

**INSTITUCIONALNE PROMENE
KAO DETERMINANTA
PRIVREDNOG RAZVOJA
REPUBLIKE SRBIJE**

Redaktori
Petar Veselinović
Milan Kostić

**UNIVERZITET U KRAGUJEVCU
EKONOMSKI FAKULTET**

**INSTITUCIONALNE PROMENE
KAO DETERMINANTA
PRIVREDNOG RAZVOJA
REPUBLIKE SRBIJE**

**Redaktori
Petar Veselinović
Milan Kostić**

UNIVERZITET U KRAGUJEVCU - EKONOMSKI FAKULTET

Izdavač

Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu

Za Izdavača

Dekan Fakulteta, Petar Veselinović

Recenzenti

Boban Stojanović

Ljubinka Joksimović

Slavica Manić

Slobodan Cvetanović

Redaktori

Petar Veselinović

Milan Kostić

**Štampanje Zbornika radova finansijski je podržalo
Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja
Republike Srbije, Rešenje broj: 451-03-131/2021-14**

Tehnička priprema

Biljana Petković

Štampa

InterPrint - Kragujevac

Tiraž – 150

ISBN 978-86-6091-120-1

© Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu 2021

Sva prava su zaštićena. Nijedan deo ove knjige ne sme biti reprodukovan niti smešten u sistem za pretraživanje ili transmitovanje u bilo kom obliku, elektronski, mehanički, fotokopiranjem, snimanjem ili na drugi način, bez prethodne pismene dozvole Izdavača.

SADRŽAJ

PREDGOVOR	V
REFERATI	
Institucionalni aspekt održivog razvoja Republike Srbije Petar Veselinović	3
Teorijski i praktični aspekti kreiranja javnih politika Dragan Petrović i Zoran Stefanović	27
Institucionalni okvir za unapređenje politike zaštite potrošača u Republici Srbiji Boban Stojanović, Zorana Kostić i Vladan Vučić	45
Izazovi politike zaštite konkurencije u eri ubrzanе digitalizacije Milan Kostić	65
Izazovi za politiku zapošljavanja u Srbiji u svetlu pandemije COVID-19 Vladimir Mihajlović i Gordana Marjanović	77
Posledice pandemije COVID-19 na industrijski razvoj Republike Srbije Vladimir Mičić i Ljubodrag Savić	99
Pogoršanje fiskalnih performansi Republike Srbije izazvanih rastom izdataka u sistemu zdravstvenog osiguranja Marina Đorđević, Jadranka Đurović Todorović i Milica Ristić Cakić	125
Izazovi makroekonomske stabilnosti privrede Republike Srbije u uslovima pandemije korona virusa Marija Petrović-Ranđelović i Snežana Radukić	149
Održivi razvoj i finansijsko izveštavanje: Izazovi holističkog pristupa Danica Jović i Slavica Manić	173
Razvoj sela i poljoprivrede na području Grada Kragujevca Lela Ristić i Danijela Despotović	195

Uticaj revidirane metodologije proširenja EU na pravni kapacitet Srbije za zelenu tranziciju Mirjana Drenovak-Ivanović	217
Regulatorni okvir zaštite prava putnika povodom ugovora o organizovanju putovanja Mirjana Knežević, Nikola Bošković i Lela Ristić.....	235
Mogućnosti primene učenja na daljinu: Percepcija zaposlenih Bojana Tošić, Marko Slavković i Stefan Sretenović	253
Spremnost za rad na daljinu kao tekuća paradigma radnog angažmana Stefan Sretenović, Marko Slavković i Bojana Tošić	271
Konkurencija na tržištu dobara i nacionalna konkurentnost zemalja Zapadnog Balkana Jelena Živković	291
Kvalitet institucija u toku pandemije korona virusa (COVID19) u Republici Srbiji Marija Radulović.....	311

PREDGOVOR

Na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Kragujevcu, održan je 09. aprila 2021. godine, XX-ti, jubilarni naučni skup *Institucionalne promene kao determinanta privrednog razvoja Republike Srbije*. Organizator Naučnog skupa je Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu, u saradnji sa Savezom ekonomista Srbije. U složenim epidemiološkim uslovima, uz poštovanje svih protiv epidemioloških mera, učesnici skupa su podneli šesnaest referata, koji su publikovani u Zborniku radova Naučnog skupa.

Učesnici ovog Naučnog skupa dosledno, već dve decenije, ukazuju na značaj institucija za kreiranje ekonomskog sistema kao i instrumenata i mera ekonomske politike. Preovlađujuća ocena učesnika Naučnog skupa sadržana je u konstataciji da su institucije u Republici Srbiji nerazvijene kao i da je njihovo nepoštovanje glavna karakteristika u funkcionisanju, kako u ekonomiji, tako i u društvu u celini. Shodno navedenom stavu, učesnici Naučnog skupa su poseban akcenat stavili na neophodnost dosledne i konzistentne izgradnje kvalitetnih i efikasnih, inkluzivnih političkih i ekonomskih institucija, ali i na odgovorniji odnos prema njima od strane svih političkih i ekonomskih aktera, u skladu sa principom vladavine prava. Navedeni zahtev učesnika Naučnog skupa ima poseban značaj iz razloga što je nerazvijenost institucionalnog ambijenta, u okviru kojeg se odvijaju ekonomske aktivnosti, jedan od ključnih uzročnika ekonomskog zaostajanja Republike Srbije, ne samo u odnosu na razvijene zemlje Evrope, već i u odnosu na zemlje iz okruženja, a krajnji ishod takvog ekonomskog stanja jeste rast siromaštva, po kom osnovu se Republika Srbija nalazi na samom začelju zemalja Evrope.

Pored navedenih aspekata institucionalne determinisanosti privrednog rasta i razvoja, na ovom Naučnom skupu razmatrana su i relevantna pitanja: ekonomskih, političkih i društvenih nejednakosti; siromaštva i socijalne isključenosti; političkih i ekonomskih sloboda; fiskalnih podsticaja; regulatornih reformi u funkciji povećanje konkurentnosti; politike zapošljavanja u kriznim periodima; uloge agrarnog sektora u savremenim uslovima privređivanja; održivog razvoja i finansijskog izveštavanja i sl. Budući da su, u dosadašnjem periodu procesa tranzicije u Republici Srbiji, stvorene brojne strukturne deformacije, ukazano je na neophodnost da se, zajedno sa

institucionalnim promenama, pokrene i proces sprovođenja strukturnih promena, što je bitna determinanta unapređenja izvoznih performansi nacionalne ekonomije. Zaključci Naučnog skupa bili su pod velikim uticajem posledica koje je kriza COVID-19 izazvala u ekonomiji R. Srbije, tako da su učesnici Naučnog skupa pokušali da daju smernice vezana za prevazilaženje posledica krize i ubrzanje privrednog razvoja.

Publikovanjem ovog Zbornika radova sa Naučnog skupa, oni se stavljaju na uvid kako naučnoj i stručnoj javnosti, tako i nosiocima ekonomskih politika, što će, uvereni smo, imati kako naučne, tako i praktične implikacije za buduća institucionalna rešenja u Republici Srbiji. Održavanje i ovog, XX-og, jubilarnog Naučnog Skupa i publikovanje zbornika radova *Institucionalne promene kao determinanta privrednog razvoja Republike Srbije*, finansijski je podržalo Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

Redaktori

Kragujevac, 31. maj 2021.

REFERATI

INSTITUCIONALNI ASPEKT ODRŽIVOG RAZVOJA REPUBLIKE SRBIJE

Petar Veselinović*

Ekonomija je odgovorna za konkretizaciju pojma održivosti, pa je tako koncept održivog razvoja dobio posebna ekonomska tumačenja. Održivost se prenela u sferu ekonomije, prava, politike, sociologije, tako da se počelo govoriti o tri osnovne dimenzije ili tri stuba održivosti (ekonomskoj, socijalnoj i ekološkoj). U ovom kontekstu, se može dodati i četvrta – institucionalna dimenzija, s obzirom da koncept uvek podrazumeva određene institucionalne aranžmane, koji proističu iz strategija, konvencija, zakona i drugih normativnih okvira, kao i sistema koje ljudi organizuju na nacionalnom, regionalnom i međunarodnom planu radi sprovođenja razvojnih koncepata i strategija. Posmatrajući globalno, institucionalni aspekt održivog razvoja je do sada pokazao brojne nedostatke koje bi trebalo u narednom periodu otkloniti. Pre svega se misli na izmene u međunarodnim ugovorima u oblasti zaštite životne sredine, uvođenje novih regulativa u međunarodnom upravljanju konceptom održivosti, izbegavanje konflikta prilikom zaključivanja multilateralnih sporazuma, jačanje javno-pravnih partnerstava i mreža i nacionalnih državnih organa koje će se baviti ovom problematikom, a svakako i podizanje svesti svih građana kada je reč o pitanju održivog razvoja.

Ključne reči: održivi razvoj, ekonomske reforme, institucije, regulatorni instrumenti, lokalni razvoj

Uvod

Savremeni svet je već uveliko suočen sa potrebom globalne, zajedničke odgovornosti za razvoj u skladu sa potrebama ljudi i prirode i shvatanjem da se planeta Zemlja mora očuvati kako za sadašnju, tako i za buduće generacije ljudi na prihvatljiv način. Postoje jaki moralni razlozi da današnja generacija ostavi potomstvu u nasleđe ništa manje

* Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu; pveselinovic@kg.ac.rs

šansi za razvoj, no što ih ona ima sada. Ovo rezonovanje je zasnovano na fundamentalnom principu moralne pravde da svi ljudi imaju podjednaka prava na najšire osnovne slobode koje ne protivureče slobodi drugih. Pravo sadašnje generacije na iskorišćavanje resursa i na zdravu životnu sredinu ne sme ugroziti isto takvo pravo narednim generacijama.

Održivost podrazumeva zadovoljenje ekonomskih i socijalnih potreba ljudi, bez ugrožavanja prirodnih resursa, kao osnove ljudskog zdravlja, bezbednosti i ekonomske dobrobiti. Održivi razvoj je istovremeno i cilj i sredstvo zaostvarenje ekonomskih rezultata, uz minimiziranje negativnih efekata na prirodu i društvo. To je veoma kompleksan proces, koji zahteva balansiranje ekonomskih, socijalnih i ciljeva vezanih za očuvanje životne sredine, uz podršku relevantnih institucija i ostalih aktera u privredi i društvu. Pri tome je neophodan njihov stalni dijalog, u cilju prevazilaženja neodrživog rasta i razvoja, odnosno, obezbeđenja koristi za celokupno društvo, vodeći pri tome računa i o potrebama budućih generacija.

Imajući u vidu aktuelnost koncepta održivog razvoja, koji poslednjih decenija, sve više privlači pažnju naučno-stručne javnosti i menadžmenta na svim nivoima, predmet istraživanja u ovom radu je institucionalni aspekt održivog razvoja R. Srbije u kontekstu globalnog okvira. U skladu sa opredeljenim predmetom istraživanja, cilj rada je utvrđivanje da li R. Srbija, sa svim svojim prednostima i slabostima, ima kapacitet za inkorporiranje savremenog koncepta održivog razvoja, kako sa ekonomskog i ekološkog, tako i sa socijalnog i institucionalnog aspekta.

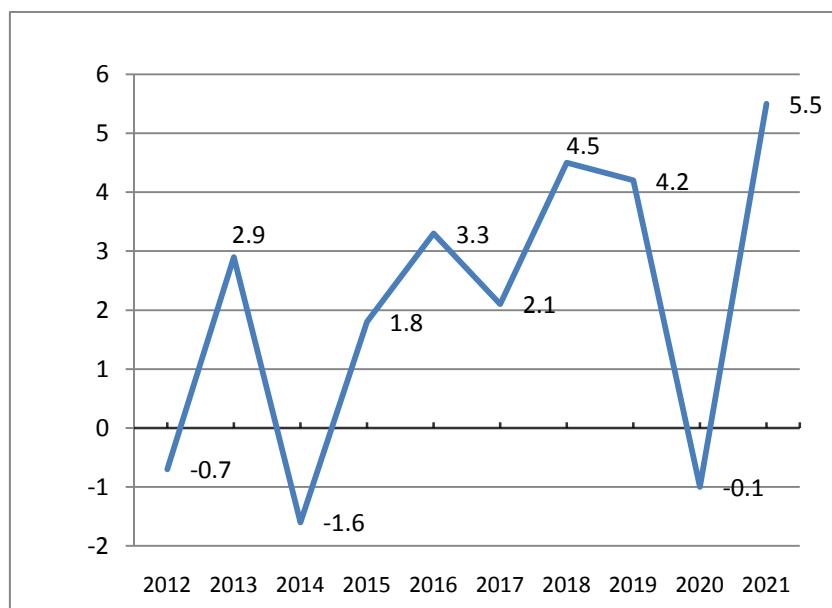
S tim u vezi, u radu će biti stavljen akcenat na analizi institucionalne komponente održivog razvoja i ukazaće se na njenu važnost i ključnu ulogu u povezivanju i pružanju potpore ostvarenju ostalih ciljeva održivog razvoja. Zastupljenost inkluzivnih institucija u jednom društvu, koje promoviše vladavinu prava, omogućava bezbednost privatne svojine, nepristrasan pravni sistem i institucije koje kreiraju inkluzivna tržišta. Prisutnost efektivnih, pouzdanih, delotvornih, odgovornih i transparentnih institucija je polazna osnova za implementaciju svih ostalih ciljeva održivog razvoja R. Srbije.

Održivost makroekonomskih kretanja u Republici Srbiji

Bruto domaći proizvod po glavi stanovnika u R. Srbiji, skoro tri decenije od kada je njena tranzicija započela, još uvek nije dostigao nivo iz 1989. godine, a ljudski razvoj još uvek sustiže svoj puni potencijal. Nova privreda se postepeno razvijala i danas je dosegla osetnije razmere sa kojima može ozbiljnije da utiče na dalji ekonomski razvoj. Ključni razvojni izazov R. Srbije je što je samo mali deo privrede, koja je izgrađena tokom socijalizma, zaista transformisan u novu, modernu privredu, koja zapošljava veoma mali deo ukupnog stanovništva. Da bi dostigla evropski prosek u nivou aktivnosti i zaposlenosti na kvalitetnijim radnim mestima, R. Srbija bi morala da udvostruči današnji broj formalnih radnih mesta u privatnom sektoru. Podizanje zaposlenosti, do normalnih nivoa, imalo bi velikog efekta na smanjenje nejednakosti i siromaštva, verovatno oko vrednosti evropskih proseka. Dok se to ne desi, stope siromaštva i nejednakosti u R. Srbiji biće među najvišim u Evropi. Osim toga, R. Srbija pati i od jedne od najviših stopa smanjenja stanovništva u zemlji.

Pandemija izazvana COVIDOM-19 i globalno usporavanje je, prema dosadašnjim podacima, imalo manje posledice na R. Srbiju u odnosu na većinu evropskih zemalja zbog postignute makroekonomske i finansijske stabilnosti, prethodne dinamike rasta, stvorenog fiskalnog prostora, pravovremenog i sveobuhvatnog paketa mera, kao i strukture ekonomije.

Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, bruto domaći proizvod R. Srbije je u 2020. godini bio realno niži za 1,1%, što je jedan od najboljih rezultata u Evropi i u skladu sa projekcijom Narodne banke Srbije (Grafikon 1). U 2020. godini R. Srbija je uspela da izbegne i pad ukupne industrije i njenog prerađivačkog sektora, uz smanjenje robnog izvoza od svega 2,3%. Izbegnuto je i pad u izvozu IKT usluga, dok je smanjenje aktivnosti u građevinarstvu i fiksnim investicijama, uprkos vrlo visokoj bazi iz 2019. godine, svedeno na minimum. Zahvaljujući preduzetim ekonomskim merama sprečen je veći pad investicionog i potrošačkog poverenja, očuvani su proizvodni kapaciteti, radna snaga i povoljna makroekonomska perspektiva.



Grafikon 1 Stope rasta Republike Srbije (u%)

Izvor: Narodna banka Srbije, (2021), *Makroekonomska kretanja u Srbiji*, videti na https://www.nbs.rs/export/sites/NBS_site/documents/finansijska_stabilnost/prezentacije/prezentacija_invest.pdf

Donete mere ekonomske politike (5,8 mlrd evra, oko 13% BDP-a u 2020) minimizovale su pad bruto domaćeg proizvoda u 2020. godini, dok će dodatni paket od 2,2 mlrd evra, (4,3% BDP-a) u 2021. godini doprineti punom oporavku bruto domaćeg proizvoda i vraćanju na putanju održivog rasta od oko 4% u srednjem roku.

Inflacija je čvrsto pod kontrolom, i kreće se oko 2% u proseku, u posmatranom periodu. Inflacija je tokom 2020. godine, ostala niska i stabilna i u proseku je iznosila 1,6%. Izostanak očekivane više inflacije početkom 2021. godine, rezultat je dejstva privremenih faktora - nižeg rasta cena hrane (pre svega povrća) u odnosu na očekivani i sezonski uobičajeni. Nakon usporavanja u januaru i februaru, u martu se inflacija vratila u granice cilja i iznosila je 1,8%. Dinamika inflacije opredeljena je povećanjem svetske cene nafte od početka godine i njenom izrazito niskom bazom iz istog perioda prethodne godine. U poslednjih sedam godina prosečna bazna inflacija iznosila je 1,5%, potvrđujući postignutu cenovnu stabilnost. Prosečna bazna inflacija je u 2020. godini iznosila

1,6%, a godinu je završila na nivou od 2,1% (Narodna banka Srbije, 2021, 3).

Postizanje makroekonomske stabilnosti prethodilo je novom investicionom ciklusu koji je započeo 2015. godine, uz diversifikaciju izvora finansiranja investicija. U periodu od 2015 do 2019. godine, fiksne investicije rasle su po prosečnoj godišnjoj stopi od oko 10%, dok je njihov kumulativni rast iznosio oko 64%. Uprkos pandemiji COVID-19, fiksne investicije su smanjene svega 2,8% u 2020. godini. Učešće fiksnih investicija u realnom bruto domaćem proizvodu povećano je sa 16,3% u 2014. godini na 22,8% u 2019. godini, uz očekivani nastavak rasta u srednjem roku, uz privremenu kontrakciju u 2020. godini.

Zahvaljujući očuvanoj makroekonomskoj i finansijskoj stabilnosti, stabilnosti deviznog kursa, kao i sprovedenoj fiskalnoj konsolidaciji, u poslednjim godinama uspostavljena su tri snažna stuba finansiranja investicija: višestruko uvećana profitabilnost privrede, investicioni krediti i udvostručene državne investicije. Pored toga, priliv stranih direktnih investicija dostigao je rekordne nivoe od oko 8% bruto domaćeg proizvoda.

Makroekonomska i finansijska stabilnost, uz strukturne reforme, stvorile su povoljan ambijent za strane direktne investicije, koje su diversifikovane po sektorima i zemljama porekla i doprinose izvoznom potencijalu zemlje. Od ukupno 10,3 mlrd. evra u poslednje tri godine, 5,6 mlrd. evra usmereno je u razmenljive sektore, od čega 2,8 mlrd. evra u prerađivačku industriju. Sektor prerađivačke industrije sa najvećim prilivom stranih direktnih investicija (metalska, auto, prehrambena, industrija guma) beleže snažan rast zaposlenosti, proizvodnje i izvoza.

R. Srbija je privukla oko 60% ukupnih stranih direktnih investicija u region Zapadnog Balkana. U 2020. godini priliv stranih direktnih investicija ostao je snažan uprkos pandemiji COVID-19, uz priliv od 3,0 mlrd. evra (neto 2,9 mlrd evra).

Strane direktne investicije su i geografski diversifikovane, s rastućim učešćem zemalja iz azijsko-pacifičkog regiona i s Bliskog istoka. U periodu od 2018 do 2020. godine najveći deo priliva stranih direktnih investicija je i dalje poticao iz zemalja Evropske unije (78%), ali uz rastuće učešće azijskih zemalja (18%), pre svih Kine/HongKonga i

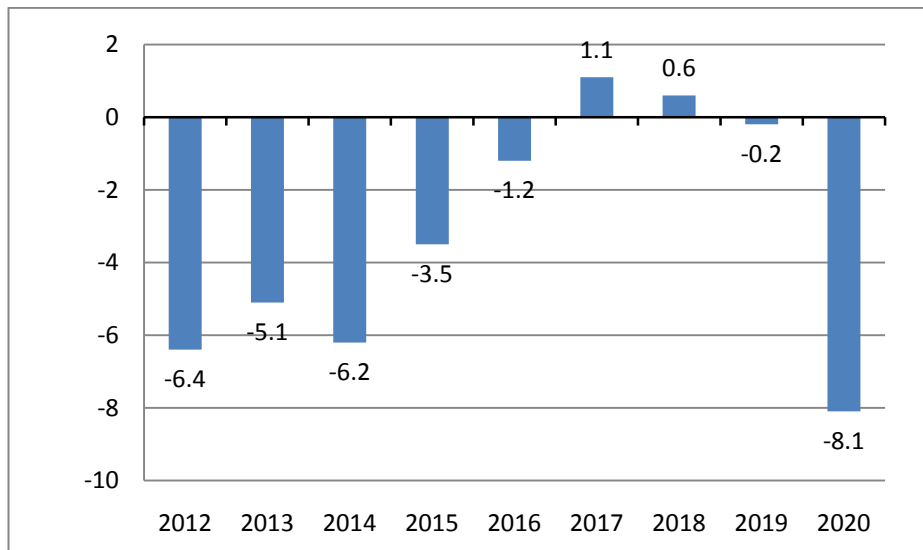
UAE, kao i iz SAD i evropskih zemalja van Evropske unije, poput Rusije, Turske i Švajcarske.

Popravljanje tekućeg deficita u 2020. godini rezultat je manjeg pada izvoza od uvoza i nižeg deficita primarnog dohotka. Ključni faktori smanjenja tekućeg deficita u 2020. godini doveli su do nižeg tekućeg deficita u odnosu na projektovani (ostvarenje od 4,3% BDP-a, naspram projekcije od 5%). U 2020. godini tekući deficit iznosio je 2,0 mlrd. evra, dok je u decembru 2020. godine ostvaren najniži deficit od kad postoje uporedivi podaci. Ovakav trend je nastavljen i u prva dva meseca 2021. godine, u kojima je zabeležen suficit na tekućem računu od oko 200 miliona evra, usled popravljanja svih komponenti tekućeg računa. Od 2015. godine tekući deficit R. Srbije je u potpunosti pokriven neto stranim direktnim investicijama, a nastavak ovog trenda očekuje se i u narednom periodu.

Blago smanjenje izvoza robe u 2020. godini (2,3%) vođeno je smanjenjem izvoza prerađivačke industrije, usled pada eksterne tražnje i poremećaja u globalnim lancima. Neto izvoz usluga bio je otporniji na efekte krize usled manjeg udela turističkih usluga i rasta IKT sektora. U prva dva meseca 2021. godine zabeležen je rast izvoza robe od 5,4% (međugodišnji nivo), dok je uvoz robe smanjen za 7,1% takođe na međugodišnjem nivou, što se povoljno odrazilo na smanjenje robnog deficita na početku 2021. godine. Robni uvoz smanjen je 3,5% u 2020. godini. Najveće smanjenje uvoza zabeleženo je kod sredstava za reprodukciju, od čega se više od polovine tog smanjenja odnosi na niži uvoz energenata. S druge strane, uvoz opreme i potrošne robe nastavili su rast.

Izuzev ka Italiji, izvoz ka ostalim trgovinskim partnerima je ostao relativno stabilan uprkos pandemiji. Izvoz R. Srbije najviše se oslanja na tražnju Evropske unije i regiona, koja je u postojećim uslovima manja. U 2020. godini najveći deo izvoza plasiran je na tržište Evropske unije, zatim na tržište CEFTA i zemalja evroazijske unije. Po zemljama, najveće učešće izvoza je u Nemačku (12,9%), Italiju (8,4%), Bosnu i Hercegovinu (7,1%), Rumuniju (6,5%) i Rusiju i Mađarsku (4,7%). U 2020. u odnosu na 2019. godinu izvoz je, u apsolutnom iznosu, smanjen u većini značajnih zemalja. S druge strane, izvoz u Kinu u 2020. nastavio je da raste u odnosu na 2019. godinu.

Kina je, u 2020. godini, sustigla Nemačku kada je u pitanju najznačajniji uvozni partner. Najveći deo uvoza potiče iz zemalja Evropske unije (oko 59%), zatim iz zemalja evroazijske unije i CEFTE. Po zemljama, najveće učešće uvoza je iz Nemačke (13,6%), dok je učešće Kine poraslo sa 9,0% u 2019. na 12,5% u 2020. godini, pre svega zbog uvoza medicinske opreme. Po učešću uvoza, slede Italija (8,4%) i Rusija (6,0%).



Grafikon 2 Budžetski suficit/deficit u Republici Srbiji (u %)

Izvor: Narodna banka Srbije, (2021), Makroekonomska kretanja u Srbiji, videti na https://www.nbs.rs/export/sites/NBS_site/documents/finansijska-stabilnost/prezentacije/prezentacija_invest.pdf

Fiskalni deficit u 2020. godini bio je privremeno veći zbog pandemije COVID-19. Najveći deo fiskalnog deficita u 2020. godini odnosi se na drugi kvartal, kao rezultat mera podrške privredi. Visok deficit u 2020. godini (8,1% BDP-a) posledica je, sa jedne strane viših rashoda zbog paketa mera podrške i nabavke medicinske opreme, kao i nižih prihoda (Grafikon 2). I pored povećanih tekućih rashoda, u 2020. godini nastavljen je rast kapitalnih rashoda koji su dostigli 5,4% bruto domaćeg proizvoda i prevazišli su procenu iz Fiskalne strategije. Novi paket fiskalnih mera donet je u 2021. godini u iznosu od 2,2 mlrd. evra (4,3% BDP-a). Predviđena je pomoć najugroženijim sektorima i dodatna podrška stanovništvu. Takođe je predviđen dalji rast kapitalnih rashoda

i njihovog učešća u bruto domaćem proizvodu.

U 2020. godini javni dug je povećan na 57,4% (sa 52,0% na kraju 2019.), pretežno usled emisije 7G evroobveznica od 2 mlrd. evra, za pokriće rastućih potreba finansiranja usled pandemije COVID-19. Povećanje javnog duga, zbog paketa podrške u uslovima pandemije, je jedno od najmanjih u Evropi. U januaru 2021. godine učešće javnog duga u bruto domaćem proizvodu iznosilo je 53,7% (Narodna banka Srbije, 2021, 15).

Stopa nezaposlenosti je u četvrtom kvartalu 2020. godine iznosila 9,9%, što je više za 0,2% u odnosu na isti period 2019. godine, ali se zadržala na jednocifrenom nivou. Stopa zaposlenosti se u četvrtom kvartalu 2020. godine našla na nivou od 49,7% i međugodišnje je nepromenjena. Zaposlenost na formalnom segmentu tržišta rada beleži rast, dok se smanjenje beleži na neformalnom segmentu. Stopa participacije je u četvrtom kvartalu 2020. godine iznosila 69,3% (68,7% u T4 2019.), čime je nastavila rast započeo u trećem kvartalu 2020. godine. Prosečna stopa nezaposlenosti u 2020. godini iznosi 9,0%, a prosečna stopa zaposlenosti 49,1%. Prosečna stopa participacije u 2020. godini iznosila je 67,7%.

Ukupna formalna zaposlenost je u februaru 2021. ostvarila je međugodišnji rast od 2,7% (oko 59 hiljada lica), uprkos pandemiji COVID-19. Povoljni trendovi na formalnom tržištu rada gotovo u potpunosti potiču iz privatnog sektora, gde je zaposlenost zabeležila međugodišnji rast od 3,7% (oko 58 hiljade lica). U javnom sektoru je zabeležen rast broja zaposlenih za 0,1% (oko 400 lica). Posmatrano po delatnostima, ističe se rast zaposlenosti u prerađivačkoj industriji, trgovini, IKT sektoru, građevinarstvu i zdravstvu.

Početak 2021. godine obeležen nastavkom rasta zaposlenosti i rastom zarada. Rast prosečne zarade u januaru 2021. godine iznosi 5,3% (međugodišnji nivo). Rast prosečne neto zarade od 5,3% međugodišnje vođen je rastom zarada u privatnom sektoru (5,2%) i rastom zarada u javnom sektoru (6,1%).

Veća otpornost srpske ekonomije potvrđena i od strane rejting agencija. Pod uticajem globalnih faktora tokom marta i aprila 2020. rasla je i premija rizika R. Srbije za dug u evrima, da bi od početka maja usledio njen pad, koji je intenziviran krajem godine.

Pored optimizma oko vakcina protiv virusa korona, ovom padu su doprinele i mere ekonomske politike R. Srbije, donete kao odgovor na krizu, zatim oporavak domaće ekonomske aktivnosti, kao i očekivan potpuni oporavak od krize u 2021. godini. Agencije S&P i Fitch su tokom 2020. godine potvrdile rejting R. Srbije na nivou BB+, uprkos globalnoj krizi izazvanoj pandemijom COVID-19. Agencija Moody's je u martu 2021. godine povećala kreditni rejting R. Srbije na Ba2 sa stabilnim izgledima, a Fitch je potvrdio rejting na BB+, ističući povećanu otpornost R. Srbije i u uslovima pandemije kao rezultat odgovornog vođenja ekonomske politike u prethodnim godinama i adekvatnog odgovora nosilaca ekonomske politike na krizu.

Održivost ekonomskog razvoja Republike Srbije u globalnim uslovima

Pitanje razvoja nacionalnih ekonomija, na početku XXI veka, umnogome je evoluiralo i prevazišlo teorijska razmatranja koja su važila u drugoj polovini prethodnog veka. Naime, od nekadašnje teorije razvoja zasnovanog na „prirodnim“ ograničenjima u ostvarivanju visokih stopa rasta u dugom vremenskom roku, na početku poslednje decenije XX veka uobličava se u danas važeći razvojni koncept – koncept održivog razvoja. Taj koncept zasnovan je na novoj teoriji rasta u čijem su centru primenjeno znanje i kompleks naučno-tehnološkog razvoja.

Umesto starog koncepta prirodnih komparativnih prednosti, u modernom shvatanju razvoja dominiraju ostvarene komparativne prednosti. Umesto prirodnih resursa ključne odrednice brzine rasta i razvoja nacionalne ekonomije postaju brzina uvođenja inovacija i sposobnost privrede da ostvarena teorijska znanja pretvori u pronalazke i nove tehnologije. Nekadašnje shvatanje bogatstva mereno je fizičkim i finansijskim kapitalom, a danas je ključna odrednica nacionalnog bogatstva sposobnost ostvarivanja novih znanja, ideja, inovacija i tehnologija, odnosno stvaranje ljudskog kapitala i raspolaganje njime.

Privreda i društvo R. Srbije, kao privreda i društvo u tranziciji, izgradili su i grade aktivan odnos prema koncepciji održivog razvoja, ali

je stanje u toj oblasti opterećeno brojnim nerešivim problemima, poteškoćama i ograničenjima. Stanje u normativnoj sferi u oblasti održivog razvoja je relativno zadovoljavajuće, ali problemi i poteškoće najčešće se javljaju u primeni sankcionisanja korišćenja ekoloških propisa.

U realizaciji i ostvarivanju mera i zadataka održivog razvoja, u ekonomskoj sferi, nastaju neusaglašenosti i otvoreni problemi zbog loših performansi i nerazvijenosti privrede R. Srbije (zakasnela tranzicija, birokratska sporost i inertnost u društvenim promenama, brojni socijalni problemi i sl.).

R. Srbija se, kao i ostale zemlje Zapadnog Balkana, suočava sa brojnim problemima. Problemi siromaštva i socijalne isključenosti, ekonomsko-politička nestabilnost, problemi sa korupcijom i nedovršene reforme u mnogim oblastima, ukazuju na neophodnost vođenja bolje politike održivog razvoja. Usvajanjem Nacionalne strategije održivog razvoja, održivi razvoj prihvaćen kao trajni prioritet, predstavljajući ujedno i uslov pristupanja R. Srbije Evropskoj uniji, koja se zalaže za ekonomski razvoj baziran na socijalnoj ravnopravnosti i visokom nivou zaštite životne sredine. Osim članstva u Evropskoj uniji, naglašava se značaj razvoja konkurentne tržišne privrede, uravnoteženog ekonomskog rasta, razvoja ljudskih resursa, smanjenja nezaposlenosti, unapređenja infrastrukture, ravnomernog regionalnog razvoja, racionalnog korišćenja resursa i zaštite životne sredine. Pri tom se uvažavaju ciljevi koje globalna zajednica ima u oblasti održivog razvoja, a osnovne dimenzije održivog razvoja posmatraju se kroz njihove funkcionalne veze.

I pored toga što se, u mnogim strateškim dokumentima R. Srbije, uočava usmerenost države ka održivom razvoju, ipak, izostalo je više pozitivnih efekata u ovoj oblasti, opterećenoj brojnim nasleđenim problemima iz prethodnih perioda, kao i savremenim ograničenjima.

SWOT analiza omogućava da se sagledaju ključni potencijali i ograničenja za održivi razvoj R. Srbije (Tabela 1).

Tabela 1 SWOT analiza održivog razvoja Republike Srbije

Snage	Slabosti
Geografski položaj Prirodni resursi Biodiverzitet Očuvana životna sredina u mnogim oblastima Tradicija i kulturno-istorijske vrednosti Radna snaga Institucionalna unapređenja Reformski procesi u toku unapređenja u oblasti ekonomije Regionalna saradnja, proces pristupanja EU Podizanje ugleda države Rast svesti o potrebi održivog razvoja Težnja ka smanjenju disbalansa u oblasti finansiranja	Nepoverenje građana Visok stepen razlika među regionima Spor proces reformisanja privrede i društva nedovoljno investicija za društvenoekonomski razvoj Nedovoljni ili neadekvatni izvori finansiranja Nedovoljna razvijenost infrastrukture "Odliv mozgova", "starenje stanovništva" Nedovoljna izdvajanja za nauku, obrazovanje, zdravstvo, socijalnu zaštitu Nedovoljno podsticaja za mlade Eksploatacija prirodnih resursa Zagađenje vode, vazduha i zemljišta Neadekvatno upravljanje otpadom
Šanse	Pretnje
Uspostavljanje održivog modela razvoja Uvođenje normi i standarda kojima se obezbeđuje zaštita životne sredine Racionalno korišćenje resursa Uvođenje "čistijih" tehnologija Unapređenje energetske efikasnosti Transparentnost, jačanje i unapređenje kvaliteta rada institucija relevantnih za održivi razvoj Politička volja da se sprovedu reforme u cilju održivog razvoja Javno-privatno partnerstvo Saradnja sa inostranstvom Ulazak u Evopsku uniju Korišćenje međunarodnih fondova namenjenih održivom razvoju	Nepovoljni demografski trendovi Nezaposlenost i siromaštvo Usporen privredni razvoj Regionalne nejednakosti Politički problemi Nedovoljno podsticajan institucionalni okvir za održivi razvoj Nedovoljno napora, na svim nivoima, za održivi razvoj Nedovoljna finansijska sredstva Nedovoljna investiciona aktivnost "Siva ekonomija" Zagađenje životne sredine Klimatske promene Ekonomsko-politička moć i namere vodećih aktera u procesu razvoja

Izvor: Ristić, L., Tubić, T., Knežević, M., (2017), Održivi razvoj Republike Srbije u kntekstu kompleksnih ciljeva Agende 2030, Zbornik radova: Institucionalne promene kao determinanta privrednog razvoja Republike Srbije, Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Kragujevac, str. 290.

Za R. Srbiju je važno da svoju razvojnu politiku uskladi sa realnim potrebama i mogućnostima, pri čemu je posebno bitno reformisati institucije, jer su transparentne i efikasne institucije od fundamentalnog značaja za održivi razvoj.

Osim toga, neophodno je postizanje šireg društvenog konsenzusa oko nacionalnih razvojnih ciljeva i mehanizama za praćenje njihovog ostvarenja, kao i odabir adekvatnog modela finansiranja održivog razvoja.

Izveštaj o realizaciji Milenijumske deklaracije i

Milenijumskih razvojnih ciljeva sačinjen za R. Srbiju, sadrži objektivnu analizu napretka u postizanju ciljeva, na koje se, zajedno sa drugim članicama Ujedinjenih nacija, R. Srbija obavezala 2000. godine. Izveštaj ukazuje na neke pozitivne pomake, ali i na potrebu da se ubuduće ulože dodatni, znatno veći napori. Izveštaj sadrži i ključne faktore, koji su uticali na realizaciju svakog cilja ponaosob (Republički sekretarijat za javne politike, 2015, 69).

Ujedinjene nacije smatraju da je Izveštaj efikasan način da se sagleda u kojoj meri je država bila uspešna ili neuspešna u sprovođenju Milenijumskih ciljeva, kao i zbog identifikacije izazova koji joj predstoje. U skladu sa tim, Ujedinjene nacije i Vlada Republike Srbije dogovorili su Okvir razvojnog partnerstva za period od 2016 do 2020. godine (Tabela 2).

Postoje indikacije da će se tokom predstojećeg perioda ekonomski rast u R. Srbiji ubrzati. Nova privreda, orijentisana na izvoz, izrastala je postepeno na temeljima izgrađenim u prošlosti, predvođena stranim investitorima i domaćim preduzetnicima, naročito iz malih i srednjih preduzeća. Ona sada konačno dostiže veličinu koja može povesti zemlju napred.

Šanse R. Srbije leže u tri faktora koji su se pokazali kao osnova na kojima ona sada osvaja izvozna tržišta: plodna zemlja i duga poljoprivredna tradicija, konkurentno tehnološko i industrijsko znanje i kreativna, na znanju zasnovana, privreda koja se sama pokreće (pogotovo u sektoru informatičkih tehnologija). Ekonomski rast može biti raširen i ubrzan, naročito u ruralnim predelima, oslanjanjem na „zelene“ tehnologije, kao i razvijanjem „zelene“ privrede, tj. ekonomskih aktivnosti koje unapređuju životnu sredinu. Takav rast podrazumeva usklađenije gazdovanje nemineralnim prirodnim resursima, pogotovo u oblasti ekološkog i zdravstvenog turizma, proizvodnje obnovljive energije i održive poljoprivrede. Ozbiljan izazov jeste i veoma neefikasno gazdovanje nacionalnim resursima, pogotovo u energetskom sektoru. R. Srbija reciklira samo 34% otpada koji generiše (ne računajući mineralni otpad), manje od bilo koje zemlje Evropske unije, u kojoj je prosek 75%. Energetski intenzitet R. Srbije je dvostruko veći od proseka Evropske unije, iako nema naročito velike teške industrije. Osim toga R. Srbija nema strategiju za period kada rezerve

fosilnih goriva na koje se trenutno oslanja budu iscrpljene a on će verovatno nastupiti ubrzo nakon 2030. godine.

Tabela 2 Očekivani ishodi Okvira razvojnog partnerstva

Stub	Planirani ishodi
(I) Dobra uprava i vladavina prava	Stanovnicima Srbije, posebno pripadnicima osetljivih grupa, obezbediti zaštitu ljudskih prava, unaprediti pristup pravdi i bezbednosti unaprediti odgovornost i zastupljenost institucija državne uprave, na svim nivoima, radi pružanja kvalitetnijih usluga građanima i privredi obezbediti, aktivnostima javnih institucija i ostalih relevantnih aktera, rodnu ravnopravnost, omogućiti ženskim osobama, posebno iz osetljivih grupa, život bez diskriminacije i nasilja.
(II) Razvoj socijalnih i ljudskih resursa	Kvalitetne, inkluzivne, pravične, rodno osetljive i starosno odgovarajuće zdravstvene usluge, koje štite prava pacijenata i koje su dostupne svima uspostavljanje efikasnog obrazovnog sistema, koji omogućava relevantno, kvalitetno, inkluzivno i pravično obrazovanje sistem socijalne zaštite, osposobljen da pruža blagovremenu, celovitu i kontinuiranu podršku pojedincima i porodicama pod rizikom, koji omogućava život u porodičnom okruženju, u sigurnim i bezbednim zajednicama.
(III) Ekonomski rast, razvoj i zapošljavanje	Kreiranje delotvornog poslovnog okruženja, koje promovise održive zarade i ekonomski razvoj, fokusirano na inkluzivno tržište rada i dostojna radna mesta.
(IV) Životna sredina, klimatske promene i „otporne” zajednice	Obezbeđenje kapaciteta za borbu protiv klimatskih promena i adekvatno upravljanje prirodnim resursima, uz veću otpornost zajednice na probleme uzrokovane prirodnim i ljudskim faktorima.
(V) Kultura i razvoj	Inkluzivna politika, koje unapređuje kulturu, promovise kulturne raznolikosti, upravlja kulturnom i prirodnom baštinom, kao pokretačima održivog razvoja

Izvor: Republički sekretarijat za javne politike, (2015), Izveštaj o realizaciji Milenijumske deklaracije i Milenijumskih razvojnih ciljeva za period 2000-2015, Beograd, str. 69-70.

Evropske vrednosti i proces pristupanja Evropskoj uniji čvrsto uokviruju srpske institucionalne i političke ciljeve kao takve. Međutim, bolje institucije potrebne su i radi bržeg i održivijeg razvoja. Potrebno je poslovno okruženje koje podržava preduzetništvo i investicije, a ono, pre svega, podrazumeva predvidivost – vladavinu prava i čvršće postavljanje prioriteta. Takođe, sprovođenje razvojnih politika zahteva da srpska javna uprava promeni praksu koja je čini nedelotvornom.

Uspostavljanje adekvatnijeg institucionalnog i finansijskog okvira za realizaciju ciljeva održivog razvoja, u čije sprovođenje bi se uključila sva nadležna resorna ministarstva i kancelarije, kao i predstavnici akademskih, privrednih, nevladinih, naučnih i kulturnih institucija, veoma je važan korak ka održivom razvoju. U tom smislu, značajno je obezbediti odgovornu i efikasnu institucionalnu osnovu za planiranje i ostvarivanje ciljeva održivog razvoja; u saradnji sa nadležnim telom za javne politike, pokrenuti proces usvajanja nove "krovne" (nacionalne) strategije održivog razvoja i definisati model njenog finansiranja; statistički pratiti realizaciju ciljeva; obezbediti merljivost ostvarenih rezultata, uz periodično izveštavanje o tome. Pri tome, veoma je bitno objediniti i koordinirati stavove i aktivnosti svih relevantnih domaćih aktera održivog razvoja i adekvatno reagovati na spoljne izazove, kroz uključivanje u međunarodne projekte i programe posvećene održivom razvoju, vodeći računa, pre svega, o nacionalnim interesima.

Institucionalna dimenzija održivog razvoja Republike Srbije

Institucionalni mehanizmi održivog razvoja veoma zavise od specifičnosti ustavnog uređenja svake zemlje. Mehanizmi za primenu mogu biti različiti, ali je posvećenost Vlade i politička podrška uvek neophodna. Ostvarivanje održivog razvoja zavisi od svih zainteresovanih strana i njihovog učešća u ostvarivanju održivog razvoja. Najčešći izazovi u drugim zemljama bili su vođenje procesa u pravom smeru. Mnoge zemlje su bile kreativne u formiranju novih institucija, ali su nastale barijere umanjile njihovu efikasnost, pa je za potrebne strateške reforme neophodno aktivno učešće na visokom nivou ključnih ministarstava i jaka politička podrška, mada je u praksi često nema.

Veoma je važno da troškovi, odnosno koristi za društvo, od

primene održivog razvoja, budu jasno izraženi, a građani o tome informisani, što bi donosiocima odluka omogućilo da donesu ispravne odluke za dobrobit društva u celini. Da bi se postigli navedeni ciljevi, potrebno je izgraditi savremenu i efikasnu državnu upravu, odnosno sistem institucija koje zajednički vode održivom razvoju. Poboljšanje saradnje, koordinacije i konsultacija između sektora, kao i između državne uprave i privatnog i civilnog sektora preduslov je za ostvarenje održivog razvoja. Bez jakih, osposobljenih i stabilnih institucija neće biti moguće postići željene dugoročne rezultate održivog razvoja koji se odnose na poboljšanje kvaliteta života i životnog standarda i smanjenje siromaštva. Izgradnja efikasnog institucionalnog okvira na svim nivoima, osnov je za postizanje ciljeva održivog razvoja.

Dugoročni koncept održivog razvoja podrazumeva stalni ekonomski rast koji osim ekonomske efikasnosti, tehnološkog napretka, više čistijih tehnologija, inovativnosti celog društva i društveno odgovornog poslovanja obezbeđuje smanjenje siromaštva, dugoročno bolje korišćenje resursa, unapređenje zdravstvenih uslova i kvaliteta života, smanjenje zagađenja na nivo koji mogu da izdrže činioци životne sredine, sprečavanje novih zagađenja i očuvanje biodiverziteta (Nacionalna strategija održivog razvoja, 2008, 2). Glavne prednosti za održivi razvoj R. Srbije se prevashodno ogledaju u njenom dobrom geografskom položaju, kvalitetnim ljudskim resursima, uspostavljenim pravnim osnovama demokratskog i otvorenog društva, rastu privatnog sektora, podizanju ugleda R. Srbije u regionu, porastu svesti o neophodnosti planiranja održivog razvoja na lokalnom nivou, visokom stepenu biološke raznovrsnosti i raznovrsni prirodnih resursa, visokom stepenu kulturne infrastrukture i kulturnih vrednosti (Nacionalna strategija održivog razvoja, 2008, 15).

Posmatrajući kvalitet institucija u R. Srbiji, može se konstatovati da je potrebno izgraditi inkluzivne institucije koje će je voditi ka ekonomskom progresu i pospešiti proces evropskih integracija (Ostojić, 2020, 9). Takve institucije promovišu vladavinu prava, deluju antimonopolski, doprinose ekonomskim aktivnostima, rastu produktivnosti i ekonomskom napretku. Takve institucije omogućavaju bezbednost privatne svojine, nepristrasan pravni sistem i javne usluge koje omogućavaju ravnopravnost u razmeni i ugovaranju, kao i učešće

građana u ekonomskim aktivnostima (Acemoglu & Robinson, 2010, 18–20).

Slabosti za održivi razvoj R. Srbije predstavlja nedovoljan nivo opšteg poverenja građana u institucije, visok stepen razlika u regionalnom razvoju, nedovoljan broj greenfield investicija, nedovoljna ulaganja u razvoj privrede, nedostatak saobraćajne i komunalne infrastrukture, odliv mozgova, niska stopa izdvajanja za obrazovanje, nauku i socijalnu zaštitu iz bruto domaćeg proizvoda, nepovoljan društveno-ekonomski položaj mladih, prekomerno zagađenje voda, vazduha i zemljišta, loša praksa upravljanja otpadom, nedostatak podsticaja za smanjenje zagađenja (Nacionalna strategija održivog razvoja, 2008, 15–16). Potporu ostvarenju održivog razvoja R. Srbije svakako predstavlja zastupljenost inkluzivnih institucija i vladavine prava. Stabilne i kvalitetne institucije su veoma važni pokretači privrednog rasta. Institucije upravo određuju koliko su države stabilne, a stabilnost institucija je svojevrsan indikator zrelosti jednog društva. Privredni rast će biti ostvaren u zavisnosti od toga da li su zastupljene institucije koje pospešuju ili podrivaju taj rast. Inkluzivne institucije će svakako biti generatori ekonomskog rasta i održivog razvoja i obezbediti stanovništvu sigurniji i kvalitetniji život (Petrović, Brčerević, Gligorić, 2019, 28–29).

Prema preporukama Nacionalne strategije održivog razvoja, u R. Srbiji treba obezbediti institucije koje treba da omoguće uspostavljanje adekvatnog makroekonomskog okruženja za razvoj ekonomije znanja. To podrazumeva razvoj i utemeljenje institucija koje:· uspostavljaju i šire svojinska prava u društvu,· ograničavaju oduzimanje nečijeg dohotka ili imovine, ·u najvećoj meri obezbeđuju jednake šanse za najšire slojeve društva u domenu zapošljavanja, socijalne sigurnosti i ljudskih prava (Nacionalna strategija održivog razvoja, 2008, 32).

Prema osnovnim funkcijama, institucije ekonomije zasnovane na znanju dele se na: a) tržišno nastajuće institucije – uspostavljaju i štite svojinska prava bez kojih nema tržišta, b)·tržišno regulišuće institucije – bave se regulacijom, eksternalijama, ekonomijom obima, c) nesavršenim informacijama,· d) tržišno stabilizujuće institucije – umanjuju ekonomsku nestabilnost i efekte finansijskih kriza, e) tržišno legitimizujuće institucije – obezbeđuju socijalnu zaštitu, zdravstveno i

penziono osiguranje.

Da bi institucije mogle uspešno da ostvaruju svoje ciljeve, neophodno je da poseduju adekvatne kapacitete, pre svega kadrovske, da imaju efikasan način upravljanja i organizacije rada (Nort, 2003, 147). Pitanju kadrovskih kapaciteta se u R. Srbiji prilazi uglavnom formalno, uzimajući u obzir samo broj zaposlenih. Ono što je važno istaći je da je broj zaposlenih nepotpun pokazatelj kapaciteta institucije. Još značajniji indikator kapaciteta je kvalitet kadrova kojima institucija raspolaže, njihova ekspertiza i radno iskustvo. Institucije koje ne pružaju konkurentne uslove rada bilo u pogledu plate ili radnih uslova, često ostaju bez kadrova koje moraju zameniti novim.

Značajni pokazatelji kadrovskih kapaciteta institucija su, pored broja zaposlenih, nivo stručnosti u obavljanju poslova na kojima rade, godine iskustva i stepen fluktuacije kadrova u njoj. U kojoj meri će institucija biti u stanju da iskoristi resurse kojima raspolaže, uključujući tu kadrove kao najznačajniji resurs, zavisi od spoljnjih i unutrašnjih uticaja. U spoljne faktore spadaju status i nezavisnost u radu. Pod ovim se podrazumeva da institucija može da postupa u skladu sa zakonom i da na njeno odlučivanje ne utiče politički nivo.

Pored odnosa prema političkom delu vlasti, za efikasnost rada institucije je od velikog značaja i način unutrašnjeg organizovanja i upravljanja. Savremeni način upravljanja podrazumeva da se odlučivanje što više približi nivou izvršenja. Političari određuju strateške okvire i ciljeve, dok se odluke o tome kako najefikasnije ostvariti te ciljeve prepuštaju profesionalcima iz javne administracije (Papadopoulos, 2007, 470–475). Na taj način se postiže veća uključenost nižih nivoa i motivisanost da rade na realizaciji ciljeva institucije. Istovremeno se viši nivoi odlučivanja rasterećuju donošenja odluka u rutinskim situacijama i mogu da se posvete strateškom odlučivanju.

U narednom periodu, jačanje institucija mora da obuhvati otklanjanje slabosti koje klasifikujemo na sledeći način: a) visok stepen centralizacije, b) minimalno delegiranja odlučivanja, c) vrlo nizak stepen motivacije, d) visok nivo formalizacije i fokusiranost na formu i e) zanemarivanje rezultata i performansi.

Svojim transparentnim i efikasnim radom institucije treba da razvijaju vrednosti poverenja i solidarnosti u društvu i na taj način stvaraju

atmosferu u kojoj su građani, udruženja, kompanije motivisani da se obrazuju, uče, rade, stvaraju, usavršavaju, napreduju. Zastupljenost inkluzivnih institucija će obezbediti ravnomerniju raspodelu resursa i doprineće ekonomskim aktivnostima, rastu produktivnosti i ekonomskom napretku. U takvim okolnostima građani žive u uređenom sistemu, u kojem se poštuju zakoni i vladavina prava, što im garantuje zaštitu identiteta, imovine, ali i ličnu sigurnost (Asemoglu & Robinson, 2012, 160–165).

Prisutnost efektivnih, pouzdanih, delotvornih, odgovornih, transparentnih institucija je polazna osnova za implementaciju svih ostalih ciljeva održivog razvoja. Bez delotvornih i odgovornih institucija nema ni unapređenja obrazovanja, tehnološkog razvoja, poboljšanja zdravstvene zaštite, smanjenja nejednakosti i sl. Zbog toga je važno da se u definisanju nacionalnih agendi održivog razvoja posebna pažnja pokloni ovom cilju (Ferguson, 2016, 37–38).

Jedan od ključnih nacionalnih prioriteta R. Srbije čije ispunjenje ima veoma važnu ulogu u ostvarenju vizije održivog jeste pristupanje naše zemlje Evropskoj uniji. Kao glavni faktor i preduslov koji omogućava uključivanje u evropske integrativne tokove i pristupanje Evropskoj uniji, jeste upravo razvoj stabilnih institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava i poštovanje i zaštitu ljudskih prava i prava manjina. Od R. Srbije se očekuje da u toku pristupanja dokaže da je sposobna da primenjuje pravne tekovine Evropske unije na svojoj teritoriji, od dana pristupanja, na isti način kao i stare države članice. Ona to mora dokazati u pristupnom periodu. Zbog toga je usklađivanje domaćeg zakonodavstva u tom periodu i izgradnja institucija koje moraju biti sposobne da primenjuju to pravo, kao i sudova koji nadziru ceo sistem, od ključnog značaja. Možemo zaključiti da je sposobnost primene prava Evropske unije na teritoriji R. Srbije uslov za članstvo, a ne njegova posledica (Ostojić, Jovanović, Petrović, 2019, 128–130).

Reforma pravosuđa obuhvata neophodnost da ono postane nezavisno, nepristrasno, efikasno, odgovorno i profesionalno. Ustanovljavanje pouzdanog pravosudnog sistema, u kome će građani moći da zaštite svoja prava i da u optimalnom roku dobiju konačne presude, osnovna je dobit svih aktivnosti koje se preduzimaju u oblasti reforme pravosuđa. Osim toga, uz efikasan pravosudni sistem i efikasnu borbu protiv korupcije, R. Srbija postaje država koja ima

stabilan pravni sistem i kao pouzdana zemlja koja na taj način postaje privlačna za investiranje.

Iako je u prošlosti uloga države često osporavana ipak, kada je reč o ostvarivanju ciljeva održivog razvoja, kao složenog pojma koji objedinjuje više dimenzija, aktivna uloga države je više nego poželjna. Jedan od načina usmeravanja razvoja u pravcu kojim se obezbeđuje međugeneracijska jednakost jeste kreiranje strategija održivog razvoja (Đekić, & Hafner, 2013, 1482).

Ključna institucija koja treba da preuzme glavnu ulogu u sprovođenju i implementaciji politike održivog razvoja jeste Kancelarija za održivi razvoj. Ona priprema odluke i koordinira rad Saveta za održivi razvoj i za svoj rad je odgovorna Vladi. Kancelarija za održivi razvoj treba da obavlja stručne, administrativne i operativne poslove koji su u vezi s koordinisanjem rada svih ministarstava koji su svojim delovanjem uključeni u proces ostvarivanja održivog razvoja. Kancelarija za održivi razvoj je nadležna da, u ime Vlade, sprovodi Strategiju, realizuje projekte i aktivnosti iz akcionog plana za sprovođenje Strategije, te prati dostizanje ciljeva održivog razvoja, koordiniše međuministarske grupe i saradnju organa državne uprave u podsticanju i praćenju sprovođenja održivog razvoja, informiše javnost i promovira aktivnosti u ostvarivanju održivog razvoja.

Pored Kancelarije za održivi razvoj, nužno je da se osnuje Savet za održivi razvoj, koji bi bio međuministarsko telo, čiji sastav bi činili ministri nadležni za poslove zaštite životne sredine, ekonomije i regionalnog razvoja, finansija, rada i socijalne politike, telekomunikacija i informatičkog društva i nauke, kao i drugi ministri relevantnih ministarstava R. Srbije. Osim ovih institucija, pitanjem održivog razvoja treba da se bave i Agencija za zaštitu životne sredine, Agencija za energetska efikasnost, Institut za javno zdravlje Srbije, Republički hidrometeorološki zavod, Republički zavod za statistiku, Republički zavod za razvoj, Zavod za zaštitu prirode Srbije, Centar za čistiju proizvodnju, kao i Nacionalni centar za klimatske promene. Ponekad veliki i neorganizovan institucionalni aparat može negativno uticati na ostvarivanje ciljeva održivog razvoja, pa zato treba voditi računa koja ministarstva, agencije i kancelarije će biti uključene u aktivnosti vezane za koncept održivog razvoja. Jako je važno da između tih institucija

postoji visok nivo saradnje i međusobne povezanosti, budući da održivi razvoj objedinjuje više dimenzija.

Značajan segment institucionalne dimenzije održivog razvoja R. Srbije predstavlja i ostvarivanje održivog razvoja na lokalnom nivou.

Koncept održivog razvoja na lokalnom nivou ostvaruje se preko četiri akciona polja:

1. stvaranja partnerstva,
2. analize problema na osnovu potreba zajednice,
3. akcionog planiranja i
4. implementacije i monitoringa.

Održivi razvoj kao proces podrazumeva postizanje dogovora o ravnoteži i između tri različita procesa koji su prisutni u svakoj konkretnoj situaciji:

- ekonomskog razvoja,
- razvoja zajednice i
- ekološkog razvoja.

Neophodno je uskladiti različite (često i suprotstavljene) interese poslovnog sektora, zaštite životne sredine i razvoja zajednice, što se postiže stvaranjem partnerstva. Proces izgrađivanja partnerstva među zainteresovanim stranama vodi neka institucija koja ima legitimitet da zastupa ukupne interese zajednice – obično je to jedinica lokalne samouprave i njene institucije. Analiza problema na osnovu potreba lokalne zajednice omogućava zainteresovanim stranama da razviju proces detaljne, zajedničke analize ključnih problema koji se odnose na viziju njihove zajednice. Tokom ove analize oni mogu da izaberu odgovarajuće izvore informacija koje su neophodne za formiranje akcionog plana.

Glavna faza realizacije održivog razvoja na lokalnom nivou je donošenje plana – akciono planiranje. Strateškom akcionom planu prethode pripremne radnje: stvaranje partnerstva, razvoj vizije zajednice i analiza problema. Strateški plan sadrži detaljan opis aktivnosti koje su u njemu predviđene a odnosi se na probleme i potrebe na sistemskom planu, obezbeđujući dugoročnost procesa održivog razvoja. To znači da se u aktivnostima na ovom planu

naglasak stavlja na sistemske i dugoročne promene. Pri tom, očekivani rezultati predstavljaju ključno pitanje svakog akcionog plana. Naime, očekivani rezultati – merljivi i specifični zadaci – usmeravaju resurse zajednice u ostvarivanju konkretnih zadataka i impliciraju obaveze zainteresovanih strana, ali, istovremeno, iz njih se izvode indikatori kojima se meri uspešnost preduzetih akcija i samog akcionog plana.

Po donošenju plana održivog razvoja na lokalnom nivou pristupa se njegovoj realizaciji kako bi se postavljeni ciljevi ostvarili u predviđenim vremenskim rokovima. Implementacija plana održivog razvoja lokalne zajednice donosi, po pravilu, promene u mnogim oblastima, što dovodi do otpora u raznim sredinama. Otuda se ne bi trebalo plašiti stavova pojedinih institucija ili delova lokalne samouprave koje pružaju otpor, jer se gotovo svi gradovi suočavaju sa ovim izazovom tokom ostvarivanja plana održivog razvoja. Za uspešnu implementaciju svakog plana, a posebno Akcionog plana održivog razvoja, potrebno je uspostaviti procedure i standarde praćenja. Utvrđivanje usklađenosti postojećih procedura može se poveriti spoljnim ekspertima ali može biti izvršeno i unutar organizacije. No, ako je organizacija kao zainteresovana grupa učestvovala u participativnom procesu planiranja održivog razvoja, rastu šanse da se unutar organizacije uradi procena usklađenosti.

Zaključak

Savremeni uslovi poslovanja, brojne globalne krize, porast svetske populacije i ograničeni prirodni resursi su popularizovali pitanje održivog razvoja. Svaka tržišno orijentisana država, koja vodi računa o pitanjima ekologije, zaštite životne sredine, socijalnog stanja njenih građana i njihovog standarda, posvećuje veliku pažnju pitanju održivog razvoja. Ovaj koncept objedinjuje tri dimenzije: ekonomsku, socijalnu i ekološku, a u ovije vreme mu je pridružena i četvrta, institucionalna dimenzija. Ona treba da koordinira aktivnosti prethodne tri dimenzije i da im pruži podršku u ostvarivanju njihovih politika.

Posmatrajući globalno, institucionalni aspekt održivog razvoja je do sada pokazao brojne nedostatke koje bi trebalo u narednom periodu otkloniti. Pre svega se misli na izmene u međunarodnim ugovorima u oblasti zaštite životne sredine, uvođenje novih regulativa u

međunarodnom upravljanju konceptom održivosti, izbegavanje konflikta prilikom zaključivanja multilateralnih sporazuma, jačanje javno-pravnih partnerstava i mreža i nacionalnih državnih organa koje će se baviti ovom problematikom, a svakako i podizanje svesti svih građana kad je reč o pitanju održivog razvoja. Republika Srbija je usvajanjem Nacionalne Strategije održivog razvoja pokazala ozbiljnu nameru da se bavi ovim pitanjem, budući da je to jedan od preduslova da pristupi Evropskoj uniji. Strategijom je, osim ekonomske, socijalne i ekološke dimenzije, predviđen i institucionalni okvir.

Prisutnost efektivnih, pouzdanih, delotvornih, odgovornih i transparentnih institucija je polazna osnova za implementaciju svih ostalih ciljeva održivog razvoja. Zato i jeste važno da vrednosti ravnopravnosti, efikasnosti, transparentnosti i odgovornosti budu integrisane u sva važna strateška dokumenta i afirmisane kroz strategije zasnovane na tim dokumentima. To je način da se izgrade društvo, privreda i kultura sposobni da na dugi rok održe razvoj i dobrobit za sve građane.

I pored niza nedostataka koncepta održivog razvoja, ipak se smatra da je neophodno težiti inkluzivnijem i održivom modelu razvoja, uz istovremeno razvijanje dubljeg međugeneracijskog osećaja i zajedništva, a u cilju implementacije ideje o održivom razvoju, koja je višestruko korisna, kako u ekološkom smislu, tako i socio-ekonomski, zbog čega je bitno da i R. Srbija podržava ovu ideju. Pri tom su funkcionalne, odgovorne i pouzdane institucije, prvenstveno usmerene ka ostvarenju nacionalnih interesa, od ključnog značaja za postizanje ciljeva održivog razvoja. Osim nezamenljive uloge države u primeni i praćenju politike održivog razvoja, značajno je uključivanje svih ostalih relevantnih aktera iz privrede i društva.

Reference

1. Acemoglu, D., & Robinson, J. A., (2010), The Role of Institutions in Growth and Development, *Review of Economics and Institutions*, 1 (2)
2. Acemoglu, D., & Robinson, Dž. A., (2012), *Zašto narodi propadaju-poreklo moći, prosperiteta i siromaštva*, Clio, Beograd
3. Centar za visoke ekonomske studije, (2018), *Održivi razvoj Srbije – kako*

stojimo?, Beograd

4. Đekić, S., & Hafner, N. (2013), *Savremeni koncept upravljanja institucionalnom dimenzijom održivog razvoja*, Teme, 3, Niš
5. Giddings, B., Hopwood, B., & O'Brien, G., (2002), Environment, economy and society: Fitting them together into sustainable development, *Sustainable Development*, 10(4)
6. Evropski pokret u Srbiji, (2013), *Strategija održivog razvoja*, Preuzeto sa <http://www.emins.org/srpski/strategija-odrzivog-razvoja>
7. Ferguson, N., (2016), *Velika degeneracija, kako se institucije raspadaju i ekonomije propadaju*, Biblioteka Posebna Izdanja, Beograd
8. Jovanović, S., Radukić, S., Petrović-Ranđelović, M., (2011), *Teorijski i institucionalni okvir održivog razvoja*, Ekonomski fakultet Univerziteta u Nišu, Niš
9. Narodna banka Srbije, (2021), *Makroekonomska kretanja u Srbiji*, videti na https://www.nbs.rs/export/sites/NBS_site/documents/finansijska_stabilnost/prezentacije/prezentacija_invest.pdf
10. Nort, D., (2003), *Institucije, institucionalna promjena i ekonomska uspješnost*, Masmedia, Zagreb
11. Ostojić, I., (2020), *Institucionalna komponenta održivog razvoja Srbije*, Zbornik radova: Izazovi održivog razvoja u Srbiji i Evropskoj uniji, Institut društvenih nauka, Beograd
12. Ostojić, I., Jovanović, P., Petrović, P., (2019), *Good Governance and Institution Building as a Condition of EU Integration and Economic Growth*, G. Ilik i A. Stanojoska (prir.): *Towards a Better Future: Democracy, EU Integration and Criminal Justice*, Bitolj: Center for Scientific Research at the Faculty of Law – Kičevo
13. Papadopoulos, Y., (2007), Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance, *European Law Journal*, 13(4)
14. Pivašević, J., Hafner, P., (2013), *Institucionalna dimenzija održivog razvoja*, *Škola biznisa*, br. 3-4, Novi Sad
15. Petrović, P., Brčerević, D., Gligorić, M., (2019), *Why is Serbia an Economic Growth Underachiever?* *Ekonomika preduzeća*, 67 (1–2), Beograd
16. Ristić, L., Tubić, T., Knežević, M., (2017), *Održivi razvoj Republike Srbije u kontekstu kompleksnih ciljeva Agende 2030*, Zbornik radova: Institucionalne promene kao determinanta privrednog razvoja Republike Srbije, Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Kragujevac
17. Republički sekretarijat za javne politike, (2015), *Izveštaj o realizaciji*

Milenijumske deklaracije i Milenijumskih razvojnih ciljeva za period 2000-2015, Beograd

18. Službeni glasnik Republike Srbije, (2011), *Akcionni plan za sprovođenje Strategije održivog razvoja za period 2011–2017. godina*, br. 62., Beograd
19. Vlada Republike Srbije, (2008), *Nacionalna strategija održivog razvoja*, Beograd
20. Veselinović, P., (2019), *Institucionalna rešenja u funkciji ravnomernog regionalnog razvoja Republike Srbije*, Zbornik radova: Institucionalne promene kao determinanta privrednog razvoja Republike Srbije, Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Kragujevac

THE INSTITUTIONAL ASPECT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Abstract: An economy is reliable for implementing the concept of sustainability which implicates specific economic interpretations of the sustainable development concept. The notion sustainability has been transferred into the fields of economy, law, politics, sociology, which has resulted in establishing the three major points of view, the three basic dimensions, the three pillars of sustainability (economic, social and environmental). Within the context it is certain that the fourth dimension – institutional dimension can be added. Regarding the fact that the concept usually or always assumes certain institutional engagements coming from strategies, conventions, laws and other normative frames as well as from the systems that people organize on national, regional and international level in order to implement certain developing concepts and strategies. Generally observing, the institutional aspect of sustainable development has been indicating numerous weaknesses that should be overcome in the forthcoming period. Firstly, there is a huge necessity for making changes in international contracts considering the areas of environmental protection, then introducing new regulations related to international management of the sustainability concept, avoiding conflicts during multilateral contracts conclusions, strengthening of public law partnerships as well as nets and national state authorities that can deal with these problems. Lastly, there is an enormous necessity for citizens' awareness raising according to the question of sustainable development.

Key words: sustainable development, economic reforms, institutions, regulatory instruments, local development

TEORIJSKI I PRAKTIČNI ASPEKTI KREIRANJA JAVNIH POLITIKA

Dragan Petrović* i Zoran Stefanović**

Tumačenje razloga zbog kojih je neka ekonomija uspješnija od druge u aktuelnom vremenu postaje bespredmetno bez uključivanja faktora koji nisu „čisto“ ekonomske prirode. Pokušaj njihovog identifikovanja tokom poslednjih decenija dominantno je na stanovištu da su to karakter i kvalitet institucija, način organizacije državne vlasti i njen uticaj na ekonomsku slobodu i vladavinu prava, nivo korupcije itd. Ideja dela stručne i akademske javnosti da delovanje državnih organa prevashodno treba tretirati u kontekstu unapređenja oblasti života od javnog interesa i preduzimanja mera radi rešavanja životnih problema građana propraćena je afirmacijom termina javna politika. Iako se pojam javne politike prilično ustalio u javnom diskursu, činjenica je da još uvek postoje određene nejasnoće u vezi s njegovim punim razumevanjem. U skladu s tim, predmet rada su osnovna obeležja i dimenzije javnih politika, uključujući izazove njihovog kreiranja i sprovođenja. Posebna pažnja posvećena je teorijsko-metodološkim aspektima razumevanja uloge i značaja javnih politika, uključujući dileme u vezi s elementima, vrstama, ciljevima, kao i akterima koji učestvuju u procesu stvaranja javnih politika.

Ključne reči: javne politike, elementi javnih politika, akteri javnih politika, teorijsko utemeljenje javnih politika

Uvod

U svakom društvu postoje određeni problemi koji pogađaju građane u manjoj ili većoj meri. Ne postoji društvena zajednica koja se povremeno ili u kontinuitetu ne suočava sa određenim zdravstvenim, obrazovnim, ekološkim, ekonomskim, socijalnim i drugim izazovima i iskušenjima. Zato se pokušaj države i drugih zainteresovanih strana da popravi stanje u navedenim oblastima po pravilu doživljava kao dokaz

* Ekonomski fakultet Univerziteta u Nišu, e-mail: dragan.petrovic@eknfak.ni.ac.rs

** Ekonomski fakultet Univerziteta u Nišu, e-mail: zoran.stefanovic@eknfak.ni.ac.rs

rešenosti nadležnih da podigne kvalitet života i standard građana. U mnoštvu potencijalnih termina koji opisuju odlučnu reakciju države na pojavu brojnih društvenih problema, uključujući formalizaciju odgovornosti i operativne angažovanosti na različitim nivoima odlučivanja i praktičnog delovanja koje teba da rezultira njihovim rešavanjem, predstavnici društvenih nauka rado koriste pojam javna politika.

Pojam javne politike tokom posljednjih godina često se upotrebljava u javnom diskursu, ali, čini se, bez dovoljno razumevanja njegovog stvarnog značenja. Uglavnom se dovodi u vezu sa funkcionisanjem političkog života, koji se dominantno odvija vođenjem izbornih kampanja u cilju pridobijanja naklonosti birača. Prilikom predstavljanja političkih programa predstavnici političkih stranaka uglavnom se dotiču krupnih političkih tema, dok se u njihovim obraćanjima sasvim površno provlače temeljne vrednosti koje se preklapaju s ciljevima javnih politika. Praksa pokazuje da delovanje u politici neretko prati manjak senzibiliteta prema suštinskim odrednicama javnih politika, a to je da ovaj pojam obuhvata mnogo šire i slojevitije područje u čijoj biti stoje građani, njihovi problemi i nepokolebljiva odlučnost da se oni reše. U skladu s tim, predmet rada su osnovna obeležja i dimenzije javnih politika, uključujući izazove njihovog planiranja i sprovođenja. Shodno tome, cilj rada je da se kroz kritičku razmenu ideja i stavova, proizašlih iz različitih empirijskih studija, ukaže na ekonomsku i socijalnu dimenziju odluka i delovanja kojim se rešavaju određeni problemi društva i njenih građana. Značajna pažnja u tom smislu biće posvećena analizi problema sa kojima se suočava Republika Srbija u procesu kreiranja javnih politika, s posebnim osvrtom na preporuke za unapređenje sistema utvrđivanja, sprovođenja i analize efekata javnih politika.

Sušтина i sadržaj javnih politika

Nastojanje da se ponudi adekvatna definicija javnih politika praćeno je korišćenjem različitih pojmova i kategorija, koji na različitim govornim područjima nemaju isti smisao i ne opisuju iste sadržaje. Iako termin javna politika naučnu javnost van engleskog govornog područja asocira na prilično preciznu i jasnu pojmovnu kategoriju i

odrednicu, radoznalost da se dokuče sve etimološke finese u vezi s njim ukazuje da je reč o višedimenzionalnom i izrazito kompleksnom fenomenu koji traži dublje pojašnjenje. Naime, dok se u engleskom jeziku pojam *policy* razlikuje od *politics*, u nizu drugih jezika to je podvedeno pod zajednički termin politika (politics) koji označava „aktivnosti vlade, zakonodavstva ili ljudi koji žele da utiču na to kako se upravlja nekom državom“ (<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/politics>). Međutim, upravo razlikovanje različitih dimenzija termina šta je politika olakšava uvid u to šta su javne politike (Žiljak, 2014, 8). Naime, politika se prevashodno povezuje sa nadmetanjem političkih stranaka za ulazak u parlament, što sa aspekta vođenja izbornih kampanja neretko podrazumeva oštru i beskrupuloznu borbu za svaki glas, brojne interesne sporove, stranačka podmetanja, demonstraciju moći i tome slično. Otuda ne iznenađuje to što se u javnosti politika (politics) neretko doživljava u negativnom kontekstu, kao nešto što se odvija u cilju ostvarivanja partikularnih interesa, na šta, između ostalog, upućuju i neki pogrdni izrazi poput “politikanstva”, “strančarenja”, “politiziranja” itd. Na drugoj strani su javne politike koje tretiraju pitanja od važnosti za celu društvenu zajednicu ili neke njene delove, a čija realizacija se odvija pod okriljem organizovanja i delovanja političkog faktora. Tako imamo obrazovnu, zdravstvenu, socijalnu i ostale politike, koje za cilj imaju rešavanje konkretnih problema građana i čije efekte građani treba da osele na “sopstvenoj koži”.

Iz ove deskripcije proizilazi da napred navedene razlike treba shvatiti uslovno i da usko razumevanje politike odvlači pažnju od suštine i pravog sadržaja javnih politika. Treba podsetiti da je reč o aktivnostima koje se prepliću: stranački programi i njihova borba nisu odvojeni ili ne bi trebalo da budu odvojeni od nastojanja da se njima reše neki društveni problemi ili predstave modaliteti njihovog rešavanja.

Sličan problem je i s terminom javna (Isto, 8). Javne politike mogu se poistovetiti s aktivnostima javnih aktera koji su nosioci političke vlasti (vlade, ministarstva). S obzirom na to da su problemi građana sve složeniji a resursi za njihovo rešavanja ograničeni, da bi se adekvatno odgovorilo na te okolnosti proces kreiranja javnih politika mora biti otvoren za učešće nedržavnih organa i ostalih zainteresovanih

subjekata – građana, nezavisnih stručnjaka i organizacija civilnog društva.

Ako pođemo od pretpostavke da suštinski aspekt procesa kreiranja i sprovođenja javne politike ipak određuje delovanje političkog faktora, onda je logično da “javne politike definišemo kao nameravano delovanje institucija vlasti koje utiče na društvo i ekonomiju” (Dye, 1987), i koje ima uticaj na život građana (Peters, 2010). Budući da se u ovom smislu na javne politike gleda kao na način vršenja javne vlasti, pod javne politike možemo podvesti sve ono što vlade nameravaju ili ne nameravaju da učine” (Colebatch, 2006, 10), odnosno izaberu da urade ili ne urade (Birkland, 2005, 18). Ovo poslednje znači da i zadržavanje status quo-a može biti realna opcija za koju se zalažu nadležni, što se uglavnom opravdava time da koristi građana po osnovu odgovarajućih promena u društvu mogu biti niži od troškova njihovog sprovođenja.

Javne politike se određuju kroz tri njene dimenzije – vertikalnu, horizontalnu i društveno-konstruktivističku (Colebatch, 2004). U svojoj vertikalnoj dimenziji javne politike ističu aspekt instrumentalnog delovanja, racionalnog izbora i snage legitimnih vlasti da realizuju svoje programske ciljeve. Radi se o procesu političkog odlučivanja u kojem legitimno izabrani politički predstavnici najpre nastoje da pretoče svoje namere u odgovarajuće odluke i pravila (zakone, programe, projekte, strategije, itd.), a zatim ih sprovedu kroz hijerijski ustrojeni mehanizam državnih tela i organa. Stoga se javne politike u ovoj dimenziji primarno sastoje od ciljeva – formalnih određenja poželjnog stanja zajednice u budućnosti, te instrumenata – mehanizama ili oruđa koja državi stoje na raspolaganju za implementaciju ciljeva (Petek, 2016, 9).

Horizontalna dimenzija javnih politika odnosi se na rezultate koji nastaju kao posledica interakcije različitih aktera u rešavanju problema građana. Za razliku o vertikalne dimenzije koja proizilazi iz koncepta predstavničke demokratije i njemu svojstvenog delovanja legitimno izabranih političkih predstavnika, horizontalna dimenzija je povezana s konceptom participativne demokratije. Reč je o savremenom shvatanju javnih politika prema kome političari i predstavnici državnih organa nisu isključivi nosilac aktivnosti iz domena njihovog kreiranja i sprovođenja, već je za oblikovanje rešenja kolektivnih problema neophodno angažovanje tela, organizacija i pojedinaca koji

svoje delovanje realizuju van oficijelno hijerarhizovane strukture vladanja. Time se stvaraju uslovi za ustanovljavanje sukcesivnog postupka delovanja unutar širokog kruga učesnika i stvaranja odgovarajućih odnosa na relaciji država – predstavnici zainteresovanih strana.

U okviru treće dimenzije javne politike potencira se značaj ideja i stanovišta o tome kako odrediti da je neko društveno stanje kolektivni problem. Društveno-konstruktivistička dimenzija povezana je sa određenim socijalnim konstrukcijama, stavovima i uverenjima o tome da određene potrebe građana poprimaju karakter javnog interesa tek onda kad ih većina aktera prepoznaje i doživljava na taj način. Međutim, proces usaglašavanja stavova o prioritetnim zadacima javnih politika ne teče glatko s obzirom na to da u savremenom društvu ne postoji jedinstveni, zagarantovani vrednosni i ideološki "objektiv" kroz koji se gleda na svet, a zahvaljujući čemu bi se formirali identični stavovi u vezi sa načinom i modelitetima rešavanja određenih problema. Zato je u procesu kreiranja i sprovođenja javnih politika važna interakcija delovanja aktera, efikasna razmena ideja i interesa različitih organizacija u okviru kojih deluju pojedinci sa svojim stavovima i uverenjima (Peters & Pierre, 2006).

Razumevanje javnih politika kao ishoda strukturirane interakcije javnopolitičkih aktera zahteva da se njihov položaj u postupku rešavanja važnih problema građana precizno razgraniči u odnosu na tzv. ciljne grupe. Naime, za razliku od aktera koji aktivno učestvuju u procesu oblikovanja i impementacije javnih politika, ciljne grupe čine fizička i pravna lica čije blagostanje se ostvaruje pod uticajem neke javne politike, ali koja ne moraju imati aktivno učešće u njihovom stvaranju.

Problemi u sprovođenju javnih politika u Republici Srbiji

Republika Srbija je prilično dugo predmet kritika organizacija civilnog društva, predstavnika akademske zajednice i različitih međunarodnih organizacija zbog nedovoljno zaživelog sistema kreiranja, evaluacije i procene efekata javnih politika. Našoj zemlji se spočitava to da se, za razliku od razvijenih tržišnih privreda, kreatori javnih politika uglavnom bave velikim „metapolitičkim“ temama, a da

je sprovođenje analize javnih politika u drugom planu. Postepeno sazrevanje uverenja o dugoročno pogubnim implikacijama ignorišućeg stava prema značaju javnih politika, podstakao je predstavnike vlasti da tokom 2000-tih godina započnu proces postepenog uspostavljanja okvira javnih politika. Nažalost, u moru drugih prioriteta nije dovoljno pažnje posvećeno izradi propisa koji bi sveobuhvatno regulisali ovu oblast, dok su se neke ustaljene norme sporadično i ograničeno primenjivale, pre svega zbog njihove neobavezujuće pravne prirode i nedovoljnih kapaciteta organa državne uprave da ih sprovode. Značajan iskorak u unapređenju regulatornog okvira učinjen je usvajanjem Zakona o planskom sistemu Republike Srbije 2018. godine (Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, 2018), čijim odredbama su obuhvaćeni ključni pojmovi kao što su: ciljevi javnih politika, akteri njihovog kreiranja, proces upravljanja i koordinacije javnih politika, analiza efekata, praćenje sprovođenja i vrednovanje njenih učinaka. Početkom 2019. godine donešena je Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, kojom se bliže uređuje obim, proces i kontrola sprovođenja analize efekata prilikom izrade dokumenata javnih politika i propisa (Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika, 2019).

Pre bilo kakve analize problema vezanih za donošenje mera, strategija i programa javnih politika, treba biti svestan dominantnog modela interpretacije i shvatanja političke aktivnosti u Republici Srbiji. Naime, partijski programi bi, suštinski gledano, trebalo da sadrže predloge javnih politika zasnovanih na ozbiljnoj analizi društveno-ekonomskih prilika, a izborne kampanje da posluže da se ti predlozi predstave i brane na političkom tržištu. Umesto toga, partijski programi u našoj zemlji uglavnom predstavljaju spisak lepih želja koje građani žele da čuju, uz poneki predlog javne politike koji se građanima najčešće prezentuje bez njegove analize. Na taj način političari izbegavaju bilo kakvu odgovornost za efikasno sprovođenje obećanog, a glasači gube moć da na njih vrše pritisak i adekvatno ih kazne za neučinjeno. Izborni proces time gubi svojstvo mehanizma koji će disciplinovati političare i primorati ih da sprovode politiku koja realno odražava preferencije građana.

Nasuprot neodgovornom, a za naše prilike uobičajenom i

dozvoljenom, načinu ponašanja aktera na političkoj sceni, Zakon o planskom sistemu Republike Srbije je analizu efekata javnih politika predvideo kao integralni deo sistema uspostavljanja efikasnog planiranja i sprovođenja javnih politika. U članu 2 ovog zakona (Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, 2018) precizira se da je "analiza efekata analitički proces koji se sprovodi tokom procesa planiranja, formulisanja i usvajanja javnih politika i propisa, u cilju sagledavanja promene koju treba postići, njenih elemenata i uzročno-posledičnih veza između njih i izbora optimalnih mera za postizanje ciljeva javnih politika (ex-ante analiza efekata), kao i tokom i nakon sprovođenja već usvojenih javnih politika i propisa, u cilju vrednovanja učinaka, preispitivanja i unapređenja tih javnih politika, odnosno propisa (ex-post analiza efekata). Uredbom o metodologiji upravljanja javnom politikom (2019) utvrđeni su izuzeci od obaveze sprovođenja analize efekata, između ostalog, u slučaju javnih politika koje nemaju visok uticaj na društvo, odnosno prilikom izrade propisa koji ne utiču neposredno na bliži način ostvarivanja prava, obaveza i pravnih interesa fizičkih i pravnih lica. Među načelima upravljanja sistemom javnih politika za građane je posebno važno načelo integralnosti i održivog rasta i razvoja, koje podrazumeva da se prilikom izrade i sprovođenja planskih dokumenata uzimaju u obzir, između ostalog, njihovi efekti na društvo, posebno na lokalne zajednice, njihov razvoj i posebnosti, osetljive kategorije stanovništva, rodnu ravnopravnost, kao i borbu protiv siromaštva (Bradaš & Sekulović, 2020, 31).

Iako su izrada obrazloženja i analize efekata zakona zaživeli kao obavezni elementi, nivo kvaliteta sprovedenih analiza je i dalje nizak. Dokumenta o efektima javnih politika uglavnom se ne pripremaju pre ili od početka izrade nacrtu zakona, već po pravilu služe za opravdanje i pojašnjenje već razrađenih – i od strane predlagača propisa prihvaćenih i preferiranih – zakonskih rešenja. To navodi na zaključak da se ovi dokumenti, uprkos svom suštinski analitičkom karakteru, doživljavaju kao formalni zahtev, i ne igraju ulogu u proceni različitih mogućnosti za rešavanje uočenih problema. Zato i nema adekvatne rasprave o alternativnim javnim politikama pre diskusije o kompletnom nacrtu zakona, da bi zatim postojala praksa učestalih izmena zakonskih rešenja na prvu pojavu određenog problema, a da se temeljno ne razmotre svi efekti njegovih izmena i dopuna (Tadić & Lazarević, 2018, 48).

Manjkavost u vezi sa obezbeđenjem kvalitetnog regulatornog okvira javnih politika jeste i taj što se podzakonski akti uglavnom pripremaju nakon usvajanja odgovarajućeg zakona. Uprkos nekakvim pravnim i tehničkim pravilima kojima se definiše paralelizam u izradi zakonskih propisa različitog hijerarhijskog nivoa i značaja, u praksi se podzakonski akti uglavnom finaliziraju onda kada je zakon već na snazi. U takvim situacijama, teško je obezbediti da zakon sadrži tačne i precizne norme o prenosu ovlašćenja na podzakonska akta, što negativno utiče na njihovo sprovođenje. Pored toga, kada ne postoje potrebne i verodostojne informacije o eventualnom sadržaju podzakonskih akata automatski nema dovoljno elemenata na kojima bi se bazirala valjana diskusija o samom nacrtu zakona. Problem može predstavljati i "prezasićena" uređenost određenih oblasti u vidu strategija, zakona, planova, programa, uredbi i sl, što u praksi može biti praćeno nemalim nivoom njihove međusobne neusklađenosti i nekoordinisanim delovanjem organa i službi nadležnih za njihovo sprovođenje. Takva situacija se prilično verno može ilustrovati na primeru zdravstva, gde pored Zakon o zdravstvenoj zaštiti (Sl. glasnik RS, 25/2019) i Zakona o zdravstvenom osiguranju (Sl. glasnik RS, 25/2019), imamo i Strategiju javnog zdravlja Republike Srbije 2018-2026 (Sl. glasnik RS, 61/2018), Plan razvoja zdravstvene zaštite (Sl. glasnik RS, 88/2010) i brojna druga dokumenta.

Jedan od posebno istaknutih problema u oblasti koordinacije i kreiranja javnih politika je nedovoljna transparentnost i otvorenost javne uprave za uključivanje građana u taj proces (OECD Publishing 2017, Pariz). Naime, civilno društvo se uključuje pre svega kroz javne rasprave koje se održavaju na kraju procesa izrade nacrt propisa i kada je prostor za intervencije jako sužen. Iako je usvajanjem podzakonskog akta pod nazivom "Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacrt, odnosno predloga propisa" (Službeni glasnik RS, 2020) navodno zaokružen zakonodavni ambijent kojim se uređuje ova oblast, praksa pokazuje da je saradnja sa zainteresovanom stranama i dalje površna, ne nudeći nam konkretne dokaze da proces konsultacija sa neformalnim akterima javnih politika utiče na njihovu izradu. Štaviše, u pripremi strategija razvoja javne rasprave nisu obavezne, jer se postupak utvrđen napred navedenim smernicama po pravilu primenjuje u

slučajevima kada nadležni predlagač odluči da u radnu grupu za izradu dokumenta javne politike, odnosno propisa, imenuje predstavnike organizacija civilnog društva u skladu sa propisima koji uređuju planski sistem Republike Srbije i metodologija upravljanja javnim politikama. Takav pristup najčešće rezultira sporadičnom i neujednačenom praksom održavanja javnih rasprava, pri čemu se njihova uloga neretko shvata kao vid "odbrane" predloženih rešenja od strane predstavnika ministarstava, a ne kao prilika za diskusiju i razmatranje različitih rešenja. Simptomatično je i to što se javne rasprave obično održavaju u tri do četiri najveća grada u Srbiji, uz nedovoljno informisanje samih građana o nameravanim izmenama. Sve to ih svodi na događaje koji su više ekspertskog karaktera, nego što su pravo mesto za konsultacije sa građanima. Umesto da se odvijaju kao strukturirani proces konsultovanja javnosti, ovakve javne rasprave su pre svega pojedinačni događaji, na kojima se u kontrolisanom okruženju ostvaruje ograničena interakcija sa određenim zainteresovanim stranama (Tadić & Lazarević, 2018, 48).

Osim problema s uključivanjem javnosti u proces kreiranja javnih politika, predviđena procedura sprovođenja javnih rasprava neretko se krši i nakon njihovog održavanja. Izveštaji s javnih rasprava se, na primer, objavljuju sa velikim zakašnjenjem i to od nekoliko meseci, pa čak i godinu dana. Prema nalazima jednog istraživanja, samo 3 od 13 Izveštaja s javnih rasprava na teritoriji Srbije i Crne Gore objavljeni su u zakonskom roku od 10 dana (Božović et al., 2016, 18). Problem predstavlja i to što izveštaji sa javnih rasprava uglavnom sadrže opis samog toka rasprava, bez preciznog navođenja pojedinačnih komentara iznetih od strane predstavnika zainteresovanih strana, ali i izostanak obrazloženja zašto neki predlog nije usvojen.

Preporuke za unapređenje sistema utvrđivanja, sprovođenja i analize efekata javnih politika

Imajući u vidu brojne nedostatke koji prate složeni proces kreiranja i sprovođenja javnih politika, treba sagledati mogućnosti da se ovaj proces unapredi i doprinese boljem sagledavanju, razumevanju i proceni efekata javnih politika. U tom kontekstu valja razmotriti

sledeće:

- Podstaci proces usvajanja odgovarajućih etičkih normi ponašanja u političkoj sferi života koje bi kandidate na izborima odvrćale od političkog delovanja isključivo motivisanog ostvarivanjem sopstvenih interesa. Umesto toga, dobro bi nam došlo svojevrsno političko prosvetavanje koje bi doprinelo afirmaciji stanovišta o politici kao delatnosti usmerenoj na regulisanje zajedničkog života ljudi u skladu sa njihovim potrebama i interesima. Tako gledano, društveno prihvatljivi nastupi političkih partija bili bi oni u kojima njihovi kandidati tokom izbornih kampanja iznose predloge javnih politika, s konkretnim navodima o tome koji su ciljevi, načini sprovođenja i potencijalni efekti koje građani mogu očekivati. Korist od toga bi imali i glasači pošto bi, pored svojih ideoloških ubeđenja, sud o određenim političkim akterima mogli da formiraju na osnovu vlastitog vrednovanja ponuđenih opcija javnih politika.

Upoznavanje građana sa predlogom konkretnim mera i očekivanim efektima u slučaju njihovog sprovođenja, povlači sa sobom i značajan stepen postizborne odgovornosti izabranih političkih predstavnika. Iako se efekti preferirajućih javnih politika ne mogu uvek unapred proceniti, to ne ostavlja puno prostora za opravdanje nastavka vođenja kontinuirane "politikantske" izborne kampanje prožete davanjem pukih obećanja, bez navođenja konkretnih procena o potencijalnim koristima i troškovima koje građani mogu imati u slučaju realizacije određenih projekata. Zato od predstavnika političkih partija treba očekivati da budu svesni geografskog konteksta svojih političkih ambicija, uz puno uvažavanje svih obeležja i specifičnosti izbornih procesa na kojima učestvuju. Na primer, kada je reč o ključnim državnim saobraćajnicama ili emisiji štetnih gasova, najave političara treba da idu u pravcu procene uticaja koje bi realizacija tih projekata imala na šire okruženje. Za razliku od toga, od potencijalnih kandidata na lokalnim izborima ne treba tražiti odgovore na "velike", uglavnom ideološki obojene teme, već od njih treba zahtevati informacije o načinu rešavanja gorućih komunalnih i infrastrukturnih problema, modelu njihovog finansiranja, visini lokalnih taksu i poreza i sl.

- Bliže urediti rad radnih grupa za pripremu zakona i strategija kako bi se, pored predstavnika nadležnih državnih organa, u

njihov rad uključili i akteri civilnog društva (Tadić & Lazarević, 50). Iako je Republika Srbija zaokružila zakonodavni ambijent koji omogućava organizacijama civilnog društva, građanima i zainteresovanoj javnosti da učestvuje u procesu donošenja javnih politika, od nacрта pa do njihovog usvajanja, primena propisane procedure kreiranja dokumenata od značaja za zajednicu u praksi ipak često izostaje. Ključni nedostatak je taj što nadležnom predlagачu nije obaveza, već mu se ostavlja mogućnost da odluči da u radnu grupu za izradu dokumenta javne politike, odnosno propisa, imenuje predstavnike organizacija civilnog društva (Zaključak o usvajanju smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu pedloga dokumenata javnih politika i nacрта, 2020). Suštinski napredak bi zapravo bio kada bi se propisala obaveza sprovođenja konsultacija sa svim relevantnim subjektima tokom radne faze pripreme propisa. Time bi se postupak izrade mera javnih politika učinio transparentnim, a uključivanje pojedinaca, različitih društvenih grupa i organizacija u taj proces zasigurno bi doprinelo usaglašavanju stavova i postizanju određenih kompromisa prilikom utvrđivanja polaznih osnova dokumenata javnih politika.

Aktivnije uključivanje zainteresovanih strana u kreiranje javnih politika formalnim donosiocima odluka svakako bi olakšalo dobijanje odgovora na sledeća pitanja: Na koga se javne politika, odnosno propis odnosi? Kakva je potencijalna distribucija pozitivnih i negativnih efekata? Da li zainteresovane strane mogu uticati na ishod državne intervencije? (Radulović & Simić, 2020, 84). Da li bi i na koji način izabrana opcija javne politike uticala na tržište rada i zapošljavanje (npr. promene u stopama zaposlenosti, otpuštanje tehnoloških viškova i sl.)? Da li izabrane opcije omogućavaju ravnopravan tretman, ili dovode do direktne ili indirektno diskriminacije različitih kategorija stanovništva (npr. na osnovu nacionalne pripadnosti, etničkog porekla, jezika, pola, rodnog identiteta, invaliditeta, starosne dobi, seksualne orijentacije, bračnog statusa ili drugih ličnih svojstava)? Da li bi izabrana opcija mogla da utiče na cene roba i usluga i životni standard stanovništva, na koji način i u kojem obimu? Da li bi se realizacijom izabranih opcija pozitivno uticalo na promenu socijalne situacije u nekom određenom regionu ili okrugu i na koji način? (Bradaš & Sekulović, 2020, 34).

Uključivanje zainteresovane javnosti svakako bi bilo uspešnije

kada bi nadležni organi sve relevantne informacije za postupak utvrđivanja nacrta predloga javnih politika prilagodili znanju, potrebama i mogućnostima neformalnih učesnika ovog procesa, kako bi ih oni adekvatno obradili i shodno tome formirali svoj stav, sud i mišljenje. Realizacija navedenih aktivnosti usko je povezana sa zahtevima transparentnog izveštavanja, za šta je neophodno obavezati odgovorna lica da prilikom otpočinjanja izrade nacrta zakona obavestavaju zainteresovanu javnost putem svoje internet stranice i portala e-uprave.

- Unaprediti proces edukacije i stručnog usavršavanja zaposlenih koji rade na poslovima kreiranja javnih politika. Prvi korak se sastoji u poboljšanju kontrole kojom bi se utvrdilo da li analitičke poslove nadležni sprovode u skladu sa važećim propisima i interesima društva. Jednako važno je sagledavanje potrebnih ljudskih kapaciteta, njihove spremnosti i volje da se primenom svih raspoloživih analitičkih metoda i tehnika kompletira analiza efekata javnih politika. S aspekta zastupljenosti primene, analiza troškova i koristi (cost-benefit analiza) slovi za prilično pouzdan analitički instrument, koji postupak ocene i rangiranja alternativnih javnih politika zasniva na identifikovanju i novčanom iskazivanju svih društvenih koristi i društvenih troškova prouzrokovanih njihovom primenom.

Da bi cost-benefit analiza postala presudni kriterijum utvrđivanja opcije koja će biti izabrana u mnoštvu alternativnih javnih politika, treba imati sposobne analitičare koji su u stanju da identifikuju sve očekivane društvene troškove i koristi koje različite javne politike izazivaju (Stančić & Čupić, 2020, 435-436). To znači da prednost zapošljavanja u stručnim državnim telima i organima treba da imaju obrazovani i moralno kredibilni kadrovi koji bi, zajedno sa predstavnicima ostalih zainteresovanih strana i organizacija civilnog društva, kompetentno, posvećeno i odgovorno pristupili utvrđivanju prioritetne liste javnih politika i predlaganju one koja stvara najveće pozitivne neto društvene koristi (Boardman et al., 2011, pp 32-33).

Iako se obično smatra da evaluacija javnih politika podrazumeva rutinsku aktivnost koja od zaposlenih u javnoj upravi zahteva uredno popunjavanje ponuđenih modela izveštaja, praksa pokazuje da je takav stav duboko pogrešan. Da bi se utvrdilo da li je neka javna

politika bila uspešna, da li je njene efekte moguće precizno utvrditi, meriti i kvantifikovati, da li je uvek moguće razumeti logiku intervencije države, nije dovoljno da se sačini neka vrsta standardizovanog izveštaja. Pisanje sadržajnih, korisnih i upotrebljivih dokumenta o evaluaciji javnih politika zahteva određene analitičke veštine i sposobnost da se sistematično i razumljivo prikažu određeni podaci i interpretira njihovo značenje, i shodno tome donesu odgovarajući zaključci. Iako su izveštaji po formi i sadržaju slični, njihov kvalitet biće različit usled razlike u načinu prikaza podataka i ključnih zaključaka (Radulović & Simić, 2020, 79).

Lica zadužena za pisanje izveštaja moraju biti dovoljno kvalifikovana za primenu evaluacionih kriterijuma javnih politika. U vokabularu političara neretko je zastupljen frazeološki izraz da će država problem građana rešiti efikasno. Međutim, posao analitičara da ukaže da efikasna javna politika ne mora biti i najbolja za građane, odnosno da efikasna intervencija ne mora biti nužno i efektivna (Radulović & Simić, 2020, 73). Na primer, sprovođenje javne politike poboljšanja zdravstvene zaštite građana može rezultirati lečenjem koje se odvija efikasno u smislu ekonomičnog trošenja resursa, ali to automatski ne znači da je ono na visokom nivou, da podrazumeva dobru preventivnu zaštitu i da je u potpunoj saglasnosti sa potrebama građana. Manjakovosti zdravstvenog sistema koje se tiču kvaliteta dostupnih zdravstvenih usluga svakako su jedan od razloga preispitivanja efektivnosti javne politike u toj oblasti. Takođe, ako pomak u pružanju zdravstvene zaštite nije vidljiv i nakon okončanja određenih mera i aktivnosti, onda zdravstveni sistem neće položiti test održivosti. Izostanak dugoročnih efekata u tom slučaju pokazatelj je nedovoljnog oslanjanja na kriterijum održivosti prilikom kreiranja projekcija budućih dešavanja u zdravstvu, praćenu nepouzdanom procenom kapaciteta i spremnosti uključenih aktera da se uspešno izbore sa promenljivim okruženjem.

- Redovno analizirati rezultate istraživanja o zadovoljstvu građana javnim uslugama, a povratne informacije dobijene od građana koristiti kao osnov za izradu i unapređenje politike pružanja usluga. Istraživanja javnog mnjenja o važnim životnim temama zato ne treba doživljavati samo kao vid strogog ocenjivanja rada nadležnih državnih organa i službi, već je njihova prevashodna uloga da informišu

donosioce odluka i posluže kao svojevrsni orijentir u korigovanju mera javnih politika. Tako, na primer, lokalnim vlastima dragocena su saznanja o tome koliko su zadovoljni građani onim što je urađeno u prethodnom periodu. Nimalo ne iznenađuje to što se krupne zamerke najpre iznose na račun davanja šturih ili konfuznih informacija o projektima od značaja za lokalnu zajednicu, utrošenim novčanim sredstvima, problemima realizacije i tome slično. Tako, na primer, istraživanje koje je realizovao CeSID¹ u periodu od 15. marta do 20. aprila 2019. godine na teritoriji 50 opština i gradova u Republici Srbiji pokazuje da mali procenat ispitanika iz posmatranih lokalnih samouprava smatra da su dobro informisani – taj odgovor dalo je svega 4% ispitanika. Da je informisano onoliko koliko je potrebno smatra 31% ispitanika, a najviše je onih koji smatraju da nisu dovoljno informisani - 33% ispitanika (CeSID, 2019, 5). Kao najveću prepreku u komunikaciji sa opštinskom/gradskom administracijom ispitanici smatraju to što nema dovoljno informacija o proceduri, dokumentaciji i slično (22%). Nešto manji procenat ispitanika (20%) smatra da je najveći problem u komunikaciji sa opštinskom/gradskom administracijom to što je procedura komplikovana i što mora dosta različite dokumentacije da se dostavlja (Isto, 6).

Postupak presipitivanja javnih politika na državnom nivou takođe treba temeljiti na većinskom mišljenju građana o pravcima delovanja u određenim oblastima i nivou ostvarivanja željenih ciljeva. Umesto ignorantskog odnosa prema subjektivnom doživljaju građana da li je nešto urađeno kako valja ili ne, čemu su skloni mnogi nosioci javnih funkcija, treba podstaći istraživanja javnog mnjenja o dostignutom nivou životnog standarda, dostupnosti zdravstvene zaštite, kvalitetu obrazovanja, uticaja životne i radne sredine, podsticanju preduzetništva, izgradnji infrastrukture itd.

¹ Ukupan uzorak na kojem je sprovedeno istraživanje iznosi 11.387 građana. Reprezentativni uzorak napravljen je u skladu sa veličinom jedinica lokalne samouprave. Ispitano je 200 ispitanika u jedinicama lokalne samouprave sa najviše 30.000 stanovnika, što je 31 slučaj, 250 ispitanika u jedinicama od 30.000 do 60.000 stanovnika, što je 8 slučajeva, i 300 ispitanika u jedinicama koje imaju preko 60.000 stanovnika, što je 11 slučajeva. Za potrebe finalnog izveštaja, svaka lokalna samouprava ponderisana je u skladu sa brojem stanovnika (CeSID, 2019, str. 3)

Uprkos brojnim prednostima koje se mogu ostvariti pružanjem tačnih, pouzdanih i pravovremenih informacija o radu državnih organa i realizaciji planiranih projekata, praksa pokazuje da se taj proces uglavnom ne odvija glatko i bez problema. Opštepoznata stvar je da su informacije o većini javnih politika predstavljene u nerazumljivom obliku ili na takav način da se uticaj javne politike ne dovodi u vezu sa svakodnevnim iskustvom ili potrebama građana. Izuzetak se javlja u situacijama kada pojedine interesne grupe izdvajaju određene aspekte javnih politika koji su u skladu sa njihovim interesima.

Nizak nivo informisanosti i učešća građana u razmatranju predloženih modela rešavanja važnih životnih problema ukazuje na to da je neophodno bolje informisanje i edukovanje javnosti o načinima na koje građani mogu participirati u kreiranju javnih politika. Štaviše, od predstavnika nadležnih državnih organa na svim nivoima očekuje se da ohrabre i motivišu građane da uzmu učešća u tim aktivnostima, i u skladu s željenim ciljevima uvećaju izgleda za značajna unapređenja javnih politika.

Zaključak

Terimin javna politika prilično je eksploatisan tokom poslednjih godina u javnom prostoru, ali prilično retko s punim razumevanjem njegovog stvarnog značenja. Iako je reč o relativno novom pojmu, on se po automatizmu jezičkog određenja uglavnom dovodi u vezu sa funkcionisanjem političkog života jedne zemlje. Međutim, pojednostavljena i nedovoljno precizna formulacija njegovih etimoloških odrednica po pravilu dovodi do zapostavljanja suštinskog obeležja javnih politika koje se tiče sveopšte fokusiranosti na građane, njihove potrebe i probleme. Na javne politike se sve više gleda kao na svojevrsni instrument delovanja koji nadležni državni organi koriste u nameri da reše probleme građana u unaprede njihovo životno i socijalno okruženje. Kako je reč o implementaciji kompleksnih mera i intervencija, od velike važnosti su istraživanja koja analiziraju ključne koncepte o osnovnim dinemzijama, elementima, ciljevima i akterima javnih politika.

Republika Srbija je prilično dugo predmet kritika organizacija

civilnog društva, predstavnika akademske zajednice i različitih međunarodnih organizacija zbog kašnjenja u uspostavljanju sistema kreiranja, evaluacije i procene efekata javnih politika. U moru drugih prioreteta i atmosferi preferiranja, često nametanja, krupnih političkih tema, ključni pomak učinjen je tek krajem druge decenije dvadesetog veka, usvajanjem Zakona o planskom sistemu Republike Srbije (2018) i Uredbe o metodologiji upravljanja javnim politikama (2019).

Iako su administrativni postupci izrade mera, strategija i programa javnih politika na taj način postali nezaobilazni element odgovarajućih zakonskih normi i odredbi, praktično sprovođenje predviđenih procedura ipak nije zaživelo u punoj meri. Problemi u vezi sa uključivanjem javnosti u proces kreiranja javnih politika ukazuju da javna uprava još uvek nije dovoljno otvorena za konsultacije sa građanima, izbegavajući da uspostavi potpuno transparentnu metodologiju uključivanja civilnog sektora u radne grupe za izradu nacrtu odgovarajućih zakona i propisa.

Polazeći od legitimnih zahteva za svestranim ispitivanjem složenih relacija između procesa kreiranja javnih politika i zadovoljstva građana uslugama, zaključci izneti u radu upućuju na potrebu daljeg istraživanja fenomena javnih politika, uključujući i pokušaje usmerene na utvrđivanje parametara i pouzdanih kriterijuma za uključivanje građana, zainteresovanih strana i organizacija civilnog društva u proces donošenja odluka od značaja za funkcionisanje društvene zajednice i rešavanje problema građana.

Literatura:

1. **Birkland**, T. (2005). *An Introduction to the Policy Proocess: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*. London: M.E. Sharpe.
2. Boardman, A. E., Greenberg, D. H., Vining, A. R., & Weimer, D. L. (2011). *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.
3. Božović, D., Dolapčev, V., Marović, J., & Branković, T. (2016). *Civilno društvo i kreiranje javnih politika u procesu evropskih integracija - studija slučaja javnih rasprava u Crnoj Gori i Srbiji*. Beogradska otvorena škola, Beograd.
4. Bradaš, S. & Sekulović, I. (2020). *Analiza efekata na društvo javnih*

- politika – pregled međunarodnih i domaćih metodologija sa kritičkim osvrtom. Fondacija za otvoreno društvo, Srbija.
5. CeSID. (2019). Zadovoljstvo građana kvalitetom života u lokalnoj zajednici i uslugama lokalnih samouprava: izveštaj sa istraživanja javnog mnjenja. <https://www.cesid.rs>>istrazivanja.
 6. Colebatch, H. (2004). Policy. Fakultet političkih znanosti, Zagreb.
 7. Colebatch, H. (2006). Javne politike i upravljanje: temeljni pristupi. Anali Hrvatskog politološkog društva, 2005, Zagreb.
 8. Dye, R. T. (1987). Understanding Public Policy. Prentice-Hall.
 9. OECD (2017). Monitoring report: The Principles of Public Administration. OECD Publishing, Pariz.
<http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-Serbia.pdf>.
 10. Petek, A. (2016). Politološka ekspertiza za javne politike. Suvremene TEME , 1 (8), ss. 7-23.
 11. Peters, B. G. (2010). American Public Policy: Promise and Performance. 8th ed. Washington, DC: CQ Press.
 12. Peters, B. G., Pierre, J. (2006). Handbook of Public Policy, London: Sage.
 13. Radulović, B., & Simić, P. (2020). Priručnik za analizu efekata javnih politika i propisa. Projekat EU za podršku reformi javne uprave u okviru Sektorskog reformskog ugovora za sektor reforme javne uprave. Vlada Republike Srbije, Sekretarijat za javne uprave, Beograd.
 14. Stančić, P., & Čupić, M. (2020). Procena koristi i troškova javnih politika na primarnim tržištima, u: Despotović, D., Milovanović, G., Savović, S., Rejman Petrović, D., & Đurić, Z. (Ur.), Aktuelni makroekonomski i mikroekonomski aspekti evropskih integracija Republike Srbije, ss. 435-446. Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu.
 15. Tadić, K., & Lazarević, M. (2018). Otvorenost i inkluzivnost kreiranja javnih politika u Srbiji – primeri tri ministarstva. Centar za evropske politike, Beograd.
 16. Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika. (2019). Službeni glasnik RS, broj 8. [https //www.pravno-informacioni-sistem.rs/vlada>uredba>reg](https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/vlada/uredba/reg).
 17. Zaključak o usvajanju smernica za uključivanje organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu predloga dokumenata javnih politika i nacрта, odnosno predloga propisa. (2020). Službeni glasnik RS,

- br. 8. <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/vlada/uredba/reg>.
18. Zakon o planskom sistemu Republike Srbije. (2018). Službeni glasnik RS, broj 30. <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/vlada/uredba/reg>.
19. Žiljak, T. (2014). Javne politike, u: Muk, S. (Ur.), Javne politike, ss. 7-19, Institut alternativa, Podgorica.

THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS OF PUBLIC POLICIES MAKING

Interpreting the reasons why one economy is more successful than another in the current time becomes pointless without including factors that are not "purely" economic in nature. The attempt to identify them during the last decades is dominantly on the standpoint that they are represented by the character and quality of institutions, the way of organizing state power and its influence on economic freedom and the rule of law, the level of corruption, etc. The idea of the part of professional and academic circles that the actions of state bodies should primarily be treated in the context of improving the area of life of public interest and taking measures to solve the life problems of citizens is accompanied by the affirmation of the term public policy. Although the notion of public policy has become fairly well established in public discourse, the fact is that there are still some ambiguities regarding its full understanding. Accordingly, the paper gives an insight into the basic features and dimensions of public policies, including the challenges of their creation and implementation. Special attention is paid to the theoretical and methodological aspects of understanding the role and importance of public policies, including dilemmas regarding the elements, types, goals, as well as the actors involved in the policy-making process.

Key words: public policies, elements of public policies, actors of public policies, theoretical substantiation of public policies

INSTITUCIONALNI OKVIR ZA UNAPREĐENJE POLITIKE ZAŠTITE POTROŠAČA U REPUBLICI SRBIJI

Boban Stojanović*, Zorana Kostić i Vladan Vučić*****

Zaštita potrošača, uz slobodno kretanje robe, ljudi, usluga i kapitala, predstavlja jednu od osnovnih sloboda na kojima se zasniva Evropska unija. Uklanjanje prepreka u trgovini postiže se ujednačavanjem nacionalnih propisa i tehničkih zahteva za proizvode, posebno u onim oblastima gde je utvrđeno da postoji veći rizik za potrošače. Politika zaštite potrošača Evropske unije ima za cilj da promoviše interese potrošača i da obezbedi visok nivo njihove zaštite. Uspešna politika zaštite potrošača je ključna za unutrašnje evropsko tržište. Radi ostvarenja cilja politike zaštite potrošača, Evropska unija doprinosi zaštiti zdravlja, bezbednosti i ekonomskim interesima potrošača i promoviše pravo potrošača na informisanost, obrazovanje i udruživanje radi zaštite njihovih interesa. Evropska unija očekuje od države kandidata, kao što je Republika Srbija, da uskladi zakonodavstvo do dana pristupanja, pošto unutrašnje tržište Evropske unije ne može da funkcioniše bez pune primene prava Evropske unije u ovoj oblasti. Harmonizacija pravila o zaštiti potrošača ima za cilj da odstrani prepreke na tržištu i da omogući integrisani ekonomski prostor, tako da usluge i robe mogu da cirkulišu sa istim standardima bezbednosti i kvaliteta i da potrošači uživaju visok nivo zaštite svojih prava. Delotvornijom politikom zaštite potrošača, a putem regulisanja i nadzora ove oblasti, u Republici Srbiji će biti omogućen veći stepen bezbednosti proizvoda, a time i bolja zaštita potrošača, kao i opšte poboljšanje kvaliteta života.

Ključne reči: zaštita potrošača, Evropska unija, unutrašnje tržište, harmonizacija, Republika Srbija

* Redovni profesor, Ekonomski fakultet Univerziteta u Nišu, e-mail: stojanovic@ni.ac.rs

** Docent, Mašinski fakultet Univerziteta u Nišu, e-mail: zorana.kostic@masfak.ni.ac.rs

*** Docent, Fakultet za pravo, bezbednost i menadžment "Konstantin Veliki" Niš, Univerziteta "Union – Nikola Tesla" u Beogradu, e-mail: vladan.vucic@gmail.com

Uvod

Uspešna primena politike zaštite potrošača uslovljena je stanjem na tržištu, delovanjem tržišnih mehanizama i poslovnim i ekonomskim ambijentom. Konkurentski pritisak koji trpe poslovni subjekti, kao učesnici na tržištu na kojem je visok stepen konkurencije, predstavlja nesumnjivo uspešniji mehanizam uticaja na ispravljanje nepravilnosti u poslovnoj praksi i ostvarivanje interesa potrošača, nego intervencija državnih organa putem pravnih sankcija. Potrošač bi trebalo da ima mogućnost da supstituiše jednu robu ili uslugu za drugu koju smatra prikladnijom po svojstvu, nameni i ceni. Akteri na takvom tržištu bi trebalo da imaju poslovne prakse koje podrazumevaju visok stepen zaštite potrošača, da brinu o njihovom zadovoljstvu i izlaze u susret zahtevima potrošača i iznad zakonom propisanog minimuma.

Tržište Srbije u većini ne karakteriše visok stepen konkurencije, dok se istovremeno javljaju značajne rezerve na planu vladavine prava i funkcionisanja pravosuđa. Sve to utiče nepovoljno na institucionalni ambijent u kojem se sudskim putem ostvaruje zaštita prava potrošača. Imajući to u vidu, dalji razvoj upravne prakse nadležnih organa, proširivanje njihovih nadležnosti u pravcu ostvarivanja pojedinačnih potrošačkih zahteva ili drugi vidovi restrukturiranja institucionalne postavke zaštite prava potrošača u domenu javne uprave, deluju kao neophodnost u cilju većeg stepena ostvarivanja ovih prava u praksi (Protić, 2020, 8).

Zaštita potrošača u Srbiji je javna politika koja je nastala i pravno se uobličila pod okriljem procesa evropskih integracija. Nedostaci na planu potrošačkog prava su uočeni i u pregovaračkom procesu: skringing izveštaj za pregovaračko poglavlje 28 (Zaštita potrošača i zaštita zdravlja) konstatuje da opšti pravni okvir postoji, ali da je neophodno unapređenje izvršenja prava potrošača i primene potrošačkih politika.¹Takođe, u godišnjim izveštajima Evropske komisije o napretku se u kontinuitetu javljaju ocene o nedostacima na planu

¹ Izveštaj o skringingu za pregovaračko poglavlje 28 Zaštita potrošača i zdravlja, 15.06.2016.

adimistrativnih kapaciteta nadležnih za zaštitu potrošača i tržišni nadzor.²

S tim u vezi, potrebno je uočiti da su imperativni zahtevi iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) usmereni ne samo na pravnu harmonizaciju, već i na obezbeđivanje delotvornosti propisanih prava i mehanizama zaštite, što implicitno podrazumeva i adekvatan institucionalni mehanizam. Praksu nadležnih organa u primeni regulative bi mogla biti predmet ocene sa aspekta odgovarajućih standarda koji se postavljaju kao merilo uspeha.³

Cilj rada je da ukaže na ključne probleme u ostvarivanju prava potrošača u Republici Srbiji kao i da predloži moguća rešenja za unapređenje nivoa zaštite potrošača u praksi. Rad je strukturiran u tri dela. U prvom je određeno šta je pristupanje Evropskoj uniji i utvrđeni su koraci u procesu pristupanja Uniji. Obrađene su ključne novine u okviru predložene nove metodologije u procesu pristupanja zemalja Zapadnog Balkana Evropskoj uniji. U drugom delu se razmatra proces pregovora o pristupanju Srbije Evropskoj uniji u pogledu toka pregovora i ostvarenog progressa po odabranim ekonomskim poglavljima. U trećem delu rada ukazuje se na ciljeve Evropske strategije zaštite potrošača, pravne tekovine EU u oblasti zaštite potrošača kao i na direktive koje je potrebno preneti u domaće zakonodavstvo. Posebno se ukazuje na ključne probleme u ostvarivanju prava potrošača u Republici Srbiji i istovremeno se predlažu moguća rešenja za unapređenje nivoa zaštite potrošača u praksi. Na kraju, u formi zaključka, ističu se koristi i rezultati koji se postižu u Republici Srbiji procesom harmonizacije politike zaštite potrošača sa relevantnom praksom i pravilima na tržištu Evropske unije.

² Izveštaj Evropske Komisije za Srbiju 2019.

³ Čl. 78. Zakona o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica s jedne strane i Republike Srbije s druge strane ("Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 83/2008)

Proces pristupanja Evropskoj uniji

Proces pristupanja Evropskoj uniji podrazumeva uspostavljanje, održavanje i unapređenje političkih, pravnih i ekonomskih odnosa između države zainteresovane za članstvo i država članica Evropske unije posredstvom nadležnih organa, propisanih procedura i instrumenata. Težište procesa pristupanja je Sporazum o pristupanju Evropskoj uniji.⁴

Proces pristupanja Evropskoj uniji prvenstveno podrazumeva usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropske unije. Pravne tekovine Evropske unije predstavljaju skup svih pravnih akata koji su usvojeni i koji su na snazi u datom trenutku pregovora. Te tekovine obuhvataju: 1) osnivačke ugovore, 2) opšta pravna načela Unije, 3) međunarodne sporazume Evropske unije sa trećim državama i međunarodnim organizacijama, 4) akte koje donose organi Unije: uredbe, direktive, odluke, mišljenja, preporuke i dr, 5) međuinstitucionalne sporazume, i 6) zajedničke akte država članica, konvencije između država članica, kao i tumačenja propisa koji su sadržani u presudama Suda pravde Evropske unije i odlukama drugih organa Unije.

Pravne tekovine Evropske unije posebno organizovane za potrebe pregovora o pristupanju novih država članica Uniji podrazumevaju pregovaranja u 35 poglavlja, od kojih svako pokriva specifično poručje politike kojima se države kandidati pripremaju za članstvo u Evropskoj uniji. Poglavlja se odnose na glavne aspekte politika Evropske unije, kao što su slobodno kretanje roba, kapitala i radnika, ekonomska politika, energetika, transport, regionalna politika, spoljna politika, osnovna prava, politika konkurencije, zaštita potrošača i zaštita zdravlja itd.

Tok pregovora o pristupanju Srbije Evropskoj uniji u odabranim ekonomskim poglavljima

Pregovori o pristupanju Srbije Evropskoj uniji formalno su otvoreni na Međuvladinoj konferenciji 21. januara 2014. godine u Briselu. Proces

⁴ Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji, Pojmovnik EU, (2018). str. 254.

analitičkog pregleda zakonodavstva (skrining) započeo je 25. septembra 2013. godine, a završen je 24. marta 2015. godine. Sledeći korak u procesu pristupanja Srbije Evropskoj uniji bilo je otvaranje pregovora o pojedinačnim pregovaračkim poglavljima.

Prva pregovaračka poglavlja otvorena su 14. decembra 2015. godine, i to poglavlje 32 - finansijski nadzor i poglavlje 35 - ostalo. Poglavlje 23 - pravosuđe i osnovna prava i poglavlje 24 - pravda, sloboda i bezbednost otvorena su na trećoj međunarodnoj konferenciji 18. jula 2016. godine.

Tabela 3 Tok pregovora u odabranim poglavljima

Poglavlje 1: Slobodno kretanje robe Faza 1: Analitički pregled zakonodavstva (Skrining) - Eksplanatorni skrining: 17-20. jun 2014. - Bilateralni skrining: 9-12. septembar 2014. - Izveštaj o skriningu: 13. mart 2015 - data merila za otvaranje poglavlja
Poglavlje 8: Politika konkurencije Faza 1: Analitički pregled zakonodavstva (Skrining) - Eksplanatorni skrining: 31. mart- 2. april 2014. - Bilateralni skrining: 4-5. novembar 2014. - Izveštaj o skriningu: 24. februar 2016. - Rezultat skrininga: 17. april 2016 - data merila za otvaranje poglavlja
Poglavlje 20: Preduzetništvo i industrijska politika Faza 1: Analitički pregled zakonodavstva (Skrining) - Eksplanatorni skrining: 2-3. april 2014. - Bilateralni skrining: 1. jul 2014. - Izveštaj o skriningu: 30. januar 2015 - nisu data merila za otvaranje poglavlja Faza 2: Sadržajna faza pregovora (otvaranje, privremeno zatvaranje poglavlja) - Poglavlje otvoreno: 27. februara 2017.
Poglavlje 28: Zaštita potrošača i zdravlja Faza 1: Analitički pregled zakonodavstva (Skrining) - Eksplanatorni skrining: 4-5. decembar 2014. - Bilateralni skrining: 3-4. februar 2015. - Izveštaj o skriningu: 15. jun 2016 - nisu data merila za otvaranje poglavlja
Poglavlje 29: Carinska unija Faza 1: Analitički pregled zakonodavstva (Skrining) - Eksplanatorni skrining: 26-27. mart 2014. - Bilateralni skrining: 3-4. jun 2014. - Izveštaj o skriningu: 17. novembar 2015 - nisu data merila za otvaranje poglavlja Faza 2: Sadržajna faza pregovora (otvaranje, privremeno zatvaranje poglavlja) - Poglavlje otvoreno: 20. juna 2017.

Izvor: Beogradska otvorena škola, Poglavlje 1 - Sloboda kretanja robe, Web sajt: Pregovori o pregovorima, Dostupno na: <http://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/poglavlje-1/>. Pristupljeno: 22. 04. 2021.

Usledilo je osam međuvladinih konferencija u periodu decembar 2016 - decembar 2019. godine kada je otvoreno dvanaest poglavlja (poglavlje 5 - javne nabavke, poglavlje 6 - pravo privrednih društava, poglavlje 7 - intelektualna svojina, poglavlje 13 - ribarstvo,

poglavlje 17 - ekonomska i monetarna politika, poglavlje 18 - statistika, poglavlje 20 - preduzetništvo i industrijska politika, poglavlje 25 - nauka i istraživanje, poglavlje 26 - obrazovanje i kultura, poglavlje 29 - carinska unija, poglavlje 30 - ekonomski odnosi sa inostranstvom, poglavlje 33 - finansijske i budžetske odredbe) i privremeno zatvoreno dva poglavlja (poglavlje 24 - nauka i istraživanje i poglavlje 26 - obrazovanje i kultura).⁵

Nova metodologija pristupanja EU

Nova metodologija pristupanja Evropskoj uniji, koju je Evropska komisija predstavila 5 februarara 2020. godine u Briselu, donosi niz novina. Među ključnim novinama je objedinjavanje više pregovaračkih poglavlja u tzv. klastere, kako bi politički fokus država kandidata bio usmeren na ključne sektore. Uz to, proširena su ovlašćenja Evropske unije u pogledu izricanja sankcija u slučaju nesporovođenja potrebnih reformi i neispunjavanja preuzetih obaveza od strane države kandidata.

U dokumentu pod naslovom "Unapređenje procesa pristupanja - kredibilna perspektiva EU za Zapadni Balkan" Evropska komisija ističe potrebu za poboljšanjem sprovođenja procesa pristupanja i za povećanjem njegove efektivnosti.⁶ Važno je reći da su jasni uslovi za pristupanje Evropskoj uniji, koji su utvrđeni Ugovorom o Evropskoj uniji i Kopenhaškim kriterijumima i da ovom prilikom nisu izmenjeni. Cilj nove metodologije je unapređenje celokupnog procesa pristupanja. Nova metodologija pristupanja se bazira na četiri principa: predvidljivost, kredibilnost, dinamičnost i intenzivnije političko upravljanje.⁷

⁵ Beogradska otvorena škola, Hronologija odnosa Srbije i Evropske unije, Web sajt: Pregovori o pregovorima, Dostupno na: <http://eupregovori.bos.rs/hronologija-odnosa-srbije-i-eu.html>. Pristupljeno: 22.04.2021.

⁶ Evropska komisija, Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona: Unapređenje procesa pristupanja - kredibilna perspektiva EU za Zapadni Balkan, Brisel, (5.2.2020.). COM (2020) 57 konačna verzija, str. 2.

⁷ European Commission, Revised enlargement methodology: Questions and Answers, (2020), str. 1.

U tabeli 2. predstavljeno je šest klastera i trideset tri pregovaračka poglavlja grupisana u okviru svakog od klastera.

Tabela 2 Klasteri (Grupe pregovaračkih poglavlja)

1. Osnove	23 - Pravosuđe i osnovna prava 24 - Pravda, sloboda i bezbednost - Ekonomski kriterijumi - Funkcionisanje demokratskih institucija - Reforma javne uprave 5 - Javne nabavke 18 - Statistika 32 - Finansijska kontrola
2. Unutrašnje tržište	1 - Slobodno kretanje robe 2 - Slobodno kretanje radnika 3 - Pravo poslovnog nastanjanja i sloboda pružanja usluga 4 - Slobodno kretanje kapitala 6 - Pravo privrednih društava 7 - Pravo intelektualne svojine 8 - Politika konkurencije 9 - Finansijske usluge 28 - Zaštita potrošača i zdravlja
3. Konkurentnost i inkluzivni rast	10 - Informaciono društvo i mediji 16 - Oporezivanje 17 - Ekonomska i monetarna politika 19 - Socijalna politika i zapošljavanje 20 - Preduzetništvo i industrijska politika 25 - Nauka i istraživanje 26 - Obrazovanje i kultura 29 - Carinska unija
4. Zelena agenda i održiva povezanost	14 - Transportna politika 15 - Energetika 21 - Transevropske mreže 27 - Životna sredine i klimatske promene
5. Resursi, poljoprivreda i kohezija	11 - Poljoprivreda i ruralni razvoj 12 - Bezbednost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika 13 - Ribarstvo 22 - Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata 33 - Finansijske i budžetske odredbe
6. Spoljni odnosi	30 - Spoljni odnosi 31 - Spoljna, bezbednosna i odbranbena politika

Izvor: Evropska komisija, Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona: Unapređenje procesa pristupanja - kredibilna perspektiva EU za Zapadni Balkan, Brisel, (5.2.2020.). COM (2020) 57 konačna verzija, str. 8

Poglavlje 34 - Institucije i poglavlje 35 - Ostala pitanja se posebno razmatraju.

Politika zaštite potrošača Evropske unije

Politike zaštite potrošača Evropske unije ima za cilj da promoviše interese potrošača i da obezbedi visok nivo njihove zaštite na tržištu Unije. Lična potrošnja čini 54 % BDP-a u EU-u.⁸ Uspešna politika zaštite potrošača je ključna za jedinstveno evropsko tržište. Radi ostvarenja cilja politike zaštite potrošača, Evropska unija doprinosi zaštiti zdravlja, bezbednosti i ekonomskim interesima potrošača i promoviše pravo potrošača na informisanost, obrazovanje i udruživanje radi zaštite njihovih interesa. Program delovanja Evropske unije na području politike zaštite potrošača čine posebno Evropska strategija zaštite potrošača⁹ i Program zaštite potrošača 2020-2025. godine.

Evropska strategija zaštite potrošača ima nekoliko ciljeva:

- 1) promovisanje bezbednosti potrošača;
- 2) podsticanje poznavanja prava potrošača;
- 3) pospešivanje primene pravila u oblasti zaštite potrošačima;
- 4) integrisanje interesa potrošača u ključne sektorske politike, i
- 5) jačanje uloge potrošača.

Pravne tekovine Evropske unije u oblasti zaštite potrošača regulišu bezbednost potrošačke robe i zaštitu ekonomskih interesa potrošača. One podrazumevaju opšti okvir finansiranja i pravila koja regulišu zaštitu potrošača na nivou Evropske unije i nivou država članica, uključujući mere zabrane i pristup pravdi, uz mere za poboljšanje saradnje između vlasti država članica.

Tokom proteklih pet decenija EU je uspostavila delotvoran skup politika i pravila kojima je osiguran visok nivo zaštite potrošača i njihovih prava. Nova strategija za potrošače se nadovezuje na taj okvir. U njoj se navodi način kako da se ta prava unaprede, sa posebnim akcentom na zaštitu potrošača dok traje aktualna pandemija COVID-19 i nakon nje. Evropska komisija će preduzeti mere za rešavanje

⁸ Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Household_consumption_by_purpose.

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0696&qid=1605887353618>

glavnih problema za potrošače, koji su u pandemiji postali još izraženiji. To uključuje:

- kontinuiranu zaštitu prava potrošača u sektoru putovanja;
- analizu dugoročnog uticaja COVID-a 19 na potrošnju stanovnika EU;
- nastavak borbe protiv obmanjivanja potrošača, nepoštenih marketinških praksi i prevara.

U Novoj strategiji za potrošače EU iznosi se vizija do 2025. godine i konkretna delovanja u pet ključnih područja usmerena na zaštitu potrošača i omogućavanje potrošačima da preuzmu aktivnu ulogu u zelenoj i digitalnoj tranziciji.

1. *Zelena tranzicija*. Potrošači u EU pokazuju sve veći interes da lično doprinesu postizanju klimatske neutralnosti, očuvanju prirodnih resursa i biodiverziteta i smanjenju zagađenja vode, vazduha i tla.¹⁰ Izazov je osloboditi ovaj potencijal merama koje osnažuju, podržavaju i omogućavaju svakom potrošaču, bez obzira na njegovu finansijsku situaciju, da igra aktivnu ulogu u zelenoj tranziciji bez nametanja određenog načina života i bez socijalne diskriminacije. Pristup održivim proizvodima ne bi trebalo da zavisi od nivoa prihoda ili mesta gde se živi, već bi trebao biti dostupan svim potrošačima. Evropski zeleni dogovor postavlja sveobuhvatnu strategiju za pretvaranje EU u prosperitetno društvo, sa klimatski neutralnom, efikasnom, čistom i kružnom ekonomijom u kojoj je ekonomski rast odvojen od upotrebe resursa i gde su negativni uticaji na prirodni kapital i biodiverzitet smanjeni. To zahteva duboku i brzu promenu navika i ponašanja potrošača, kako bi se smanjio uticaj na životnu sredinu u svim oblastima, od stanovanja i hrane do mobilnosti i razonode.

2. *Digitalna transformacija* ima za cilj da osigura zaštitu prava potrošača na internetu jednako kao i u fizičkim trgovinama. Između 2014. i 2019. godine, procenat korisnika Interneta u EU koji su kupili ili

¹⁰ Special Eurobarometer 501 (March 2020) Attitudes of European citizens towards the environment
<https://ec.europa.eu/comfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getSurveydetail/instruments/special/surveyky/2257>.

naručili robu ili usluge na mreži za ličnu potrošnju porastao je sa 63% na 71%; u pet država članica¹¹ te brojke premašuju 80%.¹² U poređenju s 2009. godinom udeo potrošača koji kupuju na internetu gotovo se udvostručio, sa 32% na 60%. Da bi se osiguralo da potrošači imaju potpunu korist od značajnog potencijala digitalne transformacije, interesi potrošača trebaju se uzeti u obzir prilikom dizajniranja ili prilagođavanja pravila koja regulišu digitalnu ekonomiju. Cilj je dvojak: stvoriti sigurniji digitalni prostor za potrošače u kojem su zaštićena njihova prava i osigurati jednake uslove koji omogućavaju primenu inovacija i pružanje novijih i boljih usluga svim potrošačima u EU.

3. *Sprovođenje propisa i pravna zaštita* osigurava potpuno poštovanje prava svih potrošača. Europska komisija će pomoći državama članicama u sprovođenju provedbi propisa o zaštiti potrošača kako bi se njihova prava bolje zaštitila, osigurala veća pravednost u digitalnom domenu, stroge sankcije i delotvoran mehanizam koji omogućava kolektivne tužbe u slučaju masovne štete, koordinacija i podupiranje aktivnosti mreže za saradnju na području zaštite potrošača u suzbijanju nezakonitih praksi. Posebna podrška se obezbeđuje nadležnim telima u razvoju i primeni zajedničkih, inovativnih elektronskih alata za istrage na internetu.

4. *Ugroženost potrošača*. Instrumenti politike zaštite potrošača štite sve potrošače u odnosima sa profesionalnim trgovcima. Pretpostavlja se da su potrošači uglavnom slabija strana u transakciji i da zato njihovo zdravlje, bezbednost i ekonomski interesi zahtevaju zaštitu. Međutim, određene grupe potrošača u nekim situacijama mogu biti posebno ranjive i zahtevaju posebne mere zaštite. Ranjivost potrošača može biti uzrokovana socijalnim okolnostima ili određenim karakteristikama pojedinačnih potrošača ili grupa potrošača, kao što su njihova starost, pol, zdravlje, digitalna pismenost ili finansijska situacija. Nedostatak pristupa može dovesti starije ljude ili osobe sa invaliditetom u situacije isključenja ili ograničenja njihove interakcije. Ovi oblici ranjivosti su posebno pogoršani trenutnom pandemijom, ali postoje i nezavisno od

¹¹ Velika Britanija, Danska, Holandija, Švedska i Nemačka.

¹² Eurostat - Digital economy and society statistics - households and individuals - Ordering or buying goods and services.

nje. Politika zaštite potrošača je posebno usmerena na jačanje svesti potrošača, posvećivanje pažnje potrebama različitih grupa potrošača i podršku potrošačima koji su relativno ugroženiji zbog nedostatka ciljanih informacija (deca, strarije osobe i osobe sa invaliditetom).

5. *Zaštita potrošača u globalnom kontekstu.* Sa porastom e -trgovine, saradnja sa međunarodnim partnerima , posebno Kinom , postaje sve važnija. Udeo kupovina potrošača u EU od prodavaca izvan EU povećao se sa 17% u 2014. godini na 27% u 2019. godini.¹³ Intenziviranje saradnje sa Kinom u vezi sa bezbednošću proizvoda kroz akcioni plan sa posebnim fokusom na proizvode koji se prodaju na internetu mogla bi da pomogne u smanjenju broja nebezbednih proizvoda koji se prodaju direktno potrošačima u EU. Lanci proizvodnje i vrednosti su sve više globalni i međusobno povezani. Distributivni i maloprodajni lanci vođeni su brzim rastom *on-line* trgovine i ekonomije platforme. Kao rezultat toga, jaka međunarodna saradnja između vlasti i svih aktera u lancu snabdevanja važna je kako bi se osigurala efikasna zaštita potrošača. Istovremeno, za EU je važno da na međunarodnom nivou projektuje svoj visoki nivo zaštite potrošača kao evropsku vrednost i model za pružanje regulatorne podrške zemljama partnerima.

Institucionalni okvir zaštite potrošača u Republici Srbiji

Zakon o zaštiti potrošača iz 2010. godine¹⁴ prvi put u naše zakonodavstvo uvodi pravila zaštite potrošača po ugledu na evropsko pravo, u sklopu procesa pravne harmonizacije sa *acquis communautaire*, ali i obavezama koje su prethodno preuzete na osnovu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.¹⁵

¹³ Eurostat https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/E-commerce_statistics_for_individuals#E-shopping_from_other_EU_countries.

¹⁴ Zakon o zaštiti potrošača ("Sl. glasnik RS" br. 73/2010)

¹⁵ Čl. 78. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (u daljem tekstu: SSP) predviđa saradnju ugovornih strana na usaglašavanju standarda zaštite potrošača u Srbiji sa onima u Zajednici, a ovu obavezu stavlja u kontekst uspešnog funkcionisanja tržišne ekonomije i administrativnih kapaciteta za obezbeđivanje nadzora nad tržištem i sprovođenjem zakona u ovoj oblasti, Pored toga, istom odredbom je eksplicirana obaveza usklađivanja zakonodavstva o zaštiti potrošača u Srbiji sa pravom EU, i posebno ostvarivanje delotvorne pravne zaštite.

Pravila potrošačkog zakonodavstva su predvidela složen kompleks novih pravnih instituta kao što su odredbe o nepoštenoj poslovnoj praksi ili o nepravičnim ugovornim odredbama, saobraznosti i pratećim garancijama, i čitav niz drugih novina u odnosu na prethodni domaći pravni poredak, kao i uslove njihove primene. Sve to je izazvalo niz pitanja u pogledu razumevanja i tumačenja normi u kontekstu kako samog propisa, tako i pravnog sistema u celini. Druga grupa problema se odnosi na primenu propisa od strane nadležnih organa, odnosno na primenu u datom institucionalnom kontekstu. Upravo na planu institucionalnog kapaciteta i procesnih mehanizama primene tek preuzetih pravnih instituta zaštite potrošača, pokazale su se slabosti novog pravnog režima zaštite potrošača (Protić, 2020, 5).

Novi zakon zadržava materijalna pravila zaštite potrošača, kao derivate evropskog zakonodavstva, uz pokušaj unapređenja mehanizama primene tih pravila, naročito u delu zaštite kolektivnih interesa potrošača, kao i analitičkih kapaciteta za praćenje stanja u ovoj oblasti, putem uvođenja Nacionalnog registra potrošačkih prigovora. Postupak utvrđivanja povreda kolektivnih interesa potrošača, koji se odvija u upravno-procesnom pravnom režimu pred resornim ministarstvom, najznačajnija je novina koja je pokazala izvestan uspeh u praksi. Međutim, ključni nedostaci institucionalnog mehanizma koji se ogledaju u nemogućnosti da blagovremeno, delotvorno i uspešno obezbedi zaštitu proklamovanih prava potrošača u pojedinačnim situacijama, i naročito u slučaju spora sa trgovcem povodom pitanja ostvarivanja tih prava, nastavili su da se očevidno iskazuju u praksi, do danas.

Polazeći od navedenih nedostataka, kao i potrebe za usklađivanjem sa novim potrošačkim direktivama i daljim unapređenjem sistema zaštite potrošača, uključujući stvaranje uslova za dalji razvoj potrošačkih organizacija, donet je novi Zakon o zaštiti potrošača 2014. Godine. On je sa izvesnim naknadnim izmenama i danas na snazi.¹⁶ Novi zakon zadržava materijalna pravila zaštite potrošača, kao derivate evropskog zakonodavstva, uz pokušaj unapređenja mehanizama

¹⁶ Zakon o zaštiti potrošača („Sl. glasnik RS“ br. 62/2014, 6/2016 - dr. zakon i 44/2018 - dr. zakon)

primene tih pravila, naročito u delu zaštite kolektivnih interesa potrošača, kao i analitičkih kapaciteta za praćenje stanja u ovoj oblasti, putem uvođenja Nacionalnog registra potrošačkih prigovora. Postupak utvrđivanja povreda kolektivnih interesa potrošača, kao i analitičkih kapaciteta za praćenje stanja u ovoj oblasti, putem uvođenja Nacionalnog registra potrošačkih prigovora. Postupak utvrđivanja povreda kolektivnih interesa potrošača, koji se odvija u upravno-procesnom pravnom režimu pred resornim ministarstvom, najznačajnija je novina koja je pokazala izvestan uspeh u praksi.¹⁷ Međutim, ključni nedostaci institucionalnog mehanizma nastavili su da se iskazuju u praksi. To se manifestovalo kao nemogućnost politike zaštite potrošača da blagovremeno, delotvorno i uspešno obezbedi zaštitu proklamovanih prava potrošača u pojedinačnim situacijama, i naročito u slučaju spora sa trgovcem povodom pitanja ostvarivanja tih prava,

Ključni problemi u ostvarivanju prava potrošača u Republici Srbiji

Glavni problem zaštite potrošača nije normativne prirode, barem ne u smislu propisivanja regulatornih pravila, koja su u značajnoj meri preuzeta i usklađena iz relevantnog izvora evropskog zakonodavstva, već ostvarivanje tih pravila. Pored opštih problema vezanih za systemske i institucionalne nedostatke na planu vladavine prave, potrebno je osvetliti i sektorski specifična pitanja koja uslovljavaju ili predstavljaju prepreku uspešnom i efikasnom ostvarivanju prava potrošača. U nastavku su navedeni ključni problemi zaštite potrošača, sumirani prevashodno na osnovu iskustava potrošačkih organizacija u praksi pružanja podrške potrošačima (Protić, 2020).

- Uobičajena praksa trgovaca da daju negativni odgovor na reklamaciju potrošača;
- Rasprostranjene nepoštene poslovne prakse i nepravilne ugovorne odredbe;

¹⁷ Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija

- Nedovoljna pomoć koju pružaju potrošačke organizacije;
- Nedostupna i neadekvatna sudska zaštita;
- Nedostatak efektivnog modela vansudskog rešavanja sporova;
- Nedovoljna vidljivost nosilaca politike zaštite potrošača;
- Nedovoljno razvijena teorija potrošačkog prava.

Predlozi mogućih rešenja za unapređenje nivoa zaštite potrošača u praksi

1. Harmonizacija pravila o zaštiti potrošača trebalo bi jasnije da ima za cilj odstranjivanje prepreka na tržištu kao integrisanog ekonomskog prostora, tako da usluge i robe mogu da cirkulišu sa istim standardima bezbednosti i kvaliteta i da potrošači uživaju visok nivo zaštite svojih prava.

2. Proširenje nadležnosti Komisije za zaštitu konkurencije za obavljanje upravnih poslova iz oblasti zaštite potrošača, koje bi mogle biti prenete Komisiji za zaštitu konkurencije treba da uključi:

- sprovođenje postupka i određivanje mera zaštite kolektivnog interesa potrošača, kao i podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka zbog povrede kolektivnog interesa potrošača;
- stručne poslove podrške Nacionalnog saveta za zaštitu potrošača;
- edukativne i informativne aktivnosti usmerene na povećanje svesti potrošača i javnosti o pravima potrošača i politici zaštite potrošača;

3. Mera zaštite kolektivnog interesa potrošača u obliku novčane obaveze u procentu godišnjeg prihoda trgovca;

4. Konsultisanje institucije Potrošački ombudsman;

5. Transparentnije i obimnije finansiranje potrošačkih organizacija;

6. Vansudsko rešavanje sporova - potrošačka arbitraža.

7. Direktive EU obavezuju u pogledu rezultata koji se njima ostvaruju, ali nacionalnim vlastima prepušta izbor forme i metode sprovođenja (zakon, podzakonski akt i sl.). Oblast zaštite potrošača reguliše set od nekoliko važnih direktiva koje je potrebno preneti u domaće zakonodavstvo, i to:

- Direktiva o ugovorima zaključenim van poslovnih prostorija,
- Direktiva o nepravilnim ugovornim odredbama,
- Direktiva o ugovorima zaključenim na daljinu,
- Direktiva o tajmšeringu,
- Direktiva o nepoštenom poslovanju,
- Direktiva o označavanju cena i
- Direktiva o sudskim zabranama.

Pored toga, potrebno je regulisati i pitanja kao što su: prodaja potrošačke robe i garancije u vezi sa tim; nepovoljni uslovi ugovora; navođenje cena; prodaja od vrata do vrata; prodaja na daljinu; marketing finansijskih usluga na daljinu; potrošački krediti; lažno i uporedno oglašavanje; nepoštena trgovina; paket putovanja i prava putnika u aviosaobraćaju.

Dati okvir se takođe odnosi na aspekte u vezi sa opštom bezbednošću proizvoda, kao što su opasne imitacije, odgovornost za proizvode sa nedostacima i EU sistem brzog uzbunjivanja za opasne neprehrambene proizvode (RAPEX).¹⁸ RAPEX je sistem za brzu razmenu informacija između država članica EU i Evropske komisije o merama i preduzetim radnjama u vezi s proizvodima koji predstavljaju ozbiljan rizik za zdravlje i bezbednost potrošača.

Zaključak

Države članice kao i države kandidati za članstvo imaju obavezu da u svoje nacionalno zakonodavstvo transponuju pravne tekovine EU. Revizijom i unapređenjem aktuelne politike zaštite potrošača putem

¹⁸ RAPEX je sistem brze razmene službenih obaveštenja o merama i radnjama u pogledu proizvoda koji predstavljaju ozbiljan rizik za zdravlje i sigurnost potrošača, ukoliko u zakonodavstvu Evropske unije ne postoji poseban propis s istim ciljem. Sistem osigurava brzu razmenu informacija između država članica i Evropske komisije o opasnim proizvodima koji su povučeni i/ili opozvani s evropskog tržišta kako bi se preduzele odgovarajuće mere bilo gde u Evropskoj uniji, čime se osigurava visok nivo sigurnosti potrošača u Evropskoj uniji.

Trenutno u sistemu osim država članica Evropske unije sudeluju i Island, Lihtenštajn i Norveška.

regulisanja i nadzora u Republici Srbiji će biti omogućen veći stepen bezbednosti proizvoda, a time i bolja zaštita potrošača, kao i opšte poboljšanje kvaliteta života. Pravo potrošača u Srbiji je plod preuzimanja evropskog potrošačkog prava (*consumer acquis*), koje je sprovedeno u proteklih deset godina u sklopu pravne harmonizacije i procesa pridruživanja EU. Međutim, iako su materijalna pravila iz ove oblasti u velikoj meri usaglašena, pravni položaj potrošača u Srbiji je nepovoljniji u odnosu na potrošače na jedinstvenom tržištu EU, naročito u pogledu stvarne mogućnosti zaštite njihovih prava u konkretnim situacijama kad se javljaju povrede ili ograničenja tih prava u postupcima trgovaca.

Razvoj sistema vansudskog rešavanja sporova u vezi s ovim područjem rasterećuje sudove, a rad udruženja za zaštitu potrošača doprinosi jačanju uticaja potrošača. Potrebno je obezbediti i odgovarajuće mehanizme vansudskog rešavanja sporova, informisanje i obrazovanje potrošača, dati odgovarajuću ulogu organizacijama za zaštitu potrošača i dr.

Uključivanjem u sistem RAPEX, za brzu razmenu upozorenja i informacija o opasnim i nebezbednim proizvodima, podiže se opšti nivo bezbednosti proizvoda, i to, između ostalog, sprečavanjem prodaje i povlačenjem s tržišta proizvoda koji predstavljaju rizik za zdravlje i bezbednost potrošača.

Primena i sprovođenje politike zaštite potrošača iziskuje adekvatne administrativne kapacitete i infrastrukturu na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Republika Srbija će morati da obrazuje nezavisne administrativne strukture s izvršnim ovlašćenjima, čime će se omogućiti delotvoran nadzor nad tržištem i efikasnije sprovođenje propisa.

Ključni problem zaštite prava potrošača nije pravna regulativa, već mehanizmi koji obezbeđuju njenu primenu u praksi. Kako bi se unapredilo postojeće stanje u pogledu primene prava potrošača, na osnovu dosadašnjih iskustava u radu potrošačkih organizacija, kao i uporednopravnih modela i dosadašnje prakse srodnih domaćih institucija, definisane su moguće opcije unapređenja institucionalnog, procesnog i organizacionog okvira.

Acknowledgement: "This research was financially supported by the Ministry of Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia (Contract No. 451-03-9/2021-14/200109)"

Reference

1. Đekić, I., Kostić, Z. & Vučić, V. (2020). Vodič za organizacije civilnog društva za učešće u pregovorima o pristupanju Srbije Evropskoj uniji u oblasti ekonomske politike, Društvo ekonomista Niša, Niš.
2. Međak, V., Radojčić Filković, D., Sanja Mrvaljević Nišavić, S., Vitorović, O., Sekulić, A., Budimir, B., Živković, J., Đusić Radmilović, B., Saračević, M. & Čaušević, T. (2016). Srbija i Evropska unija: Zašto pregovaramo? Mreža evropskog pokreta u Srbiji, Beograd.
3. Pavlović, M. V. (2013). Ka članstvu Srbije u EU - uloga lokalnih samouprava i Stalne konferencije gradova i opština u pristupnim pregovorima, Stalna konferencija gradova i opština - Savez gradova i opština Srbije, Beograd, str. 34.
4. Protić, D. (2020). Zaštita potrošača u Srbiji: koji su mogući pravci napretka?, Centar za evropske politike, Beograd.
5. Simonović, K. (2014). Slobodno kretanje robe u kontekstu pregovora o pristupanju Evropskoj uniji: praktična pitanja, prilike i izazovi efikasne integracije Republike Srbije u Jedinstveno tržište, Centar za evropske politike, Beograd.
6. Beogradska otvorena škola, Hronologija odnosa Srbije i Evropske unije, Web sajt: Pregovori o pregovorima, Dostupno na: <http://eupregovori.bos.rs/hronologija-odnosa-srbije-i-eu.html>. Pristupljeno: 22.04.2021.
7. Beogradska otvorena škola, Poglavlje 1 - Sloboda kretanja robe, Web sajt: Pregovori o pregovorima, Dostupno na: <http://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/poglavlje-1/>. Pristupljeno: 20.04.2021.
8. Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji, Pojmovnik EU, (2018). str. 254.
9. EU info centar, Pregovaračka poglavlja: 35 koraka ka Evropskoj uniji, (2015). Dostupno na: www.euinfo.rs, Pristupljeno: 21.04.2021.
10. European Commission, Revised enlargement methodology: Questions and Answers, (2020), str. 1.
11. Evropska komisija, Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu, Savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu

- i Komitetu regiona: Unapređenje procesa pristupanja - kredibilna perspektiva EU za Zapadni Balkan, Brisel, (5.2.2020.). COM (2020) 57 konačna verzija.
12. Izveštaj o skriningu za pregovaračko poglavlje 28 Zaštita potrošača i zdravlja, 15.06.2016.
 13. Izveštaj Evropske Komisije za Srbiju 2019.
 14. https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf
 15. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica s jedne strane i Republike Srbije s druge strane, Čl. 78.
https://www.mei.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf, Pristupljeno: 27.04.2021.
 16. Zakon o zaštiti potrošača („Sl. glasnik RS“ br. 73/2010)
 17. Zakon o zaštiti potrošača („Sl. glasnik RS“ br. 62/2014, 6/2016 - dr. zakon i 44/2018 - dr. zakon)
 18. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0696&qid=1605887353618>

INSTITUTIONAL FRAMEWORK FOR IMPROVEMENT OF CONSUMER PROTECTION POLICY IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Consumer protection, along with the free movement of goods, people, services and capital, is one of the fundamental freedoms on which the European Union is founded. The removal of barriers to trade is achieved by harmonizing national regulations and technical requirements for products, especially in those areas where it is determined that there is higher risk for consumers. Consumer protection policy of the European Union aims to promote consumer interests and ensure high level of consumer protection in the common market. More successful consumer protection policy is key to efficient European market. In order to achieve objective of the consumer policy, the European Union contributes to the health protection, safety and economic interests of consumers, and promotes the right of consumers to the information, education and association in order to protect their interests. European Union expects from every candidate country, such as Republic of Serbia, to harmonize legislation due to internal market cannot work without the full application of the law in this area. The harmonization of consumer protection rules aims to remove market barriers, provide an integrated economic space so that services and goods can circulate with the same safety, and quality standards which will enable high level of consumer protection rights. The common consumer protection policy, regulation and supervision in this field, will enable higher degree of product safety in Republic of Serbia, and thus better consumer protection, and thus the improvement of the quality of life will be ensured.

Key words: consumer protection, European Union, common market, harmonization, Republic of Serbia

IZAZOVI POLITIKE ZAŠTITE KONKURENCIJE U ERI UBRZANE DIGITALIZACIJE

Milan Kostić*

Politika zaštite konkurencije se u eri ubrzane digitalizacije nalazi pred velikim izazovima. Neki od tih izazova su definisanje relevantnog tržišta u *online* okruženju i regulacija softvera (najčešće onih cenovnih) koji su sposobni da izvrše koordinaciju aktivnosti sa konkurencijom, bez uticaja programera i menadžera. Rešenje za navedene izazove je promena konvencionalne politike zaštite konkurencije u pravcu uključivanja informatičkih znanja u ovaj sektor državne regulacije. Savremenu politiku zaštite konkurencije treba da čini kombinacija pravnih, ekonomskih i informatičkih znanja. Jedino efikasnom kombinacijom ovih znanja mogu se očekivati rešenja koja će biti u duhu vremena i koja će odgovoriti na izazove *online* tržišta i velike primene dostignuća savremene informaciono-komunikacione tehnologije.

Ključne reči: zaštita konkurencije, digitalizacija, relevantno tržište, algoritamsko određivanje cena

Uvod

Politika zaštite konkurencije predstavlja značajan aspekt državne regulacije koji je veoma bitan za uspešno funkcionisanje nacionalnih ekonomija. Digitalizacija privrednih aktivnosti i razvijanje Internet platformi stvorilo je potrebu za ubrzanom transformacijom ove sfere državne regulacije, tim pre jer digitalna tržišta sve više dobijaju na značaju. Zastupljenost digitalizacije i njen ubrzani rast zavise od prirode aktivnosti u određenom sektoru, pri čemu prednjače sektori vezani za pružanje turističkih i finansijskih usluga (turizam, putovanja, e-banking i sl.) (JRC Tehnical Report, 2015, p. 6). Međutim, ubrzana digitalizacija je vidljiva i u drugim sektorima. Jedan od njih je i maloprodaja proizvoda namenjenih za svakodnevnu upotrebu u domaćinstvima. Tako su neka

* Univerzitet u Kragujevcu – Ekonomski fakultet, e-mail: mkostic@kg.ac.rs

istraživanja pokazala da je *online* maloprodaja u EU od 2015. do 2019. godine porasla za 47,5%, dok je samo u 2020. godini ovaj porast iznosio 31,1%. Učešće *online* trgovine u ukupnoj maloprodaji u 2020. u odnosu na 2019. godinu, je poraslo sa 12% na 16,2% (Online Retail: UK, Europe & N. America 2020 estimates). Razlog za ubrzano širenje digitalnih platformi u ovom i drugim sektorima leži između ostalog i u krizi vezanoj za pandemiju COVID-19, koja je ubrzala procese digitalizacije i transformacije ekonomskih aktivnosti. Proces digitalne transformacije ekonomskih aktivnosti uticao je na to da se javi potreba zamene konvencionalnog pristupa politici zaštite konkurencije, novim pristupom, baziranim na novim znanjima i veštinama, pre svega onim vezanim za informacione tehnologije.

Dva aspekta zaštite konkurencije su trenutno pod posebnim uticajem procesa ubrzane digitalizacije i velikih promena izazvanih savremenim informaciono-komunikacionim tehnologijama. To su oblasti (a) definisanja relevantnog tržišta i (b) primene softvera u definisanju poslovnih odluka, naročito onih u sferi cena, odnosno njihovo algoritamsko određivanje. Ova dva segmenta zaštite konkurencije zaokupljaju veliku pažnju stručnjaka jer menjaju konvencionalni pogled na definisanje relevantnog tržišta i mogućnost saradnje u situaciji kada je isključen ljudski faktor.

U drugoj deceniji dvadeset prvog veka, zbog ubrzane digitalizacije ekonomskih aktivnosti, postoji veliki pritisak naučne i stručne javnosti da se izmeni pristup definisanju relevantnog tržišta. Zbog ostvarivanja sve većeg broja aktivnosti preko Internet platformi, konvencionalno definisanje granica relevantnog tržišta gubi na značaju. Ova činjenica stvara određene dileme u politici zaštite konkurencije a jedna od njih je i kako proceniti tržišni (posebno dominantan) položaj učesnika na tržištu. Druga dilema vezana je za učešće algoritama u definisanju cena, pre svega na Internet platformama. Svrha zbog koje postoje ovi algoritmi jeste određivanje cena u realnom vremenu sa ciljem maksimizacije profita. U tom procesu, često baziranom na veštačkoj inteligenciji, softveri mogu da nauče da izbegavaju sukob sa konkurencijom. Tada nastaje prećutna koordinacija što je jedan od oblika kartelisanja tržišta i narušavanja konkurencije. Problem ovakvog dogovora je činjenica da humani faktor (čovek) nije uključen u taj proces.

S obzirom na savremenost prezentiranih problema članak ima za cilj da otpočne njihovo razmatranje bez ambicije da se daju konačni odgovori i rešenja. Rad predstavlja uvod u razrešavanje dilema sa kojima se suočava politika zaštite konkurencije i pokušaj da se dođe do prihvatljivih rešenja i preporuka za unapređenje ove sfere državne regulacije. To je proces u kome konvencionalnu politiku zaštite konkurencije treba da zameni savremena, posebno u delu regulacije *online* tržišta.

Definisanje relevantnog tržišta u slučaju digitalnih tržišta

Relevantno tržište je jedan od najznačajnijih instituta i analitičkih instrumenata politike zaštite konkurencije. Da bi se odredilo da li neka kompanija ima dominantan položaj neophodno je odrediti granice tržišta u okviru kojih taj učesnik posluje. Na drugoj strani, ako se utvrđuju efekti koncentracije učesnika na tržištu, pretpostavka za to je pravilno definisanje relevantnog tržišta, na kome posluju učesnici predmetne koncentracije (Xianlin, 2008, 541). Osnovni razlog određivanja granica relevantnog tržišta jeste pravilno identifikovanje učesnika koji posluju na njemu, posebno onih koji značajno utiču na uslove konkurencije i tržišnu dinamiku (Kostić, 2018, 86).

U teoriji zaštite konkurencije relevantno tržište jeste prostor na kojem se sučeljava konkurencija, i taj pojam pored geografske (prostorne) ima i proizvodnu dimenziju (proizvodni asortiman) (Kostić, 2014, 32). Na osnovu ove konstatacije može se zaključiti da relevantno tržište obuhvata relevantno tržište proizvoda i relevantno geografsko tržište (Begović & Pavić, 2012, 82). Relevantno tržište proizvoda predstavlja skup dobara ili usluga koje potrošači i drugi korisnici smatraju zamenljivim u pogledu uobičajene namene, karakteristika i cene, dok relevantno geografsko tržište predstavlja teritoriju na kojoj učesnici učestvuju u ponudi ili tražnji i na kojoj postoje isti ili slični uslovi konkurencije, a koji se značajno razlikuju od uslova konkurencije na susednim teritorijama (Zakon o zaštiti konkurencije, član 6 i Official Journal of European Union, par. 7 and 8).

Ovako definisano relevantno tržište je opšta kategorija koja zahteva ekonomsku analizu, kako bi se obezbedila analitička konkretizacija pojma (Kostić, 2018, 89). U takvoj analizi posebnu ulogu imaju

preferencije potrošača i stepen supstitucije između pojedinačnih proizvoda. Naravno, pored karakteristika tražnje, ne treba zanemariti ni karakteristike ponude i mogućnosti supstitucije između različitih prodavaca. Analiza koja se koristi u određivanju granica relevantnog tržišta je potrebna kako bi se precizirao prostor u kome deluju učesnici na tržištu i izrekle adekvatne mere od strane regulatornih tela. Takođe, proces određivanja granica tržišta je veoma sofisticiran. Sofisticiranost primenjenih tehnika za određivanje granica relevantnog tržišta ukazuje na složenost primene ovog instituta politike zaštite konkurencije. Ta složenost se dodatno povećava sa sve većom digitalizacijom ekonomskih aktivnosti i prelaskom sa *offline* na *online* tržišta. Shodno ovoj činjenici postavlja se pitanje kako se promenio pogled regulatora na institut relevantnog tržišta i koji se izazovi nalaze pred njima u slučaju da žele da definišu relevantno tržište u *online* okruženju.

Savremena digitalna tržišta baziraju se na inovacijama velikih razmera i podrazumevaju značajno skraćanje životnog ciklusa proizvoda. Takođe, barijere ulaska na ovakva tržišta su relativno niske. To znači da ako neka kompanija poseduje inovaciju u određenoj oblasti, u istu može veoma lako da uđe. Ova činjenica relativizuje institut relevantnog tržišta, jer ne obezbeđuje identifikovanje svih učesnika. Postoje oni koji će tek ući i inovacijom biti u mogućnosti da zauzmu celokupno tržište. Shodno ovoj činjenici neophodno je izvršiti redefinisavanje pojma relevantnog tržišta s obzirom na to da konvencionalni pristup postaje zastareo, jer ne uvažava inovacije i potencijalne konkurente, koji mogu da uđu na neko tržište. Oslanjanje na konvencionalno tumačenje granica tržišta vodi konceptualnim teškoćama sa kojima se suočavaju regulatori. Proizilazi da je neophodno permanentno vršiti evaluaciju i promenu granica relevantnog tržišta kako bi ovaj institut bio aktuelan. Takođe, zbog čestih inovacija i ulaska novih konkurenata, tržišno učešće kao najznačajniji pokazatelj tržišne moći kompanija postaje u velikoj meri volatilno. Kampanije koje imaju neku inovaciju bivaju pobednici u tržišnom nadmetanju tako da zauzimaju celo ili skoro celo tržište. Proizilazi da tržišno učešće koje trenutno poseduje neka kompanija na digitalnim tržištima, nema toliki značaj kao što je to slučaj sa *offline* tržištima (Robertson, 2017, 135).

Ono što posebno utiče na preispitivanje konvencionalnog pristupa definisanju relevantnog tržišta jeste i činjenica da je na

digitalnom tržištu prisutan visok nivo prilagodljivosti proizvoda konkretnim potrebama pojedinačnih potrošača. Ovo je naročito izraženo u sferama *online* maloprodaje, reklama i e i m-banking-a, kupovine turističkih aranžmana i sl. U takvim uslovima diferencijacija proizvoda, koja je veoma učestala, komplikuje pristup definisanju relevantnog tržišta, jer utiče na supstituciju proizvoda i usluga.

Poseban izazov za regulaciju zaštite konkurencije i definisanje relevantnog tržišta, jeste sve veći broj višestranih tržišta (*multi-sided markets*) na Internet platformama. Višestrano tržište je situacija kada dva ili više proizvoda ili usluge dele isti link što ih dovodi u situaciju da se ne mogu razmatrati odvojeno (Hagiu & Wright, 2015, 163). Iako je ovakva situacija bila prisutna i kod *offline* tržišta ona je mnogo zastupljenija u eri digitalizovane ekonomije i *online* tržišta. Platforme koje su karakteristične po svojoj višestranosti su one vezane za Internet pretrage i trgovanje, platforme *online-gaming-a*, *online* platforme turističkih agencija i sl. Kod svih ovih platformi korisnik pristupa paketu usluga koji sadrži više proizvoda, odnosno usluga (zasebnih upotrebnih vrednosti), koje je teško razdvojiti. Proizilazi da je pogrešno svaku od ovih upotrebnih vrednosti izolovano analizirati. Ako se pristupi sintetičkoj analizi svih proizvoda sa jednog linka onda se, sa pravom, postavlja pitanje koje je tržište u pitanju i gde su njegove granice (Robertson, 2017, 134).

Karakteristika nekih platformi je to što je njihovo korišćenje besplatno. U pitanju su tržišta nulte cene (*zero-price markets*). Međutim, postoje klijenti koji plaćaju kako cenu svog korišćenja platforme, tako i cenu korišćenja platforme od strane drugih korisnika. Tako na primer usluge pretraga na *online* pretraživačima, koje su besplatne, plaćaju korisnici koji se reklamiraju preko ovih pretraživača. Oni praktično plaćaju cenu usluga i za sebe i za druge klijente. Ova tržišta, bez obzira na to što direktni korisnici ne plaćaju cenu usluge, jesu predmet regulacije politike zaštite konkurencije, jer na kraju neko ipak plaća cenu (Quality considerations in the zero-price economy, 2018, 4). To su kompanije koje se reklamiraju preko platformi ili sami korisnici koji umesto novčanog iznosa, uslugu plaćaju podacima o pretrazi, koji su kasnije predmet trgovanja između pretraživača i kompanija koje prodaju proizvode preko *online* platformi.

Blisko povezano sa napred navedenim jeste i postojanje mrežnih efekata (*network effects*) na digitalnim tržištima. Mrežni efekti su vezani za broj pratioca koje na nekoj mreži ima neki korisnik (kompanija), a koji utiče na njegovu vrednost (*direct network effects*), kao i broj kompanija koje se reklamira preko tog korisnika (kompanije) (*indirect network effects*). Ovakvi efekti mogu imati značajni uticaj na definisanje relevantnog tržišta, jer je teško razdvojiti realnu vrednost kompanija na *offline* tržištu od uticaja *online* segmenta poslovanja. Postavlja se pitanje kolika je stvarna tržišna moć kompanija koje trenutno imaju malo tržišno učešće, a velike mrežne efekte, u odnosu na kompanije koje imaju veliko tržišno učešće a male mrežne efekte (Robertson, 2017, 134).

Pomenuti izazovi su vezani za proizvodnu dimenziju relevantnog tržišta. Međutim, i kod geografske dimenzije relevantnog tržišta je došlo do izvesnih promena. Razvoj digitalnih tehnologija promenio je viđenje granica relevantnog geografskog tržišta, tako da su kompanije danas sposobne da privuku potrošače i izvan tradicionalnih geografskih granica. Neke barijere ipak ostaju a vezane su za kulturološke i jezičke razlike. Kod nekih delatnosti, bez obzira na razvoj tehnologija, geografska tržišta ostaju u okvirima konvencionalnih, kao na primer u slučaju *online* maloprodaje robe široke potrošnje za svakodnevnu upotrebu u domaćinstvima (Robertson, 2017, 136).

Ono što treba naglasiti jeste da se u velikoj meri *online* i *offline* (konvencionalna) tržišta međusobno preklapaju i da to treba uzeti u obzir prilikom definisanja relevantnog tržišta u antimonopolskoj regulativi. Tokom vremena ovo preklapanje će sve više dolaziti do izražaja.

Izazovi vezani za tajne sporazume koje produkuje veštačka inteligencije (AI)

Veštačka inteligencija (*artificial intelligence - AI*) danas igra veoma značajnu ulogu u poslovnim aktivnostima kompanija. Posebno je značajna uloga algoritama zasnovanih na veštačkoj inteligenciji koji služe za određivanje cena. Ovi algoritmi su koncipirani tako da samostalno biraju cenovnu strategiju koja kompaniji obezbeđuje ostvarivanje najvećeg mogućeg profita. Izbor odgovarajuće strategije

ostvaruje se u kompleksnom strateškom ambijentu i na osnovu prethodnog iskustva. Program uči kako da dođe do najboljeg rešenja, odnosno cene koja će obezbediti najveći profit kompaniji. Tragajući za najboljim rešenjem programi samostalno pronalaze put do maksimalnog profita. To iznalaženje puta do maksimalnog profita često podrazumeva izbegavanje rata cena (Calvano, et al., 2019). Naime, programi predviđaju reakcije konkurenata, pa shodno tome mogu da pretpostave da će određivanje niže cene povećati trenutno prodaju, ali i da će ubrzo stići odgovor konkurenta. U takvim okolnostima i u toku traganja za najboljim rešenjem može se desiti da se programi opredele za međusobnu saradnju i koordinaciju, čak i da to nije specificirano od strane programera. Prodavcima ovakva situacija odgovara, ali kupcima ne.

Iz ugla politike zaštitu konkurencije ovakvo određivanje cena je u velikoj meri problematično. Problem ovakve koordinacije je u tome što ne postoji namera dogovaranja od strane menadžmenta, ali do saradnje ipak dolazi i posledice mogu biti slične, ako ne i identične, kao kod dogovaranja između ljudi. Ovakva situacija jeste izazov za savremenu politiku zaštite konkurencije. Faktor koji otežava rad regulatorima je taj što algoritmi za određivanje cena postaju sve složeniji i samostalniji. U eri adaptivnih algoritama, gde su programi donosili odluke o ceni na osnovu raspoloživih podataka o prethodnoj tražnji i cenama, trenutnim zalihama proizvoda i gde ne postoji učenje na osnovu iskustva, problem tajnih sporazuma nije toliko veliki. Razlog za to je činjenica da ovi algoritmi funkcionišu kroz dve faze. Prva faza je faza procene situacije gde se vrši analiza postojećih podataka, a druga je faza optimizacije gde se definiše cena. Ove faze su međusobno odvojene. Ovakvi algoritmi su programirani da ponavljaju identične postupke te se kod njih ne očekuje koordinacija. Ona je moguća jedino ako su u softver uneti kodovi koji upućuju na saradnju. Kod adaptivnih algoritama vezanih za homogene ili blago diferencirane proizvode, cena koju oni biraju se približava vrednosti graničnih troškova (ceni u uslovima savršene konkurencije). Ovakav pristup najviše liči na Bertranov model oligopola (odnosno duopola) (Salcedo, 2015, 3). Ako bi kod ovih programa, kojim slučajem, došlo do koordinacije cena to bi bio rezultat kodiranja, odnosno svesne aktivnosti programera. To bi olakšalo posao regulatorima u otkrivanju i kažnjavanju ovakve prakse. Proizilazi da konvencionalni

pristup politici zaštite konkurencije ne bi morao da se menja, samo bi se težište kontrole pomerilo sa menadžera na programere, što nikako ne znači da su menadžeri izuzeti od odgovornosti. Oni su, po pravilu, nalogodavci ovakvog kodiranja programa.

Veći problem je prilagoditi regulaciju zaštite konkurencije u slučaju algoritama nove generacije, odnosno onih zasnovanih na veštačkoj inteligenciji (AI). Za razliku od adaptivnih algoritama koji ne menjaju svoje ponašanje, algoritmi zasnovani na veštačkoj inteligenciji menjaju svoje ponašanje kroz proces učenja. Oni nastoje da menjaju čak i strategije kako bi došli do što boljih rešenja. Kod ovih algoritama programeri definišu koje su varijable bitne i koliko često treba da se eksperimentiše sa njima kako bi se došlo do optimalnog rešenja. Programeri takođe definišu koliki značaj treba pridati najnovijem iskustvu, a koliki akumuliranom znanju iz prethodnog perioda. Nakon toga se prepušta algoritmima da uče kroz ponavljanje aktivnosti određivanja cena. Proces ponavljanja aktivnosti i učenja dovodi do neprekidnog unapređenja sistema i promene strategija kako bi se uvek izabrala ona koja je optimalna. Na ovaj način algoritmi učeći dolaze do optimalnih strategija za svaku priliku. Sam proces učenja može da bude veoma dugačak, ali uvek vodi ka boljim rešenjima. Ono što zabrinjava regulatorna tela jeste činjenica da tokom učenja i traganja za sve boljim rešenjima, sistemi mogu da nauče da koordiniraju svoje aktivnosti, iako nisu programirani za to. Sa aspekta ovakvih algoritama mnogo je smislenija aktivnost izbegavanja sukoba i koordinacija cena, nego rat cena. Takav proces vodi ka stvaranju neke vrste prećutnog kartela, koji obezbeđuje visoke cene i maksimalan profit učesnicima na tržištu, ali umanjuje blagostanje potrošača i celokupnog društva. Najslikovitiji primer koordinisanog određivanja cena, gde je cenovni algoritam doveo do cene neslučenih razmera, jeste slučaj knjige Pitera Lavrensa (Peter Lawrence's book: *The Making of a Fly*), koju su prodale dve knjižare, a koja je na Amazonu dostigla vrednost od preko 24 miliona dolara (<https://www.wired.com/2011/04/amazon-flies-24-million/>).

S obzirom na to da koordinacija nije isprogramirana već se dešava kroz proces učenja, postavlja se pitanje kako prepoznati ovu koordinaciju i kako reagovati na istu? Takođe, tu je i pitanje odgovornosti za ovakvu situaciju? Odgovori na ova pitanja su veoma složeni i savremena politika zaštite konkurencije još uvek nije

dala celovite odgovore na ovakvu praksu. Oni su prožeti mnogobrojnim dilemama. Odvojenost menadžmenta od načina na koji funkcionišu algoritmi dovodi u pitanje tezu – ko je odgovoran za tajnu koordinaciju algoritama. Amnestirati menadžere od odgovornosti nije etički prihvatljiv čin. Pojedinci nastoje da se u ovakvim situacijama distanciraju od softvera, jer oni nisu *per se* programirani da koordiniraju aktivnosti, odnosno ona je moguća i bez uticaja programera i menadžera. Odgovornost možda treba tražiti u tome zbog čega odgovorna lica nisu sprečila koordinaciju i takve programe stavila van upotrebe.

Ono što trenutno olakšava rad regulatora vezano za koordinaciju algoritama baziranih na veštačkoj inteligenciji jeste činjenica da sadašnji menadžeri još uvek primenjuju tradicionalni pristup kartelisanju, gde se kontakt između menadžera ipak ostvaruje i gde postoje dokazi o nameri da se konkurenti dogovore. Postavlja se pitanje šta će biti kada na scenu stupi nova generacija menadžera koja će celokupnu aktivnost prepustiti algoritmima, bez neposrednog kontakta sa menadžerima konkurentskih kompanija.

Stručni krugovi još uvek nisu dali precizan odgovor vezan za regulaciju ovakvih algoritama. Ono što je u ovom trenutku neophodno prepoznati, jeste posustajanje klasičnog pristupa zaštite konkurencije i prelazak na novi pristup. Ovaj pristup zahteva visok nivo proaktivnosti, koja se između ostalog odnosi i na proveru algoritama pre ulaska u funkciju. Ako su skloni dogovaranju takve programe treba zabraniti (Harrington, 2017, 360). Naravno, i u ovom slučaju, kao i u slučaju amnestiranja menadžera od odgovornosti za nekonkurentno ponašanje, postavlja se pitanje etičnosti. Da li se unapred može pretpostaviti određeno ponašanje i da li će do takvog ponašanja zaista doći?

Umesto zaključka - pravici delovanje regulatora

Na osnovu svega napred navedenog od politike zaštite konkurencije se očekuje da pristupi ozbiljnom revidiranju pojedinih mehanizama i instrumenata vezanih za regulaciju ove oblasti ekonomske aktivnosti. Kod definisanja relevantnog tržišta ta modifikacija treba da ide u pravcu smanjenja fokusa na same granice tržišta i usmeravanje ka strukturi tržišta, odnosno karakteristikama

tržišta. Zbog postojanja sve većeg broja slučajeva višestranih tržišta, mrežnih efekata na Internet portalima, kao i volatilnosti tržišnog učešća (zbog inovacija), tržišno učešće, kao posledica definisanja relevantnog tržišta, gubi na značaju. Na savremenim *online* tržištima značaj treba dati pre svega broju korisnika koji pristupaju određenom Internet portalu (bez obzira na proizvode koje preko njega kupuju), jer od toga zavisi tržišna moć kompanije. Takođe, u savremenim uslovima se zahteva *ex ante* regulacija, odnosno afirmiše se sprovođenje povremenih sektorskih analiza, koje treba da daju smernice za delovanje regulatora. Što se tiče koordinacije između cenovnih algoritama, i ovom delu regulacije treba da se pristupi *ex ante*. Jedan od mehanizama regulacije može biti kontrola softvera pre puštanja u rad. Naravno, i sektorske analize treba da budu osnov za delovanje regulatora.

Generalno govoreći ono što se zahteva od savremene politike zaštite konkurencije jeste uvođenje novih znanja u ovo polje regulacije. Konvencionalna politika zaštite konkurencije podrazumevala je kombinaciju pravnih i ekonomskih znanja, dok savremena tome dodaje i informatička znanja. Tek u sadejstvu sva tri znanja može se ostvariti regulacija koja je u skladu sa savremenim uslovima poslovanja na *online* tržištima ili tržištima koja su blisko povezana sa *online* poslovanjem. Ono što je takođe potrebno naglasiti je i da na nova rešenja ne treba čekati dugo. Digitalizacija postaje sve zastupljenija i kašnjenje na koncipiranju novih rešenja izazvaće značajne posledice, koje će se teško otkloniti.

Literatura

1. Begović, B. i Pavić, V., (2012), *Uvod u pravo konkurencije*, Pravni fakultet Univerzitet u Beogradu, Beograd.
2. Calvano, E., Calzolari, G., Denicolò, V. and Pastorello, S., (2019), Artificial intelligence, algorithmic pricing, and collusion, prezeto dana 20.04.2020. god. sa sajta:<https://voxeu.org/article/artificial-intelligence-algorithmic-pricing-and-collusion>
3. Commission Notice on the Definition of the Relevant Market for the Purposes of Community Competition Law, (1997), *Official Journal of European Union*, OJ C 372 on 9/12/1997.
4. Hagiu, A. & Wright, J., (2015), *Multi-sided platforms*, International

- Journal of Industrial Organization, 43, Elsevier, pp 162-174
5. Harrington, J. E. (2017), Developing competition law for collusion by autonomous artificial agents, *Journal of Competition Law & Economics*, Oxford Academic.
 6. Kostić, M., (2014), Testing the Boundaries of the Relevant Market in the Competition Policy, *Economic Horizons*, Vol. 16, No. 1, Faculty of Economics, University of Kragujevac, pp. 31-44.
 7. Kostić, M, (2018), Teorijsko-metodološka analiza uslova konkurencije u antimonopolskoj politici, Ekonomski fakultet Univerzitet u Kragujevcu.
 8. Online Retail: UK, Europe& N. America 2020 estimate, The Centre For Retail Research, preuzeto sa sajta <https://www.retailresearch.org/online-retail.html> dana 16.03.2020. god.
 9. Quality considerations in the zero-price economy, OECD, DAF/COMP/WD (2018) 135, preuzeto 06.04.2021. god. sa sajta [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2018\)135/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2018)135/en/pdf)
 10. Robertson, V., (2017), Delineating Digital Markets under EU Competition Law: Challenging or Futile?, *The Competition Law Review*, 12(2), CLASE, London, UK, pp 131-151
 11. Salcedo, B., (2015), Pricing Algorithms and Tacit Collusion, preuzeto 27.01.2020. god. sa sajta: <http://brunosalcedo.com/docs/collusion.pdf>,
 12. The European Digital Single Market, (2015), *JRC Tenical Reports*, <https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/JRC98723.pdf>, preuzeto 13.03.2021. god.
 13. Xianlin, W., (2008), On Defining Relevant Markets in Implementing the Antimonopoly Low of China, *Frontiers of Law in China*, 3(4), Higher Education Press and Springer-Verlag, Berlin, Germany, pp. 540-555.
 14. *Zakon o zaštiti konkurencije*, (2009), Službeni Glasnik Republike Srbije br. 51/09.
 15. <https://www.wired.com/2011/04/amazon-flies-24-million/> , preuzeto 30.04.2021. god.

CHALLENGES OF COMPETITION POLICY IN THE ERA OF ACCELERATED DIGITIZATION

In the era of accelerated digitalization, Competition policy is facing with the great challenges. Some of these challenges are defining the relevant market in the online environment and regulating software (usually pricing ones) that are able to coordinate activities with the competition, without the influence of developers and managers. The solution for these challenges is to change the conventional Competition policy with including IT knowledge, in this sector of state regulation. Modern Competition policy should be a mix of legal, economic and IT knowledges. Only with a strong combination of these knowledges on can expect solutions that will be in the line of the time and that could respond to the challenges of the online market and the high application of the modern information and communication technology.

Keywords: Competition policy, digitalization, relevant market, algorithmic pricing

IZAZOVI ZA POLITIKU ZAPOŠLJAVANJA U SRBIJI U SVETLU PANDEMIJE COVID-19

Vladimir Mihajlović* i Gordana Marjanović**

Intenziviranje reformskih procesa u Republici Srbiji tokom poslednje decenije rezultiralo je relativno povoljnim privrednim performansama i pozitivnim pomacima na tržištu rada. Smanjenje stope nezaposlenosti, praćeno porastom zaposlenosti radne populacije ishod je dinamiziranja privrednog rasta i razvoja, ali i drugih trendova poput porasta emigracionih tokova radno sposobnog stanovništva. Međutim, povećanje zaposlenosti nije bilo praćeno unapređenjem njenog kvaliteta. U tom kontekstu, pandemija COVID-19 nametnula je dodatne izazove za tržište rada u Srbiji, koji su se nadovezali na postojeće probleme, naročito u domenu politike zapošljavanja. Shodno tome, predmet ovog rada je analiza dosadašnjih efekata pandemije na tržište rada i zaposlenost u Srbiji. Pokazano je da pandemija (za sada) nije uzrokovala ozbiljnije poremećaje na tržištu rada, osim pada zaposlenosti u okviru tzv. kontaktno intenzivnih delatnosti. Ipak, može se očekivati da će se puni efekat pandemije tek ispoljiti. Stoga se, na osnovu raspoloživih podataka, daju projekcije budućih trendova na tržištu rada kao i smernice za unapređenje postojeće politike zapošljavanja.

Ključne reči: tržište rada, politika zapošljavanja, pandemija COVID-19, kvalitet zaposlenosti

Uvod

Tokom poslednje decenije, a naročito nakon 2015. godine, došlo je do unapređenja performansi privrede Republike Srbije, kako u domenu dinamiziranja privrednog rasta i poboljšanja fiskalne pozicije, tako i u pogledu spoljnotrgovinskog bilansa. Ove pozitivne tendencije su se izvesnim delom prelile i na tržište rada, na kojem se u navedenom periodu beleži napredak u vrednostima ključnih indikatora (smanjenje stope nezaposlenosti i povećanje stopa aktivnosti i zaposlenosti). Na taj

* Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu, e-mail: vmihajlovic@kg.ac.rs

** Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu, e-mail: gmarjanovic@kg.ac.rs

način, povoljno makroekonomsko okruženje predstavljalo je glavnu podršku uspešnijoj implementaciji Nacionalne strategije zapošljavanja za period 2011-2020. godine, kao glavnog okvira u kojem je sprovedena politika zapošljavanja.

U poslednoj godini implementacije Strategije, tržište rada u Srbiji, kao i celokupna privreda, suočili su se sa novim izazovom – pandemijom virusa COVID-19, koja je dovela do izvesnog pogoršanja makroekonomskih performansi i stanja na tržištu rada tokom 2020. godine. Ova specifična situacija zahtevala je brzu i dovoljno energičnu reakciju kreatora ekonomske politike kako bi se minimizirao štetni uticaj krize i sprečilo da poništi pozitivne efekte sprovedenih reformskih procesa.

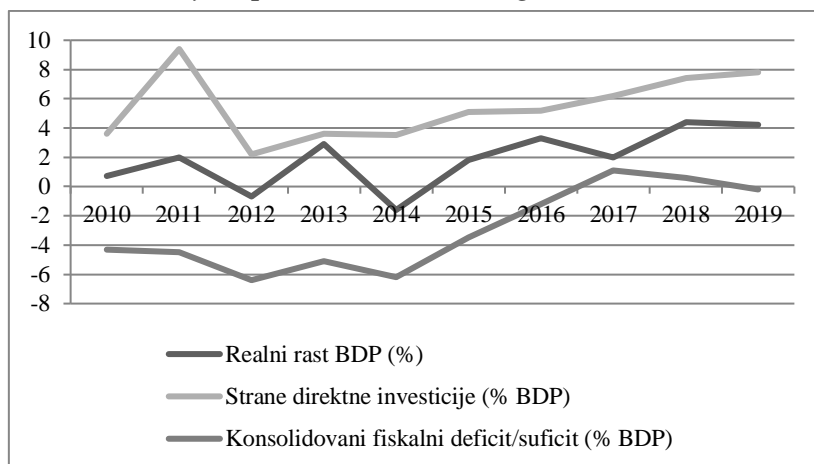
Shodno navedenom, cilj rada je dvojak. Najpre, nastoji se da se analizira neto efekat Nacionalne strategije zapošljavanja koja je sprovedena od 2011. godine, pri čemu je iz analize izostavljena 2020. godina, upravo zbog novonastalih okolnosti u vidu pandemije, čiji uticaj zahteva posebno razmatranje. Procena uticaja pandemije na performanse tržišta rada, kao i položaj posebno ranjivih kategorija zaposlenih, odnosno nezaposlenih lica, predstavlja drugi cilj rada. Putem analize odabranih indikatora tržišta rada, kao i manje „vidljivih“ pokazatelja, ispitan je dosadašnji efekat pandemije i date su određene projekcije, kako bi se identifikovali ključni izazovi sa kojima će se politika zapošljavanja u Srbiji suočavati u predstojećem periodu. Na osnovu navedenog istraživanja, formulisane su i smernice za unapređenje ovog značajnog segmenta ekonomske politike.

Efekti politike zapošljavanja u periodu 2011-2019. godine

U duhu opredeljenja za usklađivanje sa praksom Evropske unije (EU) u domenu brojnih aktivnosti, u Republici Srbiji je, tokom poslednje decenije, implementirana Nacionalna strategija zapošljavanja za period 2011-2020. godine, kao osnovni strateški dokument u domenu politike zapošljavanja i tržišta rada. Ova strategija doneta je u skladu sa operativnim ciljevima strategije „Evropa 2020“ u pogledu podsticanja zapošljavanja u manje razvijenim regionima, unapređenja ljudskog kapitala, intenzivnijeg socijalnog uključivanja, unapređenja institucija, redukovanja dualnosti na tržištu rada i slično. Shodno tome,

poseban značaj se pridavao aktivnoj politici zapošljavanja usmerenoj prema teže zapošljivim licima, prevashodno iz domena ranjivih kategorija na tržištu rada (mladi, starija lica radnog uzrasta, osobe sa hendikepom, neobrazovana ili nedovoljno obrazovana lica, dugoročno nezaposleni, itd.).

U početnim godinama implementacije Strategije, negativni efekti Globalne ekonomske krize (iz 2008.) su se i dalje manifestovali u privredi Srbije. Negativne stope privrednog rasta su zabeležene u 2012. i 2014. godini, dok je, nakon 2015. godine, realni rast privrede Srbije bio pozitivan i relativno umeren (Slika 1). Značajnu ulogu u podsticanju ekonomskog rasta imale su strane direktne investicije (SDI), usmerene na unapređenje tehničko-tehnološke opremljenosti privrede i produktivno zapošljavanje. Njihov priliv je gotovo konstantno rastao od 2012. godine, kao i učešće u bruto domaćem proizvodu. Uz ugla uticaja na zaposlenost, treba naglasiti pozitivan efekat SDI na povećanje broja novootvorenih radnih mesta, primarno kao rezultat subvencija države radi privlačenja stranih investitora. Takođe, od važnih makroekonomskih pokazatelja u periodu primene Nacionalne strategije zapošljavanja valja istaći i fiskalnu poziciju Srbije, koja je relativno poboljšana u posmatranom periodu, prevashodno zbog primene fiskalne konsolidacije u periodu 2014-2017. godine.



Slika 1 Odabrani makroekonomski pokazatelji u Republici Srbiji u periodu 2010-2019. godine

Izvor: RZS, Eurostat

Stanje na tržištu rada u Srbiji je takođe unapređeno, značajnim delom kao rezultat relativno povoljnih makroekonomskih performansi, naročito u drugoj polovini perioda implementacije Nacionalne strategije zapošljavanja (od 2015. godine). Analiza dinamike ključnih indikatora tržišta rada pokazuje da je u posmatranom periodu došlo do povećanja stope aktivnosti (dakle, i smanjenja stope neaktivnosti), porasta stope zaposlenosti i smanjenja stope nezaposlenosti. Ovakva tendencija, sa manjim ili većim amplitudama, prisutna je i u ostalim privredama koje su uključene u poređenje (Tabela 1). Poboljšanje stanja na tržištu rada u Srbiji, mereno promenama vrednosti navedenih indikatora u procentnim poenima, izraženije je u odnosu na prosek Evropske unije (EU) i odabrane razvijene privrede (Nemačku i Dansku), što se objašnjava relativno niskom polaznom osnovom kada su u pitanju vrednosti indikatora za Srbiju. Ipak, u 2019. godini, stope zaposlenosti i aktivnosti u Srbiji su u odnosu na prosek EU-28 niže za 8,6 odnosno 6 procentnih poena, dok je stopa nezaposlenosti za 3,8 procentnih poena viša.

Međutim, iako je priliv SDI pozitivno uticao na privredni rast i stanje na tržištu rada, treba imati u vidu se na takav način ne rešava pitanje uključivanja ranjivih grupa na tržište rada, budući da investitori imaju slobodu izbora zaposlenih bez obzira na njihov status na tržištu rada ili demografske karakteristike (Aleksić, Ardandarenko i Ognjanov, 2020, 29). To naglašava važnu ulogu aktivne politike tržišta rada koja treba da unapredi zapošljivost osetljivih kategorija nezaposlenih lica, pri čemu se pod zapošljivošću podrazumeva "set dostignuća – veština, shvatanja i ličnih atributa, koji čini da se pojedinac što lakše zaposli i da bude uspešan u izabranom zanimanju, ostvarujući korist za sebe, druge zaposlene, zajednicu i ekonomiju" (Yorke, 2006, 8). Shodno tome, potrebno je posebno analizirati unapređenje pozicije ranjivih grupa na tržištu rada u posmatranom periodu (Tabela 2).

Tabela 1 Glavni indikatori tržišta rada u Srbiji i odabranim privredama (2011-2019. godine)

<i>Indikator/Godina</i>	<i>2011.</i>	<i>2013.</i>	<i>2015.</i>	<i>2017.</i>	<i>2019.</i>
			Srbija		
Stopa zaposlenosti	45,4	47,5	52,1	57,3	60,7
Stopa nezaposlenosti	23,6	23,0	17,8	13,6	10,5
Stopa aktivnosti	59,4	61,6	63,7	66,7	68,1
			EU-28		
Stopa zaposlenosti	64,2	64,0	65,6	67,7	69,3
Stopa nezaposlenosti	9,9	11,4	10,0	8,1	6,7
Stopa aktivnosti	71,1	72,0	72,5	73,4	74,1
			Danska		
Stopa zaposlenosti	71,6	70,7	72,0	73,2	75,0
Stopa nezaposlenosti	7,8	7,4	6,3	5,8	5,0
Stopa aktivnosti	77,8	76,6	76,9	77,9	79,1
			Nemačka		
Stopa zaposlenosti	72,7	73,5	74,0	75,2	76,7
Stopa nezaposlenosti	5,8	5,2	4,6	3,8	3,1
Stopa aktivnosti	77,3	77,6	77,6	78,2	79,2
			Estonija		
Stopa zaposlenosti	65,3	68,5	71,9	74,1	75,3
Stopa nezaposlenosti	12,3	8,6	6,2	5,8	4,4
Stopa aktivnosti	74,7	75,1	76,7	78,8	78,9
			Hrvatska		
Stopa zaposlenosti	55,2	52,5	56,0	58,9	62,1
Stopa nezaposlenosti	13,7	17,3	16,2	11,2	6,6
Stopa aktivnosti	64,1	63,7	66,9	66,4	66,5
			Bugarska		
Stopa zaposlenosti	58,4	59,5	62,9	66,9	70,1
Stopa nezaposlenosti	11,3	13,0	9,2	6,2	4,2
Stopa aktivnosti	65,9	68,4	69,3	71,3	73,2
			Grčka		
Stopa zaposlenosti	55,1	48,8	50,8	53,5	56,5
Stopa nezaposlenosti	17,9	27,5	24,9	21,5	17,3
Stopa aktivnosti	67,3	67,5	67,8	68,3	68,4

Izvor: Republički zavod za statistiku Srbije (RZS), Eurostat Database

Tabela 2 Dinamika osnovnih pokazatelja tržišta rada za ranjive grupe

<i>Indikator/Godina</i>	<i>2011.</i>	<i>2013.</i>	<i>2015.</i>	<i>2017.</i>	<i>2019.</i>
	Mladi (15-24 godine)				
Stopa zaposlenosti	14,0	14,7	16,7	20,9	21,5
Stopa nezaposlenosti	50,9	49,4	43,2	31,9	27,5
Stopa aktivnosti	28,5	29,0	29,4	30,7	29,7
	Žensko stanovništvo (15-64 godine)				
Stopa zaposlenosti	38,3	40,2	45,0	50,8	54,3
Stopa nezaposlenosti	34,3	24,6	19,2	14,8	11,5
Stopa aktivnosti	50,7	53,3	55,7	59,6	61,3
	Starije stanovništvo radnog uzrasta (50-64)				
Stopa zaposlenosti	39,2	42,3	46,2	52,7	56,9
Stopa nezaposlenosti	16,8	16,4	11,9	8,8	6,9
Stopa aktivnosti	47,1	50,6	52,4	57,8	61,1
	Dugoročno nezaposlena lica (1 godinu i duže)				
Stopa dugoročne nezaposlenosti	17,0	16,8	10,9	7,4	5,5
Udeo u ukupnoj nezaposlenosti	72,2	73,1	59,7	52,6	50,3
	Osobe sa invaliditetom				
Učešće u ukupnom broju lica na evidenciji NSZ	1,9	1,9	2,2	2,5	2,6
	Romi				
Učešće u ukupnom broju lica na evidenciji NSZ	2,6	2,9	3,1	3,8	4,7

Izvor: RZS, Nacionalna služba za zapošljavanje

Kao što se može videti, dinamika ključnih indikatora za ove segmente radne snage se donekle razlikuje u odnosu na prosečne vrednosti za aktivnu populaciju. Najveće poboljšanje ostvareno je u segmentu mlade populacije (15-24 godine), kod koje je stopa nezaposlenosti gotovo dvostruko niža u 2019. u odnosu na 2011. godinu. Međutim, stopa nezaposlenosti mladih, koja u 2019. godini iznosi 27,5%, i dalje je puno viša u odnosu na prosek EU-28 (14,3%) (Eurostat Database). Kada je reč o indikatorima tržišta rada za žensko stanovništvo radnog uzrasta, ostvareno je određeno poboljšanje, ali ne u svim pokazateljima. Početna razlika u stopi zaposlenosti u 2011. godini od 7,1 procentnih poena u odnosu na ukupnu aktivnu

populaciju je povećana na 7,4 procentnih poena u 2019. godini, a razlika u stopi aktivnosti smanjena sa 8,7 na 6,8 procentnih poena. Najizraženije poboljšanje ostvareno je u pogledu stope nezaposlenosti žena, jer je razlika u odnosu na vrednost ovog pokazatelja za aktivnu populaciju u 2019. iznosila 1 procentni poen nasuprot razlici od 10,7 procentnih poena u 2011. godini.

U segmentu starijeg stanovništva radnog uzrasta (50-64) takođe je došlo do značajnog poboljšanja ključnih pokazatelja: stope aktivnosti i zaposlenosti su povećane za 14, odnosno 17,7 procentnih poena, dok je stopa nezaposlenosti smanjena sa 16,8 na 6,9% u 2019. godini, što predstavlja istorijski minimum za ovaj deo populacije. Ipak, treba imati u vidu da ove pozitivne tendencije nisu isključivo rezultat primenjenih mera definisanih Nacionalnom strategijom zapošljavanja (u vidu aktivnih mera), već su izvesnim delom posledica promena institucionalne prirode. Naime, tokom posmatranog perioda, tačnije 2014. godine, izvršene su izmene Zakona o radu i Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju u pogledu povećanja starosne granice za odlazak u penziju i uvođenja penala za prevremeno penzionisanje.

Tokom posmatranog perioda, smanjeno je učešće dugoročno nezaposlenih lica (12 i više meseci) u ukupnoj nezaposlenosti, kao i stopa dugoročne nezaposlenosti, izražena kao udeo dugoročno nezaposlenih u radnoj snazi (aktivnoj populaciji). Pored toga, učešće osoba sa invaliditetom i pripadnika romske nacionalne manjine u ukupnom broju nezaposlenih lica se povećalo u posmatranom periodu, što ukazuje na veću spremnost ovih ranjivih kategorija da se uključe na tržište rada. Položaj ostalih ranjivih kategorija na tržištu rada, koje nisu uključene u Tabelu 2 (ruralno stanovništvo, interno raseljena lica i izbeglice, korisnici novčane socijalne pomoći, lica bez ili sa niskim nivoom kvalifikacija i viškovi zaposlenih), je takođe relativno poboljšan.

Međutim, pozitivne tendencije na tržištu rada Srbije tokom poslednje decenije, merene dinamikom osnovnih indikatora, ne pružaju kompletnu sliku o određenim „skrivenim“ karakteristikama ovog tržišta. Pre svega, porast zaposlenosti do koga je *de facto* došlo ne implicira da je i kvalitet zaposlenosti unapređen. Tome u prilog svedoče podaci o značajnom učešću prekarne u ukupnoj zaposlenosti, kao nestandardnog oblika rada koji odlikuju nesigurnost zaposlenja i

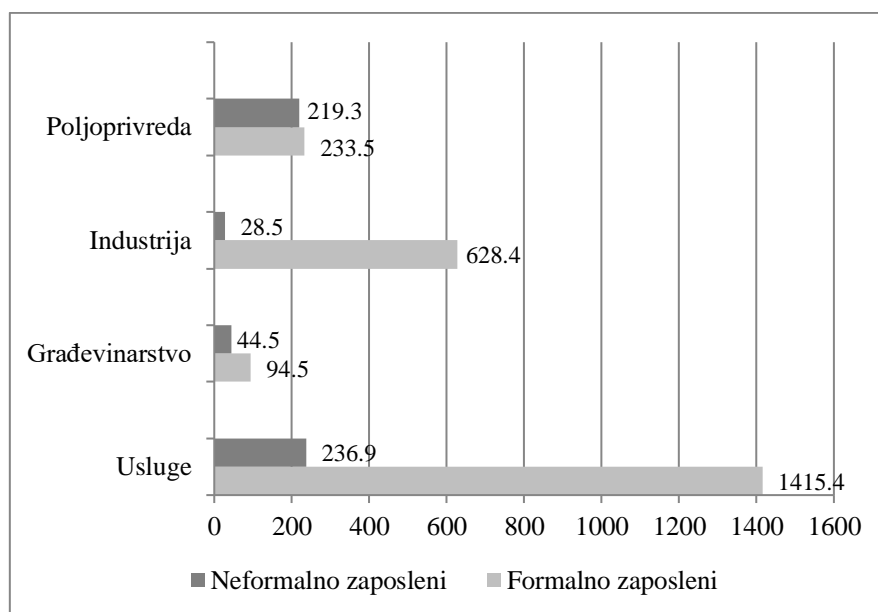
odsustvo određenih radnih prava i zaštite zaposlenosti (Joksimović, 2018, 104). Tako, u 2019. godini udeo prekarnog rada u Srbiji iznosio je 8%, dok je prosečna vrednost na nivou EU-28 iznosila 2,2% ([https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do? dataset=lfsa_qoe_4a x1r2&lang=en](https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_qoe_4a_x1r2&lang=en)). Pri tome, treba imati u vidu da se, prema metodologiji Evrostata, u prekarno zaposlene uvršćuju samo ona lica sa trajanjem zaposlenja do tri meseca, čime se isključuju pojedinci čije zaposlenje sadrži neke druge aspekte prekarnosti, kao što su uslovi rada. Iz tog ugla, prekarni rad karakteriše niska zarada, slaba zaštita od gubitka posla, ograničen pristup socijalnoj zaštiti i ograničena prava iz radnog odnosa (Bradaš, 2017, 10). Treba naglasiti da je prekarni rad prisutan kako u neformalnom, tako i u formalnom sektoru. S tim u vezi, još jedan pokazatelj kvaliteta zaposlenosti odnosi se na stopu neformalne zaposlenosti, koja meri učešće u ukupnoj zaposlenosti lica koja rade u neregistrovanoj firmi, zaposlene u registrovanoj firmi ali bez formalnog ugovora o radu i bez socijalnog i penzijskog osiguranja, kao i neplaćene pomažuće članove domaćinstva. Osim što je ova kategorija zaposlenih izložena većem riziku od siromaštva (Jandrić, Molnar, 2017, 13), neformalno zaposleni su i prvi „na udaru“ u slučaju ekonomskih poremećaja. To potvrđuju i podaci o kretanju stope neformalne zaposlenosti tokom perioda 2010-2019. godine (Tabela 3), iz kojih se uočava da je, pod uticajem Globalne ekonomske krize, ova stopa sve do 2012. godine opadala u većoj meri u odnosu na ukupnu stopu zaposlenosti, što znači da su poslodavci tokom smanjenja obima privredne aktivnosti najpre otpuštali neformalno zaposlene radnike.

Tabela 3 Stope neformalne zaposlenosti u Srbiji u periodu 2010-2019. godine (stanovništvo starosti 15 i više godina)

Godina	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Stopa neformalne zaposlenosti (u %)	19.6	18.8	17.5	19.3	22	19.5	22	20.7	19.5	18.2

Izvor: RZS

Kada je u pitanju struktura neformalno zaposlenih prema privrednom sektoru, sektor usluga i poljoprivrede imaju dominantno učešće u ukupnoj neformalnoj zaposlenosti, dok je znatno manji broj lica sa ovakvim statusom u sektorima građevinarstva i industrije (Slika 2).



Slika 2 Sektorska struktura formalno/neformalno zaposlenih lica u 2019. godini (u hiljadama)

Izvor: Republički zavod za statistiku, 2020b, 34.

Potpuniju sliku o stanju i trendovima na tržištu rada u Srbiji pruža i uvid u demografske i migratorne tokove, koji dovode do promene (tačnije, smanjenja) radnoaktivne populacije i time utiču na vrednosti indikatora tržišta rada. U tom smislu, vredan pomena je podatak da je broj stanovnika u Srbiji u 2019. godini, prema procenama Republičkog zavoda za statistiku, za preko 291 hiljadu manji u odnosu na podatke Popisa iz 2011. godine. Što je još važnije u kontekstu stanja na tržištu rada, stanovništvo radnog uzrasta (15-64 godine) je u navedenom periodu smanjeno za oko 430 hiljada lica kao rezultat demografske tranzicije. Ključna karakteristika demografske tranzicije u Srbiji je da se brojnije kohorte starijih lica, koje odlaze u penziju, zamenjuju manje brojnim kohortama mladih, iz čega proističe značajno smanjenje radnoaktivne populacije. U pogledu migratornih tokova, podaci pokazuju da je Srbija tokom poslednje decenije po osnovu negativnog neto migracionog bilansa prosečno godišnje gubila 10-15 hiljada lica. Odliv stanovništva, pretežno iz populacije do 40 godina, primarno je podstaknut nedostatkom posla i izvorima prihoda, kao i lošim

ekonomskim uslovima života (Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, 2021, 14). Na intenziviranje ovih tokova u drugoj polovini perioda implementacije Nacionalne strategije zapošljavanja uticali su olakšavanje regulative za radne migracije u Nemačku i osobama bez posebno poželjnih kvalifikacija, kao i uvećana tražnja za privremenom radnom snagom u novim članicama EU (Slovačka, Češka, Poljska, Slovenija, Hrvatska).

Imajući u vidu prethodno izložene tendencije na tržištu rada u Srbiji, može se konstatovati da su, kvantitativno posmatrano, ciljeve u pogledu smanjenja stope nezaposlenosti i povećanja stopa zaposlenosti i aktivnosti u najvećem stepenu i ostvareni. Ipak, relativno nizak kvalitet zaposlenosti i visok udeo neformalne u ukupnoj zaposlenosti, kao i nedovoljna usmerenost mera aktivne politike zapošljavanja ka ranjivim kategorijama stanovništva, pokazali su se kao značajna ograničenja, koja u uslovima ekonomskih poremećaja mogu posebno doći do izražaja. Upravo, usporavanje privrede Srbije, usled mera borbe protiv pandemije COVID-19, dodatno je osvetlilo postojeća ograničenja u politici zapošljavanja, stvarajući potrebu da se u narednom periodu stanje ove značajne komponente ekonomske politike unapredi u što većoj meri.

Uticaj pandemije na tržište rada u Srbiji

Pandemija COVID-19, do koje je došlo kao posledica ubrzanog širenja korona virusa širom sveta, prouzrokovala je niz promena za društvo i pojedince. U domenu ekonomije, pandemija se javila kao svojevrsan šok za globalnu privredu. Distinktivna karakteristika ovog šoka, u odnosu na prethodne, ogleda se u simultanom uticaju kako na stranu agregatne tražnje, tako i agregatne ponude. Naime, usled „zatvaranja“ velikog broja privreda, obustavljena je ili drastično smanjena proizvodnja u okviru brojnih privrednih delatnosti, pri čemu su one koje direktno zavise od ličnog kontakta posebno bile na udaru. Kao nužan efekat mera usmerenih na usporavanje širenja virusa, kao i rastuće neizvenosti, javio se i pad agregatne tražnje. Navedene okolnosti predstavljaju izazov za kreatore ekonomske politike u nastojanju da spreče suviše duboku privrednu recesiju.

Imajući u vidu da je predmet ovog rada vezan za evaluaciju

efekata pandemije na tržište rada u Srbiji, najpre je potrebno analizirati efekte krize na osnovne indikatore stanja na ovom tržištu. Radi potpunije analize, korisno je uključiti i vrednosti ovih pokazatelja u drugim privredama, kao i prosečne vrednosti za Evropsku uniju (Tabela 4).

Uočava se da, tokom poslednjih pet kvartala, pandemija nije drastično pogoršala performanse tržišta rada u posmatranim zemljama. Štaviše, u pogledu stope zaposlenosti, u Srbiji je u četvrtom kvartalu 2020. godine došlo do izvesnog poboljšanja (povećanje za 0,4 procentna poena), za razliku od, na primer, proseka 27 zemalja EU, gde je vrednost ovog pokazatelja smanjena za 0,8 procentnih poena. Stopa nezaposlenosti je povećana u gotovo svim posmatranim zemljama tokom navedenog perioda, kao i stopa aktivnosti.

Dakle, kratkoročni efekti pandemije na tržište rada u Srbiji, sudeći prema dinamici osnovnih indikatora, u posmatranom periodu nisu toliko izraženi. Razlozi za to leže u najmanje dve činjenice. Pre svega, pojava pandemije i, posledično, ekonomske recesije, koincidirala je sa povoljnim stanjem na tržištu rada: viškom tražnje za radom, pretežno za kvalifikovanim zaposlenima, u odnosu na ponudu. Tome je doprineo intenzivan rast zaposlenosti, posebno nakon 2014. godine. Dodatni razlog je u već pominjanim demografskim tokovima, koji su, u uslovima porasta zaposlenosti, dodatno smanjivali dostupnost radne snage i stopu nezaposlenosti.

Tabela 4 Efekti pandemije COVID-19 na kvartalne indikatore tržišta rada u Srbiji i odabranim zemljama

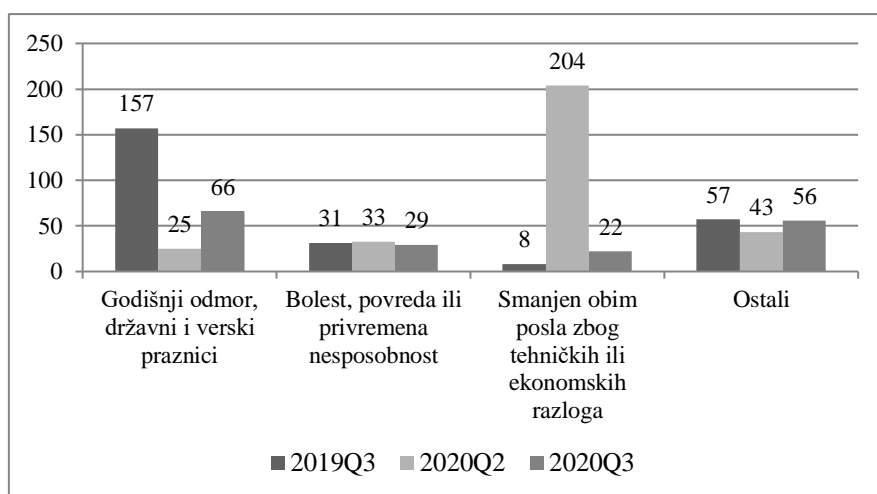
<i>Indikator/Godina</i>	<i>2019Q4</i>	<i>2020Q1</i>	<i>2020Q2</i>	<i>2020Q3</i>	<i>2020Q4</i>
			Srbija		
Stopa zaposlenosti	61,7	60,7	60,2	62,2	62,1
Stopa nezaposlenosti	9,7	9,1	8,2	9,0	10,5
Stopa aktivnosti	68,7	67,6	65,2	68,8	69,3
			EU-27		
Stopa zaposlenosti	68,6	68,0	66,9	67,8	-
Stopa nezaposlenosti	6,5	6,5	6,8	7,4	-
Stopa aktivnosti	73,5	73,0	71,8	73,4	-
			Danska		
Stopa zaposlenosti	75,4	74,7	73,9	74,4	-
Stopa nezaposlenosti	5,1	4,8	5,5	6,3	-
Stopa aktivnosti	79,4	78,9	78,0	79,6	-

Institucionalne promene kao determinanta privrednog razvoja Republike Srbije

Indikator/Godina	2019Q4	2020Q1	2020Q2	2020Q3	2020Q4
			Nemačka		
Stopa zaposlenosti	77,0	-	-	-	-
Stopa nezaposlenosti	3,2	3,3	3,5	3,6	-
Stopa aktivnosti	79,5	-	-	-	-
			Estonija		
Stopa zaposlenosti	76,1	75,0	72,1	73,5	74,2
Stopa nezaposlenosti	4,1	4,7	7,1	8,0	-
Stopa aktivnosti	79,5	79,0	77,9	79,7	-
			Hrvatska		
Stopa zaposlenosti	62,2	61,4	62,2	63,0	-
Stopa nezaposlenosti	6,5	6,5	7,2	8,0	-
Stopa aktivnosti	67,1	66,1	66,5	68,1	-
			Bugarska		
Stopa zaposlenosti	70,0	68,1	67,4	69,6	68,8
Stopa nezaposlenosti	4,2	4,4	5,5	5,2	-
Stopa aktivnosti	73,0	71,4	71,7	73,2	72,7
			Grčka		
Stopa zaposlenosti	56,5	55,9	55,8	57,0	-
Stopa nezaposlenosti	16,7	15,8	16,7	16,5	-
Stopa aktivnosti	68,0	66,8	67,1	68,1	-

Napomena: podaci za stope nezaposlenosti odnose se na populaciju od 15 do 74 godine (za ostale pokazatelje 15-64 godina)

Izvor: Republički zavod za statistiku, 2021; Eurostat Database

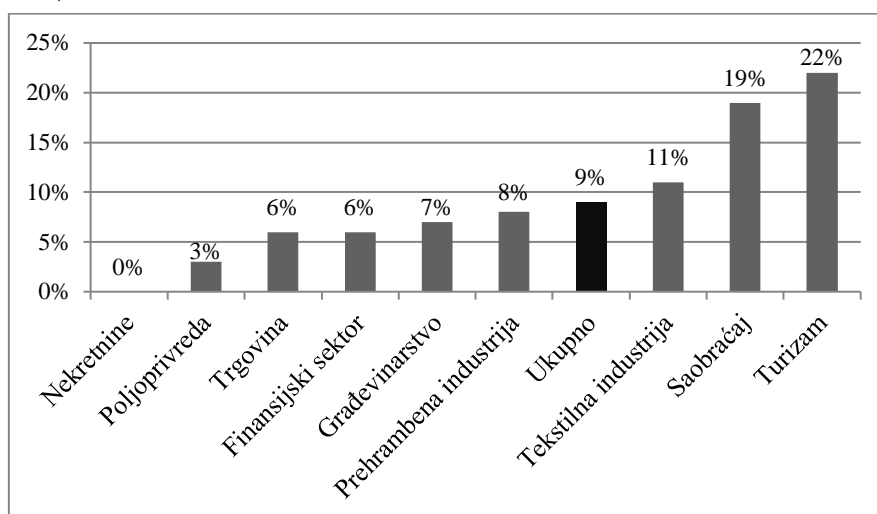


Slika 3 Broj zaposlenih odsutnih sa posla i razlozi odustva (u hiljadama)

Izvor: Republički zavod za statistiku, 2020a.

Osim praćenja osnovnih indikatora tržišta rada, realnija slika o uticaju pandemije može se steći analizom drugih pokazatelja, kao što su podaci o broju zaposlenih koji su odsustvovali sa posla. (Slika 3). U tom smislu, posebno privlači pažnju podatak da je tokom drugog kvartala 2020. godine oko 204 hiljade zaposlenih odsustvovalo sa posla usled smanjenog obima posla prouzrokovanog tehničkim ili ekonomskim razlozima, što je oko 11,4% zaposlenih (RZS, 2020a). Nesporno da je, značajnim delom, na to uticalo proglašenje vanrednog stanja u periodu od 15. marta do 6. maja 2020. godine.

Prema rezultatima ankete sprovedene u aprilu 2020. godine od strane Međunarodne organizacije rada, oko 9% svih preduzeća se izjasnilo da je bilo primorano da otpusti deo radnika. Većina tih preduzeća (oko 96%) je otpustilo do 10% svojih radnika, budući da je to bio uslov za dobijanje državne finansijske pomoći. Međutim, uvidom u sektorsku strukturu ovih preduzeća, zapaža se da je većina lica koja su ostala bez posla iz sektora turizma, saobraćaja, ali i tekstilne industrije (Slika 4).



Slika 4 Sektorska struktura preduzeća koja su prijavila da su bila prinuđena da otpuste radnike

Izvor: International labor organization, 2020, str. 26.

Izloženost gubitku posla je, dakle, primarno bila vezana za sektor u kojem je dato lice zaposleno. Međutim, mogu se identifikovati i drugi

obrasci u pogledu visine rizika ostajanja bez zaposlenja. Tako, češće su ostajala bez posla samozaposlena lica koja ne zapošljavaju druge radnike u odnosu na lica zaposlena kod poslodavaca; neformalno zaposleni ili zaposleni sa kratkoročnim i privremenim ugovorima su se češće suočavali sa otkazima u odnosu na lica sa ugovorima na neodređeno vreme; zaposleni u privatnim preduzećima su češće otpušteni u odnosu na zaposlene u javnim preduzećima; lica zaposlena u mikro i malim preduzećima su češće ostajala bez posla nego zaposleni u srednjim i velikim preduzećima (Agencija za rodnu ravnopravnost i osnaživanje žena, 2020, 17).

Uprkos činjenici da dosadašnje promene vrednosti osnovnih indikatora tržišta rada tokom pandemije ne ukazuju da je došlo do značajnijih negativnih efekata na tržište rada, dublja analiza sektorske strukture, kao i karakteristika lica koja su ostala bez zaposlenja, vodi zaključku da je kriza najviše pogodila upravo one sektore koji imaju najranjiviju strukturu zaposlenosti. U pitanju su sektori čije poslovanje najviše zavisi od ličnog kontakta: prevoz putnika, turističke agencije, sektor hotela i restorana (HORECA), lične usluge i obrazovanje. Ključna odlika ovih delatnosti je natprosečna neformalna zaposlenost i ispodprosečna formalna zaposlenost. Gotovo polovina ukupne neformalne zaposlenosti nalazi se u navedenim sektorima. Procenjuje se da su, tokom vanrednog stanja, ovi sektori gubili 50-80% prihoda (Udovički, Medić, 2021, str. 55). Poređenja radi, prerađivačka industrija u navedenom periodu izgubila je oko 30% prihoda, građevinarstvo i profesionalne usluge po 20%, itd. Delatnost hotela i restorana se pokazala kao najpogođenija pandemijom, budući da je oko 70% redovnih prihoda izgubljeno tokom vanrednog stanja, iako se situacija donekle popravila do kraja 2020. godine. Pored toga, u pogledu kvaliteta zaposlenosti, HORECA sektor karakterišu gotovo najniže prosečne zarade i udeo neformalno zaposlenih od oko 16%, što najbolje govori o ranjivosti zaposlenih u ovoj delatnosti.

Sprovedena analiza pokazuje da je pandemija, u najvećoj meri, pogodila neformalno zaposlene radnike. Međutim, treba imati u vidu da podaci o broju lica koja su ostala bez zaposlenja, a bila su neformalno zaposlena, i dalje ne predstavlja potpun indikator stepena u kojem je položaj ovih radnika pogoršan. Ono što bitno utiče na uslove rada, kao i ostvarenu zaradu, jeste broj časova rada, koji je beležio

znatno izraženije oscilacije u neformalnom u odnosu na formalni sektor. Drugim rečima, podatak o broju lica koja su izgubila zaposlenje treba biti upotpunjen pokazateljem koji bliže opisuje fluktuacije u broju radnih časova, budući da je, prema metodologiji Ankete o radnoj snazi, dovoljno da osoba radi za odgovarajuću nadoknadu bar jedan sat u toku prethodne nedelje da bi se smatrala zaposlenom. Jasno je da značajnije smanjenje broja radnih sati neformalnih radnika usled pandemije bitno određuje njihovu ostvarenu zaradu i materijalni status.

Ključni izazovi i dalji pravci unapređenja politike zapošljavanja u Srbiji

Poredeći oblast aktivne politike zapošljavanja u Srbiji i drugim evropskim privredama, jedno od glavnih ograničenja koje se u prvi mah ističe odnosi se na obim sredstava namenjenih finansiranju ovih mera. Iako je u Nacionalnoj strategiji zapošljavanja u periodu 2011-2020. predviđeno da se učešće izdataka za ove namene poveća na 0,5% bruto domaćeg proizvoda do kraja implementacije Strategije, u realnosti su ovi izdaci imali najveći udeo na početku tog perioda, da bi se vremenom taj udeo konstantno smanjivao do nivoa od 0,07% BDP-a u 2019. godini (Tabela 5). Time se Srbija svstala na gotovo samo dno liste zemalja prema ovom kriterijumu, iza koje se jedino nalazi Rumunija (0,03% BDP-a), dok je na čelu liste Danska u kojoj se za aktivnu politiku zapošljavanja izdvaja 1,4% BDP-a.

Međutim, i pored relativno niskih izdvajanja za podršku programima zapošljavanja, ostvareni rezultati u domenu osnovnih indikatora tržišta rada su generalno pozitivni, kao što je istaknuto u prvom odeljku. To upućuje na okvirni zaključak da su relativnom poboljšanju stanja na tržištu rada u Srbiji značajnije doprineli neki drugi faktori, vezani za demografske i migratorne tokove, kao i generalno povoljne makroekonomske uslove u okruženju, koji su pogodovali i privrednoj stabilnosti Srbije. Nesporno je da su i struktne reforme sprovedene u Srbiji tokom navedenog perioda imale uticaj na tržište rada.

Tabela 5 Izdvajanja za mere aktivne politike zapošljavanja u Republici Srbiji u periodu od 2011. do 2019. godine

	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.
Iznos u milionima RSD	3436	3266	1172	497	1896	2424	2368	2795	3151
Učešće u BDP-u (u%)	0,11	0,11	0,04	0,03	0,07	0,08	0,07	0,07	0,07

Izvor: Aleksić, Arandarenko i Ognjanov, 2020, 58-59.

Međutim, u uslovima pandemije COVID-19, koja je, osim rastuće neizvesnosti u pogledu budućih tendencija u globalnoj privredi, dovela i do (za sada ne toliko izraženih) promena na tržištu rada u Srbiji, neophodno je ozbiljnije sagledati značaj politike zapošljavanja za ublažavanje negativnih efekata krize koji bi mogli da nastupe u predstojećem periodu. Budući da predstavlja osnovu za sprovođenje različitih programa zapošljavanja i unapređenja zapošljivosti, udeo izdataka za njihovo finansiranje u BDP-u predstavlja prvo značajno pitanje. U ključnom strateškom dokumentu koji uređuje ovu oblast, Strategiji zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine (Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, 2021) predviđeno je da se, do kraja perioda implementacije, učešće izdataka za finansiranje mera aktivne politike zapošljavanja poveća na 0,2% BDP-a. Dakle, ciljna vrednost u ovom segmentu je postavljena na niži nivo u odnosu na prethodnu strategiju, po kojoj je u 2020. godini planirano da se dostigne 0,5% BDP-a. Imajući u vidu kretanje ovog parametra po pojedinim evropskim zemljama, jasno je da će Srbija prema navedenom kriterijumu i dalje ostati među privredama u kojim se najmanje sredstava izdvaja za ove mere. Iako su izdvojena sredstva za finansiranje aktivne politike zapošljavanja u 2021. godini povećana na 5,2 milijarde dinara (u odnosu na 3,7 milijardi u prethodnoj godini), njihovo učešće je i dalje na nedovoljnom nivou da potpomogne unapređenje politike zapošljavanja.

Osim povećanja obima sredstava za njihovo finansiranje, još važniji aspekt uspešnosti aktivne politike zapošljavanja u Srbiji odnosi se na mogućnost da unapredi položaj ranjivih kategorija na tržištu rada. Iz prethodne analize se moglo uočiti da neformalnost radnog

odnosa predstavlja značajan faktor ranjivosti, koji je posebno došao do izražaja usled pandemije. Smanjenje obima neformalne zaposlenosti stoga predstavlja značajan faktor smanjenja opšte ranjivosti. Međutim, fokus politike zapošljavanja posebno treba da je na pojedine kategorije u okviru ranjive populacije. Kao kategorije koje zavređuju posebnu pažnju ističu se mladi (15-24 godine), starije osobe radnog uzrasta (50-64 godine), žene i osobe bez ili sa niskim novoom stručnih kvalifikacija. Kao što je već istaknuto, stope nezaposlenosti i neaktivnosti mladih u Srbiji su među najvišim u Evropi. Ova činjenica posebno dobija na značaju tokom aktuelne pandemije i tangira mladu populaciju koja prvi put stupa na tržište rada. Mogućnost da pandemija negativno utiče na stav mladih o zapošljavanju i dovede do promena koje obuhvataju čitavu njihovu radnu karijeru prepoznata je i od strane Međunarodne organizacije rada, koja uvodi termin „karantinske generacije“ (lockdown generation). Ovaj termin odnosi se na mlade koji su se, usled pandemije, suočili sa prekidima i poremećajima u obrazovanju i obuci, gubitkom ili težim pronalaženjem zaposlenja i odgovarajućih prihoda (International Labour Organization, 2020, str. 1).

Navedene okolnosti dodatno potenciraju značaj programa usmerenih na mlade, kao što je program „Moja prva plata“ koji je počeo sa sprovođenjem. Osnovni cilj programa je pružanje pomoći mladima da se radno osposobe nakon završene srednje škole ili fakulteta i tako što pre integrišu na tržište rada. Međutim, iako je ovaj program korektno zamišljen, osnovni izazov je da se privuče dovoljno mladih da u njemu učestvuje. Uopšte uzev, od stepena zainteresovanosti mlade populacije, ali i svih ostalih ugroženih kategorija, za učešće u različitim programima unapređenja zapošljivosti u okviru aktivne politike zapošljavanja, zavisiće i krajnji ishod, odnosno efekti ove politike. Ovom svakako ne ide u prilog činjenica da relativno mali broj nezaposlenih sa evidencije Nacionalne službe za zapošljavanje izrazi interesovanje za ove programe (primera radi, u 2019. godini je 27,6% nezaposlenih bilo zainteresovano za neki od programa) (Vlada Republike Srbije, 2021, 171-172).

Uz mladu populaciju, čiji je položaj na tržištu rada posebno ugrožen pandemijom, značajna ranjiva kategorija su starija lica radnog uzrasta. Njihov položaj pogoršavaju tendencije prisutne duži niz godina, a koje se odnose na promene u tehnologiji i proizvodnom

procesu koje su dovele do toga da je starijim licima teže od ostalih da se prilagode novim potrebama i zahtevima tržišta rada. Osnovni razlog je zastarelost znanja i veština koje poseduju. Otuda, ključni izazov za politiku zapošljavanja u pogledu unapređenja položaja ove populacije ogleda se u mogućnostima da aktivira i dovoljno dobro osposobi starija lica u pogledu potrebnih veština, čime bi se unapredila njihova zapošljivost. Najvažniji razlog za dovoljnu usmerenost ovih mera na stariju populaciju je u povećanom riziku da pređe u neaktivnost.

Jedan od ciljeva politike zapošljavanja svakako treba da bude i unapređenje kvaliteta zaposlenosti, koji je, kao što je već istaknuto, na nezadovoljavajućem nivou. U tom smislu, treba imati u vidu da i zakonska regulativa koja uređuje oblast zapošljavanja predstavlja svojevrsan faktor kvaliteta zaposlenosti. Naime, u Srbiji su sve zastupljeniji oblici „fleksibilnog“ zapošljavanja (ugovor o delu, ugovor o privremenim i povremenim poslovima, ugovor o stručnom osposobljavanju, rad preko studentske ili omladinske zadruge). Iako je fleksibilnost značajna karakteristika radnog odnosa, mora se voditi računa i o stepenu sigurnosti koji ugovor o radnom angažovanju podrazumeva. Dodatni problem je u činjenici da se zakonska regulativa često tumači proizvoljno i preširoko od strane poslodavaca, time ugrođavajući radna i socijalna prava zaposlenih. Stoga je neophodno preispitivanje i unapređenje postojeće radne regulative, kako bi se doprinelo boljem položaju i sigurnosti zaposlenih i kako bi ova regulativa bila u većem stepenu usklađena sa direktivama Evropske unije i međunarodnim standardima.

Neke od mera koje nisu direktno vezane za zapošljavanje, takođe mogu da potpomognu ovaj proces. Tako, i mere usmerene na podsticanje mobilnosti radne snage mogu da doprinesu smanjenju nezaposlenosti i neusaglašenosti ponude i tražnje na tržištu rada. Međutim, neophodan je oprez pri definisanju ovih mera, budući da povećana mobilnost, pogotovu ako je jednosmerna (iz nerazvijenih u razvijene krajeve Srbije) može da dodatno uveća regionalne nejednakosti i intenzivira depopulacione trendove u već ugroženim regionima (Marjanović, D., 2015). U tom smislu, jasno je da strategije podsticanja ravnomernijeg regionalnog i lokalnog razvoja imaju komplementarnu ulogu u odnosu na pomenute, vodeći na taj način

smanjenju značajnog odliva stanovništva iz manje razvijenih regiona.

Zaključak

Analiza izvršena u ovom radu, koja se odnosila na tržišta rada i politiku zapošljavanja u Srbiji, pruža mogućnost da se artikuliše nekoliko važnih zaključaka. Najpre, unapređenje performansi tržišta rada u periodu od 2011. do 2019. godine, mereno vrednostima osnovnih indikatora, predstavlja kombinovani efekat implementacije strategije zapošljavanja i pozitivnih tendencija u privredi Srbije, ali i u zemljama u okruženju i najznačajnijim spoljnotrgovinskim partnerima. U tom smislu, teško je proceniti neto efekat mera aktivne politike tržišta rada na zaposlenost, nezaposlenost i aktivnost radnoaktivne populacije. Međutim, ukoliko se u obzir uzme obim izdvajanja za finansiranje ovih mera, koji ni u jednoj godini implementacije strategije zapošljavanja nije bio ni blizu planiranog učešća u BDP-u, jasno je da se pozitivne tendencije na tržištu rada velikim delom duguju generalno dobrim privrednim performansama, relativno visokim stopama privrednog rasta i značajnom prilivu stranih direktnih investicija. Pri tome, treba imati u vidu da dublja analiza stanja na tržištu rada otkriva da je nivo neformalne i prekarne zaposlenosti i dalje visok u poređenju sa prosečnim vrednostima za Evropsku uniju, što potvrđuje tezu da kvalitet zaposlenosti nije unapređen u dovoljnoj meri. Jedan od osnovnih razloga za to ogleda se u nedovoljno uređenom radnom zakonodavstvu, koje posredno promovise primenu suviše fleksibilnih oblika zapošljavanja, čija zajednička karakteristika je nizak nivo sigurnosti zaposlenja, kao i nezadovoljavajući obim socijalne i zaštite radnih prava.

Dosadašnji uticaj pandemije na tržište rada, posmatran kroz prizmu promena osnovnih indikatora, tokom 2020. godine nije bio toliko izražen. Štaviše, neki od indikatora, kao što su stope zaposlenosti i aktivnosti, beleže više vrednosti na kraju perioda. Tome je u velikoj meri doprinela fiskalna i finansijska stabilnost koja je dostignuta u predkriznom periodu, kao i set ekonomskih mera podrške privredi i stanovništvu u cilju održavanja privredne aktivnosti i zaposlenosti. Povećanje stope nezaposlenosti je neznatno, a tom povećanju je prethodilo smanjenje vrednosti ovog indikatora tokom drugog i

trećeg kvartala 2020. godine, usled prelaska određenog dela radne populacije iz nezaposlenosti u neaktivnost. Ipak, pandemija je dovela do značajnog smanjenja broja sati rada i povećanja broja lica koja su odsutna sa posla, naročito tokom drugog kvartala 2020. godine. Međutim, ključni problem za politiku zapošljavanja leži u činjenici da je najveći broj radnika koji su ostali bez posla usled pandemije zaposlen u sektorima koji imaju najranjiviju strukturu zaposlenosti (najveći udeo neformalne zaposlenosti, ispodprosečne zarade i prava iz radnog odnosa), među kojima se posebno ističu turizam, saobraćaj i tekstilna industrija.

Shodno tome, glavni izazov za politiku zapošljavanja u predstojećem periodu je unapređenje položaja i zapošljivosti ranjivih kategorija na tržištu rada, među kojima se posebno ističu mladi, žene i starija lica radnog uzrasta, osobe bez ili sa niskim nivoom kvalifikacija, osobe sa hendikepom, itd. Neke od ovih kategorija su posebno ugrožene, kao što je populacija mladih, koji se tokom perioda pandemije suočava ili sa prekidima i promenama u toku obrazovanja, ili sa poteškoćama prilikom prvog stupanja na tržište rada, što može imati negativne reperkusije na veći deo njihove radne karijere.

Dodatni izazov za aktivnu politiku tržišta rada ogleda se u nedovoljnom obimu sredstava za finansiranje mera usmerenih na povećanje zapošljivosti i povezivanje nezaposlenih lica sa radnim mestima. Stoga, neophodno je preispitati mogućnosti da se se poveća učešće ovih izdataka u BDP-u, zajedno sa akcijama čiji je cilj da promoviše primenjene programe i obezbedi bolji odziv populacije na koju su usmereni. Pri tome, iako je značaj aktivne politike zapošljavanja posebno izražen tokom ekonomskih poremećaja, izuzetno je važno da se osigura stabilno finansiranje ovih mera i u postkriznom periodu. Time se može obezbediti da nezaposlena lica ne pređu u neaktivnu populaciju već da ostanu vezana za tržište rada, kao i da se spreči zastarevanje njihovih znanja i veština, što u krajnjoj liniji unapređuje njihovu zapošljivost.

Reference

1. Agencija za rodnu ravnopravnost i osnaživanje žena (2020). Uticaj COVID-19 pandemije i mera za njeno sprečavanje na zaposlenost i uslove

rada žena i muškaraca u Srbiji, Projekat „Ključni koraci ka rodnoj ravnopravnosti“.

Dostupno na: <https://www.secons.net/files/publications/113-publication.pdf>

2. Aleksić, D., Arandarenko, M., Ognjanov, G. (2020). Ex post analiza Nacionalne strategije zapošljavanja za period 2011-2020. godine. Fondacija za razvoj ekonomske nauke, Beograd.
3. Bradaš, S. (2017). Statistika i dostojanstven rad. Beograd: Fondacija centar za demokratiju.
4. Eurostat database, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
5. International Labour Organisation (2020). ILO Monitor: COVID-19 and the world of work, Fourth edition, 27 May 2020.
6. Jandrić, M., Molnar, D. (2017). Kvalitet zaposlenosti i tržište rada u Srbiji: koliko je Srbija daleko od EU? Beograd: Fridrich Ebert Stiftung.
7. Joksimović, Lj. (2018). Kvalitet zaposlenosti: Od pristojne do prekarne zaposlenosti, Srbija i EU. U: Leković, V. (red.): Institucionalne promene kao determinanta privrednog razvoja Republike Srbije. Kragujevac: Ekonomski fakultet, 99-113.
8. Marjanović, D. (2015). Migracija radne snage i njen uticaj na demografsku sliku i tržište rada u Srbiji, Međunarodna organizacija za migracije.
9. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (2021). Strategija zapošljavanja u Republici Srbiji za period od 2021. do 2026. godine, Službeni glasnik RS, br. 18/21.
10. Nacionalna služba za zapošljavanje Republike Srbije, <http://www.nsz.gov.rs>
11. Ognjenović, K., Kuzmanov, L., Pavlović, D. (2020). Ex-ante analiza Strategije zapošljavanja Republike Srbije za period 2021-2026. Vlada Republike Srbije i Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva.
12. Republički zavod za statistiku (2020a). Anketa o radnoj snazi u Republici Srbiji, Saopštenje br. 320, god. LXX, 30.11.2020.
13. Republički zavod za statistiku (2020b). Anketa o radnoj snazi u Republici Srbiji, 2019.
14. Republički zavod za statistiku (2021). Anketa o radnoj snazi u Republici Srbiji, 2020.
15. Udovički, K., Medić, Đ. (2021). Uticaj COVID-19 krize na zaposlenost: fokus na ranjive kategorije, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje

siromaštva Vlade Republike Srbije.

16. Vlada Republike Srbije (2021). Program ekonomskih reformi za period od 2021. do 2023. godine.
17. Yorke, M. (2006). Employability in higher education: what it is – what it is not. Learning & Employability. Heslington: The Higher Education Academy.

CHALLENGES FOR THE EMPLOYMENT POLICY IN SERBIA IN THE CONTEXT OF COVID-19 PANDEMICS

The intensification of reform processes in the Republic of Serbia over the last decade has resulted in relatively favourable economic performance and positive shifts in the labour market. The decrease in the unemployment rate, followed by the increase in the employment of the working population is the result of the dynamization of economic growth and development, but also other trends such as the increase in emigration flows of the working-age population. However, the increase in employment was not accompanied by an improvement in its quality. In this context, the COVID-19 pandemic imposed additional challenges for the labour market in the Republic of Serbia, deteriorating existing problems in the field of employment policy. Accordingly, this paper analyses the so far effects of the pandemic on the labour market and employment in Serbia. It is shown that the pandemic (for now) has not caused more severe disturbances in the labour market, except for the decline in employment within the so-called contact intensive activities. However, it can be expected that the full effect of the pandemic is yet to exhibit. Therefore, the paper provides projections of future trends in the labour market based on available data, as well as guidelines for improving the current employment policy.

Keywords: labour market, employment policy, COVID-19 pandemic, employment quality

POSLEDICE PANDEMIJE COVID-19 NA INDUSTRIJSKI RAZVOJ REPUBLIKE SRBIJE

Vladimir Mičić* i Ljubodrag Savić**

U drugoj deceniji XX veka oporavak i brži rast privrede Republike Srbije (R. Srbija), a posebno industrije, desio se tek od 2016. godine, da bi 2020. godine bio zaustavljen usled pandemije COVID-19. Ekonomske i industrijske performanse u ovom periodu, usled povoljnih globalnih i trendova u EU, uglavnom su bile pozitivne. Predmet istraživanja u radu predstavlja analiza industrijski razvoj R. Srbije u vreme pre i tokom pandemije. Cilj istraživanja je sagledavanje efekata strukturnih promena, posebno prerađivačke industrije, i ukazivanje kreatorima industrijske politike na ključne problem i izazove održive reindustrializacije. Brzina strukturnih promena po oblastima prerađivačke industrije razlikuju se po periodima i nije postojana. Na nju najviše utiču rast investicija proizvodnje i izvoza. I dalje postoje ozbiljni strukturni problemi i neravnoteže, poput niske produktivnosti rada i konkurentnosti, što zbog eksternih šokova može dodatno oslabiti njenu otpornost i stabilnost. Nepredvidivost pandemije COVID-19 mora uticati na fokus ciljne industrijske politike i usmerenost ka efikasnosti strukturnih promena, „Industrijama 4.0“ i održivost reindustrializacije, vodeći računa o specifičnostima naše industrije.

Ključne reči: pandemija, COVID-19, industrijske performanse, strukturne promene, konkurentnost

Uvod

Ekonomski recesija u 2020. godini, izazvana pandemijom virusa SARS-CoV-2 (poznatijeg pod nazivom koronavirus ili COVID-19), veća je na globalnom nivou od recesije iz 2009. godine. Faktori koji su ih uzrokovali su različiti. Kao najčešći uzrok recesije 2009. godine uzimaju se pogrešna ekonomska i regulatorna politika i šire politike države (Prašćević, 2020, 9).

* Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu, e-mail: micicv@kg.ac.rs

** Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, e-mail: ljubas@ekof.bg.ac.rs

Uzrok pandemije COVID-19 je neekonomske zdravstvene prirode i kao egzogeni faktor uticao je na sve segmente privrednog i društva sistema, kao i njihovu interakciju. Proglašenjem pandemije COVID-19 zemlje su preduzele neophodne zdravstvene i bezbednosne mere od „zaključavanja“, karantina, „socijalnog distanciranja“ do zatvaranja granica, što je dovelo i do prekida u funkcionisanju proizvodnih, odnosno lanaca vrednosti i kanala distribucije robe i usluga i otežanog kretanja ljudi. Pandemija COVID-19 izazivala je ekonomski pad i recesiju u većem broju zemalja usled međuzavisnosti nacionalnih ekonomija i efekta preliivanja. Efekti su rezultat mera nužne zdravstvene izolacije. Pandemija COVID-19 dodatno je otkrila slabosti tržišnog liberalizma.

U R. Srbiji pandemija COVID-19 ima uticaj na smanjenje i pad bruto domaćeg proizvoda (BDP), zaposlenosti i izvoza. Država je intervenisala različitim merama ekonomske politike delujući na agregatnu tražnju i ponudu. Posledice po privredu R. Srbije su usporavanje reformi i strukturnih promena. Ovo se usled recesije desilo i 2009. godine, tako da je ozbiljniji rast privrede, a posebno sektora prerađivačke industrije, krenuo tek 2016. godine. Ekonomske i industrijske performanse u ovom periodu, usled povoljnih globalnih i trendova u EU, uglavnom su bile pozitivne, ali i dalje postoje ozbiljni strukturni problemi i neravnoteže, što usled eksternih egzogenih šokova može dodatno oslabiti otpornost privrede. Iz ovog razloga istraživanje krize uzrokovane pandemijom COVID-19 zahteva jedan širi interdisciplinarni pristup kojim bi se analizirali različiti aspekti strukturnih i faktorskih promena.

Predmet istraživanja u radu predstavlja analiza industrijski razvoj R. Srbije pre i tokom pandemije. Cilj istraživanja je sagledavanje efekata strukturnih promena, posebno prerađivačke industrije, i ukazivanje kreatorima industrijske politike na ključne izazove održive reindustrijalizacije pošto će posledice zbog nepredvidivost i trajanja pandemije COVID-19 uticati na budući razvoj industrije. U radu će biti testirana tri istraživačka pitanja koja proističu iz samog cilja istraživanja. Prvo, da li je privreda R. Srbije uspela da iskoristi povoljna konjunktura kretanja na globalnom nivou i u EU u periodu pre pandeme COVID-19 da poveća rast BDP-a? Drugo, da li strukturne promene prerađivake industrije dovoljno brze u uslovima pandeme COVID-19? I

treće, koji su ključni problemi industrijskog zvoja R. Srbije u pandemijskim uslovima COVID-19?

Rad je strukturiran u pet delova. Drugi deo analizira ekonomske karakteristike srpske privrede pre i tokom pandemije COVID-19 posebno preduzete mere ekonomske politike u 2020. godini. U trećem delu se istražuju karakteristike srpske industrije pre i tokom pandemije COVID-19. Četvrti deo bavi se ključnim problemima industrijskog zvoja R. Srbije. U petom delu su dati zaključci i neke preporuke.

Ekonomske karakteristike privrede pre i tokom pandemije COVID-19

Privreda je na globalnom nivou pre izbijanja pandemije COVID-19, posebno od 2015. do 2018. godine, beležila je ekspanziju i ubrzani rast, ali su se 2019. pojavili prvi signali usporavanja rasta i stagnacije (Jakopin, 2020, 194). Globalni rast BDP je sa 3% u 2018. godine pao na 2,3% 2018. godine, što je najniži rast od 2009. godine i Globalne ekonomske krize. Globalna stagnacija 2019. godine najviše je uticala na razvijenije privrede koje su imale rast od 1,6%, u odnosu na zemlje u razvoju koje su zabeležile rast od 3,6%. Tendencija stagnacije i pada privredne aktivnosti rezultat je opadanja svetske tražnje zbog trgovinskih odnosa i tenzija SAD i Kine, izlazaka Velike Britanije iz EU, političkih odnosa (sankcija) EU i Rusije, ratnih sukoba na Bliskom istoku migrantske krize (UN, 2021, 1-5).

Na globalnu recesiju 2020. godine, koja se naziva i „recesijom Velikog zaključavanja“ uticalo je „zaključavanje“ i uvođenje ograničenja kretanja i ljudi i robe. Ovo je dovelo do pada agregatnu tražnje i ponude, odnosno pada investicija i trgovine, posebno pada izvoza.

Zbog pada industrijske proizvodnje pre svega, zbog smanjene tražnje i proizvodnje trajnih potrošnih dobara i luksuznih dobara, recesijom su pogođene razvijene privrede (4,3%), SAD (-5,4%), Evrozona (-7,3%) i Japan (-5,3%), a nešto manje privrede u razvoju (-2,6%) i zemlje BRICS (-1,1%), isključujući Kinu koja zabeležila rast (2,0%). U EU članice imaju različiti pad privredne aktivnosti. Najveći pad zabeležile su (IMF, 2021): Italija (-9,2%), Francuska (-9,0) i Nemačka (-5,4%). Na visinu pada je uticao broj zaraženih, otpornost zdravstvenog

sistema, dužina „zaključavanja“ i struktura privrede. U padu su ne samo realni sektori, već su i uslužni sektori, posebno turizam i saobraćaj.

Sve se ovo odrazilo na dinamiku rasta, odnosno kumulativni BDP-a R. Srbije. U periodu 2011-2020. godina prosečna stopa njegovog realnog rasta iznosila je 1,8% (Tabela 1), dok je globalni BDP rastao po stopi od oko 3% (WB, 2020, 4), a članica EU-27 po stopi od 0,7%. Zemlje članice EU pogođene su različitim intenzitetom, a i odgovori i intervencije država su bili različiti. R. Srbija zabeležila je manji pad BDP-a posebno u odnosu na zemlje okruženja, čemu su doprineli specifična struktura privrede i ekonomske mera pomoći.

Tabela 1 Prosečan rast BDP-a

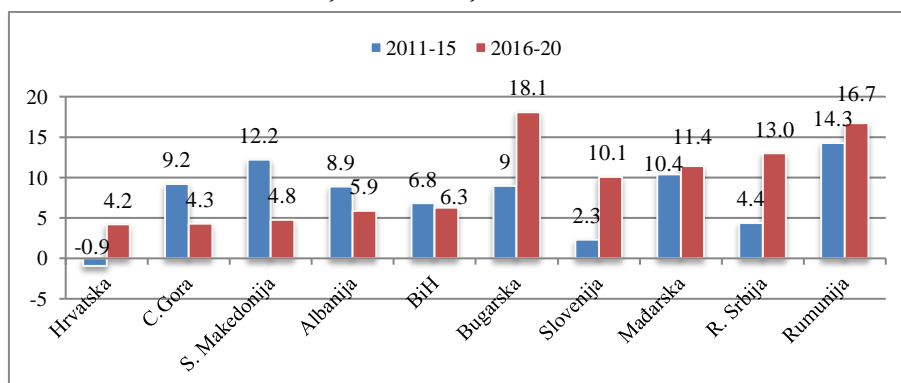
	2011-20.	2011-15.	2016-20.	2020.
EU - 27 (od 2020)	0,7	1,0	0,5	-6,2
Češka	1,6	1,7	1,5	-5,6
Letonija	2,6	3,6	1,6	-3,6
Litvanija	3,3	3,8	2,8	-0,8
Mađarska	2,2	2,1	2,3	-5,0
Bugarska	2,7	1,8	2,0	-4,0
Rumunija	3,1	2,9	3,3	-3,9
Slovenija	1,2	0,5	2,0	-5,5
Slovačka	1,9	2,6	1,2	-5,2
Hrvatska	0,3	-0,2	0,8	-8,4
C.Gora	1,4	1,8	0,9	-12,0
S. Makedonija	1,7	2,4	1,0	-5,4
Albanija	1,5	1,8	1,2	-7,5
BiH	1,3	1,4	1,3	-6,5
R. Srbija	1,8	0,9	2,6	-1,1

Izvor: Autori na osnovu podataka Eurostata, 2021.

U drugoj deceniji XX veka mogu se izdvojiti dva petogodišnja perioda, od 2011. do 2015. godine, i od 2016-2020. godine. U prvom periodu, manje uspešnom, R. Srbija (0,9%) je ostvarila rast ispod proseka EU-27 (1,0%), ali i u odnosu na većinu zemalja iz okruženja, izuzev Hrvatske (-0,2%), kao i u odnosu na odabrane zemlje Zapadnog Balkana, dok je Rumunija (2,9%), ostvarila najbrži rast. Veliki uticaj su imali usporavanje, a u nekim oblastima zaustavljanje tranzicionih reformi, ali i nepovoljna kretanja i recesija država evrozone sa početka perioda, 2011-2012. godine, što je dovelo do usporavanja i nižih stope rasta (Mičić, Savić, 2019, 31-52). Najdinamičnije stope rasta zabeležile su ekonomije Centralne i Istočne Evrope (CIE).

Prilično uspešan je drugi petogodišnji period, u kome je više prosečne stope realnog rasta ostvarila samo Rumunija (3,3%) sa najdinamičnijim rastom. Većina zemalja iz okruženja imale ostvarile su prosečne stope privrednog rasta ispod 2%. Ako se od ovog perioda izuzme 2020. godina, kada je R. Srbija (-1,1%) imala najnižu stopu pada i recesiju (Tabela 1), onda se može oceniti da je prosečna stopa rasta najviša, a privreda relativno uspešnija u odnosu na posmatrane zemlje. Dobrim delom ovo je rezultat rasta domaćih i stranih investicija, kao i rasta izvoza usled povoljnih konjunktturnih kretanja u EU, a manjim delom i sprovedenih strukturnih promena.

Privredni rast R. Srbije je u prvom petogodišnjem periodu iznosio je kumulativno svega 4,4%, dok je drugom 13,0% (Grafik 1). Najveći kumulativni rast ostvarila je Rumunija.



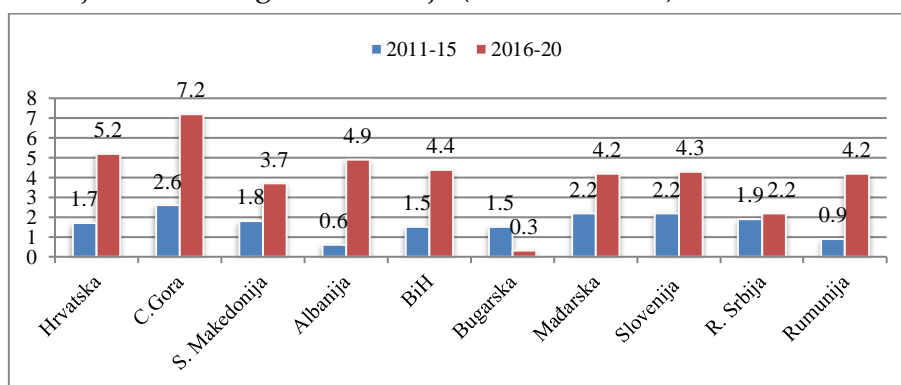
Grafik 1 Kumulativni rast BDP-a

Izvor: Autori na osnovu podataka Eurostata, 2021.

Zahvaljujući visokoj stopi privrednog rasta u 2019. godini od 4,2%, BDP-a je dostigao 45,9 mlrd. evra odnosno 6.620 evra po glavi stanovnika. Ukupna ekonomska aktivnost u 2020. godini, merena realnim kretanjem BDP-a, zabeležila pad od 1,1%, a procene su da će iznositi oko 46,4 mlrd. evra (Eurostat, 2021). Pandemija COVID-19 posebno snažno je pogodila zemlje regiona Zapadnog Balkana koje su u prethodnom periodu imale strukturne probleme i finansijske poteškoće. Usled nepredvidivosti i neizvesnosti u pogledu trajanja pandemije, ali i intenziteta oporavka drugih ekonomija od recesije, posebno u EU, i ekonometrijske prognoze oporavka i rasta BDP-a R. Srbije su veoma različite i često se menjaju (od 2 do 5%). Mnogo više nego što je to

izgledalo na početku pandemije i tokom 2020. godine, a usled činjenice da se radi egzogenom neekonomskom faktorom zdravstvene prirode, sve je izglednije da se ova „recesija Velikog zaključavanja“ ne može staviti poznatim merama u „određenom“ roku kao neke od prethodnih globalnih kriza koje su uzrokovane „čisto“ ekonomskim faktorima.

Na osnovu standardne devijacije rasta stopa BDP-a, R. Srbije i posmatranih zemlja Zapadnog Balkana (Grafik 2), može se oceniti da što je ekonomija manja i otvorenija, to je više izložena globalnim i eksternim šokovima i rastućoj neizvesnosti, a time su veće oscilacije rasta njenog BDP. Takođe, što je niži nivo po glavi stanovnika, odnosno relativna razvijenost niža, to su stope rasta više, posebno u uslovima povoljnije konjunktura na globalnom nivou i rasta izvozne tažnje, a što potvrđuju i neka druga istraživanja (Đukić, 2021,18).



Grafik 2 Standardna devijacija stopa rast BDP-a

Izvor: Autori na osnovu podataka Eurostata, 2021.

Pandemija COVID-19, negativno je uticala i na kretanja na tržištu rada i rast nezaposlenosti. Prema podacima Međunarodne organizacije rada za 2020. godine procenjuje se globalni gubitak od oko odnosno 400 miliona radnih mesta u najteže pogođenim sektorima (turizma, industrija i trgovina), pri čemu su najveći gubici u SAD. Nezaposlenost je najviša kod nekvalifikovanih radnika, mladih bez stalnog radnog odnosa i žena. Visina nezaposlenosti se povećava ukoliko se u obzir uzmu neregistrovani radnici (Cvetković & Miljković, 2020, 37).

Nezaposlenost je porasla u članicama EU-27 u trećem kvartalu u odnosu na prvi kvartal 2020. godine. Stopa nezaposlenosti u

EU-27 dostila je 2020. godine 7,4%. Među članicama Grčka ima najvišu stopu nezaposlenosti od 16,5%, a sledi je Španija sa 16,1%, dok Češka ima najnižu stopu nezaposlenosti od 2,7% (Eurostat, 2021). Pored otvorene nezaposlenosti, pojavljuje se i problem nedovoljne zaposlenosti koja se odnosi na radnike koji su i dalje zaposleni, ali rade značajno kraće nego što bi mogli ili rade na daljinu. Procene za ukazuju da čak 50-60% radnika rade na daljinu ili ne rade (Praščević, 2020, 16). Nezaposlenost bi bila i veća da države članice nisu različitim merama pomoći sprečile otpuštanje radnika, povezujući pomoć sa uslovom neotpuštanja radnika, ili direktno plaćajući deo plate radnicima, a što je slučaj bio i kod nas.

Prema zvaničnoj statistici u privredi R. Srbije u četvrtom kvartalu 2020. godine broj zaposlenih iznosio je 2.920.900, a broj nezaposlenih 321.000. Stopa zaposlenosti za dati period iznosi 49,7% a stopa nezaposlenosti 9,9%. Prema podacima Ankete o radnoj snazi za četvrti kvartal 2020. godine, stopa zaposlenosti je ostala nepromenjena, dok je stopa nezaposlenosti povećana, za 0,9 procentna poena u odnosu na prethodni kvartal (RZS, 2021a, 1-2). Visina nezaposlenosti je verovatno i veća ukoliko se uzmu i neregistrovani radnici. U privredi R. Srbije prisutan je sličan trend sektorskog smanjenja zaposlenih u okviru turizma, industrije i trgovine kao i u EU. Ublažvanje rasta nezaposlenosti je rezultat sprečavanja gašenja radnih mesta usled ekonomskih i drugih mera države. Trend porasta zaposlenosti u narednom periodu se u R. Srbiji zavisi će od toka pandemije COVID-19, ali i od globalnih i ekonomskih kretanja u EU, kao i od efikasnosti sprovođenja i mera ekonomske politike. Od posmatranih zemlja CIE, izuzev Litvanije (9,7%), većina zemalja je uspela da ublaži rast stopa nezaposlenosti i gubitak radnih mesta (Tabela 2), a od zemlja Zapadnog Balkana jako visoke stope nezaposlenosti imaju S. Makedonija (16,5%) i C.Gora (19,4%), koja ima rast nezaposlenost zbog smanjenja zaposlenih u sektoru turizma.

Tabela 2 Stope nezaposlenosti

	2016Q4	2017Q4	2018Q4	2019Q4	2020Q1	2020Q3
EU - 27 (od 2020)	8,8	7,7	7,0	6,5	6,5	7,4
Češka	3,6	2,5	2,1	2,1	2,1	2,7
Letonija	9,1	8,3	6,9	6,2	7,2	8,3
Litvanija	7,6	6,7	6,0	6,4	6,7	9,7
Mađarska	4,6	3,9	3,7	3,4	3,6	4,4
Bugarska	6,9	5,8	4,8	4,2	4,4	5,2
Rumunija	5,5	4,7	4,1	4,0	4,2	5,2
Slovenija	8,0	5,8	4,5	4,2	4,4	5,1
Slovačka	9,1	7,7	6,0	5,7	6,1	7,0
Hrvatska	12,7	10,0	7,7	6,5	6,5	8,0
C.Gora	17,2	16,8	15,8	15,6	16,2	19,4
S. Makedonija	23,1	21,9	19,4	16,6	16,2	16,5
R. Srbija	12,9	14,0	12,5	9,7	9,1	9,0

Izvor: Eurostat, 2021.

Pad globalnog BDP-a i smanjivanje privredne aktivnosti, uz pad agregatne ponude i tražnje zbog pandemije COVID-19 izazvalo je značajno smanjenje i globalne trgovine. Efekat „zaključavanja“ doveo je i do zatvaranja granica, što je uticalo na pad spoljnotrgovinske robne razmene R. Srbije u 2020. godini. Ona je iznosila je 40 mlrd. evra što je manje za 3,4% u odnosu na 2019. godinu. Izvoz robe imao je vrednost od 17,05 mlrd. evra, što je pad od 2,8%, a i uvoz je smanjen 3,8 %, na 22,95 mlrd. evra. Deficit je iznosio 5,9 mlrd. evra, što je manje za 7%. Pokrivenost uvoza izvozom je 74,3% i veća je u odnosu na prethodnu godinu kada je iznosila 73,4% (RZS, 2021b, 1-2) (Tabela 3).

Spoljnotrgovinska robna razmena bila je najveća sa zemljama sa kojima Srbija ima sporazume o slobodnoj trgovini. Zemlje članice EU činile su 61,4% ukupne razmene, odnosno oko 65% ukupnog izvoza. Drugo po veličini izvozno tržište su zemlje CEFTA sporazuma, oko 16% sa kojima je R. Srbija ostvarila suficit u razmeni od oko 2, mlrd. evra (RZS, 2021b, 1-2).

Tabela 3 Izvoz i saldo robne razmene, 2019-2020. godina u milionima evra

Proizvodni princip	izvoz			% u izvozu		saldo	
	2019.	2020.	indeks	2019.	2020.	2019.	2020.
Ukupno - privreda	17.536	17.052	97,2	100,0	100,0	-6.339	-5.905
Prerađivačka industrija	16.109	15.311	95,0	91,9	89,8	-2.082	-2.611
Pro. prehrambenih proizvoda	1.698	1.794	105,7	9,7	10,5	618	578
Pro. pića	235	213	90,7	1,3	1,2	125	105
Pro. duvanskih proizvoda	270	376	138,9	1,5	2,2	140	246
Pro. tekstila	233	258	110,7	1,3	1,5	-299	-352
Pro. odevnih predmeta	604	536	88,8	3,4	3,1	211	154
Pro. kože i predmeta od kože	451	361	80,1	2,6	2,1	113	90
Prerada drveta i pro. od drveta	258	231	89,4	1,5	1,4	4	-23
Pro. papira i proiz. od papira	464	437	94,2	2,6	2,6	-168	-183
Štam. i umn. audio i video	1	1	169,8	0,1	0,1	-5	-3
Pro. koksa i derivata nafte	390	282	72,4	2,2	1,7	-486	-169
Pro. hemik. i hemij. proiz.	973	1.014	104,3	5,5	5,9	-1.220	-1.206
Pro. farmaceut. pro. i preparata	267	292	109,6	1,5	1,7	-617	-828
Pro. pro. od gume i plastike	1.564	1.501	96,0	8,9	8,8	598	480
Pro. proizvoda od nem. min.	226	206	91,1	1,3	1,2	-150	-191
Pro. osnovnih metala	1.681	1.237	73,6	9,6	7,3	-37	-213
Pro. metalnih pro. osim maš.	919	874	95,1	5,2	5,1	167	-70
Pro. računara, elek. pro.	255	263	103,3	1,5	1,5	-888	-944
Pro. električne opreme	1.588	1.692	106,6	9,1	9,9	107	144
Pro. nepomenutih mašina	1.112	1.070	96,3	6,3	6,3	-759	-1.027
Pro. motornih vozila i prik.	2.002	1.739	86,9	11,4	10,2	555	609
Pro. ostalih saob. sredstava	182	209	114,5	1,0	1,2	-376	-69
Pro. nameštaja	568	553	97,4	3,2	3,2	410	397
Ostale prerađ. del.	172	173	101,0	1,0	1,0	-125	-137

Izvor: Autori na osnovu podataka Eurostata, 2021.

Prema proizvodnom principu prerađivačka industrija učestvuje oko 90% u ukupnom robnom izvozu u 2020. godini (Tabela 3). Posmatrano prema apsolutnoj vrednosti izvoza, ali i relativnom učešću u izvozu, najznačajnije oblasti prerađivačke industrije su: Proizvodnja motornih vozila (1,73 mlrd. EUR, što je 10,2% ukupnog izvoza), Proizvodnja prehrambenih proizvoda (1,79 mlrd. EUR, što je 10,5% izvoza), Proizvodnja osnovnih metala (1,23 mlrd. EUR, što je 7,3% izvoza), Proizvodnja proizvoda od gume i plastike (9,2 mlrd. EUR, što je 8,8% izvoza), i Proizvodnja električne opreme (1,69 mlrd. EUR, što je činilo

9,9% izvoza). Ove oblasti sektora prerađivačke industrije ostvaruju oko 65% ukupnog izvoza.

U industrijskim oblasima u kojima postoje globalni lanci vrednosti, odnosno proizvodnje došlo je do prekidi u proizvodnom procesu zbog nedostatka delova i komponenti. Značajno učešće u robnom izvozu R. Srbije pripada stranim kompanijama i investitorima, što je u uslovima pandemije COVID-19 sprečilo veći pad izvoza. Kada se računa sa oporavkom naše privrede i industrije, pored oporavaka i rasta proizvodnje, jako su značajni izgledi i brzina oporavka izvoznih tržišta u EU i trajanja pandemije COVID-19.

U periodu 2016-2019. godine fiksne investicije rasle su oko 10% godišnje, dok je kumulativni rast iznosio oko 64%. Fiksne investicije pale su za 2,8% u 2020. godini, u poređenju sa prethodnom godinom. Učešće fiksnih investicija BDP-u povećano je sa 16,3% u 2014. godini na 22,8% u 2019. godini. Državne investicije u 2020. godini iznose oko 5,0% BDP-a. Kapitalna ulaganja su povećana za 50% u odnosu na 2015. godinu. Najznačajni izvor finansiranja investicija jeste priliv stranih direktnih investicija (SDI), koji je u 2020. godini dostigao nivo od oko 8% BDP-a (NBS, 2021, 8-9).

Od ukupnon 14,9 mlrd. evra SDI u periodu 2016-2020. godina, od 2018. godine do danas neto priliv iznosio je 10,3 mlrd. evra, od čega 2018. godine 3,5 mlrd. evra, u 2019. 3,8 mlrd. evra, dok je u 2020. godini došlo do pada na oko mlrd. 2,9 mlrd. evra. Prema geografskom poreklu najveći priliv SDI je iz EU, odnosno članica Evrozone od oko 65% ukupnog neto priliva. Od 2018. godine 5,6 mlrd. evra usmereno je u razmenljive sektore, od čega 2,8 mlrd. evra u prerađivačku industriju. Oblasti sektora prerađivačke industrije: Proizvodnja motornih vozila, Proizvodnja prehrambenih proizvoda, Proizvodnja osnovnih metala, Proizvodnja gume zabeležile su najveći priliv SDI. Istovremeno, ovo su i oblasti koje su ostvarile i najveći rast proizvodnje, zaposlenosti i izvoza (NBS, 2021, 8-9).

R. Srbija je preduzela zdravstvene i bezbednosne mere čiji je cilj bio i suzbijanje panike u nadi da će pandemija COVID-19 i kriza biti kratkoročna. Poučena iskustvom iz prethodnog perioda, a po ugledu na druge zemlje, državne institucije su reagovala i intervenisale, različitim merama poreske politike, direktnih davanja i merama za

održanje likvidnosti privrednih subjekata tokom 2020. godine. Radi smanjenja posledica mere su kroz više „paketa“ usmerene privrednim subjektima, realnom i uslužnom sektoru i stanovništvu, a cilj je bio podrška privredi, ublažavanje prelivanja recesije, a pre svega očuvanje zaposlenosti i radnih mesta.

Mere za očuvanje radnih mesta tiču se naknada za skraćeno radno vreme, za minimalne zarade, za nezaposlene i subvencija za mala i srednja preduzeća (MSP) i samozapošljavanje. Za MSP isplaćene su (po tri) minimalne zarade, a za velika preduzeća po 50% neto minimalne zarade po radniku, pod uslovom da ne smanjuju broj zaposlenih više od 10%, tri meseca nakon pomoći. Isplaćeno je i po 100 evra u dinarskoj protivrednosti, penzionerima i socijalno ugroženim građanima, ali i ostalim punoletnim građanima koji su to želeli. Krajem 2020. godine vanredno su isplaćene minimalne zarade po radniku za turističke i rent-a-car agencije, zaposlene u ugostiteljstvu i hotelima. Vanredno isplaćena je i pomoć penzionerima.

Tokom 2020. godine pored direktnih podsticaja privatnom sektoru i isplata naknada za zarade zaposlenih, primenjene su i druge mere poreske politike, od odlaganja plaćanja poreza (na zarade, dobit i PDV) i doprinosa (za socijalno osiguranje) do 2021. godine, nakon čega će moći da se plate u više rata, preko direktne pomoći i davanja mikro, MSP i preduzetnicima i podsticaja za samozapošljavanje, do mera za očuvanje likvidnosti i garancija za kredite. Zvanična statistika pokazuje da su fiskalne mera preko 7%, a mere vrednosti oko 12,5% BDP-a. Mere za očuvanje likvidnosti tiču se kreditnih linija, posebnog fonda za pozajmice privatnom sektoru, kreditne garancije kod banaka, korporativne obveznice (NALED, 2021, 1-27).

Ne dovodeći u pitanje primenjene mere koje su olakšale poslovanje, pomogle u isplati plata i smanjile troškove poslovanja privrede, postavlja se pitanje rezultata. Zbog specifičnosti pandemije COVID-19, čije se trajanje i tok ne može pouzdano predvideti, jasno da se efekti mera ekonomske (ali i zdravstvene) politike teško mogu kvantitativno precizno proceniti. Može se oceniti na osnovu rezultata u pogledu pada BDP-a i kretanja (ne)zaposlenosti, da su sprovedene mere bile brze, ali ne i dovoljno sistemske i selektivne.

Država se zadužuje da bi mogla da finansira troškove

nastale usled rasta troškova zdravstvenog sistema i pružanja pomoći privredi i građanima, a kako bi se sanirali negativni efekti zdravstvene krize i recesije. Ipak, opravdan je strah da postoje preduslovi da pandemija COVID-19 bude pokretač rasta javnog duga i finansijske krize usled novog zaduživanja. Prema zvaničnim podacima javni dug povećan sa 52% BDP-a 2019. godine na 56,8 % na kraju 2020. godine (NBS, 2021, 8-9). Iskustva država EU koje su imale problem sa javnim dugovima pokazalo je da pored visine i inteziteta njegovog rasta važan i način njegovog finansiranja, a posebno cena zaduživanja.

Karakteristike industrije pre i tokom pandemije COVID-19

U 2020. godini pozitivan doprinos rastu BDP-a dali su svi sektori industrije (B-D), a najveći rast imao je sektor Rudarstva (B) od 2,6% i sektor Snabdevanje električnom energijom, gasom, parom i klimatizacija (D) od 1%. Prerađivačka industrija (C) je u posmatranom periodu minimalno uticala na rast ukupne industrijske proizvodnje sa 0,4%, što je rast od svega 0,1 procentni poen, u odnosu na 2019. godinu (Tabela 4).

Tabela 4 Stope rasta BDP-a tri sektora industrije, u%

			Kumulativno			Prosek		
	2019.	2020.	2011-15.	2016-20.	2011-20.	2011-15.	2016-20.	2011-20.
BDP	4,4	-1,1	5,6	12,6	18,2	1,1	1,8	0,2
B	0,1	2,6	11,8	0,2	14,0	2,4	1,4	0,1
C	0,3	0,4	7,3	9,4	16,7	1,4	1,7	0,2
D	0,1	1,0	14,7	-1,5	14,0	2,9	1,4	0,1

Izvor: Autori na osnovu podataka RZS, 2021.

Ipak, sa učešćem od oko 75% u ukupnoj industrijskoj proizvodnji i kretanjem prosečnih stopa rasta, u drugoj deceniji XX veka i dva petogodišnja perioda, Prerađivačka industrije je najznačajniji proizvodni sektor. Kumulativni rast u uperiodu 2010-2020. godina zabeležen je u sva tri sektora. Prerađivačka industrija je najviše doprinela ukupnom porastu proizvodnje sa 16,7%. I pored faktički stagnacije 2019. i 2020. godine, ovo je rezultat većeg ukupnog rasta inestvicija i proizvodnje u periodu 2016-2018. godina u odnosu na prvi petogodišnji period 2011-2015. godina. Istovremeno, sektor Snabdevanje električnom energijom, gasom, parom i klimatizacija zabeležio kumulativni pad od -1,5%.

Stope rasta industrije (B-D), kao i kumulativni rast ukupne industrijske proizvodnje odabranih zemlja Zapadnog Balkana i članica EU iz CIE, po istim vremenskim periodima prikazani su u Tabeli 5. Industrija R. Srbije zabeležila je najveći rast od 5,9% u odnosu na posmatrane zemlje u 2019. godini, a u 2020. godini nije zabeležila pad proizvodnje i za razliku od drugih zemalja ostvarila je minimalan rast od 0,4%. I pored usporavanja rasta, više prosečne stope (2,1%) i kumulativni rast (10,7%), ostvaren je u periodu 2016-2020. godine, nego u periodu 2011-2015. godine.

Tabela 5 Stope rasta industrije (B-D), u%

			Kumulativno		Prosek		SDEV	
	2019.	2020.	2011-15.	2016-20.	2011-15.	2016-20.	2011-15.	2016-20.
EU - 27 (2020)	-0,7	-8,1	4,8	-2,6	1,0	-0,5	2,3	3,3
Češka	-0,4	-7,2	14,5	5,3	2,9	1,1	3,1	5,8
Letonija	0,8	-1,7	17,3	14,5	3,5	2,9	4,2	7,6
Litvanija	3,4	-2,3	18,1	15,8	3,6	3,2	2,4	7,8
Mađarska	5,6	-7,2	19,9	8,3	4,0	1,7	3,8	7,5
Bugarska	0,6	-6,1	10,1	1,3	2,0	0,3	2,5	4,0
Rumunija	-3,2	-9,3	27,5	3,5	5,5	0,7	2,5	9,3
Slovenija	2,8	-6,2	7,2	17,8	1,4	3,6	2,4	6,8
Slovačka	0,5	-9,1	19,9	3,6	4,0	0,7	2,1	7,0
Hrvatska	0,6	-3,4	-4,6	3,1	-0,9	0,6	3,1	2,8
S. Makedonija	3,7	-9,5	17,1	3,2	3,4	0,6	3,7	6,5
BiH	-5,4	-6,2	6,7	-2,4	1,3	-0,5	3,4	3,9
R. Srbija	5,9	0,4	5,9	10,7	1,2	2,1	6,2	4,8

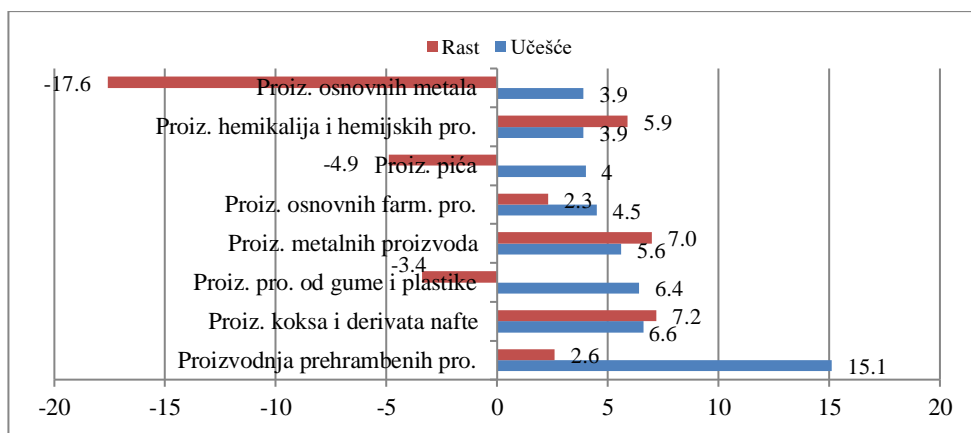
Izvor: Autori na osnovu podataka Eurostata, 2021.

Ovaj rast je iznad proseka EU-27, ali i zemalja iz okruženja, što bi se moglo oceniti pozitivno. Ipak, u odnosu na industrije iz CIE, i na njihov nivo razvoja, rast naše industrije mora biti mnogo dinamičniji i sa manje oscilacija. Činjenica da je u toku Četvrta industrijska revolucija i da su „Industrije 4.0“ pokretač i nosioc održivog ekonomskog razvoja (Mičić, 2020, 4-6).

Negativne strane globalizacije obostrano utiču na proizvođače u lancu proizvodnje. Kod posmatranih zemalja EU došlo je do pada industrijske proizvodnje zbog toga što su na najvećem udaru „zaključavanja“ bila MSP koja nisu imala rezerve kako bi ublažila eksterni šok. Kako se širila pandemija COVID-19 negativno je uticala i na velika preduzeća. Uticaj je veliki na tražnju zbog smanjenja lične potrošnje koja se svela na tražnju za osnovnim proizvodima, a zbog toga i na smanjenje investicija u najvećem delu industrije.

Ponuda je pretrpela pad zbog mera izolacije mnogi proizvodni kapaciteti su morali da smanje obim proizvodnje, a mnogi i da obustave proizvodnju. „Zaključavanje“ utiče na agregatnu ponudu koja se smanjuje zbog toga što su radnici sprečeni da idu na posao. „Zaključavanje“ je doveo do zatvaranja ganica u Kini u kojoj su smešteni važni kapaciteti u lancu proizvodnje i snabdevanja proizvodima, poluproizvodima, delovima i komponentama. Zbog toga su mnoge industrije i proizvođači iz EU i SAD, ali i drugih zemlja, pa i R. Srbije u 2020. godini imali probleme sa nabavkom i isporukom. Ovo je dovelo do smanjenja, pa i obustave proizvodnje automobila, farmaceutskih proizvoda, medicinske opreme i aparata, digitalnih visokotehnoloških proizvoda.

Prema proizvodnom principu po oblastima Prerađivačka industrija R. Srbije u 2020. godini je ostvarila rast u 11 od 24 oblasti u odnosu na 2019. godinu. Pad je zabeležen u 13 oblasti od kojih pet učestvuju sa oko 3,5% u ukupnoj industrijskoj proizvodnji. Vodeće oblasti, koje su od značaja za proizvodnju, učestvuju sa oko 50% u Prerađivačkoj industriji (Grafik 3).



Grafik 3 Stope rasta i učešće oblasti Prerađivačke industrije 2020. godine

Izvor: Autori na osnovu podataka Eurostata, 2021.

Pad u odnosu na 2019. godinu ostvarile su: Proizvodnja proizvoda od gume i plastike -3,4%, Proizvodnja pića -4,9%, Proizvodnja osnovnih metala -7,6%, Proizvodnja proizvoda od nemetalnih

minerala -1,1%, Proizvodnja mašina i opreme -6,1%, dok je najveći pad zabeležila Proizvodnja motornih vozila -22%.

Učešće bruto dodate vrednosti (BDV) u BDP-a po sektorima industije (B-D) i oblastima sektora prerađivačke industrije dato je u Tabeli 5. Važnu ulogu u industrijskom i rastu imaju poboljšanje kvalitativnih performansi i strukturne promene Prerađivačke industrije.

Tabela 5 BDV-a učešće u BDP-a, 2011-20. godina %

Sektor/oblast	Prosek			Pomena		
	2011-19.	2011-15.	2016-19.	Δ2019-11.	Δ2015-11.	Δ2019-16.
BDV	83,6	84,2	82,9	-1,7	-1,0	-0,2
Sektor B	2,3	2,1	2,0	-0,7	-0,5	0,0
Sektor C	15,0	13,0	14,5	-1,5	-0,4	-1,1
C10 Pro. prehrambenih pro.	2,8	2,5	2,7	-0,6	0,0	-0,7
C11 Pro. pića	0,6	0,6	0,6	-0,2	0,0	-0,1
C12 Pro. duvanskih pro.	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0
C13 Pro. tekstila	0,3	0,2	0,3	-0,1	0,0	-0,1
C14 Pro. odevnih predmeta	0,6	0,5	0,6	-0,1	0,0	-0,1
C15 Pro. kože i pred. od kože	0,3	0,3	0,2	-0,1	0,0	0,0
C16 Prerada drveta i pro.	0,3	0,3	0,3	0,0	0,1	0,0
C17 Pro. papira i pro. od papira	0,5	0,4	0,5	0,0	-0,1	0,1
C18 Štampanje i umnožavanje	0,3	0,3	0,2	-0,2	-0,1	-0,1
C19 Pro. koksa i derivata nafte	1,1	1,0	1,1	0,1	0,1	0,2
C20 Pro. hemijskih pro.	0,8	0,6	0,8	0,0	0,1	-0,1
C21 Pro. farmac. pro.	0,4	0,3	0,4	0,1	0,1	0,1
C22 Pro. pro. od gume i plastike	1,1	0,8	1,2	0,3	0,2	0,0
C23 Pro. Pro. nemetalnih minerala	0,6	0,5	0,6	-0,1	-0,1	0,0
C24 Pro. osnovnih metala	0,2	0,1	0,2	0,0	-0,1	0,0
C25 Pro. metalnih pro	1,9	1,8	1,7	-0,4	-0,6	0,1
C26 Pro. računara, elek. i opt. pro.	0,4	0,4	0,3	-0,3	-0,3	0,0
C27 Pro. električne opreme	0,5	0,4	0,5	-0,1	0,0	-0,1
C28 Pro. nepomenutih maš. i opre.	0,5	0,4	0,6	0,0	-0,1	0,1
C29 Pro. motornih vozila	0,8	0,7	0,8	0,3	0,6	-0,3
C30 Pro. ostalih saobraćajnih sred.	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
C31 Pro. nameštaja	0,3	0,3	0,3	-0,1	-0,1	0,0
C32 Ostale prerađivačke del.	0,2	0,1	0,3	0,2	0,1	0,1
C33 Popravka i mon. mašina i opr.	0,3	0,2	0,2	0,0	-0,1	0,1
Sektor D	3,7	3,1	3,6	-0,7	0,0	-0,8

Izvor: Autori na osnovu podataka RZS, 2021.

U periodu rasta, broj preduzeća u Prerađivačkoj industriji je povećan za 5,1%, broj zaposlenih 27,2%, prihod 17,9%, neto rezultat 35,4%, BDV-a 6,8%, kapital 32,7%, dok je kumuliran gubitak smanjen (18,6%), kao i ukupne obaveze -1,7%. Ona je od neto gubitnika 2015. godine u periodu 2016–2019. godine postala neto dobitaš. Neto

rezultat je 2019. godine bio 940 mil. evra, tj. 28% neto rezultata privrede. Prerađivačka industrija je u periodu 2015–2019. godina proizvela 24,8 mlrd. evra nove vrednosti, odnosno BDV-a Prerađivačke industrije je realno porasto za 16,8%, sa prosečnom godišnjom stopom od 4% (Jakopin, 200-201, 2020).

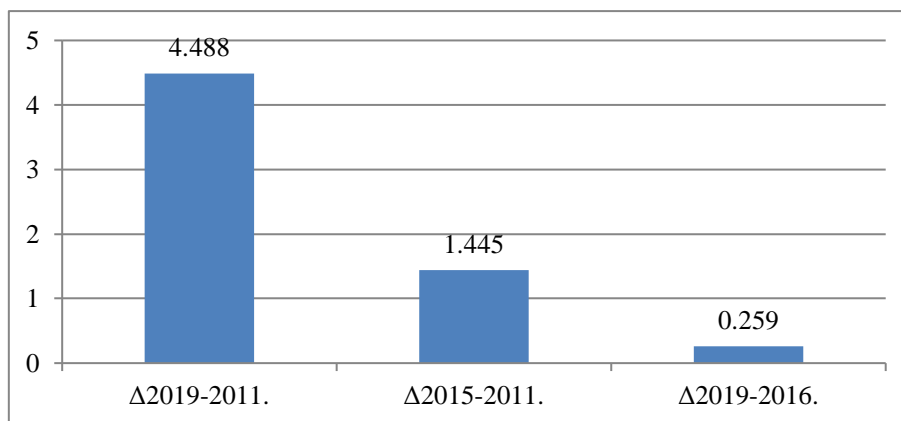
Ključni problemi industrijskog zvoja R. Srbije

Za istraživanje brzine i obrazaca strukturnih promena Prerađivačke industrije može se koristiti indikator strukturnih promena (S^*). Njime se mere zbirne promene učešća oblasti prerađivačke industrije u BDV-u, a računa se po formuli (Savić, Bošković, & Mičić, (2015, 31):

$$S^* = \sqrt{\sum_k (sh_k^{t_2} - sh_k^{t_1})^2 * (sh_k^{t_1}/100)}$$

Pri čemu je: k posmatrana oblast prerađivačke industrije prema NACE klasifikaciji, Revizija 2; sh_k je procentualno učešće BDV-a oblasti k u BDP-u; t je indeks vremena, i označava različite godine.

Brzina strukturnih promena BDV-a u oblastima prerađivačke industrije razlikuju se po periodima i ne postoji ustaljeni obrazac (Grafik 3).

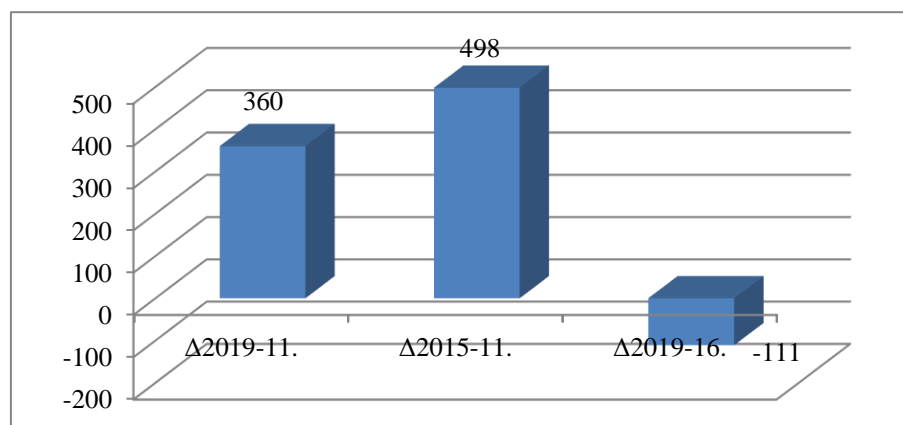


Grafik 4 Brzina strukturnih promena Prerađivačke industrije 2011-2020. godina, (BDV)

Izvor: Autori na osnovu podataka RZS, 2021.

U periodu 2011-2019. godina strukturne promene su brže i stabilnije nego u dva kraća perioda. Do usporavanja posebno dolazi 2019. i 2020. godine. Na brzinu strukturnih promena BDV-a prerađivačke industrije, pre pandemije COVID-19, uticalo je nepostojanje sofisticirane i pametne industrijske politike. Brzina strukturnih promena u posmatranom periodu postignuta je kroz rast investicija, proizvodnje i izvoza. U strukturi proizvodnje prerađivačke industrije dominiraju proizvodi niskog nivoa BDV-a i stepena tehnološke složenosti, usled nedovoljnih ulaganja u znanje i inovacije. Nedovoljna je i povezanost industrijske, obrazovne i politike u oblasti israživanja i razvoja, a mere pametne industrijske politike bi trebalo da su u funkciji ciljanog industrijskog razvoja, dok je u visoko tehnološkoj industriji izostao razvoj sopstvenih proizvoda (Mičić & Bošković, 2020, 172-174).

Stavljanjem u odnos BDV-a iskazanog u milionima dinara, u stalnim cenama, i broja zaposlenih radnika dobija se produktivnost rada u sektoru prerađivačke industrije (Grafik 4).



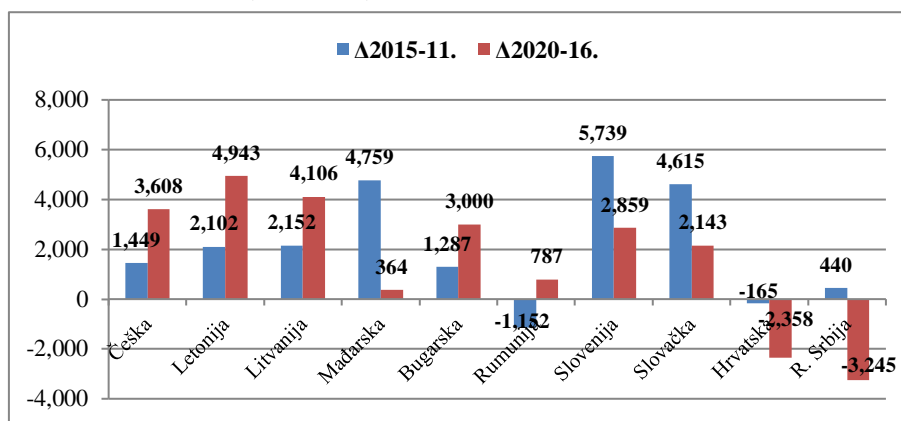
Grafik 5 Produktivnost prerađivačke industrije, 2011-2019. godina, stalne cene, u milionima dinara

Izvor: Autori na osnovu podataka RZS, 2020

Produktivnost rada prerađivačke industrije u toku posmatranog perioda beleži konstantan rast. Pri tome, dodata vrednost po jednom radniku kretala se od 1,48 mil. RSD u 2011. do 1,84 mil. RSD u 2019. godini. Takođe, produktivnost rada prerađivačke industrije intezivnije je rasla u periodu 2011-2015. godina, nego u periodu 2016-

2019. godina. Ovaj intenzivniji rast najviše je rezultat smanjenja broja zaposlenih, a znatno manjim delom rasta dodate vrednosti. Kada je u pitanju produktivnost rada problem sa kojima se suočava prerađivačka industriji posledica je sporih strukturnih promena. Ovu činjenicu potvrđuje razlika učešća BDV-a i zaposlenosti 2016-2019. godina, čija je vrednost negativna. Brzina i rezultat reformi su uticali da R. Srbija ima dominantno radno intenzivnu industriju, u vreme „Industrija 4.0“, što se direktno odražava i na nivo produktivnosti rada.

Komparacija produktivnost rada prerađivačkih industrija, dobijena kao odnos BDV u stalnim cenama evrima i broja zaposlenih radnika, u periodu 2011-2019. godine, pokazuje da sve članice EU iz CIE imaju višestruko viši nivo (Grafik 5).

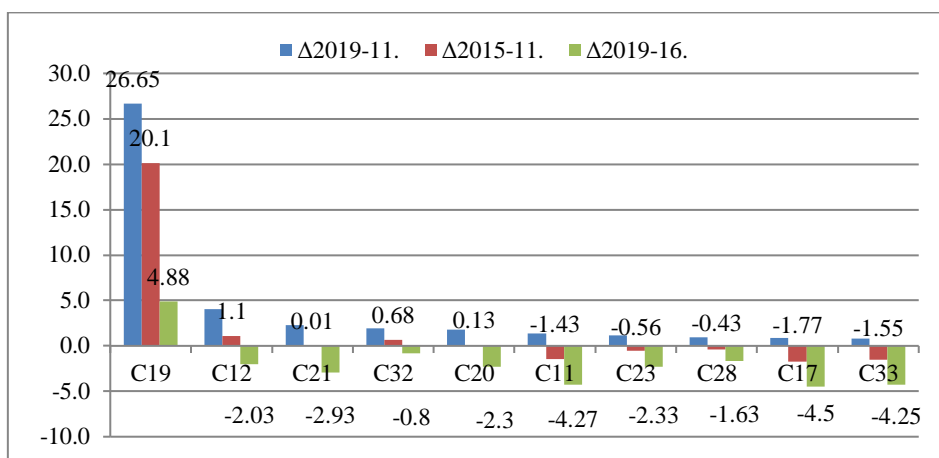


Grafik 6 Produktivnost prerađivačke industrije, 2011-2020. godina, stalne cene u hiljadama evra

Izvor: Autori na osnovu podataka Eurostata, 2021.

Produktivnost rada niža je u oba petogodišnja perioda, posebno u prvom 2011-2015. godine, tako da sa vrednošću od 440. evra po zaposlenom Češka ima 11,2 puta, Mađarska 10,8 puta, a Slovenija ima čak 13 puta veći nivo produktivnosti rada prerađivačke industrije. Uz Hrvatsku prerađivačka industrija R. Srbije ostvarila je najveći pad produktivnosti rada u periodu 2016-2020. godina.

Analiza realne produktivnosti rada oblasti sektora prerađivačke industrije u periodu 2011-2019. godine pokazala je da su neke oblasti ostvarile povećanje produktivnosti rada (Grafik 6).



Grafik 7 Produktivnost rada oblasti prerađivačke industrije, 2011-2019. godina, stalne cene, milionima dinara

Izvor: Autori na osnovu podataka RZS, 2020.

Najveće povećanje zabilježeno je kod oblasti Proizvodnje koksa i derivata nafte (C-19). Kod drugih oblasti, posebno od 2016. godine, ostvarene su negativne vrednosti, velike razlike i varijacije produktivnosti rada, kao kod oblasti Proizvodnje duvanskih proizvoda (C-12), Proizvodnje farmaceutskih proizvoda (C-21) i Proizvodnje pića (C-12). Ovo su istovremeno i najprofitabilnije oblasti. Na visinu BDV-a iskazanog u milionima dinara po zaposlenom, kao i intenzitet promena ovih oblasti uticala je i veličina investicija u tim oblastima, a posebno smanjenje ili povećanje broja zaposlenih radnika.

Sigurno da strukturne promene prerađivačke industrije u nisu bile efikasne, jer nisu bile vodjene faktorima inovativnosti i znanja, tj. inovacijama, istraživanjem i razvojem (Mičić, 2017, 44). Ovo utiče i da je tehnološka struktura prerađivačke industrije nepovoljna, pošto je dominantno je učešće oblasti niske tehnološke složenosti. Istraživanja pokazuju da je došlo do poboljšanja tehnološke strukture u oblastima visoke tehnološke intenzivnosti u periodu 2017–2019. godina. Došlo je do rasta učešća u BDV-a sa 4,7% u 2017. godini na 5,5% u 2019. godini. (Ne)efikasnost strukturnih promena pokazuje i činjenica da u više od 80% preduzeća radi 73,4% radnika u oblastima niske i srednje niske tehnološke složenosti i da stvara 73% BDV prerađivačke industrije (Jakopin, 201, 2020).

Tehnološka intenzivnost i nivo produktivnosti rada prerađivačke industrije R. Srbije utiče na nivo i rang njene međunarodne konkurentnosti, što potvrđuje indeks konkurentnosti industrijskih performansi UNIDO-a. Prema rangu i vrednostima CIP indeksa prerađivačka industrije R. Srbije zaostaju za svim posmatranim članicama EU iz CIE, ali i okruženja (Tabela 6).

Tabela 6 CIP Indeks 2018. godine

	<i>vrednos t 2018. (USD)</i>	<i>Δ2011.</i>	<i>rang 2018.</i>	<i>Δ2011.</i>	<i>BDVpc 2018.</i>	<i>Δ2011. BDVpc USD)</i>	<i>Izvoz pc 2018. (USD)</i>	<i>Δ2011. Izvoz pc</i>
Češka	0,2080	0,0061	16	2	5.144	1.087	18.073	3.753
Slovačka	0,1332	-0,0071	26	3	3.963	1491	16.354	2.749
Mađarska	0,1482	0,0094	27	0	2.942	681	11.734	1.853
Slovenija	0,1125	0,0055	30	3	4.964	920	16.131	3.449
Rumunija	0,1069	0,0035	31	4	2.145	478	3.711	941
Litvanija	0,0793	0,0008	41	2	2.937	960	10.436	2.524
Hrvatska	0,0563	0,006	57	-1	1.642	220	3.624	833
Bugarska	0,0527	0,0003	54	3	1.135	272	3.501	838
Letonija	0,0474	0,0016	58	4	1.682	368	6.445	1.824
R. Srbija	0,0397	0,0043	62	10	728	157	1.845	821

Izvor: Autori na osnovu osnovu UNIDO, 2021.

Iako sa povećanjem vrednosti CIP indeksa od u 2018. godini ona je pozicionirana na tek 62 mestu u svetu od 152 industrije. To je poboljšanje od 10 mesta u odnosu na 2011. godinu, ali je vrednost CIP indeksa poboljšana svega za 0,0043 zbog njegove stabilnosti i spore promene u kratkom roku zbog zahtevnosti strukturnih i tehnoloških promena, odnosno rang konkurentnosti ima tendenciju da ostane stabilan u kratkom periodu zbog toga što su tehnološke promene i učenje kumulativni i zahtevaju vreme.

Analiza pokazuje da su kvalitet proizvodnje i izvoza prerađivačke industrije R. Srbije niski u odnosu na posmatrane članice EU. Ovo potvrđuje učešće srednje i visoko tehnološki intenzivnih proizvoda (MHVAsh) u stvaranju ukupnog BDV-a prerađivačke industrije, koji je, izuzev Letonije, među najnižim od posmatranih zemalja. U strukturi izvoza minimalno je povećano učešće rednje i visoko tehnološki intenzivnih proizvoda (MHXsh) za svega oko 1,1 %. Kvalitet izvoza direktno zavisi od kvaliteta promene u strukturi prerađivačke industrije.

Tabela 7 Kvalitet proizvodnje i izvoza 2018. godine

	<i>MHVash 2011.</i>	<i>Δ2011.</i>	<i>MHXsh 2018.</i>	<i>Δ2011.</i>
Češka	53	0,07	71	0,3
Slovačka	50	0,05	71	0,6
Mađarska	57	-0,01	75	-0,1
Slovenija	48	-0,01	64	0,3
Rumunija	46	0,04	62	0,8
Litvanija	27	-0,02	42	0,4
Hrvatska	30	-0,04	45	-0,3
Bugarska	30	0,05	45	0,9
Letonija	23	0,01	43	0,8
R. Srbija	26	0,06	45	1,1

Izvor: Autori na osnovu osnovu UNIDO, 2021.

CIP indeks je dobar pokazatelj performansi prerađivačke industrije R. Srbije jer obuhvata analizu strukturne konkurentnosti i brzinu njene promene. Fokusiran je na najslabije tačke i najznačajnije faktore promene njene strukturalne. On ukazuje a nepostojanost obrazaca i sporu promenu industrijske i strukture izvoza, kao i tehnološkog razvoja.

Zaključak

U R. Srbiji je usled fiskalna konsolidacija uticala da se ekonomski indikatori i performanse privrede u poboljšaju u periodu 2016-2019. godine. I pored toga, privreda R. Srbije je smo delimično uspela da iskoristi povoljna ekonomska kretanja na globalnom nivou i nivou EU pre pandemije COVID-19 i da poveća rast BDP-a. On je bio viši od prosečnog rasta država iz okruženja ali je morao biti dinamičniji s obzirom na veliki tranzicioni zaostatak i nivo razvoja. Rast je rezultat rasta domaćih i stranih investicija, kao i izvoza, a ne sprovedenih strukturnih reformi. Analizirajući ekonomske pokazatelje može se doći do zaključka da je kriza izazvana pandemijom COVID-19 različito pogodila privrede, a u okviru njih posebno su različito pogođeni pojedini sektori.

R. Srbija i zemlje Zapadnog Bakana pokazale su da kriza ovog tipa više pogađa male i otvorene privrede i one na nižem nivou razvoja, tako da su one više izložene i neizvesnosti u pogledu brzine oporavka. R. Srbija je 2020. godine imala najnižu stopu pada (-1,1%), pa se može

oceniti da je ona relativno uspešnija u odnosu na zemlje regiona.

Istorija dosadašnjih kriza i recesija, njihova dubina i dužina trajanja, precizno se određuju tek kada one prođu. Rastuća nepredvidivost pandemije COVID-19 utiče da se prognoze oporavka i rasta BDP-a neizvesne, da se često menjaju i da su različite. Radi se o specifičnom uzročniku zdravstvene prirode, a sve je izglednije da se „recesija Velikog zaključavanja“ ne može staviti pod kontrolu poznatim ekonomskim merama u „određenom“ roku. Zbog toga se i modeliranje stope rasta BDP-a ne može precizno odrediti.

Istorija i iskustvo dosadašnjih kriza i recesija, njihove dubine i trajanja precizno svedočimo tek kada one prođu. Uprkos znanjima u vezi sa cikličnim kretanjima koja se smenjuju (ciklusi ekspanzije) i tehnikama ekonometrijskog modeliranja, ipak ne postoje ili makar ne dovoljno precizni alati za predviđanje scenarija koji će se desiti sa potpunom izvesnošću.

Država je 2020. godine pored direktnih podsticaja i isplata naknada za zarade primenila i mere poreske politike. Iznos učešća primenjenih mera u BDP-a i efekte mera teško je precizno kvantifikovati, ali su one sigurno smanjile rizik i neizvesnost. Može se oceniti da su sprovedene mere bile brze, ali ne i dovoljno sistemske, a posebno selektivne. Država se zadužuje i danas da bi mogla da finansira zdravstveni sistem i pomogne privredi i građanima. Kreatori ovih mera moraju imati u vidu da je opravdan strah da postoje uslovi da pandemija bude pokretač rasta javnog duga i zaduživanja. Verovatno će zbog toga naredne mere u sve više biti selektivne i socijalno orijentisane. Na kreatorima ekonomske politike je da ne naprave greške iz prethodne krize.

Brzina sprovođenju strukturnih reformi u proteklom periodu nije bila u funkciji ekonomskog sustizanja i rasta konkurentnosti. Istraživanje efekata strukturnih promena prerađivačke industrije pokazalo je da su one bile nedovoljne, odnosno da je došlo do njihovog usporavanja. Brzina strukturnih promena BDV-a u oblastima prerađivačke industrije razlikuju se po periodima i ne postoji ustaljeni obrazac i konstantnost. I pored toga, najveći doprinos rastu BDP-a daje industrija oko 21% BDV-a, dok sektor prerađivačke industrije pojedinačno sam ima najveće učešće (15%), a ovaj sektor ostvaruje i oko 90% izvoza.

Na brzinu strukturnih promena BDV-a prerađivačke industrije pre pandemije COVID-19, uticalo je nepostojanje odgovarajuće sofisticirane i pametne industrijske politike. U strukturi proizvodnje prerađivačke industrije dominiraju proizvodi niskog nivoa BDV-a i stepena složenosti, usled nedovoljnih ulaganja u znanje i inovacije. Nedovoljna je povezanost industrijske, obrazovne i politike u oblasti israživanja i razvoja, kao i transfera njihovih rezultata, pa ne čudi da je u visoko tehnološkoj industriji izostao razvoj sopstvenih proizvoda.

Najveće posledice pandemije COVID-19 po privredu R. Srbije biće usporavanje, a u nekim oblastima zaustavljanje tranzicionih reformi. Sigurno da će u narednom periodu zbog pandemije COVID-19, ali i zbog drugih prioriteta poput zdravstvenog sistema, doći do usporavanja strukturnih reformi industrije. U industriji i dalje postoje ozbiljni strukturni problemi, poput jako niske produktivnosti rada i konkurentnosti, što usled eksternih egzogenih šokova može dodatno oslabiti njenu otpornost i stabilnost.

Prilikom definisanja nove industrijske politike njeni kreatori bi trebali da imaju u fokusu dve stvari, prvo, usmerenost ka „Industrijama 4.0“ i održivost reindustrijalizacije, a drugo, uvažavajući specifičnosti naše industrije, i novu industrijsku strategiju za globalno konkurentnu, zelenu i digitalnu EU, kao i značaj većih ulaganja u zelenija, digitalna i inovativna preduzeća.

Reference:

1. Cvetković, E., & Miljković, M. (2020). Moglo je i gore, dobro biti neće: COVID-19 i društveno-ekonomski efekti pandemija u istorijskoj perspektivi, u svetu i Srbiji, 29-51.
2. Đukić P. 2021. Ekonomsko-politički i razvojni izazovi kovid krize, U: Zec, M., Arsić, M. Radonjić, O (ur.). Ekonomska politika u Srbiji i svetu u 2021. – u susret globalnim šokovima i rastućoj neizvesnosti, Beograd: Centar za izdavačku delatnost – Ekonomski fakultet u Beogradu, 13-26.
3. European Commission, 2021. Eurostat, Database. preuzeto: 12.03.2021. sa <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>.
4. IMF. 2021. World Economic Outlook, January 2021 Update. International Monetary Fund.
5. Jakopin E. 2020. Efekti strukturnih promena u privredi

- Republike Srbije: Stari problemi, novi reformski izazovi, *Ekonomski horizonti*, 22 (3), 191-208. doi:10.5937/ekonhor2003191J
6. Mičić V. 2020. Četvrta industrijska revolucija i strukturne promene industrije Republike Srbije, Kragujevac: Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevacu, 4-6
 7. Mičić, V. 2017. Sektorska struktura privrede Republike Srbije: Uloga sektora u ekonomskom razvoju, *Ekonomski horizonti*, 19(1), 31-43, doi:10.5937/ekonhor1701031M
 8. Mičić, V., & Bošković, G. 2020. Četvrta industrijska revolucija - nužnost prilagođavanja strukture industrije Republike Srbije U: Leković, V., Veselinović, P., (ur.) *Institucionalne promene kao determinanta privrednog razvoja Srbije*, Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Kragujevac, 155-174.
 9. Mičić, V., & Savić Lj., (2019), *Razvojne performanse i konkurentnost industrije Republike Srbije*, U: Leković, V., Veselinović, P., (ur.) *Institucionalne promene kao determinanta privrednog razvoja Srbije*, Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu, Kragujevac, 31-52.
 10. Narodna banka Srbije (NBS). 2021. Makroekonomska kretanja u Srbiji. NBS. 8-9.
 11. Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (NALED). 2020. Analiza efekata ekonomskih mera za ublažavanje negativnih posledica COVID-19 na privredu. NALED. 1-28. Preuzeto: 10.02.2021. sa https://naled.rs/htdocs/Files/06812/Analiza_efekata_ekonomskih_mera_COVID-19.pdf
 12. Prašćević, A. 2020. Ekonomski šok pandemije COVID 19–prekretnica u globalnim ekonomskim kretanjima. *Ekonomske ideje i praksa*, 37(1), 7-22.
 13. Republički zavod za statistiku (RZS), 2021. Baza podataka, RZS, Preuzeto: 10.03.2021. sa <http://webrzs.stat.gov.rs>.
 14. RZS, 2021a. Anketa o radnoj snazi, IV kvartal 2020. RZS. 1-2.
 15. RZS, 2021b. Spoljnotrgovinska robna razmena, za tekući period i decembar 2020. RZS, 1-2.
 16. Savić, L., Bošković, G., & Mičić, V. (2015). Structural Changes in Manufacturing Industry at Division Level - Serbia and New EU Member States. *Industrija*, 43(4).
 17. The World Bank Group (WB). 2021. Global Economic Prospects. The World Bank Group, WB.

18. United Nations (UN). 2021. United Nations World Economic Situation and Prospects, UN, 1-5.
19. United Nations Industrial Development Organization (UNIDO). 2021. Statistics Data Portal. Preuzeto 25.03.2021. sa <https://stat.unido.org/>

CONSEQUENCES OF THE COVID-19 PANDEMIC ON THE INDUSTRIAL DEVELOPMENT OF THE REPUBLIC OF SERBIA

In the second decade of the XX century, the recovery and faster growth of the economy of the Republic of Serbia (R. Serbia), and especially the industrial, occurred only in 2016, only to be stopped in 2020 due to the COVID-19 pandemic. Economic and industrial performance in this period, due to favorable global and EU trends, was mostly positive. The subject of research in this article is the analysis of the industrial development of the Republic of Serbia in the time before and during the pandemic. The aim of the study is to look at the effects of structural changes, especially in the manufacturing industry, and to point out to industrial policy makers the key problems and challenges of sustainable reindustrialization. The speed of structural changes by areas of the processing industry differs by periods and is not constant. It is mostly influenced by the growth of production and export investments. There are still serious structural problems and imbalances, such as low labor productivity and competitiveness, which due to external shocks can further weaken its resilience and stability. The unpredictability of the COVID-19 pandemic must affect the focus of targeted industrial policy and the focus on the effectiveness of structural change, "Industries 4.0" and the sustainability of reindustrialization, taking into account the specifics of our industry.

Keywords: pandemic, COVID-19, industrial performance, structural changes, competitiveness

POGORŠANJE FISKALNIH PERFORMANSI REPUBLIKE SRBIJE IZAZVANIH RASTOM IZDATAKA U SISTEMU ZDRAVSTVENOG OSIGURANJA

Marina Đorđević, Jadranka Đurović Todorović i Milica Ristić Cakić

Republika Srbija, kao i ostale države sveta, suočila se sa krizom izazvanom proglašenom pandemijom virusa Covid 19 u prethodnoj godini. Zdravstveni sektor je iziskivao neplanirane i neočekivane izdatke, koje je trebalo obezbediti od strane javnog sektora. Donacije usmerene iz budžeta ka fondu zdravstvenog osiguranja su značajno porasle. S druge strane, Vlada je pokušala da obezbedi dodatnu količinu novca u cilju snabdevanja privrede i stanovništvna novom likvidnošću dajući jednokratne subvencije u vidu tzv. „novca iz helikoptera“. Sve ovo je doprinelo pogoršanju fiskalnih performansi naše države, s obzirom na to da je taj dodatni novac trebalo obezbediti iz izvora koji znače novo zaduživanje i porast javnog duga. Analiza fiskalnih performansi Republike Srbije u radu potvrđuje početnu hipotezu o njihovom pogoršanju.

Cilj rad je da ukaže na pogoršanje stanja u budžetu Republike Srbije i Republičkom fondu zdravstvenog osiguranja i njihovom uticaju na rast javnog duga izvan prihvatljivih granica.

Ključne reči: kriza, Covid 19, javni dug, budžetski deficit, zdravstveno osiguranje

Uvod

Pandemija virusa Covid 19 je, u celom svetu, dovela do neplaniranih izdataka koje je trebalo obezbediti u javnom sektoru. To je istovremeno značilo porast javnog duga i pogoršanje fiskalnih performansi savremenih država. Državni budžet je bio izložen dvema vrstama dodatnih izdvajanja i nedostatku priliva zbog smanjenja proizvodnje i potrošnje, koje su posledica „lockdown“-a.

Prvo, organizacije zdravstvenog osiguranja su zahtevale od Vlade dodatna sredstva za pokriće povećanih troškova koji su im bili nametnuti. To je značilo povećanje donacija iz budžeta koje su bile

usmerene ka organizacijam obaveznog socijalnog osiguranja. Zdravstvena zaštita je organizovana i sveukupna delatnost društva na očuvanju i unapređenju zdravlja građana, sprečavanju, suzbijanju i ranom otkrivanju bolesti, povreda i drugih poremećaja zdravlja i blagovremenom i efikasnom lečenju i rehabilitaciji (Zakon o zdravstvenoj zaštiti, član 2). U tom smislu, bilo je neophodno obezbedite dodatna sredstva za ove aktivnosti.

Drugo, vlade su pokušale da obezbede dodatnu količinu novca u cilju snabdevanja privrede i stanovništvna novom likvidnošću dajući jednokratne subvencije u vidu tzv. „novca iz helikoptera“. To je bio slučaj u velikom broju država, kako razvijenijih, tako i država sa nižim nivoom dohotka. Razlika je jedino u visini iznosa koje su vlade uspele da obezbede svojim građanima i privredi.

Treće, budžeti su u 2020. godini bili uskraćeni za nivo javnih prihoda koje je država manje prikupila zbog smanjenje proizvodnje i smanjene potrošnje. Smanjenje je zabeleženo i u domenu prihoda od direktni poreza, ali i kod poreza na potrošnju. U domenu poreza na dohodak pravnih lica smanjen je priliv prihoda od ovog poreskog oblika zbog otežanih uslova rad brojnih preduzeća, što se odrazilo na nivo dohotka koji su oni ostvarili. Mnoge firme su poslovale sa gubitkom, tako da je bilo nemoguće prikupiti bilo kakvu vrstu prihoda od njih. Kod poreza na dohodak fizičkih lica javio se problem u smanjenju broja poreskih obveznika, pošto je veliki broj zaposlenih ostao bez posla. Smanjenje potrošnje uslovalo je smanjenje prihoda od indirektnih poreza poput PDV-a, akciza i carina.

Sve ovo je doprinelo pogoršanju fiskalnih performansi država širom sveta, s obzirom na to da je taj dodatni novac trebalo obezbediti iz izvora koji znače novo zaduživanje i porast javnog duga.

Što se tiče Srbije, Vlada Republike Srbije je preduzela brojne fiskalne i monetarne mere u prevazilaženju ekonomske krize izazvane pandemijom covid 19. Ove mere su imale za cilj da ublaže posledice koje je pretrpela ekonomija i građanstvo zbog “lock down”-a i ograničenih uslova rada.

U prvom delu rada, biće stavljen akcenat na analizi fiskalnih mera Vlade Republike Srbije i na sagledavanju ekonomskih performansi kroz praćenje trenda kretanja BDP-a i stope nezaposlenosti.

Drugi deo rada će analizirati kretanje fiskalnih pokazatelja Republike Srbije, i to: budžetskog deficit, javnog duga i donacija iz budžeta usmerenih ka Fondu socijalnog osiguranja.

U trećem delu prikazane su promene u sistemu zdravstvenog osiguranja Republike Srbije izazvane pandemijom virusa Covid 19.

Analiza fiskalnih mera Vlade Republike Srbije u cilju smanjenja posledica izazvanih pandemijom virusa korona

Komparativna analiza međunarodnih iskustava ističe tri osnovna stuba usvojenih paketa mera:

- 1) direktna i indirektna pomoć privredi u cilju održavanja likvidnosti i očuvanja radnih mesta,
- 2) mere socijalne politike za pomoć materijalno ugroženom stanovništvu i
- 3) specifične sektorske mere za najpogođenije delove privrede (poput turizma, ugostiteljstva, saobraćaja i dr).

Program ekonomskih mera Vlade Republike Srbije načelno zadovoljava ključne principe međunarodne prakse i sastoji se u sledećem:

Prvi paket fiskalnih mera iznosio je oko 390 milijardi dinara (7 procenata BDP-a). Ključne mere uključuju:

- 1) povećanje plata za 10 procenata u javnom zdravstvenom sektoru (13 milijardi dinara) i povećanu potrošnju u zdravstvu (oko 60 milijardi dinara);
- 2) jednokratna isplata svim penzionerima (7 milijardi dinara);
- 3) univerzalni gotovinski transfer od 100 EUR za svakog građanina starijeg od 18 godina (oko 71 milijarde dinara);
- 4) tromesečno odlaganje poreza na rad i doprinosa za socijalno osiguranje za sve privatne kompanije, koje će se otplaćivati u 24 rate počev od 2021. godine (100 milijardi dinara);
- 5) odloženo plaćanje avansa poreza na dobit tokom drugog kvartala 2020. godine (21 milijarda dinara); i
- 6) subvencije zarada, uključujući isplatu minimalnih zarada za sve

zaposlene u malim i srednjim preduzećima i preduzetnike tokom tri meseca (93 milijarde dinara) i isplatu 50 procenata neto minimalne zarade za tri meseca za zaposlene u velikim kompanijama u privatnom sektoru i za zaposlene koji trenutno ne rade (4 milijarde dinara).

Ostale mere uključuju tromesečni moratorijum na izvršenje i kamate na poreski dug po ugovorima o reprogramu i smanjenje kamatne stope na poreski dug za 10 procentnih poena. Odobrena je šema državne garancije za bankarske kredite malim i srednjim preduzećima (240 milijardi dinara), kao i novi krediti malim i srednjim preduzećima iz Fonda za razvoj (24 milijarde dinara).¹

Krajem jula usvojen je *drugi krug mera*, uključujući subvencije zarada za zaposlene u malim i srednjim preduzećima za još dva meseca (36 milijardi dinara) i odlaganje poreza na rad i doprinosa za socijalno osiguranje za sva privatna preduzeća za dodatnih mesec dana (30 milijardi dinara).

Krajem avgusta, iz budžeta je data jednokratna fiskalna podrška za pomoć hotelima u gradovima, putem fiksne subvencije po sobi i po krevetu, sa troškovima od oko 0,02% BDP-a.

Početak novembra, vlasti zdravstveni radnici u javnom sektoru do kraja godine dobili su jednokratnu pomoć od 10.000 dinara (procenjeni trošak od oko 0,02%BDP-a).

Novo mere koje su najavljene u februaru 2021. godine, uključujući:

- 1) tromesečne subvencije za zarade (73 milijarde dinara);
- 2) dodatne isplate za zaposlene u preduzećima koja se bave transportom i ugostiteljstvom;
- 3) 30 evra univerzalnih novčanih transfera za sve punoletne građane, u maju i novembru (43 milijarde dinara);
- 4) penzijski bonus (8,5 milijardi dinara); i
- 5) podrška sektoru transporta i gradskim hotelima (3 milijarde dinara). Ukupni procenjeni troškovi iznose 127 milijardi dinara (2,1% BDP-a). Postojeća šema bankarskih zajmova za mala i srednja

¹ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#S>

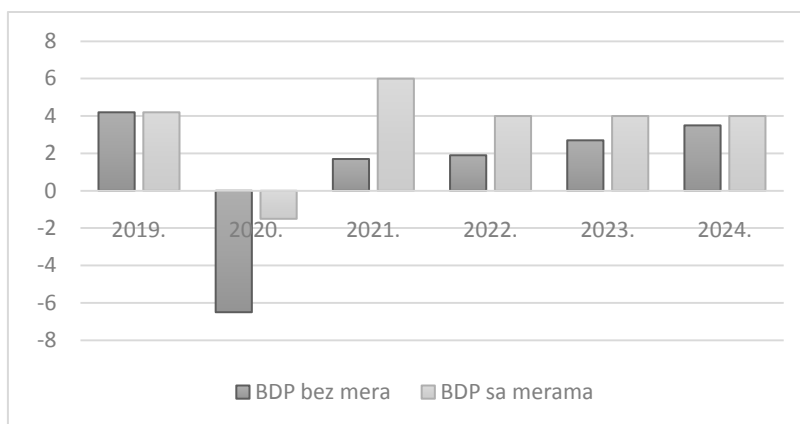
preduzeća sa garancijom države biće proširena za 500 miliona evra (1% BDP-a) i najavljena je nova šema za osetljive kompanije od 500 miliona evra.

U programu ekonomskih mera, možemo uočiti da je jedna od mera Vlade Srbije i direktna pomoć svim punoletnim građanima Srbije od 100 evra u dinarskoj protivvrednosti i još najavljenih 60 evra u toku 2021. godine, što pokazuje da Republika Srbija koristi *“novac iz helikoptera”* kako bi prevazišla negativne efekte krize izazvane pandemijom kojom je bilo ugroženo zdravlje građana (Đorđević, Đurović Todorović, Ristić Cakić, 2020, p. 232).

Što se tiče finansiranja ovog programa mera, sredstva bi mogla da budu obezbeđena iz većeg broja izvora. Tako, npr, državi stoje na raspolaganju sledeći izvori finansiranja:

- obezbeđivanje sredstava na domaćem i međunarodnom tržištu kapitala,
- odvajanje dela budžetskih rezervi,
- povećanje javnih prihoda,
- smanjenje javnih rashoda u narednom periodu i dr.

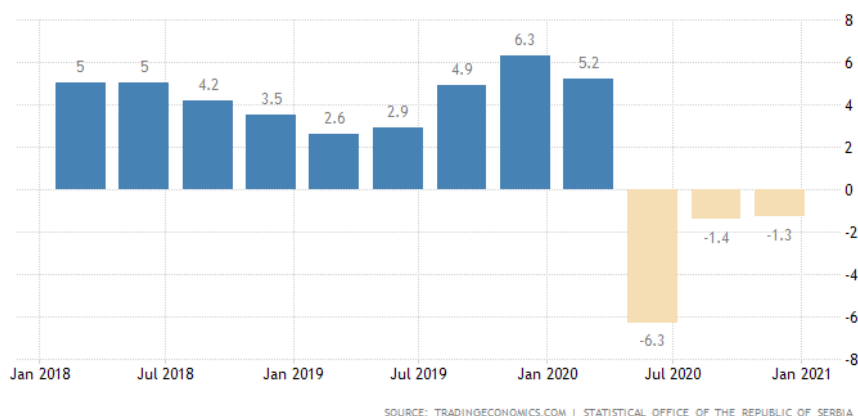
Svi ovi načini finansiranja deficita u budžetu koji će, neminovno, nastati zbog povećane državne potrošnje ne mogu se smatrati prihvatljivim, s obzirom na to da će se trošak finansiranja ili „prevaliti“ na buduće generacije kroz zaduživanje ili će se odraziti, kroz smanjene javne rashode i povećanje fiskalnog opterećenja, na građane, čija je platežna moć na veoma niskom nivou. Sve to će uticati na smanjenje tražnje i na pad proizvodnje i BDP-a. Međutim, tendencija Vlade Srbije je da ublaži pad BDP-a i da ga svede na najmanju moguću meru, kroz stimulisanje potrošnje direktnim subvencijama prepoznatljivim kao „novac iz helikoptera“, odlaganjem plaćanja poreza ili davanjem povoljnih kredita privredi i stanovništvu. Na osnovu pregleda mera može se zaključiti da je Vlada Srbije pristupila brojnim merama u oblasti fiskalne politike, koje će svakako doprineti ublažavanju krize koja je nastupila kao posledica pandemije visusa covid 19. Na taj način, uticaće se na brojne makroekonomske varijable, tj. na oboljšanje njihovih performansi. Tako, ako pogledamo grafik koji sledi, videćemo da će ove mere uticati pozitivno na kretanje BDP-a, tj. usporiće njegov pad.



Grafik 1 Prognoza kretanja BDP sa i bez mera Vlade Republike Srbije, 2019-2024.god.

Izvor: Autori, na osnovu: Republički zavod za statistiku i projekcija NBS, dostupno na: <https://www.nbs.rs/internet/cirilica/90/loi.html> (pristupljeno dana 30.5.2020.)

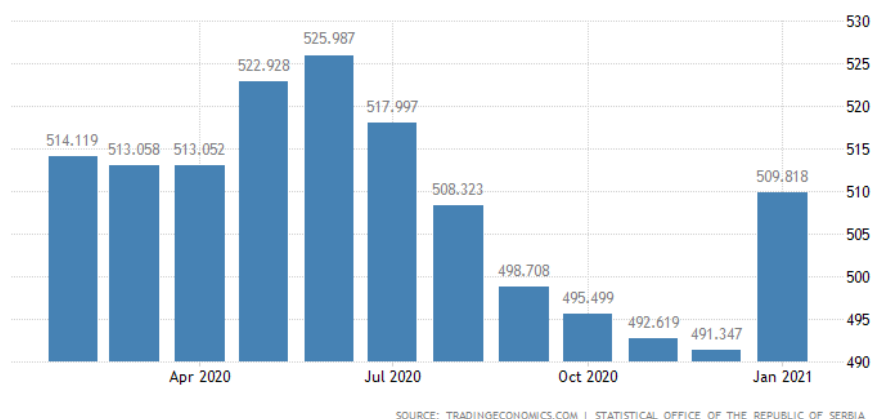
Očekivanja u vezi smanjenja pada BDP-a u narednom periodu deluju ohrabrujuće na privredu i stanovništvo i utiču na ekonomska očekivanja u pozitivnom smeru. Na grafiku 2 može se uočiti da pad BDP-a koji je bio jako izražen u drugoj polovini 2020.godine, polako se ublažava. Zabrinjava dalje zaoštavanje mera i zatvaranje malih privrednika zbog širenja korona zaraze, što uslovljava smanjenje proizvodnje i zaposlenosti i što se može negativno odraziti na kretanje BDP-a.



Grafik 2 Kretanje BDP-a Srbije u periodu januar 2018 - januar 2021.god.

Izvor: <https://tradingeconomics.com/serbia/gdp-growth-annual> (datum pristupa 20.3.2021.)

Veliki broj ljudi u Srbiji je ostao bez posla i povećana je stopa nezaposlenosti sa prošlogodišnjih 7,3 na 10%. Na grafiku koji sledi može se videti povećanje broja nezaposlenih u Srbiji na početku 2021.godine.



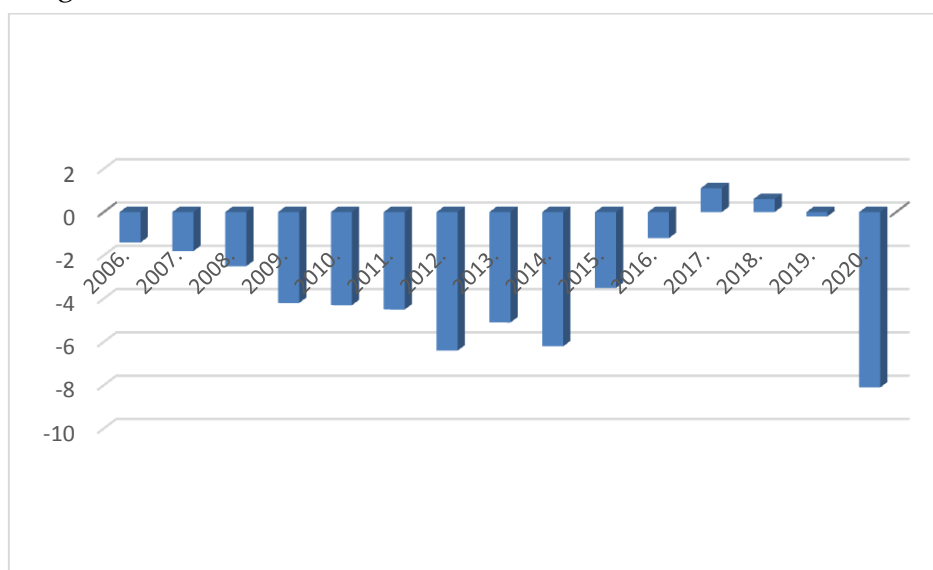
Grafik 3 Kretanje broja nezaposlenih u Republici Srbiji u periodu februar 2020. – februar 2021.godine

Izvor: <https://tradingeconomics.com/serbia/unemployed-persons> (datum pristupa 20.3.2021.)

Trend kretanja fiskalnih pokazatelja u Republici Srbiji

Pandemija korona virusa imaće snažan negativan uticaj na svetsku ekonomiju i javne finansije većine zemalja uključujući i Srbiju. Oštar privredni pad koji se očekuje dovešće do automatskog smanjenja javnih prihoda, rasta budžetskog deficita i posledično do zaduživanja zemlje. U takvim uslovima Vlada mora da izdvoji dodatna sredstva iz budžeta za sprovođenje mera pojačane zdravstvene zaštite stanovništva, što će još više povećati deficit i javni dug. Trošak ublažavanja ekonomskih posledica ove krize za privredu i stanovništvo bio bi, dakle, treći ozbiljan udar na budžet koji će doći preko svega navedenog i jedino ga je moguće finansirati zaduživanjem države. Fiskalni

savet, međutim, ocenjuje da jeste opravdano da država tokom trajanja ove krize deo sredstava opredeli za finansijsku podršku/poreske olakšice ekonomski ugroženim delovima stanovništva i privrede. Premda će taj trošak izvesno postati javni dug koji će kasnije otplaćivati svi građani, Srbija je zahvaljujući zdravim javnim finansijama trenutno u mogućnosti to da uradi.



Grafik 4 Trend kretanja budžetskog deficita u Republici Srbiji, 2006-2020. (u % od BDP-a)

Izvor: Autori, na osnovu Bilten javnih finansija Republike Srbije, januar 2021, Ministarstvo finansija, dostupno na: <file:///C:/Users/Marina/Downloads/197-Bilten-javnih-finansija.pdf> (datum pristupa 20.3.2021.)

Stanje u budžetu Republike Srbije u prethodnih 15 godina je variralo od deficita koji je u 2006. godini bio manji od 2%, preko njegovog povećanja na blizu 7% u 2012. do blagog suficita u 2017. i 2018. godini. Nakon ove stabilizacije stanja u budžetu, usledila je kriza izazvana virusom korona, koja se “pogubno” odrazila na budžet Republike Srbije, tako da je on u 2020. godini iznosio nešto iznad 8%.

Stav Fiskalnog saveta je da mere Vlade za umanjenje ekonomske štete ove krize moraju biti racionalno usmerene na najugroženije delove stanovništva i privrede, a to su: zaposleni u privatnom sektoru koji bi mogli ostati bez posla i/ili primanja i mala i srednja

preduzeća koja nemaju raspoložive resurse da se izbore s padom poslovne aktivnosti, kao i nezaposleni (prim. autora). Takođe, trenutno nisu ugroženi zaposleni u javnom sektoru i penzioneri, jer oni imaju stabilne poslove i/ili stabilna primanja. Za njih je opravdano da država tokom trajanja epidemije obezbedi redovne prihode (nepromenjene plate i penzije) i da garantuje da neće biti otpuštanja iz javnog sektora dok traje kriza. Davanje vanrednih sredstava ovim grupama stanovništva (poput jednokratne pomoći svim penzionerima) u osnovi je neracionalno trošenje novca poreskih obveznika, jer predstavlja zaduživanje svih građana Srbije za mere koje neće imati značajan efekat za saniranje ekonomskih posledica krize, a neće otići ni trenutno najugroženijima. Ovakve mere su neracionalne tim pre što je već usvojeno odlaganje plaćanja redovnih mesečnih obaveza koje će takođe predstavljati trošak za državu i javna preduzeća (Fiskalni savet, 2020).

Sve ove mere su se odrazile na rast javnog duga, što se može uočiti na grafiku koji sledi.

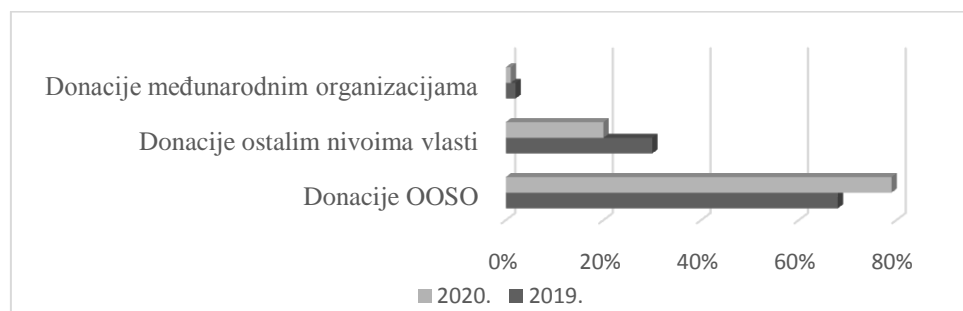


Grafik 5 Trend rasta javnog duga u Republici Srbiji, 2015 - 2021.god.

Izvor: <https://tradingeconomics.com/serbia/government-debt> (datum pristupa 26.3.2021.)

Rast javnog duga se očekivao kao prateća posledica preduzetih mera od strane Vlade i NBS, s obzirom na to da ta povećana likvidnost koja je ubačena u ekonomiju nije mogla u potpunosti da se apsorbuje i da se transmituje u vidu povećanja BDP, zaposlenosti i investicija, već je delimično rezultirala rastom cena i rastom javnog duga.

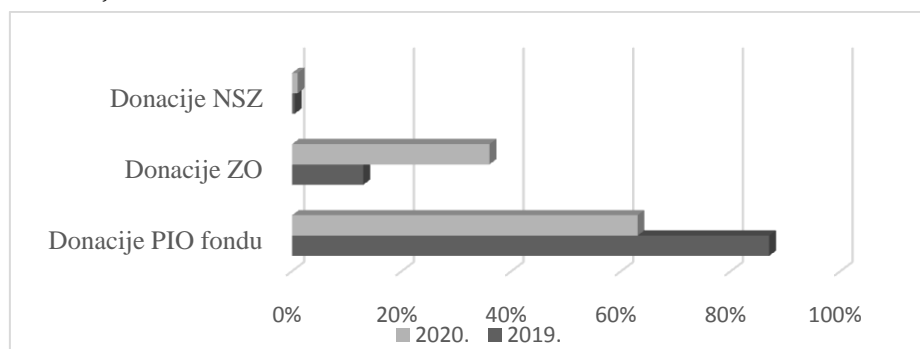
Na slikama koje slede biće prikazana struktura donacija iz budžeta Republike Srbije u cilju sagledavanja pogoršanja njihovog nivoa prema određenim korisnicima.



Slika 1 Struktura donacija iz budžeta Republike Srbije, 2019. i 2020.god.

Izvor: Autori na osnovu Bilten javnih finansija Republike Srbije, januar 2021, Ministarstvo finansija, dostupno na: file:///C:/Users/Marina/Downloads/197-Bilten-javnih-finansija.pdf (datum pristupa 24.3.2021.)

Sa slike 1 može se uočiti značajan rast donacija koje su usmerene organizacijama za obavezno socijalno osiguranje, koje su 2019.godine iznosile 68%, a u 2020. porasle na 79%. To ukazuje na veća izdvajanja iz budžeta na ime zdravstvenog osiguranja kao rezultat krize izazvane pandemijom koroana virusa.



Slika 2 Struktura donacija OOSO u Republici Srbiji, 2019. i 2020.god.

Izvor: Autori na osnovu Bilten javnih finansija Republike Srbije, januar 2021, Ministarstvo finansija, dostupno na: file:///C:/Users/Marina/Downloads/197-Bilten-javnih-finansija.pdf (datum pristupa 24.3.2021.)

Podaci sa slike 2 potvrđuju tvrdnje da je najveće izdvajanje u

strukturi donacija izvršeno, upravo, u korist organizacija zdravstvenog osiguranja. Taj iznos se sa 13% povećao na 36% od ukupnih donacija iz budžeta Republie Srbije. U tom smislu, u nastavku rada biće prikazan sistem zdravstvenog osiguranja Republike Srbije, kao i načini njegovog finansiranja i predlog potencijalnih reformi ovog sistema.

Promene u sistemu zdravstvenog osiguranja Republike Srbije izazvane pandemijom virusa Covid 19

Zdravstveno osiguranje je grana socijalnog osiguranja kojom se osiguranim licima (osiguranik i članovi njegove porodice) obezbeđuje pravo na zdravstvenu zaštitu kao i pravo novčane naknade i pomoći (Stojanović, Stošić, 1996, str. VIII). U Srbiji je, kao i u svim drugim evropskim zemljama prisutan takozvani evropski model zdravstvenog osiguranja. Nasuprot njemu postoji tzv. američki model zdravstvenog osiguranja. Evropski model zasniva se na obaveznom (socijalnom) osiguranju koje je finansirano doprinosima koje plaćaju zaposleni i poslodavci kao i porezima. Osnovni principi koji se ovde poštuju su solidarnost i jednakost pristupu zdravstvenim uslugama. Ovaj model pored obaveznog poznaje i dobrovoljno zdravstveno osiguranje koje služi kao dopuna prvom vidu osiguranja (Janković, 2011, str. 76.)

Paralelno sa evolucijom državnog uređenja i državne strukture naše zemlje, odigrala se i evolucija njenog sistema zdravstvenog osiguranja. Sistem zdravstvenog osiguranja koji danas egzistira regulisan je Zakonom o zdravstvenom osiguranju, koji je usvojen 2005. godine, a imao je brojne izmene i dopune. U skladu sa ovim zakonom, u Srbiji se sistem zdravstvenog osiguranja temelji na obaveznom socijalnom osiguranju. Do 2005. godine, kada je donet novi Zakon o zdravstvenom osiguranju, postojalo je samo obavezno zdravstveno osiguranje. Poslednja decenija 20. veka, obeležena sveukupnom krizom pa tako i krizom u zdravstvenom sistemu, dovodi do osnivanja prvih privatnih lekarskih ordinacija. Ekonomska kriza, nedostajuća sredstva za finansiranje zdravstvene zaštite i privatna praksa, rodili su potrebu za osnivanjem privatnog zdravstvenog osiguranja. Uredba o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju iz 2008. se posebno pozabavila ovim pitanjem i dozvolila razvoj ovog vida osiguranja u našoj zemlji (Janković, 2011, str. 76.).

Obavezno zdravstveno osiguranje obuhvata:²

1. Osiguranje za slučaj bolesti i povrede van rada,
2. Osiguranje za slučaj povrede na radu ili profesionalne bolesti.

Osnovna prava iz zdravstvenog osiguranja su³: pravo na zdravstvenu zaštitu, pravo na naknadu zarade za vreme privremene sprečenosti za rad osiguranika, pravo na naknadu troškova prevoza u vezi sa korišćenjem zdravstvene zaštite.

Sredstva za ostvarivanje prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja obezbeđuju (Strategija javnog zdravlja u Republici Srbiji, str 40):

- a) Osiguranici i poslodavci plaćanjem doprinosa organizaciji obaveznog zdravstvenog osiguranja (stopa doprinosa iznosi 10,3%, i plaćaju je u jednakom iznosu zaposleni i poslodavci),
- b) Republički Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje za korisnike penzija i Nacionalna služba za zapošljavanje za lica koja primaju naknadu,
- c) Budžet Republike Srbije za decu do 18 godina života, žene u toku trudnoće kao i 12 meseci nakon porođaja, lica starija od 65 godina, invalide i druga lica kod kojih postoji povećani rizik od obolevanja.

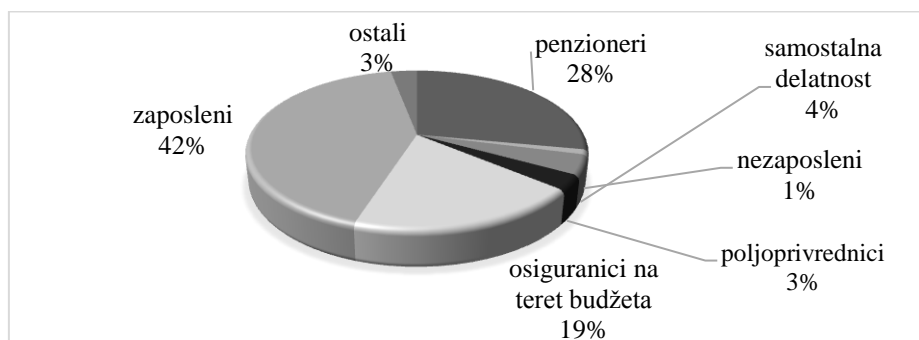
Dobrovoljno zdravstveno osiguranje dobrovoljno ugovara i plaća pojedinac, ili poslodavac na njegov račun. Ovo osiguranje nude javne organizacije (Republički Fond za zdravstveno osiguranje) i društva za osiguranje tj. privatne organizacije koje mogu biti komercijalne (akcionarska društva) ili neprofitne (društva za uzajamno osiguranje) (Strategija javnog zdravlja u Republici Srbiji, str 40). Cilj osnivanja ovog vida osiguranja je pružanje dopune i dogradnje zdravstvene zaštite koju građani ostvaruju kroz obaveznu zdravstvenu zaštitu. Cilj razvoja ne bi trebalo da bude smanjenje udela obaveznog osiguranja u ukupnom zdravstvenom osiguranju, već smanjenje onih troškova koje su građani ranije sami plaćali. Ciljni odnos između obaveznog i dobrovoljnog

² <http://www.zso.gov.rs/prava-iz-zdravstvenog-osiguranja.html> (datum pristupa 17.3.2020.)

³ Isto, (datum pristupa 17.3.2020.)

osiguranja je 80:20%. U našoj zemlji je moguće organizovati sledeće vrste dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja: paralelno, dodatno i privatno (Uredba o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju, član 30).

Zakonska regulativa je dobar početak razvoja dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja, jer je obezbedila nužan (ali ne i dovoljan) uslov za razvoj dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja kao dopune obaveznom zdravstvenom osiguranju. No, treba napomenuti da je razvoj ove vrste zdravstvenog osiguranja kod nas tek na pomolu. Učešće premije dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja u ukupnoj premiji u Srbiji u je 1,81%. Poređenja radi, u Sloveniji je 20%. To je razumljivo, jer za zapaženije rezultate u razvoju dobrovoljnog osiguranja moraju biti rešeni neki problemi u zdravstvenom sektoru kao što su: regulisanje rada lekara, pitanje privatne prakse i večernjih bolnica u državnom sektoru, poreski tretman premije osiguranja, navike stanovništva i njegove ekonomske mogućnosti, vreme potrebno društvima za osiguranje za razvoj novih proizvoda (Janković, 2011, crp. 80.).



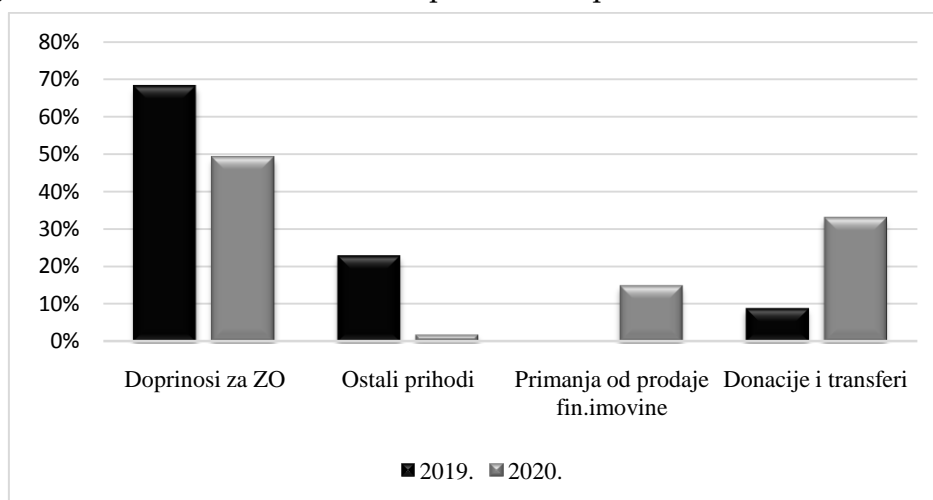
Slika 3 Broj osiguranika Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje u Srbiji, 2019.god.

Izvor: <https://www.rfzo.rs/index.php/broj-osiguranika-stat> (datum pristupa 25.3.2020)

Po osnovu zaposlenosti osigurano je 2.889.675 lica, što čini 42% od ukupnog broja obavezno osiguranih lica, a od tog broja nosioca osiguranja ima 1.774.849 dok je 1.114.826 lica koja su osigurana preko njih. Na drugom mestu po broju osiguranika u odnosu na osnov osiguranja su penzioneri, kojih je 1.962.002, odnosno 28%, a na trećem

lica čije se osiguranje finasira iz budžeta Republike Srbije, a kojih je 1.326.651 tj. 19%.⁴

Promene u sistemu zdravstvenog osiguranja Republike Srbije izazvane pandemijom virusa Covid 19 najbolje ćemo oceniti ukoliko sagledamo strukturu prihoda i primanja i rashoda i izdataka Republičkog fonda za zdravstveno osiguranje. Radi sagledavanja promena u poslovanju Fonda, potrebno je predstaviti poslovanje u dve godine. Sledeće slike će sadržati prikaz ovih podataka.

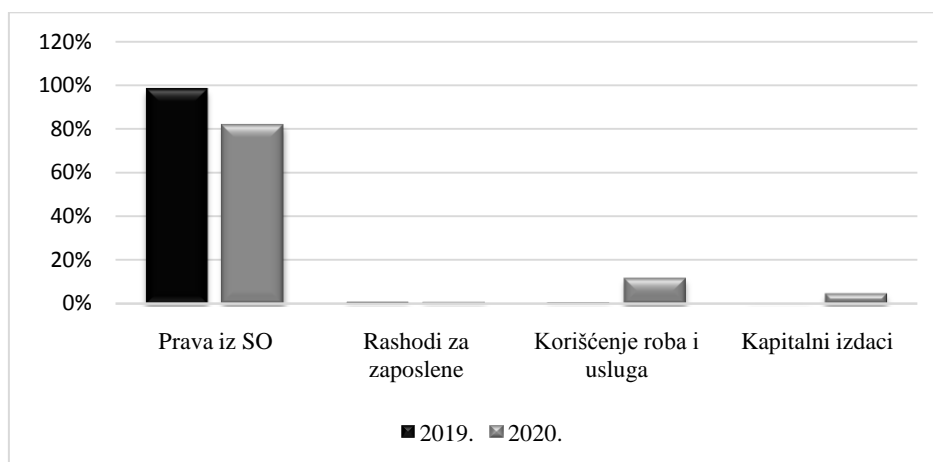


Slika 4 Struktura prihoda Republičkog Fonda za zdravstveno osiguranje, 2019. i 2020. god.

Izvor: Autori na osnovu Bilten javnih finansija Republike Srbije, januar 2021, Ministarstvo finansija, dostupno na: <file:///C:/Users/Marina/Downloads/197-Bilten-javnih-finansija.pdf> (datum pristupa 23.3.2021.)

Na osnovu podataka o strukturi prihoda Republičkog Fonda za zdravstveno osiguranje u 2019. i 2020. godini, možemo uočiti da je došlo do značajnog smanjenja doprinosa za zdravstveno osiguranje sa 68 na 49%. S druge strane, uočljiv je rast donacija i transfera sa 9 na 33%. Takođe, primanja od prodaje finansijske imovine, koja su bila naznatna u 2019.godini, narasla su na 16% u 2020.

⁴ Republički Fond za zdravstveno osiguranje, dostupno na: <https://www.rfzo.rs/index.php/broj-osiguranika-stat> (datum pristupa 14.3.2021.)



Slika 5 Struktura izdataka Republičkog Fonda za zdravstveno osiguranje, 2019. i 2020. god.

Izvor: Autori na osnovu Bilten javnih finansija Republike Srbije, januar 2021, Ministarstvo finansija, dostupno na: file:///C:/Users/Marina/Downloads/197-Bilten-javnih-finansija.pdf (datum pristupa 23.3.2021.)

Sa grafikona se vidi da dominantno učešće u strukturi rashoda imaju rashodi zdravstvene zaštite (prava iz socijalnog osiguranja) 99% u 2019. i 82% u 2020. godini, dok su rashodi za ostale namene zanemarljivi u 2019., ali ne i u 2020. godini. Rashodi za korišćenje roba i usluga su značajno porasli u 2020. godini i to sa 0,9 na 12%, dok su kapitalni rashodi porasli sa 0,4 na 5%. Rast i jedne i druge grupe rashoda je posledica troškova koje je Republički Fond za zdravstvenu zaštitu imao u 2020. godini zbog pandemije virusom Covid 19.

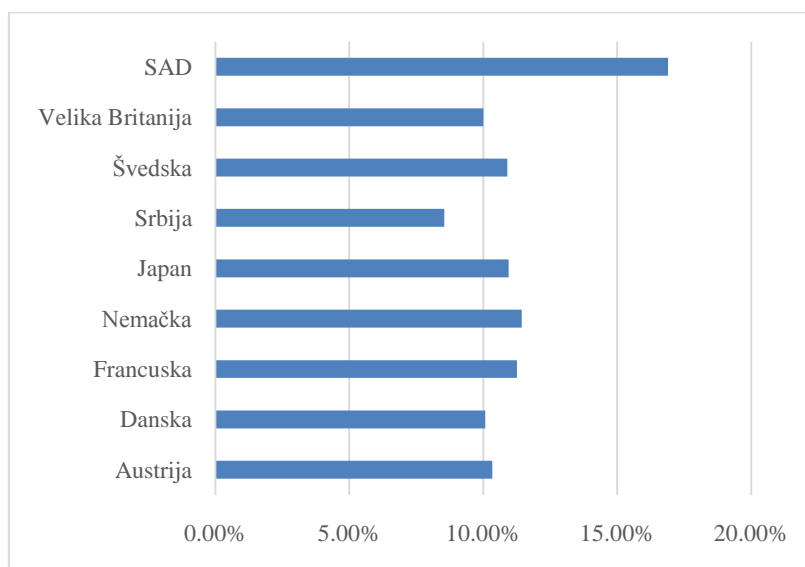
Izvori finansiranja zdravstvenog osiguranja

Poslednjih decenija dolazi do veoma jakog pritiska na zdravstvene fondove gotovo svih zemalja sveta. Taj pritisak povezan je sa problemom narušene demografske strukture tj. starenja stanovništva. Uprkos prisustvu ovog problema, zdravstvena zaštita se u najvećem broju zemalja još uvek finansira po sistemu tekućeg finansiranja. Međutim, nema stvaranja fondova za budućnost već se finansiranje vrši iz tekućeg priliva sredstava. Drugim rečima - koliko se prikupi, toliko se i potroši (Janković, 2011), str. 76.). Dalje pogoršanje demografske

situacije posredstvom smanjenja broja dece, a povećanja životnog veka, pogoršavaće problem finansiranja zdravstvenog osiguranja. Naime, starija populacija nije radno aktivna dok sa druge strane ima veće potrebe za korišćenjem usluga zdravstvenog osiguranja, što povećava troškove zdravstvene zaštite. U tom smislu dolazi do neravnoteže između troškova zdravstvene zaštite i izvora finansiranja iste, zbog čega je narušena finansijska stabilnost i održivost postojećih zdravstvenih sistema.

Različiti su sistemi organizacije zdravstvenog osiguranja, pa tako i sistemi finansiranja zdravstvenog osiguranja u svetu. Isti se, kao i sistemi socijalnog osiguranja u celini, mogu podeliti na Bizmarkov model, Beveridžov model, Semaškov model i tržišni model (Đurović Todorović, Đorđević, 2029, str. 148).

Postoje značajne razlike u primeni različitih modela finansiranja sistema zdravstvene zaštite između zemalja, što predstavlja direktnu posledicu prilagođavanja modela finansiranja nivou ekonomskog razvoja. Neke države, poput Velike Britanije, Nemačke i Francuske, primenjuju Beveridžev model, jer imaju dovoljan fiskalni kapacitet i nivo ekonomske razvijenosti da finansiraju ovaj model zdravstvene zaštite. S druge strane, u velikom broju zemalja, među kojima je i Srbija, koristi se kombinacija Bizmarkovog i Beveridževog modela za finansiranje zdravstvene zaštite, kao posledica nemogućnosti države da svojim budžetskim prihodima potpuno pokrije troškove obavezno zdravstvenog osiguranja, zbog čega se u značajnom obimu pribegava i drugim izvorima sredstava.



Grafik 6 Rashodi za zdravstvenu zaštitu kao % BDP-a u izabranim zemljama, 2018.god.

Izvor: Autori, na osnovu:

<https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.CHEX.GD.ZS?end=2016&locations=AT-DK-FR-DE-JP-SE-GB-US-RS&start=2000&view=chart> (datum pristupa 18.3.2021.)

S obzirom na to da je osnovna karakteristika raspoloživih resursa za finansiranje zdravstvene zaštite njihova limitiranost, pronalaženje stabilnih izvora finansiranja ima značajnu ulogu u određivanju efikasnosti sistema zdravstvene zaštite. To znači, da na dugi rok izvore finansiranja zdravstvene zaštite treba da karakteriše neprekidnost i pluralitet. Što se tiče neprekidnosti, ona podrazumeva da se sredstva kontinuirano obezbeđuju bez prekida, kako bi bilo moguće realizovati dospele obaveze. S druge strane, pluralitet izvora finansiranja doprinosi stabilnosti izvora finansiranja, jer smanjuje rizik od nesolventnosti, odnosno nesposobnosti u izmirivanju obaveza. Neophodno je istaći da se u Republici Srbiji trenutno koriste tri osnovna izvora prihoda koji služe za finansiranje sistema zdravstvene zaštite – javni prihodi, lično plaćanje i dobrovoljno zdravstveno osiguranje.

Na osnovu grafika br. 6 može se uočiti da, od posmatranih zemalja, SAD izdvaja najviše za rashode za zdravstvenu zaštitu i to iznad 16%

BDP-a. Ostale zemlje izdvajaju u proseku oko 10% BDP-a, dok Srbija izdvaja 8,4% prema podacima iz 2018. godine. Danas su ta izdvajanja mnogo veća i rezultat su trenutnih okolnosti sa kojima se države suočavaju u zdravstvenoj krizi Covid 19.

Postoje različiti načini obezbeđivanja sredstva za finansiranje zdravstva:

1. *Javni prihodi*

- *Porezi* - kada se radi o budžetu kao izvoru finansiranja zdravstvenog osiguranja, uglavnom se misli na prihode od poreza. S druge strane, sredstva za finansiranje zdravstvene zaštite se mogu obezbediti i putem programa koje finansira Vlada. Međutim, u ovoj borbi obično pobedu odnose drugi državni sektori (policija, odbrana i sl.), te je ovo i glavni nedostatak finansiranja zdravstvene zaštite u većini država;
- *Doprinosi za zdravstveno osiguranje* – doprinosi su glavni izvor prihoda za finansiranje zdravstvene zaštite. Socijalno osiguranje efikasno funkcioniše u zemljama sa većinskom aktivnošću u formalnom sektoru, u suprotnom, obezbeđenje sredstava na ovaj način je otežano;
- *Finansiranje od strane lokalne zajednice* - ovaj izvor finansiranja je posebno karakterističan za siromašne zemlje. Posredstvom ovog izvora obezbeđuje se osnovna i najpotrebnija zdravstvena zaštita stanovništvu i može da se iskoristi za obezbeđivanje primarne zdravstvene zaštite i bolničke nege. Najznačajnija prednost ovog modela finansiranja je odgovornost. Negativna strana se odnosi na ograničene kapacitete kada je u pitanju sakupljanje veće sume novca.

2. *Privatni prihodi*

- *Privatno osiguranje* - ovaj način obezbeđivanja sredstava zasniva se na dobrovoljnosti ljudi da kupe zdravstveno osiguranje. Postoje brojne prednosti ovog izvora finansiranja zdravstva, kao što su: mobilisanje viška sredstava, smanjenje izbegavanja plaćanja poreza, izbor plana osiguranja, postojanje konkurencija, povećanje efikasnosti i snižavanje cena zdravstvene zaštite;

- *Direktno plaćanje usluga* - ovaj model finansiranja podrazumeva da korisnici usluge direktno plaćaju davaocu zdravstvenih usluga za materijal i usluge koje su dobili. Osnovna njegova prednost jeste mogućnost skupljanja dodatnog novca, koji će se potrošiti u lokalnoj zajednici. Druga i jako važna prednost se ogleda u tome što će ljudi izbegavati da koriste nepotrebne zdravstvene usluge.

Najvažniji izvor finansiranja zdravstvene zaštite u Srbiji jeste obavezno zdravstveno osiguranje, čiji je predstavnik Republički fond za zdravstveno osiguranje. Sredstva ovog Fonda obezbeđuju se putem doprinosa zaposlenih pojedinaca i poslodavaca, dok su dodatni izvori finansiranja Fonda budžet Republike Srbije i lično učešće osiguranika u troškovima zdravstvene zaštite - participacija. Iz Fonda za zdravstveno osiguranje se obezbeđuju sredstva za zdravstvenu zaštitu osiguranih lica, dok se iz budžeta obezbeđuju sredstva za zdravstvenu zaštitu neosiguranih građana, promociju zdravlja, prevenciju bolesti, programe i mere za zaštitu zdravlja celokupnog stanovništva (Bolje zdravlje za sve u trećem milenijumu, str. 86). Ovo su javni izvori finansiranja dok privatni izvor finansiranja predstavlja privatno osiguranje, koje se zasniva na dobrovoljnosti osiguranika.

Reforma sistema zdravstvenog osiguranja Republike Srbije

Troškovi zdravstvene zaštite beleže izuzetan porast poslednjih decenija. Brojni su razlozi prouzrokovali ovakvo stanje: demografske promene koje se odnose na starenje stanovništva, razvoj tehnike i tehnologije, sve veći stepen obrazovanja stanovništva, pojava novih bolesti. Upravo rast troškova kao i značaj same zdravstvene zaštite, dovode do toga da je zdravstveno osiguranje jedno od najvažnijih socijalnih, ekonomskih i političkih pitanja današnjice. Sve ovo čini reformu sistema zdravstvenog osiguranja jednom od najznačajnijih tema političkih kampanja gotovo svih zemalja sveta (Janković, 2011, str.70).

Ciljevi reforme zdravstvenog osiguranja su:

1. Opštost - pokrivenost zdravstvenim osiguranjem čitavog stanovništva,
2. Pravičnost pri pružanju usluga zdravstvenog osiguranja,

3. Efikasnost u trošenju sredstava i finansijska održivost (Jacobs, R., Godard, M. (2002), p. 862.).

Između ovih ciljeva se javlja tzv. trade-off, koji podrazumeva da je nemoguće u potpunosti ostvariti sve ciljeve, već je između njih neophodan izvestan stepen „pogodbe“ (Jacobs, R., Godard, M. (2002), p. 862).

Reforma zdravstvenog osiguranja tiče se:

1. širenja i povećanja izvora finansiranja i
2. načina plaćanja davalaca zdravstvenih usluga za njihov rad.

Širenje izvora podrazumeva uvođenje određenih davanja koja se tiču naplate pri konzumiranju hrane i pića koja su štetna po zdravlje ljudi, kroz povećanje cene proizvoda. Ta sredstva bi se slivala u budžet Ministarstva zdravlja. Ispplanirano je da se ova sredstva troše na aktivnosti promocije zdravlja i prevencije bolesti za koje je njihovo konzumiranje faktor rizika. U vezi sa tim, eksperti su predložili da takvi proizvodi treba da poskupe određeni broj dinara i to bi bio samo deo sredstava koji bi odmah bio usmeren na zdravstveno osiguranje. Takođe, sva zaplenjena imovina u vezi kriminala koji je vezan za zloupotrebu droge, treba da postane prihod zdravstvenog osiguranja (Strategija razvoja zdravstvenog osiguranja u Srbiji, str. 11).

Kada je u pitanju *plaćanje davalaca zdravstvenih usluga*, reforme podrazumevaju uvođenje kapitacije. Kapitacija je način plaćanja primarne zdravstvene delatnosti, u zavisnosti od broja lica koja su izabrala određenog lekara. Kapitacija predstavlja kombinaciju fiksnog dela plate i varijabilnog dela koji je rezultat radnog učinka konkretnog lekara (Strategija razvoja zdravstvenog osiguranja u Srbiji, str. 26). Reforma zdravstvenog osiguranja kod nas obuhvata i novi sistem evidencije osiguranika. Implementacija tog sistema realizovana je putem Projekta zamene zdravstvenih knjižica karticama zdravstvenog osiguranja. Naime, zakonom je propisano da osigurana lica ostvaruju pravo na zdravstvenu zaštitu o trošku obaveznog zdravstvenog osiguranja na osnovu overene zdravstvene knjižice odnosno kartice zdravstvenog osiguranja. Prednosti uvođenja kartica jesu onemogućavanje zloupotrebe tj. falsifikovanje isprava, zaštita

administrativnih podataka na čipu, olakšavanje procesa overe i slično.⁵

Ove mere u okviru programa reformi trebalo bi da obezbede priliv sredstava u Fond zdravstvenog osiguranja, što će omogućiti i veću efikasnost u lečenju, a time i poboljšanje zdravlja nacije. Bogatiji Fond omogućiće pružanje zdravstvenih usluga celoj populaciji na istom nivou, što u konačnom i jeste ključni cilj pokretanja reformi.

Zaključak

U godini koja je iza nas, a koja je obeležena borbom sa pandemijom virusa korona, država je imala velike troškove u domenu zdravstvene zaštite i bilo je neophodno obezbediti dodatne izvore finansiranja. Ta sredstva treba u narednim godinama vratiti i ona će biti dodatni teret poreskim obveznicima koji će se manifestovati u povećanju javnog duga. Takođe, zdravstveni sistem se pokazao teško održivim, pa je i u tom pravcu neophodno razmišljati o daljim i potencijalnim reformama nakon ove zdravstvene i ekonomske krize.

Stanje u budžetu Republike Srbije pokazuje da se posledice krize izazvane pandemijom Covid 19 osećaju već sada, godinu dana nakon pandemije, a može se očekivati njihovo dalje pogoršanje. U prethodnih 15 godina ono je variralo od deficita koji je u 2006. godini bio manji od 2%, preko njegovog povećanja na blizu 7% u 2012. do blagog suficita u 2017. i 2018. godini. Nakon ove stabilizacije stanja u budžetu, usledila je kriza izazvana virusom korona, koja se "pogubno" odrazila na budžet Republike Srbije, tako da je on u 2020. godini iznosio nešto iznad 8%.

Javni dug je pokazatelj kumuliranog budžetskog deficit i njegov rast se očekivao kao prateća posledica preduzetih mera od strane Vlade i NBS, s obzirom na to da ta povećana likvidnost koja je ubačena u ekonomiju nije mogla u potpunosti da se apsorbuje i da se transmituje u vidu povećanja BDP, zaposlenosti i investicija, već je rezultirala blagim rastom cena i značajnim rastom javnog duga.

⁵ Republički Fond za zdravstveno osiguranje, dostupno na: www.rfzo.rs (2.3.2021.)

Reference

1. Bruce, N. (2001), *Public Finance and the American Economy*, Second edition, Addison Wesley Longman, Boston
2. Brümmerhoff, Dieter (2000), *Javne finansije*, MATE, Sarpeč
3. Bilten javnih finansija Republike Srbije, januar 2021, Ministarstvo finansija
4. "Bolje zdravlje za sve u trećem milenijumu", Ministarstvo zdravlja Republike Srbije, Beograd, 2003.
5. Đorđević, M., Đurović Todorović, J., Ristić Cakić, M., (2020), Application of Unconventional Monetary Policy Instruments in Mitigation of the Economic Consequences of the Covid 19 virus pandemic, *Facta Universitatis: economics and organization*, University of Niš, vol.17, no.3
6. Đurović Todorović J., Đorđević M., (2019), *Javne finansije – teorija i praksa*, Ekonomski fakultet, Niš.
7. Fiskalni savet, Ocena Vladine uredbe o rebalansu budžeta za 2020.godinu, dostupno na: http://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2020/FS-Ocena_Vladine_uredbe_o_rebalansu_bud%C5%BEeta_za_2020.pdf
8. Hillman, A. L. (2009). *Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government*, Second Edition. University Press, Cambridge.
9. Janković, D. (2011): *Zdravstveno osiguranje kao faktor troškova zdravstvene zaštite*, *Škola biznisa*, broj 4
10. Jacobs, R., Godard, M. (2002), Trade-off in social health insurance systems, *International Journal of Social Economics*, Vol. 29, Issue 11
11. Pechman, J. (1989). *Tax Reform, the Rich and the Poor*, The Brookings Institution, Washington.
12. Piachaud, D. (1980). *Taxation and Social Security*, London.
13. Pigou, A.C. (1918), *The Economics of Welfare*, Macmillan, London.
14. Republički fond za zdravstveno osiguranje, dostupno na: <https://www.rfzo.rs/index.php/broj-osiguranika-stat>
15. Stojanović, Lj., Stošić, V. (1996): „*Zbirka međunarodnih ugovora o socijalnom osiguranju: sa komentarima*“, Zaštita rada, Beograd, str. VIII
16. „Strategija javnog zdravlja u Republici Srbiji“ (2018), Republički fond za zdravstveno osiguranje, "Službeni glasnik Republike Srbije", broj 61 od 8. avgusta 2018.
17. „Strategija razvoja zdravstvenog osiguranja u Srbiji“ (2013),

Republički fond za zdravstveno osiguranje, april 2013.god.

18. Uredba o dobrovoljnom zdravstvenom osiguranju, Službeni glasnik RS, br. 108/08, 49/09, član 30
19. Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, Službeni glasnik RS, br. 84/04, 61/05, 62/06, 101/11, 108/13, 57/14, 112/15, 113/17, 95/18, 86/19, 153/20
20. Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 25/2019, član 2, dostupno na:
https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zdravstvenoj_zastiti.html
21. <http://www.zso.gov.rs/prava-iz-zdravstvenog-osiguranja.html>
<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#S>
22. <https://www.nbs.rs/internet/cirilica/90/loi.html>

DETERIORATION OF FISCAL PERFORMANCES OF THE REPUBLIC OF SERBIA CAUSED BY GROWTH OF EXPENDITURE IN THE HEALTH INSURANCE SYSTEM

The Republic of Serbia, as well as other countries in the world, has faced a crisis caused by the declared pandemic of the virus Covid 19 in the last year. The health sector required unplanned and unexpected expenditures, which had to be provided by the public sector. Donations directed from the budget to the health insurance fund have increased significantly. On the other hand, the Government tried to provide an additional amount of money in order to supply the economy and the population with new liquidity by giving one-time subsidies in the form of the so-called "helicopter money". All this contributed to the deterioration of the fiscal performance of our state, considering that the additional money had to be provided from sources that mean new borrowing and an increase in public debt. The analysis of the fiscal performance of the Republic of Serbia in this paper confirms the initial hypothesis of their deterioration.

The aim of this paper is to point out the deterioration of the state in the budget of the Republic of Serbia and the Republic Health Insurance Fund and their impact on the growth of public debt outside acceptable limits.

Key words: crisis, Covid 19, public debt, budget deficit, health insurance

IZAZOVI MAKROEKONOMSKE STABILNOSTI PRIVREDE REPUBLIKE SRBIJE U USLOVIMA PANDEMIJE KORONA VIRUSA

Marija Petrović-Ranđelović* i Snežana Radukić**

Rad je posvećen uticaju pandemije korona virusa na globalna privredna kretanja sa posebnim osvrtom na privredu Republike Srbije. Kao posledica pandemije javlja se ekonomska recesija, čiji su uzročnici neekonomski faktori, i za koju mnogi smatraju da će biti jačeg intenziteta u odnosu na prethodne, uzrokovane ekonomskim faktorima. Karakteristike ove recesije su šokovi na strani agregatne ponude i tražnje, dok su efekti mera ekonomske politike krajnje neizvesni u pogledu intenziteta, vremena trajanja recesije, efekata zdravstvenih mera, vremena oporavka nacionalnih privreda i slično. Kao egzogeni šok, pandemija je ostavila i dalje ostavlja duboke posledice po privredu Republike Srbije, te se s pravom postavlja pitanje rešavanja ključnih makroekonomskih problema u privredi pogođenom negativnim efektima aktuelne pandemije.

Ključne reči: makroekonomska stabilnost, ekonomska recesija, šokovi na strani ponude i tražnje, ekonomska politika, pandemija korona virusa.

Uvod

U tržišnim privredama su karakteristične ciklične privredne fluktuacije koje izazivaju šokove na strani agregatne ponude i tražnje, a koji mogu biti ekonomske i neekonomske prirode. Ekonomski faktori mogu da potiču iz monetarnog ili realnog sektora, dok neekonomski faktori mogu biti politički, zdravstveni itd. (Zarnowitz, 1992; Sherman & Kolk, 1996; Praščević, 2008; Jakšić, 2011, 12; Praščević, 2014, 98).

Pandemija korona virusa je primer kako neekonomski, zdravstveni faktori, mogu izazvati ekonomsku recesiju koju karakterišu šokovi na strani ponude i tražnje na globalnom tržištu. Da bi se utvrdio negativan

* Univerzitet u Nišu, Ekonomski fakultet, e-mail: marija.petrovic@eknfak.ni.ac.rs

** Univerzitet u Nišu, Ekonomski fakultet, e-mail: snezana.radukic@eknfak.ni.ac.rs

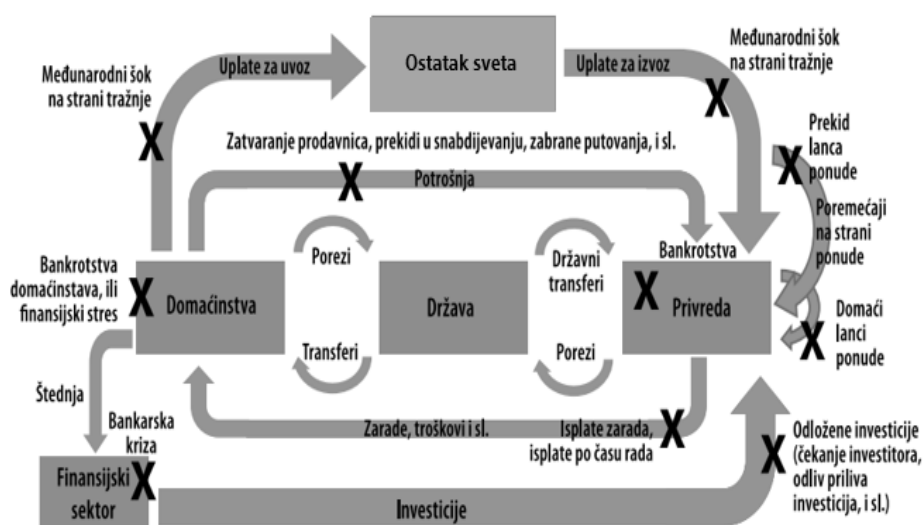
ekonomski uticaj pandemije, neophodno je identifikovati glavne ekonomske kanale prenosa kroz koje tržišni šokovi negativno utiču na privredu i to su: a) direktni uticaj na smanjenje potrošnje dobara i usluga, b) indirektni uticaj na finansijska tržišta i njihovi efekti na realnu ekonomiju i c) poremećaji u snabdevanju (Carlsson-Szlezak et al., 2020a). Takođe, prisutan je i visok nivo neizvesnosti u pogledu intenziteta i trajanja tih tržišnih šokova, kao i efekata mera ekonomske politike, koje se često menjaju u skladu sa zdravstvenom situacijom (uvođenje karantina, zatvaranje ili ograničenje rada trgovinskih i ugostiteljskih objekata, zatvaranje granica itd.). Zbog brzine širenja pandemije i povećanja neizvesnosti došlo je do pojave sigurne potrošnje i sigurnog ulaganja potrošača, investitora i međunarodnih trgovinskih partnera (Peterson & Thankom, 2020).

Iz navedenih razloga ovaj rad pokušava da sagleda uticaj pandemije korona virusa na makroekonomsku stabilnost i kretanja, kao i da utvrdi uspešnost mera ekonomske politike u ublažavanju efekata recesije kako zdravstvena kriza ne bi prerasla u „duboku“ ekonomsku i društvenu krizu. Nakon uvodnih razmatranja, u prvom delu rada daće se prikaz radova koji razmatraju uticaj pandemije korona virusa kako na globalna privredna kretanja, tako i na privredna kretanja u Evropskoj uniji. U drugom delu rada izvršiće se analiza trendova u kretanju ključnih makroekonomskih indikatora u Republici Srbiji u uslovima pandemije i daće se preporuke nadležnim državnim organima u pogledu aktivnosti koje bi trebalo da preduzmu u narednom periodu kako bi se privreda oporavila od krize.

Model ekonomske krize izazvane pandemijom korona virusa

Čavrak (2020) je predstavio makroekonomski model najnovije ekonomske krize čiji je uzrok neekonomski faktor, odnosno zdravstveni faktor. Zdravstveni šok je inicirao šok na strani ponude, odnosno zbog epidemioloških mera dolazi do obustavljanja ili smanjenja proizvodnje, pada investicija, potrošnje zaliha i nemogućnosti nabavke faktora proizvodnje, otpuštanja radnika i sl. Šok na strani ponude je izazvao šok i na strani tražnje. Naime, dolazi do pada tražnje usled neizvesnosti, smanjenja prihoda domaćinstava i njihove kupovne moći. Fornaro i Wolf (2020) smatraju da šok na strani ponude, odnosno pad

proizvodnje, uslovljava pad produktivnosti i tražnje. Zato ovi autori rešenje krize ne vide u ekspanzivnoj monetarnoj politici, zbog toga što su kamatne stope već veoma niske, pa se privredna aktivnost ne može podstaći njihovim dodatnim smanjenjem, već u fiskalnoj politici sa fokusom na pokretanje javnih investicija. Takođe, Baldwin (2020) je dao šematski prikaz posledica pandemije na privredu (slika 1).



Slika 1 Kružni tok ekonomske aktivnosti u uslovima pandemije korona virusa

Izvor: Baldwin, 2020.

Posledice pandemije korona virusa na privredna kretanja

Rezultati istraživanja Ludvigson et al. (2020) pokazuju da su makroekonomske implikacije pandemije poput COVID-19 u jednom konzervativnom scenariju identične implikacijama višegodišnjih egzogenih šokova. Primenom indeksa „skupe katastrofe“, utvrđeno je da višegodišnji šokovi u SAD-u uzrokuju pad industrijske proizvodnje za 12,75%, pad zaposlenosti u uslužnom sektoru za 17%, pad prihoda od avionskog saobraćaja i povećanje makroekonomske neizvesnosti koja traje i do pet meseci.

Istraživanje Baker et al. (2020), potvrđuje da se aktuelna pandemija ne može porediti sa prethodnim pandemijama, budući da je ona uzrokovala povećanje stepena neizvesnosti bez presedana. Korišćenjem modela realnog poslovnog ciklusa (RBC), utvrđeno je da je šok izazvan COVID-19 doveo do međugodišnjeg smanjenja BDP-a za 11% u 4. kvartalu 2020. Coibion et al. (2020) su koristili ankete za procenu makroekonomskih očekivanja domaćinstava u SAD-u. Oni su došli do zaključka da zaključavanje, a ne infekcije korona virusom, dovodi do pada potrošnje, zaposlenosti, nižih inflatornih očekivanja, povećanja neizvesnosti i nižih uplata hipoteke.

Tokom 2020. godine izvršeno je mnoštvo istraživanja faktora koji su u uslovima pandemije doveli do pada realnog BDP-a. Tako Bonadio et al. (2020) ističu da poremećaji u globalnim lancima snabdevanja predstavljaju primarni uzrok opadanja realnog BDP-a u uslovima aktuelne pandemije. Elenev et al. (2020) ukazuju da je COVID-19 uzrokovao pad produktivnosti i ponude radne snage, sa posledičnim efektima na finansijske performanse preduzeća. Slično, Cespedes et al. (2020) su razvili ekonomski model uticaja COVID-19 na produktivnost. Ovi autori ukazuju na mogućnost pojave začaranog kruga koji je pokrenut gubitkom produktivnosti, uzrokujući niže vrednosti kolaterala, što ograničava mogućnost zaduživanja, i naizmenično vodi ka opadanju zaposlenosti i produktivnosti.

U cilju identifikovanja makroekonomskog uticaja COVID-19, Mulligan (2020) je izvršio istraživanje oportunitetnih troškova zaključavanja na primeru SAD-a. On je izvršio ekstraplaciju gubitka prihoda domaćinstava nastalim usled „neradnih dana“ (zaključavanja), pada u tehničkoj opremljenosti rada kapitalom nastalim usled otpuštanja radnika i rezultirajuće neiskorišćenosti kapaciteta u radnoj snazi. Utvrđeno je da gubitak prihoda iznosi oko 7 biliona dolara godišnje, kao i da medicinske inovacije, kao što su razvoj vakcina, traženje kontakata i ublažavanje rizika na radnom mestu mogu nadoknaditi ovaj gubitak prihoda za oko 2 biliona dolara godišnje.

Modeli potrošnje u uslovima šokova izazvani pandemijama nisu analizirani pre COVID-19. U istraživanju Baker et al. (2020) pronađeno je da su domaćinstva naglo povećala svoju potrošnju u početnom periodu u pojedinim sektorima, kao što su potrošnja na malo i prehrana,

ali da je ukupna potrošnja opala. Binder (2020) je sproveo onlajn anketu na uzorku od 500 američkih potrošača, kako bi utvrdio model njihovog ponašanja u periodu aktuelne pandemije. Pronađeno je da je 28% ispitanika u toj anketi odložilo planove u pogledu putovanja, a da je 40% odustalo od kupovine hrane. Osim toga, utvrđeno je da potrošači svoju zabrinutost u pogledu COVID-19 vezuju sa većim inflatornim očekivanjima

Pošto je visok nivo neizvesnosti u vezi trajanja i intenziteta krize teško je predvideti smanjenje BDP-a i predložiti mere za ekonomski oporavak. Eichenbaum et al. (2020) su u studiji o makroekonomskoj epidemiji izložili kompleksan makroekonomski model i simulirali određene scenarije uticaja pandemije na makroekonomiju. Takođe, McKibbin & Fernando (2020) su dali scenarije globalnih makroekonomskih uticaja pandemije. Albu et al. (2020) su primenom modela procene i simulacije, na osnovu dinamike širenja virusa u populaciji, dali tri scenarija za procenu ekonomskog uticaja pandemije na tri nivoa (globalna ekonomija, EU i Rumunija).

Moglo bi se reći da će pandemija korona virusa biti prekretnica u budućim ekonomskim i političkim kretanjima zavisno od uspeha pojedinih zemalja da iz faze recesije pređu u fazu privrednog rasta. Tzv. „zaključavanje“ država (engl. lockdown) je uticao na to da se i ova recesija nazove „recesijom Velikog zaključavanja“ (engl. Great lockdown recession) (Praščević, 2020, 12). Ekonomski gubici izazvani pandemijom su gubitak bruto domaćeg proizvoda zbog pada ekonomske aktivnosti, rast stope nezaposlenosti, povećanje bankrotstava preduzeća, smanjenje likvidnosti, pad cena akcija, pad cena energenata, povećanje javnog duga itd. Prisutan je i paradoks da mere ekonomske politike za oporavak privrede podstiču ekonomske aktivnosti, koje istovremeno nose rizik od zaražavanja stanovništva. Međutim, ne može se uočiti jedan uspešan univerzalan model koji su zemlje širom sveta primenjivale kako bi ublažile posledice krize, ali su svi modeli imali i neke zajedničke karakteristike. Može se zaključiti da su mere ekonomske politike u vidu raznih vrsta pomoći građanima i privredi veoma brzo preduzete nakon izbijanja pandemije, ali je izražena njihova neujednačenost između zemalja, pre svega EU. Evropska komisija je dala opšti okvir mera za sve države članice sa naznakom da su mere privremene i sa ciljem

ublažavanja uticaja pandemije na privredu (KPMG, 2020a).

Prevazilaženje krize je dodatno otežano zbog činjenice da je ekonomska recesija izazvana šokovima na strani agregatne ponude i tražnje. Agregatna tražnja je smanjena zbog smanjenja potrošnje domaćinstava, investicija privrede i kapitalnih izdataka države. Pošto je svetska privreda integrisana, a kamatne stope su na istorijski najnižem nivou, trenutna kriza stvara efekte preliivanja u lancima snabdevanja uz istovremeno urušavanje ponude i tražnje (Fernandes, 2020).

Za razliku od prethodnih velikih ekonomskih kriza iz 1930. godine i 2008. godine koje su bile izazvane šokom na strani agregatne tražnje, šok na strani agregatne ponude je bio primarni uzrok (Dow, 1998; Jakšić & Prašćević, 2019). Agregatna ponuda je smanjena zbog privremenog smanjenja ili obustavljanja proizvodnje zbog „zaključavanja“ država i epidemioloških mera, što je imalo posledice na globalizovanu ekonomiju koju karakterišu globalni lanci snabdevanja i proizvodnje. Sve to je imalo posledice kako na agregatnu ponudu i zaposlenost, tako i na agregatnu tražnju i cene proizvoda i usluga. Zato pojedini autori govore o novom trendu globalizacije, a to je reversna (obrnuta) globalizacija, koja označava suprotan pravac kretanja procesa globalizacije u svetu (Voitau & Novikova, 2019; Coeurderoy & Yang, 2020; Stanojević, 2020). Ovaj termin u suštini označava pad globalne trgovine i međunarodnih investicija (Chen & Hsu, 2012; Anand, 2015). Takođe, odnosi se i na relociranje proizvodnih kapaciteta u zemlju porekla kompanije ili u susedni region. Neki autori umesto ovog, koriste i druge nazive sa sličnim značenjem, kao što su deglobalizacija (Coeurderoy & Yang, 2020; Sulkowski, 2020), regionalizacija (Voitau & Novikova, 2019; Enderwick & Buckley, 2020; Yaya et al., 2020) i reshoring (Delis et al., 2017; Ancarani & Di Mauro, 2018). Tome je doprineo i ubrzani razvoj tehnologije koja je postala jeftinija i brojni eksterni i interni izazovi, kao što su rast nejednakosti, nezaposlenosti i uvezena inflacija (Delis et al., 2017; Ancarani & Di Mauro, 2018).

Tabela 1 Stope privrednog rasta

	2019	2020 (projekcije)	2021 (projekcije)
Globalni output	2.9	-4.9	5.4
RAZVIJENE EKONOMIJE	1.7	-8.0	4.8
-SAD	2.3	-8.0	4.5
-Evro zona	1.3	-10.2	6.0
• Nemačka	0.6	-7.8	5.4
• Francuska	1.5	-12.5	7.3
• Italija	0.3	-12.8	6.3
• Španija	2.0	-12.8	6.3
-Japan	0.7	-5.8	2.4
-UK	1.4	-10.2	6.3
-Kanada	1.7	-8.4	4.9
-Druge razvijene ekonomije	1.7	-4.8	4.2
NASTAJUĆA TRŽIŠTA I EKONOMIJE U RAZVOJU	3.7	-3.0	5.9
Nastajuća i Azija u razvoju	5.5	-0.8	7.4
-Kina	6.1	1.0	8.2
-Indija	4.2	-4.5	6.0
Nastajuća i Evropa u razvoju	2.1	-5.8	4.3
-Rusija	1.3	-6.6	4.1
Latinska Amerika i Karibi	0.1	-9.4	3.7
-Brazil	1.1	-9.1	3.6
-Meksiko	-0.3	-10.5	3.3
Bliski istok i Centralna Azija	1.0	-4.7	3.3
-Saudijska Arabija	0.3	-6.8	3.1
Podsaharska Afrika	3.1	-3.2	3.4
-Nigerija	2.2	-5.4	2.0
-Južna Afrika	0.2	-8.0	3.5
Zemlje u razvoju sa niskim primanjima	5.2	-1.0	5.2

Izvor: IMF, 2020b

Smanjeni tokovi stranih direktnih investicija i restriktivne mere ekonomske politike za ublažavanje posledica pandemije su takođe izazvale reversnu globalizaciju. Enderwick & Buckley (2020) smatraju da se trenutni ekonomski izazovi mogu prevazići stvaranjem otpornijih i efikasnijih ekonomskih sistema uz primenu novih tehnologija i intenzivnijim regionalnim fokusom. Coeurderoy & Yang (2020) sagledavajući posledice ekonomske krize izazvane pandemijom Covid-19 tvrde da su multinacionalne kompanije glavni akteri deglobalizacije zbog svoje orijentacije na lokalnu i regionalnu proizvodnju. Sulkowski (2020) je sektorski pristup mera ekonomske pomoći države u uslovima pandemije video kao ključnu odrednicu budućih trendova procesa globalizacije.

Pad investicione aktivnosti u EU, koji je započeo u vreme

prethodne ekonomske krize 2008. godine, nastavio se i u vreme pandemije korona virusa. Takođe, Schiliro (2020) je naglasio značaj digitalne tehnologije u svakodnevnom životu ljudi i on vidi njenu značajnu ulogu u oporavku privrede u toku i nakon pandemije. Smatra se da će pandemija korona virusa i dalje smanjivati obim svetskih trgovinskih tokova i pružati podsticaj za brzu digitalizaciju i razvoj digitalnih tržišta, što predstavlja izazov za kreatore ekonomske politike, pre svega EU.

Dakle, u uslovima neizvesnosti intenziteta i dužine trajanja pandemije i ekonomski efekti se ne mogu sa sigurnošću proceniti. Na osnovu projekcija stopa privrednog rasta za 2021. godinu mogu se izvesti neki zaključci (Tabela 1).

Tabela 1 pokazuje projekcije o negativnim stopama privrednog rasta 2020. godine u većini ekonomija. Pad BDP-a na globalnom nivou bi mogao u 2020. godini biti čak -4.9%, a posebno će biti pogođene razvijene ekonomije. Može se zaključiti da je Evro zona najviše pogođena pandemijom korona virusa, posebno Italija, Španija i Francuska koje beleže neverovatan pad BDP-a od preko 12%. Podaci pokazuju da su privrede na svim kontinentima pogođene ekonomskom recesijom. Ono što je zanimljivo jeste to da je Kina jedina zemlja koja je ostala na pozitivnom trendu rasta BDP-a od 1% u 2020. godini i pokazala da se širenje korona virusa može zaustaviti blagovremenim i efikasnim merama državne intervencije. "Kina sa svojim ekonomskim i političkim sistemom koji je značajno drugačiji u odnosu na ostatak sveta, makar u odnosu na ekonomski razvijene zemlje Zapadne Evrope i SAD-a, ove troškove je prihvatila i podnela ne postavljajući mnoga pitanja koja su danas aktuelna u ostatku sveta" (Praščević, 2020, 11). Očekuje se da nakon pandemije svetska ekonomija neće biti ista, a da će Kina i dalje ostati najvažniji svetski proizvođač, kao i najveće tržište na svetu. Globalni rast od -4.9% u 2020. godini, predstavlja nivo globalnog autuputa koji je za 1.9% ispod prognoze Svetske ekonomske perspektive iz aprila 2020. godine (United Nations, World Economic Situation and Prospects, 2020). Predviđa se da će oporavak biti sporiji nego što se mislilo i da pandemija korona virusa ima mnogo veći uticaj nego što se očekivalo. Za 2021. godinu se predviđa globalni rast od 5.4% (IMF, 2020b).

Ekonomska recesija u EU izazvana pandemijom korona virusa

EU je posle Kine bila epicentar širenja virusa. Nisu sve zemlje članice EU bile podjednako pogođene krizom. One zemlje koje su imale najjaču zdravstvenu krizu, imale su i ozbiljnije epidemiološke mere i „zaključavanje“ privrede, ali i veći ekonomski pad. To se, pre svega, odnosi na Italiju, Španiju i Francusku (Tabela 1). Projekcije privrednog rasta zavise od privredne strukture zemlje, uzimajući u obzir da nisu svi privredni sektori podjednako pogođeni krizom.

Sektori koji su najviše pogođeni pandemijom korona virusa su svakako turizam i ugostiteljstvo, saobraćaj (avioindustrija), sport (otkazivanje sportskih događaja), industrija zabave (zabrana masovnih okupljanja), neke industrijske grane (npr. proizvodnja trajnih potrošnih dobara, luksuznih dobara itd.) (Praščević, 2020). S jedne strane, pandemija korona virusa će imati dugotrajan efekat na turizam u svetu. Turističku industriju su ograničenja putovanja koštala preko 200 milijardi dolara u globalu, ne računajući druge prihode od turističkih putovanja, dok se za avioindustriju, prema Međunarodnoj asocijaciji za vazdušni prevoz (*International Air Transport Association, IATA*), predviđaju gubici od 113 milijardi dolara (Ozili & Arun, 2020). Turizam doprinosi BDP-u EU sa 10%, u ovom sektoru ima 90% malih i srednjih preduzeća, koja zapošljavaju 12% zaposlenih u EU (European Commission, 2020b).

S druge strane, sport je, takođe, na ogromnom gubitku. Kao primer može se navesti engleska Premijer liga, jedna od najpopularnijih i najgledanijih fudbalskih liga na svetu. Naime, prekid fudbalske sezone 2019/2020, koji je usledio proglašenjem pandemije, koštaće klubove u Premijer ligi blizu milijardu funti (Sweet, 2020).

Pandemija je negativno uticala na tržište rada, tako da je stopa nezaposlenosti u EU 2020. godine iznosila 9%, dok se za 2021. godinu projektuje i dalje visoka nezaposlenost od 7.9% (Statista, 2020). Zbog toga države različitim programima uslovljavajući pomoć preduzećima ukoliko neotpuštaju radnike ili direktno plaćajući minimalne zarade zaposlenima. Ove mere daju pozitivne kratkoročne efekte, ali treba sagledati i dugoročne efekte na tržištu rada.

Mere EU za ublažavanje posledica ekonomske recesije

Da bi se ublažili negativni efekti pandemije na privredu, ali i održalo i promovisalo javno blagostanje, vlade širom sveta su sprovele niz politika u vrlo kratkom vremenskom roku, među kojima su najznačajnije fiskalne, monetarne i finansijske mere (Gourinchas et al., 2020). Elgin et al. (2020) su sprovedi sveobuhvatnu analizu i kreirali bazu podataka različitih ekonomskih politika koje je usvojilo 166 zemalja kao odgovor na pandemiju, a koje uključuju fiskalne, monetarne i mere deviznog kursa. Analiza je pokazala da su prosečna starost stanovništva, broj bolničkih kreveta po stanovniku, BDP po stanovniku i broj ukupnih slučajeva zaraze značajno povezani sa obimom ekonomske politike koju sprovodi određena zemlja. "Monetarne politike koje usvajaju zemlje obično se sastoje od podrške likvidnosti bankama, dok tipične fiskalne politike uključuju transfere domaćinstvima i preduzećima, proširenje naknade socijalne sigurnosti i sredstva za zdravstveni sistem" (Marjanović & Đukić, 2020, 94). Smatra se da ekonomska politika ima ključnu ulogu u zaštiti egzistencije očuvanjem radnih mesta i jačanjem mreža socijalne sigurnosti (Marjanović & Domazet, 2018).

Pošto ekonomsku recesiju karakteriše najpre šok na strani agregatne ponude koja se smanjuje merama države, mere ekonomske politike moraju uključivati monetarnu i fiskalnu politiku kako bi se izbegao šok na strani agregatne tražnje. Zbog toga je fiskalna politika u okviru ekonomske politike imala najznačajniju ulogu u borbi protiv posledica pandemije u svim zemljama. S druge strane, očekuje se da će ekonomska recesija imati pored kratkoročnih i dugoročne efekte (Jordà et al., 2020). U dugoročne efekte se ubraja pogoršanje stanja javnih finansija (javnog duga i deficit državnog budžeta). Takođe, promene u agregatnoj tražnji koje su izražene svetskim padom potrošnje i domaćim zahtevima predstavljaju ogroman izazov za globalnu ekonomiju (Goodell, 2020).

Zemlje članice EU su bile različito pogođene krizom, a i imale su različite mere pomoći (Hale et al., 2020; EIU, 2020). Samim izbijanjem pandemije države su donosile mere ekonomske pomoći kako na nacionalnim nivoima članica, tako in a nivou Unije (Saez & Zucman, 2020). EU je bila fleksibilna po pitanju preduzimanja mera

nacionalnih vlasti u domenu fiskalne politike prema najviše pogodnim privrednim sektorima. Takođe, je bilo predviđeno korišćenje budžeta EU i budžeta Fonda solidarnosti (European Union, 2020).

Nakon Kine, EU, a pre svega Italija, se prva suočila sa zdravstvenom i ekonomskom krizom izazvanom pandemijom korona virusa. Kao dogovor na krizu, evropske zemlje su dogovorile paket pomoći namenjen građanima i privredi. Kao četiri prioritete oblasti EU je odredila (KPMG, 2020b):

- ograničenje širenja virusa,
- obezbeđivanje medicinske opreme,
- promovisanje istraživanja za lečenje i vakcine, i
- podrška zaposlenima, privredi i ekonomiji.

Prvi korak koji je EU preduzela za zemlje širom Evrope, građane i preduzeća, bio je oko 540 milijardi evra pomoći od Evropske komisije, Evropske investicione banke i Evropskog mehanizma za stabilnost. Pomoć je uključivala podršku likvidnosti kompanijama, finansiranje razvoja tretmana i vakcine i finansiranje zapošljavanja (Janse & Tsanova, 2020).

Za oživljavanje privrede Evropska komisija je izdvojila 750 milijardi evra, od čega je 390 milijardi evra namenjeno za bespovratna sredstva i 360 milijardi evra zajmova. Olaf Šulc, vicekancelar Nemačke i ministar finansija, izjavio je da će Evropa iz krize izaći jača, klimatski prihvatljivija, digitalnija i jedinstvenija sa paketom oporavka od 750 milijardi evra (Council of the European Union, 2020). Prema programu oporavka ekonomije EU, gde se oporavak bazira na solidarnosti, a budžet je usmeren na budućnost, čak 2/3 sredstava su bespovratna sredstva članicama, a ostatak zajmovi pod povoljnim uslovima koji se nude na međunarodnim finansijskim tržištima (European Commission, 2020a).

Države članice su morale da pripreme plan za oporavak privrede kako bi dobile podršku Fonda za oporavak. Morale su precizno da definišu programe reformi i investiranja do 2026. godine, uključujući ciljeve i procenjene troškove. Evropska komisija je postavila izazove i prioritete plana oporavka kojih bi države članice trebale da se pridržavaju, a to su: otvaranje novih radnih mesta, ekonomska i

socijalna otpornost država članica i rast BDP-a. Iz plana je predviđeno da najmanje 37% izdvajanja treba da podrži "zelenu" tranziciju (Council of the European Union, 2020).

Predstavljanjem programa *European Green Deal*, EU nesumnjivo želi da postane globalni lider u "zelenim" tehnologijama i ekonomskoj održivosti. Investicije podržane od strane Fonda za oporavak privrede bi trebalo da budu u potpunosti u skladu sa ciljevima uspostavljanja klimatski neutralne ekonomije. Ova politička inicijativa je izuzetno važna, jer će doneti značajne promene u investicionom načinu razmišljanja privatnog sektora, Strategija održivog razvoja EU će usmeriti privatni kapital ka ekološki održivim investicijama (Janse & Tsanova, 2020).

Dakle, mere države su se primarno odnosile na pomoć privrednim subjektima, finansijskom sektoru i stanovništvu. Evropska centralna banka (ECB) je drastično proširila program kvantitativnog olakšanja putem otkupa dodatnih obveznica, zatim obezbeđivanje jeftinih dugoročnih kredita bankama radi održavanja likvidnosti, ublažavanje uslova bankama za odobravanje zajmova i sl., dok je referentna kamatna stopa već duže vremena na rekordno niskom nivou (IMF, 2020a). Efekat koji pandemija može imati na finansijski system zavisi od: a) daljeg širenja virusa i njegovog uticaja na ekonomska kretanja, b) reakcije monetarne i fiskalne politike na tržišne šokove i c) regulatorne reakcije na moguće urušavanje bankarskog sistema (Beck, 2020).

Iako je na početku pandemije Evropa delovala neorganizovano i nejedinstveno, merama koje je donela pokazala je da i dalje deli ideju multikulturalizma i solidarnosti, uprkos krizi u kojoj se našla. Međutim, da li će te mere biti dovoljne da se privreda sačuva od propadanja ako se situacija sa pandemijom ne popravi, ostaje da vidimo.

Pandemija korona virusa - egzogeni šok na privredu Republike Srbije

Pandemija virusa COVID-19 predstavljala je veliki i neočekivani egzogeni šok koji je u prvom tromesečju 2020. godine uveo privrede gotovo svih zemalja u svetu u stanje recesije, uključujući i privredu Republike Srbije. Sa aspekta sadašnje vremenske distance,

odnosno u momentu kada pandemija i dalje traje i kada su još uvek neizvesne prognoze ne samo u pogledu dužine trajanja, već i njenog intenziteta, ne mogu se sa sigurnošću iznositi procene o uticaju aktuelne pandemije na nacionalnu ekonomiju. Međutim, moguće je izneti neke procene na osnovu činjeničnog stanja i analize trendova u kretanju makroekonomskih indikatora u slučajevima prethodnih pandemija.

Aktuelna pandemija korona virusom, nazvana COVID-19, predstavlja najozbiljniju i po, pojavnim manifestacijama, najtežu epizodu u pojavi virusnih infekcija, nakon pandemije španskog gripa (1918-1919). U nedavnom istraživanju Barroa (2020) potvrđeno je da merama državne intervencije tokom pandemije španskog gripa nisu ostvareni značajni rezultati u smanjenju slučajeva sa smrtnim ishodom, najvećim delom zahvaljujući njihovoj kratkoročnoj primeni. U prilog ovoj konstataciji govore i rezultati istraživanja, kojima je utvrđeno da je prosečno vreme zatvaranja škola i zabrana javnog okupljanja iznosilo 36 dana, dok je prosečno vreme karantina iznosilo 18 dana, ili negde oko pola godine. U pogledu ekonomskih gubitaka, procenjeno je da bi u jednom hipotetičkom svetu (Jonung & Roeger, 2006) globalna pandemija doprinela padu GDP Evropske unije za 1.6%. Osim toga, Barro et al. (2020) su procenili da bi se stopa smrtnosti od 2.1% tokom pandemije španskog gripa mogla prevesti na približno 150 miliona preminulih osoba u svetu tokom aktuelne pandemije korona virusa. Značajno je napomenuti da su rezultati ovog istraživanja pokazali da stopa smrtnosti od 2.1% korespondira sa padom GDP-a u iznosu od 6% i padom privatne potrošnje u iznosu od 8%.

Značajno je razumeti i procese koji generišu oporavak od ekonomskih kriza. Carlsson-Szlezak et al. (2020a) objašnjavaju različite tipove oporavka nakon šokova kroz koncept „geometrije šoka“. Oni su identifikovali tri scenarija ekonomskog oporavka, i to: (1) prvo, najoptimističniji scenario označen kao „V-oblik“, pri čemu se agregatna proizvodnja brzo oporavlja i vraća na nivo pre krize, (2) drugo, postoji put u obliku slova „U“, pri kome se autput brzo opada, ali ne vraća na nivo pre krize. Jaz između autputa pre i nakon krize i dalje ostaje veliki, (3) treće, u slučaju vrlo sumornog puta u obliku slova „L“, autput opada i stope rasta nastavljaju da opadaju. Jaz između autputa pre i nakon krize se produbljuje.

Posebno, Carlsson-Szlezak et al. (2020b) navode da su nakon prethodnih pandemija, poput pandemije španskog gripa iz 1918. godine, azijskog gripa iz 1958. godine, gripa Hongkonga 1968. godine i izbijanja SARS-a 2002. godine, nacionalne ekonomije sledile put oporavka prema prvom, najoptimističnijem scenariju. Međutim, u slučaju pandemije izazvane COVID-19, prognoze u pogledu oporavka privredne dinamike nisu optimistične, iz razloga što se očekuje da će negativni efekti na zaposlenost usled mera socijalnog distanciranja i totalnog zaključavanja biti mnogo veći. Procenjuje se da više od 50% radno sposobnog stanovništva neće biti u mogućnosti da nađe posao. Štaviše, čak i ako se ne primene mere ograničavanja, u svakom slučaju bi se dogodila recesija, uzrokovana paničnim ponašanjem domaćinstava i preduzeća suočenih sa neizvesnošću, kao i sa neadekvatnom reakcijom zdravstvenog sektora (Gourinchas, 2020).

U proteklom reformskom periodu nosioci ekonomske politike u Republici Srbiji su preduzeli značajne mere i aktivnosti kojima su postignuti pozitivni rezultati u neutralisanju dugoročnih ekonomskih slabosti koje su ograničavale razvojnu trajektoriju srpske privrede (makroekonomska stabilnost, stabilna inflacija, rast stope zaposlenosti..).

Srpska privreda je ušla u COVID-19 krizu sa dobre startne pozicije, tako da je generalna ocena da bi bez reformi proteklih godina ekonomske posledice pandemije bile još teže. Oporavak srpske privrede, koji je naročito vidljiv u periodu od 2015. do 2019. godine (Tabela 2.), posledica je primene mera fiskalne konsolidacije, koje su inicirale trend smanjenja fiskalnog deficita (sa 3,5% u 2015. na 0,2% u 2019. godini), kao i smanjenja udela javnog duga u BDP-u (sa 71,2% u 2015. na 52,9% u 2019. godini). Pozitivne implikacije primene mera fiskalne konsolidacije ogledaju se u podsticanju privrednog rasta, i to sa 1,8% u 2015. na 4,2% u 2019. godini, pri čemu je najveći godišnji rast BDP-a ostvaren 2018. godine, kada je ovaj pokazatelj iznosio 4,5%. Relativno dobre razvojne performanse srpske privrede u posmatranom periodu uslovile su povećanje BDP per capita za 31% u 2019. u odnosu na 2018. godinu.

Nosioci ekonomske politike u Republici Srbiji su u 2020. godini vodili ekonomsku politiku slično drugim zemljama u borbi protiv

recesije izazvane pandemijom COVID-19. Mere su bile prevashodno fiskalne i monetarne prirode. U poređenju sa zemljama iz okruženja, pad BDP-a, koji je usledio u 2020. godini, u iznosu od 1% komparativno je manji usled dobre startne pozicije s početka godine, strukturnih karakteristika srpske privrede (skromno učešće uslužnog sektora koji je najviše pogođen krizom) i preduzetih mera ekonomske politike, koje se odnose na uvođenje tri paketa mera podrške privredi u borbi protiv krize izazvane egzogenim faktorom ukupne vrednosti 675,9 milijardi dinara.

Niska inflacija i solidan bankarski sistem predstavljaju dobru osnovu za pružanje odgovora na aktuelnu krizu izazvanu pandemijom korona virusa. U periodu od 2015. do 2019. godine inflacija je održavana na stabilnom i niskom nivou, uz nastavak ovakvih tendencija i tokom 2020. godine. Zbog toga je i kurs bio stabilan: prosečan kurs u 2019. godini iznosio je 117,85RSD/EUR, a u 2020. godini 117,58RSD/EUR. Dinar je realno blago apresirao.

Međutim, unutrašnju ravnotežu pratila je spoljašnja neravnoteža, budući da se u periodu od 2015. do 2019. godine i dalje beleže visok deficit tekućeg dela platnog bilansa koji svoje korene vuče iz deficita u spoljnoj trgovini (Tabela 2).

Deficit robne razmene je povećan u 2019. godini za oko 56,5% u odnosu na 2015. godinu i dostigao 13,8% BDP-a. Usporavanja tokova spoljnotrgovinske razmene u prva kvartala 2020. godine uslovalo je smanjenje deficita robne razmene u 2020. godini za 6,8% u odnosu na 2019 (Tabela 2). Ipak, strane direktne investicije su i dalje na stabilnom nivou, što je više nego dovoljno za finansiranje deficita tekućeg računa. Osim toga, izvoz robe u zemlje članice Evropske unije koje su najznačajniji spoljnotrgovinski partneri Republike Srbije, u prvom redu Nemačka i Italija, povećan je u 2020. godini u odnosu na 2015. godinu za oko 40% što govori u prilog značaju stvaranja stabilnih uslova privređivanja i normalizacije privrednog i društvenog života.

Tabela 2 Kretanje ključnih makroekonomskih indikatora u Republici Srbiji, 2015-2020.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bruto domaći proizvod, per capita, u EUR	5.037	5.211	5.588	6.143	6.619,0	-
Bruto domaći proizvod, realni rast, u %	1,8	3,3	2,1	4,5	4,2	-1,0
Konsolidovani deficit/suficit	-3,5	-1,2	1,1	0,6	-0,2	-8,1
Javni dug (opšta država)	71,2	68,8	58,7	54,4	52,9	58,2
Potrošačke cene, kraj perioda	1,5	1,6	3,0	2,0	1,9	1,3
Potrošačke cene, prosek perioda	1,9	1,2	3,0	2,0	1,7	1,6
Vrednost evra u odnosu na dinar, prosek perioda	120,73	123,12	121,34	118,27	117,85	117,58
Deficit robne razmene	-4.047,9	-3.635,8	-4.345,2	-5.636,6	-6.338,9	-5.905,2
Deficit robne razmene, % BDP	-11,3	-9,9	-11,1	-13,1	-13,8	-12,7
Izvoz robe u EU	7.907,4	8.870,8	9.944,1	10.910,3	11.361,6	11.069,6
Saldo tekućih transakcija, % BDP	-3,5	-2,9	-5,2	-4,8	-6,9	-4,3
Strane direktne investicije, neto, u mil. EUR	1.803,8	1.899,2	2.418,1	3.156,5	3.551,1	2.902,3
Strane direktne investicije, neto, % BDP	5,0	5,2	6,2	7,4	7,7	6,2
Broj zaposlenih, prosek, u 000	1.896	1.921	1.977	2.053	2.101	2.149
Aktivno nezaposlena lica, prosek, u 000	743	713	651	583	530	509
Stopa nezaposlenosti, MOR	17,7	15,3	13,5	12,7	10,4	9,0
Neto zarade, prosek perioda, u dinarima	44.432	46.097	47.893	49.650	54.919	60.073
- realne stope rasta	-2,1	2,5	0,9	4,4	8,5	7,7

Izvor: Republika Srbija, Ministarstvo finansija (2021) Makroekonomski i fiskalni podaci, Tabela 1 Osnovni indikatori makroekonomskih kretanja, <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/makroekonomski-i-fiskalni-podaci>

Prema zvaničnim podacima o registrovanoj zaposlenosti, u čitavom posmatranom periodu beleži se porast broja zaposlenih, sa najvećim godišnjim rastom u 2020. godini, uprkos negativnom rastu BDP-a. U periodu od 2015. do 2019. godine stopa nezaposlenosti je opala sa 17,7% na 10,4%, dok je u 2020. godini zabeležena zanemarljiva kontrakcija na tržištu rada usled primene mera ekonomske pomoći poslovnom sektoru, a koje su podrazumevale kazne za preduzeća koja smanje broj zaposlenih za više od 10% do kraja godine. U posmatranom

periodu zabeleženo je, takođe, povećanje prosečnih zarada, pri čemu je to povećanje u 2020. godini za 9,3% u odnosu na 2019. godinu ostvareno primarno zahvaljujući rastu plata u zdravstvenom sektoru.

Pad stope rasta BDP-a u 2020. godini ne predstavlja najveći izazov za Republiku Srbiju, budući da je u prvom kvartalu 2021. godine prema zvaničnim podacima Ministarstva finansija ostvaren realni rast u iznosu od 6%. Najveći izazovi za makroekonomsku stabilnost u Republici Srbiji su recesija u EU i trgovinski rat, na jednoj strani i rast fiskalnog deficita i javnog duga (8,1% i 58,2% u 2020. godini, respektivno), na drugoj strani.

Usled toga, preporuke za nosioce ekonomske politike u cilju održanja makroekonomske stabilnosti u narednom periodu odnose se na preduzimanje aktivnosti u pravcu ostvarivanja fiskalne stabilnosti i zaustavljanja rasta javnog duga zemlje, kao i optimizacija fiskalnog opterećenja za anticiklično delovanje.

Zaključak

Pandemija virusa korona je prirodna katastrofa koja je teško mogla biti predviđena strateškim dokumentima. Kao takva, uslovlila je brzi i nagli pad privrede, sa prognozom da bi trebalo da bude moguć isti takav oporavak. Ona je pokazala kako neekonomski faktori mogu da izazovu ekonomsku recesiju na globalnom nivou, koja je izazvala značajne ekonomske posledice, kako na mikro nivou (pojedinačdomaćinstva i preduzeća), tako i na makro nivou (država). Zato se može očekivati ozbiljniji pristup obezbeđenju zdravstvene zaštite i održavanju javnog zdravlja iz državnog budžeta, kao i promene u strukturi potrošnje i obimu štednje ekonomskih učesnika.

Aktuelna pandemija dodatno je opteretila ekonomsku i svaku drugu stabilnost privrede Republike Srbije i uticala na usporavanje ili potpuno zaustavljanje procesa reformi i integrisanja u evropske ekonomske i političke tokove. Oporavak od recesije izazvane pandemijom neće biti nimalo lak zadatak, niti će se ostvariti u kratkom vremenskom periodu.

U Republici Srbiji su u jeku pandemije primenjene iste mere ekonomske politike kao i u drugim evropskim zemljama. Efekti tih mera su bili pozitivni, što potvrđuje mali pad BDP-a uz

značajne fiskalne troškove. Imajući u vidu da je privreda u recesiji, a javni dug u naglom porastu, izvesno je da je prostor za buduće podsticajne mere isuviše ograničen. Upravo iz tog razloga, neophodno je preduzimanje institucionalnih reformi kako bi se privreda vratila na put održivog rasta pre krize i obezbedila radna mesta. Institucionalne promene bi trebalo da omogućé strukturne promene u privredi i veću efikasnost fiskalnih i monetarnih mera radi izlaska iz recesije.

Međutim, za ubrzavanje ekonomskog oporavka od COVID-19 i ostvarivanje veće stope rasta BDP-a u srednjem roku pažnja nosilaca ekonomske politike bi trebalo da bude usmerena i ka rešavanju dugoročnih strukturnih problema. Posebnu pažnju bi trebalo posvetiti uvođenju sistema efikasnijeg menadžmenta državnim preduzećima, posebno komunalnim, kao i povećanju efektivnosti javnih ulaganja, dve oblasti koje predstavljaju usko grlo za razvoj. Pored toga, trebalo bi ojačati i mreže socijalne sigurnosti, preduzeti mere za osiguranje veće konkurencije na tržištu, bolje upravljanje državnom pomoći i efektivnija poreska administracija, što bi skupa delovalo u pravcu unapređenja poslovnog ambijenta i stvaranja uslova za održanje visoke stope privrednog rasta.

Literatura

1. Anand, B. (2015). Reverse globalization by internationalization of SME's: opportunities and challenges ahead. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 195, 1003-1011.
2. Ancarani, A., & Di Mauro, C. (2018). Reshoring and Industry 4.0: how often do they go together?. *IEEE Engineering Management Review*, 46(2): 87-96.
3. Baker, S. R., Farrokhnia, R. A., Meyer, S., Pagel, M., & Yannelis, C. (2020). How Does Household Spending Respond to an Epidemic? Consumption During the 2020 COVID-19 Pandemic (Working Paper No. 26949; Working Paper Series). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w26949>
4. Baldwin, R. (2020). Keeping the lights on: Economic medicine for a medical shock. <https://voxeu.org/article/how-should-we-think-about-containing-covid-19-economiccrisis> (pristupljeno: 22.02.2021.)
5. Baldwin, R. (2020, March 13). Keeping the lights on: Economic medicine for a medical shock. VoxEU.Org. <https://voxeu.org/article/how->

should-we-think-about-containing-covid-19-economic-crisis

6. Barro, R. J. (2020). Non-Pharmaceutical Interventions and Mortality in U.S. Cities during the Great Influenza Pandemic, 1918-1919 (Working Paper No. 27049; Working Paper Series). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w27049>
7. Barro, R. J., Ursúa, J. F., & Weng, J. (2020). The Coronavirus and the Great Influenza Pandemic: Lessons from the "Spanish Flu" for the Coronavirus's Potential Effects on Mortality and Economic Activity (Working Paper No. 26866; Working Paper Series). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w26866>
8. Beck, T. (2020). Finance in the times of coronavirus. In: Baldwin, R. & Mauro, B.W. (eds.) *Economics in the Time of COVID-19* (pp. 73-76). London: Centre for Economic Policy Research.
9. Binder, C. (2020). Coronavirus Fears and Macroeconomic Expectations. Social Sciences Research Network, 34.
10. Bonadio, B., Huo, Z., Levchenko, A. A., & Pandalai-Nayar, N. (2020). Global Supply Chains in the Pandemic (Working Paper No. 27224; Working Paper Series). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w27224>
11. Carlsson-Szlezak, Philipp, Reeves, M., & Swartz, P. (2020a, March 27). Understanding the Economic Shock of Coronavirus. Harvard Business Review. <https://hbr.org/2020/03/understanding-the-economic-shock-of-coronavi>
12. Carlsson-Szlezak, Phillip, Reeves, M., & Swartz, P. (2020b, March). What Coronavirus Could Mean for the Global Economy. <https://hbr.org/2020/03/what-coronavirus-could-mean-for-the-global-economy>
13. Céspedes, L. F., Chang, R., & Velasco, A. (2020). The Macroeconomics of a Pandemic: A Minimalist Model (Working Paper No. 27228; Working Paper Series). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w27228>
14. Chen, S. S., & Hsu, K. W. (2012). Reverse globalization: Does high oil price volatility discourage international trade?. *Energy Economics*, 34(5): 1634-1643.
15. Coeurderoy, R., & Yang, X. (2020). A perspective on impact of covid-19 on European business: The risks of de-globalization and the promises of regionalization. ESCP Impact Paper No. 2020-51-EN, ESCP Research Institute of Management (ERIM).

16. Coibion, O., Gorodnichenko, Y., & Weber, M. (2020b). The Cost of the Covid-19 Crisis: Lockdowns, Macroeconomic Expectations, and Consumer Spending (Working Paper No. 27141; Working Paper Series). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w27141>
17. Council of the European Union (2020). *COVID-19: Council agrees its position on the Recovery and Resilience Facility*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/10/09/covid-19-council-agrees-its-position-on-the-recovery-and-resilience-facility/> (pristupljeno: 29.10.2020.)
18. Čavrak, V. (2020). Makroekonomija krize COVID-19 i kako pristupiti njenom rješavanju. EFZG Working paper series. No. 03. 2020
19. Delis, A., Driffield, N., & Temouri, Y. (2019). The global recession and the shift to re-shoring: myth or reality?. *Journal of Business Research*, 103: 632-643.
20. Dow, C. (1998). *Major Recessions*. Oxford: Oxford University Press.
21. Eichenbaum M. S., Rebelo S. & Trabandt M. (2020). The macroeconomics of epidemics. NBER Working Paper Series, No. 26882.
22. EIU (2020). How well have OECD countries responded to the coronavirus crisis?. London: The Economist Intelligence Unit.
23. Elenev, V., Landvoigt, T., & Van Nieuwerburgh, S. (2020). Can the Covid Bailouts Save the Economy? (Working Paper No. 27207; Working Paper Series). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w27207>
24. Elgin, C., Basbug, G. & Yalaman, A. (2020). Economic policy responses to a pandemic: Developing the Covid-19 economic stimulus index. In: Wyplosz, C. (ed.) *COVID ECONOMICS: Vetted and real-time papers*, Issue 3 (pp. 40-53). London: Centre for Economic Policy Research.
25. Enderwick, P., & Buckley, P. J. (2020). Rising regionalization: will the post-COVID-19 world see a retreat from globalization?. *Transnational Corporations Journal*, 27(2): 99-112.
26. European Commission (2020a). *Europe's moment: Repair and prepare for the next generation*. 27 May 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_940 (pristupljeno: 22.02.2021.)
27. European Commission (2020b). *Travel and transportation during coronavirus pandemic*, <https://ec.europa.eu/info/livework-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation-during-coronavirus-pandemic/eu->

- helps-reboot-europes-tourism_en (pristupljeno: 22.02.2021.)
28. European Union (2020). *The common EU response to Covid-19*, https://europa.eu/european-union/coronavirus-response_en (pristupljeno: 22.02.2021.)
29. Fernandes, N. (2020). Economic Effects of Coronavirus Outbreak (COVID-19) on the World Economy. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3557504> (pristupljeno: 22.02.2021.)
30. Fornaro, L.. & Wolf, M. (2020). Coronavirus and macroeconomic policy. Dostupno na: <https://voxeu.org/article/coronavirus-and-macroeconomic-policy> (pristupljeno: 22.02.2021.)
31. Goodell, J.W. (2020). COVID-19 and finance: Agendas for future research. *Finance Research Letters*, 35. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7152896/> (pristupljeno: 22.02.2021.)
32. Gourinchas, P. O. (2020). Flattening the pandemic and recession curves. In: Baldwin, R. & Mauro, B.W. (eds.) *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever* (pp. 31-40). London: Centre for Economic Policy Research.
33. Hale. T., Angrist.N., Kira. B., Petherick. A., Phillips.T. & Webster. S. (2020). Variation in Government Responses to COVID-19. BSG Working Paper Series. BSG-WP-2020/032 Version 6.0. www.bsg.ox.ac.uk/covidtracker (pristupljeno: 22.02.2021.)
34. IMF (2020a). *Policy Responses to COVID-19*, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19> (pristupljeno: 03.05.2020.)
35. IMF (2020b). *World Economic Outlook Update: A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery*, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020> (pristupljeno: 28.10.2020.)
36. Jakšić, M. & Prašćević, A. (2019). *Istorija ekonomije*. Beograd: Ekonomski fakultet.
37. Jakšić, M. (2011). Politika, makroekonomija i ekonomske performanse. *Ekonomске ideje i praksa*, Vol. 1: 9-26.
38. Janse & Tsanova, (2020). What we can learn from Europe's response to the COVID-19 crisis, <https://www.weforum.org/agenda/2020/08/europe-response-covid-19-coronavirus-economic-crisis-euro-fiscal-monetary-policy-green-deal/> (pristupljeno: 29.10.2020.)

39. Jordà Ò., Singh S.R. & Taylor A.M. (2020). Longer-run economic consequences of pandemics. *Covid Economics: Vetted and Real-Time Papers* 1: 1–15.
40. KPMG (2020a). EU measures in response to COVID-19. March 2020, <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/03/etf-427-eurogroup-covid-19-update.html> (pristupljeno: 09.02.2021.)
41. KPMG (2020b). European Union: Government and institution measures in response to COVID-19, November 2020, <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/04/european-union-government-and-institution-measures-in-response-to-covid.html> (pristupljeno: 29.10.2020.)
42. Ludvigson, S. C., Ma, S., & Ng, S. (2020). Covid19 and the Macroeconomic Effects of Costly Disasters (Working Paper No. 26987; Working Paper Series). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w26987>
43. Marjanović, D. & Đukić, M. (2020). Ekonomske mere za ublažavanje posledica Covid-19. U: Mitić, P. & Marjanović, D. (ur.) *Black Swan in the World Economy 2020* (pp. 91-105). Beograd: Institut ekonomskih nauka.
44. Marjanović, D., & Domazet, I. (2018). *Unapređenje makro konkurentnosti – fiskalni aspekti*. Beograd: Institut ekonomskih nauka.
45. McKibbin W. & Fernando R. (2020). The global macroeconomic impacts of Covid-19: seven scenarios. *CAMA Working Paper*, No. 19/2020.
46. Mulligan, C. B. (2020). Economic Activity and the Value of Medical Innovation during a Pandemic (Working Paper No. 27060; Working Paper Series). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w27060>
47. Ozili, P. K., & Arun, T. (2020). Spillover of COVID-19: Impact on the Global Economy (March 27, 2020). <https://ssrn.com/abstract=3562570> (pristupljeno: 22.02.2021.)
48. Peterson K.O. & Thankom, A. (2020). Spillover of COVID-19: Impact on the Global Economy. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3562570> (pristupljeno: 22.02.2021.)
49. Praščević, A. (2008). *Poslovni ciklusi u makroekonomskoj teoriji i politici*. Beograd: Ekonomski fakultet.
50. Praščević, A. (2014). Politička makroekonomija u razvoju savremene makroekonomije. *Ekonomске ideje i praksa*, Vol. 12: 93-109.
51. Praščević, A. (2020). Ekonomski šok pandemije Covid-19 –

- prekretnica u globalnim ekonomskim kretanjima. *Ekonomске идеје и пракса*, br. 37, jun 2020: 7-22.
52. Republika Srbija, Ministarstvo finansija (2021) Makroekonomski i fiskalni podaci, Tabela 1. Osnovni indikatori makroekonomskih kretanja, <https://www.mfin.gov.rs/dokumenti2/makroekonomski-i-fiskalni-podaci>
53. Saez E. & Zucman G. (2020). Keeping business alive: the government will pay. *Social Europe*, <https://www.socialeurope.eu/keeping-business-alive-the-government-will-pay> (pristupljeno: 22.02.2021.)
54. Schiliro, D. (2020). Towards digital globalization and the covid-19 challenge. Germany, Munich: University Library of Munich.
55. Sherman, H. J. & Kolk, D. X. (1996). *Business Cycles and Forecasting*. New York: Harper Collins College Publishers.
56. Stanojević, N. (2020). Deglobalization of the World Economy and its Effects on the Western Balkan Countries. *Economic Themes*, 58(3): 343-362.
57. Statista (2020). <https://www.statista.com/statistics/1115276/coronavirus-european-unemployment/> (pristupljeno: 22.02 2021.)
58. Sułkowski, Ł. (2020). Covid-19 pandemic; recession, virtual revolution leading to de-globalization?. *Journal of Intercultural Management*, 12(1): 1-11.
59. Sweet, P. (2020). Covid-19 kicks £1bn hole in football league finances. *Accountancy Daily*, <https://www.accountancydaily.co/covid-19-kicks-ps1bn-hole-football-league-finances> (pristupljeno: 28.10.2020.)
60. United Nations. (2020). *World Economic Situation and Prospects*. New York: United Nations.
61. Voitau, I. V., & Novikova, I. V. (2019). Economics digitalization as a base for changing the globalization model: trends and challenges. *Труды БГТУ. Серия 5: Экономика и управление*, 5(1): 13-20.
62. Yaya, S., Otu, A., & Labonté, R. (2020). Globalization in the time of COVID-19: repositioning Africa to meet the immediate and remote challenges. *Globalization and Health*, 16(1): 1-7.
63. Zarnowitz, V. (1992). *Business Cycles – Theory, History, Indicators and Forecasting*. Chicago: The University of Chicago Press.

THE CHALLENGES OF MACROECONOMIC STABILITY OF THE REPUBLIC OF SERBIA ECONOMY IN CONDITIONS OF THE CORONA VIRUS PANDEMIC

The paper is dedicated to the impact of the corona virus pandemic on global economic trends, with special reference to the economy of the Republic of Serbia. As a consequence of the pandemic, there is an economic recession, caused by non-economic factors, and which many believe will be more intense than the previous ones, caused by economic factors. The characteristics of this recession are shocks on the side of aggregate supply and demand, while the effects of economic policy measures are extremely uncertain in terms of intensity, duration of the recession, effects of health measures, recovery time of national economies and the like. As an exogenous shock, the pandemic has left and still has deep consequences for the economy of the Republic of Serbia, and the question of solving key macroeconomic problems in the economy affected by the negative effects of the current pandemic is rightly raised.

Keywords: macroeconomic stability, economic recession, supply and demand shocks, economic policy, coronavirus pandemic.

ODRŽIVI RAZVOJ I FINANSIJSKO IZVEŠTAVANJE: IZAZOVI HOLISTIČKOG PRISTUPA

Danica Jović* i Slavica Manić**

Inkorporiranje ideje održivosti u različite aspekte društvenog i ekonomskog života, u oblasti obelodanjivanja informacija od javnog značaja uočljivo je kroz evoluciju koncepta integrisanog izveštavanja. Da li su promene koje su najavljivane zvučnim nazivima kao što su: "izveštavanje o održivosti", "izveštavanje o korporativnoj odgovornosti" i/ili "računovodstvo održivosti", po svom karakteru zaista u toj meri sadržajne da smo se napokon približili idealu holističkog pristupa u izveštavanju? Ukoliko o istima sudimo na osnovu ambicioznosti poduhvata, koja se manifestuje u intenziviranju globalnih i evropskih inicijativa i povećanju broja aktera uključenih u iste, odgovor bi, nesumnjivo, bio potvrđan. Ipak, sudeći po načinu na koji se, dobrim namerama inicirana, ideja razvodnjava (gubeći svoj izvorni smisao), usled čega čak i tvorac kovanice "triple bottom line" zahteva njen opoziv, neophodno je preispitivanje ključnih izazova sa kojima se suočavaju svi akteri – oni koji učestvuju u kreiranju okvira izveštavanja, kao i oni od kojih se očekuje (entiteti privatnog i javnog sektora) da koncept implementiraju. Stoga je cilj ovog rada ukazivanje na izazove koji su u literaturi apostrofirani kao najočitiji i/ili najznačajniji, kako u pokušajima približavanja holističkom pristupu izveštavanja, tako i u (ne)nameravanim nastojanjima da se prevenira dostizanje pomenutog ideala.

Ključne reči: održivi razvoj, holistički pristup, računovodstvo održivosti

Prolog: od održivog razvoja do računovodstva održivosti

Koncept održivog razvoja počiva na ideji da je moguće ostvariti poželjnu i dinamičnu ravnotežu društvenog i prirodnog sistema. Iako koncipiran pre skoro 35 godina, njegova centralna zamisao ostala je nepromenjena. Ipak, odsustvo konsenzusa o značaju, kompromisima i sinergijama između različitih aspekata održivog razvoja, rezultiralo je

* Univerzitet u Beogradu, Ekonomski fakultet; e-mail: danica.jovic@ekof.bg.ac.rs

** Univerzitet u Beogradu, Ekonomski fakultet; e-mail: slavica.manic@ekof.bg.ac.rs

višestrukim ciljevima. Kad su Ujedinjene nacije na samitu održanom septembra 2015. godine usvojile Agendu 2030 (UN, 2015), ispostavilo se da je reč o strategiji koja u okviru tri dimenzije održivog razvoja (ekonomski rast, socijalna inkluzija i zaštita životne sredine) determiniše 17 ciljeva (i čak 169 potciljeva) koje bi valjalo ostvariti do 2030. godine. Ambicioznost ove filozofije ogleda se i u činjenici da ideja održivosti biva inkorporirana u sve (ili skoro sve) sfere života i rada (što se popularno naziva *mainstreaming-om*), sa namerom da se podstaknu sveobuhvatne promene u sistemu vrednosti na kojem počiva današnje društvo.

Jedna od odrednica sposobnosti ostvarenja ciljeva održivog razvoja je kvalitet upravljanja u okvirima svake države entitetima javnog i privatnog sektora. Od entiteta javnog sektora se očekuje da na svim nivoima (od lokalnog do nacionalnog) budu responsivni na potrebe stanovništva. S druge strane, entiteti privatnog sektora treba da prepoznaju svoje odgovornosti prema širokom spektru različitih zainteresovanih strana (stejkholdera) i da prilagode svoje ponašanje u skladu s tim. U uslovima preoblikovanog poslovnog okruženja, suočavanje sa raznolikim preprekama u okviru primene filozofije kontinuiranog stvaranja vrednosti i opstajanja na tržištu nameće još jedan izazov entitetima privatnog i javnog sektora – zadovoljavanje principa održivosti. Dostizanje pomenutog cilja ne može se ostvariti bez potpuno transparentnih i visokokvalitetnih informacija objedinjenih kroz koncept integrisanog izveštavanja. Potencijalne koristi ovog vida izveštavanja za kompanije podrazumevaju sledeće (Bebbington et.al, 2008; Ruggiero & Monfardini, 2013; KPMG, 2017; Sekerez, 2016): bolje razumevanje odnosa između finansijskih i nefinansijskih rezultata; razvoj kontrolnih sistema kako bi se nefinansijske informacije mogle pružiti blagovremeno i pouzdano; nizak kreditni rizik, poboljšanje reputacije i kredibiliteta korporacije; povećanje lojalnosti zaposlenih, kupaca i investitora koji pridaju važnost održivim strategijama; produblјivanje poverenja i razvijanje boljih odnosa sa ostalim zainteresovanim stranama. Imajući navedeno u vidu, za akademska istraživanja i računovodstvenu profesiju ključno pitanje nije da li treba izveštavati, već o čemu i na koji način bi to valjalo činiti (Obradović & Karapavlović, 2016; Pavlović & Denčić – Mihajlov, 2020; Spasić, 2020). Kako su to shvatili entiteti privatnog i javnog sektora?

Sedamdesetih godina prošlog veka, velike korporacije u industrijski razvijenim zemljama sve više su nastojale da objavljuju informacije o kvalitetu svojih proizvoda, jednakim šansama i značajnim socijalnim davanjima za svoje zaposlene, doprinosima društvenoj zajednici i slično. Osim obelodanjivanja informacija u godišnjim izveštajima, kompanije iz Zapadne Evrope preduzele su avangardne poteze (Bebbington et. al, 2000) produkujući samostalne "socijalne izveštaje i bilanse stanja", promovišući na taj način pažnju koju korporacije iskazuju prema društvu. U suštini, to vreme odlikuju dve ključne prekretnice (Fifka, 2013, 2): a) širenje prakse izveštavanja sa promenom fokusa na nefinansijska, uglavnom socijalna, pitanja i b) kreiranje samostalnih izveštaja koji sadrže gorepomenute informacije.

Osamdesetih godina prošlog veka izveštavanje, kao i istraživanja u vezi sa istim, ostala su usredsređena na socijalna pitanja, dok su ona koja se bave ekološkim problemima bila u povoju. Deceniju kasnije, usled podizanja svesti preduzeća o važnosti pitanja životne sredine, izveštaji ovakvog tipa postaju standard među velikim korporacijama. Korporativni skandali (slučaj Enron), ekološke katastrofe (poput one koju je izazvao British Petroleum), finansijska kriza i eskaliranje nekih problema (korupcija, nejednakost) pojačali su interesovanje za obuhvatnijim izveštavanjem, ali je, uprkos tome, segment koji tangira društveno odgovorno poslovanje decenijama ostao dobrovoljna poslovna praksa.

Na pragu novog milenijuma, prestalo je razdvajanje dva tipa izveštavanja, tj. obe dimenzije (socijalna i ekološka) inkorporirane su u nefinansijske izveštaje. Pored toga, uključena su i tradicionalna, ekonomska, pitanja u skladu sa Elkingtonovim trodimenzionalnim ("*triple bottom line*") modelom, te su studije i međunarodna istraživanja sve češće spominjali izraze „izveštavanje o održivosti” i/ili „izveštavanje o korporativnoj održivosti” (Gebauer & Hoffmann, 2009; KPMG, 2017 i 2018). Takvo izveštavanje koje u potpunosti povezuje faktore održivosti sa strategijom kompanije predstavlja holistički sistem¹ (WICI, 2013, 4;

¹ S tim u vezi se, zapravo, naglašava da "informacije ne smeju biti ograničene na finansijske aspekte poslovanja preduzeća; trebalo bi da postoji analiza ekoloških i socijalnih aspekata poslovanja neophodnih za razumevanje razvoja, učinka ili položaja preduzeća" (EC, 2018, str. 56).

Kaya et. al, 2016, 30; EC, 2020) koji, pored finansijskog, uključuje i nefinansijsko izveštavanje.

Pokrenute su i različite inicijative koje tangiraju navedena pitanja. Tako su, na primer, Globalna inicijativa za izveštavanje (*Global Reporting Initiative – GRI*) i Međunarodni savet za integrisano izveštavanje (*International Integrated Reporting Council – IIRC*) 2013. godine potpisali memorandum o saradnji u cilju promovisanja upotrebe izveštaja o održivosti i izrade smernica za integrisano izveštavanje (Aureli, et. al., 2020). Na nivou EU suštinski napor ka usklađivanju obelodanjivanja nefinansijskih informacija načinjen je 2014. godine, izdavanjem Direktive o nefinansijskom izveštavanju (EP, 2014) kojom se dobrovoljno izveštavanje o društveno odgovornom poslovanju preinačuje u obavezno obelodanjivanje počev od 2018. godine. Potom je Evropska komisija 2017. godine usvojila Smernice za izveštavanje o nefinansijskim informacijama (EC, 2017). Izvorna intencija ovih i sličnih inicijativa koje tangiraju izveštavanje o održivosti jeste integracija finansijskih i nefinansijskih informacija u okviru jednog (integrisanog) izveštaja (Flower, 2015), koja bi omogućila konvergenciju izveštavanja na evropskom i globalnom nivou.

Da li je pomenuti pritisak EU izmenio stavove svih entiteta prema društveno odgovornom poslovanju i izveštavanju o istom? Da li se kvalitet izveštavanja o održivosti povećao nakon ove regulatorne promene? Postoji li konvergencija u nefinansijskom izveštavanju evropskih kompanija nakon usvajanja pomenute Direktive (ukoliko Direktivu tretiramo kao oblik prinudnog mehanizma koji bi trebalo da dovede do izomorfizma, kako se tvrdi u institucionalnoj teoriji)?

Da bismo pokušali da odgovorimo na neka od navedenih pitanja zbog kojih se aspiracije ka holističkom pristupu u izveštavanju kontinuirano diskutuju, ovaj rad, pored uvodnih razmatranja i zaključnih napomena, sadrži još dve veće celine. Najpre ćemo prikazati evoluciju koncepta integrisanog izveštavanja kroz hronološko specificiranje faza u njegovom razvoju, kako bismo ukazali na sveobuhvatnost inicijativa i prisustvo velikog broja aktera koji su uticali na modifikovanje ovog koncepta i njegovo transformisanje ka izveštavanju o održivosti (i računovodstvu održivosti). Potom ćemo analizirati stranputice holističkog pristupa izveštavanju, sa namerom da

preispitamo ključne izazove sa kojima se suočavaju prevashodno oni akteri od kojih se očekuje da koncept implementiraju u praksi.

Evolucija računovodstva održivosti

Definisanje računovodstva održivosti neraskidivo je povezano sa definisanjem održivog razvoja. I jednu i drugu sintagmu (računovodstvo održivosti i održivi razvoj) u savremenim uslovima karakteriše pervazivnost zbog čega se vrlo često, u akademskoj i stručnoj literaturi, nailazi na različite stavove u pogledu njihovog značenja i obuhvata.

Široko rasprostranjena, ako ne i opšteprihvaćena, je definicija održivog razvoja iz Brundtland-ovog izveštaja prema kojoj „čovečanstvo ima sposobnost da razvoj učini održivim ako je izvesno da zadovoljavanje potreba sadašnjih generacija ne ugrožava sposobnosti budućih da zadovolje svoje potrebe“ (Brundtland, 1987, 16). U pomenutom izveštaju naglašava se da realizacija ciljeva održivog razvoja trpi brojna ograničenja koja nameću sadašnji (dostignuti) nivoi tehničko-tehnološkog razvoja i društvene organizacije, s jedne strane i raspoloživi prirodni resursi i sposobnost biosfere da apsorbuje (negativne) efekte svih aktivnosti pojedinaca i društvene zajednice u celini, s druge strane. Implementacija ovog koncepta u praksi, kao i bilo koji drugi proces, podrazumeva svrsishodno upravljanje aktivnostima koje vode ka dostizanju definisanih ciljeva, zasnovano na relevantnim i pouzdanim informacijama. Nesumnjivo je da sagledavanje postignuća u svim sferama na koje se održivi razvoj odnosi zahteva primenu posebnih (novih) oblika komunikacije o pitanjima povezanim sa održivošću. Koji oblici komunikacije su adekvatni za pomenute potrebe može se razmatrati kroz prizmu informacionih sistema u opštem smislu. Međutim, informacije prezentovane društvenoj zajednici o validnosti i efikasnosti mera preduzetih za rešavanje socijalnih problema, problema zaštite životne okoline i dostizanje održivog razvoja ipak zahtevaju kombinovanje tehničkih i specijalizovanih računovodstvenih veština, što je u periodu od sedamdesetih godina prošog veka do danas dovelo do pojave socijalnog računovodstva, računovodstva životne okoline i konačno do konceptualizacije računovodstva održivosti. Pred računovodstvenu teoriju i praksu

postavljen je problem izbora načina na koji se može pristupiti izgradnji računovodstva održivosti. „Jedan način je izgradnja potpuno novog računovodstvenog sistema čiji bi dizajn promovisao strategiju održivosti, a drugi način pretpostavlja unapređenje i modifikaciju finansijskog i upravljačkog računovodstva i računovodstva troškova“ (Schaltegger & Burritt, 2010, 367). Primena bilo kog od ova dva načina povezana je sa potrebom rešavanja problema karakterističnih za njih, ali i jedan i drugi treba da rezultiraju izgradnjom računovodstva održivosti koje obuhvata sisteme, metode i procese pripremanja informacija o održivosti poslovanja sa ciljem postizanja transparentnog i odgovornog donošenja odluka. Računovodstvo održivosti, prema tome, uključuje: identifikaciju pitanja relevantnih za održivost poslovanja kompanije (izveštajnog entiteta – primedba autora), definisanje indikatora i mera održivosti, prikupljanje podataka, sveobuhvatno praćenje i merenje učinaka i komunikaciju sa internim i eksternim stejkholderima (Zvezdov & Schaltegger, 2013).

Faze razvoja računovodstva održivosti u periodu od 1971. do danas prikazane su u sledećoj tabeli.

Tabela 1 Osnovne karakteristike razvojnih faza računovodstva održivosti

<i>Faza razvoja</i>	<i>Osnovne karakteristike</i>
1971. – 1980. godine	<ul style="list-style-type: none"> - izražen subjektivizam u analizama prezentovanim u slabo razvijenoj akademskoj literaturi, - obimna empirijska istraživanja pretežno deskriptivnog karaktera, - prvi pokušaji da se koncipira model izveštavanja koji promoviše obelodanjivanja o socijalnoj dimenziji poslovanja entiteta u kojem se prezentuju informacije o zaposlenima i/ili proizvodima, - izveštavanje o uticaju na životnu okolinu nije jasno diferencirano, - nastanak i razvoj ideja o cenama u senci i mapiranju eksternalija, - odsustvo regulatornog okvira i standarda finansijskog izveštavanja, metodologija finansijskog izveštavanja se bitno ne razlikuje od tradicionalističkog,- filozofski pristup i rasprave nisu široko rasprostranjeni

Faza razvoja	Osnovne karakteristike
1981. – 1990. godine	<ul style="list-style-type: none"> - povećanje sofisticiranosti istraživanja na području socijalnog računovodstva, - fokusiranje na računovodstvena obelodanjivanja o uticaju poslovanja entiteta na životnu okolinu, - povećana analitičnost empirijskih istraživanja, - pojava regulative kojom se na alternativan način utiče na smanjenje šteta po prirodnu okolinu, - pojava i razvoj nastavnih programa o socijalnoj i ekološkoj dimenziji računovodstva i finansijskog izveštavanja, - pojava računovodstvenih konceptualnih okvira, računovodstvenih standarda i zakonskih odredbi čijom primenom se smanjuje prostor za individualne interpretacije o načinu i sadržini tradicionalnog finansijskog izveštavanja, - regulatorni računovodstveni okvir se u vrlo ograničenom obimu bavi regulisanjem okvira u pogledu pripreme i prezentacije informacija iz domena <i>socijalnog računovodstva</i> i <i>računovodstva životne okoline</i>, - povećana zastupljenost filozofskih rasprava;
1991. – 1995. godine	<ul style="list-style-type: none"> - gotovo potpuna dominacija <i>ekološkog</i> nad <i>socijalnim računovodstvom</i>, - povećanje obelodanjivanja o uticaju poslovanja entiteta na životnu okolinu, - pojava sistema upravljanja životnom okolinom i njihove revizije, - računovodstveni konceptualni okviri i dalje ne razmatraju potrebu za obelodanjivanjima nefinansijskih informacija niti socijalnih i ekoloških efekata poslovanja entiteta, - razvoj jasnog regulatornog i konceptualnog okvira karakterističan je samo za Sjedinjene Američke Države, Kanadu i Australiju, - sve veće prisustvo rasprava o ulozi upravljačkog računovodstva u ovom kontekstu;
1997. do danas	<ul style="list-style-type: none"> - posledice finansijske krize (1997. – 1998.) i korporativni skandali na početku XXI veka vraćaju zainteresovanost svih stejkholdera na proces pripremanja i prezentovanja informacija u finansijskim izveštajima i na nivou pojedinačnih država, ali i na međunarodnom nivou, - porast interesovanja akademske računovodstvene zajednice i profesionalnih računovođa za pitanja održivog razvoja i računovodstva, - otpočinjanje procesa preispitivanja osnova računovodstva u kontekstu izazova indukovanih primenom koncepta održivog razvoja, - rastući korpus računovodstvenih istraživanja usmerenih na načine vrednovanja efekata poslovnih procesa i njihovu usklađenost sa osnovnim postulatima održivog razvoja, - uključivanje međunarodnih i nadnacionalnih političkih organizacija u aktivnosti rešavanja problema povezanih sa računovodstvom održivosti, - računovodstvo zaštite životne okoline je najrazvijeniji oblik računovodstva održivosti, - sve izrazitije izražavanje sumnje da ekonomski razvoj u prethodnim periodima i aktuelne socijalne aktivnosti i očekivanja nisu održivi (preispitivanje modela razvoja), - rast zagovornika teze da su aspekti održivosti u računovodstvu i izveštavanju od krucijalnog značaja za upravljanje procesima održivog razvoja i da je neophodan nov pristup u izveštavanju;

Izvor: Autori prema: Mathews, 1997

Prethodno prikazane osnovne karakteristike razvojnih faza računovodstva održivosti ukazuju da je reč o kompleksnom konceptu čija izgradnja i implementacija zahteva angažovanje značajnih, i po obimu i strukturi, resursa. Ova činjenica prepoznata je od strane mnogobrojnih međunarodnih i nadnacionalnih organizacija² koje su se uključile u pomenute aktivnosti (i koje obezbeđuju većinu neophodnih finansijskih sredstava), što je u nastavku rezultiralo modernizacijom harmonizovanog okvira za izveštavanje (koja je započela početkom XXI veka), kao i procesom koncipiranja smernica nefinansijskog izveštavanja (koji je otpočeo u drugoj deceniji ovog veka; Spasić, 2020, 315).

Ključni korak na evropskom prostoru odigrao se (kao što smo već napomenuli) krajem 2014. godine, usvajanjem Direktive o nefinansijskom izveštavanju (2014/95/EU). Pomenuta direktiva obavezuje sve entitete, odnosno, subjekte od javnog interesa koji imaju više od 500 zaposlenih da pored finansijskog objavljuju i ovaj nefinansijski izveštaj koji, pre svega, sadrži informacije o četiri aspekta održivosti: ekološkim pitanjima, brizi o zaposlenima, poštovanju ljudskih prava i borbi protiv korupcije. Perspektivom dvostruke materijalnosti obezbeđuje se obelodanjivanje informacija o implikacijama poslovanja entiteta na društvo i životnu sredinu, ali i o posledicama uzvratnog uticaja na funkcionisanje entiteta (Spasić, 2020, 317).

Naredni potezi na ovom planu uglavnom su posledica usvajanja Agende 2030 (programa održivog razvoja do 2030. godine, koji su UN koncipirale 2015. godine), nakon čega je usledilo objavljivanje Smernica

² Na primer: Ujedinjene nacije - UN, Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD, Global Reporting Initiative - GRI, International Federation of Accountants - IFAC, International Financial Reporting Standards Foundation - IFRSF, The Prince's Accounting for Sustainability Project - A4S, The Sustainability Accounting Standards Board - SASB, World Business Council for Sustainable Development - WBCSD, Corporate Register - CR, AccountAbility, Carbon Disclosure Projects - CDP, Climate Disclosure Standards Board - CDSB, Indian Centre for Corporate Social Responsibility - ICCSR, European Commission - EC, European Financial Reporting Advisory Group - EFRAG, International Organization of Securities Commissions - IOSCO, World Economic Forum with Big 4 i International Intergated Reporting Council - IIRC.

za nefinansijsko izveštavanje (EC, 2017), te Akcionog plana za finansiranje održivog razvoja (EC, 2018a) i Uredbe o obelodanjivanjima koja se tiču održivosti u finansijskom sektoru (EP, 2019).

U nastojanjima da se konačno približe idealu holističkog sistema korporativnog izveštavanja, tokom 2020. godine IIRC, CDP, CDSB, GRI i SASB udružili su svoje aktivnosti sa ciljem konceptualizacije zajedničke vizije o sveobuhvatnom, globalno prihvaćenom sistemu korporativnog izveštavanja koji uključuje i finansijsko računovodstvo i obelodanjivanja o održivosti poslovanja koja su povezana sa integrisanim izveštavanjem. Tim povodom konsultovani su i drugi važni akteri (poput IFRSF, EC, EFRAG, IOSCO, IFAC i WEF). IFAC (kao globalni glas računovodstvene profesije) predložio je stvaranje novog odbora za standarde održivosti koji bi postojao uz Odbor za međunarodne računovodstvene standarde u okviru IFRS fondacije. Svetski ekonomski forum, u partnerstvu sa velikom četvorkom, objavio je izveštaj pod nazivom „Ka zajedničkoj metrici i doslednom izveštavanju o održivom stvaranju vrednosti“. Ne treba prenebrežniti činjenicu i da je tokom 2020. godine Evropska komisija „dala mandat“ Evropskoj savetodavnoj grupi za finansijsko izveštavanje (EFRAG) da preduzme pripremne radnje za moguće EU standarde nefinansijskog izveštavanja, što je, takođe, signal da se ozbiljni naponi u vezi računovodstva održivosti simultano preduzimaju.

Sve navedeno rezultiralo je sledećim preporukama Međunarodnog veća za integrisano izveštavanje (IIRC, 2020):

- osnovni faktori u procesu donošenja ekonomskih odluka i raspodeli resursa treba da budu finansijske i nefinansijske informacije povezane na takav način da obezbeđuju održivi razvoj,
- demonstrirati jasne veze između svih informacija koje utiču na stvaranje vrednosti tokom vremena, smanjujući potrebu za razlikovanjem finansijskih i nefinansijskih informacija koje korisnike informacija može dovesti u zabludu i
- izvršiti nadogradnju široko rasprostranjenog dobrovoljnog usvajanja postojećih okvira i standarda izveštavanja, kao što je Međunarodni <IR> okvir, a u cilju smanjenja troškova izveštavanja kompanija.

Iznoseći navedene preporuke, IIRC deklarirao je i stav da IFRSF treba da ima ključnu ulogu u stvaranju međunarodno prihvaćenih institucionalnih okvira za obelodanjivanja o održivosti poslovanja, obezbeđujući efikasno upravljanje procesom uspostavljanja standarda³.

Putevi i stranputice holističkog pristupa

U kojoj meri smo se zaista približili holističkom pristupu izveštavanja? Sudeći po ambicioznosti prethodno analiziranog poduhvata (kreiranja računovodstva održivosti) koja se manifestuje intenziviranjem globalnih i evropskih inicijativa, te povećanjem broja aktera uključenih u iste, stiče se utisak da smo na domak dostizanja pomenutog ideala. Ipak, iskustva pokazuju da se prakse odgovornog korporativnog izveštavanja razlikuju u zavisnosti od zemlje i/ili kompanije o kojima je reč.

U opsežnoj literaturi koja se bavi ovom problematikom, veliki broj tekstova posebnu pažnju posvetio je faktorima (internim – veličina i pripadnost određenoj grani/industriji; eksternim – propisi, kultura, očekivanja stejkholdera) koji utiču na izveštavanje o održivosti. Uvidi istraživanja koja potenciraju važnost institucionalnih faktora, bilo za implementiranje IFRS ili za dobrovoljnu praksu izveštavanja o društveno odgovornom poslovanju (Stadler & Nobes, 2014; Miska et. al., 2018, respektivno), sugerišu da kontekstualni faktori na nacionalnom nivou mogu ometati konvergenciju nefinansijskog izveštavanja.

U jednoj od najobimnijih studija ove vrste (Fifka, 2013) ispituje se različitost istraživačkih pristupa u vezi sa pomenutim tipom izveštavanja među zemljama i regionima. Autor naglašava činjenicu da je, za razliku od industrijalizovanih zemalja (koje su postavile temelje izveštavanja o održivosti), ovakav tip izveštaja još uvek u povoju u zemljama Istočne Evrope, jer su inicijative za podsticanje i proučavanje ovog oblika obelodanjivanja započele relativno skoro (Fifka, 2013, 19).

³ Ovakav stav zasnovan je na činjenici da IFRSF ima bogato iskustvo na području uspostavljanja IFRS.

Budući da opšte političko i socijalno-ekonomsko okruženje snažno utiču na prakse izveštavanja (Fifka, 2013, 26), sporiji napredak na ovom području moguće je pripisati socijalističkom nasleđu koje pitanja poput ovih ne dovodi u vezu sa kompanijama, već sa ulogom države. Takođe, primećuje se da je tempo prilagođavanja u vezi sa izveštavanjem o održivosti uslovljen i politikom pristupanja EU, što posredno govori u prilog idejama da je reč o prinudnim izomorfnim promenama (DiMaggio & Powell, 1983). Srbija je eklatantan primer ove vrste institucionalnog izomorfizma, pošto je Direktivu EU 2014/95 (tačnije, najveći deo njenih odredbi o nefinansijskom izveštavanju) implementirala u domaće zakonodavstvo u okviru novog Zakona o računovodstvu, usvojenog 2019. godine,⁴ kao rezultat zahteva EU da se izvrši harmonizacija propisa o korporativnom izveštavanju. Ipak, uzevši u obzir činjenicu da trenutno zakonsko rešenje ne sadrži bliže smernice za nefinansijsko izveštavanje (što, drugim rečima, znači da entiteti nisu u obavezi da obelodane informacije o tome kojim smernicama su se rukovodili u pripremi nefinansijskog izveštaja; Spasić, 2020, 321), očito je da su ovim potezom zadovoljeni samo minimalni zahtevi i to isključivo kao rezultat pritiska od strane EU.

Da li je prisustvo pomenutih izomorfnih promena uočljivo i kad je reč o korporativnom izveštavanju u razvijenim zemljama Evropske Unije? Jasno je da Direktiva EU 2014/95 zahteva od velikih korporacija da obelodanjuju nefinansijske informacije (one koje tangiraju socijalna i ekološka pitanja), kako bi se omogućilo usklađivanje nefinansijskog izveštavanja na evropskom prostoru. Ipak, budući da je nacionalnim zakonodavstvima ostavljeno diskreciono pravo u prilagođavanju i integrisanju zahteva za obelodanjivanjem (kao načinu postizanja određenog cilja) kao i visok stepen slobode pri prioritizaciji ciljeva, akademska istraživanja u poslednjih par godina sve češće ukazuju na činjenicu da je stvarni uticaj Direktive na korporativno izveštavanje daleko manji od očekivanog. Kao mogući razlozi za to spominju se heterogene definicije nefinansijskog izveštavanja, različitost i/ili

⁴ Ovaj zakon obavezuje sva privredna društva koja imaju preko 500 zaposlenih i posluju u Srbiji da u 2021. godini objave nefinansijske izveštaje za prethodnu, odnosno, 2020. godinu, kako bi se kroz iste na sveobuhvatan način sagledali svi mogući uticaji na prirodno i društveno okruženje.

konfliktnost zahteva regulatornih i tela zaduženih za utvrđivanje standarda (Stolowy & Paugam, 2018), razlike u nacionalnim zakonima (Aureli, 2020) i slično.

U domenu formalnog usklađivanja nacionalnih zakonodavstava sa Direktivom EU primetni su propusti čak i kad je reč o obaveznim elementima Direktive (Aureli, 2020, 19): nedostaju ključne stavke neophodne za kvalitetno izveštavanje (poput onih koje se odnose na koncepte relevantnosti i sprovedene postupke *due diligence*), proizvoljno i uopšteno se tumače zahtevi o opisu politika koje kompanije usvajaju, menjaju se kriterijumi na osnovu kojih se određuje obaveznost nefinansijskog izveštavanja. Razlike su uočljive i kod onih aspekata koji nisu standardizovani u Direktivi: izbor okvira izveštavanja pri pripremi nefinansijskih izveštaja (nacionalni, međunarodni ili evropski standardi izveštavanja), retke situacije u kojima se vrši verifikovanje informacija sadržanih u nefinansijskim izveštajima, dodatne specifikacije vezane za terminološke razlike i slično (Aureli, 2020, 20).

Rezultati pokazuju da čak i kad postoje pritisci ka konvergenciji, istorijski, kulturni, ekonomski i politički kontekst oblikuju društveno odgovorno poslovanje katalizujući divergentna kretanja. Naime, očito je da lokalne institucionalne razlike imaju uticaja na transpoziciju Direktive o nefinansijskom izveštavanju, ometajući harmonizaciju propisa: države karakterišu različiti nivoi razumevanja i stručnosti u vezi izveštavanja o korporativnoj odgovornosti, ali i različiti nacionalni zakoni koji tangiraju ovu problematiku, što navodi na zaključak da je konvergencija na nivou formalnog (*de iure*) usklađivanja samo privid.

Da li bi se, uprkos navedenim razlikama između pravila, ipak moglo očekivati slično ponašanje kompanija? Drugim rečima, da li su izvesnije mimetičke promene inicirane nekim drugim faktorima (na primer, neizvesnošću),⁵ a ne prinudom?

U uverenju da će odgovornima za dizajniranje izveštaja o održivosti na nivou kompanija, ali i investitorima i rejting agencijama (koji

⁵ Neizvesnost, po pravilu, ne podstiče proaktivnost, već reaktivnost (Matijević & Mojić, 2020, 202) i rezultira sličnim ponašanjem. Odnosno, univerzalnost mimetičkih procesa može biti produkt neizvesnosti pri suočavanju sa novim izazovima, ali i dvosmislenosti formulisanih ciljeva ili nejasnih rešenja (DiMaggio & Powell, 1983)

iskazuju interesovanje za ESG informacije) omogućiti da spoznaju kako bi trebalo da izgleda valjano koncipirano računovodstvo održivosti, KPMG se oslonio na postojeće smernice i uputstva drugih relevantnih institucija⁶ i osmislio set od 9 kvalitativnih kriterijuma (grupisanih u tri tematske celine: razumevanje, postavljanje prioriteta, merenje), uz pomoć kojih je izvodljivo (barem u grubim crtama) analizirati i upoređivati stepen "zrelosti" koji ispoljavaju kompanije koje se smatraju globalnim liderima u izveštavanju o održivosti. Shodno izveštaju iz 2018. godine (KPMG, 2018), izvršeno je diferenciranje svih 17 ciljeva održivog razvoja na one koji se smatraju najmanje prioriternim (ukoliko ih manje od 30% ključnih globalnih "igrača" takvima percipira), srednje prioriternim (kada 30 do 50% pomenutih kompanija nalazi za shodno da izveštava o istima) i najprioriternijim (u slučaju onih ciljeva održivog razvoja koje više od 50% vodećih kompanija na svetskom tržištu uključuje u svoje izveštaje o održivosti).

Rukovodeći se idejama institucionalnog izomorfizma (DiMaggio & Powell, 1983), shodno kojima organizacione promene pokreće mimikrija (oponašanje onih koji se smatraju uspešnima)⁷, logičnim se nameće pitanje: kakve se pouke za druge kompanije mogu izvući uvidom u ponašanje globalnih lidera kad je reč o računovodstvu održivosti? Održive prakse su integrisane u poslovanje velikih kompanija i one uključuju informacije o održivosti u svoje izveštavanje (uostalom, one su u obavezi da to čine, barem kad je reč o EU, shodno Direktivi 2014/95). Očito je, ipak, sledeće: a) nisu svi ciljevi održivog razvoja ravnomerno zastupljeni u okviru nefinansijskog izveštavanja; b) aktuelna prioritizacija ciljeva nije konstanta, već je kontekstualno i vremenski uslovljena. Da li bi sve ostale kompanije, imajući navedeno u vidu, mogle da očekuju "adaptaciju mimikrijom" (Krause, 2013) ukoliko pokušaju da imitiraju ("kopiraju") dotični model obelodanjivanja

⁶ Ovde je reč o sledećim dokumentima: a) Smernicama održivog razvoja, globalno prepoznatom strateškom „oruđu“ za usmeravanje aktivnosti kompanija na ostvarenju ciljeva održivog razvoja, koje su u kooperaciji razvili GRI, UN Global Compact i WBCSD i b) Uputstvu za integrisano izveštavanje o procesu kreiranja vrednosti, koje je kreirao IIRC.

⁷ Di Mađo i Pael (1983) su tvrdili da, uprkos konstantnoj potrazi za raznolikošću, postoji relativno malo primera koje bi valjalo izabrati, pa se jednostavno selektuju uspešni modeli kao oni koje bi trebalo slediti.

informacija koji je (ipak) podložan kontinuiranim modifikacijama? Drugim rečima, ukoliko citirani izveštaj implicira neophodnost da sve druge kompanije koje imaju više od 500 zaposlenih slede primere vodećih kompanija u pogledu ipak promenljivog *sadržaja* nefinansijskih izveštaja, da li bi njihovo opredeljenje da to i učine rezultiralo pozitivnim ishodom kad je reč o stvaranju vrednosti?

Ukoliko imamo na umu da pripremanje i prezentovanje informacija iziskuje troškove, koji treba da budu niži od koristi po osnovu raspoloživosti informacija, izvesno je da ne bi, budući da kontinuirano prilagođavanje izaziva veće troškove od koristi, naročito u uslovima kratkog roka. Izveštajni entiteti su, pre svega, pod stalnim pritiskom zbog dodatnih zahteva za nefinansijskim informacijama, usled čega snose nepotrebne troškove (EC, 2020a). Još važnije, oni su i dalje suočeni sa neizvesnošću pri donošenju odluka o kojim nefinansijskim informacijama treba izveštavati⁸ i na koji način. Očit primer su stavovi iskazani tokom javnih konsultacija obavljenih u periodu februar – jun 2020. godine (koji tangiraju primenu Direktive). U vezi sadržaja nefinansijskih izveštaja, pored pitanja na koje Direktiva već upućuje, četiri petine respondenata (ispitanika) uključilo je još 15 važnih nefinansijskih pitanja (taksonomiju, upravljanje, poreze, ali i ciljeve održivog razvoja?!), a ukupno je navedeno oko 240 različitih kategorija informacija koje bi trebalo uključiti (EC, 2020b, 9 – 10), čime je na posredan način iskazano nerazumevanje Direktive, a u vezi s tim i konkretnog sadržaja nefinansijskih izveštaja. Upravo na jednom ovakvom pitanju postaje očigledno da ni sastavljači, ni korisnici nefinansijskih informacija, nisu dovoljno upućeni u problematiku računovodstva održivosti; takođe, može se naslutiti u kojoj meri ovi oblici administriranja mogu izazvati troškove i dalje razvodnjavanje ideje održivosti.

Imajući u vidu analizirane izazove, jasno je zašto su prisutna stalna preispitivanja u vezi pomenutog pristupa. Ne iznenađuje ni činjenica da se, povodom obeležavanja četvrt veka od utemeljenja koncepta upravljanja pod nazivom “*triple bottom line*”, oglasio njegov tvorac sa

⁸ Kad je reč o entitetima iz finansijskog sektora, ova složenost može proizaći iz različitih zahteva za obelodanjivanjem sadržanih u različitim delovima zakonodavstva EU.

predlogom da se isti opozove kako bi se izvršilo njegovo eventualno podešavanje (Elkington, 2018). Na čemu počiva njegova argumentacija? Pre svega na činjenici da je koncept izvorno zamišljen kako bi se pratilo i upravljalo ekonomskom (a ne samo finansijskom), socijalnom i ekološkom dodatnom vrednošću. Dakle, njegova pravilna upotreba je podrazumevala transformaciju sistema vrednosti u kapitalističkom društvu. U međuvremenu je, pod uplivom računovođa i konsultanata za izveštavanje, ovaj koncept razblažen i transformisan u isključivo računovodstveni alat, koji je podstakao beskonačnu produkciju izveštaja, pri čemu je jasno da se dobijeni podaci ne analiziraju na načine koji istinski pomažu donosiocima odluka i kreatorima politika da prate, razumeju i upravljaju sistemskim efektima ljudske aktivnosti.

Elkingtonov stav i sumnju da je realno očekivati dostizanje ciljeva holističkog izveštavanja o održivom razvoju u trenutnim okolnostima podržavaju i drugi članovi akademske računovodstvene zajednice u EU. Njihov fokus usmeren je ka preispitivanju mogućnosti i efekata primene koncepta računovodstva održivosti u praksi, a polazna osnova im je činjenica da primena različitih računovodstvenih pravila (regulative) utiče na način definisanja i vrednovanja rentabilnosti poslovanja i posledično na alokaciju kapitala. Osnovni stav je da zahtevi IFRS, posebno oni koji se odnose na primenu koncepta vrednovanja po fer vrednosti, nisu saglasni ciljevima održivog razvoja definisanim u Lisabonskom ugovoru (Palea, 2018). Zbog toga se apeluje na neophodnost sprovođenja istraživanja o makroekonomskim efektima primenjene računovodstvene regulative (bolje razumevanje ovih efekata), koja bi omogućila razvoj sistema finansijskog izveštavanja koji je prikladan deklarisanim ciljevima održivog razvoja u EU.

Umesto zaključka

Koncept održivog razvoja postavlja različite vrste zahteva pred sve činioce ne samo jedne nacionalne društvene zajednice već i na globalnom nivou. Zahtevi u kontekstu izveštavanja entiteta privatnog i javnog sektora o efektima njihovih aktivnosti ne ograničavaju se samo na finansijske informacije, već se proširuju i na ekonomske, socijalne i ekološke. Međutim, parcijalno izveštavanje o navedena tri aspekta nije u potpunosti u skladu sa idejom održivog razvoja. Ocena

ostvarenja ciljeva održivog razvoja iziskuje sveobuhvatno, holističko, izveštavanje, gde su jasno i nedvosmisleno demonstrirane veze između finansijskih i nefinansijskih informacija koje utiču na stvaranje vrednosti. Računovodstvo koje može da produkuje izveštaje sa navedenim kvalitativnim karakteristikama je računovodstvo održivosti.

Iako je ideja o holističkom izveštavanju nastala u poslednjim decenijama prošlog veka, računovodstvo održivosti još uvek nije potpuno konceptualizovano (EC, 2018). Naprotiv, problemi i stranputice u realizaciji ove, u osnovi humanističke, ideje usloveli su da se u pokušaje njene svrsishodne konceptualizacije (podobne praktičnoj primeni) uključi širok spektar nacionalnih, međunarodnih i nadnacionalnih organizacija.

Izvorišta osnovnih problema vezanih za izgradnju ovog sveobuhvatnog modela izveštavanja su: raznovrsnost i višestrukost ciljeva održivog razvoja čiji stepen ostvarenja se ocenjuje prezentovanim informacijama; brojnost stakeholdera zainteresovanih za ovu vrstu informacija; ekonomski, socijalno i ekološki različiti konteksti primene; institucionalim pritiscima i/ili neizvesnošću izazvano mimetičko ponašanje izveštajnih entiteta i različitost računovodstvenih koncepata koji se mogu primeniti za vrednovanje računovodstvenih kategorija.

Kompleksnost zadatka ne abolira aktere od odgovornosti za njegovo neizvršenje, jer bi to značilo pristajanje i saglasnost sa stavom da neuspeh u ispunjavanju ovog izazova treba da omogući svim izveštajnim entitetima, a naročito poslovnim organizacijama, da nastave da izbegavaju odgovornost za svoju trajnu neodrživost (Lamberton, 2005).

S obzirom na činjenicu da smo se u ovom radu fokusirali na probleme izgradnje i primene računovodstva održivosti koji potiču iz prakse, naša buduća istraživanja biće usmerena na analiziranje uloge računovodstvene profesionalne regulative kao jedne od mogućih prepreka ostvarenja izveštajnog okvira koji u potpunosti zadovoljava zahteve održivog razvoja.

Literatura

1. Aureli, S., Salvatori, F. & Magnaghi, E. (2020), A Country-Comparative Analysis of the Transposition of the EU Non-Financial Directive: An Institutional Approach, *Accounting, Economics and Law: A Convivium*, De Gruyter, vol. 10(2): 1-30, <https://doi.org/10.1515/ael-2018-0047>
2. Bebbington, J., Larrinaga-González C. & Moneva-Abadía, J.M. (2008) Legitimizing Reputation/The Reputation of Legitimacy Theory, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 21 (3): 371-374
3. Bebbington J., Gray R. & Larrinaga C. (2000), Environmental and Social Accounting in Europe, *The European Accounting Review* 9(1): 3-6.
4. Brundtland, G., (ed.), (1987), *Our Common Future*, World Commission on Environment and Development, Oxford University Press, Oxford, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>
5. DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983) The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review* 48(2): 147-160.
6. Elkington, J. (2018), 25 Years Ago I Coined the Phrase “Triple Bottom Line”. Here’s Why It’s Time to Rethink It, *Harvard Business Review*, <https://hbr.org/2018/06/25-years-ago-i-coined-the-phrase-triple-bottom-line-heres-why-im-giving-up-on-it>
7. European Commission (2020), *EU Holistic Approach to Sustainable Development*, https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/sustainable-development-goals/eu-holistic-approach-sustainable-development_bg
8. European Commission (2020a), *Consultation Document, Review of the Non-Financial Reporting Directive*, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/company_reporting_and_auditing/documents/2020-non-financial-reporting-directive-consultation-document_en.pdf
9. European Commission (2020b), *Summary Report of the Public Consultation on the Review of the Non-Financial Reporting Directive*, <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12129-Revision-of-Non-Financial-Reporting-Directive/public-consultation>
10. European Commission (2018), *Financing a Sustainable European Economy, Final Report 2018, High-Level Expert Group on Sustainable Finance*,

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/180131-sustainable-finance-final-report_en.pdf

11. European Commission (2018a), *Action plan: Financing Sustainable Growth*, COM(2018) 97 final, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/EN/COM-2018-97-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>
12. European Commission (2017), *Communication from the Commission, Guidelines on non-financial reporting (methodology for reporting non-financial information) (2017/C 215/01)*, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017XC0705\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017XC0705(01))
13. European Parliament and the Council of the European Union (2019), *Regulation (EU) 2019/2088 of the European Parliament and of the Council on sustainability-related disclosures in the financial services sector*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32019R2088>
14. European Parliament and the Council of the European Union (2014), *Directive 2014/95/EU of the European Parliament and of the Council*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0095>
15. Fifka, M. (2013), Corporate Responsibility Reporting and its Determinants in Comparative Perspective – a Review of the Empirical Literature and a Meta-analysis, *Business Strategy and the Environment*, 22: 1-35.
16. Flower, J. (2015). The International Integrated Reporting Council: A story of failure, *Critical Perspectives on Accounting*, 27: 1-17 <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2014.07.002>
17. Gebauer, J. & Hoffmann, E. (2009), Evaluating Extra-Financial Reporting: The Case of the German Ranking of Sustainability Reports, *Journal of Applied Accounting Research* 10(3): 224-234.
18. IIRC (2020), *Edging Ever Closer to a Holistic, Robust Corporate Reporting System*, <https://integratedreporting.org/news/edging-ever-closer-to-a-holistic-robust-corporate-reporting-system/>
19. Kaya, C. S., Erguden, A. E. & Sayar, Z. (2016), Essence of Integrated Reporting: A Holistic Framework for Sustainability and Value Creation, *International Journal of Academic Research in Accounting Finance and Management Sciences* 6(1): 29-34 https://hrmars.com/papers_submitted/1953/Article_05_Essence_of_Integrated_Reporting.pdf
20. KPMG, (2018), *How to report on the SDGs*,

- <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2018/02/how-to-report-on-sdgs.pdf>
21. KPMG (2017), *The Road Ahead: The KPMG Survey of Corporate Responsibility Reporting 2017*,
<https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/xx/pdf/2017/10/executive-summary-the-kpmg-survey-of-corporate-responsibility-reporting-2017.pdf>
 22. Krause, P. (2013), Of Institutions and Butterflies: Is Isomorphism in Developing Countries Necessarily a Bad Thing?
<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8353.pdf>
 23. Lamberton, G., (2005), Sustainability accounting – a brief history and conceptual framework, *Accounting Forum*, 29: 7–26
 24. Matijević, B. & Mojić, D. (2020), Izazovi održivog razvoja srpskih preduzeća: digitalizacija i promene u organizacionoj okolini, u: Jovanović, P. & Stojković Zlatanović, S. (red.), *Izazovi održivog razvoja u Srbiji i Evropskoj Uniji*, Institut društvenih nauka, Beograd, 190 - 206.
 25. Mathews, M.R. (1997), Twenty-five years of social and environmental accounting research. Is there a silver jubilee to celebrate?, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 10 (4): 481–531, doi: 10.1108/EUM000000004417
 26. Miska, C., Szócs, I. & Schiffinger, M. (2018), Culture's Effects on Corporate Sustainability Practices: A Multi-Domain and Multi-Level View, *Journal of World Business*, 53(2): 263–279
 27. Obradović, V. & Karapavlović, N. (2016), Kvalitetno finansijsko izveštavanje kao faktor unapređenja konkurentnosti privrede Republike Srbije, u: Marinković, V., Janjić, V. & Mičić, V. (red.), *Unapređenje konkurentnosti privrede Republike Srbije*, Ekonomski fakultet, Kragujevac, 391 - 402.
 28. Palea, V. (2018), Financial Reporting for Sustainable Development: Critical Insights into IFRS Implementation in the European Union, *Accounting Forum*, 42 (3): 248 – 260
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S015599821830022X>
 29. Pavlović M. & Denčić-Mihajlov, K. (2020), Izveštavanje o održivom razvoju i održivo finansiranje: izazovi za mala i srednja preduzeća, *Ekonomski izazovi*, Godina 9, broj 18: 49-61
<https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/2217-8821/2020/2217-88212018049P.pdf>
 30. Republika Srbija (2019), *Zakon o računovodstvu*, Beograd: Službeni

glasnik Republike Srbije, br. 73/2019.

31. Ruggiero, P. & Monfardini, P. (2013), The Case of HERA, in C. Busco, M. L. Frigo, A. Riccaboni & P. Quattrone (eds), *Integrated Reporting - Concepts and Cases that Redefine Corporate Accountability*, Springer International Publishing, 313 -330.
32. Schaltegger, S.S. & Burritt R.L. (2010), Sustainability accounting for companies: Catchphrase or decision support for business leaders?, *Journal of World Business* 45: 375–384.
33. Sekerez, V. (2016), Regulatorni okvir i kvalitet izveštavanja o održivom razvoju, *Ekonomске ideje i praksa*, 20: 53-68
34. Spasić, D. (2020), Regulatorni okvir za nefinansijsko izveštavanje u EU i Srbiji – trenutno stanje i novi trendovi, u: Đukić, T. & Radenković – Jocić, (eds), *Digital Economy: Chances, Risks, Sustainable Development*, Proceedings of the International Scientific Conference, University of Niš, Faculty of Economics, 313 – 324.
35. Stadler, C. & Nobes, C. W. (2014), The Influence of Country, Industry, and Topic Factors on IFRS Policy Choice, *Abacus*, 50(4): 386–421.
36. Stolowy, H. & Paugam, L. (2018), The Expansion of Non-Financial Reporting: An Exploratory Study, *Accounting and Business Research*, 48(5): 525–548.
37. United Nations (2015), *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/publication>
38. WICI, (2013) The World's Business Reporting Network, Connectivity, Background Paper for Integrated Reporting, <https://integratedreporting.org/wp-content/uploads/2013/07/IR-Background-Paper-Connectivity.pdf>
39. Zvezdov, D. & Schaltegger, S. (2013), Sustainability Accounting, in; Idowu S.O., Capaldi N., Zu L. & Das Gupta A., *Encyclopedia of Corporate Social Responsibility*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg

SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND FINANCIAL REPORTING: CHALLENGES OF A HOLISTIC APPROACH

The incorporation of the idea of sustainability into various aspects of social and economic life, in the field of disclosure of information of public importance, is noticeable through the evolution of the integrated reporting. Are these changes announced by sound names such as: “sustainability reporting”, “corporate responsibility reporting” and / or “sustainability accounting”, by their nature really so substantial that we have finally approached the ideal of a holistic approach in reporting? If we judge them on the basis of the ambition of the endeavor, which is manifested in the intensification of global and European initiatives and the increase in the number of actors involved in them, the answer would undoubtedly be the affirmative one. However, judging by the way the very idea is diluted (losing its original meaning), so that even the creator of the “triple bottom line” term demands its withdrawal, it is necessary to reconsider the key challenges faced by all actors – those who participate in creating the reporting framework, but also those (private and public sector entities) who are expected to implement the concept in practice. Therefore, the aim of this paper is to point out those challenges that are emphasized in the literature as the most obvious and / or the most significant ones, both in attempts to get close to a holistic reporting, and in (un)intentional efforts to prevent its reaching.

Keywords: sustainable development, holistic approach, sustainability accounting

RAZVOJ SELA I POLJOPRIVREDE NA PODRUČJU GRADA KRAGUJEVCA

Lela Ristić* i Danijela Despotović**

U radu se sagledava stanje u agraru i ruralnoj ekonomiji na području grada Kragujevca, pri čemu se naglašavaju najvažniji limitirajući faktori, raspoloživi resursi i mogućnosti za budući razvoj sela i poljoprivrede ovog kraja. Cilj istraživanja je ispitati na koji način je moguće obezbediti opstanak i intenzivniji razvoj sela i poljoprivrede na području grada Kragujevca, vodeći pri tome računa o interesima domaćih poljoprivrednika i ostalog ruralnog stanovništva, kao važnim faktorima opstanka i demografskog, pa prema tome i ekonomskog razvoja ovog značajnog dela Republike Srbije. Zaključuje se da je za opstanak i budući razvoj sela i poljoprivrede na području grada Kragujevca neophodno zajedničkim naporima države, lokalne samouprave, seoskih zajednica i urbanih sredina, primeniti pristupe i modele razvoja prihvatljive u socio-ekonomskom i zdravstveno-ekološkom smislu, prilagođene prioritarnim potrebama lokalnog stanovništva i privrede, a u skladu sa nacionalnim interesima, raspoloživim resursima i brojnim ograničenjima za održivi razvoj domaćeg agrara i ruralne ekonomije.

Ključne reči: selo i poljoprivreda, politika razvoja, održivi razvoj, grad Kragujevac.

Uvod

Agro-ekonomski, ruralno-sociološki, pravno-politički, zdravstveno-ekološki i drugi relevantni aspekti razvoja agrara i ruralnih područja, predmet su interesovanja mnogih autora, širom sveta, naročito u savremenim uslovima (Iyer et al., 2020; Baldos, Fuglie & Hertel, 2020; Olmstead, 2020; etc.). Razvoj sela i poljoprivrede je i jedno od ključnih pitanja ekonomskog razvoja Republike Srbije, odnosno, mnogih njenih opština i gradova. Imajući u vidu nedovoljno iskorišćene raspoložive

* Univerzitet u Kragujevcu - Ekonomski fakultet, e-mail: lristic@kg.ac.rs

** Univerzitet u Kragujevcu - Ekonomski fakultet, e-mail: ddespotovic@kg.ac.rs

prirodne resurse u ruralnim područjima i brojne savremene izazove, jasno je da ovom pitanju treba posvetiti mnogo više pažnje, u teoriji i praksi. Pri tome posebno treba voditi računa o interesima domaćeg stanovništva koje živi i radi na selu u poljoprivredi ili nepoljoprivrednim delatnostima.

Predmet istraživanja u ovom radu jeste razvoj sela i poljoprivrede na području grada Kragujevca, u smislu sagledavanja stanja u agraru i ruralnoj ekonomiji, kao i predlaganja mogućih rešenja za uočene probleme u ovoj oblasti. Shodno tome, cilj istraživanja jeste ispitati na koji način je moguće ubuduće bolje upravljati razvojem sela i poljoprivrede na području grada Kragujevca, brinući pritom, pre svega, o interesima domaćih poljoprivrednika i ostalog seoskog stanovništva, kao ključnim faktorima opstanka i budućeg razvoja agrarnog sektora i ruralne ekonomije. U ruralnim područjima su interesi poljoprivrednika i lokalnog stanovništva najvažniji, te je relevantno razmotriti moguće pravce razvoja u okviru kojih ovi subjekti imaju primat nad velikim kapitalom i inostranim investitorima.

Hipoteza od koje se u radu polazi jeste da ukoliko se raspoloživim prirodnim i antropogenim resursima u poljoprivredi i selima na području grada Kragujevca bolje upravlja, vodeći računa o nacionalnim i lokalnim interesima, a naročito o potrebama poljoprivrednika i ostalih stanovnika seoskih zajednica, shodno brojnim savremenim izazovima, može se očekivati vidniji napredak u agraru i ruralnoj ekonomiji. To je značajno i za razvoj onih privrednih sektora u urbanim sredinama koji se sirovinski ili na sličan način oslanjaju na poljoprivredu i ruralne resurse.

U radu su korišćeni metod deskripcije, komparacije, generalizacije, analize i sinteze. Za ovo istraživanje naročito su bila korisna ranija istraživanja o razvoju agrara i rurala na području Šumadije, zvanične statističke publikacije na republičkom nivou i strateška dokumenta na lokalnom nivou. Takođe, primeri dobre prakse u razvoju poljoprivrede i ruralne ekonomije predstavljali su bitan motivacioni faktor za predlaganje budućih perspektivnih pravaca razvoja sela i poljoprivrede na području grada Kragujevca.

Stanje u selima i poljoprivredi na području grada Kragujevca

Osnovni podaci o selima i poljoprivredi na području grada Kragujevca prikazani su u narednim tabelama i grafikonima, gde su predstavljene najznačajnije prirodne, demografske, ekonomske i druge bitne karakteristike agrarnog sektora i ruralnih sredina ovog područja.

Tabela 1 Identifikaciona karta sela na području grada Kragujevca

Naziv pokazatelja/obeležja	Vrednost/opis
Ukupan broj seoskih naselja	56
% seoskog u ukupnom stanovništvu Kragujevca	16
Broj područja sa otežanim uslovima rada u poljoprivredi (POURP)	6
Reljef	visoko pobrđe i planinske oblasti na istoku, srednje pobrđe i niski ravničarski deo
Preovlađujući pedološki tipovi zemljišta	smonica, aluvijalno, gajnjača, podzol, crvenica, smeđa, skeletoidna
Klima	umereno - kontinentalna
Hidrografija	Lepenica, Jasenica, Uglješnica, Grošnička reka, jezera, podzemne vode
Površina pod šumom	28.543 ha državno, 59.882 ha privatno vlasništvo
Rudna ležišta	gvožđa, magnetita, limonita, hroma, magnezita, serpentina, krečnjaka, nikla, azbesta, mangana, gipsa, kvarca

Izvor: Službeni list grada Kragujevca, 11/20.

Tabela 2 Uporedni pregled broja stanovnika

Ukupno i po naseljima	Broj stanovnika							
	1948.	1953.	1961.	1971.	1981.	1991.	2002.	2011.
Grad Kragujevac	85468	93465	105711	130551	164823	180084	175802	179417*
Gradsko naselje	39324	48702	63347	92985	129017	147305	146373	150835
Ostala naselja	46144	44763	42364	37566	35806	32779	29429	28582
Adžine Livade	458	422	327	191	124	100	73	51
Baljkovac	693	700	658	612	640	623	621	627
Botunje	1201	1175	1083	924	893	810	649	669
Bukorovac	903	908	804	603	459	337	229	218
Velika Sugubina	706	725	671	557	440	351	284	226
Velike Pčelice	2145	2104	1890	1579	1302	859	673	498
Veliki Šenj	583	539	520	452	401	383	350	329
Vinjište	692	659	618	521	486	433	412	378
Vlakča	1432	1319	1236	1016	950	832	671	592
Goločelo	506	521	494	478	449	509	541	520
Gornja Sabanta	1203	1254	1221	1113	1045	918	839	748
Gornje Grbice	525	510	458	396	344	308	273	226
Gornje Jarušice	925	957	929	856	798	738	655	548
Gornje Komarice	1195	1145	1066	814	573	404	322	241

Institucionalne promene kao determinanta privrednog razvoja Republike Srbije

Ukupno i po naseljima	Broj stanovnika							
	1948.	1953.	1961.	1971.	1981.	1991.	2002.	2011.
Grošnica	452	450	500	799	1083	1388	1280	1383
Desimirovac	1130	1141	1074	1026	1281	1416	1401	1623
Divostin	475	431	399	365	511	423	399	422
Dobrača	1004	969	891	768	642	550	493	425
Donja Sabanta	1210	1122	1033	932	856	801	651	540
Donje Grbice	1128	1078	965	783	711	623	557	509
Donje Komarice	1234	1197	1188	963	836	698	545	492
Dragobrača	535	522	557	597	764	806	845	1150
Drača	1105	1045	997	928	842	765	828	915
Drenovac	412	419	404	379	357	366	356	333
Dulene	1155	1139	987	716	450	287	218	153
Đuriseo	340	361	318	336	503	627	699	736
Erdeč	6	6	6	12	42	55	67	55
Jabučje	370	370	355	268	240	195	154	165
Jovanovac	1059	1037	1027	951	1174	1241	1165	1279
Kamenica	1227	1077	935	769	637	495	431	329
Korman	905	890	889	879	809	765	692	630
Kotraža	616	531	513	422	356	255	304	185
Kragujevac	39324	48702	63347	92985	129017	147305	146373	150835
Kutlovo	478	391	358	283	270	224	236	234
Lužnice	1627	1584	1526	1406	1330	1212	1065	981
Ljubičevac	566	532	460	325	205	122	83	44
Mala Vrbica	482	474	429	372	313	258	249	203
Mali Šenj	283	279	255	204	157	130	100	89
Maršić	162	160	170	180	217	299	294	267
Masloševo	1047	979	908	809	685	603	478	436
Mironić	279	274	274	172	136	109	99	86
Novi Milanovac	559	522	477	444	494	443	406	404
Opornica	350	345	305	288	346	606	452	603
Pajazitovo	534	503	473	389	351	286	241	187
Poskurice	306	288	280	249	359	625	573	516
Prekopeča	161	161	150	131	132	141	123	89
Ramača	1212	1108	930	751	612	454	340	318
Resnik	1776	1761	1771	1497	1411	1322	1147	1080
Rogojevac	693	652	626	541	514	464	404	394
Stragari	1627	1653	1786	1739	1441	1295	967	827
Trešnjevak	425	372	260	167	102	59	24	15
Trmbas	461	430	448	685	1135	459	595	814
Ugljarevac	287	302	311	255	219	170	160	129
Cvetojevac	762	772	743	695	692	776	719	841
Cerovac	990	1002	934	852	883	929	904	935
Čumić	2661	2637	2664	2457	2170	1865	1600	1478
Šljivovac	886	859	813	670	634	567	493	417

*2019. godine: 176699.

Izvor: RZS, 2014b.

Tabela 3 Uporedni pregled broja domaćinstava

Ukupno i po naseljima	Broj domaćinstava							
	1948.	1953.	1961.	1971.	1981.	1991.	2002.	2011.
Kragujevac	22050	24991	31181	40912	51696	55220	59524	59991
Gradsko naselje	12798	15567	21173	31104	41712	45666	49969	50783
Ostala naselja	9252	9424	10008	9808	9984	9554	9555	9208

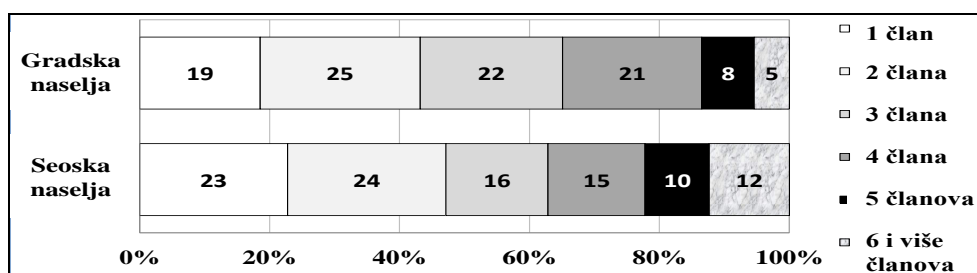
Izvor: RZS, 2014a.

Tabela 4 Stanovništvo prema starosti i polu, po naseljima

Ukupno i po naseljima	Pol	Ukupno	Starost									
			0-4	5-9	10-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49
Kragujevac	Uk.	179417	8235	8705	8187	9620	11501	12905	13076	12224	11275	11978
	M	87334	4207	4396	4216	4933	5755	6553	6696	6073	5504	5774
	Ž	92083	4028	4309	3971	4687	5746	6352	6380	6151	5771	6204
Gradsko naselje	Uk.	150835	7056	7383	6895	8164	9839	11271	11375	10573	9584	10209
	M	73015	3630	3735	3538	4188	4898	5667	5763	5220	4642	4832
	Ž	77820	3426	3648	3357	3976	4941	5604	5612	5353	4942	5377
Ostala naselja	Uk.	28582	1179	1322	1292	1456	1662	1634	1701	1651	1691	1769
	M	14319	577	661	678	745	857	886	933	853	862	942
	Ž	14263	602	661	614	711	805	748	768	798	829	827
Ukupno i po naseljima	Pol	Starost									Prosečna starost	
		50-54	55-59	60-64	65-69	70-74	75-79	80-84	85 i više	Punoletni		
Kragujevac	Uk.	13942	16535	13262	7740	8116	6675	3719	1722	148733	41,8	
	M	6635	8055	6353	3646	3632	2850	1461	595	71642	40,7	
	Ž	7307	8480	6909	4094	4484	3825	2258	1127	77091	42,8	
Gradsko naselje	Uk.	11857	13893	11071	6282	6443	5014	2715	1211	124779	41,2	
	M	5559	6689	5201	2962	2861	2161	1052	417	59677	40,1	
	Ž	6298	7204	5870	3320	3582	2853	1663	794	65102	42,2	
Ostala naselja	Uk.	2085	2642	2191	1458	1673	1661	1004	511	23954	44,9	
	M	1076	1366	1152	684	771	689	409	178	11965	43,8	
	Ž	1009	1276	1039	774	902	972	595	333	11989	46,1	

Izvor: RZS, 2012.

Struktura stanovništva, prema zakonskom bračnom statusu i polu, po naseljima je sledeća (RZS, 2013a): u selima - muškarci ožeenjeni 58%, neoženjeni 31%, udovci 7% i razvedeni 4%, a žene udete 58%, udovice 21%, neudate 18% i razvedene 3%; u gradu - muškarci ožeenjeni 58%, neoženjeni 33%, udovci 4% i razvedeni 5%, a žene udete 54%, udovice 15%, neudate 24% i razvedene 7%. Tip porodice koji je najzastupljeniji u selima na području grada Kragujevca jesu bračni parovi sa decom, kao i u urbanom naselju. Pritom je u selima dosta prisutan i tip porodice bračnih parova bez dece (35%), a u gradu 25% (RZS, 2013c).

**Grafikon 1** Domaćinstva prema broju članova na području Kragujevca

Izvor: RZS, 2013b.

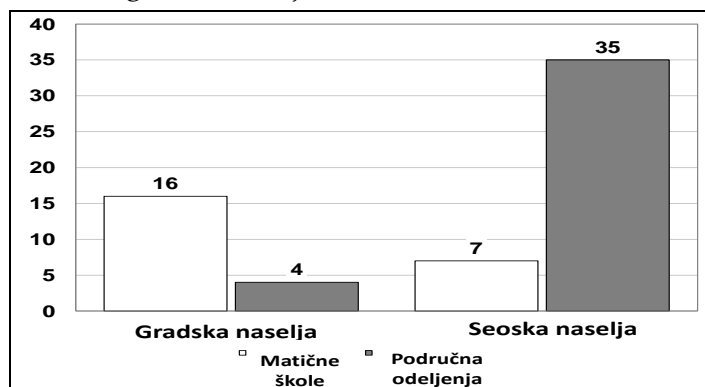
Na području grada Kragujevca, najveći procenat gazdinstava ima 2 člana (u seoskim 24%, a u gradskim naseljima 25%), pri čemu je u selima visok i procenat samačkih gazdinstava (23%). Podaci RZS (2013b) o domaćinstvima prema broju članova ukazuju da je u Kragujevcu prosečan broj članova 2,97 (u gradskim naseljima 2,95, a u seoskim 3,10).

Tabela 5 Stanovništvo staro 10 i više godina prema polu, a nepismeni i prema starosti

Ukupno i po naseljima	Pol	Ukupno	Napismeni							
			Svega	Učeće u ukupnom stanovništvu (%)	10-14 god.	15-19 god.	20-34 god.	35-49 god.	50-64 god.	65 i više god.
Kragujevac	Uk.	162477	2198	1,35	20	27	143	188	259	1561
	M	78731	405	0,51	13	13	65	80	103	131
	Ž	83746	1793	2,14	7	14	78	108	156	1430
Gradsko naselje	Uk.	136396	1528	1,12	17	20	125	157	201	1008
	M	65650	315	0,48	12	10	56	69	81	87
	Ž	70746	1213	1,71	5	10	69	88	120	921
Ostala naselja	Uk.	26081	670	2,57	3	7	18	31	58	553
	M	13081	90	0,69	1	3	9	11	22	44
	Ž	13000	580	4,46	2	4	9	20	36	509

Izvor: RZS, 2013d.

Prema statistici obrazovanja RZS, u ukupnom kapacitetu predškolskog obrazovanja grada Kragujevca, 2019. godine (6267), na seoska naselja se odnosi samo 119 primljene dece (RZS, 2021). Slično je i što se tiče osnovnog obrazovanja.



Grafikon 2 Osnovne škole prema tipu naselja na području grada Kragujevca

Izvor: RZS, 2021.

Seoska putna infrastruktura je slabije razvijena od gradske. Što se tiče informaciono-komunikacione infrastrukture, ruralno područje grada Kragujevca je, velikim delom, pokriveno fiksnom i mobilnom telefonijom, mada znatno manje nego urbano područje. Pristup internetu i drugim vidovima informisanja dostupan je značajnom broju seoskih domaćinstava. Organizovan je odvoz smeća iz seoskih naselja na lokalnu deponiju, ali su i dalje dosta prisutne divlje deponije (Službeni list grada Kragujevca, 6/19).

Kada su u pitanju stanovi prema opremljenosti instalacijama u selima na području Kragujevca, od ukupnog broja stanova je na javni vodovod priključeno 17% stanova, seoski mesni vodovod koristi 32% stanova u selima, hidrofor i slične načine snabdevanja vodom 24% stanova u selima, a ostalih 27% nije evidentirano u popisnim podacima. Javnu kanalizaciju koristi samo 0,6% seoskih stanova, a septičke jame ima 73% stanova, dok za ostalih 26,4% stanova nema popisnih podataka o tome (RZS, 2013f).

Tabela 6 Broj i površina stambenih jedinica, korišćenje stanova

Grad/ naselje	Broj stanova i površina u m ²	Stanovi					
		Ukupno		za stalno stanovanje			
				nastanjeni	nenastanjeni		
			privremeno		napušteni		
Grad Kragujevac	Broj	77898		58054	13135	1919	
	m ²	5225537		4096986	773352	95179	
Gradsko naselje	Broj	61631		49085	10741	783	
	m ²	4163583		3431130	624486	43786	
Ostala naselja	Broj	16267		8969	2394	1136	
	m ²	1060854		665856	148866	51393	
Grad/ naselje	Broj stanova i površina u m ²	Stanovi			Druge stambene jedinice		
		koji se koriste povremeno		u kojima se isključivo obavlja delatnost	nastanjene poslovne prostorije	prostori- rije nasta- njene iz nužde	kole- ktivne stambe- ne jedinice
		za odmor i rekreaciju	u vreme sezonskih radova				
Grad Kragujevac	Broj	4173	320	297	94	219	21
	m ²	226898	14076	17946	4749	3716	-
Gradsko naselje	Broj	773	36	213	85	155	10
	m ²	50105	1514	12562	4073	2723	-
Ostala naselja	Broj	3400	284	84	9	64	11
	m ²	176793	12562	5384	676	993	-

Izvor: RZS, 2013e.

Etažno grejanje, vodovod, kanalizaciju i električnu energiju ima oko 13% domaćinstava u selima, a samo električnu energiju 16%

domaćinstava. Bez ikakvih instalacija je 1,4% domaćinstava. Kupatilo ima oko 58% domaćinstava u selima (RZS, 2013f).

Tabela 7 Popisni podaci o poljoprivrednim gazdinstvima (PG) i poljoprivrednoj proizvodnji na području grada Kragujevca

PG i poljoprivredna proizvodnja
PG prema veličini korišćenog poljoprivrednog zemljišta (KPZ): najveći broj PG (31%) ima 2-5 ha KPZ
Raspoloživo zemljište PG: korišćeno 71%, šumsko 21%, ostalo 8%
Korišćeno poljoprivredno zemljište PG po kategorijama: oranice i bašte 65%, livade i pašnjaci 24%, voćnjaci 10%, ostalo 1%
U strukturi oranica i bašta PG najzastupljenije su žitarice sa 69%, a krmno bilje sa 28%, pri čemu među žitaricama dominiraju kukuruz i pšenica
U površini pod industrijskim biljem (samo 194 ha, prema popisnim podacima), na suncokret se odnosi 153 ha
U ukupnim površinama pod krmnim biljem, najviše se odnosi na lucerku (44%) i detelinu (30%)
Vinogradi su zastupljeni na samo 93 ha, prema popisnim podacima, pri čemu se vinogradarstvom bave 762 PG
U ukupnim površinama pod voćem (prema podacima Popisa poljoprivrede 2012: 3264 ha u okviru 5551 PG), najzastupljenija voćna vrsta jesu šljive (71%)
PG prema broju odvojenih delova KPZ: najviše PG (36%) ima 2-3 dela, zatim 24% PG ima 4-5 delova, a 20% PG ima 6-9 delova, pri čemu prosečan broj delova po PG iznosi 5, a prosečna veličina dela je 1 ha
Mineralna đubriva upotrebljava 6555 PG na površini 19234 ha, čvrsti stajnjak upotrebljava 4597 PG na površini 5336 ha, tečni stajnjak i osoku 99 PG na 294 ha, a sredstva za zaštitu bilja 5692 PG na 14334 ha
Ukupno 199 ha zemljišta navodnjava 325 PG
Načini navodnjavanja: površinski (45%), orošavanjem (3%), kap po kap (52%)
Glavni izvori vode za navodnjavanje: podzemne vode na gazdinstvu (51,9%), površinske vode na gazdinstvu (8,7%), površinske vode van gazdinstva (17%), voda iz vodovoda (17%), ostali izvori (5,4%)
2718 PG raspolaže sa 2774 jednoosovinska traktora, a 4818 PG raspolaže sa 5698 dvoosovinskih traktora, dok 487 PG raspolaže sa 611 kombajna, pri čemu je veći deo mehanizacije (oko 97%) stariji od 10 godina
Od priključnih mašina, najzastupljenije su sledeće: plugovi, prikolice, drljače, kosilice, tanjirače, prskalice, rasturači mineralnog đubriva, sejalice i rasturači stajnjaka
U stočarstvu je najzastupljenije ovčarstvo, uključujući stoku na ispaši; u živinarstvu su najzastupljenije kokoške; a košnica pčela ima preko 12000
Gazdinstva prema broju uslovnih grla (UG) stoke: najveći broj gazdinstava ima samo do 4 UG
46% PG ima 3-9 grla goveda, a 43% PG ima 1-2 grla goveda; 37% PG gaji 3-9 svinja, a 36% PG gaji 1-2 svinje; 57% PG gaji 3-9 ovaca; 90% PG gaji do 50 grla živine, a samo 9 PG broji više od 5000 grla živine
Sušare poseduje 34 PG, objekte za silažu 335 PG, hladnjače 30 PG, staklenike 11 PG, a plastenike 774 PG
Nosioci gazdinstva su uglavnom muškarci (u 83% PG)
Upravnici (menadžeri) na gazdinstvima uglavnom u pogledu nivoa obučenosti imaju samo poljoprivredno iskustvo stečeno praksom ili srednju školu koja nije poljoprivredna
Godišnje radne jedinice angažovane radne snage u poljoprivredi, najvećim delom se odnose na nosioce gazdinstva, članove porodice i rođake koji obavljaju poljoprivrednu aktivnost na gazdinstvu, uz eventualno angažovanje sezonske radne snage, a izuzetno je mali broj stalno zaposlenih na gazdinstvu
Od ukupno 1186 PG koja se bave drugim profitabilnim aktivnostima u vezi sa gazdinstvom, najzastupljenija su PG koja se bave prerađivanjem mleka (555 PG), a ima i 18 registrovanih PG koja se bave seoskim turizmom

Izvor: RZS, 2013g.

Broj PG se sada smanjio na 8201 u odnosu na Popis poljoprivrede 2012, kada ih je bilo 8786, dok se korišćeno poljoprivredno zemljište (KPZ) povećalo za oko 1000 ha. Pritom se smanjio broj grla goveda,

svinja i ovaca, a gotovo dvostruko povećao broj grla živine.

Tabela 8 Podaci o poljoprivrednim gazdinstvima (PG) na teritoriji grada Kragujevca, na osnovu Ankete o strukturi PG, 2018.

Broj gazdinstava	Korišćeno poljoprivredno zemljište (KPZ)	Oranice i bašte	Voćnjaci	Vinogradi	Livade i pašnjaci
8201	34769 ha	24316 ha	3169 ha	113 ha	6630 ha
Goveda	Svinje	Ovce	Živina	Traktori	Godišnja radna jedinica
12686	27513	37675	153131	6931	10181

Izvor: RZS, 2020.

Politika, programi i lokalne inicijative za razvoj sela i poljoprivrede

Na teritoriji grada Kragujevca, poljoprivredna proizvodnja je usitnjena, mešovita i nedovoljno razvijena, a interesovanje za zanimanje poljoprivrednik nije veliko, kao ni za mnoge druge tematske sadržaje života i rada na selu. Zato država, Gradska uprava, kao i druge institucije, ustanove i službe nadležne za oblast agrara i rurala, imaju važan zadatak da značajnije unaprede selo i poljoprivredu ovog kraja.

Programom podrške za sprovođenje poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja na teritoriji grada Kragujevca, planiraju se određene mere i finansijska sredstva za razvoj sela i poljoprivrede (Tabela 9).

Tabela 9 Mere i finansijska sredstva za podršku poljoprivredi i ruralnom razvoju na području grada Kragujevca, 2020.

Naziv mere	Šifra mere	Planirani budžet bez prenetih obaveza (u RSD)	Iznos podsticaja po jedinici mere (apsolutni iznos u RSD)	Iznos podsticaja po korisniku (u %)	Maksimalni iznos podrške po korisniku (u RSD)	Prenete obaveze
Mere direktnih plaćanja						
Regresi	100.1	2.500.000,00	2.500,00	-	2.500,00	0
Ukupno	-	2.500.000,00	-	-	-	0
Mere kreditne podrške						
Kreditna podrška	100.2	4.000.000,00	150.000,00	-	150.000,00	0
Ukupno	-	4.000.000,00	-	-	-	0

Institucionalne promene kao determinanta privrednog razvoja Republike Srbije

Naziv mere	Šifra mere	Planirani budžet bez prenetih obaveza (u RSD)	Iznos podsticaja po jedinici mere (apsolutni iznos u RSD)	Iznos podsticaja po korisniku (u %)	Maksimalni iznos podrške po korisniku (u RSD)	Prenete obaveze
Mere ruralnog razvoja						
Investicije u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava		15.000.000,00	-	50	100.000,00	0
Uspostavljanje i jačanje udruženja u poljoprivredi		1.000.000,00	-	50	300.000,00	0
Upravljanje rizicima		4.000.000,00	-	30	80.000,00	0
Ukupno		20.000.000,00	-	-	-	0

Izvor: Službeni list grada Kragujevca, 11/20.

Kao ciljna grupa, odnosno, potencijalni korisnici mera podrške u okviru Programa, označena su fizička lica, nosioci ili članovi registrovanog poljoprivrednog gazdinstva, a pojedine podsticaje mogu ostvariti i udruženja poljoprivrednih proizvođača sa teritorije Grada. Realizacija Programa usmerena je ka (Službeni list grada Kragujevca, 11/20):

- modernizaciji i povećanju konkurentnosti porodičnih poljoprivrednih gazdinstava, odnosno, povećanju produktivnosti, smanjenju troškova i nabavci nove mehanizacije za efikasniju obradu zemljišta;
- dostizanju visokih standarda u oblasti: zaštite životne sredine, javnog zdravlja, zdravlja životinja i biljaka, dobrobiti životinja;
- unapređenju kvaliteta, higijene i bezbednosti hrane i vode;
- uvođenju savremenih tehnologija i inovativnosti;
- otvaranju novih tržišnih mogućnosti;
- ostvarenju veće dodate vrednosti i dohotka u poljoprivredi;
- poboljšanju uslova života seoskog stanovništva.

Regresiranjem reproduktivnog materijala (semenski materijal za veštačko osemenjavanje) teži se poboljšanju rasnog sastava stoke, uvođenju gazdinstava u obavezu matičenja grla i boljem korišćenju resursa.

Kreditna podrška putem sufinansiranja kamate za

poljoprivredne kredite predstavlja meru kojom se poljoprivrednim gazdinstvima nastoji omogućiti bolji pristup kreditima poslovnih banaka.

Tabela 10 Lista investicija u okviru mere ruralnog razvoja: Investicije u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava

Investicije u fizičku imovinu poljoprivrednih gazdinstava	
<ul style="list-style-type: none"> Mašine i oprema za pripremu stočne hrane, za hranjenje i napajanje životinja (mlinovi i blenderi/mešalice za pripremu stočne hrane; oprema i dozatori za koncentrovanu i kabastu stočnu hranu; ekstraktori; transporter; miks prikolice) 	<ul style="list-style-type: none"> Mašine za setvu i sadnju
<ul style="list-style-type: none"> Podizanje i opremanje plastenika za proizvodnju povrća, voća, cveća i rasadničku proizvodnju 	<ul style="list-style-type: none"> Mašine za zaštitu bilja
<ul style="list-style-type: none"> Mašine za primarnu ili dopunsku obradu zemljišta 	<ul style="list-style-type: none"> Mašine za ubiranje useva
<ul style="list-style-type: none"> Mašine za đubrenje zemljišta 	<ul style="list-style-type: none"> Mašine za transport

Izvor: Službeni list grada Kragujevca, 11/20.

Grad Kragujevac podstiče formiranje i jačanje udruženja u oblasti poljoprivrede, doprinosi njihovom radu i realizaciji projekata, pri čemu definiše kriterijume za potencijalne korisnike podrške.

Tabela 11 Kriterijumi selekcije za podršku lokalne samouprave udruženjima u oblasti poljoprivrede

Tip kriterijuma za izbor
✓ Ekonomičnost budžeta (da li su troškovi realni, praktični i da li je odnos između procenjenih troškova i očekivanih rezultata zadovoljavajući)
✓ Opravdanost i zakonitost korišćenja sredstava iz budžeta Grada od strane podnosioca zahteva
✓ Jasno formulisani ciljevi i ciljne grupe
✓ Broj članova udruženja, organizacija
✓ Doprinos predloženih aktivnosti unapređenju stanja u oblasti u kojoj se aktivnost realizuje
✓ Kapacitet/kvalifikacije i iskustva angažovanog osoblja u realizaciji predloženog projekta
✓ Povezanost ciljeva i aktivnosti (da li postoji jasna veza između predviđenih ciljeva i aktivnosti, da li je plan aktivnosti realan i ostvariv u predviđenom roku)
✓ Usklađenost ciljeva sa strateškim dokumentom na lokalnom, regionalnom ili nacionalnom nivou
✓ Članstvo u savezu udruženja / organizacija na nivou Republike

Izvor: Službeni list grada Kragujevca, 6/19.

Tokom poslednjih godina, grad Kragujevac je doneo više odluka i raspisao više javnih poziva za podsticanje razvoja agrara i ruralnih područja.

Tabela 12 Aktivnosti lokalne samouprave u podsticanju razvoja agrara i ruralnih područja na teritoriji grada Kragujevca, 2019. i 2020. godine

Opis aktivnosti podrške
➤ Raspisan je Javni poziv za podnošenje zahteva za isplatu podsticajnih sredstva za nabavku uređaja i opreme za navodnjavanje, ako fizička lica, nosioci ili članovi registrovanog PG u aktivnom statusu, sa prebivalištem i proizvodnjom na teritoriji grada Kragujevca, u vlasništvu imaju do: 2 ha jagodičastog voća; 5ha drugog voća; 0,2-5 ha vinove loze; 0,5 ha povrća u zaštićenom prostoru ili 3 ha povrća na otvorenom (Gradska uprava za privredu, 2019b).
➤ Gradska uprava za privredu (2019a i 2019c) raspisala je Javni konkurs za dodelu sredstava udruženjima za realizaciju projekata od javnog interesa u oblasti poljoprivrede na teritoriji grada Kragujevca za 2019. godinu. Kao prioritetne oblasti za dodelu sredstava navedene su one kojima se doprinosi: unapređenju rada poljoprivrednih udruženja; ohrabrivanju inicijativa za formiranje novih udruženja; edukaciji članova udruženja; nabaci inputa; boljem plasmanu proizvoda; zajedničkom nastupu na tržištu; promociji i brendiranju proizvoda Šumadije; učešću na sajmovima; očuvanju tradicionalnih zanata i sl.
➤ Gradsko veće (2019a, 2019b, 2019c) je donelo Odluku o objavljivanju Javnog poziva za podnošenje zahteva za isplatu podsticajnih sredstava za nabavku nove opreme za pčelarstvo. Doneta je i Odluka o objavljivanju Javnog poziva za podnošenje zahteva za isplatu podsticajnih sredstava za nabavku nove priključne mehanizacije. Objavljen je Javni poziv za podnošenje zahteva za regresiranje dela troškova za prvo veštačko osemenjavanje krava i junica sa „HB“ brojem.
➤ Gradsko veće (2019d, 2019e) je donelo Zaključak o objavljivanju Javnog poziva za podnošenje zahteva za isplatu podsticajnih sredstva za nabavku mašina i opreme za pripremu stočne hrane i opreme za stočarstvo. Donet je i Zaključak o objavljivanju Javnog poziva za podnošenje zahteva za isplatu podsticajnih sredstva za nabavku plastenika i opreme za plasteničku proizvodnju.
➤ Usvojen je Program mera za zaštitu poljoprivrednog zemljišta na teritoriji grada Kragujevca (Službeni list grada Kragujevca, 5/20).
➤ Gradsko veće je donelo Odluku o raspisivanju Javnog oglasa za davanje u zakup i na korišćenje poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini u gradu Kragujevcu (Službeni list grada Kragujevca, 12/20, 23/20 i 34/20).
➤ Gradsko veće je 19.06.2020. donelo Zaključak o raspisivanju Javnog poziva za ostvarivanje prava korišćenja bez plaćanja naknade poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini na teritoriji grada Kragujevca za 2021. godinu (Službeni list grada Kragujevca, 16/20).
➤ Gradsko veće je 06.08.2020. usvojilo Program o izmeni Programa rehabilitacije i održavanja gradskih ulica i opštinskih puteva na teritoriji grada Kragujevca, pri čemu su uzete u obzir i seoske mesne zajednice (Službeni list grada Kragujevca, 25/20).
➤ Skupština grada Kragujevca je 24.08.2020. donela Odluku o izboru člana Gradskog veća za ravnomerni i održivi razvoj sela i grada (Službeni list grada Kragujevca, 26/20).
➤ Skupština grada Kragujevca je 31.08.2020. donela Rešenje o obrazovanju Odbora za privredu, poljoprivredu i zaštitu životne sredine, kao stalno radno telo Skupštine grada Kragujevca (Službeni list grada Kragujevca, 27/20).
➤ Data je saglasnost na Program o izmeni Posebnog programa korišćenja i raspoređivanja subvencija za 2020. godinu Privrednog društva Centar za poljoprivredu i ruralni razvoj d.o.o. Cerovac, Kragujevac (Službeni list grada Kragujevca, 8/20).

Izvor: Autori, na osnovu podataka Gradske uprave, Gradskog veća i Službenog lista grada Kragujevca, 2019 i 2020.

Poljoprivreda i ruralni razvoj učestvuju u planiranim rashodima i izdacima budžeta grada Kragujevca za 2021. godinu samo 0,28%, odnosno, 2,54% u Ekonomskim poslovima koji u budžetu učestvuju 11,03%.

Tabela 13 Učešće poljoprivrede i ruralnog razvoja u programskoj strukturi rashoda i izdataka budžeta grada Kragujevca za 2021. godinu

Opis		Opis	
Poljoprivreda i ruralni razvoj	0,28	Razvoj sporta i omladine	1,01
Zaštita životne sredine	0,10	Lokalni ekonomski razvoj	1,30
Energetska efikasnost i obnovljivi izvori energije	1,04	Razvoj turizma	0,40
Opšte usluge lokalne samouprave	40,91	Zdravstvena zaštita	0,94
Organizacija saobraćaja i saobraćajna infrastruktura	9,66	Predškolsko vaspitanje i obrazovanje	12,16
Socijalna i dečija zaštita	8,59	Osnovno obrazovanje i vaspitanje	4,25
Stanovanje, urbanizam i prostorno planiranje	1,10	Srednje obrazovanje i vaspitanje	3,60
Komunalne delatnosti	7,73	Politički sistem lokalne samouprave	1,25
Razvoj kulture i informisanja	5,67	Ukupno	100,00

Izvor: Službeni list grada Kragujevca, 38/20.

Tabela 14 Funkcionalna struktura rashoda i izdataka budžeta grada Kragujevca za 2021. god. - mesto Poljoprivrede u Ekonomskim poslovima

Funkcionalna klasifikacija	Naziv funkcije		Sredstva iz budžeta
411	Opšti ekonomski i komercijalni poslovi	1,89	19.260.000
421	Poljoprivreda	2,54	26.000.000
451	Drumski saobraćaj	91,99	940.282.000
473	Turizam	3,58	36.611.000
4	Ekonomski poslovi (ukupno)	100	1.022.153.000

Izvor: Službeni list grada Kragujevca, 38/20.

U najvažnije kapitalne projekte 2021. i naredne dve godine, ubrajaju se, pored ostalih: izvođenje radova na izgradnji mosta u selu Trmbas i Projekat Bunari u cilju unapređenja vodosnabdevanja na seoskom području.

Ruralni centri su formirani u pet sela (Gornja Sabanta, Čumić, Dobrača, Stragari i Donje Komarice), u cilju (Gradska uprava za upravljanje projektima, održivi i ravnomerni razvoj, 2020):

- pravovremenog informisanja seoskog stanovništva, putem medija, oglasnih tabli u selima, u kancelarijama ruralnih centara, telefonski i sl.;
- tehničke podrške poljoprivrednicima pri apliciranju za podsticaje;
- uspostavljanja funkcionalne saradnje;
- organizovanja sastanaka, tribina i obuke za poljoprivredne proizvođače;

- identifikovanja problema ruralnih sredina i predlaganja mera podrške;
- podrške poljoprivrednicima i udruženjima u nastupu na sajmovima;
- obavljanja drugih aktivnosti od značaja za poljoprivredu i ruralni razvoj.

Osim inicijativa lokalne samouprave, važno je istaći i aktivnosti Regionalne agencije za ekonomski razvoj Šumadije i Pomoravlja, u okviru koje je formiran Regionalni ruralni centar Kragujevac (RRC Kragujevac), a koji uz podršku koordinatora kancelarija za ruralni razvoj iz okolnih opština sprovodi edukaciju seoskog stanovništva, promovise ostvarene rezultate, tradicionalne vrednosti Šumadije i Pomoravlja itd. (REDASP, 2020).

Značajno je i postojanje Poljoprivredne savetodavne i stručne službe Kragujevac (PSSS Kragujevac). U okviru Srednjoročnog programa razvoja savetodavnih poslova u poljoprivredi Republike Srbije, za period 2021-2025. godine, kao prioritet rada PSSS istče se pružanje pomoći korisnicima savetodavnih usluga, odnosno, poljoprivrednim proizvođačima, u donošenju bitnih poslovnih odluka (Službeni glasnik RS, 19/21). Rad PSSS Kragujevac podeljen je po odsecima, a to su službe za ratarstvo i povrtarstvo, stočarstvo, voćarstvo i vinogradarstvo, zaštitu bilja, agrohemijska, semenska i fito laboratorija. PSSS Kragujevac organizuje održavanje tribina, radionica, poseta poljoprivrednicima i njihovim udruženjima (PSSS Kragujevac, 2020).

Grad Kragujevac je bio domaćin Sabora poljoprivrednika Srbije, a Šumadijski sajam poljoprivrede se ovde tradicionalno održava.

Neophodnost efikasnijeg upravljanja raspoloživim resursima u poljoprivredi i selima na području grada Kragujevca

Bolje upravljanje raspoloživim resursima u poljoprivredi i selima na području grada Kragujevca, pre svega, zahteva veću brigu o statusu i budućim pravcima razvoja domaćih poljoprivrednih gazdinstava, naročito malih, kojih zapravo i ima najviše u ovom sektoru i koji su od posebne važnosti za demografski opstanak i sveukupni razvoj Šumadije. Takođe, veoma je važan ostanak mladih na selu, u smislu

njihovog motivisanja da ovde žive i rade, što zahteva unapređenje uslova života i rada u selima, investiranje, subvencije i inovacije, uz promovisanje tradicionalnih vrednosti. Zato je neophodno preduzeti aktivnosti podrške na svim nivoima, počev od republičkih organa, preko regionalnih organizacija i lokalne samouprave, pa sve do nepoljoprivrednih preduzeća koja svojim delovanjem značajno determinišu razvoj agrara i ruralnih područja. S obzirom da je resursni potencijal u poljoprivredi i selima na području grada Kragujevca samo delimično iskorišćen, većom podrškom i dodatnim mogućnostima zapošljavanja, mogu se u nekim od seoskih naselja usporiti ili zaustaviti trendovi depopulacije i napuštanja sela. Populaciona politika se pritom mora bazirati na odgovarajućoj ekonomskoj, agrarnoj, regionalnoj i drugim relevantnim politikama. Osim agro-ekonomskih, prirodnih, zdravstveno-bezbednosnih, ruralno-socioloških i političkih faktora, na budući razvoj sela i poljoprivrede uticaće i mnogi drugi unutrašnji i spoljni faktori.

U cilju razvoja poljoprivrede, opstanka sela i seoskih domaćinstava, neophodno je više ulagati u: ruralnu infrastrukturu, odnosno, u obnovu puteva, škola, sportskih terena i sl.; bolju saobraćajnu povezanost seoskih naselja; snabdevanje električnom energijom, uz proizvodnju i upotrebu alternativnih izvora energije i postrojenja koja ne zagađuju ili minimalno zagađuju okolinu; bolje upravljanje otpadom i vodnim resursima; veću pristupačnost najvažnijih javnih usluga; bolju snabdevenost trgovina robom široke potrošnje i dr. Naime, neophodno je da se poboljšaju osnovni uslovi života i rada na selu, kao bitni faktori motivisanja mladih da ostanu na selu, da se unapredi položaj seoskih žena i dr. Pritom je diverzifikacija delatnosti neophodna za veće zapošljavanje u ruralnim područjima. Zbog toga je potrebno kreirati adekvatnu strategiju razvoja, obezbediti podsticajne mere, povoljne poljoprivredne kredite, pomoć države i lokalne samouprave, podržati ruralno stanovništvo da pokrene sopstveni biznis, da "zaokruži" proces proizvodnje, pre svega, preradom primarnih poljoprivrednih proizvoda i na slične načine. S obzirom da u pojedinim selima razvoj poljoprivrede ima ograničene kapacitete, bitno je iznaći mogućnosti alternativnog načina zarade i zapošljavanja. Tu poseban značaj može imati razvoj nepoljoprivrednih delatnosti i određenih servisa u selima. Naime, ruralno stanovništvo, osim poljoprivrede, prihode može

ostvarivati i: razvojem seoskog, etno i zdravstvenog turizma; osnivanjem malih i srednjih preduzeća (prerađivačkih kapaciteta) za preradu voća i povrća, mleka i mesa, proizvodnju zimnice i šampinjona; razvojem porodičnih vinarija ili proizvodnjom rakije i sokova; sušenjem voća i povrća; razvojem pčelarstva; proizvodnjom tradicionalnih proizvoda sa oznakom geografskog porekla; pokretanjem domaće radinosti - tkanje, vez, heklanje, izrada slika, duboreza, suvenira po porudžbini itd. (Službeni list grada Kragujevca, 6/19). Pritom, posebno mesto treba da pripadne domaćim autohtonim tehnologijama koje su sačuvane do današnjih dana, pre svega, u proizvodnji hrane i domaćoj radinosti. Organska i integralna proizvodnja, proizvodnja lekovitog i aromatičnog bilja, sakupljanje samoniklog bilja i šumskih plodova, takođe, mogu biti dopunski ili čak osnovni izvor prihoda za mnoga seoska gazdinstva. Šumski resursi predstavljaju značajan razvojni potencijal ruralnih područja, pa ih ubuduće treba racionalnije i kreativnije koristiti. Naravno, sve navedeno mora biti podržano od strane države i lokalne samouprave, uz formiranje odgovarajućih udruženja i zadruga.

Država i lokalna samouprava treba da aktiviraju teritorijalni kapital ovog kraja i pomognu seoskim domaćinstvima da se ekonomski unaprede. Trebalo bi znatno više sufinansirati i programe razvoja koji su radno aktivni. Najrentabilnije grane poljoprivrede treba ubuduće razvijati, naročito one koje zahtevaju veće angažovanje radne snage ili pokreću druge grane privrede. Za intenziviranje proizvodnje, uvođenje novih tehnologija i inoviranje sortimenta, bitno je podsticati sorte najpodesnije za ovaj kraj, raditi na povećanju nivoa znanja proizvođača, unaprediti rad savetodavne službe shodno realnim potrebama poljoprivrednika, podizati nove zasade, uz uvođenje savremene mehanizacije, povećanje skladišnih i preradnih kapaciteta, hladnjača, distributivnih centara i dr. (Škorić et al., 2017).

Poljoprivredni proizvođač, danas, a posebno u narednim decenijama, mora biti obrazovan, informisan i poslovan, mora istovremeno dobro poznavati i savremenu tehnologiju i tradicionalne metode proizvodnje, organizaciju poslovanja, sistem kvaliteta i ključne tendencije na tržištu. Zato su u selima potrebni mladi i poljoprivrednici srednjih godina, edukovani, inovativni i preduzetnički orijentisani (Škorić et al., 2017).

Uz dobar menadžment na svim nivoima, transfer savremenih znanja i relevantnih informacija je od posebne važnosti, jer bez primene novih znanja i tehnologija, kao i većih ulaganja u agrar, ne mogu se ostvariti kvalitetniji proizvodi i veći prinosi, pa ni veći prihodi i profiti.

Realizacija regionalnih projekata, strateških master planova, programa razvoja za konkretno područje, odnosno, naselje ili grupu naselja, uz pomoć Vlade Republike Srbije, lokalne samouprave, nauke i struke, regionalnih službi i lokalnog stanovništva, od posebne je važnosti. Pritom se moraju uzeti u obzir specifičnosti ovog kraja, odnosno, raspoloživi resursi i ograničenja za razvoj, pa shodno tome i stimulisati konkretne oblasti proizvodnje ili grupe proizvoda.

Iako je digitalizacija mnogih kragujevačkih sela teško ostvariva, odnosno, realizaciju koncepta „pametnih sela“ i tzv. „agrarnih gradića“ (naselja koja treba da imaju dobru infrastrukturu, privredne objekte, školu, ambulantu, verski objekat, obdanište, intenzivnu proizvodnju i sl.) nije jednostavno pokrenuti, poželjno je, ipak, već krenuti sa nekim novim pilot projektom, primereno osobenostima ovog kraja.

Agro-ekološki i agro-ekonomski uslovi koji vladaju na ovom području svakako će determinisati proizvodna opredeljenja i buduće pravce razvoja, ali oni se dobro osmišljenom politikom mogu preusmeravati u željenom pravcu, odnosno, u pravcu razvoja poljoprivrednih gazdinstava, unapređenja kvaliteta života na selu i razvoja čitavog ovog područja, uz zadržavanje mladih.

Davanje u zakup poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini, predstavlja potencijalni izvor prihoda za lokalnu samoupravu, ali može predstavljati i važan instrument za podršku poljoprivrednicima. Značajan deo ovog zemljišta svakako treba usmeriti ka mladim bračnim parovima koji žele da ostanu na selu. Da bi se ovo realizovalo, potrebno je bolje pravno regulisati i omogućiti dodelu zemljišta na dugogodišnje korišćenje, uz povoljne dugoročne kredite za kupovinu mehanizacije i dr. U seoskim naseljima u kojima ima napuštenih praznih kuća i neobrađenog zemljišta, poželjno je, takođe, znatno bolje zakonski regulisati ovu oblast i stimulisati domaće stanovništvo koje želi živeti na selu (Službeni list grada Kragujevca, 6/19; Škorić et al., 2017).

Povećanje konkurentnosti izvoza domaće hrane i pića je izuzetno važno, pa lokalne subvencije i državni podsticaji treba da budu

usmereniji ka ekonomsko-demografskoj obnovi ruralnih područja koja proizvode proizvode namenjene izvozu, deficitarne, tradicionalne i zdrave proizvode. Suočavanje sa izazovima moderne poljoprivrede, po modelima agro-industrijske, agro-turističke, organske, integralne ili biodinamičke proizvodnje, takođe, predstavlja neophodnost ukoliko se želi ostvariti uspeh na tržištu (Škorić et al., 2017).

Zaključak

Razvijenost sela i poljoprivrede na području grada Kragujevca nije na zavidnom nivou. Imajući u vidu prirodne resurse ruralnih područja, tradiciju bavljenja poljoprivredom, kao i brojne turističke, privredne i socio-kulturne potencijale ovog kraja, sasvim je jasno da mnogo više pažnje, odnosno, sredstava i inicijativa treba usmeriti u bolje korišćenje resursnog potencijala ovog dela Šumadije. Pritom, prednost treba dati domaćim poljoprivrednicima, mladima koji žele da žive i rade na selu, kao i ostalom seoskom stanovništvu koje doprinosi razvoju ruralne ekonomije.

U kragujevačkim selima je neophodno podsticati razvoj ratarstva, stočarstva i voćarstva, preradu primarnih proizvoda, razvoj zadrugarstva, proizvodnju zdrave hrane, seoski turizam, tehnološko osavremenjavanje poljoprivrednih i nepoljoprivrednih delatnosti, odnosno, života na selu, vodeći računa o neprocenjivim tradicionalnim vrednostima i prirodnim resursima, koje treba sačuvati i na pravi način tržišno valorizovati.

Istraživanje u okviru ovog rada je ukazalo da ukoliko se raspoloživim resursima u poljoprivredi i selima na području grada Kragujevca adekvatno upravlja, vodeći pri tome računa o nacionalnim i lokalnim interesima, a pre svega o potrebama domaćih poljoprivrednika i ostalih stanovnika sela, naročito mladih, mogu se očekivati znatno bolji rezultati u razvoju agrara, kao i ruralne ekonomije u celini, pa čak i u razvoju privrednih subjekata u urbanim naseljima, koji se sirovinski ili na sličan način naslanjaju na poljoprivredu i ruralne resurse ovog izuzetno važnog područja Republike Srbije.

Reference

1. Baldos, U. L., Fuglie, K. & Hertel, T. (2020). The research cost of adapting agriculture to climate change: A global analysis to 2050. *Agricultural Economics*, 51(2), 207–220.
2. Gradska uprava za privredu (2019a). *Javni konkurs za dodelu sredstava udruženjima za realizaciju projekata od javnog interesa u oblasti poljoprivrede na teritoriji grada Kragujevca za 2019. godinu, 05.04.2019*. Grad Kragujevac.
3. Gradska uprava za privredu (2019b). *Javni poziv za podnošenje zahteva za isplatu podsticajnih sredstava za nabavku uređaja i opreme za navodnjavanje, broj 320-192/19-V od 12.04.2019*. Grad Kragujevac.
4. Gradska uprava za privredu (2019c). *Odluka o izboru projekata za dodelu sredstava za podršku projektima u oblasti poljoprivrede u 2019., br. 320-717/19-IX od 20.08.2019. i br. 400-1556/19-IX od 08.11.2019*. Grad Kragujevac.
5. Gradska uprava za upravljanje projektima, održivi i ravnomerni razvoj (2020). *Obaveštenje o aktivnostima ruralnih centara*. Grad Kragujevac.
6. Gradsko veće (2019a). *Odluka o objavljivanju Javnog poziva za podnošenje zahteva za isplatu podsticajnih sredstava za nabavku nove opreme za pčelarstvo, broj 320-81/19-V od 22. 03.2019*. Grad Kragujevac.
7. Gradsko veće (2019b). *Odluka o objavljivanju Javnog poziva za podnošenje zahteva za isplatu podsticajnih sredstava za nabavku nove priključne mehanizacije, br. 320-79/19-V od 22.03.2019*. Grad Kragujevac.
8. Gradsko veće (2019c). *Odluka o objavljivanju Javnog poziva za podnošenje zahteva za regresiranje dela troškova za prvo veštačko osemenjavanje krava i junica sa „HB” brojem, br. 320-80/19-V od 22.03.2019.*, Grad Kragujevac.
9. Gradsko veće (2019d). *Zaključak o objavljivanju Javnog poziva za podnošenje zahteva za isplatu podsticajnih sredstava za nabavku mašina i opreme za pripremu stočne hrane i opreme za stočarstvo, br. 320-88/19-V*. Grad Kragujevac.
10. Gradsko veće (2019e). *Zaključak o objavljivanju Javnog poziva za podnošenje zahteva za isplatu podsticajnih sredstava za nabavku plastenika i opreme za plasteničku proizvodnju, br. 320-89/19-V od 28.03.2019*. Grad Kragujevac.
11. Iyer, P., Bozzola, M., Hirsch, S., Meraner, M. & Finger, R. (2020). Measuring Farmer Risk Preferences in Europe. *Journal of Agricultural Economics*, 71(1), 2020, 3–26.
12. Olmstead, A. L. (2020). Historical & institutional perspectives on American agricultural development. *American Journal of Agricultural Economics*, 102(2), 400-418.
13. PSSS Kragujevac (2020). *Poljoprivredna savetodavna i stručna*

služba Kragujevac, dostupno 09.03.2021. na
<https://www.psss.rs/psss/kragujevac.html>

14. REDASP (2020). *Regionalna agencija za ekonomski razvoj Šumadije i Pomoravlja*. Kragujevac.
15. RZS (2012). *Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji - Stanovništvo: Starost i pol*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
16. RZS (2013a). *Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji - Stanovništvo: Bračni status*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
17. RZS (2013b). *Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji - Stanovništvo: Domaćinstva prema broju članova*. Beograd: RZS.
18. RZS (2013c). *Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji - Stanovništvo: Porodice*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
19. RZS (2013d). *Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji - Stanovništvo: Školska sprema, pismenost i kompjuterska pismenost*. Beograd: RZS.
20. RZS (2013e). *Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji - Stanovi: Broj i površina stambenih jedinica*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
21. RZS (2013f). *Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji - Stanovi: Instalacije i pomoćne prostorije u stanovima*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
22. RZS (2013g). *Popis poljoprivrede 2012*. Beograd: RZS.
23. RZS (2014a). *Uporedni pregled broja domaćinstava 1948–2011. i stanova 1971–2011. - Popis 2011*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
24. RZS (2014b). *Uporedni pregled broja stanovnika 1948, 1953, 1961, 1971, 1981, 1991, 2002. i 2011. - Popis 2011*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
25. RZS (2020). *Opštine i regioni u RS 2020*. Beograd: Republički zavod za statistiku.
26. RZS (2021). *Kragujevac - profil*. Beograd: Republički zavod za statistiku-Devinfo.
27. *Službeni glasnik RS, br. 19/21* (Uredba o utvrđivanju Srednjoročnog programa razvoja savetodavnih poslova u poljoprivredi za period 2021-2025.).
28. *Službeni list grada Kragujevca, br. 6/19 i 11/20* (Program podrške za sprovođenje poljoprivredne politike i politike ruralnog razvoja za područje teritorije grada Kragujevca za 2019. i 2020. godinu).

29. *Službeni list grada Kragujevca*, br. 5/20, 8/20, 12/20, 16/20, 23-27/20, 34/20.
30. *Službeni list grada Kragujevca*, br. 38/20 (Odluka o budžetu grada Kragujevca za 2021.godinu).
31. Škorić, D., Keserović, Z., Ilin Ž., Crnobarac, J., Korać, N., Kovačević, D., Oljača, S., Sivčev, B., Lazarević, R., Mitrović, M., Gulan, B., Tomić, D. & Timotić, U. (2017). *Perspektive razvoja sela i poljoprivrede u Srbiji do 2040*. Novi Sad: Agroklub.

DEVELOPMENT OF VILLAGES AND AGRICULTURE IN THE AREA OF THE CITY OF KRAGUJEVAC

The paper examines the situation in agriculture and rural economy in the area belonging to the city of Kragujevac and emphasizes the most important limiting factors, available resources and opportunities for future development of villages and agriculture in the mentioned area. The aim of the research is to examine how it is possible to ensure the survival and more intensive development of villages and agriculture in the area belonging to the city of Kragujevac, taking into account the interests of domestic farmers and rural population as important factors of survival and demographic, as well as economic, development of this important region in the Republic of Serbia. The conclusion is that for the survival and future development of the villages and agriculture in the area of the city of Kragujevac, it is necessary to join the efforts of the state, local self-governments, rural communities and urban areas so as to implement approaches and development models acceptable in socio-economic and health-environmental terms, adapted to the most important needs of the local population and economy and in accordance with national interests, available resources and numerous limitations halting the sustainable development of domestic agriculture and rural economy.

Keywords: villages and agriculture, development policy, sustainable development, city of Kragujevac.

UTICAJ REVIDIRANE METODOLOGIJE PROŠIRENJA EU NA PRAVNI KAPACITET SRBIJE ZA ZELENU TRANZICIJU

Mirjana Drenovak-Ivanović*

Nov pristup proširenju EU, izložen u revidiranoj metodologiji o proširenju EU, zasnovan je na klsterskom povezivanju trideset pet delova pravnih tekovina EU u šest oblasti. Povezivanje Poglavlja o životnoj sredini i klimatskim promenama sa Poglavljima o energetici, transportu i transevropskoj mreži, u četvrtom klasteru, ukazuje na obavezu države kandidatkinje da javne politike donosi uz pažljivo odmeravanje interesa angažovanih u svim oblastima klastera. Rad ima za cilj da identifikuje prioritete u postizanju zelene tranzicije na koje ukazuju Izveštaj EU o napretku Srbije (2020) i Ekonomski i investicioni plan za Zapadni Balkan (2020), te pruži uvid u primenu Zakona o ratifikaciji Ugovora o osnivanju Energetske zajednice kao jednog od osnova zelene tranzicije. U zaključnim razmatranjima se ukazuje na uticaje revidirane metodologija u stvaranju povoljnijeg okruženja za rast privrednog sektora i investicija koji garantuje očuvanje kvaliteta osnovnih uslova za život ljudi.

Ključne reči: - Revidirana metodologija proširenja EU. - Razvoj ekološkog prava. - Zelena tranzicija.

Uvod

Revidirana metodologija proširenja EU, usvojena februara 2020. godine na inicijativu Francuske, utvrđena je tako da pristupne pregovore učini verodostojnim, predvidivim i dinamičnijim uz povećan stepen političkog uticaja, sa obe strane. (*A credible EU perspective for the Western Balkans*, 2020) Godinu dana kasnije, predstavljeni su i principi pregovora o članstvu Srbije u EU (*Non-paper Implementation of the new methodology to Montenegro and Serbia*, 2021). Evropski Savet je potvrdio da će četiri principa biti primenjena u okviru postojećeg pregovaračkog

* Dr Mirjana Drenovak-Ivanović, vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, mirjana.drenovak@ius.bg.ac.rs. U radu se iznose rezultati istraživanja sprovedenog u okviru aktivnosti Žan Mone Katedre za evropsko ekološko pravo čiji rad podržava Erasmus+ program EU.

okvira između Srbije i EU. U radu se ukazuje na promene koje revidirana metodologija uvodi u politiku proširenja EU i iznosi analiza uticaja principa na tok zelene tranzicije. Imajući u vidu brojnost izvora u kojima se određuju pravni osnovi zelene tranzicije, u drugom delu rada se ukazuje na osnovna pitanja koja usmeravaju dalji tok zelene tranzicije i analizira pravni kapacitet Srbije za primenu Zelene Agende za Zapadni Balkan i obaveza koje proizilaze iz Zakona o ratifikaciji Ugovora o osnivanju Energetske zajednice.

Principi revidirane metodologije proširenja EU

Prvi princip revidirane metodologije: kredibilnost procesa i pojačani značaj reforme u oblasti vladavine prava

Osnovu prvog principa nalazimo u stavovima Evropske komisije o potrebi da se u procesu proširenja pronađu nove forme saradnje sa državama kandidatkinjama koje vode prevazilaženju „strukturnih slabosti država“, naročito u oblastima vladavine prava. Reč je o principu koji dinamiku pregovaračkog procesa dovodi u vezu sa postignutim reformama u oblasti vladavine prava, iskazanim kroz prelazna merila u Poglavlju o pravosuđu i osnovnim pravima (Poglavlje 23) i Poglavlju o pravdi, slobodi i bezbednosti (Poglavlje 24).

Prvi princip se zasniva na pravilu ranije važeće metodologije o „klauzuli sveobuhvatne ravnoteže“. Klauzula je uneta u cilju očuvanja ravnoteže između napretka postignutog u okviru Poglavlja 23 i 24 i onog koji je postignut u okviru svih oblasti o kojima se pregovara. (Bogojević & Drenovak-Ivanović, 2020) Ako bi, na primer, bilo uočeno da su reforme u oblastima Poglavlja 23 i 24 u značajnom zaostatku u odnosu na celokupan napredak, Komisija je po sopstvenoj inicijativi ili na zahtev dve trećine država članica mogla da predloži da se nova poglavlja ne otvaraju za pregovore, a da se već otvorena poglavlja ne zatvaraju, iako su se za to stekli uslovi. Prvi princip zadržava pravilo uvedeno u pregovorima sa Srbijom i Crnom Gorom, da se u postupku pregovora prvo otvaraju Poglavlja 23 i 24, ostaju otvorena tokom čitavog postupka, te poslednja zatvaraju.

Novine revidirane metodologije u primeni prvog

principa, dalje, produbljuju značaj reformi u oblasti vladavine prava, bliže uređujući uticaj postignutih rezultata u Poglavljima 23 i 24 na tok pregovora. Tako se ne mogu započeti pregovori o novim Poglavljima ili klasterima ako nisu ispunjena prelazna merila definisana tokom pregovora o Poglavljima 23 i 24. (Bargiacchi, 2020, 47) Osnov diskusije na Međuvladinoj konferenciji u oceni političkih i ekonomskih kriterijuma, reforme državne uprave i funkcionisanju demokratskih institucija će, u skladu sa prvim principom revidirane metodologije, biti rezultati postignuti upravo u navedenim poglavljima. Novo je i to što će se primena mera u borbi protiv korupcije sagledavati kroz odgovarajuće oblasti u kojima se javljaju indicije o postojanju koruptivnih aktivnosti. U tom smislu, kopču sa klasterom četiri mogu činiti pitanja od značaja za upravljanje opasnim otpadom.

Drugi princip revidirane metodologije: snažnije političko upravljanje procesom

Revidirana metodologija uvodi nov pristup proširenju koji postupak pregovora treba da učini dinamičnijim i izvesnijim, uz jasno pokazanu političku volju sa obe strane. Osnovu drugog principa nalazimo, sa jedne strane, u potrebi da se jasno iskazuju i vrednuju rezultati koji su postignuti, a sa druge, da se precizno ukaže na rezultate koji su očekivani. Prvi korak u primeni tog principa jeste odluka da se Međuvladine konferencije održavaju ne samo kada se steknu uslovi za otvaranje Poglavlja (klastera) za pregovore, što je bio slučaj u praksi, već da se redovno održavaju, najmanje jedanput godišnje. Međuvladine konferencije, na kojima učestvuju predstavnici države kandidatkinje i država članica EU, predstavljaju forum na kome se može ukazati na prioritete u procesu reformi i identifikovati osnovi za primenu klauzule sveobuhvatne ravnoteže. Pojačana uloga država članica u postupku pregovora sa državom kandidatkinjom ogleda se u mogućnosti njihovog učešća na Međuvladinim konferencijama, kao i učešća u pripremi godišnjih Izveštaja o napretku u evropskim integracijama i angažovanju eksperata u reviziji postignutih rezultata.

Snažnije političko upravljanje procesom podrazumeva uključivanje i Evropske Komisije i država članica u dijaloge koji se kontinuirano vode sa državama kandidatkinjama u cilju

identifikovanja otvorenih pitanja na njihovom izvoru i postojanja spremnosti za intenzivne reforme. Primena drugog principa otvara mogućnost da se prelazna merila u Poglavljima 23 i 24 poboljšaju, učine objektivnijim, preciznije odrede ili odrede tako da omoguće jednostavniju verifikacija postignutih rezultata u sprovođenju reformi.

U Poglavlju 27 uočavamo dve grupe pravnih pravila. Prvu čini horizontalno zakonodavstvo, kao pravni okvir zaštite životne sredine i klimatskih promena, koje uređuje postupke izdavanja dozvola za aktivnosti koje imaju ili mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu, postupke naknade štete u životnoj sredini, postupke krivičnopravne zaštite za dela protiv životne sredine, delatnosti ekološke inspekcije, pravo na pristup ekološkim informacijama kao i pravo na pristup pravdi. Drugu grupu čini veliki broj pravni standarda i tehničkih elemenata o aktivnostima koje imaju ili mogu imati uticaj na životnu sredinu, sadržanih u direktivama EU, u skladu sa kojima se emisije u životnoj sredini mogu zadržati u određenim granicama. Drugi princip revidirane metodologije ima za cilj da jasno ukaže na vezu između vladavine prava i prenošenja i primene ekološkog *acquis*-ja. Tako, na primer, pravo na pristup pravdi u ekološki stvarima je u neposrednoj vezi sa Poglavljima 23 i 24. Ako postupak izdavanja dozvole nije transparentan, ako nema garancije koje će ga lišiti potencijalne ranjivosti i uticaja koruptivnih elemenata, ako operateri koji podnose zahtev za izdavanje dozvola nemaju pravo na adekvatnu pravnu zaštitu u upravnom i sudskom postupku, ako (zainteresovana) javnost nema pravo na adekvatnu pravnu zaštitu, ako pravo na pristup ekološkim informacijama nije garantovano, nije moguće imati ni dobru primenu ekološkog *acquis*-ja, čak i kada je prenošenje u domaće zakonodavstvo učinjeno u punom obimu. Stoga se može očekivati da predmet razmatranja na Međunarodnim konferencijama bude i primena prelaznih merila koja svedoče o dostizanju vladavine prava, slobode i bezbednosti u vezi sa ekološkim stvarima.

Treći princip revidirane metodologije: dinamičniji tok pristupnih pregovora o članstvu Srbije u EU

Osnov za reviziju metodologije činila je potreba da se proces evropskih integracija učini dinamičnijim. Rešenje je

pronađeno u usmeravanju pregovora ka pitanjima koja predstavljaju veće celine. Revidiranom metodologijom je 35 Poglavlja grupisano u šest tematskih celina (klastera) kako bi se omogućila sveobuhvatna reforma u povezanim oblastima.¹ Prateći osnove Zelenog evropskog dogovora, klasterom četiri su objedinjene osnove zelene tranzicije. Reč je o klasteru koji obuhvata životnu sredinu i klimatske promene (Poglavlje 27), energetiku (Poglavlje 15), transport (Poglavlje 14) i transevropske mreže (Poglavlje 21).

Ubrzavanje procesa pregovora se, na primeru klastera 4, može očekivati u istovremenom otvaranju i vođenju pregovora o više povezanih poglavlja. Dosadašnji tok pregovora je doveo do toga da u tom klasteru imamo tri sačinjene pregovaračke pozicije, a da ni o jednom od Poglavlja nisu započeti pregovori. Otvaranje celog klastera otvara mogućnost da se pregovori završe za godinu dana, umesto dosadašnjih šest do osam godina koliko su trajali pregovori o Poglavljima u prethodnim ciklusima proširenja. Dugotrajni pregovori često otvaraju potrebu za modifikacijom Pregovaračke pozicije, što je uočljivo naročito u Poglavlju 27. Ekološki *acquis* je najobimniji deo pravnih tekovina EU sa čestim i dubokim promenama izraženim u izmenama postojećih Direktiva i usvajanju novih. Stoga, duži period pregovaranja otvara potrebu da se u sred postupka koji je za osnovu imao određeni pravni okvir, pronađu načini za unošenje novog pravnog okvira. Imajući u vidu to da izmena jedne Direktive ili usvajanje nove Direktive ima uticaj i na primenu ostalih sekundarnih izvora ekološkog prava EU, postupak i prenošenja i primene pravnog okvira je složeniji ako pregovori dugo traju.

Formalni postupak otvaranja određenog klastera je doveden u vezu sa stepenom ostvarenih reformi u oblasti vladavine prava, pravosuđu i demokratizaciji, čime je ponovljen značaj reformi ostvarenih u oblasti osnovnih prava. Istovremeno sa razmatranjem tehničkih osnova i

¹ Revidirana metodologija polazi od šest klastera: 1) vladavina prava, pravosuđe i demokratizacija; 2) unutrašnje tržište i slobodan protok roba, kapitala i radne snage; 3) konkurentnost i inkluzivni rast u okviru koga su socijalna politika, zdravstvo, nauka i mediji; 4) zeleni plan i održiva povezanost, odnosno oblasti od transporta do ekologije; 5) poljoprivreda i kohezija, odnosno ruralni razvoj, bezbednost hrane i regionalna saradnja; 6) spoljna i bezbednosna politika.

stepena prenošenja i primene *acquis*-ja relevantog za određeni klaster, razmatra se i Izveštaj o napretku u vladavini prava.

Ranija metodologija proširenja EU je bila zasnovana na merenju rezultata napretka postignutih u Poglavljima, što je otvaralo mogućnost da u jednom Poglavlju budu izraženi samo oni interesi koji su u neposrednoj vezi sa osnovnim pitanjima Poglavlja. Primena nove metodologije ne polazi od pojedinačnih rezultata, već od tematskih celina u kojima može biti rezultata samo ako je određeno pitanje sveobuhvatno rešeno u svim elementima koji se protežu kroz različita Poglavlja. Tako se, na primer, rezultati u dostizanju klimatskih ciljeva ne mere samo na osnovu kriterijuma vezanih za Poglavlje 27 (usvajanje Zakona o klimatskim promenama i Strategije za klimatske promene), već i na osnovu kriterijuma koji proizilaze iz Poglavlja o energetici (usklađenost klimatske i energetske politike, izrada Nacionalnog energetskeg i klimatskog plana, prenošenje pravila Energetske zajednice i dr.). (Székely, 2021, 249)

Dinamičnost postupka je određena ne samo ubrzavanjem procesa integracija, već i usmeravanjem države kandidatkinje na sprovođenje reformi koji su od posebnog interesa za region. Navedeni elementi su uočljivi upravo u klasteru koji obuhvata zeleni plan i održivu povezanost, odnosno oblasti od transporta do zaštite životne sredine. *Non-paper* dokument o primeni revidirane metodologije na Srbiju i Crnu Goru identifikuje Ekonomski investicioni plan za Zapadni Balkan kao osnov ubrzavanja postupka konvergencije i usklađivanja sa pravnim tekovinama EU. Isti dokument ukazuje i na to da se napredak u klasteru procenjuje i na osnovu regionalne ekonomske integracija, čiji ključni izvor u slučaju klastera četiri čini Zelena Agenda za Zapadni Balkan.

Prilika da se podstakne ekonomska konvergencija zemalja Zapadnog Balkana sa EU paralelno sa ublažavanjem i prevazilaženjem poremećaja u ekonomijama nastalih pod uticajem pandemije COVID-19 pronađena je u ekonomskom i investicionom planu koji značajnu ulogu u dugoročnom oporavku daje zelenoj i digitalnoj tranziciji. (*Economic and Investment Plan for the Western Balkans*, 2020, 2) Ono što je navedenim planom najavljeno, a u revidiranoj metodologiji prepoznato kao jedan od osnova dinamičnijeg toka pregovora, jeste mobilizacija finansijskih sredstava iz programa IPA III za period 2021-2027. god.

Mogućnost korišćenja sredstava u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć IPA III u direktnoj je vezi sa rezultatima učinjenih reformi.

Četvrti princip revidirane metodologije: predvidivost procesa

Polazeći od toga da su pregovori o članstvu Srbije u EU započeli još januara 2014. god, a da je postupak nakon sedam godina doveo do otvaranja 18 i privremenog zatvaranja 2 Poglavlja, revizija metodologija proširenja je imala za cilj da ponudi mehanizme koji bi u postupak pregovora uveli element predvidivosti. Četvrti princip revidirane metodologije, kao nastavak stavova Evropske Komisije o kredibilnoj perspektivi EU za zapadni Balkan, uvodi u dalji tok pregovora predvidivost procesa. (*A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans*, 2020) Njegova primena uvodi obavezu EU da u postupku pregovora „jasno iskaže očekivanja“, te jasno ukaže na uočene propuste i definiše prioritete, kako bi se državi kandidatkinji dala prilika da primeni konkretne mere u okviru merila na osnovu kojih se izvode zaključci u godišnjem Izveštaju o napretku. (Skara, 2020, 1)

Praćenje napretka u prenošenju i primeni pravnih tekovina EU pomoću merila nije novo. Na isti pristup nailazimo i u ranijim talasima proširenja EU, od 2004. godine. (Ciešlik & Turgut, 2021, 128) Osim merila za otvaranje, koja određuju rezultate čijim postizanjem se stiču uslovi za otvaranje pregovora o određenom Poglavlju i merila za zatvaranje, koja određuju rezultate čijim postizanjem se stiču uslovi za zatvaranje pregovora o određenom Poglavlju, metodologiju proširenja u trenutku započinjanja pregovora Srbije o članstvu činila su i prelazna merila. Imajući u vidu to što u određenim Poglavljima, poput Poglavlja 23, 24 i 27, dostizanje merila za otvaranje ili zatvaranje zahteva višegodišnje napore i sprovođenje akcionih planova tokom niza godina, prelazna merila su imala za cilj da tokom postupka ukažu na to da li odabrani put daje očekivane rezultate. Princip predvidivosti procesa, međutim, ide i dalje od toga, vezujući mogućnost pristupa programima finansiranja i investicija kroz Instrument za pretpristupnu podršku i bližu saradnju sa međunarodnim finansijskim institucijama. Njegova primena otvara i mogućnost uvođenja korektivnih mera kojima se uočena udaljavanja od postavljenih ciljeva mogu brže

prevazići. Njime je, međutim, otvorena i mogućnost privremenog zaustavljanja pregovora o određenim klasterima, ponovno otvaranje klastera o kojima su završeni pregovori, pa čak i mogućnost nazadovanja u postupku pregovora.

Kako bi kriterijumi na osnovu kojih se donose zaključci o napretku u prenošenju i primeni pravnih tekovina EU bili „objektivni, precizni, detaljni, jasni i poverljivi“, otvorena je mogućnost poređenja postignutih rezultata države kandidatkinje sa rezultatima uporedive države članice koje je u reformi određene oblasti pokazala kako tokom pregovora tako i nakon članstva. (Allen, 2021, 209)

Šta čini osnovu zelene tranzicije?

Prvi izvor za identifikovanje osnova zelene tranzicije nalazimo u Zakonu o ratifikaciji Ugovora o osnivanju Energetske zajednice (2006). Reč je o prvom ugovoru potpisanom između Srbije i EU kojim se stvaraju osnovi razvoja regionalnog tržišta energije na teritoriji jugoistočne Evrope i njegovog povezivanja sa tržištem energije EU. Iz Ugovora o osnivanju Energetske zajednice proizilazi i obaveza harmonizacije našeg prava sa pravnim tekovinama EU u oblasti zaštite životne sredine, podsticanja korišćenja obnovljivih izvora energije, regulacije tržišta energije i prirodnog gasa i podsticanja i zaštite konkurencije. Ekološki *acquis*, koji obavezuje članice Energetske zajednice, između ostalog, obuhvata pravila o proceni uticaja na životnu sredinu (Direktiva 2014/52/EU) i pravila o ograničenju emisija određenih zagađivača u vazduh iz velikih ložišta (Direktiva 2001/80/EZ). Direktiva 85/337/EZ koja uređuje postupak procene uticaja na životnu sredinu se, u skladu sa Aneksom II Ugovora, primenjuje od stupanja na snagu Ugovora. Odlukom Ministarskog Saveta Energetske zajednice pravni okvir je proširen Direktivom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (Direktiva 2001/42/EZ) i Direktivom o šteti prema životnoj sredini (Direktiva 2004/35/EZ). Ugovorom o osnivanju Energetske zajednice primena pravila o ograničenju emisija određenih zagađivača u vazduh iz velikih ložišta je odložena do 31. decembra 2017. godine. (Uredba o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduh iz postrojenja za sagorevanje, 2016) Srbija je prihvatila mogućnost da od 1. januara 2018. godine do 31.

decembra 2027. godine u primeni Direktive polazi od kumulativno postavljenih maksimalnih vrednosti emisija zagađujućih materija koje su određene u Nacionalnom planu za smanjenje emisija (*NERP*), a koje se svake godine postepeno smanjuju.

Drugi izvor čine pravila ekološkog *acquis*-ja. Postupak harmonizacije prava Srbije sa pravom EU formalno započinje stupanjem na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Srbije. Dinamika harmonizacije do stupanja u članstvo, kao i prelazni rokovi za primenu ekološkog *acquis*-ja predloženi su u Pregovaračkoj poziciji za Poglavlje 27. Vlada Republike Srbije usvojila je Pregovaračku poziciju za Poglavlje o životnoj sredini i klimatskim promenama januara 2020. godine, koja je sa 14 pratećih dokumenata dostavljena Savetu EU. Polazeći od toga, Evropska Komisija je sačinila Nacrt Zajedničke pozicije za Poglavlje 27, te isti, novembra 2020. godine, uputila Komitetu za proširenje Saveta EU (*COELA*), čime je započeo postupak njegovog razmatranja od strane država članica.

Treći izvor čine Ekonomski i investicioni plan za Zapadni Balkan i Zelena Agenda za Zapadni Balkan. Ekonomskim i investicionim planom za Zapadni Balkan se ukazuje na to da Evropski zeleni dogovor predstavlja plan EU za zajedničko delovanje „u suočavanju sa izazovima zelene tranzicije“, te dostizanju klimatske neutralnosti do 2050. godine. Planom je opredeljeno do 9 milijardi evra finansijskih sredstava koji će biti na raspolaganju u periodu 2021-2027. godine „kako bi se podržala ekonomska konvergencija sa EU pre svega kroz investicije i podršku konkurentnosti, inkluzivnom rastu, održivoj povezanosti i dvojnjoj zelenoj i digitalnoj tranziciji“. (*Economic and Investment Plan for the Western Balkans*, 2020, 3) Podrška državama Zapadnog Balkana da „ojačaju svoje napore u tom pogledu“, stvorila je potrebu da se bliže odrede oblasti zelene tranzicije koje polaze od karakteristika i potreba regiona. Deo VI. Ekonomskog i investicionog plana posvećen je temi *Ozelenjavanje Zapadnog Balkana - ulaganje u životnu sredinu i klimu*. Kako su privredni subjekti označeni kao „ključ uspeha zelene tranzicije“, a priprema i primena strateških dokumenata i akcionih planova za cirkularnu ekonomiju, sprečavanje nastajanja otpada i recikliranje i saradnja država regiona u smanjenju otpada od plastike i upotrebi plastike, osnovom napretka regiona ka zelenoj ekonomiji, bilo je potrebno pristupiti izradi dokumenta koji

će detaljno urediti pitanja od značaja za primenu osnova iznetih u Delu VI. To je učinjeno usvajanjem Sofijske deklaracije o Zelenoj Agendi za Zapadni Balkan, novembra 2020. god. koja identifikuje pet oblasti u kojima je potrebno sprovesti reforme kako bi se stvorila institucionalna osnova za zelenu tranziciju. Reč je o dekarbonizaciji; smanjenju zagađenja vazduha, vode i zemljišta i efekata kumulativnog zagađenja; podsticanju održive proizvodnje i potrošnje kao osnova cirkularne ekonomije; uspostavljanju održivog sistema za snabdevanje i proizvodnju hrane i održivih ruralnih područja; i zaštitu biološke raznovrsnosti. (Drenovak-Ivanović, 2020, 133)

Ekonomski i investicioni plan i Zelena Agenda polaze od načela integralnosti, te zaštiti životne sredine pristupaju kao celini u kojoj do izražaja dolazi potreba ograničavanja kumulativnih uticaja emisija u različitim medijumima životne sredine. Tako su, na primer, u inicijativi br. 7 Ekonomskog i investicionog plana integrisane mere koje se odnose na kvalitet vode sa merama upravljanja otpadom i otpadnim vodama.

Pravni kapacitet Srbije za primenu Zelene Agende za Zapadni Balkan

Polazeći od analiziranih izvora u kojima pronalazimo osnove zelene tranzicije Srbije, dalje ukazujemo na strateška dokumenta i izvore pozitivnog prava koji čine okvir zelene tranzicije.

Zakon o klimatskim promenama i Predlog Strategije niskougljeničnog razvoja

Plan Evropske unije za prevazilaženje ekološke i klimatske krize usaglašavanjem interesa privrednog rasta i očuvanja i unapređenja kvaliteta životne sredine pretočen je u Evropski zeleni dogovor (2019). Tokom 2020. godine, razvijen je složen strateški i pravni okvir koji sadrži, Investicioni plan za sprovođenje i Mehanizam pravedne tranzicije, (*Financing the green transition: The European Green Deal Investment Plan and Just Transition*, 2020) Evropsku industrijsku strategiju, (*Industrial Strategy*, 2020) i Strategiju EU za povezivanje energetske sektora (*EU Strategy for Energy System Integration*, 2020). Pravnu osnovu čini predlog evropske Uredbe o

uspostavljanju okvira za postizanje klimatske neutralnosti, poznatiju kao evropski Zakon o klimatskim promenama. (Zapletalová & Komínková, 2020, 139) Dekarbonizacija, kao prva oblast Zelene Agende za Zapadni Balkan, u pravu Srbije dobija zakonsko utemeljenje usvajanjem Zakona o klimatskim promenama, marta 2021. godine.² Njime se uspostavlja sistem za smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte i prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove. Zakon sadrži dve ključne novine koje su od posebnog značaja za primenu revidirane metodologije proširenja EU. Prvu čini uvođenje sistema za izdavanje dozvola operaterima za emitovanje GHG. Drugu čini obaveza da se na osnovu Zakona, kao instrument politike i planiranja, pripremi Strategija niskougljeničnog razvoja. Reč je o strategiji koja treba da uskladi domaće javne politike, strateška dokumenta, opšte i sektorske planove i politike koji utiču na emisije GHG. Drugim rečima, reč je o Strategiji koja treba da poveže oblasti klimatskih promena i zaštite životne sredine sa energetikom i transportom. Isto je učinjeno i revidiranom metodologijom kada su navedene oblasti povezane u klaster IV. Značaj takvog pristupa postaje uočljiv ako se, na primer, uzme u obzir to da u postojećim sektorskim dokumentima ne nailazimo na odredbe koje se odnose na prilagođavanje izmenjenim klimatskim uslovima. Do istog zaključka dolazimo i ako u analizu uvedemo

² Kao ilustraciju složenosti harmonizacije našeg prava sa pravom EU navodimo da se Zakonom o klimatskim promenama prenose sledeća izvori prava EU u oblasti klimatskih promena: Direktiva 2003/87/EZ o uspostavljanju sistema trgovine emisijama GHG, Uredba 600/2012 o verifikaciji izveštaja o emisijama GHG i izveštaja o tonskim kilometrima i akreditaciji verifikatora u skladu s Direktivom 2003/87/EZ; Uredba 601/2012 o monitoringu i izveštavanju o emisijama GHG u skladu s Direktivom 2003/87/EZ; Uredba 525/2013 o mehanizmu za praćenje i izveštavanje o emisijama GHG i za izveštavanje o drugim informacijama od značaja za klimatske promene na nacionalnom nivou i na nivou Unije; Uredba 666/2014 o uspostavljanju suštinskih zahteva za sistem inventara Evropske unije i uzimanja u obzir promene potencijala globalnog zagrevanja i međunarodno dogovorenih smernica za inventare u skladu sa Uredbom (EU) br. 525/2013; Uredba 749/2014 o strukturi, formatu, postupcima podnošenja i pregledu informacija koje države članice dostavljaju u skladu sa Uredbom 525/2013; Odluka 406/2009/EZ o naporima koje preduzimaju države članice radi smanjenja emisija GHG radi ostvarenja ciljeva Zajednice u vezi sa smanjenjem emisija do 2020. godine; Direktiva 1999/94/EZ o dostupnosti informacija za potrošače o ekonomičnosti potrošnje goriva i emisija CO₂ u vezi sa prodajom novih putničkih vozila.

postojeću Strategiju razvoja energetike. Iako se njome utvrđuje energetska politika i planira razvoj u sektoru energetike, ista ne sadrži elemente postizanja klimatske neutralnosti, niti mere za usklađivanje energetske i klimatskih ciljeva Srbije. Usvajanjem Zakona o klimatskim promenama utvrđena je obaveza izrade Integrisanog plana za energetiku i klimu koji će definisati ciljeve u oblasti energetske efikasnosti, obnovljivih izvora energije i smanjenja emisija GHG za period do 2030. godine sa vizijom do 2050. godine.

Zakon o klimatskim promenama daje pravni osnov za dalje usklađivanje sa EU Šemom za trgovanje GHG emisijama i razvoj drugih instrumenata koji određuju cenu ugljenika, takse ili oporezivanje ugljenika koji vode postepenoj tranziciji ka ograničenju emisija GHG.

Zakon o upravljanju otpadom i Strategija industrijske politike

Harmonizacija prava Srbije sa pravnim tekovinama EU koje uređuju pitanja od značaja za primenu koncepta cirkularne ekonomije podrazumeva stvaranje pravnog okvira koji će omogućiti njegovo uvođenje u sve faze životnog ciklusa proizvoda. Reč je o potrebi razvoja strateškog i pravnog okvira koji uređuje pitanja od značaja za prevenciju nastanka otpada, savremeno upravljanje otpadom i reciklažom, te ponovnu upotrebu i proizvodnju. Osnove izmene zakonodavnog okvira date su u Strategiji industrijske politike Republike Srbije za period od 2021. do 2030. godine, (Strategija industrijske politike Republike Srbije za period od 2021. do 2030. godine, 2020) u poglavlju o cirkularnoj ekonomiji i smanjenju emisija GHG. Harmonizacija prava Srbije sa pravom EU vodi izmenama Zakona o upravljanju otpadom i o ambalaži i ambalažnom otpadu kako bi se prenele Direktive EU koje čine paket cirkularne ekonomije.

U Strategiji industrijske politike Republike Srbije se ukazuje na „nerazvijenu svest predstavnika industrije o značaju životne sredine, ... klimatskim promenama (...) upravljanju otpadom ... mogućnostima upotrebe otpada kao sirovine“, dok se u brojnim strateškim dokumentima ukazuje na potrebu za podizanjem ekološke svesti u opštoj populaciji. Potreba za specijalizacijom znanja i povezivanjem

inovacionog i naučnog potencijala u oblasti zaštite životne sredine, klimatskih promena i energetske efikasnosti prepoznata je kao jedan od prioriteta u Strategiji pametne specijalizacije u Republici Srbiji za period od 2020. do 2027. godine (deo Mapiranje inovacionog i kreativnog potencijala privrede).

Zakon o zaštiti vazduha i nedostajuća Strategija zaštite vazduha

Pravni okvir smanjenja zagađenja kao jedne od osnova Zelene Agende za Zapadni Balkan, između ostalih, čine Zakon o zaštiti vazduha i Zakon o vodama. Iako su oba zakona od usvajanja više puta dopunjena i izmenjena, veliki je broj pravnih instituta koje je neophodno urediti u cilju prenošenja i primene ekološkog *acquis*-ja. Dinamika prenošenja i primene pravnih tekovina EU u tim oblastima predložena je u Pregovaračkoj poziciji za Poglavlje 27.

Analiza pravnog okvira koji garantuje zaštitu kvaliteta vazduha pokazuje izvesne nedostatke Zakona o vazduhu, naročito kod odredaba koje se odnose na izradu Plana kvaliteta vazduha. Zakon o zaštiti vazduha sadrži odredbu koja obavezuje nadležno Ministarstvo da donese Strategiju zaštite vazduha, na osnovu koje se donose planovi kvaliteta vazduha kada je njegov kvalitet narušen u toj meri da se svrstava u treću i poslednju kategoriju kvaliteta, do 1. januara 2015. godine (čl. 10[s1]). Iako je Strategija već godinama u pripremi, još uvek nije usvojena.

Zaključna razmatranja

Pravila ekološkog prava treba da garantuju da će odluke u stvarima koje se odnose na različite uticaje na životnu sredinu biti zasnovane na rezultatima valjanog odmeravanja interesa zaštite životne sredine i drugih javnih interesa. Vremenom, interes zaštite životne sredine postaje složeniji. Više nije reč o interesu koji jednostavno pokazuje potrebu za zaštitom određene ekološke vrednosti. Reč je o javnom interesu koji integriše, najpre, potrebu za smanjenjem i zagađenja pojedinačnih medijuma životne sredine i kumulativnih emisija i uticaja na životnu sredinu. Zatim, potrebu za niskougljeničnim

razvojem i potrebu za razvojem obnovljive energije i održivim korišćenjem dostupnih resursa. Najzad, potrebu za održivom proizvodnjom i potrebu za održivom potrošnjom kao osnovama cirkularne ekonomije. Na isti pristup nalazimo i u Zelenoj agendi za Zapadni Balkan, u kojoj su upravo navedeni interesi identifikovani kao oblasti u kojima je potrebno sprovesti reforme kako bi se stvorila institucionalna osnova za zelenu tranziciju. Na isti pristup nailazimo i u revidiranoj metodologiji o proširenju EU. Njome su pitanja koja su do sada činila čak četiri Poglavlja spojena u jedan klaster o Zelenoj agendi i održivom razvoju. Time su oblasti klimatskih promena i zaštite životne sredine dovedene u direktnu vezu sa energetikom i transportom. Revidirana metodologija prepoznaje rezultate celog klastera, a ne samo one koji su postignuti u pojedinim oblastima. Ekonomski i investicioni plan za Zapadni Balkan daje prioritet investicijama kojima se podržava zelena tranzicija kao jedna od osnova ekonomske konvergencije sa EU. Nadovezujući se na to, primena principa predvidivosti procesa proširenja EU otvara mogućnost dinamičnije zelene tranzicije. To stoga što rezultati transformacije u klasteru o Zelenoj agendi i održivom razvoju, kao i u drugim klasterima, vode bližoj integraciji sa EU i postepenom prepoznavanju države kandidatkinje kao jednakog učesnika u pojedinačnim politikama, programima i tržištu EU.

Reference

1. A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans, COM(2020) 57 final.
2. Allen, C., 2021. Stepping up the beat: the reinvigoration of dialogue between the EU and the Balkans. SEER Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe, 23(2), pp.209-232.
3. Bargiacchi, P., The revised enlargement methodology for the Western Balkans, *Regional Law Review*, 2020, p.47.
4. Bogojevic, S. and Drenovak-Ivanovic, M., 2019. Environmental Protection Through the Prism of Enlargement: Time for Reflection. *Common Market Law Review*, 56(4).
5. Ciešlik, A. and Turgut, M.B., 2021. Estimating the Growth Effects of 2004 Eastern Enlargement of the European Union. *Journal of Risk and Financial Management*, 14(3), p.128.

6. Communication: Powering a climate-neutral economy: An EU Strategy for Energy System Integration, COM(2020) 299 final, 8.06.2020.
7. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans, Brussels, 5.2.2020, COM(2020) 57 final
8. Directive 2001/80/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2001 on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from large combustion plants, OJ L 309, 27.11.2001, p. 1–21
9. Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment Text with EEA relevance, OJ L 124, 25.4.2014, p. 1–18
10. Drenovak-Ivanović, Zelena agenda za Zapadni Balkan: smernice za noveliranje ekološkog zakonodavstva, S. Lilić (ed.) Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije, Beograd, 2020, 133-144.
11. Economic and Investment Plan for the Western Balkans, {SWD(2020) 223 final}, 6.10.2020, COM(2020) 641 final
12. Financing the green transition: The European Green Deal Investment Plan and Just Transition, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_37, pristupljeno 12. aprila 2021.
13. Industrial Strategy, 10 March 2020, COM(2020) 102.
14. Guidelines for the Implementation of the Green Agenda for the Western Balkans Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions An Economic and Investment Plan for the Western Balkans, SWD/2020/223 final
15. Nacionalni plan za smanjenje emisija glavnih zagađujućih materija koje potiču iz starih velikih postrojenja za sagorevanje, Sl. glasnik RS, br. 10/2020.
16. Non-paper Implementation of the new methodology to Montenegro and Serbia, Brussel, March 2021.
17. Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law), COM(2020) 80 final, 4.03.2020.

18. Skara, G., 2020. The Rocky Road of Western Balkan Countries toward European Integration: The Need for a Credible and Effective Approach. *Journal of European Social Research*, 3(1).
19. Strategija industrijske politike Republike Srbije za period od 2021. do 2030. godine, Sl. glasnik RS, br. 35/2020.
20. Strategiji pametne specijalizacije u Republici Srbiji za period od 2020. do 2027. godine, Sl. glasnik RS, br. 21/2020.
21. Székely, I.P., 2021. Climate Change and EU Membership: The Journey of Central and Eastern Europe Towards a Carbon-Free World. Does EU Membership Facilitate Convergence? The Experience of the EU's Eastern Enlargement-Volume II: Channels of Interaction, p.249.
22. Uredba o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduh iz postrojenja za sagorevanje, Sl. glasnik RS, br. 6/2016.
23. Zakon o klimatskim promenama, Sl. glasnik RS, br. 26/2021.
24. Zakon o zaštiti vazduha, Sl. glasnik RS, br. 36/2009 i 10/13, čl. 10[s1] .
25. Zakon o ratifikaciji Ugovora o osnivanju Energetske zajednice između Evropske zajednice i Republike Albanije, Republike Bugarske, Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske, Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, Republike Crne Gore, Rumunije, Republike Srbije i Privremene Misije Ujedinjenih nacija na Kosovu u skladu sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija, Sl. glasnik RS, br. 62/2006.
26. Zapletalová, V. and Komínková, M., 2020. Who is fighting against the EU's energy and climate policy in the European Parliament? The contribution of the Visegrad Group. *Energy Policy*, 139, p.111326.

REVISION OF EU ENLARGEMENT METHODOLOGY AND ITS INFLUENCE ON SERBIA'S LEGAL CAPACITY FOR A GREEN TRANSITION

The new approach to EU enlargement, set out by revised EU enlargement methodology, is based on the clustering of thirty-five parts of the EU acquis in six areas. By linking the Chapter on Environment and Climate Change with the Chapters on Energy, Transport and the Trans-European Network, in the fourth cluster, it indicates the obligation of the candidate country to adopt public policies with careful weighing of interests engaged in all areas of the cluster. The paper aims to identify the priorities in achieving the green transition indicated by the EU Progress Report on Serbia (2020) and the Economic and Investment Plan for the Western Balkans (2020) and to provide insight into the implementation of the Law on ratification of the Treaty establishing the Energy Community as one of basis for green transition. The concluding remarks point out the effects that revised methodology may have in a process of creation of a more favorable environment for the growth of economic sector and investments, which guarantees the preservation of the quality of basic living conditions.

Keywords: - Revised EU enlargement methodology. - Development of environmental law. - Green transition.

REGULATORNI OKVIR ZAŠTITE PRAVA PUTNIKA POVODOM UGOVORA O ORGANIZOVANJU PUTOVANJA

Mirjana Knežević*, Nikola Bošković** i Lela Ristić***

Regulatorni okvir za ugovor o organizovanom putovanju u domaćem pravu predstavljaju dva zakona: Zakon o obligacionim odnosima i Zakon o zaštiti potrošača. Promene na turističkom tržištu zahtevaju prilagođavanje ugovora novonastalim okolnostima, i ujedno razvoj zakonodavne regulative kao odgovor na novonastale okolnosti po pitanju zaštite putnika povodom ugovora o organizovanom putovanju. U Nacrtu Zakona o zaštiti potrošača Republike Srbije, koji je donet po uzoru na Direktivu EU 2015/2302 o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima, regulisan je ugovor o turističkom putovanju na drugačiji način u odnosu na pozitivno zakonodavstvo. Predmet analize je značaj odredbi novopredloženog Nacrta Zakona o zaštiti potrošača, kao faktora podsticanja jačanja zaštite prava putnika. Cilj rada je da ukaže na oblike zaštite prava putnika i različita rešenja pravila sadržanih u Zakonu o zaštiti potrošača i Nacrtu Zakona o zaštiti potrošača. Autori zaključuju da adekvatan regulatorni okvir ugovora o organizovanom putovanju treba da dovode do jačanja zaštite prava putnika, kao i njegovu dalje implementaciju u poslovnu praksu turističke delatnosti Republike Srbije.

Ključne reči: zaštita prava putnika, regulativa, Nacrt Zakona o zaštiti potrošača.

Uvod

Sa privrednim napretkom i tehnološkim razvojem dolazi do jačanja sektora organizovanog turizma, gde se stalno javljaju nove potrebe turista za većim brojem i raznovrsnijim turističkim uslugama (Vujisić,

* Univerzitet u Kragujevcu - Ekonomski fakultet, e-mail: mknezevic@kg.ac.rs

** Univerzitet u Kragujevcu - Ekonomski fakultet, e-mail: nikolab@kg.ac.rs

*** Univerzitet u Kragujevcu - Ekonomski fakultet, e-mail: lristic@kg.ac.rs

2011, 286). Razvoj međunarodnog saobraćaja daje turizmu masovni karakter, tako da se sa aspekta međunarodnog saobraćaja turizam posmatra kao vrsta tranzitnog saobraćaja sa dužim zadržavanjem. Turističke usluge obuhvataju pružanje usluga njenih davaoca (turističkih agencija, turističkog vodiča, turističkog pratioca, turističkog animatora), u raznim sektorima turističke delatnosti, poput lovnog, ribolovnog, sportsko-rekreativnog, seoskog, ruralnog (Bošković et al., 2019, 346), vinskog, zdravstvenog, kongresnog turizma (tzv. turističku delatnost), i kroz ugostiteljske usluge (tzv. ugostiteljsku delatnost) (Veselinović, 2012, 224). Posmatrano sa šireg aspekta, za turističku delatnost vezane su i mnoge druge usluge iz oblasti prevoza putnika, osiguranja života, zdravstvenog i putnog osiguranja, trgovine, bankarstva, poljoprivrede, domaće radinosti, kulture, zabave, razonode itd. (Perović & Stojanović, 1980, 713).

Koncept organizovanog turizma i regulisane turističke ponude se danas intenzivno razvija na tržištima širom sveta, tako da su putnici zainteresovani za ustaljenu, zakonom uređenu poslovnu praksu turističkih organizacija i ugostitelja u pružanju turističkih usluga (Vujisić & Mihajlović, 2014, 711). Usled progresivnog rasta broja korisnika organizovanog putovanja, prvo se javlja potreba za definisanjem predmetnog pravnog posla.

Zatim, na zahteve za pravnu sigurnost u realizovanju ugovora o turističkim putovanjima putnicima se odgovara sa adekvatnom, usaglašenom domaćom regulativom sa rešenjima u međunarodnom i evropskom turističkom pravu. Pružanje turističkih usluga je oblast koja zahteva usaglašenu regulativu i jednak stepen zaštite putnika bez obzira na njihovu državnu pripadnost. U tom cilju domaće zakonodavstvo u oblasti pružanja turističkih usluga je izloženo promenama i stalnom usaglašavanju sa rešenjima međunarodnog i evropskog turističkog prava (Schulte-Nölke et al., 2008, 210). Zakonskim regulisanjem ugovora o organizovanom putovanju ujednačava se poslovna praksa u oblasti turističke delatnosti, a sve u cilju jačanja zaštite prava putnika kao korisnika usluge organizovanog prevoza (Mićović, 2020, 259).

Na međunarodnom planu, proces regulisanja ovog posla je započet donošenjem Međunarodne konvencije o ugovoru o putovanju, iz 1970. godine, tzv. Briselske konvencije (International Convention on Travel

Contracts CCV), a nastavljen je usvajanjem Direktive EU 90/314 (Sl. list EU, 1990), koja je zamenjena Direktivom EU 2015/2302 (Sl. list EU, 2015).

U domaćem pravu ugovor o turističkom putovanju je uređen u dva zakona: u Zakonu o obligacionim odnosima (ZOO, 1978) i Zakonu o zaštiti potrošača (ZZP, 2014). Zakon o obligacionim odnosima prihvatio je rešenja Briselske konvencije, dok važeći Zakon o zaštiti potrošača, rešenja pravila sadržanih u Direktivi EU90/314. Zakon o zaštiti potrošača koji je stupio na snagu 2014. godine, je predstavljao važan zakonski dokument koji treba da obezbedi visok nivo zaštite potrošača, zatim sprovođenje u poslovnu praksu definisanih prava i obaveza potrošača, kao i uključivanje u evropsko potrošačko pravo domaćih zakonskih rešenja.

Oснаživanjem pravnog i institucionalnog okvira zaštite potrošača u oblasti pružanja turističkih usluga, domaća zakonska rešenja treba da kreiraju adekvatan pravni, i institucionalni odgovor na zahteve savremenog turističkog poslovanja. Prisutna je stalna potreba preispitivanja i dodatnog usklađivanja domaćih zakonskih odredbi sa direktivama i rešenjima evropskog potrošačkog prava. Doneta Direktiva Evropske unije 2015/2032 o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima, je domaćem zakonodavcu nametnula obavezu usklađivanja sa datim rešenjima. U postupku usklađivanja potrošačkog zakonodavstva Republike Srbije sa odredbama Direktive Evropske unije 2015/2032 o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima, obezbeđuje se visok i jedinstven nivo zaštite potrošača u odnosu na ugovore o turističkom putovanju u paket aranžmanu i povezanom paket aranžmanu.

Domaće zakonodavstvo nastavlja sa procesom regulatornog usaglašavanja sa rešenjima evropskog potrošačkog prava, kroz predloženi Nacrt Zakona o zaštiti potrošača (NZZP, 2019) što je ujedno faza u postupku donošenja novog Zakona o zaštiti potrošača planiranog za drugi kvartal 2021. godine, u kojem će biti implementirana rešenja Direktive EU 2015/2032. Nov zakon treba da pruži uniformna rešenja kod ostvarivanja i zaštite prava potrošača, tj. sa aspekta putnika kao korisnika turističke usluge kod ugovora o organizovanom putovanju.

U domaćem pravu postoje razlike između odredaba Nacrta Zakona o zaštiti potrošača u regulisanju ugovora o turističkom putovanju

i Zakona o obligacionim odnosima. Zapravo, izvršene su značajne promene u pravnom regulisanju organizovanog turističkog putovanja. Prisutno dvojno regulisanje predmetnog ugovora, Zakonom o obligacionim odnosima i Zakonom o zaštiti potrošača, kao i novopredloženim izmenama u Nacrtu Zakona o zaštiti potrošača, može da stvori nedoumice, tako da se u radu stavlja poseban akcenat na novine predviđene Nacrtom Zakona o zaštiti potrošača sa aspekta zaštite prava putnika kroz definisanje novih pravila o informisanju, odgovornosti organizatora i zaštite u slučaju insolventnosti organizatora. Od posebnog značaja su pitanja drugačijeg uređenja prava putnika pre zaključenja ugovora, prava putnika pre otpočinjanja putovanja, i prava putnika u slučaju neizvršenja ugovora, o čemu se detaljno govori u radu.

Pojam ugovora o organizovanju putovanja

Ugovor o organizovanju putovanja se zaključuje između organizatora putovanja i putnika, odnosno potrošača. Zakon o zaštiti potrošača određuje organizatora putovanja kao trgovca koji organizuje turističko putovanje i prodaje ga ili nudi na prodaju neposredno ili posredstvom posrednika u prodaji turističkog putovanja. Zakon o obligacionim odnosima određuje da je organizator putovanja turistička, tj. putnička agencija. Druga ugovorna strana je putnik, prema Zakonu o obligacionim odnosima i Direktivi EU 2015/2302, ili potrošač prema Zakonu o zaštiti potrošača.

Kod određivanja pojma ugovora o organizovanju putovanja akcenat se stavlja na skup usluga koje organizator putovanju pruža korisniku tako određenih usluga, bilo da su predstavljene kao kombinacija dve ili kombinacija više turističkih usluga. Najčešće vrste turističkih usluga koje se nude u sklopu jedinstvenog, tzv. skupa usluga jesu prevoz, smeštaj i druge turističke usluge (Vujisić & Mićović, 2016, 114). Da bi ponuđeni skup usluga predstavljao paket aranžman potrebno je da se pruže dve različite vrste usluga od navedenih usluga, kao npr: prevoz i boravak, prevoz i druga turistička usluga, boravak i druga turistička usluga (Dragašević, 2000, 163). Definicija ugovora o organizovanju putovanja prema Zakonu o obligacionim odnosima daje mogućnost da se u pravnoj literaturi torijski raspravlja o

pitanju šta predstavlja skup usluga (Radović, 2014, 300). Naime, ugovorom o organizovanju putovanja obavezuje se organizator putovanja da pribavi putniku skup usluga koje se sastoje od prevoza, smeštaja i drugih usluga koje su sa njim povezane, a putnik se obavezuje da organizatoru plati jednu ukupnu (paušalnu) cenu (ZOO, čl. 859). Iz tako date definicije može da se zaključi da su obavezni elementi predstavljenog skupa usluga koje organizator putovanja (turistička agencija) pruža korisniku, minimum prevoz i smeštaj, i još jedna turistička usluga (Dragašević, 2009, 2014). Osnovna odrednica ugovora o organizovanju putovanja je ta da se paket usluga koji se nudi pojavljuje kao kombinacije dve ili više vrsta turističkih usluga (Dragašević, 1995, 1415). Ovako defenisan predmet ugovora i eventualna dilema se otklanja u našem pozitivnom zakonodavstvu pre svega Zakonom o zaštiti potrošača.

Prema Zakonu o zaštiti potrošača ne dobijamo definiciju ugovora o turističkim putovanjima, već definiciju njegovog predmeta. Turističko putovanje, tj. paket aranžman, koji po pravilu uključuje prevoz, smeštaj i druge turističke usluge, je pripremljena kombinacija dve ili više turističkih usluga koju je utvrdio trgovac samostalno ili po zahtevu potrošača, u trajanju dužem od 24 časa ili u kraćem trajanju koje uključuje jedno noćenje, kao i višednevni boravak koji uključuje samo uslugu smeštaja u određenim terminima ili određenom trajanju bez obzira na izdvojeni obračun ili naplatu pojedinačnih usluga (ZZP, čl. 5, tač. 25). Predmet ugovora je skup usluga koje osim prevoza i smeštaja u turističkoj destinaciji uključuju i sve druge usluge vezane za realizovanje samog turističkog putovanja kao što su ishrana, zabava, rekreacija, itd. Znači, prevoz i smeštaj se navode ne kao minimum obaveznih elemenata ugovora, već kao primer šta sve organizator putovanja može da pruži korisniku turističke usluge (Vujisić, 2011, 61). Često je sam smeštaj putnika dovoljna turistička usluga za postojanje paket aranžmana, pri čemu se kao uslov ugovara određeni rok trajanja smeštaja.

Vremenom, postavlja se pitanje potrebe daljeg procesa usaglašavanja našeg zakonodavstva i implementiranja postojećih rešenja evropskih direktiva u pozitivno-pravne propise. U skladu sa rešenjima sadržanim u pravilima Direktive EU 2015/2302 o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim

aranžmanima, Republika Srbija primereno domaćim okolnostima i opredeljenjima ka evropskom putu, usvaja Nacrt Zakona o zaštiti potrošača čime se dodatno razjašnjava pojam ugovora o organizovanju turističkog putovanja. Domaća zakonodavna aktivnost kreće se, pre svega u pravcu donošenja Građanskog zakonika Republike Srbije (PGZRS, 2019), čime bi ugovor o organizovanom turističkom putovanju bio regulisan. Na taj način, smatramo da bi trebalo izbegnuti postojeći dualizam zakonskih rešenja u korist jednog zakonskog teksta, tj. Građanskog zakonika Republike Srbije.

U Nacrtu Zakona o zaštiti potrošača imamo iskorak u definisanju samog ugovora o turističkom putovanju gde se turističko putovanje određuje kao paket aranžman, kao kombinacija dve ili više usluga putovanja (prevoz, smeštaj, iznajmljivanje motornih vozila i druge usluge u turizmu), koje je organizator samostalno ili po zahtevu putnika utvrdio, pripremio ili kombinovao, sve u trajanju dužem od 24 sata ili u kraćem trajanju ako uključuje jedno noćenje, kao i jedno ili više noćenja koji uključuje samo uslugu smeštaja u određenom terminu ili vremenskom trajanju i koje se prodaje po ceni iskazanoj u jedinstvenom iznosu. Pri čemu, turističkim putovanjem se ne smatra izlet, niti putovanje za sopstvene potrebe i povezani putni aranžman (NZZP, čl. 5. tač. 27).

Ugovor o organizovanju putovanja je određen kao ugovor o turističkom putovanju koji obuhvata sve usluge iz programa putovanja, kao i posebne zahteve putnika, koje čine neodvojiv deo neophodan za realizaciju putovanja, sa jasno naznačenim početkom i završetkom putovanja i koji se prodaje po jedinstvenoj prodajnoj ceni i čine ga opšti uslovi putovanja, program putovanja, potvrda o putovanju, vaučer i dr. (NZZP, čl. 5, tač. 29). Kod određivanja povezanih putnih aranžmana treba istaći da oni ne predstavljaju turističko putovanje osim u zakonom propisanim slučajevima. Povezani putni aranžman treba da sadrži najmanje dve različite usluge putovanja, osim smeštaja, koje su kupljene za potrebe istog putovanja. Potrebno je da organizator, na jednom prodajnom mestu omogući izbor i posebno plaćanje svake usluge putovanja, sa direktnim pružaocem te usluge ili omogući ciljanu kupovinu najmanje jedne dodatne usluge putovanja od drugog trgovca (NZZP, čl. 5, tač. 30). Na ovaj način je dato kvalitativno bolje i za praksu primenljivije definisanje ugovora o organizovanom turističkom

putovanju, koje ubuduće treba uvažiti kroz implementiranje u domaće pozitivno zakonodavstvo.

Putovanja turista postaju sve brojnija, složenija u zahtevima da im bude garantovana adekvatna zaštita njihovih prava (Mihajlović, 2013, 417). Nacrt Zakona o zaštiti potrošača na kvalitativno drugačiji način u odnosu na važeći Zakon o zaštiti potrošača, uređuje pitanje prava putnika pre zaključenja ugovora, pre otpočinjanja putovanja, i u slučaju neizvršenja ugovora.

Prava putnika pre zaključenja ugovora

Pre zaključenja ugovora o organizovanju putovanja organizator je u obavezi putniku da pruži propisane standardne informacije u odgovarajućoj formi. Predugovorne informacije organizator treba da pruži putniku, pre zaključenja ugovora o organizovanom putovanju na uočljiv, razumljiv i neobmanjujući način (Radović, 2014, 459). Dostupnost informacija, uz sva tehnička dostignuća, e-poslovanje i Internet treba da pruže kompletniju, nedvosmislenu i razumljiviju predugovornu informaciju putniku pre njegovog opredeljenja za zaključivanje ugovora.

Informacije koje treba putnik da ima su taksativno i sadržajno bolje grupisane i navedene u Nacrtu Zakona o zaštiti potrošača što je svakako prednost u odnosu na rešenja važećeg Zakona o zaštiti potrošača. Postojanje standardnih informativnih obrazaca za turističko putovanje i povezane putne aranžmane predstavljaju iskorak dalje u odnosu na važeće propise. U Nacrtu Zakona o zaštiti potrošača se pored do sada univerzalnih informacija o odredištu putovanja, prevozu, smeštajnom objektu, o predviđenim obrocima (ZZP, čl. 93, tač. 1-13), standarizovano, dodatno informiše putnik o tome:

- da li se usluge putovanja pružaju putniku u okviru grupe i, ako je to slučaj, gde je to moguće, približnu veličinu grupe;
- o jeziku na kojem će se druge turističke usluge pružati ukoliko korišćenje takvih usluga, putniku zavisi od efikasne usmene komunikacije;
- da li je putovanje generalno prikladano za lica sa smanjenom

pokretljivošću i, na zahtev putnika, precizne informacije o prikladnosti putovanja uzimajući u obzir potrebe putnika.

Dalje, putnik se informiše da može da raskine ugovor u bilo kom trenutku pre otpočinjanja turističkog putovanja uz plaćanje odgovarajuće naknade. Kroz pružanje predugovornih informacija o modalitetu plaćanja, o iznosu ili procenatu cene koji treba da bude plaćen kao depozit i informacije o načinu i dinamici preostalog plaćanja (NZZP, čl. 93, tač. 4), napravljen je sadržajni napredak u odnosu na rešenja važećeg zakona.

Kvalitativno je drugačije utvrđena obaveza pružanja informacija o potrebnim putnim dokumentima. Pored pružanja opštih informacija vezanih za pasoš i vizu, uključuju se obaveštenje o okvirnim periodima potrebnim za pribavljanje vize i saopštenja o zdravstvenim formalnostima u zemlji odredišta, sa aspekta savremenih zdravstvenih tokova i postojećih pandemijskih dešavanja. Mišljenja smo da je ovako definisano pravo putnika na informisanje pre zaključivanja ugovora, od velikog značaja za poslovnu praksu svih učesnika na turističkom tržištu. U skladu sa prethodnim, izdvaja se i pravo na dobijanje informacije o dobrovoljnom ili obaveznom osiguranju koje pokriva troškove raskida ugovora od strane putnika ili troškove pomoći, uključujući repatrijaciju, u slučaju nezgode, bolesti ili smrti (NZZP, čl. 93, tač. 8). Organizator putovanja je u obavezi da pruži predugovorne informacije putniku, vezane za druge troškove, tj. troškove koji nisu obuhvaćeni jedinstvenom prodajnom cenom turističkog putovanja. U slučaju neispunjenja tako definisane obaveze organizatora putovanja, putnika oslobadja obaveze da te troškove snosi (NZZP, čl. 94).

Mišljenja smo da uvođenjem novih informacija koje se stavljaju putniku na raspolaganje na uočljiv, razumljiv i neobmanjujući način, pre zaključenja ugovora, poboljšava pravni položaj putnika kao slabije ugovorne strane iz ugovora o organizovanju putovanja. Kroz obavezujuću prirodu predugovornih informacija, putnik biva zaštićen od eventualnih nedoumica vezanih za sadržaj putovanja i njegovih obaveza, neželjenih posledica usled putovanja u vremenu koje je prepuno raznih izazova za zdravlje i život ne samo putnika, već i pojedinaca iz njegovog bližeg ili daljeg okruženja. Vreme pandemije virusa COVID 19, pred evropsko i domaće turističko pravo donosi

velike izazove (Rossi, 2020). Jedino uređenost odnosa u pružanju turističkih usluga u pravnom poslu, garantuje pravnu sigurnost svih njenih učesnika.

Prava putnika pre otpočinjanja putovanja

Pre otpočinjanja putovanja putnik ima pravo na prenos ugovora i pravo na odustanak od ugovora. U Nacrtu Zakona o zaštiti potrošača su predviđeni uslovi za ostvarivanje navedenih prava. Pravo koje putnik može da ostvari pre otpočinjanja putovanja je pravo na prenos ugovora sa jednog na drugog putnika. Ovo pravo je važećim zakonom definisano kao zamena potrošača drugim licem, što predstavlja donekle uopštavanje pojma korisnika turističke usluge, tj. putnika (ZZP, čl. 97). Prenos ugovora pre otpočinjanja turističkog putovanja, putnik može izvrši samo na lice koje ispunjava sve uslove koji su važeći za predmetni ugovor. Jedina obaveza putnika je da o tome u razumnom roku, pre otpočinjanja putovanja, obavesti organizatora (NZZP, čl. 100). U Nacrtu Zakona o zaštiti potrošača se propisuje trajanje razumnog roka, najduže sedam dana do početka putovanja. Obaveštenje o prenosu ugovora mora da ima pisanu formu ili formu elektronskog zapisa, tj. obaveštenje može biti učinjeno na papiru, drugom trajnom nosaču zapisa ili elektronskim putem sa potvrdom prijema (e-mail). Pravna posledica prenosa ugovora na drugog putnika, je obaveza organizatora da zaključi novi ugovor o organizovanju putovanja, pri čemu on ima pravo na naknadu troškova, za koje saolidarno odgovaraju putnik i lice na koje je ugovor prenet. Zakon o zaštiti potrošača ima odredbu prema kojoj potrošač jemči za izvršenje obaveze prema organizatoru i za dodatne troškove koji nastanu zamenom. Mišljenja smo da je rešenje predloženo Nacrtom Zakona o zaštiti potrošača, obuhvatnije i pravednije u smislu definisanja solidarnog jemstva kao sredstva obezbeđenja potraživanja koje organizator ima prema putniku.

Pre otpočinjanja turističkog putovanja, putnik ima pravo da potpuno ili delimično odustane od ugovora o organizovanju putovanja (NZZP, čl. 107). Ukoliko je učinio blagovremen odustanak, tj. ukoliko je putnik odustao u roku koji se određuje u zavisnosti od vrste turističkog putovanja, organizator ima pravo na naknadu samo učinjenih troškova. Kod neblagovremenog odustanka, putnik treba da

nadoknadi organizatoru naknadu predviđenu ugovorom, odnosno opštim uslovima putovanja. U Nacrtu Zakona o zaštiti potrošača se predviđaju opravdani razlozi kada putnik potpuno ili delimično može da odustane od ugovora o organizovanju putovanja. To su okolnosti koje putnik nije mogao izbeći ili otkloniti, i koje bi da su postojale u vreme zaključenja ugovora predstavljale opravdan razlog da ne zaključi ugovor. U takvim slučajevima organizator ima pravo na naknadu učinjenih stvarnih (administrativnih) troškova. Kao opravdan razlog za odustanak putnika od ugovora navodi se iznenadna bolest putnika, smrt putnika i njegovog krvnog srodnika u pravoj liniji, a u pobočnoj liniji do drugog stepena, kao i u slučaju elementarne nepogode ili zvanično proglašenog vanrednog stanja u zemlji polazišta i odredišta.

Ovo pravo putnika je važećim Zakonom definisano kao pravo na odustanak potrošača od putovanja (ZZP, čl. 99). Propisuje se pravo potrošača da pre otpočinjanja turističkog putovanja odustane od ugovora, potpuno ili delimično. Ako potrošač pre otpočinjanja turističkog putovanja odustane od ugovora u primerenom roku koji se određuje s obzirom na vrstu turističkog putovanja (blagovremeni odustanak), organizator ima pravo na naknadu samo učinjenih administrativnih troškova. U slučaju neblagovremenog odustanka od ugovora, organizator može od potrošača zahtevati naknadu u određenom procentu ugovorene cene koji se utvrđuje srazmerno periodu preostalom do otpočinjanja turističkog putovanja i koji mora biti ekonomski opravdan. Ako potrošač odustane od ugovora zbog okolnosti koje nije mogao izbeći ili otkloniti i koje bi da su postojale u vreme zaključenja ugovora predstavljale opravdan razlog da ne zaključi ugovor, kao i u slučaju ako potrošač, organizator odnosno posrednik obezbedi odgovarajuću zamenu, organizator ima pravo isključivo na naknadu stvarnih troškova.

I važeći Zakon navodi koje su to opravdane okolnosti za odustanak od putovanja, i to: iznenadnu bolest i smrt putnika i njegovog krvnog srodnika u pravoj liniji, a u pobočnoj liniji do drugog stepena; elementarna nepogoda; zvanično proglašeno vanredno stanje zemlje putovanja. Oba zakonska teksta predviđaju blagovremeni i neblagovremeni, opravdani i neopravdani odustanak od putovanja. U slučaju opravdanog odustanka od putovanja, putnik uvek plaća naknadu stvarnih troškova organizatoru. Kod

neblagovremenog odustanka iznos koji putnik duguje da plati organizatoru zavisi od vremena koje je ostalo do početka putovanja. Što je vreme kraće, iznos naknade je veći i obrnuto. Iznosi su predviđeni opštim uslovima poslovanja organizatora putovanja.

Prava putnika u slučaju neizvršenja ugovora

Obaveza organizatora je da realizuje turističko putovanje na način koji je predviđen ugovorom o organizovanom putovanju (NZZP, čl. 110). Organizator odgovara za saobraznost usluge, uključujući usluge koje je putniku pružilo treće lice (pružalac usluga prevoza, smeštaja, ishrane, drugih usluga u turizmu, kao i zabavnih, kulturnih, sportsko-rekreativnih ili drugih programa kojima se ispunjava slobodno vreme putnika). U slučaju postojanja nesaobraznosti usluga putovanja, putnik treba da obavesti organizatora bez odlaganja, u skladu sa okolnostima slučaja. Precizira se obaveza obaveštavanja organizatora o svakoj primećenoj nesaobraznosti tokom izvršenja bilo koje usluge putovanja koje su obuhvaćene ugovorom (NZZP, čl. 111).

I prema važećem Zakonu, organizator odgovara za saobraznost usluge, uključujući usluge koje je potrošaču pružilo treće lice (pružalac usluge transporta, smeštaja, ishrane, kao i zabavnih, kulturnih, sportsko-rekreativnih ili drugih programa kojima se ispunjava slobodno vreme) (ZZP, čl. 102). U slučaju da izvršeno turističko putovanje nije saobrazno ugovorenom, putnik može da zahteva od organizatora otklanjanje nedostataka u primerenom roku izvršenjem saobrazne usluge ili pružanjem druge odgovarajuće usluge.

Putnik ima pravo da zahteva uredno ispunjenje ugovora o organizovanom putovanju (Vujisić, 2019, 333). Ukoliko organizator nije u mogućnosti da obezbedi usluge putovanja iz ugovora o organizovanju putovanja, putnik može sam da uskladi usluge putovanja sa ugovorom. U slučaju da organizator delimično uskladi usluge putovanja iz ugovora o organizovanju putovanja ili ukoliko ukazana nesaobraznost usluga putovanja ne predstavlja značajan nedostatak od ugovorog, putnik može da nastavi da koristi usluge putovanja koje nisu saobrazne sa ugovorom. U takvim situacijam, putnik ima pravo da ostvari razliku između ugovorene cene putovanja i cene putovanja snižene srazmerno neizvršenju ili nepotpunom izvršenju, odnosno pravo na

naknadu štete koja se prouzrokuje putniku neispunjenjem, delimičnim ispunjenjem ili neurednim ispunjenjem obaveza organizatora (NZZP, čl. 111). Ako nesaobraznost ne bude otklonjena, putnik može da zahteva srazmerno sniženje ugovorene cene, osim ukoliko propusti da ukaže na odstupanja između ugovorenih i realizovanih usluga i uslučaju putnikove odgovornosti za postojeću nesaobraznost (NZZP, čl. 113).

Ako značajan deo usluga putovanja ne može da se pruži kako je dogovoreno ugovorom o organizovanju putovanja, organizator će, bez nepotrebnog odlaganja i bez ikakvih dodatnih troškova za putnika ponuditi odgovarajuće zamenske usluge putovanja jednakog ili većeg kvaliteta od onog navedenog u ugovoru (NZZP, čl. 112). U slučaju da su zamenske usluge manjeg kvaliteta i predstavljaju značajan nedostatak saobraznosti od onog koji je dogovoren ugovorom o organizovanju putovanja putnik ima pravo da raskine ugovor.

Pravo na raskid ugovora ostvaruje se u situacijama kada nesaobraznost predstavlja bitnu povredu ugovora, tako da ugovor ne može da se uredno izvrši, a organizator ne uspe da istu u primerenom roku otkloni. Pravo da se raskine ugovor ne postoji ako je nesaobraznost neznatna. Konstituisano kao krajnje sredstvo zaštite prava potrošača, pravo na raskid može da se realizuje tek nakon toga što je nemoguće otkloniti nesaobraznost, izvršenjem saobrazne usluge ili pružanjem zamenske usluge putovanja. Pre otpočinjanja putovanja, organizator može jednostrano da izmeni ugovor o organizovanju putovanja ako organizator ima takvo pravo predviđeno ugovorom i ako je promena zanemarljiva. Ako pre ugovorenog dana otpočinjanja putovanja organizator utvrdi da je prinuđen da izmeni pojedine bitne elemente ugovora o organizovanju putovanja, kao što su cena, destinacija, prevozno sredstvo, karakteristike ili kategorija prevoza, datum, vrstu, lokaciju, kategoriju ili nivo komfora smeštaja ili ako organizator ne može da ispuni posebne zahteve putnika sa kojima se saglasio, organizator, je dužan da bez odlaganja obavesti putnika. Putnik može da prihvati promene ugovora ili da jednostrano raskine ugovor o organizovanju putovanja bez plaćanja naknade za raskid. Prema odredbama Nacrta Zakona o zaštiti potrošača, znači postoji pravo putnika na raskid ugovora posle otpočinjanja putovanja, ali i pravo na raskid ugovora pre otpočinjanja putovanja, bez plaćanja naknade za

raskid.

U slučaju raskida ugovora organizator ima obavezu da refundira sve primljene uplate od putnika, bez neprimerenog odlaganja, a najkasnije u roku od 14 dana od dana raskida ugovora (NZZP, čl. 102, st. 8). Ovako definisano pravilo ima posebnu važnost za putnike, jer se na taj način eliminišu situacije predugog, neograničenog roka trajanja vremena u kojem se čeka povrat uplaćenih iznosa novca.

Putnik, pored prava na sniženje cene i prava na raskid ugovora, ima i pravo na naknadu pretrpljene štete. Usled nerealizovanja ugovora putnik može da pretrpi štetu, i prema Nacrtu Zakona o zaštiti potrošača ima pravo da zahteva naknadu štete od organizatora, uključujući i nematerijalnu štetu.

Propisujući da organizator ne može da ograniči svoju odgovornost za naknadu štete na iznos koji je manji od trostruke ukupne cene turističkog putovanja, pružena je bolja zaštita prava putnika u odnosu na važeća rešenja. Propisana ograničenja ne mogu da se primenjuju na štetu koja se odnosi na telesne povrede, kao i štetu izazvanu namerno ili usled krajnje nepažnje organizatora.

Nacrt Zakona o zaštiti potrošača propisuje oslobađanje organizatora odgovornosti ako dokaže da je nesaobraznost izazvana propustima putnika, propustima trećeg lica, koje nije odgovorno za pružanje bilo koje usluge iz turističkog putovanja i koje je nepredvidivo ili neizbežno, ili je do nesaobraznosti došlo usled vanrednih i neizbežnih okolnosti. Organizator se oslobađa odgovornosti prema Zakonu o zaštiti potrošača, ako dokaže da je neispunjenje, delimično ispunjenje ili kašnjenje sa ispunjenjem posledica potrošačevog namernog ili krajnje nepažljivog postupanja (NZZP, čl. 107, tač. 3). Ovako data odredba je dopunjena rešenjem koje je dato u novopredloženim pravilima Nacrta Zakona o zaštiti potrošača.

Zaključak

Ugovor o organizovanju putovanja je paralelno regulisan Zakonom o obligacionim odnosima i Zakonom o zaštiti potrošača. U cilju unapređenja zaštite prava potrošača, tj. putnika izvršena je implementacija rešenja Direktive EU 2015/2302 kroz

novopredloženi Nacrt Zakona o zaštiti potrošača. Na ovaj način učinjen je kvalitativno značajan iskorak na putu osnaživanja prava putnika, jačanja njegove zaštite i ravnopravnog pojavljivanja na evropskom i međunarodnom turističkom tržištu. U poređenju sa rešenjima pozitivnog zakonodavstva o zaštiti prava putnika prema ugovoru o organizovanom putovanju imamo bitno sadržajnije, jasnija i za poslovnu i sudsku praksu primenljivija pojmovna rešenja ne samog ugovora već posebno grupisanih i definisanih prava putnika. Definisani su mehanizmi zaštite prava putnika prema fazama izvršenja pravnog posla organizovanja putovanja. Određena prava putnika se realizuju pre otpočinjanja putovanja (prava na predugovorno informisanje), pre zaključenja ugovora (pravo na ustupanje ugovora i pravo na odustanak), i usled neizvršenja ugovora (pravo da se zahteva uredno ispunjenje ugovora, prava na sniženje cena, pravo na raskid ugovora i pravo na naknadu štete). Preciznijim određenjem rokova za izvršavanje obaveza organizatora i putnika, jača pravna sigurnost putnika pre svega kroz precizno definisanje faza u postupku ostvarivanja prava putnika. Najvažniju novinu, posmatranu sa aspekta svetskih pandemijskih dešavanja predstavlja obaveza organizatora na standardizovano informisanje putnika pre zaključenja ugovora u predugovornoj fazi. Sadržaj dugovanih informacija koje organizator pruža putniku, ne ostavlja prostor za prevarne radnje i nedozvoljenu praksu aktera na turističkom tržištu, čime su putnici zaštićeni do te mere da ih je teško dovesti u situaciju nesigurnosti, nelagodnosti izazvane nedoumicama usled ne posedovanja dovoljno informacija o turističkom putovanju.

Reference

1. Bošković, N., Ristić, L. & Knežević, M. (2019). Održivi razvoj ruralnog turizma u Republici Srbiji. *Institucionalne promene kao determinanta privrednog razvoja Republike Srbije* (str. 346-353). Kragujevac: Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu.
2. Direktiva EU 2015/2302 o putovanjima u paket aranžmanima i povezanim putnim aranžmanima, *Sl. list EU*, br. L 326 od 11.12.2015, 1 - 33.
3. Direktiva EU 90/314 o putovanjima, odmorima i kružnim putovanjima u paket aranžmanima, *Sl. list EU*, br. L 158/59 od 23. juna 1990, 59 - 64.
4. Dragašević, M. (1990). *Ugovori u turizmu*. Nikšić.

5. Dragašević, M. (1995). *Komentar Zakona o obligacionim odnosima*. Beograd: Savremena administracija, 1415.
6. Dragašević, M. (2000). Organizovano putovanje u pravu Evropske unije. *Pravni život*, 5 - 6, 163.
7. Dragašević, M. (2009). Ugovor o organizovanju putovanja i zaštita turista kao potrošača. *Od caveat emptor do caveat venditor* (str. 211 - 227). Kragujevac: Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu.
8. International Convention on Travel Contracts (CCV) (Briselska konvencija), Brussels, 23.4.1970. dostupno 15.02.2021. na <https://www.unidroit.org/fr/ccv-r-official-languages-2/ccv-r-official-en>
9. Mićović, A. (2020). Zaštita prava putnika povodom ugovora o organizovanju putovanja. *Usluge i prava korisnika* (str. 259 - 272). Kragujevac: Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu.
10. Mihajlović, B. (2013). Kako poboljšati zaštitu potrošača u Republici Srbiji. *Pravo i privreda*, 4 - 6, 417 - 431.
11. Nacrt ZZP (2019). Nacrt zakona o zaštiti potrošača, dostupno 01.02.2021. na <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/081119/081119-vest16.html>
12. Perović, S., Stojanović, D. (1980). *Komentar Zakona o obligacionim odnosima-knjiga II*. Gornji Milanovac: Pravni fakultet Kragujevac.
13. PGZRS (2019). Prednacrt Građanskog Zakonika Republike Srbije, tekst propisa od 28.05.2019., dostupno 20.02.2021. na https://www.paragraf.rs/nacrti_i_predlozi/280519-prednacrt-gradjanskog-zakonika-republike-srbije.html
14. Radović, V. (2014). Predlog nove Direktive o paket aranžmanima i povezanim putničkim aranžmanima. *Usklađivanje poslovnog prava Srbije sa pravom EU* (str. 447 - 481). Beograd: Pravni fakultet Centar za izdavaštvo i informisanje.
15. Radović, V. (2014). Širenje pojma ugovora o organizovanom putovanju. *Pravo i privreda*, 297 - 321.
16. Rossi, R. (2020). *Protecting the EU agri-food supply chain in the face of COVID-19*. EU: European Parliamentary Research Service.
17. Schulte-Nölke, H., Twigg-Flesner, C., Ebers M. (2008). *EC Consumer Law Compendium - Comparative Analysis*. Universitat Bielefeld.
18. Stanković, M. (2018). The legal framework for tourism development in the Republic of Serbia. *Pravo, teorija i praksa*, 1 - 17.
19. Veselinović, J. (2012). Obaveze ugovornih strana kod ugovora o

- usluživanju hrane i pića. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*. 2, 223 - 238.
20. Vujisić, D. (2019). Turističke agencije. *Sloboda pružanja usluga i pravna sigurnost* (str. 333 - 341). Kragujevac: Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu.
 21. Vujisić, D., (2011). Ugovori o turističkim uslugama. *XXI vek usluga i Uslužnog prava* (str. 285-299). Kragujevac: Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu.
 22. Vujisić, D., Mićović, A. (2016). *Turističko pravo*. Vrnjačka Banja.
 23. Vujisić, D., Mihajlović B. (2014). Ugovor o turističkim uslugama prema Zakonu o zaštiti potrošača. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 68/LIII, 709 - 726.
 24. ZOO (1978). Zakon o obligacionim odnosima. *Sl. list SFRJ*, br. 29/78, 39/85, 57/89, *Sl. list SRJ*, br. 31/93, *Sl. list SCG*, br. 1/03 - *Ustavna povelja*.
 25. ZZP (2014). Zakon o zaštiti potrošača. *Sl. glasnik RS*, br. 62/14, 6/16 - dr. zakon.

LEGAL FRAMEWORK FOR PROTECTING PASSENGERS' RIGHTS REGARDING AGENT-ORGANIZED TOUR CONTRACTS

Abstract: The legal framework pertaining to agent-organized tour contract in national legislation is regulated by two laws: the Law on Contracts and Torts and the Law on Consumer Protection. Changes in the tourism market require the adjustment of contracts to new circumstances and at the same time the development of legislation in response to new circumstances in terms of protecting passengers' rights regarding the agent-organized tour contracts. The Draft Law on Consumer Protection of the Republic of Serbia, transposing the EU Directive 2015/2302 on package travel and linked travel, regulates the agent-organized tour contract in a different way in relation to the positive legislation. The subject of the analysis is the importance of the provisions of the newly proposed Draft Law on Consumer Protection as a factor in encouraging the strengthening of the protection of passengers' rights. The aim of this paper is to indicate the forms of protection of passengers' rights and different solutions regarding the rules stipulated by the Law on Consumer Protection and the Draft Law on Consumer Protection. The authors conclude that an adequate regulatory framework pertaining to agent - organized tour contract should lead to the strengthening of the protection of passengers' rights, as well as its further implementation in the tourism business practice in the Republic of Serbia.

Key words: protection of passengers' rights, legislation, Draft Law on Consumer Protection

MOGUĆNOSTI PRIMENE UČENJA NA DALJINU: PERCEPCIJA ZAPOSLENIH

Bojana Tošić*, Marko Slavković** i Stefan Sretenović***

Pandemija Covid-19 izazvala je značajne promene u poslovanju kojima se organizacije prilagođavaju i za koje pokušavaju da nađu odgovarajući efikasan odgovor. U isto vreme, zahtev za sticanjem novih kompetencija je sve veći zbog činjenice da se tržište rada brzo menja. Upravo je jedan od odgovora na promene koje se dešavaju primena pristupa učenja na daljinu koje se nameće kao adekvatno rešenje, kako zbog poštovanja mera socijalnog distanciranja, tako i zbog davanja prilike zaposlenima da konstantno uče. Predmet istraživanja u radu je učenje na daljinu, odnosno percepcija zaposlenih u kompanijama u Srbiji o primeni ove metode za učenje. Cilj istraživanja je identifikovati percepcije zaposlenih o mogućnostima primene učenja na daljinu u njihovim organizacijama. U radu su korišćeni podaci originalnog istraživanja koje je sprovedeno u kompanijama koje posluju u Republici Srbiji. Sveukupna istraživanja u ovom radu mogu da posluže kao osnova za razumevanje stepena primene učenja na daljinu u organizacijama, kao i za određivanje metodologije i plana učenja u organizacijama, u cilju njegove veće efikasnosti i boljih rezultata.

Ključne reči: učenje na daljinu, on-line učenje, Covid-19, pandemija, tehnologija.

Uvod

Pandemija virusa Covid-19 promenila je, ne samo način poslovanja, već i života, zahvativši ceo svet poput oluje (Garg, 2020b). Nakon što je SARS-CoV-2, nova vrsta korona virusa koja prethodno nije bila identifikovana kod ljudi, proglašena za pandemiju, mere prevencije zaštite su postale zahtev, ali i pravilo. Ovakva situacija je za ceo svet predstavljala novu realnost, u kojoj su kompanije morale da odreaguju

* Univerzitet u Kragujevcu, Ekonomski Fakultet; e-mail: bojanatosickg@gmail.com

** Univerzitet u Kragujevcu, Ekonomski Fakultet; e-mail: mslavkovic@kg.ac.rs

*** Univerzitet u Kragujevcu, Ekonomski Fakultet; e-mail: st.sretenovic@gmail.com

brzo. Nije bilo lako naći efikasne odgovore, a omogućiti funkcionisanje poslovanja. S obzirom da se ovaj virus uglavnom prenosi preko respiratornih kapljica i aerosoli kada zaražena osoba priča, kašlje, kija ili diše u blizini druge osobe, jedna od mera koja je posebno uticala na kompanije je socijalno distanciranje koje nalaže distancu između zaposlenih od 1 do 2 m. Uvođenje i aktiviranje ovakve mere, značilo je i promenu oblika poslovanja, u onim kompanijama, u kojima je to bilo moguće, kao i brzo adaptiranje na iste. Za kompanije obezbeđivanje kontinuiteta poslovanja, usklađenosti i produktivnosti, dok veliki broj zaposlenih radi od kuće, postalo je najveća briga (Sheth, 2020). Ipak, ovakvo stanje je pružilo mogućnost i šansu za promovisanje alata namenjenih zaposlenima koji su već postojali, ali nisu bili iskorišćeni u potpunosti, iako imaju potencijala. Može se reći da učenje na daljinu spada u tu kategoriju. Ovaj metod nije novina, i mnoge kompanije su ga koristile, ali svoj fokus zapravo dobija tokom pandemije jer se pokazao kao rešenje u situaciji u kojoj je socijalna distanca veoma važna, a u kojoj je, možda više nego ikad, bitno razvijati kompetencije zaposlenih. Tradicionalni vid obuke podrazumeva grupu ljudi u istoj prostoriji, što je u situaciji sa virusom Covid-19 neizvodljivo i zbog socijalne distance i iz razloga što su mnoge kompanije uvele ili ojačale mogućnost rada na daljinu, tj. od kuće. U svetu koji se toliko brzo menja, konstantno učenje je neizostavni deo života i rada (Pangerc Pahernik, 2019). Onlajn učenje, stoga, čini se kao adekvatno rešenje jer okuplja zaposlene i pruža im priliku da poboljšaju svoje veštine ili da steknu nova znanja, bilo ona „redovna“ u skladu sa potrebama posla, bilo ona „vanredna“ u skladu sa potrebama krizne situacije. Kompanije su prepoznale korisnost učenja na daljinu kao efikasnog odgovora na nemogućnost organizovanja tradicionalnog vida obuke i počela da ga primenjuju na različite načine. U primeni ovog vida učenja, kompanije su pokušale da daju organizacioni odgovor na pandemiju, ali su napravile i korak napred ka digitalnoj transformaciji jer je veoma bitna uloga tehnologije, s obzirom na to da se učenje na daljinu zasniva na korišćenju interneta.

Imajući u vidu različite pozitivne efekte i koristi on-line učenja, nužno je ispitati percepciju o primeni ovog vida obuke i to počevši od zaposlenih, kao korisnika. Istraživanja ovog tipa u svetu su retka, i uglavnom se zasnivaju na primeni on-line učenja u školstvu. Predmet istraživanja u radu je on-line učenje u kompanijama, odnosno

percepcija zaposlenih u multinacionalnim, domaćim i državnim kompanijama o razvijenosti ove metode učenja. Cilj istraživanja je identifikovati percepcije zaposlenih o mogućnostima primene učenja na daljinu u njihovim kompanijama. U radu su korišćeni podaci originalnog istraživanja koje je sprovedeno u kompanijama koje posluju u Republici Srbiji. Sveukupna istraživanja u ovom radu mogu da posluže kao osnova za razumevanje stepena primene učenja na daljinu u organizacijama, kao i za određivanje metodologije i plana učenja u organizacijama, u svrhu njegove veće efikasnosti i boljih rezultata.

Koncept učenja na daljinu

Iznenadni prelazak na virtuelno poslovanje nimalo nije bio lak i ceo svet se suočava sa novim izazovima svaki dan zbog ovako velike promene (Sheth, 2020). Ipak, ova nametnuta promena stavila je u fokus tekovine koje su možda bile i malo zanemarene ili su čekale svoj trenutak. Upravo se to desilo sa učenjem na daljinu. U vreme kada je „život“ veština kraći nego ikad, povećava se zahtev da se ostane u skladu sa trendovima kroz razne obuke (Fatma, 2013). Pandemija je onemogućila obuke i učenje koje se smatra za tradicionalno, u kome se grupa zaposlenih okupi u jednu prostoriju, kako zbog socijalne distance tako i zbog činjenice da je veliki broj kompanija prešao na rad od kuće. U takvim uslovima, kompanije su uvidele da moraju da obezbede kontinuitet učenja i da smisle način kako da to realizuju.

Učenje na daljinu nije novina. Neke kompanije su ga već implementirale pre pandemije Covid-19 virusa, ali uglavnom ne u velikoj meri, ostavljajući veći deo obuka da se realizuju na klasičan način. Nastankom situacije koja ugrožava zdravlje, te iste kompanije su pospešile upotrebu postojećih dostupnih on-line platformi, motivišući svoje zaposlene da ih koriste. Takođe, uvele su i on-line obuke preko različitih platformi, kao što su Meet, Zoom, Microsoft teams i slično. Kompanije koje nisu imale dostupno učenje na daljinu su morale brzo da se aktiviraju. U kratkom roku nije moguće napraviti dobru internu platformu, ali je moguće kupiti pristup raznim platformama. Ove kompanije su se takođe prebacile i na obuke putem platformi koje se mahom koriste za sastanke. Zapravo, veoma je bitno da su se kompanije pokrenule i da su donele odluku da učenje ne staje. Upotreba

digitalnih tehnologija je doprinela tome i omogućila to, kao rastući saveznik koji čini da učenje postane više dostupno, fleksibilno i jeftinije (Pangerc Pahernik, 2019). Takođe u ovakvoj situaciji, veoma je bilo bitno dati zaposlenima vremena da se snađu i da odvoje vreme da uče na nov način (Sheth, 2020).

Kada se govori o učenju na daljinu, u literaturi se sreće više termina kao što su on-line učenje (eng. on-line learning), elektronsko ili e- učenje (eng. electronic ili e-learning), učenje na daljinu (eng. distance learning) i slično. Ovi nazivi se najčešće prepliću i ne postoji veoma striktna granica u njihovoj upotrebi i značenju. Ipak, ukoliko se želi kreirati granica, moglo bi se reći da se on-line učenje odnosi samo na učenje korišćenjem internet. E-učenje predstavlja učenje putem svih elektronskih medija, tako da ima šire značenje od on-line učenja, i obuhvata ga. Učenje na daljinu je najširi pojam koji obuhvata i učenje putem elektronskih i neelektronskih medija (Anderson, 2005). Za potrebe ovog rada, uzeće se u razmatranje pojam e-učenje jer obuhvata sve elektronske medije, ali i zato što je kao pojam najzastupljeniji u upotrebi. E-učenje predstavlja sticanje znanja korišćenjem tehnologije putem koje se realizuju programi obuke.

Može se reći da postoje dva pristupa e-učenju, i to su sinhroni i asinhroni (Fatma, 2013). Sinhroni znači "u isto vreme" tj. odvija se u realnom vremenu. U ovom pristupu postoji interakcija sa instruktorom preko interneta. Primer je virtuelna obuka preko platformi kao što su Zoom, Meet i slično. Instruktor i učesnici su on-line, postoji interakcija između njih, aktivan je chat, mogućnost uključivanja kamera, javljanja, postavljanja pitanja itd. Neke platforme nude mogućnost i da se učesnici podele u grupe tj. u "sobe" kako bi odradili vežbu u manjim grupama. Zapravo, ova vrsta virtualne učionice predstavlja klasičnu obuku u on-line verziji jer se trudi da primeni sve njene postulate, kao što su grupa učesnika, instruktor, interakcija, postavljanje pitanja, vežbe i slično. Asihroni pristup znači da se učenje ne odvija u realnom vremenu, pa stoga nema ni uživo interakcije sa instruktorom. Ovaj pristup daje učesniku mogućnost fleksibilnosti jer zapravo učesnik određuje tempo kojim će da uči. Primer za ovakav vid e-učenja je platforma LinkedIn learning. Obuke koje su na ovoj platformi dostupne sastoje se iz nekoliko kraćih delova u kome instruktor priča, postoje datoteke za vežbanje, kao i kvizovi. Učesnik može da

prekine obuku u bilo kom trenutku, i da je nastavi kad mu odgovara. Takođe, može da pristupi platformi u bilo koje vreme, i sa bilo kojeg mesta.

Smatra se da je učenje na daljinu korisno iz dva glavna razloga a to su: ispunjava trenutnu potražnju za brzim stvaranjem resursa za učenje i pomaže u smanjenju doprinosa učesnika u vidu vremena i resursa (Čonková, 2013). Ovaj vid učenja koristi najsavremeniju tehnologiju, zahvaljujući kojoj se može reći da je učionica ceo svet (Fatma, 2013). Jedna od bitnih prednosti ovog učenja je što može da dosegne do velikog broja zaposlenih, bez obzira gde se oni nalaze i koliko su udaljeni jedni od drugih. Karakteristika da svaki učesnik određuje svoj tempo učenja je veoma značajna jer nemaju svi iste sposobnosti, niti su isto motivisani. Samim tim, ova fleksibilnost je veoma povoljna jer učesnici mogu da uče ritmom koji su sami definisali i odredili. Učenje na daljinu omogućava fleksibilnost rada izvan ograničenja vremena i mesta (Chaney, 2001). Zapravo, upotreba e-učenja nudi učesniku mogućnosti da sam kontroliše sopstveni proces učenja, a poslodavcu da efikasnije obučava zaposlene, bez obzira na distancu između njih, donoseći i uštede za kompaniju usled smanjenja putovanja i organizovanja većeg broja sesija.

Sa druge strane, ne prepoznaju svi zaposleni u primeni najnovijih tehnologija pozitivan pomak i ne smatraju da su spremni za tako nešto. Strah od tehnologije postoji, što može da se odrazi negativno na motivaciju i rezultate. Takođe, motivacija je veoma značajna stavka na kojoj treba raditi kada je u pitanju učenje na daljinu. Učesnik treba da se samomotiviše kako bi odradio obuku ili završio učenje što veoma često nije lako i svakako predstavlja izazov.

Nema sumnje u činjenicu da je konstantno učenje determinanta poslovnog uspeha. Zaposleni koji ne prekidaju proces učenja i razvoja su zasigurno konkurentska prednost na tržištu, od kojih predominantno zavisi poslovni uspeh. U težnji da ostanu konkurentne, kompanije koriste napredak tehnologije da bi obučavale zaposlene brže, efikasnije i uz manje troškove nego u prošlosti (Wrhambrecht & Co, 2020).

Metodologija i rezultati istraživanja

Polazeći od pregleda literature u oblasti učenja na daljinu, sprovedeno je empirijsko istraživanje koje za cilj ima utvrđivanje percepcije zaposlenih o mogućnostima primene ovog vida učenja. Istraživanje je sprovedeno tokom meseca marta 2021. Godine među zaposlenima u domaćim, državnim i multinacionalnim kompanijama koje posluju na teritoriji Republike Srbije i imaju učenje na daljinu.

Kao instrument za prikupljanje podataka korišćen je prilagođen upitnik o učenju na daljinu koji sadrži konstatacije sa kojima su ispitanici iskazivali stepen slaganja primenom petostepene Likertove skale (1- uopšte se ne slažem, 5- u potpunosti se slažem), nakon čega su usledila pitanja vezana za opšte podatke o ispitanicima.

Upitnik je distribuiran u martu 2021.godine, kako u elektronskom obliku, tako i u papirnoj formi, i to zaposlenima u kompanijama u Srbiji. Uslov je bio da ta kompanija primenjuje učenje na daljinu. Za obradu podataka korišćen je SPSS (eng. Statistical Package for the Social Sciences). U narednoj tabelama je prikazana struktura uzorka sa aspekta karakteristika ispitanika.

Tabela 1 Struktura uzorka

<i>Pol</i>	<i>Frekvencija</i>	<i>Procenat</i>
Muški	74	56
Ženski	58	44
Starost	Frekvencija	Procenat
Do 30	24	18
31-40	75	57
41-50	24	18
Preko 50	9	7
Nivo obrazovanja	Frekvencija	Procenat
Doktorat	4	3
Master	52	39
Fakultet	52	39
Viša škola	14	11
Srednja škola	10	8

Delatnost	Frekvencija	Procenat
Proizvodnja	66	50
Usluge	48	36
Trgovina	18	14
Veličina organizacije	Frekvencija	Procenat
10-49	10	8
50-249	20	15
preko 250	102	77
Vlasništvo	Frekvencija	Procenat
Domaća	6	4.5
Državna	4	3
Multinacionalna	122	92.5

Izvor: istraživanje autora

U istraživanju je učestvovalo 58 žena i 74 muškaraca. Najveći broj ispitanika ima između 31 i 40 godina, i to 75 ispitanika, što čini 57% od ukupnog uzorka. Što se tiče obrazovanja, fakultet i master studije je završilo po 52 ispitanika, što ukupno čini 78% uzorka. Onlajn učenje je istraživano u domaćim, državnim i multinacionalnim kompanijama koje posluju na teritoriji Republike Srbije: 102 ispitanika su zaposleni u multinacionalnim kompanijama, dok je 6 u domaćim i 4 u državnim. Činjenica da većina ispitanika dolazi iz multinacionalnih kompanija ne iznenađuje, ukoliko se uzme u obzir da je uslov za popunjavanje upitnika bio primena on-line učenja u kompaniji, čemu su više naklonjene kompanije koje su internacionalne i posluju na više teritorija. Ovo se može objasniti time da zapravo velike strane kompanije dolazeći na naše tržište, sa sobom donose i svoju poslovnu politiku, i trude se da uspostave određenu kulturu poslovanja (Đurić Kuzmanović & Vuković, 2010). Shodno navedenom, sigurno je da su strane kompanije bile pioniri u primeni onlajn učenja u Srbiji, jer su na globalnom nivou shvatili značaj i usvojili ga kao strateški stav i okvir.

Tabela 2 nudi prikaz informacije o iskustvu sa onlajn obukama pre izbivanja pandemije Covida 19, i ukazuje na to da je 101 ispitanik već imao iskustva sa onlajn obukama. Ova činjenica ide u prilog konstataciji da ovaj metod nije novina, ali da je dobio na fokusu u situaciji kada je važno preventivno delati i osigurati zaštitu zaposlenih.

Tabela 2 Struktura iskaza Iskustvo sa on-line obukama pre pandemije Covid-19

<i>Iskaz</i>	<i>DA</i>	<i>NE</i>
Iskustvo sa on-line obukama pre pandemije Covid-19	101	31

Izvor: istraživanje autora

U istraživanju je sprovedena analiza pouzdanosti, kako bi se utvrdilo da li su iskazi putem kojih se mere određeni faktori interno konzistentni. Primenjen je Cronbach's alpha koeficijent na skup iskaza koji se ispituju u ovom radu. U tabeli 3 su prikazani rezultati koji pokazuju da su dobijene vrednosti ovog koeficijenta za skup faktora, više od 0.7, što ukazuje na dobru internu konzistentnost primenjenih iskaza.

Tabela 3 Pouzdanost merne skale

<i>N item</i>	<i>Cronbach's alpha</i>
12	0.879

Izvor: istraživanje autora

Rezultati istraživanja

U cilju testiranja stepena percepcije zaposlenih o mogućnostima primene učenja na daljinu, izračunate su osnovne mere deskriptivne statistike: aritmetičke sredine (M) i standardne devijacije (SD). Prikaz je dat redosledom izraženosti iskaza, počevši od iskaza sa kojim se ispitanici najviše slažu do iskaza sa kojim se ispitanici najmanje slažu.

U tabeli 4 su prikazani rezultati deskriptivne statističke analize, koji pokazuju da je iskaz sa najvišom aritmetičkom sredinom tj. najpovoljnijim stavom *On-line učenje je zasnovano na korišćenju interaktivne tehnologije (Zoom, Skype, Meet i slično)* (M = 4.34), a sa najnepovoljnijim *On-line obuka je efektivnija od tradicionalne obuke* (M = 2.72).

Tabela 4 Rezultati deskriptivne statističke analize

<i>Iskazi</i>	<i>N.</i>	<i>M</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>	<i>SD</i>
On-line učenje je zasnovano na korišćenju interaktivne tehnologije (Zoom, Skype, Meet i slično)	132	4.34	2	5	.760
Posedujem znanja i veštine koje su mi bile potrebne za on-line učenje	132	4.17	1	5	.833
Firma mi je obezbedila neophodne uslove za on-line obuku	132	3.98	1	5	1.052
Instruktor on-line obuke je dobro pripremljen	132	3.98	1	5	.912
Instruktor on-line obuke je kompetentan	132	3.94	1	5	.923
Organizaciona klima i kultura u mojoj firmi podstiču zaposlene na on-line učenje	132	3.76	1	5	.989
Tokom on-line obuke stekao sam nove veštine u korišćenju informaciono-komunikacione tehnologije	132	3.63	1	5	.992
Sadržaj on-line obuka zadovoljava moje potrebe	132	3.58	1	5	.792
On-line obuka obezbeđuje dovoljno praktičnih mogućnosti	132	3.58	1	5	.909
Postoji jaka veza između teorije i prakse na on-line obuci	132	3.48	1	5	1.022
Uživam u on-line obukama	132	3.31	1	5	.942
On-line obuka je efektivnija od tradicionalne obuke	132	2.72	1	5	1.006

Izvor: istraživanje autora

Najviši stepen slaganja je kod iskaza On-line učenje je zasnovano na korišćenju interaktivne tehnologije (Zoom, Skype, Meet i slično) i Posedujem znanja i veštine koje su mi bile potrebne za on-line učenje, kao što je prikazano u tabeli 4, i iznosi $M=4.34$ i $M=4.17$. Takođe, kod prvog stava je i najniža standardna devijacija ($SD=.760$), tako da se on smatra za najhomogenijim. I drugi stav je homogen, i SD iznosi $SD=.830$). Povoljan i usaglašen stav kod prvog iskaza je značajan jer ukazuje na činjenicu da zaposleni prepoznaju alate koji se najčešće koriste za on-line učenje, kao i da znaju da ih koriste. Zasiurno je da je tehnologija postala ključna za novi način učenja. Skype predstavlja platformu koja je poznata od ranije i godinama se koristila i još uvek se koristi za audio i video pozive. Zoom dolazi u fokus tokom pandemije jer se

veoma širok auditorijum okreće ovoj platformi, i u poslovne, i u private svrhe. Prednosti kod ove platforme za učenje su ti što je moguće podeliti prezentaciju, postavljati pitanja time što će učesnici da “podignu ruku” i jave se ili će napisati komentar u odeljku za chat. Sa ovom platformom, učesnici učenja na daljinu se osećaju ugodno i lako im je da uče (Reyes-Chua et. al, 2020). Meet je deo Google platforme, i sličan je Zoomu. Učesnici mogu da vide jedni druge i moguća je interakcija sa instruktorom. I ovde postoji opcija za postavljanje pitanja. Pozitivna percepcija koju imaju zaposleni, a koja se tiče posedovanja znanja i veština za onlajn učenje, je veoma bitna jer se često dešava da se “ustukne” pred tehnologijom ili da se ne shvata na koristan način. Istraživanja pokazuju da 43% Evropljana nema ove veštine, iako spadaju u osnovne (Pangerc Pahernik, 2019). Iz ovog razloga, stav zaposlenih koji je veoma povoljan predstavlja dobru osnovu za primenu i razvoj učenja na daljinu. Svakako je situacija sa pandemijom dodatno motivisala, ali i primorala zaposlene da steknu znanja vezana za digitalizaciju kako bi mogli bolje i lakše da funkcionišu, naročito ako su imali i rad na daljinu.

Okolo stava da je kompanija obezbedila neophodne uslove za on-line obuku postoji slaganje, iznosi $M=3.98$, ali očekivan je bio povoljniji rezultat, tj.veći stepen slaganja. Postavljanje infrastrukture i obezbeđivanje uslova su polazna tačka i osnova za implementaciju on-line učenja i veoma je važno da se kompanija postara da omogući da zaposleni ima sve uslove za neometani pristup on-line učenju. Samo na taj način će biti moguće osigurati njegovu dalju primenu i razvoj. Ipak, kod ovog iskaza je najviša standardna devijacija i iznosi $SD=1.052$, što govori da je u pitanju stav koji je heterogen. Može se reći da je to i očekivano jer različite kompanije obezbeđuju drugačije uslove, neke kompanije računare, druge računare i internet itd. S tim u vezi je i ne bas povoljan stav oko podsticanja kulture on-line učenja u kompaniji i srednja vrednost iznosi $M=3.76$. Ukoliko ne postoji izgrađena kultura koja podstiče učenje na daljinu, veoma je teško primeniti ovaj vid učenja i očekivati povoljne ishode. Stvaranje organizacione kulture čiji je sastavni deo, pa čak i pokretač, učenje na daljinu, je preduslov za razvoj zaposlenih, posebno u vreme pandemije, ali i u vreme digitalne revolucije. Stoga, veoma je značajno pristupiti sistematski i strategijski

kreiranju organizacione kulture koja podstiče zaposlene da usvoje učenje na daljinu.

Uloga instruktora je od velike važnosti kod učenja, posebno kod učenja na daljinu. Smatra se da je jedan od ključnih elemenata u ovom tipu učenja upravo uključenost instruktora (Bezhovski & Poorani, 2016). Kada su u pitanju iskazi vezani za instruktora onlajn obuke, koji se tiču pripremljenosti i kompetentnosti, srednje vrednosti su $M=3.98$ i $M=3.94$. Ovaj rezultat je očekivan s obzirom da su mnogi, usled pandemije, bili "prisiljeni" da se okrenu ovakvom vidu obuke, a bez mogućnosti da dodatno uvežbaju svoje veštine. Sigurno je da nije isto držati tradicionalnu obuku u učionici i on-line obuku. Pripremljenost i kompetentnost su bitne u oba slučaja, ali može da se desi da ove stavke više dođu u fokus i budu izraženije tokom on-line obuke. Korišćenje digitalnih tehnologija nije uvek lako i veoma je bitno da instruktori imaju dobro poznavanje njihovog rada jer oni ne samo da ih koriste, već i njima upravljaju. Bilo kakva greška koja se tiče tehnike, može da ima uticaja na koncentraciju instruktora, pa samim tim i na opštu sliku koju ostavlja o sebi i obuci koju drži.

Zaposleni ne smatraju da su u velikoj meri unapredili svoje veštine u korišćenju informaciono-komunikacione tehnologije tokom on-line obuka, $M=3.63$. Ovakav stav se može dovesti u vezu sa iskazom da smatraju da poseduju veštine koje su potrebne za on-line učenje. Ipak, ne može se reći da upotreba učenja na daljinu nije unapredila digitalne veštine jer u situaciji pandemije, zaposleni su često bili prinuđeni da se samo snalaze sa tehnikom, da rešavaju prepreke ili nepoznanice u korišćenju na koje su nailazili, što je zasigurno učvrstilo i poboljšalo njihovo znanje o tehnologiji.

Stav vezan za zadovoljstvo on-line obukama u vidu njihovog sadržaja nije povoljan i iznosi $M=3.58$. Kod ovog iskaza je homogenost ispoljena i $SD= .792$, što govori da su ispitanici poprilično saglasni u ovom odgovoru. Može se reći da je ovakav stav očekivan. Učenje na daljinu nije novina, ali, ne može se reći ni da je razvijeno. Mnoge kompanije ga još uvek ne koriste. Kod onih koje ga primenjuju, treba videti koliko i za koje potrebe, što će dati odgovor na pitanje koliko je zapravo detaljno razvijeno i koji je njegov potencijal iskorišćen. Takođe, veoma je bitno dobro promisliti i o pratećem materijalu za obuku, koji je

najčešće dostupan on-line (Nichols, 2003).

Empirijska analiza utvrđuje i nepovoljan stav zaposlenih vezan za praktičan deo onlajn obuke, u vidu obezbeđivanja dovoljno praktičnih mogućnosti ($M=3.58$) i postojanja jake veze između teorije i prakse ($M=3.48$). Kod drugog stava je izražen i visok stepen heterogenosti i iznosi $SD= 1.022$. Percepcija zaposlenih koja je predstavljena sa ova dva iskaza ne iznenađuje i logična je posledica toga što su zaposleni okrenuti ka tradicionalnim obukama, navikli na njih i što je praksa sastavni deo takvog vida učenja. Praksa je veoma bitna, posebno u proizvodnim delatnostima, odakle dolazi najveći broj ispitanika, i shodno tome, njihov stav je čvrsto vezan za značaj prakse. Ipak, učenje na daljinu ne znači i gubitak praktičnih mogućnosti. Veoma je važno unaprediti korišćenje on-line platformi i inkorporirati deo koji se tiče praktičnih mogućnosti, i samim tim ojačati vezu između teorije i prakse.

Takođe, nepovoljan stav su zaposleni izrazili vezano za zadovoljstvo učenjem na daljinu jer je srednja vrednost iskaza *Uživam u on-line obukama* $M=3.31$. Ovakav stav se zasigurno može posmatrati kroz već izražene stavove vezane za sadržaj obuka, kao i za nemogućnost veće primene prakse, pa samim tim i postojanja bojazni da ishod učenja na daljinu nije pozitivan. Uz to, treba imati na umu da ovaj vid učenja ipak nije dovoljno razvijen i da zasigurno postoje mnogi njegovi potencijali koji još uvek nisu obrađeni i upotrebljeni.

Ipak, najnepovoljniji stav su ispitanici iskazali vezano za ishod jer je srednja vrednost iskaza *On-line obuka je efektivnija od tradicionalne obuke* $M=2.72$. Takođe, ovaj stav je i heterogen, $SD= 1.006$. Ovakav stav je direktna posledica svih ostalih stavova, prvenstveno negativnog stava vezanog za nedostatak praktične primene, kao i nezadovoljstva on-line obukama. Treba uzeti u obzir činjenicu da je većina ispitanika završila fakultet ili master studije tokom kojih su navikli na sistem učenja koji je tradicionalni i koji podrazumeva učionicu. Uz to, većina obuka koje se organizuju su tog tipa, zato i ne čudi ovakav stav koji je posledica toga da zaposleni zapravo nisu dobro upoznati sa mogućnostima i ishodima koje daje učenje na daljinu. Logično je da je tako, ukoliko se učenje na daljinu posmatra kao odgovor koje su kompanije ponudile na pandemiju virusa Covid-19, jer nije bilo dovoljno vremena ni mogućnosti da se sistemski pristupi. Ipak, bitno je napomenuti da su

istraživanja pokazala da nema značajne razlike između tradicionalnog i onalajn učenja kada je u pitanju efektivnost u pružanju znanja (Jacobs, 2013).

Diskusija

Rezultati predstavljene deskriptivne statistike nam ukazuju na to da su percepcije zaposlenih u kompanijama u Srbiji povoljne za iskaze koji se tiču poznavanja digitalnih alata za primenu učenja na daljinu, kao i za iskaze o posedovanju znanja i veština za korišćenje onlajn učenja. Takođe, može se reći da su povoljni i iskazi koji se tiču postojanja uslova za primenu ove vrste učenja, kao i za kompetentnost i pripremljenost instruktora. Sve ove percepcije su veoma bitne jer govore o infrastrukturi, kompetencijama zaposlenih i instruktora i zapravo predstavljaju osnovu za postavljanje dobre i čvrste strategije za primenu učenja na daljinu. Takođe, govore o tome da postoje uslovi za primenu učenja na daljinu u kompanijama u Republici Srbiji.

Pozitivna percepcija zaposlenih o poznavanju platformi za učenje na daljinu kao i o posedovanju veština za primenu, potvrđuje da su zaposleni prihvatili tekovine digitalne revolucije, podstaknuti i pandemijom virusa Covid-19. Ova činjenica je veoma bitna jer znači da su se zaposleni „navikli“ na promenu, na on-line okruženje i da su shvatili da je od istinske važnosti i za poslovanje, i za njih same, da se učenje nastavi. Povoljan stav o posedovanju kompetencija je veoma značajan jer ukazuje na to da zaposleni nemaju strah od tehnologije, koji je čest, i shodno tome, ne bi trebalo da im pravi prepreku u usvajanju digitalnih tekovina. Ova činjenica je veoma važna jer su digitalne veštine najznačajniji faktor za digitalnu integraciju (Pangerc Pahernik, 2019).

Povoljan stav vezan za percepciju zaposlenih o pripremljenosti i kompetentnosti instruktora je veoma važan u postavljanju plana implementacije učenja na daljinu. Njihova uloga je krucijalna, ne samo u prenošenju znanja, već i u svim drugim aspektima ovog vida obuke. To iz razloga što su zapravo instruktori kreatori obuke i od njihovog znanja i posvećenosti zavisice i zadovoljstvo obukom, kao i konačan ishod. Kako bi obuka bila što efikasnija, veoma je važno da su instruktori

upoznati sa najnovijim tehnološkim trendovima, i stoga je neophodno da i oni imaju stalne obuke i usavršavanja.

Ipak, oblast na kojoj zasigurno treba raditi i unaprediti je, tiče se uključivanja prakse. Naime, izvodi se zaključak da je percepcija zaposlenih o učenju na daljinu negativna u smislu sadržaja i ishoda jer je se smatra da je prvenstveno fokusirana na teorijski deo. Kako je većina ispitanika iz proizvodnih delatnosti, logično je da će stav biti nepovoljan jer je praksa u obukama za tu vrstu delatnosti ključna. Učenje na daljinu nikako nije samo teorijsko, naprotiv, pruža različite mogućnosti da se uključe učesnici, kao i da se sprovede praktičan deo. Naravno, ovako nešto podrazumeva dobro poznavanje tehnike, kao i mogućnosti same platforme, i strategijski pristup instruktora u osmišljavanju. On-line učenje se može koristiti na kreativan način i na instruktoru je da nađe načina da kreira i implementira interakciju, jer ona podržava učenje, sa jedne strane, a sa druge, direktno je povezana sa zadovoljstvom obukom (Jacobs, 2013).

Jaka veza sa tradicionalnom obukom i dalje postoji i prvenstveno je posledica školskog sistema na koji su ispitanici navikli tokom svog učenja. Nedostatak praktične primene tokom učenja na daljinu je jedna od ključnih tačaka za poboljšanje koja direktno utiče na percepciju zaposlenih da je tradicionalna obuka efikasnija. Zapravo, danas, za organizaciju koja je internacionalna, obuka u kojoj su svi učesnici u jednoj učionici postaje ograničenje (Fatma, 2013). Učenje na daljinu ne poznaje granice ni lokacije i to je jedna od glavnih prednosti ovog tipa učenja. Upravo zbog toga, ono će se sve više primenjivati, posebno uzimajući u obzir činjenicu da se pokazalo kao veoma dobro i efikasno rešenje u situaciji pandemije virusa. Shodno tome, bitno je razumeti na detaljan i sistemski način ishode i benefite učenja na daljinu i uključiti ih u kreiranje obuka. Jedino će na taj način, sa direktnim povezivanjem uticaja na rezultate, biti moguće promeniti percepciju zaposlenih vezanu za ishode i zadovoljstvo on-line učenjem, koje zasigurno ima veliki potencijal.

Zaključak

Pandemija virusa Covid-19 podstakla je kompanije da se što pre uključe u digitalnu transformaciju i da iskoriste njene tekovine. Ova mogućnost se zapravo pokazala kao veoma dobra šansa za sferu razvoja zaposlenih jer je omogućila kontinuirano učenje i usavršavanje zaposlenih primenjujući učenje na daljinu. Zasiurno je da će učenje biti osnova za "preživljavanje", kako za organizacije, tako i za pojedince (Garg, 2020a). U vremenu kada je potrebno biti u toku sa trendovima i omogućiti nesmetani rast i razvoj zaposlenih i organizacija, onlajn učenje se pokazalo kao veoma dobar i efikasan metod da se to i postigne. Smatra se da će Covid-19 imati pozitivan uticaj na onlajn industriju na duže staze (Garg, 2020b). Ovo ne čudi, ukoliko se uzme u obzir da je pandemija donela veliku promenu poslovanju koja je nastupila iznenada i donela "novu normalnost" u kojoj je fokus na on-line pristupu i primeni. Stoga, veoma je važno pristupiti temeljno i sistemski ovoj vrsti učenja i razumeti njegove prednosti i nedostatke. Učenje na daljinu je fleksibilno i održivo rešenje koje podstiče zaposlene da se uključe, da budu produktivni i da kontinuirano uče (DelBuono, 2020).

Percepcija zaposlenih u kompanijama u Srbiji o primeni učenja na daljinu pokazuje da postoje mogućnosti za njegovu implementaciju. Povoljno je što zaposleni potvrđuju da postoji infrastruktura, jer je to zasiurno osnova. Naravno, predstavlja samo početak i neophodna je nadogradnja tj. rad i razvoj, kako bi učenje na daljinu bilo što više rasprostranjeno, kako bi sadržaj bio raznovrsniji. Neophodno je da deo koji se tiče praktičnih mogućnosti bude bolje i više inkorporiran u on-line obuku. Veoma je važno da se uključi interakcija, zapravo je od krucijalnog značaja da bude inkorporirana u onlajn učenje jer daje učesniku mogućnost da uđe u diksusiju sa drugima, kao i da dobije povratnu informaciju od instruktora (Jacobs, 2013).

Zapravo, učenje na daljinu, sa svojim mogućnostima, otvorilo je kompletno novi svet "prenosa znanja" (Fatma, 2013). Situacija sa pandemijom virusa Covid-19 ukazala je na potencijal ove vrste učenja. Takođe, ukazuje na to da je neophodna transformacija organizacionog učenja u kompanijama, i fokus na modernu, efikasnu i fleksibilnu alternativu- učenje na daljinu (Wrhambrecht & Co, 2020).

Doprinos ovog istraživanja je u identifikovanju osnova za primenu koncepta na daljinu i na određivanju postojanja mogućnosti, kao i na ukazivanju na značaj ove metode. Buduća istraživanja treba da se bave utvrđivanjem detalja koji su bitni za dobro postavljanje strategije, u vidu razumevanja postojeće infrastrukture, kao i kompetencija zaposlenih. Veoma je bitno analizirati i razloge zbog kojih učenje na daljinu nije primenjeno u svim kompanijama.

Literatura

1. Anderson, J. (2005). IT, e-learning and teacher development, *International Education Journal, ERC2004 Special Issue*, 5(5), pp. 1-14.
2. Bezhovski, Z. & Poorani. S. (2016). The Evolution of E-Learning and New Trends. *Information and Knowledge Management*, Vol.6, No.3, pp. 50-57.
3. Chaney E. G. (2001). Web-based instruction in a Rural High School: A Collaborative Inquiry into Its Effectiveness and Desirability. *NASSP Bulletin*, 85(628), pp. 20-35.
4. Čanková, M. (2013). Analysis of Perceptions of Conventional and E-Learning Education in Corporate Training. *Journal of Competitiveness*, Vol. 5, Issue 4, pp. 73-97.
5. DelBuono, M. (2020). 5 Things To Consider When Shifting To Remote Workplace Learning, dostupno na: <https://elearningindustry.com/consider-when-shifting-to-remote-workplace-learning>
6. Đurić Kuzmanović, T., & Vuković, M. (2010). Društvena odgovornost kompanija u Srbiji u uslovima svetske krize. *Škola biznisa*, broj 3, pp.32-40.
7. Fatma, S.F. (2013). E-learning trends issues and challenges. *International Journal of Economics, Commerce and Research*. Vol. 3, Issue 2, pp. 1-10.
8. Garg, A. (2020a). *Covid impact on E-learning industry*, dostupno na: <https://www.upsidelearning.com/blog/2020/04/13/covid19-impact-on-elearning-industry/>
9. Garg, A. (2020b). *Learning As Survival Strategy After COVID-19*, dostupno na: <https://elearningindustry.com/workplace-learning-survival-strategy-covid-19>
10. Jacobs, P. (2013). The challenges of online courses for the instructor. *Research In Higher Education Journal* 21, pp. 1-18.
11. Nichols, M. (2003). A theory for eLearning, *Educational Technology & Society*,

6(2), pp. 1-10.

12. Pangerc Pahernik, Z. (2019). *Digital transformation of the society - one of the key topics of the Forum on the future of learning*, dostupno na: <https://epale.ec.europa.eu/en/blog/digital-transformation-society-one-key-topics-forum-future-learning>
13. Reyes-Chua, E., Sibbaluca, B.G., Miranda, R.D., Palmario, G.B., Moreno, R.P., Solon, J.P.T. (2020). The status of the implementation of the e-learning classroom in selected higher education institutions in region IV-A amidst the Covid-19 crisis. *Journal of Critical Reviews*, Vol 7, Issue 11, pp.253-258.
14. Sheth, S. (2020). *Evolving to the new normal of learning*, dostupno na: <https://www.upsidelearning.com/blog/2020/04/29/evolving-to-the-new-normal-of-elearning/>
15. Wrhambrecht & Co. (2020). *Corporate e-learning: exploring a new frontier*, dostupno na: <http://papers.cumincad.org/data/works/att/2c7d.content.pdf>

POSSIBILITIES OF DISTANCE LEARNING IMPLEMENTATION: EMPLOYEES' PERCEPTION

Covid-19 pandemic has caused significant changes in the business to which organizations are adapting and for which they are trying to find an appropriate efficient response. At the same time, the demand for acquiring new competencies is growing due to the fact that the labor market is changing rapidly. One of the answers to the changes that are happening is implementation of the distance learning approach that has been imposing itself as an adequate solution, either for respecting of measures in order to keep social distance, either for giving employees the opportunity to learn constantly. The subject of the research in this paper is distance learning, and the perception of employees in companies in Serbia regarding implementation of this method of learning. The aim of the research is to identify employees' perceptions of the possibilities of applying distance learning in their organizations. In the paper are used data of original research conducted in the companies in Republic of Serbia. The overall research in this paper can represent a basis for understanding the level of distance learning implementation in organizations, as well as for determining the methodology and learning plan in organizations, in order to achieve greater efficiency and better results.

Keywords: distance learning, online learning, Covid-19, pandemic, technology.

SPREMNOST ZA RAD NA DALJINU KAO TEKUĆA PARADIGMA RADNOG ANGAŽMANA

Stefan Sretenović*, Marko Slavković** i Bojana Tošić***

Tokom krize izazvane pandemijom virusa Covid-19, mnoge kompanije bile su prinuđene da pruže odgovor na dolazeći fenomen i izazove koje donosi. Širenje virusa na gotovo sve kontinente i zemlje širom sveta, uzrokovalo je kombinovanu primenu mera, kao što su: primena pristupa "zaključavanja", otkazivanje društvenih događaja, zabranu kretanja i putovanja, zatvaranje privrednih sadržaja koji omogućavaju zabavu, razonodu i odmor. U navedenim uslovima, rad na daljinu nameće se kao neminovnost u kompanijama, sa ciljem obezbeđivanja kontinuiteta u poslovanju. Rad na daljinu podrazumeva primenu savremenih informaciono-komunikacionih tehnologija radi obavljanja poslovnih aktivnosti van kancelarije. U radu će biti predstavljeni osnovni trendovi primene rada na daljinu kako u svetu, tako i u Republici Srbiji. Predmet istraživanja je spremnost organizovanja rada na daljinu u kompanijama koje posluju na teritoriji Republike Srbije u uslovima pandemije izazvane virusom Covid-19. Cilj istraživanja je da se identifikuju mogućnosti primene rada na daljinu kao nove paradigme organizovanja poslovnih aktivnosti u kompanijama. Istraživanje je sprovedeno na uzorku kompanija koje posluju u Republici Srbiji. Svrha rada je da se kroz sprovedeno istraživanje identifikuju mogućnosti i potencijalne barijere za primenu rada na daljinu.

Ključne reči: rad na daljinu, dizajn posla, Covid-19, pandemija, kontinuitet poslovanja

Uvod

Prema podacima Svetske Zdravstvene Organizacije (SZO), novi korona virus nazvan SARS-CoV-2 Covid-19 prvi put je registrovan 31. decembra 2019. godine u kineskom gradu Wuhan. Nakon pojave, virus se proširio na skoro sve zemlje širom sveta, da bi 30. januara 2020.

* Univerzitet u Kragujevcu, Ekonomski Fakultet; st.sretenovic@gmail.com

** Univerzitet u Kragujevcu, Ekonomski Fakultet; mslavkovic@kg.ac.rs

*** Univerzitet u Kragujevcu, Ekonomski Fakultet; bojanatosick@gmail.com

godine direktor SZO virus proglasio za javnu zdravstvenu pretnju od međunarodnog značaja. Dana 19.03.2021. ukupan broj osoba kod kojih je potvrđeno prisustvo virusa Covid-19 je oko 121 milion (<https://www.worldometers.info/coronavirus/>).

Pojava virusa Covid-19 i preduzete mere od strane mnogih država radi suzbijanja virusa, zahtevala je odgovor mnogih kompanija, u cilju zaštite zaposlenih i obezbeđivanja kontinuiteta u poslovanju. U takvim okolnostima, mnoge kompanije širom sveta su se odlučile da implementiraju rad na daljinu kao nove paradigme radnog angažmana za svoje zaposlene.

Rad na daljinu prvi put se pojavio tokom naftne krize 70-ih godina u Sjedinjenim Američkim Državama (SAD), kada je ustanovljeno da bi 1 od 7 zaposlenih u urbanim sredinama pristao da radi od kuće, što bi za posledicu imalo smanjenje uvoza nafte i naftnih derivata i obezbedilo brojne benefite kako za zaposlene, tako i za kompanije u kojima rade.

Prema podacima Eurofond-a (2020), početkom 2020. godine, blizu 40% zaposlenih u Evropskoj Uniji (EU), prešli su na rad na daljinu, kao odgovor kompanija na pandemiju izazvanu virusom Covid-19.

Prema definiciji Svetske Organizacije Rada (SOR), rad na daljinu podrazumeva upotrebu informaciono-komunikacionih tehnologija, za rad van zvanične kancelarije i radnog okruženja. Iako rad na daljinu donosi brojne benefite, kako zaposlenima tako i kompanijama u kojima rade, njegova implementacija od nastanka odvijala se znatno sporije nego što je inicijalno bilo očekivano (International Labor Organization, 2020).

Ekonomska kriza navodi se kao glavni razlog pomenutog kašnjenja, iako je rad na daljinu inicijalno implementiran kao odgovor na krizu koja se pojavila 70-ih godina.

Međutim, tokom pojave pandemije izazvane virusom Covid-19, došlo je do nagle promene trenda u aktuelizaciji i primeni rada na daljinu. Brojne države širom sveta dostavile su preporuke kompanijama da implementiraju rad na daljinu, u cilju zaštite celokupnog stanovništva i izbegavanja mogućnosti da više zaposlenih provodi vreme u zajedničkom prostoru (Erro-Garcés & Belzunegui-Eraso, 2020).

O uticaju pandemije izazvane virusom Covid-19 najbolje govori

podatak SOR, da je tokom 2020. došlo do ukupnog globalnog smanjenja radnih sati za 8,8% u poređenju sa poslednjim tromesečjem 2019. godine. Ukoliko se pretpostavi da radna nedelja traje 48 sati, navedeno smanjenje je ekvivalentno 255 miliona radnih mesta sa punim radnim vremenom. U poslednjih 15 godina, prosečna radna nedelja radno sposobnog stanovništva između 15-64 godina, trajala je između 27 i 28 radnih sati nedeljno. Tokom 2020. godine došlo je do naglog smanjenja sa 27,2 iz 2019. godine na 24,7 sati nedeljno. Poređenja radi, tokom finansijske krize između 2008. i 2009. godine došlo je do smanjenja za 0,6 radnih sati (International Labor Organization, 2021).

Prema podacima Eurostata za 2020. godinu, tokom 2020. godine postoji trend opadanja zaposlenih na nivou EU, što je direktna posledica krize izazvane pandemijom virusa Covid-19 (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_-_quarterly_statistics).

Negativni trend smanjenja zaposlenosti, zahteva adekvatan odgovor kompanija, u cilju obezbeđivanja kontinuiteta u poslovanju. U takvim okolnostima, rad na daljinu se nameće kao neminovnost u kompanijama. Međutim navedeni radni angažman za mnoge zaposlene i kompanije predstavljaju potpuno novo i nepoznato iskustvo, čija uspešna implementacija zavisi od brojnih faktora (Crowley & Doran, 2020).

Nastanak pandemije izazvane virusom Covid-19 zahteva adaptibilnost u sledećim aspektima (Janssen & Van der Voort, 2020):

- kapaciteti za hospitalizaciju;
- testiranje i praćenje kontakata;
- kontinuirano snabdevanje hrane;
- kontinuirano snabdevanje medicinske opreme;
- snabdevanje lekovima i
- pronalaženje načina za očuvanje ekonomije.

Prema Baruch i Nicholson sledeća četiri faktora imaju uticaj na uspešnu implementaciju rada na daljinu: individualni faktori, faktori vezani za posao, organizacioni faktori i privatno-poslovni faktori. Navedeni autori napominju da sva četiri faktora moraju biti ispunjeni

kako bi rad na daljinu bio moguć i efektivan (Baruch & Nicholson, 1997).

Radi upešne implementacije rada na daljinu, potrebno je pružiti organizacioni odgovor na sledeća bitna pitanja i faktore (Elshaiekh, et al., 2018):

1. Zaposleni: kako će radne aktivnosti biti organizovane, pristup poslu od strane zaposlenih, uputstva, način organizovanja i timski rad.
2. Proces: organizaciona kultura, šta će zaposleni raditi, pravila i procedure, praćenje radnog angažmana i evaluacija učinaka.
3. Tehnologija: internet, intranet, nove komunikacione tehnologije, e-mail, načini komunikacije i drugi.

Najznačajnije prednosti rada na daljinu su zaštita zdravlja zaposlenih, fleksibilnost, smanjenje troškova putovanja zaposlenih do radnih mesta i obezbeđivanje kontinuiteta u poslovanju. Međutim pored navedenih prednosti, rad od kuće ima i određene negativne strane, kao što su usamljenost, nepostojanje barijera između poslovnog i privatnog života i povećanje nivoa stresa zaposlenih.

Imajući u vidu prethodno navedeno, predmet istraživanja je spremnost organizovanja rada na daljinu u kompanijama koje posluju na teritoriji Republike Srbije u uslovima pandemije izazvane virusom Covid-19. Shodno tome, cilj rada je da se identifikuju mogućnosti primene rada na daljinu kao nove paradigme organizovanja poslovnih aktivnosti u kompanijama u Srbiji.

Rad pored uvodnog dela, sadrži pregled faktora koji utiču na uspešnost primene rada na daljinu, kao i pozitivne i negativne strane rada na daljinu kao tekuće paradigme radnog angažmana. U trećem delu, predstavljeni su rezultati sprovedenog istraživanja koje je sprovedeno na uzorku od 127 ispitanika koji su imali prilike da rade od kuće, a koji su zaposleni u domaćim i inostranim odnosno multinacionalnim kompanijama koje posluju na teritoriji Republike Srbije. Svrha sprovedenog istraživanja je da pokaže mogućnosti i potencijalne barijere za primenu rada na daljinu. Zatim su prikazani rezultati istraživanja, aktuelni trendovi uz diskusiju i smernice za buduća istraživanja u ovoj oblasti. U zaključku su date su preporuke za

otklanjanje uočenih barijera za uspešnu implementaciju rada na daljinu.

Koncept rada na daljinu

U cilju adekvatne implementacije rada na daljinu, neohodno je na odgovarajući način upravljati ključnim faktorima koji utiču na uspešnost primene. Potrebno je prepoznati ključne prednosti i nedostatke takvog ranog angažmana kako bi kompanije mogle da pruže adekvatan organizacioni odgovor na sve izazove koje rad od kuće kao nova paradigma predstavlja za mnoge kompanije.

Baruch i Nicholson (1997) definišu četiri ključna faktora za implementaciju rada na daljinu: individualni, organizacioni, priroda posla i poslovno-privatni faktori. Takođe, autori navode tehnologiju kao jedan od ključnih faktora za uspešnu implementaciju rada na daljinu. Isti autori u svom istraživanju navode da osobe koje imaju problema u samostalnom organizovanju svog vremena, imaju veću potrebu za radom iz kancelarije. Pojedine osobe mogu osećati anksioznost i nesigurnost usled nedostatka fizičkog prisustva kolega i menadžera. Navedene osobe se mogu osećati dezorjentisano kada se suoče sa situacijama kao što je rad od kuće. Ključne individualne karakteristike koje su pretpostavka uspešnosti primene rada na daljinu su samomotivacija, sposobnost za individualni rad, istrajnost i samoorganizovanost. Osobe koje se ne mogu lako prilagoditi radu na daljinu imaju potrebe za socijalnim životom i ličnim kontaktom sa kolegama, vršenjem kontrole od strane nadređenih, učestvuju u neposrednom timskom radu i interakciji sa drugima. Ljudi igraju ključnu ulogu u radu na daljinu, koji je nemoguće uspostaviti bez upotrebe savremenih tehnologija (Baruch & Nicholson, 1997).

Dva tipa posla su lako prilagodljiva na rad na daljinu: poslovi sa niskim stepenom autonomije i koje je lako kontrolisati na daljinu, dok je drugi tip potpuno suprotan i odnosi se na poslove sa visokim stepenom autonomije gde zaposleni imaju slobodu samokontrole i samoorganizovanja. Zbog prirode posla, u proizvodnim delatnostima vrlo je mali stepen zaposlenih koji rade na daljinu, dok je znatno veći u IT sektoru (Baruch & Nicholson, 1997).

Organizacioni faktori u velikoj meri utiču na uspešnost

implementacije rada na daljinu. Organizaciona kultura, informacioni menadžment, kao i postojanje virtuelne organizacije i odgovarajući stil liderstva mogu značajno doprineti uspešnosti primene rada na daljinu. Neophodno je postojanje jasnih procedura i pravila za uspešnu organizaciju rada na daljinu. Potrebno je pomeriti fokus sa fizičkog prisustva zaposlenih u kancelarijama, na njihovu evaluaciju na osnovu ostvarenih rezultata. Za mnoge organizacije, koje se prvi put susreću sa paradigmom rada na daljinu, potreban je određeni vremenski period transformacije i adaptacije (Elshaiekh, et al., 2018).

Poslovno-privatni faktori vezani za rad na daljinu odnose na na bračni status, broj i uzrast dece i uslove za rad od kuće. Prilikom rada od kuće dolazi do rušenja granice između "poslovnog" i "privatnog" što može negativno uticati na povećani nivo stresa, postojanje konflikta, gubljenje poverenja, kao i nedostatka motivacije za rad. Prema istraživanju, dve trećine od 40 analiziranih zaposlenih koji su radili od kuće, imali su problem sa povišenim nivoom stresa usled nepostojanja jasne granice između poslovnog i privatnog života (Daniels et al., 2008).

Kao značajni individualni faktori prilikom rada na daljinu navode se samokontrola, koja se odnosi na izbegavanje odlaganja izvršenja obaveza i pretraživanja sadržaja po internetu koji nije vezan za posao. Komunikacija predstavlja bitan izazov prilikom implementacije rada na daljinu. Radnici na daljinu nemaju direktan kontakt sa svojim kolegama, menadžerima i klijentima. Menadžeri često ocenjuju da komunikacija preko interneta nije efikasna kao prilikom ličnog kontakta, dok nisku produktivnost zaposleni opravdavaju lošom komunikacijom koju su imali prilikom rada na daljinu (Wang et al., 2020).

Mnoge kompanije sa prelaskom na rad na daljinu, doživljavaju veliku transformaciju u kontekstu organizacionog dizajna i postaju virtuelne organizacije bez prethodne pripreme karakteristične za tako značajnu organizacionu promenu. U takvim okolnosti, velika većina zaposlenih postaju radnici na daljinu, a istraživanje sprovedeno od strane Staples (1999) pokazuje da njihov učinak, u najvećoj meri, zavisi od samoefikasnosti. Polazeći od činjenice da ne mogu svi zaposleni postići odgovarajući nivo samoefikasnosti, kao i da usled okolnosti pandemije neki zaposleni koji u regularnim uslovima pokazuju visok nivo samoefikasnosti u tekućoj situaciji imaju problem sa efikanošću,

ukazuje na značaj jačanja upravljačnih direktiva i povećanja stepena formalizacije (Fischer et al., 2019).

Izgradnja poverenja između menadžera i zaposlenih predstavlja važan preduslov za rad na daljinu sa dobrim performansama. Značajnu ulogu u tome imaju menadžeri koji u svom radu treba da pokažu kompetentnost, profesionalizam i odgovornost za svoj rad (Staples, 2001). Važan preduslov za prihvatanje fleksibilnog radnog angažmana, pa i rada na daljinu, je i organizaciona kultura. Istraživanje sprovedeno strane Dex i Scheibl (2001) pokazuje da fleksibilna organizaciona kultura može značajno doprineti prihvatanju takvog radnog angažmana (Dex & Scheibl, 2001).

Prednosti rada na daljinu

Implementacija rada na daljinu donosi brojne prednosti kako za zaposlene tako i za kompanije u kojima rade. Ključne prednosti rada na daljinu za zaposlene mogu se klasifikovati na sledeći način (Lipnjak, 2012):

- bolja koncentracija i usresređenost na rad;
- veća produktivnost;
- ušteda vremena i novca za putovanje do posla i nazad;
- fleksibilno radno vreme;
- veći stepen zaštite zdravlja usled smanjenja fizičkog kontakta sa ostalim zaposlenima;
- mogućnost obavljanja poslovnih aktivnosti sa više lokacija i
- mogućnost samostalnog organizovanja sopstvenog vremena.

Ekonomске uštede navode se kao bitna prednost rada od kuće. Tu se pre svega misli na smanjenje troškova putovanja do posla i smanjenje troškova za kupovinu nove garderobe. Prema istraživanju sprovedenom od strane *The Chartered Institute of Personnel Development* (CIPD) za 56% je smanjeno odsustvo kod zaposlenih usled bolovanja, nakon implementacije rada na daljinu (Elshaiekh et al., 2018).

Rad na daljinu povećava mogućnost za zaposlenje čak i izvan granica sopstvene zemlje u kojoj se osoba nalazi. Prilikom rada na

daljinu zaposleni su više fokusirani na poštovanje definisanih rokova za obavljanje zadatih aktivnosti. Takođe, ostvaruju se vremenske uštede u izbegavanju putovanja do posla, traženju parkinga, izbegavanju saobraćajnih gužvi, što za posledicu ostavlja više vremena zaposlenom za obavljanje privatnih aktivnosti i pruža mogućnost da budu sa porodicom.

Implementacija rada na daljinu donosi i prednosti kompanijama (Lipnjak, 2012):

- ekonomske uštede u smanjenju troškova zakupa poslovnog prostora, hrane za zaposlene i troškove osiguranja;
- lakše pokretanje novih poslova usled manjih inicijalnih ulaganja;
- lakši pristup talentovanim radnicima,
- lakše obavljanje poslovnih aktivnosti u manjim regijama.

Tokom pandemije izazvane virusom Covid-19, kao posebna pogodnost implementacije rada na daljinu, navodi se obezbeđivanje kontinuiteta u poslovanju kompanija. Sa uvedenim restrikcijama od strane brojnih država širom sveta u vidu zabrane kretanja i okupljanja većeg broja ljudi, obavljanje poslovnih aktivnosti na tradicionalan način, iz kancelarije, postalo je gotovo nemoguće.

Prema istraživanju Eurofonda (2020), oko 40% svih zaposlenih u Evropskoj Uniji (EU) tokom 2020. godine je počelo da radi na daljinu, kao direktna posledice pandemije. U periodu 2009-2019 u EU, procenat radnika na daljinu u odnosu na ukupan broj zaposlenih, kretao se od 5,2% u 2009. do 9% u 2020. godini.

Kao značajna prednost rada na daljinu navodi se pozitivan uticaj na životnu sredinu usled smanjenja kretanja zaposlenih što dovodi do smanjenja emisije izduvnih gasova automobila. Navedeno doprinosi i smanjenju saobraćajnih gužvi.

Nedostaci rada na daljinu

Pored brojnih prednosti, implementacija rada na daljinu ima i određene nedostatke. Tradicioni pristupi organizovanja poslovnih aktivnosti, menadžmenta i merenja učinaka prilikom rada na daljinu pokazali su se kao neefikasni prilikom implementacije rada na

daljinu. Napušta se pristup vođenja vremena provedenog na poslu i akcenat je na vrednovanju ostvarenih rezultata. Radnici na daljinu u potpunosti zavise od savremenih tehnologija i moraju biti lako dostupni putem elektronske pošte, telefona i/ili drugih platformi za komunikaciju.

Prilikom rada na daljinu dolazi do smanjenja razmene saveta, iskustva i ideja između zaposlenih. Jedan od glavnih nedostataka je rušenje barijera između poslovnog i privatnog života (Grant et al., 2013). Međutim, postoje istraživanja koja pokazuju da rad od kuće indirektno utiče na povećanja celokupnog zadovoljstva životom i poslom i da zaposleni koji imaju priliku da više rade od kuće su zadovoljniji svojim poslodavcem (Sullivan, 2012).

U slučaju života u zajednici, ometanje od strane ukućana, kao i problem koncentracije usled određenih faktora koji privlače pažnju zaposlenom, često se javljaju kao problemi sa kojima se zaposleni suočavaju. Takođe, nedostatak direktnog socijalnog kontakta između zaposlenih, može dovesti do povećanja stresa i nesigurnosti. Određena istraživanja pokazuju da radnici koji rade od kuće sporije napreduju (Lipnjak, 2012).

Prema istraživanju sprovedenom od strane CIPD tokom 2012. godine, rad na daljinu može uzrokovati kašnjenje u obavljanju poslovnih aktivnosti, zaposleni mogu doći u situaciju da ne poznaju svoje kolege sa kojima sarađuju, dok je komunikacija između zaposlenih značajno smanjena. Navedena studija pokazuje da se kao nedostatak javlja smanjenje timskog rada, problem savladavanja novih veština, kao i problem prenosa znanja od strane starijih i iskusnijih kolega na novozaposlene.

Rad na daljinu donosi i brojne izazove vezane za zaštitu podataka kojima kompanije raspolažu. Pristup podacima sa različitih lokacija i sa neobezbeđenih mreža, može izložiti kompanije riziku da dođe do neadekvatnog prenosa podataka, koji kasnije mogu biti i zloupotrebjeni. Radi upravljanja navedenim rizikom, kompanije moraju imati jasne procedure vezane za ICT sigurnost, obezbediti adekvatan nivo obuke svojim zaposlenima i izvršiti značajna ulaganja u obezbeđivanje adekvatne informacione infracstrukture: antivirus programi, program za zaštitu podataka, procedure za

formiranje lozinki, i drugo (Ahmad, 2020).

Jedan od značajnih izazova rada na daljinu je fenomen "odlaganja obaveza". Navedeni fenomen definiše se kao iracionalno ponašanje koje prouzrokuje kašnjenje. Fenomen kašnjenje može se javiti i u radu iz kancelarije, dok je prilikom rada od kuće znatno više izražen. (Wang et al., 2020).

Rad na daljinu u kompanijama koje posluju na teritoriji Republike Srbije: empirijska analiza

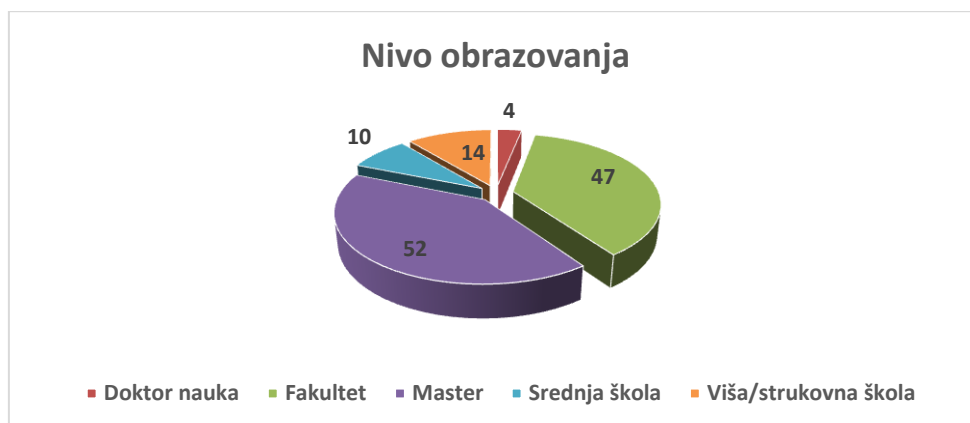
Za potrebe rada sprovedeno je originalno istraživanje na uzorku kompanija koje posluju u Republici Srbiji. Istraživanje je sprovedeno putem anonimnog upitnika koji su popunjavali zaposleni u domaćim, državnim i multinacionalnim kompanijama. Cilj istraživanja je da se detaljnije analiziraju forme redizajna posla koji je posebno dobio na značaju tokom pandemije Covid-19. Ispitanici su na svaki iskaz odgovarali na skali Likertovog tipa od 1 do 5.

Likertova skala se koristi za merenje stavova (slažem se/ne slažem se) i intenziteta (u potpunosti se slažem ili ne). Navedena karakteristika nivoa merenja, zajedno sa lakoćom odgovora, objašnjava popularnost koršćenja skale u brojnim istraživanjima (Albaum, 1997).

Od ispitanika je zahtevano da navedu stepen slaganja sa određenim stavom na način izbora jedne od sledećih mogućnosti: 1 - Uopšte se ne slažem, 2 - Uglavnom se ne slažem, 3 - Niti se slažem, niti se ne slažem, 4 - Uglavnom se slažem ili 5 - U potpunosti se slažem. Takođe, upitnik sadrži i pitanja koja se odnose na demografske podatke: pol, starost, nivo obrazovanja, kao i informacije vezane za iskustvo sa radom od kuće pre i tokom pandemije i podaci o kompaniji u kojoj su zaposleni. Bitno je napomenuti da su prikupljeni podaci, koji se odnose na istraživanje rada na daljinu, analizirani korišćenjem statističkog softvera SPSS. U okviru analize prikupljenih podataka, izvršena je analiza srednjih vrednosti i standardne devijacije.

Uzorak istraživanja čini 127 ispitanik, koji su zaposleni u domaćim, državnim i multinacionalnim kompanijama koje posluju u Republici Srbiji, a koji su tokom pandemije radili od kuće. Upitnik koji je korišćen u istraživanju sastoji se od deset iskaza. Od ispitanika je traženo

da odgovore na svaki iskaz. Iskazi su podeljeni u dve kategorije: karakteristike rada na daljinu (prvih 5 iskaza) i izazovi rada na daljinu (drugih 5 iskaza), respektivno. Od ukupnog broja anketiranih, 56 ispitanika su ženskog pola, dok su 71 ispitanika bili muškarci. U nastavku prikazan je nivo obrazovanja ispitanika.



Grafikon Nivo obrazovanja

Izvor: autori

Skoro 78% od ukupnog broja ispitanika ima Master i Fakultetski nivo obrazovanja, 3% ispitanika je Doktor nauka, dok su ostali ispitanici sa nižim nivoima obrazovanja.

Manje od 30 godina ima 26 ispitanika, zatim od 31-40 godina ima 73 ispitanika, od 41-50 godina ima ukupno 21 ispitanika, dok preko 50 godina ima 7 ispitanika.

Od ukupnog broja, 61 ispitanik nema dece, dok 60 ispitanika ima decu predškolskog i/ili školskog uzrasta. Ostalih 6 ispitanika imaju odraslu decu.

Pre pandemije izazvane virusom Covid-19, 40 ispitanika, odnosno 31% od ukupnog broja, imalo je mogućnost rada od kuće, dok ostalih 87 nisu imali tu mogućnost.

Od 127 ispitanika, 115 radi u inostranoj odnosno multinacionalnoj kompaniji, 8 ispitanika je zaposleno u domaćim kompanijama, dok je 4 ispitanika zaposleno u državnim firmama.

U cilju merenja pouzdanosti merne skale, korišćen je Kronbah

Alfa koeficijent Kronbah Alfa koeficijent predstavlja koeficijent pouzdanosti, pri čemu se pouzdanost identifikuje kao interna konzistentnost. U istraživanju rada na daljinu za 10 navedenih varijabli, izmeren je

Kronbahov koeficijent alfa od 0,790 što govori o zadovoljavajućoj pouzdanosti korišćenih iskaza. Smatra se da koeficijenti veći od 0,7 prihvatljivi (Grubor, 2012).

U nastavku prikazane su srednje vrednosti ispitanika za predstavljene iskaze, kao i njihova standardna devijacija.

Tabela 1 Srednja vrednost i standardna devijacija iskaza za rad na daljinu

<i>Iskaz</i>	<i>Srednja vrednost</i>	<i>Standardna devijacija</i>
Prilikom rada od kuće, kolege su prijateljski nastrojene.	4,27	0,76
Zahvaljujući fleksibilnosti koja je sastavni deo rada od kuće, moguće je obavljati i poslove kod kuće.	3,70	1,22
Rad od kuće podrazumeva visok stepen autonomije organizovanja posla.	3,87	1,06
Izveštaji o radu su sastavni deo rada od kuće.	2,49	1,36
Javljanje nadređenom (mail, sms, viber poruka i slično) na kraju dana je sastavni deo rada od kuće.	1,60	1,07
Rad od kuće ne uzrokuje probleme sa koncentracijom.	3,57	1,24
Situacije kod kuće, negativno utiču na potpuno uživanje prilikom rada od kuće.	2,30	1,21
Ne osećanje bliskosti sa kolegama je posledica rada od kuće.	3,09	1,19
Osećanje izolovanosti je posledica rada od kuće.	2,80	1,22
Rad od kuće podstiče otvorenu i iskrenu komunikaciju sa kolegama.	3,94	0,99

Izvor: autori

Na osnovu tabele 1, možemo zaključiti da je najveći nivo slaganja sa iskazom da su kolege prijateljski nastrojene prilikom rada od kuće, sa srednjom vrednošću od 4,27. Navedeno govori u prilog tome da postoji visok nivo kolegijalnosti i saradnje između zaposlenih, čak i u slučaju fizičke udaljenosti i nepostajanja ličnog kontakta, koji je karakterističan za tradicionalni rad iz kancelarije. Razloge za jačanje

prijateljskih odnosa može se objasniti iznenadnim novim okolnostima u kojima je bila potrebno iskazati visok nivo saradnje da bi se izvršio posao.

Najmanji nivo slaganja je sa iskazom da je javljanje nadređenom na kraju dana sastavni deo rada na daljinu, srednja vrednost 1,6. Navedeno govori da zaposleni u kompanijama koje posluju na teritoriji Republike Srbije, u suštini, nisu u obavezi da se na kraju dana javljaju svom nadređenom, pa se može zaključiti da postoji visok nivo poverenja između menadžera i zaposlenih u uspešnom obavljanju dogovorenih dnevnih aktivnosti ili da nisu uspostavljeni precizni i jasni mehanizmi za sprovođenje ovakve vrste kontrole. Na ovo može da ukazuje i iskaz "Izveštaji o radu su sastavni deo rada od kuće", koji je ocenjen sa prosečnom vrednošću od 2,49, implicirajući da nizak stepen formalizacije rada od kuće od strane kompanija.

Iskazi koji se odnose na stepen autonomije rada od kuće i fleksibilnosti u obavljanju rada od kuće se ocenjeni sa 3,70 i 3,89 što ukazuje na dosta visoku saglasnost ispitanika i ukazuje da je u postojećoj formi i uslovima pandemije Covid-19 ovaj tip redizajna posla zadržao neke od svojih ključnih prednosti, koje ga čine atraktivnom opcijom za zaposlene.

Iskaz koji opservira uticaj okolnosti kod kuće na percepciju stava prema radu od kuće ima prosečnu vrednost od 2,30 što ukazuje na malo prisustvo ometajućih faktora u obavljanju posla od kuće.

Ukoliko posmatramo vrednosti standardne devijacije, najveća vrednosti su kod iskaza da su izveštaji o radu sastavni deo rada od kuće, i da rad od kuće ne uzrokuje probleme sa koncentracijom gde su vrednosti 1,36 i 1,24 respektivno. Iako su za navedene stavove srednje vrednosti u nivou „niti se slažem niti se ne slaže“ odnosno 2,49 i 3,57 respektivno, značajne vrednosti standardne govori u prilog tome da ne postoji unificirani pristup kada je način organizovanja poslovnih aktivnosti i kontrole u pitanju među kompanijama u Srbiji. Takođe, problemi sa koncentracijom prilikom rada od kuće se javljaju kod određenog broja ispitanika.

Rezultati, diskusija i budući pravci istraživanja

Na osnovu sprovedene analize rezultata prikupljenih putem ankete može se zaključiti da postoji značajan trend povećanja broja zaposlenih koji rade na daljinu u Srbiji, usled pojave pandemije izazvane virusom Covid-19. U skladu sa trendom na nivou EU, i u Srbiji najveći broj radnika na daljinu pripada grupi visoko obrazovanih kadrova. Na osnovu prikupljenih podataka, može se zaključiti da postoji približno ravnomerna raspoređenost između polova, kada je rad na daljinu u pitanju. Najveći procenat anketiranih je do 40 godina, skoro 78%, što znači da je u predstavljenom uzorku, rad na daljinu najviše zastupljen među mlađom populacijom. Prema informacijama o kompanijama u kojima su zaposleni i dobijenoj strukturi odgovora od 90% u korist inostranih odnosno multinacionalnih kompanija u poređenju sa domaćim i državnim, što ukazuje da su multinacionalne kompanije uspele da se prilagode novim trendovima poslovanja i promenama i da u kratkom vremenskom periodu pružaju neophodan organizacioni odgovor u cilju zaštite zaposlenih i obezbeđivanja kontinuiteta u poslovanju. Bitno je napomenuti da su multinacionalne kompanije pod velikim uticajem matičnih centrala koje posluju u inostranstvu i koje pružaju podršku njihovim zavisnim kompanijama koje posluju u Srbiji.

Najveće srednje vrednosti kod iskaza vezanih za prijateljski odnos sa kolegama, zatim autonomiju rada na daljinu i stepena otvorenosti u komunikaciji sa kolegama znači da su kompanije koje posluju na teritoriji Republike Srbije, u velikoj meri, uspele da iskoriste prednosti koje rad na daljinu kao nova paradigma radnog angažmana uzrokuje.

Međutim, najveće vrednosti standardne devijacije kod iskaza vezanog za sastavljanje izveštaja o radu, a posebno kod iskaza vezanih za osećaj izolovanosti i fleksibilnosti organizovanja poslovnih aktivnosti prilikom rada na daljinu, govori da nisu sve kompanije uspele da na adekvatan način pruže organizacioni odgovor radi upravljanja svim izazovima i negativnim efektima koji su predstavljeni u teorijskom delu rada. Navedeni rezultati impliciraju da određene kompanije koje posluju u Srbije moraju na adekvatan način sagledati negativne efekte implementiranog organizacionog dizajna u odnosu na rad na daljinu u svrhu minimiziranja i/ili eliminisanja negativnih efekata koje navedeni koncept ima. Ukoliko posmatramo predstavljeni

uzorak, broj anketiranih u domaćim kompanija koji imaju mogućnost rada na daljinu, oko 6% ispitanika, znači da su i određene domaće kompanije uspele da se prilagode novoj paradigmi radnog angažmana koji primenjuje sve veći procenat kompanija u inostranstvu, EU i SAD.

Studija Eurofonda pokazuje da je u prvim mesecima nakon izbijanja krize izazvane virusom Covid-19, skoro 40% zaposlenih na nivou EU radilo od kuće. Ukoliko posmatramo po zemljama EU, najveći procenat radnika na daljinu je u Finskoj, Holandiji i Luksemburgu i iznosi skoro 60% zaposlenih, dok je najmanji u Rumuniji, ispod 20%, zatim u Mađarskoj, Hrvatskoj i Bugarskoj i iznosi nešto ispod 30%. Tokom pandemije, naznačajniji procenat radnika od kuće je između 15-29 godina, dok je skoro podjednaka raspoređenosti između muškog i ženskog pola. Postoji značajna razlika između radnika na daljinu u gradskim sredinama i iznosi skoro 60%, dok je u ruralnim sredinama taj procenat nešto preko 30% (Sostero, et al, 2020).

Prema podacima objavljenim od strane Eurofonda, tokom pandemije izazvane virusom Covid-19 znatno veći broj rada na daljinu primenjen je kod visoko kvalifikovanih radnika u odnosu na radnike u proizvodnji. Takođe, najznačajniji procenat radnika na daljinu prisutan je u sektoru usluga, dok je najmanji u industrijskom sektoru. Prema navedenim podacima, za skoro 4 od 5 zaposlenih u finansijskim institucijama je moguće primeniti rad na daljinu. Na nešto manji procenat, dve trećine zaposlenih, moguće je primeniti rad na daljinu u sektoru nekretnina, obrazovanja i javnih institucija, dok je najmanji procenat, između 10-20% od ukupnog broja zaposlenih, moguće primeniti rad na daljinu u sektoru proizvodnje, građevine, hrane i restorana (Sostero, et al, 2020).

Na osnovu istraživanja sprovedenog od strane Eurofonda (2020), preko tri četvrtine ispitanika je izjavilo da bi nastavilo povremeno da radi od kuće nakon završetka pandemije. Većina ispitanika, koji su činili zaposleni na nivou EU, je iskustvo rada od kuće tokom pandemije ocenilo kao pozitivno, ali je samo nekolicina izjavila da bi nastavila u potpunosti da radi od kuće, dok su ostali naveli da bi voleli da imaju mogućnost kombinovanog rada od kuće i iz kancelarije (<https://www.eurofound.europa.eu/data/covid-19/working-teleworking>).

Razloge za ovako nizak odziv u implementaciji rada na daljinu u domaćim kompanijama u Srbiji treba tražiti u načinu dizajna posla, kao i u implementiranoj organizacionoj kulturi i stilovima upravljanja i liderstva. Takođe, treba ispitati i trenutnu informaciono-komunikacionu infrastrukturu u domaćim kompanijama, koja predstavlja jedan u ključnih faktora u implementaciji rada na daljinu. Buduća istraživanja treba usmeriti i na načine za smanjenje negativnih efekata rada na daljinu posebno vezane za nedostatak fleksibilnosti organizovanja poslovnih aktivnosti i smanjenja osećaja usamljenosti i izolovanosti kod zaposlenih. Takođe, potrebno je ispitati nivo učinka i ličnog zadovoljstva zaposlenih prilikom rada na daljinu.

Sprovedena istraživanja pokazuju, da će se navedeni trend rada na daljinu nastaviti i nakon završetka pandemije u narednim godinama. Postavlja se pitanje na koji način kompanije mogu da se na odgovarajući način prilagode pomenutom trendu i da ostvare benefite kako za poslovanje, tako i za zaposlene. Adekvatno upravljanje izazovima koje rad od kuće kao nova paradigma radnog angažmana donosi, predstavlja jedno od ključnih pitanja, kojem se u budućnosti treba baviti u kompanijama.

Zaključak

Trend u implementaciji rada na daljinu, nakon pojave pandemije izazvane virusom Covid-19, kao novoj paradigmi radnog angažmana, jasno govori da rad na daljinu predstavlja neophodan organizacioni odgovor u uslovima pandemije. Međutim, kako mnoge kompanije nisu imale prethodnog iskustva sa radom na daljinu, a usled nemogućnosti adekvatne pripreme, implementacija takvog radnog angažmana je pored benefita za kompanije i zaposlene, donela i brojne izazove i nedostatke. Kompanije moraju preduzeti mere u cilju smanjenja i/ili eliminisanja negativnih efekata, a koje se uglavnom odnose na usamljenost i izolovanost zaposlenih, nedostatak fleksibilnosti u organizovanju radnih aktivnosti i neophodnom sastavljanju svakodnevnih izveštaja o obavljenim aktivnostima. Na primer, menadžeri mogu da organizuju periodične sastanke putem video poziva, kako bi podstakli komunikaciju i razmenu iskustava između zaposlenih. Takođe, održavanje virtuelnih tim bildinga, može

pomoći u smanjenju osećaja izolovanosti kod zaposlenih. Implementacija rada na daljinu podrazumeva transformaciju u kontekstu organizacionog dizajna i za mnoge kompanije navedeno predstavlja promenu jer se vrši prelazak na virtuelnu organizaciju.

Rezultati sprovedenog istraživanja koji su prezentovani u ovom radu, potvrđuju trendove u kompanijama koje posluju u EU. Rezultati ispitanika koji su obuhvaćeni ovim istraživanjem, u velikoj meri, podudaraju se sa potencijalnim nedostacima navedenim u teorijskom delu rada, i kojima se na odgovarajući način mora upravljati radi njihovog minimiziranja. Takođe, znatno niži procenat domaćih kompanija koje su implementirale rad na daljinu u odnosu na multinacionalne kompanije koje posluju u Srbiji, znači da radi uspešne implementacije navedenog angažmana, domaće kompanije moraju izvršiti neophodan organizacioni redizajn poslovnih procesa i organizacione kulture. Kompanije moraju biti okrenute ka evaluaciji rezultata zaposlenih a ne njihovog fizičkog prisustva na radnim mestima. Stilovi upravljanja i liderstva moraju biti prilagođeni uslovima rada na daljinu, što podrazumeva da se od zaposlenog traži određeni stepen samoorganizovanosti i samoefikasnosti. Iako je u teorijskom delu fleksibilnost organizovanja poslovnih aktivnosti navedena kao jedna od prednosti rada na daljinu, rezultati sprovedenog istraživanja pokazuju da kompanije u Srbiji nisu u potpunosti uspele da pruže odgovarajući organizacioni odgovor kako bi iskoristile navedenu prednost. Prednosti rada na daljinu treba iskoristiti a nedostatke minimizirati i/ili eliminisati, za šta je neophodno da i zaposleni i kompanije zajedno rade na uspenoj implementaciji, čiji će se trend i u budućnosti nastaviti.

Literatura

1. Albaum, G., (1997), The Likert scale revisited, *International Journal of Market Research*, Vol. 39, No. 2
2. Baruch, Y., & Nicholson, N., (1997), Home, Sweet Work: Requirements ofr Effective Home Working, *Journal of General Management*, Vol. 23, No. 2
3. Belzunegui-Eraso, A., Erro-Garcés, A., (2020), Teleworking in the Context of the Covid-19 Crisis. *Sustainability*. 1-18.
4. Crowley, F., Doran, J., (2020), Covid-19, Occupational Social Distancing and Remote

5. Working Potential: An Occupation, Sector and Regional Perspective, Regional Science Policy & Practice
6. Dex, S., & Scheibl, F. (2001). Flexible and family-friendly working arrangements in UK-based SMEs: business cases. *British Journal of Industrial Relations*, 39(3)
7. Elshaiekh, N., E. M., Ali Ahmed Hassan, Y., Abdelrouf Alhassan Abdallah, A., (2018), The Impacts of Remote working on Workers Performance, International Arab Conference on Information Technology (ACIT)
8. Fischer, R., Ferreira, M. C., Van Meurs, N., Gok, K., Jiang, D. Y., Fontaine, J. R., & Abubakar, A. (2019). Does organizational formalization facilitate voice and helping organizational citizenship behaviors? It depends on (national) uncertainty norms. *Journal of International Business Studies*, 50(1).
9. Grant, C., Wallace, L., Spurgeon, P., (2013), An exploration of the psychological factors affecting remote e-worker's job effectiveness, well-being and work-life balance, *Employee Relations*, Vol. 35 Iss 5 pp. 527 - 546
10. Grubor, A., (2012), Izazovi Kvaliteta Usluga Visokoobrazovnih Institucija, *Ekonomске Teme* 50, br. 4.
11. Hislop, D., Axtell, C., Daniels, K., (2008), The Challenge of Remote Working, *The Oxford Handbook of Personnel Psychology*
12. International Labor Organization, (2020), Defining and measuring remote work, telework, work at home and home-based work, ILO technical note, dostupan na: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/publication/wcms_747075.pdf
13. Janssen, M., Van der Voort, H., (2020), Agile and adaptive governance in crisis response: Lessons from the COVID-19 pandemic, *International Journal of Information Management*
14. Lipnjak, G. (2012), Rad Kod Kuće – Zakonske Odredbe, Kategorije, Prednosti I Nedostaci, *Sigurnost* 54, 21-27
15. The European Commission's Science and Knowledge Service. (2020). *Telework in the EU before and after the COVID-19: where we were, where we head to*. Joint Research Center.
16. The European Commission, (2021), *Joint Employment Report 2021*, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion
17. Tabrez, A., (2020), *Corona Virus (COVID-19) Pandemic and Work from Home: Challenges of Cybercrimes and Cybersecurity*, School of Law, GD Goenka University

18. Staples, D. S. (2001). A study of remote workers and their differences from non-remote workers. *Journal of Organizational and End User Computing (JOEUC)*, 13(2).
19. Sostero, M., Milasi, S., Hurley, J., Fernandez-Macías, E., Bisello, M., (2020), Teleworkability and the COVID-19 crisis: a new digital divide?, A Joint European Commission–Eurofound Report
20. Sullivan, C., (2012), Remote Working and Work-Life Balance, Work and Quality of Life: Ethical Practices in Organizations, 275, *International Handbooks of Quality-of-Life*
21. Wang, B., Liu, Y., Qian, J., K. Parker, S., (2020), Achieving Effective Remote Working During the COVID-19 Pandemic: A Work Design Perspective, *International Association of Applied Psychology*.
22. <https://www.worldometers.info/coronavirus/> (posećen 19.03.2021.)
23. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_-_quarterly_statistics (posećen 20.03.2021.)
24. <https://www.eurofound.europa.eu/data/covid-19/working-teleworking> (posećen 18.03.2021.)

READINESS FOR REMOTE WORKING AS CURRENT PARADIGM OF WORK ENGAGEMENT

During the crisis caused by pandemic of virus Covid-19, a lot of companies were forced to provide adequate respond on upcoming phenomena and brought by changeless. Spreading of the virus in almost all continents and countries all around the world, cause a combine use of various measures, such as: application of "lock down" approach, cancellation of social events, restriction of traveling and movements, closure of economic facilities that enable entertainment, leisure and rest. In these condition, remote working is imposed as a necessity in companies with the aim of ensuring business continuity. Remote working involves application of modern information and communication technologies to perform business activities outside the office. The paper will present the basic trends in the application of remote working both in the world and in the Republic of Serbia. The subject of the research is the readiness to adopt remote working in the companies operating in the territory of the Republic of Serbia in the pandemic condition caused by Covid-19 virus. The aim of the research is to identify the possibilities of applying remote working as a new paradigm for organizing business activities in companies. The research was conducted on a sample of companies operating in Republic of Serbia. The purpose of this paper is through executed research identify opportunities and potential barriers for the application of remote working.

Keywords: remote working, job design, Covid-19, pandemic, business continuity

KONKURENCIJA NA TRŽIŠTU DOBARA I NACIONALNA KONKURENTNOST ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA

Jelena Živković*

U vreme sve veće povezanosti zemalja u ekonomskim tokovima, pažnju privlači pitanje konkurentnosti jer je cilj svake države da se što bolje pozicionira na svetskoj sceni. Indeks globalne konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma obuhvata sve aspekte konkurentnosti, pa je pod uticajem četvrte industrijske revolucije bilo neophodno da se izvrše promene u njegovom izračunavanju kako bi pojedinim faktorima, kao što je primena informaciono-komunikacionih tehnologija, bio dodeljen odgovarajući značaj. Zemlje Zapadnog Balkana značajno zaostaju u konkurentnosti od novijih članica Evropske unije. Predmet rada je uporedna analiza konkurentnosti zemalja Zapadnog Balkana u 2019. godini, ali i analiza stuba Tržište dobara. Ovaj stub je značajan jer ocenjuje konkurenciju na domaćem tržištu, ali obuhvata i pokazatelje koji se tiču konkurencije na međunarodnom nivou, što može biti značajan faktor uspeha spoljne trgovine. Rad se bavi i pitanjem povezanosti stuba Tržište dobara sa ekonomskim rastom zemalja merenim bruto domaćim proizvodom per capita.

Ključne reči: konkurentnost, tržište dobara, Indeks globalne konkurentnosti 4.0, ekonomski rast

Uvod

Globalizacija i savremeno poslovanje doveli su do toga da države ne mogu ekonomski da funkcionišu jedne bez drugih. Zbog toga, svakoj od njih je bitno na koji način se predstavlja na globalnom tržištu i u kojim kategorijama ostvaruje najbolje rezultate. Pomoću pokazatelja konkurentnosti moguće je da država uvidi svoj napredak, ali i svoj položaj u odnosu na ostale. Indeks globalne konkurentnosti je kompozitni indeks koji obuhvata više aspekata konkurentnosti. U

* Stipendista Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja; Ekonomski fakultet Univerziteta u Kragujevcu; e-mail: jelena.zivkovicfb@gmail.com

uslovima četvrte industrijske revolucije je došlo do dominacije novih faktora poslovanja, dok neki faktori gube na značaju. Kao dominantna karakteristika ističe se sve veća upotreba informaciono-komunikacione tehnologije, pa je bilo neophodno modifikovati postojeću metodologiju izračunavanja indeksa. Osim toga, nova metodologija bi trebalo da ublaži razlike u šansama za dalji napredak između zemalja na različitim stupnjevima razvoja.

Bitna kategorija konkurentnosti jeste i konkurencija na tržištu dobara. Radi se o tome da od ove konkurencije zapravo zavisi konkurentnost na mikro nivou, što se odražava na čitavu privredu. Bilo koji oblik narušavanja konkurencije dovodi do distorzivnih efekata koji se prelivaju i na druge sektore. Zato je bitno da postoji odgovarajući regulatorni okvir koji će obezbediti neometano funkcionisanje tržišta. Indeks globalne konkurentnosti u sebi sadrži podindeks koji ocenjuje tržište dobara i obuhvata indikatore koji su vezani za konkurenciju na domaćem tržištu, ali i na međunarodnom nivou kroz efekat carina i proces njihovog implementiranja.

Rad se bavi analizom nivoa konkurentnosti pomoću Indeksa globalne konkurentnosti 4.0 i stuba Tržište dobara, kao i na koji način je konkurencija povezana sa obimom međunarodne trgovine i ekonomskim rastom. Rad obuhvata i komparativnu analizu zemalja Zapadnog Balkana s obzirom na to da se one nalaze na približno sličnom nivou konkurentnosti u odnosu na ostale evropske države. Takođe, radi uočavanja oblasti u kojima najviše zaostaju, rezultati zemalja Zapadnog Balkana se upoređuju sa rezultatima ostvarenim u novijim članicama Evropske unije. Osim toga, rad se bavi i povezanošću stuba Tržište dobara sa ekonomskim razvojem posmatranih zemalja merenim pomoću bruto domaćeg proizvoda per capita.

Definisanje nacionalne konkurentnosti i njenih osnovnih faktora

Za ekonomski i socijalni razvoj nacionalne ekonomije i povezivanje sa drugim ekonomijama širom sveta važan je koncept nacionalne konkurentnosti. Pitanje konkurentnosti se uglavnom poistovećuje sa izvoznim kapacitetima zemlje jer je međunarodna trgovina zapravo

najčešći oblik ekonomske saradnje između različitih zemalja. Iz tog razloga, postoje različita shvatanja i debate u vezi definisanja ovog koncepta i njegovog kvantifikovanja.

Nacionalna konkurentnost se može definisati na više načina. Postoje različite teorije i stavovi o tome. Ono što se može izdvojiti kao zajedničko svim definicijama jeste da se konkurentnost vezuje za pojavljivanje zemlje na međunarodnom tržištu. U radu se polazi od definicije konkurentnosti koju je formulisao Svetski ekonomski forum po kome se pod konkurentnošću zemlje podrazumeva: „set institucija, politika, i faktora koji determinišu stepen produktivnosti zemlje“ (WEF, 2017, 11). Međutim, bitno je napomenuti različita shvatanja konkurentnosti, s obzirom na to da se brojna istraživanja ovog fenomena zasnivaju upravo na pojedinim konceptima međunarodnog nadmetanja koji se mogu smatrati polaznom osnovom.

Konkurentnost je predmet ekonomskih istraživanja iz doba nastanka ekonomije kao nauke gde je raspolaganje proizvodnim faktorima (zemljište, radna snaga, kapital, prirodni resursi) prepoznato kao preduslov konkurentne prednosti (Ricardo, 1821; Smith, 1776). Kasnije, su teoretičari istraživali dodatne faktore koji utiču na nacionalnu konkurentnost, pa je tako Šumpeter (Schumpeter, 1942) isticao ulogu preduzetništva, tehnologije i inovacija, Druker (Drucker, 1969) je formulisao koncept menadžmenta kao ključnog uslova za održavanje konkurentnosti, dok je Solov naglašavao da je, pored tehnoloških inovacija, obrazovanje najznačajnije za ekonomski rast u dugom roku, pa samim tim i konkurentnost (Solow, 1957). Konkurentnost je složena kategorija koja prevashodno odražava položaj nacionalne ekonomije na polju međunarodne trgovine, ali istovremeno pokazuje i njenu sposobnost da ojača svoju poziciju.

Organizacija za ekonomsku bezbednost i saradnju (OECD, 1992) definiše nacionalnu konkurentnost kroz stepen do koga je moguće proizvoditi dobra i usluge koji zadovoljavaju zahteve međunarodnog tržišta u slobodnim i fer tržišnim uslovima, uz istovremeno održavanje i povećanje realnog dohotka stanovništva dugoročno posmatrano. Slično shvatanje konkurentnosti ističe i Tyson (Tyson, 1992) koja je definiše kao sposobnost zemlje da proizvodi dobra i usluge koji zadovoljavaju uslove međunarodnog tržišta uz održivi i rastući životni standard.

Spoljna konkurentnost zemlje može se posmatrati kroz sposobnost razmene dobara i usluga koje postoje u zemlji za one kojih u toj zemlji nema u dovoljnoj meri (Altomonte & Ottaviano, 2011).

Konkurentnost nacije se zasniva na konkurentnosti preduzeća, odnosno postoji veza između mikro i makro konkurentnosti. Značajan doprinos teoriji konkurentnosti dao je Majkl Porter koji je odredio dijamant konkurentnosti, odnosno četiri osnovne komponente koje određuju konkurentnost zemlje. Porter (Porter, 1990) je uspeo da napravi koncept za istraživanje konkurentnosti tako što je pošao od konkurentnske strategije koja je komponenta poslovne strategije, ali istovremeno i važan faktor razvoja nacionalnih ekonomija. Upravo Porterov koncept je postao polazna osnova za dalja istraživanja konkurentnosti na mikro i makro nivou. Takođe, po principu definisanih faktora konkurentnosti izračunavaju se indeksi renomiranih međunarodnih organizacija. Ako bi posmatrali pojedinačne pokazatelje koji ulaze u izračunavanje Indeksa globalne konkurentnosti, jasno bi se uočila njihova pripadnost nekoj od kategorija Porterovog dijamanta. Pri tome, koncept dijamanta se koristi zapravo kao prenosni mehanizam koji faktore nacionalne konkurentnosti prevodi u faktore konkurentnosti preduzeća. Razlika između mikro i makro konkurentnosti se prema Porterovom modelu može objasniti tako što kod kompanija postoji težnja u osvajanju što većeg tržišnog učešća i postizanja veće profitabilnosti, dok države imaju cilj da formiraju takvo okruženje koje će podsticati produktivnost i investicije u onim granama koje obezbeđuju visoke plate i visok prinos na kapital (Snowdon & Stonehouse, 2006, str. 165).

Ovakav pristup posmatranja konkurentnosti naišao je na brojne kritike među kojima se izdvaja Krugmanova konstatacija da je konkurentnosti „opasna opsesija“. Po njegovom mišljenju, nacionalna konkurentnost onih ekonomija kod kojih dominiraju domaći faktori u formiranju bruto domaćeg proizvoda po stanovniku, koje imaju manji obim međunarodne trgovine se pretvara u produktivnost i samim tim se gubi veza sa nadmetanjem na međunarodnom tržištu (Krugman, 1996, str. 32). Zapravo, Porter kasnije ističe da je jedini logičan koncept konkurentnosti produktivnost jer je cilj svake zemlje visok i rastući životni standard stanovništva. Potrebno je da zemlja utvrdi koji su njeni

izvori produktivnosti jer njen rast dovodi do porasta dohotka po stanovniku (Porter, 2008).

Jedna od bitnih determinanti nacionalne konkurentnosti jeste i konkurencija na tržištu dobara, kao i svi faktori koji na nju utiču. Radi se o tome da se pojam konkurencije na tržištu proizvoda najčešće vezuje za mikro nivo, odnosno fokus je na poslovnim strategijama koje će firme primeniti. Istovremeno, stepen konkurencije na bilo kom segmentu tržišta, a naročito na proizvodnom, utiče i na kreiranje ekonomskih politika, ali i regulatornih okvira koji su neophodni za održavanje adekvatnih tržišnih struktura. O važnosti konkurencije na tržištu proizvoda govori i to da se ona karakteriše kao najmoćniji faktor ekonomske efikasnosti (Shleifer & Vishny, 1997). Takođe, veća konkurencija može dovesti do povećanja produktivnosti svih faktora proizvodnje kroz bolju raspodelu resursa, ali i bržu difuziju inovacija, povećanje realnih nadnica i unapređenje funkcionisanje tržišta rada u smislu smanjenja nezaposlenosti (OECD, 2002).

Merenje konkurentnosti pod uticajem četvrte industrijske revolucije

Svetski ekonomski forum se bavi izračunavanjem Indeksa globalne konkurentnosti od 1979. godine i uključuje veliki broj pokazatelja koji obuhvataju različite sfere funkcionisanja države, a koje u većoj ili manjoj meri određuju njenu konkurentnost. Nova metodologija izračunavanja Indeksa globalne konkurentnosti je predstavljena 2018. godine i predstavlja reformu merenja pojedinih indikatora i stubova konkurentnosti pod uticajem četvrte industrijske revolucije. Naime, četvrta industrijska revolucija je doprinela većoj upotrebi informaciono-komunikacionih tehnologija. Iz tog razloga je nastala i potreba za promenom načina merenja konkurentnosti. Nova metodologija, kao i ranija, uzima u obzir dugoročne efekte koje je prouzrokovala svetska ekonomska kriza iz 2008. godine, ali istovremeno unapređuje merenje konkurentnosti jer obuhvata efekte četvrte industrijske revolucije kao što su brže usvajanje inovacija, zastarevanje poslovnih procesa, rušenje barijera pomoću informacionih tehnologija. Istovremeno povezivanje ekonomija i njihovo brže otvaranje ka svetu zahteva mehanizme kojima bi one smanjile rizik od novih eventualnih potresa i kriza

(Schwab, 2018). Potreba za promenom metodologije je proistekla iz sve većeg uticaja informaciono-komunikacione tehnologije na razvoj ekonomija i činjenice da prenos znanja i tehnologija može skratiti vreme koje je potrebno manje razvijenim zemljama da nadoknade zaostajanje za razvijenim ekonomijama (Tanasković & Ristić, 2019). Takođe, izmenjen način izračunavanja Indeksa globalne konkurentnosti trebalo bi da poveća uporedivost podataka između zemalja različitog stepena razvoja.

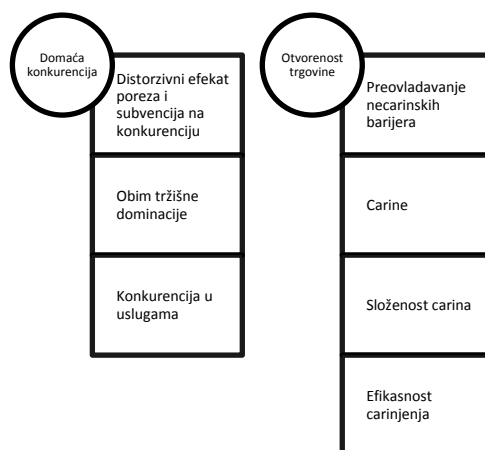
Indeks globalne konkurentnosti se izračunava na osnovu pokazatelja koji su podeljeni u 12 stubova, koji su svrstani u 4 kategorije: Podsticajno okruženje, Ljudski kapital, Tržišta i Inovacioni ekosistem kao što je prikazano u Tabeli 1, ali su izmenjene njihove pozicije, struktura i način izračunavanja. I ranije je bio prisutan isti broj stubova, međutim usled izmenjenih uslova konkurentnosti na globalnom nivou i dostupnosti novih izvora podataka, došlo je do njihove reorganizacije, pa je u izračunavanje Indeksa globalne konkurentnosti uključeno čak 64 novih pokazatelja, dok je samo 34 zadržano. Znatna promena u odnosu na raniju metodologiju je i to što su svi stubovi jednako ponderisani 8,3%. Za određivanje konkurentnosti zemlje više nije relevantna njena dostignuta faza razvoja, tako da se šema važnosti pojedinih faktora u zavisnosti od visine bruto domaćeg proizvoda više ne koristi. Naime, smatra se da će pod uticajem četvrte industrijske revolucije svi faktori konkurentnosti imati sličan uticaj na ekonomije bez obzira na njihov nivo dohotka. Novitet je, takođe, i skala po kojoj se meri Indeks globalne konkurentnosti, tako da se on može kretati između 0 i 100 poena. Maksimalan broj bodova zapravo odražava idealnu situaciju kojoj sve zemlje teže.

Tabela 1 Struktura Indeksa globalne konkurentnosti 4.0

<i>Podsticajno okruženje</i>	<i>Tržišta</i>
1. Institucije	7. Tržište dobara
2. Infrastruktura	8. Tržište radne snage
3. Usvajanje ICT	9. Finansijski sistem
4. Makroekonomska stabilnost	10. Veličina tržišta
Ljudski kapital	Inovacioni ekosistem
5. Zdravlje	11. Poslovna dinamika
6. Veštine	12. Inovacioni kapacitet

Izvor: Schwab, K. (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. World Economic Forum

Stub konkurentnosti koji je predmet istraživanja u ovom radu je Tržište dobara. Naime, ovaj stub se može posmatrati kroz dve kategorije i to kroz domaću konkurenciju i otvorenost ekonomije. Podstubovi su prikazani na narednoj slici. U okviru stuba Tržište dobara prisutni su indikatori koji se odnose na efekat koji poreski propisi i podsticaji imaju na tržišnu strukturu, zatim da li postoji dominantan položaj na pojedinim tržištima, kao i koliki je stepen konkurencije koji je prisutan u sektoru usluga. Pored toga, ubrajaju se i efekti carina i necarinskih barijera na obim međunarodne trgovine čime se zapravo određuje otvorenost trgovine.



Slika 1 Struktura stuba Tržište dobara Indeksa globalne konkurentnosti 4.0

Izvor: autor na osnovu WEF 2019.

Konkurentnost zemalja Zapadnog Balkana u 2019. godini

Zemlje Zapadnog Balkana godinama imaju nižu konkurentnost u odnosu na evropske zemlje iz istog ranga razvijenosti. Razlozi za ovakvo pozicioniranje na internacionalnom tržištu mogu se tražiti u brojnim strukturnim problemima privrede, nasleđenim nesavršenostima sistema, usporene tranzicije, političke situacije, ali i drugim razlozima kao što su institucionalni sistem i regulatorni okvir. Po navodima Svetskog ekonomskog foruma, nova metodologija izračunavanja Indeksa globalne konkurentnosti trebalo bi da ublaži zaostajanje u konkurentnosti zemalja u razvoju u odnosu na razvijene zemlje. Na listi Svetskog ekonomskog foruma u 2019.

godini našla se 141 zemlja. Kao što se može videti u Tabeli 2. jasno je u kakvom se položaju nalaze zemlje Zapadnog Balkana. Prosečna vrednost Indeksa globalne konkurentnosti na području Zapadnog Balkana iznosi 59, što predstavlja znatno zaostajanje u odnosu na novije članice Evropske unije čija je prosečna vrednost 67,2. Najbolji rezultat ostvaruje Hrvatska sa vrednošću indeksa od 62, pa zauzima 63. mesto na listi od 141 zemlje. Istovremeno, Hrvatska je ostvarila i najveći skok na listi rangiranih zemalja od čak pet mesta u 2019. u odnosu na 2018. godinu kada je rangirano 140 zemalja. Najlošiji rezultat beleži Bosna i Hercegovina sa visinom Indeksa globalne konkurentnosti od 55 i nalazi se na 92. mestu na pomenutoj listi. Srbija je u 2019. godini postigla Indeks globalne konkurentnosti od 61, što je nepromenjen rezultat u odnosu na prethodnu godinu, ali to predstavlja pad od čak 7 pozicija što ukazuje na to da Srbija nije uspela da unapredi faktore koji određuju njenu konkurentnost, dok su ostale rangirane zemlje znatno napredovale.

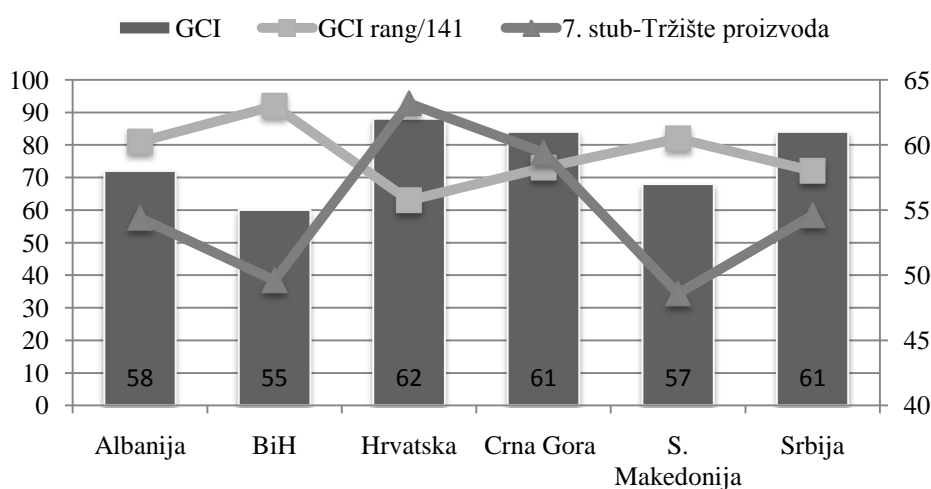
Tabela 2 Indeks globalne konkurentnosti 4.0 zemalja Zapadnog Balkana u 2018. i 2019. godini

	2018.		2019.		Promena	
	Skor	Rang	Skor	Rang	Skor	Rang
Albanija	58	76	58	81	0	-5
BiH	54	91	55	92	1	-1
Hrvatska	60	68	62	63	2	5
Crna Gora	60	71	61	73	1	-2
S. Makedonija	57	84	57	82	0	2
Srbija	61	65	61	72	0	-7

Izvor: autor na osnovu Izveštaja Svetskog ekonomskog foruma 2018. i 2019. godine

Predmet ovog rada je 7. stub Indeksa globalne konkurentnosti-Tržište dobara. Rezultati ovog stuba prate obrazac rezultata ukupnog indeksa, pa tako najveće poene u ovoj oblasti ostvaruje Hrvatska, dok se najlošiji rezultat u okviru Tržišta dobara odnosi na Severnu Makedoniju. Ono što razlikuje rezultat stuba Tržište dobara od ukupnog zbira jesu veće razlike između zemalja. Naime, razlika između najbolje i najlošije rangirane države Zapadnog Balkana iznosi više od 10 poena. Od šest ekonomija Zapadnog Balkana, čak dve države imaju skor Tržišta dobara ispod 50, a samo Hrvatska beleži rezultat iznad 60.

Naravno, jasno je da zemlje Zapadnog Balkana zaostaju za drugim zemljama imajući u vidu da je taj rezultat daleko od 100, što je idealna situacija, a najbolje rangirana ekonomija ovog stuba Hong Kong se može pohvaliti rezultatom od 81,6. Rezultati Indeksa globalne konkurentnosti, rang na listi od 141 zemlje i rezultati stuba Tržište dobara za zemlje Zapadnog Balkana u 2019. godini prikazani su na Slici 2.



Slika 2 Indeks globalne konkurentnosti 4.0 i stub Tržište dobara zemalja Zapadnog Balkana u 2019. godini

Izvor: autor na osnovu podataka WEF 2019.

S obzirom na lošije performanse zemalja Zapadnog Balkana u odnosu na novije članice Evropske unije, potrebno je analizirati na kojim komponentama ovog podindeksa bi trebalo dodatno raditi kako bi se konkurencija na domaćem i međunarodnom tržištu unapredila. Domaća konkurencija je u zemljama Zapadnog Balkana na relativno niskom nivou u odnosu na ostale zemlje sveta po Svetskom ekonomskom forumu, pa prosečna vrednost podindeksa Domaća konkurencija je 45,9. Na osnovu podataka iz Tabele 2 jasno je da najveći uspeh u okviru podindeksa Domaća konkurencija zemlje imaju u kategoriji Konkurencija u uslugama, koji je rastući sektor u većini ekonomija. Takođe, prisutan je i Distorzivni efekat poreza i subvencija na konkurenciju, pa se indeks u većini zemalja kreće između 34 i

40. Izdvaja se Crna Gora, koja ostvaruje najbolji rezultat i čiji je podindeks distorzivnog efekta fiskalnih mera na konkurenciju iznosi 57,3. Najniži indeksi iz oblasti domaće konkurencije odnose se na Obim tržišne dominacije. Kao što prikazuje Tabela 2 indeks tržišne dominacije je u svim zemljama, osim u Crnoj Gori, ispod 40. To ukazuje na činjenicu da u većini sektora privreda posmatranih zemalja postoje nesavršene tržišne strukture, s obzirom na to da svaki oblik postojanja dominacije udaljava tržište od slobodne konkurencije.

Tabela 3 Podindeksi stuba Tržište dobara zemalja Zapadnog Balkana u 2019. godini

	<i>Albanija</i>	<i>BiH</i>	<i>Hrvatska</i>	<i>Crna Gora</i>	<i>S. Makedonija</i>	<i>Srbija</i>
Tržište dobara	54.4	49.6	63.2	59.4	48.6	54.6
Domaća konkurencija	42.9	42.1	46	55.7	41.2	47.7
Distorzivni efekat poreza i subvencija na konkurenciju	36.3	34.9	39.4	57.3	37	43.3
Obim tržišne dominacije	32	37.4	36.6	47.4	32.6	37.4
Konkurencija u uslugama	60.5	54	64.9	62.5	54.1	62.3
Otvorenost trgovine	65.8	57.1	60.3	63	56	61.5
Preovladavanje necarinskih barjera	68.1	61.9	67.2	57.3	49.5	57.6
Carine	85.3	65.9	93	82	67.3	65.2
Složenost carina	76.2	59.9	31.6	73.7	70.7	83.2
Efikasnost carinjenja	33.7	40.8	49.5	39	36.3	39.9

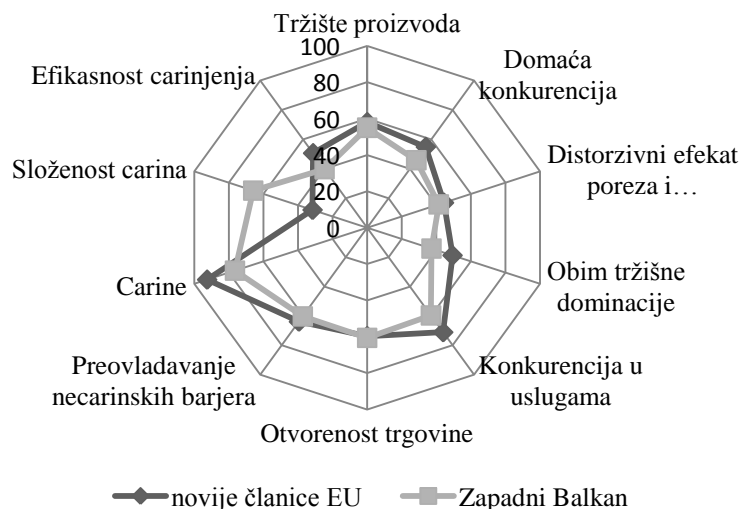
Izvor: WEF 2019

Druga oblast stuba Tržište dobara pokazuje konkurenciju na međunarodnom nivou. Ova kategorija je nazvana Otvorenost trgovine i obuhvata uslove obavljanja međunarodne razmene dobara kao što su carinske i necarinske barijere. Carine i njihova složenost su, može se reći, adekvatno regulisane na način da obezbeđuju nesmetano odvijanje razmene dobara sa stranim zemljama. Republika Srbija ostvaruje najlošiji rezultat po ovom pokazatelji čija je vrednost u 2019. godini bila 65,2. Najbolje rezultate vezano za carine ostvaruje Hrvatska što je i razumljivo s obzirom na to da je ona jedina u grupi posmatranih zemalja koja je članica Evropske unije. Međutim, kao što se može primetiti Efikasnost carinjenja je najslabije ocenjena u većini zemalja, osim u Hrvatskoj gde je najmanji skor rezervisan za složenost carina (Tabela 3). Jasno je da su u posmatranim zemljama carine na

adekvatnom nivou i da njihova složenost ne otežava međunarodnu razmenu dobara. Međutim, po Indeksu globalne konkurentnosti, zemlje imaju problem u sprovođenju procedura koje se obavljaju na graničnim prelazima i propisima kojima se regulišu ove procedure tako da tu postoji prostor za unapređenje.

S obzirom na to da zemlje Zapadnog Balkana imaju težnju pridruživanja Evropskoj uniji, korisno je upoređivanje dostignutih rezultata stuba Tržište dobara sa indeksima koji su ostvareni u novijim članicama Evropske unije¹. Najveće zaostajanje zemlje Zapadnog Balkana imaju u carinama, gde je prosečna vrednost indeksa novijih članica Evropske unije 92,5 a u zemljama Zapadnog Balkana 76,4. Ovaj raskorak je sasvim razumljiv jer članice Evropske unije podležu jedinstvenom carinskom sistemu. Naravno, postoji odstupanje i u složenosti carina, ali su u ovoj kategoriji zemlje Zapadnog Balkana dostigle višu ocenu. Prosečna vrednost ovog podindeksa za zemlje Zapadnog Balkana je 65,89 dok je prosečna vrednost za novije članice Evropske unije 31,6. Veća razlika između ovih grupa zemalja se uočava i u kategoriji Konkurencija u uslugama, gde se novije članice Evropske unije mogu pohvaliti indeksom od 71,08; dok privrede Zapadnog Balkana karakteriše slabije konkurencija u ovom sektoru, pa je prosečna vrednost indeksa 59,72. Veća razlika je prisutna i kod indikatora Obim tržišne dominacije gde iznosi više od 10 poena između zemalja Zapadnog Balkana i novijih članica Evropske unije.

¹ Bugarska, Hrvatska, Kipar, Češka, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Malta, Poljska, Rumunija, Slovačka, Slovenija



Slika 3 Razlike stuba Tržište proizvoda između zemalja Zapadnog Balkana i novijih članica Evropske unije u 2019. godini

Izvor: autor na osnovu podataka WEF 2019.

Jasno je da zemlje Zapadnog Balkana imaju još dosta posla na putu unapređenja konkurentnosti Tržišta proizvoda kako na domaćem terenu, tako i u međunarodnim odnosima. Pozicioniranje ovih zemalja na listi Svetskog ekonomskog foruma nije značajno poljuljano u odnosu na rangiranje po ranijoj metodologiji. Svaki oblik narušavanja konkurencije u domaćoj ekonomiji uz važeći regulatorni okvir bitno utiču i na međunarodnu trgovinu. Pošto se podindikator Tržište dobara zapravo bavi uslovima za održavanje konkurencije na proizvodnom tržištu, ali i na uspostavljanje odnosa sa inostranstvom, značajno je navesti koje od kategorija imaju najviše potencijala za dalje unapređenje, a u okviru kojih su zemlje dostigle zadovoljavajuće rezultate. Naime, u poslednje vreme spoljna trgovina značajno doprinosi razvoju ekonomija Zapadnog Balkana i to tako što one postaju otvorenije za trgovinu.

Ukoliko izolujemo posmatranu grupu zemalja, možemo dodeljivanjem maksimalnoj vrednosti indikatora vrednost od 100, a ostalima odgovarajuće procentualno učešće, da dobijemo pokazatelje o rangiranju zemalja Zapadnog Balkana o stubu Tržište dobara i

otvorenosti ekonomije kroz učešće izvoza i uvoza u BDP-u i BDP-u per capita. Podaci su prikazani u narednoj tabeli. Iako najbolje rezultate u okviru indikatora Tržište dobara ostvaruje Hrvatska, može se primetiti iz podataka iz Tabele 4 da otvorenost ekonomije, merene kroz učešće uvoza i izvoza u BDP-u, ne prati ovaj pokazatelj. Naime, najveće učešće uvoza i izvoza u BDP-u ostvaruje Severna Makedonija od 138,83%; a za njom slede Srbija i Crna Gora sa procentom od 112,08% i 108,51% respektivno. U posmatranoj grupi zemalja Albanija i Bosna i Hercegovina imaju zbir uvoza i izvoza manji od BDP-a. Kada je reč o BDP-u per capita, izdvaja se Hrvatska sa iznosom od 14.936,10 dolara po stanovniku. Za njom slede Crna Gora i Srbija sa visinom BDP-a per capita od 7.411,84 i 8.908,94; dok su Bosna i Hercegovina, Severna Makedonija i Albanija u značajnom zaostatku u odnosu na lidera u ovom regionu.

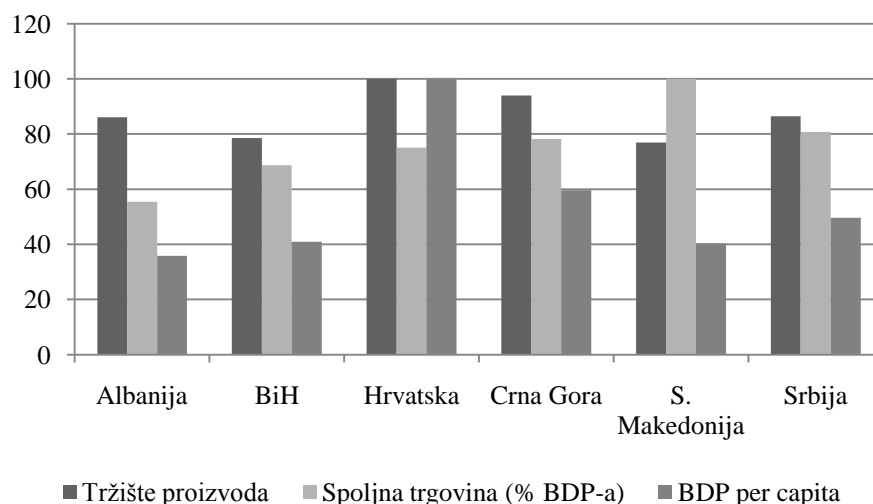
Tabela 4. Tržište dobara, otvorenost ekonomije i BDP per capita zemalja Zapadnog Balkana u 2019. godini

	<i>Tržište proizvoda</i>	<i>Indeks</i>	<i>Spoljna trgovina (% BDP-a)</i>	<i>Indeks</i>	<i>BDP per capita</i>	<i>Indeks</i>
Albanija	54.4	86.08	76.891	55.39	5353,25	35,84
BiH	49.6	78.48	95.259	68.62	6108,51	40,90
Hrvatska	63.2	100	104.171	75.04	14936,10	100
Crna Gora	59.4	93.99	108.512	78.16	8908,94	59,65
S. Makedonija	48.6	76.9	138.827	100	6022,22	40,32
Srbija	54.6	86.39	112.082	80.74	7411,84	49,62

Izvor: kalkulacija autora na osnovu podataka WEF, World Bank

Na Slici 4 su izdvojene vrednosti indeksa za grupu posmatranih zemalja. Vidimo da je Hrvatska lider u regionu za indeks Tržište dobara i BDP-per capita. BDP per capita kao pokazatelj ekonomske razvijenosti jedne ekonomije, najviši je, kao što je rečeno u Hrvatskoj, a zatim sledi i Crna Gora, dok je Srbija na trećem mestu regiona Zapadnog Balkana, a vrlo malu razliku u odnosu na rezultat Srbije beleži Albanija. Što se tiče otvorenosti ekonomije koja je ovde prikazana kroz učešće spoljne trgovine u BDP-u, vidi se da razlike između zemalja nisu drastične, mada sve zemlje imaju, osim Hrvatske, imaju indeks manji od 81. Najveće razlike su izražene u kategoriji BDP per capita gde najniži

indeks ima Albanija od 35,84. Nižu vrednost imaju Bosna i Hercegovina i Severna Makedonija sa vrednostima indeksa od 40,90 i 40,32. Vrednost indeksa veću od 50 ima jedino Crna Gora, ne računajući Hrvatsku koja je najuspešnija u regionu Zapadnog Balkana u 2019. godini po ovom pokazatelju.



Slika 4 Kretanje indeksa stuba Tržište proizvoda, učešća spoljne trgovine u BDP-u i BDP-a per capita za zemlje Zapadnog Balkana u 2019. godini.

Izvor: autor na osnovu podataka WEF 2019, World Bank

Povezanost Tržišta proizvoda i stupnja ekonomskog razvoja zemlje

Iako je navedeno da stepen razvoja ekonomije nije značajan faktor u poboljšanju konkurentne pozicije zemalja, jasno je da u pojedinim segmentima ekonomski razvoj može imati značajan uticaj ili pak može biti podstaknut nekim faktorima konkurentnosti. Naravno, zemlje na višem stupnju ekonomskog razvoja imaju i veći potencijal za razvoj i unapređenje pojedinih oblasti koje su značajne za konkurentnost privrede. U nastavku će biti ispitana povezanost između ekonomskog rasta zemalja i sedmog stuba Indeksa globalne konkurentnosti-Tržište dobara. U Tabeli 5. je dat opis indikatora Tržište dobara za

zemlje Zapadnog Balkana i novije članice Evropske unije s obzirom na to da smo videli na koji način postoje odstupanja između ove dve grupe zemalja. Prosečna vrednost indikatora Tržište proizvoda u 2019. godini je 56,72. Minimalna vrednost je 48,60 (Severna Makedonija) a maksimalna 63,20 (Hrvatska). Interesantno je to da se minimalna i maksimalna vrednost ovog pokazatelja vezuju za zemlje koje pripadaju regionu Zapadnog Balkana. Ako se posmatraju svi pokazatelji, najniža vrednost je prisutna kod distorzivnog efekta poreza i subvencija na konkurenciju i to za Slovačku. Najviše je ocenjen pokazatelj Carine sa vrednošću od 93, što je, kao što je već pomenuto, zajedničko za sve zemlje članice Evropske Unije s obzirom na to da one podležu jedinstvenom carinskom sistemu. Što se tiče indikatora Složenost carina maksimalna vrednost od 83,20 odnosi se na Srbiju. Prosečna vrednost indikatora Domaća konkurencija iznosi 52,37; a otvorenosti trgovine 59,96.

Tabela 5 Deskriptivna statistika za indikatore stuba Tržište proizvoda

	N	Min	Max	M	Std. D.
Tržište dobara	18	48.60	63.20	56.7167	4.21081
Domaća konkurencija	18	41.20	61.40	52.3722	6.92369
Distorzivni efekat poreza i subvencija na konkurenciju	18	25.00	59.90	43.6500	9.21477
Obim tržišne dominacije	18	32.00	61.80	46.0056	8.80471
Konkurencija u uslugama	18	54.00	77.80	67.6333	7.16708
Otvorenost trgovine	18	56.00	65.80	59.9556	2.72445
Preovladavanje necarinskih barijera	18	49.50	70.50	62.5056	6.02079
Carine	18	65.20	93.00	87.1500	10.10249
Složenost carina	18	31.60	83.20	43.0278	19.40760
Efikasnost carinjenja	18	33.70	60.50	47.0911	8.38852

Izvor: kalkulacija autora

Pošto podaci o otvorenosti ekonomije ne prate kretanje indeksa Tržište dobara ispitana je veza između pokazatelja ovog indeksa i BDP-a per capita. Pirsonov koeficijent korelacione analiza pokazuje da između ove dve kategorije postoji jaka pozitivna korelaciona veza koja je statistički značajna za zemlje Zapadnog Balkana tako da kada dođe

do promene u bruto domaćem proizvodu, indeks Tržište dobara se menja u istom smeru.

Tabela 5 Korelacija između stuba Tržište proizvoda i BDP per capita

	N	Min	Max	M	Std. D.
Tržište dobara	18	48.60	63.20	56.7167	4.21081
Domaća konkurencija	18	41.20	61.40	52.3722	6.92369
Distorzivni efekat poreza i subvencija na konkurenciju	18	25.00	59.90	43.6500	9.21477
Obim tržišne dominacije	18	32.00	61.80	46.0056	8.80471
Konkurencija u uslugama	18	54.00	77.80	67.6333	7.16708
Otvorenost trgovine	18	56.00	65.80	59.9556	2.72445
Preovladavanje necarinskih barijera	18	49.50	70.50	62.5056	6.02079
Carine	18	65.20	93.00	87.1500	10.10249
Složenost carina	18	31.60	83.20	43.0278	19.40760
Efikasnost carinjenja	18	33.70	60.50	47.0911	8.38852

Izvor: kalkulacija autora

Što se tiče prirode ove veze, trebalo bi primeniti regresionu analizu da bi bilo tačno precizirano koja varijabla je zavisna, a koja nezavisna i kolike su razmere uticaja jedne varijable na drugu.

Zaključak

Konkurentnost zemalja je uvek aktuelno pitanje koje se najčešće vezuje za spoljnu trgovinu. Polazna osnova rada je rangiranje zemalja po Indeksu globalne konkurentnosti Svetskog ekonomskog foruma. Promena metodologije izračunavanja ovog indeksa je doprinela tome da se više vrednuje uticaj primene informaciono-komunikacione tehnologije i njome bi trebalo da budu ublažene razlike između zemalja na različitom stupnju ekonomskog razvoja. Kao što se može zaključiti iz prezentiranih podataka, pokazatelji stuba Tržište dobara nisu na povoljnom nivou u zemljama Zapadnog Balkana. Postoje indikatori koji imaju prilično niske ocene, kao što su npr. Obim tržišne dominacije, Distorzivni efekat poreza i subvencija na konkurenciju, a u okviru pokazatelja koji se tiču međunarodne trgovine i Složenost carina. Jasno

je da postoji mnogo prostora za unapređenje uslova na domaćem tržištu, koji se odnosi najpre na obezbeđivanje slobodnije konkurencije na tržištima, ali i obezbeđivanje adekvatnih propisa i sprovođenje procedura vezanih za međunarodnu razmenu dobara. Indikator Konkurencija u uslugama je dobila nešto više ocene, iako postoji značajno zaostajanje u odnosu na novije članice Evropske unije. Radi se o rastućem sektoru u svim zemljama Zapadnog Balkana, međutim, problem predstavlja to što sektor usluga ne učestvuje u izvoznom potencijalu zemalja.

Korelaciona analiza je pokazala da postoji jaka veza između kretanja indeksa stuba Tržište dobara i bruto domaćeg proizvoda per capita, što upućuje na zaključak da unapređenje uslova konkurencije na domaćem tržištu, a posledično i odnosa sa drugim zemljama na međunarodnom tržištu, imaju veze sa stepenom ekonomskog razvoja zemalja Zapadnog Balkana. Naime, nova metodologija bi trebalo da olakša uporedivost podataka među zemljama među kojima postoje razlike u ekonomskoj razvijenosti, ali je jasno da razvijenije ekonomije imaju više potencijala za brže napredovanje u pojedinim kategorijama konkurentnosti.

Ograničenje istraživanja se ogleda u činjenici da su odabrani pokazatelji posmatrani samo u 2019. godini. Za detaljniju analizu bilo bi potrebno posmatrati duži vremenski period. Međutim, ova godina je odabrana upravo zbog različitosti u strukturi i načinu izračunavanja stubova i indeksa konkurentnosti između prethodne i nove metodologije. Buduća istraživanja bi mogla biti usmerena ka ispitivanju prirode veze između stuba Tržište dobara i bruto domaćeg proizvoda per capita, kao i uvođenju drugih varijabli koje su značajne za unapređenje tržišne konkurencije, a samim tim i konkurentnosti zemalja Zapadnog Balkana.

Zahvalnica

Rad je rezultat projekta broj III 41010, podržanog od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

Reference

1. Altomonte, C., & Ottaviano, G. (2011). The role of international production sharing in EU productivity and competitiveness. У *EIB Papers* (Изд. 3/2011; EIB Papers). European Investment Bank, Economics Department. https://ideas.repec.org/p/ris/eibpap/2011_003.html
2. Drucker, P. F. (1969). *The age of discontinuity: Guidelines to our changing society*. Harper & Row.
3. Krugman, P. (1994). Competitiveness: A Dangerous Obsession. *Foreign Affairs*, 73(2), 28–44.
4. OECD. (1992). *Technology and the economy: The key relationships*. Paris : OECD.
5. OECD. (2002). *Product Market Competition and Economic Performance*. OECD, Paris.
6. Porter, M. E. (1990). The Competitive Advantage of Nations. *Harvard Business Review*, March–April 1990, 73–91.
7. Porter, M. E. (2008). *O konkurenciji*. Fakultet za ekonomiju, finansije i administraciju,.
8. Ricardo, D. (1821). *On the Principles of Political Economy and Taxation* (3rd изд.). McMaster University Archive for the History of Economic Thought. <https://EconPapers.repec.org/RePEc:hay:hetboo:ricardo1821>
9. Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, socialism, and democracy*. Harper & Brothers.
10. Schwab, K. (2018). *The Global Competitiveness Report 2018*. World Economic Forum.
11. Schwab, K. (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. World Economic Forum.
12. Shleifer, A., & Vishny, R. (1997). A Survey of Corporate Governance. *Journal of Finance*, 52(2), 737–783.
13. Smith, A. (1776). *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations: Volume One*. London: printed for W. Strahan; and T. Cadell, 1776. <https://era.ed.ac.uk/handle/1842/1455>
14. Snowdon, B., & Stonehouse, G. (2006). Competitiveness in a Globalised World: Michael Porter on the Microeconomic Foundations of the Competitiveness of Nations, Regions, and Firms. *Journal of International Business Studies*, 37(2), 163–175.
15. Solow, R. M. (1957). Technical Change and the Aggregate

- Production Function. *The Review of Economics and Statistics*, 39(3), 312–320.
16. Tyson, L. D. (1992). *Who's Bashing Whom? Trade Conflict in High-Technology Industries* [Peterson Institute Press: All Books]. Peterson Institute for International Economics.
<https://econpapers.repec.org/bookchap/iieppress/86.htm>
 17. WEF. (2017). *The Global Competitiveness Report 2017-2018*. World Economic Forum. <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018/>
 18. www.weforum.org
 19. www.worldbank.org

PRODUCT MARKET COMPETITION AND NATIONAL COMPETITIVENESS OF THE WESTERN BALKAN COUNTRIES

The issue of competitiveness is attracting attention in conditions of increasing connection between countries in economic flows because every country has a goal to position itself as well as possible on the world stage. The Global Competitiveness Index by World Economic Forum covers all aspects of competitiveness, so under the influence of the fourth industrial revolution, it was necessary to make changes in its calculation to give certain factors, such as the application of information and communication technologies, appropriate importance. The Western Balkan countries are far behind in the competitiveness of the new EU member states. The subject of this paper is a comparative analysis of the competitiveness of the Western Balkan countries and an analysis of the Product market pillar in 2019. This pillar is important because it assesses competition in the domestic market and includes indicators related to competition at the international level. It can be a significant factor in the success of foreign trade. The paper also deals with the connection between the Product market pillar and the economic growth of countries measured by gross domestic product per capita.

Keywords: competitiveness, Product market, Global competitiveness Index 4.0, economic growth

KVALITET INSTITUCIJA U TOKU PANDEMIJE KORONA VIRUSA (COVID19) U REPUBLICI SRBIJI

Marija Radulović*

Pandemija korona virusa (COVID19), pored izazova koje predstavlja za medicinske nauke, i njeni ekonomski i socijalni efekti su jedan od najvećih izazova sa kojim se suočava savremeno društvo. U takvim, novim uslovima, institucije imaju i imaće ključnu ulogu u stvaranju adekvatnog odgovora na novonastalu situaciju i stvaranju stabilnog društva. Cilj rada je da se ispituju stavovi i percepcije građana Republike Srbije u vezi sa kvalitetom institucija u toku pandemije korona virusa (COVID19), sa posebnim osvrtom na efikasnost javnih institucija, nivo korupcije, nivo poverenja u institucije, stepen digitalizacije i slično. Podaci su prikupljeni u toku januara i februara 2021. godine. Uzorak čini 386 ispitanika različitih socio-demografskih karakteristika. Rezultati istraživanja su pokazali da postoje statistički značajne razlike u stavovima građana Republike Srbije u vezi sa kvalitetom institucija u toku pandemije korona virusa (COVID19) prema starosti i radnom statusu ispitanika.

Ključne reči: kvalitet institucija, korona virus, COVID19, Republika Srbija

Uvod

Pandemija korona virusa (COVID19), pored izazova koje predstavlja za medicinske nauke, i njeni ekonomski i socijalni efekti su jedan od najvećih izazova sa kojim se suočava savremeno društvo. Pandemija COVID19 je započela u decembru 2019. godine u Kini i ubrzo se proširila na ostale delove sveta. Prvi slučaj korona virusa u Srbiji je zabeležen u martu 2020. godine, a u aprilu 2021. godine registrovano je preko 680000 registrovanih slučajeva i preko 6000 smrtnih slučajeva, odnosno stopa smrtnosti je 0,92% (Institut za javno zdravlje „dr Milan Jovanović Batut“).

* Student Doktorskih akademskih studija Ekonomskog fakulteta Univerziteta u Kragujevcu, email: marijaradulovicvb@gmail.com

Širenje korona virusa i ekonomski uticaj pandemije vrlo su neizvesni, što kreatorima politika otežava formulisanje odgovarajućeg odgovora na novonastalu situaciju. Shodno tome, nedostaju i podaci za odgovarajuća istraživanja koja bi ukazala na potencijalne efekte pandemije na ekonomiju. Jedno od prvih istraživanja koje se bavi ispitivanjem uticaja pandemije COVID19 and ekonomiju različitih zemalja sproveo je istraživač Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD). Boone (2020) je simulirao osnovni scenario i negativni scenario uticaja pandemije COVID19 na ekonomije zemalja azijsko-pacifičkog regiona, Severne Amerike, Evrope i drugih razvijenih zemalja. Rezultati osnovnog scenarija su pokazali da će globalni ekonomski rast naglo pasti u prvoj polovini 2020. godine, a zatim će se ekonomije sporo oporavljati. Rezultati negativnog scenarija su pokazali da će doći do pada poverenja u mere koje države preuzimaju za smanjenje ekonomskih efekata korona virusa i da će doći do izraženijeg usporavanja rasta nego u slučaju osnovnog scenarija. Cecchetti i Schoenholtzon (2020) i Beck (2020) su ispitivali efekte pandemije korona virusa na finansijske institucije, prvenstveno banke i utvrdili su da ovi efekti prvenstveno zavise od reakcija fiskalne i monetarne politike na šokove i od osetljivosti ovih institucija na ekonomske šokove. Wren-Lewis (2020) je na osnovu prethodnog istraživanja uticaja pandemije gripa na ekonomiju, procenio da će doći do smanjenja ekonomskog rasta kao posledica smanjene ponude radne snage, većih troškova proizvodnje, veće privremene inflacije i slično. Fernandes (2020) tvrdi da su ekonomski efekti pandemije COVID19 trenutno potcenjeni, prvenstveno zbog prevelikog oslanjanja na istraživanja i poređenja sa pandemijom SARS i svetskom finansijskom krizom, a pandemija korona virusa ima istovremeno i zdravstvene i ekonomske efekte.

Da bi kontrolisale širenje korona virusa, države sprovode različite mere koje uključuju ograničavanje kretanja pojedinaca, socijalno distanciranje, i slično. Na primer, Češka je uvela prve mere pre prvog zabeleženog slučaja korona virusa, dok je Švedska pokušala da umanjiti socijalne i ekonomske efekte pandemije COVID19 pokušavajući da stvori kolektivni imunitet. Od 60 zemalja, 8% zemalja reagovalo je pre prvog slučaja COVID19 u zemlji, 35% zemalja nakon 10 dana, 39% zemalja između 10 i 40 dana, dok 18% zemalja nakon 40 dana (Petherick et al., 2021). Srbija primenjuje ove mere 10 dana nakon zabeleženog

prvog slučaja korona virusa, uvodeći vanredno stanje i mere koje su uključivale zatvaranje obrazovnih institucija (obdaništa, škola, fakulteta) i ograničavanje kretanja starijih od 65 godina. Mere za sprečavanje širenja korona virusa su se razlikovale između država tako da je teško utvrditi koje mere su imale najveće efekte na smanjenje širenja korona virusa. U ovakvim, novim uslovima, institucije imaju i imaće ključnu ulogu u stvaranju adekvatnog odgovora na novonastalu situaciju i stvaranju stabilnog društva. Shodno tome, postavlja se pitanje o efikasnosti institucija u sprovođenju ovih mera i poverenju građana da će institucije sprovesti prave mere. Prema tome, rad se bavi ispitivanjem stavova građana u vezi sa sposobnošću institucija i kreatora politika da procene činjenice i sprovedu odgovarajuće mere za sprečavanje širenja pandemije i ublažavanje njenih efekata, ali i u kojoj meri država poštuje osnovna prava i slobode građana.

Cilj rada je da se ispitaju stavovi i percepcije građana Republike Srbije u vezi sa kvalitetom institucija u toku pandemije korona virusa (COVID19), sa posebnim osvrtom na efikasnost javnih institucija, nivo korupcije, nivo poverenja u institucije, stepen digitalizacije i slično. Prema tome, definisane su sledeće hipoteze:

H₁. Muškarci percipiraju veći kvalitet institucija u toku pandemije korona virusa od žena.

H₂. Percepcija kvaliteta institucija u toku pandemije korona virusa u Republici Srbiji se razlikuje prema radnom statusu građana, odnosno zaposleni građani percipiraju veći kvalitet institucija u odnosu na ostale kategorije radnog statusa.

Pored uvodnih i zaključnih razmatranja, rad se sastoji iz dve celine. Prvi deo predstavlja metodologiju i podatke koji su korišćeni u istraživanju. Drugi deo predstavlja rezultate istraživanja i diskusiju.

Metodologija istraživanja i podaci

Istraživanje je sprovedeno na osnovu istraživanja koje sprovodi Svetska banka o kvalitetu institucija pomoću Worldwide Governance Indicators i istraživanja Charron, Lapuente i Rothstein (2019). Prema navedenim izvorima, kreiran je upitnik koji se sastoji od skala koje mere slobodu govora i odgovornost (*„Sloboda izražavanja nije smanjena*

u toku pandemije korona virusa (COVID19) u Republici Srbiji.“), političku stabilnost i odsustvo terorizma („Postoji mogućnost da Vlada Republike Srbije bude destabilizovana u toku pandemije korona virusa (COVID19).“), kvalitet regulative („Vlada Republike Srbije je sprovela odgovarajuće čvrste i zdrave politike i propise koji dozvoljavaju razvoj privatnog sektora u toku pandemije korona virusa (COVID19).“), vladavinu prava („Kvalitet izvršenja ugovora u toku pandemije korona virusa (COVID19) je smanjen u Republici Srbiji.“), efikasnost vlade („Državna služba je nezavisna od političkih pritisaka u toku pandemije korona virusa (COVID19) u Republici Srbiji.“) i kontrolu korupcije („Korišćenje javne vlasti za privatnu korist je smanjeno u toku pandemije korona virusa (COVID19) u Republici Srbiji“), kao i stepen digitalizacije tokom korona virusa („Digitalizacija je doprinela pružanju kvalitetnijih javnih usluga od strane institucija u toku pandemije korona virusa (COVID19) u Republici Srbiji“), jer je Republika Srbija posebnu pažnju posvetila digitalizaciji tokom poslednjih godina, a posebno tokom pandemije korona virusa. Petostepena Likertova skala (1 – potpuno se ne slažem, 5 – potpuno se slažem) je korišćena u istraživanju. U upitnik su uključena i pitanja o efikasnosti institucija i poverenju građana u institucije. Pored toga, upitnik sadrži i pitanja o socio-demografskim karakteristikama ispitanika (pol, starost, obrazovanje i slično).

Istraživanje je sprovedeno elektronskim putem u toku januara i februara 2021. godine. Uzorak čini 386 građana Republike Srbije, 171 muškarac (44,30%) i 215 žena (55,70%). Najveći broj ispitanika pripada starosnoj grupi 35-44 godine (29,50%), a najmanje ispitanika starosnoj grupi 18-24 godine (9,30%). Najviše ispitanika ima visoko obrazovanje (44,80%). Približno isti broj ispitanika (22,3%, odnosno 22,80%) je bilo nezaposleno pre i tokom pandemije korona virusa. Anketiranje je sprovedeno na teritoriji republike Srbije, a najveći broj ispitanika je iz Beogrskog regiona (oko 45,00%).

Rezultati istraživanja i diskusija

Analiza pouzdanosti, odnosno Kronbahov alfa koeficijent (Cronbach's alpha coefficient) je korišćen da se ispita pouzdanost skale odnosno njena unutrašnja saglasnost. Prema Pallant (2001), Kronbahov koeficijent alfa veći od 0,60 pokazuje da skale imaju dobru

unutrašnju saglasnost i pouzdanost. Shodno tome, rezultati analize pouzdanosti su pokazali da sve skale (sloboda govora i odgovornost, politička stabilnost i odsustvo terorizma, kvalitet regulative, vladavina prava, efikasnost vlade, kontrola korupcije i digitalizacija) su pouzdane i imaju unutrašnju saglasnost (Tabela 1).

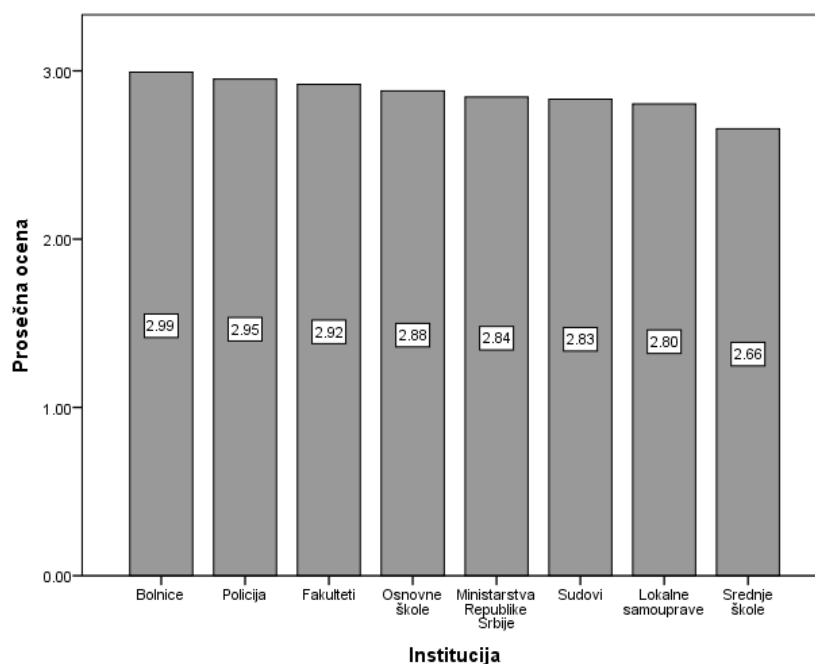
Tabela 1 Rezultati analize pouzdanosti i deskriptivne statistike

Skala	Broj stavki	Kronbahov alfa koeficijent	M; SD
Sloboda govora i odgovornost	3	0,859	3,12; 1,11
Politička stabilnost i odsustvo terorizma	3	0,871	3,18; 1,13
Kvalitet regulative	3	0,705	2,98; 1,10
Vladavina prava	3	0,669	3,02; 0,96
Efikasnost vlade	3	0,879	3,12; 0,86
Kontrola korupcije	3	0,773	2,91; 1,01
Digitalizacija	3	0,882	3,08; 1,05

Izvor. Kalkulacija autora u IBM SPSS Statistics v.23

Građani Republike Srbije su najvećim prosečnom ocenom ocenili političku stabilnost i odsustvo terorizma u toku pandemije korona virusa (COVID19) u Republici Srbiji ($M = 3,18$; $SD = 1,13$). Prema Kaufmann et al. (2010), politička stabilnost i odsustvo terorizma obuhvata percepciju verovatnoće da će vlada biti destabilizovana ili oborena neustavnim ili nasilnim sredstvima, uključujući politički motivisano nasilje i teorizam. Shodno tome, smatraju da ne postoje velike mogućnosti da će vlada biti destabilizovana ili oborena neustavnim ili nasilnim sredstvima u toku pandemije korona virusa u Republici Srbiji. Najmanjom prosečnom ocenom ispitanici su ocenili kontrolu korupcije u toku pandemije korona virusa (COVID19) u Republici Srbiji ($M = 2,91$; $SD = 1,01$). Kaufmann et al. (2010) pod kontrolom korupcije podrazumevaju percepciju o tome u kojoj se meri javna vlast koristi za privatnu korist, uključujući sitne i velike oblike korupcije, kao i stepen zloupotrebe državnih institucija od strane elita i privatnih interesa. Prema tome, građani Republike Srbije smatraju da se u toku pandemije korona virusa javna vlast ne koristi u velikoj meri sa privatnu korist. Sloboda govora i odgovornost, politička stabilnost i odsustvo terorizma, vladavina prava, efikasnost vlade i digitalizacija u toku pandemije korona virusa (COVID19) u Republici Srbiji ocenjeni su

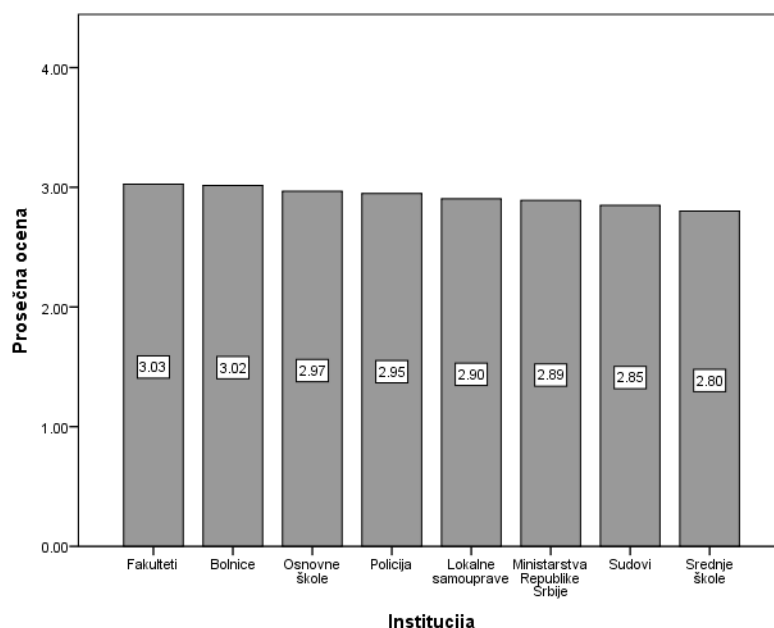
prosečnom ocenom većom od 3,00, dok su kvalitet regulative i kontrola korupcije ocenjene prosečnom ocenom manjim od 3,00 (Tabela 1).



Grafik 1 Percepcija efikasnosti institucija u toku korona virusa (COVID19) u Republici Srbiji

Izvor. Prikaz autora u IBM SPSS Statistics v.23

Građani Republike Srbije su percipirali bolnice kao najefikasnije institucije u toku pandemije korona virusa (COVID19), dok su smatrali da su najmanje efikasne bile srednje škole (Grafik 1). Prema rezultatima ankete, najveći stepen poverenja u toku pandemije korona virusa (COVID19) u Republici Srbiji, građani su imali u fakultete i bolnice, dok su najmanji stepen poverenja imali u srednje škole. (Grafik 2).



Grafik 2 Stepen poverenja u institucije u toku korona virusa (COVID19) u Republici Srbiji

Izvor: Prikaz autora u IBM SPSS Statistics v.23

Uočljivo je da građani smatraju da su srednje škole bile najmanje efikasne institucije u toku pandemije korona virusa u Republici Srbiji i institucije kojima su najmanje verovali, dok bolnice smatraju efikasnim institucijama i imaju veliki stepen poverenja, što je i očekivano s obzirom na to da se radi o pandemiji i zdravstvenoj krizi koja se prelila na druge sektore.

T-test nezavisnih uzoraka je korišćen da se ispita da li postoje statističke značajne razlike u percepciji slobode govora i odgovornosti, političke stabilnosti i odsustvu terorizma, kvaliteta regulative, vladavine prava, efikasnosti vlade, kontrole korupcije i digitalizacije između muškaraca i žena. Rezultati su pokazali da ne postoje statistički značajne razlike u percepciji političke stabilnosti i odsustvu terorizma, kvaliteta regulative, kontrole korupcije i digitalizacije između muškaraca i žena. Pored toga, rezultati su pokazali da postoje statistički značajne razlike u percepciji slobode govora i odgovornosti između muškaraca i žena, $t(384) = 3,99$, $p < 0,001$, pri čemu muškarci ($M =$

3,37; SD = 1,09) percipiraju veću slobodu govora i odgovornosti od žena (M = 2,92; SD = 1,09).

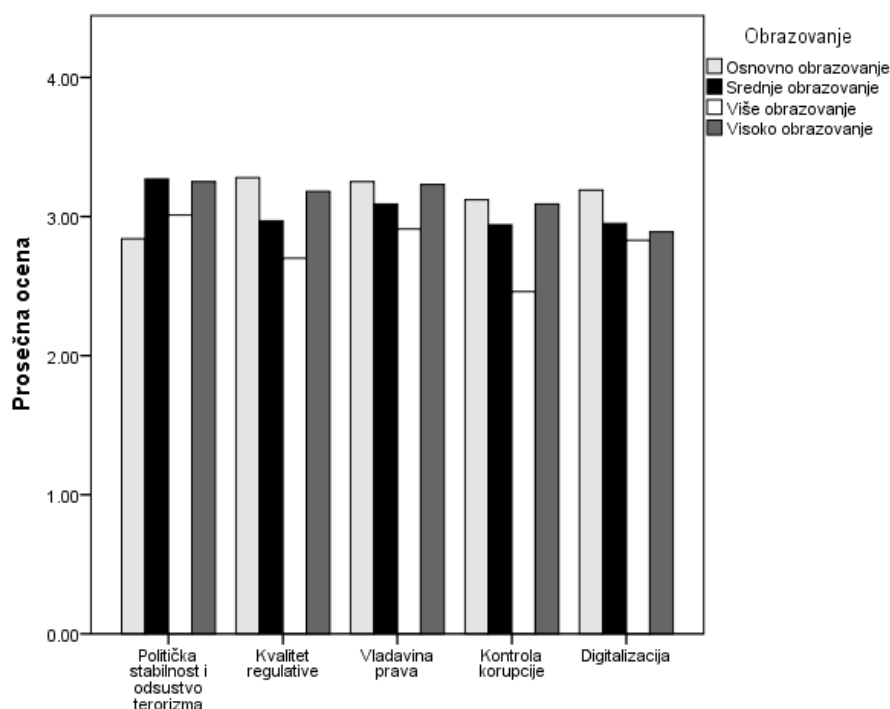
Tabela 2 Rezultati t-testa nezavisnih uzoraka

Varijabla	Pol ispitanika				t	p
	Muški (n = 171)		Ženski (n = 215)			
	M	SD	M	SD		
Sloboda govora i odgovornost	3,37	1,09	2,92	1,09	3,99	< 0,001
Efikasnost vlade	3,14	1,14	2,85	1,06	2,65	0,008
Kvalitet regulative	3,13	0,97	2,93	0,94	2,05	0,041
Vladavina prava	3,24	0,86	3,02	0,86	1,76	0,013

Izvor. Kalkulacija autora u IBM SPSS Statistics v.23

Rezultati su takođe pokazali da postoje statistički značajne razlike u percepciji efikasnosti vlade između muškaraca i žena, $t(384) = 2,65$, $p = 0,008$. Takođe, muškarci (M = 3,14; SD = 1,14) percipiraju veću efikasnost vlade od žena (M = 2,85; SD = 1,06). Prema rezultatima t-testa nezavisnih uzoraka, muškarci percipiraju statistički značajno veći kvalitet regulative (M = 3,13; SD = 0,97) od žena (M = 2,93; SD = 0,94), $t(384) = 2,05$, $p = 0,041$. Prema rezultatima ovog testa, muškarci percipiraju statistički značajno veću vladavinu prava (M = 3,24; SD = 0,86) od žena (M = 3,02; SD = 0,86), $t(384) = 1,76$, $p = 0,013$. (Tabela 2).

Jednofaktorska analiza varijanse (ANOVA) je korišćena da se utvrdi da li postoje statistički značajne razlike u slobodi govora i odgovornosti, političkoj stabilnosti i odsustvu terorizma, kvalitetu regulative, vladavini prava, efikasnosti vlade, kontroli korupcije i digitalizaciji prema stepenu obrazovanja ispitanika. Rezultati su pokazali da ne postoje statistički značajne razlike u slobodi govora i odgovornosti i efikasnosti vlade prema nivou obrazovanja.

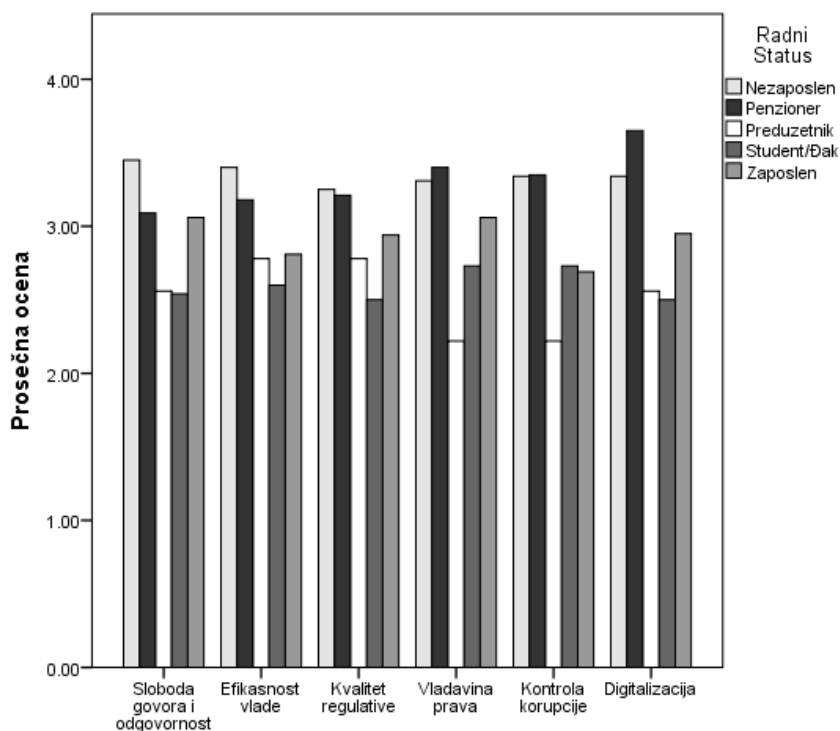


Grafik 3 Prosečna ocena kvaliteta institucija prema stepenu obrazovanja u toku pandemije korona virusa (COVID19) u Republici Srbiji

Izvor. Prikaz autora u IBM SPSS Statistics v.23

Pored toga, rezultati jednofaktorske analize varijanse su pokazali da postoje statistički značajne razlike u političkoj stabilnosti i odsustvu terorizma, kvalitetu regulative, vladavini prava, kontroli korupcije i digitalizaciji prema stepenu obrazovanja ispitanika. Prema rezultatima Tukey HSD post hoc, ispitanici sa srednjim obrazovanjem ($M = 3,27$) i visokim obrazovanjem ($M = 3,25$) percipiraju statistički značajnu i veću prosečnu slobodu govora i odgovornosti u toku pandemije korona virusa u Republici Srbiji od ispitanika sa osnovnim obrazovanjem ($M = 2,84$). Građani Republike Srbije sa visokim obrazovanjem ($M = 3,18$) percipiraju statistički značajan i veći prosečni kvalitet regulative od građana sa višim obrazovanjem ($M = 2,70$). Naknadna poređenja pomoću Tukey HSD testa su pokazala da ispitanici sa visokim obrazovanjem ($M = 3,23$) percipiraju statistički značajan i

veći prosečni kvalitet regulative od građana sa višim obrazovanjem ($M = 2,91$). Pored toga, ispitanici sa osnovnim obrazovanjem percipiraju statistički značajnu i veću kontrolu korupcije ($M = 3,12$) od ispitanika sa višim obrazovanjem ($M = 2,46$); ispitanici sa visokim obrazovanjem ($M = 3,09$) od ispitanika sa višim obrazovanjem ($M = 2,46$); ispitanici sa srednjim obrazovanjem ($M = 2,94$) od ispitanika sa višim obrazovanjem ($M = 2,46$). Rezultati su takođe pokazali da građani Republike Srbije sa srednjim obrazovanjem ($M = 2,95$) percipiraju statistički značajan i veći stepen digitalizacije u toku pandemije korona virusa od ispitanika sa visokim obrazovanjem ($M = 2,89$), dok ispitanici sa visokim obrazovanjem percipiraju statistički značajan i veći stepen digitalizacije od ispitanika sa višim obrazovanjem ($M = 2,83$). (Grafik 3).



Grafik 4 Prosečna ocena kvaliteta institucija prema random statusu u toku pandemije korona virusa (COVID19) u Republici Srbiji

Izvor. Prikaz autora u IBM SPSS Statistics v.23

Jednofaktorska analiza varijanse (ANOVA) je korišćena i da se utvrdi da li postoje statistički značajne razlike u slobodi govora i odgovornosti, političkoj stabilnosti i odsustvu terorizma, kvalitetu regulative, vladavini prava, efikasnosti vlade, kontroli korupcije i digitalizaciji prema radnom statusu ispitanika u toku pandemije korona virusa (COVID19) u Republici Srbiji. Rezultati su pokazali da ne postoje statistički značajne razlike u prosečnoj oceni političke stabilnosti i odsustva terorizma prema radnom statusu. Pored toga, rezultati jednofaktorske analize varijanse su pokazali da postoje statistički značajne razlike u prosečnoj oceni slobode govora i odgovornosti, kvalitetu regulative, vladavini prava, efikasnosti vlade, kontroli korupcije i digitalizaciji prema stepenu obrazovanja ispitanika. Naknadna poređenja su izvršena pomoću Games-Howell i Tukey HSD testa. Rezultati su pokazali da nezaposleni građani Republike Srbije u toku pandemije korona virusa ($M = 3,45$) percipiraju veću slobodu govora i odgovornosti od zaposlenih građana ($M = 3,06$) i studenata/đaka ($M = 2,54$). Pored toga, nezaposleni građani Republike Srbije u toku pandemije korona virusa ($M = 3,40$) percipiraju veću efikasnost vlade od zaposlenih građana ($M = 2,81$). Takođe, nezaposleni građani Republike Srbije u toku pandemije korona virusa ($M = 3,25$) percipiraju veći kvalitet regulative od studenata/đaka ($M = 2,50$). Testovima naknadnih poređenja je utvrđeno i da nezaposleni građani Republike Srbije u toku pandemije korona virusa ($M = 3,11$) i zaposleni ($M = 3,06$) percipiraju veću vladavinu prava od preduzetnika ($M = 2,22$); dok penzioneri ($M = 3,40$) percipiraju veću vladavinu prava od nezaposlenih građana. Osim toga, utvrđeno je da penzioneri u toku pandemije korona virusa ($M = 3,35$) percipiraju veću kontrolu korupcije od nezaposlenih ($M = 3,33$) i zaposlenih građana ($M = 2,69$). Na kraju, prema rezultatima testova naknadnih poređenja penzioneri ($M = 3,65$) percipiraju veći stepen digitalizacije od preduzetnika ($M = 2,56$), a nezaposleni građani ($M = 3,34$) od preduzetnika ($M = 2,50$) i zaposlenih građana ($M = 2,95$). (Grafik 4).

Zaključak

Cilj rada je bio da se ispituju stavovi i percepcije građana Republike Srbije u vezi sa kvalitetom institucija u toku pandemije

korona virusa (COVID19), sa posebnim osvrtom na efikasnost javnih institucija, nivo korupcije, nivo poverenja u institucije, stepen digitalizacije i slično. Rezultati t-testa nezavisnih uzoraka su pokazali da muškarci percipiraju veću slobodu govora i odgovornost, efikasnost vlade, kvalitet regulative i vladavinu prava od žena. Prema tome, *potvrđena* je *hipoteza 1* da muškarci percipiraju veći kvalitet institucija u toku pandemije korona virusa od žena. Rezultati jednofaktorske analize varijanse su pokazali da nezaposleni građani Republike Srbije percipiraju veću slobodu govora i odgovornosti, efikasnost vlade, kvalitet regulative, vladavinu prava, kontrolu korupcije i stepen digitalizacije u odnosu na ostale kategorije radnog statusa. Shodno tome, *hipoteza 2* da percepcija kvaliteta institucija u toku pandemije korona virusa u Republici Srbiji se razlikuje prema radnom statusu građana, odnosno zaposleni građani percipiraju veći kvalitet institucija u odnosu na ostale kategorije radnog statusa je *odbačena*.

Jedno od glavnih ograničenja istraživanja predstavlja merni instrument korišćen u istraživanju. Naime, merni instrument je zasnovan na petostepenoj Likertovoj skali, tako da su odgovori zasnovani na subjektivnoj proceni ispitanika. Pošto je istraživanje vršeno elektronskim putem i anketa je bila anonimna, uticaj subjektivnosti u odgovorima ispitanika je smanjen. Istraživanje je sprovedeno u određenom trenutku (januar i februar 2020. godine), pa se dobijeni rezultati ne mogu primeniti na duži vremenski period. Shodno tome, buduća istraživanja je neophodno sprovesti u više vremenskih perioda i uporediti rezultate, kako bi se dobili validniji rezultati, a zaključci generalizovali. Doprinos ovog rada se ogleda u tome što je, prema saznanjima autora, ovo prvi rad koji se bavi ispitivanjem percepcija građana Republike Srbije o kvalitetu institucija u toku pandemije korona virusa i može da pomogne kreatorima politika u kreiranju budućih mera za smanjenje efekata pandemije korona virusa u Republici Srbiji.

Literatura

1. Beck, T. (2020). *Finance in the times of coronavirus*. London: Centre for Economic Policy Research. Preuzeto sa Internet adrese

- <https://voxeu.org/system/files/epublication/COVID-19.pdf>
2. Boone, L. (2020). *OECD Economic Outlook*. Organisation for Economic Co-operation and Development. Preuzeto sa Internet adrese <https://www.oecd.org/economicoutlook/>
 3. Cecchetti, S.G. i Schoenholtz, K.L. (2020). *Contagion: Bank runs and COVID-19*. London: Centre for Economic Policy Research.
 4. Charron, N., Lapuente, V. i Rothstein, B. (2019). *Measuring the quality of Government at the subnational level and comparing results with previous studies*. Preuzeto sa Internet adrese:
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/measuring_quality_gov.pdf
 5. Fernandes, N. (2020). *Economic Effects of Coronavirus Outbreak (COVID-19) on the World Economy*. IESE Business School Working Paper No. WP-1240- Preuzeto sa Internet adrese <https://ssrn.com/abstract=3557504>
 6. Institut za javno zdravlje "Dr Milovan Jovanović Batut". Preuzeto sa Internet adrese <http://www.batut.org.rs/index.php?content=2016>
 7. Kaufmann, D., Kraay, A. and Mastruzzi, M. (2010). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. Draft Policy Research Working Paper: The World Bank.
 8. Pallant, J. (2001), *SPSS survival manual - a step by step guide to data analysis using SPSS for windows*, Buckingham Open University Press.
 9. Petherick, A., Kira, B., Cameron-Blake, E., Tatlow, H., Hallas, L., Hale, S. Phillips, T., Zhang, Y. et al. (2021). Variation in government responses to COVID-19. *BSG Working Paper Series*. Preuzeto sa Internet adrese <https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2021-03/BSG-WP-2020-032-v11.pdf>
 10. Wren-Lewis, S. (2020). *The economic effects of a pandemic*. London: Centre for Economic Policy Research.

QUALITY OF INSTITUTIONS DURING THE CORONAVIRUS PANDEMIC (COVID19) IN THE REPUBLIC OF SERBIA

The coronavirus pandemic (COVID19) and its challenges to the medical sciences and its economic and social effects are among the greatest challenges facing modern society. In such new conditions, institutions have and will play a key role in creating an adequate response to the new situation and creating a stable society. The aim of this paper is to examine the attitudes and perceptions of the citizens of the Republic of Serbia regarding the quality of institutions during the coronavirus pandemic (COVID19), with special reference to the efficiency of public institutions, level of corruption, level of trust in institutions, digitalization, etc. Data were collected during January and February 2021. The sample consists of 386 respondents of different socio-demographic characteristics. The results of the research showed that there are statistically significant differences in the attitudes of the citizens of the Republic of Serbia regarding the quality of institutions during the coronavirus pandemic (COVID19) according to the age and working status of the respondents.

Keywords: quality of institutions, coronavirus, COVID19, Republic of Serbia'