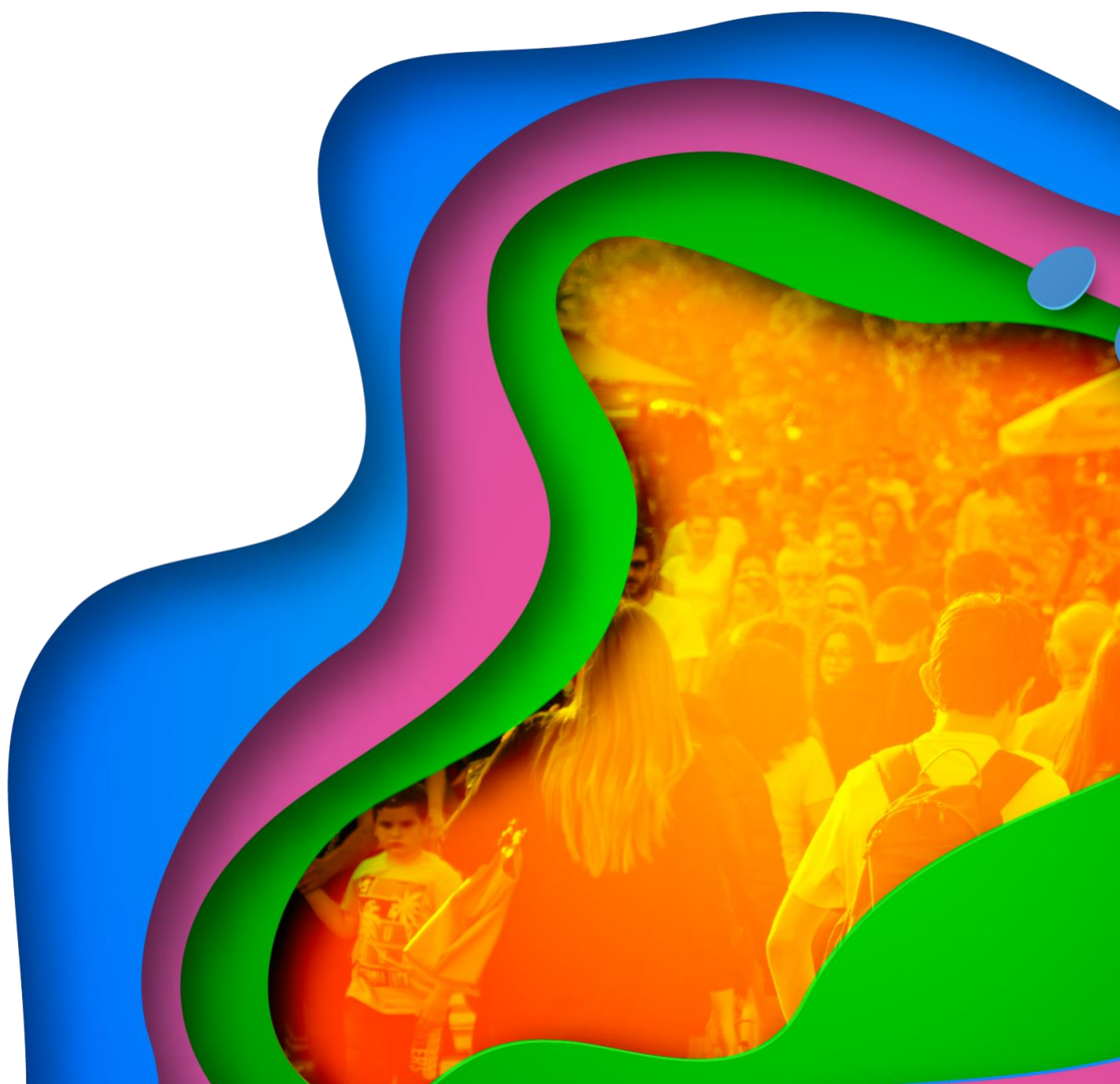




NOVA AGENDA ZA PRIVREDNI RAST SRBIJE

STVARANJE NOVE BUDUĆNOSTI



Sadržaj

Rezime

Nema vremena za odlaganje Nove strategije rasta.....	6
Rast investicija	12
Finansiranje firmi u ekspanziji	14
Unapređenje kvalifikacija radnika u cilju privrednog rasta	16
Povećanje produktivnosti	20
Izvoz u cilju privrednog rasta	25
Stvaranje podsticajnog poslovnog okruženja	27
Pospešivanje konkurencije	32
Stvaranje nove budućnosti	38

Zahvalnost

Ekonomski memorandum za Srbiju (CEM) i prateći dokumenti bave se potencijalom i reformama kojima bi se rast Srbije podigao na 7 procenata godišnje i udvostručio dohodak po glavi stanovnika u toku narednih deset godina.

Tim su predvodili Ekaterina Vostroknutova, Trang Van Nguyen, i Lazar Šestović, a članovi su bili Duško Vasiljević (razvoj privatnog sektora, državna pomoć i izvoz), Gunhild Berg (finansijski sektor), Elwyn Davies (produktivnost i analiza na nivou preduzeća), Maciej Drozd i Tania Begazo Gomez (konkurencija na tržištu proizvoda), Jaime Frias (izvoz), Bojan Shimbov (izvoz i državna pomoć), Alexandria Valerio i Katia Herrera Sosa (veštine), Gonzalo Reyes Hartley (tržište rada), Natasha Rovo (analiza strukturnih reformi), Marc Schiffbauer (državna pomoć) i Shawn Tan (državna pomoć i prelivanje efekata stranih direktnih investicija). Članovi tima za eksternu komunikaciju bili su Vesna Kostić, Mirjana Popović i Artem Kolesnjikov. Miroslav Nešić, Leah Laboy, Žana Ivanović, Aleksandar Pavić i Jasna Vukoje pružali su administrativnu i operativnu podršku, na čemu im se zahvaljujemo. Carter Dougherty je korigovao glavni rukopis, a Ane Grant i Katherine Shafer Coleman pripreme dokumente. Za dizajn i prelom glavnog izveštaja i pratećih dokumenata bili su zaduženi Florencia Micheltoarena, Budy Wirasmo, Carlos Reyes, Maja Simonović, Rajesh Sharma i Lynn Saghir.

Projekat CEM su usmeravali Linda Van Gelder, Stephen Ndegwa, Gallina Vincelette, i Rukovodstvo za zemlje Zapadnog Balkana i bio je predmet i internog i eksternog pregleda. Tim se zahvaljuje i većem broju recenzenata, kako unutar tako i izvan Grupacije Svetske banke, među kojima su bili Enrique Blanco Armas, Donato de Rosa i Paulo Correa.

Naročitu zahvalnost dugujemo Korejskom razvojnom institutu (*Korea Development Institute*), uz čiju pomoć je organizovana poseta profesora Yong-Seok Choi sa Univerziteta Kjung Hi (*Kyung Hee*) i dr Sanghoon Ahn, izvršnog direktora Centra za međunarodni razvoj Korejskog razvojnog instituta, tokom koje smo vodili korisne razgovore i razmenili iskustva iz Koreje. Duboko se zahvaljujemo na podršci koju je pružila Republika Koreja kroz Globalni mehanizam za privredni rast u cilju razvoja.

Pripremi dokumenti izrađeni za ovaj izveštaj:

1. Strukturne reforme i definisanje ambicija u pogledu rasta
2. Investicije u cilju rasta
3. Finansiranje u cilju rasta
4. Izvoz u cilju rasta
5. Porast produktivnosti u cilju bržeg rasta
6. Podsticanje prelivanja efekata stranih direktnih investicija
7. Tržište rada u cilju rasta
8. Stvaranje kvalifikovane radne snage
9. Regulatorno okruženje u cilju razvoja privatnog sektora
10. Uklanjanje regulatornih prepreka konkurenciji
11. Reformisanje državne pomoći u cilju rasta

Ovaj izveštaj i pripremi dokumenti dostupni su na internetu na adresi:

<https://www.worldbank.org/en/country/serbia/publication/serbia-new-growth-agenda>

REZIME

Srbija se nalazi na raskrsnici. Iako trenutne stope rasta dovode do porasta dohotka u Srbiji, one ne približavaju dovoljno brzo stanovnike ove zemlje prosečnom životnom standardu u Evropskoj uniji. Trenutne stope rasta od 3 do 4 procenta godišnje nalaze se blizu gornje granice sadašnjeg potencijalnog rasta Srbije.

Kako bi dostigla evropski nivo prosperiteta, Srbija mora da prihvati novi, ambiciozni program reformi. Pre dve decenije, Srbija je izabrala da iza sebe ostavi godine rata i ubrzano rekonstruiše svoju privredu. Suzbila je hiperinflaciju i postepeno obnovila urušenu infrastrukturu. Usledio je period sa realnim rastom BDP-a od 6,6 procenta godišnje, koji je prekinula samo globalna finansijska kriza. Danas, baš kao i tada, Srbija mora biti spremna da sebi postavi još jedan ambiciozan cilj: da udvostruči svoje prihode u toku naredne decenije. Samo snažna politička volja, zasnovana na širokom konsenzusu, može dovesti do usvajanja politika potrebnih da se to i ostvari.

Srbija može uspešno da sprovede ambiciozan program reformi u cilju rasta, kao što je to činila i u prošlosti. Skeptici će možda reći da je nerealno da Srbija ostvari godišnji rast po stopi od 7 umesto 3 do 4 procenta godišnje, ili da stvori 100.000 radnih mesta svake godine, ili da se odrekne nasleđa široko rasprostranjene državne kontrole nad privredom. Ali, isti ti skeptici bi 2014. godine odbacili mogućnost da Srbija za 3-5 godina pretvori deficit od 6 procenta BDP-a u suficit, skoro prepolovi nezaposlenost, svodeći je sa približno 20 procenta na 13 odsto, i da javni dug smanji sa 67 na 54 procenta BDP-a. Pa ipak, Srbija je to učinila. Nastavak uspešnog sprovođenja ovih reformi predstavlja temelj **Nove agende za privredni rast Srbije.** Srbija može da postane sofisticirana, savremena privreda koja ostvaruje brzi rast i koju pokreće njen privatni sektor ako zadrži napornim radom zadobijenu makroekonomsku stabilnost i reši pitanja u sledećih sedam oblasti:¹

Rast investicija. Investicije, kako privatne tako i javne, predstavljaju izraz poverenja u budućnost. Veći nivoi investicija biće kako uzrok, tako i posledica većeg privrednog rasta u Srbiji. Da se ostvari i na duži rok održi stopa rasta od 7 odsto, bio bi potreban ukupan nivo investicija od najmanje 26 procenta BDP-a. Istorijski primeri iz drugih zemalja ukazuju na to da bi Srbija mogla da ubrza godišnji privredni rast za jedan procentni poen ako samo poveća iznos javnih investicija na pet odsto BDP-a. Značajno veći doprinos rastu dalo bi zatvaranje jaza privatnih investicija, s obzirom da privatni sektor u Srbiji ulaže skoro 3 procentna poena BDP-a manje od firmi u drugim zemljama na Zapadnom Balkanu i skoro 6 procentnih poena manje od kompanija u srednjoj i istočnoj Evropi. Od presudnog je značaja obezbediti i kvalitet investicija, uključujući i kroz reformu sistema upravljanja javnim ulaganjima.

Finansiranje firmi u ekspanziji. Finansijski sektor omogućava investicije. Za mala preduzeća ili startape sa inovativnim idejama i preduzetničkim duhom, ali i manjkom finansijskih sredstava, pristup kreditu može da znači razliku između proširenja poslovanja ili stagnacije. Međutim, finansijskom sektoru u Srbiji nedostaju instrumenti koji na najbolji način zadovoljavaju njegove potrebe. Uvođenje novih mogućnosti za finansiranje i stimulanje tržišta kapitala pomoglo bi da se poveća učešće kredita odobrenih privatnom sektoru u BDP-u, koje je u ovom trenutku tek na polovini proseka EU. Dostizanje nivoa kreditiranja koji se beleže u EU dovelo bi do povećanja BDP-a za 1,3 procenta godišnje.

Unapređenje kvalifikacija radnika. Nema boljeg primera za ulaganje u budućnost od kvalitetnijeg obrazovanja za decu i mlade u Srbiji. Iskorenjivanje funkcionalne nepismenosti i matematičke

¹ Na osnovu simulacija modela; videti Sliku 2 i Okvir 2.

nepismenosti nije samo moralno ispravna odluka, već predstavlja i put da se obezbedi ponuda bolje obučениh radnika za privredu u Srbiji. Neaktivnost radne snage i dalje je visoka, naročito među ženama i romskom populacijom. Visoki porezi na zarade, i to posebno za građane sa nižim primanjima, predstavljaju negativan podsticaj za rad. Smanjivanje troškova koji nisu vezani za zarade i veća progresivnost poreza na rad i doprinosa unapredili bi participaciju radne snage. Preko dve trećine firmi u ekspanziji nije u stanju da pronađe radnike sa odgovarajućim veštinama. Poboljšanje kvaliteta doprineo bi opsežan reformski program u cilju unapređenja veština – počevši od reforme nastavnih planova i programa, pa sve do uvođenja sistema osiguranja kvaliteta – zajedno sa definisanjem adekvatnih mera aktivne politike zapošljavanja koje su se pokazale dobrim. Ove reforme mogle bi da povećaju stopu rasta BDP-a za 1,3 procenta godišnje.

Povećanje produktivnosti. Produktivnost privatnih firmi u Srbiji u velikoj meri će uticati na prosperitet ove zemlje. Kako je prosečna produktivnost preduzeća u Srbiji niska (firme koje u Srbiji posluju u prerađivačkoj industriji proizvode tek jednu trećinu obima proizvodnje firmi u EU, koristeći iste inpute) i sporo raste (po stopi od manje od 1 odsto godišnje), postoji značajan prostor za unapređenja – a, samim tim, i značajan potencijal da srpske firme proizvode više, zapošljavaju više radnika i isplaćuju veće zarade. Domaće privatne firme su kičma srpske privrede, zapošljavaju preko polovine radne snage u formalnom privatnom sektoru i u prethodnom periodu beleže neke od najviših stopa rasta produktivnosti. Više od dve trećine neto novih radnih mesta između 2014. i 2017. godine stvorilo je tek 5 odsto preduzeća. Uklanjanje ograničenja za poslovanje, ulazak na tržište i konkurenciju trebalo bi da pomogne da se poveća broj brzorastućih firmi. Na isti način, politike koje podstiču konkurenciju, izjednačavaju uslove poslovanja i pristup finansiranju, kao i poboljšavaju veštine, omogućile bi da se više radne snage i kapitala prelije u najproduktivnije firme, povećavajući tako ukupnu produktivnost u ekonomiji Srbije. Povećanje produktivnosti od jednog procenta dovodi do povećanja BDP-a za 1 odsto. Produktivnije firme imaju bolje šanse da se takmiče na međunarodnom nivou i prenesu najbolje poslovne prakse na domaće tržište.

Povećanje izvoza. Izvoz robe i usluga, koji predstavlja značajnu komponentu uspeha Srbije, porastao je sa 30 odsto BDP-a u 2006. godini na preko 50 odsto BDP-a u 2018. godini. Tokom istog perioda, sposobnosti srpskih privrednika i povoljne okolnosti doveli su do vrtoglavog godišnjeg rasta izvoza u dva sektora usluga – 27 procenata u računarstvu i preko 11 procenata u stručnim uslugama. Međutim, ova dva sektora čine samo mali deo privrede u celini. Da bi ukupan izvoz dostigao 80 procenata BDP-a, što je nivo koji beleže slične male tranzicione privrede koje su već postale članice EU, Srbiji su potrebne politike za unapređenje usluga kojima se pruža podrška izvozu (primera radi, bolje usluge saobraćaja, skladištenja i posredovanja, naročito za domaće firme) i poboljšavaju uslovi rada za izvoznike (npr. pristup sirovinama i troškovi i neefikasnost graničnih procedura). Firma koja izvozi dvostruko je produktivnija od firme koja to ne čini, i to usled značajnije konkurencije u inostranstvu. Nizak nivo ulaganja u nove tehnologije, pitanja vezana za olakšavanje spoljne trgovine i druga domaća ograničenja sa kojima se suočavaju potencijalni izvoznici mogu da spreče firme iz Srbije da uđu na inostrana tržišta ili povećaju obim izvoza.

Stvaranje podsticajnog poslovnog okruženja. Preduzetnički duh, finansijska sredstva i kvalifikovana radna snaga u Srbiji ne znače mnogo u odsustvu povoljnog poslovnog okruženja. Neophodno je da država ne samo dozvoljava, već i zaista podstiče poslovanje. Svaki zagovornik dobrog upravljanja podržao bi promene usmerene na unapređenje poslovne klime u celini: povećanje transparentnosti administrativnih procedura, pojednostavljenje isuviše složenih zakona i unapređenje upravljanja i suzbijanje korupcije. Međutim, Srbija tek treba da sprovede sveobuhvatne reforme na ovom planu. Napredak u ovoj oblasti mogao bi doprineti rastu BDP-a sa 0,9 odsto godišnje.

Pospešivanje konkurencije. Politika konkurencije će morati da podrazumeva ne samo suzbijanje praksi kojima se narušava konkurencija u privatnom sektoru, već i ograničavanje antikonkurencijskih državnih intervencija. Međunarodna iskustva ukazuju na to da sveobuhvatna nacionalna politika konkurencije može doneti značajne ekonomske koristi, kako na nivou čitave privrede, tako i u pojedinačnim sektorima. U Srbiji, 60 procenata regulatornih distorzija na tržištima proizvoda nastaje kao posledica aktivnosti države, i to naročito usled široko rasprostranjene državne svojine i povlastica koje uživaju državna preduzeća, poput subvencija, preferencijalnog pristupa kreditima i protekcionističkih propisa. Pored eliminisanja ovih problema, Srbija može da pospeši konkurenciju i tako što će razdvojiti monopole, omogućiti pristup infrastrukturi pod jednakim uslovima, ukinuti kontrole cena ili ograničiti formalna ovlašćenja postojećih igrača u ključnim sektorima, poput energetike, saobraćaja, telekomunikacija, farmaceutske industrije i profesionalnih usluga. Smanjivanje i reforma državne pomoći bi takođe doneli značajnu korist, ali za to je potrebno doneti teške odluke, prvenstveno da se značajan deo podrške preusmeri sa neproaktivnih državnih preduzeća u produktivne investicije.

Zajedno sa održavanjem makroekonomske stabilnosti, usvajanje ovog programa javnih politika poslalo bi jasnu poruku da Srbija kao država namerava da zgrabi priliku koju je sama sebi stvorila. Ništa od toga neće biti lako izvodljivo. Globalno okruženje pogoršalo se tokom 2019. godine; prognoze na osnovu inicijalnih pokazatelja ukazuju na dalje usporavanje globalnog privrednog rasta i trgovine na kraći rok. Pa ipak, Srbija može da očuva svoju makroekonomsku stabilnost, stečenu napornim radom, i ostvari dalji napredak u svojoj ekonomskoj transformaciji. Reformama će se istovremeno podstaći privredni rast i razviti neophodna otpornost za naredni period i dalju budućnost. Međutim, Srbija neće biti u stanju da ostvari ovaj cilj ako ne bude izgradila bolji institucionalni okvir za brži rast. Ovaj izazov nije samo ekonomske prirode. On zahteva hrabru, odlučnu i smelu političku posvećenost, ali i unapređenje delotvornosti i odgovornosti države.

Nema vremena za odlaganje Nove agende privrednog rasta

Sada je vreme da Srbija napiše sledeće poglavlje svoje ekonomske istorije u korist sadašnjih i budućih generacija. Posle perioda rešavanja pitanja viškova zaposlenih, Srbija je stigla do tačke u kojoj je u drugim malim ekonomijama u tranziciji² u Evropi, kritična masa reformi podstakla ubrzanje stope rasta uz stalna ulaganja, povećanje produktivnosti i rast dohotka. Da bi ušla u tu fazu, Srbiji je potrebna jasna i bazirana iskustvu drugih zemalja strategija za novi talas strukturnih promena, uz održavanje makroekonomske stabilnosti. Uz pomoć onoga što zovemo Nova agenda privrednog rasta, Srbija ima šansu da postigne rast od 7 procenata godišnje, što je znatno više od sadašnjih 3 ili 4 procenta. Ova viša stopa bi udvostručila dohodak po glavi stanovnika za 10 godina, od čega bi građani Srbije imali korist uskoro, a ne u dalekoj budućnosti.

Delotvorna strategija privrednog rasta bila bi izgrađena na temeljima napornim radom stečene makroekonomske stabilnosti i uspešno sprovedenih ranijih reformi (Okvir 1). Od 2000. godine, kada je usvojila snažan program reformi u svim oblastima privrede, zajedno sa obnovom ratom razorene infrastrukture, Srbija je beležila periode visokog rasta. U skorijoj prošlosti, nakon globalne finansijske krize koja je izbila 2008. godine, Srbija je okončala deceniju slabijeg rasta, brojnih recesija i visokog nivoa duga i deficita tako što je od 2014. do 2017. sprovela uspešno fiskalno prilagođavanje. Među reformama su bili smanjenje potrošnje u javnom sektoru, smanjivanje plata u javnom sektoru i penzija, zamrzavanje zapošljavanja u javnom sektoru i smanjenje subvencija i garancija za dugove javnih preduzeća. Pored toga, sprovedene su i reforme usmerene na uvođenje fleksibilnosti na tržištu rada i unapređenje propisa kojima se uređuje poslovanje. Od tada je Srbija zabeležila pet uzastopnih godina privrednog rasta, koji je 2018. godine dostigao stopu od 4,4 odsto. Inflacija je niska, deficit spoljnotrgovinske razmene opao je na 5 odsto BDP-a zahvaljujući snažnom rastu izvoza, fiskalni računi su uredni, a cena zaduživanja dostigla je najniži do sada zabeleženi nivo. Srbija može da iskoristi i druge prednosti, poput blizine globalnim proizvodnim lancima baziranim u Evropi, kao i cenovno konkurentnu i kvalifikovanu radnu snagu. Pravo je vreme da se pokaže da su dostignuća i žrtve iz prošlosti pomogli da se stvore temelji za promene koje će građanima doneti trajniju korist.

Okvir 1. Razvoj situacije u Srbiji: tranzicija, reforma, problemi, dostignuća i rizici

Nakon pada Slobodana Miloševića oktobra 2000. godine, privreda Srbije se našla na ivici propasti. Državna ekonomska politika i međunarodne trgovinske sankcije prepolovile su ekonomiju u odnosu na 1990. godinu. Inflacija je porasla na preko 100 procenata godišnje, dok je javni dug dostigao 175 procenata BDP-a (Slika u okviru 1). Javna infrastruktura, devastirana ratom i nedovoljnim ulaganjima, bila je u izuzetno lošem stanju. Prekidi snabdevanja električnom energijom i nestašice hrane bili su česti, privatni sektor je bio mali, a bankarski sistem nesolventan.

Izmene preko 200 zakona koje je usvojila nova demokratska vlada nakon 2000. pružile su pravni osnov za transformaciju. Zatvaranje propalih državnih banaka i ulazak većih stranih banaka na tržište omogućili su sređivanje stanja u finansijskom sektoru. Privatizacijom preko 2.000 državnih preduzeća rešeno je nasleđe državne kontrole nad privredom. Liberalizacija trgovine i bolji pristup tržištima EU doveli su do integracije dotada izolovane ekonomije u evropske trgovinske tokove.

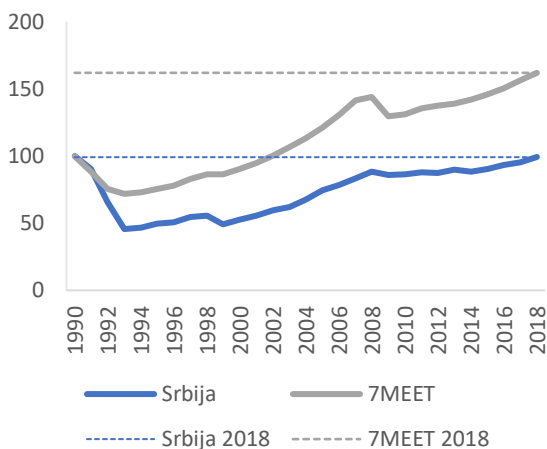
Realni rast BDP-a iznosio je u proseku 6,6 procenata od 2001. do 2008. godine, ali se globalna finansijska kriza pokazala kao ekonomski talas koji je nemilosrdno povukao srpsku privredu na dno. Izvori finansiranja su presušili, što je dovelo do značajnog pada investicija (Slika u okviru 2). Potrošnja je takođe drastično opala, otkrivajući

² U ovom izveštaju se za poređenje koriste podaci iz sedam malih evropskih ekonomija u tranziciji (7MEET), odnosno Bugarske, Hrvatske, Estonije, Letonije, Litvanije, Slovačke i Slovenije.

nedostatke pretkriznog modela rasta koji je doveo do visokog nivoa duga. Politička volja za promenama je opala i čak je dozvoljeno da dođe do zaokreta u nekim značajnim oblastima. Nepovoljni vremenski uslovi – kako poplave, tako i suše – teško su pogodili Srbiju. Kao rezultat toga, realni rast BDP-a između 2009. i 2014. prosečno je iznosio 0,1 odsto.

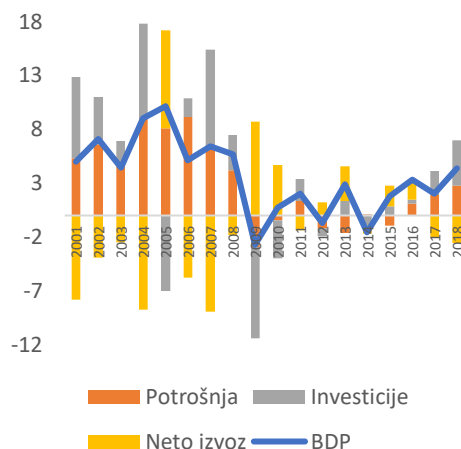
Fiskalni deficit Srbije iznosio je u proseku 5,2 procenta BDP-a, čime se javni dug značajno povećao: sa 27 procenta BDP-a u 2008. godini na 67 procenta u 2014. godini. Te godine, srpski lideri su smogli snage da realizuju četverogodišnji program fiskalne stabilizacije. Visoki deficiti od preko 6 procenta BDP-a pretvorili su se u suficit od 2017. godine, a javni dug se smanjio sa maksimalnih 71 procenta u 2015. na oko 54 procenta u 2018. godini.

Slika u okviru 1: BDP Srbije se tek sada približava nivou iz 1990. godine.
(BDP indeks, 1990=100)



Izvor: Eurostat i nacionalni podaci.

Slika u okviru 2: Prilagođavanje posle 2018. snizilo je sve faktore rasta.
(doprinos rastu BDP-a, pp)



Izvor: RZS.

Od 2008. godine, godišnji rast u Srbiji iznosio je u proseku samo 1,2 procenta (Slika u okviru 1). Kao rezultat toga, njena ekonomija je i dalje ispod nivoa iz 1990. godine. U međuvremenu, ekonomije u tranziciji u Centralnoj i Istočnoj Evropi (CIE) sada su 80 procenta veće nego 1990. godine, a grupa malih evropskih ekonomija u tranziciji (7MEET) je 60 procenta veća.

Rast se u prethodnom periodu ubrzao i dostigao 4,4 odsto 2018. godine, najviši nivo za poslednjih deset godina, a makroekonomsko okruženje je stabilno, inflacija niska, fiskalni račun uravnotežen a eksterni deficit u padu.

Pa ipak, uprkos ovom pozitivnom razvoju događaja, ekonomske izgledе narušavaju brojni rizici, kako spoljni, tako i unutrašnji. Mogućnosti za rast mogu ograničiti preokreti na polju javnih politika, ako se fiskalni prostor bude koristio za podsticanje potrošnje umesto za ulaganja i rast (što je bio slučaj sa zaradama u javnom sektoru), političke podele i slab odgovor privatnog sektora na nepotpuno ili usporeno sprovođenje reformi (primeru radi, u sektoru javnih komunalnih preduzeća). Domaći privatni sektor već ulaže daleko manje nego što je to slučaj u drugim zemljama, a ovi rizici bi mogli i dalje da smanje njegove investicije. Spoljni rizici mogu nastati neočekivano i brzo, kao što je to pokazalo globalno usporavanje iz 2019. godine. Srbija samo daljim strukturnim reformama može izgraditi otpornost na ove globalne čeone vetrove.

Izvor: Zaposleni u Svetskoj banci.

Napomena: 7MEET su Bugarska, Hrvatska, Estonija, Letonija, Litvanija, Slovačka Republika i Slovenija. Centralna i istočna Evropa (CIE) za potrebe ovog poređenja uključuje Bugarsku, Hrvatsku, Češku Republiku, Mađarsku, Poljsku, Rumuniju i Slovačku (ostale zemlje su isključene zbog dostupnosti istorijskih podataka).

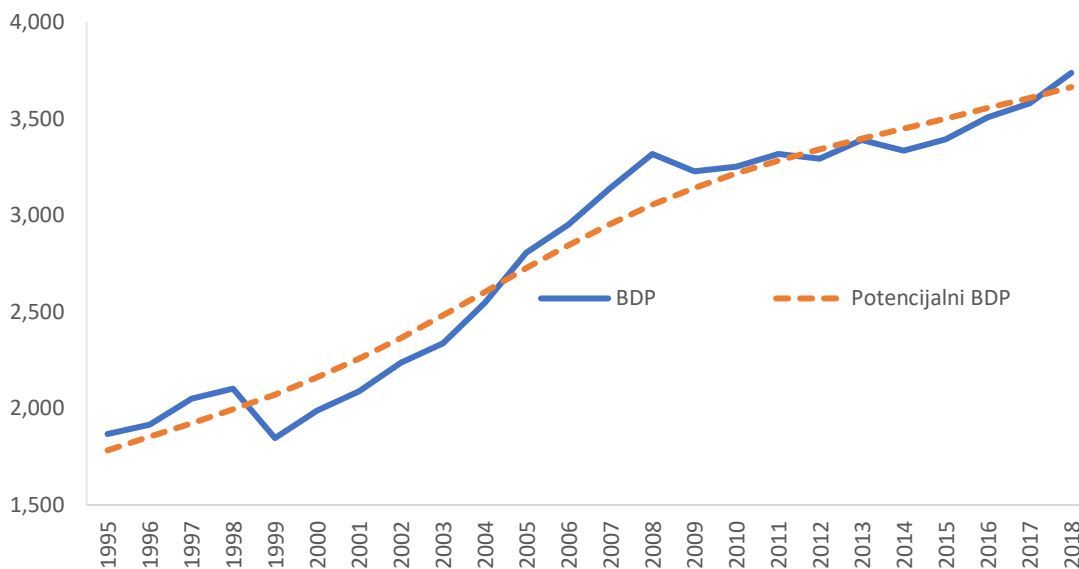
Izvor: Proračun zaposlenih u Svetskoj banci na osnovu podataka RZS korišćenjem HP filter metodologije.

Iako trenutne stope rasta utiču na porast prihoda u Srbiji, to ih ne približava prosečnom životnom standardu u Evropskoj uniji (EU). Rast od 3-4 procenta godišnje koji Srbija u poslednje vreme beleži nalazi

se na gornjoj granici njene potencijalne stope rasta, a njen BDP je dostigao svoj potencijal (Slika 1).³ Ostale male evropske ekonomije u tranziciji rastu brže od Srbije i većom brzinom ostvaruju konvergenciju sa nivoima prihoda u EU. Samo dalje strukturne reforme mogu podstaći potencijalni rast.

Slika 1. Da bi nastavila da ostvaruje rast, Srbija mora da poveća nivo svog potencijalnog BDP-a.

(realni BDP, u milijardama stalnih dinara iz 2010. godine)



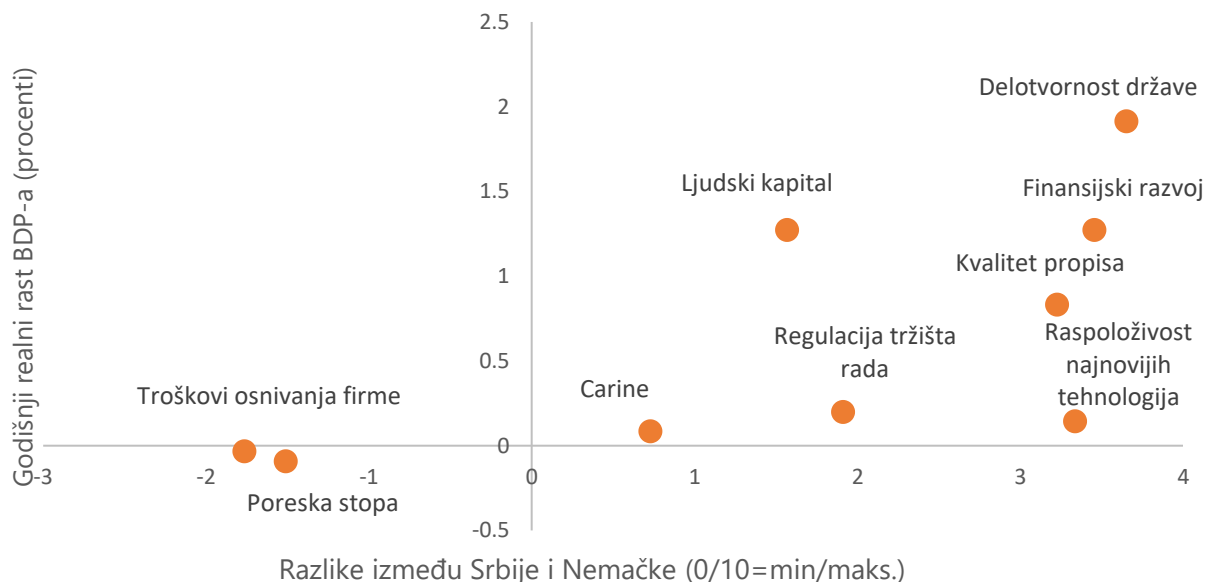
Izvor: Proračun zaposlenih u Svetskoj banci na osnovu podataka RZS korišćenjem metodologije HP filter.

Šta bi se dogodilo ukoliko bi Srbija sprovela plan reformi kako bi za 20 godina postala poput Nemačke?

U današnjoj Evropi nijedna zemlja ne predstavlja primer ekonomskog uspeha bolje od Nemačke. Na slici 2 prikazana je udaljenost Srbije od Nemačke prema devet dimenzija ekonomskog razvoja i simulirano povećanje godišnjeg rasta realnog BDP-a koje bi donelo zatvaranje tog jaza za 20 godina. (U pogledu delotvornosti pravne države, vremenski okvir je 40 godina.) S obzirom na mnoga potrebna poboljšanja institucionalnog i političkog okvira, ubrzanje rasta tokom tog perioda konvergencije i neposredno nakon sprovođenja reformi takođe bi bilo značajno. Ove promene politike pozitivno će se odraziti na rast odmah po početku primene reformi, a ne kroz odložene ili delimične pozitivne efekte. U poređenju sa prosečnim godišnjim rastom od 1,2 procenta u prethodnoj deceniji, poboljšanje ovih pokazatelja moglo bi kumulativno da rezultira godišnjom stopom rasta oko 7 procenata tokom 20 godina potrebnih za konvergenciju, prema nalazima simulacije (Okvir 2).

³ Iako se definicije i merila razlikuju u zavisnosti od vremenskog horizonta projekcije i svrhe analize, potencijalni ekonomski rezultat se u najširim crtama definiše kao nivo BDP-a koji jedna privreda može da održi a da pritom ne podstakne rast inflacije.

Slika 2. Smanjenje razlika u odnosu na Nemačku putem strukturnih reformi može da donese velike rezultate Srbiji u vidu ubrzanja rasta.



Izvor: Rovo (2019) "Structural Reforms to Set the Growth Ambition", pripremni dokument za ovaj izveštaj. Napomena: Detaljnija objašnjenja promenljivih data su u Okviru 2.

Da li je to realno? Kao što pokazuju pokazatelji na Slici 2, Srbija već beleži bolje rezultate od Nemačke kada je reč o poreskim stopama ili troškovima osnivanja privrednog subjekta. I druge oblasti ističu se kao mogućnosti za postizanje bržeg rasta: unapređenje delotvornosti pravne države; unapređenje veština radne snage; produbljivanje razvoja finansijskog sektora; poboljšanje kvaliteta propisa. Relativno manje koristi ostvariće se daljim unapređenjem regulacije tržišta rada, povećanjem raspoloživosti najnovijih tehnologija i daljim smanjenjem carina. Nema sumnje da bi razvojna strategija kojom se prema svim ovim pokazateljima istovremeno ostvaruju napredak i konvergencija sa Nemačkom bila veoma ambiciozna. Međutim, kao što pokazuju iskustva Koreje ili zemalja koje su nedavno postale članice Evropske unije, poput Poljske, takva ambicioznost – pa i uspeh – nisu bez presedana. Za to bi bili potrebni pravilno usmereni naponi, pažljivo planiranje i redosled reformi i uklanjanje političkih prepreka za njihovo sprovođenje. Takođe, koristi po privredni rast mogu biti nejednako raspoređene tokom perioda konvergencije, jer će slediti konkretne reforme; ako je za ostvarenje konvergencije potrebno preko 20 godina, stopa rasta bi takođe bila niža (Okvir 2).

Okvir 2. Detaljni opis simulacije na osnovu koje se može odrediti ambicioznost programa privrednog rasta

Strukturne reforme su jedini način da se unapredi privredni potencijal. Pa ipak, koliko bi svaka reforma mogla da doprinese rastu BDP-a i koje su reforme najznačajnije u tom pogledu? Da bismo mogli da odgovorimo na ovo pitanje, sprovedi smo hipotetičku simulaciju prema kojoj Srbija dostiže nivo Nemačke u odnosu na nekoliko pokazatelja koji odražavaju ishode sprovođenja strukturnih reformi.

Uz pretpostavku Kobove i Daglasove (Cobb-Douglas) proizvodne funkcije, rast BDP-a dekomponujemo na zbir razdvojenih i nezavisnih komponenti: kapital, radnu snagu i produktivnost. Mada se faktori proizvodnje mogu proceniti na osnovu podataka, produktivnost i njene determinante procenjuju se analizom stohastičkih granica, koja nam omogućava da za dati uzorak zemalja izračunamo maksimalni iznos ekonomskog rezultata uzevši u obzir dostupne faktore proizvodnje i tehnologiju.

Uz korišćenje metod panel regresije na podatke iz više zemalja i primenu više načina za proveru robusnosti čitavog uzorka razvijenih i tržišta u nastajanju, analizom se na obimnom skupu makroekonomskih pokazatelja utvrđuju ključne strukturne determinante privrednog rasta i kanali njihovog dejstva. Ti pokazatelji su izabrani u skladu sa okvirom konkurentnosti koji je razvio Svetski ekonomski forum i koji počiva na 12 stubova. Mada je ova metodologija široko rasprostranjena, ona ima i određena ograničenja, između ostalog i potencijalnu endogenost i kolinearnost regresora. Ova studija nastoji da ta pitanja reši u što većoj meri i pruža dokaze za robusnost nalaza.

Analiza pokazuje da poboljšanja kvaliteta regulacije i delotvornosti države ostvaruju najveći uticaj na potencijalni privredni rast, zajedno sa kvalitetom ljudskog kapitala i finansijskim razvojem. Unapređenje pristupa izvorima finansiranja privatnog sektora može da pospeši rast tako što će podstaći ulaganja u fizički kapital, dok poboljšavanje kvaliteta obrazovanja i veština ima uticaj na privredni rast prvenstveno putem povećavanja zaposlenosti i unapređenja produktivnosti. I pristupanje Evropskoj uniji može imati pozitivnu korelaciju sa privrednim rastom, uglavnom zato što podstiče produblivanje kapitala.

Korišćenjem procena iz empirijskog modela simuliramo uticaj strukturnih reformi na privredni rast. Simulacija ne predstavlja preciznu procenu, već za cilj ima kvantifikaciju relativnog značaja svake reformske oblasti. Nakon što se pretpostavi brzina konvergencije do granice za svaki pokazatelj, odgovarajuće povećanje BDP-a izračunava se kombinovanjem procenjenih povećanja putem tri kanala opisana u gornjem tekstu. Kako ova metodologija ne uzima u obzir ni redosled sprovođenja politika niti konkretnu sadržinu programa, stopa rasta se izračunava ravnomernom raspodelom rasta tokom godina potrebnih za konvergenciju do granice za svaki pokazatelj. U tom smislu, ovom simulacijom se ne predviđa budući privredni rast; ona služi samo kao aproksimacija stope rasta pod pretpostavkom da se odabere najdelotvorniji program politika, pri čemu se uticaj uprosečuje na sve godine konvergencije.

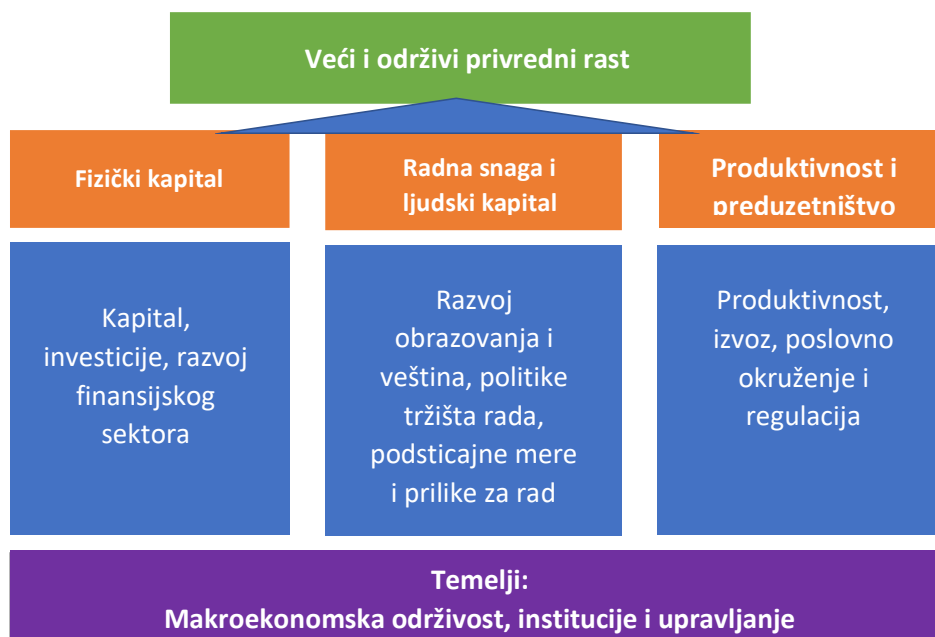
Promenljive se na Slici 2 definišu na sledeći način. „Finansijski razvoj“ se meri učešćem mase kredita odobrenih privatnom sektoru u BDP-a (WDI). Pokazatelj „kvaliteta propisa“ odražava percepcije sposobnosti države da izradi i sprovede kvalitetne politike i propise za razvoj privatnog sektora (WB-WGI). Pokazatelj „delotvornosti države“ odražava percepcije kvaliteta javnih usluga, stepen njihove nezavisnosti od političkih pritisaka, kvalitet izrade i sprovođenja politika i uverljivost opredeljenja države (WB-WGI). Pokazateljem „raspoloživosti najnovijih tehnologija“ se beleže stavovi učesnika u anketi o tome u kojoj su meri najnovije tehnologije dostupne u ispitanoj zemlji (WEF). „Kvalitet ljudskog kapitala“ se aproksimativno izračunava kao prosečan broj godina provedenih u obrazovanju ponderisan pretpostavljenom stopom povraćaja na sredstva uložena u obrazovanje (Penn World Tables). Indeksom „regulacije radnog vremena“ meri se nivo uređenosti radnog vremena (Cambridge CBR). Primenjene carinske stope ponderisane obimom trgovine preuzete su iz podataka WEF-a. Konačno, promenljive sa leve strane ose y ukazuju na oblasti u kojima je Srbija prešla preko granice: broj sati potreban za osnivanje privrednog subjekta (u skladu sa izveštajem *Doing Business*); i najveća marginalna stopa poreza na dohodak i zarade (prema Frejzeru). Promenljive koje nisu obuhvaćene simulacijom zbog njihovih relativno malih efekata su korišćenje energije po glavi stanovnika (WDI) i korišćenje interneta (WEF); nije uključena ni *dummy* varijabla pristupanja EU.

Izvor: RoVo (2019), „Structural reforms to set the growth ambition“, pripremni dokument za ovaj izveštaj.

Ukoliko bi Srbija mogla da osmisli promene koje bi poboljšale svaki od ovih pokazatelja, svaka od komponenti rasta (rad, kapital i produktivnost) više bi doprinela ekspanziji privrede. Struktura izveštaja zasnovana je na jednostavnom analitičkom okviru koji se zasniva na proizvodnoj funkciji (Tabela 1). Ekonomski rezultat je ishod tri faktora koji međusobno utiču jedni na druge: kapitala, radne snage i produktivnosti. Makroekonomska održivost je preduslov za privredni rast jer se njome smanjuje neizvesnost za potrošače i investitore. Kapital predstavlja fizička sredstva proizvodnje, poput infrastrukture i opreme. Kapital mora da se održava i povećava putem investicija. Kapital takođe moraju da finansiraju dinamičan i stabilan finansijski sektor ili inostrani investitori. Radna snaga i ljudski kapital predstavljaju radnike koji koriste fizički kapital za proizvodnju ekonomskog rezultata. Veći broj radnika sa

boljim veštinama dovodi do većeg privrednog rasta. Produktivnost i rezultati preduzeća održavaju primenu javnih politika kojima se firme čine produktivnijim za korišćenje kapitala i radne snage, te im se samim tim i omogućava rast. Ako pretpostavimo ovu formu proizvodne funkcije, povećanje produktivnosti od jedan odsto dovelo bi do povećanja rasta od jedan odsto. Na kraju, upravljanje i funkcionalne institucije – primera radi, regulatorni okvir, efikasnost javnog sektora, prisustvo države u ekonomiji i pružanje usluga – od značaja su za privlačenje kapitala i radne snage i povećanje produktivnosti.

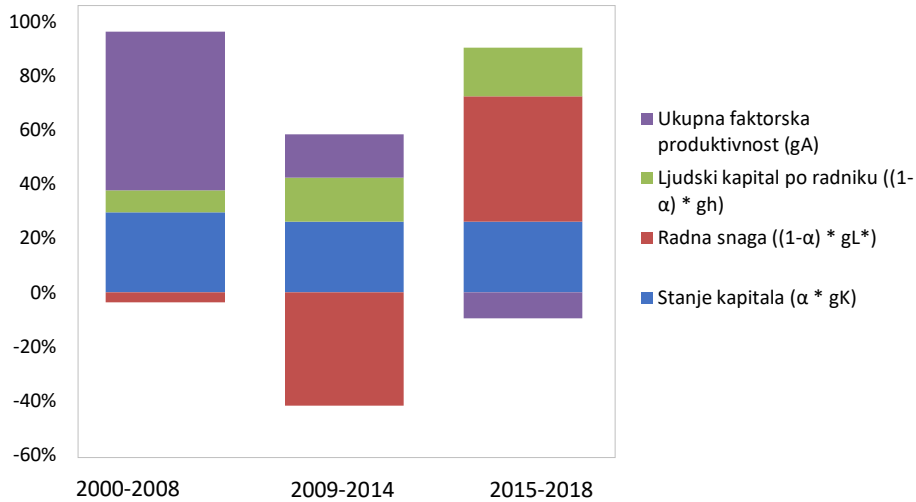
Tabela 1: Komponente višeg i održivog privrednog rasta



Izvor: Zaposleni u Svetskoj banci.

Pošto je tržište rada odnedavno počelo da donosi značajne koristi po privredni rast, ključni pokretači budućeg privrednog rasta biće investicije, produktivnost i ljudski kapital (Slika 3). Napredak u poboljšanju ljudskog kapitala, delotvoran regulatorni režim, dovoljno finansijskih instrumenata na raspolaganju kompanijama ili dostupnost najnovijih tehnologija, otvorili bi put produktivnosti da postane glavni pokretač rasta srpske privrede. Ukoliko bi firme mogle više da postignu sa istim radnicima i mašinama, mogle bi da ostvare veću proizvodnju sa istim inputima. Što se brže povećava ta efikasnost, to je veći rast BDP-a (pod uslovom da su svi drugi činioци jednaki) i utoliko zarade brže rastu bez podsticanja inflacije. Ulaganja bi bila veća, jer bi porasli prinosi na kapital. Poreski prihodi takođe bi rasli. Nastala bi pozitivna povratna sprega.

Slika 3. Povećanje svake komponente ima potencijal da ubrza rast.
(doprinos rastu, u procentima)

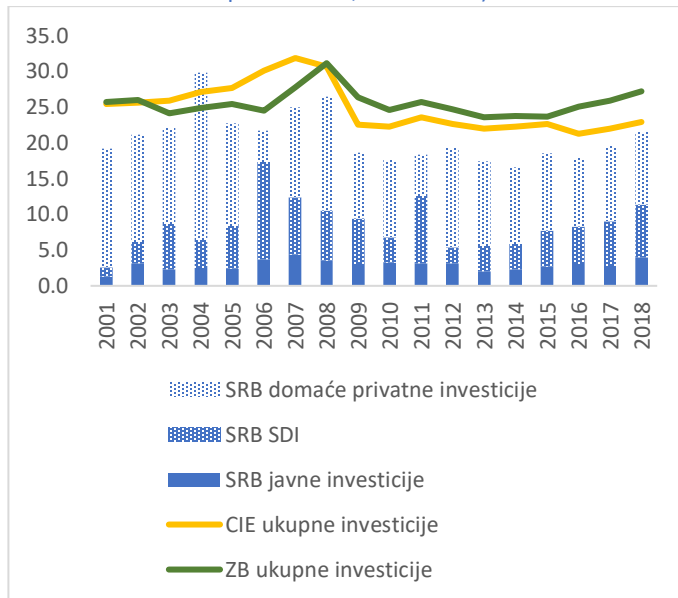


Izvor: Proračun zaposlenih u Svetskoj banci na osnovu podataka RZS.

Rast investicija

Postojeći stepen ulaganja u Srbiji nije dovoljan da bi se održao dugoročni rast. Tokom poslednjih pet

Slika 4. Investicije su hronično niske.
(Srbija u poređenju sa susednim zemljama i zemljama CIE, u procentima, 2010-2018)



Izvor: Šestovic (2019) "Investment for Growth", poglavlje ovog izveštaja. Na osnovu podataka RZS i Eurostata.

godina, ukupna ulaganja u Srbiju iznosila su u proseku oko 18,8 procenata BDP-a i tek su se nedavno, u 2018. godini, povećala na 22,7 odsto BDP-a (Slika 4), uz projekciju rasta na 23,3 procenta u 2019. Ova cifra je manja od 25 odsto preporučenih za ostvarivanje održivog dugoročnog privrednog rasta.⁴ Simulacije prema kojima dugoročni rast BDP-a Srbije može da dostigne 7 odsto godišnje podrazumevaju pretpostavke prema kojima ukupan nivo investicija u Srbiji od najmanje 26 odsto BDP-a ostaje prisutan duži vremenski period.

Javna ulaganja u Srbiji za trećinu su manja nego u zemljama CIE, a struktura javne potrošnje nije prilagođena bržem rastu. Na nivou od oko 3 procenta BDP-a, javna ulaganja su za oko 1,3 procentna

⁴ Growth Commission (2008). *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. World Bank. Washington DC.

poena ispod proseka u CIE. Da je srpska vlada od početka tranzicije investirala koliko i ostale zemlje, njen BDP bio bi oko 25 procenata viši nego što je trenutno.

Struktura javne potrošnje ne pospešuje rast. Čak i nakon nedavne konsolidacije, Srbija i dalje troši 5–6 procenata ukupnih budžetskih sredstava na subvencije (2,2 procenta BDP-a), uglavnom na državne kompanije koje posluju sa gubitkom (Slika 5). Štaviše, opšti nivo države, uključujući velika preduzeća u državnom vlasništvu, zadužuje se u zemlji i na njega se odnose 42 procenta novih zajmova od domaćih banaka, ograničavajući dostupnost kredita privatnom sektoru. Poteškoće u pristupu kreditima smanjuju ulaganja preduzeća i njihovu produktivnost; državna preduzeća su takođe u proseku značajno manje produktivna, u poređenju sa sličnim kompanijama u istom sektoru.

Smanjivanje neefikasne potrošnje koja predstavlja nasleđe iz prošlosti, uz istovremeno povećanje javnih investicija, imalo bi neposredan pozitivan uticaj na rast BDP-a. Nedavna fiskalna konsolidacija predstavlja odličnu priliku da se obezbedi da javna potrošnja više pogoduje rastu, uz održavanje niskog fiskalnog deficita, držanjem tekuće potrošnje pod kontrolom, uz smanjenje državne pomoći na nivoe iz EU. Priroda javnih investicija i način njihovog sprovođenja takođe su važni za budućnost. Težište kapitalne

potrošnje države treba da bude na infrastrukturi koja pomaže privatnom sektoru da se razvija i povezuje sa tržištima, uključujući obrazovanje, saobraćaj, energetiku, vodu i životnu sredinu. Da bi se obezbedio znatan uticaj javnih investicija na rast i sprečilo rasipanje resursa, tekuće reforme upravljanja javnim investicijama moraju da se nastave kako bi se smanjila fragmentacija investicionog programa, uvela strateška vizija i

Da je Srbija povećala javna ulaganja na nivo kao u drugim istočnoevropskim ekonomijama od 2001. godine, njen rast bio bi brži za više od jednog procenta, a ekonomija veća za četvrtinu.

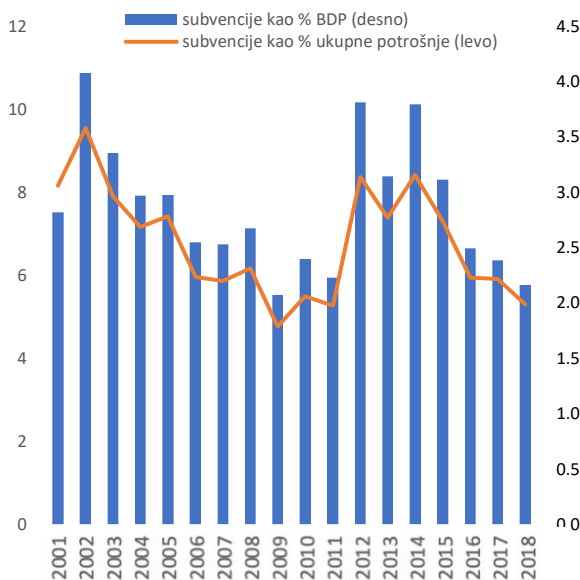
uspostavilo jasno razgraničenje odgovornosti u pogledu osmišljavanja projekata, njihovog odabira, finansiranja, sprovođenja i vrednovanja.

Privatne, a ne javne investicije pokreću rast u većini zemalja. Poslednjih godina, neto strana direktna ulaganja u proseku su iznosila 5,5 procenata BDP-a, prema čemu je Srbija trećeplasirana u regionu Zapadnog Balkana. Ipak, srpske firme ulažu mnogo manje od preduzeća u drugim privredama u tranziciji.

Ulaganje privatnog sektora u prošloj deceniji iznosilo je 17 procenata BDP-a, što predstavlja jaz od skoro 3 procenta BDP-a u odnosu na ostale zemlje Zapadnog Balkana i približno 6 procenata u odnosu na zemlje CIE (Slika 6). Istovremeno, došlo je do promena u strukturi ulaganja jer kompanije sve više ulažu u zgrade i poslovne prostore, a manje u mašine i opremu. Došlo je i do promena u strukturi kroz prelazak sa prerađivačkog na nerazmenjive sektore, što ne podstiče inače neophodno dalje povećanje izvoza.

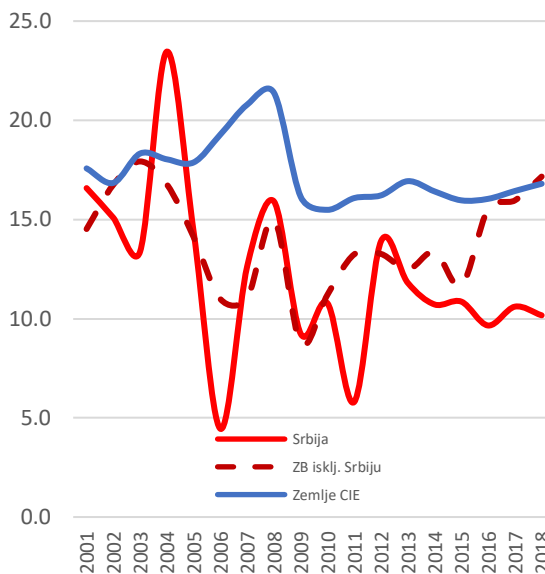
Privatne investicije su glavni pokretač rasta u većini zemalja. Ipak, privatni sektor u Srbiji godišnje ulaže skoro 6 procenata BDP-a manje od privatnog sektora u zemljama CIE.

Slika 5. Uprkos padu, državne subvencije su i dalje visoke.
(procenat BDP-a i procenat ukupne potrošnje)



Izvor: Proračun zaposlenih u Svetskoj banci na osnovu podataka Ministarstva finansija.
Napomena: definicija subvencija na ovoj slici razlikuje se od definicije u bazi podataka APR-a, što je predstavljeno kasnije u ovom izveštaju.

Slika 6. Domaće privatne investicije su ispod nivoa u drugim evropskim ekonomijama u tranziciji.
(u procentima BDP-a)



Izvor: Proračuni zaposlenih u Svetskoj banci na osnovu podataka Ministarstva finansija Srbije; Eurostata i ministarstava finansija zemalja Zapadnog Balkana.

Investicije su od presudnog značaja za zapošljavanje, inovacije i povećanu produktivnost, a pravila koja utiču na odlučivanje u privatnom sektoru od presudnog su značaja za investicije. Javni pristup svim administrativnim zahtevima i procedurama unapredio bi transparentnost za „startape“ i MSP. I, iako je Srbija pretekla brojne razvijene zemlje u pogledu jednostavnosti poslovanja, od pomoći bi bilo da se nedovršene reforme pravnog okvira privedu kraju. U tom smislu mogu pomoći mali ali značajni koraci: formiranje javnog registra parafiskalnih nameta u cilju ukidanja dvostrukih naknada, kao i taksi koje naplaćuju lokalna javna komunalna preduzeća; dodatne izmene radnog prava u cilju omogućavanja „mini“ poslova i poslova sa nepunim radnim vremenom; kao i konačno rešavanje preostalih imovinsko-pravnih pitanja, prevashodno vezano za poljoprivredno zemljište.⁵

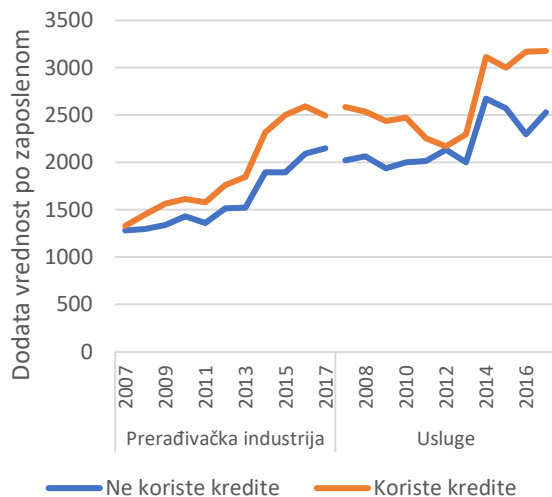
Finansiranje firmi u ekspanziji

Firme koje koriste zajmove uglavnom su produktivnije, ali manje, mlađe firme smatraju da finansijski sektor Srbije u kojem dominiraju banke predstavlja izazov. Budući da kompanije koriste eksterno finansiranje za investicije i širenje, firme koje se zadužuju takođe su često produktivnije (Slika 7). Međutim, banke imaju stroge standarde kreditiranja, zahtevaju dobro obezbeđenje, solidnu kreditnu istoriju tokom nekoliko godina i dobre finansijske izveštaje. Sve to može predstavljati izazov za nove ili mlade firme (Slika

⁵ Konkretniji predlozi mogu se naći u delu o unapređenju poslovnog okruženja u daljem tekstu.

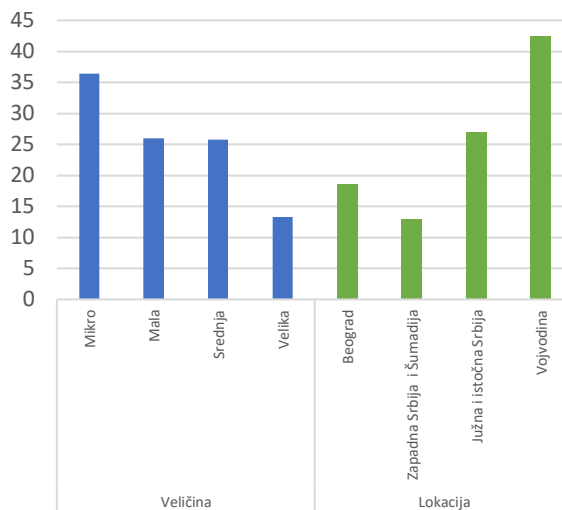
8). Ove vrste firme su ključni nosioci otvaranja novih radnih mesta i predstavljaju novu generaciju preduzeća koja bi u budućnosti mogla pokrenuti rast produktivnosti.

Slika 7. Firme koje uzimaju kredite su produktivnije.
(milioni EUR)



Izvor: Berg (2019) "Financing for growth", pripremni dokument za ovaj izveštaj. Na osnovu podataka APR-a

Slika 8. Malim firmama je teže da dođu do finansiranja.
(procenat firmi koje su se suočile sa ograničenjima)



Izvor: Podaci iz Ankete preduzeća, 2013.

Malim firmama, startapima i inovatorima potreban je pristup širokom spektru instrumenata i provajdera da bi nastavili kretanje putanjom rasta. Za startape i mala preduzeća je može biti koristan bolji pristup rizičnom kapitalu i mikro zajmovima, instrumentima koji imaju za cilj da podrže firme koje su tek započele poslovanje i koje su suviše rizične za banke da bi ih finansirale. Kada se radi o mikro

Firme koje imaju pristup kreditima su produktivnije od firmi koje taj pristup nemaju.

Udeo kredita privatnom sektoru u BDP-u iznosi 44 procenta u Srbiji u odnosu na 80 procenata u EU.

zajmovima, povoljan pravni i regulatorni okvir pomagao bi da se podstakne njihov rast. *FinTech* inovacije kao što su *crowdfunding* i kreditiranje po principu *person-to-person* takođe bi mogle da se primene u Srbiji. U tom smislu, pomoglo bi unošenje evropske Direktive o platnim uslugama II u domaće pravo, kao i izrada regulatornog okvira za *crowdfunding*. Za manje firme bi moglo da bude korisno da zakupljuju sredstva umesto da ih kupuju.

Prodaja potraživanja uz popust (faktoring) takođe može pomoći u zadovoljavanju njihovih neposrednih potreba za gotovim novcem. Bilo bi od koristi ažuriranje pravnih okvira za lizing i faktoring, uvođenje obaveznosti elektronskog potpisa i uklanjanje nepovoljnog poreskog tretmana lizinga. Na osnovu poređenja sa EU, primera radi, doprinos sektora lizinga finansiranju MSP mogao bi da odgovara iznosu od oko 0,5 procenata BDP-a, dok faktoring može da doprinese do 5 procenata.

Tržišta kapitala ne rade ono što bi mogla za zadovoljavanje potreba za finansiranjem. Godine 2018. Srbija je doživela svoju prvu inicijalnu javnu ponudu (IPO) od 1940. godine. Tržište akcija i hartija od

U zemljama sa dobro razvijenom mikrofinansijskom delatnošću, male firme mogu dobijati kredite bez obezbeđenja ili kreditne istorije.

Uvođenje operativnog lizinga može da obezbedi za MSP dodatno finansiranje na nivou od oko 0,5 procenata BDP-a, odnosno 250 miliona USD.

Kada bi factoring bio na nivou kao u EU, mogao bi obezbediti za MSP dodatno finansiranje od oko 5 procenata BDP-a ili 2,5 milijardi USD.

vrednosti u Srbiji u velikoj meri zaostaje za tržištima u uporedivim zemljama. Veoma malo je bilo emisija korporativnih obveznica i inicijalnih javnih ponuda, delom i zbog toga što velike firme mogu dobiti bankarske kredite po povoljnim kamatama. Da bi se ponovo podstakao razvoj tržišta kapitala, Srbiji su potrebna funkcionalnija tržišta državnih obveznica i tržišta novca, kao i strategija za povećanje baze institucionalnih investitora i podsticanje kompanija da koriste tržišta kapitala.⁶

Ako bi Srbija udvostručila kreditiranje privatnog sektora u odnosu na BDP na 80 procenata, godišnji realan rast BDP-a mogao bi se ubrzati za oko 1,3 procentna poena.⁷ Odnos kredita odobrenih

privatnom sektoru i BDP-a, koji predstavlja široko rasprostranjen pokazatelj za merenje finansijskog posredovanja, na nivou je od samo polovine proseka EU (44 u odnosu na 80 odsto), što ukazuje na to da finansijski sektor ne čini sve što je u njegovoj mogućnosti da pruži podršku privrednom rastu. Finansijski sektor je ostvario impresivan oporavak nakon krize, sa kapitalom i likvidnošću u skladu sa nivoima u EU i velikim padom problematičnih kredita. Napredak je postignut i u reformi finansijskih institucija u državnom vlasništvu, uz jačanje Banke Poštanske štedionice i uspešnu privatizaciju Jubmes banke. Međutim, postoji još prostora za unapređenje, uključujući i završetak privatizacije Komercijalne banke.

Unapređenje kvalifikacija radnika u cilju privrednog rasta

Zahvaljujući prethodno sprovedenim reformama, privredni rast u Srbiji odskora podrazumeva i otvaranje novih radnih mesta, kao i povećanje zaposlenosti. U Srbiji je u prethodnom periodu godišnje otvarano oko 60.000 radnih mesta, čime je nezaposlenost⁸ smanjena sa skoro 20 procenata u 2014. na tek nešto više od 13 procenata u 2018, što je opet Srbiju svrstalo među dve zemlje Zapadnog Balkana sa najnižim stopama nezaposlenosti. Najveći broj ovih novih radnih mesta nastao je u formalnom privatnom sektoru, dok je učešće neformalne zaposlenosti neznatno opalo (Slika 9). Neto porast broja novih radnih mesta zapažen je u industriji i, naročito, u sektoru usluga, što odražava i strukturnu transformaciju u kojoj poljoprivreda gubi na značaju (Slika 10). Nedavna poboljšanja na tržištu rada pogodovala su i osetljivim grupama poput žena, starijih radnika i mladih.

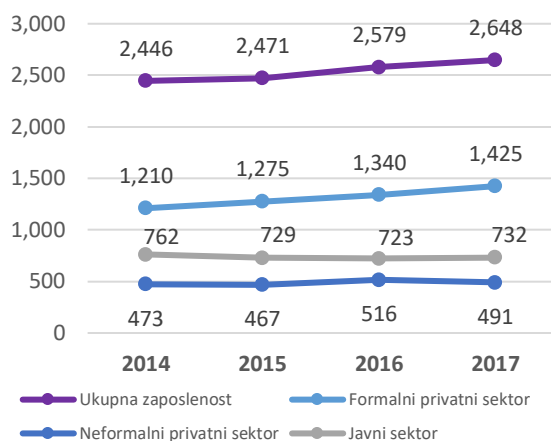
⁶ World Bank (2019) Republic of Serbia Capital Market Development, Technical Note, February 2019, World Bank, Finance, Competitiveness, and Innovation. <http://documents.worldbank.org/curated/en/475341562570095897/pdf/Serbia-Capital-Market-Development-Technical-Note.pdf>

⁷ Na osnovu simulacija modela; videti Sliku 2 i Okvir 2.

⁸ U starosnoj grupi od 15 do 64 godine.

Slika 9. Formalni privatni sektor bio je pokretač otvaranja radnih mesta.

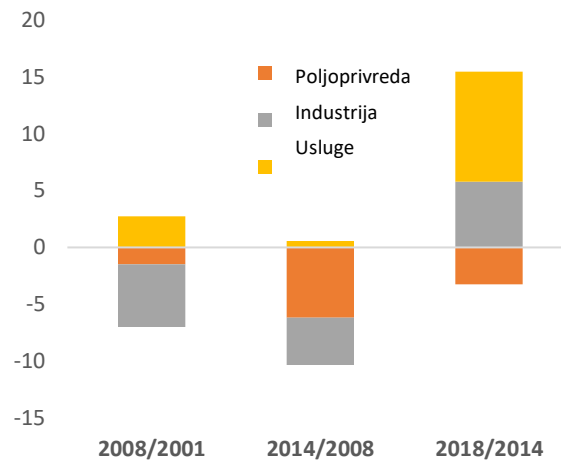
(starosna grupa od 15 do 64, u hiljadama)



Izvor: Nguyen and Reyes Hartley (2019) "Labor Market for Growth", pripremni dokument za izradu ovog izveštaja. Podaci iz Ankete o radnoj snazi, proračun zaposlenih u Svetskoj banci.

Slika 10. Usluge i industrija ključni su sektori koji su u prethodnom periodu ostvarili rast.

(doprinos rastu zaposlenosti, u pp)



Izvor: Podaci RZS.

Privreda bi mogla da ostvari brži rast kada bi više građana ušlo u radnu snagu i ostalo u njoj, i to na produktivnim radnim mestima. Pa ipak, u Srbiji preko jedne trećine stanovništva radnog uzrasta ne učestvuje u radnoj snazi. Manje od 60 procenata građana starosti od 15 do 64 godine ima posao, što je 10 procentnih poena manje od proseka EU.⁹ Ako ne radi, radnik muškog pola u Srbiji gubi oko 20 godina svog potencijalnog produktivnog životnog veka (za žene je ta brojka 25 godina).¹⁰ Kada bi žene samo mogle da rade isto koliko i muškarci, prihod po glavi stanovnika mogao bi da se poveća za 16,2 procenata.¹¹ Kada bi se zatvorili jaz zaposlenosti od 50 procenata i jaz zarada između romske manjine i opšte populacije u Srbiji, ukupni dobitak mogao bi da iznosi između 0,9 i 3,5 procenta BDP-a.¹² Sama dostupna radna snaga smanjuje se usled starenja stanovništva, niskog prirodnog priraštaja i emigracije. Broj građana starosti od 15 do 64 godine smanjio se za 5 odsto između 2014. i 2018. godine, te su preostali radnici postali još vredniji, a unapređenje njihove produktivnosti još veći imperativ.

Iako je formalni privatni sektor predstavljao pokretač rasta zaposlenosti, u njemu radi manje od jedne trećine građana Srbije starosti od 15 do 64 godine. Neformalna zaposlenost čini oko 20 procenata ukupne

Svaki treći građanin Srbije nema posao ali ni ne traži aktivno zaposlenje.

Formalni privatni sektor zapošljava tek 30 procenata građana starosti od 15 do 64 godine.

⁹ ARS za Srbiju, Eurostat, World Development Indicators.

¹⁰ U skladu sa metodologijom iz Arias *et al. Europe and Central Asia: Back to Work.*

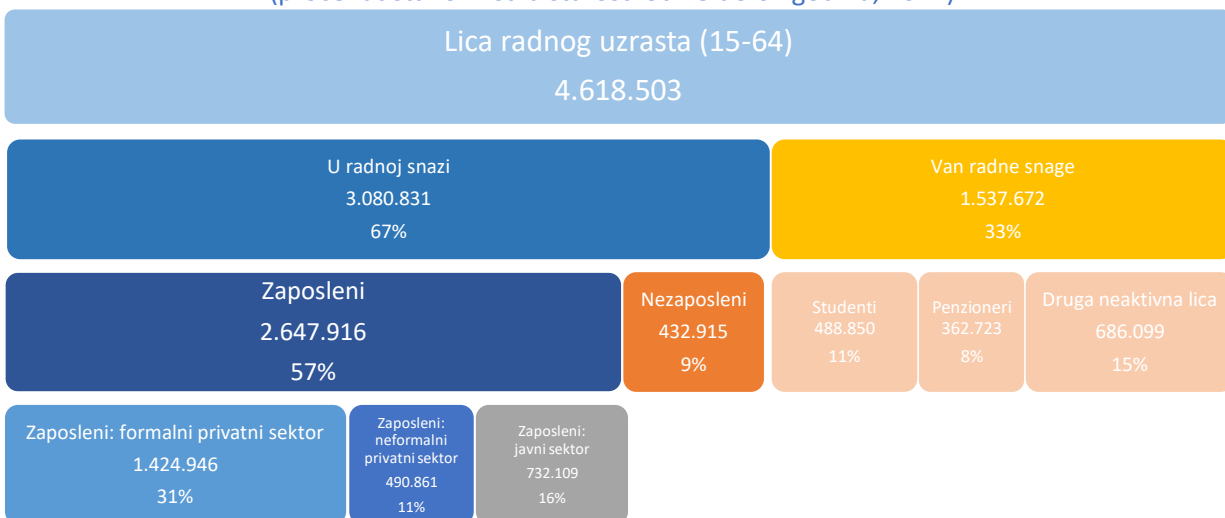
¹¹ Cuberes and Teigner 2015 (podaci za 2010). "How Costly Are Labor Gender Gaps? Estimates for the Balkans and Turkey", World Bank Policy Research Working Paper 7319.

¹² World Bank, 2015. "Roma in Serbia, A Generation of Opportunities: The Economic and Fiscal Benefits of Roma Inclusion in the Western Balkans". Background paper, World Bank, Washington, DC.

zaposlenosti u Srbiji (Slika 11). Preko 20 procenata mladih (starosna grupa od 15 do 24 godine) nije bilo zaposleno niti je bilo uključeno u obrazovanje ili obuku, što je visok procenat prema međunarodnim standardima. Previše građana Srbije niti radi niti traži posao. Svaki treći građanin uopšte ne traži aktivno posao. A, čak i kada traže zaposlenje, približno 75 do 85 procenata nađe radno mesto tek nakon više od godinu dana.

Slika 11. Samo 30 procenata stanovništva radnog uzrasta zaposleno je u formalnom privatnom sektoru.

(procenat stanovništva starosti od 15 do 64 godina, 2017)



Izvor: Proračun na osnovu mikropodataka iz ARS za Srbiju za 2017. godinu.

Preduzeća bi otvorila više radnih mesta kada bi lakše mogla da nađu radnike sa veštinama koje su im potrebne. Godine 2014, nekih 15 procenata svih kompanija navelo je da se suočava sa problemima pri nalaženju novih radnika, prvenstveno usled manjka veština, dok je 2017. godine taj procenat iznosio 30 odsto.¹³ Većina firmi koje aktivno zapošljavaju imala je teškoća da nađe potrebne radnike (Slika 12). Ovi nalazi su podjednako prisutni kako za niži tako i za viši stepen obrazovanja, ali je stanje ozbiljnije u segmentu viših kvalifikacija.¹⁴ Nedostatak potrebnih veština i radnog iskustva najčešće je navođen, u svim izvorima, kao razlog za otežano popunjavanje upražnjenih radnih mesta. Sa druge strane, zapošljavanje radnika nižeg stepena obrazovanja skuplje je usled visokih stopa doprinosa za socijalno osiguranje i poreza na dohodak građana (na šta odlazi 38 procenata neto zarade radnika koji zarađuju dve trećine prosečne plate), što podstiče zapošljavanje „na crno“.

Preko 60 procenata firmi koje zapošljavaju imaju teškoće pri nalaženju radnika skoro svih zanimanja.

¹³ Prema nalazima ankete poslodavaca koju je sprovedla Nacionalna služba za zapošljavanje (NSZ).

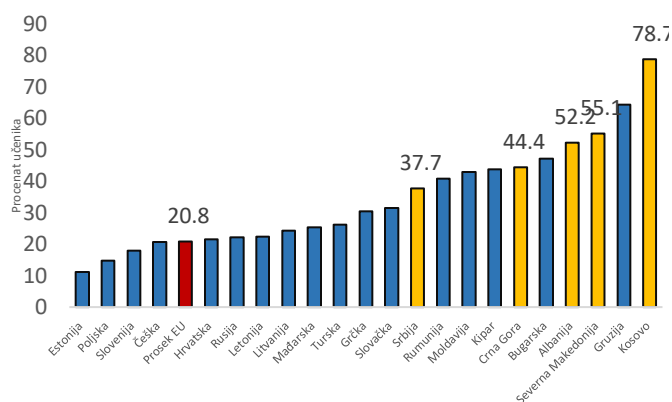
¹⁴ Anketa poslodavaca STEP za 2015–16.

Slika 12. Većina firmi suočava se sa teškoćama pri zapošljavanju radnika.
(% firmi koje zapošljavaju radnike a suočavaju se sa problemima)



Izvor: Izveštaj sa nalazima ankete STEP, Procene zasnovane na anketi poslodavaca STEP.

Slika 13. Obrazovni sistem ne produkuje radnike sa adekvatnim veštinama: jedna trećina studenata funkcionalno su nepismeni.
(% 15-godišnjaka sa ocenom „ispod nivoa 2“ na testu čitanja PISA)



Izvor: Herrera Sosa and Valerio (2019) "Building a Skilled Workforce", pripremni dokument za ovaj izveštaj. Proračuni zasnovani na ocenama PISA 2012 za Srbiju i PISA 2015 za ostale zemlje.

Povećanju broja novih radnih mesta mogu doprineti bolje uparivanje zaposlenih i firmi, niži troškovi u segmentu manje obrazovanih i unapređenje veština radnika. Srbija je tokom 2014. i 2015. već sprovela značajne reforme radnog prava, što je za posledicu imalo fleksibilnije tržište rada.¹⁵ Dalje reforme na tržištu rada mogle bi povećati stopu privrednog rasta za 0,1 procentni poen. Progresivniji porez na dohodak, poreski izuzeci za radnike sa decom i subvencionisani doprinosi za obavezno socijalno osiguranje za radnike sa niskim primanjima naročito bi doprineli inkluzivnosti tržišta rada i podstakli one koji manje zarađuju da pređu u formalni sektor. Srbija može da poboljša i uparivanje potencijalnih radnika i radnih mesta kroz unapređenje praćenja i vrednovanja mera aktivne politike zapošljavanja i njihove fleksibilnosti. Zaposleni sa kvalitetnijim veštinama biće produktivniji, a i rast će se povećati ako prosvetni sistem bude obrazovao radnike koji bolje odgovaraju zahtevima savremenog tržišta rada.¹⁶

Obrazovni sistem trenutno ne stvara radnike sa veštinama koje zahtevaju preduzeća u fazi rasta. Iako je prosvetni sistem u Srbiji razvijen i može se pohvaliti visokim stopama upisa, funkcionalna i matematička nepismenost su rasprostranjene: jedna trećina studenata funkcionalno je nepismena ili ne poseduje osnovne veštine čitanja (Slika 13). Diplome ne znače nužno i posedovanje veština koje se trenutno traže; 22 procenta nezaposlenih građana Srbije sa tercijskim obrazovanjem i dalje ne može da nađe posao. U skladu sa globalnim trendovima, profili radnih mesta u Srbiji u sve većoj meri prelaze sa manuelnih poslova na kognitivne zadatke. Današnji poslodavci cene široku kombinaciju veština. Pored kognitivnih veština

¹⁵ Radno pravo je ovom reformom učinjeno fleksibilnijim u mnogim oblastima, uključujući, primera radi, ugovore, način rada i otkaz ugovora o radu. U tom smislu, propisi o zaštiti zaposlenja (indeks EPL) u Srbiji uglavnom su usklađeni sa zemljama OECD-a.

¹⁶ Primera radi, jedna oblast u kojoj dostupne veštine radne snage pružaju priliku za privatni sektor jeste industrija IKT. Srbija je među prvih pet zemalja sveta prema broju talentovanih za IKT na listi *Startup Genome*.

(poput rešavanja problema i kritičkog razmišljanja) i tehničkih veština za potrebe svakog konkretnog radnog mesta koje se najčešće podučavaju u okviru tradicionalnog i stručnog obrazovanja, poslodavci često naglašavaju potrebu za razvijenijim socio-emotivnim veštinama (kao što su timski rad, samokontrola, pouzdanost, otpornost na stres i izdržljivost).

Da bi se ove veštine stvorile, potrebna je reforma sistema obrazovanja i obuke. Stope upisa u predškolsko obrazovanje moraće da se povećaju kako bi se postavio kvalitetan temelj za buduće učenje. Modernizacija nastavnih planova i programa i povećanje efikasnosti školskog sistema doprineće kvalitetnijem učenju i sticanju kombinacije veština koje današnja privreda zahteva. Srbija je među zemljama sa najvećim procentom učenika koji prelaze u srednje stručno obrazovanje (74 procenta), što iziskuje visoke troškove i stvara značajan raskorak između tražnje studenata za ovim programima i ponude mesta u školama. I dalje postoji potreba da se oceni tržišna relevantnost obrazovnih profila i da se oni ažuriraju. Odgovornost, osiguranje kvaliteta u visokom obrazovanju i njegovo povezivanje sa tražnjom na tržištu rada – sve su to oblasti u kojima su potrebna poboljšanja.

Povećanje produktivnosti

Produktivnost bi mogla postati glavni pokretač rasta u Srbiji. Budući da je produktivnost efikasnost kompanija u korišćenju zaposlenih i kapitala koji su im na raspolaganju, politike za povećanje produktivnosti bi podstakle ekonomski rast, čak i ako kapital i radna snaga ostanu isti.¹⁷ Produktivnost se može povećati ukoliko firme uvedu bolje proizvodne procese, koriste savremeniju tehnologiju i poboljšaju veštine radnika. Pored toga, ukupna produktivnost može se povećati dodeljivanjem kapitala i rada produktivnijim firmama.

Srpskoj firmi u prerađivačkom sektoru potrebno je tri puta više radnika za isti nivo proizvodnje kao kompaniji iz EU. Te razlike su još veće za male srpske firme sa manje od 10 radnika, koje su pet puta manje produktivne od firmi u EU (Slika 14). Uslužne kompanije, posebno u oblasti IKT-a, imaju nešto bolje rezultate, iako je njihova produktivnost još uvek upola manja od produktivnosti firmi iz EU.

Najproduktivnijih 20 procenata firmi isplaćuje tri puta veću zaradu od najmanje produktivnih firmi.

Međutim, u Srbiji, produktivnije firme zapošljavaju više ljudi, isplaćuju veće zarade i veće je verovatnoća da izvoze nego manje produktivne firme. Firma u prvih 20 procenata najproduktivnijih firmi isplaćuje trostruko veću zaradu od preduzeća u donjih 20 procenata.¹⁸ Štaviše, izvoz je tesno povezan sa produktivnošću. Izvozna kompanija na nivou medijane ima dvostruko veći iznos dodate vrednosti po

¹⁷ Analiza u ovom izveštaju i u Davies (2019), "Boosting Productivity for Faster Growth" (pripremni dokument za ovaj izveštaj) zasniva se na dva merila produktivnosti: (1) dodatnoj vrednosti po radniku (produktivnosti radne snage), koja predstavlja efikasnost korišćenja radne snage za proizvodnju, i (2) ukupne faktorske produktivnosti (UFP), kojom se u obzir uzimaju korišćenje kako kapitala tako i radne snage.

¹⁸ Mereno ukupnom faktorskom produktivnošću.

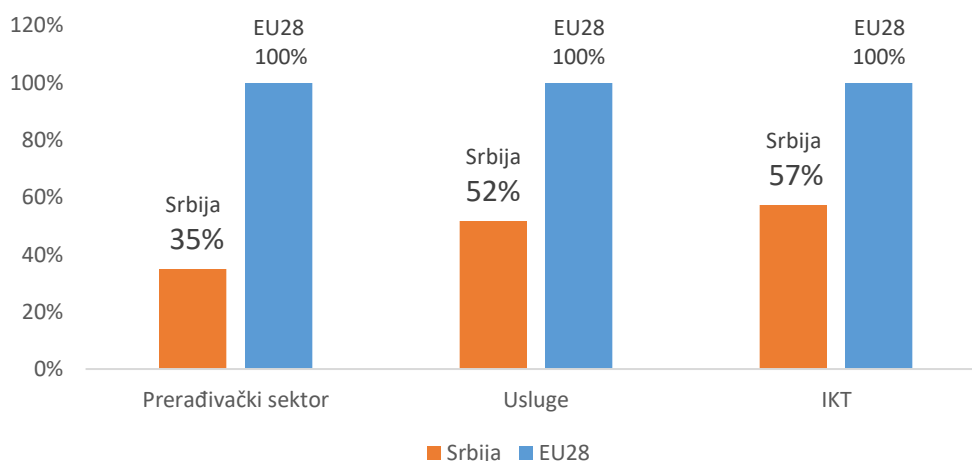
Produktivnost u Srbiji raste za samo jedan procenat godišnje. Poljska je ostvarila rast produktivnosti od 20 odsto godišnje u periodu između 1997. i 2000. godine.

radniku u odnosu na firmu na nivou medijane koja ne izvozi, a ukupna faktorska produktivnost joj je veća za 30 procenata. Slično tome, prvih 20 procenata najproduktivnijih firmi ostvaruje 56 procenata izvoza, dok donjih 20 procenata najmanje produktivnih firmi ostvaruje tek 0,4 procenta izvoza. To je tako jer izvoznici moraju da

postanu efikasniji pošto posluju u visoko konkurentnom međunarodnom okruženju; istovremeno, učenje kroz izloženost najboljim praksama može dodatno da im poveća produktivnost.¹⁹

Slika 14. Srpskoj prerađivačkoj firmi je potrebno tri puta više radnika nego prosečnoj firmi iz EU za proizvodnju istog nivoa autputa.

(Produktivnost radne snage srpskih firmi u poređenju sa firmama iz EU, 2017)



Izvor: Za zemlje EU, Eurostat Structural Business Survey (SBS); za Srbiju: proračun zaposlenih na osnovu podataka APR-a.
Napomena: podaci za Srbiju ne obuhvataju preduzetnike, dok ih podaci za EU obuhvataju. Preliminarni podaci koje je objavio Eurostat i koji obuhvataju preduzetnike, pokazuju veće razlike u produktivnosti: srpske prerađivačke firme su četiri puta manje produktivne od takvih firmi u EU.

Rast produktivnosti je stoga već stvorio više radnih mesta i omogućio proizvodnju i izvoz sa većom dodatom vrednošću i veće zarade. U Srbiji, produktivne firme zapošljavaju više radnika i otvorile su više novih radnih mesta.²⁰ Međutim, produktivnost raste sporo, i to po stopi od jedan odsto godišnje. Između 2012. i 2017. godine, ukupna faktorska produktivnost porasla je za 0,94 procenata, što je vrlo malo u

¹⁹ Više studija pruža dokaze za to da firme koje počnu od izvoza povećavaju svoju produktivnost (odnosno uče kroz izvoz), primera radi De Loecker (2013) "Detecting learning by exporting", American Economic Journal: Microeconomics, 5 (3), ili Keller (2010), "International Trade, Foreign Direct Investment, and Technology Spillovers." Handbook of the Economics of Innovation, Vol. 2.

²⁰ Povećanje produktivnosti ne ide nužno ruku pod ruku sa povećanjem zaposlenosti: primera radi, državna preduzeća u Srbiji povećala su produktivnost a istovremeno smanjila broj zaposlenih (ne uzimajući u obzir lizing radnika putem agencija za zapošljavanje). U celini, u Srbiji postoji pozitivan odnos između ukupne faktorske produktivnosti i zaposlenosti, kao i između ukupne faktorske produktivnosti i otvaranja novih radnih mesta. Između 2014. i 2017. godine, najproduktivnijih 40 odsto firmi u prerađivačkoj industriji otvorilo je dva puta više novih radnih mesta od ostatka preduzeća u tom sektoru.

odnosu na grupu uporedivih zemalja. Na primer, Poljska je između 1997. i 2000. godine ostvarila rast produktivnosti u prerađivačkom sektoru od 20 procenata, zahvaljujući značajnim reformama tokom perioda pristupanja EU. U Srbiji je najveći rast produktivnosti zabeležen u prerađivačkom i građevinskom sektoru, dok je produktivnost ostalih sektora stagnirala ili opadala, poput trgovine na veliko, ugostiteljstva i stručnih i tehničkih usluga.

Preduzeća u državnom vlasništvu smanjuju produktivni rast u sektorima sa potencijalom za rast.

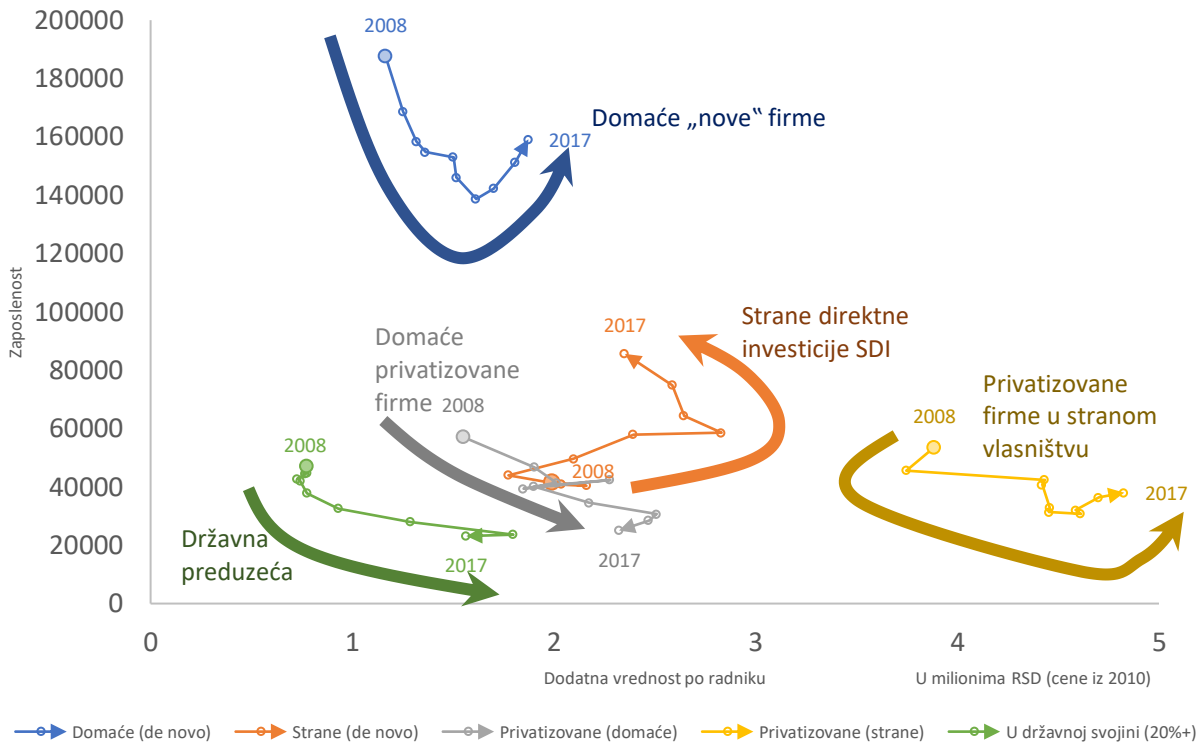
Reforme državnih preduzeća i privatizacija doveli su do smanjenja broja zaposlenih i povećanja produktivnosti državnih i privatizovanih preduzeća (Slika 15).²¹ Ipak, i dalje su za oko četvrtinu manje produktivna u odnosu na ostale firme u svojim sektorima, i više ih ima u Srbiji nego u sličnim zemljama. Na primer, na državna preduzeća se odnosi 28 procenata zaposlenosti u proizvodnji metalnih poluproizvoda i gotovih proizvoda, 12 procenata u građevinarstvu i 9 procenata u proizvodnji nameštaja. Prisustvo državnih preduzeća može da iskrivi cene duž lanca vrednosti, uvede diskrecione elemente u mehanizam tržišta i ugrozi postojanje podjednkih uslova za poslovanje.

Proizvodna firma u državnom vlasništvu je za četvrtinu manje produktivna od prosečne firme u svom sektoru.

Privatni sektor, posebno domaće firme, pokrenuo je rast produktivnosti i zaposlenosti. Domaće firme nastale nakon tranzicije posle 1990. godine bile su ključni poslodavci u ekonomiji i nedavno su počele da povećavaju svoju produktivnost i zaposlenost (Slika 15). One sada obezbeđuju 53 procenata radnih mesta u formalnom privatnom sektoru i stvorile su 66.000 novih radnih mesta između 2014. i 2017. godine, što predstavlja skoro 60 odsto ukupnog neto broja novih radnih mesta. Te firme predstavljaju okosnicu srpske privrede i glavni su izvor rasta produktivnosti. Stvaranje poslovnog okruženja u kojem bi ove firme mogle da budu uspešne i da se i dalje šire i postaju produktivnije, presudno je za dalji ekonomski rast. Firme sa učešćem SDI su takođe stvarale radna mesta, ali većina tih novih radnih mesta bila je u manje produktivnim firmama i onima sa nižom dodatom vrednošću, što je dovelo do smanjenja prosečne produktivnosti ovih firmi u celini (ova pojava je opisana u Okviru 7).

²¹ Samo privatizovane firme u stranom vlasništvu zabeležile su nedavno rast zaposlenosti. Sličan rast ukupne faktorske produktivnosti, uključujući državna preduzeća i privatizovane firme, opaža se u regresijama kod kojih se eliminišu uticaji strukture sektora i konjunktura.

Slika 14. Nove domaće privatne firme su glavni nosilac zaposlenosti i produktivnosti.
(odnos dodate vrednosti po radniku u prerađivačkoj industriji i zaposlenosti)



Izvor: Davies (2019) "Boosting Productivity for Faster Growth", pripremni dokument za ovaj izveštaj. Proračun zaposlenih u Svetskoj banci na osnovu podataka APR-a.

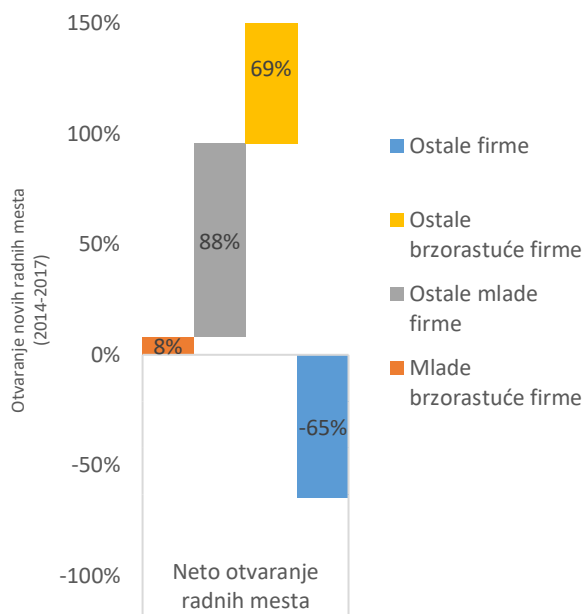
Međutim, u poslednje vreme, samo mala grupa firmi je nosilac rasta zaposlenosti. Samo pet procenata firmi – takozvane „brzorastuće“ firme, koje su povećavale promet za više od 20 procenata godišnje tokom tri godine – doprinelo je sa 77 procenata neto otvaranju novih radnih mesta između 2014. i 2017. godine (Slika 16). Međutim, nema dovoljno ovakvih brzorastućih preduzeća. U drugim zemljama brzorastuće

kompanije čine do 45 procenata (Letonija) od ukupnog broja firmi. Pored toga, „mlade“ firme²² su stvorile su 96 procenata neto novih radnih mesta između 2014. i 2017. Ako se izuzmu mlade i brzorastuće firme, zaposlenost se smanjila za 65 procenata, što ove kategorije preduzeća čini glavnim pokretačima stvaranja novih radnih mesta.

Brzorastuće firme: samo 5 procenata firmi stvorilo je 77 procenata neto nove zaposlenosti. A u Letoniji 45 procenata firmi beleži brz rast.

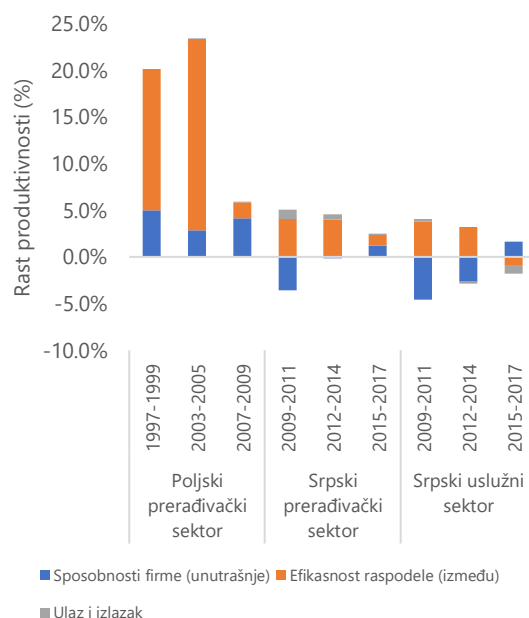
²² Za potrebe ovog izveštaja, „mlade“ firme su one starosti od najviše pet godina.

Slika 15. Brzorastuće firme i mlade firme su otvorile najviše neto radnih mesta.
(neto otvaranje radnih mesta po vrsti firme)



Izvor: Proračuni zaposlenih u Svetskoj banci na osnovu podataka APR-a.

Slika 16. Veća produktivnost može da se postigne boljom raspodelom radne snage i kapitala.
(procenat doprinosa rastu produktivnosti)



Izvor: Proračuni zaposlenih u Svetskoj banci na osnovu podataka APR-a.

Rast produktivnosti od jednog procenta nije dovoljan za postizanje rasta BDP-a od 7 procenata. Srbija bi trebalo da teži barem udvostručenju rasta svoje produktivnosti. Do 2014. godine najveći deo porasta produktivnosti ostvaren je boljom raspodelom radne snage i kapitala produktivnijim firmama, što im je omogućilo da rastu (Slika 17).²³ Međutim, ovaj obrazac se preokrenuo između 2014. i 2017. godine jer je ekonomska transformacija ustupila mesto standardnom funkcionisanju tržišta. Što se tiče usluga, produktivnije firme su rasle sporije od manje produktivnih. Veći rast produktivnosti mogao bi se ostvariti i unapređenjem kapaciteta firmi da efikasnije proizvode, primera radi podsticanjem većih ulaganja u istraživanje i razvoj na nivou firmi.

Uklanjanje ograničenja u poslovanju, ulasku na tržište i konkurenciji trebalo bi da pomogne da se poveća broj brzorastućih firmi. Na isti način, politike koje podstiču konkurenciju, izjednačavaju uslove poslovanja i pristup finansiranju, kao i poboljšavaju veštine, omogućile bi da se više radne snage i kapitala prelije u najproduktivnije firme, povećavajući ukupnu produktivnost u ekonomiji Srbije. Pored toga, politika inovacija kojom se unapređuje saradnja između firmi, akademske zajednice i institucija koje pružaju finansiranje mogla bi da podstakne nastanak inovativnih startapa i omogući veća ulaganja u istraživanje i razvoj. Uklanjanje ograničenja za trgovinu, tako da više preduzeća može da uvozi, izvozi i

²³ U metodologiji Melica i Polaneca (Melitz-Polanec), rast produktivnosti se razdvaja na tri komponente: rast unutar firmi (što se vezuje za povećanje sposobnosti samih firmi), rast usled povećane alokacione efikasnosti (vezano za rast produktivnijih firmi) i rast usled ulaska na tržište i izlaska sa njega. Videti Melitz, M. J., Polanec, S. (2015). "Dynamic Olley-Pakes Decomposition with Entry and Exit." *RAND Journal of Economics*, 46(2), 362–375.

uključuje se u globalne lance vrednosti, takođe bi doprinelo povećanju produktivnosti, kako su izvoznici produktivniji od firmi koje ne izvoze.

Izvoz u cilju privrednog rasta

Ključni potencijalni izvor rasta nalazi se van granica Srbije. Srpski izvoz robe i usluga porastao je sa 30 procenata BDP-a u 2006. na 51 procenat BDP-a u 2018. Srbija je udvostručila udeo svog izvoza na tržište EU od 2007. godine. Srbija takođe izvozi više proizvoda, naročito u oblasti automobilske industrije. Izvoz usluga porastao je na 14,3 procenata BDP-a u 2018. godini, sa godišnjim stopama rasta od 27,2 procenata u sektoru IT i 11,5 procenata u profesionalnim uslugama između 2007. i 2018. godine. Povećanje izvoza na 80 procenata BDP-a, kao u ostalim malim evropskim ekonomijama u tranziciji, predstavljalo bi izuzetan izvor rasta.

U Srbiji, firma koja izvozi dvostruko je produktivnija od one koja to ne čini, usled oštrije konkurencije u inostranstvu i više prilika za učenje.

Uprkos ovim uspesima, Srbija je između 2008. i 2017. godine uvela samo 47 novih izvoznih proizvoda, a složenost izvoza nije se povećavala.²⁴ U isto vreme u Hrvatskoj se pojavio 201 novi izvozni proizvod, a u Litvaniji 312 njih. U proizvodnju vrlo malog broja proizvoda stvorenih u Srbiji u tom periodu ugrađen je visok nivo veština i tehnološkog sadržaja.²⁵ Istovremeno, složenost ukupne korpe proizvoda koje Srbija izvozi opada, u korist sirovina i proizvoda niže dodate vrednosti, poput izolovane žice, čelika, bakra, kukuruza, pšenice, duvana, jabuka i smrznute maline (Okvir 3). Niska složenost i sofisticiranost izvoza, kao i spora unapređenja u ovoj oblasti, negativno utiču na međunarodnu konkurentnost Srbije i ukazuju na ograničene mogućnosti za buduće povećanje izvoza.

²⁴ Frias, Shimbov, Davies, and Ek (2019) "Exporting to Grow", pripremni dokument za ovaj izveštaj.

²⁵ UNCTAD TradeSift grupe proizvoda, na osnovu Basu SR (2011) "Retooling trade policy in developing countries: Does technology intensity of exports matter for GDP per capita?" Policy Issues in International Trade and Commodities (časopis).

Okvir 3: Maline, uspešan izvozni proizvod, ali niske složenosti i dodate vrednosti.

Maline su činile više od dve trećine srpskog izvoza voća i povrća u 2015. i donele su preko 250 miliona evra prihoda za više od 80.000 farmi. Srbija je jedan od svetskih lidera u proizvodnji smrznute maline, koja čini oko 18 procenata svetskog izvoza. Glavna izvozna tržišta su bogate zemlje Evrope i Severne Amerike.

Skoro sve maline se izvoze smrznute i u njih je stoga ugrađena relativno mala dodata vrednost, u poređenju sa, primera radi, izvozom svežih malina spremnih za konzumaciju, ali postoji puno mogućnosti da se ta situacija promeni. Te mogućnosti uključuju preusmeravanje proizvodnje ka novim tehnologijama prerade, poput sušenja smržavanjem, sa pakovanjima koja su spremna za maloprodaju; veću proizvodnju i distribuciju svežih malina; termičku obradu, sa organskim sertifikatima; uvođenje novih sorti koje su pogodnije za direktnu potrošnju; ulaganje u objekte iz lanca snabdevanja: hladnjače, sisteme za navodnjavanje i druge tehnologije za produženje sezonske dostupnosti i poboljšanje prinosa i kvaliteta; kao i povećanje izvoza džemova, sokova, koncentrata, kaša ili drugih kulinarskih dodataka ili proizvoda od maline.

Aktivnosti promocije izvoza, kao što su širenje potrebnih tržišnih informacija među izvoznicima, podsticanje učenja novih tehnika proizvodnje svežeg bobičastog voća i termičke prerade i izgradnja brendova finalnih proizvoda pomogli bi poljoprivrednicima da prošire svoje aktivnosti u ovom segmentu.

Izvor: Serbia Agribusiness Value Chains Strategy Note, World Bank, 2018; Analiza performansi lanca vrednosti sektora hrane i pića, CEVES i Privredna komora Srbije, 2017.

Polovina srpskog izvoza potiče od firmi u stranom vlasništvu, koje imaju malo dobavljača u zemlji.

Povećanja izvoza prerađivačke industrije potiču od nekoliko velikih stranih izvoznika. Veća koncentracija izvoznika u prevoznim sredstvima, elektronskoj opremi, kao i gumama i plastici i metalnim poluproizvodima i gotovim proizvodima uzrok je ovog trenda. Fabrika FCA Srbija (FIAT), značajna strana direktna investicija, nije bila glavni katalizator razvoja uspešne industrije delova za vozila, jer većinu delova uvozi iz inostranstva. Iako je između 2006. i 2018. godine Srbija bila u stanju da poveća obim izvoza prerađenih proizvoda sa 6 na skoro 30 odsto ukupnog izvoza finalnih proizvoda, firme sa učešćem SDI nabavljaju mali deo svojih sirovina u Srbiji. Procenjuje se da domaći inputi (sa izuzetkom radne snage i energije) čine 9 odsto svih projektovanih troškova inputa u 2019. godini. Iako 30 procenata povećanja izvoza uključuje uvoz robe na preradu u Srbiju, pri čemu se proizvodi izvoze ponovo u zemlju porekla. Time se stvaraju malobrojne mogućnosti za prelivanje pozitivnih efekata i učešće lokalnih preduzeća u globalnim lancima vrednosti.

Uklanjanje ograničenja za učešće u globalnim lancima vrednosti može podstaći privredni rast. Stope rasta mogu se značajno povećati usled prelaska sa izvoza produkata na izvoz osnovnih proizvoda prerađivačke industrije ili uključivanja u globalne lance vrednosti. Povećanje učešća u globalnim lancima vrednosti od 1 odsto može da poveća BDP po glavi stanovnika za preko 1 odsto, odnosno za preko 0,2 odsto povećanja prihoda od uobičajene liberalizacije trgovine koje je Srbija već zabeležila.²⁶ Međutim, ovakve visoke stope rasta ne mogu se održati bez prelaska na sve sofisticiranije vidove učešća u globalnim lancima vrednosti. Učestvovanje u naprednim i inovativnim mrežama dobavljača u sektorima prerađivačke industrije i usluga može se podstaći putem više promena javnih politika.

²⁶ World Bank (2019) Trading for Development. World Development Report 2020, World Bank, Washington DC.

Dalja poboljšanja u oblasti olakšavanja trgovine doprineće povećanju izvoza. Srbija je smanjila carinske i necarinske prepreke, poput uvoznih kvota, obaveznih dozvola i zabrana radi ulaska u STO. Ovu promenu upotpunile bi dodatne mere za olakšavanje trgovine, poput usaglašavanja propisa i procedura; Nacionalnog jednošalterskog sistema, jedinstvenog kontakta sa državom za uvoznike; digitalizacije sistema upravljanja redovima na granicama i sistema upravljanja saobraćajem. Dalje smanjenje carina, poput onih na sirovine, moglo bi dovesti do povećanja godišnje stope rasta od 0,1 odsto. Međutim, mnogo veće koristi donelo bi uklanjanje „domaćih“ ograničenja, kao što su slaba IKT infrastruktura, kvalitet i usluge koje luke pružaju trgovcima, železnički i drumski sistem, saobraćaj, usluge skladištenja i posredovanja, te slabi sudovi i pravne usluge i ograničenja u deviznom poslovanju.

Sudske takse i troškovi advokata i izvršitelja iznose oko 13 procenata iznosa utuženih potraživanja, što je najviši nivo zabeležen među uporedivim zemljama Zapadnog Balkana i 7MEET.

Domaće izvozne politike moraju što većoj meri pogodovati opstanku firmi i podsticati uključivanje u globalne lance vrednosti. Najbolje politike nastoje da maksimalno uvećaju sposobnost izvoznika da proizvode i svedu na najmanju moguću meru nepotrebne ili nenamerne regulatorne prepreke. Takođe, Srbija se nadmeće sa drugim zemljama kao zemlja domaćin za izvozno orijentisane strane direktne investicije, zbog čega postoji jasna potreba za unapređenjem IKT infrastrukture i ostalim pratećim i profesionalnim uslugama i za izgradnju baze i kvaliteta dobavljača.

Stvaranje podsticajnog poslovnog okruženja

Prekomerne ili neefikasne regulatorne prepreke i složene procedure mogu da ograniče ulazak novih firmi na tržište, investicije i otvaranje novih radnih mesta. To, zatim, negativno utiče na produktivnost i konkurentnost preduzeća. Među takvim preprekama mogu biti visoki regulatorni i administrativni troškovi, kao i arbitrarno sprovođenje propisa kojima se uređuje poslovanje. Tako mogu nastati distorzije na tržištu, i to kroz davanje prednosti određenim firmama ili unošenje neizvesnosti u poslovno okruženje. Jednostavniji, transparentniji i dosledniji regulatorni okvir predstavljao bi veći podsticaj za privredni rast, a njime bi se svim preduzećima omogućili jednaki uslovi za poslovanje.

Srbija je ostvarila uspeh u smanjenju utroška vremena i novca potrebnih za redovno poslovanje. Taj

Srbija je u prethodnih pet godina drastično unapredila svoju poziciju na listi Doing Business, ali i dalje zaostaje za uporedivim zemljama kada je reč o konkurenciji.

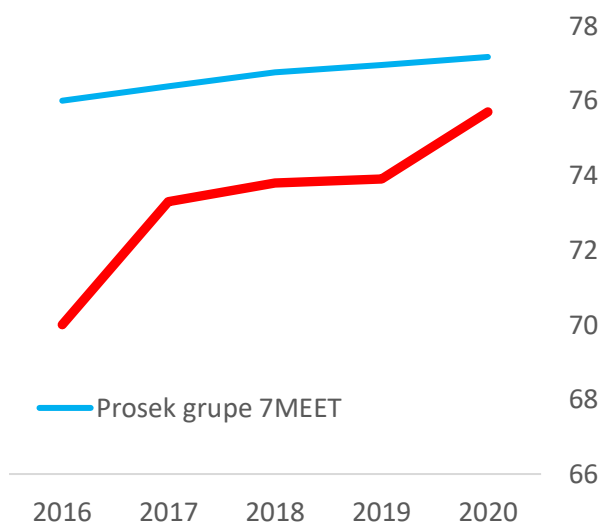
rezultat se ne sme zanemariti jer prekomerne ili neefikasne regulatorne prepreke i složene procedure mogu da ograniče ulazak novih firmi na tržište, privredni rast, inovacije i stvaranje novih radnih mesta. Srbija se nalazi na 44. mestu od svih zemalja sveta prema izveštaju *Doing Business* Svetske banke za 2020. godinu, što predstavlja poboljšanje u odnosu na 2013. godinu, kada je

zauzimala 93. poziciju. U toku poslednjih šest godina, Srbija je prešla najveći deo puta koji je deli od drugih zemalja grupe 7MEET (Slika 18). Primer izuzetne sposobnosti Srbije da izvrši reforme jeste pojednostavljenje izdavanja građevinskih dozvola. Za samo pet godina, Srbija je od jedne od pet najlošije rangiranih zemalja

stigla među prvih deset na svetu tako što je prepolovila vreme potrebno za izdavanje dozvola i smanjila trošak ovog postupka za preko 90 procenata.

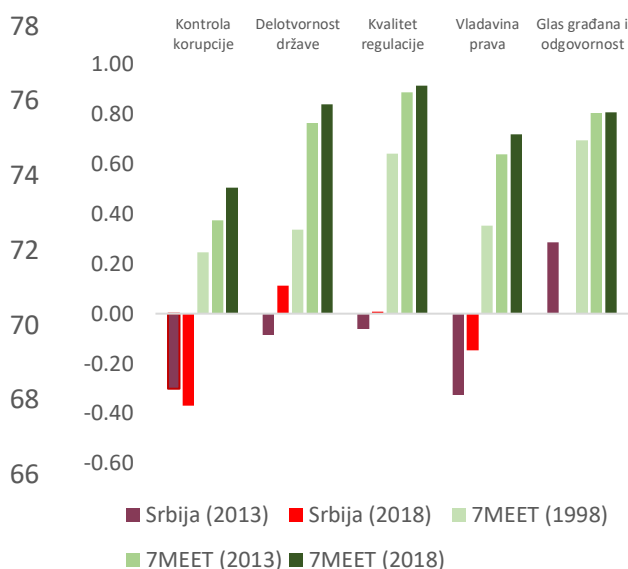
Međutim, Srbija nije rešila duboko ukorenjene strukturne i institucionalne probleme u svom privrednom okruženju. Primera radi, Srbija ostvaruje loše rezultate u kategorijama glasa građana i odgovornosti, vladavine prava i kontrole korupcije.²⁷ Prema svim ovim pokazateljima, Srbija je značajno lošije ocenjena od grupe 7MEET; zapravo, kada je reč o glasu građana i odgovornosti i kontroli korupcije, Srbija u poslednjih pet godina nazaduje (Slika 19 i Okvir 4). Pored toga, Srbija je ocenjena slabije i u drugim aspektima istraživanja *Doing Business*, poput izvršenja ugovora, gde njena udaljenost od granične vrednosti iznosi 63,1. Među drugim lošije rangiranim oblastima su upis prava svojine na nepokretnostima i pojednostavljenje/digitalizacija državnih usluga.²⁸ U svim ovim oblastima, brži napredak u pristupanju EU pomogao bi Srbiji da unapredi svoje pravno i institucionalno okruženje, čime bi se automatski pomoglo privrednicima.

Slika 17. Srbija sustiže male tranzicione privrede u pogledu uslova za poslovanje...
(ocena razdaljine od granice iz izveštaja *Doing Business*; 100 je najviša, a 0 najniža vrednost)



Izvor: Vasiljevic (2019) "Regulatory Environment for Private Sector Development", pripremni dokument za ovaj izveštaj. Na osnovu podataka iz *Doing Business 2019*.
Napomena: 7MEET – sedam malih evropskih ekonomija u tranziciji: Bugarska, Hrvatska, Estonija, Letonija, Litvanija, Slovačka i Slovenija.

Slika 18. ...ali ne i upravljanja.
(ocena iz *World Governance Indicators*, 2,5 je najviša/najbolja, a -2,5 najniža/najgora)



Izvor: World Governance Indicators.

²⁷ Izvor: World Governance Indicators.

²⁸ Primera radi, nije ozakonjeno preko milion i po objekata, uprkos postojanju potrebnog pravnog okvira. Slično tome, konverzija prava korišćenja u pravo svojine napreduje sporo. U okviru inicijative „e-Papir“ popisano je oko 2.500 administrativnih procedura, od kojih Vlada planira da pojednostavi/digitalizuje 70 procenata, premda ovaj proces još uvek nije završen.

Okvir 4: Presudni značaj upravljanja i odgovornosti za Novi program rasta

Upravljanje i institucionalne slabosti predstavljaju ključne kočnice rasta Srbije. Iako su od 2015. godine sprovedene određene reforme na polju upravljanja, u nekim oblastima je došlo do stagnacije ili čak nazadovanja. Srbija će morati da uloži snažne napore u jačanje upravljanja i odgovornosti ako namerava da ostvari veći rast i više prihode planirane Novim programom rasta.

Delotvornost države: Srbija je unapredila način izrade, koordinaciju i delotvornost javnih politika Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije iz 2018. godine i drugim zakonima i izmenama propisa kojima se uređuju rezultati rada javnog sektora. Međutim, delotvornost države u celini u prethodnom periodu stagnira umesto da se na tom planu ostvaruje napredak. Ocena delotvornosti države za Srbiju iz izveštaja *World Governance Indicators* (WGI) smanjena je sa 58,2 u 2014. godini na 56,7 u 2018. na skali od 0 (najlošije) do 100 (najbolje), u poređenju sa prosečnom ocenom od 76,6 za zemlje 7MEET u 2018. godini. Mada su tome doprinela ograničenja zapošljavanja u javnom sektoru uvedena u cilju fiskalne konsolidacije, delotvornost ograničavaju i druge prakse, poput izbora rukovodećeg kadra i drugih zaposlenih bez javnih konkursa i angažovanja vršilaca dužnosti direktora u javnom sektoru na duže vremenske periode. Takvo postupanje negativno utiče na stručnost angažovanih kadrova i nezavisnost i inicijativu pri donošenju odluka.

Transparentnost i odgovornost: Srbija je trenutno plasirana niže od zemalja 7MEET i uporedivih država članica EU u pogledu transparentnosti donošenja javnih politika i budžeta. Prema indeksu *Open Budget Index*, Srbija je 2017. godine dobila ocenu 43, u poređenju sa prosekom od 63 za grupu 7MEET, na skali od 1 (najmanje transparentno) do 100 (najtransparentnije). Ako su bolje upoznati sa prioritetima državne politike i trošenjem javnih sredstava, građani mogu državne organe pozivaju na odgovornost i tako omogućiti da se pružanjem javnih usluga i ulaganjima najbolje zadovolje njihove potrebe. Na unutrašnjem planu, država može da osnaži podsticaje za transparentnost i odgovornost u raspodeli javnih sredstava poput državne pomoći ili poljoprivrednog zemljišta i tako osigura da se ova sredstva koriste u najproduktivnije svrhe.

Kontrola korupcije: Ankete na nacionalnom nivou i globalna istraživanja ukazuju da je u poslednje vreme došlo do pada vrednosti pokazatelja percepcije korupcije u Srbiji. Ocena WGI za oblast kontrole korupcije smanjena je sa 52,4 u 2015. na 49,0 u 2018, na skali od 1 (najlošije) do 100 (najbolje), a istraživanje „Balkanski barometar“ (2019) pokazuje da je 49 odsto ispitanika čvrsto uvereno da postoji političko mešanje u rad sudske vlasti – što je najveći procenat na celom Zapadnom Balkanu. Stvarna ili opažena korupcija podriva poverenje u vladavinu prava, unosi distorziju u poslovno okruženje i sprečava investicije. Srbija je nedavno usvojila izmene dva zakona koji se odnose na kontrolu korupcije, što predstavlja pozitivan korak u dobrom pravcu. Da bi uspela, Srbija će morati da unapredi sprovođenje antikorupcijskih zakona i osnaži Agenciju za borbu protiv korupcije.

Reforme kojima će se unaprediti odgovornost i povećati delotvornost države predstavljaju izazov, ali su moguće. Gruzija je ubrzano poboljšala delotvornost države i smanjila korupciju uvođenjem dalekosežnih mera za povećanje transparentnosti i kontrole sredinom prve decenije 21. veka; uprkos brojnim izazovima, ova zemlja je zadržala tako ostvarenu poziciju na globalnim indeksima. Njena privreda se snažnije oporavila od recesije koja je počela 2008. godine nego što je to slučaj sa Srbijom (BDP po glavi stanovnika porastao je u proseku za 5,1 odsto između 2010. i 2018. godine). Kako bi Srbija u potpunosti ostvarila korist od Novog programa rasta, potrebno je preduzeti mere da se unapredi efikasnost države, poboljšaju transparentnost i odgovornost institucija i odlučno reši pitanje stvarne ili opažene korupcije.

Izvori: <https://www.rcc.int/pubs/89/balkan-barometer-2019-public-opinion-survey>
<https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-index-rankings/>
<https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2019>
<https://2019.tr-ebird.com/> EBRD Transition Report 2019-20 Better Governance, Better Economies
www.acas.rs Government of Serbia. Annual Report of the Anti-Corruption Agency for 2018.

Prilike za poboljšanje javljaju se u svim fazama regulatornog procesa. Privrednici i međunarodni partneri najčešće apostrofiraju pitanja predvidljivosti i doslednosti sprovođenja propisa.²⁹ Jačanje procesa javne rasprave moglo bi pomoći da se otklone problemi sa predvidljivošću. Zakoni se često donose po hitnom postupku, bez adekvatne javne rasprave.³⁰ ³¹ Pored toga, iako mehanizmi za analizu efekata propisa postoje, oni u praksi tek u ograničenoj meri koriste kao osnova za izmene i dopune zakona, a i njihov kvalitet bi mogao biti unapređen, uključujući i u pogledu njihovog uticaja na MSP.³² Neke od ovih slabosti su prepoznate, te tako novousvojeni Zakon o planskom sistemu Republike Srbije za cilj ima uvođenje daleko konkretnijih i jasnijih procedura za usvajanje i izmenu propisa. Pored toga, od pomoći bi mogle biti i druge mere, kao što su formiranje javnog registra parafiskalnih taksi i naknada radi eliminacije dvostrukih nameta; dodatne izmene radnog prava u cilju omogućavanja „mini“ poslova i poslova sa nepunim radnim vremenom; kao i konačno rešavanje preostalih imovinsko-pravnih pitanja.

Šira primena digitalnih platformi i mehanizama e-uprave mogla bi pomoći da se obezbedi dosledna primena propisa. U najnovijem izveštaju *Doing Business* navodi se da privrede koje ostvaruju najviše ocene imaju različite osobine, ali je u svima njima široko rasprostranjeno korišćenje elektronskih sistema i digitalnih platformi za ispunjavanje regulatornih obaveza. Vlada Srbije u ovom smislu preduzima značajne korake, uključujući i inicijativu „e-Papir“. Popisano je oko 2.500 različitih administrativnih procedura, od kojih će oko 1.750 biti pojednostavljeno, a manji broj njih će biti digitalizovan i postati dostupan putem interneta.

Privrede koje ostvaruju najviše ocene u izveštaju Doing Business imaju različite osobine, ali je u svima njima široko rasprostranjeno korišćenje elektronskih sistema i digitalnih platformi za ispunjavanje regulatornih obaveza.

²⁹ Primera radi, u Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije iz marta 2019, u delu o ekonomskom upravljanju, navodi se: „Efikasnost i predvidljivost institucionalnog okruženja još uvek nije osigurana i ne podržava dugoročni rast u dovoljnoj meri“. U „Beloj knjizi“ FIC-a za 2018. godinu kao jedna od šest prioritarnih oblasti u prethodnoj godini pominje se „Unapređenje i doslednija primena poreskih propisa, uključujući sprečavanje novih parafiskalnih nameta“.

³⁰ Izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije iz marta 2019, deo o funkcionisanju tržišta proizvoda: „Zakoni o poslovanju se i dalje donose po hitnom postupku bez neophodnih konsultacija sa zainteresovanim grupama, čime se smanjuje predvidljivost i kvalitet zakonodavstva“.

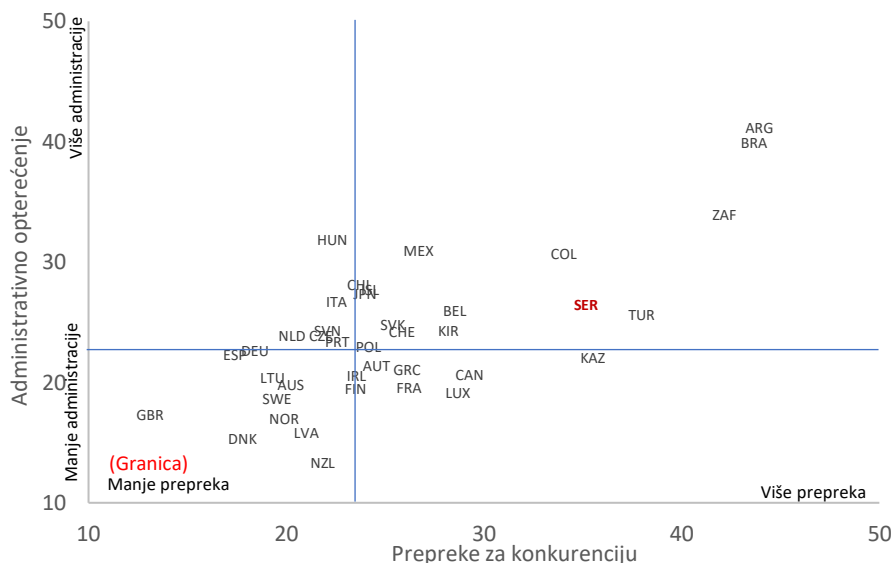
³¹ Analiza iz januara 2018. godine koju je finansirao UKAID pokazuje da je postupak javne rasprave sproveden za manje od 50 odsto zakona usvojenih između 2014. i 2016. godine.

³² U Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2019. godinu navodi se: „Analiza efekata propisa i provera sa MSP treba sistematski da se vrše pri formulisanoj zakona i podzakonskih propisa. Uopšteno, preduzeća moraju biti bolje informisana o regulatornim promenama i moraju se aktivno pozivati da daju doprinos u procesu koji vodi do ove regulative.“

Ostaju nerešena pojedina pitanja vezana kako za sprovođenje zakona tako i za njihovu formu. Primera radi, 2018. godine usvojene su značajne izmene i dopune Zakona o ozakonjenju objekata. Međutim, primenu ovog propisa otežava veliki broj nelegalizovanih objekata, kojih ima preko milion i po. Ovo stanje stvari, između ostalog, predstavlja prepreku za proširenje tih objekata (npr. industrijskih postrojenja i infrastrukture). Slično tome, Zakon o konverziji zemljišta (kojim je uređeno pretvaranje prava korišćenja u pravo svojine) donet je 2016. godine. Međutim, konverzija sporo napreduje kod većine kompanija otkupljenih kroz privatizaciju ili iz stečaja. To kašnjenje ometa produktivnu upotrebu značajne imovine. Zakon o deviznom poslovanju, složeni propis koji prate 33 podzakonska akta, zahteva značajno pojednostavljenje kojim bi se pojednostavilo poslovanje MMSF, ali istovremeno i podstaklo ulaganje u Srbiju i iz Srbije u druge zemlje.³³

Uklanjanje prepreka koje država postavlja pred privredu omogućava firmama da posluju slobodnije, ali ih ne čini konkurentnijim. Reforme za podsticanje konkurencije komplementarne su onima kojima se ukida prekomerna birokratija (Slika 20). I jedne i druge imaju isti cilj: smanjenje prepreka za ulazak na tržište i drugih regulatornih opterećenja. Istovremeno, reforme kojima se pospešuje konkurencija utiču i na druge vrste državnih intervencija, poput državne pomoći i pristupa osnovnoj infrastrukturi, kao i na prepreke po konkurenciju koje stvaraju privatni subjekti. Reformama za podsticanje konkurencije rešavaju se problemi koje izazivaju nejednaki uslovi za sve privredne subjekte i distorzija tržišta.

Slika 19. Uprkos napretku u pogledu poslovnog okruženja, Srbija zaostaje u pogledu konkurencije.



Izvor: World Bank Group, baza podataka Doing Business, baza podataka PMR OECD i baza podataka PMR OECD-World Bank Group, 2018. Administrativno opterećenje meri se obrnutom vrednošću ocene udaljenosti od granice (*distance-to-frontier*, DTF). Prepreke za konkurenciju mere se reskaliranom ocenom indeksa regulacije tržišta proizvoda.

Napomena: Vertikalne i horizontalne linije predstavljaju medijane za prikazanu grupu država.

³³ Široka koalicija organizacija iz privatnog sektora (uključujući Privrednu komoru, Savet stranih investitora, Nacionalnu alijansu za lokalni ekonomski razvoj, Američku privrednu komoru i druge subjekte) odnedavno uz dobru argumentaciju zagovara stav da je ovaj zakon značajna prepreka po poslovanje i da ga treba zameniti novim.

Pospešivanje konkurencije

Konkurencija donosi snažnije podsticaje za uvođenje inovacija, unapređuje pristup intermedijarnim proizvodima i usmerava radnu snagu i kapital u najproduktivnije svrhe. Konkurencija tako može da unapredi produktivnost. Firme koje se međusobno nadmeću izazivaju jedna drugu i tako stvaraju nova i proširuju postojeća tržišta. U idealnim okolnostima, efikasne firme ulaze na tržišta i ostvaruju rast, a neefikasne firme doživljavaju kontrakciju i izlaze sa tržišta. Međutim, konkurenciju mogu ograničiti osobine samog tržišta (npr. nestašica), ponašanje preduzeća (nedopušteno dogovaranje cena) i intervencije države (odnosno njihovo odsustvo). Države mogu da podstaknu konkurenciju usvajanjem sektorskih propisa kojima se promoviše konkurencija, neutralnošću u odnosu na konkurenciju i antimonopolskim pravilima i regulatornim aktivnostima (Tabela 2).

Srbija je od 2005. godine osnažila svoje antimonopolske institucije. U skladu sa Zakonom o zaštiti konkurencije, usvojenim 2005. godine, formirana je Komisija za zaštitu konkurencije (KZK). Ovaj okvir je značajno revidiran 2009. godine i izmenjen 2013. radi usklađivanja sa standardima EU. Između 2014. i 2019. godine, KZK je godišnje analizirala u proseku 120 slučajeva koncentracija i 15 povreda konkurencije, od kojih je većina podrazumevala restriktivne sporazume. Sprovođenje pravila o konkurenciji uglavnom je bilo usredsređeno na privatne firme, ali je KZK odnedavno počela da ispituje i sankcioniše povrede konkurencije od strane državnih preduzeća. Razvoj antimonopolskih institucija podudario se sa više talasa privatizacije i napretkom u sprovođenju drugih tržišnih reformi, poput korporatizacije preostalih državnih preduzeća, uvođenja kontrole državne pomoći i razvezivanja u sektorima mreža.

Tabela 2. Kako države mogu da potpomognu razvoj konkurencije?

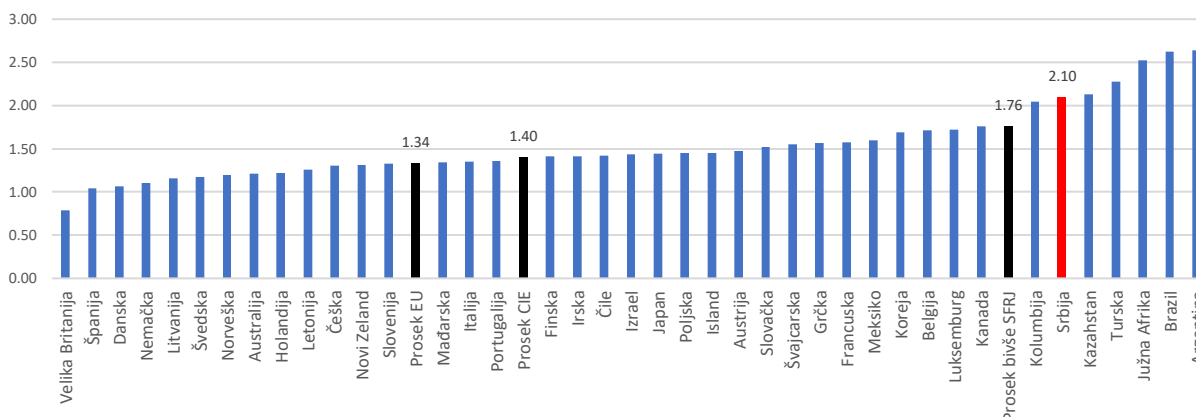
Svesti na minimum distorzije prouzrokovane intervencijom države, osobinama tržišta i ponašanjem učesnika na tržištu posredstvom:		
1) Sektorskih propisa kojima se promoviše konkurencija	2) Neutralnosti u odnosu na konkurenciju	3) Antimonopolskih propisa i regulatornih radnji
Sniziti prepreke za ulazak na tržište (npr. nedostatak pristupa infrastrukturi, zakonski monopoli, kvote, zabrane privatnog ulaganja)	Obezbediti jednake uslove za sve učesnike na tržištu, naročito državna preduzeća	Sprečiti zloupotrebe dominantnog položaja na tržištu
Okončati intervencije kojima se podstiče nedozvoljeno udruživanje ili povećavaju troškovi konkurencije (npr. administrativno kontrolisane cene)	Kontrolisati državnu pomoć	Suzbiti kartele i druge vrste restriktivnih sporazuma između učesnika na tržištu
Reformisati intervencije koje predstavljaju diskriminaciju ili omogućavaju visok stepen arbitrarnosti.		Sprečiti koncentracije koje predstavljaju povredu konkurencije

Izvor: WBG-OECD (2016). Prilagođeno prema Kitzmuller M. and M. Licetti, "Competition Policy: Encouraging Thriving Markets for Development", Viewpoint Note Number 331, World Bank Group, August 2012.

Međutim, u Srbiji su i dalje prisutne značajne prepreke po konkurenciju. Novi podaci ukazuju na to da su tržišta u Srbiji ograničenija od tržišta u 23 države članice EU, uključujući i pet zemalja iz grupe MEET, za koje su dostupni uporedivi podaci (Slika 21). Prepreke za konkurenciju u Srbiji brojnije su od proseka za četiri bivše jugoslovenske republike. Aktivno učešće države na tržištima stvara najveći broj prepreka za konkurenciju (Slika 22). Javna svojina, naročito u sektorima u kojima je privatno preduzetništvo održivo, slabost upravljanja firmama u državnom vlasništvu i neadekvatna kontrola državne pomoći uzroci su najviše ograničenja. Pored toga, nedostaci u regulatornom procesu i administrativna opterećenja za početnike u poslovanju unose veći stepen distorzije nego što je to slučaj u EU. Na sektorskom nivou, iako se reforme sprovode, privredni subjekti nisu u stanju da se u potpunosti slobodno takmiče na tržištima zbog problema sa razvezivanjem (električna energija i gas), pristupom infrastrukturi (železnički saobraćaj, telekomunikacije),

tarifama (električna energija i gas), kontrolisanjem cena (farmaceutska industrija, pravne usluge), formalnim ovlašćenjima postojećih operatera (drumski saobraćaj, profesionalne usluge) i državnom pomoći (vazdušni saobraćaj).

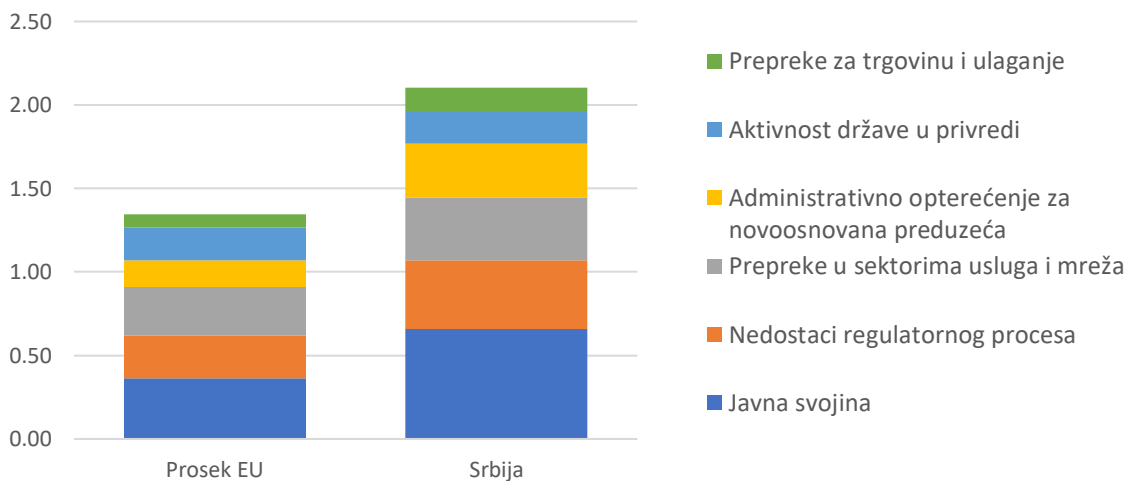
Slika 20. Srbija je među zemljama sa najrestriktivnijim propisima u pogledu konkurencije.
(prepreke za konkurenciju na nivou privrede u celini mereno ocenom pokazatelja PMR, 2018)



Izvor: Drozd and Šipka (2019) "Removing Regulatory Barriers to Competition", pripremni dokument za ovaj izveštaj. Baza podataka PMR OECD i baza podataka PMR OECD-World Bank Group.

Napomena: Na skali od 0 do 6, od najmanje restriktivnih do najrestriktivnijih propisa. EU = Evropska unija; CIE = Centralna i istočna Evropa; SFRJ = bivša Jugoslavija. Prosek EU izračunat je na osnovu podataka za 23 države članice EU. Prosek CIE izračunat je na osnovu podataka za Poljsku, Mađarsku, Češku, Slovačku, Sloveniju, Hrvatsku, Bugarsku i Rumuniju. Prosek za bivšu SFRJ izračunat je na osnovu podataka za Srbiju, Hrvatsku, Sloveniju i Severnu Makedoniju. Podaci za druge zemlje nisu dostupni.

Slika 21. Najveći deo prepreka za konkurenciju posledica je aktivnog učešća države na tržištima.
(prepreke za konkurenciju na nivou privrede u celini, vrednost indeksa PMR, 2018)



Izvor: Baza podataka PMR OECD i baza podataka PMR OECD-World Bank Group. *Napomena:* Na skali od 0 do 6, od najmanje restriktivnog do najrestriktivnijeg.

Uprkos nizu uspešnih reformi, državna svojina i dalje je široko rasprostranjena i prouzrokuje distorzije u brojnim lancima vrednosti. Počevši od devedesetih godina prošlog veka, Srbija je privatizovala ili rešila status preko 2.000 preduzeća u državnom vlasništvu. Kako je u rukama države ostalo oko 600 preduzeća, državna svojina i dalje je prisutnija u Srbiji nego u većini država obuhvaćenih široko prihvaćenim

pokazateljima konkurencije na tržištima proizvoda. Kompanije pod kontrolom države posluju u brojnim privrednim granama u kojima je poslovanje privatnih kompanija najodrživije (Slika 23). Primera radi, državna preduzeća posluju u sektorima lake prerađivačke industrije poput proizvodnje nameštaja, kablova i auto-delova. Državna preduzeća prisutna su i u pojedinim sektorima mreža, koji su u većini država članica EU privatni (tu su, primera radi, operateri mobilne telefonije). Ovo prisustvo države često uzrokuje distorzije cena i snabdevanja u brojnim lancima vrednosti, što dovodi do smanjenja rasta izvoza i produktivnosti u povezanim sektorima (Okvir 3). Reforme upravljanja javnim preduzećima još uvek nisu završene.

Okvir 5: Smanjenje prisustva države pospešiće konkurenciju i povećati vrednost i obim izvoza nameštaja.

Industrija prerade drveta i proizvodnje nameštaja nakon 2008. godine značajno se okrenula izvozu, i to naročito u razvijene države članice EU. Tokom ovog perioda, stopa rasta izvoza sektora drveta i nameštaja bila je među najvišima (13 procenata). Međutim, kao i sa ostatkom srpske privrede, iako je ova grana ostvarila sasvim pristojne rezultate, mogla bi da bude i uspešnija.

Srbija je umereno bogata šumama, ali proizvodi vrlo malu vrednost po hektaru. Prema nalazima jedne studije iz 2016. godine, od 2.155 firmi u ovom sektoru, njih 696 su izvoznici. Iako ove kompanije u broju čine manje od jedne trećine sektora, kreiraju preko 70 procenata prihoda i zaposlenosti tog sektora.

Najveći potencijal za dodavanje veće vrednosti drvetu kojim Srbija raspolaže leži na kraju lanca vrednosti (u nameštaju). Zašto onda veći broj kompanija ne izvozi? Utvrđeno je da postoji nedostatak drvne sirovine izvoznog kvaliteta. Domaće kompanije, koje bi mogle da iskoriste više sirovine za izvoz nameštaja, nisu u stanju da te sirovine i nabave.

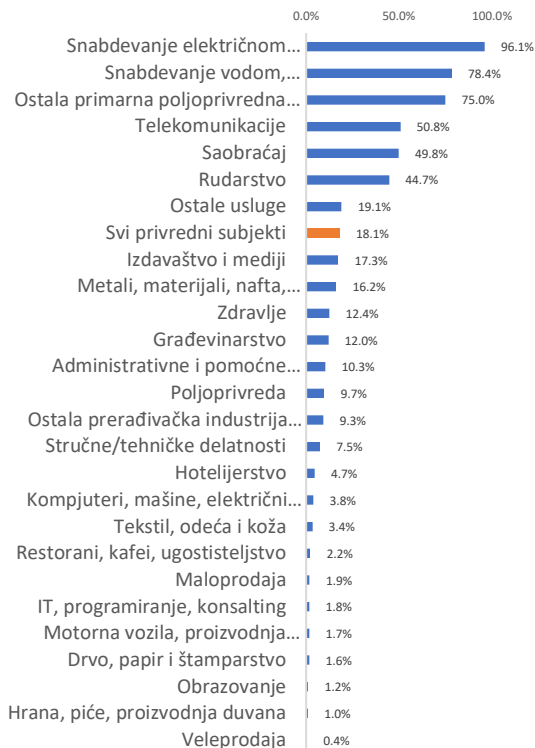
Najveći problem sa nabavkom drvne sirovine je nepredvidivost snabdevanja, kojim upravlja državno preduzeće. Planiranje proizvodnje je otežano jer se ne objavljuju prodane količine, kupci i logika po kojoj se drvna sirovina raspoređuje kupcima. Srbija stoga često prodaje sirovo ili tek osnovno obrađeno drvo, koje je nesofisticiran proizvod sa niskom dodatom vrednošću, dok proizvođači nameštaja ne mogu da prošire proizvodnju da u potpunosti zadovolje postojeću tražnju za proizvodima visoke dodate vrednosti.

Povećanje produktivnosti i dodate vrednosti u sektoru nameštaja može se ostvariti značajnim povećanjem transparentnosti i predvidljivosti u fazi distribucije drveta. Državno preduzeće koje dominira sektorom distribucije drveta to ne čini na adekvatan način. U ovom sektoru bi trebalo ili smanjiti ulogu države ili značajno izmeniti način rada dominantnog državnog preduzeća i unaprediti ga radi pružanja jednakih uslova za sve podsticanjem veće transparentnosti i predvidljivosti u pogledu distribucije drvne sirovine. Ova promena bi mogla da prouzrokuje pozitivne sekundarne učinke na nivou celog lanca proizvodnje i podstakne proizvodnju proizvoda sa većom dodatom vrednošću.

Druga prilika leži u neproizvodnim aktivnostima kao što su dizajn i marketing vezani za izvoz nameštaja. Međutim, nedostatak srednjeg stručnog kadra (majstora, tapetara i stolara) ograničava mogućnosti za proširenje obima proizvodnje na kratak rok.

Izvor: Analiza performansi i lanca vrednosti sektora drveta i nameštaja, CEVES i Privredna komora Srbije, 2017; Note on Competitiveness and Jobs in Serbia's Wood and Wooden Furniture Sector, World Bank, 2017.

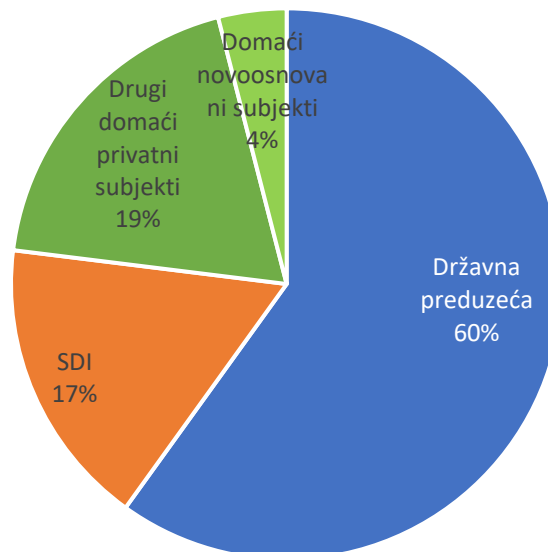
Slika 22. Državna preduzeća i dalje su aktivna u brojnim sektorima.
(učestće zaposlenosti u državnim preduzećima, 1=državno vlasništvo od 100 procenata)



Izvor: Proračun na osnovu podataka Agencije za privredne registre i Centralnog registra.

Napomena: Data su učestća zaposlenosti u firmama u kojima država ima vlasnički udeo od najmanje 20 procenata.

Slika 23. Državna preduzeća primaju 60 procenata subvencija ali stvaraju tek 19 odsto ukupne dodate vrednosti.
(subvencije po vrsti preduzeća korisnika, u procentima)



Izvor: Vasiljevic, Schiffbauer, Shimbov, Davies, and Tan (2019) "State Aid for Growth", pripremni dokument za ovaj izveštaj. Proračun broja zaposlenih zasniva se na podacima Agencije za privredne registre.

Napomena: Subvencije su vid državne pomoći.

Državna pomoć je prekomerna i pogrešno se opredeljuje u korist neproduktivnih državnih preduzeća. Državna pomoć iznosila je 2017. godine 6,4 procenata rashoda opšte države i 2,2 procenta BDP-a, što je četiri odnosno tri puta više od proseka EU. Jedan deo pomoći ne prijavljuje se niti kontroliše u skladu sa Zakonom o kontroli državne pomoći. Između 2014. i 2017. godine, na državna preduzeća odlazilo je 60 procenata državnih subvencija, iako su ove firme u tom periodu stvarale 19 odsto dodate vrednosti (Slika 24). Značajan procenat tih subvencija dat je za pokrivanje gubitaka iz poslovanja neproduktivnih državnih preduzeća.³⁴

Drastično smanjivanje državne pomoći i poboljšanje kontrole i merenja njenog uticaja unapredili bi njen uticaj na privredni rast. Svođenje državne pomoći na nivo koji se beleži u zemljama EU oslobodilo bi do 1,5 procenat BDP-a za produktivnije namene. Time bi se podstakla i konkurencija jer bi se obezbedili jednaki uslovi za državna preduzeća, sa jedne strane, i privatne kompanije, sa druge. Mada se ne preporučuje davanje neposredne podrške privrednim subjektima, država bi trebalo da interveniše u

³⁴ Prema podacima APR, četiri od pet najvećih gubitaka u 2018. Godini bili su: EPS, Srbijagas, Železnice Srbije i proizvođač nameštaja „Simplo“. Videti Agencija za privredne registre (2019), Godišnji izveštaj o poslovanju privrede.

slučaju da postoje manjkavosti tržišta (poput neravnomernog pristupa izvorima finansiranja). Ovi subjekti bi mogli da ostvare korist i od horizontalnih politika kojima se podstiču inovacije, kao i od mera za smanjenje nesrazmerno velikog administrativnog opterećenja novootvorenih preduzeća. Biće potrebne i strateške promene državne podrške za MSP (Okvir 4). Pored toga, iako se strategija za privlačenje SDI pokazala korisnom i pomogla je da se otvori više novih radnih mesta, ona bi sada mogla da bude preusmerena na privlačenje kvalitetnijih i produktivnijih firmi u sektorima sa značajnim potencijalnim efektima prelivanja na domaću ekonomiju (videti Okvir 5).

Okvir 6. Potrebno je preusmeriti programe podrške za MSP kako bi se ostvario veći uticaj na privredni rast.

Različiti državni organi sprovode veći broj programa u cilju podrške razvoju MSP. Tokom 2017. godine, Vlada Srbije opredelila je 17,2 milijarde dinara (približno 142 miliona evra) za skup mera podrške ovim preduzećima. Međutim, većina tih programa podrazumeva odobravanje bespovratnih sredstava ili kredita za konkretne aktivnosti, poput sticanja sertifikata, kreditiranja nabavke opreme ili učestvovanje na sajmovima. Kroz brojne mehanizme ove vrste obezbeđuju se ograničena sredstva i podrška za koje je malo izvesno da će ostvariti značajniji uticaj. Nije verovatno da će podrška ovog obima u većoj meri uticati na okruženje MSP u Srbiji u celini.

Kako bi se povećao uticaj ovih programa na privredni rast i stvaranje radnih mesta, potrebno je preusmeriti pojedini programi podrške za MSP. Postoji potreba za boljim ciljanjem korisnika, boljim definisanjem ciljeva sa posebnim osvrtom na manjkavosti tržišta i značajnijim unapređenjem sistema za praćenje i vrednovanje. Uopšteno govoreći, ako se oceni da su programi za MSP neophodni, uzevši u obzir ukupne ciljeve državne pomoći, njihov pristup bi trebalo da bude usmeren na pružanje podrške za povećanje kapaciteta i produktivnosti, a ne samo na pomaganje bilo kom pojedinačnom MSP. Iskustvo iz drugih sredina pokazuje da su programi kojima se ciljaju unapređenja kapaciteta i drugi elementi za koje istraživanje pokazuje korelaciju sa stabilnim rastom (inovacije, izvoz i poslovne mreže) dugoročno uspešniji kod podsticanja privrednog rasta i stvaranja radnih mesta.

Samo MSP koja neprekidno uvode poboljšanja i razvijaju nove sposobnosti moći će da ostvare i održe rast. Programi kojima se obezbeđuju isključivo inputi (primera radi, povoljni krediti i mašine) a ne unapređuju se sposobnosti MSP da ih koriste najčešće neće dovesti do bilo kakvih stvarnih promena u učinku MSP. Mada je skoro nemoguće unapred utvrditi da li će jedna firma rasti ili ne, kompanije koje unapređuju svoje sposobnosti i nastoje da povećaju produktivnost biće u boljem položaju da ostvare rast, ili, u najmanju ruku, da ostanu konkurentne ako se suoče sa snažnijom konkurencijom.

Source: Public Expenditure Review of SME and Competitiveness Programs, World Bank, 2019.

Reforme kojima se pospešuje konkurencija mogu imati značajan uticaj na privredni rast. U Australiji, sprovođenje Nacionalne politike konkurentnosti dovelo je do povećanja BDP-a od 2,5 procenta između 1992. i 1999. godine.³⁵ U Ukrajini, uklanjanje ograničenja za konkurenciju u sektoru usluga dovelo je do povećanja faktorske produktivnosti u prerađivačkoj industriji od 3,6 odsto.³⁶ Izjednačavanje uslova za državna i privatna preduzeća bi u Srbiji dovelo do najviše pozitivnih efekata. Promene u tom smeru trebalo bi da podrazumevaju drastično smanjenje državne pomoći, jačanje kontrole ove podrške, privatizaciju ili korporatizaciju preostalih državnih preduzeća i izolovanje procesa donošenja pravila od uticaja

³⁵ Vlada Australije sprovela je obimne reforme, kako na nivou cele privrede (npr. korporatizacija državnih preduzeća, izmene antimonopolskih propisa), tako i u pojedinačnim sektorima (npr. razvezivanje u elektroprivredi, alokacije vodnih resursa kojima se može trgovati). Procenjeni uticaj od 2,5 BDP-a predstavlja konzervativnu procenu i odražava promene produktivnosti i cena u ključnim sektorima infrastrukture tokom devedesetih godina 20. veka. Australian Productivity Commission. 2005. *Review of National Competition Policy Reforms*. Canberra.

³⁶ Shepotylo, O. and A. Vakhitov, "Services liberalization and productivity of manufacturing firms: Evidence from Ukraine", Policy Research Working Paper 5944, World Bank, 2012.

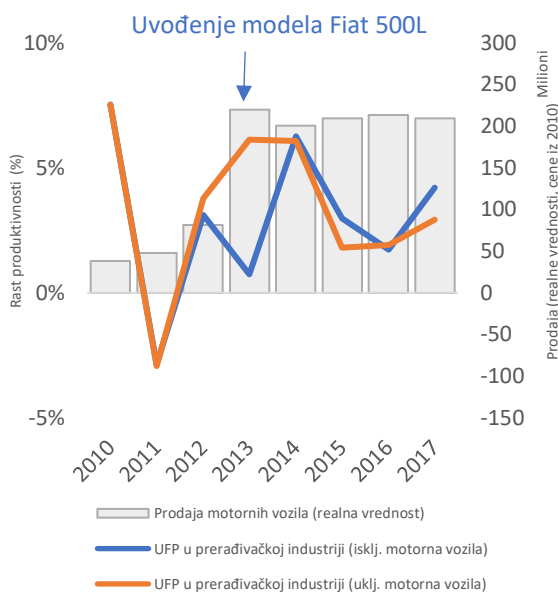
partikularnih interesa putem širih konsultacija sa zainteresovanim akterima i robusnijih analiza efekata. Nastavak tržišnih reformi u mrežnim sektorima, i to naročito energetici, saobraćaju i telekomunikacijama, kao i niže prepreke za ulazak novih aktera u delatnosti stručnih usluga, mogao bi da predstavlja dopunu ovim promenama i snizi troškove inputa za preduzeća. Konačno, strože sprovođenje pravila o zaštiti konkurencije, i to naročito veći napori za otkrivanje kartela i restriktivnih sporazuma, takođe bi doprinelo da se smanje nepotrebno visoke cene.

Okrvir 7. Moguće je ostvariti veći uticaj stranih direktnih investicija na produktivnost.

Između 2014. i 2017. godine, strane investicije dovele su do stvaranja 43.000 radnih mesta, od kojih je 27.000 bilo u prerađivačkoj industriji. Proizvodnja automobila je jasan primer velikog uticaja SDI. Početak proizvodnje modela Fiat 500L u Srbiji 2013. godine za posledicu je imao povećanje ukupne faktorske produktivnosti od 6 procenata u prerađivačkoj industriji. Pored toga, nastao je vitalan sektor proizvodnje delova za motorna vozila koji snabdeva fabrike automobila u Mađarskoj, Rumuniji i Slovačkoj.

Slika u okviru 1. Početak proizvodnje modela Fiat 500L doveo je do skoka produktivnosti.

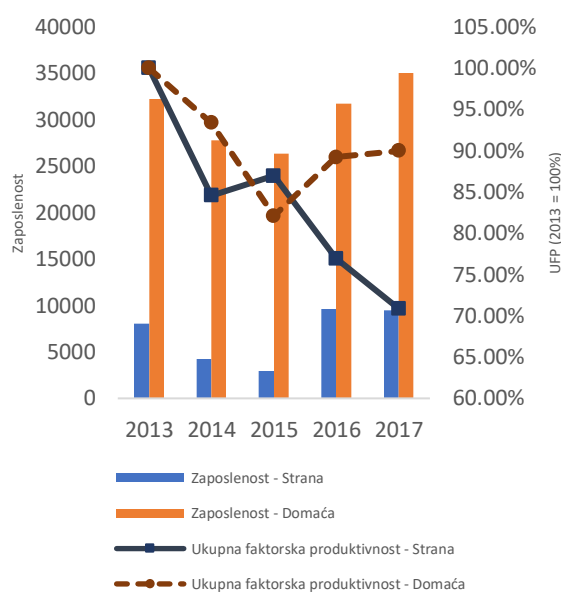
Ukupan rast faktorske produktivnosti, 2010-2017.



Izvor: Proračun zaposlenih u Svetskoj banci na osnovu podataka APR-a.

Slika u okviru 2. Nove firme sa učešćem SDI beležile su nižu produktivnost.

Prosečna produktivnost i zaposlenost u firmama od 0 do 1 godine starosti, 2013-2017.



Izvor: Proračun zaposlenih u Svetskoj banci na osnovu podataka APR-a.

Preduzeća osnovana uz strana ulaganja dovela su do efekta preliivanja, pri čemu je došlo do povećanja produktivnosti kako njihovih dobavljača, tako i drugih firmi u istom sektoru. Međutim, brojne kompanije osnovane stranim direktnim ulaganjima ne zavise mnogo od domaćih dobavljača i u stanju su da uvezu preko 90 procenata potrebnih proizvoda, što znači da su takvi efekti preliivanja retki, naročito od izvozno orijentisanih firmi sa učešćem stranih ulaganja, koje tek 9 odsto svojih inputa nabavljaju od domaćih preduzeća.

Produktivnost firmi osnovanih stranim direktnim ulaganjima nedavno je opala (videti Sliku 15 u odeljku o produktivnosti) usled rasta industrija sa nižom dodatom vrednošću i manje produktivnih sektora. U ovom trenutku, najbrži rast ostvaruju firme sa stranim direktnim ulaganjima u sektorima prerađivačke industrije kao što su odeća i obuća i auto-delovi, zatim u administrativnim uslugama i delatnostima podrške i maloprodaji. Prosečna

produktivnost novih učesnika na tržištu sa stranim direktnim ulaganjima opala je za 30 procenata između 2013. i 2017. godine, što je veći procenat nego među domaćim firmama koje tek ulaze na tržište (Slika u okviru 2).

Rast SDI u industrijama sa manom dodatom vrednošću i ograničenim vezama sa domaćim firmama navodi na zaključak da bi izmena kursa u pogledu podsticaja za SDI mogla više doprineti privrednom rastu od postojećeg modela. Postojećim mehanizmima prvenstveno se podstiče stvaranje novih radnih mesta, što je mera preživela iz vremena kada je Srbija bila suočena sa visokom nezaposlenošću a njen status kao destinacije za SDI nije bio poznat. Današnjoj Srbiji su potrebni podsticaji usmereni na rast produktivnosti kroz podsticanje rasta industrija sa većom dodatom vrednošću i stvaranjem efekata preliivanja.

Izvor: Davies, E. (2019) "Boosting Productivity", pripremni dokument za ovaj izveštaj; videti i Brussevich and Tan (2019) "Encouraging FDI Spillovers", pripremni dokument za ovaj izveštaj.

Stvaranje nove budućnosti

Srbija se nalazi na raskršnici. Iako trenutne stope rasta dovode do porasta dohotka u Srbiji, ne približavaju dovoljno brzo stanovnike ove zemlje prosečnom životnom standardu u Evropskoj Uniji. Trenutne stope rasta od 3 do 4 procenta godišnje nalaze se blizu gornje granice sadašnjeg potencijalnog rasta Srbije. Da bi dostigla evropske nivoe prosperiteta, Srbija mora da pokrene novi, ambiciozan program reformi.

Sprovedenjem skupa reformi koji nazivamo *Nova agenda privrednog rasta, uz podršku konstantnih napora za održavanje makroekonomske stabilnosti, Srbija može da ostvari rast od 7 odsto godišnje i tako udvostruči svoje prihode za 10 godina.* Mada smo svesni da je ova vizija veoma ambiciozna, ***Nova agenda privrednog rasta sadrži sedam ključnih oblasti za hitne i sveobuhvatne radnje*** koje bi mogle da omoguće ovaj nivo ekonomskog rasta. Unapređenja u sledećim područjima donela bi najveće koristi za privredni rast:³⁷

- **Rast investicija.** Povećanje javnih investicija na nivo od najmanje 5 odsto BDP-a i podsticanje rasta privatnih investicija na nivo od preko 20 odsto BDP-a godišnje doprinelo bi stabilnosti visokih stopa rasta. Neophodno je i obezbediti kvalitet ovih ulaganja.
- **Finansiranje firmi u ekspanziji.** Povećavanje obima kreditiranja privatnog sektora na nivo koji bi bio bliži evropskim merilima, uključujući i kroz razvoj novih instrumenata za finansiranje, dovelo bi do lakšeg pristupa izvorima finansiranja za mlada, mala i srednja preduzeća, odnosno novu generaciju firmi. Time bi se godišnji rast realnog BDP-a mogao povećati za oko 1,3 procentna poena.
- **Unapređenje kvalifikacija radnika.** S obzirom na to da više od dve trećine firmi ne uspeva da nađe radnike u cilju širenja poslovanja, poboljšanje kvaliteta obrazovanja u cilju sticanja kvalifikacija relevantnih za privatni sektor moglo bi povećati stopu rasta BDP-a do 1,3 procenta.
- **Povećanje produktivnosti.** Veća produktivnost na nivou preduzeća i njen godišnji rast sa sadašnjih veoma niskih nivoa omogućili bi veću proizvodnju dodate vrednosti, izvoz, više radnih mesta i veće plate. Povećanje produktivnosti za jedan procenat moglo bi dovesti do povećanja BDP-a od jednog procenta.

³⁷ Uticaji na rast zasnivaju se na simulaciji modela; videti Sliku 2 i Okvir 2.

- **Promovisanje izvoza.** Izvoznici su u Srbiji u proseku dvostruko produktivniji od ostalih preduzeća; povećanje izvoza sa 50 na 80 procenata BDP-a podstaklo bi rast. Poboljšanje infrastrukture i uklanjanje ograničenja iza granica povećalo bi kako izvoz, tako i strane direktne investicije.
- **Stvaranje boljih uslova za poslovanje.** Bolji regulatorni okvir, uključujući poboljšanu predvidljivost i transparentnost administrativnih postupaka, mogao bi smanjiti troškove poslovanja za 0,9 procenata BDP-a godišnje. Bolja primena zakona bi unapredila poslovne prakse u privatnom i javnom sektoru.
- **Jačanje konkurencije.** Smanjenje prisustva države u ekonomiji, posebno putem manjeg udela u vlasništvu ili manje povoljnog tretmana državnih preduzeća, umanjilo bi prepreke konkurenciji, eliminisalo distorzije i moglo bi uštedeti javna sredstva u iznosu od najmanje 1 odsto BDP-a, a taj novac bi se mogao preusmeriti u produktivnije svrhe.

Zajedno sa održavanjem makroekonomske stabilnosti, usvajanje ovog programa javnih politika poslalo bi jasnu poruku da Srbija kao država namerava da zgrabi priliku koju je sama sebi stvorila. Ništa od toga neće biti lako izvodljivo. Globalno okruženje pogoršalo se tokom 2019. godine; prognoze na osnovu inicijalnih pokazatelja ukazuju na dalje usporavanje globalnog privrednog rasta i trgovine na kraći rok. Pa ipak, Srbija može da očuva svoju makroekonomsku stabilnost, stečenu napornim radom, i ostvari dalji napredak u svojoj ekonomskoj transformaciji. Reformama će se istovremeno podstaći privredni rast i razviti neophodna otpornost za naredni period i dalju budućnost. Međutim, Srbija neće biti u stanju da ostvari ovaj cilj ako ne bude izgradila bolji temelj za brži rast. Ovaj izazov nije samo ekonomske prirode. On zahteva hrabru, odlučnu i smelu političku posvećenost, kao i jačanje delotvornosti i odgovornosti države.