

# СТРАТЕГИЈА РЕФОРМИ

Говори и текстови са конференције *Стратегија реформи*  
одржане 15. септембра 2001. године



Центар за либерално-демократске студије  
СТРАТЕГИЈА РЕФОРМИ

*Издавач*

Центар за либерално-демократске студије

*Уредник*

Драгор Хибер

*За издавача*

Зоран Вацић

*Ликовно решење*

Зоран М. Благојевић

Београд, 2001

*Конференција „Стратегија реформи”  
одржана је уз помоћ Свешке банке из Вашингтона*

## Садржај

*Војислав Кошћуница*  
Шта јесу, а шта нису реформе  
5

*Зоран Ђинђић*  
Стратегија и тактика  
9

*Мирољуб Лабус*  
Поглед из(ван) угла Владе  
17

*Гордана Маџковић*  
Реформе социјалног сектора  
23

*Слободан Самарџић*  
Политичке реформе у СР Југославији  
и Србији — стање и изгледи  
27

*Иван Вујачић*  
Транзиција — први кораци  
35

*Бошко Мијаџковић*  
Начела нове социјалне политике  
43



Војислав Коштуница  
*председник СРЈ*

## Шта јесу, а шта нису реформе



У сваком историјском периоду постоје речи које се посебно често користе, толико често да, у извесној мери, губе своје изворно значење, празне се и постају некако папирнате. Таква је својевремено била реч **прогрес**; коришћена је толико често да јој се значење готово сасвим извитоперило, губећи малтене сваку везу са **напредком** и свдећи се, уместо тога, на некакво идеолошки исправно назови-кретање, заправо, тапкање у месту. Не би било добро да таква судбина задеси и реч **реформа**, а реална опасност за то, сва је прилика, постоји. Сложићемо се, верујем, да је реч **реформа**, најчешће у множини изговорена, данас постала нека врста мантре. Њоме се све правда, она је извор и утока свих пожељних друштвених и државних прегнућа, због ње се нешто мора и због ње се нешто не сме.

Зарад реформи се, тако, мора жртвовати понеки државни разлог, морају се затворити очи пред понеким директним огрешењем о право, мора се изигравати јединство тамо где га очигледно нема, морају се пренебрегнути неки од основних постулата демократије или либералне економије – само да би се, тобоже, брзе реформе спровеле. Одмах да се разумемо, ја сам дубоко уверен да су то лажни разлози и лажне реформе. То нису реформе које значе оно што морају да значе: промене, дубоке и корените, и, што је најважније, неповратне,

него означавају површинско преуређење односа међу већ постојећим елементима, суштински непромењеним. Те, назови-реформе, на економском плану су у нашој бившој земљи први пут лансиране шездесетих година, са погубним резултатом. После их је било небројено много; махом су се сводиле на брисање нула на новчаницама.

Реформе, дакле, јесу преко потребне, али само ако су праве. Иначе се све своди на задржавање постојећег стања. Навешћу само један, у низу могућих примера. Да се темељније приступило реформама, не бисмо више у економији имали дириговање командним линијама партијске државе (свеједно да ли ес-пе-есовско јуловске или досовске) тј. уредбама. Имали бисмо дерегулацију, замах приватне иницијативе и слободног предузетништва, конкуренцију. Улога државе се не би сводила – и у томе била пренаглашена – на издавање декрета и поддекрета, него би била ојачана тамо где јој је место: у одржавању основних институција демократског правног поретка и тржишне привреде. Ту је потребно спровести праве реформе – да се зна шта је правни поредак, шта је својина, шта је уговор. Значи, уместо државе која је хиперактивна у командовању привредом, нама је потребна правна држава чврсто укореењених институција и јасне, потпуно разграничене поделе власти.



\*\*\*

Политичке промене од 5. октобра и 23. децембра захтевале су управо такве, дубоке реформе правног и политичког система у СР Југославији и Србији, реформе чији је смисао у стварању нормативног и институционалног оквира за дугорочне и далекосежне промене у привреди и друштву. Данас, годину дана након догађаја које је с пажњом и очекивањима пратио читав свет, суочавамо се са чињеницом да је изградња правне државе и демократског система исто толико тежак посао, ако не и тежи, од обарања старог режима. Можда се у овој констатацији крије упутство за трагање за разлозима због којих се наша земља овако споро, за већину грађана недопустиво споро, креће путевима реформи.

Политичке промене у Србији наступиле су десет година након одговарајућих промена у земљама некадашњег комунистичког система. У току тих десет година у Србији, али и у Црној Гори, самим тим и у њиховој федерацији, створен је систем установа које нису функционисале и које су служиле као паравани за прикривање једног другог, правог система моћи. Није то била нека особита креација владајућих политичких снага, већ пре до апсурдног краја довршен и у много чему савршен систем политичког волунтаризма који је владао претходном комунистичком Југославијом. Такозвана Трећа Југославија, у чијем извитопереном оквиру и данас живимо, била је, а на неки начин и данас јесте, у својеврсном континуитету са Другом Југославијом. Ако постоји неки критеријум који историјски повезује ове државне творевине, онда је то навика и потреба да се изигравају право и законитост и да се важне политичке одлуке доносе ван постојећих државних институција.

На том наслеђу се темељи једно питање које и данас имамо прилике да чујемо, често из уста носилаца нове власти: како и зашто поштовати устав и законе, ако је реч о старом уставу (уставима) и кад је реч о законима које је донео стари режим. То питање је само наизглед оправдано и заправо је настало у једној квази-реформисаној,

дакле суштински непромењеној друштвеној и политичкој свести.

Када је о уставима и законима реч, јасно је да се они не могу брзо променити. Садашњи Устав СРЈ не представља одговарајући уставни оквир у коме би се одвијале суштинске реформе институција. У Србији, а и у делу Црне Горе, постоји и насушна потреба и политичко опредељење да се он промени. Проблем, међутим, није ни у уставу ни у потреби за његовом променом, већ у томе да ли ће федерација опстати. Проблем је, дакле, у самој држави као федерацији са две чланице. Без политичког решење коме ће следити коректан поступак промене тог устава неће бити ни те државе ни њеног устава. Посебно су велике последице по Србију и њено уставно стање, јер нико озбиљан не жели да га промени док се не промени савезни устав. То, међутим, никако не значи да не треба да почнемо да се припремамо за ту промену и да не треба да разрадимемо варијанте. У уставном погледу, дакле, и СРЈ и Србија представљају провизоријуме. На Косову је државна власт суспендована, а уместо ње је на делу једна комбинована власт међународне заједнице и албанских сепаратиста. У Црној Гори у власти учествују они који савезну државу не признају. У Војводини и Санџаку поједине странке које се представљају као регионалистичке заправо спроводе политику која има много елемената сепаратизма.

Ово стање, међутим, не може и не сме да буде оправдање ни за брзоплето намећање туђих рецепата, ни за непоштовање начела уставности и законитости. Устав и закони морају се поштовати док се не промене, а мењати се могу само у легалном и легитимном поступку. Све друго, макар како се правдало разлозима ове или оне сврсисходности, био би чин политичке самовоље, што би пре допринело повећавању нереда него реформи и стабилизацији уређења. А таквих примера има доста. Да не говоримо о понашању црногорских власти, које готово у потпуности не поштују савезни поредак и институције. Ако се, пак, Србија определила за упоредну реформу савезне државе и Републике,

онда њене установе и политички представници у њима морају подједнако бити лојални и према савезном и према републичком уставу и постојећем правном систему. Ово, наравно, није лако и делује као поправка поквареног брода на узбурканој пучини, али другог избора нема.

Када је о конкретним реформама реч, у овом тренутку треба брзо и ефикасно урадити оно што је могуће. Реч је о уставном судству, правосудном систему и систему јавне управе. Савезни и републички уставни суд треба што пре да почну са радом у својим допуњеним саставима. Задатак кадровског комплетирања руководећих судија у систему редовног судства Србије још није готов и треба га што пре обавити. Уз то треба преиспитати систем зарада у целокупном судству, јер то је најбоља брана и против корупције и против политичке зависности судија. Ако би правосудни систем постао функционалан и независан, ускоро би могао да постане жила куцавица свих реформских захвата у земљи. Најзад, када је о систему јавне управе реч, и ту смо на самом почетку, ако је ишта темељно и започето. Најважнија је озбиљна децентрализација, већа самосталност општина и другачија територијална организација власти. Али, и пре тога могуће је и неопходно започети са професионализацијом и рационализацијом управних служби и особља.

Постоји још један сасвим реалан проблем на који се мора указати: актуелно стање, надам се привремено, када се о Србији ради, карактерише одлучивање у оквирима владајуће коалиције као обавезујуће за све представничке и извршне, па и управне и судске, органе власти. Сем тога, и савезна и републичка скупштина делују у некој врсти страха од сопствене привремености. Уопште, тај страх од избора, који се, такође, правда тобожњом немогућношћу реформи ако се избори одржавају, опет је израз представе о партијској држави.

Зашто би избори кочили и спутавали ишта што је добро? Због тог страха, скупштински живот се негативно политизује. С једне стране, владајућа већина у обе скупштине није продукт једне странке са

јасним програмом владе, или уобичајене коалиције од две до три странке. Њу сачињавају посланици особеног политичког конгломерата, који су због своје политичке хетерогености упућени на *ad hoc* смернице руководства коалиције. Имајући у виду чињеницу да се овај карактер већинске коалиције рефлектује и на обе владе – савезну и републичку, тешко је водити неку осмишљену и рационалну реформску политику. С друге стране, опозиционе странке у оба парламента, као губитници не само власти него и читавог претходног поретка, нису у стању да представљају неку конструктивну опозицију и да допринесу развоју правог скупштинског живота. Јасно је, дакле, да нам је потребно да се постепено формира нормална страначка сцена која ће имати значајну улогу у потоњој стабилизацији целокупног политичког система.

Само таква страначка сцена моћи ће да омогући повлачење државе из оних области у којима нема места њеној активности, што, разуме се, важи и за владајуће странке. Ту пре свега мислим на кадровску политику предузећа, и не само предузећа, него и наставних и научних установа, неполитичких институција и другог. У стриктно економској области, мислим на то да држава мора да се одрекне политике одређивања цена, утврђивања кредитне политике, располагања имовином предузећа. Знамо сви у чему се састоји здрава економска политика: у стабилној валути, буџету који је под контролом јавности, либерализацији цена и либерализацији међународних токова. Овде, међутим, долазимо управо до онога што је кључна улога стварно реформисане, односно претемељене државе и по чему се она разликује од квази, или козметички реформисане државе. Из развијених земаља често се намеће концепт либерализације кретања робе, капитала и услуга, уз истовремено постављање готово непремостивих баријера за кретање рада. Озбиљна и одговорна држава ће увек ускладити степен либерализације са националним интересима. Козметички реформисана држава се неће трудити око тога, већ ће, можда,



покушати и из такве неједнакости да извуче неку краткорочну буџетску корист.

\*\*\*

Пример који сам навео упућује ме на још једну област у којој су нужни суштински реформски захвати и стално балансирање, ради остваривања максимума националних интереса: област спољне политике. Ту се суочавамо са својеврсним парадоксом: урадили смо, од октобра до данас, највише управо у области која постаје све тежа и неизвеснија у целом свету. После онога што се у уторак догодило у Њујорку и Вашингтону<sup>1</sup>, јасно је да ће многи односи, многе политике па и многи појмови, укључујући ту, по свему судећи, и појам тероризма морати да буду редефинисани. Засад је тешко да проценимо на који ће се начин то одразити на стање на Косову и Метохији. Сигурно је само да ствари више неће бити исте. После октобарских промена, СР Југославија се вратила у међународну заједницу која је била суштински другачија од оне у којој су живеле пређашње Југославије. Сада се и сама међународна заједница битно променила у односу на оно каква је била кад смо се јесенас у њу вратили. То само значи да ће нам бити потребне нове, далекосежне одлуке у погледу циљева и начела наше спољне политике.

СРЈ се данас граничи са „старим” и „новим” суседима, тј. земљама које су јој суседи од настанка прве југословенске државе и бившим југословенским републикама које су стекле независност током претходних десетак година. Деценија ратова који су пратили распад бивше Југославије оставила је тешко наслеђе у односима југословенских народа: стотине хиљада људи су изгубиле живот, милиони су постали избеглице, породичне, економске, културне и друге везе су покидане а некада јединствено југословенско тржиште је издељено границама које се тешко прелазе. Промене у већини „старих” суседа, међутим, учиниле су да су њихове границе данас често

отвореније, него нове границе међу бившим југословенским републикама. И управо ту се крију и изазови и шансе нашег новог положаја у региону: наш географски положај и наши национални интереси нас природно упућују да тежимо не ревизији, него „омекшавању” регионалних граница, либерализацији промета људи и робе и свим оним облицима регионалне сарадње који би поспешили развој наших земаља и учинили нас ближим европским интеграцијама. Изазови се, наравно, огледају у томе што су те границе често потпуно порозне управо за оно за шта не би смеле да буду порозне: за тероризам, промет оружја и дроге. Зато један од стратешких циљева које морамо поставити на нивоу региона јесте управо борба против тероризма, уз максимално либерализовање промета људи и робе.

Наш стратешки циљ је улазак у Европску унију, а наша жеља је да тамо стигнемо заједно с нашим суседима. Иако се то неће догодити у непосредној будућности, повратак у Европу је од суштинске важности и за нашу спољну и за унутрашњу политику. Прихватање европског пројекта у транзицији нашег друштва значи повратак оним друштвеним и политичким вредностима на којима је почивала државност Црне Горе и Србије од њиховог међународног признања крајем 19. века. Исто онако као што је био кохезивни чинилац у изградњи послератне Европе, овај пројект може бити кохезивна снага у обнови југословенске заједнице јер се око њега може постићи консенсус и Срба и Црногораца и свих других који с нама живе у СР Југославији. Опредељење за Европу одражава и политички реализам који нам је после вишедеценијског лутања данас толико потребан. Тако ће, реално гледано, наше суштинско реформисање на свим пољима заправо значити повратак некадашњим либералним коренима које је револуционарни покрет и његов поредак покушао да сасече. То сечење корена нас је коштало више од пола века одсутности из Европе. Тек данас имамо прилику да то заостајање надокнадимо. То не смемо пропустити.

<sup>1</sup> Мисли се на терористички напад на Њујорк и Вашингтон (Прим. ЦЛДС)



Зоран Ђинђић  
Председник Владе  
Републике Србије



## Стратегија и тактика<sup>1</sup>

Одмах на почетку морам да вам се извиним што се нећу у потпуности држати теме скупа и што ћу можда половину времена потрошити на анализу и причу о тактици, подједнако колико и на скицирање и пројекцију стратегије. На почетку ћу објаснити због чега је у ових седам месеци и због чега ће у наредних седам месеци рада Владе, чији сам ја члан, решавање дневних проблема, тражење неких неконвенционалних решења бити подједнако важно као и поседовање једне јасне стратешке визије, због чега је тренутно у Србији и Југославији тактика саставни део стратегије. Не у оном, нормалном, смислу да је тактика имплементација стратегије, него у смислу да премошћавање дневних ситуација без довољне регулативе и без довољне законске основе представља особину нашег система. Свако друго понашање је у одређеном смислу ширење илузија. Ми се налазимо у Бермудском троуглу југословенских реформи, у коме постоје три приоритета, супротстављена међусобно.

**Први приоритет** је очекивање људи, грађана и учесника у политичким реформама да промене буду брзе, да буду конкретне и да се односе на сам систем, а не само на неке детаље. **Други угао** представља

легитимну жељу да се кроз реформе стабилизују институције и да стекнемо правну државу као резултат свега тога, а не само ефикасност. **Трећи угао** представља, већ од господина Коштунице поменути чиниеница, тешкоћа у промени наслеђених институција и немогућност да се дисконтинуитет изведе кроз промену устава, из чега би следиле промене системских закона. Та три елемента нису међусобно спојива у једном логичком систему. Они су део реалности и поставља се питање шта ми ту да радимо. Код овог трећег, на пример, питање је у којој мери је у складу са уставом усвојени концепт приватизације, који је логичан и који су сви људи прихватили. И уопште, да ли је приватизација могућа и да ли је закон у складу са уставом који дефинише право свих видова својине, а постоје људи који не желе приватизацију, већ желе да и даље троше заједнички новац и друштвену својину и који имају право да оборе закон на уставном суду. То је један пример, а има их много.

Налазимо се у дилеми да ли ћемо да застанемо и питамо се шта нам се догађа, да ли ћемо неискрено, кад нам одговара, да подржавамо једно, па друго, па треће, по оној латинској „пожури полако”. Хоћемо брзе реформе, али све мора да се дешава у складу са свим прописима и полако. Да ли

<sup>1</sup> Неауторизован говор, минимално редигован у ЦЛДС-у.



ћемо да лицемерно тражимо оно немогуће, наиме, да неко то реши, или ћемо да се понашамо као народ у прелазном периоду који свој основни задатак види у решавању проблема, формирању консенсуса и тражењу ослонаца у провереним вредностима, вредностима које не смеју да буду доведене у питање и да практично постави своју визију и свој циљ – приближавање и хармонизацију са Европском унијом као мерило за процену тих дневних догађаја. Да не процењујемо нашу дневну политику на основу тога колико је она заснована на затеченим стањима, него у којој нас мери приближава жељеном стању. То је примедба са почетка која објашњава зашто ћу више говорити о детаљима, него о великим идејама.

Ми смо, као Влада која је у принципу потпуно оперативни орган, затекли стање које се у одређеном смислу разликује од стања које су затекле наше колеге у другим државама које су започеле транзицију пре десет година, мада су и они затекли тешко стање. Прва, основна, разлика коју ми болно осећамо јесте затечена изолација од међународних финансијских институција и један врло дуготрајан и мукотрпан пут враћања у те институције. То значи враћања у позицију да, можда, добијете кредите под повољним, значи светским, условима, што би вас чинило конкурентним у односу на окружење, а Влади донело могућност да се задужује на здрав начин и обезбеди инвестиције за покретање привреде у великом обиму. Постоји само један пример, колико је мени познато, из историје економија у кризи, значи после великих ратова, после великих катастрофа, после великих репресија, где је, без озбиљних реалних инвестиција, тај точак убрзано покренут. Само на привредним инвестицијама и само на профитабилним или економским пројектима, где се брзо враћао уложени новац, могуће је покретање точка развоја. Значи, ми смо се заложили код других земаља, а нашли у ситуацији да смо десет година били изоловани од нормалног система. Није само у питању

брзина наших унутрашњих реформи, него и савладавање одређених спољних препрека, пошто различите организације имају различите процедуре, а и те процедуре изискују време. Ми смо јако много урадили у поређењу са затеченим стањем. Али, у поређењу са другим земљама источне Европе и земљама у транзицији, ипак је повратак у финансијске институције одузео доста времена и ми још увек нисмо у ситуацији да користимо светска финансијска тржишта. Практично, реформе у таквом окружењу могу се упоредити са покушајем да се десет метара испод воде, без кисеоника, организује нормалан живот. Ви можете да се крећете, ви можете да обављате одређене операције, али не можете да дишете. Новац, финансијски или инвестициони капитал, за економију је исто што и кисеоник за живо биће.

Друга системска препрека, која није постојала у другим земљама упоредивим са нашом, јесте квазитржишни систем привређивања у коме су одређене ствари функционисале, одређене нису, па је јако тешко то пресећи и рећи: сада улазимо у нови систем. Јер, имате неке делове система који су мање-више у реду, али су инфицирани оним старим деловима система, а и они су у једној симбиози која је врло живала, као што су сива и легална економија у једној врло живајој симбиози, па имате људе који имају предузеће и имају штанд на буљој пијаци или неколико, и то не можете да раздвојите. Ако ударите по једном, можете да погодите и оно друго. Тада се морате запитати где сећи, а да не повредите здраво ткиво. У другим источноевропским земљама то је било једноставније. Тамо је све било труло, тамо су се постављали потпуно нови темељи и практично било је лако ту државну својину трансформисати. Код нас имате сиву економију, друштвену својину, приватну или параприватну својину у комбинацији и са сивом и са друштвеном економијом. И то отежава посао једног, да тако кажем, управљања привредом путем постављања неког оквира и неких регулатива, уз

очекивање да ће тржиште да функционише. Не, то није истина. Значи, данас у Србији нема елемената за функционисање тржишта и ако бисте то покушали имали бисте џунглу. Али, поставља се питање мера интервенционизма. У којој мери ће Влада учествовали у свему томе и на који начин. Да ли тиме што ће да се ставља на страну једног, другог или трећег, или тиме што ће надоместити непостојећу регулативу, покушавајући да унесе одређени ред и да прејудицира настанак нормалног тржишног амбијента. Навешћу неколико примера касније о томе како Влада дневно интервенише, а интервенише много више него што се то у јавности види, и интервенише углавном онај ко решава проблеме на позив оних који не могу сами да их реше. Врло ретко, или можда никад, ја не могу да се сетим случаја где је то било самоиницијативно. Ми смо лекар који ће доћи да вас посети када га пет-шест пута позовете паничним гласом и кажете: умирем. Ми нисмо лекар који иде околу, звони на врата и пита: да ли ти треба лек или да ли ти треба операција.

Треће, један део наших привредних капацитета је механички уништен, а не као природна последица једног поступка декаденције, као у источноевропским земљама. Овде смо имали бомбардовање, имали смо санкције и потребна нам је озбиљна процена о томе која су тржишта изгубљена, који су производи дефинитивно изгубљени, које су производне гране дефинитивно за контејнер историје, а где би се могло одређеним интервенцијама битно поправити стање, без обзира на низак ниво технологије, без обзира на све друге додатне елементе, али уз релативно ниску цену радне снаге и друге околности; да ли продуктивност још увек постоји у тој бранши, да ли она има своје тржиште, или га само привремено нема или га дефинитивно нема. То је много лакше било другима, мада је њихова ситуација била много тежа, много већи део њихове економије, чак и у Источној Немачкој, а и у другим земљама, био је практично за отпис.

Код нас је мањи део за отпис. Није лако утврдити који је то део.

Та три елемента морамо да узмемо у обзир када желимо реалистично да проценимо стратегију реформи и учинке Владе Србије и других који учествују у тим реформама, да узмемо у обзир да је затечена ситуација не само лоша, него и у приличној мери конфузна, управо из разлога које сам навео.

У неколико минута ћу Вам изложити шта смо урадили, које су биле наше главне одлуке у протеклих седам месеци и шта имамо намеру да урадимо до краја године, шта су наше намере у следећој години и како ми видимо стратегију у наредних 5-10 година. Врло кратко, уз одређене детаље који објашњавају начин нашег рада, па ће се можда неки од вас уверити да Влада много боље функционише и има много боље резултате него што то у јавном мњењу изгледа. А у поређењу са владама у другим источноевропским земљама у првих пет година њиховог постојања, ово је најбоља влада. Не зато што сам ја у њој, него зато што сам читао извештаје и анализе и разговарао са људима који су у тим владама учествовали. Зашто? Сада ћу у неколико реченица покушати да скицирам наш тактички и стратешки оквир, нашу визију.

Три смо важне ствари ми планирали, у протеклих неколико месеци ове владе. Прва ствар је једна нова концепција буџета, друга ствар је нова концепција пореског система и све што је с тим у вези и трећа ствар је почетак поступка приватизације. Нешто од тога је дошло мало касније него што смо планирали, касније у смислу месец дана или 15 дана, не у смислу годину дана или више од тога.

Велика прекретница је била концепција буџета, која је нова и невиђена у овој земљи у протеклих неколико деценија. Прва новост је што је то јединствен буџет који има само један рачун и омогућава контролу, не само свих финансија, из Министарства за финансије, него омогућава контролу сваком ко жели да обави ту контролу. Значи, не постоје више подрачуни,



не постоје разни паропорези, парабуџетски приходи, који се онда на оном нивоу на којем су прикупљени даље дистрибуирају. Значи, испод нивоа буџета све се слива на једно место и све се одлива из једног места. То је била историјска одлука која је суштинска за контролу Владе. Нема боље контроле Владе него преко контроле буџетског пословања. То што људи више воле да гледају да ли је неко попио две или три кафе, да ли се вози овим или оним, то је ствар политичке или економске културе у овој земљи. У свакој другој земљи би и опозиција и аналитичари сваког дана контролисали стање и динамику буџета. Где иде, по ком плану иде и да ли је то у складу са приоритетима које је Влада дефинисала. Код нас се то не дешава. Можда то није лоше за министра Ђелића, који је пружио сву могућност контроле, али га мало контролишу. Ја се надам да ће у будућности, када се ради о контроли, о корупцији, о злоупотребима, у центру пажње бити трошење државних пара.

Наш буџет је имао неколико важних приоритета и један од њих, системске природе, била је одлука да сви приходи буду реални, а да сви расходи буду реалистични, да се не рачуна са нереалним приходима из штампања новца или неких других извора. С друге стране, да се не обећава нешто што не може да буде исплаћено из врло рестриктивног буџета, а да у свему томе оним социјалним групама, оним деловима нашег друштва који су били жртва у последњих 10 година, дамо сатисфакцију. То су, пре свега, школство, здравство, делимично судство и социјално угрожени делови становништва, значи они који примају социјална давања и пензије. И то је требало довести у склад. А то значи једну реалистичну политику прихода, где имате на рачуну и у плану само оно што реално можете да прикупите од пореза у привреди која функционише са 25% капацитета. С друге стране, да никога не умирујете обећавајући му да ће касније да добије све оно што сада не може да добије. И ту имамо врло добру сарадњу са синдикатима и

њихово огромно разумевање за солидарност у немаштини. С друге стране, да ипак подигнемо стандард оним деловима становништва који играју важну улогу у нашем друштву, а који су били оштећени у протеклом раздобљу. Имамо данас чудну ситуацију да је, на пример, просек примања у просвети изнад просека примања у привреди, што није уобичајено, али је потребно у овом тренутку, због наслеђених неправди. Имате ситуацију да су земљорадници најзадовољнији економским кретањима, што није природно, јер пољопривреда никада није добитник друштвених реформи. Али, то је одређено плаћање дуга из прошлости. То се, на жалост, неће моћи наставити у наредних 5–6 година. Али, овог тренутка, лица која примају социјална давања, просвета, земљорадници, пензионери су на листи приоритета зато што мислимо да је то питање правде, а не питање економских реформи.

Наравно, да би наш буџет могао тако да функционише, један од битних приоритета јесте сузбијање сиве економије. Значи, на самом почетку прављења пројекције буџетских прихода било је јасно да ми не можемо ни елементарне расходе да покријемо из оних пореза који су до тада постојали, да је повећање пореза немогуће и да једини приход може да буде из сиве или црне економије.

Ми смо имали два циља: један је промет нафтних деривата, а други промет цигарета и других роба акцизног порекла. Ма колико јавно мњење било емоционално око ових тема, то су два највећа успеха у економској политици Владе. Да смо у том постотку успели у било ком другом пољу, ми бисмо данас били врло близу решавању наших економских проблема. У области сузбијања шверца и црног тржишта нафте постигли смо успех од 90%. Од, отприлике, 20–25% легалног тржишта од пре годину – годину и по дана, дошли смо на 90–95% данас. Код цигарета смо са 15% легалног тржишта дошли на 60–65%, што значи пет до шест пута више, што је успех. У другим доменима нисмо успели пет до

шест пута, него нисмо успели сто посто. Реалне плате су, у односу на повећање трошкова живота, порасле само за 11%. Да су расле оним темпом и у оној сразмери у којој смо успели да смањимо сиво тржиште, сада би плате биле шест пута веће него што су трошкови живота. Међутим, наравно, још увек остаје, нарочито код тржишта цигарета, сувише велика маргина учешћа сиве економије. У Европи је просек 10-15%. Код нас је двоструко више. Значи, за наредни период нам остаје одлучна борба да се учешће сивог тржишта смањи на европски просек.

У фискалном пакету је и смањење оптерећења привреде. За десет процената су смањени доприноси и тиме је привреди остало десет процената новца више сваког месеца. Преласком на бруто плате начињен је резултат као са концептом јединственог буџета и у том домену, заправо, већ смо врло близу тога да кажемо да смо скоро све урадили. Ту мора да се још фино дотерује, да се види са том јединственом пореском стопом где настају проблеми, где треба да се интервенише, као и код бруто плата, па су они који нису могли да сачувају исту плату током преласка на бруто плате добили подршку од Министарства за финансије, тако да нико у Србији није добио нижу плату него што је имао у ранијем систему, где се више није знало шта вам је плата, а шта вам је топли оброк, шта добијате кад се осмехнете директору, или све друго што је било плаћено, а није вођено као плата.

Трећи комплекс је приватизација. О томе не желим много да говорим, зато што је то тема дневних извештаја и била је предмет промоција. Знате који је концепт приватизације. У нашем друштву постоји консенсус о томе да је приватизација мотор развоја, да приватизација није прерасподела имовине и да није главно питање ко ће да добије, а ко ће да изгуби, него да та својина добије власника који ће бити одговоран за њу и који ће је увећавати, а не трошити.

Сада ћу прећи на дневну тактику и сналажење у тој бујици која тече, без обзира

да ли смо научили да пливамо или нисмо. Постојао је читав низ реалних проблема које смо решавали. Први велики проблем био је регулисање унутрашњих дугова. Министарство за финансије је покренуло овај пројекат, како смо у нашем изборном програму обећали, а учесници су пријавили међусобне дугове у износу од око 5 милијарди ДЕМ или 150 милијарди динара. Одређеним операцијама, не са циљем да се ти дугови сад једноставно репрограмирају, помере у будућност, него да се међусобно пребијају, да се један део неоправданих камата добровољно и договорно отпише, да се један део са главног рачуна помери на неки споредни колосек, да би се касније кроз пословање ликвидирао. Успели смо у операцији и мислим да ће ових дана дуговања бити сведена на милијарду ДЕМ, што је огроман успех и огроман помак. Са 30.000 блокираних предузећа дошли смо на 10.000 блокираних предузећа. Значи 2/3 предузећа која су учесници у каквом-таквом привредном животу и која су потенцијални учесници у динамичном привредном животу, тих 20.000 предузећа су поново у стању да преко својих рачуна добијају кредите, да плаћају своје трошкове и да послују.

Други велики пројекат је била припрема за Донаторску конференцију, која није значила само одлазак и тражење новца, него је значила и пречишћавање неких унутрашњих структура, логистичких менаџмент структура, да би биле у стању да се пред квалификованим саговорницима појаве са једном јасном концепцијом о приоритетима, о томе шта је потребно да би се ти приоритети остварили, шта је наш удео, шта тражимо да бисмо били конкурентивни. Јер, Донаторска конференција је била сајам наше привреде, наше памети. Људи су дошли да виде шта нам треба или да сами одреде шта нам треба. Ми смо показали да знамо шта нам треба. То је била изузетна промоција наших људи, нашег концепта реформи. У крајњем случају – наших приоритета. Све што је било пријављено, на Донаторској конференцији је



потврђено као реалистичан пројекат, јер смо ми јако пажљиво размишљали о томе којим ћемо редоследом да пријављујемо пројекте. Ми нисмо то дефинисали као шведски сто где се све стави па онда узме коме се шта допадне, него смо тачно дефинисали приоритете који су били верификовани на Донаторској конференцији. Уз то долази и решавање два капитална проблема: ремонт енергопривреде из реалних извора и откуп пшенице из реалних извора по цени вишој од тржишне за око 15%. При чему, уз буџетско финансирање цене струје, ми имамо и буџетско финансирање цене народног хлеба. Кад кажем „откуп пшенице”, то не значи да ћемо ми ту пшеницу већим делом продати, па се онда тај новац враћа. Значи, прво што смо платили пшеницу свесно више него што је цена у окружењу и што је цена по којој можемо тржишно да је продамо, и друго што највећи део те пшенице иде у социјални програм народног хлеба.

Када гледате медије, видели сте министре и мене у многим активности које не стоје у опису рада Владе. Од разговора о логичној цени малине, при чему Влада није ни купац ни продавац малина, о цени сунцокрета, о цени меса, кукуруза, о цени многих других ствари и о много већем броју активности које нису биле медијски промовисане. То је сарадња са менаџментом појединих предузећа, или друштвених, или приватних, или државних, али у сваком случају нису у непосредној надлежности Владе око тражења стратешког партнера, око налажења средстава за обртни капитал, око враћања на нека тржишта. Тренутно је око 750 предузећа у вези са људима из мог кабинета, а да за то Влада нема ни надлежност ни обавезу, не би морала да одговори на те иницијативе, али покушава да помогне да се врате на тржиште, да поново нађу своје место у економском животу. Велики број људи је ангажован на томе да помогне привреди. Ситуација је таква зато што ми немамо ни тржиште које функционише, ни институције које би то регулисале. Поступак је као

у судском поравнању: покушавамо да све стране које су заинтересоване за споразум доведемо за сто и направимо оно што у нормалним земљама и економијама ради тржиште. А то значи калкулацију цене и профита и праведног учешћа свих учесника у томе. Ја се надам да је ово последња година у којој то радимо, јер би следеће године нормална тржишна конкуренција требало да утврди шта је тржишно оправдана цена, које компоненте улазе у ту цену, како се дели профит. То треба да утврде синдикати заједно са пословодством, а тржиште треба, по одређеним законима, да утврди прихватљиву цену.

Ове године, да није било интервенције министара, да није било интервенције Владиних органа, било би много више поремећаја и много више социјалног незадовољства.

Оно што нам предстоји до краја године су две ствари које нису урађене, а планирали смо их током лета. Једна од те две озбиљне је реструктурирање јавних предузећа. Јавна предузећа су сива зона власти и државе и без паљења светла у тој сивој зони и утврђивања односа између цене, квалитета услуга и одговорности, мислим да ће друштвене и друге промене ићи много спорије. Практично, јавна предузећа су један од инструмената којим ми постепено уводимо ред у друштво. Ако у њима нема реда, онда она само мултипликују неред. Ми смо донели уредбу о замрзавању плата у јавним предузећима, са намером да тај период искористимо за реструктурирање јавних предузећа, у смислу рационализације њиховог пословања, утврђивања норми продуктивности и утврђивања критеријума за цену њихових производа и услуга. То нисмо успели. Напросто није било ни времена ни енергије.

Други задатак који је остао и који је исто тако системског карактера је оно што се обично зове социјални програм, а шта ја зовем реструктурирање радне снаге. Социјални програм је нешто што се примењује на један мањи део друштва који је испао из утакмице из било којих разлога.

Али, ако имате 50% радно способног становништва као предмет социјалног програма, онда то није социјални програм, онда је то национални пројекат да 50% радно способних људи вратите у систем из кога су они испали не својом кривицом, него кривицом система. Идеја је да се направи један фонд, транзициони фонд, у сарадњи Владе, синдиката и послодаваца, који би покренуо велики поступак едукације, тренинга, квалификације, како људи који су на берзи рада и немају посао, тако и оних који имају радно место, а немају посао и зову се технолошки вишак, а тако и оних који имају и радно место и посао, али не и квалификације које изискује модерно пословање. И да новцем, делимично из приватизације, делимично из других извора, тим људима омогућимо да у једном убрзаном, инстант, поступку од неколико месеци или годину дана дефинишу своје способности, интересе, амбиције и да покушамо да им дамо квалификацију и шансу да нађу своје место или у постојећој економији или у економији која настаје.

Као наставак Донаторске конференције и међународних контаката је састанак Париског клуба. Он је нова прекретница која треба да нам донесе кисеоник, а то значи свеж новац и могућност добијања повољних кредита. То је пројекција до краја године, уз задржавање свих ових приоритета на којима треба радити, а ни у једном од њих нисмо дошли до самог краја.

Следећа година би требало да буде година великих улагања у инфраструктуру наше земље, а то значи у путеве, саобраћај, телекомуникације и у индустријски сектор, да бисмо сусрели интересе директних инвеститора који ће доћи или да купе нешто што већ постоји, или да изграде нешто што још не постоји, али којима требају одређени услови. На једној страни, то је правна регулатива на којој мора да се ради, и то у детаље, да се обезбеди пословање слично земљама у окружењу, а на другој страни је материјална инфраструктура која има исти ранг као и правна регулатива, а

то значи да, на пример, инвеститор добије земљиште на коме постоји све оно што је неопходно да би подигао фабрику, а не да мора све сам да уређује.

Очекујемо да ће процес приватизације повући за собом друге процесе у нашем друштву и да ће то бити важна кристализација која ће увести ред у економију, јер ће дефинитивно решити питање својине, одговорности за својину и заштите својине, па ће приватна својина бити коначно и институционално доминантна, а не само у смислу виталности пословања.

Наша дугорочна стратегија је да до 2004. године постанемо кандидат за Европску унију под условима под којима су друге земље пре неколико година постале кандидати и да се ту практично прикључимо програму хармонизације који Европска унија има за кандидате. Имамо две године да те услове испунимо. Они јесу прилично строги, али нису недостижни. Један од услова, који је сигурно тежак, је политичка стабилност и у нашој земљи и у региону. Без дефинисаног питања државности и уставног поретка, тешко да можемо да будемо кандидат за било шта, а поготово не за Европску унију. Због тога мислим да је политичка стабилност, а то значи предвидивост политичког догађања у нашој земљи, подједнако важна као и правац и динамика економских кретања.

Ако се постави питање зашто избори нису добри у једној земљи која је у овој фази транзиције, онда се то своди на питање зашто није добро мењати точак на аутомобилу који се креће. Зато што се он мора зауставити. Ако се журите, онда морате да се одлучите да ли ћете мењати точак или ћете наставити. Ако је точак пробушен, онда вам не вреди да наставите, јер нигде нећете стићи. Али, ако мењате точак зато што постоји неки бољи, онда сте се определили да зауставите кретање. Да једно и друго није могуће истовремено рећи ће вам наше стране колеге и пријатељи. Значи, да би неки инвеститор, који је уплашен свим догађањима од Кине до Русије и лошим ефектима инвестиција на



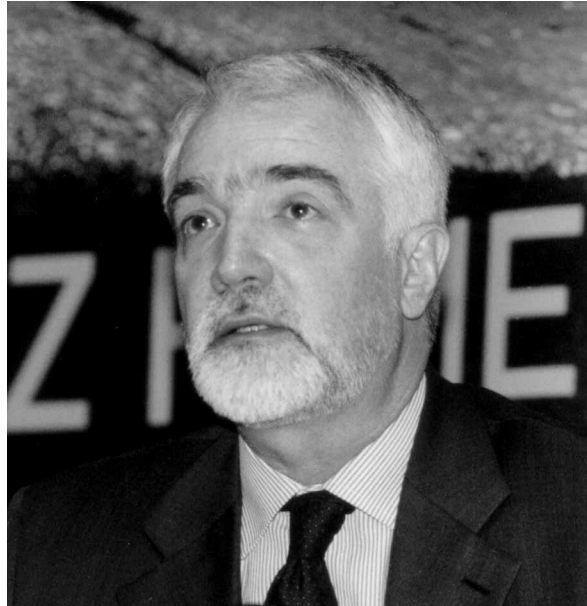
неким тржиштима која су на почетку изгледала привлачна, па су се после испоставила као нестабилна, уложио капитал потребна је политичка стабилност. Инвеститори су јако уплашени и они желе да редукују неекономске ризике, ако је могуће, на нулу, јер имају довољно економских ризика. Ако их ми, уз економске ризике које имају у свакој земљи у транзицији, оптеретимо и неекономским ризицима, а то је питање каква ће бити Влада, да ли ће бити исти људи, да ли ће бити неки други, мислим да се тиме опредељујемо за заустављање аутомобила. Они ће, онда, чекати да виде шта ће се десити у наредних неколико година.

Да бисмо до 2010. године постали чланци Европске уније, уколико 2004. године postanемо кандидат, предстоји нам јако пуно посла. Али ће, желим то да подвучем, и тај посао бити обављен на истом оном путу и са истом оном стратегијом коју сада Влада Србије има. Ја не видим, осим допуна и убрзавања, стратешку алтернативу. Значи, ако наставимо на овај начин на који смо почели, ако нам се ништа непредвидиво лоше не деси, са приличном извесношћу могу да кажем да ћемо 2004. године бити кандидати за Европску унију, а да нам онда предстоји велики напор да хармонизујемо наше економске, финансијске, друштвене односе и институције са Европском унијом, да бисмо 2010. године могли да очекујемо да postanемо пуноправан члан. То је наша стратешка визија. Хвала.



Мирољуб Лабус  
иоиййредседник  
Савезне владе

## Поглед из(ван) угла Владе



Захваљујем се Центру за либерално-демократске студије и Светској банци што су организовали овај скуп. После готово годину дана, ово је прва прилика да смо сви заједно и да разговарамо о реформама. До сада смо били заједно у овом саставу и разговарали смо о Милошевићу, о Косову, о југу Србије и о Црној Гори, али нисмо разговарали о реформама. Мислим да ћемо морати поново у овом саставу да седнемо и да разговарамо о реформама и да ћемо морати то врло брзо да урадимо, у року о месец дана, јер нас у том року чекају неке тешке одлуке везане за наставак структурних реформи.

Долазе нам ласкаве оцене из иностранства. Сви који дођу из иностранства дају ласкаве оцене о веома брзој и успешној реформи. Насупрот томе, постоји веома оштра критика у земљи и ја бих покушао да сагледам, са моје тачке гледишта, колико год могу да будем непристрасан, где се данас налазимо и шта је то што заиста јесте, по мом мишљењу, оправдана критика, а где можда нема места за такву критику. После годину дана има већ доста података и доста је ствари већ урађено, тако да можемо да седнемо и да о томе трезвено разговарамо. Дакле, ја ћу овде да говорим шта смо ми желели, шта је остварено и како да идемо даље.

Ја бих желео да ову нашу реформу и расправу о њој ставим у један општи оквир транзиције, будући да смо ми земља у транзицији и треба да знамо да код нас постоје веома слични проблеми који су постојали и у другим земљама и да ми наизлазимо да сличне дилеме које су постојале у другим земљама. Ту нема неких великих разлика, а на нивоу начела нема никаквих разлика. Разлике постоје само у неким детаљима.

Прва, заиста велика дилема, јесте хоћемо ли ми да идемо корак по корак, дакле партиципална реформа, или ћемо да направимо свеобухватну реформу? Друга велика дилема је, уколико идемо постепено, да ли ћемо да идемо брзо или споро и који је редослед потеза – шта прво урадити, шта на петом, шта на десетом месту? Када већ кренемо, да ли ћемо да правимо застоје или нећемо, да ли ћемо да се враћамо или не?

О свему томе ми смо данас већ почели да разговарамо и имамо своје мишљење. Друга велика ствар је почетни распоред користи и трошкова реформе. Да ли се удварати народу и почети са оним реформама које дају мале користи за све и тако купити подршку и онда ићи много спорије, или почети са радикалним реформама, које неће дати користи за све у првом моменту, али које ће дати користи за носиоце развоја? И то је код нас још



увек политичка дилема. Распоред ризика је такође јако важан: питање је да ли радикално прекинути са прошлошћу (*breaking with the past*). У том случају нема ризика за рестаурацију. Насупрот томе, може се успоставити одмах правна сигурност и правна држава, политичка стабилност, тако да онда немамо политичку опасност реваншизма и политичких сукоба. Следећа дилема да ли кренути прво са политичким реформама, па онда економским или економске имају приоритет. Код нас то има једну другу димензију. Да ли зауставити привредне реформе, док се не договоримо о уставу или можда нешто урадити пре него што се договоримо о уставу. Следећа дилема везана је за расположива средства: да ли почети реформу са малим расположивим средствима, која ми тренутно имамо, или чекати да дођемо до неких средстава, па тек онда кренути са реформом. То је важно због тога што у сваком почетном кораку постоји тразициона рецесија, односно значајни трошкови реформе, а постојање или непостојање средстава значи могућност да ли можемо или не можемо да покријемо те трошкове. Дакле, то су све начелне ствари.

Како смо ми се у пракси определили и какав је наш био редослед потеза? Прву ствар коју смо урадили одмах после 5. октобра било је избегавање институционалног вакуума. Ми смо имали апсолутну партијску државу у којој је ЈУЛ владао државом, али и партијску привреду у којој је ЈУЛ владао привредом. Са променама 5. октобра, тај механизам управљања је морао да буде укинут и ми смо били у ситуацији да се суочимо са потпуним колапсом институција или да их на неки начин обновимо. У привреди смо, у много чему, морали привремено да се вратимо на самоуправљање да би узели даха, да би ишли напред и ја мислим да смо ми успели да избегнемо тај институционални вакуум и његове велике трошкове, које су имале неке друге земље које су упадале у институционални вакуум.

Следећа ствар је дерегулација. Деретулација је промена односа државе и привредних субјеката. Од самог почетка, наша идеја је била да морамо да смањимо улогу државе, иако је то било на крају прошле године веома ризично. То је урађено и у области спољне трговине, и у банкарском систему, и у монетарном систему, као и на тржишту са дерегулацијом цена.

Истовремено, кренули смо у укључивање у међународне финансијске организације. Нико за тако кратко време није постао члан ММФ-а као што смо ми. То, наравно, није само наша заслуга, ту је била и подршка из иностранства, којом су желели да, на тај начин, што пре позитивно реагују на позитивне политичке промене у нашој земљи.

Четврти корак који смо начинили је стабилизација цена. Добро је познато да је одлазећа влада, на основу уредбе коју је потписао Војислав Шешељ, нагло либерализовала све цене које су до тада биле под контролом, односно замрзнуте, и да је на тај начин дошло до енормног скока цена. Ми смо крајем прошле године били на прагу хиперинфлације и тада смо били на смрт уплашени да ли наше мере, нарочито дерегулација, неће да нас доведу у хиперинфлацију или ће да нас стабилизују. На срећу, показало се да добри принципи увек дају добра решења. Ми смо стабилизовали цене не потпуно, али, у односу на велики изазов, мислим да се може рећи да је извршена стабилизација и цена и курса.

Потом смо започели фискалну реформу и ту је заиста начињен велики помак. Прво, из савезног буџета су искључене ванбуџетске позиције, онда су код републичког буџета искључене ванбуџетске позиције и то је заиста велики напредак који омогућава контролу прихода и расхода сваког буџета. После тога смо морали да отворимо питање квазифискалних реформи и да започнемо реформу цена инфраструктурних предузећа, јер та инфраструктурна предузећа су правила дефицит који је био у суштини буџетски, али ми то зовемо квазифискални и квази-буџетски зато што

они имају везу са буџетом, али нису непосредно део буџета. И ту смо морали да предузмемо неке врло непопуларне мере. Пре свега, пораст цена електричне енергије и пораст цена комуналних услуга. Без тога није била могућа санација буџета. Потом су дошле на ред мере за рехабилитацију инфраструктурних предузећа, пре свега, ЕПС-а. Ми смо променили нешто да врху, али промена мора да иде до дна и да се то уради треба и доста времена и још више пара.

После тога дошло је до либерализације спољне трговине. Увели смо нови систем спољне трговине, у коме смо готово потпуно укинули сва квантитативна ограничења и смањили степен царинске заштите. Истовремено, ми смо отпочели нормалну сарадњу са међународним финансијским организацијама, са Европском банком за обнову и развој, са ММФ-ом, закључили смо први stand-by уговор, закључили смо први уговор са Светском банком о донаторској помоћи и пре него што смо постали члан Светске банке. Тако да је од приступа овим институцијама до првих аката сарадње прошло веома кратко време.

Потом смо ставили на дневни ред унутрашње дугове. Један део тих дугова је књиговодствене природе, али има реалне ефекте, јер ако се ти дугови не пребију, они се монетизују и стално притискају буџет. На овом плану учињен је значајан напредак и то ја зовем првим кораком у реформи предузећа. Пуно тога још морамо да урадимо и морамо да пређемо на секторске политике.

Следио је почетак процеса реструктурирања банака. Укупно 12 малих, неликвидних и несолвентних банака је затворено. Међутим, то је само 2% укупне активе банкарског сектора. Направили смо, заједно са стручњацима из Светске банке и ММФ-а, пројекат реструктурирања банака. Заједно са стручњацима са Харварда направили смо алтернативан пројекат. Сад је DFID дао трећи пројекат реструктурирања банака и то су та три пројекта на којима ми морамо на политичком нивоу

наћи стратешку подлогу, али овог пута имамо потпуно снимљено стање, имамо три опције и за једну од њих ћемо се одредити.

Све ове мере или долазе у ред стабилизације макроекономске ситуације или представљају структурне реформе. Кључно је питање колико јавност подржава ове мере. Даћу моју процену. Рецимо, за санирање инвестиционог вакуума. Ја сам покушао да на једној скали од 0 до 100 означим колики је проценат сагласности. Сматрам да је 80. За дерегулацију моја процена је 80. За укључивање у међународне финансијске организације је 100. За стабилизацију курса, пре свега, добили смо потпуну подршку – то је 100. За пореску реформу, међутим, имали смо мање. Можда је 70, можда чак и мање, али је очигледно да смо имали мање. За промену цена инфраструктурних делатности имали смо још мању подршку – мислим, на мојој скали, највише 60. Реформа царина – ту је подршка била нешто већа. За stand-by уговоре подршка је нешто већа, али не онолико висока као кад смо се укључивали у међународне финансијске организације, јер сада stand-by даје користи, али он мало и боли. А кад смо се укључивали у међународне финансијске организације то ништа није болело – само је давало користи. За сређивање унутрашњих дугова мислим да је слична била подршка и да је то, бар у привреди, добро одјекнуло. За приватизацију је била мања подршка. За реформу банкарског система, до сада, мања подршка. За реформу пензијског система још мања подршка. Шта то значи?

Постоји један опадајући тренд јавне подршке. Да се не заваљамо. Можда моје процене у погледу поена нису сасвим коректне, али то је мој утисак гледајући сваку од ових реформи и пратећи информацију о подршци. Мислим да постоји опадајући тренд јавне подршке. Зашто?

То је кључно питање. Мислим да је досадашњи период исувише кратак за потпуну евалуацију реформи. Увек у првом периоду имате трошкове, у другом периоду



имате користи и зато се владе бирају на четири године, да би добиле даха да прву годину дана направе реформе, да друге две године почну те реформе позитивно да делују, и онда свака влада жели да буде реизабрана. Није наша влада нешто другачија него друге владе. То је сасвим нормално.

Надаље, зашто се још смањуја подршка? Са протеком времена, односно реформе, наилазе све тежи и тежи проблеми. Решавање ових проблема више боли него решавање претходних.

Треће, немамо довољно средстава да компензирамо почетне трошкове реформе, и на социјалном плану и на плану инвестиција у отварање нових радних места. Делом, међународна заједница није реаговала тако брзо као што смо очекивали, делом ми нисмо били способни да та средства прикупимо или да их реализујемо. За мене је увек био парадигматски пример да је нама требало четири месеца упорне борбе кроз институције система да на крају реализујемо помоћ, донацију, тј. поклон Светске банке од 30 милиона долара.

Четврто, мислим да постоји једна ствар о којој морам отворено да говорим. Интересне групе из претходног режима су се консолидовале. Оне на разне начине врше притиске на јавност. Погледајте штампу, погледајте неке телевизије, па ћете видети да они креирају јавно мњење. Јер неке од ових мера су потпуно непопуларне за њих, поготово она спорна мера о порезу на екстрапрофит.

И последње, мислим да постоји проблем са политичком подршком. Ми смо имали политичку нестабилност и расправе унутар владајуће коалиције и мислим да то није суштина нашег проблема. Те расправе се смирују и оне су данас на толерантном нивоу. Моја бојазан је да су се политички приоритети променили и да ми данас разговарамо о неким другим приоритетима, а не о реформи – не дајемо довољан значај реформама и реформе довољно не пропагирамо.

Ми имамо релативно мало информација о томе како су до сада ефекти реформи

утицали на домаћинства. Постоји само једна озбиљна анкета коју је Бранко Милановић спровео у Институту Г17+, где су анкетирали 2.600 домаћинстава и ми имамо веома поуздане податке како људи до сада доживљавају реформе. Прво питање је питање добитника и губитника. Добитника је 10%, а губитника 40%. Оних који су неутрални (сматрају да им није ни боље ни лошије) је 50%. За сада, људи мисле да су много више изгубили него што су добили. Каква је структура губитника? Прва категорија се не сналази. То је негде близу 5%. Друга категорија криви ову власт – 15%. Нова власт је крива што је њима лоше. Трећа категорија, нешто мање, 12%, криви претходну власт и мисли да су ово последице претходне власти, а постоје и остали разлози – 10%. Какве су карактеристике добитника и губитника и какав је просечан портрет добитника и губитника? Портрет добитника: то је човек средњих година, мушкарац је, приватно запослен, има више школе, живи у граду, има већи приход. Постоји проблем са пољопривредним становништвом, са старијим становништвом, са лошије образованим становништвом. Влада Србије је направила заиста велики помак финансирајући откуп пољопривредних производа. То вероватно није довољно, јер су за пољопривреду потребни кредити и улагања. Тренутно нема средстава за то и мислим да у следећим потезима сви морамо и на савезном нивоу, где Влада држи режим извоза и увоза пољопривредних производа, и на републичком нивоу, да обратимо пажњу на ову категорију становништва, јер они тврде (40% становника) да је њима данас лошије.

Каква су очекивања ових људи? Они који тренутно имају побољшан положај мисле да ће у будућности за 70% њих бити боље. Они који имају исти положај, око пола, мисли да ће бити боље. Они чији је положај погоршан, мисле да ће бити горе или исто. Међутим, када то сумирате видите да постоји један тренд позитивних очекивања. И према резултатима анкете,

они везују реализацију тих очекивања за наредне 2 до 3 године.

А сада да размотримо шта је оно што смо ми желели везано за реформе, односно шта смо, људи око мене и ја, желели на том плану, а шта је то што смо постигли. Прво, желели смо брзе и свеобухватне реформе. Желели смо да оне буду уравнотежене. Значи, да не буде дебаланс, да једни имају велике користи, а други да имају само штету. Желели смо реформе без застоја. Желели смо радикалне реформе. Зашто? Шта значи радикалне реформе? Реформе су међусобно повезане. Сваки корак реформи правно је законски. Закони су међусобно повезани, тако да су и реформе међусобно повезане. Не можете нешто да мењате да једној страни, а да не промените на другој страни. Желели смо радикалне промене на обе стране. Такође, желели смо реформе које неће бити осетљиве на политичке нестабилности, или како сам ја назвао, да буду отпорне на политику и желели смо реформе уз међународну финансијску подршку. И шта смо остварили? Ми смо, уместо свеобухватне реформе, остварили парцијалне реформе. Мени је било јасно у априлу да не можемо ићи у свет одједанпут и мислим да је било нереално да то можемо да урадимо. Друго, наше реформе су биле брзе. Треће, после оног што сам сад показао, нису биле довољно уравнотежене. Четврто, постоји опасност од могућих застоја. Мислим да су недовољно радикалне и да у оном делу који је промењен су радикално промењене, али је значајан део који је остао онакав какав је некад био и то кочи даљу реформу. Следеће, нису неосетљиве на политику, зависе од политичке стабилности веома много и ми имамо недовољну међународну финансијску подршку.

Шта треба сад урадити? Мислим да треба ојачати, или да кажем, обновити замах реформи. Ми смо имали снажан реформски замах – треба га обновити. Нисам сигуран да ће сви да се сложе са тиме, али

моје мишљење је да треба да га обновимо. У том смислу треба убрзати доношење нових уставних решења. Не можемо шест месеци да чекамо, нити да зауставимо живот на шест месеци. Мора што пре да се политички чиниоци договоре постоји ли ова земља, или не постоји, што значи да се у Црној Гори што пре обави референдум, да се направи концентрациона влада, да се договоре под којим условима хоће тај референдум и да они што пре то обаве. Ми не можемо да чекамо шест месеци или годину дана.

Друго, мора да постоји политички консензус у наставку реформи. Мислим да је то проблем за ДОС. Мислим да ће ДОС победити на следећим изборима, који ће бити превремени избори. Он ће да победи или заједно, значи као предизборна коалиција, или ће да иде у две колоне, па ће тако да победи, па ће после избора морати поново да направи коалицију, јер нема тренутно на политичком пољу других снага. Кад је то већ неумитно, боље да се сада договоримо о наставку реформи, него за шест месеци.

Треће, мора да се убрза законодавна активност. Парламенти су блокирани: како савезни, тако и републички парламент. Морају да се деблокирају парламенти и мора што пре да се настави законодавна активност и потребно је, нарочито у савезном парламенту, да се направи један центментски споразум са нашим коалиционим партнером. Реалност је таква каква јесте – закони које ми усвајамо на савезном парламенту односе се само на Србију. Ми бисмо желели да променимо ту реалност и радимо на томе да се та реалност демократски промени, али она је таква каква јесте. Стога, мора да постоји један центментски споразум, да оно што владајућа коалиција у Србији сматра да је нужно за реформе, да подржавају наши коалициони партнери, будући да се то за сада односи само на Србију, а надам се да ће да се односи и на Црну Гору у догледном времену.

И још једна ствар која је важна. Неопходно је да се убрза реформа судства.



Имамо проблем са Савезним судом. Све одлуке Народне банке о санацији и стечају банака, враћају се натраг, поништавају се. Суд има право да цени законитост, али нема право да цени целисходност, а он управо то ради: цени целисходност и узима надлежност Народне банке. То је само један пример. Има много примера код стечајних судова и других судова и мислим да је то задатак српске владе – што пре отпочети ту реформу.

Коначно, нешто о практичним последицама договора о обнављању замах реформе. Мислим да кредибилитет земље зависи од две ствари – колико ми доприносимо стабилности Балкана у веома нестабилној политичкој ситуацији данас у свету и, друго, да ли ћемо да наставимо реформе или не. То су две карте на основу којих нас данас у свету процењују као државу, односно као владу. Реформски аспект се огледа у практичним стварима. Ми имамо stand-by уговор са ММФ-ом и добро ћемо проћи прву ревизију крајем овог месеца. Али, следећа ревизија зависи од тога да ли ћемо да усвојимо стратегију реструктурирања банака или не. И то је управо оно о чему мора политичка сагласност да се направи на основу три опције које сам поменуо.

Између stand-by уговора и низа других ствари постоји веза. Недавно смо ми уговорили макрофинансијску подршку са Европском унијом. Она је везана за реализацију структурних реформи и стабилизацију, као што смо се ми договорили у оквиру stand-by уговора. Такође, везано за решавање проблема наших дугова са Париским клубом. Париски клуб нам је одобрио мировање дугова док траје stand-by уговор и они очекују да ми уредно реализујемо stand-by. Ако га не реализујемо, нема договора са Париским клубом.

Још три ствари. Европска унија – ми смо отпочели преговоре о стабилизацији и асоцијацији. Разговарали смо о фискалној реформи, о трговини, о статистици; и свим осталим стварима које су за то везане. Ми смо прихватили реформу у оквиру

stand-by уговора. Оно што смо урадили оцењено је позитивно и очекује се да ћемо истрајати на томе. Друга ствар је везана за Светску банку. Од те банке ћемо добити зајмове за структурно прилагођавање. Ти зајмови за наредне три године износе 540 милиона УСД и да бисмо добили те зајмове (1% камате на 30 година и дугачак grace период) ми морамо да наставимо са реформама. Они са тим зајмовима финансирају наше реформе. Ако не наставимо, неће их бити. А онда ћемо имати проблем на страни платног биланса. И трећа ствар: Светска трговинска организација – ми припремамо стратегију за преговоре са Светском трговинском организацијом. Та стратегија мора формално да се преда до почетка новембра. Маса ствари у тој стратегији је везана за наше структурне реформе. Дакле, све реформе су међусобно повезане и условљене. Заостајање на једном плану, неминовно доводи до кашњења на свим осталим. Хвала.

Гордана Матковић  
министар за  
социјална питања  
у Влади Републике Србије

## Реформе социјалног сектора



У склопу широке транзиције политичког и економског система, нужна је и реформа социјалног сектора, и као део свеобухватних реформи и као подршка усмерена на ублажавање евентуалних неповољних последица реформи у другим областима.

Под социјалним сектором се подразумевају области у којима се традиционално даје велики значај принципу солидарности, што одлучујуће утиче на улогу државе, на начин финансирања и на редистрибуцију средстава. По том схватању у социјални сектор спадају образовање, здравство, социјална заштита и пензиони систем.

У наредном периоду у свим овим делатностима можемо очекивати промену и смањење улоге државе, увођење елемената тржишта и елемената конкуренције. У појединим деловима социјалног сектора, као у здравству, на пример, и делом у образовању, зачеци конкуренције и тржишта већ постоје. Такође можемо очекивати интензивирање процеса везаних за децентрализацију, и то не само оних који значе да се са државног/централног нивоа пребацују одговорност и функционисање на општински ниво, већ децентрализацију која подразумева улазак читаве лепезе актера у овај сектор, улазак приватног сектора у домен пружања услуга, невладиног сектора и сл. Један од основних елемената који би требало да буде заједнички за све ове

делатности је и повећање одговорности појединца и повећање његове обавезе да се суочи са последицама свог избора. Са тим ћемо се вероватно и као појединци и као друштво најтеже суочити, због тога што то суштински доноси највећу промену.

Имајући у виду да се у надлежности Министарства за социјална питања, налази социјална заштита и пензиони систем овде ће се пре свега указати на стратегију реформи у овом делу социјалног сектора.

### Социјална заштита

Када је реч о социјалној заштити, не враћајући се много у прошлост, ипак је потребно указати да су основни елементи социјалне политике у претходном периоду били у домену субвенција предузећима да би се у што већој мери одржао ниво плата и ниво запослености, с једне стране и да би се, с друге стране, обезбедиле ниске цене основних намерница и услуга за целокупно становништво. Оно што је парадокс, то је што су се паралелно са вођењем социјалне политике на овај начин, у исто време акумулирала велика заостала давања према социјално најугроженијим категоријама становника. Преко две године заосталих давања, када је реч о дечијим додацима, а више од две године у оквиру других социјалних права – материјалног обезбеђења породице, права



на туђу негу и помоћ и др. Дакле, с једне стране смо имали потпуно нетангентрану помоћ становништву, сви су били помогнути на исти начин, а с друге стране су они који су социјално најугроженији били практично изван свих мрежа социјалне сигурности. Отуда је међу првим корацима које је Влада начинила било да такву социјалну политику измени. Да се, дакле, извуку те функције из предузећа и из генералних субвенција становништву, да социјална давања иду редовно и да у мери у којој се обезбеде ванбуџетска средства, постоје и нека додатна социјална давања.

Дугорочно посматрано основни циљеви социјалне заштите су:

- помоћ породици и појединцу да оствари минималну социјалну сигурност, и то пре свега мерама активне социјалне политике и спречавањем свих облика социјалне искључености,
- обезбеђивање услова за независан живот инвалида,
- помоћ старим лицима која не могу да се брину о себи,
- брига о деци без родитељског старања, са нагласком на смањењу броја деце у институцијама социјалне заштите, подстицању развоја хранитељства и давање подршке природним породицама,
- подршка породицама у ризичним групама – са тешкоћама у породичним односима, са инвалидима, децом са поремећајима и тешкоћама у развоју, тешко оболелим старим лицима, нефункционалним члановима...
- побољшање услова за формирање младих породица, оспособљавање за одговорно родитељство,
- подстицање рађања и подршка функционалним породицама са већим бројем деце,
- спречавање насиља и пружање помоћи жртвама насиља.

Овако постављени циљеви у области социјалне заштите, релевантни су за све земље. С друге стране, они су и недостижни због тога што се са повећањем стандарда

повећавају и потребе и могућности да они који не могу сами да обезбеде своју животну егзистенцију из различитих разлога, буду што боље заштићени. Од читавог низа циљева који су излистани, посебно треба издвојити два. Први се односи на помоћ породици и појединцу да оствари минималну социјалну сигурност. Оно што би требало да буде посебно важно у овом домену, а од чега смо још увек удаљени, то је да помоћ не буде само у смислу давања надокнаде, дакле финансијске подршке, него да то буде активна социјална политика, да се омогући излазак из затвореног круга сиромаштва и да се социјално најугроженијим категоријама омогући отварање што већег број опција.

Други елемент дугорочне стратегије који треба посебно нагласити је онај елемент који бисмо могли да означимо као кретање у правцу деинституционализације, и који се пре свега односи на три категорије нашег друштва, а то су деца без родитељског старања, стари који не могу да се старају сами о себи и инвалиди. У односу на ове најугроженије међу најугроженијима важно је да одлазак у институције не буде једина опција, што не само да са елементарне стране хуманости није најбоље решење, већ ни са економског аспекта. Отуда је развој алтернативних облика социјалне заштите, који ће омогућити деинституционализацију, посебно значајан.

На кратак рок посматрано важан елемент стратегије Владе, који се не налази међу истакнутим циљевима, је редовност социјалних давања. Просто је непристојно стављати тако нешто као стратегијски циљ, макар и на кратак рок, зато што је у свакој нормалној земљи, а ми претендујемо да будемо нормална земља, то нешто што се подразумева. Међу осталим краткорочним циљевима у области заштите сиромашних најважнији су:

- утврђивање нових критеријума за идентификовање материјално најугроженијих породица,
- коришћење централизованог, уместо децентрализованог критеријума,



- утврђивање границе сиромаштва која се неће везивати за плате, већ за стварну потрошњу најсиромашнијих група,
- формирање Фонда за социјална давања из донација и ванредних буџетских средстава,
- ревизија појединих права из других делова система социјалне заштите која су усмерена ка мање сиромашним слојевима,
- формирање Фонда за једнократну помоћ сиромашним породицама са децом (додатна давања пред почетак школске године, након трећег поскупљења струје, исплата обвезница за дечије додатке...),
- формирање група на локалном нивоу које ће омогућити боље таргетирање сиромашних породица са децом.

У оквиру првог циља било је потребно сагледати које су породице „испуштене” из постојећих мрежа социјалне сигурности. Тако је утврђено да коришћење децентрализованог критеријума за таргетирање сиромашних, који се везује за ниво општинских плата, онемогућава да сви сиромашни, без обзира на то где живе, буду на подједнак начин заштићени. Министарство је направило, врло брзо, спискове породица које би биле социјално угрожене када би се користио јединствен критеријум у целој Републици. Према овим породицама је до сада усмеравана хуманитарна помоћ, а од септембра у Фонду за једнократна давања прикупљена су средства, тако да ће у наредних пола године ове породице бити заштићене и кроз редовна материјална давања. Дакле, када је реч о најугроженијим категоријама, ми се сада ширимо према оном броју заштићених породица који је био на почетку деценије, око 50.000 породица. Друга групација, која је посебно значајна, су породице са децом. Преко 300.000 ових породица редовно добија дечије додатке, али смо такође сматрали да у овом периоду, док се систем поставља и док породице не могу саме за себе да нађу решење, просто због тога што оно што значи запослење и

економски развој, треба да постоје и нека додатна давања за те породице.

Избегавајући стварање зависности од међународне помоћи, нисмо желели да на основу донација увећавамо оно што је редовно месечно давање, него смо сматрали да једнократним давањима у правом моменту можемо да, колико је то могуће и колике су наше могућности, санирамо позицију ових породица. Тако, ће у септембру пред почетак школске године, овим породицама бити исплаћен додатни дечији додаток. Такође се надамо да ћемо имати још додатних давања, односно обезбеђујемо средства из ванбуџетских извора за додатна давања до краја ове године.

Када је реч о ономе што нисмо урадили, нисмо успели да формирамо групе на локалном нивоу које би омогућиле боље таргетирање сиромашних породица са децом. Ми не можемо и нећемо да идемо против Закона, да неког искључујемо из оног што је редовно право, али смо сматрали да за ова додатна права можемо да обезбедимо неке боље начине таргетирања. За то нисмо обезбедили финансијска средства, на жалост, а административни капацитет којим располажемо данас нам то не омогућава, јер је заиста изузетно велики број тих породица које су подржане кроз ове програме.

У оквиру подршке породицама у кризи, деца без родитељског старања, старима и лицима са хендикепом основни циљеви на кратак рок су:

- редефинисање професионалних стандарда и актуелне праксе центара за социјални рад,
- преиспитивање законске регулативе и њено мењање у правцу боље заштите интереса детета, укључив и предлог новог закона о браку и породици,
- формирање Фонда за социјалне иновације помоћу којег ће се подстицати реформске промене у институцијама социјалне заштите и центрима за социјални рад,
- подстицање и ширење хранитељских породица,



- рекатегоризација институција социјалне заштите,
- наставак реконструкције, снабдевања и опремања домова,
- анализа искустава пилот пројекта заштите деце од злостављања и укључивање у праксу позитивних искустава,
- развој основних принципа алтернативне социјалне заштите.

Министарство је оформило неколико радних група у које су укључене и професионалне и невладине организације и запослени из Министарства. Радне групе се баве редефинисањем професионалних стандарда, постављањем принципа у оквиру различитих облика социјалне заштите, редефинисањем улога институција социјалне заштите и центара за социјални рад и посебно могућностима развоја алтернативних облика социјалне заштите. Оцењујемо да би за развој алтернативних облика социјалне заштите посебно било значајно формирање Фонда за социјалне иновације који би покрио транзиционе трошкове који се увек јављају приликом преласка из једног система у други. Из буџета се наине мора финансирати традиционална социјална заштита, а за развој алтернативе потребни су нови извори средстава. За Министарство је такође важно да се развој алтернативне социјалне заштите мора једним делом одвијати и у институцијама система. Искуства других земаља показују да се под утицајем међународних институција развој алтернативне социјалне заштите одвијао готово искључиво у невладином сектору те да су се са повлачењем средстава многе добре иницијативе, када је реч о алтернативној социјалној заштити, изгубиле.

### Пензиони систем

И, најзад, у оквиру пензионог система најпре је потребно констатовати да је овај систем неодржив и то не само због проблема које смо имали последњих 10 година – овај систем је једноставно, онако како је конципиран, као систем текућег финансирања пензија, неодржив на дуги рок.

Ако ништа друго, можемо видети да се многе развијене земље суочавају са тим проблемом. Значи, на дуги рок он је савим сигурно неодржив и из демографских разлога, због изразитог старења становништва. На краatak рок посматрано, Влада сваког месеца издваја изузетно велика давања како би пензиони фонд могао да исплати пензије што сада већ достиже преко две милијарде динара. Пензије се дакле не могу финансирати само из доприноса. С друге стране стопе доприноса се не могу повећавати из једноставног разлога што то онда значи превелико оптерећење привреде. Када би се чак и повећале, оне се никада не би могле повећати на потребни ниво, јер би једноставно малтене превазишле ниво плата, да би систем такав какав је могао да функционише. Такође треба имати у виду да су просечне пензије у односу на просечне плате високе, али и да су пензије ниске и недовољне за егзистенцију. Отуда су промене неминовне.

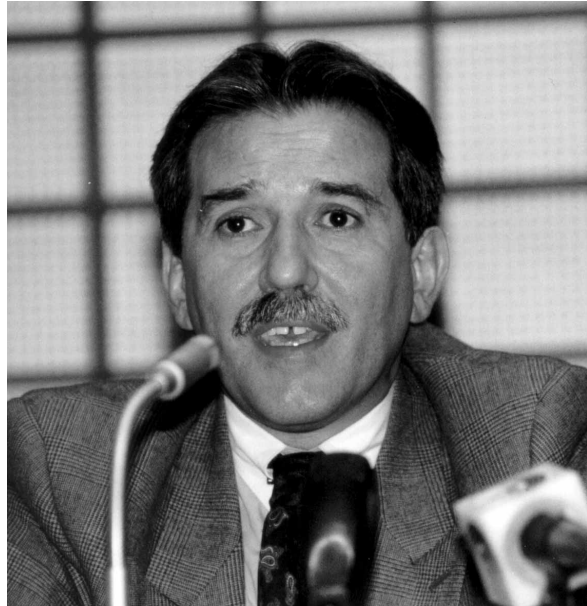
Србија се не може одредити за брзу промену начина финансирања пензија увођењем капитализованог фонда, јер су транзициони трошкови овог преласка сувише високи, а за функционисање таквог фонда потребно је и задовољење неких других услова. Отуда се једино може инсистирати на реструктурирању постојећег система. Промене које се на краatak рок могу очекивати су:

- промена начина индексације пензија,
- успостављање непосредније везе између доприноса и висине пензије,
- продужење старосне границе пензионисања,
- преиспитивање института минималне пензије,
- искључивање права која по својој суштини не спадају у пензионо-инвалидско осигурање.

Социјалне реформе су неминовне, понекада болне, али ће донети већу заштиту онима који су угрожени, који су стари и који ће осетити негативне последице транзиције.

Слободан Самарџић  
*Центар за либерално-  
-демократске студије*

## Политичке реформе у СР Југославији и Србији — стање и изгледи



Постоји једно опште место у карактеризацији политичких промена које су се догодиле у комунистичким земљама крајем осамдесетих и почетком деведесетих година. Те промене добиле су историјску ознаку „мирна револуција”. Када су се деценију касније одиграли слични догађаји у нашој земљи, ова ознака је намах примењена и на њих. Такорећи већ сутрадан после 5. октобра, неким чудним спонтанитетом и политичари и аналитичари, и наши грађани и странци, употребљавали су тај израз да би себи и другима објаснили шта се заправо догодило. Чак је и чувени диригент Зубин Мехта после гала концерта у Сава центру крајем октобра публици у сали честитао „мирну револуцију”.

Значење ове синтагме, као и значења свих општеприхваћених израза, пре свега је описно. Револуција у свести обичног човека представља превратнички политички догађај. Он је раван обарању неког политичког режима. И без обзира на атрибут „мирна”, који по правилу има релативно значење, преврат у политици увек подразумева неку форму принуде и насиља, поништавања владајућих правила поретка, без обзира да ли су она писана или неписана. У обичној свести револуција значи безпоговорно обарање неког политичког поретка и нема сумње да ово јавномњењско значење у потпуности

одговара ономе што се у нашој земљи догодило 5. октобра.

Ако на истој значењској равни сагледамо данашњи јавномњењски (постреволуционаран) поглед на нашу „мирну револуцију”, онда као добру илустрацију можемо да употребимо један београдски графит. Он гласи: „Све је исто само њега нема”. Колико ми је познато, графит је добро прихваћен у јавности. На својеврстан радикалан начин изражен је став да очекиване промене због којих је преврат извршен нису дошле, а као да нису озбиљно ни започете. Преведено на језик политичког живота, питање гласи: шта је са обећаним реформама.

Ако „мирна револуција”, или ма која друга, треба да разгрне пут ка суштинским привредним, правним и политичким променама, онда, можда и несвесно, имамо посла са једним другачијим појмом револуције. У том случају она не значи само обарање неког политичког поретка, већ и потенцијал изградње једног другог и другачијег уређења. Овде нам као оријентир може послужити појам модерне револуције који је изложила Хана Арент у својој знаменитој књизи. О каквој револуцији је реч може се говорити само на основу институција које она поставља. Уколико је циљ револуције слобода коју је спутавала тиранска власт, онда је основно политичко



питање да ли се револуцијом стварају институције у којима ће бити остварена слобода као највиша вредност.

Питање о политичким реформама у основи је питање о политичким институцијама које успостављају снаге промена. У нашој земљи то је један од најдалекосежнијих проблема након 5. октобра. Да ли ће се институције мењати или ће постојеће почети да функционишу ефикасно и демократски, није основно питање. Битно је да сви институционални носиоци јавних послова – законодавства, извршне власти, управе и судства – почну да делују на законски заснован и јавно одговоран начин. Имајући тај циљ у виду, основно наше питање гласи: какво је стање наших политичких установа годину дана након политичких промена и какве су могућности њиховог даљег реформисања.

Одговор на ово питање није могуће дати само позитивним посматрањем политичких институција. Општи државно-политички контекст у коме оне данас делују, и који са своје стране треба да стабилизују, није подложен пуком институционалном приступу. За разлику од већине земаља средње и источне Европе, које су биле суочене са питањем о променама политичког система (разуме се и привредног, правног и социјалног), наша земља суочена је са двоструким проблемом: са државним питањем као таквим и, упоредо с тим, с питањем реформи политичког система. Када данас расправљамо о савезном уставу и о његовој неопходној промени, то није расправа о овим или оним модалитетима промена, већ расправа о самој држави и њеним основама легитимности. А када се постави питање о основама легитимности неке државе, а не нарочито њеног уређења, онда се заправо пита о оправданости постојања те државе. СР Југославија данас има ту злу судбину да је службена власт једне од две њене јединице не признаје, и то не у њеном конкретном уставном уређењу, него као државу (федерацију) коју сачињавају две федералне јединице.

У стању неразрешеног државног питања необично је тешко вршити реформе институција пре свега из разлога њихове претпостављене системске усаглашености. Лоше последице овог стања неупоредиво су јаче у Србији него у Црној Гори. Мања република у последње четири године функционише као независна држава у готово свим државним надлежностима, тако да се не суочава са проблемом федералне неусаглашености. То, дакако, не значи да она нема унутрашњих проблема функционисања који се тичу управо питања легитимности. Фактичка независност Црне Горе је ствар у овом случају проблематичне већинске формуле демократије где мањина, ма колико формално јака, представља унутрашњег отпадника од државе. Та чињеница, као унутрашњи продукт нерешеног питања савезне државе, знатно утиче на институционалне реформе и у овој републици. Али, као што смо рекли, у домену хомогене владајуће структуре Црна Гора нема онај проблем нерешеног уставног паралелизма какав постоји у Србији.

Другачији политички однос носиоца власти у Србији према опстанку савезне државе има за последицу прихватање нерешеног државног оквира и његовог лимитирајућег дејства на реформе институција. Штавише, имајући у виду однос опозиције према питању федерације и преовлађујући став јавног мњења, овде се може говорити о мање-више консенсуалном прихватању идеје о федерацији као пожељном државном оквиру. Дакако, ово стање није могуће ни одржавати ни подносити унедоглед, ако ни због чега другог онда бар због његовог ограничавајућег ефекта на реформе. Али, ако сагледавамо биланс прве године након политичких промена, јасно је да се у Србији успорени ток институционалних реформи толеришао из политичких разлога који су вредносно јачи од разлога брзих реформи.

Институционално посматрано, највећи проблем у Србији проистиче од неусаглашености савезног и републичког устава.

То је проблем који су садашњи носиоци власти наследили од старог режима, али га за годину дана из познатих разлога нису решили. Једно од основних начела добро уређене федерације јесте јасна уставна подела надлежности између савезне власти и федералних јединица. Неусаглашеност устава Србије са савезним овде највише долази до изражаја. Довољно је упоредити чланове савезног и србијанског устава (чл. 77, односно чл. 72), који одређују надлежности федерације односно Србије, па установити преклапање њихових бројних надлежности. Због чега је прошли режим осам година одржавао ово нерешено уставно стање, познато је. Нова власт, међутим, није у могућности да тај проблем разреши једноставним актом уставног усаглашавања иако поседује довољну већину у републичкој скупштини. Разлози су садржани у ишчекивању промена савезног устава. Другим речима, разлози су у ишчекивању политичке одлуке око будућности заједничке државе. Дотле, и Србија и савезна држава функционишу као један уставни провизоријум, где се о подели надлежности одлучује *ad hoc* политичким договорима између савезног и републичког нивоа власти, што феноменолошки подсећа на начин функционисања старог режима.

Ако се може претпоставити да би прекид оваквог стања од стране Србије сигурно довео у питање постојање и овакве федерације, може се, такође, са сигурношћу тврдити да такво стање не може дуго да потраје. У протеклом периоду већ смо сведоци примера законске неусаглашености нових закона, или њихових измена и допуна, који се упоредо доносе у републичкој и Савезној скупштини. Тако на пример, Србија је донела пакет пореских закона којима је једним делом ушла у основе пореског система који се могу регулисати само на савезном нивоу. Тек након тога у већима Савезне скупштине донесен је Закон о изменама и допунама закона о основама пореског система који је регулисао материју делимично прејудуцирану

републичким законима. Како ће се у овој ситуацији понашати порески органи, велико је питање. Када имамо у виду да ће се и један и други закон примењивати само на територији Србије, јасно је да у овом случају реформа пореског система постаје велика непознаница чак и независно од законског садржаја.

Разуме се, одређене институционалне реформе могуће је вршити и у ситуацији државног провизоријума какав данас постоји у југословенској федерацији са својим последицама не само по Србију него и по Црну Гору. Ликвидација федерације није само правно-техничко питање, већ, супротно томе, једно далекосежно државно-политичко питање које се на овај или онај начин мора одговорно решавати. Стога је живот у провизоријуму једна политичка нужност која парадоксално проистиче из једног политичког опредељења. Чак ни таква ситуација, међутим, не може бити алиби за успорени темпо политичких промена који се лако може констатовати. Оправдано је поставити питање зашто скупштине боље не функционишу, због чега су владе недовољно ефикасне, зашто се јавна управа брже не мења, због чега је правосуђе готово исто као што је и било. Све су то питања о постојећој структури и начину функционисања државних институција, које ће у овој или оној форми остати без обзира на исход решавања питања о опстанку заједничке државе.

У оваквим проблемским ситуацијама можемо се питати о актерима и о структурама. Дати приоритет питању о структурама оправдано је у системима у којима постоје стабилне институције и где је на делу навика да се у јавном деловању следи закон и процедура. То, међутим, није наша преовлађујућа ситуација јавног живота и из тог разлога питање политичких реформи јесте питање од прворазредног значаја. Стога се у друштвима промена са истим редом значаја о предмету промена (институције) морамо питати и о субјектима промена (актери).



Нема сумње да је 5. октобар био један масован догађај, који није био ни контингентан ни инцидентан, већ који је испод своје елементарне појавности супсумирао године масовних протеста широм Србије. Та снага била је довољна да сруши поредак, али је сасвим недовољна да обави финансирање изградње и усавршавања установа у којима ће се рационализовати јавни живот. То је, по природи ствари, посао политичких актера. Како су они деловали и који је њихов учинак за ових годину дана?

И на савезном нивоу и у Србији носиоци власти формирали су се у виду коалиција. На савезном нивоу реч је о профедералној међурепубличкој коалицији, док је у Србији на власти коалиција некадашњих противника режима. Колико у оба случаја природне, због политичког стања ствари, толико су ове коалиције исувише деликатне када је у питању велики задатак дубоких и брзих унутрашњих промена система. Најпре, овако сложена коалициона формула власти, каква постоји на оба државна нивоа, не може да обезбеди јединствени програмски основ за широку палету реформских питања каква објективно постоји у нашем друштву. Савезна коалиција беспоговорно је сложна на једном релативно малом броју политичких питања као што су одржање заједничке државе, политичко и економско јачање односа са међународном заједницом, питање јединствене одбране и унутрашње безбедности. У многим другим областима, које представљају предмет реформи, постоје приличне програмске и политичке разлике. Ако је председник Савезне владе морао да поднесе оставку због суштинског неслагања његове странке и србијанског коалиционог партнера око доношења закона о сарадњи са Хашким трибуналом, и ако је због те кризе не само влада него и савезна држава била доведена у питање, тај случај као лош симптом указује на то да је савезно политичко партнерство једна ломљива конструкција.

Ни коалиција ДОС не представља унутар себе много чвршћу и кохерентнију

политичку структуру. Иако је овај политички савез осим смене режима у оба изборна случаја обећавао бар прву фазу привредних и политичких реформи, његово једногодишње вођење државне политике никога није убедило ни у минимум унутрашње политичке хомогености.

Овакво стање организованости владајућих политичких актера садржи у себи једну структурну запреку када је реч о демократској и функционалној реформи институција. Реч је о недовољној јавности, или слабој провидности (нетранспарентности), у процесу доношења кључних политичких одлука. У недостатку чврстих и јасних програмских оквира, карактеристичних за политичке странке, ове коалиције делују на основу својих интерних коалиционих споразума у којима процедуре одлучивања имају већи значај од садржинских програмских одредаба. По природи ствари, процес усаглашавања и око дневних политичких питања одузима доста политичке енергије и успорава одлучивање у представничким и извршним телима државе. Такав ефекат процес интерног коалиционог усаглашавања имао би све и да тече глатко, што никако није случај ни на савезном ни на републичком нивоу. Ипак, најлошији ефекат овај начин вођења политике има на рад скупштина и влада. Аутономност посланика, па и чланова владе, увелико је доведена у питање не само праксом утицаја коалиционих тела (рецимо, Председништва ДОС-а), већ и самим коалиционим документом. Тако на пример, Коалициони уговор два савезна партнера на најдиректнији начин обавезује посланика да у скупштини поступа по *ad hoc* договору руководства о питањима „од посебног значаја”. Тиме се фактички уводи императивни мандат супротан изричитој одредби савезног устава о слободном мандату (чл. 86, ст. 2).

Оваква критика, међутим, може да има значаја само са становишта одређених реформских циљева, док у једном реалном контексту она делује исувише нормативно. Парламенти и владе током читавог 20.

века под јаким су дејством страначких политика, или интересних група, које својим моћним утицајем и апаратима концентришу стварну моћ политичког одлучивања. И ако се једног дана у Србији, или њеној федерацији са Црном Гором, успостави нормалан парламентарни систем, са легитимним и постојаним уставним оквиром и правилима рада, проблем фактичког императивног мандата и страначког утицаја на државна надлештва и службе биће актуелан. Ми се, међутим, данас суочавамо са другом врстом проблема, који би у једном временском редоследу решавања могао да се смести у сам почетак демократске транзиције. По Линцу и Степану то би била фаза неосигуране транзиције, још увек далеко од демократске консолидације, фаза за коју није немогућ ни реверзибилан процес. Зато су наше институције са демократског становишта још увек крхке, а да ли ће се учврстити у свом демократском функционисању, зависи у највећој мери од понашања политичких актера.

У том погледу готово је извесно да су две постојеће коалиционе формуле, она на републичком и она на савезном нивоу, исцрпле своје могућности. У Србији је сазрело време да започне формирање демократске страначке сцене. Ова постојећа представља изнуђени продукт старог режима, који се очигледно није могао уклонити без уједињавања безмало свих опозиционих снага. Од тада је у Србији почео да дише политички простор, али се он ни издалека није консолидовао. Институционална мапа Србије не може бити довршена, чак ни у црно-белој техници, док јој се не подастр нормалан политички простор састављен од програмски диференцираних странака и иоле развијеног, слободнијег, јавног мњења. Био би то пут од политички безутицајног страначког хиперплурализма у прошлом режиму, преко залеђеног плурализма у овом, до нормалног такмичарског плурализма у блиској будућности.

Оптimalан задатак ДОС-а био би да у једном консенсуалном поступку припреми терен за овај прелазак. То у најмању

руку значи да припреми уставне промене у Србији и добар изборни закон. Први задатак је, разуме се, тежи од другог, јер претпоставља унутрашњу расправу и постизање сагласности око тако деликатних питања као што су институционална и територијална организација власти у будућој Србији. Али, будући да доношење устава захтева неку врсту максималне друштвене и политичке сагласности, и обзиром да ДОС представља онај спектар странака од којих ће се формирати будући политички простор Србије не рачунајући његове евентуалне радикалне окрајке, овај коалициони оквир може да послужи као погодна политичка форма делатне расправе и усаглашавања око будућег устава.

Чак и у оваквом сценарију трасирања политичких претпоставки за институционалне реформе у Србији остаје питање о двојности савезне и републичке институционалне структуре. Оно што смо рекли за ДОС на републичком нивоу важи у основи и за савезну коалицију. Она је, наиме, исцрпла своје, рекли бисмо скромне, реформске могућности. Њен главни задатак, додуше, није ни био да изврши демократску реформу савезних институција, већ да очува заједничку државу и припреми њену уставну реконструкцију. Тај задатак је у старту био ограничен временском димензијом. Док је службена Црна Гора све чинила да обесмисли савезну државу, Србија се у својој лојалности према идеји заједничке државе и њеној актуелној структури изложила успоренијем темпу реформи. Да будемо сасвим јасни, овде је реч о једном објективном утицају, а не о узроку. Али, у природи је проблема да такво нерешено стање не може дуго да траје. Задатак савезне коалиције је да овде учини све што може у току једног, ипак, ограниченог времена.

Од почетка је било јасно да Србија неће силом задржавати Црну Гору у савезној држави, али Црна Гора није за ово време успела сама да реши проблем. После годину дана дошло се до две извесне могућности: или ће се политичким дијалогом



постићи обострана сагласност (профедералних и пронезависних политичких чинилаца) око опстанка и уставне реконструкције савезне државе, или ће проблем решити црногорски бирачи на референдуму. Могућности нису међусобно искључујуће, јер је могуће замислити да црногорски политичари захтевају да и у случају постигнуте сагласности грађани Црне Горе референдумом изразе своју политичку вољу. За Србију би несумњиво било од веће користи да се проблем реши политичком сагласношћу и без референдума, али ако би преовладале друге могућности, па и она која подразумева победу пронезависних снага на референдуму, Србија би, бар када је о овом проблему реч, решила своје државно питање. Када у овом контексту говоримо о савезној коалицији, она свој преузети задатак очувања заједничке државе мора довести до државно јасног завршетка. Другим речима, она је сама не би смела доводити у питање као што је то једном било учињено.

Ситуација коју смо описали можда пре пружа слику о структурним препрекама демократских реформи у нашој земљи него о билансу обављених промена и правцима њиховог даљег одвијања. Када је о другом реч, могло би се говорити о изменама у савезном и републичком законодавству (35 нових или измењених и допуњених закона на савезном нивоу и исто толико на републичком), о значајнијој улози парламената у структури власти у односу на претходни период, о бољој парламентарној контроли владе, о њеној непоредиво већој јавној одговорности, о, ма како скромним, почецима реформе правосуђа и јавне управе, о медијима ослобођеним стеге претходног закона о јавном информисању и много чему другом. Све те промене, међутим, одвијају се у сенци већих и дубљих проблема, који су заправо проблеми политичког наслеђа у најширем смислу. Није реч само о остацима старог режима садржаним у још неизмењеним уставним и законским нормама, у неделовању тако важне институције као што су

уставни судови, у организационој и кадровској инерцији старе управе и судства и сличним проблемима. Реч је, можда више од свега тога, о склоности ка непоштовању закона, о старој, добро познатој, појави да се законска материја регулише владиним уредбама, да се странчари у кадровској политици и врши политички притисак на судове. Уместо једног великог политичког монопола, који је контролисао све структуре политичке и привредне моћи, као да је извршена децентрација, да не кажемо плурализација моћи, али без чврстог законског оквира и без општеусвојених правила понашања карактеристичних за правну државу.

У најдубљим структурама политичког система проблем је готово раван врзином колу. Политичке институције морају истовремено да функционишу и да се мењају решавајући симултано тако различите врсте и нивое проблема као што су проблеми уставног конституисања, редовног законодавства, владе и управе, и неке врсте ванредног, уставно и законски вакумираног, уређивања. У таквој ситуацији непрекидно се повећавају захтеви друштва, које, анархично и сиромашно, тражи од такође сиромашне и још неуређене државе разне врсте интервенција, решавања проблема на хитан начин поступком праведника и моћника. На драматичан начин отвара се и у Србији, као и у другим земљама сличних типова промена, противречност између државне интервенције и приватизације, између демократизације и либерализације. Прво подразумева јак политички притисак и ефективан утицај бројнијег бирачког тела које се састоји од сиромашнијих и ризику привредне самосталности несклонијих слојева, а друго законску гаранцију предузетништва и пореско растерећење. У међупростору између једног и другог своје место налазе реформски демагози, који, по узору на пређашњу привредну квазиелиту, врше нелибералну приватизацију јавне имовине и призивају инострани шверцерски капитал.



У оваквој ситуацији, када је тешко идентификовати поуздане носиоце реформске политике, још је теже поуздано одредити конкретне правце и политичке приоритете институционалних реформи у Србији. Ако бисмо кренули од општих ка посебним предусловима, онда би ред реформи ишао од базичних уставних промена, преко општеусвојеног изборног закона до стварања парламента са политички профилисаном изборном већином и њеном одговорном владом. Овим редом уставно-политичких промена дошло би до упрошћавања садашње компликоване и нејасне политичке сцене. Политичка јавност суочена са јасним политичким програмом на делу могла би са већом извесношћу да се опредељује за и против, док би привредни актери могли боље да прорачунавају своје изгледе. Тада би и одговорност у вези са реформом државне управе, локалне самоуправе и судства била неупоредиво прозачнија него сада када се унутар бројних коалиционих партнера она може лако пребацивати са једног на другог.

Разуме се, услов за овај ред уставно-политичких подухвата у Србији јесте догледно решење питања савезне државе за које је сада извесно бар толико да ће у случају преваге идеје о федерацији Србија, као и Црна Гора, поседовати велики обим самосталних државних надлежности довољних за сопствену одговорност у реформској политици. У случају њиховог државног одвајања, овај кратки сценарио почетка структурних реформи у Србији могао би се и брже актуелизовати.

Често се помишља да су политичке реформе начелно и брже и лакше изводљиве од реформи у привреди и друштву. Ако је то тачно, онда је то феномен савремених неразвијених и периферних друштава. У њима држава често преузима улогу убрзаног надокнађивања онога што је друштво пропустило да учини у свом успореном и заосталом развоју. Она, у најмању руку, треба да створи солидне законске основе за слободно функционисање привредног

живота и различитих друштвених делатности. Ова инверзија у односу на историјат развоја западних друштава крије једну сталну опасност. Она се састоји у потенцијалној преминацији моћи државе у односу на друштво. То је стални проблем који свака политичка заједница решава на свој начин. Када је о Србији и данашњој СР Југославији реч, ово није проблем којим би се бавили политички актери. Њихов задатак после уклањања ауторитарног режима јесте управо у постављању државе, тј. њених бројних институција, на здраве основе законитости и одговорности. За прву фазу политичких реформи нема важнијег и кориснијег подухвата.





Иван Вујачић  
Центар за либерално-  
-демократске студије

## Транзиција – први кораци

### Увод

Овај преглед проблема са којима се суочавамо има за циљ да укаже на почетне позиције и дубину тешкоћа са којима смо се суочили у економској сфери на почетку процеса транзиције и на стање у том процесу у коме се налазимо сада, као и на оне кораке који су неопходни у будућности на краћи и, понегде, средњи рок.

**Транзицију дефинишемо као процес преласка у западно-европски тип друштва, при чему под тим типом друштва подразумевамо не само тржишну привреду, већ и скуп свих институција на којима тржишна економија почива: од демократског система, преко владавине права, до високог степена аутономије институција и пратећих система образовања, локалне самоуправе, управљања администрацијом и томе слично.** Укратко, налазимо се пред раскидом са прошлошћу на један начин који је готово потпун. Постоје мишљења да смо, исто тако или првенствено, земља у фази реконструкције. Другим речима, да се ради о земљи која се реконструише после не само рата, него и дугогодишњих санкција. Моје становиште је да смо земља и у фази реконструкције и транзиције, али да је **убедљив акценат на транзицији** и да они који инсистирају



на реконструкцији као главном задатку замагљују проблем.

Тачно је, наравно, да је друштвени производ више него преполовљен у претходном периоду и да смо претрпели материјална разарања вредна макар 4 милијарде УСД током бомбардовања. Тачно је такође, да нам је инфраструктура израбована услед осиромашења под утицајем санкција, али исто тако је тачно да нам је неопходна радикална реформа система. Обновљање енергетског система и саобраћајница ће захтевати значајна средства од којих су нека већ пристигла из донација, али инфраструктурни системи, мада изузетно битни за привреду и становништво, не представљају суштину привредног система, а и они сами и метод њиховог финансирања ће морати да буду подвргнути реструктурирању и, макар, делимичној приватизацији у догледној будућности.

Да би се прешао пут транзиције, морамо, пре свега, бити сагласни да нам је коначни циљ улазак у Европску унију. Ово опредељење мора бити већинско опредељење не само странака на власти, већ и синдиката, менаџера, професионалних и других удружења. То што је познат циљ говори да знамо где би требало да стигнемо, али то још увек не значи да је до тог пута могуће доћи само на један начин. Различити редоследи и синхронизација редоследа реформи могу



стварати различите путеве ка истом циљу. Било би заиста изванредно када би лако могли да израчунамо онај који је најбржи или онај који најмање кошта. Обзиром да ови процеси, међутим, имају своју политичку динамику, то није могуће. **Стварање и одржавање консензуса у вези транзиције ми се, ипак, чини најтежим политичким задатком.**

Стање које је затечено је било, једноставно речено, катастрофално. Просто је немогуће било наћи било који економски или социјални индикатор који би било могуће тумачити позитивно. У таквој ситуацији, једино се у неким круговима наша сопствена катастрофа могла тумачити као предност! С једне стране, такво тумачење је дуго било давано од стране претходног режима, то јест, по том тумачењу, избегнута је транзициона рецесија, распродаја друштвене имовине странцима и друге негативне стране транзиције. С друге стране, постојало је у неким круговима више имплицитно, него експлицитно, уверење да ће са укидањем санкција и уз покривање недостатка ресурса (resource gap), то јест, унутрашње и спољне равнотеже доћи до брзог оживљавања привреде. Другим речима, толико смо ниско пали, да је једини пут навише! Као што је већ речено, **овај тип логике је делимично тачан, а зато и опасан.** Наиме, потпуно је извесно да са стабилизацијом цена и валуте, уз почетну страну помоћ за намиривање дефицита и скидање санкција, мора доћи до позитивних ефеката. Укидање санкција већ само по себи смањује трансакционе трошкове извоза и увоза и даје ефекат раста. Но, право питање је колики ће бити ефекат на страни понуде робе (supply response). Да ли су наша предузећа способна да уз овакву својинску и организациону структуру, са оваквом опремом и људским ресурсима поново заузму места на тржиштима која су некада имала. Бојим се да је велики део тих тржишта нестао и да их је заузео неко други, да је опрема вероватно застарела и да је оно што ми економисти називамо

људским капиталом (а то је квалитет и квалификованост радне снаге и менаџмента) исто тако у великој мери израбовано и дефицитарно. **Основно је да се схвати да било који износ помоћи, било које задуживање неће моћи да пружи било какве трајне резултате уколико не дође до радикалних реформи. На овом питању и на плану приватизације ће се решавати судбина реформе.** За кочење реформе и њену стагнацију, одлучујућу улогу имаће наметање чврстог буџетског ограничења, то јест спречавање предузећа да се задужују без јасних последица, да праве губитке и да се тиме решава питање социјалног мира.

Пошто су ингеренције подељене између федералне државе и републичких влада и због општег процеса редефинисања односа на нивоу федералне државе, на овом месту, коментарисаћу учинак Савезне владе и Владе Републике Србије, а без оцене досадашњих учинака владе Црне Горе. Разлози су, чини се, више него очигледни.

У првом периоду, обе владе су биле усмерене на мере које ће омогућити преброђивање и преживљавање становништва током претходне зиме. Обилата и хитна помоћ из иностранства била је усмерена на задовољење основних људских потреба, грејања, струје и одржавања исплата пензија и помоћ најсиромашнијима. Ово је потпуно нормално с обзиром на затечено стање и окончано је успешно.

#### **Учинак Савезне владе и Народне банке Југославије**

Крајем 2000. године, дошло је до консолидације валуте. Динар је стабилизован на курсу од 30 динара за 1 ДЕМ, постигнута је интерна конвертибилност. Прекинута је пракса кредитирања из примарне емисије. Ниво девизних резерви је значајно повећан, извршена је ревизија пословања НБЈ и започета је ревизија пословања пословних банкака, са постепеним заостравањем услова њиховог опстанка. Смањење су баријере за улазак

страних банака. Истовремено, успостављен је платни промет са Црном Гором.

Савезна Влада је, уз снажно ангажовање Председника СРЈ, започела повратак СРЈ у међународну заједницу, ОУН, ОЕБС, Савет Европе, Међународни монетарни Фонд, Светску банку и Европску банку за обнову и развој. Истовремено, обновљени су дипломатски односи са свим значајним земљама у свету. Уз координацију са Владом Републике Србије, успешно је спроведена припрема за донаторску конференцију која је окончана успешно, са обећаним донацијама у износу од 1,3 милијарде УСД. Ово је несумњив успех. Када је констатовано да је процес повратка у свет започет, мислило се на чињеницу да није окончан у сфери неких економских институционалних решења. При томе се мисли на окончање споразума са Париским и Лондонским клубом. Изгледа да је Савезна влада на путу да реши ово питање. Уколико исход ових преговора (уз добијање „Напуљских услова” – отписивање две трећине дуга и повољно репрограмирање) буде позитиван и уколико се иста или слична форма пренесе на Лондонски клуб, отвара се простор за отплаћивање дуга у будућности, док у непосредној будућности постајемо земља која ће бити способна да узима кредите, да издаје гаранције и да постане привлачна за потенцијалне стране инвеститоре. На тај начин, бићемо у позицији да очекујемо почетак значајнијег страног инвестирања за годину дана од данас и у годинама које следе.

У економском смислу повратак СРЈ у свет значи и повратак у Светску трговинску организацију (World Trade Organization). Ови преговори ће трајати дуго, али представљају недвосмислен циљ на коме је рад започет. У међувремену, Савезна влада је у великој мери извршила укидање административних препрека у спољној трговини. Укинута је велики број дозвола и квота које су биле карактеристика претходног режима (мада су неке остале – челик, пољопривреда итд.). Истовремено су царинске стопе смањене, а и разлике између њих такође.

Све ово што је наведено, несумњиви су успеси. **Многи од нас овде присутних вероватно нису очекивали да ће све то бити могуће за мање од годину дана.** На институционалном плану, међу значајнијим променама закона извршене су измене у закону о НБЈ, спољнотрговинском пословању, девизном пословању и неким другим релеватним законима. Нема, међутим, разлога за уљуљкивање. Остају бројни проблеми који још нису дошли на дневни ред и које је можда теже решавати.

Мада Савезна влада нема велике ингеренције у сфери економије, о чему сведочи и структура расхода Савезног буџета, она још увек има надлежности над важним системским законима. То, наравно, захтева тесну и вероватно компликованију сарадњу са републичким владама, у овом случају Владом Републике Србије.

Пре свега, мора се доћи до адекватног Закона о регулисању заробљене девизне штедне. Народна банка је почела са исплатом мањих износа, при чему износ од досадашњих 440 ДЕМ за огромну већину појединаца у нашим условима није ни занемарљив ни ситан износ. Ово је свакако корак у правом смеру, јер се питање унутрашњег дуга од око 7,5 милијарди ДЕМ мора решавати. Мислим да се ово питање мора системски решити новим савезним законом и уз пуну координацију са републичком владом услед могућности које недовољно недефинисано, па и неадекватно остављају простор за учешће девизних штедиша у процесу приватизације. По мом мишљењу, овај проблем није једноставно решавати и не може се свести на издавање дугорочних обвезница и стварање секундарног тржишта, где би се, уз дисконт, оне откупљивале. **Наиме, мислим да је ово решење, уколико није употпуњено другим решењима, потенцијално опасно по државне финансије.** Уколико, наиме, држава преузме целокупни дуг уз обавезу његовог финансирања, добиће још један проблем, а имајући у виду већ проблематичну фискалну позицију. Не сме се заборавити да је овај дуг значајан



и да нас, без обзира на потенцијално реструктурирање спољног дуга, чека и његова отплата. Опасно је гурнути овај проблем без остатка у будућност. Тај дуг је јаван, не да се сакрити и пројектовање њега у будућност неће замаглити прорачуне његовог терета у будућности. У ствари, он може постати баријера потенцијалној кредитној способности државе и котирања њених обвезница на међународним тржиштима. Мислим да се овом плану мора приступити комплексно, уз могућности нуђења разних и добро осмишљених програма замена дуга за имовину (*debt-equity swaps*) и разних решења у смислу замена дуга за власничка права (неки тип *debt to property rights swaps*). У сваком случају, чини се да је ову материју неопходно решити новим савезним законом.

Исто тако, неопходно је почети са преградом, изменом два закона која су у ингеренцији федералне државе и тичу се основних институција тржишне привреде. То су Закон о берзама и Закон о хартијама од вредности.

Закон о берзама пресликао је немачки модел са доминантним банкама и строгом централизацијом – дакле, гуши тржиште у корист банака које су, код нас, ионако пропале, те немају снаге ни за много мање подухвате, а камоли за подизање тржишта хартија од вредности. Закон о берзама брани брокерским кућама да буду оснивачи/акционари берзе, па према томе не могу ни да буду у њеном Управном одбору. Резултат је да је берза постала орган министарства (раније финансија, сада приватизације), без икакве везе са тржиштем, кога би требало да обезбеде брокерске куће. (Недавно је дозвољено да у Управни одбор берзе уђу три представника брокера, али је одбор истовремено проширен на 15 чланова – резултат је исто као и да их нема у одбору.) Закон о берзама дозвољава брокерима трговину у туђе име, за туђ рачун, лишавајући их сваке одговорности за судбину трансакција.

Закон о хартијама од вредности не обезбеђује ни основну, ни темељну заштиту

инвеститора, односно акционара и права на основу акција. Игнорише се скоро читава област финансијских деривата (нама неопходних због финансирања агара и одржавања монетарне стабилности), чему што је запетљавајући. На пример, не препознаје разлику између форварда и фјучерса. Закон о хартијама не даје довољно ингеренција Комисији за хартије од вредности, тако да се она своди на регистар емисија.

Целу ову материју би требало обухватити у једном, јасном и лако спроводивом закону (о финансијском тржишту, на пример). Берзу би требало дефинисати сходно дефиницији у пољском закону – као целовитост односа између берзе, брокерских кућа и финансијског тржишта. Потребно је дефинисати трговање у сопствено име за туђ рачун. Потребно је таксативно набројати основна права из обичних акција, као изведена из власништва. Неопходно је дефинисати независне институције клиринга и салдирања, које у исто време могу да буду и регистар хартија од вредности (по могућству према ЗОП-у, то би одговарало француском систему SICOVAM-а). Неопходно је дефинисати и инвестиционе и приватизационе фондове. На нашем тржишту потребно им је пружити и могућност формирања комбинованих портфолија: државне обвезнице, акције, краткорочне хартије, некретнине, финансијски деривати, при чему ове последње треба јасно дефинисати. Ови последњи су сада регулисани детаљима, што је бесмислено јер би деривати у детаљима требало да се прилагођавају тржишту, а не обрнуто. Ови закони су битни из многих разлога, од којих су најважнији да сигнализирају спремност за прилагођавање тржишној привреди и представљају јасан знак да смо спремни за стране инвестиције и постепено укључивање у међународне финансијске токове. Нико не сме имати илузију да ће берзе нагло оживети, али само њихово постојање, уколико су довољног обима, указује на цену капитала. Истовремено, овде се јавља потреба координације са процесом

приватизације и продаје акција Акцијског фонда Србије.

На овом месту напомињем да у ингеренцију Савезне владе спада и Закон о страним улагањима. Постоји дилема да ли је он неопходан или не. Наиме, по једној школи мишљења сматра се да страни улагач мора имати иста права као и домаћи и да се услед тога ова материја не мора регулисати посебним законом. Све земље у транзицији су, можда из других разлога, доносиле овај тип закона. У сваком случају, евентуално доношење оваквог закона би изискивало решавање питања власништва над грађевинским земљиштем у урбаним срединама, а то би са своје стране морало бити повезано са регулисањем реституције својевремено национализоване имовине. У овом домену, је такође, неопходна тесна сарадња између савезне и републичке владе.

Још један битан системски закон мора бити ревидиран у наредном периоду. То је Закон о предузећима. Не може се рећи да је он потпуно лош, али је у оно време задржао нека решења која штите друштвену својину. Поново претресање овог закона је непосредно повезано и са применом републичког Закона о приватизацији.

Тиме постепено прелазимо на терен који се тиче деловања Владе Републике Србије.

### Учинак Владе Републике Србије

Влада Републике Србије је у претходном периоду имала далеко проблематичнију ситуацију. Пре свега, Савезна влада има далеко ограниченије ингеренције и не сусреће се са оним типом свакодневних проблема са којима се суочава Влада Републике Србије. У том контексту учинак Владе Србије је барем исто толико импресиван колико онај Савезне владе.

Тај успех се огледа пре свега у збрињавању најугроженијих, уз обилату помоћ међународне заједнице. То уједно значи да је ликовирање дуговања према одређеним социјалним категоријама, обнављање редовне исплате пензија (без обзира на огроман

ранији дуг који ће морати да се решава на други начин) и сређивање једног стања већег броја прихватилишта за незбринуту децу, повратио веру једног дела становништва (и то најугроженијег) у способност Владе да испуни своје обавезе.

Уједно, на овом терену ће се у непосредној будућности отворити два велика проблема. Један се састоји у чињеници да ће ускоро морати да се припреми реформа пензионог система. Неопходно је, наиме, с једне стране заострити стицања права на пензију који је у неким сегментима био прилично либералан (разни облици привременог пензионисања) и с друге стране висине пензија у односу на радне дохотке. Ово неће бити ни лак ни кратак задатак, али је неминован између осталог из разлога макроекономске стабилизације, то јест растерећења буџета. Укидати раније поштована права и увођење нових решења ће бити заиста тежак задатак. На овом терену мораће да се изврши читав низ промена – од подизања старосне границе, преко индексације до обрачуна основице и томе слично. Постепено формирање правих фондова током приватизације и стварање додатних приватних пензионих фондова је могуће тек на средњи и дужи рок.

Други велики проблем на социјалном плану ће се појавити са реструктурирањем предузећа у процесу приватизације. То, другим речима, значи да ће бити неопходно одржавати социјалну бригу о незапосленима уз координацију са тржиштима рада и њиховом преквалификацијом и помоћи у налажењу новог посла. У наредном периоду, на социјалном плану ово ће бити један од главних проблема. Морам да изразим скепсу према ефектима овог захвата за који су неопходна огромна средства. Сматрам да су брже развијање малих и средњих предузећа, микрокредитирање и други облици приватне иницијативе уз сопствено сношење ризика, далеко ефикаснији пут за решавање вишка запослених. **Велики покушај социјалног инжињеринга кроз масован трансфер у оквиру преобуке појединих струка за**



**друга занимања, пре него што се појави адекватна тражња кроз јачање приватног сектора, може бити прескуп експеримент.** У том светлу гледано – мислим да би у наредном периоду требало више напора у сегменту креирања нових приватних предузећа. Ово је лако рећи, а тешко извести у постојећем окружењу, али ми се чини да би на овоме требало да буде акценат, као могућег начина за решавање незапослености.

Један од већих успеха Владе је почетна реформа пореског система. На овом плану, извршено је поједностављење са увођењем јединствене стопе од 20% и по први пут је буџет републике исказан у потпуности. Истовремено, рад инспекцијских служби је појачан и остварен значајан пораст прилива. Ово су први елементи увођења фискалног реда у државу. Но, прелаз на бруто дохотке је тек почетак праве и свеобухватне фискалне реформе – под чим подразумевам постепени прелаз на порез на новододату вредност (на овај начин опорезивања има много примедби, али је нешто што намеће приближавање Европској унији) – који ће трајати пар година, али за шта је потребно предузети почетне кораке. Истовремено, неопходна је реформа службе управе прихода. Поједностављење и ширење пореске основице је дало приличне резултате.

На плану фискалних закона, свакако је најконтроверзнији Закон о екстрапрофиту. Чини се да он неће дати ни приближно очекиване резултате. Од неприступачности елементарној евиденцији до нејасног начина наплате екстрапрофита из примарне емисије од предузећа која имају губитке, а истовремено се налазе у друштвеној или државној својини, јавља се још читав низ проблема. На овом месту ред је задржати се на формулисању основног политичког опредељења према богатству стеченом у претходном периоду. С једне стране, обећавао се обрачун са профитерима претходног режима који су до богатства долазили законским, али привилегованим положајем, с друге стране, се говори о неиспитивању порекла новца

приликом замене готовине у евро, уз истовремено доношење савезног закона против прања новца који ће имати одложено дејство. Чини ми се да владајуће коалиције морају доћи до јасне и спроводљиве политике, ма каква она била.

Ова тема нас води директно ка једном од основних закона које је донела Скупштина Србије. То је закон о приватизацији. У овом домену, такође, прећено је поништавањем неких приватизација. Тај поступак је покренут и ту се стало. Не спадам у оне које мисле да између екстрапрофитера и законски спроведених приватизација постоји знак једнакости, али је и у овом случају прећено сличним речником. Одлагање решавања питања прошлости, уколико су већ покренута, не води осећању правне сигурности која је толико битна за економски живот. Не мислим да је решавање ових питања лако, али она захтевају одлуку.

Драстичан пример који се ослања на наведен проблем спорова у вези прошлости је питање једног од најпробитачнијих ресурса са којима једна земља располаже у овом времену, а то су телекомуникације. Наиме, још увек није јавно разјашњено питање правне ваљаности оснивања Мобтела и продаје Телекома. На ова питања јавност мора сазнати одговор у разумном року.

Вероватно један од најважнијих закона који је донет на нивоу Србије је закон о приватизацији. По мом мишљењу, он је срачунат на то да омогући брзу продају одређеног броја добрих фирми. Истовремено, он оставља исувише велика дискрециона овлашћења Влади у ширем смислу, где у Владу укључујем и Министарство приватизације, Агенцију за приватизацију и тендерску комисију. Чини ми се да је овај троугао исувише затворен. Поготову је остало нејасно питање како се решавају жалбе у вези спровођења тендера, уколико се појаве. Не би било згорег учинити овај процес више јавним, барем утолико што би се у рад тендерске комисије укључили незаинтересовани људи од струке и угледа у јавности, што би представљало извесну



гаранцију пред јавношћу о чврстом придржавању правила приликом спровођења тендера. При томе, мислим, не само у приватизацији већ и на нивоу бирања финансијских саветника за припрему приватизације. Ово министарство мора у сваком моменту бити изнад сваке сумње. Под тим подразумевам потпуно транспарентне критеријуме одабира финансијског саветника, карактера тендера и одабира стратешког партнера. Обзиром да постоје вишеструки критеријуми – цена, трајно улагање, социјални програм, еколошки аспекти – потенцијални партнер мора знати са којим пондером ови аспекти учествују у утврђивању финалног резултата. Изјаве о продаји предузећа за један долар су умесне уколико се зна да се у конкретном случају највећи акценат ставља на социјални програм и трајно улагање. У свим овим случајевима, свако ко конкурише моћи ће да са аспекта ресурса сопствене компаније пружи најбољу могућу понуду, јер се у овом и сличним случајевима све може адекватно прерачунати у новчани израз.

Веза између приватизације и регулисања дугова по основу девизне штедње се јавља кроз обвезнице Републике Србије по основу девизне штедње њених грађана. Чини се да би цео овај концепт решавања девизне штедње требало обједињено третирати.

На жалост, енормни унутрашњи дугови између државе и предузећа и самих предузећа остају једна од болних тачака која утиче и на програм приватизације. Мада се у Закону о приватизацији говори о потенцијалном отпису дуга или конвертовању дуга у капитал уколико је поверилац са већинским државним капиталом, очигледно је да они морају бити трајно решени. Влада је отписала камате предузећима која су јој дужна и организовала мултикомпензацију смањујући ниво дугова за једну трећину, но овај проблем је исувише велики да би га влада преузела на себе у облику дуга. Да ли би се он могао решити током процеса приватизације остаје да се види. Уколико је тачна претпоставка да се већина ових дугова налази у јавним, то јест државним

предузећима и око 50 великих друштвених предузећа, онда ово не мора представљати кочницу приватизацији.

Кочницу приватизацији неће представљати ни нови Закон о радним односима који је тренутно у процедури уколико буде усвојен у приближно оном облику у коме је предложен. Но, неке примедбе синдиката које су се јавиле у вези овог закона тичу се једног проблема који се чини нерешивим. Наиме, примедбе извесних синдиката се састојала у томе да би требало одложити примену овог закона у оним фирмама у којима још увек доминира друштвена својина. Логично је да се ова примедба неће усвојити, јер права и обавезе из радног односа морају бити третирано једништвеним законом. Но, поставља се питање одговорности менаџера друштвених фирми, њихове улоге у приватизацији и њихове одговорности.

Наиме, са неспровођењем приватизације, а истовременим укидањем самоуправљања и давања права директорима друштвених предузећа као да имају јасног власника, поставља се питање одговорности. Очигледно је наиме, да је механизам контроле над њима, готово непостојећи. Да ли ће они у наредне четири године, за које време би требало да се оконча процес приватизације, бирати стратегију тихог черупања фирме (*asset stripping*), сумњиве приватизације кроз иницијативе које максимизирају њихов положај или кроз доказивање менаџерских способности у циљу максимизирања њихових будућих директорских плата код потенцијалног купца? Обзиром да ће тендерском приватизацијом бити обухваћено максимално 150-200 предузећа, шта ће се стварно дешавати у преосталих пет до шест хиљада предузећа са већинским друштвеним капиталом? Тачно је да су запослени стимулирани да у случају аукцијске продаје добију бесплатне акције до 30% вредности уколико се приватизација спроведе у року од 18 месеци и мање уколико је то касније. У другим субјектима који су продати са преко 50%, они исто могу реализовати



бесплатне деонице у складу са годинама радног стажа. Са великом вероватноћом, међутим, може се предвидети да ће директори свим средствима да изврше максимизацију сопствене користи. Положај директора није проблем који може да реши министарство за приватизацију, нити је то проблем из тог домена. Оно је очигледно концентрисано на продају највећих из разлога пуњења државне касе, приказивања успеха реформи и налажења стратешког партнера у циљу побољшања економских резултата. Све су ово добри циљеви. На овом месту би само хтео да скренем пажњу на чињеница да у огромном броју случајева мањих приватизација **не може бити адекватне контроле при готово потпуној аутономији менаџмента.**

Влада Србије ће морати у најскорије време да предложи и Закон о денационализацији јер је то од кључног симболичког значаја поштовања приватне својине. Наравно да се велики део имовине неће моћи физички вратити власницима или њиховим наследницима, али неки облик компензације би био неопходан. Ово је уједно и сигнал свим инвеститорима да ће њихова својина на нивоу највишег принципа бити заштићена. Пошто је Влада ово најавила, а својевремено и ДОС, било би добро да се овакав предлог ускоро нађе у јавној расправи.

На терену реалне економије Влада Србије је преузела прилично активистичку политику у смислу интервенција. Потпуно је јасно да су дефицити огромни, да је становништво осиромашено и да постоји притисак на Владу да предузима интервентне мере. Јасно је да струја мора да поскупи, али се око ње стално арбитрира. Јасно је да обраће цене меса за 10-15% неће довести до побољшања структуре исхране већине становништва. Заштита осиромашених слојева се само у првом моменту може водити лимитирањем цена, у брзом року они се морају идентификовати како би помоћ уколико је неопходна била адекватно прослеђена посебним механизмима који не делују на тржиште. Истовремено, јављају се

притисци за повећањем плата и штрајкови. На овом плану мора се заузети неки тип стратегије – или јасан друштвени договор, задати оквири за преговоре или политика непопуштања. То је наравно, једноставно рећи, али постоји опасност од *ad hoc* деловања које онда ствара сопствену динамику.

С друге стране, неке мере, уколико се уводе као привремене, морају заиста имати ограничен рок трајања или свест о томе да су заиста привремене. На пример, увођење монопола на увоз нафте је добро само као привремена мера, јер за спречавање шверца и контролу квалитета не служи монопол него адекватне службе. Други пример је замрзавање плата у јавним предузећима који је директно дестимулативан за оне који остварују изванредан део као сопствени приход. Овакав тип интервенција дестимулише запослене. Јасно је да је буџетска равнотежа неопходна, али ово није једини начин да се она постигне, осим на јако кратак рок. Проблем је што се у нас привремена решења често претворе у трајна.

Што се тиче крупних инвестиција у наше велике системе, сем за рудиментарну оправку из донација, не треба их очекивати. Већи системи биће погодни када буду подвргнути темељном реструктурирању, то јест када постану мањи, макар са аспекта броја запослених. Тренутно, они производе губитке и одржавају прекобројну запосленост. То исто важи за наша бројна крупна предузећа. Навика да Влада у њих сипа бесконачно средства је давно формирана и тешка за одвикавање. Тај пут није лак и Влада мора да истраје у ставу да се средства неће олако одобравати преко Фонда за развој као раније или путем кредитирања из примарне емисије.

Влада не сме да ствара очекивања да је она адреса на којој се решавају сви проблеми. Уважавајући њен активизам и приступ, не би требало да делује у правцу стварања нереалних очекивања. То и за њу саму може бити погубно.

Бошко Мијатовић  
*Ценџар за либерално-  
-демократске студије*

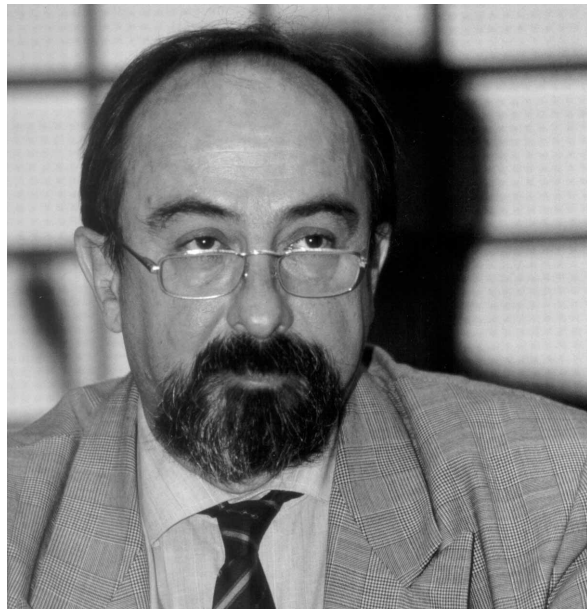
## Начела нове социјалне политике

### I

Србија је опет на историјској раскрсници и питање је којим ће путем поћи. Октобра 2000. године одбачен је не само један човек, већ и један тип владавине и цео један друштвени, економски и политички пројект, заснован на радикално левим идејама, али спровођен у амбијенту аутократског, дегенерисаног социјализма.

Ново време тражи нове идеје. Нове за нас, али суштински већ одавно познате и провераване. То су и либерализам, и социјалдемократија, и конзервативизам, и корпоративизам, и популизам, и социјализам и све остало што одавно постоји на светској идеолошкој сцени. И помаљају се и код нас, на конфузан начин, помало искривљене, међусобно смешане... Тешко је, понекад, препознати познате идеје када их заступају наши људи.

Шареноликост идеја није сама по себи лоша. Она доноси живахне дускусије и преиспитивање не само идеја, него и институција које једна земља има или их гради. Штавише, потпуно је природно да се у једној младој демократији, у једној земљи која је тек изашла из полувековног комунизма поставе темељна питања и покушају дати темељни одговори. Којим путем даље? На жалост, та се темељна питања ретко код нас постављају. Оптерећени



свакодневним мукама, тражимо краткорочна решења дубоких проблема, верујући да ћемо се суштинским питањима бавити у неком бољем, нормалнијем времену.

На први поглед изгледа да је основни избор који се налази пред нама избор између либералне и социјалдемократске идеје, пошто ове две политичке филозофије владају Европом и развијеним делом света. Бојим се, међутим, да је први избор који лежи пред Србијом избор између ових двеју филозофија, са једне, и популизма, односно демагогије, са друге стране. Не изједначавајући либералну и социјалдемократску идеју, желим да подвучем контраст између ових двеју стандардних, бар у данашњем свету, политичких филозофија и популизма, као политичке технологије чија је употребна сврха само једна – борба за власт – али са знатним негативним социјалним и економским последицама. Дакле, први избор Србије је тај. Уколико преовлада популизам, тада ћемо, бар делимично, поновити лекције из недавне прошлости, како своје, тако и неких других земаља. Тек уколико наша млада демократија покаже довољно снаге и зрелости, стећи ће право на шансу да стигне до другог избора – између либералне и социјалдемократске идеје.

Либерална идеја је у Србији слабо укореењена. Њени заступници су мањи део



интелигенције, међу којима је доста економиста, и приватници, који по дефиницији зазиру од тешке руке државе. Има ту и људи који и не знају да су либерали, али којима је доста левих скретања током горких искустава из претходних деценија. Заступници, свесни или несвесни, социјалдемократске идеје су далеко бројнији. Војску социјалдемократије чине сви они који су током школовања упили леве идеје и нису их се касније ослободили, као и они који зазиру од ризика и који желе сигурност у овим бурним временима. Дакле, на страни социјалдемократије је број, а на страни либерализма су идеја слободе, економска аргументација и Међународни монетарни фонд.

Моје се симпатије налазе на страни либералне политичке филозофије, односно класичних либералних идеја. Нећу се упустати у дискусију за и против, већ само напоменути да верујем да су основне вредности савременог света слобода човека, његова одговорност за сопствени живот и његово право избора. Ово не говорим зато да бих се јавно, овде пред вама декларисао ко сам и шта сам, већ да бих поставио темељ своје дискусије о социјалној политици, бар како је ја видим.

## II

Социјалну политику је тешко дефинисати, јер свако може имати, па често и има, сопствену дефиницију или сопствени обухват. Ја ћу за поље државне социјалне политике узети подручје које обухвата 1) финансијску и сродну подршку сиромашнима и деци, 2) пензијски систем, 3) осигурање од незапослености, 4) здравство и 5) домове за децу, инвалиде и старе.

Док већина народа и политичких мислилаца подразумева да држава има велике обавезе на поменути подручјима, либерални економиста се мора запитати: а зашто? Шта је то специфично на тим пољима што онемогућава приватно обезбеђење услуга или новца? И уколико постоје добри разлози за државну интервенцију,

где су њене границе, да ли она мора баш све сама да уради? Ова питања можда делују наивно и непотребно убеђеним левићарима или онима који су навикли на наше социјалне системе, па не знају за друго. Али, она стоје и од одговора на њих зависи социјална политика једне земље.

Држава не треба да се меша у оне полове које слободна активност милиона људи, тј. тржиште, успешно решава. Не треба да се меша зато што ће угрозити слободе и покварити ствар својом бирократском неефикасношћу. Остају подручја на којима тржиште не даје добре резултате. Која су то подручја – ствар је за дискусију. Екстремни либерали не виде ниједно поље државног рада осим спољне безбедности, пошто верују да би и унутрашња безбедност и новац, на пример, могли да буду организовани у приватној режији и да се ослоне на конкуренцију. Ја нисам међу њима. Верујем да држава има одређено поље рада на коме показује, или може показати уколико је добро организована и елементарно добронамерна, боље резултате од приватне иницијативе, а због, на пример, технолошких одлика делатности.

Социјални сектор покрива оне области у којима, према широком уверењу, ослонац на приватну иницијативу не може дати добре резултате. Зашто? Погледајмо поближе. У поменути делатностима углавном се комбинују осигурање и реди-стрибуција, тј. преливање новца (дохотка) од богатијих ка сиромашнијима.

Могло би се тврдити да се нека од помених подручја могу заснивати на приватном осигурању. На пример, пензијско, здравствено, од незапослености или од сиромаштва, где би појединци сами, полазећи од свог сопственог интереса, куповали полисе осигурања како би се осигурали од одговарајућих ризика. И заиста, када не би постојало државно здравствено осигурање, на пример, ја бих купио приватну полису осигурања како бих се обезбедио од високих трошкова приватног лечења тешких болести уколико ме спопаднеу.

Али, приватно, слободно (нерегулисано) осигурање од појединих ризика није увек добро, јер нерегулисано тржиште тих осигуравајућих услуга није савршено. Оно пати од слабости које се морају имати на уму приликом размишљања о стратегији социјалних реформи:

- кратковидост неких појединаца, тј. знатна вероватноћа да ће потценити ризике и избећи осигурање, што ће донети проблеме,
- несавршености тржишта осигурања, због грешака као што су морални хард, негативна селекција и слично, које чине нереалистичним баш ове врсте осигурања,
- сиромаштво неких људи током целог животног века, које им онемогућава куповину одговарајуће полисе осигурања, и
- непостојање добрих инструмената осигурања и штедње, а због неразвијености тржишта новца и капитала.

Дакле, постоје разлози за државну интервенцију у социјалном сектору, а у циљу поправљања ситуације. Наравно, сама чињеница да приватна иницијатива има у овим подручјима слабости још увек није довољан доказ да је увек добро да држава преузме ствари у своје руке, јер ни она није имуна на грешке. Понекад је, чак, боље да тржиште грешки, него да неспособна држава покуша да поправи те грешке тржишта. Али, претпоставићемо, доста храбро, да је наша држава способна, или да ће то бити, и да је углавном добронамерна.

Закључак разматрања проблема осигурања је да приватно осигурање поседује у социјалном сектору извесне тешкоће које отежавају пуну ефикасност, па има места за ваљану државну интервенцију.

Дођосмо до редистрибуције дохотка. Питање је да ли сиромашни имају права на једносмеран трансфер дохотка од богатих, а посредством државе, или немају. Нећу дискутовати оно што је, верујем, одавно ваљано доказано – да сиромашни немају права на доходак богатих самим

тим су сиромашни. Не постоји оно што се често назива социјалном правдом – то је обична фраза иза које никада није стајао прави садржај. Не верујем ни у позитивна економска и социјална права појединаца, већ само у негативно дефинисане слободе, тј. слободе од угњетавања, како нико не би смео да омета појединца у његовом испољавању слободе.

Разлози за државну подршку сиромашнима ипак постоје. Видим их неколико, а за различите ситуације:

- прво, систем државне помоћи сиромашнима је један вид осигурања, где држава организује осигурање, а грађани плаћају полису осигурања кроз порезе; како многи људи не могу, у условима слободног тржишта, да очекују сигурност зараде, то је извесно осигурање од привременог губитка дохотка добродошло како појединци не би гладовали зато што су, на пример, изгубили посао, а још ни су пронашли нови,
- друго, поједине категорије становника, као што су инвалиди, деца и стари без пензије, заслужују државну помоћ зато што већина људи у друштву не прихвата могућност патње ових немоћних. А добротворна, приватна помоћ, иако начелно најбоља, не може да заштити ове људе од страдања зато што је недовољна у сиромашним земљама као што је Србија и зато што добротворство није развијено у посткомунистичким земљама; овде је широко присутан синдром зависности од државе,
- треће, у земљама у транзицији, као у Србији, радикално се мењају правила економске игре, што угрожава дохотке већег броја људи и проширује сиромаштво зато што се бројни појединци не сналазе најбоље у новим правилима игре или чак немају прилику да се снађу услед погоршања општих економских околности, па је добро помоћи им из економских и социјалних разлога, а с реалистичном



надом да им помоћ у догледној будућности неће бити потребна,

- и четврто, и помало цинично, реформе је потребно „прогурати”, односно обезбедити им политичку подршку како би биле што шире прихваћене; како храбре реформе подразумевају губитке за један део становништва на краћи рок, то је добро за саме реформе и за бољитак земље у средњем и дугом року да се та подршка обезбеди; а државна подршка онима који су изгубили је врло добро средство.

### Ш

Да су реформе социјалног сектора нужне вероватно нема сумње. Пензијски систем је у дубокој кризи, здравство је на рубу колапса, пуно је сиромашних и незапослених које слабо ко помаже, многи домови су у очајном стању. Претерани оптимисти верују да ће економски напредак током следећих година вратити ствари на своје место, тј. на оне нивое услуга и трансфера које смо имали пре десет година. То није реално, јер проблем у овом сектору не лежи само у недостатку новца, већ и у темељним, концепцијским слабостима, које, саме по себи, генеришу негативне ефекте.

Систем који смо имали у време самоуправљања био је углавном великодушан према корисницима. Тако се у пензију ишло рано, а пензије су биле високе у односу на зараде. Здравство је било свима доступно и бесплатно, а организовано у државној режији итд. Наравно, неко је то морао да плати: земља се задуживала и задужила, а онда је настала криза, која се продубљивала током 1990-тих година. Издвајања за пензије и здравство, на пример, привреда и становништво не могу поднети, али су средства ипак недовољна за макар минимално финансирање ових намена. Стога је пензијски фонд запослених у сталном дефициту, док о приватним плаћањима у здравству не треба трошити речи.

У целом свету се преиспитује државни социјални сектор, не само у земљама у транзицији и развоју, већ и у развијеним земљама. Проблеми су слични, иако су димензије различите. Нико није задовољан старим решењима, заснованим на државној организацији целог социјалног сектора. Показало се оно што је либералима одувек јасно, а то је да држава није добар организатор и да не успева да на ефикасан начин обави оно што јој је дато у задатак.

Покушаћу да наведем, уз помоћ Јаноша Корнаја, најважније принципе реформе социјалног сектора, односно модерне социјалне политике.

**1) Проширење суверености појединца.** Они нису само платише (кроз порезе) и корисници услуга, већ и индивидуе које имају права да бирају, да сами доносе одлуке које их се веома тичу. Истовремено би била смањена сада превелика улога државе у доношењу одлука.

Поред права, појединци би сносили и одговорност за последице свога избора, односно требало би да буду свесни да је стара патерналистичка држава нестала и уступила место другачијој. У Србији је раширена навика да се од државе очекује заштита од свих ризика, што је нереално. Патерналистичка држава, она која третира појединце као малолетну децу о којој ће се бринути и учинити их срећним, требало би да буде укинута и замењена државом која респектује слободу одлучивања грађана у највећој мери.

**2) Помоћ онима који пате и који су немоћни.** Тежња за солидарношћу је природна и потиче из добронамерности, из осећаја заједништва или братства, из алтруизма.

Начело солидарности значи да би свако требало да задовољи основне животне потребе, са нагласком на речи *основне*. Ово начело свакако не би требало примењивати на средњи слој, како се то у политици обично чини не би ли се придобио средњи гласач. Стога се солидарност мора испољавати кроз таргетирану, тј. циљну помоћ усмерену искључиво на најсиромашније.

Са друге стране, први принцип, онај који говори о суверености појединца, подразумева (и захтева) да појединац буде одговоран за свој живот. Дакле, он је дужан да предузме све како не би пао у сиромаштво, а тиме и другима на терет. Стога држава није дужна да се брине о способнима за зарађивање, већ само о онима који нису у стању да себи обезбеде основно преживљавање сопственим напорима.

Држава има права и на себичност, тј. на заштиту новца пореских обвезника. Тако она има права да пропише минимално пензијско и здравствено осигурање како јој неосигурани стари и болесни не би пали на терет.

Принцип солидарности важи и у односу према будућим генерацијама. Ове садашње не би требало да им, себично тежећи лепшем животу, оставе велике дугове и тиме оптерете њихове животе.

**3) Конкуренција.** Мора постојати конкуренција различитих форми власништва и различитих механизма координације. Самим тим ће доскорашњи државни монопол нестати.

Конкуренција је добра из два битна разлога. Први је реализација права избора појединца (први принцип), а други повећање ефикасности на основу конкуренције.

Уколико не постоји конкуренција, тада ће појединац бити принуђен да се обрати држави. А уколико конкуренција постоји, тада ће моћи да се, када је државна понуда лоша, обрати неком другом.

Без конкуренције нема ефикасности. Да би се новац трошио ефикасно, нужно је омогућити конкуренцију и дати праве подстицаје актерима и на страни понуде и на страни тражње да, полазећи од свог себичног циља, остварују максималне резултате у корист свих.

**4) Нова улога државе.** Држава више не би сама организовала, држала у власништву установе и прикупљала средства за функционисање социјалног сектора, већ би превасходно имала улогу онога ко

доноси законске оквире, ко врши надзор над недржавним институцијама и ко обезбеђује последње осигурање и помоћ.

Смањење улоге државе донеће још једну добру последицу – смањиће се утицај политике, борбе политичких странака за популарност и појединачних интереса лобија и бирократских група на доношење одлука, а које је, поправилу, доносило лоше резултате.

**5) Здравно финансирање.** Ово начело би требало да се подразумева, али је често страдало под притиском социјалних права која су била недодирљива. Србија не сме да се врати инфлационом финансирању буџета, те, стога, мора да дизајнира социјални сектор у складу са својим могућностима, а не жељама.

#### IV

Наш социјални сектор је у веома лошем стању. Као што смо већ навели, претпостављен економски напредак током следећих година неће бити у стању да врати ствари на старо, добро време, већ су потребне корените реформе како би се уклонио и овај остатак државног, централно-планског монопола.

Извесне промене су већ учињене, додуше не као легалне реформе, већ као стихијно прилагођавање пропадању државног сектора. На пример, у здравству је развијен приватни сектор, често у полулегално, нефинансиран од стране фонда здравственог осигурања, док су приватна плаћања у државном делу здравства веома раширена појава. Или, хуманитарне и друге домаће и стране организације преузеле су бригу о многим старим и немоћним особама и деци. Или, дозвољено је формирање приватних, допунских пензијских фондова, али без потребне регулације.

#### Пензијски систем

Реформе пензијског система морају бити подељене на краткорочне и дугорочне,



тј. на оне које се могу релативно брзо извести и које ће дати ефекте током следећих година, као и на оне чије припреме и извођење захтевају више времена и које дају ефекте тек на дугом року.

У краћем року потребно је реформисати државно пензијско осигурање, како би се спасло све дубље кризе и како би престало да у овој мери оптерећује буџет и привреду. Основни правци реформе би требало да буду:

- напуштање идеје да се проблеми незапослености решавају кроз рано пензионисање; стога је потребно заштити услове и постићи касније пензионисање, пошто наши запослени прерано, са око 57 година у просеку, одлазе у пензију; уместо да још годинама раде и плаћају допринос, они, без ваљаног разлога, одлазе у пензију и повлаче средства из пензијског фонда; у западним земљама се право на пензију стандардно стиче са 65 година живота,
- везивање висине пензије за пензијски допринос који је појединац уплатио током радног века; ово решење је не само праведно, већ би се њиме постигла већа заинтересованост запосленог за плаћање доприноса,
- изједначавање положаја мушкараца и жена, пошто постојеће бенефиције које жене стичу при пензионисању немају рационалног оправдања,
- реформа инвалидског осигурања, које је током времена постало начин решавања свих проблема у оквиру „друштвеног” сектора; посебно би значајна мера било периодично преиспитивање инвалидитета,
- преиспитивање бенефицираног радног стажа и других повластица које имају поједине категорије осигураника,
- смањење односа просечне пензије и просечне зараде, које је сада необично високо; ово, наравно, не би требало извести кроз смањење иначе ниских пензија, већ кроз њихово извесно заостајање за растом реалних

плата; стога би требало променити начин индексације пензија и нови механизам засновати или на расту трошкова живота или на комбинацији раста трошкова живота и плата,

- постепено смањење минималне пензије, коју сада користи око 40% пензионера,
- преиспитивање постојања и начина функционисања пензијског фонда земљорадника, који је, очигледно, у тешким проблемима, и
- законска регулација добровољног (допунског) пензијског осигурања.

Дугорочна реформа би требало да постави пензијски систем тако да, без великих трошкова и тешкоћа, обезбеди стабилне и довољно високе пензије за све, повећање домаће штедње и убрзање привредног развоја, повећање ефикасности пензијског система и проширење могућности избора од стране пензијских осигураника.

Основни принципи дугорочне пензијске реформе би могли да буду ови:

- пензијско осигурање би било обавезно, пошто добровољно осигурање, уколико је једино, доноси знатне проблеме,
- државно пензијско осигурање не би било једино, чак га не би морало ни бити (осим за старе пензионере); основне предности добро регулисаних приватних пензијских фондова су обезбеђење могућности избора од стране запослених и већа ефикасност на основу конкуренције,
- заснованост приватних пензијских фондова на капиталу, тј. пензијски фонд би увек располагао капиталом који је довољан за сервисирање његових обавеза; капиталом фундирани пензијски фондови обезбеђују већу пензију него фондови засновани на текућем финансирању, а при једнакој стопи доприноса, и
- пензија би се одређивала на основу акумулираних средстава на индивидуалном рачуну осигураника, с тим да тај обим средстава зависи од масе



уплаћених доприноса и приноса на инвестирани капитал.

Пензијска реформа је нужна, и то брзо. Јер, пензије представљају један од највећих економских терета (и проблема) у земљи. Реформа неће бити популарна, али је неминовна.

### Здравство

Основна начела којих би се требало придржавати су ефикасност и праведност. Ефикасност значи највеће ефекте уз најмање трошкове, док праведност значи обезбеђење потребне здравствене заштите за све (нико не сме да умре зато што није осигуран, зато што нема новца за лечење или зато што не познаје праве људе).

Први корак је укидање централно-планског карактера наше здравствене заштите. Не постоји никакав разлог да све битне одлуке доноси државна бирократија, а да лекари и пацијенти буду сасвим маргинализовани. Напротив, потребно је да лекари и пацијенти буду основни чиниоци здравствене заштите, не само декларативно, већ и стварно – по свом утицају на све релевантне одлуке које се тичу лечења – а да државна улога буде сужена само на оно што заиста мора да буде у њеном домену.

Дакле, реформа здравства би требало да почива на следећим особинама:

- ставити појединце (и пацијенте и лекаре) испред државне бирократије,
- комбиновати елементе осигурања и директних плаћања и васпоставити везу купац/продавац између пацијента и лекара,
- подвргнути здравствене установе и здравствено осигурање конкуренцији,
- извући здравство из политичке арене.

Таква начела захтевају суштинске промене здравственог система: пацијенти морају имати слободу избора и лекара и здравствених установа. Државне здравствене установе би могле прећи на самофинансирање, уместо паушалног финансирања од стране државе или осигурања, да би могле да се надмећу за пацијенте.

Поред државног здравственог осигурања, мора бити места и за приватно, које ће бити флексибилно и боље респектовати потребе и укусе грађана.

Конкуренција, као фактор повећања ефикасности здравствене заштите, требало би да буде праћена делимичном приватизацијом капитала у здравству.

Држава и даље мора имати битну улогу у заштити здравља становништва, а због несавршености тржишта здравствених услуга и начела солидарности са сиромашнима, који морају имати потребан приступ здравственим услугама. Међутим, као што тржиште није савршено, тако ни државна интервенција не обезбеђује идеалне резултате, па ни њој не треба препустити доношење свих битних одлука. Стога је потребно и добро комбиновати тржиште и државну интервенцију како би се обезбедили најповољнији могући резултати.

У модерним размишљањима о здравственом систему држави се све мање даје улога онога ко организује здравствено осигурање, ко убира све приходе и финансира функције и ко производи здравствене услуге, већ јој се превиђа улога онога ко обезбеђује законску регулацију, надзор над испуњењем стандарда и обезбеђење солидарности.

Тако држава може прописати обавезност здравственог осигурања, али оно не мора бити изведено у државној режији, пошто то ефикасније могу учинити приватна осигуравајућа друштва. Или, државна регулатива мора обезбедити свима један основни ниво здравствене заштите, али то не значи да сви капацитети, или већина капацитета, морају бити у државној својини, нити да сва средства за финансирање здравствене заштите морају проћи преко државних рачуна. Сасвим је могуће да значајан део капацитета буде у приватном власништву, а да држава задржи један део како би могла да обезбеђује жељени део здравствене заштите.

Здравствена заштита подлеже закону опадајућих приноса, који каже да је ефекат



додатних здравствених услуга све скупљи, а да даје све мање резултата. Стога је синтагма да би требало сваком обезбедити **најбољу здравствену заштиту** погрешна и финансијски неодговорна. Питање људског здравља јесте осетљиво и етички и политички, али мора се наћи разумна мера у свему, па и у нивоу здравствених услуга које наша земља може да поднесе.

### Незапосленост

Незапосленост је у нас врло висока, али је мало њих обухваћено неким обликом државне помоћи. У будућности ће, међутим, тај број вероватно порасти у кратком року, па се поставља питање њиховог збрињавања.

Основни метод би требало да буде накнада за незапосленост, коју би новонеапослени примао одређено време. У том периоду би требало да пронађе нови посао и тако себи и својој породици обезбеди зараду.

Постојећа великодушна решења (примање накнаде до 24 месеца, од 50 до 100% претходне зараде) нису добра како из разлога фискалне неодрживости, тако и зато што дестимулишу тражење новог посла. А тај синдром зависности од државе потребно је што пре елиминисати или свести на мању меру. Стога би период примања накнаде за незапосленост требало најмање преполовити, а максимални износ смањити на 50-60%

### Сиромаштво

Најважнији чинилац смањења сиромаштва је економски раст. Начелно гледано, повећање дохотка једне земље неминовно доноси и повећање дохотка њених сиромашних грађана, стварајући могућности за бољи живот. Могуће је, ипак, да у одређеним ситуацијама економски раст доведе до привремене стагнације или опадања дохотка сиромашних, као што се може догодити приликом транзиције из социјализма у капитализам, где долази

до промене институција и прерасподеле дохотка од егалитарне схеме у стандардну тржишну (са растом учешћа дохотка од капитала у укупном дохотку).

Државна подршка сиромашнима у Србији почива на два инструмента – на социјалној помоћи и на дечјим додацима. Ово друго како због уверења да су породице са децом најугроженије, тако и из популационих разлога. Старије политике очувања стандарда, из времена Милошевића, кроз лимитирање цена егзистенцијалних производа и потпуну заштиту радног места постепено се напуштају, па је потребно наћи нове или појачати постојеће системе.

Србија има у основи модеран и добар систем социјалне помоћи. Заснован је на таргетирању, тј. усмеравању помоћи онима за које се тестирањем установи да су сиромашни. Међутим, нека решења нижег ранга нису добра и потребују реформу.

Прво, потребно је релаксирати сада строге услове за стицање права на социјалну помоћ. Претходни режим је занемаривао социјалну помоћ као инструмент политике, а она би у будућности требало да буде важнија за сиромашне него што је сада, посебно с обзиром на предстојећу транзицију и њене потенцијалне негативне ефекте на рањиви део популације.

Друго, лош је концепт постојеће линије сиромаштва, која је установљена релативно, тј. једним процентом везана за просечну плату. Боље је решење по коме је линија сиромаштва установљена апсолутно, тј. у динарима, пошто се тиме омогућује инверзно кретање дохотка и броја сиромашних – што је доходак земље већи, то је мање сиромашних, што делује природно.

Треће, потребно је укинути постојећу диференцијацију услова за стицање права на социјалну помоћ у зависности од општине живљења. Овим решењем се стварају непотребне разлике међу грађанима Србије. Боље је јединствено решење за целу републику.

Код дечјих додатака постоје два озбиљна проблема. Први је њихов карактер – да

ли су они инструменти социјалне или популационе политике? Други је одсуство било какве контроле поднете документације, па се за дечје додатке квалификује и велики број оних који не би требало.

Верујем да би требало укинути то двојство дечјих додатака и њих задржати као инструмент социјалне политике, а на друге инструменте (родитељски додатак итд) пренети тежиште популационе политике.

## Домови

О домовима се мало шта добро може рећи. Институционална заштита сирочића, старих, инвалида и других који нису имали среће и не могу да се брину о себи је дуго била занемарена. Последице су страшне. Србија мора наћи снаге да достојно одржава ове институције и онда када пресахну донације, јер на овом пољу једно друштво доказује или не доказује своју цивилизованост.

## V

У поређењу са другим институционалним реформама, реформа социјалног сектора је тежа и комплекснија. Томе доприносе бар четири чиниоца:

- не постоје приручници за реформе; чак и у стручним круговима у земљи и ван ње постоји ограничени консензус о дизајну реформи,
- корисници услуга и трансфера из социјалног сектора најчешће их доживљавају као стечено, на моралу засновано право кога не желе да се одрекну,
- веће реформе социјалног сектора су изузетно комплексне у организационом смислу, и
- у сваком тренутку трошкови одлагања реформи политичарима изгледају мали, чак и онда када су, кумулативно посматрано, врло велики.

На кога се угледати? Тешко је рећи, јер су социјални сектори готово свих земаља у кризи и вапију за реформама. Стога је,

можда, најбоље кренути храбрим путем иновативних реформи, које постоје у књигама и у понеким земљама, које су, будући и саме у нужди, покушале нешто ново... И изгледа успеле.



