да ово није само српски проблем у великом броју

упоредних законодавстава порески обвезници имају могућност да добију тумачења пореских органа о примени прописа у њиховим конкретним случајевима (енг. *binding ruling*), при чему су тако добијена тумачења обавезујућа за пореске органе који немају право да у обрађеном случају тог обвезника поступају на другачији начин од оног који су изложили у свом одговору на његово питање. Наравно, добијени одговор није обавезујући за пореског обвезника, али он може бити сигуран да ће, уколико поступи супротно приступу који је образложио порески орган у свом одговору, заштиту морати да потражи пред судом. Обавезујућа тумачења, односно ставови, обезбеђују веома висок степен правне сигурности пореских обвезника, нарочито онда када њихов циљ није пореско планирање, већ само исправно испуњавање нејасних законских норми.

У Србији није могуће добити обавезујуће тумачење или став пореских органа, али порески обвезници у великом броју случајева подносе захтеве за добијање мишљења Министарства финансија о тумачењу или примени одређених законских норми. Наведена мишљења Министарства финансија нису обавезујућа ни за пореског обвезника, нити за пореске органе, али с обзиром да их издаје државни орган који суштински креира све законске прописе, доноси подзаконска акта и у чијем је саставу сама Пореска управа, постоји опште прихваћено схватање да та мишљења снагом ауторитета свог издаваоца могу да пруже барем делимичну сигурност пореском обвезнику да поступа у складу са законом и да, уколико поштује мишљење Министарства финансија, неће имати накнадних проблема са пореским органима.

Нажалост, у последње време у српској пореској пракси се све више срећу случајеви где порески органи одбијају да прихвате тумачења дата у мишљењима Министарства финансија, а порески обвезници који су поштовали ставове исказане у њима бивају изложени затезним каматама због неблагоприятно плаћеног пореза, прекршајним казнама, па чак, у изузетним случајевима, и могућим кривичним пријавама. Мада правно формално порески органи нису дужни да поштују мишљења Министарства финансија, поставља се питање каква се порука шаље пореским обвезницима који у једном систему који се још увек развија покушавају да добију барем назнаке правне сигурности. Тако, на пример, Министарство финансија издало је два пута истоветно мишљење на тему тумачења члана 22а Закона о порезу на добит правних лица, једно током 2009. године и једно крајем 2010. године, који је од суштинског значаја за утврђивање пореских обавеза банака, наведена мишљења су објављена у званичном Билтену Министарства финансија – Службена објашњења и стручна мишљења за примену

финансијских прописа, али је зато пракса Пореске управе потпуно супротна датим мишљењима. Приликом попуњавања својих пореских биланса за 2008. годину порески обвезници су се, готово без изузетка, држали тумачења из мишљења Министарства финансија које је објављено 04. марта 2009. године¹¹ (рок за подношење пореског биланса је био 15. март 2009. године), при чему су порески органи у поступку контроле примењивали другачије тумачење што је имало за последицу више пореске обавезе, затезне камате и прекршајне казне. Зачудо, Министарство финансија понавља своје мишљење у новембру 2010. године,¹² док Пореска управа, иако је орган у саставу Министарства финансија, наставља да примењује свој, супротан, став.

Поставимо се сада у положај финансијског директора банке који је свој порески биланс саставио примењујући тумачење које је добио у званично објављеном мишљењу Министарства финансија, при чему он по обављеној контроли од стране Пореске управе, треба свом матичном друштву у иностранству да објасни због чега треба да плати већи износ пореза, затезне камате и прекршајне казне?! Проблем није у томе да ли је исправно тумачење Пореске управе или оно дато у мишљењу Министарства финансија, већ је у томе да порески обвезник нема никакву правну сигурност у примени нејасног прописа, па чак ни онда када је за мишљење питао онај орган који је припремао законску норму (норму је Народна скупштина изгласала, али сами законски предлози бивају, по правилу, припремљени од стране стручних служби Министарства), при чему Пореска управа као орган у саставу тог истог Министарства не мисли исто. Мада је мишљење аутора да је барем у случају члана 22а Закона о порезу на добит правних лица тумачење дато у мишљењу Министарства финансија исправно и да Пореска управа греша, постоје и супротни примери, који опет иду у прилог вапају за пружањем барем делимичне правне сигурности пореским обвезницима. Пример за ово се може јасно видети у случају ПДВ третмана измена основице за обрачун ПДВ због промене курса стране валуте у случају уговарања валутне клаузуле, где је Министарство финансија два пута, једном 2007. године¹³, а једном 2010. године¹⁴, поновило исти став у својим званичним мишљењима да

11 Мишљење Министарства финансија бр. 430-07-00014/2009-04 од 4. марта 2009. године.

12 Мишљење Министарства финансија бр. 430-07-00256/2010-04 од 25. новембра 2010. године.

13 Мишљење Министарства финансија бр. 413-00-1292/2007-04 од 21. новембра 2007. године.

14 Мишљење Министарства финансија бр. 413-00-02067/2010-04 од 25. јуна 2010. године.

ако се курс стиране валуше на дан ујоварања (на дан настанка пореске обавезе у мишљењу из 2010. године) разликује од курса стиране валуше на дан илаћања, ириход који се оствари по иом основу не доводи до обавезе измене иореске основице у смислу одредаба члана 21. Закона, с обзиром да се иако остварени ириход не смаира делом накнаде за иромет добра, односно услуја, већ се ради о ириходу оствареном по основу заишииће одређеној ио ираживања валуином клаузулом. Такође, измена иореске основице не врши се ни у случају оствареној расхода по основу ујоворене валуине клаузуле. Порески инспектор у контроли једног пореског обвезника током 2006. године није следио тумачење Министарства финансија (додуше, дато накнадно), при чему је цео случај завршен пресудом Управног суда у корист Пореске управе у 2010. години.¹⁵ У овом примеру Пореска управа је примењивала приступ који је супротан ономе који је касније Министарство финансија у својим мишљењима два пута поновило, при чему је Управни суд прихватио као исправно тумачење Пореске управе. Питање пореског третмана валутних клаузула у време изражене нестабилности курса динара је од изузетног значаја за пореске обвезнике, а овако неуједначен третман тако важног питања од стране надлежног државног органа никако не може ићи у прилог поузданости Србије као пословног окружења.

Можда најекстремнији пример са чиме се све сусрећу порески обвезници у Србији када је у питању примена законских норми може се видети у случају пореског третмана исплата ауторских накнада нерезидентним правним лицима, где се као основно питање поставља које све исплате имају природу ауторске накнаде, с обзиром на то да приликом исплате ауторске накнаде (ауторске накнаде у смислу пореских прописа) нерезидентном правном лицу, резидентни обвезник пореза на добит правних лица има обавезу обрачуна и плаћања пореза по одбитку по стопи од 20%.¹⁶ Питање опорезивања ауторских накнада у које спадају и накнаде за право коришћења рачунарских програма (софтвера) је од изузетног значаја за сваку модерну привреду, а нарочито ону која покушава да сустигне ниво технолошког развоја напреднијих економија. У случају ауторских накнада издато је мишљење Министарства финансија у априлу 2005. године,¹⁷ у коме се даје једно тумачење шта представља ауторску накнаду у смислу пореских прописа (да не би

15 Пресуда Управног Суда, У. 1701/10 од 20. маја 2010. године.

16 Члан 40. став 1 Закона о порезу на добит правних лица.

17 Мишљење Министарства финансија бр. 430-07-155/2005-04 од 7. априла 2005. године.

превише замарали читаоца техничким појединостима довољно је да напоменемо да је суштински закључак тумачења датог у овом мишљењу да порез по одбитку треба да се обрачуна и плати), затим по истом питању у мају 2005. године издаје два мишљења¹⁸ у којима даје потпуно другачије тумачење (последича тумачења је да порез по одбитку не треба да се обрачуна и плати), при чему, чак, наглашава да се новоиздатим мишљењем ставља ван снаге мишљење издато у априлу исте године. Међутим, у 2007. години, пореска јавност се суочава са новим мишљењем Министарства финансија,¹⁹ које, иако дато по питању примене уговора о избегавању двоструког опорезивања, сада на питање шта представља ауторску накнаду примењује тумачење из мишљења из априла 2005. године. Тек ће мишљења Министарства финансија објављена у 2009. години недвосмислено прихватити тумачење које је и иначе дато у првом поменутом мишљењу из априла 2005. године.

Погледајмо сада шта све ово значи за пореског обвезника, који је, на пример, у 2005. години требало да отпочне са исплатом нерезидентном правном лицу неког износа за који није био сигуран да ли представља ауторску накнаду у смислу пореских прописа (на пример, накнаде по основу коришћења софтвера које плаћа нерезидентном правном лицу), па самим тим ни да ли је дужан да обрачуна порез по одбитку. Претпоставимо да је пратио јавно доступна мишљења Министарства финансија и да је од краја маја био сигуран да његова исплата не представља ауторску накнаду и да порез по одбитку не треба да обрачунава и плаћа. Он наставља да се тако понаша и у 2006. години и током 2007. године, али га мишљење које је објављено у 2007. години збуњује. Наиме, пореска обавеза не може бити уведена уговором о избегавању двоструког опорезивања, већ његове норме могу само потврдити, ограничити или ускратити право на опорезивање које прво мора да постоји према одредбама домаћег законодавства. Другим речима, није могуће да пореска обавеза постоји у случају исплате резиденту државе са којом имамо уговор о избегавању двоструког опорезивања, а да иста обавеза не постоји у случају исплате резиденту државе са којом немамо уговор о избегавању двоструког опорезивања. Међутим, сложено питање односа између домаћег права и уговора о избегавању двоструког опорезивања није објашњено у мишљењу из 2007. године, нити је указано на његов значај за тумачење домаћих прописа, што је могло бити

18 Мишљење Министарства финансија бр. 414-00-00085/2005-04 од 17. маја 2005. године и мишљење Министарства финансија бр. 430-07-00224/2005-04 од 23. маја 2005. године.

19 Мишљење Министарства финансија бр. 430-07-00007/2007-04 од 26. фебруара 2007. године.

јасно само веома изоштреном оку искусног пореског стручњака који познаје међународно уговорно пореско право. У другој половини 2008. године Пореска управа отпочиње широку контролу испуњавања обавеза за порез по одбитку управо по основу исплата ауторских накнада и у контроли редовно примењује тумачење које ће у мишљењима Министарства финансија бити јасно заузето тек 2009. године. Наш порески обвезник који је примењивао тумачење које је више него јасно дато у мишљењима Министарства финансија из 2005. године (закон по овом питању током описаног периода није мењан у делу који би био од значаја за његово решавање) би се крајем 2008. године суочио са обавезом да плати порез по одбитку на све исплате од 2005. године до краја 2008. године, да плати затезне камате, да плати прекршајне казне и да буде изложен одговорности за кривично дело неуплаћивања пореза по одбитку и то све зато што је применио тумачење прописа на које је наишао у званично објављеном мишљењу Министарства финансија.

Све сложенији пословни (и правни) односи у које улазе порески обвезници захтевају да према њима стоји обучена и оспособљена државна управа која ће бити у стању да се ухвати у коштац са све већим бројем тешких питања. У малим државама, као што је наша, често се може десити да је број стручних кадрова веома ограничен, при чему један број њих нису државни службеници. Само окупљањем свих расположивих капацитета, нарочито када је у питању знање, могуће је успешно и релативно брзо одговорити свим захтевима реформи. Можда је боље од давања погрешних одговора, бити спреман да се призна да нисмо у стању да их уопште дамо, да утврдимо шта нам је потребно да то учинимо и да се расположива средства улажу управо у довођење способности државних органа на онај ниво који им је неопходан, при чему би било упутно преузети она упоредна решења која су се показала као успешна у пружању што је веће могуће правне сигурности пореским обвезницима (нпр. увођење обавезујућих ставова пореских органа уз обезбеђивање одговарајуће стручне подршке за њихово издавање).

ЗАКЉУЧАК

Опсесија пореском реформом која је свеприсутна у српским политичким круговима и непрекидне расправе о изменама пореских прописа у смислу побољшања пословног амбијента могу деловати помало апсурдно свакоме ко се применом пореских прописа свакодневно бави. Кључни проблем са којим се српска привреда,

као и страни инвеститори сусрећу није у превеликом пореском оптерећењу или, пак, у сувише захтевним административним процедурама када је у питању испуњавање пореских обавеза, већ он лежи у неуједначеној примени закона, оскудној разради законских норми која омогућава различита тумачења и иде на уштрб правне сигурности, недостатку способности да се сложена решења преузета из упоредног права примене на адекватан начин, као и у недовољној спремности да се суочи са можда непријатном чињеницом да смо заостали и да имамо много тога још да научимо пре него што сустигнемо оне који су увелико испред нас. Преузимање решења из упоредног права за која нисмо спремни у огромној мери могу умањити правну сигурност и довести у питање поштовање начела законитости, и то из простог разлога што се сами закони не разумеју нити је обезбеђена њихова примена. Наравно да би било потпуно несувисло тежити да се ствари не мењају, али би крајње време било размислити о томе да ли смо схватили шта је испред нас и колики и какав напор промене од нас захтевају, па затим прионути на посао без кога нема напретка српског друштва.