

USAGLAŠAVANJE SA REGULATIVOM EU ZA UNAPREĐENJE RAZVOJNE EFIKASNOSTI DRŽAVNE POMOĆI

BEOGRAD, 2019



CENTAR ZA VISOKE
EKONOMSKE STUDIJE



This project is financially supported by The Royal Norwegian Embassy in Belgrade
<https://www.norway.no/en-serbia/>

Realizaciju projekta finansijski je podržala ambasada Kraljevine Norveške u Beogradu
<https://www.norway.no/en-serbia/>

Ovaj dokument je deo projekta „Usklađivanje sa politikom konkurenčije u EU - podizanje svesti o potencijalnim koristima i jačanje kapaciteta ključnih aktera u oblasti državne pomoći“, koji je finansijski podržan od strane Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu i Balkanskog fonda za demokratiju Nemačkog Maršalovog fonda Sjedinjenih Država. Mišljenja izražena u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno stavove Ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu, Balkanskog fonda za demokratiju, Nemačkog Maršalovog fonda Sjedinjenih Država, ili njihovih partnera.

REČ ZAHVALNOSTI

Izveštaj je pripremio tim Centra za visoke ekonomski studije (CEVES), predvođen od strane Kori Udovički, a koji su činili Nemanja Šormaz, Marko Danon i Pavle Medić.

Izradi studije su značajno doprineli komentari i informacije dobijene tokom konsultativnih sastanaka sa predstavnicima Razvojne agencije Srbije, Komisije za kontrolu državne pomoći, Privredne komore Srbije, Svetske banke i EBRD-a, kao i pet kompanija u stranom vlasništvu, sa kojima su obavljeni dubinski intervjuvi. Dodatno, tim zahvaljuje na doprinosu stručnjaka koji su učestvovali u diskusiji na okruglom stolu organizovanom u okviru ovog projekta. Značajan doprinos istraživanju su, kroz svoje komentare, ekspertizu i stručnu podršku, pružili Vladimir Međak i Edi Majstorović.

USAGLAŠAVANJE SA REGULATIVOM EU ZA UNAPREĐENJE RAZVOJNE EFIKASNOSTI DRŽAVNE POMOĆI

BEOGRAD, 2019

SPISAK ČESTO KORIŠĆENIH SKRAĆENICA

CIJIE	Centralna, južna i istočna Evropa
CEVES	Centar za visoke ekonomski studije
KKDP	Komisija za kontrolu državne pomoći
EBRD	Evropska banka za rekonstrukciju i razvoj
EEZ	Evropska ekonomski zajednica
EU	Evropska unija
SDI	Strane direktni investicije
NZČ	Nove zemlje članice EU
I&R	Istraživanje i razvoj
DP	Državna pomoć
APR	Agencija za privredne registre
SEZ	Specijalna ekonomski zona
RZS	Republički zavod za statistiku

SADRŽAJ

7	PREDGOVOR
9	REZIME
15	I. POLITIKA DRŽAVNE POMOĆI – OSLONAC JEDINSTVENOG TRŽIŠTA EU
15	A.DRŽAVNA POMOĆ I POLITIKA KONKURENCIJE
19	B.EVOLUCIJA DOZVOLJENE DRŽAVNE POMOĆI
23	II. DRŽAVNA POMOĆ U KONTEKSTU RESTRUKTURIRANJA INDUSTRIJE I REGIONALNOG RAZVOJA
24	A.KOLIKO JE VEROVATNO DA ĆE DRŽAVNA POMOĆ IMATI EFEKTA?
26	B.DRŽAVNA POMOĆ ZA PRIVLAČENJE INVESTICIJA: POZITIVAN SIGNAL VERSUS CENA U SENCI SLABIH
27	C.INSTITUCIJA
37	D.REGIONALNI RAZVOJ I PRIVLAČENJE SDI: PRIMERI IZ CIJIE
40	III. SDI U SRBIJI – STILIZOVANE ČINJENICE
41	A.SPORA TRANSFORMACIJA
44	B.PREDUZEĆA U FOKUSU
45	C.TIPOLOGIJA STRANIH PREDUZEĆA
47	D.KLJUČNE STILIZOVANE ČINJENICE
52	IV. SRBIJA: OD PRIVLAČENJA INVESTICIJA DO EFEKTIVNOG RAZVOJA
53	A.VREME JE DA SE OKRENE LIST
54	B.UNAPREĐENJE SISTEMA DRŽAVNE POMOĆI
61	V. APENDIKS
64	VI. LITERATURA

SPISAK OKVIRA

- 27 OKVIR 1: SLUČAJ URBANE REKONSTRUKCIJE BILBAO, ŠPANIJA
- 32 OKVIR 2: SISTEM PRIVLAČENJA STRANIH DIREKTNIH INVESTICIJA U IRSKOJ
- 38 OKVIR 3: SLUČAJ POSEBNIH EKONOMSKIH ZONA U POLJSKOJ
- 42 OKVIR 4: DRŽAVNA POMOĆ ZA INDUSTRIJSKO RESTRUKTURIRANJE: U IŠČEKIVANJU PRIVATIZACIJE ILI SPORE SMRTI
- 56 OKVIR 5: UREDBA O PROMOCIJI INVESTICIJA
- 58 OKVIR 6: USKLAĐIVANJE ZAKONA O DRŽAVNOJ POMOĆI SA PRAVILIMA EU I KAPACITET ZA PRAĆENJE

PREDGOVOR

Cilj ovog dokumenta je da podrži proces priступanja Srbije Evropskoj uniji (EU), tako što će jasno ukazati kako je usklađivanje sa pravnim tekovinama u oblasti državne pomoći u sopstvenom interesu Srbije. Prečesto se potreba za reformom sistema i uskladištanjem propisa sa EU predstavlja kao žrtva, ili, u najboljem slučaju, stavka na listi koju treba prečrpati na putu ka članstvu u EU. Konkretno, javnost i čak neki kreatori politike postali su svesni politike EU o državnoj pomoći u kontekstu podrške železari u Smederevu, odnosno izostajanja iste, kao i nekoliko drugih velikih sistema u restrukturiranju. Česta je zabluda da bi to na neki način smanjilo prostor razvojne politike koja je na raspolaganju vlastima, te odatle i nedovoljna zainteresovanost i podrška za usklađivanje u tom pogledu. Ovaj dokument ima za cilj da

se suprotstavi populističkom shvatanju da je neograničena podrška nerentabilnih sistema poželjna sa društvenog stanovišta i da pokazuje da su bolje alternative podržane politikama EU. Takođe ima za cilj da pokaže koliko su te alternative neophodne za dobrobit Srbije.

Ova tema ne može se posmatrati striktno u kontekstu analize državne pomoći. Ona otvara pitanja u vezi sa efektima postojećih politika državne pomoći, kao i nedostacima sistema razvojne politike koji je trenutno na snazi. Moguće je da nismo dovoljno pronikli u ova pitanja imajući u vidu ograničene resurse kojima raspolažemo. Nadamo se, međutim, da će ovaj dokument podstaknuti interesovanje i privući više podrške za istraživanje i prikupljanje podataka o razvojnim politikama Srbije.

REZIME

Ključna poruka ovog dokumenta je da bi bolja usklađenost sa pravnim tekovinama i propisima EU obezbedila veću efikasnost razvojnih efekata državne pomoći u Srbiji, a ne, kao što se često pogrešno smatra, smanjila prostor za razvojne politike. Dokument je pripremljen u kontekstu širih napora da se podrži pristupanje Srbije EU pokazujući da su uslovi za članstvo u EU, generalno, u interesu Srbije bez obzira na članstvo samo po sebi. Sveobuhvatnija procena efekata SDI u Srbiji i prateće preporuke za nove politike ostaju izvan njegovog okvira.

Jedinstveno, integrисано и слободно тржиште leži u samoj osnovи европских интеграција. Stoga, праксе које фрагментишу тржиште - као што су monopolističке или државне интервенције - у принципу нису дозвољене.

Међутим, ЕУ дозвољава државну помоћ у околностима када је то оправдано са становиšta земље као што је Србија. Специфичне околности (откази тржишта) у којима је дозвољена државна помоћ су one у којима непутана тржишта у принципу не доводе до оптималних резултата и када су потребне интервенције.

To su: podrška restrukturiranju industrije, ubrzanje razvoja manje razvijenih regiona (privlačenjem investicija), podrška razvoju sektora MSP, unapređenje mera za zaštitu životne sredine i podrška kulturnim i socijalnim politikama EU.

Ukupan iznos državne pomoći u EU-28 postepeno je rastao sa 0,48% BDP-a u 2000. na 0,65% BDP-a u 2016. godini. Većinom je inicijalno bila usmerena na sektorsku pomoć i industrijsko restrukturiranje (30% ukupne pomoći u ključnim zemljama EU, skoro 50% u južnoj periferiji, i 60% u novim državama članicama, u proseku od 2000. do 2006. godine) i regionalni razvoj (oko 15-20% u svim grupama zemalja). Nove zemlje članice posebno su se oslanjale na državnu pomoć u periodu pre i neposredno nakon pristupanja 2004. godine, kada su restrukturirane ili ugasene industrije uglja, brodogradnje i čelika. Nakon toga, primat preuzima pomoć usmjerena na regionalni razvoj i zaštitu životne sredine. Ova druga oblast beleži stalni porast već nakon 2006. godine, i značajno ubrzanje nakon pojednostavljenja regulative u 2014. godini. Trenutno je dominantan oblik pomoći u ključnim zemljama EU (65% u 2016.) i NČEU (36%), dok je mnogo manje značajna u južnoj periferiji EU (6%).

Da bi se postigli razvojni rezultati, državna pomoć bi trebalo da se koristi kao samo jedan od instrumenata koji je utkan u širu i jasniju viziju razvoja. To ilustruju slučajevi šireg gradskog područja Bilbaa u Španiji, Irske i, u manjoj meri, uspešnijih NČEU. Bilbao, koji je teško pogoden propašću brodogradnje u Evropi, pretvoren je u turistički, logistički i uslužno orijentisani urbani centar, kombinovanjem upotrebe državne pomoći, ulaganja u infrastrukturu i kulturne institucije. Irska je postala keltski tigar tek kada je njena razvojna politika zasnovana na privlačenju direktnih stranih investicija sistemom znatnih fiskalnih olakšica obogaćena, između ostalog, obrazovanim i institucionalnim politikama.

Za ekonomije u tranziciji, u početku, vizija je bila manje važna jer je fokus bio uglavnom na restrukturiranju ili privlačenju investicija za obnovu delova industrijskog nasledja koje su imale perspektivu. Međutim, one sve više grade složenije razvojne politike, posebno zato što je pristup finansiranju regionalnog razvoja otvoren članstvom u EU. Predstavimo slučaj poljskih specijalnih ekonomskih zona, koje su se pokazale uspešnim, u velikoj meri zbog njihovog međuopštinskog karaktera upravljanja i posledičnih elemenata regionalne specijalizacije.

Iskustvo Srbije na mnoge načine podseća na iskustvo NČEU, sa zaostatkom od nekih sedam do deset godina. Prilivi SDI počeli su 7-10 godina kasnije i postepeno su se uvećavali. Iako se priliv SDI u poslednje vreme ubrzava, njihov kumulativni nivo po glavi stanovnika u celini je išao u korak sa NČEU, u suštini ostajući trajno niži nego u bilo kojoj novoj državi članici. Danas je zaposlenost u stranim kompanijama oko 9% ukupne zaposlenosti (250.000), dva do tri puta niža nego u većini novih država članica. Državna pomoć je više od jedne decenije bila usmerena na održavanje velikih tradicionalnih industrijskih sistema, u očekivanju restrukturiranja i privatizacije koji se nikada nisu dogodili. Na kraju, veliki deo ljudskog kapitala u njima je nestao.

Ovo odlaganje prave transformacije doveđe do znatno manje povoljne ekonomске strukture nego u bilo kojoj NČEU. Preko polovine radno sposobnog stanovništva ili nije zaposleno, ili je u ranjivom, nisko produktivnoj zaposlenosti. Iako poslodavci navode kvalitet radne snage kao jednu od najvećih prednosti Srbije, nedostatak kvalifikovane radne snage takođe predstavlja najveće ograničenje u naprima poslodavaca da prošire poslovanje. Kvalifikovana radna snaga uglavnom je rasuta

u male skupove, praveći tako strukturu kapaciteta širom zemlje koja, ilustrativno govoreći, podseća na leopardovu kožu.

Da bismo analizirali strukturu i trendove SDI privučenih državnom pomoći, posmatramo njihovu zaposlenost i klasifikujemo ih u četiri tipa. Ključna karakteristika je prosečan nivo zarada, ali i tipična veličina i dužina lanca vrednosti, tehnologija i složenost proizvodnje. Kompanije tipa 1, sa prosečnom zardon od oko 30% iznad minimalne, uglavnom proizvode komplete kablova za automobile i jednostavne tekstilne proizvode (29.400 zaposlenih u 2016. godini). Kompanije tipa 2 obično proizvode nešto složenije automobilske delove, kućne aparate ili druge komponente, zapošljavaju najveći broj (35.800) ljudi i primetno je da su tokom vremena podizali sofisticiranost proizvodnje. Kod kompanija tipa 3 više od polovine radne snage ima više kvalifikacije, a takođe kod njih je primetna sposobnost da vremenom usložnjavaju poslovanje. Najmanji broj ljudi (14.400) je zaposlen u kompanijama tipa 4 koje se bave istraživanjem i razvojem, visokim tehnologijama, kreativnim uslugama ili upravljanjem. To su uglavnom manje kompanije kraćih lanaca vrednosti, ali sa potencijalom da generišu velika prelivanja znanja.

Dosadašnji trendovi u strukturi privučenih SDI zabrinjavaju.

Najveći porast zaposlenosti nakon 2009. godine (19.500) činile su kompanije tipa 1. lako mogu da proizvedu veoma značajne kratkoročne efekte u manje razvijenim regionima, na duži rok predstavljaju rizik da dovedu do "cementiranja" regiona u monoindustrijske privredne strukture, koje ne pružaju mogućnosti za razvoj. S druge strane, broj zaposlenih generisanih u kompanijama tipa 3 i tipa 4 nakon 2009. godine (manje od trećine, odnosno četvrtine ukupnog broja) je relativno mali, kada je bilo za očekivati da će se trend njihovog dolaska ubrzati, vođen efektima prelivanja.

Da bi se pokrenula pozitivna spirala izgradnje ljudskog kapitala, prelivanja i razvoja, politika državne pomoći treba da postane mnogo više strateška, uz angažovanje domaćih kompanija kao aktivnih partnera. Očigledno je da je nivo integracije SDI sa lokalnom privredom veoma nizak, kao da je i smo previše oslonjeni na pružanje same državne pomoći. Potrebno je uraditi više da bi se privlačenje stranih kompanija prilagodilo potrebama i potencijalima okruženja u koje se privlače, kao i da se izbegne istiskivanje lokalnih MSP. Takođe, okruženje na lokalnu moraju biti strateški izgrađeno i prilagođeno

složenim politikama koje uključuju obrazovanje, infrastrukturu i podršku MSP kako bi se poboljšao razvojni potencijal lokalnih i stranih učesnika. Najzad, da bi se ljudi izbavili iz ranjive zaposlenosti i razvili kapaciteti na postojećoj strukturi „leopardove kože“, potrebno je da veći deo rasta zaposlenosti dođe od domaćih malih i srednjih preduzeća ili projekata SDI manjeg obima.

Iznad svega, državna pomoć ne može da bude zamena za podsticajnije poslovno okruženje. Razvijanje zajedničkih vizija zahteva sveobuhvatan i kontinuiran dijalog između javnog i privatnog sektora koji, pak, zahteva okruženje zasnovano na poverenju i pristup javno dostupnim informacijama. To, zauzvrat, zahteva jače i kontinuirano unapređenje vladavine prava - tako da svi igrači imaju podjednak tretman, prema istim principima. Umesto toga, kvalitet poslovног okruženja u Srbiji - koji se prvenstveno sastoji od vladavine prava, upravljanja javnim preduzećima i birokratije - danas je ispod nivoa koji je postignut u većini zemalja Centralne i Istočne Evrope ili u Hrvatskoj u trenutku pristupanja EU.

Ukoliko pogodno okruženje nije razvijeno, državna pomoć za promociju investicija može biti štetna. Budući da vlasti ulažu velike

napore da zaštite strane investitore od nedostataka poslovnog okruženja, stvara se nejednak ambijent nepovoljan po domaće ulagače. Ovo ne samo da je kontraproduktivno sa aspekta mobilizacije domaćih resursa, već i smanjuje delotvornost mera za podršku SDI.

Sistem državne pomoći u Srbiji, iako poboljšan poslednjih godina i široko usaglašen sa okvirom Evropske unije (EU), zahteva da se neke ključne norme usklade na odgovarajući način. Sa aspekata dugoročne relevantnosti, potrebno je: (a) više transparentnosti; (b) institucije, davaoci državne pomoći i oni koji su zaduženi za praćenje usklađenosti sa principima EU, prvenstveno Komisija za kontrolu državne pomoći (KKDP), moraju biti znatno osposobljeniji da sprovode svoje uloge; i (c) KKDP mora da postane nezavisna. Kapacitet nezavisnog KKDP-a da zaista nadgleda usklađivanje politike državne pomoći sa propisima EU mogao bi biti odličan prvi korak u širenju kapaciteta vladinih agencija da unaprede razvojne politike i ubrzaju razvoj Srbije.

Konkretno, unapređeni kapaciteti za planiranje i procenu učinaka u cilju usklađivanja politike državne pomoći, takođe bi izgradili kapacitete za primenu suštinski promišljenih, tj. manje mehaničkih, kriterijuma

u određivanju iznosa dodeljene državne pomoći (pod pretpostavkom da je proces praćen većim društvenim poverenjem). Ovo bi bio važan korak za bolje ciljanje privlačenja stranih direktnih investicija. To bi takođe imalo "demonstracioni" efekat na celokupnu javnu upravu, trenutno zarobljenu u rigidnim kriterijumima.

I. I POLITIKA DRŽAVNE POMOĆI - OSLONAC JEDINSTVENOG TRŽIŠTA EU

A. DRŽAVNA POMOĆ I POLITIKA KONKURENCIJE

Shvatanje da bi jedinstveno, integrisano tržište – neometano željama jedne zemlje da promoviše svoju industriju -- u stvari bilo od velike koristi celoj Evropi, kao i svakoj nacionalnoj ekonomiji ponaosob, nalazi se u temelju evropske ideje. Jedinstveno tržište nudi veliko tržište na integralnoj teritoriji svim evropskim kompanijama da na njemu posluju i razvijaju ekonomiju obima. Ipak, takvo tržište

takođe vrši konkurentski pritisak – potrebno je održati korak sa napretkom i konkurentnošću tržišnih takmaka. Ove dve činjenice zajedno doprinose stvaranju većih, dinamičijih, inovativnijih i efikasnijih firmi. Na kraju, to stvara konkurentniju i otporniju evropsku ekonomiju, sposobnu da se na globalnoj sceni suoči sa konkurenjom firmi koje je iznadrilo veliko i integrisano američko, a sada i kinesko, tržište.

Stoga, zajedničke politike konkurenčije ograničavaju monopole, kao i bilo koju nacionalnu politiku koja narušava konkurentne tržišne uslove i/ili na bilo koji način fragmentira jedinstveno tržište, te je ključni element pravnih tekovina još od Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice 1957. godine.

Pod opštim uslovima, zabrana državne pomoći je jedna od ključnih politika EU koje osiguravaju integritet jedinstvenog tržišta. Državna pomoć je definisana kao svaki transfer javnih sredstava koji pruža prednost određenim primaocima, iznad onoga što bi pružilo tržište, a koje utiče na nacionalnu ili međunarodnu trgovinu. Jasno je da, ako je određenim akterima, obično „nacionalnim šampionima“ selektivno obezbeđena podrška, to narušava konkurenčiju na jedinstvenom tržištu. Korist od takve podrške imajuće izabrani akteri, u kratkom roku, ali dugoročno, oni neće biti konkurentni kao njihovi konkurenti na globalnom tržištu, već će samo potrošiti javna sredstva koji su se mogla iskoristiti za unapređivanje konkurentnosti svih. Štaviše, ako bi svaka država članica EU podsticala svoje šampione, efekti ovih politika bi se međusobno poništili, dok bi krajnji rezultat bio isključivo potrošena sredstva i manje efikasna privreda.

Evropska unija, ipak, prepoznaje postojanje tržišnih neuspela – okolnosti u kojima tržišta ne pružaju optimalne ili čak poželjne dugoročne rezultate. Državna pomoć je dozvoljena ako daje rešenje za takve okolnosti.

Okolnosti se okvirno mogu grupisati u pet vrsta. Jedna je potreba za rešavanjem velikih (potencijalnih) džepova dugoročne nezaposlenosti usled propasti velikih kompanija ili gubitka konkurentnosti čitavih industrija (u daljem tekstu: restrukturiranje industrije). Druga situacija je potreba da se ubrza razvoj manje razvijenih regiona. U oba ova slučaja dolazi do sprege različitih vrsta tržišnih neuspela, tako da stanovništvo ostaje dugo nezaposленo ili su zaposleno u na nisko produktivnim radnim mestima, te je potreban niz politika za prevazilaženje takvih problema. Ovi paketi politika obično uključuju, a ponekad se čak dominantno oslanjaju na državnu pomoć, bilo da se radi o preduzećima koja je potrebno restrukturirati, ili da se privuku investitoru u manje razvijene regije. Treća vrsta okolnosti odnosi se na mala i srednja preduzeća (MSP). Konkurenčija sa velikim kompanijama za finansiranje i ulazak i pristup tržištima stavlja ih u nepovoljan položaj, „opterećen“ tržišnim neuspesima, pa kao takav zahteva posebno razmatranje i podršku. Četvrta vrsta okolnosti nastaje kada ekonomska aktivnost ima veću korist (eksternalij) za

društvo od one koju prepoznaje tržište. Najčešće, to je slučaj sa aktivnostima koje utiču na životnu sredinu, ili izgradnju znanja - dve oblasti koje se mogu smatrati javnim dobrima. U tim slučajevima državna pomoć je dozvoljena (i veoma poželjna!) da podrži ekološki prihvatljive tehnologije (za razliku od destruktivnih), ili da podstakne istraživanje i razvoj u kompanijama. Najzad, državna pomoć je dozvoljena kada promoviše posebne društvene, kulturne i druge ciljeve, dajući prednost određenim grupama u skladu sa ciljevima evropske politike.

Državna pomoć može imati različite oblike i njen identifikovanje, kao i utvrđivanje opravdanosti, može biti složeno. Najočiglednija forma su bespovratna sredstva (subvencije), koja takođe imaju najveći deo (oko dve trećine) ukupne državne pomoći dodeljene u EU. Međutim, takođe može biti i u obliku oslobođanja od poreza, odlaganja plaćanja poreza, povoljnijih kredita ili garancija i učešća države u kapitalu. Učešće javnih sredstava u prihodima privatnih poslovnih subjekata ne mora predstavljati oblik državne pomoći ako kompaniji ne donosi prednost na netržišnoj osnovi. Primer učešća javnih sredstava u prihodima kompanija koji ne predstavlja državnu pomoć su tenderi (pod pretpostavkom njihove pune legalnosti i legitimnosti).

EU danas propisuje niz zahteva koji, ukoliko su ispunjeni, obezbeđuju ne samo zaštitu interesa EU, već i da korišćenje državne pomoći ima optimalne efekte sa stanovišta razvojne politike zemlje. Pored zahteva da se državna pomoć koristi kao odgovor na tržišni neuspeh, očekuje se da će se koristiti samo ako će promeniti ponašanje organizacije koja je prima. Takođe, potrebno je jasno utvrditi da je državna pomoć najbolji način za rešavanje situacije otkaza tržišta. A končni uslov je da koristi od njene upotrebe prevagnu nad potencijalno negativnim uticajima na konkureniju.

U praksi, međutim, propisi obezbeđuju da se ovi uslovi testiraju samo u slučajevima kada su u pitanju velike industrije sa uticajem na čitavo evropsko tržište. Međutim, tamo gde je skoro *a priori* jasno da pomoć verovatno neće uticati na evropska tržišta, kao što je slučaj u malim zemljama sa malim industrijama poput Srbije, striktna usklađenost državne pomoći kao sredstva, ili čak pitanje da li menja ponašanje organizacije koja je prima, retko se testira. U slučaju industrijskog restrukturiranja, obično je dozvoljeno da kompanija dobije pomoć jednom u roku od najmanje deset godina. U slučaju manje regionalne državne pomoći, država bi trebalo samo da pokaže

da je državna pomoć data za ulaganje u manje razvijeni region. Takođe treba da bude u stanju da pokaže, u slučaju spora, da investitor zaista ne bi došao u navedeni region bez ovog podsticaja.

Kako je regulacija državne pomoći postajala sve složenija, razvio se i kompleksan sistem praćenja usklađenosti, koji je u velikoj meri decentralizovan. Zajednički okvir koji reguliše politiku konkurenčije već je postavljen Rimskim ugovorom 1957. godine, ali je bilo potrebno nekoliko decenija da se usvoje potpuno razvijena pravno obavezujuća pravila. Nakon usvajanja mekih mera (obaveštenja, smernice, saopštenja i okviri) tokom 1970-ih, „tvrde“ mere usvojene su 1998. godine, kada su proglašene i određene grupe izuzeća od potpune zabrane državne pomoći. Komisija je počela da ima sve veći uticaj na politike državne pomoći (i ostale ekonomске politike generalno) država članica, uključujući obavezu država članica da obaveste Komisiju o isplatama koje se odnose na državnu pomoć. Od posebnog značaja u daljem razvoju sistema bile su reforme početkom 2010-tih godina, kada su uvedena tzv. Opšta pravila o izuzećima (*General Block Exemption Regulation* - u daljem tekstu: *GBER*) sa izuzećima koji se odnose na životnu sredinu i održivi

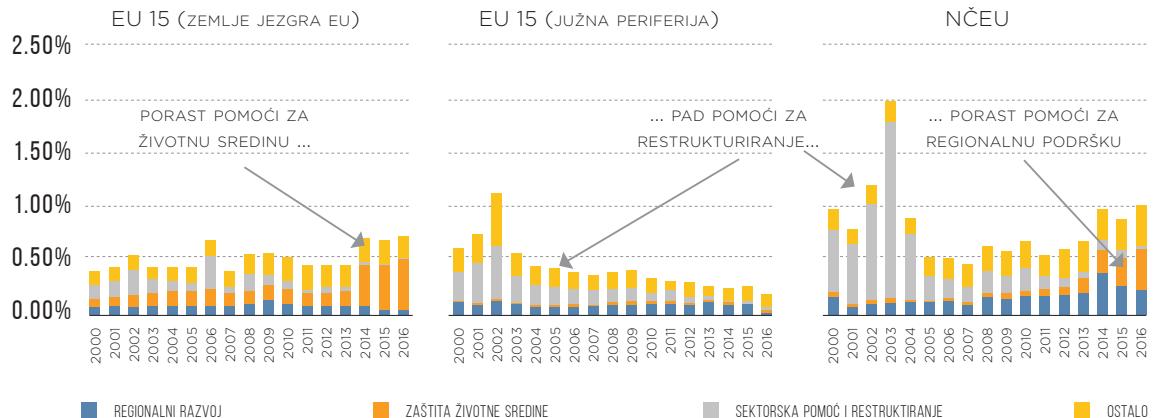
razvoj. Takođe, *de minimis* pomoć, ili državna pomoć male vrednosti (trenutno maksimalno 200.000 evra u periodu od tri fiskalne godine) je izuzeta od obaveznog obaveštavanja država članica Komisiji.

B. EVOLUCIJA DOZVOLJENE DRŽAVNE POMOĆI

Ukupan iznos državne pomoći u EU dostigao je u proseku 66 milijardi evra u periodu od 2000. do 2016. godine, a do 2006. uglavnom je izdvajan za podršku restrukturiranju industrija, te sektorskog i regionalnog razvoja. Ukupan iznos državne pomoći u EU-28 konstantno raste, sa 0,48% BDP-a (46 milijardi evra) u 2000. godini na 0,65% BDP-a (skoro 100 milijardi evra) u 2016. Godini (Grafikon 1). Najveći deo do 2006. bio je usmeren na industrijsko restrukturiranje, sektorski i regionalni razvoj, trend koji je posebno jak

u zemljama Centralne, Istočne i Jugoistočne Evrope (CIJIE), među kojima su mnoge nove zemlje članice EU (NČEU). Nakon toga, zajedno sa proširenjem EU i modernizacijom GBE-Ru domenu zaštite životne sredine, pomoć za zaštitu životne sredine stalno raste i sada je dominantan oblik pomoći, naročito u zemljama koje čine jezgro EU-15, odnosno "starih" zemalja članica (isključujući Portugaliju, Italiju, Španiju i Grčku). Trendovi u NČEU detaljnije su razmatrani u zasebnom odeljku ovog dokumenta.

Grafikon 1: Državna pomoć prema nameni u % BDP-a



Izvor: State Aid Scoreboard

Upotreba državne pomoći je primamljiva, i ranije se najčešće i koristila, kao podrška preduzećima u poteškoćama. Kako su se propisi o državnoj pomoći pooštavali tokom devedesetih godina, postepeno smanjenje i ukidanje sektorske pomoći (npr. za rudarstvo ili brodogradnju) doprineli su širokom i zdravom restrukturiranju ovih industrija, ili njihovom postepenom gašenju kada restrukturiranje nije bilo moguće sprovesti. Državna pomoć je potom korišćena za ublažavanje ogromnog društvenog uticaja na radnike iz ovih industrija, ali je bila uslovljena stvarnim rezultatima restrukturiranja i vremenski ograničena (jednom u deset godina po preduzeću). Na primer, industrija uglja u Poljskoj doživela je slom tokom devedesetih godina, uz otpuštanje oko 250.000 radnika (International Institute for Sustainable Development, 2018).

Državna pomoć je takođe često deo vrlo složenih ekonomskih politika usmerenih ka ubrzavanju razvoja manje razvijenih regiona. Određeni regioni mogu biti "zarobljeni" u manje produktivnim aktivnostima i imati velike probleme sa emigracijom, čak i kada se nalaze u naprednim evropskim privredama sa povoljnim poslovnim okruženjem. Samo i neometeno tržište može biti nedovoljno da

bi se podstakla njihova konvergencija, a čak mogu i pogoršati i dodatno produbiti regionalne razlike (odvlačeći stanovništvo i resurse u razvijenije regione). Pomoć u ovim slučajevima ima za cilj da smanjenji nezaposlenost, ali i poveća produktivnost stvarajući veze između privučenih i lokalnih preduzeća, koje mogu dovesti do prelivanja i usvajanja novih tehnologija. Mehanizmi državne pomoći u ovom kontekstu uključuju različite šeme za privlačenje investicija ili podizanje kvaliteta radne snage. Regionalna državna pomoć može imati različite oblike, počevši od pomoći za privlačenje investicija, preko podrške za MSP do pomoći za istraživanje i razvoj.

Državna pomoć malim i srednjim preduzećima (MSP) dodeljuje se iz različitih razloga i sa različitim ciljevima, a to je jedna od ključnih politika koje imaju za cilj da podstaknu zapošljavanje u slabije razvijenim regionima. MSP se često suočavaju sa otkazom tržišta koji se manifestuje kroz visoke transakcione troškove, proisteklih iz asimetričnih ili nesavršenih informacija. Primer za to su najčešće relativno visoki troškovi (ili čak nedostupnost) finansiranja iz komercijalnih izvora koje pojedina, čak i uspešna MSP snose, budući da se MSP kao grupa tretiraju kao rizičnija predu-

zeća. Imajući u vidu njihov potencijal za zapošljavanje i rast proizvodnje, njihovo funkcionisanje zahteva posebnu pažnju i podršku. Međutim, udeo pomoći za podršku MSP u ukupnoj pomoći smanjilo se za više od pola, na 5%, od čega je 5-6% postignuto u EU-15 i samo oko 1% u zemljama CIJIE.

Ipak, u poslednje vreme, državna pomoć namenjena ostvarivanju ciljeva vezanih za zaštitu životne sredine postala je vodeći oblik državne pomoći u Evropi. Na nivou EU-28, 60% ukupne državne pomoći u 2016. godini dodeljeno je za podršku meraima za zaštitu životne sredine i uštede energije, nasuprot samo 12% u 2000. godini. To odražava ideju da uvođenje ekološki čistijih tehnologija ili napuštanje tehnologija sa negativnim ekološkim uticajem može stvoriti pozitivne eksternalije, ali može biti preskupo za sama preduzeća. Na primer, instaliranje skupih filtera da bi se zadovoljili strogi ekološki standardi EU moglo bi da nekog evropskog proizvođača učini manje konkurentnim na svetskom tržištu (gde tako stroga ekološka pravila ne važe nužno). Tako, došlo je do naglog skoka u broju odobrenih inicijativa za obnovljive izvore energije u mnogim državama članicama, posebno onih u jezgru EU-15. Ove inicijative, kao što su vetroelektrane ili

paneli za solarnu energiju, mogu biti skupe za postavljanje, pa ime je potrebna državna pomoć da se izgrade, ali predstavljaju održive alternative potrošnji fosilnih goriva.

Tranzicija u zemljama Centralne, Istočne i Jugoistočne Evrope (CIJIE) pokrenula je masovno restrukturiranje i duboke institucionalne promene, bez presedana u ekonomskoj istoriji. Isprva je snažno pogodila većinu preduzeća u državnom ili društvenom vlasništvu, uzrokujući porast nezaposlenosti i masovno oslanjanje na pomoć za restrukturiranje. Uporedivi podaci u Grafikonu 1 dostupni su samo za 2000. godinu i kasnije, kada su ti izdaci postali niži nego tokom devedesetih.

Restrukturiranje i sektorska pomoć bili su glavni oblici državne pomoći u zemljama CIJIE u početnoj fazi tranzicije. Njihov iznos je dostigao vrhunac neposredno pred ulazak u EU i vrtoglavu pao u narednim godinama. Spašavanje i restrukturiranje, kao i sektorska pomoć bili su dominantni oblici pomoći u ranim devedesetim, čiji obim je došigao vrhunac u godinama neposredno pre proširenja 2004. u mnogim zemljama CIJIE. Na primer, Poljska je za spasavanje, restrukturiranje i sektorskiju pomoć izdvojila 1,3%

BDP-a (oko 85% ukupne pomoći) u 1997. godini, što je zatim skočilo na oko 2,5% 2003. godine, pre nego što se stabilizovalo na nivou od 0,1-0,2% BDP-a (oko 20% ukupne pomoći u proseku) tokom narednih godina; slične, mada manje upečatljive trendove beleže se i kod ostalih zemalja CIJIE.

Zemlje CIJIE pokazale su da je moguće okončati programe podrške za restrukturiranje, te su se nakon njihovog napuštanja fokusirale na privlačenje investicija. Restrukturiranje je bilo vremenski ograničeno, tako da je fokus novih zemalja članica postepeno prelazio na stimulaciju nove privredne aktivnosti, umesto na podržavanju (preostalih) nerentabilnih preduzeća. Šeme privlačenja investicija uglavnom se sporvode putem pomoći za regionalni razvoj. Na primer, nove države članice su u 2003. godini na mere regionalnog razvoja izdvojile 0,14% BDP-a, dok se taj iznos do 2016. godine gotovo udvostručio.

II. II DRŽAVNA POMOĆ U KONTEKSTU RESTRUKTURIRANJA INDUSTRIJE I REGIONALNOG RAZVOJA

U ovom odeljku fokusiramo se na iskustva sa ulogom državne pomoći u restrukturiranju industrije i podsticanju regionalnog razvoja kroz privlačenje investicija. Državna pomoć je "alat" koji je sam po sebi lako koristi, ali su restrukturiranje i regionalni razvoj kompleksne situacije koje zahtevaju kompleksne intervencije. Sama za sebe, efekat državne pomoći može izostati, a čak može biti i kontraproduktivna. Testirajući da li otkaz tržišta postoji, ograničenja koja EU postavlja suža-

vaju prostor za neopravdano rasipanje i kontraproduktivne politike, ali nisu napravljene tako da štite zemlju od tračenja resursa. Na kraju, determinante uspeha zavise od konteksta, a svaki slučaj je različit. Iz tog razloga, nakon opštih teorijskih razmatranja, dajemo prikaz nekoliko poznatih primera – restrukturiranje šireg gradskog područja Bilbaa, ubrzani razvoj Irske, tzv. keltskog tigra, kao i prikaz funkcionisanja industrijskih zona u Poljskoj.

A. KOLIKO JE VEROVATNO DA ĆE DRŽAVNA POMOĆ IMATI EFEKTA?

Jasno je da se podrška industriji u poteškoćama može pokazati kao tračenje resursa. Neodrživu i nekonkurentnu industriju samo istinsko restrukturiranje može učiniti konkurentnom. Mora doći do fundamentalnih promena u načinu na koji se preduzeće organizuje, koje će vrlo verovatno deo kapitala i radnika učiniti suvišnim. Uzmimo kao primer radno intenzivnu akutnost brodogradnje: kada su istočnoazijske zemlje savladale tehnologiju i obezbedile inpute, uz to koristeći daleko jeftiniji rad, evropskim brodogradilištima postajalo je sve teže da održe korak. Mnoga evropska brodogradilišta morala su da budu ugašena ili da se fokusiraju samo na određene niše, kao što je proizvodnja luksuznih jahti u Italiji ili proizvodnja visokotehnoloških komponenti – što je generisalo velike viškove radne snage. Da bi uspešno restrukturiranje bilo osigurano, bile su potrebne mnogo složenije intervencije od pukog davanja državne pomoći preduzećima u teškoćama: prekvalifikacije radne snaže, prilagođavanje infrastrukture, usvajanje regulacije za drugačije okolnosti i privlačenje novih investicija. Da je samo isplaćivana preduzećima u teškoćama, državna pomoć

bi služila samo da se otpuštanja odlože, ali bi takođe sprečila kapital i radnike da se presele ka produktivnijim privrednim granama.

Potencijalne zamke u privlačenju investicija nekada nisu očigledne. Dok su pozitivni kratkoročni efekti očigledni, analiza dugoročnih efekata postaje kompleksnija, a sami efekti mogu biti čak i kontraproduktivni. Zapravo, ekonomisti su podeljeni oko toga da li su intervencije sa ciljem da se privuku određene investicije opravdane. Dalje, postoje određeni dokazi da SDI ne vode nužno razvoju, bez obzira da li su, ili nisu bile privučene državnom pomoći.

Od SDI se očekuje da generišu pozitivne dugoročne razvojne efekte – tzv. efekte prelivanja. Znanje, kako o tehnologijama, tako i o veštinama će se proširiti na ostale učesnike u privredi, uglavnom kada se radnici obučeni u stranim kompanijama zaposle u domaćim.

Efekti prelivanja, ipak, mogu biti i negativni. Empirijske ekonomske studije pokazuju da se takvi negativni efekti događaju u slučaju

dolaska SDI u primarni sektor, kao što je rудarstvo. Takve investicije često dovode do pojave tzv. holandske bolesti - nivo plata u zemlju se podiže, privlačeći resurse u ekstraktivne industrije, tako onemogućavajući ostatku domaće privrede da se razvija.

Takođe, državna pomoć može privući pogrešnu SDI – u koliko država podsticajima privuče SDI iz industrije u kojoj nema konkurenčku prednost. U tom slučaju, zemlja će biti suočena sa potrebom ili da nastavi da daje državnu pomoć ili da trpi posledice propasti privučene kompanije. Rizik privlačenja pogrešnog tipa SDI raste sa veličinom podsticaja naspram početnih fiksnih troškova povezanih sa započinjanjem poslovanja. Ako iznos podsticaja pokriva troškove započinjanja poslovanja i eventualne selidbe, sam investitor nema puno toga da izgubi ako pokuša. Zapravo, investicije kod kojih je trošak započinjanja poslovanja nizak, smatraju se izrazito mobilnim (tzv. "*footloose industries*"), budući da se lako sele iz zemlje u zemlju.

Kada se efekti prelivanja uzmu u obzir, državna pomoć se može pokazati kao posebno kontraproduktivna – ne samo ako dođe do otpuštanja ukoliko se SDI ispostave kao

neodržive, već i inicijalnim podizanjem nivoa plata koje bi sprečilo druge industrije da se u međuvremenu razvijaju. Takođe, sredstva koja se koriste za privlačenje SDI mogla su biti upotrebljena za podršku lokalnim MSP, uglavnom u različitim industrijama. Stoga, generisana zaposlenost može se pokazati neodrživom, dok je razvoj održivije zaposlenosti time potencijalno bio sprečen.

Važno je imati na umu da će to da li će SDI generisati značajne razvojne efekte ili ne, зависiti od oba - karakteristika industrije kojoj privučena SDI pripada, kao i karakteristika privrede zemlje koja tu SDI privlači. Nova investicija bi trebalo da proširi kapacitete koji u zemlji postoje, tako što će investitor razvijati veštine zaposlenih kroz treninge i učenje kroz rad. Istovremeno, ekonomski strukturi zemlje u koju SDI dolazi igra veliku ulogu. Podrazumeva se da će vrste investicija koje je moguće privući zavistiti od vrste obrazovnih profila koje obrazovni sistem kreira – na primer, aktivnosti I&R nije moguće privući ukoliko za to ne postoje jaki obrazovni kapaciteti u relevantnim oblastima. Takođe, inženjerske i mnoge druge tehničke veštine se mogu savladati zapravo samo kroz rad, a isti je slučaj i sa radnom disciplinom i efikasnim organizovanjem.

B. DRŽAVNA POMOĆ ZA PRIVLAČENJE INVESTICIJA: POZITIVAN SIGNAL VERSUS PENA U SENCI SLABIH INSTITUCIJA

Ekonomisti se sa pravom pitaju: ako su svi gorenavedeni uslovi za uspešnu investiciju sa razvojnim efektima ispunjeni – što znači da su karakteristike firme koja investira i zemlje-primaoca investicije usaglašene, sa dobroim izgledima za obostrani razvoj – onda to znači da je investitoru dugoročan profit osiguran? Zašto bi onda postojala potreba da se takvom investitoru daju bilo kakvi podsticaji? Nije li to onda kompenzacija za nešto što nedostaje? Zapravo, na mnogo načina i jeste.

Kada poslovno okruženje nije podsticajno, isplata državne pomoći može se dobrim delom smatrati kompenzacijom za takvo stanje. Svaka investicija u sebi nosi brojne jednokratne i početne troškove, kao i rizike. Ti rizici su pogotovo povezani sa činjenicom da SDI dolaze u drugu državu – politički rizik eksproprijacije, rizik deviznog kursa, vreme potrebno da se poslovanje novoosnovane firme podigne na željeni nivo. Takođe, tu su i troškovi ulaska povezani sa potrebom investitora da nauči i ovlada administrativnim procedurama

i zahtevima, tj. da usvoji modus operandi zemlje u koju je došao.

Ipak, za investitore podsticaji u vidu državne pomoći nisu toliko važni kao kompenzacija troškova, već kao znak posvećenosti vlade da obezbedi povoljno poslovno okruženje. Strani investitori u Srbiji takođe dele ovaj stav.

Delimično opravdanje može biti i situacija kada država ima poteškoće da činjenicu da zapravo poseduje odgovarajuće okruženje učini poznatom investitorima. Državna pomoć tada može pomoći da se investitor privuče i “opipa teren”, kako bi se pokazalo da je okruženje zapravo bolje od onoga što se spolja čini. U tom slučaju, investicija koja dolazi može na početku biti i mala, ali može služiti da se privuku mnogo veće u periodu koji sledi.

Za kraj, štetna praksa da zemlje i regioni veličnom podsticaja međusobno konkurišu u privlačenju investitora prisutna je širom sveta. Može se takođe primetiti da se takva vrsta

konkurenције pogotovo razvija међу земљама (или регионима) сличних економских и институционалних карактеристика. То се, на пример, дешава међу земљама југоисточне Европе, где се Србија интензивно такмичи са Северном

Македонијом, Бугарском и Румунијом. Такође, у последње време smo сведочи међусобног такмићења великих америчких градова, који se отимају о корпоративне гиганте попут Amazona.

C. FAKTORI USPEHA: DVA PRIMERA

Државна помоћ пруža најбоље развојне резултате када је пропраћена комплементарним инструментима који стоје иза јасне визије развоја. Стратегија и визија могу побољшати ефекте подршке vezane за restrukturiranje i механизме привлачења инвестиција, као што се види u slučajevima iz Bilbaa i Irske. Сlučaj Bilbaa je primer где je стратешки, визионарски i participativni приступ dao dobre развојне резултате tako što je побољшана инфраструктура; i помогao gradu da se опорави od kolapsa svojih традиционалних индустрија. Ирски slučaj pokazuje da je привлачење страних директних инвестиција засновано на издашној фискалној подршци stranim investitorima donelo разочаравајуће резултате u pogledu запошљавања i prelivanja znanja na домаће компаније. Međutim, то takođe pokazuje da су se njegovi развојни ефекти драматично побољшали nakon što су, између остalog, обогаћени reformom obrazovanja i institucionalnim unapređenjima.

OKVIR 1:
SLUČAJ URBANE REKONSTRUKCIJE
BILBAO, ŠPANIJA

Tokom 1980-ih, традиционалне индустрије u Bilbau su propale, што je dovelo do ekstremno negativnih економских i демографских konsekvenci, при чему je polovina proizvodnih radnih mesta nestala, а број stanovnika opao je za skoro 15% u само 5 godina. Umesto direktnе ili indirektnе подршке индустријама u padu, različiti nivoi vlasti stvorili су participativnu i sveobuhvatnu strategiju s vizijom razvoja, која se, između остalog, сastojala od ulaganja u инфраструктуру. To je rezultiralo temeljnim restrukturiranjem regionalne економије, povećanjem udela (sofisticiranih) usluga na tržištu rada, porastom turističkih i investicionih priliva i, u poslednje време, blagim porastom stanovništva.

Privreda Bilbaa propala je 1980-ih, pokrenuvši velike demografske izazove, dok je grad bivao dodatno pogoden velikim prirodnim katastrofama. Tradicionalni lučki i industrijski grad Bilbao je tokom 1980ih, u skladu sa političkom tranzicijom u Španiji i otvaranjem ka svetu, zadesilo urušavanje tradicionalnih sektora, kao što su brodogradnja i metalurgija. Između 1975. i 1995. godine, skoro polovina radnih mesta u industriji – ili oko 60.000 – je izgubljeno. Došlo je do jakе emigracije stanovništva, pri čemu je gradska populacija pala sa 440.000 u 1980. godini, na 380.000 na vrhuncu krize 1985. godine. Na kraju, grad su takođe pogodile poplave 1983., koje su oštetile istorijski centar.

Španski pristup ekonomskoj krizi 1980-ih sastojao se od smanjenja broja zaposlenih u javnom sektorу i uzdržavanja od pružanja podrške kompanijama u poteškoćama; dok su istovremeno njeni regioni postajali autonomniji i kvalifikovani za povećanje regionalne razvojne pomoći. Španski pristup ovom i sličnim pitanjima u post-frankovskom okruženju sastojao se od široko rasprostranjenog povlačenja države iz tradicionalnih industrija, kao što su brodogradnja, metalurgija ili tekstil. Prema pojedinim istraživanjima (Campa, 1997), doprinos javnih preduzeća u okviru

INI, velikog državnog holdinga koji je u svom portfoliju sadržavao brojna javna preduzeća, opao je sa 6,9% BDP-a u 1983. na 3,7% u 1990, dok je zaposlenost opala za više od 22%.

Bilbao je na krizu odgovorio sistematskom i kolaborativnom akcijom čija efikasnost je pojačana prijemom Španije u EEZ 1986 i povećanom decentralizacijom tokom političke tranzicije osamdesetih godina. S druge strane, zemlja je upravo pristupila EEZ 1986. godine, a španski regioni su ubrzo stekli pravo na veliku evropsku struktturnu i regionalnu pomoć. Takođe, španska politička tranzicija podrazumevala je posebno široku autonomiju za baskijski region kome Bilbao pripada, uključujući široke fiskalne povlastice i autonomiju u određivanju lokalnih razvojnih strategija. Štaviše, može se čak zaključiti da su poplave iz 1983. godine bile katalizator promena i institucionalizovanog i sistematskog pristupa. Sve u svemu, bez tipičnih oblika pomoći u vidu podrške za industrije u poteškoćama, bilo je potrebno stvoriti alternativni pristup, uskladen sa jasnom vizijom urbane obnove i transformacijom Bilbaa u moderan grad (Cerna et al, 2018).

Različiti nivoi vlasti, privatni sektor i šira javnost su zajednički kreirali niz strategija i

novih razvojnih institucija, koje su oblikovale antikrizne mere. Gradsko veće je prvi put pokrenulo široku javnu diskusiju sredinom 1980-ih o tome kako najbolje preoblikovati grad. Tada su se lokalni, regionalni i nacionalni lideri uključili u razvoj jasne strategije, što je kulminiralo usvajanjem „Strateškog plana za revitalizaciju grada Bilbaa“ 1991. godine. Ciljevi Strateškog plana uključivali su međugradsku urbanu obnovu, ekološke intervencije, jačanje kulturnog identiteta i razvoj sektora visokih tehnologija zasnovanih na znanju; pri čemu je sva odgovornost bila na baskijskoj vladu. Osnovane su dve agencije, Bilbao Metropoli 30 - zadužen za strateško planiranje, i Bilbao Ria 2000 - upravljanje revitalizacijom velikih napuštenih (uglavnom industrijskih) zemljišta. Obe agencije su pod kontrolom raznih nivoa vlasti, a u nekim slučajevima i privatnog sektora i šire javnosti.

Spoj politika na više nivoa podsticao je strukturne promene u ekonomiji, umesto da održava u životu posrnula preduzeća. Prvo, strategija je podrazumevala preoblikovanje područja kojima je ranije bila koncentrisana proizvodnja. Drugo, snažan fokus stavljen je na ekološke ciljeve, kao što je čišćenje gradske reke Nervion. Treće, u strategiji veliki značaj imala je preobuka i prekva-

lifikacija nezaposlenih - čak 70.000 prošlo je kroz ove programe (Power, 2016). Četvrto, pojavile su se nove mere podrške dostupne lokalnim malim i srednjim preduzećima, koje ciljaju na inovacije i razvoj specijalnih preduzetničkih centara za startapove. Peto, bilo je više podrške za univerzitetska tehnološka istraživanja i međunarodne razmene. Ovi ciljevi su podrazumevali i velike investicije u infrastrukturu - sistem podzemne železnice i tramvajska mreža izgrađeni su devedesetih godina prošlog veka, međunarodni aerodrom i postrojenje za prečišćavanje otpadnih voda 2000-ih, i železnička i lučka mreža su rekonstruisane tokom tog perioda. Sada je u planu i izgradnja mreže brzih pruga.

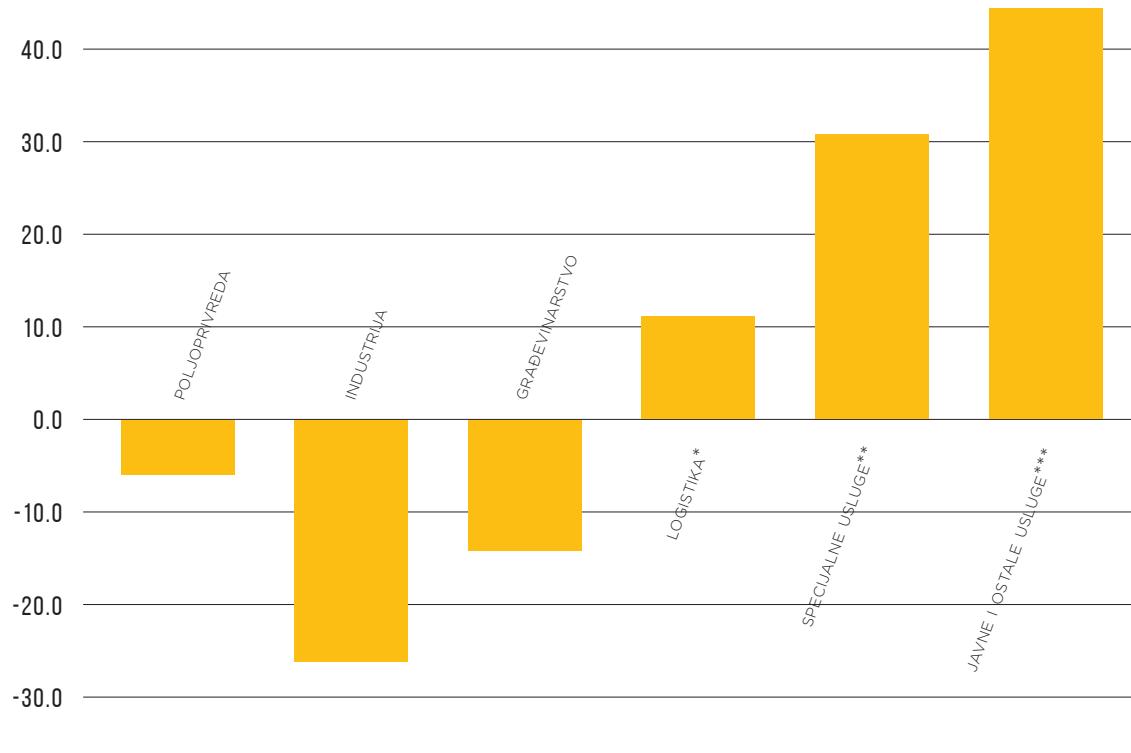
Bilbao je takođe izabrao velike urbanističke projekte, kao što je izgradnja muzeja Gugenhajm 1997. godine, kako bi dodatno diverzifikovao privrednu strukturu i podstakao ekonomsku aktivnost. Bilbao je sleđio primer nekih drugih španskih gradova koji su ekonomski razvoj zasnovali na velikim projektima ili događajima - kao što su Letnje olimpijske igre u Barseloni 1992. ili Svetska izložba u Sevilji 1992. godine. Bilbao je investirao, uglavnom iz javnih izvora, oko 144 miliona evra u izgradnju sada svetski poznatog Gugenhajm muzeja 1997. godine, pretvarajući

grad u turistički centar koji privukao više od milion posetilaca, samo u prvoj godini. Zajista, to je oživilo i regionalni turizam - čitav baskijski region ugostio je oko 220 hiljada dolazaka stranih turista 1990. godine, što je dostiglo 500 hiljada do 2000. godine i skoro 1,5 miliona u 2017. godini. U isto vreme, Bilbao je takođe investirao u zaštitu životne sredine, kroz projekte kao što je novi sistem za prečišćavanje vode.

Ove mere dovele su do transformacije lokalne ekonomije i okretanje ka uslugama, pre svega modernizacijom preostale proizvodnje i intenzivnim prlivom stranih direktnih investicija u grad i region. Iako broj stanovnika još uvek stoji nešto ispod nivoa iz 1970-ih, stopa nezaposlenosti je niska za španske standarde (oko 10%). Ekonomskom strukturom sve više dominiraju aktivnosti s visokom dodatom vrednošću, kao što je finansijsko posredovanje ili visokotehnološka proizvodnja. Takođe, uprkos maloj populaciji, tek neznatno je ispod regiona Madrida i Katalonije u smislu privlačenja stranih direktnih investicija - prema Hierro et al (2016), privučeno je oko 800 miliona evra SDI od 1997. do 2013. godine, u poređenju sa samo 14 miliona evra, 66 miliona evra, i 55 miliona evra u susednim pokrajinama Kantabrija, Kastilja i

Leon i Navara. Sve navedeno pomoglo je da Bilbao odustane od tradicionalne privrede u kojoj dominira proizvodnja, i okreće se logistici i uslužnim delatnostima.

Grafikon 2: Promena u broju poslova (u 000) između 2000 i 2016



Source: Eurostat

* Trgovina na veliko i malo; saobraćaj; smeštaj i prehrambene delatnosti; informacije i komunikacije

** Finansijske delatnosti i delatnosti osiguranja; promet nekretnina; stručne, naučne i tehničke aktivnosti; administrativne i uslužne delatnosti,

*** Javna uprava i odbrana; obavezno socijalno osiguranje; obrazovanje; zdravstvo i socijalni rad; umetnost, zabava i rekreacija, popravka kućnih aparata i druge usluge

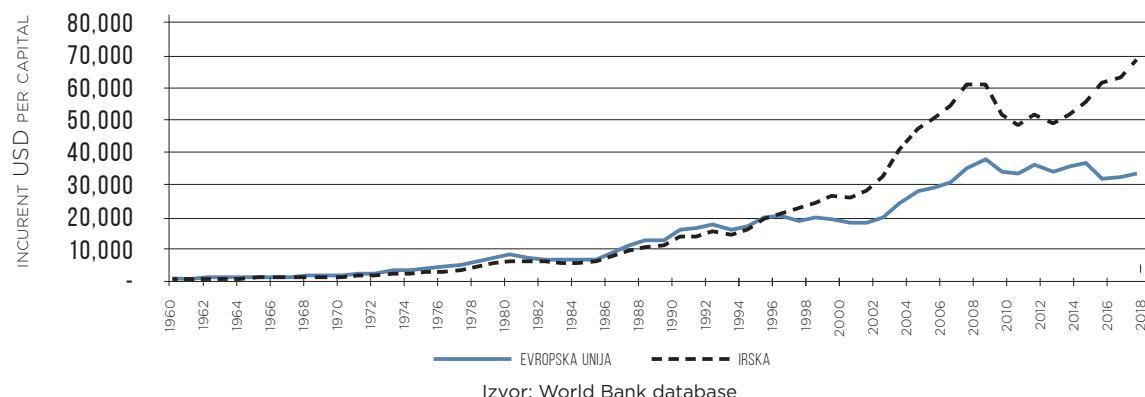
OKVIR 2: SISTEM PRIVLAČENJA STRANIH DIREKTNIH INVESTICIJA U IRSKOJ

Sedamdesetih i osamdesetih godina prošlog veka, stopa nezaposlenosti u Irskoj iznosila je 10-20%, što je znatno više u odnosu na druge zapadnoevropske zemlje, dok je rast BDP-a bio nedovoljan za primetnu konvergenciju. Da bi se taj jaz zatvorio, Irska se okrenula ka privlačenju stranih direktnih investicija. Bila prva zemlja koja je tako snažno pristupila privlačenju SDI - uspela je da privuče skoro 300 stranih kompanija samo između 1965. i 1973. (naspram 110 između 1955. i 1964., prema Bariju, 2006). Međutim, nekoliko godina kasnije postalo je jasno da pristup zahteva određeno prilagođavanje, jer su privučene niskotehnološke kompanije. Tada je IDA preporučila

sistematičniji pristup, sa naglaskom na obrazovne politike.

Irska ekonomija eksplodirala je devedesetih godina, nakon što je decenijama gotovo stagnirala. Irska je doživela spektakularan ekonomski rast tokom kasnih 1980-ih i 1990-ih, nakon decenija skromne konvergencije, vrlo visoke nezaposlenosti i nepovoljnih demografskih kretanja. BDP po glavi stanovnika približio se Evropskoj uniji za jedva 10 procenntih poena na 90% između 1960. i 1985. godine. Međutim, do 1996. godine ga je već premašio, a do 2017. je dvostruko veći. Stopa nezaposlenosti pala je sa skoro 20% sredinom osamdesetih -- dvostruko više od proseka EU -- na manje od 5% krajem devedesetih godina -- što je jednako polovini proseka EU.

Grafikon 3: BDP po glavi stanovnika u Irskoj i Evropskoj uniji



Irska je bila globalni pionir u usvajanju modela razvoja zasnovanog na stranim ulaganjima, koji se u početku oslanjao na snažne i neselektivne fiskalne podsticaje. Međutim, takav pristup je pružao samo ograničene razvojne efekte jer je privlačio uglavnom niskotehnološke kompanije. Kao jedna od prvih zemalja koja je usvojila razvojnu strategiju usmerenu na strane direktnе investicije tokom pedesetih godinama, prvo je stvorila fiskalno i finansijski prihvatljivu okruženje¹. Okosnica poreske strategije bilo je puno oslobođanje od poreza na izvoz robe uvedeno 1956. godine². Takođe, SDI su od početka imale koristi od veoma velikih investicionih grantova: na primer, prema OECD-u (1994.), 80-ih godina grantovi su odobreni za gotovo 80% stranih firmi, dok se odmah iza Grčke, Irska najintenzivnije oslanjala na grantove u EEZ.. Ovaj pristup je doveo do dolaska niskotehnoloških proizvođača, koji su se izuzetno slabo povezali sa domaćom industrijom (McAleece, 1970). Do 1973. godine, proizvodne SDI su zapošljavale oko 80.000 ljudi (dvostruko

više nego kod domaćih proizvodnih kompanija), od čega je skoro dve trećine radnih mesta bilo u niskotehnološkoj proizvodnji, poput tekstila ili prehrambenih proizvoda (Bari, 2005). U istoj godini u proizvodnji bilo je zapošleno manje od 5% radne snage sa trećim stepenom obrazovanja.

Ključne reforme sprovedene su sedamdesetih godina prošlog veka, usmerene na obrazovanje, institucije i trgovinu, ali rezultati su se pojavili tek deceniju kasnije. Kao odgovor na razočaravajuće rezultate, Irska je malo prilagodila svoju strategiju. Zaista, seme za kasniji spektakularni rast je u velikoj meri je posejano krajem 1960-ih i tokom 1970-ih. U literaturi se ističu tri velike promene politike koje su postavljene u ovom periodu. Prvo, zemlja je temeljno reformisala svoj obrazovni sistem. Drugo, unapređeni su institucionalni i analitički kapaciteti institucija koje se bave privlačenjem investicija. Treće, priključila se anglo-irskom sporazumu o slobodnoj trgovini 1965. i EEZ-u 1973. godine. Ipak, bila je po-

1 Irska i dalje zadržava okruženje niskog poreza na preduzeća. Od 2017. godine efektivna prosečna poreska stopa u Irskoj iznosi 11,8%, naspram 33% u Francuskoj, 27,3% u Njemačkoj, i čak mnogo niža od mnogih CIJIE, kao što je 21,8% u Slovačkoj ili 20,6% u Češkoj, prema OECD-u (<https://www1.compareyourcountry.org/corporate-tax-statistics>)

2 Gledajući iz evolutivne perspektive, ovakva strategija nije mogla preživeti ulazak u EEZ u ovom obliku. Međutim, produžena je u različitim oblicima do ranih devedesetih godina - prvo se proširio na sva preduzeća - i to ne samo na izvoznike, a zatim se povećao na 10% 1980-ih i 12,5% 1990-ih. Treba napomenuti da je u isto vreme redovni porez na dobit u drugim razvijenim ekonomijama iznosio čak 50% (EY, 2014)

trebna još jedna decenija da rezultati postanu vidljivi, uglavnom zbog političke i makroekonomskе nestabilnosti, i vremena koje je bilo potrebno da prođe kako bi reforme u obrazovanju imale bilo kakav uticaj.

Reforma obrazovnog sistema bio je ključni faktor uspeha, jer je omogućila širenje srednjeg i visokog obrazovanja, sa fokusom na tehničke i naučne diplome. U roku od jedne decenije, Irska je izgradila sloj svetske klase tehničkih i inženjerskih stručnjaka i to od nule. Smatralo se da je obrazovni sistem usko grlo za bržu industrijalizaciju. Na primer, do sredine šezdesetih godina polovina dece napuštala je obrazovanje pre svoje 13. godine (Bari, 2008), dok visoko obrazovanje, sa samo hiljadu studenata upisanih na tehničke fakultete godišnje (Vajt, 2001), nije moglo da podrži snažniji rast visokotehnološke industrije. Kao odgovor, Irska je uvela besplatno srednje obrazovanje i uspostavila transportnu mrežu za sve učenike. Takođe je ojačan sistem tehničko-stručnog obrazovanja, čiji su oslonac bili regionalni tehnički fakulteti, koji su obezbeđivali, prvo, kontinuirano obrazovanje, tečajeve za obrazovanje odraslih i prekvalifikaciju (Vajt, 2001) pre prelaska na diplome višeg obrazovanja u nauci i tehnologiji. Ovakav pristup je pomogao u stvaranju

celokupnog spektra zanimanja, od zanata do profesionalnog nivoa, naročito u inženjerstvu i nauci, ali i u komercijalnim, jezičkim i drugim oblastima (Klensi, 1993). Kao rezultat toga, između 1965. i 2005. godine, broj studenata u visokom obrazovanju porastao je sedam puta na gotovo 140.000 studenata (Braun, 2012). Irska danas ima jedan od najvećih procenata stanovništva starosti od 25 do 34 godine u zemljama OECD-a višeg obrazovnog nivoa, uključujući i veoma visok procenat diploma u oblasti nauke i inženjerstva (najmanje 40%).

Irska je prva uvela pristup selektivnog privlačenja investicija, kroz niz profesionalizovanih i autonomnih institucija, od kojih je IDA Irska bila među prvima. Iako je IDA -- irska institucija za privlačenje investicija -- stvorena 1949. godine, krajem 1960-ih dobila je širu autonomiju, što joj je pružilo veću fleksibilnost, brže donošenje odluka i važniju ulogu u državnom sistemu. Agencija je nadgledala identifikovanje i promociju SDI iz specifičnih industrija i davala podsticaje i grantove potencijalnim investitorima. Povećana autonomija omogućila je zauzimanje strateškog pristupa i selektivnije privlačenje SDI, u cilju podsticanja ulaganja u visokotehnološke sektore. Bakli i Ruan (2006) navode da je selektivnost postignuta proaktivnim traženjem

investitora u visokotehnološkim sektorima, prvo u elektronici i hemijskoj industriji/farmaciji, zatim u softveru i računarskom hardveru, i pružanjem veće pomoći preduzećima u tim sektorima. IDA je nastojala da privuče renomirane globalne lidere u promovisanim sektorima, kako bi stimulisala privlačenje sloja manjih kompanija u ovim sektorima. Na primer, Microsoft je 1985. godine otvorio prvo centar za osnovnu i korisničku podršku, pre nego što se proširio u Evropski centar za istraživanje i razvoj. Intel je početkom devedesetih godina ovde locirao svoju fabriku čipova, a do sada se proširio na istraživanja i sofisticiraniju proizvodnju. To je Irsku pretvorilo u centar elektronske industrije, a niše su ubrzo popunile desetine manjih elektronskih i softverskih preduzeća, od kojih su svi želeli da se poveže sa ovim ključnim liderima u industriji (Bakli i Ruan, 2006).

Obrazovne i institucionalne promene bile su potpuno usklađene i vođene vizijom privlačenja visokotehnoloških SDI. Pomak ka visokotehnološkoj proizvodnji omogućen je gorepomenutim unapređenjem obrazovnog sistema i boljom koordinacijom između potreba poslovnog sektora i obrazovnog sistema. IDA je 1978. godine pokrenula osnivanje Savetodavnog komiteta za ljudske resurse

kao platformu za dijalog sa predstavnicima obrazovnog sistema, što je dovelo do masovnog povećanja broja diplomiranih inženjera računarskih nauka (udeo u ukupnom broju upisanih studenata se udvostručio između 1971. i 2003. godine) i menadžmenta (+50%). To je dovelo do sofisticirajeg tehnološkog portfolija u stranim firmama, sa značajnim rastom stope visokotehnološke zaposlenosti sa 10% u 1974. na skoro 50% do 2000. godine, a udeo radnika u proizvodnji sa višim stepenom obrazovanja skočio je sa nekih 3-4% u 1971. do skoro 30% u 2001. godini (Bari, 2005). Kako se broj diplomaca tehničkih nauka povećao, IDA je imala dodatnu „prodajnu“ tačku za međunarodne investitore. S druge strane, s obzirom na pojavu klastera visokotehnoloških i sofisticiranih usluga i proizvodnje, Irska bi mogla da sebi priušti postepeno smanjivanje intenziteta svojih investicionih podsticaja u vidu državne pomoći, koji u nekim aspektima ipak ostaju iznad nivoa EU-15 zemalja.

Grafikon 4: Razlika između Irske i EU-15 u intenzitetu državne pomoći u % BDP-a (+ Irska državna pomoć veća od proseka EU-15, - Irska državna pomoć manja od proseka EU-15)



Izvor: EC Scoreboard

D. REGIONALNI RAZVOJ I PRIVLAČENJE SDI: PRIMERI IZ CIJIE

Na početku zemlje CIJIE nisu imale dugoročan i strateški pristup pri dodeljivanju državne pomoći za restrukturiranje, ali je pristup vremenom postajao sofisticiraniji. Institucionalno, proces restrukturiranja u CIJIE nije se nalazio u sklopu dugoročne, razvojno orijentisane politike, već je cilj bio da se sačuva što veći broj preduzeća (Hashi, 2004). Međutim, mnoge uspešnije zemlje CIJIE ubrzo su osnovale odvojene institucionalne jedinice koje su koordinirale taj proces. Na primer, Poljska je uspostavila sistem decentralizovane intermedijacije između dužnika i banaka, gde je svaka banka sa dužnikom dogovarala poseban plan restrukturiranja. To je rezultiralo reprogramima i otpisima potraživanja, ali uz uvođenje mera kao što su reorganizacija, smanjivanje obima poslovanja ili zatvaranja neprofitabilnih sektora preduzeća, dok se uloga države sastojala u dokapitalizaciji banaka. Mađarska razvojna banka (HIDB) sticala je udele u najvažnijim i najvećim industrijskim preduzećima u teškoćama, i direktno je nadzirala proces njihovog restrukturiranja. Prema Hashiju, Češka je proces započela otpisom velikih delo-

va dugova početkom 1990ih (1,7 mlrd USD), a potom osnovala "lošu" banku u koju su iz komercijalnih banaka po diskontnoj stopi preliveni problematični krediti (4 mlrd USD). To je omogućilo državi da nadgleda proces restrukturiranja i smanji portfolio problematičnih kredita u komercijalnim bankama. Na kraju, Češka je uvela međukompanijske šeme za rešavanje potraživanja, oslobađajući preduzeća u teškoćama još 0,5 mlrd USD duga.

Na početku tranzicije, privlačenje investicija nije bilo strateški planirano, ali je u kasnijim fazama postalo važan razvojni instrument. Mnoge danas razvijene zemlje CIJIE na početku su investicije mahom privlačile neselektivno, i to uglavnom SDI, pomoću izdašnih fiskalnih i finansijskih podsticaja, sa ciljem da se ukroti visoka nezaposlenost. Vremenom, kako su ove zemlje uspostavile bazu investitora, unapredile su pristup tako što su se podsticaju za privlačenje odobravali shodno posebno uspostavljenim kriterijumima (Jirasavetakul i Rahman, 2018), što je dovelo do promišljenijeg i sofisticiranijeg pristupa. Na primer, Mađarska

je u prvim godinama tranzicije postavila cilj da privuče nekoliko velikih blue-chip kompanija i, zbog takvog pristupa, individualni pregovori sa SDI bili su česti (Sass, 2004), dok je intenzitet subvencija bio relativno veći u poređenju sa drugim CIJIE zemljama. Kako bi se podstakao razvoj i postigli makroekonomski ciljevi, podsticaji su bili usmereni ka velikim izvozno orijentisanim projektima u specifičnim sektorima, sa ciljem da se uspostave veze sa lokalnim preduzećima. Istovremeno, subvencije su postale transparentnije i manje izdašne, a neki popularni instrumenti, kao što su specijalne ekonomske zone, više se nisu koristili.

Iako se koriste u mnogim zemljama, specijalne ekonomske zone Poljske izdvajaju se kao posebno uspešan i dobro osmišljen primer instrumenta regionalnog razvoja, prevašodno zbog njihove veličine i međuopštinske saradnje u njihovom kreiranju i vođenju. Ovi instrumenti ekonomske politike obično se sastoje i oslanjaju na državnu pomoć, bez obzira da li se radi o preduzećima u restrukturiranju ili privlačenju novih investicija u nerazvijene regije. Još efektivniji pristup imao bi za cilj da podigne produktivnost, tako što bi bile kreirane veze sa lokalnim dobavljačima i tehnološke mreže sa drugim lokalnim preduzećima. Suštinu ovakvog pristupa dobro oslikava

primer Poljske, čija se glavna strategija privlačenja investicija zasniva na uspostavljanju velikih i dobro institucionalno organizovanih specijalnih ekonomskih zona, koje osim efekta na zapošljavanje, obezbeđuju i pozitivne efekte prelivanja na lokalna preduzeća.

OKVIR 3: SLUČAJ POSEBNIH EKONOMSKIH ZONA U POLJSKOJ

Posle kolapsa velikog dela svoje tradicionalne privrede ranih 1990ih koji je odneo 1.7 mln poslova, mnogi regioni Poljske suočili su se sa ozbiljnim poteškoćama. Da bi ove poteškoće ublažila podstičući priliv SDI, Poljska se u velikoj meri oslanjala na svoje specijalne ekonomske zone, koje predstavljaju geografske celine na kojima se poslovanje može pokretati i odvijati pod posebnim, preferencijalnim uslovima. Iako su slične zone postojale i u drugim CIJIE, one u Poljskoj su bile relativno efikasnije kako zbog svoje veličine, tako i zbog međuopštinske saradnje u upravljanju. Osim što se u njima našlo 300.000 radnih mesta, efekti prelivanja na lokalna preduzeća su u njima bili izuzetno povoljni.

Tranziciju u Poljskoj je obeležio je kolaps mnogih preduzeća u tradicionalnom sektoru

koji je izazvao masovnu nezaposlenost širom zemlje. Sa otpočinjanjem tranzicije veliki deo tradicionalne poljske industrije, kao što je brodogradnja, rudnici uglja i čelika, kao i železare, znatno se smanjio, prevashodno prisutan oštrijim ekološkim standardima i stranom konkurenjom. Nepovoljnu situaciju najbolje ilustruje činjenica da je nezaposlenost u Poljskoj sa 1,1 mln (stopa nezaposlenosti 6,5%) u 1990. dostigla 2,8 mln (16%) u 1994.

Da bi se nosila sa visokom nezaposlenošću i da bi podstakla ekonomski razvoj privlačenjem SDI, Poljska se u velikoj meri oslanjala na specijalne ekonomске zone. U Poljskoj, specijalna ekonomска zona (SEZ) je odvojen, nenaseljen deo teritorije gde se poslovanje može pokretati i odvijati pod posebnim, preferencijalnim uslovima, sa ciljem da se podstakne razvoj, upravlja industrijskim kapacitetima i infrastrukturom, da se kreira zaposlenost i privuku SDI. Uvođenje velikih specijalnih ekonomskih zona raštrkanih širom zemlje, olakšalo je prilive SDI i omogućilo preorientaciju radne snage ka novim industrijama. specijalne ekonomске zone postale su od polovine 1990ih glavni instrument za privlačenje SDI u Poljskoj.

Od početka sredinom 1990ih, SEZ su značajno doprinele ekonomskom oporavku i razvoju.

Prvi SEZ otvoren je 1995., a trenutno ih je 14 širom zemlje, dok se površina na kojoj se prostiru konstantno uvećava. Na kraju 2016, u SEZ-ovim bilo je zaposleno više od 300.000 ljudi, a investirano je ukupno više od 20 mlrd evra. Za razliku od sličnih specijalnih zona, u poljskim SEZ nalazi se neuobičajeno veliki broj domaćih, lokalnih preduzeća - više od 20% -- što osigurava prelivanje znanja i veština iz internacionalnih u domaća preduzeća. Svaki SEZ ima poseban fokus. Na primer, SEZ-ovi Legnica i Katowice dominantno se oslanjaju na automobilsku industriju, Mielec na avio-industriju, a Pomerania na IKT. SEZ Valbrih pak preferiraju proizvodači malih kućnih aparata, dok je proizvodnja nameštaja skoncentrisana u Varmijsko-mazurskom SEZ-u.

Još jedna specifičnost ogleda se u tome što se osnivaju na međuopštinskom nivou i u njihovoj relativnoj veličini. Poljski SEZ-ovi prostiru se na veoma velikim teritorijama, a njihove granice se po potrebi šire, a mesta koja su se pokazala kao neatraktivna investitorima - isključuju. Na kraju 2004, SEZ-ovi su se prostirali na teritoriji od 6.500ha, 16.200ha na kraju 2013, a trenutno na 25.000ha. Parcele 14 SEZ-ova raštrkane su na preko 200 opština, što omogućava bolje planiranje korišćenja zemljišta i poboljšava koordinaciju različitih nivoa vlasti.

III. SDI U SRBIJI – STILIZOVANE ČINJENICE

Iskustvo Srbije na mnogo načina podseća na iskustvo zemalja CIJIE, samo sa 7-10 godina zakašnjenja. Fokusiramo se na privlačenje SDI jer je vrlo verovatno da će ono ostati u centru razvojne politike Srbije u doglednoj budućnosti. Iznosimo tvrdnju da su odloženi početak tranzicije i nešto kasniji početak značajnih priliva SDI kreirali specifičnu ekonomsku

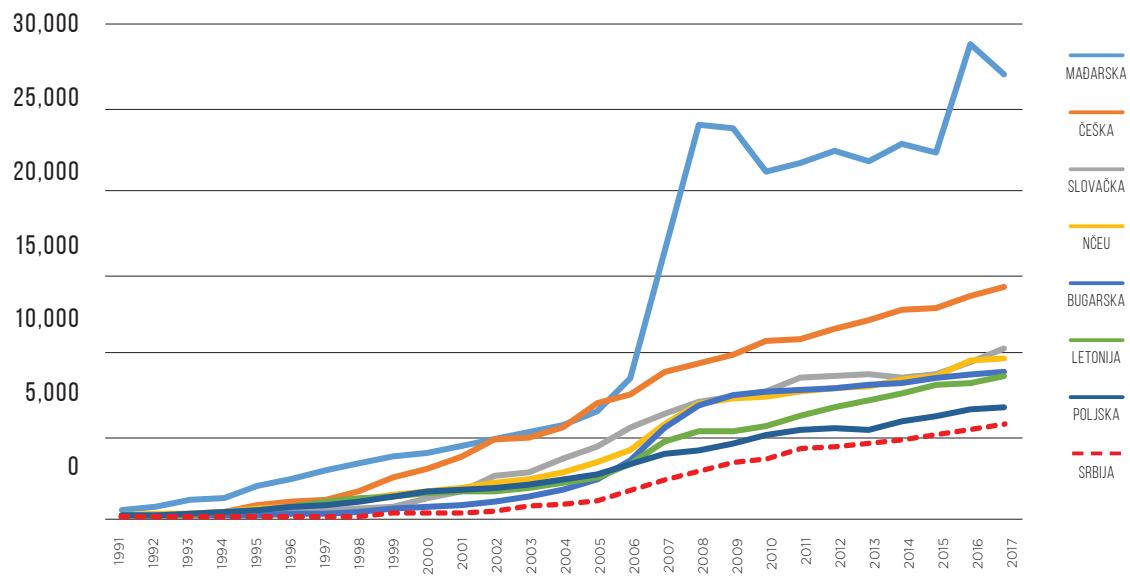
strukturu. Zatim, razvijamo tipologiju stranih kompanija koja nam omogućava da razlikujemo različite tipove stranih kompanija, prema očekivanom razvojnog efektu i efektima prelivanja. Tvrdimo da struktura SDI koja se trenutno privlači u Srbiju mora da se poboljša, kako bi se kreirala pozitivna spirala izgradnje ljudskog kapitala, efekata prelivanja i razvoja.

A. SPORA TRANSFORMACIJA

Kompanije u stranom vlasništvu danas u Srbiji igraju veliku ulogu, i prilivi SDI su u porastu poslednjih godina. Ipak, prilivi SDI krenuli su sa 7-10 godina zaostatka (Grafikon 2) u poređenju sa CIJIE (otprilike godinu dana nakon usvajanja novog programa privatizacije 2002. godine), i pristizali su postepeno, preuzimajući relativno mali deo zaposlenih u

velikim tradicionalnim industrijskim sistemima. Ti sistemi, masovno podržavani državnom pomoći, dugo vremena bili su držani u limbu, iščekujući restrukturiranje i privatizaciju koji zapravo nikada nisu došli. Na kraju, ljudski kapital u njima je propadao kroz sve veću tehnološku zastarelost, nedostatak iskustva i starenje radnika.

Grafikon 5: Kumulativni rast SDI po glavi stanovnika (neto prilivi) u stalnim USD iz 2015³



3 Kalkulacije autora zasnovane na podacima UNCTAD-a i Eurostat-a

SDI u Srbiji trenutno ne igraju toliko veliku ulogu kao u ostalim zemljama CIJIE. U 2006. godini, prvoj za koju posedujemo pouzdane podatke, zaposlenost u SDI bila je nešto veća od 180.000 ljudi, od čega se manje od trećine odnosilo na greenfield investicije. U 2016. je ukupna zaposlenost dostigla nekih 250.000 ljudi, od čega 160.000 ljudi u greenfield investicijama. Ukupno, zaposlenost u SDI čini nešto više od 9% ukupne zaposlenosti, što je značajan udeo imajući u vidu relativno mali privatni sektor Srbije, ali ipak značajno manji od zemalja CIJIE (u kojima zaposlenost u SDI u ukupnoj učestvuje sa oko 20% u proseku).

Kao posledica gore navedenog, pre svega, veoma dugotrajne tranzicije, **ekonomija Srbije danas ima posebnu strukturu, u kojoj poslodavci kvalitet zaposlenih radnika ističu kao jedan od njenih najvećih kvaliteta, ali nedostatak nove kvalitetne radne snage kao najveće ograničenje njihovom daljem širenju.** Ipak, dosta više od polovine stanovništva ili nije zaposleno, ili se nalazi u ranjivoj, nisko-produktivnoj zaposlenosti. Zasigurno je da nisu svi radnici koji poseduju veštine zaposleni, a tu su i mnogi sa potencijalom da postanu produktivniji. Međutim, geografski i sektorski ovi kapaciteti su rascepmani i

njihova mobilnost je mala. Manje kompanije se pojavljuju i upošljavaju te radnike i kreiraju mrežu kapaciteta širom zemlje nalik na leopardovu kožu.

Dok se kroz čitav period broj stranih kompanija znatno uvećavao, uključujući i privatizovane, ukupna zaposlenost povećala se u manjoj meri, zbog restrukturiranja i konsolidacije privatizovanih kompanija. Veliki deo povećanja zaposlenosti (oko 50.000) odnosi se na greenfield SDI koje su došle sa promenom politike 2009. koja je za cilj imala da ojača podsticaje za investitore. I SDI koje su došle pre 2009. su takođe dobijale podsticaje da povećaju zaposlenost, kao što i jesu ,doprinoseći ukupnom porastu zaposlenosti sa 25-28.000 novih radnih mesta.

OKVIR 4:
DRŽAVNA POMOĆ ZA INDUSTRIJSKO
RESTRUKTURIRANJE:
U IŠČEKIVANJU PRIVATIZACIJE
ILI SPORE SMRTI

Tokom većeg dela devedesetih, privreda je radila na otprilike polovini svojih prethodnih kapaciteta. Nakon hiperinflacije i međunarodnih sankcija, veliki deo privrede je de

facto bankrotirao, i bila su neophodna ogromna finansijska i tehnička pomoć kako bi se restrukturirali i reorganizovali sektori koji su imali šansu da možda postanu konkurentni. Umesto toga, fokus je stavljen na privatizaciju koja je mahom bila neuspešna, a državna pomoć je služila kao subvencija za kompenzovanje nedostatka produktivnosti.

Sistemi velikih državnih preduzeća koji nisu bili dovoljno atraktivni ili dovoljno održivi za insajdersku privatizaciju tokom devedesetih i početkom 2000-tih godina bili su stavljeni pod poseban režim koji ih je štitio od bankrotstva - „u restrukturiranju“. Međutim, mnoga od tih preduzeća dugo su bila primarni znatnih sredstava namenjenih za restrukturiranje. Preduzeća u restrukturiranju prvo bitno su se sastojala od oko 70 preduzeća, i nakon toga, još ih je dodato na listu. Kao ilustraciju njihove veličine, navodimo da je u 2002. godini u preduzećima u portfelju srpske Agencije za privatizaciju bilo zaposleno 220.000 ljudi. Samo mali broj ovih preduzeća uspešno je privatizovan, a dok je istinsko restrukturiranje najčešće izostajalo. Njih su u životu održavale eksplisitne i implicitne subvencije, kao i povremena, tek polovična rešenja, ali je najveći broj zapravo polako odumirao.

Međutim, nakon globalne finansijske krize, ovi troškovi počeli su vrtoglavo da rastu, stvarajući opasnost kreiranja spirale javnog duga. Konačno, u 2015. godini, usvajanjem novog Zakona o privatizaciji i izmenama zakona o stečaju, počelo je odlučnije rešavanje njihovog statusa. Prema podacima MMF-a i Fiskalnog saveta Srbije (MMF, 2015; Fiskalni savet Srbije 2014), fiskalni troškovi podrške preduzećima u portfelju Agencije za privatizaciju i javnih preduzeća iznosili su u prosjeku 2-3% BDP-a u 2010 - 2015 godine, dok zvanični podaci pokazuju da je državna pomoć za preduzeća u restrukturiranju iznosila 0,2% BDP-a godišnje u istom periodu.

Šteta je što je ta prilika propuštena, s obzirom da je rešavanje situacije ovih preduzeća počelo da stvara transparentniji sistem koji je mogao da ulije poverenje građanima Srbije. Iako postoje razlozi za verovanje da su zvanični podaci o državnoj pomoći za ova preduzeća trenutno tačni, ne postoji način za spoljnog posmatrača da utvrdi sa sigurnošću da u budućnosti neće nastati nikakvi skriveni troškovi.

B. PREDUZEĆA U FOKUSU

Fokusiramo se na greenfield investicije u sektoru razmenljivih dobara i industrije usluga⁴ – grupa koja se uglavnom sastoji od proizvodača roba, ali takođe uključuje i razmenljive “nevidljive” usluge kao što su kompjutersko programiranje, farmaceutska istraživanja, korisničke i ostale slične profesionalne usluge („analizirane SDI“ u daljem tekstu) – jer je za ovakva preduzeća najverovatnije da su bili primaoci subvencija u kontekstu promocije izvoza. U ovoj grupi nalazi se 63% svih zaposlenih u preduzećima u stranom vlasništvu (80% u osnovanim 2009. godine i kasnije), isključujući privatizovna.

Ustanovili smo da od celokupne zaposlenosti kreirane u analiziranim SDI nakon 2009. godine, tri četvrtine nalazi se u onima koji su bili primaoci državne pomoći. To su gotovo sva preduzeća sa više od 500 zaposlenih, i nekih 50% od onih koja su veća od 100. Sa smanjivanjem veličine preduzeća smanjuje se verovatnoća da su ta preduzeća bila primaoci državne pomoći, međutim

mutvrđivanje da li su bili primaoci pomoći ili ne, postaje teže, posebno za preduzeća sa manje od 100 zaposlenih. U sektoru razmenljivih usluga procenjujemo da se oko 80% zaposlenosti nalazi u kompanijama koje su bile primaoci državne pomoći. Za preduzeća osnovana pre 2009, manje je verovatno da su osim zemljišta i eventualno nekih poreskih podsticaja primali državnu pomoć, ali je to takođe teže utvrditi.

⁴ Nismo u mogućnosti da sa preciznošću utvridimo koje SDI su su primale državnu pomoć u periodu pre 2015 , a koje nisu (pogledati Apendiks)

C. TIPOLOGIJA STRANIH PREDUZEĆA

Osim ukoliko strano preduzeće direktno ne preotima zaposlene od lokalnih, efekti na zaposlenost, proizvodnju i generisanje dohotka biće uglavnom pozitivni već u kratkom roku. Ovo je posebno tačno za investicije u devastiranim područjima, gde će dohodak novozaposlenih, kao i razvoj lokalnih dobavljača novoosnovanog preduzeća imati multiplikativne efekte na ekonomsku aktivnost celog regiona. Uopšteeno uvez, ovi efekti biće proporcionalni platnom fondu preduzeća i vrednosti lokalnih nabavki.

Verovatni srednjoročno do dugoročni efekti mogu se veoma razlikovati, kao što je napomenuto u poglavlju "Državna pomoć u kontekstu restrukturiranja industrija i regionalnog razvoja", i mi prema tome svrstavamo sva preduzeća u četiri idealna tipa, i na osnovu njihovih karakteristika utvrđujemo različite kanale kroz koje oni mogu uticati na razvoj. Prvi kanal je količina ljudskog kapitala koji se u njima gradi. Drugi nastaje ako se preduzeće samo po себи razvija i usložnjava proizvodnju i ljudski kapital u odnosu na prvu fazu kada je osnovano. Treći nastaje kada se znanje i tehnologija prelivaju tako da ih mogu koristiti domaća preduzeća.

Tip 1 – Preduzeća čiju proizvodnju najbolje oslikava proizvodnja automobilskih kablova, pletenih tekstilnih proizvoda, presvlaka za sedišta, koja uglavnom zapošljavaju 70 ili čak 80% radne snage niskih ili gotovo nikakvih kvalifikacija. Kako su njihovi lanci vrednosti kratki i relativno jednostavnji, mali je broj pozicija srednjeg ili višeg tehnološkog nivoa na koje bi radna snaga, ovlađavajući uglavnom samo bazičnim veštinama, mogla da napreduje. Takođe, iz sličnih razloga, nije verovatno ni da bi mogla biti preorientisana na proizvodnju složenijih proizvoda. Za ova preduzeća nije verovatno da će uspostaviti veze sa domaćim dobavljačima u svojoj osnovnoj delatnosti, budući da se nalaze u sklopu industrija koje se veoma razlikuju od domaćih i koje se bave proizvodnjom velikih serija na globalnom nivou.

Tip 2 – Preduzeća koja podsećaju na tip 1 u smislu da zapošljavaju veliki broj slabije kvalifikovane radne snage, ali takođe imaju i 15-30% zaposlenih sa višim ili visokim tehničkim obrazovanjem ili inženjerskim veštinama, jer su proizvodi koje proizvode složeniji i/ili se nalaze u sklopu dužih lanaca vrednosti. Pri-

mer ovakvih preduzeća je proizvodnja komponenata za automobilsku industriju kao što su plastični delovi enterijera, mehanizmi za sedišta, hidraulični mehanizmi, kao i, nešto složeniji, elektromotori, mali kućni aparati i srodnna električna i elektronska oprema. Ta preduzeća zapošljavaju kvalifikovaniju radnu snagu, i posledično su u stanju da nadograđuju ljudski kapital kroz obuke za specifične poslove; čak će i njihovi manje kvalifikovani radnici imati nešto veće šanse za individualni razvoj i napredovanje. Najvažnije, ova preduzeća su u stanju da poslovanje započnu u jednostavnijim i manje rizičnim delovima lanca vrednosti – često samo sklapanje proizvoda – i da se vremenom razvijaju i proizvodnju šire na složenije segmente. Tako je na primer, Gorenje, proizvođač malih kućnih aparata, započelo proizvodnju u Srbiji samo u vidu sklapanja proizvoda, a danas je u Srbiju prenelo praktično sve segmente poslovanja, uključujući i istraživanje i razvoj. Drugi primer je Johnosn Electric, koji je trakođe započeo poslovanje kroz jednostavno sklapanje dela-va za auto-industriju, ali je vremenom uvođio proizvodnju sve složenijih proizvoda. Ipak, nije verovatno da velika preduzeća koja proizvode velike serije razviju partnerstva sa domaćim dobavljačima u svojim osnovnim delatnostima, budući da se za proizvodnju

tog obima inputi kupuju "sa rafova" na globalnom tržištu.

Tip 3 – Preduzeća koja karakteriše dominantno oslanjanje na obrazovanu radnu snagu, gde obično više od polovine zaposlenih ima diplomu visokog obrazovanja ili napredne tehničke veštine. Oni proizvode mnoštvo različitih proizvoda, kao što su farmaceutski proizvodi, vetrogeneratori, posebno prilagođene metalne komponente, pumpe za vodu, veb dizajn, digitalni marketing i korisničke usluge. Udeo domaće dodate vrednosti u njihovim proizvodim je po pravilu dosta veće nego u tipovima 1 i 2, jer njihovi dosta kompleksniji lanci vrednosti uključuju i razvojne komponente visoke vrednosti ili zato što se celokupna proizvodnja sastoji od usluga. Ove kompanije, koje uglavnom proizvode nematerijalne proizvode, vrlo verovatno će kreirati više znanja korišćenjem višitehnologija, pa će tako generisati i više prelivanja. Oslanjanja na visokokvalifikovane radnike obično je povezano sa proizvodnjom proizvoda posebno prilagođenih za poznatog kupca. Ipak, zbog toga oni obično proizvode manje serije i zapošljavaju manje radnika, to ograničava njihov efekat na rast broja zaposlenih, pa tako može i ograničiti i efekat dohotka koji se u njima generiše.

Tip 4 - Preduzeća koja karakteriše preovlađujuće prisustvo visokokvalifikovane radne snage, koja stvara visoko tehnološke proizvode ili, verovatnije, znanje, kao i druge kreativne menadžerske i srodne veštine. Dobar primer ovih preduzeća predstavljaju globalne IT kompanije ili farmaceutski istraživački centri (Microsoft, Merck, Quintiles), avio-servis (SR Technics), 3D dizajn i regi-

onalni logistički centri kao što su Bosch ili Coca-Cola; zajedno, oni predstavljaju srpske "super-zvezde". Ova preduzeća zapošljavaju uglavnom visokokvalifikovane radnike, i kod njih dalje grade veoma vredne i često u Srbiji deficitarne veštine. Njihov efekat prelivanja na razvoj češće dolazi iz prelivanja veština, a ređe kroz produžavanje ili širenje lanca vrednosti.

D. KLJUČNE STILIZOVANE ČINJENICE

Da bismo odredili značaj svakog od ovih tipova za privredu Srbije, gradimo korespondenciju između svakog tipa kompanije i skupa analiziranih SDI, fokusirajući se na zaposlenost koju generišu. Ključna karakteristika ova 4 idealna tipa je nivo sofisticiranosti kvalifikacija koje u proseku zapošljavaju: prosečna plata niža je u tipu 1, nego u tipu 2, i tako dalje. Korespondenciju prema tome gradimo grupišući preduzeća iz skupa prema nivou prosečne zarade u 2016. godini u njima. Naša analiza je pokazala sve analizirane greenfield SDI, čija je prosečna neto plata bila manja od 280 evra (75% prosečne

zvanične neto zarade u privredi i 36% iznad propisane minimalne zarade) odgovaraju Tipu 1; one sa prosečnim platama između 280 i 460 evra Tipu 2 (75-125% prosečne zarade); one sa platom između 460 i 750 evra (125%-200% prosečne zarade) odgovaraju Tipu 3; i one sa prosečnom zaradom većom od 750 evra Tipu 4.

Iako naravno postoje preduzeća koja se ne uklapaju u opisane karakteristike u potpunosti, **ova četiri tipa opisuju skup analiziranih stranih kompanija iznenadujuće dobro.** Osnovna statistika o ove četiri grupe,

razdvojene po godini ulaska i veličini data je u Tabelama 1. i 2. Najveći broj ljudi danas radi u preduzećima Tipa 2 (oko 35,800) koje u stopu prate preduzeća Tipa 1, na koje se odnosi najveći deo zaposlenosti preduzeća osnovanih posle 2009 (29,400 od čega 19,500 posle 2009). Analiza trendova koja nije prikazana na tabeli ukazuje da su, kao što bi se dalo očekivati, neka preduzeća Tipa 2 započela poslovanje kao Tip 1 pre

2009. godine. Najmanje ljudi zaposleno je u Tipu 4, i oni su najčešće zaposleni u relativno manjim preduzećima (56% u 10-250 zaposlenih) i takođe značajno manji broj zaposlen je u preduzećima osnovanim posle 2009 (3,000 u poređenju sa 11,300).

Tabela 1: Zaposlenost u razmenskim SDI u 2016

GREENFIELDS SDI	BEOJ PREDUZEĆA	UKUPNO	OD 2019 NADALJLE
Tip 1	131	29 390	19 500
Tip 2	194	35 728	10 358
Tip 3	140	18 535	5 612
Tip 4	162	14 419	3 080
UKUPNO	627	98 072	38 550

Tabela 2: Udele u zaposlenosti prema veličini kompanije

EMPLOYMENT SHARES	1 000+	251-999	10-250
Type 1	51%	25%	24%
Type 2	42%	29%	29%
Type 3	32%	30%	38%
Type 4	0%	44%	56%
TOTAL	36%	30%	33%

Razvojni efekat koji sa sobom nosi određeni tip nije neophodno proporcionalan prosečnom nivou kvalifikacija radnika zaposlenih u njemu, iako je tipologija preduzeća definisana i rangirana prema tom kriterijumu. Investitori mogu biti privučeni samo tamo gde postoji osnova na kojoj mogu graditi veštine koje su im potrebne, i ako je ta osnova slaba, onda zaposlenost u Tipu 1 može biti jedino što dati region u početku može da primi. Veliki broj zaposlenih u tipu 1 svakako odražava činjenicu da je puno ljudi bilo spremno da radi za gotovo minimalnu zaradu kada se ukazala prilika. Slično, preduzeća Tipa 4 obično zapošljavaju kvalifikovane i talentovane radnike, ali su u principu mala. Ako neophodna interakcija kroz koju se znanje može preliti na ostatak ekonomije nije uspostavljena, moguće je da će oni ostati samo izolovana ostrva kapaciteta.

Da bi imala razvojne efekte, privučena preduzeća moraju se optimalno uklapati sa lokalno prisutnim prilikama i ograničenjima. Preduzeća prvog tipa mogu biti izuzetno značajna za devastirana područja gde njihovi trenutni efekti na zaposlenost i dohodak mogu imati veoma važan uticaj na lokalnu privredu. Na primer, izgradnja i pokretanje Leoni Wiring Systems u Prokuplju, fabrike

Tipa 1 koja trenutno zapošljava 5,5 hiljada ljudi⁵ omogućilo je značajan razvojni zamah u periodu 2009-2011. Između ostalog, dovelo je i do osnivanja domaćeg preduzeća koje danas izozi usluge podrške i izgradnje fabričkih postrojenja. Sagovornici iz preduzeća Tipa 2 iz Niša takođe objašnjavaju kako su razmatrali da preduzeće osnuju u Leskovcu, ali nisu bili sigurni da bi mogli da nađu dovoljno tehnički kvalifikovane radne snage potrebnih za funkcionisanje njihove fabrike.

Međutim, ostaju otvorena pitanja koja se tiču komplementarnosti i integracije sa lokalnom ili nacionalnom ekonomijom. Kada se uzmu u obzir svi tipovi, osim možda nekih podtipova Tipa 3, nivo integracije sa domaćom privredom evidentno je nizak. I dok je to slučaj sa tranzisionim ekonomijama Evrope generalno, u slučaju Srbije ta činjenica može biti posebno problematična, jer će se očekivati da će sve veći deo zaposlenosti morati da bude kreiran u domaćim MSP, zahvaljujući odlaganoj transformaciji. Osim sporadičnih veza sa lokalnim dobavljačima, kao u slučaju Leoni u Prokuplju, kakve efekte preduzeća Tipa 1 ili čak Tipa 2 imaju na lokalne MSP,

5 U 2017. godini prema APR-u

kada domaća MSP najčešće posluju u sektoru trgovine, proizvodnje hrane i turizma?

Problemi sa lokalnim efektima prelivanja i integracijom pogoršavaju se sa veličinom kompanije u odnosu na demografsku gustinu na posmatranoj teritoriji. Više od 46% zaposlenih u Tipovima 1 i 2 zaposleni su u preduzećima sa više od 1000 zaposlenih, i dodatno 27% u preduzećima sa 250-999 zaposlenih. Radnici viših do srednjih kvalifikacija mogu se naći širom Srbije, čak i u devastiranim područjima, ali zahvaljujući strukturi kapaciteta u vidu "leopardove kože", oni su često malobrojni i raspršeni. U devastiranim područjima može se naći značajan broj relativno manjih preduzeća koja zapošljavaju nisko, ali i srednje do visokokvalifikovane radnike, i moguće je da bi se još takvih investicija moglo privući ako bi politika i šire okruženje bili naklonjeniji manjim SDI Tipa 2. Verovatnije je da će manji poslodavci verovatno raditi u manjim, verovatno prilagođenim serijama. To bi povećalo verovatnoću integracije sa domaćim MSP, jer i oni češće proizvode prilagođene proizvode. Naravno, teže je zaposliti 1000 ljudi privlačenjem 10 manjih preduzeća nego privlačenjem jednog velikog. Ipak, sada kada džepovi nezaposlenosti nisu toliko veliki, novi pristup zapravo može postati neophodan.

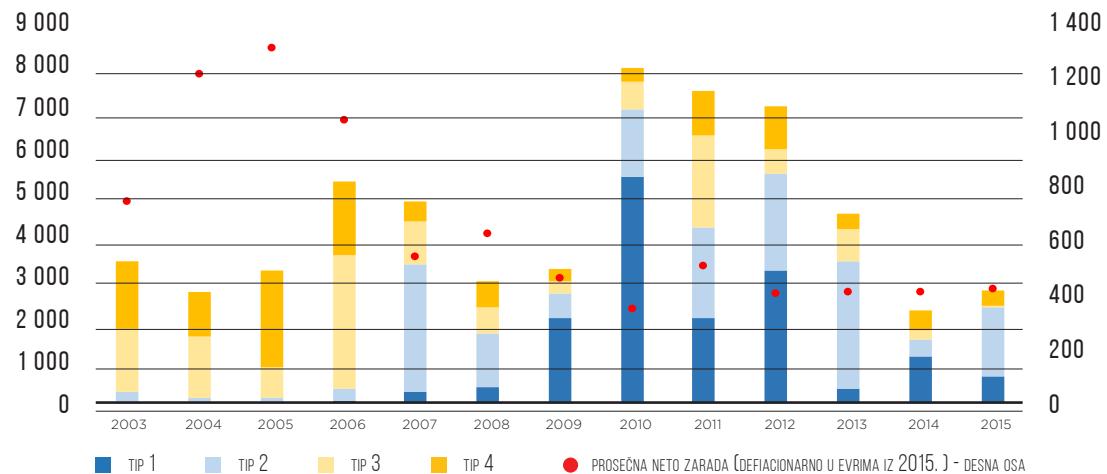
Takođe je bitno da okruženje utre put koji nedvosmisleno vodi ka daljem razvoju lokalne ekonomije. Moraju postojati odgovori, makar provizorni, na pitanje odakle će "sledeći korak" razvoja doći u ovim regionima. Scenario u, na primer, kineskim gradovima, je nastanak aglomeracije vođene stranim i domaćim preduzećima, dok se radnici doseljavaju iz sela u gradove. Naprednija preduzeća su u stanju da preotmu zaposlene od onih koja nude manje prilika i niže plate, i tako dođu na novi nivo razvoja. U Srbiji, u slučaju preduzeća Tipa 1 u gusto naseljenim urbanim područjima, moglo bi se zamisliti da, na primer, poslodavac Tipa 2 osnuje preduzeće i nešto većim platama preotme radnu snagu. Ipak, plate su i dalje daleko ispod nivoa koji bi pokrenuo korenitije promene i aglomeraciju. Teško je zamisliti da bi se takva vrsta konkurenčije mogla razviti u slabo naseljenim i devastiranim regionima, i tu je rizik da će preduzeća Tipa 1 stvoriti i "cementirati" situaciju monoindustrijskog regiona visok, i gde ta preduzeća pružaju slabe šanse za razvoj.

Evolucija zaposlenosti u stranim preduzećima, po tipu, produbljuje zabrinutost da privlačenje SDI u Srbiji u ovom trenutku ne proizvodi željene efekte prelivanja i ne pokreće pozitivan razvojni ciklus. Trend posle 2009 pokazuje značajan udeo SDI Tipa 1

(50% zaposlenosti u periodu 2009-15), i znacajno slabije prisustvo Tipa 3 i 4 nego u godinama pre 2009. Povećanje zaposlenosti u Tipu 1 može jednostavno odražavati činjenicu da je na taj način i sa zakašnjenjem rešavan problem uglavnom nerazvijenih regiona južne i istočne Srbije. Ipak, teško je dati smisленo objašnjenje za usporavanje priliva zaposlenosti u Tip 3 i 4. Ova situacija nedvosmisleno govori o izostajanju pozitivne spirale razvoja.

Ova situacija je ilustrovana na Grafikonu 6, koji pokazuje prosečnu platu i zaposlenost rastavljenu po tipovima, po godini osnivanja date SDI. Grafikon se završava u 2015. zbog dostupnosti uporedivih podataka. Na osnovu nešto svežijih slučajeva, na primer Continental (1.500 evra prosečna dogovorena zarada) i Essex (900 evra) koji su potpisali ugovore sa Ministarstvom privrede može se prepostaviti da se trend menja na bolje.

Grafikon 6: Zaposlenost u SDI po tipu, zabeleženo tri godine nakon ulaska⁶



6 Kalkulacije autora na osnovu podataka RZS i APR

Vrednosti za zaposlenost i zarade su uzete tri godine nakon ulaska, što znači da smo želeli da pokažemo status kompanija tek nakon izvršenog inicijalnog investicijskog ciklusa

* označava godine sa manje od tri godine zaostatka - 2014 i 2015, budući da imamo odgovarajuće podatke samo do 2016. godine.

IV. SRBIJA: OD PRIVLAČENJA INVESTICIJA DO EFEKTIVNOG RAZVOJA

Prethodne stranice ukazuju na kompleksnost zaista efektivnog korišćenja državne pomoći i očigledne rizike koje nosi struktura SDI koje Srbija trenutno može da privuče. Da bi ubrzala svoj razvoj i rast koji su joj potrebni, Srbiji je potrebna sveobuhvatna razvojna politika koja će uključiti sve zainteresovane učesnike, a koja će biti utkana u predvidljivo i povoljno

institucionalno okruženje, koga karakteriše vladavina prava.

Vođeni prepostavkom da je interes za bržim razvojem dovoljno jak motivator, tvrdimo da bi usklađivanje sistema državne pomoći sa regulatornim okvirom EU moglo biti odlično polazište u izgradnji takvog sveobuhvatne politike.

A. VREME JE DA SE OKRENE LIST

Sada kada je tranziciona transformacija srpske ekonomije većim delom završena, nepostojanje strateškog pristupa u privlačenju investicija (ili regionalnom razvoju) je ozbiljan nedostatak. U prvoj dekadi tranzicije, ili čak prve dve, privlačenje SDI, bilo kroz privatizaciju ili državnu pomoć, nije bilo posebno sistematično ni u jednoj od zemalja CIJIE – niti je za tim postojala potreba. U suštini, sektori u fokusu, ili industrijska strategija takoreći, bile su određene nasleđem. Investicije su pristizale da preuzmu i unaprede resurse koji su već bili tu, i kojima je bila potrebna nadgradnja, pre svega, bolji menadžment i pristup tržištima. Ipak, srpsko industrijsko nasleđe do sada je već obnovljeno (na mestima gde je to bilo moguće) ili izgubljeno u potpunosti. Ubrzan rast kvalitetne zaposlenosti nije moguće ostvariti privlačenjem relativno velikih poslodavaca, a čak i uz sistematicnije privlačenje poslodavaca tipa 2 i 3, dalje oslanjanje na poslodavce tipa 1 predstavlja ozbiljan razvojni rizik.

Neophodan je strateški pristup – onaj koji će za početak kreirati viziju i za strane i domaće investitore i na svakoj lokaciji pratiti

da ne dođe do efekta istiskivanja, i koji neće samo pratiti kakav se tip SDI privlači, već i pripremati okruženje u koje se oni privlače. Samo se na taj način može razviti uzajamno korisna interakcija između lokalne domaće privrede i novih kompanija. Kao što pokazuju primeri Bilbaa i Irske, privlačenje stranih investitora mora biti upareno sa podrškom domaćim preduzetnicima. Takav pristup može biti izgrađen samo na intenzivnom dijalogu javnosti i privrede koje će uspostaviti jasne, izvodljive i međusobno dopunjajuće ciljeve.

Uspostavljanje dijaloga javnosti i privrede i ojačavanje strateškog pristupa zahteva da ključni elementi šireg institucionalnog i poslovnog okruženja budu ojačani u svojoj osnovi. Sa druge strane, inkluzivan dijalog može biti sproveden samo u uslovim postojanja poverenja koje se gradi na dobro analiziranim i javno dostupnim informacijama. Ovo, za uzvrat, zahteva jače i kontinuirano unapređivanja vladavine prava – osećaja da za sve učesnike važi jednak pravni tretman, pod istim uslovima. Zapravo, poslovno okruženje u Srbiji – koje se sastoji uglavnom od vladavine prava, upravljanja javnim preduzećima i

birokratije – danas je lošije od onoga koje je većina zemalja CIE imala u trenutku pristupa EU (u 2004. godini, kao i Hrvatska 2013). Prema merenjima EBRD-a, nakon noramlizacije indikatora za potrebe poređenja, rezultat Srbije za Kvalitet državne uprave (governance) iznosi 0,49 (EBRD, 2019), dok je u zemljama koje su pristupale EU iznosio između 0,61 i 0,71 u 2004. godini.

Štaviše, s obzirom na to da su vlasti nastojale da zaštite strane investitore od nedostatka poslovnog okruženja, stvoreno je duzano poslovno okruženje. Razvojna agencija Srbije, kao i vladina tela zadužena za strane

investitore na lokalnu angažuju veliki deo svojih resursa kako bi osigurali da se brojne administrativne prepreke uklone sa puta stranim investitorima. Oni prate ove investicije od početka do kraja. Ovakva posvećenost nije ostala neprimećena i strani investitori je hvali. Međutim, predstavnici domaćih preduzeća smatraju da su u nepovoljnem položaju, što je situacija koju uviđaju i neki strani. To nije samo kontraproduktivno sa aspekta mobilizacije domaćih resursa, već u konačnici smanjuje i efektivnost mera podrške stranim direktnim investicijama, jer je njima potrebna i uspešna i rastuća lokalna ekonomija kako bi od svojih investicija ostvarili maksimalne koristi.

B. UNAPREĐENJE SISTEMA DRŽAVNE POMOĆI

Suštinska unapređenja institucionalnog okruženja moraju biti započeta, čak i ako ih je teško postići i ako im je potrebno dosta vremena. Svi investitori, kako domaći tako i strani, moraju to da uvide i da znaju da mogu da računaju na to. Kako motivacija za ostvari-

vanje boljih rezultata razvoja može biti jaka, a sistem državne pomoći posmatra se kao centralno razvojno sredstvo u kreiranju politike u Srbiji, logično je da se unapređenja sistema državne pomoći koriste za motivaciju i poboljšanje celokupnog poslovnog okruženja.

10 Normalization of data performed in line with standard methodology, with all Transition scores for the “Well governed” pillar of the new’ EBRD’ Transition quality (ATQ) scores, oscillating between 0 and 1.

$$X_{new} = \frac{X - X_{min}}{X_{max} - X_{min}}$$

Trenutni sistem promocije investicija u Srbiji (postavljen Zakonom o investicijama iz 2016. godine, sa naknadnim ažuriranjem 2018. godine) predstavlja poboljšanje u odnosu na arbitrarni sistem koji je preovladavao prethodnih godina. Transparentno stavlja na jedno mesto logiku i kriterijume koji se koriste za privlačenje investicija. Kriterijumi koje uredba postavlja da bi se utvrdila veličina podrške investicijama ekonomski su opravdani. Kriterijumi su vezani za razvojne efekte projekta, a kriterijumi za procenu značaja investicija, pored broja novih radnih mesta i iznosa investicija, uključuju i kriterijume kao što su vrsta ulaganja, uticaj na platni bilans Republike Srbije, dugoročna priroda investicija itd., kao i reference i kredibilitet investitora. Dalje, uključuje razvijenu regulativu primene, koja zaista pretvara politiku u dobro definisan sistem koji daje meru uporedivosti tretmana među igračima.

Regulativa primene, međutim, definiše skup lako primenjivih pravila po kojima se može odrediti iznos pomoći, i ne odražava jasno ekonomске kriterijume utvrđene Zakonom.

Iako bi se očekivalo dobro definisano testiranje metodologije za kriterijume utvrđene Zakonom, pravila koja su detaljnije opisana u donjem okviru, odražavaju brige i prioritete

kreatora politike, kao što je podrška koja se odobrava u srazmeri sa propisom o platama, da se prednost da manje razvijenim regionima, s naglaskom na broj zaposlenih. Regulativom se određuje iznos podsticaja na osnovu samo nekoliko kriterijuma koji se mogu proveriti (glavni je iznos opravdanih troškova rada), koji preciznije određuje iznos podsticaja. Dakle, Zakon uglavnom podstiče otvaranje što većeg broja radnih mesta i ne postoji ništa što bi ukazivalo na merenje razvojnih efekata, niti se spominje merenje doprinosa ciljevima strateških dokumenta. To znatno sužava izbor logičkih kriterijuma u donošenju odluka nedvosmislenim, direktivnim odredbama zasnovanim na čvrstim kvantitativnim okvirima prema kojima su iznosi podsticaja vezani samo za radna mesta, razvoj regiona u koji se ulaže, kao i iznos investicije. To bi bio ekstremno rigidan sistem da nema dve "klauzule o razrešenju obaveza" koje bi u principu mogle da ostatak propisa učine potpuno nevažećim. U praksi, čini se da se ne koriste tako proizvoljno kao što bi to mogao da bude slučaj.

OKVIR 5: UREDBA O PROMOCIJI INVESTICIJA

Uredba propisuje maksimalni iznos odobrene pomoći u visini od 50% iznosa do 50 miliona evra opravdanih troškova* za velike kompanije, 60% za srednja i 70% za mala preduzeća. Ako je investicija veća od 50 miliona evra, iznos od 50 miliona evra i 100 miliona evra kvalifikuje se za maksimalni prag dodeljene pomoći u iznosu od 25%, a deo investicije iznad 100 miliona evra za dodatnih 17%. Na primer, investicioni projekat od 180 miliona evra, realizovan od

strane velike kompanije, ima pravo na: $50\text{mil} * 50\% + 50\text{mil} * 25\% + 80\text{mil} * 17\% = 51,1$ milion evra pomoći.

Konačni iznos državne pomoći zavisi od stepena razvijenosti regiona domaćina, gde su najviši podsticajima usmereni na investicije u najmanje razvijenim regionima.

RAZVOJ REGIONA	1	2	3	4	5
% troškovi rada	20	25	30	35	40
% investicije	10	15	20	25	30

Mehanizam koji je prikazan u tabeli iznad postavlja polaznu tačku za određivanje veličine pomoći, pod ograničenjem od 50, 60 i 70% opravdanih troškova, za velika, srednja i mala preduzeća. Fleksibilnost mehanizma se postiže kroz nekoliko instrumenata:

1. Deo pomoći koji se odnosi na % **investicije** je definisan kao do, što znači da stvarni iznos treba da se odredi u odnosu na kvalitativne

kriterijume (vrsta i prepostavljeni efekat investicije).

2. Za **velike projekte zapošljavanja (200+ radnih mesta)**, % pomoći za troškove rada može se povećati. Intenzitet dodatne pomoći za takve projekte je određen na sledeći način - dodatnih 10% za 200-500 radnih mesta, 15% za 500-1000 radnih mesta i 20% za 1000+ radnih mesta.

3. Uredba posebno posvećuje pažnju projektima koji stvaraju do 100 radnih mesta.

U zavisnosti od tehnološkog nivoa investicije, pomoći kao % investicije može se udvostručiti za industrije visoke tehnologije. Dodatnih 10% može se dodeliti na osnovu ispunjavanja više-strukih kriterijuma vezanih za kvalitet investicionog projekta (iskustvo, procenjeni prinos na investicije, udeo visokokvalifikovane radne snage...).

4. Investicije od posebnog ekonomskog interesa za Republiku Srbiju, definisane kao one koje pozitivno utiču na ekonomski razvoj kroz poboljšanje konkurentnosti, pa čak i regionalnog razvoja mogu se oceniti odvojeno. Uslov koji se mora ispuniti da bi se investicija kvalifikovala kao investicija od posebnog ekonomskog interesa jeste da ulaže najmanje 5 miliona evra i zapošljava najmanje 500 radnika za region tipa 1 i 2, odnosno 2 miliona evra i najmanje 100 radnika za vrste 3, 4 i 5. U skladu sa Uredbom, ovi projekti zahtevaju stručnu analizu pre dodele pomoći.

* Široko gledano, opravdani troškovi uključuju troškove dvogodišnjih bruto plata (stvarne troškove rada) i ulaganja u materijalnu i nematerijalnu imovinu (investicije).

Sistem promovisanja investicija treba da se poboljša kao deo ukupnog unapređenja sistema razvojne politike. Ovo bi moglo da počne sa više strateškim pristupom promociji investicija kroz povećanje učešća, transparentnosti i upotrebu više internog analitičkog znanja (kapaciteta koji treba da se izgradi) u osmišljavanju intervencija. Mnogo toga što je potrebno za potpuno usklađivanje sistema državne pomoći sa tekovinama (vidi Okvir [6]) je neophodan uslov za ovu listu.

OKVIR 6:

USKLAĐIVANJE ZAKONA O DRŽAVNOJ POMOĆI SA PRAVILIMA EU I KAPACITET ZA PRAĆENJE

Zakon o regulisanju državne pomoći u Srbiji usvojen je 2009. godine, kao deo procesa pristupanja EU. U velikoj meri bazirana na slovenačkom modelu (i mnogih drugih zemalja centralne i istočne Evrope), KKDP (Komisija za kontrolu državne pomoći) osnovana je 2010. godine kao institucija odgovorna za sprovođenje zakona i za kontrolu državne pomoći u Srbiji. KKDP se sastoji od pet članova koje imenuju institucije (resorna ministarstva), dok se Sekretarijat Komisije nalazi u Ministarstvu finansija. Svaki oblik državne pomoći, osim pomoći *de minimis*, treba da bude prijavljen KKDP-u za ex-ante evaluaciju pre nego što se odobri. Dodatno, KKDP može započeti ex-post kontrolu ako dostupne informacije sugerisu da je državna pomoć dodeljena ili / i krši zakon. Ako KKDP utvrdi da pomoć nije dozvoljena, naložiće povraćaj pomoći koja je dodeljena, uz kamatu. Međutim, do 2017. KKDP nije donela nijednu negativnu odluku, ni ex-ante niti ex-post. Takođe, sudovi u Srbiji do sada pred sobom nisu imali nijedan slučaj tužbe protiv nezakonite upotrebe državne pomoći.

Zakon u Srbiji je u skladu sa pravnom regulativom EU (EU *acquis*), definiše iste koncepte (dozvoljene, nedozvoljene i potencijalno dozvoljene) i vrste (regionalne, horizontalne, sektorske i *de minimis*) državne pomoći. Međutim, postoji nekoliko značajnih odstupanja od regulative EU:

1. Preduzeća u procesu privatizacije izuzeta su iz Zakona. Ova preduzeća su bila veliki korisnici državne pomoći, prvenstveno kroz garancije koje je izdala Vlada. Situacija se promenila na bolje od 2015. godine, uglavnom zbog zahteva MMF-a da se značajno smanji potrošnja na preduzeća u državnom vlasništvu. Novi Zakon o državnom dugu, usvojen 2015. godine, zabranjuje izдавanje garancija za potrebe likvidnosti preduzeća u državnom vlasništvu i dozvoljava samo garancije za nove investiranje.
2. Odsustvo mehanizma Opštih pravila o izuzećima (GBER) - kanala kroz koji se državna pomoć dodeljuje bez dugotrajne ex-ante kontrole KKDP-a, ako zadovoljava potrebne

kriterijume. Još nije usvojen "pristup GBER" kako bi se podigla svest o pravilima o državnoj pomoći među davaocima pomoći i obezbedila njihova delotvorna primena.

3. Dodatno, Izveštaj sa Skrininga u Poglavlju 8 sadrži listu zakonodavnih odstupanja koja se odnose na određene fiskalne šeme, povećanje transparentnosti, neke nove smernice za pomoć u restrukturiranju, pomoć u kulturi itd. Na primer, Izveštaj navodi da se operativna pomoć nekonkurentnim rudnicima uglja može odobriti samo pod određenim uslovima, uključujući i njihovo zatvaranje do kraja 2018. godine.

4. U Izveštaju sa Skrininga, takođe je zaključeno da su kapacitet i rezultati rada KKDP-a i njenog odeljenja u velikoj meri nedovoljni. KKDP je hitno potrebno više kvalifikovanog osoblja, kako bi rezultati rada i delovanja bili dobro postavljeni. KKDP se ne može smatrati operativno nezavisnim organom, jer je većina njegovih članova imenovana od strane ministarstava koja daju pomoć, i budući da je

Odeljenje za kontrolu državne pomoći, koje pomaže KKDP-u u istraživanju državne pomoći i pripremanju odluka, deo Ministarstva finansija. Obezbeđivanje operativne nezavisnosti KKDP-a sa odgovarajućim kapacitetom jedna je od šest referentnih tačaka utvrđenih u Pregovaračkom poglavljtu 8. Prema našim saznanjima, Evropska komisija još nije potvrdila svoje ispunjenje.

Istinsko usklađivanje okvira za praćenje državne pomoći sa zahtevima EU zahteva nekoliko elemenata koji bi direktno doprineli potrebama boljeg sistema za promociju investicija i, najzad, boljem kapacitetu za sprovođenje efikasne razvojne politike. Prvo, postoji potreba za mnogo većom transparentnošću, tačnim i ažurnim individualnim podacima o dodeli, vrednosti i vrsti državne pomoći i očekivanim rezultatima. Takođe, usklađivanje zahteva značajno jačanje kapaciteta KKDP-a (Komisije za kontrolu državne pomoći, detaljnije opisane u tekstu iznad) za analizu ex-ante, kao i sprovođenje ex-post kontrola državne pomoći. Jačanje kapaciteta KKDP-a moralo bi početi od obuke određenog broja državnih službenika u oblasti primene metodologija evaluacije EU. Ovo bi bio novi pristup, koji bi mogao da otvorи oči mnogim državnim službenicima u Srbiji. Štaviše, KKDP mora da bude nezavisan od institucija koje dodeljuju sredstva, što podrazumeva da saradnici KKDP-a u institucijama koje dodeljuju pomoć takođe moraju da budu obučeni i upoznati sa razvojnim i drugim kriterijumima koji se primenjuju u propisima EU. Konačno, usklađivanje je takođe potrebno u pogledu usvajanja pristupa GBER-a, koji se odnosi na brojne sektore. Na ovaj način, državni službenici u svim ovim sektorima će se upoznati

sa pravilima o državnoj pomoći i kakva je njihova veza sa razvojem. Drugi važni zahtevi nisu nužno povezani sa razvojem kapaciteta za poboljšanje sistema za privlačenje investicija. Najznačajniji među njima je ukidanje izuzeća za preduzeća u procesu privatizacije iz primene Zakona o državnoj pomoći.

V. APENDIKS

Ministarstvo privrede ima ključnu ulogu pri dodeljivanju državne pomoći privatnom sektoru srpske privrede, koju koristi kako bi podstaklo ekonomski razvoj i zaposlenost. Ministarstvo pomoć dodeljuje ili direktno, kada podržava implementaciju investicionog projekta, ili indirektno, preko Razvojne agencije Srbije (RAS) ili kroz Razvojni fond (Rf), kada podržava MSP sektor.

Ministarstvo privrede intenzivno koristi državnu pomoć kao ključni instrument za privlačenje SDI. Na osnovu dokumenata dostupnih na internet sajtu Ministarstva, može se zaključiti da ono troši najmanje 50-60 miliona evra godišnje na programe privlačenja SDI. U periodu od 2015-2019, prema podacima Ministarstva, potpisano je 72 ugovora sa SDI, najvećim delom iz automobilske i tekstilne

industrije, ukupnog iznosa subvencija koji dostiže 242 miliona evra. Te SDI su se obavezale da će investirati više od 650 miliona evra i zaposliti 37.000 radnika. Prosečna neto zarada, dogovorena u tih 72 kompanija, iznosi oko 420 evra. Potrebno je spomenuti i da je prosečna dogovorena zarada relativno konstantna u posmatranom periodu, sa izuzetkom 2018. godine, kada su Continental (1.500 evra prosečna dogovorena neto zarada) i Essex (900 evra) potpisali ugovore sa ministarstvom.

Ipak, iako je očigledno da je nekakav napor uložen da podaci postanu dostupniji i transparentniji, pogotovo nakon usvajanja nove Uredbe o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija u 2015. godini, i dalje ne postoji sveobuhvatan set podataka koji sistematično prikazuje ukupan iznos i strukturu godišnje dodeljene državne pomoći, pa je zbog toga i dalje teško pratiti i analizirati odluke Ministarstva. Godišnji izveštaj o dodeljenoj državnoj pomoći KKDP ukazuje da ukupni izdaci za regionalnu državnu pomoć, koji uključuju i podršku SDI, iznose oko 250 miliona evra godišnje, dok ukupna izdvajanja za regionalnu pomoć u periodu 2010-2017 iznose skoro 2 milijarde evra. Prema tome, regionalna državna pomoć je nekoliko puta veća od onoga što javno dostupni

podaci o podršci SDI ukazuju, a jasno je da se samo mali deo razlike može objasniti subvencijama koje se dodeljuju na lokalnu u formi zemljišta koje se često dodeljuje SDI. Takva ne-kompatibilnost podataka Ministarstva i KKDP ukazuje da postoje šeme podrške (ili za SDI ili za domaća preduzeća) koje nisu u postupnosti prezentovane javnosti, niti su podaci o njima dostupni među objavljenim dokumentima. Na primer, jedna od takvih šema se svakako odnosi na Fiat koji je u prošlosti bio veliki korisnik državne pomoći. Dodatno, za neke kompanije poput Yura-e i Geox-a, iako postoje kredibilne indicije da su bili primaoci državne pomoći, u zvaničnim podacima Ministarstva i KKDP ne postoje tragovi. Prema tome, da bi se sprovodili pouzdano i dubinsko praćenje i analiza efektivnosti državne pomoći korišćene za podršku investitorima, potrebeni su potpuno transparentni, pouzdani i blagovremeni podaci.

Što se tiče podrške sektoru MSP, Ministarstvo u proseku za njih obezbeđuje 15-20 miliona evra godišnje, preko RAS-a i Razvojnog fonda. Ta sredstva se MSP daju u različitim oblicima, u zavisnosti od godine posmatranja i aktuelnog programa. Najvažniji skorašnji vidovi podrške uključuju podršku MSP za kupovinu nove opreme (8,5 miliona planirano za 2019., dok je za tu namenu u 2018. utrošeno oko

5 miliona evra) i podršku za uključivanje u lancе vrednosti velikih multinacionalnih kompanija (oko 4 miliona evra planirano u 2019. – novi program), koje se daju preko RAS-a kao *de minimis* državna pomoć. Dodatno, RAS sprovodi i usluge mentorstva i promocije, ali je njihova vrednost mala (manja od milion evra ukupno). Ministarstvo takođe sprovodi i podršku MSP putem subvencionisanih kredita preko Razvojnog fonda, namenjenih razvoju preduzetništva i start-up-ova (ukupni grantovi oko 6 miliona evra).

Iako programi podrške zaista uključuju veliki broj aktivnosti koje su neophodne za unapređivanje konkurentnosti, dublje razmatranje iznosa i alokacije podrške ukazuje da je podrška MSP veoma fragmentisana i razvodnjena, i samim tim često nedovoljna da pruži prijetne rezultate. Na primer, u 2018. podrška za kupovinu nove opreme bila je usmerena na 250 kompanija, gde je prosečan iznos podrške po kompaniji bio svega 20.000 evra – što je verovatno nedovoljan iznos da se značajno unapredi tehnološka konkurentnost pojedinačne firme.

Osim pomoći koju MSP sektoru pruža Ministarstvo, Nacionalna služba za zapošljavanje obezbeđuje dodatnih 10-15 miliona evra

godišnje, u formi *de minimis*, državne pomoći, namenjenoj treninzima za zaposlene ili novom zapošljavanju i samozapošljavanju. U 2018. je bilo oko 8.000 primalaca ove vrste državne pomoći, od kojih su većina MSP. Prema tome, prosečna pomoć po preduzeću iznosila je oko 2.000 evra.

VI. LITERATURA

Arsić, M. (2010), "Podsticanje investicija i zapošljavanja u Srbiji: Subvencije versus unapređenje poslovnog ambijenta", *Kvartalni monitor*

Barry F, (2005), "Third level education, FDI and economic boom in Ireland", *University College Dublin working paper*

Barry F, (2006), "FDI and Irish Economic Development over Four Stages of European Integration", *University College Dublin working paper*

Barry F, (2008), "Ireland – Politics, Institutions, and post-war Economic Growth", CESifo Forum, vol 9(1), pp. 23-34, April

Batten, J. A., and Vo, X. V. (2009), "An analysis of the relationship between foreign direct investment and economic growth", *Applied Economics* 41 (13): 1621-41

Buckley P, Ruane F, (2006), "Foreign Direct Investment in Ireland: Policy Implications for Emerging Economies", *IIIS Discussion Paper*, No 113, January

Campa J. M, (1997), "Public Sector Retrenchment: Spain in the 1980s", *New York University working paper*

Certna K. et al, (2018), *Lessons for a successful transition to a low carbon economy: the five case studies*, London, Agulhas Applied Knowledge Limited, p. 55

Clancy P. (1993), *Goal Enlargement and Differentiation: The evolution of the Binary Higher Education System in Ireland*, in C. Gellert (ed.) *Higher Education in Europe*, London and Philadelphia, CEPES Publications, p. 132

EBRD, (2014), Transition Report 2013-14

EBRD, (2019), Transition Report 2018-19

Fiscal Council of Serbia, (2014), „Analiza preduzeća u državnom vlasništvu„, Fiskalni savet Republike Srbije

Gordonchenko, Y., Svejnar, J., Terrell, K. (2014), "When Does FDI Have Positive Spillovers? Evidence from 17 Transition Market Economies", *Journal of Comparative Economics* 42

Hashi I, (2004), "The Comparative Analysis of State Aid and Government Policy in Poland, Hungary and the Czech Republic", *Center for Social and Economic Research Working Paper*

Herzer, D. (2012), "How does foreign direct investment really affect developing countries' growth?" *Review of International Economics*

IMF, (2015), "Republic of Serbia, Country Report No. 15/50", International Monetary Fund, Washington D.C.

James, S. (2013), Tax and Non-Tax Incentives and Investments: Evidence and Policy Implication, World Bank Group

Jirasavetakul L, Rahman J, (2018), "Foreign Direct Investment in New Member States of the EU and Western Balkans: Taking Stock and Assessing Prospects", *IMF Working Paper*, WP/18/187

Leanaerts, K., Merlevede, B., (2015), Horizontal or Backward? FDI Spillovers, Input-Output Tables and Industry Aggregation, Ghent University

Li, X., and Liu, X. (2005), "Foreign direct investment and economic growth: An increasingly endogenous relationship", *World Development* 33

McAleese D, (1972), "Capital Inflow and Direct Foreign Investment in Ireland 1952 to 1970", Paper, *Journal of the Statistical and Social Inquiry Society of Ireland*, no 22, January

OECD, (1994), *OECD Reviews of Foreign Direct Investment: Ireland*, Paris, OECD Publications, p. 70

Power A, (2016), "Bilbao city story", *CASE reports*, no. 101, May

Sass M, (2004), "FDI in Hungary: The first mover's advantage and disadvantage", *EIB Papers*, vol 9, iss. 2, pp 62-90

Szpor A, Ziolkowska K, (2018), *The Transformation of the Polish Coal Sector - GSI Report*, Winnipeg, International Institute for Sustainable Development, p. 21

Tabak, P., Zliždović, E., Borković, S., Nedeljković M. (2016), "Analiza produktivnosti domaćih i stranih firmi u Srbiji: determinante i efekti prelivanja", pages 85-102

White T, (2001), *Investing in People: Higher Education in Ireland from 1960 to 2000*, Dublin, Institute of Public Administration, p. 321

IZDAVAČ:

Centar za visoke ekonomski studije (CEVES)
Višnjićeva 5
11000 Beograd
www.ceves.org.rs

DIZAJN I PRIPREMA ZA ŠTAMPU:

Polovinas design studio
www.polovinas.com

ŠTAMPA:

CMYK KOLIBRI D.O.O.
Ustanicka 125b
11000 Beograd
www.stamparijakolibri.rs

TIRAŽ:

60

GODINA:

2019

