

JAYS
UAYC

ODRŽIVI RAZVOJ U SCG:

INSTITUCIONALNO PRILAGOĐAVANJE REŠENJIMA I PRAKSI U EU

REDAKTORI

DR MIODRAG VUJOŠEVIĆ
DR MILORAD FILIPOVIĆ



CENTAR ZA IZDAVAČKU DELATNOST
EKONOMSKOG FAKULTETA U BEOGRADU

Izdavači

UNIVERZITET U BEOGRADU
Ekonomski fakultet
Beograd
Kamenička 6
Za izdavača
v.d. dekana
Prof. dr Marko Backović
Odgovorni urednik
Dr Milorad Filipović

INSTITUT ZA ARHITEKTURU
I URBANIZAM SRBIJE
Beograd
Bulevar kralja Aleksandra 73/2
Za izdavača
Direktor
Dr Nenad Spasić
Odgovorni urednik
Dr Božidar Stojanović

Direktor CID-a
Dr Vlade Milićević

Tehnička priprema
Nadežda Stamatović

Štampa
LAVALU - Beograd

ISBN: 86-403-0737-7

Recenzenti
Prof. dr Ilija Rosić
Prof. dr Slobodan Cvetanović

© 2006.

Sva prava su zadržana. Ni jedan deo ove publikacije ne može biti reprodukován niti smešten u sistem za pretraživanje ili transmitovanje u bilo kom obliku, elektronski, mehanički, fotokopiranjem, snimanjem ili na drugi način, bez prethodne pismene dozvole autora.

**ODRŽIVI RAZVOJ U SCG:
INSTITUCIONALNO
PRILAGOĐAVANJE
REŠENJIMA I PRAKSI U EU**

Redaktori

Dr Miodrag Vujošević

Dr Milorad Filipović

Beograd, mart 2006.

*Dr Slavka Zeković**

*Dr Miroljub Hadžić***

STRATEGIJA PRIVREDNOG RAZVOJA SRBIJE DO 2010. GODINE – KRITIČKI OSVRT –

DEVELOPMENT STRATEGY OF REPUBLIC OF SERBIA – CRITICAL ANALYSIS

Rezime

U ovom radu se analiziraju rešenja koja su prisutna u praksi republike Srbije u pogledu razvojne strategije, kao i ostalih razvojno-planskih dokumenata koji su važeći u trenutku pisanja rada. Na žalost, nedostatak razvojne strategije i dugoročnog sagledavanja razvojnih tokova uslovio je postizanje suboptimalnih rezultata u prethodnom periodu, tačnije od trenutka političkih promena izvršenih krajem 2000. godine. Premda se rezultati ostvareni na planu porasta GDP mogu oceniti kao relativno uspešni, pokazuje se u praksi da se radi o dugoročno neodrživim trendovima, zasnovanim na stalnom kontinuitetu generisanja destabilizacije nacionalne ekonomije, kako na unutrašnjem planu kroz fiskalni deficit, tako pogotovo na spoljnjem planu, kroz rastući deficit platnog bilansa, a naročito bilansa spoljne trgovine.

Reforme koje se preduzimaju su nesistematične, veoma često međusobno nekonzistentne, pa čak i konfrontirane. Upravo u uslovima nedovoljne izgrađenosti institucionalnih mehanizama i regulativa koje će tržište učiniti efikasnim, donosi se Strategija razvoja Srbije do 2010. godine. Kritičko preispitivanje ovog dokumenta i alternativni predlog viđenja razvojnog procesa u Srbiji u narednom periodu predstavljaju ključni deo ovog rada.

Ključne reči: *Strategija, razvoj, reforme, održivost.*

Abstract

Main subject of this paper is the analysis of existing development documents in Republic of Serbia. Unfortunately, missing of development strategy and other relevant development and planning documents causes suboptimal results in last years in Serbian economy. In spite the fact that results on GDP growth are positive, it is obvious that it is unsustainable trend in long term, as there is permanent generating of two imbalances:

* Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Beograd

** Fakultet za finansijski menadžment i osiguranje, Beograd

internal, expressed in fiscal deficits and external, expressed in large and growing balance of payment deficit and specially in current account deficit.

Reforms that has been implemented in Serbia in last years are often inconsistent, even in some cases confronted each to another. Under such conditions, when we have "wild" market economy, without effective regulation of market mechanism, we adopted Development Strategy of Serbia till 2010. Critical analysis of this document and alternative solutions and scenarios of sustainable development in Serbia in following years are the key part of this paper.

Key words: *Strategy, Development, Reforms, Sustainable.*

Uvod

Strateško promišljanje razvoja pruža, s jedne strane, privrednim subjektima naznake za ekonomsku i razvojnu politiku koju će država preduzimati u narednom višegodišnjem periodu, a, s druge strane, onima koji neposredno pripremaju i sprovode mere makroekonomske i razvojne politike pruža okvir u kome treba da se kreću kako bi se postigli zadati ciljevi. U procesu tranzicije privrede iz administrativno - planske u tržišnu strategija dobija na značaju u odnosu na uobičajene periode koji nisu prekretnički, jer je mogućnost pogrešnog vođenja politike izraženija, sukobi interesnih grupa učestaliji, a upravo strategija omogućava viševarijantni pristup razvoju i dinamičku razradu redosleda poteza sa ciljem neutralisanja osnovnih konflikata, postizanja održivog razvoja i maksimiziranja blagostanja.

Proces tranzicije srpske privrede, u koji se po prvi put ušlo sa iskrenim namerama da se i realizuje nakon političkih promena oktobra 2000. godine, odvija se bez jasne strateške koncepcije razvoja. To se može označiti kao najozbiljniji nedostatak sadašnje faze tranzicionog procesa. Posledice ovakvog pristupa se svode na gubljenje dragocenog vremena i energije, nepotrebno zaoštavanje već izraženih konflikata, suboptimalnu stopu rasta i, u krajnjoj instanci, postoji mogućnost da dođe do neizvesnog krajnjeg ishoda u pogledu prelaska na tržišni način privređivanja.

Istina, Republičko Ministarstvo za nauku je pristupilo kreiranju "Strategije razvoja privrede Srbije do 2010. godine". Međutim, iz dva osnovna razloga pomenuti dokument ne predstavlja pravi odgovor na postavljeno pitanje "kako sprovesti tranziciju?" Prvo, svojim kvalitativnim dometima ona ne predstavlja dovoljno seriozan pristup ovom pitanju. Drugo, ni Vlada, koja je inicirala izradu strategije razvoja, nije našla za shodno da ovaj dokument, u bilo kojoj verziji ili doraden, usvoji kao zvaničan akt.

Šta bi se u takvim okolnostima moglo učiniti? Zbog ozbiljnosti napred navedenih negativnih posledica valjalo bi prići izradi oficijelne strategije i po cenu zakašnjenja, jer bi donekle bile bar delom neutralisane do sada materijalizovane negativne posledice. Ne može se pretendovati da se u autorskom članku pruži sveobuhvatna slika kako strategija privrednog razvoja treba da izgleda, ali je moguće na osnovu kritičke analize postojećeg dokumenta ukazati na zamke koje treba izbeći i, svakako, dati osnovnu skicu sadržaja strategije.

1. Važnost strategije razvoja za uspešnost tranzicije

U periodu tranzicije privrede iz administrativno – planske u tržišnu pogotovo, ali i pre i posle toga, važno je odgovarajuće kombinovanje elemenata planskih i tržišnih mehanizama u koncipiranju privrednih tokova. U savremenim uslovima veliki broj visokorazvijenih tržišnih privreda pribegava planskom mehanizmu usmeravanja na različitim nivoima upravljanja i u različitom obimu¹, što se usklađuje sa tradicijom, prirodom političkog sistema i partije(a) na vlasti, istorijskim iskustvom i drugim faktorima. Kao najznačajniji razlozi za suboptimalno delovanje tržišta u privredi i stoga kombinovanje tržišnih i planskih elemenata upravljana razvojem, navode se²:

- prirodni monopoli, kod kojih tržišni mehanizam i odnosi ponude i tražnje ne dovode do optimalnih rešenja, naročito u pogledu proizvodnje i alokativne efikasnosti;
- delatnosti sa velikim eksternim efektima, kao što su infrastrukturni sistemi, telekomunikacije, javni saobraćaj;
- očuvanje životne sredine, kao oblast u kojoj prepuštanje delovanju tržišnih mehanizama ne dovodi do optimalnih rezultata u uslovima sve oskudnijih prirodnih resursa, pre svih vode, energije i vazduha.

U novije vreme u Evropskoj Uniji na značaju su dobili planski elementi koordinacije i usklađivanja opštih i posebnih interesa i politika, čemu teže da se prilagode i zemlje kandidati ili budući kandidati za članstvo u EU. U uslovima stvaranja jedinstvenog tržišta Evrope na kome nema prepreka za protok ljudi, roba i kapitala i gde su naglašene mere deregulacije i antimonopolskog zakonodavstva, makroekonomske i razvojne politike dobijaju supranacionalni karakter, a strategija i mere pojedinačnih država članica su u najvećem stepenu uskla-

¹ O tome šire Madžar Lj., Knežević V., Savin D., Bošnjak M., Bujišić B. – Makroekonomsko planiranje u svetu tržišnih privreda, SZDP, IBN Centar, Beograd, 1992.

² Filipović M., Njegovan Z., Hadžić M. – Uloga tržišta i planiranja i usklađivanje tržišnih i planskih odluka u uslovima tranzicije, u Vujošević M. (r.) - Prilog unapređenju teorije i prakse planiranja i implementacije», IAUS, Beograd, 2002, str. 4.

dene³. S obzirom na težnju naše zemlje za sticanjem statusa članice EU u skoroj budućnosti strategija privrednog razvoja, kao i kreiranje razvojnih i makroekonomskih politika treba već sada da budu koncipirane na takav način i sa takvim sadržajem koji će ići u susret zahtevima koje postavlja članstvo u EU.

U zemljama u tranziciji tokom protekle decenije došlo je do trenda minimiziranja do tada prenatrženog planskog mehanizma. Ovakva tendencija bila je prisutna naročito u početnim godinama tranzicije, kada je kao dominantan bio prihvaćen pristup "šok terapije", čiji su najveći zagovornici bili predstavnici međunarodnih finansijskih organizacija, pre svih MMF-a i Svetske banke, a među ekonomskim teoretičarima Saks Dž., Lipton D., Kornai J. U to vreme, početkom 1990-tih insistiralo se na radikalnim i brzim reformama, gde se nisu razrađivali pojedinačne mere i njihov redosled, a opšti okvir tranzicije je samo u grubim crtama bio razrađen: prvo stabilizacija, potom privatizacija i onda restrukturiranje. Ovakva radikalna tranziciona strategija, međutim, naišla je na brojne prepreke pre svega u socijalnoj sferi. Naročito su dovedeni u sumnju recepti međunarodnih finansijskih organizacija na primeru Rusije i zemalja bivšeg SSSR-a. Centralna pitanja oko kojih se povela rasprava među ekonomskim ekspertima su: prvo, brzina i redosled poteza u tranziciji, drugo, pitanje privatizacije i osnovnog modela privatizacije i treće, pitanje načina i redosleda koraka u privatizaciji i restrukturiranju velikih preduzeća⁴.

Ono što se u novije vreme, naročito u svom ekstremnom vidu, označava i kao "tržišni fundamentalizam"⁵ u velikoj meri je prevaziđeno. Naime, umesto insistiranja na isključivom delovanju tržišnih mehanizama u novije vreme prevagu odnose ekonomisti⁶ koji zagovaraju uravnoteženiji pristup tranziciji, u pogledu brzine i redosleda koraka zagovaraju postupnost i značaj izgradnje tržišnih institucija i zakonodavstva, u pogledu osnovnog modela privatizacije one modele koji minimiziraju socijalne troškove, kao i značaj prevazilaženja konflikata između najvažnijih interesnih grupa i minimiziranje socijalnih troškova

³ "U naznačenom smislu Unija još uvek predstavlja svojevrsan 'nedovršeni entitet' iako su dosadašnji procesi harmonizacije i integracije doveli do, čini se, nepovratnog trenda od 'saveza država' ka 'saveznoj državi' sa unifikovanim pravnim sistemom." u Vujošević M. – Novije promene u teoriji i praksi planiranja na Zapadu i njihove pouke za planiranje u Srbiji/Jugoslaviji, IAUS, Beograd, 2002, str. 40.

⁴ Nellis J. – Time to Rethinking Privatization in Transition Economies, Finance and Development, Washington D.C., June 1999, Vol 36, No2, Stiglitz J.E. – Where are going Reforms? Conference of IBRD, Washington DC, 1999.

⁵ "U uslovima gde među elitama dominira tzv. Liberalistički diskurs generalno antiplansko raspoloženje u ovim zemljama ponegde poprima začuđujuće dimenzije, dotle da se čak izbegava korišćenje reči planiranje zbog njenih ideoloških konotacija prema tzv. modelu GOSPLAN planiranja." u Vujošević M. – isto, str. 37.

⁶ Kao ključni predstavnici gradualističkog pristupa tranziciji označavaju se Štiglic J., Gupta, Nellis A.,...

tranzicije i njihov ravnomerniji raspored u cilju obezbeđivanja očuvanja društvenog konsenzusa⁷. Otuda bi se insistiranje na "šok terapiji", radikalnim i brzim promenama početkom novog milenijuma (što je osnovna karakteristika oficijelnog pristupa tranziciji u Srbiji), a sve bez jasno definisane strategije tranzicije i šire posmatrano privrednog razvoja, s pravom moglo označiti kao zakašnelo pomodarstvo, a u sadržajnom pogledu s pravom označilo kao "tržišni fundamentalizam", koji je u najvećoj meri kao pristup prevaziđen.

Upravljanje složenim sistemima kakvi su privreda i društvo u celini superiornije je u slučaju obezbeđivanja odgovarajuće strategije razvoja, koja služi kao osnovni plan za preduzimanje odgovarajućih koraka, za ostvarivanje definisanih ciljeva i za sameravanje postignutih rezultata sa zacrtanim zadacima, što ne služi drugome do korigovanju mera i redosleda poteza u korist više efikasnih. Prema tome, svako nepotrebno minimiziranje planske funkcije kojoj je imanentno formulisanje razvojne strategije, pogotovo potpuno negiranje njenog bilo kakvog značaja i oslanjanje isključivo na tržišne mehanizme upravljanja privredom može za posledicu imati ne samo niže od optimalnih stopa rasta, već može doprineti stvaranju otpora kod nosećih društvenih grupa prema takvom "projektu" tranzicije, gde se ne vidi kakvu i koliku kompenzaciju, i u kojoj vremenskoj perspektivi će dobiti, one društvene grupe koje u prvi mah gube zbog ulaska u proces tranzicije. Dakle, najgora moguća posledica nipodaštavanja planske funkcije u upravljanju privrednim razvojem može biti silazak sa scene nosilaca procesa tranzicije u političkom smislu i vraćanje točka istorije unazad.

Formulisanje razvojne strategije i korišćenje simbioze planskih i tržišnih elemenata u upravljanju privredom i njenim razvojem u procesu tranzicije važna je iz sledećih razloga:

– Prvo, doprinosi se prevazilaženju konflikata inherentnih privrednom razvoju, pogotovo u fazi tranzicije – najizrazitiji konflikt u periodu tranzicije postoji između težnje za što bržim restrukturiranjem, što otvara problem viškova zaposlenih, s jedne strane, i težnje da sve relevantne socijalne grupe budu na dobitku i to u što kraćem roku, s druge strane. U tom smislu strategija razvoja omogućava, kroz njenu pripremu, upoznavanje i diskusiju (promišljanje) o posledicama različitih pristupa razvoju, odnosno tranziciji, pa i odabir onih varijanti koje pomenuti konflikt svode na najmanju moguću meru. Kroz realizaciju određenih, a ne nekih drugih varijanti omogućava se i praktično minimiziranje socijalnih konflikata ili korekcija u odnosu na zacrtano;

– Drugo, strategija tranzicije i privrednog, odnosno šire društvenog razvoja, kroz odgovarajuću pripremu i javno promišljanje i polemiku oko njenih

⁷ Hadžić M. – Preispitivanje tranzicije u Srbiji, Ekonomski anali, tematski broj, EF, Beograd, jul 2001, str. 179.

najvažnijih elemenata omogućava, ukoliko zadovoljava zahteve najvažnijih socijalnih grupa i njihovih nosilaca, konstituisanje i očuvanje veoma poželjnog, a važnog socijalnog konsenzusa. Upravo takav konsenzus omogućava da se u cilju ostvarivanja određenih ciljeva razvoja privremeno žrtvuju zahtevi pojedinih interesnih grupa i neutrališu pritisci za, recimo, ubrzanim rastom realnih zarada (u odnosu na rast društvenog proizvoda) od strane sindikata koji bi išao na uštrb stabilnosti, a u krajnjem slučaju i na uštrb brzine privrednog razvoja;

– Treće, formulisanje i realizacija oficijelne razvojne strategije omogućava viševarijantni pristup razvoju. Ukoliko, kao sada kod nas, ne postoji strategija tranzicije i razvoja, onda se pojedinim rešenjima i merama makroekonomske i razvojne politike pristupa isključivo (jednoznačno), što otvara prostor za sukobe socijalnih slojeva i grupa i za narušavanje konsenzusa, a u krajnjoj liniji za silazak sa scene nosilaca tranzicionih promena. Ako se, međutim, formuliše strategija onda se tom prilikom formulišu i alternativni pravci za postizanje istovetnih ili sličnih ciljeva, na osnovu više scenarija razvoja. To, s jedne strane, olakšava tripartitne pregovore (država – poslodavci – sindikati) oko pravaca razvoja i pojedinačnih mera, a, s druge strane, omogućava lakše korekcije razvojne i ekonomske politike "u hodu", ukoliko se pokaže da zacrtane mere ne daju planirane rezultate;

– Četvrto, implementacija tranzicionih koraka lakša je i kvalitetnija sa promišljenom strategijom razvoja nego bez nje. Ukoliko se pripremi plan koraka i njihov redosled daleko je lakše sprovođenje mera razvojne i ekonomske politike, jer je prisutna odgovarajuća koordinacija (usaglašenost) mera i koraka koji su ne retko sa oprečnim posledicama ili izazivaju posledice sa različitim vremenskim pomakom (*time – lagom*);

– Peto, sa izgrađenom strategijom razvoja merljivost rezultata i preispitivanje odgovarajućih politika je lakša i bolja. U poslednje vreme se naročito pridaje značaj sameravanju onoga što je projektovano i onoga što je dobijeno⁸ kao rezultanta sprovođenja zacrtanih politika, a prvenstveno u nameri da se mere i aktivnosti nosilaca razvojne i ekonomske politike koriguju u cilju postizanja rezultata što bližih optimumu.

2. Posledice nedostatka razvojnog koncepta

Tokom protekle decenije domaća privreda se nije ozbiljnije transformisala u pogledu prelaska na tržišni način privređivanja. Tranzicioni koraci započeti su tokom ranih 1990-tih godina, ali zbog spoljnih okolnosti i prvenstveno zbog

⁸ Comprehensive Development Approach – World Bank – A proposal for a Comprehensive Development Framework, Washington D.C., January 1999.

nedefinisanog odnosa vlasti prema tranziciji reformski koraci su imali "pođi – stani" karakter, tako da je od pionira tranzicije početkom 1990-tih domaća ekonomija svrstana krajem iste decenije na začelje – u treću grupu tranzicionih privreda po dometima tržišnih reformi. Čak su, s pravom, pojedini ekonomisti postavili pitanje da li je tokom protekle decenije uopšte na ovom terenu išta ozbiljnije i postignuto⁹.

Nakon političkih promena do kojih je došlo oktobra 2000. godine otvorena je snažna potreba za ubrzanom transformacijom privrede. Nakon godina političke krize otvorene su realne šanse za ubrzanje razvoja. Pretpostavka za to bio je povratak zemlje u međunarodno okruženje, pre svega u međunarodne finansijske organizacije. U proteklom periodu napravljeni su ozbiljni koraci u pravcu tržišnog transformisanja privrede. Kao takvi se mogu oceniti liberalizacija spoljne trgovine, liberalizacija unutrašnjeg tržišta, Zakon o privatizaciji, Zakon o stranim ulaganjima, izmene poreskih propisa. Globalno, međutim, tranzicioni koraci se mogu oceniti sporadičnim, nedovoljnim i bez jasnog strategijskog okvira. Upravo nedostatak jasne razvojne strategije – tranzicione strategije se može oceniti kao najvažnija karakteristika i istovremeno najozbiljnija mana tekuće ekonomske situacije. Vlade na saveznom i republičkom nivou nisu pripremile opštu, sveobuhvatnu strategiju razvoja, gde bi osnovna poluga bila strategija tranzicije. Zbog toga se država reformama bavi parcijalno, bez jasne vizije šta bi trebalo da budu naredni koraci, a nejasne su i posledice koje će promene koje se donose izazvati. Priprema koncepta razvoja, pokazalo je iskustvo i sa neuspehom izradom strategije razvoja Srbije, koja je predmet analize, zahteva vreme i značajne ljudske i materijalne resurse. Uprkos tome, problemi sa kojima su se kreatori zakonskih izmena, razvojne i ekonomske politike suočili npr. prilikom donošenja Zakona o privatizaciji, Zakona o stranim ulaganjima, ukazuju da bez jasne vizije svaki pojedinačni reformski korak predstavlja teži zadatak, uz veće gubljenje dragocenog vremena, koje je poslednjih godina u našoj situaciji najoskudniji faktor.

Postavlja se pitanje razloga nepostojanja (valjane) razvojne strategije. Može se argumentovati da u osnovi nedostatka razvojne strategije i nekoordinisanog sprovođenja makroekonomskih i razvojnih politika stoji neoliberalni, u tranzicionim privredama početkom 1990-tih godina aktuelan, ali u novije vreme prevaziđeni pristup. Ovaj pristup nametnut je kao preovlađujući od strane G17, koja je u proteklom periodu pretendovala da ima monopol na predloge za kreiranje sistemskih rešenja i ekonomsku i razvojnu politiku, polazeći od toga da su nosioci ovih ideja bili na čelu Savezne vlade, Narodne banke i Ministarstva finansija. Otuda je svako pominjanje strategije ili koncepcije razvoja (tranzicije)

⁹ Galić J., Radovanović M., Fabris N. – Istine i zablude o tržišnom karakteru jugoslovenske privrede, Kopaonično savetovanje ekonomista "Strategija razvoja Jugoslavije i uključivanje preduzeća u svetsku privredu", SEJ, Beograd, 1998, str. 187-197.

ocenjavano kao neprihvatljivo "bogohuljenje" protiv tržišta, jer se tržište i njegove zakonitosti simplifikuju i svode na anarhičnu atomiziranu privredu, a svaka strategija ili razvojna koncepcija neopravdano poistovećuju sa planiranjem i planskom privredom.

Posledice sprovođenja tranzicije bez (jasne) strategije razvoja i jasnog redosleda koraka mogle bi biti brojne i veoma ozbiljne:

– reforme bi mogle biti sporadične – to znači da bi moglo doći do situacije u kojoj kreatori i nosioci procesa sprovođenja reformi prenebregavaju ili nisu svesni celine reformskih poteza i nekih važnih, a naoko manje bitnih poteza koje je neophodno povući, kao i njihovog razrađenog redosleda, koji je isto tako bitan za konačan uspeh reformskih koraka. Tako se događa da je kod nas daleko odmakla reforma u oblasti liberalizacije domaćeg tržišta i spoljnotrgovinskog režima, nešto manje privatizacija, a najmanje proces reforme finansijskog sistema i izgradnje finansijskih institucija;

– nekoordinisanost razvojne politike, makroekonomskih politika i tržišne reforme – u slučaju nepostojanja strategije razvoja i razrađenog redosleda koraka u procesu tržišnog prilagođavanja može veoma lako da se desi da pojedine mere deluju nesaglasno ili čak kontradiktorno. Tako je npr. liberalizacija spoljnotrgovinskog režima sprovedena veoma brzo nakon političkih promena krajem 2000. godine i bila veoma radikalna. To se može kritikovati prvo, sa stanovišta potreba domaće privrede da se paralelno odvija proces jačanja komparativnih prednosti i postupno otvaranje prema svetskom tržištu i drugo, sa stanovišta potrebe da se u pregovore sa Svetskom trgovinskom organizacijom uđe sa izvesnim stepenom zaštite, kako bi se kroz proces pregovaranja obezbedilo postupno prilagođavanje;

– gubljenje dragocenog vremena na pojašnjavanje i diskusiju oko svake iole ozbiljnije mere ili promene politike – istina da priprema i kreiranje sveobuhvatne strategije privrednog i šire društvenog razvoja iziskuje angažovanje velikog broja ljudi, zahteva vreme i velika materijalna sredstva, ali nakon saglašavanja oko njenog sadržaja i redosleda koraka nema gubljenja vremena na pojedinačne diskusije oko reformskih koraka, a bez sagledavanja celine reformskih poteza. Otuda je sasvim razumljivo, sem ukoliko nije pojedinačan marketinški potez ministarstava, sprovođenje diskusije oko Predloga zakona o privatizaciji ili tzv. poreske reforme¹⁰, koje su trajale više meseci;

– bez strategije razvoja veoma je verovatno narušavanje konsenzusa najistaknutijih socijalnih grupa – bez jasne i promišljene sveobuhvatne razvojne strategije mere se preduzimaju bez jasne međusobne veze i u vremenskim kora-

¹⁰ Izmene poreskih propisa sredinom 2001. godine nazvane su reformskim, iako po sadržaju to nisu bile.

cima koji ne moraju biti jasni najvećem broju zainteresovanih. U trenutku kada je lansiran Predlog zakona o privatizaciji (prva polovina 2001. godine) nije postojala oficijelna razvojna strategija. Višemesečna diskusija koja je bila nepotrebna, samo je pokazala da koncept privatizacije, usmeren prvenstveno na inostrane potencijalne strateške partnere može da naruši konsenzus koji je stvoren nakon političkih promena oktobra 2000. godine. Ovakav koncept nije trebalo objašnjavati izolovano od ostalih mera reformskih procesa (a bez strategije razvoja bilo je jedino moguće), jer samo u sklopu sveobuhvatnih mera mogu se razumeti koristi koje imaju pojedine interesne grupe i u kom roku, a bez toga u prvi plan dolaze samo manjkavosti i troškovi od predloženog koncepta privatizacije;

– viši su troškovi tranzicije – svako unapred nepromišljeno sprovođenje reforme može da se suoči sa ozbiljnim socijalnim troškovima tranzicije i može opteretiti ukupnu reformu do te mere da je može dovesti u pitanje. Tako je, recimo, istovremeno zatvaranje četiri najveće domaće banke, iako je bilo opravdano sa stanovišta nedostatka sredstava za sprovođenje njihove rehabilitacije, bilo nepromišljeno u tom smislu što mu nije trebalo pristupiti istovremeno, već ići u dinamički razdvojen redosled poteza u cilju smirivanja tenzija kroz preuzimanje viškova radne snage od strane onih finansijskih institucija koje u međuvremenu ojačaju, a za to je svakako neophodno vreme;

– rezultanta tranzicije bez strategije je suboptimalna stopa rasta društvenog proizvoda – bez valjane razrade sveobuhvatnog koncepta razvoja i redosleda koraka u razvoju ne može se ni očekivati postizanje optimalnih stopa rasta, već rasta sporijeg od mogućeg. Bez sagledavanja celine reformskih poteza tzv. poreska reforma koja je sprovedena 2001. godine nije računala sa izrazitim rastom budžetskih prihoda. Zbog toga nije sprovedena nikakva korekcija poreskih stopa na niže, pa je opterećenje privrede i stanovništva ostalo isto kao i ranije (mereno učešćem poreskih prihoda i javne potrošnje u društvenom proizvodu), što za posledicu nije imalo dodatni rast, već naprotiv gušenje domaće privrede pod teretom nesmanjenih obaveza i sprovođenja veće poreske discipline. Ono što je najmanje potrebno domaćoj privredi i stanovništvu je upravo dalje produbljivanje jaza prema razvijenim i privredama u tranziciji, a to će se svakako desiti ukoliko se razvoj bude odvijao po suboptimalnim stopama;

– U celini, ukoliko se greške makroekonomske i razvojne politike nagomilaju, kao i pogreške u sprovođenju reformskih koraka, onda se može u sumnju dovesti i krajnji rezultat sprovođenja reformi. Naime, ukoliko se ne sprovodi smisljena politika, već iznuđena, sa zakašnjenjem ili nekoordinisano, uz negativne posledice po privredni rast, onda će socijalne tenzije jačati, a ne slabiti, pa se može dogoditi da nosioci reformskih koraka siđu sa političke scene i pre sprovedenih ključnih poslova tranzicije.

3. Da li je "Strategija privrednog razvoja Srbije do 2010. godine" valjana?

3.1. *Primedbe načelnog karaktera*

Iako je Vlada Republike Srbije inicirala izradu "Strategije privrednog razvoja Srbije do 2010. godine" dokument pripremljen od strane ekspertskeg tima oformljenog od strane Ministarstva za nauku, tehnologiju i razvoj, nikada nije usvojen na Vladi kao predlog niti prosleđen nekoj drugoj instanci, kao što je Skupština. Na taj način "ekspertske predlog" strategije ostao je do danas u toj formi, pa se stoga ne može smatrati oficijelnom strategijom razvoja. Dakle, oficijelne strategije razvoja i time strategije tranzicije Srbije nema. U javnosti nema ni natuknica zašto je do toga došlo, s obzirom na to da je ekspertske tim koji je neposredno radio na formulisanju strategije imao iza sebe Savet projekta sastavljen od resornih ministara. Jedan od mogućih razloga bi mogao biti taj što po kvalitetu nije opravdao očekivanja naručioca.

Može se najpre otvoriti pitanje sastava ekspertskeg tima za izradu Predloga. Institucija koja je oficijelno oformljena za pripremu analitičke osnove i predloga strateških – planskih dokumenata - Republičke zavod za razvoj, nije učestvovala u pripremi osnova razvojne koncepcije, već samo u izradi politike regionalnog razvoja, u redakciji teksta i pripremi dela koji se naziva "Institucije, mere i aktivnosti za realizaciju formulisane Strategije". Zakonske obaveze za izradu razvojnih (planskih) dokumenata nema još od početka 1990-tih godina. Stepem angažovanja Zavoda za razvoj mogao bi se pripisati verovanju da strategija tranzicije kao iskorak u nepoznato nije ni mogla da bude poverena instituciji koja je pre usmerena na formulisanje mera i politika koje ne prave takav preokret u privrednom biću kakav je tranzicioni, tačnije u periodu gde se ne dovodi u pitanje vladajuća razvojna paradigma. Preciznije rečeno, moguće je da se nije verovalo u postojanje kritične mase ekspertskeg znanja u ovoj instituciji.

Posledice nedovoljne uključenosti eksperata u oblasti izrade razvojnih dokumenata su u Predlogu strategije vidljive i svode se na nedovoljan stručni nivo Predloga, posmatran usko stručno (zanatske), sa stanovišta tehnike i tehnologije izrade razvojnih dokumenata. Istina, da je već u uvodnom delu ukazano na metodologiju koja je korišćena i to bi se moglo označiti kao pozitivna karakteristika i korisno uputstvo za razumevanje pristupa u dokumentu i njegovom sadržaju. U tehnologiji ima i planskih novina. Međutim, te novine nisu doprinele podizanju kvaliteta dokumenta na zadovoljavajući nivo. Pri tom je karakterističan pristup koji ekonomisti ne retke, a pežorativno, nazivaju "inžinjskim pristupom". Ovaj pristup se ogleda u tome što je sadržaj dokumenta neodgovarajući, a svodi se na spisak razvojnih potreba u kadrovskom i tehnološkom smislu, za šta se nakon toga u delu mera i politika formuliše neophodan nivo inve-

sticija. Tačnije, za svaki analizirani sektor – privrednu granu, formulisane su potrebe u kadrovskom i investicionom smislu. Reč je, dakle, pre o spisku želja autora kojima se zadovoljavaju ciljevi razvoja postavljeni od strane predlagača nego o ozbiljnom razvojnom pristupu koji polazi od ograničenja i razvojnih potencijala, kojima kroz mere i politike dolazi do ciljeva razvoja, kao što su određene stope rasta i nivo razvijenosti. Ima se utisak da su razvojni ciljevi postavljeni tako da se u određenom roku sustignu tranzicione privrede u okruženju za kojima nakon izgubljene decenije u razvojnom smislu zaostajemo, pa onda tome podređene dinamika razvoja i drugi relevantni parametri. Sve u svemu, daleko od realnosti.

Vizija i ciljevi razvoja privrede Srbije formulisani u "Strategiji privrednog razvoja do 2010. godine", preferiraju održivi razvoj privrede Srbije, u smislu postizanja stalno održivog rasta, ne i integralnog pristupa izučavanju složenih društvenih, ekonomskih i ekološko – prostornih pitanja u periodu tranzicije ka tržišnom privređivanju. Nedovoljno su jasni pogledi oko uloge tržišta, privatnog vlasništva i stranih ulaganja. Zbog svega toga nije jasno koja razvojna opcija je uporište "Strategije... " Čini se da je bilo neophodna razrada tržišne, planske i mešovite varijante strategije razvoja u narednom periodu. U potencijalnoj opciji mešovite privredne strategije paralelnu i odgovornu ulogu imaju i država i preduzeća, posebno nova mala i srednja preduzeća, uz kombinovanu ulogu tržišta i adekvatnu zaštitnu politiku države prema ključnim akterima procesa restrukturiranja i privatizacije. Nasuprot ovome, ovakva opcija nije ni u naznakama u "Strategiji".

Veoma ozbiljna načelna primedba odnosi se takođe na činjenicu da u tranzicionom pogledu ponuđena koncepcija ne korespondira ni sa ranijom, ni sa novijom koncepcijom prelaska na tržišni način privređivanja. To znači da ekspertski predlog "Strategije privrednog razvoja Srbije do 2010. godine" nije oslonjen na neoliberalni pristup, koji je bio karakterističan i dominirajući početkom 1990-tih godina, što su diktirale zapravo međunarodne finansijske organizacije. Naime, u ponuđenom dokumentu nema ni reči o prelasku na tržišni način privređivanja "u jednom skoku", o "tranzicionom šoku" ili "radikalnom pristupu" tranziciji, gde se oslonac stavlja na brzinu i radikalnost reformi, bez obzira na samo delimičnu pripremljenost tranzicionih koraka i njihov redosled, a zapravo se oslonac stavlja na korišćenje konsenzusa koji je postignut oko potrebe za prelazak na tržišnu ekonomiju i forsiranje entuzijazma za promenama, koji postoji u nosećim društvenim slojevima. S obzirom na to da je pristup u Strategiji... jednostran, isključivo ekonomski, moglo bi se govoriti posredno o karakteristikama neoliberalnog prizvuka strategije. Istovremeno, ponuđena razvojna koncepcija se ne oslanja na, u novije vreme preovlađujući, gradualistički pristup tranziciji. Tri su ključna pitanja na kojima se ovaj pristup određuje prema tranziciji, a to su: prvo, postepen prelazak na tržišni način privređivanja, zavisno od

brzine kojom se izgrađuje odgovarajuće zakonodavstvo i institucije tržišne privrede, drugo, preovlađujući model u privatizaciji, u kojem se prednost daje insajderskom modelu privatizacije, jer obezbeđuje manje socijalne troškove i ne narušava tako grubo konsenzus najvažnijih interesnih slojeva stanovništva i treće, redosled koraka u privatizaciji velikih preduzeća, gde se prvenstvo daje privatizaciji u odnosu na restrukturiranje preduzeća. Ponuđena "Strategija...", međutim, ne dogovara na ova ključna pitanja tranzicije i tu se ne opredeljuje ni za radikalan, ali ni za postupan pristup, tako da se ima utisak pokušaja zadržavanja pozicije neutralnosti u odnosu na dva ponuđena, vladajuća koncepta. Na taj način dobijena je razvojna koncepcija, koja ostavlja najpre utisak akademizma, koji u ovom slučaju nema pozitivno značenje. Ovakav utisak ogleda se u dosta apstraktnom i realnosti dalekoj slici društva i ekonomije koji egzistiraju sada i ovde, kao i slici koja se nastoji realizovati. Dobijeni dokument otuda odaje utisak pre analitičko - dokumentacione studije, a ne plana za akciju. Osnovana je pretpostavka da bi jače uključivanje Republičkog zavoda za razvoj u bilo kojoj fazi izrade studije doprinelo, nasuprot ovakvom pristupu, da se dokument materijalizuje u sliku mnogo bližu stvarnosti i otuda daleko upotrebljivijoj kreatorima i realizatorima razvojnih i makroekonomskih politika. Čak se može tvrditi da bi najbolji spoj ekspertskeg viđenja tranzicije i razvoja bio postignut da je ekspertski tim formulisao opšti pristup razvoju, koji bi potom bio zanatski razrađen u nadležnoj razvojnoj instituciji.

Naročito je u dokumentu primetno zanemarivanje problema i ograničenja tranzicionog perioda. Očigledno je da su kreatori "Strategije" minimizirali očigledne troškove i otpore koji se neminovno javljaju prilikom prelaska na tržišni način privređivanja, pogotovo one socijalnog karaktera. Zbog toga ovako formulisani dokument ne može ni odgovoriti na izazove koji se postavljaju pred kreatore i realizatore razvojne i ekonomske politike, što ih neminovno stavlja u inferioran položaj uz bojazan od negativnog konačnog ishoda, pre svega zbog nepreduzimanja mera za neutralisanje ovih problema i ograničenja.

Kada je u pitanju industrijski razvoj, tzv. "neuralgične tačke" u ekonomiji imaju i "prostorni izraz" u "neuralgičnim tačkama" i sledećim problemima:

- Proces privatizacije ima direktan upliv na elemente prostorne, urbane/naseljske strukture, promene strukture delatnosti, zaposlenost, nezaposlenost, socijalne probleme, korišćenje javnih dobara i resursa, preizgrađenost pojedinih prostora, kretanje cena nekretnina i dr.;

- Odsustvo koordinacije ekonomskih politika i politika urbanog razvoja, prostornog razvoja, regionalnih politika, politika inovacija, politika korišćenja građevinskog zemljišta i dr., - opšte poznata je činjenica da su mehanizmi i poluge prostornog razvoja na instancama izvan domena prostornog planiranja;

– Razvoj malih i srednjih preduzeća (sektorski i prostorno) prepušten je stihiji – uređene i opremljene lokacije obično nisu obezbeđene, ne postoje egzaktna pravila izgradnje, put do pribavljanja urbanističkih uslova, saglasnosti, dozvola za građenje je bremenit barijerama i sl. Potrebno je otklanjanje svih prepreka uz stvaranje institucionalnih pretpostavki efikasnog funkcionisanja i usmeravanja industrijskog razvoja i razmeštaja. Nedostaje adekvatna politika izmena industrijske/privredne strukture (kao motora svih reformi ekonomije i društva) i prostornog razvoja industrije (i MSP) na strateškom i lokalnom nivou.

Izostale su procene da osnovne pretpostavke i strateški okviri budućeg razvoja Srbije do 2010. u periodu tranzicije društva i ekonomskog sistema ka tržišnom privređivanju, imaju posledice u:

– domenu strateškog planiranja prostornog razvoja industrijske delatnosti (pristupa, metoda, kriterijuma, lokacionih faktora, lokacionih formi i prostorne organizacije, implementacije i dr.),

– interaktivnom odnosu procesa privatizacije i prostora i regulaciji svojinskih pitanja (privatizacija i njen uticaj na transformaciju ključnih elemenata prostora – regionalne i lokalne strukture privređivanja, vrste i tipa delatnosti, zapošljavanja, nastanka viškova zaposlenih, nezaposlenosti, promene urbane matrice, značaja građevinskog zemljišta i lokacija, kretanja vrednosti nekretnina i sl.),

– oblasti zaštite životne sredine - primeni principa održivog razvoja na sektorskom nivou i nivou preduzeća (ekoefikasnost i korišćenje resursa/materijalnih inputa, zaštita javnih dobara, eliminisanje/ublažavanje negativnih uticaja na kvalitet životne sredine i dr.).

U "Strategiji..." nije data nikakva važnost prostornim odrednicama razvoja, čak ni na nivou razvijenog-nerazvijenog područja, "koridora" i "punktova" razvoja, pitanja zaštite životne sredine i dr. Prema osnovnom konceptu razvoja sektora, ostaje potpuno nejasno pitanje usmeravanja teritorijalnog razvoja industrijskih investicija. Indirektne pretpostavke i ideje "tržišnog fundamentalizma" koje provejavaju kroz dokument, imaju svoje paralelno uporište i prostorni izraz u odredbama Zakona o planiranju i izgradnji Republike Srbije iz maja 2003. godine, putem promocije "investitorskog urbanizma", intencija da "investitori što pre dođu do saglasnosti za izgradnju" putem izrade urbanističkih projekta, svodjenja rešavanja kompleksnosti planiranja razvoja prostora i alokacije ulaganja uglavnom kroz urbanističke projekte, koji se rade za konkretne investitore.

Ono što možda najviše smeta i što se nije smelo dogoditi u vreme kada se pristupa izradi studije o izvodljivosti za buduće priključenje članstvu u Evropskoj Uniji je činjenica da dokument i pored verbalnog zalaganja, ne korespondira (ili vrlo malo i sporadično) sa veoma obimnim zahtevima koje pred sadašnje i buduće članice postavlja Unija. To se odnosi prvenstveno na obaveze koje pred

zemlju postavlja privredna regionalna saradnja kao okvir preko kojeg će se zemlje jugoistočne Evrope dovesti u fazu zrele za učlanjenje, a sadržajno na okvire vođenja razvojnih politika u oblastima energetike, zaštite životne sredine, infrastrukture, prostornog razvoja, poljoprivrede itd. Jednom rečju, radi se o sadržaju koji se naziva primerenost održivom razvoju. To se takođe odnosi na set makroekonomskih politika, koje moraju polaziti od postulata prihvaćenih šire posmatrano u tržišnim privredama i uže posmatrano u zemljama koje imaju nameru da se priključe Evropskoj uniji ili su već njeni članovi. U ovom slučaju radi se o velikom broju standarda i uzansi u vođenju politika. Ono što je utisak koji se dobija pri uvidu u sadržaj makroekonomskih politika ovih zemalja je jednoobraznost u pogledu ciljeva i modaliteta i supranacionalni karakter kojem teže¹¹. Moglo bi se argumentovati da bi u sadašnjoj fazi tranzicije i razvoja bilo preuranjeno podređivati razvojne i ekonomske politike i legalna rešenja zahtevima učlanjenja u Evropsku Uniju. Međutim, polazeći od (daljeg i novijeg) domaćeg iskustva, a pre svega od sporosti i polovičnosti u realizaciji, kao osnovnih karakteristika svega što se preduzima na fonu evropskih tendencija, valjalo bi sa pomenutim zahtevima suočavati se već sada, kako bi se što brže obezbedilo normalno funkcionisanje u evropskom okruženju, čemu se teži sa rangom visokog prioriteta.

U "Strategiji..." dominira sektorski orijentisan pristup pitanjima razvoja (tzv. ekspertski), bez naznaka ili pokušaja integrativnosti drugih važnih segmenata razvoja (socijalnih, prostornih, ekoloških i dr.). pri tome nije korišćen nijedan opšti metod ili model razvoja za utemeljenost razvojnih pretpostavki, bar kao podrška ili argumentacija za strateške izbore, kao što su npr. Projekcije makro varijabli, gravitacioni modeli, input – output modeli, metodi CBA (*cost benefit analysis*), scenariji razvoja i dr. Kvantitativne pretpostavke su često idealizovane (videti npr. učešće izvoza u strukturi društvenog proizvoda od 45%) ili nedovoljno realne, pa čak i nedovoljno istražene ili jednostavno neargumentovane. Zbog toga se postavlja pitanje o podobnosti predloženog strateškog izbora sektora za dostizanje razvojnih ciljeva. Evidentan je nedostatak analitičko - prognostičkog pristupa tranzicionih problema i načina prevazilaženja postojećih strukturnih neusaglašenosti privredne strukture, uz utisak egzistiranja pristupa tzv. nevidljive ruke koja će privredu Srbije uvesti u EU. Naime, zbog neutemeljenosti i neargumentovanosti pretpostavki, ocena i projekcija pristup u "Strategiji..." dobija karakter magijskog, tj. nedovoljno zasnovanog za dostizanje proklamovanih glavnih i izvedenih ciljeva privrednog razvoja.

Na kraju, među opšte, načelne primedbe na dokument "Strategija razvoja Srbije do 2010. godine - ekspertni predlog", može se ubrojati i to što je predlog više sektorski orijentisan i to na uštrb opšteg pristupa tranziciji i razvoju. Nai-

¹¹ Vujošević M., isto, str. 40.

me, veoma je dobro razrađena koncepcija razvoja pojedinih sektora, do nivoa industrijskih grana i proizvodnje pojedinih proizvoda u okviru industrijske grane – njih čak 27. I u ovako detaljno visoko razrađenom konceptu nije se našlo mesto za razradu, tercijarnih delatnosti, koje u funkciji strukturnog prilagođavanja domaće ekonomije treba da imaju natprosečno brz razvoj i postanu osloni tačka razvoja u budućnosti i oslonac privredne strukture. Treba istaći da je ovakav, do detalja razrađen koncept, dobrodošao ukoliko omogućava mobilizaciju nadležnih institucija i društvenih slojeva relevantnih za sprovođenje strategije. Međutim, makroekonomski dokument mora ponuditi jasnu i preciznu opštu koncepciju u koju se treba uklapati sa stanovišta pojedinačne nadležnosti, tako da se procenjuje da je uopšte uzev ponuđena strategija previše fragmentizovana, a na štetu jasno izložene opšte makroekonomske koncepcije tranzicije i ubrzanog razvoja.

3.2. *Pojedinačne primedbe*

Nemoguće i opterećujuće bi bilo dati sveobuhvatan kritički osvrt na pojedinačne ocene, predviđanja, mere, politike. Stoga će se u narednom poglavlju dati pregled karakterističnih pojedinačnih primedbi koje, između ostalog, ilustruju opšti pristup kreatora Strategije.

U uvodnoj reči rukovodioca Projekta se između ostalog tvrdi (str. 9) da se "Strategijom obezbeđuje neka vrsta ekspertskog konsaltinga svima koji brinu o razvoju privrede na različitim nivoima". Istina da je prevaziđen koncept planskog usmeravanja ekonomije, ali strategija ne može biti ekspertski konsalting, već za kreatore i realizatore makroekonomskih i razvojnih politika usmerenje i okvir u kojem se kreću, naravno prvenstveno na temelju korespondencije između predviđenog i realizovanog, a za menadžere na mikronivou indikacija budućih politika i budućeg privrednog ambijenta.

Najbolja potvrda da je kod kreatora Strategije reč o tzv. inženjerskom pristupu koji poistovećuje industriju i privredu, odnosno industrijski i privredni razvoj, ogleda se u iskazu (str. 10) "Time bi strategija industrijskog, odnosno privrednog razvoja mogla da postepeno bude proširena u Strategiju društvenog razvoja Srbije." Ne treba pri tom isključiti ni mogućnost bukvalnog prevođenja reči *industry*, *industrial development*, što odgovara našem terminu privredna grana, a nikako ne industrija, odnosno industrijski razvoj.

Da ni među predlagačima Strategije nije postojalo uverenje da bi Predlog mogao postati oficijelna Strategija otkriva naizgled sitnica. Naime, takođe u Uvodnoj reči je, namerno ili slučajno, uključena reč "eventualno" u rečenici "Znači, i posle eventualnog usvajanja Strategije od strane Vlade..." (str. 10), a koja najbolje govori o uverenosti autora u sam dokument i njegovu budućnost.

U Uvodnom delu dokumenta (str. 18) dato je objašnjenje zašto je izabrano ukupno 23 privredna sektora, čija je koncepcija razvoja potom pojedinačno razrađena. Naime, objašnjeno je da ti sektori ukupno učestvuju u stvaranju društvenog proizvoda sa 70%. Ovo odražava statički pristup razvoju i izgradnji komparativnih prednosti nacionalne ekonomije. Drugim rečima, nije posvećena pažnja sektorima koji bi 2010. godine trebalo da stvaraju 70% društvenog proizvoda, već onim sektorima koji to sada čine. Bez obzira što je najpre analiziran mogući razvoj globalne privrede u periodu za koji se izrađuje strategija, kao okvir u kojem će se razvijati nacionalna ekonomija, te preovlađujuće tendencije kojima domaća privreda treba da teži nisu uzete u obzir. Pri tom je značajno istaći da je jedan od ključnih problema domaće privrede njena teška privredna struktura, koju karakteriše preveliko učešće industrije (oko 40%), a u okviru industrije onih grana koje proizvode energiju i sirovine. Ova karakteristična privredna struktura, i time struktura stvaranja društvenog proizvoda, formirana je već početkom 1970-tih, a potom je preslikavana iz godine u godinu bez većih izmena. Istovremeno, razvijene i brzo razvijajuće privrede oslonac su 1980-tih i 1990-tih godina vršile strukturno prilagođavanje nacionalnih privreda stavljajući naglasak na tercijarne delatnosti. Ovo pitanje je veoma bitno, jer je dokument strukturiran tako da je i pored obrade velikog broja privrednih grana zapostavljen (potpuno izbačen) upravo niz bitnih tercijarnih delatnosti (trgovina, zanatstvo i stambeno – komunalna delatnost, finansijske usluge) koje u budućem razvoju treba da imaju natprosečan rast i koje u budućoj strukturi privrede zajedno sa ostalim tercijarnim granama treba da imaju preovlađujući udeo. Drugim rečima, veoma bitna komponenta tranzicije - strukturno prilagođavanje privrede i restrukturiranje preduzeća - nije našla mesta u formulisanju Strategije, već je umesto toga ponudena "Nužnost duboke i sveobuhvatne *rekonstrukcije* privrede Srbije" (Odeljak 2.2), što je samo još jedan dokaz preovlađujućeg inženjerskog pristupa u Strategiji.

Umesto oslonca u razvoju na bržem od proseka razvoju tercijarnih delatnosti, kao što je napred objašnjeno, dokument nudi da oslonac buduće privredne strukture Srbije budu sektori visokih tehnologija i specifičnih usluga: "agrokompleks, fina hemija, farmaceutika, informaciono - komunikacione tehnologije, deo elektronske industrije i servisni sektor (saobraćaj, trgovina, turizam, posebne usluge)." (str. 34) Problem sa navedenim pristupom je delimična (ne)prihvatljivost sadržaja i samog obrazloženja. Naime, davanje akcenta ovim sektorima se zasniva, kako je navedeno, na njihovim multiplikativnim efektima, postojanju ljudskih potencijala i postojanju kompanija - nacionalnih lidera u ovim segmentima. Celina agrokompleksa svakako ne može biti komparativna prednost domaće ekonomije, iako mogu njeni pojedini segmenti, pri čemu treba imati u vidu da je učešće primarnog sektora već veliko u društvenom proizvodu (oko 1/5). Takođe celina sektora informaciono - komunikacionih tehnologija ne može biti komparativna prednost, već opet samo pojedini segmenti. I pored toga što

sektor usluga treba da predstavlja komparativnu prednost, postoji kontradiktornost u isticanju tercijarnih delatnosti kao moguće komparativne prednosti, koja se sastoji u već navedenoj činjenici da uprkos takvom opredeljenju neke od najvažnijih delatnosti u uslugama nisu razrađene u Strategiji. Uz sve to, ponavlja se statički pristup izgradnji komparativnih prednosti, koji se ogleda u računanju sa činjenicom da postoje u pojedinim oblastima preduzeća - nacionalni lideri (dakle, ono što jeste), a ne polazi se od mogućih pravaca razvoja delatnosti u svetu (dakle, ono što će biti, odnosno ono što treba stvoriti).

Poseban problem u Dokumentu predstavlja mesto koje je dato sivoj ekonomiji i njenoj ulozi u privrednom razvoju, tačnije ulozi preusmeravanja privrednih tokova iz sive zone u legalnu. Najpre, neosnovana je pretpostavka od koje se polazi o značaju sive ekonomije tj. da je "...učešće sive ekonomije u stvarnom društvenom proizvodu Srbije 2000. godine bilo 40%." (str. 22) Postoje studije, između ostalih studije Ekonomskog instituta¹², koje sivu ekonomiju procenjuju na oko 1/3 društvenog proizvoda, a jedino u godinama hiperinflacije (1992. i 1993. godina) siva ekonomija je, po procenama, prevazilazila 40% zvaničnog društvenog proizvoda. Zbog precenjenosti kao polazne pretpostavke ono što bi se moglo nazvati realnim i optimističkim scenarijom razvoja se upravo razlikuje po osnovu odgovora na pitanje koliko su delatnosti iz sive zone preusmerene u legalne kanale. Jednostavno rečeno, precenjena je uloga koju preusmeravanje ekonomije iz sivih u legalne kanale može dati na dinamiku društvenog proizvoda. Uz to, što je veoma značajno, prevelika su očekivanja od mogućnosti svođenja sive ekonomije na 20-30% u relativno kratkom roku, jer i zemlje u okruženju imaju visoko učešće sive ekonomije u ukupnoj ekonomskoj aktivnosti, pa i razvijene (Italija). To tim pre nije moguće ukoliko se pristup u formulisanju fiskalne politike drastično ne izmeni, a ukupno učešće javne potrošnje i dalje zadrži na oko 50% ukupnog društvenog proizvoda, umesto na primerenih 38-40%, koliko bi se moglo očekivati da iznosi fiskalni kapacitet domaće privrede i stanovništva. Umesto ovakvog pristupa, koji je u očiglednom neskladu sa postojećim pristupom nadležnih institucija, u Strategiji se apostrofiraju šta između ostalog podrazumeva savremeni uspešni pristup konkurentskih strategija u formulisanju makroekonomskih politika, kod fiskalne politike naglašavajući "nizak budžetski deficit". To bi mogla biti oslonja tačka neke druge privrede u kojoj je fiskalni teret postavljen na nivo (ili blizu) koji dozvoljava razvoj, tj. koji je usklađen sa mogućnostima domaćih poreskih obveznika (preduzeća i građana) da izdrže opterećenje. Na postojećem nivou razvoja u prvom planu je upravo snižavanje javne potrošnje mereno njenim učešćem u društvenom proizvodu u relativno kratkom roku za najmanje 5-10 procentnih poena.

¹² Procena sive ekonomije Srbije za 1995. godinu sa ocenom dosadašnjih i predlogom novih mera, Ekonomski institut, Beograd, 1996, Analiza sive ekonomije u SRJ u periodu tranzicije sa procenama za 1997. godinu i preporukama za legalizaciju, Ekonomski institut, Beograd, 1998.

Da je to tako govori najbolje zaostajanje rasta društvenog proizvoda za potencijalno mogućim u godinama nakon političkih promena kod nas i nakon započetih tranzicionih procesa. Mogućnost ozbiljnijeg snižavanja poreskih stopa nije iskorišćena, a moglo joj se pristupiti u očekivanju da po osnovu bržeg rasta društvenog proizvoda i jačanja poreske discipline država ostvari približan nivo javnih prihoda¹³, što daje argumenata za tvrdnju da nikakva poreska reforma, iako je tako nazivana nije ni sprovedena.

Iznenadjuće je siromašan arsenal mera, pogotovo stimulativnih mera u cilju ubrzanja razvoja, koji je predviđen Strategijom. Karakterističan je primer zadržavanja navika iz perioda planskog upravljanja privredom sa široko dostupnim izvorima finansiranja: "Omogućavanje širokog pristupa izvorima finansiranja industrijskih i poslovnih aktivnosti po povoljnim kamatnim stopama.. " (str. 29) Kao da se zagovara otvaranje stare "pandorine kutije" tzv. mekog budžetskog finansiranja, karakterističnog za sve planske privrede, pogotovo uključujući našu, gde su poslovne banke bile distribucione ustanove, koje su plasirale privredi neophodna sredstva, a koja su se nakon toga kroz inflaciju ili na neki drugi, već poznati način, obezvređivala ili jednostavno otpisivala.

Sklonost simplifikaciji je naročito prisutna u delu koji razrađuje proces, odnosno strategiju tranzicije, strukturnog prilagođavanja i restrukturiranja preduzeća. Tako se u delu 2.2. - Nužnost duboke i sveobuhvatne rekonstrukcije privrede Srbije, tvrdi da se restrukturiranje preduzeća sastoji prvenstveno u privatizaciji (str. 34). Na taj način se jedan sveobuhvatan i višedimenzionalan proces svodi samo na privatizaciju, koji je istina važan, ali je samo jedan od segmenata.

Vizija buduće (privrede) Srbije data je veoma trajavo i neinventivno, a svodi se ukratko na: dobar standard stanovništva, privlačan ambijent za investitore i zapošljavanje (str. 45, 46). Vizija buduće Srbije razrađena je u osam stavki gde su pomešani ciljevi i privredni ambijent. Pri tom je jezik koji se koristi krajnje neprimeren, neprecizan i neadekvatan. Tu je najpre cilj izvoz oko 45% društvenog proizvoda, što nije ništa novo, ali je potrebno i ostvarivo na srednji rok. Umesto govora o usmerenju ka uskoj specijalizaciji, priređivači Strategije govore o "pročišćavanju od svaštara i proizvodnji onoga što se može i ume dobro uraditi (!?)". Zatim se govori o ambijentu koji "daje dobre šanse za investiranje, zapošljavanje i razvoj", da bi se u sledećoj alineji ponovilo da je neophodna izgradnja privrede, koja je "privlačna za investitore i mladu obrazovanu radnu snagu". Peta stavka je privreda koja je našla svoje mesto između tehnološki visoko razvijenih privreda i privreda kojima je komparativna prednost jeftina radna snaga. Vrhunac nepreciznosti i proizvoljnosti su šesta i sedma alineja,

¹³ Najbolji dokaz da je postojao prostor da se već u 2001. godini ozbiljno snizi poreski teret govori i podatak da je umesto planiranog ozbiljnog deficita javne potrošne od oko 5-6% društvenog proizvoda ostvaren minimalni deficit od oko 1% društvenog proizvoda u toj godini.

gde se govori o "životnom standardu, kakvog nije bilo u Srbiji" (naravno da ga nije bilo) i "stvaranju temelja za *dobar*¹⁴ razvoj".

Slično napred navedenoj viziji opredeljeni su i ciljevi strategije razvoja. Kao primarni ciljevi opredeljeni su: 1) dostizanje veoma zadovoljavajuće međunarodne konkurentnosti, 2) razvoj privredne strukture, koja će se sa najmanjim troškovima i naporima integrisati sa privredom EU i 3) razvoj privrede sa rastućim učešćem znanja. Izvedeni ciljevi strategije su: 1) rast zaposlenosti i korištljivih kapaciteta i 2) rast društvenog proizvoda. Osnovna primedba bi se mogla svesti na to da ovako navedeni ciljevi, iako ne u potpunosti, neprihvatljivi po sadržaju, nikako ne mogu biti snažan mobilizujući faktor nosilaca privrednog razvoja. Umesto svega navedenog vizija bi se mogla sastojati u: 1) izgradnji tržišno - socijalne države, 2) strukturnom prilagođavanju oslonjenom na natprosечно brz razvoj tercijarnih delatnosti, 3) dostizanju vrednosti izvoza od oko 40-50% u društvenom proizvodu i dostizanju određenog nivoa životnog standarda merenog DPp.c. (npr. 7.000 USD).

U strategijama razvoja pojedinih oblasti, na prvom mestu među oblastima koje treba da maksimiziraju izvoz je elektronska industrija, informatika, telekomunikacije i proizvodnja električnih mašina (str. 51). Stiče se utisak da su razlozi da se prvo stavi upravo ova, tehnološki i znanjem najintenzivnija proizvodnja, nedovoljno ubedljivi, barem sa stanovišta trenutnih mogućnosti za razvoj ove oblasti, kako kadrovskih, tako i infrastrukturnih i investicionih, sem ukoliko osnovni razlog nije to što je reč o oblasti koja je najbliskija glavnom naručiocu studije. Naime, među osnovnim polugama razvoja ove oblasti navode se: solidan kvalitet kadrova, nedostatak kadrova u svetu(?), veliki izvoz električnih mašina (?), cenovna konkurentnost (upravo nekoliko stranica ranije stoji zalaganje da je domaća šansa jedino ukoliko prevaziđe niske cene kao osnovnu komparativnu prednost), uverenje da će se izgraditi nacionalna infrastruktura i uverenju da će se održati i razviti stimulativan preduzetnički ambijent.

Primer nedovoljne proučenosti domaćih resursa mogao bi biti u slučaju strategije razvoja drvne industrije (str. 53). Naime, kao osnovni faktor budućeg razvoja delatnosti navodi se "dovoljnost i kvalitet domaćih sirovina". Ovo je samo delom tačno, sem ukoliko se u domaće izvore ne računa, eventualno, i Republika Srpska i njeni resursi kao domaći. Razvoj drvne industrije u prošlosti bio je zasnovan upravo na upotrebi izdašnih resursa iz Bosne i Hercegovine, a ne iz Srbije, gde nema dovoljno upravo najkvalitetnijih drvnih sirovina.

Strategija razvoja industrije tekstila i odeće je dobar primer nedovoljne promišljenosti, ali i neinventivnosti kreatora Strategije (str. 54 i 55). Izvozna strategija razvoja ove delatnosti bi se, po autorima, sastojala u razvoju programa domaćih robnih marki u cilju izvoza odeće visoke cenovne klase i eventualno

¹⁴ Valjda se misli na održiv razvoj.

viši deo srednje klase. U strategijama koje su tokom 1990-tih godina razrađivane za period nakon ukidanja sankcija¹⁵, ponuđene su daleko realističnije razvojne šanse za ovu industrijsku granu. Reč je, naime, ne o stvaranju sopstvenih robnih marki namenjenih najizbirljivijem tržištu visoke cenovne klase, već upravo o angažovanju domaćih kapaciteta za potrebe stranih prestižnih robnih marki visoke klase, jer nije realno izgraditi sopstvenu svetski poznatu robnu marku sa bitno ograničenim mogućnostima i sa postojeće, veoma niske startne pozicije. Ono što bi se moglo ponuditi u većem obimu u budućnosti je ponuda odeće koja bi se mogla raditi za lance robnih kuća i bila bi namenjena višoj srednjoj klasi kao ciljnoj grupi.

Kod strategije razvoja vazdušnog saobraćaja sličan je slučaj kao i u prethodno navedenim industrijskim granama (str. 59). Naime, kao osnove razvoja vazdušnog saobraćaja prvonaveden faktor je brzorastuća tražnja vazduhoplovnih usluga u svetu. Čini se da je u ovom slučaju došlo ili do omaške ili je prenetta (prepisana) koncepcija razvoja koja je nastala pre 11. septembra 2001. godine, nakon čega je zapravo došlo do drastičnog pada prometa vazdušnog saobraćaja u svetu, kako putnika tako i robe, kao posledica bojazni od novih terorističkih napada na vazduhoplove.

4. Šta se može učiniti ili kakva strategija razvoja?

Najvažniji rezultat velike diskusije koja je sprovedena u međunarodnim finansijskim organizacijama na temelju desetogodišnjeg, po rezultatima mešovitog iskustva u sprovođenju tranzicije, pre svega suprotstavljanjem stanovišta MMF i Svetske banke o strategiji tranzicije, je formulisanje nove razvojne paradigme – sveobuhvatnog razvojnog okvira (*CDF – comprehensive development framework*). Ovaj pristup baziran je na četiri međusobno povezana principa:

- integrisana i dugoročna holistička razvojna strategija ili agenda,
- samostalno razvijena strategija,
- implementacija strategije kroz partnerski odnos i
- usredsređenost na rezultate razvoja.¹⁶

Holistička razvojna strategija se zagovara prvenstveno od strane predstavnika Svetske banke, kao suprotstavljanje uobičajenim preporukama MMF-a

¹⁵ Ekonomski institut, grupa autora – Mere ekonomske politike – tranzicija i restrukturiranje, Beograd, 1995, Ekonomski institut, grupa autora – Koncepcija razvoja Srbije do 2000. godine, Beograd 1996, Ekonomski institut, grupa autora - Strategija razvoja Jugoslavije do 2010. godine sa vizijom do 2020. godine, Beograd, 1998.

¹⁶ World Bank - A Proposal for A Comprehensive Development Framework, January 1999, WB, Washington D.C., takode videti Wolferson J.D. – Comprehensive Development Framework – Coalition for Change, Adress for the Board of Governors, World Bank, Washington D.C., 1999.

pogotovo s početka 1990-tih, koje su bile izrazito neoliberalnog karaktera i po mnogim obeležjima jednodimenzionalna – isključivo ekonomska, zapostavljajući druge, takođe važne aspekte razvoja. Holistički, sveobuhvatan pristup podrazumeva izgradnju ne isključivo strategije privrednog razvoja, iako je to okosnica bilo koje razvojne strategije, već razradu i socijalnih, kulturoloških, demografskih, envajormentalnih, prostornih i drugih ciljeva i politika. U suprotnom, strategija se svodi na jednodimenzionalan ili u najboljem slučaju višedimenzionalan pristup, koji je u savremenim uslovima prevaziđen, jer izaziva širenje, a ne poželjno sužavanje strukturnih, regionalnih i drugih debalansa, odnosno konflikata. Sveobuhvatna razvojna strategija zagovara prvo, definisanje dobro balansiranih i međusobno integrisanih strategija: makroekonomskih, strukturnih, socijalnih i infrastrukturnih razvojnih politika. Takva razvojna strategija treba da bude zasnovana na adekvatno vremenski odmerenom analitičkom radu i da uključi razvojne ciljeve koji su usklađeni sa globalnim razvojnim ciljevima.

Dugoročna razvojna strategija se oslanja na svestranu i dubinsku dijagnozu stanja. Ona ukazuje na ključne oblasti razvoja i nosioce razvoja uključujući interne i eksterne subjekte. Pri tom, iako treba da bude pripremljena i realizovana u saradnji sa međunarodnim subjektima, sveobuhvatna razvojna strategija treba da bude definisana i sprovedena prvenstveno samostalno. To znači spregu i saradnju sa međunarodnim činiocima, ali ne diktat međunarodnih faktora, uključujući i međunarodne finansijske organizacije. Da je to moguće pokazuje slučaj Slovenije, koja je svoju politiku tranzicije sproveda bez finansijske ili savetodavne pomoći, a naročito uslovljavanja MMF-a. U domaćem slučaju zbog stepena zaduženosti nije bilo moguće takvo potpuno samostalno delovanje, ali je takođe bio suvišan diktat međunarodnog faktora i nepotrebno bespogovorno izlaženje u susret od strane domaćih nosilaca vlasti za pojedine politike, zakone i mere.¹⁷

Strategija treba da bude izgrađena, i poželjno je u najvećoj meri sprovedena, na bazi konsenzusa najvažnijih socijalnih, interesnih grupa – države, poslodavaca, sindikata, penzionera. Partnerski odnos prilikom formulisanja strategije tranzicije, razvojnih i ekonomskih i drugih politika poželjan je ne za svaku meru i politiku, ali je neophodno da bude zajednički razmotren i sa strateškog stanovišta prihvatljiv za najvažnije interesne grupe. Pri tom, neophodno je da, naročito sa stanovišta socijalnih troškova tranzicije, bude unapred poznata dinamika i redosled koraka, kako bi pojedini slojevi stanovništva znali kada gube, a kada dobijaju u vremenskoj dimenziji. U suprotnom, može po raznim osnovama doći do konflikata i nepotrebnog zaoštavanja, koje mogu da dovedu u pitanje u krajnjem slučaju i sam proces prelaska na tržišni način privređivanja.

¹⁷ Rešenja Zakona o privatizaciji iz 2001. godine npr. bila su nepotrebno, a nerelaistično okrenuta isključivo inostranim potencijalnim strateškim investitorima, a mere liberalizacije spoljnotrgovinskih tokova previše radikalne i bez postupnog režima.

Strategija takođe identifikuje raskorake, uska grla, veze, sadašnje i potencijalne komparativne prednosti i sinergije. Da bi bila uspešna ona mora biti prevedena u vladin srednjeročni okvir budžetiranja i trošenja, kao i jasne – razvojnu i ekonomsku politiku. Prilikom realizacije razvojne strategije kreatori razvojne i ekonomske politike treba, pre svega da budu usredsređeni na rezultate razvoja i prema njihovom eventualnom odstupanju od pretpostavljene trajektorije. Naravno, da je neophodan razrađen viševarijantni pristup da bi se mogla jednostavno izvršiti korekcija postojećih politika, kako za ukupnu strategiju, tako i za pojedinačne politike.

Najvažniji razvojni cilj koji se postavlja pred poželjnu razvojnu strategiju domaće privrede je dostizanje održivog rasta, polazeći od postojećih strukturnih debalansa, nedovršenih reformi privrednog sistema i nepotpuno izgrađenih tržišnih institucija i potrebe za uključivanjem u regionalno, a potom i svetsko tržište. Startni koraci u oporavku domaće privrede mogu biti na bazi povećanog korišćenja postojećih kapaciteta, ali uspešan povratak na međunarodno tržište može se zasnivati samo na strukturno izmenjenoj (prilagođenoj) privredi. To znači da je privatizacija kao nužan i suštinski važan korak veoma bitna (zajedno sa osalim elementima sveobuhvatnog restrukturiranja postojećih preduzeća), ali je mnogo važniji razvoj novih preduzeća, prvenstveno malih i srednjih, bez kojeg nema bitnog povećanja proizvodnje, razvoja novih komparativnih prednosti i uspešnog nastupa na svetskom tržištu i zbrinjavanja viškova radne snage. Istovremeno, od suštinskog značaja je završetak reformskih procesa.

Operacionalizacija ovako postavljenog cilja – održivog razvoja¹⁸, postigla bi se kroz:

- tranziciju privrede ka tržišnom načinu privređivanja,
- strukturno prilagođavanje i restrukturiranje preduzeća i banaka,
- strategiju otvaranja prema svetskom tržištu.

Jedan od osnovnih uslova za postizanje održivog rasta je sprovođenje procesa tranzicije tj. prelazak neefikasne privrede u tržišno orijentisanu. Proces tranzicije uključuje zaokruživanje tržišnog privrednog sistema tj. izgradnju i/ili dogradnju tržišnih institucija i zakonodavstva. Zaokruživanje tržištu prilagođenog privrednog sistema iziskuje donošenje ili izmene zakonske regulative u cilju njenog prilagođavanja uobičajenim rešenjima u drugim tržišnim privredama i, uz to, prilagođavanje rešenjima EU. Osim donošenja niza novih zakona ili usaglašavanja postojećih sa međunarodnim tržišnim standardima, postoji značajan prostor vezan za primenu zakona, naročito u sferi zaštite svojine i ugovora.

¹⁸ O tome šire videti Hadžić M. – Strategija razvoja Srbije i Beograda, u Vujošević M. – Socioekonomski i ekološko – prostorni aspekti u generalnom urbanističkom planiranju, Urbanistički zavod Beograda, 1998, str. 96-121.

Privatizacija, kao proces prelaska na većinsko privatno učešće svojine u ukupnom korpusu privrede, podrazumeva višekolosečni pristup, pri čemu vremenom pojedini modeli dobijaju različit značaj, odnosno prevagu. Stvaranje uslova za nesmetano funkcionisanje tržišta – tržišta dobara – roba i usluga, tržišta faktora – rada i kapitala i tržišta imovine i ostalih razmenskih vrednosti, uključuje izgradnju nepostojećih i dogradnju postojećih institucija tržišta, povećanje stepena konkurencije, kroz pojačano delovanje politike konkurencije, početak delovanja antimonopolskog zakonodavstva, poštovanje pravne regulative i liberalizaciju tržišta prema spoljnom okruženju.

Cilj sprovođenja procesa strukturnog prilagođavanja i restrukturiranja preduzeća i banaka je stvaranje kritične mase privrednih subjekata sposobnih da posluju efikasno u uslovima čvrstog budžetskog ograničenja. Ukoliko privredni subjekti nisu zdravi onda je reakcija privrede prema sprovedenoj ekonomskoj politici pogrešna, a efekti mera manji. Politika strukturnih promena treba da bude usmerena na prevazilaženje postojećih strukturnih disproporcija, tačnije usmerena na povećanje učešća tercijarnih delatnosti u stvaranju društvenog proizvoda, kao i povećani značaj malih i srednjih preduzeća i privatnog sektora u privredi. Makroekonomsko restrukturiranje uključuje izmene strukture ponude u pravcu povećanja standarda roba i usluga, specijalizaciju i standardizaciju i poboljšanje kvaliteta. Na mikroekonomskom nivou tok je dvosmeran: ofanzivan - u pravcu stvaranja novih preduzeća prvenstveno u tercijarnim delatnostima, malih i srednjih preduzeća privatnog vlasništva, okrenutih međunarodnom tržištu i defanzivan - u smislu sveobuhvatnog restrukturiranja preduzeća, naročito preduzeća u problemima: organizaciono, svojinsko, finansijsko, programsko, tehnološko, kadrovsko restrukturiranje.

Proces restrukturiranja uključuje i bankarski i šire finansijski sektor. Ovaj proces obuhvata prvo, finansijsku konsolidaciju i sanaciju banaka, koja je u dobroj meri odmakla na temelju likvidacije četiri najveće domaće banke sa velikom kontaminiranim aktivom, jer je ocenjeno da ne postoje izvori finansiranja koji bi omogućili njihovu sanaciju i konsolidaciju. Međutim, na ovom pravcu preostaje privatizacija većeg broja domaćih banaka, kao i proces ukрупnjavanja domaćih banaka. Drugi elemenat restrukturiranja finansijskog sistema je njegovo otvaranje prema međunarodnom tržištu, gde su načinjeni početni koraci najpre, kroz davanje licenci stranim bankama i drugo, što je tek započet proces merđžovanja domaćih sa stranim bankama. Treći elemenat, na kojem se najmanje odmaklo, je razvoj finansijskog tržišta, gde čak ni neophodna zakonska regulativa nije dovršena.

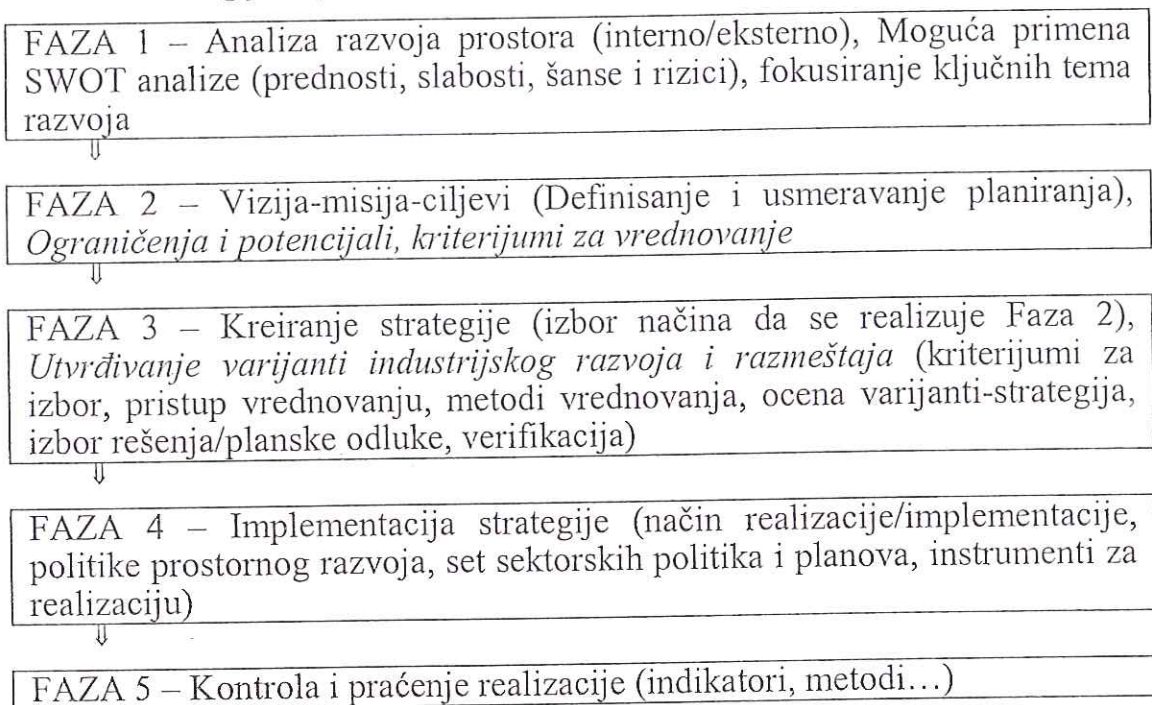
Strategija otvaranja prema svetskom tržištu naglašava značaj uključivanja privrede u međunarodne ekonomske tokove i intenziviranje spoljnotrgovinske razmene. Ovakva orijentacija se postiže prioritarnim tretmanom izvoznog sektora u celini, što je veoma važno u cilju prevazilaženja ograničenosti domaćeg tržišta. Intenzivnije uključivanje domaćih preduzeća u svetsku privredu povećava

stepen konkurentnosti domaćih preduzeća, jer motivišuće deluje na njih kroz proces liberalizacije. Cilj sprovođenja spolja orijentisane razvojne strategije je povećanje stepena konkurentnosti domaće privrede, veća efikasnost privređivanja i specijalizacija u proizvodnji i uslugama, gde se poseduju i/ili izgrađuju komparativne prednosti. Oslonci politike otvaranja treba da budu realan i stabilan kurs dinara, liberalizacija spoljnotrgovinskih tokova i otvaranje prema stranim investicijama i njihovo stimulisanje.

5. Prilog za strategijsko planiranje teritorijalnog razvoja industrije

Jedna od paradigmi u planiranju industrijskog razvoja i razmeštaja u prostoru jeste optimizacija i efikasnost funkcija i aktivnosti, supra i infrastrukture, kompleksa, pojedinih objekata ili kapaciteta. Strategijsko planiranje teritorijalnog razvoja industrije podrazumeva utvrđivanje načina i izbora procesa prostorne organizacije za realizaciju vizije integracije različitih razvojnih elemenata u prostoru i istovremeno predstavlja sredstvo za inicijaciju i proveru planskih ideja (videti shemu).

Shema 1. Strategijsko planiranje teritorijalnog razvoja industrije (moguće faze)



Strategijsko planiranje razvoja (industrijskog) određenog prostora podrazumeva orkestraciju svih resursa na kreiranju konkurentske prednosti, uz izbor planskih okvira, ciljeva i determinanti. Strategijsko planiranje teritorijalnog razvoja industrije podrazumeva upravljanje promenama i kreiranje promena, tj. načina restrukturiranja procesa razvoja u okviru socioekonomskog i prostorno-ekološkog konteksta, nove prostorne organizacije, kreiranje uloge novih razvojnih i lokacionih faktora, promenu uloge prostora i "ekoloških faktora", promene lokacionog ponašanja industrije i nastanka novih "agregiranih" lokacionih formi industrije, promene (smanjenje) broja upravljačkih nivoa, bolje upravljanje u okviru pojedinih delova/celina i dr.

5.1. Pristup i načela u kreiranju prostornog razvoja industrije

Osnovni pristupi u planiranju prostornog razvoja industrije fokusirani su na novine i iniciranje promena u okruženju i mogu biti integralni, inovativni, kreativni, preventivni, proaktivni, promotivni/restriktivni, fleksibilni, (de)stimulativni, direktivni.

U periodu tranzicije ka tržišnom privređivanju i promenama socioekonomskog sistema, osnovna načela strategijskog menadžmenta, koja bi mogla da budu primenjena u kreiranju strategije prostornog razvoja industrije, su:

- 1) Ništa nije sasvim jednostavno (okruženje se drastično i rapidno menja svakog trenutka).
- 2) Sve je pod znakom pitanja/neizvesno (tradicionalno planiranje, uloga planiranja, primena metodološkog pristupa svojstvenog prethodnom soc-realističkom periodu, dosadašnja uloga prostora, lokacionih faktora industrije, životne sredine, stari način upravljanja i odlučivanja, organizaciona struktura, sistem kontrole)
- 3) Svi se moraju menjati (svi akteri u procesu planiranja i realizacije planskih/investicionih odluka - od upravljačkih mehanizama, naraslih pojedinačnih legitimnih interesa iz različitih krugova, planerskih timova, menadžerskog tima i sl).

Jedno od osnovnih pitanja u kreiranju novog pristupa strategijskog planiranja prostornog razvoja industrije jeste odnos prema novim, turbulentnim promenama i uslovima okruženja, očekivanim promenama (u profesionalnom metodološkom portfoliju) i uvažavanje dinamizma spoljnih realnih, rapidno rastućih promena socioekonomskih, političkih i drugih. U socioekonomskom okruženju evidentna je akceleracija strategijskih promena, koju uslovno možemo podeliti na tri tipa:

- 1) evolutivne promene (sa malim pomacima);
- 2) prekinuta ravnoteža (npr. smanjenje broja nivoa upravljanja ili odlučivanja) i
- 3) revolucionarne promene.

Karakter ovih promena može da bude (1) inkrementalnog tipa - (a) podešavanja promena i (b) prilagođavanja, adaptacije ili (2) stvarnog transformacionog/tranzicionog tipa promena kroz (a) planiranu transformaciju ili (b) prinudnu transformaciju. Uloga strategijskog planiranja je reaktivna u slučaju inkrementalne promene adaptacija/prilagođavanja i transformacione promene prinudnog tipa, dok je uloga strategijskog planiranja proaktivna u slučaju inkrementalne promene podešavanja i planiranja/kreiranja transformacija (videti Tabelu 1).

Tabela 1. Tipovi strategijskih promena - priroda promene

Uloga strategijskog planiranja	T i P PROMENE	
PROAKTIVNA	1. Inkrementalna promena	2. Transformaciona promena
	a) Podešavanje	a) Planiranje transformacija
REAKTIVNA	b) Adaptacija	b) Prinudna transformacija

Izvor: Mašić B.: "Strategijski menadžment", u "Tržišna orijentacija i razvoj preduzetništva u NIO", Ministarstvo za nauku, tehnologiju i razvoj, RS, EAR (Evropska agencija za rekonstrukciju), Beograd, 2003.

Razvoj i prostorna organizacija industrije u Srbiji trebalo bi da se zasniva na: (i) opštim i posebnim ciljevima razvoja i osnovnim strateškim opredeljenjima (razvoju "klasičnih" i *high-tech* grana); (ii) uočenim problemima postojeće prostorne strukture ove delatnosti; (iii) novim lokacionim faktorima industrije (posebno *hi-tech* industrije); (iv) novim prostornim/lokacionim formama industrije (*hi-tech* aglomeracije, tehnološki, industrijski, naučni parkovi, slobodne zone itd.); (v) lokaciono – razvojnom potencijalu i ograničenjima pojedinih prostora za smeštaj industrije; (vi) utvrđenim kriterijumima teritorijalne alokacije investicija u ovu delatnost i principima održivog razvoja. sa predlogom planskih mera, propozicija i načina aktiviranja pojedinih lokaliteta.

Za prostorni razvoj industrije od velikog značaja su tehnoekonomske karakteristike pojedinih sektora zbog različitih oblika "ekološkog" pritiska na prostor: 1) potrošnja zemljišta (površine lokacije), 2) energetska potrošnja, 3) potrošnja vode, 4) emisija otpadnih voda, 5) generisanje transportnih tokova, 6) emisije zagađujućih materija, 7) potrošnja sirovina (ne)obnovljivih.

5.2. Promena uloge prostora i lokacionih faktora u planiranju industrijskog razvoja

U dosadašnjoj teoriji i praksi strateškog planiranja industrijskog razvoja i planiranja pojedinih industrijskih investicija, prostor i životna sredina su imali relativno mali značaj. Međutim, evolucijom saznanja i svesti o sve većoj ulozi prostora i životne sredine, kao limitirajućih faktora u planiranju industrijskog razvoja, došlo je do ispoljavanja "suprotstavljenih" pristupa u tretmanu lokacionih i ekoloških aspekata budućih investicionih zahvata. Prema tradicionalnim ekonomskim teorijama, industrijski razvoj primarno je određen ulaganjem kapitala i zaposlenošću, uz izostanak tehničkog progressa i lokacije. Međutim, neoklasična teorija proporcionalnih faktora, koja uključuje tehnički progres, ukazuje na poseban značaj lokacionih ekonomija, kao rezultata prostornog širenja industrije, i na ulogu aglomerativnih ekonomija-urbanih ekonomija, u planiranju industrijskog razvoja. Međutim, sa stanovišta prostornog planiranja industrije, savremena iskustva razvijenih zemalja upućuju na radikalnu promenu uloge lokacionih faktora.

Prema savremenom pristupu, vodeći lokacioni faktori industrije su visokostručni kadar, naučno-istraživačke i razvojne institucije, univerzitet, tržište, krupna regionalna infrastruktura, urbana inovativna infrastruktura (urbane i lokacione ekonomije, proizvodni fondovi, urbani servisi, infrastruktura, kvalitet življenja, estetski kvaliteti grada itd.). Istraživanja lokacionih faktora i kriterijuma *hi-tech* industrije su vrlo opsežna i ukazuju na razlike u stavovima teoretičara (Markusen A., Hall P., Scott, Storper). Neki teoretičari (Scott, Storper) odbacuju teoriju Markusena o jedinstvenim lokacionim faktorima *high-tech* industrija, uz isticanje faktora visokostručnog kadra i ekonomije aglomeracije (grupisanja). Saxenian podržava poglede da aglomeracija visoke tehnologije (u razvijenim centrima i manje razvijenim područjima) podstiče sinergetske faktore i poseduje mnoge prostorne i infrastrukturne atribute.

Uvažavajući ključni značaj industrijske delatnosti, ne samo u socioekonomskoj sferi, već i u organizaciji i korišćenju prostora, uticaju na kvalitet životne sredine i promenama prostorne strukture, kao i raskorak između teorijskih saznanja i naše prakse, trebalo bi prilagoditi i uskladiti metodologiju i proceduru izrade relevantnih analiza u procesu planiranja industrijskih investicija. Radi uspostavljanja "održivog" sklada u odnosima industrijskog razvoja i prostora/okruženja, težište u strukturnom (industrijskom) i prostornom planiranju je na omogućavanju načina integracije prostora i životne sredine u socioekonomski razvoj, radi ekološkog "zdravlja" zemlje, regiona, lokalne zajednice. Funkcija planiranja i javne odgovornosti svodi se na optimizaciju industrijskog razvoja, energetike, saobraćaja, ljudskih naselja, turizma i rekreacije, servisa i infrastrukture, u skladu sa kapacitetom životne sredine. Zbog toga je integralno planiranje ovih segmenata posebno važan segment socioekonomske i prostorno-ekološke kohezije urbanog/regionalnog prostora.

6. Zaključak

Tranzicija privrednog sistema ka tržišnoj ekonomiji ima duboke tragove i na razvojnu i prostorno-plansku politiku i planiranje industrije u Srbiji. Ocenjuje se da kompleksnost planiranja privrednih/industrijskih investicija u našoj zemlji podrazumeva da će veliki deo investicionih projekata biti realizovan u skladu sa zakonskim okvirima o privatizaciji (u okviru postojećih kapaciteta/lokaliteta), deo investicija realizovaće se novim ulaganjima privatnog sektora preduzetništva i kroz partnerstvo javnog i privatnog sektora, dok će deo investicija biti realizovan putem direktnih stranih investicija u otvaranje novih preduzeća.

Strategijsko planiranje teritorijalnog razvoja industrije podrazumeva upravljanje promenama i kreiranje promena, tj. načina restrukturiranja procesa razvoja u okviru socioekonomskog i prostorno-ekološkog konteksta, nove prostorne organizacije, kreiranje uloge novih razvojnih i lokacionih faktora, promenu uloge prostora i "ekoloških faktora", promene lokacionog ponašanja industrije i nastanka novih "agregiranih" lokacionih formi industrije. Prioriteti prostornog razvoja obično su utvrđeni strateškim okvirima i rešenjima republičkih i lokalnih razvojno-planskih dokumenata, ekonomskih i sektorskih politika i programa.

Strategija teritorijalnog razvoja industrije Srbije trebalo bi da bude određena opštim socioekonomskim uslovima i pretpostavkama o: (a) nastavku procesa restrukturiranja privrednog sistema i ekonomskog ambijenta, tranziciji ka tržišnom privređivanju, promenama svojinske, tržišne, makroekonomske, proizvodne, programske i drugih politika; (b) otvorenosti zemlje i ekonomije za sve oblike i modele direktnih stranih ulaganja; (c) uspostavljanju adekvatnog tržišno-planskog mehanizma u obezbeđivanju građevinskog zemljišta za lociranje privrednih sadržaja/ulaganja; (d) uvođenju transparentnih pristupa i regionalnih koncepcija razvoja, korišćenja, uređenja i zaštite prostora, na principima i kriterijumima "održivog" razvoja, primene ekomenadžmenta, standarda kvaliteta; (e) uvažavanju promena i "novih" zahteva u dosadašnjoj regionalnoj politici razvoja prostora; (f) potrebi prilagođavanja regionalnih planova/projekata evropskim strateškim i strukturnim inicijativama, planskim iskazima, propozicijama, standardima - npr. osnivanja preduzeća, privrednog restrukturiranja, izgradnje infrastrukture, zaštite životne sredine, humanog razvoja i dr.

Literatura

- Filipović M., Njegovan Z., Hadžić M. – Uloga tržišta i planiranja i usklađivanje tržišnih i planskih odluka u uslovima tranzicije, u Vujošević M. (r.) - "Prilog unapređenju teorije i prakse planiranja i implementacije", IAUS, Beograd, 2002.
- Galić J., Radovanović M., Fabris N. – Istine i zablude o tržišnom karakteru jugoslovenske privrede, Kopaonično savetovanje ekonomista "Strategija razvoja Jugoslavije i uključivanje preduzeća u svetsku privredu", SEJ, Beograd, 1998.
- Hadžić M. – Preispitivanje tranzicije u Srbiji, Ekonomski anali, tematski broj, EF, Beograd, jul 2001.
- Hadžić M. – Strategija razvoja Srbije i Beograda, u Vujošević M. (r.) – Socioekonomski i ekološko – prostorni aspekti u generalnom urbanističkom planiranju, Urbanistički zavod Beograda, 1998.
- Madžar Lj, Knežević V., Savin D., Bošnjak M, Bujišić B. – Makroekonomsko planiranje u svetu tržišnih privreda, SZDP, IBN Centar, Beograd, 1992.
- Markusen A, Hall P. – Silicon landscapes, Allen and Unwin, Boston, 1986.
- Mašić B. – Strategijski menadžment, u "Tržišna orijentacija i razvoj preduzetništva u NIO", Ministarstvo za nauku, tehnologiju i razvoj, RS, EAR, Beograd, 2003.
- Ministarstvo za nauku – Strategija razvoja privrede Srbije do 2010. godine, Matejić V. (r.), ekspertni predlog, Beograd, 2001.
- Nellis J. – Time to Rethinking Privatization in Transition Economies, Finance and Development, Washington D.C., June 1999, Vol 36, No2.
- Saxeniana A. - The genesis of Silicon Valley, Built Environment, No 9/93, 1993.
- Scott A.J., Storper M. – Industrial Change and territorial Organization, allen and Unwin, boston, 1987.
- Stiglitz J.E. – Where are going Reforms? Conference of IBRD, Washington DC, Washington 1999.
- Vujošević M. – Novije promene u teoriji i praksi planiranja na Zapadu i njihove pouke za planiranje u Srbiji/Jugoslaviji, IAUS, Beograd, 2002.
- World Bank - A Proposal for A Comprehensive development Framework, January 1999, WB, Washington D.C.
- Wolferson J.D. – Comprehensive Development Framework – Coalition for Change, Adress for the Board of Governors, World Bank, Washington D.C., 1999.
- Zakon o planiranju i izgradnji, Službeni glasnik RS, br. 47/maj 2003.