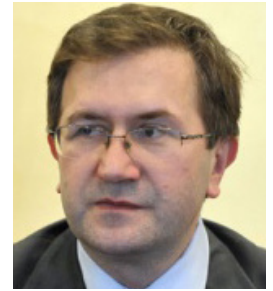


# Uvodnik



Srbija je tokom prethodne četiri godine ostvarila značajan napredak ka uspostavljanju makroekonomske stabilnosti, ali uprkos tome rast njene privrede je među najsporijim u regionu centralne i istočne Evrope. Ključni razlozi za spor rast nisu u fiskalnoj i monetarnoj politici, nego u lošem privrednom ambijentu, odnosno u slabim institucijama. Jedan od važnih uzroka lošeg privrednog ambijenta u Srbiji je neefikasna država, koja privredni život opterećuje visokim troškovima i rizicima, čije usluge su niskog kvaliteta, a cena tih usluga, koju naplaćuje kroz poreze relativno visoka.

Članice EU, u proseku, kroz poreze uzimaju od građana i privrede, a potom troše na finansiranje brojnih funkcija, oko 45% BDP. Srbija nakon fiskalne konsolidacije troši oko 42% BDP, što je iznad proseka država članica EU iz Centralne i Istočne Evrope (CIE), koje troše od 40% BDP. Savremene države obavljaju brojne i raznovrsne funkcije, od kojih neke postoje od nastanaka prvih država, dok su druge nastale tokom druge polovine 19. i u 20. veku. Funkcije poput, pravosuđa, unutrašnje i spoljne bezbednosti, izgradnje infrastrukture, održanje makroekonomske stabilnosti su u nadležnosti država od njihovog nastanaka. Na ove klasične funkcije savremene države troše manje od 10% BDP, odnosno malo više od petine svojih rashoda. Na funkcije koje su počele da obavljaju tek od druge polovine 19. veka, kao što su penzijsko osiguranje, zdravstvena zaštita, obrazovanje, zaštita siromašnih, ekologija, fundamentalna naučna istraživanja i dr. savremene države troše blizu 80% ukupnih rashoda.

Država obezbeđuje važne funkcije za građane i privredu, bez kojih ne bi bilo civilizovanog društva, niti trajnijeg ekonomskog i društvenog napretka. Stoga je za ukupno funkcionisanje i napredak društva važno koliko efikasno država obavlja svoje funkcije. Efikasna država obezbeđuje pravnu sigurnost, društvenu stabilnost, dobre odnose sa svetom, makroekonomsku stabilnost, dobru infrastrukturu, obrazovanu radnu snagu, podstiče inovacije, pri čemu sve te aktivnosti finansira umerenim porezima. Takva država smanjuje troškove i rizike za privatni sektor i podstiče privatne aktivnosti koje su presudne za privredni i društveni napredak, kao što su marljivost, poštenje, obrazovanje, štednja i investicije, inovativnost i sl.

Efikasnost države se meri na taj način što se njeni rezultati u nekoj oblasti upoređuju sa resursima koje angažuje za ostvarenje tih rezultata. Država je efikasna u obavljanju neke funkcije ako ostvaruje određeni rezultat sa minimalnim troškovima. Stoga je važno pitanje kolika je efikasnost države Srbije, kako ona utiče na privredni i društveni napredak i šta može da se učini da bi se ona unapredila?

Za sada ne postoje sveobuhvatne analize efikasnosti države Srbije u obavljanju najvažnijih funkcija. Ipak, na osnovu poređenja plasmana na rang listama na kojima se ocenjuju rezultati države sa angažovanim resursima za postizanje tih rezultata može se steći približna predstava o efikasnosti države Srbije. Na rang listi Svetske banke, kojom se meri kvalitet vladavine, Srbija se nalazi među 3-4 najslabije zemlje u Evropi. Na rang listi Svetkog ekonomskog foruma prema kvalitetu institucija samo tri zemlje iz Evrope su slabije plasirane od Srbije, dok je prema kvalitetu infrastrukture, obučenosti radne snage i kvalitetu zdravstvenih usluga Srbija bolje plasirana, ali se i dalje nalazi ispod proseka zemalja CIE. Sa obzirom na to da su rezultati Srbije u obavljanju većine funkcija slabiji od proseka zemalja CIE, a da je učešće javne potrošnje u BDP iznad proseka ove grupe zemalja, može se prilično izvesno zaključiti da je efikasnost države Srbije manja od proseka zemalja CIE. Ovakav rezultat potvrđen je u jednom istraživanju (Mitrović i dr. 2016) efikasnosti zdravstvenih usluga, u kome su upoređivani rezultati zdravstvenih usluga (smrtnost odojčadi, smrtnost ljudi mlađih od 64 godine) sa angažovanim resursima (broj lekara i medicinskih sestara na 100 hiljada stanovnika, troškovi zdravstvene zaštite po stanovniku). Prema ovom istraživanju Srbija se prema efikasnosti u pružanju zdravstvenih usluga nalazi na 15. mestu u grupi od 21 zemlje Evrope i Centralne Azije.

Nisku efikasnost države Srbije u različitim oblastima potkrepljuju i brojni pojedinačni primeri. Pri obavljanju pravosudne funkcije niska efikasnost se manifestuje kroz dugotrajne i skupe sudske postupke. Dodatni problem je što su ishodi sudskih procesa često određeni koruptivnim aktivnostima i političkim uticajima, a to dovodi do pravne nesigurnosti. U obavljanju administrativnih poslova, građani i privrednici su često suočeni sa dugotraj-

nim i skupim postupcima, a njihovo okončanje je često uslovljeno davanjem mita. Nivo sive ekonomije u Srbiji je u dužem periodu među najvišim u Evropi, što ukazuje na neefikasnost poreske i carinske administracije, ali i drugih državnih organa poput pravosuđa i policije. Srbija se suočava sa višegodišnjim kašnjenjem u izgradnji ključnih autoputeva, a slična kašnjenja su prisutna i pri realizaciji komunalnih projekata. Neefikasnost države pri izgradnji infrastrukture se ispoljava u svim fazama, počev od izbora projekta, izrade projektne dokumentacije, preko ugovaranja poslova sa izvođačima, do kontrole kvaliteta radova. Posledica toga je da se realizuju projekti koji objektivno nisu prioritetni ili koji uopšte nisu ekonomski opravdani, kao i da su troškovi realizacije opravdanih projekta veći nego što je to ekonomski nužno. Jedna od vidljivih manifestacija neefikasne i slabe države u dužem vremenskom periodu je odsustvo urbanističkog reda, koji ima za posledicu bujanje neplanske i divlje gradnje. Neefikasnost države se ispoljava i na taj način što ona svojim propisima građanima i privredi nameće nepotrebno visoke troškove, u obliku vremena koje provedu u obavljanju administrativnih poslova i novca koji potroše da bi ostvarili zakonska prava.

Neefikasna država na više načina negativno utiče na privredni rast. Generalno, ona neefikasno troši sredstva prikupljena porezima, koja bi mogla da se efikasnije upotrebe u privatnom sektoru. Neefikasna država građanima isporučuje nekvalitetne pravosudne, administrativne, obrazovne i druge usluge, a te usluge se finansiraju visokim porezima. S obzirom na to da su mnoge delatnosti koje države pruža, po prirodi monopolske (pravosudne, administrativne, bezbednosne), građani i preduzeća nemaju mogućnosti da izbegnu plaćanje nekvalitetnih usluga, po visokoj ceni, osim da odu u sivu ekonomiju. Neefikasna država je jedan od važnih faktora koji podstiče visok nivo sive ekonomije u Srbiji. Neefikasnost države je po pravilu povezana sa izraženom korupcijom zbog čega se građani i privreda bave neproaktivnim aktivnostima kao što su lobiranje, traženje veza, podmićivanje i dr. umesto da se bave produktivnim aktivnostima kao što su obrazovanje, rad, štednja, investicije i inovacije.

Fundamentalni uslov za uspostavljanje efikasne države su dobri zakoni koji se striktno poštuju, ali i izgradnja kompetentne, posvećene i poštene administracije. Ovaj fundamentalni uslov za efikasniju državu bi se drugačije mogao predstaviti kao zahtev za unapređenje institucija. Efikasna država podrazumeva njenu departizaciju, kako bi se ona bila u funkciji društvenih, a ne partijskih interesa.

Druga mera za unapređenje efikasnosti države je svodenje javne potrošnje na oko 40% BDP uz održanje fiskalnog deficita na niskom nivou. Ukoliko bi Srbija uspela da smanji nivo javne potrošnje na 40% BDP, a da pri

tome zadrži ili čak poveća kvalitet javnih usluga to bi značilo direktno povećanje efikasnosti države. Država bi dodatno podstakla privredu, ako bi smanjenje potrošnje bilo praćeno smanjenjem poreza na rad, zbog negativnog uticaja ovih poreza na privrednu aktivnost.

Osim opštih reformi povećanje efikasnosti države zahteva reforme u posebnim oblastima. Na primeru investicija moguće je ilustrovati kako bi izgledala procedura odlučivanja o njihovoj realizaciji kojom bi se umanjilo nepotrebno rasipanje sredstava poreskih obveznika. Odluka o realizaciji određenog projekta u demokratskim društvima se donosi na osnovu detaljne analize o ekonomskoj i društvenoj opravdanosti, a ne na osnovu uticaja privilegovanih interesnih grupa ili subjektivne procene političara o tome da li je opravdano realizovati određeni projekat. Za svaku predloženu investiciju predstavnici vlasti bi trebalo da javnosti predstave detaljnu studiju o opravdanosti nje realizacije. Studija opravdanosti bi, na primer, trebalo da dokaže da je ekonomski bolje da država, iz sredstava poreskih obveznika, u celini finansira izgradnju nacionalnog stadiona nego da se modernizuje jedan od postojećih stadiona ili da država zajedno sa beogradskim prvligašima izgradi novi nacionalni stadion. Slično tome, država bi trebalo da dokaže da su predložene trase beogradskog metroa optimalne u odnosu na alternativna rešenja ili da je ekonomski opravdana izgradnja skijališta na Avali, planini visokoj oko 500 metara. Stručnim raspravama bi trebalo da proveri da li su pretpostavke i projekcije kojim se dokazuju opravdanost realizacije projekta realistične ili su naštimane kako bi se potvrdila ranije doneta politička odluka. Čak i ako je izolovano posmatrano opravdana gradnja nacionalnog stadiona, u uslovima ograničenog budžeta, potrebno je da se odluči da li je važnije da se izgradi nacionalni stadion ili npr. sistem za prečišćavanje otpadnih voda ili da se izgradi ili renovira određeni broj vrtića i studentskih domova. Temeljna ocena opravdanosti realizacije određenog projekta i izbor najboljeg načina njegove realizacije je tek prvi korak koji vodi ka efikasnoj realizaciji projekta. Nakon toga neophodno je da se organizuju fer tenderi za izradu projektne dokumentacije i izbor izvođača projekta, a potom i da se odabere nezavisan stručni nadzor i obezbedi najpovoljniji način finansiranja. Tek ako se kumulativno obezbede svi ovi uslovi može se očekivati da će se javni projekti realizovati na efikasan način, a to znači u najboljem interesu društva.

U ovom broju Kvartalnog monitora osim redovnih istraživanja posvećenih makroekonomskim trendovima i ekonomskoj politici nalazi se i Osvrt autora Milutina Živanovića u kome se analizira profitabilnost privrede Srbije u prethodnih nekoliko godina.