

Прогноза краткорочног развоја југословенске привреде

УДК: 338(497.1)

Др Драгана М. Ђурић

Аутор указује на значај брзог повратка СР Југославије у међународне организације, регионалне иницијативе и интеграције. Промена става међународне заједнице први је, али не и довољан корак за излазак из тешког стања у којем се налазе наше друштво и привреда. Ниједна држава није дуго опстајала на донацијама, па је неопходно да СР Југославија у релативно кратком периоду приступи привредним реформама. При томе, сматра аутор, само се делимично могу користити досадашња искуства земаља у транзицији, а јасно дефинисање својине има примаран значај у реформском пакету. С обзиром на неизвесност око *stand-by* аранжмана са Међународним монетарним фондом, незавршене преговоре о деобном билансу и прихватљивост и социјалну издржљивост реформског пакета, тешко је правити процене, чак и на краatak рок. Ипак, на основу учињеног и постојећих ограничења, аутор очекује да се у другом кварталу 2001. године покрене производња у малим и средњим предузећима, пре свега на основу финансијске подршке Европске банке за обнову и развој. Међутим, значајна страна улагања у нашу привреду могу се очекивати тек по успостављању политичке стабилности и доношењу релевантних прописа у области приватизације.

Повратак у свет и спознаја заостајања

Враћање Југославије у свет у последњем кварталу 2000. године десило се брже него у најоптимистичкијим прогнозама. Дугогодишња изолација земље имала је за последицу девастирану привреду са значајно редукованим бруто домаћим дохотком (*GDP*) – 40 одсто *GDP* из 1989, недостатком обртног капитала за покретање производње која је имала изгледа за пласман, драматичним падом *GDP per capita* на око 1.000 америчких долара (што Југославију сврстава у групу сиромашних неевропских земаља), високом корупцијом (према „International Transparency“ Југославија заузима друго место по корумпираности), сивом економијом и за светске стандарде високом стопом незапослености (око 40 одсто).

Поред међународне изолације, која је била без преседана по кршењу међународних норми, унутрашњом изолацијом и аутизмом,

који су били водећа парадигма, јачана је конфронтација са међународном заједницом и удаљавана земља од ње. Баш тих година, захваљујући развоју информатичке технологије и телекомуникација, глобализација је постала динамичнија, а САД израстале су у корифеја глобализације. На политичком плану униполарност, као последица пада Берлинског зида и тешког економског положаја Русије и земаља бившег СССР-а, још више је јачала снагу и утицај Сједињених Држава.¹ Смањена могућност разумевања света и одлагање основних промена у привредном систему две су генералне последице међународне изолације земље.

Значај света за Југославију

За кратко време, од септембарских избора, после дугогодишње изолације Југославије, представници међународне заједнице су пожурили са враћањем Југославије у свет, односно у институције у којима је била члан и/или, чак, оснивач. Такође, пожурили су са хуманитарном помоћи ради преживљавања становништва (храна, лекови и енергија).

Југославија је постала члан Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС), земља са статусом посматрача у Савету Европе (за чланство је потребно да буду донети одговарајући прописи који се тичу заштите људских права), постала је чланица Пакта стабилности Југоисточне Европе (СЕЦИ), вратила се у Међународни монетарни фонд и у Европску банку за обнову и развој (EBRD), а у изгледу је и брзо регулисање односа са Светском банком. У току је успостављање садржајнијих односа са Европском унијом (ЕУ), са којом треба да закључи Споразум о асоцијацији и стабилизацији.² Све те међународне организације, регионалне иницијативе и регионалне интеграције, а пре свега ЕУ, значајне су за Југославију.

Међународни монетарни фонд. Када је ММФ обавестио Југославију, 15. септембра 1991, да јој због тога што није реализовала програм, који је подржан *stand-by* аранжманом од 16. марта 1990, престаје могућност коришћења средстава, почело је погоршање односа између Југославије и Међународног монетарног фонда. *Stand-by* аранжманом било је одобрено 480 милиона специјално вучених права (SPV) (око 600 милиона америчких долара), а искоришћена је једна транша од 65,7 милиона SPV. Након тога, позивајући се на санкције ОУН, ММФ почео је да доводи у питање даљу сарадњу, а затим је одбијао средства која је Југославија дозначавала на име својих доспелих обавеза везаних за дуг. Најзад, Одлуком Извршних директора, 14. децембра 1992. констатовано је да је „СФРЈ престала да постоји и самим тим је престала да

¹ Историја ће показати колико је америчка администрација за време председника Клинтона била дорасла изазовима на које је нарасла снага САД требало да одговори.

² Тешко је оценити понашање међународне заједнице. Вероватно је последица различитих оцена, од несумњивог осећања неке врсте кривице због бомбардовања до оцене да даље економско заостајање земље и сиромашење становништва може само да утиче на даљу дестабилизацију региона, који је већ дубоко дестабилизован неприменом политиком међународне заједнице.

буде чланица Фонда“.³ Том одлуком су утврђени следећа четири услова и поступак који је за Југославију био исти као и за друге државе које су настале на територији СФРЈ:

- будући да је квота бивше СФРЈ подељена, Југославија је добила 36,52 одсто (БиХ – 13,2, Хрватска – 28,49, Македонија – 5,4 и Словенија 16,39 одсто) и требало је да прихвати ту поделу. У супротном, морала би да иде на процедуру учлањења нових чланова, што је компликован и дуготрајан процес. Југославија је прихватила поделу квоте, при чему је указала да тиме не прејудуцира став о континуитету, будући да је званични став тада био да је СРЈ једина наследница СФРЈ, што нису признавале ни Бадинтерова комисија, ни међународна заједница;

- измирење СРЈ свих доспелих обавеза према Фонду које су тада износиле 57 милиона SPV;

- усвајање, према уставној процедури, правног акта којим би се прихватиле обавезе које произилазе из Статута Фонда;

- да Одбор директора усвоји закључак да је Југославија способна да испуњава обавезе према Статуту Фонда. Тај последњи услов је политичке природе и будући да је земља била под санкцијама, а од 1995. године и под „спољним зидом санкција“ САД, о њему Одбор није расправљао све до укидања санкција након септембарских избора.⁴

Након ММФ, на исти начин су према Југославији поступиле Светска банка и Банка за међународне обрачуне у Базелу, Европска инвестициона банка и остале регионалне банке за развој. Југославија се вратила у ММФ нагло као што су, претходно, и прекинути односи са њим. Дуг од 129 милиона америчких долара враћен је путем *financial bridge*, који је учинила Норвешка, а према оцени Фонда остала три услова су била испуњена. То је омогућило Извршном одбору директора да донесе одговарајућу одлуку, уместо да, као до тада (деветнаести пут), продужава доношење одлуке о њеном чланству, које је важно из више разлога, а нарочито због следећег:

- већина држава у свету се налази у ММФ, од којег се могу повлачити финансијска средства, међу којима су најважнија средства која се повлаче по основу *stand-by* кредита. Могу се добијати и друге финансијске олакшице, чији је број повећан, и стално се повећава, јер се Фонд, као прагматична организација, прилагођава екстерним променама, посебно после избијања нафтних криза (1973. и 1979), односно дужничке кризе (1980) и пада Берлинског зида (1990). *Stand-by* кредит се одобрава у траншама и повлачење је могуће уколико држава испуњава уговорене услове (*conditionality*). Очекује се да би Југославија новим *stand-by* аранжманом могла да добије око 250 милиона америчких долара;

³ Фонд је прихватио став Бадинтерове комисије да је дошло до дисолуције СФРЈ, а не до отцепљења појединих република, како је сматрано у Републици Србији.

⁴ Председник САД донео је 1995. одлуку о увођењу „спољњег зида санкција“ мимо Резолуције Савета безбедности УН бр. 1074, којом су санкције биле дефинитивно укинуте након вишестраначких избора у Босни и Херцеговини.

– чланство у Фонду и закључење *stand-by* аранжмана отвара пут за преговоре Југославије о реструктурирању и рефинансирању њеног дуга у Лондонском и Париском клубу.

Светска банка. Одлуком Одбора извршних директора Светске банке 25. фебруара 1993. утврђени су следећи услови за чланство: регулисано чланство у ММФ; да Југославија прихвати да буде само једна од држава сукцесора СФРЈ; да изврши уплату у капитал Банке који је у међувремену повећан; да претходно постигне споразум са Светском банком о зајмовима који су одобрени зајмопримцима са њене територије, и да се постигне договор о заосталим обавезама према Светској банци (дуг према Светској банци износи 1,7 милијарди америчких долара). Светска банка је важна због тога што је чине Међународна агенција за развој (*IDA*), Међународна финансијска корпорација (*IFC*) и Међународна организација за инвестиције (*MIGA*) и због пружања диференциране финансијске подршке. Поред финансирања изградње великих инфраструктурних објеката која може да се отпочне уз финансијску подршку *IFC* (која, због угледа, чак и са малом финансијском контрибуцијом може да привуче значајне финансијере у свету), значајна су и финансијска средства и техничка помоћ који би могли да се добију за рехабилитацију банака, оснивање институционалних инвеститора (посебно пензионих фондова) и контрибуција за социјалну политику. Настављање сарадње са Банком за међународно поравнање (*BIS*) условљено је завршетком преговора о сукцесији. Међутим, иако деобни биланс није завршен, *BIS* омогућила је, у међувремену, осталим републикама СФРЈ да регулишу чланство, што није једини пример неједнаког третмана СР Југославије.

Европска унија је одувек била приоритетни партнер Југославије и пред дисолуцију СФРЈ удео извоза и увоза је износио респективних 40 одсто. Претходна Југославија је била међу првим социјалистичким земљама која је имала закључен Споразум о трговини и сарадњи (1980), на основу којег је југословенска роба пласирана на тржиште земаља Европске заједнице (ЕЗ) под повољнијим условима. Овом споразуму су додавани финансијски протоколи, чији је циљ било повлачење финансијских средстава намењених изградњи инфраструктурних објеката (преко Европске инвестиционе банке – *EIB*). Тај споразум је Римском декларацијом (новембар 1991) унилатерално укинула ЕЗ и престао је да важи за Србију и Црну Гору. Од тог периода, све до 2000, Југославија није имала регулисане односе са ЕУ (изузев кратког периода олабљивања санкција, али без неког великог ефекта на пораст укупне размене).

У проналажењу решења за стабилизацију региона западног Балкана ЕУ приступила је новој формули, односно лансирању идеје да све те земље са ЕУ треба да закључе споразуме о асоцијацији и стабилизацији, а допуна те идеје јесте идеја о оснивању Пакта о стабилности Југоисточне Европе. Наиме, основна идеја је стварање услова за закључење споразума о слободној трговини између земаља у региону, њиховом припремању (пре свега, путем прихватања *aquis communautaire*) за

касније евентуално апликовање за садржајније аранжмане с Европском унијом. Са своје стране, ЕУ либерализовала је 95 одсто приступа робе на своје тржиште, а за осталу робу („осетљиве производе“) закључиће посебне аранжмане. Пактом о стабилности Југоисточне Европе се дефинише „ново придружено чланство“, које претпоставља нову категорију чланства, што подразумева испуњење одређених услова политичке природе (развој демократије, људска права и права мањина), хитну хуманитарну помоћ, стварање царинске уније са ЕУ (што је проширена идеја Споразума о асоцијацији и стабилизацији), еуризација, односно коришћење заједничке валуте, стварање агенције за реконструкцију, која би требало да помогне *EIB* у финансирању реконструкције и инвестирања у регион, изградњу грађанског друштва, безбедност грађана, успостављање војне стабилности преко *ESDI* доктрине (*Euro-pean security and Defense Identity*) и институционалне интеграције нових придружених земаља.

Унутрашњи изазови

Промене става међународне заједнице према СР Југославији и побољшан статус земље у свету је први и нужан, али не и довољан корак за излазак из тешког стања у којем се налазе југословенска привреда и друштво. Наиме, ниједна држава није дуго опстајала на донацијама, а свет и није спреман да у недоглед подржава такву земљу, па Југославија у релативно кратком периоду мора да спроведе привредну реформу.

Политички проблеми са којима се земља суочава, с друге стране, делују ограничавајуће, а међу најзначајнијим проблемима су однос Србије и Црне Горе, односно нејасан статус државе, ситуација на југу Србије и притисци и условљавања која су везана за сарадњу са Хашким трибуналом. Ипак, реално је очекивање да ће се завршити преговори са Монетарним фондом од којих се очекује закључење *stand-by* аранжмана у висини од 260 милиона америчких долара. Након тога следе преговори у Париском и Лондонском клубу о реструктурирању у рефинансирању југословенског дуга од 12,2 милијарди америчких долара. Идеја Југославије да се отпише значајан део дуга у оквиру Напуљских услова (до 67 одсто), доведена је у питање због услова који су предвиђени за такве преговоре. Између осталог, Југославија би требало да испуни и услов да има 755 милиона америчких долара *per capita* (а према проценама *per capita* доходак је 820 милиона долара). У сваком случају, доћи ће до значајног отписа дуга, који ће и иначе бити велико ограничење наредних година с обзиром на то да ће значајан износ девизних средстава морати да се издваја на име отплате дуга.

Преговори о деобном билансу такође треба да се заврше у релативно кратком периоду (подела злата и друге имовине, подела амбасада и других конзуларних представништава, подела архива, договор о пензијама, и слично). Југославија је у ранијем периоду оптуживана да

због континуитета кочи преговоре. Сада је, будући да се одрекла континуитета, ради што бржег решавања питања сукцесије предложила поравнање. Међутим, промена става СР Југославије не чини преговоре мање сложеним и компликованим.

На донаторској конференцији у Београду, маја 2001. требало би да се створе такви услови да се обезбеди 700 милиона до милијарде америчких долара што је, према бројним проценама, минимум који је потребан да би се задовољила конституисана права (300 милиона долара), санирао банкарски систем (300 милиона долара), електропривреда (150 милиона долара), социјална подршка радницима који ће остати без посла (званично незапосленост је 27% радника, а уз прикривену и већа) и инвестирање у отварање радних места (150 милиона долара). („Месечне анализе и прогнозе“, фебруар 2001, Институт за економске науке, Београд).⁵ Упоредо са свим тим обавезама, које се морају испунити, а њихово решавање у неким случајевима је и услов за чланство (пример *BIS*) мора се приступити изградњи привредног система, и то много брже него што је чињено у земљама са привредама у транзицији и земљама у суседству.

Највећи непријатељ је постало време. Има мишљења да наше заостајање има и неких предности, пре свега, могу да се користе туђа искуства и не морају да се понављају грешке других земаља са привредама у транзицији. Грешке су чињене и због тога што су „Вашингтонским консенсусом“ из 1990. године земљама у транзицији светски експерти препоручили правила којих треба да се придржавају да би лакше прешле на транзицију, а та су правила постављена као аксиоме. Те земље су морале да их прихвате да би повлачиле средства из ММФ и Светске банке. Десет година након њихове примене, „лекције које су могле да се извуку“ генерално говорећи је да ни у време доношења „Вашингтонског консенсуса“ није постојала једногласност, а да је њихова примена довела до „конфузије“ и, што је још горе, неке земље је довела у ситуацију да се са правом говори о „изгубљеној декади“ развоја или повећању сиромаштва. Дакле, стечена искуства су корисна, утолико пре што се сада инсистира на новим, додатним парадигмама, као што су транспарентност, добро јавно управљање, добро корпоративно управљање, и слично, али је, истовремено, питање колико ће њима моћи да се минимизирају и/или спрече искуства која су супротна предвиђеним, нарочито због веома великих разлика међу земљама.

Од примарног значаја у реформском пакету је јасно дефинисање својине,⁶ које треба да се обезбеди доношењем закона о приватизацији. Нова влада има другојачији концепт, управо с обзиром на искуства везана за приватизацију у другим земљама са привредама у транзицији

⁵ Према проценама М. Динкића, А. Гавриловић, Г. Крстић и Д. Лукић-Хавелка, *Социјална ситуација и потребе за донацијама*, „Југословенски преглед“, бр. 4/2000, стр. 69 потребе за донацијама до краја 2001. процењују се на 1,960 милијарди немачких марака.

⁶ Потреба да се на почетку трећег миленијума дефинише својина довољно указује на заостајање земље за цивилизованим светом.

у којима „инсидерска“ приватизација није дала жељене резултате. Новим концептом, независно од тога колико је добар и колико се заснива на туђим негативним искуствима, објективно се ствара могућност за социјалне немире и отпор синдиката,⁷ што ће, сигурно, утицати на стварање компромиса, који у том сегменту реформе нису и не могу да буду добри. Управо, ако би требало критиковати напоре Владе, треба је критиковати због тога што је мало урађено на едукативном плану, на презентовању аргументације *pro et contra* односно на стварању релативно погодног тла за приступање реформама.

Банкарски систем треба да се рехабилитује, зашта ће бити потребна страна финансијска (Светска банка) и техничка подршка. Без приватизације тешко је очекивати значајан прилив страних инвестиција, а без рехабилитације банкарског система развој финансијских тржишта.

Резултати и ограничења

У флуидном политичком амбијенту, у неизвесности условности *hand-by* аранжмана са ММФ, преговора о реструктурирању југословенског дуга, преговора о деобном билансу и прихватљивости и социјалне издрживости реформског пакета, тешко је давати процене кретања, чак и за кратак период. Међутим, на основу учињеног и идентификовања ограничења, могу се дати релативно валидне процене. Наиме, до сада је учињено следеће:

- децембра 2000. уведен је систем флукутирајућег девизног курса и конвертибилност динара. На тај начин је превагао концепт групе економиста који су се залагали за такву политику курса као најпримењенију домаћим условима, иако су пракса и истраживања ММФ показала да нема оптималне политике курса националне валуте. Што се он држи релативно стабилним треба захвалити порасту девизних резерви, а што је смањено сиво тржиште треба захвалити уведеној конвертибилности и могућности да грађани купе инострана средства плаћања на шалтерима банака. Проблем, који није мали и занемарљив, јесте што је у другој федералној јединици законско средство плаћања немачка марка;

- монетарна политика је рестриктивна, и на тај начин се одржава стабилност курса. Проблем је то што је монетарни простор разједињен, односно што се монетарна власт простира само на територији Србије, јер Црна Гора има сопствену монетарну политику;

- започета је ревизија стања банака ради утврђивања које банке треба санирати, које пустити да пропадну а које би, евентуално, могле да се понуде на продају страним инвеститорима;⁸

⁷ Претходно изведена приватизација (инсидерска) и изражена свест везана за ранију самоуправљачку праксу, као и немање кредибилитета, могу да услове негативну реакцију на промене које се најављују у својинској трансформацији.

⁸ Постоји опасност да се због цензуса који је постављен банкама и девалвације динара која је пореметила билансе поједине приватне банке, које су добро пословале и нису биле оптерећене „контаминираним активом“, нађу пред озбиљним тешкоћама и да буду принуђене на продају страним банкарским институцијама или да банкротирају.

– спољнотрговински систем је ослобођен баласта администрирања и значајно је либерализован.⁹ Либерализацију ће тражити и ММФ (посебно за увоз финалних производа), а и Светска трговинска организација (СТО), када земља буде апликовала за чланство. Проблем је што Црна Гора има посебан спољнотрговински и заштитни систем, који је битно другачији од заштитног система СР Југославије;

– уведена је нова класификација делатности,¹⁰ којом су, уместо ранијих девет гранских групација, уведена три сектора: вађење руда и камена, прерађивачка индустрија и производња и снабдевање електричном енергијом, гасом и водом. Циљ нове класификације је прилагођавање међународним стандардима;

– економске односе с иностранством није могуће оценити до добијања мартовских података. Наиме, на основу њих ће се проценити да ли ће они стагнирати, као у 2000, или је могућ пораст. Процене су ограничене због немогућности процене коришћења повољнијих услова за пласман робе на тржишту ЕУ, будући да је изгубљено време и да нису искоришћене могућности због непостизања договора између савезних и царинских органа Црне Горе о коришћењу јединственог печата ради доказа порекла робе;

– донети су буџети и на савезном и на републичком нивоу који су одраз реалних могућности.

Ограничења у следећем периоду су следећа:

– објективно споро напредовање у реформама, јер је постојало уверење да је у интересу до децембарских избора и формирања републичке владе рађено на реформском пакету, односно, пре свега, на документима који имају прворазредни значај. Проблеми су у томе што је Црна Гора, која је раније почела да ради на реформском пакету, уверена да је много више напредовала од Србије, што јој служи и као врхунски аргумент у прилог осамостаљења;

– ограничена су финансијска средства, пре свега она која су неопходна за обезбеђење средстава у буџету, која износе, према проценама, око милијарду америчких долара и неизвесно је да ли ће сва та средства моћи да се обезбеде на донаторској конференцији у мају;

– индиректно ограничење је и могуће поновно условљавање САД, уколико се у неколико наредних месеци не успостави задовољавајућа сарадња с Хашким трибуналом;

– ограничење може да буде и слаба процена власти потенцијала појединих привредних субјеката у земљи и олако приступање продаји странцима у недостатку обртног капитала, који би неким од тих субјеката могао да помогне да покрене производњу и извоз.¹¹

⁹ Ингеренције републичког министарства за иностране послове Црне Горе преплићу се с одговарајућим ингеренцијама на савезном нивоу, што компликује ситуацију. С друге стране, смањење заштите је спроведено релативно брзо и чини се без великог уважавања привреде, што је у појединим привредним гранама погоршало већ компликоване услове пословања.

¹⁰ Саопштење Савезног завода за статистику, бр. 030, 19. фебруар 2001.

¹¹ Спроведена приватизација је заснована на инсидерској приватизацији. Промена у систему приватизације несумњиво ће довести до постојања два система, али и две врсте права.

У другом кварталу се реално може очекивати покретање производње у малим и средњим предузећима, пре свега путем финансијске подршке Европске банке за развој. На значајна страна улагања у југословенску привреду може се рачунати после успостављања политичке стабилности и доношења релевантних прописа везаних за приватизацију, односно за стране директне инвестиције.

*

* *

Прва година реформе неће бити лака и постоји опасност од социјалних тензија. Ниједна транзиција није лака, а у нас је посебно отежана због стања у привреди и њеног заостајања, и потребе регулисања кључних, и веома тешких односа с појединим међународним организацијама и регионалним интеграцијама у условима компликованих политичких конфликта.