

Др Ђорђе Појов, редовни професор  
Универзитет у Новом Саду  
Правни факултет у Новом Саду

## КАКО ДО СТРАТЕГИЈЕ РАЗВОЈА СРБИЈЕ?<sup>1</sup>

**Сажетак:** Једно од питања које поставља када се разговара о различитим стратегијама је да ли ићи у процес израде стратегије или не? Досадашња искуства, и то нарочито оних земаља које су оствариле најпросечне резултате у свом развоју потврдила су потребу израде и спровођења стратегије развоја. Израда стратегије захтева одговарајући интелектуални капацитет и представља прикуљање, анализирање и вредновање читавог низа података, али и трендова како у земљи тако и у свету. То чак и онда када је стратегија неопходна, или чак и потребна представља темељ на основу кога се могу изводити одговарајући закључци и доносити одлуке. Према томе нужно је да Србија коначно изради свеобухватну, на научним основама засновану стратегију развоја. Пре почетка рада на стратегији се намеће потреба да се формулише шта се може сматрати стратегијом. Србија има равно 120 стратегија. Не може бити сваки документ без обзира на наслов бити стратегија. Ако се жели да се изради стратегија развоја Србије која треба да обезбеди такав развој Србије који ће јој обезбедити побољшање њеног места на светској линији развијености најпосао мора бити поверен људима који се нису искомпромишљивали активним учешћем у разарању привреде Србије у прошлој деценији. Стратегија треба да јасно дефинише какав се модел привреде жели. Стратегија мора бити усмерена ка основном циљу: повећању производње и запослености. Основ за вредновање пројеката мора бити општа друштвена корист. Да би се развила Србија се мора реиндустријализовати. Стране инвестиције су важне, али оне никако не могу да скомпензују улања из домаћих извора. У стратегији развоја инфраструктура и образовна политика морају добити адекватни приоритет. Стратегија јасно мора дефинисати да се снага оних земаља које су усвојиле постојећу кризу налази у квалитетном образовању, производњи и квалитетној и некорумпираној државној управи.

<sup>1</sup> Рад је настао као резултат истраживања у 2014. години на пројекту: "Теоријски и практични проблеми стварања и примене права (ЕУ и Србија)", који се реализује на Правном факултету Универзитета у Новом Саду.

**Кључне речи:** *стирајтеија, йроизводња, реиндустријализација, йтранзиција, коруиција, йойулациона йолићика, образовна йолићика, сйране инвесииције, йољойривреда, власнишићво над земљом, йолићика курса.*

## I

У Србији се како на научним и стручним скуповима тако и у широј јавности врло често разним поводима и у различитим контекстима помињу бројне стратегије. Како појединачне које се односе на поједине гране привреде, или на неке од сегмената друштвене организације као што су школство, здравство, државна управа и сл., тако и оне које би требале да дају општију визију развоја српског друштва и државе.

У вези са овим врло су гласна инсистирања на потреби формулисања Стратегије развоја Србије чије би постојање требало да да основне правце развоја Србије у догледној будућности. Но, када је реч о формулисању Стратегије развоја Србије чини се да је претходно потребно рашчистити велики број, исто тако по својој природи, стратешких дилема које се јављају при настојању да се формулише свака стратегија, а које нарочито долазе до изражаја када је реч о формулисању опште стратегије развоја једне земље, па према томе и Србије.

Једно од питања које се врло често поставља када се расправља о различитим стратегијама је да ли уопште ући у процес израде стратегије или не? Та дилема уствари потиче из основне дилеме која се састоји у томе да ли ће се развој одвијати брже и боље спонтано, или пак ако се на неки начин усмерава у оквирима одређене стратегије? Мада се исто тако може рећи да је и непостојање стратегије, или одбијање да се озбиљно приступи њеној изради, такође једна врста стратегије.

Када је реч о овој дилеми треба рећи да су досадашња искуства, и то нарочито оних земаља које су оствариле натпросечне резултате у свом развоју потврдиле потребу израде и спровођења стратегије развоја. Тако на пример, тешко да би се развој нпр. Јапана или Јужне Кореје, или пак у Европи педесетих година прошлог века Западне Немачке, одвијао том динамиком да он није координисан и контролисан у оквирима широким друштвеним консенсусом договорене стратегије развоја.

Такође је врло вероватно да се развој Кине последњих деценија ниуком случају не би одвијао тако брзо и, засада, незауостављиво без постојања одговарајуће стратегије у којој су кинески државници и наука сјајно проценили, користећи се вероватно и хиљадугодишњом државном традицијом, с једне стране кинеске потенцијале и компаративне предности, и с друге стране трендове развоја у свету.

## II

Израда стратегије сама по себи захтева одговарајући интелектуални напор и претпоставља прикупљање, анализирање и вредновање читавог низа података, али и трендова како у земљи тако и у свету. То само по себи, чак и онда када је стратегија непотпуна, или чак и погрешна, представља темељ на основу кога се могу изводити одговарајући закључци и доносити одлуке. Али исто тако свака стратегија представља и базу за израду нових успешнијих стратегија. Из вишедеценијског професионалног ангажмана, као и учешћа у изради појединих стратегија познато нам је да су чак и оне стратегије са чијом се применом из разноразних разлога никада није ни отпочело представљале, као својеврстан оријентир, почетну основу за доношење одлука и израду нових стратегија из одговарајуће или сродних области.

Из свега напред наведеног чини се да је једини логичан одговор да ли је боље израдити стратегију развоја или одустати од њеног формулисања да је постојање сваке стратегије, па чак и оне са великим манама, боље него игнорисање потребе да се стратегија изради.

Према томе нужно је да Србија коначно изради свеобухватну, на научним основама засновану Стратегију развоја. Но, пре почетка рада на стратегији се такође намеће и незаобилазна потреба да се формулише и то шта се може сматрати стратегијом.

Наиме, већ површним увидом у документе Владе Србије може се констатовати да Србија, барем када је реч о бројности не оскудева у стратегијама. Тако је на пример, на сајту Владе Србије 28. јануара 2014. стајало је да Србија има равно 120<sup>2</sup> стратегија. Не доводећи у питање квалитет тих материјала као и њихову корисност очито је да не може баш сваки документ у своме наслову обавезно имати и реч стратегија. Јер, ако све проблеме ставимо у исту равн онда се обесмишљава само значење речи стратегија<sup>3</sup>, и поставља питање шта је то што је заиста од стратешког значаја и не би ли можда за нека питања требало користити неке друге, сложености и значају материје примереније термине.

Израда разних ``стратегија``<sup>4</sup> такође не би требала да представља изговор за запошљавање незапослених дипломаца разних универзитета и

---

<sup>2</sup> Види: [www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti...](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti...)

<sup>3</sup> Нпр. наслов: ``Стратегија о изменама Стратегије развоја поштанских услуга у Србији``. Или нпр. не преклапају ли се можда: ``Стратегија дугорочног економског развоја српске заједнице на Косову и Метохији`` и ``Стратегија одрживог опстанка и повратка на Косово и Метохију``. Вероватно аутори сматрају да је то од стратешког значаја, али: ``Стратегија контроле стрелачког и лаког оружја у Републици Србији у периоду 2010-2015``!

<sup>4</sup> Уз 103 Агенције само на нивоу Републике, разне Канцеларије и тимови за израду ``стратегија`` представљају последњих година основни канал запошљавања ``стручњака`` школованих на бројним новонасталим ``универзитетима`` специјализованим нарочито у областима менаџмента и маркетинга.

``универзитета``. На другој страни ако је неко заиста стручан држава би свакако требала да нађе начина да искористи његове потенцијале и да то на одговарајући начин вреднује, а не да се измишљају фиктивни радни задаци, и да се онда они називају Стратегијама вероватно ради лакшег оправдања утрошка средстава.<sup>5</sup>

Све то са стратегијама за посматрача са стране помало личи на ону дечију игру ``Коларићу- Панићу...``<sup>6</sup>Осим тога свака од тих стратегија не само да ангажује ресурсе у процесу своје израде него и умногоме утиче на то да институције уместо да обављају оне послове ради којих су основане, време и новчана средства троше на испуњење захтева из разних стратегија.

Закључци, препоруке, анализе и материјали који су настали током израде ове шуме стратегија се свакако могу искористити приликом израде Стратегије развоја Србије, али очито је да оне све заједно нису испуниле свој циљ, јер стање у Србији у 2014. ниуком случају се не може назвати задовољавајућим имајући у виду управо критеријуме Европске Уније са којом Србија отпочиње преговоре<sup>7</sup>

За веровати је да је барем део од напред наведених 120 стратегија испунио своју сврху стање би свакако било много повољније.

---

<sup>5</sup> Иначе поставља се питање да ли чланови владе и посланици заиста читају макар наслове тачака о који доносе одлуке, који по правилу имају и своју финансијску страну.

Мора се рећи да у најмање руку чудно звучи и изазива недоумице када прочитате рецимо: ``Стратегија каријерног вођења саветовања у Републици Србији``. За веровати је да то овде није случај, али вреди подсетити да су такозване ``консултантске и саветодавне`` услуге један од класичних начина за прање новца у шта се може уверити читалац сваког уибеника који обрађује ову материју. Зато би вредело направити регистар институција и појединаца којима су биле поверене израде бројних ``стратегија`` у најмању руку превенције ради.

Наиме, и овде постоји објективна опасност да се понови случај ``консултаната`` у процесима приватизације где су они код којих је била концентрисана већина послова сада предмет занимања тужилаштва и судова. Нажалост већ летимичним увидом у ауторе неких ``Стратегија`` запажа се (да ли ?) чудна подударност имена у процесима приватизације и изради стратегија. Разлог за њихово ангажовање је вероватно ``доказана стручност``.

<sup>6</sup> Тако нпр. Влада Војводине има: ``Стратегију развоја спорта у АП Војводини``, али истовремено и ``Стратегију развоја школског спорта у АП Војводини``.

<sup>7</sup> Дефицит спољнотрговинског биланса у 2013. износио према подацима са сајта Народне банке Србије износио 4.192 милијарди евра. Спољни дуг се у 2013. повећао за више од две милјарде евра. Друштвени бруто производ је у односу на 2008. опао са 33,7 на 32, 7 милијарди евра. Што је најзначајније индустријска производња је према истим подацима за 8 процентних поена нижа него 2000, а то је била година непосредно после бомбардовања Србије од стране НАТО пакта. Да би схватиле праве размере деиндустријализације Србије вреди подсетити да је 2000,. Индустријска производња била на нивоу од 40% оне из 1989. Број запослених који је 1999. износио 2.153.000 опао је у 2013. на 1.703.000.

Такође врло је важно питање избора тима који би радио на стратегији. Наиме, тешко је очекивати да би учешће ``доказаних експерата`` који су у последњој деценији учествовали како у креирању свих могућих релевантних прописа, тако и њиховој реализацији, могло да гарантује било какав повољан резултат за Србију<sup>8</sup>. Јер, управо у првој деценији двадесет првог века као резултат ``експертског`` рада дошло је до практичног уништења привреде Србије и довођења државе у ситуацију да, уколико из основа не промени основну економску филозофију, губљења сваке развојне перспективе.

Стога се ако се жели бољитак за Србију мора по сваку цену избећи ситуација да је: ``невероватно је да су помоћ у превазилажењу тешких економских и социјалних проблема понудили најпре они који су били аутори неке од укупно 106 стратегија....У чему је онда проблем? Управо у томе што ни садашња влада на лошим примерима претходних очигледно није ништа научила. Како је могуће да нову стратегију реиндустријализације<sup>9</sup> предлажу неки од крупних српских капиталиста, који су се енормно обогатили на увозу и услугама, користећи управо благодети прецењеног српског динара? Да ли заиста неко верује да ће уносне и прилично сигурне послове увоза јефтине и неквалитетне кинеске робе најбогатији српски трговци преко ноћи заменити пословима производње, који захтевају много више знања, нове технологије, неопходне кадрове...``<sup>10</sup>

Према томе ако се заиста жели да се изрази Стратегија развоја Србије која треба да обезбеди такав развој Србије који ће јој обезбедити побољшање њеног места на светској лествици развијености тај посао мора бити поверен људима који се нису искомпромитовали активним учешћем у разарању привреде Србије у протеклој деценији<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Посебно је питање да ли су они радили то што су радили из незнања, или се пак радило о реализацији интереса оних који су одлучујуће утицали на њихову промоцију и чињеницу да буду незаобилазни у свакој прилици. Ако је ово друго онда су они у потпуности испунили задатак који им је постављен.

<sup>9</sup> Коментар се односи на: ``Нацрт стратегије реиндустријализације Србије``, који је јавности представљен у свечаној сали САНУ 9. октобра 2013.

<sup>10</sup> Цит према: Проф. Љубодраг Савић, Политика, 29.11.2013.

<sup>11</sup> Ако неко поново покуша да сипа ``ново вино у мешине старе`` Србија ће још више економски и цивилизацијски заостајати како за развијеним светом тако и за најближим окружењем. Не треба никако и никада заборавити да је резултат једне деценије ``успешног`` рада ``експерата`` чињеница да су плате запослених у Србији мање од оних у Албанији. Имена аутора Закона донетих у то време, ``консултаната`` и ``реномираних консултантских кућа``, као и оних који су се захваљујући њиховој ``експертској`` помоћи у том периоду многоструко увећали своју личну имовину на терет општег друштвеног богатства свакако би требало да представљају незаобилазан додаток сваког издања српског ``Who is Who``.

### III

Као што је у овом раду већ напоменуто пре отпочињања израде Стратегије развоја било би неопходно рашчистити бројне дилеме и заузети ставове по читавом низу питања. Покушаћемо овде да наведемо само неке од њих.

Прво и основно питање је какав модел привреде<sup>12</sup> и друштва се жели изградити. Овде треба указати да су у Србији у периоду после 2000. године креатори политике своје идеје црпели из идеја базираних на Вашингтонском консенсусу<sup>13</sup>. Политика ``либерализације``, ``дерегулације``, и ``приватизације`` се имала спроводити практично по сваку цену, а цена је нажалост била изузетно висока и за Србију неиздржива, што показује и стање друштва и привреде Србије. Притом треба истаћи да је истовремено транзиција у медијима и бројним публикацијама финансираним из, нажалост, и државних, али и иностраних извора становништву приказивана као начин да се релативно брзо достигне ниво развијености и (на шта су наши грађани били нарочито пријемчиви) животни стандард развијених земаља.

Слабо или готово никако је у јавности била заступљена чињеница да постоје и други модели тржишне привреде, а поготово је изостала аргументована дискусија о предностима и недостацима различитих модела тржишне привреде, а нарочито о томе који би од њих био најпримеренији степену развоја, али и социјалној структури и друштвеној традицији Србије.

Најблаже речено чудно је да се моделу социјалне тржишне привреде<sup>14</sup> који је у својим различитим модалитетима врло успешно имплементиран у Немачкој и скандинавским земљама<sup>15</sup>, а управо су ове земље захваљујући њему успешно положиле и тест најновије економске кризе, скоро потпуно занемарен као могућа алтернатива<sup>16</sup>.

Према изјавама и радовима (скоро увек истих) ``експерата`` било је само питање стрпљења од годину или две па да се то и деси. Истина после

---

<sup>13</sup> О томе који су елементи Вашингтонског консенсуса писао сам у више својих радова. Види, нпр. : поглавље: ``Вашингтонски консенсус и привредни развој`` у књизи: Ђорђе Попов, *Процеси у свейској ѿривреди и Србија*, Правни факултет, Нови Сад, 2011, стр. 19-29.

<sup>14</sup> Наслов књиге дугогодишњег изузетно успешног министра привреде Проф. Лудвига Ерхарда ``Wohlstand für alle`` (``Благостање за све``) говори сам за себе шта је основни циљ модела социјалне тржишне привреде. Види: Erhard, Ludwig, *Wohlstand für alle*, Econ-Verlag, Düsseldorf, 1957.

<sup>15</sup> Модел социјалне тржишне привреде, као и могућности његове примене у мање развијеним земљама представљен је у студији: Axel Borrmann, Karl Fasbender, Hans- Hagen Härtel, Manfred Holtuhus, *Soziale Marktwirtschaft*, Verlag Weltarchiv, Hamburg, 1990.

<sup>16</sup> О овоме моделу детаљније и у: A. Müller- Armack, *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik*, Freiburg, 1966, стр. 248.

сваке године или две требало је увек нових годину или две. При томе се свесно избегавало да се становништву укаже шта све транзиција обавезно са собом носи<sup>17</sup>.

Из свега напред наведеног произилази да је за Србију потребна израда свеобухватне Стратегије развоја у чијој изради ће бити коришћен интердисциплинарни приступ, јер би се с обзиром на реално постојање међузависности између многих појава и кретања, само таквим приступом избегла опасност занемаривања неких битних компоненти нужних за успешну реализацију стратегије развоја. Приликом израде стратегије мора се поћи од основног циља. Морају се јасно одредити приоритети којима је потребно посветити посебну пању, а онда према томе димензионирати остали сегменти. Када је реч о Србији свака Стратегија мора бити заснована на основној премиси потребе повећања запослености. Све мере које се у Стратегији дефинишу треба да су усмерене ка реализацији тог основног циља.

Пре почетка рада на стратегији као једна од полазних основа мора послужити чињеница да је Србија земља средње величине тј. да она није ни Монте Карло ни Лихтенштајн, чак ни Црна Гора, па да према томе не може упослити своје радно активно становништво једино у сектору услуга. Стога је такође јасно да су производња и реални сектор економије оно на чему се једино може и мора базирати развој Србије у будућности. Стратегија развоја мора дати одговор на питања како, којом динамиком, којим средствима и са којим људским ресурсима и које гране производње развијати.

Али као што је у раду већ истакнуто, пре почетка рада на Стратегији развоја потребно је предузети читав сет мера као и рашчистити бројне постојеће дилеме да би се створиле претпоставке како би било могуће да се донесе реална и спроводива Стратегија развоја Србије.

Пре свега свима треба да буде јасно да не може бити никаквог реалног развоја у условима у којима се позиција на тржишту гради на коруптивним радњама. То значи да је искорењивање корупције једна од првих претпоставки како за доношење Стратегије развоја Србије тако и за њено успешно спровођење.

Нажалост прва деценија двадесетпрвог века у Србији била је обележена различитим врстама коруптивних радњи од којих је најопаснија ткзв. висока корупција. Када је реч о високој корупцији и борби против ње

---

<sup>17</sup> Светска банка је још 1991. у својим документима јасно указала не само на то шта транзиција све са собом носи, него је поставила и временски оквир за поједине радње. Ко је желео могао је да види нпр.: *The Phasing and Politics of Eastern European Reforms*, стр. 3, у: *World Bank Policy Research Bulletin*, may- jul, 1991, Vol. 2. No. 3. или нпр.: *The Transformation of Economies in Central and Eastern Europe: Issues, Progress and Prospects*. The World Bank: Socialist Economies Unit, Country Economics Department, стр. 12, 3. април 1991.

треба указати на један битан елемент. Наиме, с обзиром да су у случајевима високе корупције они који дају мито обично неки од имућнијих односно најимућнијих људи у држави јавност се задовољава чињеницом да се неки од њих приводе и да им се понекад и суди. Притом се заборавља основна чињеница да корупције не би било без оних из државних органа који својим чињењем или нечињењем корупцију омогућавају.

Према томе неће бити искорењивања корупције док се не буде инсистирало на одговорности припадника државног апарата који су уствари ти који корупцију омогућавају. Нови однос према држави државних службеника и то пре свега оних на највишим функцијама основна је претпоставка за искорењивање корупције. Професионална, стручна и одговорна бирократија је незаобилазан фактор у борби против корупције с једне стране, али и једна од битних претпоставки за развој.

``Висока`` корупција, је најпогубнија за економски развој земље, јер њена егзистенција угрожава практично све развојне потенцијале државе. Тачно је да је она за обичне људе мање видљива од онога што они обично доживљавају као корупцију (тј. ситна давања медицинском особљу, полицајцима на дужности, итд.<sup>18</sup>), али је утолико опаснија. Висока корупција разара ткиво државе и њој се тешко супротстављају чак и врло велике и развијене земље.

С тим у вези вреди подсетити да је у стручној литератури дефинисан посебан облик капитализма, тзв. ``crony``- коруптивни- капитализам чије се постојање наводи као један од основних разлога за кризу која је крајем двадесетог века погодила земље југоисточне Азије, али делимично чак и тако економски моћну земљу као што је Јапан. Овај модел капитализма огледао би се пре свега у следећем:

- висок степен утицаја политике на тржишне процесе,
- приватизација у којој привилеговано учешће имају рођаци и они који подмићују носиоце политичке моћи,
- стварање вештачких монопола (извозних, увозних, права на кредите, као и производњу у одређеним гранама) захваљујући везама у влади,
- утицај владе на доделу кредита политичким истомишљеницима и на различите друге начине влади блиским предузећима,

---

<sup>18</sup> Нажалост медији који су у највећем броју приватизовани и чији су стварни власници врло често неки од најкрупнијих домаћих капиталиста, свакодневно пишу то томе како је нпр. ``полиција у граду ... остварила велики успех у сузбијању корупције`` и онда се наводи како је приведен неко због примања или давања мита од нпр. 100 евра. Никако не значи да ове појаве треба игнорисати, али је за чуђење како исти ти ``непоткупљиви`` припадници полиције и тужилаштва у истом граду не примете нпр. продају фабрика, грађевинског земљишта, или пољопривредних комбината по цени бољег аутомобила, или они то можда не сматрају корупцијом.



- недовољна транспарентност у вођењу државних финансија<sup>19</sup>.

``Не треба посебно наглашавати да је крајњи резултат овако створеног стања замена конкуренције на тржишту као основе за економски положај појединца и предузећа борбом за привилеговани статус код владе и њених органа. Услед тога долази до погрешне алокације инвестиција, престанка враћања кредита од стране привилегованих појединаца и предузећа и опште нестабилности финансијског система``<sup>20</sup>. Свака сличност са дешавањима у Србији после 2000 године је наравно ``случајна``.

Ако се овоме дода и податак који је јавно саопштила за то специјализована кућа ``Global Financial Integrity,, да је из Србије у периоду 2001-2010. нелегално<sup>21</sup> изнето више од 50 милијарди долара, тј. прецизније речено 5. 144.000.000 годишње<sup>22</sup> јасно је да је приоритетни посао у борби против корупције у Србији елиминисање ``високе`` корупције. Изузетно је занимљиво за неутралне посматраче и аналитичаре да овај податак осим као део неколико новинских написа, барем када је реч о ономе што је јавности познато, није изазвао никакву реакцију државних органа што свакако представља озбиљан разлог за забринутост свих добромислећих грађана Србије.

Закључак који се намеће из напред наведеног је да ако се жели елиминисати ``висока`` корупција, а то је очито један од основних предуслова за економски напредак Србије, то није могуће практично остварити без утврђивања одговорности и неизоставног кажњавања неких од носилаца највиших државних функција у Србији у првој деценији двадесет првог века<sup>23</sup>.

#### IV

Пре почетка рада на Стратегији развоја Србије мора се такође дефинисати на основу чега ће се вредновати ефекти неког пројекта или неке политике када је реч о економији. Да ли ће за позитивну оцену бити од-

---

<sup>19</sup> О овоме сам писао у Монографији: Ђ. Попов, *Процеси у светској привреди и Србија*, оп. cit., стр. 9.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Занимљиво би било видети колика је укупна сума капитала која је у истом периоду изнета из Србије. Вероватно битно виша, с тим што вреди подсетити да је оно што се са аспекта земаља у које је капитал из Србије на овај или онај начин пласиран може сматрати легалном трансакцијом, с аспекта правне регулативе Србије то не мора бити случај.

<sup>22</sup> Види између осталог: Ђ. Попов, Утицај транзиције на стање привреде Србије, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду (Зборник радова ПФНС)*, бр. 1/2013, стр. 40.

<sup>23</sup> Вреди подсетити да је 12. јуна 2014. саопштена правоснажна пресуда којом је ранији премијер Хрватске Иво Санадер за ``високу корупцију`` осуђен на 8,5 година затвора.

лучујући профит и ефекти који нека компанија остварује или ће пак за коначну оцену сваког економског подухвата бити битна његова општа друштвена корист, и усаглашеност са основним циљем Стратегије развоја тј. повећањем запослености и друштвеног бруто производа у Србији. Да је ово ма колико то изгледало једноставно врло озбиљно питање на које судећи према виталним економским одлукама доношеним у првој деценији овог века не постоји валидан одговор може се јасно доказати на неким примерима.

С овим у вези је свакако и чињеница да је једно од најактуелнијих али и истовремено и најзначајних питања политика власништва над обрадивим пољопривредним земљиштем<sup>24</sup>. Обрадиво пољопривредно земљиште је један од најзначајнијих, усто ограничених и необновљивих, ресурса којим располаже свака земља, али чини се да питању власништва и над њим<sup>25</sup>, али и права коришћења, у Србији није барем досада посвећена одговарајућа пажња како стручне јавности тако и носилаца државних функција.

Ово питање је уско повезано са избором модела пољопривредне производње који се жели успоставити као доминирајући у Србији. Да ли то треба да буде породична фарма, са ослонцем на развијени систем задругарства као што је то случај у најразвијенијим земљама чланицама Европске уније? Или ће се толерисати па чак и подстицати, развој огромних пољопривредних поседа каквих нема нигде у Европи- својеврсних латифундија у најгорем смислу тог појма- са сезонском радном снагом, оријентацијом на суво ратарење, итд.

Процес латифундизације је у условима накарадно, противзаконито и противуставно спроведене приватизације пољопривредних комбината и задруга нарочито на територији АП Војводине далеко одмакао<sup>26</sup>. Тако је дошло до формирања огромних земљишних поседа<sup>27</sup> и структуре власништва над обрадивим пољопривредним земљиштем који подсећају на стање у царској Русији у предреволюционарном периоду. Логично је да таква поседовна структура у условима девастације индустрије води пузајућем ус-

---

<sup>24</sup> Занимљиво је да се међу 120 владиних Стратегија не налази Стратегија власништва над обрадивим пољопривредним земљиштем, мада то можда и није случајно.

<sup>25</sup> Тако на пример међу рефератима за Научни скуп о ревитализацији села који одржан у САНУ у пролеће 2013. није био ниједан који би се бавио овом проблематиком. Као предуслови за задржавање популације на селу навођени су домови културе, асфалтирање улица, итд. што је свакако значајно, али нико се није позабавио питањем ко ће имати право власништва и располагања главним економским ресурсом у руралним подручјима: обрадивим пољопривредним земљиштем.

<sup>26</sup> О кршењу Устава и Закона приликом приватизације пољопривредних комбината и задруга, нарочито у Војводини, детаљније сам писао у раду: Утицај транзиције на стање привреде Србије, *Зборник радова ПФНС*, бр. 1/2013, на стр. 31- 39.

<sup>27</sup> Поседи од 12 и 15 хиљада хектара нису данас никакав изузетак у АП Војводини.

постављању и одговарајуће социјалне структуре становништва која почиње да кореспондира са оном у земљама трећег и четвртог света.

Жели ли се становништво задржати у сеоским подручјима, али истовремено и социјална структура и економска подлога за развој демократског друштва, Србија би се, када је реч о земљишној политици морала одредити за такву структуру земљишног власништва која кореспондира са оном у Европској унији<sup>28</sup>.

У вези са обрадивим пољопривредним земљиштем Србија ће се врло брзо суочити са још једном дилемом чије разрешење ће у великој мери одредити и оквире у којима ће се моћи кретати будућа Стратегија развоја Србије. Ради о се о праву иностраних физичких и правних лица да стичу право својине на обрадивом пољопривредном земљишту. Треба подсетити да је Споразумом о стабилизацији и придруживању Србије Европској унији отворена могућност да по ступању на снагу овога споразума држављани држава чланица Европске уније могу да стичу право својине и над пољопривредним земљиштем у Србији<sup>29</sup>. Својевремено сам написао да ``имајући у виду да Србија, као што је у раду више пута истакнуто нема јасну стратегију развоја пољопривреде, па према томе ни земљишну политику, чини се да би за почетак Влада Србије требала да отпочне преговоре о одлагању примене става 2 члана 63 Споразума о стабилизацији и придруживању који регулише питање својине над пољопривредним земљиштем``<sup>30</sup>.

Када реч праву својине странаца над пољопривредним земљиштем основно питање на које треба дати одговор из оптике израде Стратегије развоја Србије је како редак ресурс као што овај што ефикасније искористити с аспекта интереса Републике Србије и њених грађана. Србија се мора опреде-

<sup>28</sup> Према подацима Eurostata само 3,5% укупног броја фарми у Европској унији поседује више од 100 хектара.

<sup>29</sup> О питању рокова у којима ће држављани Европске уније моћи да реализују своје право на стицање својине над непокретностима, предвиђено Споразумом о стабилизацији и придруживању, постоје различита мишљења. Једни сматрају да је рок од четири године почео тећи 2010. када је Србија одлучила да отпочне са једностраном применом Споразума, па би према томе по овоме мишљењу продаја пољопривредног земљишта држављанима Европске уније могла да отпочне већ 2014. На другој страни стоји податак да је последња међу земљама чланицама Европске уније (Литванија) ратификовала овај Споразум 2013. Према томе ако се ово узме као датум ратификације Споразума право на стицање својине над непокретностима у Србији за држављане Европске уније могло би да се реализује почев од 2017. Више о овоме код: Лука Батуран, Пренос права својине на пољопривредном и шумском земљишту на страна лица у Србији и другим земљама региона, *Зборник радова ПФНС*, 2/2013, 515-531; L. Baturan, Economic Analysis of the Ban on Foreigners Acquiring Property Rights on Agricultural Land in Serbia, *Economics of Agriculture*, vol. 60, 3/2013, Naučno društvo agrarnih ekonomista Balkana, Beograd, 479-491.

<sup>30</sup> Ђ. Попов, Утицај транзиције на стање привреде Србије привреде Србије, *op.cit.*, стр. 38.

лити за ону политику власништва над земљом која ће за резултат имати највећу укупну корист мерено интересима државе Србије и свих њених грађана. То би значило да се ефекти политике власништва над земљом не могу мерити само нпр. тиме колики су приноси остварени на одређеним парцелама и колики се профит остварује по јединици површине обрадивог земљишта.

Оне који воле да заборављају вреди подсетити, да је у време ``самоуправног`` социјализма основни параметар којим се мерила успешност пољопривредне производње била величина приноса по јединици површине, без обзира на економски резултат, тј. битан је велики принос ``па нек кошта шта кошта`` односно макар он резултирао и са губицима. Пошто у економији ``нема бесплатног ручка`` губици су покривани на различите начине, а све је на крају крајева резултирало крајем седамдесетих година прошлог века, и због овакве политике у пољопривреди, са главницом дуга од 20 милијарди тадашњих долара.

На другој страни у најновије време као један од аргумената у прилог тезе да треба дозволити странцима да купују обрадиво земљиште у Србији истиче се да ће се на тај начин обезбедити највећи профит по јединици обрадиве површине што би требало да послужи као доказ да се на тај начин најбоље искоришћавају економски потенцијали овог понављамо ретког и необновљивог природног ресурса.

Не заузимајући овом приликом априорни став у вези са дилемом дозволити или не продају пољопривредног земљишта странцима вреди подсетити да ће профит у случају да су странци власници пољопривредног земљишта такође бити власништво странаца као и да ће он моћи, јер су такви важећи стандарди у међународним економским односима, да се слободно трансферише у иностранство. Али још важније од овога је питање шта ће се у том случају дешавати са становништвом у подручјима у којима ће странци постати власници обрадивог пољопривредног земљишта.

Да ли ће странци бити заинтересовани за радно интензивне културе и на тај начин пружити неке могућности запошљавања локалног становништва или ће руковођени профитом, што је нормално понашање у тржишној привреди, преферирати оне културе где треба мало живог рада што значи и без запошљавања локалног становништва?

Па чак и под претпоставком да се ради о радно интензивним културама (воће, поврће) поставља се питање који се то послови нуде? Односно одговор је најчешће сезонски и у највећем броју слабо плаћени тако да се од њих не може обезбедити пристојна егзистенција породице у читавој години.

То значи да ће на крају крајева ако странци постану власници пољопривредног земљишта сеоско становништво услед немогућности егзистенције бити присиљено на исељавање из својих села, а држава ће бити при-

морана или да им обезбеди запослење у градовима новим инвестирањем или ће они пак постати корисници социјалне помоћи опет на терет државе, односно, на крају крајева, свих осталих пореских обвезника<sup>31</sup>.

Стога насупрот аргументу високог профита који ће потенцијални страни власници остваривати и евентуалне користи за државу кроз његово опорезивање, стоји аргуменат укупне друштвене користи, ако се држава определи за развој породичних фарми и задругарства. То би значило да локално становништво постаје власник обрадивог пољопривредног земљишта, да породице читаве године имају обезбеђену егзистенцију, да се она осигурава и за будуће генерације, као и да држава не мора инвестирати у отварање нових радних места за њих нити ће пак они постајати корисници социјалне помоћи- напротив.

Ово је само један од примера како се при изради Стратегије развоја Србије мора разликовати корист која ће се можда остварити евентуалним већим опорезивањем профита од укупне друштвене користи.

## V

Из досадашњег излагања произилази да свака на реалности заснована Стратегија развоја мора бити заснована на повећању производње и извоза, и то пре свега индустријске производње, како би се тиме решио основни проблем Србије- незапосленост. Ако се претходно прихвати као полазна основа за израду Стратегије развоја Србије онда се мора указати на низ области у којима се да би се остварио овај основни циљ морају извршити значајне промене.

Пре свега треба указати да постоје проблеми и сектори на којима су потребне хитне мере, или боље речено на којима се са њима већ значајно касни.

Закон о приватизацији се мора хитно мењати, прилагодити нашим околностима и тренутној економској ситуацији, али и спроводити на један потпуно другачији начин, и као што је већ истакнуто, у томе морају учествовати у досадашњем разарању српске привреде некомпромисовани људи.

Политика курса која се упорно спроводи скоро већ деценију и по мора се одмах мењати, ако се српска привреда жели вратити на пут економског опоравка<sup>32</sup>. Када је реч о курсу треба подсетити да је вековима

---

<sup>31</sup> То неминовно води повећавању пореских стопа, погоршању пословног амбијента, бежању многих предузетника у "сиву" зону, тј. свим оним последицама које би требале бити познате сваком на пристојном факултету просечно образованом економисти.

<sup>32</sup> О политици курса динара и њеним последицама сам детаљније писао у: Ђ. Попов, Утицај валутне клаузуле и девизног курса на стање привреде Србије, *Зборник радова ПФНС*, бр.3/2012, стр. 19- 37.

``слободна трговина`` значила непостојање државног монопола спољне трговине, а не и непостојање било какве спољнотрговинске политике.

Политика курса која се води од 2000. године довела је до тога да се у Србији не исплати ништа производити, а камоли извозити. То с једне стране тера озбиљне стране инвеститоре, или пак захтева велике износе субвенција потенцијалним инвеститорима, јер је унутрашње тржиште Србије мало, а с друге стране не треба да изненађује перманентно изузетно висок ниво дефицита спољнотрговинског биланса.

С тим у вези је уско повезано питање и девизне клаузуле, тј. законске могућности<sup>33</sup> да се неке економске трансакције у Србији одвијају и у девизама чиме је динар као новчана јединица изгубио своју основну економску функцију: функцију мере вредности. ``Доларизација`` односно у случају Србије ``евризација`` је логична последица ове Законом дате могућности<sup>34</sup>.

Девизни курс се последње две године држи операцијама Народне банке практично фиксним што у комбинацији са могућношћу плаћања у девизама у стварности представља увођење евра као домаће валуте, али незванично и на мала врата. Које су последице увођења евра за мале привреде које на тај начин губе један од основних механизма њихове заштите најбоље показује пример Словеније која се после напуштања толара и увођења евра нашла у озбиљним економским тешкоћама. Зато не треба да чуди да се доскорашњи председник Чешке Републике Вацлав Клаус, иначе цењено име у стручној јавности, противио уласку Чешке у зону евра иако је она испунила критеријуме Европске уније за то, али ни све оно што је задесило Грчку последњих година у великој мери управо услед исхитреног преласка на евро.

Последице по привреду Србије ниуком случају не могу бити другачије, напротив, она је пошто је њен степен развоја нижи од свих напред наведених земаља још много рањивија на тврдоглаво инсистирање на чврстом, де факто, фиксном курсу динара.<sup>35</sup>

Србија мора да се ослободи пренормираности, укажимо рецимо на податак на који се жале страни инвеститори да у Србији треба учинити 66 радњи које узимају 279 сати да би компанија платила порез, а да стране

---

<sup>33</sup> Види нпр.: чл.25 и 34 Закона о девизном пословању, *Сл. Гласник Републике Србије*, бр. 62/2006, као и члан 54 Закона о Народној банци Републике Србије, *Сл. Гласник Републике Србије*, бр. 72/2003 и 55/2004.

<sup>34</sup> О погубним ефектима ``доларизације`` види опширније у: Светска економска криза и транзиција у Србији у књизи: Ђ. Попов, Процеси у светској привреди и Србија, *op.cit.*, стр. 164-186, као и у чланку: Ђ. Попов, Утицај валутне клаузуле и девизног курса на стање привреде Србије, *op.cit.*

<sup>35</sup> Да се другачијом политиком курса, као и укидањем валутне клаузуле привреди и грађанима Србије не би ништа лоше десило, напротив показао сам у цитираном чланку: Ђ. Попов, Утицај валутне клаузуле и девизног курса на стање привреде Србије, *op.cit.*

компаније кажу да им у Србији 25% времена узимају инспекције и инспекцијске процедуре<sup>36</sup>.

То и није чудно ако се зна да је Скупштина Србоје само 2011. донела 209 Закона у свега 149<sup>37</sup> радних дана и то прогласила највећим успехом не питајући се притом који су резултати тим темпом донетих Закона. Логични след ове хиперактивности је оснивање 105 или 135 Агенција<sup>38</sup> само на нивоу Републике, наводно, јер су то захтеви Европске уније.

Тако се привреда Србије нашла у мору субвенција, бесповратних кредита, националних инвестиционих планова, фондова и сл. Овим је створен амбијент первертираног неолибералног модела, који добија карактеристике коруптивног капитализма, и rent-seeking економије. Сваки познавалац стања у светској привреди ће констатовати да то свакако није амбијент за озбиљне стране инвеститоре<sup>39</sup>.

Позитиван ефекат иностраних директних инвестиција уследиће онда када се стране инвестиције одвијају под нормалним конкурентским условима који, пре свега, подразумевају ниске спољнотрговинске баријере као и мали степен рестрикција за пословање компанија у иностраном власништву<sup>40</sup>.

Када је реч о страним инвестицијама и Стратегији развоја чини се да се у дискусијама које се у Србији воде о страним инвестицијама испуштају из вида посредни негативни ефекти инвестиција које користе чак и у конкуренцији са земљама Африке и Азије ниско плаћену радну снагу.

Светска искуства показују да су највећи и најбржи развој оствариле оне земље које су имале високе најамнине. То је чињеница која се у процесу доношења одлука како о страним тако и домаћим инвестицијама у великом броју случајева испушта из вида<sup>41</sup>.

<sup>36</sup> Према Извештају Светске банке за Србију.

<sup>37</sup> Подаци са веб- сајта Скупштине Републике Србије.

<sup>38</sup> Вероватно има основе за тврдњу да тачан број више нико не зна. Агенције наводно треба да прате спровођење тих Закона. Па на крају испада што више закона то више агенција и тако то иде у недоглед. Посебна прича су агенције на општинским нивоима. Па тако чак и најнеразвијеније општине оснивају разне агенције које наводно служе развоју. Међутим, изгледа да што је више агенција то је мање развоја.

<sup>39</sup> Тачно је да нема универзалног одговора како стране инвестиције утичу на привредни развој, али правило је да ако се стране инвестиције реализују на тржиштима заштићеним протекционистичким баријерама различите врсте, онда оне могу имати и негативне ефекте. Негативни ефекти се очитују у неефикасном искоришћавању ресурса, и пре свега застарелој технологији, јер је и тако могуће остварити профит.

<sup>40</sup> У таквим околностима стране компаније као и мултинационалне корпорације могу помоћи и компанијама земље пенетрације да своје пословање учине ефикаснијим пре свега кроз spillover ефекат и отварање нових пословних могућности

<sup>41</sup> Види нпр. детаљну расправу о односу најамнина и економског развоја у: Емануел Аргири, *Неједнака размена I*, Београд, 1974, стр. 156 и даље. Закључак би се могао свести

## VI

Нажалост, у Србији се последњих пар година у јавности као једина могућа успешна стратегија развоја презентује она која су користиле земље југоисточне Азије у шездесетим и седамдесетим годинама, а која се на својим почецима заснивала на изузетно ниским најамнинама и мизерној личној потрошњи како читавог становништва тако и запослених.

При томе се да ли свесно или услед неразумевања испуштају из вида неки изузетно значајни елементи, а пре свега да ми не живимо у 1960, друго да до развоја није дошло баш у свим земљама, а нарочито не у онима које су у читав процес касније кренуле.<sup>42</sup> Такође промотери оваквих идеја би морали када износе своје аргументе да укажу и на једноставну чињеницу да су најамнине у Кини и поред прецењеног јуана, која се нарочито када је реч о посебним економским зонама исто тако истиче као пример, рачунато у еврима још пре пар година премашиле оне у Србији<sup>43</sup>.

Поред тога, треба рећи да су све ове земље на почецима примене ове стратегије развоја на власти имале ауторитарне политичке режиме. Свакоме ко је добронамеран тешко је да поверује да би такав модел био компатибилан са филозофијом Европске уније која би барем према декларативним опредељењима требала да представља природно окружење Србије.

И на крају када је реч о овој теми не сме се испустити из вида чињеница да је Србија европска земља, да су становници Србије Европљани и да живе у европском окружењу. Зато би када је реч о Србији вероватно било могуће успешније применити неки од модела развоја који су се показали успешним у Европи, како у погледу динамике тако и у погледу своје отпорности на кризу и њене последице.

Зато чуди да нико нпр. барем у последње време не истиче нпр. пример Финске, која је педесетих година била на нивоу развијености претходне Југославије, али је паметним инвестирањем у одабране индустријске гране, великим и добро осмишљеним улагањима у образовање као и ефикасном и некорумпираном државном управом и судством постала упркос светској кризи једна од најразвијенијих и најстабилнијих држава у Европској унији.

---

на констатацију да високе најамнине у развијеним земљама нису последица него претпоставка економског развоја (Подв. Ђ. П.).

<sup>42</sup> Није примећено да се нпр. у Бангладешу нешто значајно десило на подручју развоја и поред невероватне експанзије нископлаћених производњи под контролом мултинационалних компанија.

<sup>43</sup> Друга је ствар зашто је то тако и колики утицај у томе има прецењени динар и потцењени јуан који деценијама представља један од мотора кинеске извозне експанзије. Али то је већ питање за ``експерте`` који последњих петнаест година креирају политику курса Народне банке Србије.



Но, стране инвестиције не могу да супституишу домаће инвестиције-напротив. У свакој земљи која је имала успешан економски развој апсолутно су доминирале инвестиције из домаћих извора. Треба, такође рећи да светска искуства говоре да ће дугорочни значајан по обиму, прилив иностраних инвестиција бити обезбеђен једино у случају када и домаћи капитал буде локацију сопствене земље третирао као атрактивну за инвестирање<sup>44</sup>.

Овде треба приметити да, нажалост услед дешавања у последње две деценије, Србија готово да нема крајњих производа прерађивачке индустрије који би се могли пласирати на светском тржишту, те су нам стране инвестиције због тога можда потребније него због капитала. Нажалост ми изгледа немамо ни готових пројеката који би могли да привуку капитал из државних инвестиционих фондова о којима се у Нацрту стратегије реиндустријализације говори. Зато би домаћи капитал подршку препороду српске економије, за почетак, дао и када би конкурентношћу својих производа на домаћем тржишту допринео супституцији увоза. Али капитал који жели да буде третиран као домаћи и да као такав полаже права на одређене субвенције ниуком случају не би онда могао да као свој домицил региструје у некој од оф-шор зона.

Приликом израде Стратегије развоја Србије популациона и образовна политика морају добити апсолутни приоритет, иначе чак и под претпоставком да Србија буде засута страним и домаћим инвестицијама и реиндустријализација донесе стопе раста из педесетих година прошлог века (10-15% на годишњем нивоу) све то неће ништа вредети, јер једноставно у Србији неће имати ко да се запосли у тим погонима.

Србија већ сада има једно од најстаријих становништава у иначе по структури становништва времешној Европи. Значи популациона политика мора бити усмерена на повећање стопе рађања, али истовремено и стварање таквог животног окружења у Србији у коме се највећим успехом у животу неће сматрати одлазак у иностранство.

Такође да би евентуална новоуспостављена индустрија могла да функционише њој ће требати стручни и квалитетно образовани кадрови<sup>45</sup>. Снага оних земаља које су успешно положили тест кризе из прве деценије двадесет првог века<sup>46</sup> почива на производњи, производним занимањима и ефикасној и некорумпираној државној управи.

---

<sup>44</sup> Не сме се десити, о чему је у раду већ било речи, да расправљамо да ли је тачно или не да је из земље у последњој деценији изнета 51 милијарда долара, и ако јесте како и где?

<sup>45</sup> Нормално и менаџери, али креатори образовне и сваке друге политике би једном ипак морали да јавно обзнане да није могуће да баш сви запослени буду менаџери, стручњаци за ``пи-ар`` и маркетинг.

<sup>46</sup> Нпр. Немачка, Холандија, Швајцарска, скандинавске земље.

*Dorđe Popov, Ph.D., Full Professor  
University of Novi Sad  
Faculty of Law Novi Sad*

## **How to the Development Strategy of Serbia?**

**Abstract:** *Experiences, especially those countries that in their development have achieved results above average confirmed the need for preparing and implementation the development strategy for Serbia. Preparation of strategy requires an intellectual effort. It requires the collection, analysis and evaluation of a series of data and trends in the country and in the world. Before starting work on the strategy there is a need to formulate what can be considered as a strategy. Serbia has a total of 120 strategies. It could not be just each document, regardless of title, is a strategy. Development of the strategy must be delegated to the experts who are not compromised with actively participation in the destruction of the Serbian economy in the past decade. The strategy should clearly define the desired model of the economy. The strategy must be focused on the primary goal: growing production and employment. Serbia must re-developed the industry. Foreign investments are important, but they can not substitute investments from domestic sources. Quality education, production and quality and uncorrupted public administration are the basic prerequisites for the successful economic development.*

**Key words:** *strategy, production, re-industrialization, transition, corruption, population policy, education policy, foreign investment, agriculture, land ownership, exchange rate policy.*