

Dušan Pavlović*

*Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka*

Neoliberalna ekonomska politika i ekstraktivne institucije u Srbiji**

Apstrakt

Da li je sve veća neefikasnost javnih institucija i pogoršanje javnih usluga u Srbiji posledica neoliberalne ekonomske politike štednje ili ekstraktivnog institucionalnog dizajna? Tekst počinje diskusijom o tome da li je posle pada Berlinskog zida u Istočnoj Evropi i Srbiji vođena neoliberalna ekonomska politika. Potom se analiziraju mehanizmi koji u Srbiji omogućavaju rasipanje javnog novca, čime se dokazuje institucionalna ekstrakcija, odn. negira argument da je neoliberalna ekonomska politika glavni uzrok sve nižih izdataka za javne usluge. Zaključak je da su delovi neoliberalne ekonomske politike u Srbiji zapravo iskorišćeni da bi omogućili dalju ekstrakciju javnih resursa u korist privilegovane manjine.

Ključne reči:

ekstraktivne institucije, neoliberalna ekonomska politika, politika štednje, budžet, stranačko zapošljavanje

* dusan.pavlovic@fpn.bg.ac.rs

** Tekst je izlaganje sa Sabora politikologa održanog 23–24. septembra 2017. na Fakultetu političkih nauka u Beogradu. (<http://www.upns.rs/sr-lat/node/41>; pristupljeno 27.11.2017). Tekst je nastao u okviru naučno-istraživačkog projekta Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka pod nazivom *Politički identitet Srbije u lokalnom i globalnom kontekstu* (evidencioni br. 179076), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

UVOD

- 1) Prvog marta 2017. u osnovnoj školi „Dimitrije Tucović“ u Kraljevu propao je krov. Školu pohađa 350 učenika. Srećom, niko nije poginuo. Krov je već bio popravljan pre tri godine. Par meseci posle pada krova, uprava grada izdvojila je 1.250.000 dinara za koncert Ace Lukasa u Kraljevu. Uprava grada koncert je nazvala „besplatnim“.
- 2) Od kada je 2010. godine blokiran račun osnovne škole „Desanka Maksimović“ iz Novog Pazara, u medijima se često govori o tome kako su osnovne i srednje škole po Srbiji u blokadi jer nemaju novca da izmire komunalne račune. Škole nemaju dovoljno novca ni za ulaganja, popravke, prevoz učenika i mnoge druge potrebe. U štampi je 2014. godine objavljena vest da su u blokadi u jednom trenutku bile čak 73 osnovne i srednje škole u zemlji, te da je njihov ukupan dug iznosio 120.000.000 dinara bez kamate (oko milion €).
- 3) U avgustu 2015. godine mediji su preneli vest da su na vrata nekih škola u Srbiji zakucali izvršitelji. Najagresivniji su bili u Zaječaru, gde su zapretili da će pokupiti imovinu svim osnovnim školama u gradu.¹ U trenutku kada su izvršitelji počeli da obilaze škole, broj zaduženih škola u Srbiji narastao je na 131, a njihov ukupan dug na 236.000.000 dinara (1.900.000 €).
- 4) U avgustu 2016. godine objavljena je vest da Smederevskoj Palanci preči ekološka katastrofa. Zaposleni u gradskom vodovodu stupili su u generalni štrajk, pa vodovod više ne kontroliše kvalitet vode koju građani piju. U štrajk su stupili jer im opština Smederevska Palanka duguje 24 plate i ne uplaćuje doprinose za zdravstveno osiguranje, tako da zaposleni u „JKP Vodovod“ niti imaju od čega da žive, niti mogu da se leče. Opština svakom zaposlenom radniku duguje u proseku 6.000 €. Cele 2015. godine u Palanci su vladale povremene i redovne restrikcije potrošnje vode u periodu od 22.00 do 5.00 časova. Vodovodna mreža je dotrajala, a četiri bunara uopšte nisu u funkciji. Palanački vodovod jednostavno nema para.

* * *

Kako da interpretiramo ovakve vesti? Zašto nema para da se popravi školski krov, a ima para za koncert Ace Lukasa? Kako je moguće da su računi škola

¹ U julu 2016. godine 17 zaječarskih škola dugovalo je 17.700.000 dinara Elektroprivredi Srbije. Pošto nemaju dovoljno novca da isplate dug, uprava Elektroprivrede Srbije tužila je škole sudu, a sudovi su poslali izvršitelje da popišu imovinu (računare) koje će pokupiti da bi nadoknadili štetu.

u blokadi kada opština ima obavezu da finansira osnovne i srednje škole na svojoj teritoriji? Zašto nema para za vodovod ako komunalnom preduzeću svakog meseca plaćamo nadoknadu za pijaću vodu? Šta se zapravo dešava s tim novcem?

Na ovakva pitanja se sve češće u stručnoj i publicističkoj literaturi čuje jedan specifičan odgovor – „Kriv je neoliberalizam”. Ovaj termin skoro da je stekao status univerzalnog objašnjenja za sve što nam se ne sviđa.² Iako ne sporim da neoliberalna ekonomska politika može imati svoj udeo u sve većem osiromašenju države, neefikasnim institucijama koje rezultiraju sve vidljivijim urušavanjem komunalnih i javnih službi i javnih preduzeća, sve manjim izdacima za obrazovanje, nauku, kulturu, socijalnu pomoć, zdravstvo, penzije, u ovom tekstu pokazujem da odgovor na to pitanje treba tražiti u okviru ekstraktivnog institucionalnog dizajna. Istraživanje sam ograničio na Srbiju posle 2000. godine.

DEFINICIJE

Primere iz prethodnog odeljka povezuje jedna nit – svi su posledica sve manjeg trošenja javnog novca za javne usluge. Sve manje izdvajamo za škole, bolnice, nauku, kulturu, čistu vodu, javnu čistoću itd. Ali zašto se ovo dešava? Sve manje novca za finansiranje osnovnih škola u Srbiji može biti posledica sve praznije državne kase. Kada se količina sredstava u budžetu smanjuje budžetski korisnici moraju da trpe. Posledice mogu biti sve veće ekonomske i društvene razlike i rastuće siromaštvo. Građanima koji zavise od ovakvih usluga smanjuje se blagostanje. Ali da li su ovakve pojave nužno posledica neoliberalne ekonomske politike? Istorija neoliberalne ekonomske politike – počev od one prve verzije u Latinskoj Americi sedamdesetih godina – podrazumeva smanjenu javnu potrošnju. Sledstveno, sve lošiji kvalitet javnih usluga može biti posledica neoliberalnog *policy* načela štednje u javnoj potrošnji. Međutim, odluke o alokaciji ovih resursa donose se politički, a ne tržišno. U ovom tekstu stoga tvrdim da glavni razlog ekonomskog siromaštva i sporog privrednog razvoja u Srbiji nije neoliberalna ekonomska politika, slobodna trgovina ili tržišni fundamentalizam, već državna intervencija i političko odlučivanje, to jest ekstraktivne političke institucije. Stoga bih, pre nego što započnem diskusiju, hteo da definišem pojmove ekstraktivnih institucija i neoliberalizma.

² Simon Glendinning, “Varieties of Neoliberalism”, *Graduate Faculty Philosophy Journal*, Volume 36, Issue 2, 2015, pp. 437–461.

O konceptu ekstraktivnih institucija detaljno sam pisao u knjizi *Mašina za rasipanje para*.³ Tamo sam ekstraktivne institucije definisao kao pravila koja omogućuju privilegovanoj manjini da zloupotrebljava javne resurse kojima većina finansira javna dobra i javne usluge. Sažeto, mehanizam ekstrakcije izgleda ovako. Većina građana izdvaja deo svog dohotka za poreze kojim država ispravlja tržišne felere – obezbeđuje javna dobra, suzbija eksternalije i smanjuje informacionu asimetriju. Pored ovih aktivnosti, u zemljama kao što je Srbija (uključujući i veliki broj postkomunističkih zemalja), država finansira i različite vrste javnih usluga – kao npr. zdravstvo, školstvo, kulturu, umetnost, nauku itd.⁴ U svim ovim slučajevima smanjenje ličnog dohotka kroz oporezivanje može biti opravdano ako se njime finansira ispravljanje tržišnih felera ili javne usluge. Ako se, pak, porez koristi kako bi se finansirali privatni ili politički fondovi umesto javnih usluga, radi se o ekstrakciji. Ekstraktivne institucije omogućuju upotrebu javnih resursa u privatne svrhe, usled čega država ostaje bez sredstava za javne usluge. Svaki budžetski dinar koji se zloupotrebi za privatne potrebe predstavlja jedan dinar manje za obrazovanje, nauku, zdravstvo, socijalnu pomoć, kulturu, itd.⁵ Ovi mehanizmi su važni, jer se bilo koja verzija neoliberalizma uglavnom vezuje za oblike državne štednje (sve veće smanjenje javne potrošnje usled čega država ostaje bez sredstava kojima može da ispravlja tržišne felere i finansira javne usluge). Kako će biti jasno iz nastavka teksta, uopšte ne sporim da u Srbiji ima sve manje novca za javne usluge i da im je kvalitet sve gori, već da je razlog tome neoliberalizam.

Lako je definisati ekstraktivne institucije. Neoliberalizam je malo teže definisati, jer se u poslednje dve-tri decenije pojavio čitav niz domaćih i stranih autora koji su ponudili različita gledišta o neoliberalizmu. U ovom tekstu neću ulaziti u polemiku ni sa jednim od njih, već ću ponuditi svoju definiciju, a onda smestiti neoliberalizam u kontekst tranzicije u postkomunističkoj Evropi (posle 1990. godine) i svetsku finansijsku krizu (posle 2007. godine), koje su ostavili najsnažniji pečat na savremeno shvatanje neoliberalizma.

Zamislite dve alternativne situacije u kojima neko želi da kupi zdravstvenu ili obrazovnu uslugu. Neoliberal mora da tvrdi da će se najkvalitetnija usluga dobiti ako se ona prodaje i kupuje na slobodnom tržištu. Za razliku od

³ Dušan Pavlović, *Mašina za rasipanje para. Pet meseci u Ministarstvu privrede*, Beograd, Dan Graf, 2. izdanje, 2016, str. 42–49. Koncept ekstraktivnih institucija preuzet je iz knjige Daron Asemoglu i Džejms Robinson, *Zašto narodi propadaju. Poreklo moći prosperiteta i siromaštva*, Beograd, Clio, 2014.

⁴ Ove usluge mogu da se obezbede i tržišno (u nekim zemljama se i obezbeđuju tržišno), zbog čega spadaju u drugačiju kategoriju državnih aktivnosti od ispravljanja tržišnih felera, koje nije moguće obezbediti tržišno.

⁵ Vito Tanzi, *Government versus Markets. The Changing Economic Role of the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, str. 211.

njega, državni intervencionista će tvrditi kako se ta usluga najbolje obezbeđuje uz državnu asistenciju (kroz npr. osnivanje i finansiranje univerziteta ili domova zdravlja). Sledstveno, da bismo procenili da je, recimo, privatizacija uspešna, neophodno je da ustanovimo da li privatizovana preduzeća pružaju bolje proizvode i usluge od društvenih (državnih). Kvalitet bilo koje usluge – obrazovanje, nauka, umetnost, kultura, zdravstvo, penzije, socijalna pomoć itd. – merimo isto onako kako merimo bilo koji tržišni proizvod – voće, obuću, nameštaj, prevozno sredstvo itd. Kako vidimo, po neoliberalnom uverenju, tržište i privatni proizvođači su uvek superiorniji, ali samo ako mogu da ponude kvalitetnije proizvode i usluge.

Glavna karakteristika neoliberalnog pogleda na svet jeste vera u slobodno tržište i „malu” državu. Ovo gledište započelo je sa Smitovom tezom o nevidljivoj ruci tržišta po kome tržište alokira (raspoređuje) resurse najefikasnije od svih ostalih zamislivih mehanizama alokacije, a svakako efikasnije od države. Ovo otuda što se tržištu pojedinci trude da ostvare lični interes, a ostvarujući lični interes istovremeno ostvaruju i društveni.⁶ Neoliberal, dakle, veruje da će sva dobra i usluge – uključujući penzije, zdravstvo ili obrazovanje – biti najkvalitetniji ako ih kupujemo i prodajemo na slobodnom tržištu kao deo privatne razmene.

U jednom širem smislu, neoliberalizam je gledište po kome efikasnost, koja nastaje razmenama na slobodnom tržištu, treba da se proširi na sve ostale sfere društvenog života (to je smisao sintagme „neoliberalna hegemonija”⁷), ali se u ovom tekstu zadržavam samo na oblasti ekonomskih i političkih reformi u postkomunističkoj Evropi i Srbiji. To uže shvatanje – po kome će ekonomski sistem biti efikasniji ako se tržište liberalizuje, porezi smanje i sprovede privatizacija – inspirisalo je ekonomske i političke reforme u Istočnoj Evropi posle pada Berlinskog zida 1989. godine. U postkomunističkom evropskom kontekstu, međutim, neoliberalizam je imao svoju osobenu formu. Na početku devedesetih često se poistovećivao sa šok terapijom i Vašingtonskim konsenzusom.

Neoliberalne reforme na početku postkomunističke tranzicije

Šok terapija (poznata i pod kolokvijalnim nazivom *big-bang*) zaista se oslanja na liberalnu ekonomsku misao u pokušaju da institucije planske privrede transformišu u institucije zapadne tržišne ekonomije. Ona predstavlja pokušaj da se tržišne reforme sprovedu naglo, po mogućstvu u kratkom periodu

⁶ Adam Smit, *Istraživanje prirode i uzroka bogatstva naroda*, Globalbooks, Novi Sad, 1998, Glava 1.

⁷ Simon Glendinning, “Varieties of Neoliberalism”, *Graduate Faculty Philosophy Journal*, Volume 36, Issue 2, 2015, pp. 437–461.

između dva izborna ciklusa. Međutim, ono što šok terapiju razlikuje od drugih liberalnih reformskih strategija nije toliko sadržaj koliko pokušaj da se reforme sprovedu uz što manje učešće različitih zainteresovanih društvenih snaga (recimo, tokom mandata prve postkomunističke vlade, pre drugih višestranačkih izbora). Reforme se tako posmatraju više kao ekspertska ili tehničko, a ne političko pitanje (tipičan primer je privatizacija).⁸

Ovakav tip reforme možda je mogao da se sprovede u Čileu tokom sedamdesetih godina 20. veka kada se slobodni izbori uopšte nisu održavali⁹ ili u Meksiku osamdesetih i devedesetih godina, gde su izbori često bili namešteni.¹⁰ Ove dve zemlje su neoliberalnu ekonomsku politiku praktično sprovodile u političkom vakuumu, koji nije bio moguć u postkomunističkim društvima koje su, paralelno sa otvaranjem privrede, počele da organizuju višestranačke izbore počev od 1990. godine. Jedine dve istočnoevropske zemlje koje su primenile šok terapiju bile su Poljska i Rusija. Prva uspešno, druga neuspešno. U ostalim postkomunističkim zemljama reforme su morale da se sprovede tokom nekoliko izbornih ciklusa. Neki od prvih kritičara neoliberalizma (imajući upravo na umu iskustvo Latinske Amerike iz sedamdesetih i osamdesetih godina 20. veka) verovali su da je sprovođenje tržišnih reformi u Istočnoj Evropi rizično baš zbog toga što se sprovede u demokratskom okviru u kome će gubitnici u reformama na narednim izborima moći da glasaju za bivše komuniste koji će, po povratku na vlast, zaustaviti reforme.¹¹ Ovo se nije desilo. Paradoksalno, tamo gde reforme jesu zaustavljene uzrok nisu bili gubitnici, već dobitnici (ali to je druga tema¹²).

⁸ David Lipton and Jeffrey Sachs, "Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland", *Brookings Papers on Economic Activity 1*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1990; David Lipton and Jeffrey Sachs, "Privatization in Eastern Europe: The Case of Poland", *Brookings Papers on Economic Activity 2*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1990.

⁹ Ricardo Ffrench-Davis, *Economic Reforms in Chile. From Dictatorship to Democracy*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2010. (2nd edition).

¹⁰ Asa Cristina Laurell, "Three Decades of Neoliberalism in Mexico: The Destruction of Society", *International Journal of Health Services*, Vol. 45(2), 2015, pp. 246–264.

¹¹ Adam Przeworski, *Capitalism and the Markets. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

¹² Joel S. Hellman, "Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions", *World Politics*, Vol. 50, No. 2, pp. 203–234; World Bank, *Transition. The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*, Washington. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2002; Dušan Pavlović, „Zarobljena država”, Srećko Mihajlović (ur.), *Pet godina tranzicije 2*. Beograd, Friedrich Ebert Stiftung i Socijaldemokratski klub, 2006, str. 77–91.

Bez obzira na činjenicu da su se sve postkomunističke reforme odigrale u političkom kontekstu (koji je često podrazumevao promenu vlasti svake četiri godine ili češće), vreme je pokazalo da su privrede koje su ranije počele sa transformacijom i brže je izvele danas privredno uspešnije od onih zemalja koje su kasnile sa reformama ili se povremeno vraćale unazad.¹³

Da se vratim na *sadržaj* Vašingtonskog konsenzusa, koji predstavlja reformski paket od deset mera (preporuka) namenjenih prevazilaženju krize u zemljama u razvoju. Formuliseo ga je ekonomista Džon Vilijamson 1990. godine, nazvavši ga tako jer je smatrao da oko tih mera postoji saglasnost ekonomskih stručnjaka i vodećih finansijskih institucija iz Vašingtona – MMF-a, Svetske banke i Ministarstva finansija SAD. Konsenzus je inspirisan uspesima neoliberalne ekonomske politike iz osamdesetih, koja je, zahvaljujući Ronaldu Reganu i Margaret Tačer, postala novi ekonomski trend u svetu, umesto do tada popularnog kejnzijanizma. Prvobitno je bio namenjen zemljama Latinske Amerike, ali je kasnije počeo da se smatra opštim modelom za ekonomske reforme u svim tranzicionim zemljama. Njegove najvažnije mere odnose se na fiskalnu disciplinu (niža javna potrošnja), poresku reformu (smanjenje poreza), usmeravanje prihoda na zdravstvo, obrazovanje i infrastrukturu, konkurentan razmenski kurs, zaštitu vlasničkih prava, deregulaciju, privatizaciju, slobodnu trgovinu, finansijsku liberalizaciju i uklanjanje barijera stranim investicijama.¹⁴

Koliko je neoliberalizam uopšte bio prisutan u Centralnoj i Istočnoj Evropi posle 1989. godine? Za razliku od nekih latinoameričkih zemalja, SAD i Velike Britanije, gde su vodeći političari otvoreno vodili neoliberalnu ekonomsku politiku, u postkomunističkim zemljama neoliberalni političari su bili retki. Od 27 postkomunističkih društava, samo su u Rusiji, Poljskoj i Estoniji samoproklamovani neoliberali (ljudi koji su iskreno verovali u to da tržište može da reši ključne tranzicione probleme) zauzimali neke rukovodeće pozicije, i to u prvoj polovini devedesetih godina. U ostalim zemljama na ključnim pozicijama nisu bili ljudi za koje bi se moglo reći da su verovali u

¹³ Anders Åslund, *How Capitalism Was Built: The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, the Caucasus, and Central Asia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2nd edition, 2013; Oleh Havrylyshyn, *Divergent Paths in Post-Communist Transformation. Capitalism for All or Capitalism for the Few?* (Palgrave Macmillan, 2006); Oleh Havrylyshyn, Xiaofan Meng, and Marian L. Tupy, "25 Years of Reforms in Ex-Communist Countries. Fast and Extensive Reforms Led to Higher Growth and More Political Freedom", *Policy Analysis*, Washington: Cato Institute, 2016.

¹⁴ Dani Rodrik, "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature*, No. 34, 1996, p. 17.

tržište.¹⁵ U Srbiji posle 2000. godine može da se uoči ista tendencija: na ključnim pozicijama (u vladi ili drugde) niti je bilo tržišnih ekonomista, niti neoliberalnih političara.¹⁶ Ipak, bilo je i u ostalim zemljama Centralne i Istočne Evrope tržišnih (neoliberalnih) reformi posle 1989. godine. Od poznatijih se može izdvojiti Bokrošev paket u Mađarskoj (ali tek od 1996. godine)¹⁷, Grefov program liberalizacije i jedinstvene poreske stope u Rusiji (ali tek 2001. godine), kao i reforma zdravstvenog sistema u Mađarskoj i Slovačkoj (ali tek posle 2000. godine).¹⁸

Razume se, sastavni delovi svih postkomunističkih reformi bile su poreska reforma i privatizacija. Da li to znači da svugde gde vidimo ove dve reforme moramo nužno da zaključimo da se radi o neoliberalnim reformama? Komunistički sistemi ostavili su poreske sisteme sa velikim brojem različitih poreskih stopa, što je omogućavalo brojne izuzetke i korupciju. Otuda je važan deo poreske reforme u Istočnoj Evropi bio pojednostavljenje i smanjenje poreskih stopa. U mnogim zemljama uvedena je jedinstvena poreska stopa na dohodak (Slovačka, Rumunija, Bugarska, Češka Republika, Turkmenistan, Kirgistan i Kazahstan). Ujednačena poreska stopa (*flat-rate tax*) jedan je od omiljenih *policy* predloga tržišnih i neoliberalnih ekonomista. Razlozi, međutim, nisu bili neoliberalni, već pre administrativni, pa čak i socijalni po karakteru. Milton Fridman je, recimo, verovao u to da se uz nižu jedinstvenu poresku stopu može sakupiti ista količina poreskih prihoda kao i uz progre-

¹⁵ Venelin Ganev, "The 'Triumph of Neoliberalism' Reconsidered: Critical Remarks on Ideas-Centered Analyses of Political and Economic Change in Post-Communism", *East European Politics and Societies*, Vol. 19, No. 3, 2005; Venelin Ganev, *Preying on the State: The Transformation of Bulgaria After 1989*, Ithaca: Cornell University Press, 2007, p. 15.

¹⁶ Miroslav Prokopijević i Slaviša Tasić u jednom svom tekstu nabrajaju tržišne ekonomiste i liberalne političke teoretičare u Srbiji i na Balkanu kroz ceo 20. vek. Nijedan od navedenih nije nikada bio na važnijoj državnoj poziciji posle 2000. godine. Slično tome, stranke koje su u bivšim jugoslovenskim republikama imale liberalne ekonomske programe retko su prelazile cenzus. Miroslav Prokopijević i Slaviša Tasić, "Classical Liberal Economics in the Ex-Yugoslav Nations", *Econ Journal Watch*, Volume 12(2) 2015, pp. 260–273.

¹⁷ A. Köves, "After the Bokros Package: What Next? Dilemmas and Alternatives of Hungarian Economic Policy", *Acta Oeconomica*, Vol. 47, No. 3–4, pp. 249–266.

¹⁸ Tamara Popić, "The Role of Ideas in Welfare Reforms in Central-Eastern Europe", Working Paper-LPF, No. 4, Centro Einaudi, Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica, 2018; Ivan Mikloš, "The Latecomer That Caught Up", Anders Åslund and Simeon Djankov (eds.), *The Great Rebirth. Lessons from the Victory of Capitalism Over Communism*, Washington DC, Peterson Institute for International Economics, 2014, pp. 113–134.

sivnu stopu (koja obično dolazi sa puno izuzetaka).¹⁹ Ovaj argument preuzeli su neki uticajni istočnoevropski ekonomisti kada su raspravljali o poreskoj reformi posle 1989. godine. Janoš Kornai je verovao da bi jedinstvena poreska stopa (neutralan poreski sistem) bio kako efikasniji tako i pravedniji za tranziciona društva. Ne samo da bi omogućio veće prihode za državu od progresivnog poreskog sistema, već i pravedniju raspodelu. Umesto da se socijalna (ili bilo koja druga) politika vodi kroz brojne poreske izuzetke (što je pravilo kada je na snazi progresivno oporezivanje), pravednije je svakog oporezovati jednako (u smislu procenta), a onda raspodeljivati onima kojima je novčana pomoć neophodna na osnovu *policy* odluka zakonodavne ili izvršne vlasti.²⁰

Da li sprovedena privatizacija takođe automatski podrazumeva neoliberalne reforme? Svuda u postkomunističkoj Evropi sprovedena je privatizacija. Njen glavni cilj bio je da poveća broj tržišnih subjekata koji bi poslovali uz tzv. tvrda budžetska ograničenja i odsustvo moralnog hazarda.²¹ Ovo, nažalost, u velikom broju postkomunističkih privreda nije ostvareno. Mnoga društvena i državna preduzeća propala su ne zato što su privatizovana, već zato što su privatizovana a onda nastavila da posluju uz meka budžetska ograničenja, odn. uz budžetski novac, kojim su pokriveni gubici i „loši poslovni potezi” novih vlasnika. Ovo je neodrživo ako postane masovno. Što je ovakva „privatizacija” bila masovnija to je privreda gore poslovala.²² Državni budžet može da toleriše mali broj preduzeća koja posluju uz meka budžetska ograničenja. Ali ako se taj broj stalno uvećava, takva preduzeća pre ili kasnije moraju da propadnu. Za njima propada i cela privreda. Razlozi za to se, međutim, ne mogu tražiti u tržištu i neoliberalnom konceptu privatizacije.

¹⁹ Milton Friedman, *Capitalism and Freedom* (40th Anniversary Edition), The University of Chicago Press. Chicago and London, 2002, pp. 161–176; https://miltonfriedman.hoover.org/friedman_images/Collections/2016c21/WSJ_02_09_1996.pdf (Pristupljeno 21.05.2017)

²⁰ János Kornai, *The Road to a Free Economy. Shifting From a Socialist System. The Example of Hungary*, W. & W. Norton and Company, New York and London, 1990, pp. 114–138.

²¹ János Kornai, “The Soft Budget Constraint”, *Kyklos*, Vol. 39, 1986, pp. 3–30; János Kornai, Eric Maskin, and Gérard Roland, “Understanding the Soft Budget Constraint”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 41, No. 4, 2003, pp. 1095–1136.

²² World Bank, *Transition. The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*, Washington. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2002.

Neoliberalne ekonomske reforme u Evropi posle 2008. godine

Nakon popularnosti u prvoj polovini devedesetih, Vašingtonski konsenzus se početkom novog milenijuma našao na udaru brojnih kritika. Već 1998. godine dolazi do značajne redefinicije Vašingtonskog konsenzusa, koji sada više pažnje poklanja pravednijoj raspodeli i smanjenju siromaštva. Uloga države i dalje ostaje primarna, ali ovoga puta ne toliko u obezbeđenju tržišnih institucija koliko u sanaciji negativnih efekata tržišnih procesa. Naime, dok je prećutna pretpostavka originalnog Vašingtonskog konsenzusa bila da će problem siromaštva da se reši sam od sebe (recimo, uz dejstvo nevidljive ruke tržišta), „potpisnici” Novog konsenzusa veruju da siromaštvo može da se smanji aktivnom intervencijom države.²³ Glavno pitanje postaje privredni rast od koga svi mogu imati koristi (*shared growth*), odn. Pareto poboljšanje, a ne samo Pareto efikasnost. Bilo kako bilo, era Vašingtonskog konsenzusa okončala se simboličnim naslovom uvodnika *Fajnenšel tajmsa* od 22. maja 2008. godine, koji je započeo rečima „Vašingtonski konsenzus – stabilizuj, privatizuj, liberalizuj – mrtav je”.

Današnji koncept neoliberalnih reformi javlja se posle svetske finansijske krize 2007. godine, i počiva na tri stuba javne politike:

- restrikcije u javnim finansijama (*austerity fiscal policy*),
- labavljenje uslova za zapošljavanje i otpuštanje radnika na tržištu radne snage,
- restriktivna monetarna politika.

Cilj ovakve ekonomske politike je smanjenje javnog duga, koji je u Evropi eksplodirao 2009. posle finansijske krize koja je počela u SAD-u 2007. godine.²⁴ Restrikcije u fiskalnoj politici podrazumevale su smanjenje izdataka za javne politike (posebnu socijalnu politiku) i smanjenje javne administracije, odn. smanjenje plata zaposlenima u javnom sektoru, dok promene na tržištu rada podrazumevaju lakše zapošljavanje, ali i lakše otpuštanje radnika. Restriktivna monetarna politika u evro-zoni ogledala se u činjenici da privrede evro-zone nisu imale sopstvenu valutu, pa nisu ni mogle da vode sopstvenu monetarnu politiku, koja bi bila omogućena fleksibilnim kursom. Umesto njih, monetarnu politiku vodila je Evropska centralna banka (pod velikim uticajem Nemačke, koja je jedna od retkih evropskih privreda koja je imala mali javni dug i suficit na tekućem računu). Restriktivna monetarna politika u evro-zoni (koja počiva na tzv. internoj devaluaciji) imala je slične efekte na blagostanje

²³ Todaro Michael P. and Stephen C. Smit, *Economic Development*, Pearson, 2014 (12th edition), pp. 560–1.

²⁴ Kriza iz SAD inicirala je krizu u Evropi, ali bi se druga i bez prve desila pre ili kasnije. Paul Krugman, *Okončajte ovu depresiju. Odmah!* Beograd, Helix, 2012, Gl. 10.

zaposlenih kao i štednja u javnim finansijama. U nekim slučajevima, ovakva monetarna politika dovela je do velikog pada BPD-a i rasta nezaposlenosti. Negde je omogućila brz oporavak privrede (Latvija, Estonija), dok u nekim drugim još uvek nije uspela da izvede privredu iz krize (Grčka, Italija). Za razliku od ovih drugih, zemlje koje su imale fleksibilan razmenski kurs (Island, Poljska, Mađarska, Češka, Rumunija) izvršile su veću ili manju devaluaciju lokalne valute, te na taj način prošle kroz krizu uz manji pad BDP-a, manji rast nezaposlenosti i manje socijalne potrese.²⁵ Potrebno je dodati još i to da ovaj trend opšte štednje nije bio isključivo posledica finansijske krize koja je u Evropu došla iz SAD-a. Evropa se već duže vreme suočava sa izazovom održanja modela države blagostanja i socijalne politike koja je počela da se urušava posle sredine osamdesetih godina. Finansijska kriza iz 2008. je samo ubrzala ovaj proces, koji je već počeo da se dešava.²⁶

Mere štednje u Srbiji posle 2008. godine

Mere neoliberalne ekonomske politike sprovodile su se posle 2009. godine i u postkomunističkim privredama, posebno na Balkanu.²⁷ Srbija takođe spada u red ovih zemalja. Neke neoliberalne politike (npr. liberalizacija spoljne trgovine) u Srbiji počele su da se sprovode odmah posle oktobarskih promena 2000. godine.²⁸ Mere štednje su, međutim, ozbiljno počele da se primenjuju tek 2014. godine, kada su usvojene izmene Zakona o radu, koji je smanjio administrativni trošak radne snage.²⁹ Ova mera omogućila je lakše otpuštanje,

²⁵ Stephanie Walter, *Financial Crises and the Politics of Macroeconomic Adjustments*. Cambridge. Cambridge University Press, 2013, p. 183.

²⁶ Peter Taylor-Gooby, Benjamin Leruth and Heejung Chung (eds.), *After Austerity: Welfare State Transformation in Europe after the Great Recession*, Oxford University Press, 2017.

²⁷ Neke postkomunističke privrede (npr. Mađarska, Poljska), koje su delimično sprovodile neoliberalnu ekonomsku politiku posle 1990. godine, to su prestale da rade posle 2008. godine. Za razliku od njih, neke balkanske zemlje (npr. Srbija, Makedonija) počele su to da rade tek u periodu posle 2008, tj. kao odgovor na finansijsku krizu iz 2008. godine. Hilary Appel and Mitchell A. Orenstein, "Why did Neoliberalism Triumph and Endure in the Post-Communist World?", *Comparative Politics*, Volume 48, Number 3, 2016, pp. 313–331; William Bartlett and Ivana Prica, "Debt in the super-periphery: the case of the Western Balkans", 2018. (neobjavljeni manuskript; dostupan od autora na Researchgate).

²⁸ Dušan Pavlović, „Neoliberalna zabluda: 26 godina kasnije”, *Srpska politička misao*, Vol. 59, No. 1, Beograd, Institut za političke studije, 2018, str. 9–40.

²⁹ Dušan Pavlović, *Mašina za rasipanje para. Pet meseci u Ministarstvu privrede*. Beograd, Dan Graf, 2016 (2. izdanje).

ali i lakše zapošljavanje radnika, što je nekoliko godina kasnije snizilo stopu nezaposlenosti sa 20%, koliko je iznosila na kraju 2014, na 14,7% na kraju 2017. godine.³⁰ Nakon toga, usledila je krajem 2014. godine „fiskalna konsolidacija”, koja je podrazumevala smanjenje penzija i zarada u javnom sektoru. Ukupno smanjenje iznosilo je 512.000.000 € (212.000.000 € na ime zarada i 297.000.000 € na ime penzija), što je činilo 5,7% budžeta Republike Srbije, ond. 1,5% BDP-a za 2015. godinu.³¹ Ovo je bilo ogromno olakšanje za budžet koje država više nije morala da plaća – svake godine. Trogodišnja istrajnost na ovim merama dovela je do uravnoteženja javnih finansija koje se ogleda u nižem javnom dugu (smanjio se na 60% BDP-a na početku 2018. god) i suficitom koji se pojavio u budžetu republike krajem 2017. godine.

Smanjenje zarada i penzija da bi se uravnotežio budžet i smanjio javni dug svakako jeste neoliberalna ekonomska politika. Zaista, da su se plate i penzije smanjile za milijardu evra (umesto za pola milijarde), konsolidacija bi nastupila još ranije. Ali da li bi neoliberal odmah posegnuo za ovakvim *policy* merama pre nego što razmotri koje su druge mere dostupne? Da li smo do sličnih rezultata mogli da dođemo smanjenjem ekstrakcija koja se ogleda u stranačkom zapošljavanju, nameštenim tenderima i privatizacijama, netransparentnom budžetu, tajnim ugovorima, neodgovornom ponašanju državnih službenika i ostalim oblicima rasipanja javnih sredstava? Neoliberalna politika štednje bi uvek započela sa zaustavljanjem ekonomski neracionalnog rasipanja javnog novca, a to svakako nije smanjenje plata i penzija, jer javni sektor ne predstavlja neracionalnost, dok penzije predstavljaju imovinu. Smanjenje penzija i plata liči na neoliberalizam (kao što i privatizacija uz meka budžetska ograničenja liči na neoliberalizam), ali činjenica da mehanizmi rasipanja

³⁰ Među srpskim ekonomistima se i dalje vodi živa rasprava o tome da li je zaista došlo do značajnog pada zaposlenosti nakon reforme tržišta rada iz 2014. godine. Pavle Petrović, Danko Brčerević i Slobodan Minić, „Ekonomski oporavak, zaposlenost i fiskalna konsolidacija: pouke iz 2015. godine i izgledi za 2016. i 2017. godinu”, *Ekonomika preduzeća*, 64 (1–2), Beograd, Udruženje ekonomista Srbije, 2016; Pavle Petrović, Darko Brčerević and Slobodan Minić, “Fish that fly do exist, but are rare: Are the official market data misread or unreliable?”, *Ekonomika preduzeća*, 65 (5–6), Beograd, Udruženje ekonomista Srbije, 2016, str. 315–331; Pavle Petrović et al., „Snažan rast zaposlenosti uz spor rast proizvodnje nije se desio: o pouzdanosti ankete o radnoj snazi u Srbiji”, 2018 (neobjavljeni manuskript); Mihail Arandarenko and Dragan Aleksić, “Not all jobs are created equal. How not to misread the labor force statistics in Serbia”, *Ekonomika preduzeća*, br. 65 (3–4), Beograd, Udruženje ekonomista Srbije, 2016, str. 211–224.

³¹ Ceo budžet Republike Srbije iznosio je 26,7% BDP-a u 2015. god. Budžet predstavlja samo deo ukupne (konsolidovane) javne potrošnje, koja je za istu godinu iznosila 45,6% BDP-a. Osim budžeta, značajan deo javne potrošnje predstavljaju penzije koje se isplaćuju iz PIO fonda, koji nije sastavni deo budžet republike.

ostaju netaknuti pokazuje da je „konsolidacija” koja je podrazumevala samo smanjenje plata i penzija izvršena da bi se lakše omogućila dalja ekstrakcija, koja koristi privilegovanoj manjini. To pokazujem u ostatku teksta.

„NEMA PARA”

Nit koja povezuje sve primere iz uvodnog odeljka jeste rečenica „Nema para”. Hajde da malo pažljivije pogledamo na šta je potrošen novac koji je trebalo da se upotrebi za plate zaposlenih u vodovodu ili popravku školskih krovova. Osnovne škole su u državnom vlasništvu, većinski vlasnik vodovoda je organ lokalne samouprave (dakle, država), a sudovi (još uvek) nigde u svetu nisu privatni. Za finansiranje osnovnih i srednjih škola u državnom vlasništvu odgovorna je država, odnosno lokalna samouprava. Plate zaposlenima u osnovnim i srednjim školama plaća Republika Srbija, ali prema Zakonu o lokalnoj samoupravi iz 2007. godine (Čl. 20), održavanje osnovnih i srednjih škola spada u nadležnost opština. Dakle, to što 17 zaječarskih škola nema dovoljno novca odgovornost je opštinske vlasti, to jest ljudi koji u njoj rade i političkih stranaka koje su u toj opštini na vlasti.

Opštinske vlasti imaju svoje budžete koji se delimično pune sopstvenim prihodima, a delimično transferima iz republičkog budžeta. Drugim rečima, trošenju novca iz opštinskog budžeta mora da se pristupa isto kao i trošenju republičkog novca. U suprotnom, opština neće imati dovoljno novca za obaveze koje je po zakonu dužna da finansira. Vodovod se finansira na nešto drugačiji način. Jedan deo Vodovoda finansiraju građani koji plaćaju vodu. Međutim, Vodovod, kao javno preduzeće, ne maksimizuje profit, jer cene ne sme da određuje tržišno.³² Stoga, ako Vodovod ikada dođe u finansijski problem, taj problem rešava opština, odnosno država. Opština mora da nadoknadi sve gubitke koje naprave javna preduzeća, a ako opština nema novca onda rupa u opštinskom budžetu mora da se popuni iz republičkog budžeta.

A na šta su opštine trošile javni novac u poslednjih desetak godina?

U februaru 2016. godine opštinske vlasti Zaječara objavile su da je grad dužan 1.750.000.000 dinara (oko 80% godišnjeg gradskog budžeta). Tri godine ranije, grad Zaječar dospelo je u novine sa vešću da je u poslednje dve godine iz opštinske kase isplaćeno 1.300.000 dinara za stomatološke usluge opštinskim službenicima. Istovremeno, za potrebe rada lokalne TV stanice „Best” opština je isplatila 18.000.000 dinara. Zašto je opštinska vlast plaćala popravku zuba i rad lokalne TV ako škole nisu imale dovoljno novca da

³² Richard Geddes (ed.), *Competing with the Government. Anti-Competitive Behavior and Public Enterprises*, Hoover Institution Press, 2004, pp. 1–2; Charles Wheelan, *Introduction to Public Policy*, New York City: W. W. Norton & Company, Inc. 2011, pp. 485–486.

pokriju svoje dugove? Zar službenici opštine ne bi trebalo da popravljaju zube o sopstvenom trošku? Da li je važnije finansiranje lokalne televizije ili lokalnih osnovnih škola? Kao što je poznato, privatna televizija je profitni privredni subjekat, osnovne škole nisu. Po kojoj logici je zaječarska opštinska vlast odlučila da finansira privatnu profitabilnu instituciju?

Odluku da 18.000.000 dinara, umesto školama, pokloni lokalnoj televiziji donela je opštinska uprava. Kako je poznato iz osnova mikroekonomije,³³ svaka upotreba novca ima alternativnu upotrebu, tj. oportunitetni trošak. Ako potrošite novac na jednu stvar, ne možete ga potrošiti na drugu. Kada iz budžeta opštine date 18.000.000 dinara za nečiju privatnu televiziju, ostaje vam 18.000.000 manje za rad osnovnih i srednjih škola. Preostaje vam samo da kažete „Nema para za škole”, i prepustite ih privatnim izvršiteljima.

Ovo nije sve. Kada su opštinske vlasti saznale da su škole u blokadi, trebalo je da iskoriste sredstva kojima raspolažu da pokriju njihove dugove i tako im odblokiraju račune. Ali, opština je umesto toga 12. juna 2016. raspisala konkurs za koncert Marije Šerifović i Bojane Stoimenov u iznosu od 25.000 €. Umesto da sa 3.000.000 dinara finansijski pomogne javne institucije koje rade za društvenu korist, opština je pomogla tržišne aktere koji rade za profit.

I druge opštine troše javni novac na aktivnosti od kojih društvo i lokalna zajednica nemaju nikakvu korist. Državna revizorska institucija objavila je 2016. izveštaj o tome kako se u državnoj i lokalnoj administraciji formiraju komisije.³⁴ Izveštaj je baziran na istraživanju kojim su obuhvaćeni generalni sekretarijat vlade, tri ministarstva, tri grada i sedam opština.³⁵ Rezultati su bili sledeći: za rad 2.610 komisija je u ovih 14 jedinica državne i lokalne administracije tokom 2014. godine isplaćeno preko 904.000.000 dinara (7.500.000 €). Najveći deo, u iznosu od 507.000.000 dinara, otišao je opštinskim komisijama. Za svaku sednicu u proseku je isplaćivano preko 47.000 dinara.³⁶

U čemu je problem sa ovakvom praksom? Komisije su ponekad potrebne. Ali ne da bi radile posao koji je već u nadležnosti lokalne administracije. Istraživanje je pokazalo da nije bilo administrativnog rezona za osnivanjem ovakvih komisija, jer se njihov posao preklapa sa redovnim obavezama javne administracije na lokalnom nivou. Osim toga, u mnogim slučajevima nije postojao definisan rok završetka posla, kriterijum za definisanje posla, kao ni

³³ Robert H. Frank, *Microeconomics and Behavior*, New York, McGraw-Hill Irwin, 7th edition, 2008, pp. 7–9.

³⁴ Državna revizorska institucija, „Izveštaj o reviziji svrsishodnosti. Opravdanost formiranja komisija i drugih stalnih i privremenih radnih tela u javnom sektoru”, Beograd: DRI, Izveštaj br. 400-2660/2015-08, 11. jul 2016.

³⁵ Ministarstva prosvete, finansija i pravde. Gradovi Pančevo, Čačak i Šabac. Opštine Ruma, Bačka Palanka, Merošina, Pećinci, Žitorađa, Kovin i Bački Petrovac.

³⁶ Državna revizorska institucija, *Isto*, str. 12–13.

unapred definisan način novčane nadoknade za rad u komisijama. Recimo, u Bačkom Petrovcu je osnovana komisija za uništavanje pečata i štambilja sa zadatkom da uništi jedan pečat i štambilj opštinskog javnog pravobranioca. Komisija se sastala 26.08.2015. u 10:00, a završila rad u 10:30. Četiri člana komisije plaćena su za ovaj posao po 14.658 dinara.³⁷ Lokalna administracija je već plaćena da radi ovakve stvari. Ne postoji, drugim rečima, nikakva društvena korist od rada ovih komisija.

Praksa na nivou opština samo je vrh ledenog brega. Možda na republičkom nivou ima manje primera, ali su proćerdani iznosi daleko veći i, prema tome, štetniji po javni interes. Godine 2003. smederevsku „Železaru” kupio je „US Steel”, a onda ju je 2012. prodao Vladi Srbije nazad za 1 američki dolar. U narednih nekoliko godina „Železara” je neprekidno pravila gubitke i „guta” do 100.000.000 € godišnje. Njih je pokrivao Fond za razvoj. A onda je početkom 2015. godine premijer Vučić najavio profesionalni menadžment kao spasonosno rešenje za „Železaru”. Profesionalni menadžment počeo je sa upravljanjem u martu 2015. godine, uz tajni ugovor koji je sklopio sa Vladom Srbije. Godinu dana kasnije, menadžment je napustio „Železaru” i ostavio dug od 144.000.000 €. ³⁸ Ovo je sada bilo gore nego pre profesionalnog menadžmenta, kada je Železara trošila 100.000.000 € godišnje iz Fonda za razvoj. Kinesko preduzeće „Hestil” preuzelo je „Železaru” za 46.000.000 €, ali kupovina nije podrazumevala privatizaciju, već samo kupovinu imovine. Celo preduzeće „Železara”, kao pravni entitet, zajedno sa ukupnim dugom od 470.000.000 miliona €, još uvek je u vlasništvu Republike Srbije. Pošto republički budžet nema bilans stanja, već samo podatke o prihodima i rashodima, taj dug se ne može odjedanput videti u republičkom budžetu. Štaviše, on se verovatno nikada i neće pojaviti u budžetu jer se najveći deo duga odnosi na javna preduzeća (u državnom vlasništvu), što znači da će se u nekom trenutku pojaviti samo u bilansima tih preduzeća.³⁹

Političko rasipanje javnog novca Srbiju košta nekoliko milijardi evra godišnje. Jedan od najvećih kanala rasipanja javnog novca jeste stranačko zapošljavanje. Kako prepoznati stranačko zapošljavanje? Ako pogledamo, recimo, budžet Republike Srbije za 2018. godinu videćemo da potpredsednici Vlade Srbije, pored budžeta za svoja ministarstva, imaju posebne budžete po osnovu mesta potpredsednika. Recimo, ministar za spoljne poslove ima budžet za svoje ministarstvo u iznosu od 7.300.000.000 dinara, dok na ime funkcije prvog potpredsednika vlade ima poseban budžet u iznosu od 31.800.000 dinara.

³⁷ Državna revizorska institucija, *Isto*, str. 44.

³⁸ Od kada je „Železaru” preuzeo Peter Kamaraš, ona je neprekidno pravila gubitke. U 2015. godini gubitak je bio 145.000.000 €, a u 2016. oko 130.000.000 €, iako je Kamaraš upravljao fabrikom samo u prvoj polovini godine.

³⁹ Samo „EPS-u” „Železara” duguje 42.000.000 €, a „Železnici” 6.900.000 € itd.

Isto važi i za ministra unutrašnjih poslova čijem ministarstvu je alociran budžet u iznosu od 74.900.000.000 dinara, ali i poseban budžet na ime potpredsednika vlade u iznosu od 29.900.000 dinara. Ovaj princip se primenjuje na ministra trgovine i turizma, koji za svoje ministarstvo ima budžet od 4.500.000 dinara, a na ime funkcije potpredsednika vlade dodatnih 18.600.000 dinara, te ministra građevinarstva i saobraćaja, koji za svoje ministarstvo ima budžet od 79.900.000.000 dinara, a na ime funkcije potpredsednika vlade još dodatna 35.300.000 dinara.

Izdvajanja za prvog potpredsednika i potpredsednike vlade, čije aktivnosti nisu poznate javnosti, iznose 106.600.000 dinara. Ali ovo je tek vrh ledenog brega. U Vladi Srbije postoje još tri ministarstva bez portfelja za koje je u budžetu za 2018. godinu predviđeno čak 1.900.000.000 dinara. Naposletku, u budžetu za 2018. godinu predviđeno je i 50.000.000 dinara za Kancelariju nacionalnog saveta za koordinaciju saradnje sa Ruskom Federacijom i Narodnom Republikom Kinom.

Sada dolaze ključna pitanja za analizu stranačkog zapošljavanja. Šta rade potpredsednici vlade što inače već ne rade kao ministri? Čemu služe tri ministarstva bez portfelja ako je poznato da sve čime bi oni trebalo da se bave već postoji u opisu nadležnosti drugih ministarstava (recimo, Ministarstva privrede, socijalnog rada ili zdravlja)? Šta će raditi Kancelarija za koordinaciju sa Kinom i Rusijom što već ne radi Ministarstvo spoljnih poslova? Pitanja su, naravno, retorička.

Troškovi rada svih ovih ministarstava i kabineta potpredsednika vlade dosežu 2.100.000.000 dinara u 2018. godini. Sve ovo predstavlja stranačko zapošljavanje, jer se ove institucije uopšte ne pominju u Zakonu o ministarstvima,⁴⁰ pa tako ne znamo čime se bave.⁴¹ Drugim rečima, opravdano možemo da pretpostavimo da je značajan deo iznosa od 2.100.000.000 dinara na godišnjem nivou u kancelarijama potpredsednika vlade i ministara bez portfelja potrošen na zapošljavanje stranačkih kadrova iz koalicionih stranaka.

Ovo je daleko od kraja liste rasipanja javnog novca. U budžetu za 2018. godinu planirano je da Vlada Srbije izdvoji značajnu sumu za različite vrste kazni i penala po rešenju sudova (ek. klasifikacija 483). Najviše kazni platiće Ministarstvo finansija (9.300.000.000), Ministarstvo pravde (1.500.000.000), unutrašnjih poslova (1.400.000.000) itd. Ovo ne samo da je značajan izdatak i nepotreban trošak za budžet, nego je u porastu. Za 2017. godinu planirano je 8.520.000.000, a 2018. čak 14.900.000.000 din.

Ovaj trošak pokazuje neozbiljnost i neodgovornost Vlade, jer su kazne i penali posledica neodgovornog ponašanja državnih službenika i političara

⁴⁰ SG RS, 44/2014.

⁴¹ Prvi potpredsednik i potpredsednici se doduše pominju u Zakonu o vladi (SG RS, 55/2005), ali ni tamo nije jasno čime se bave, tj. koje su im nadležnosti.

koji upravljaju ministarstvima. Nikada niko nije odgovarao zbog ovog ovako velikog gubitka i rasipanja para poreskih obveznika. Nikada niko nije smenjen ili podneo ostavku.

Izdatak od 14.900.000.000 predstavlja značajan trošak bez koga bi neki drugi elementi ekonomske politike mogli da budu potpuno drugačiji. Kako smo videli, ukupna ušteda za smanjenje zarada u javnom sektoru iznosi 20.900.000.000 dinara, dok ušteda na smanjenju penzija iznosi oko 25.000.000.000. Drugim rečima, da se država odnosi odgovorno prema obavezama poreskih obveznika, 71% smanjenja zarada, odn. oko 60% smanjenja penzija, ne bi bilo potrebno.

* * *

Na sve primere iz ovog odeljka može da se primeni princip oportunitetnog troška: ako iz budžeta Republike Srbije morate da platite, na primer, dug „Železare” od 144.000.000 €, to je upravo 144.000.000 € manje za ostale stvari koje morate da platite iz budžeta. Dakle, kada čujete da nema para za penzije, plate, socijalne obaveze, zdravstvo, kulturu ili obrazovanje, zapitajte se ko je doneo političku odluku da se novac potroši na neke druge stvari i ostavio ove oblasti bez sredstava. Ko je doneo odluku o angažovanju „profesionalnog menadžmenta” za smederevsku „Železaru”? Ko je doneo odluke o posebnim budžetima za potpredsednike vlade i ministarstva bez portfelja? Odgovor je uvek jedan isti – odluku je donelo neko političko telo – premijer, Vlada ili Skupština Srbije.

Jedno je izvesno: tržište s tim nema nikakve veze.

ZAKLJUČAK

U ovom tekstu cilj mi nije bio da dokazujem da je neoliberalizam ispravan, odnosno pogrešan. Cilj čak nije bio ni da dokazujem da su ga neki ljudi pogrešno razumeli (iako je pogrešno razumevanje široko rasprostranjeno, ne samo u Srbiji⁴²). Glavni cilj bio je da se jasnije objasne glavni uzroci opadajućih izdataka za javne usluge, njihovo pogoršanje, kao i ekonomska beda i siromaštvo u Srbiji, koji slede kao posledica. Ovo je važno jer blagostanje velikog broja građana u Srbiji zavisi od javnih usluga i njihovog kvaliteta. Sledstveno, kada javnih usluga nema, blagostanje građana se smanjuje. Uverenje da je razlog tome neoliberalizam zamagljuje sliku i ne dozvoljava da se uzroci lakše identifikuju kao ključni.

⁴² Taylor C. Boas and Jordan Gans-Morse, “Neoliberalism: From New Liberal Philosophy to Anti-Liberal Slogan”, *St Comp Int Dev*, No. 44, 2009, pp. 137–161.

Osnovna teza teksta je da su glavni uzroci ovih pojava ekstraktivne institucije, tj. mehanizmi koji omogućavaju privilegovanoj manjini da zloupotrebljava javne resurse čija je namena unapređenje javnog interesa i blagostanja većine. Neke ekonomske politike su zaista izgledale kao neoliberalne (recimo, smanjenje plata i penzija). Ali kada uočimo neke *policy* mere koje su bile karakteristične za neoliberalnu ekonomsku politiku (privatizacija, štednja), to još uvek ne znači da se radi o neoliberalnoj ekonomskoj politici.

Ovakve *policy* mere nisu bile usmerene na ostvarenje efikasnosti, što bi bio cilj svakog liberalnog teoretičara ili političara, već potreba da se omogući još veća ekstrakcija, odn. lagodan život manjine na račun većine. U slučaju Srbije, država je na jednoj strani smanjivala javnu potrošnju kroz plate i penzije, a na drugoj nastavila sa nekontrolisanim rasipanjem javnog novca (koncerti, popravka zuba, komisije, „profesionalni menadžment“, posebni budžeti za potpredsednike vlade, kazne i penali itd.). Ovo pokazuje da je država posegla za nekim merama uštede javne potrošnje, ali samo da bi omogućila dalju ekstrakciju.

BIBLIOGRAFIJA

- [1] Appel, Hilary and Mitchell A. Orenstein, “Why did Neoliberalism Triumph and Endure in the Post-Communist World?”, *Comparative Politics*, Volume 48, Number 3, 2016, pp. 313–331.
- [2] Arandarenko, Mihail and Dragan Aleksić, “Not all jobs are created equal. How not to misread the labor force statistics in Serbia”, *Ekonomika preduzeća*, br. 65 (3–4), Beograd, Udruženje ekonomista Srbije, 2016, pp. 211–224.
- [3] Asemoglu, Daron i Džejms Robinson, *Zašto narodi propadaju. Poreklo moći prosperiteta i siromaštva*, Beograd, Clio, 2014.
- [4] Åslund, Andreas, *How Capitalism Was Built: The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, the Caucasus, and Central Asia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2nd edition, 2013.
- [5] Bartlett, William and Ivana Prica, “Debt in the super-periphery: the case of the Western Balkans”, 2018. (neobjavljeni manuskript).
- [6] Boas, Taylor C. and Jordan Gans-Morse, “Neoliberalism: From New Liberal Philosophy to Anti-Liberal Slogan”, *St Comp Int Dev*, No. 44, 2009, pp. 137–161.
- [7] Congdon, Tim, “Milton Friedman On Effectiveness of Fiscal Policy”, *Economic Affairs*, Oxford, Institute of Economic Affairs. Blackwell Publishing, Vol. 31, Issue 1, 2011, pp. 62–65.
- [8] Državna revizorska institucija, „Izveštaj o reviziji svrsishodnosti. Opravdanost formiranja komisija i drugih stalnih i privremenih radnih tela u javnom sektoru”, Beograd, DRI, Izveštaj br. 400-2660/2015-08, 2016.

- [9] Frank, Robert, H., *Microeconomics and Behavior*, New York, McGraw-Hill Irwin, 7th edition, 2008.
- [10] Friedman, Milton, *Capitalism and Freedom*. (40th Anniversary Edition), The University of Chicago Press, Chicago and London, 2002, pp. 161–176.
- [11] Ffrench-Davis, Ricardo, *Economic Reforms in Chile. From Dictatorship to Democracy*. Palgrave Macmillan, Hampshire, 2010. (2nd edition).
- [12] Ganey, Venelin, “The ‘Triumph of Neoliberalism’ Reconsidered: Critical Remarks on Ideas-Centered Analyses of Political and Economic Change in Post-Communism”, *East European Politics and Societies*, Vol. 19, No. 3, 2005, pp. 343–378.
- [13] Ganey, Venelin, *Preying on the State: The Transformation of Bulgaria After 1989*, Ithaca: Cornell University Press, 2007.
- [14] Geddes, Richard (ed.), *Competing with the Government. Anti-Competitive Behavior and Public Enterprises*, Hoover Institution Press, 2004.
- [15] Glendinning, Simon, “Varieties of Neoliberalism”, *Graduate Faculty Philosophy Journal*, Volume 36, Issue 2, 2015, pp. 437–461.
- [16] Havrylyshyn, Oleh, *Divergent Paths in Post-Communist Transformation. Capitalism for All or Capitalism for the Few?* Palgrave Macmillan, 2006.
- [17] Havrylyshyn, Oleh, Meng, Xiaofan, and Tupy, Marian L., “25 Years of Reforms in Ex-Communist Countries. Fast and Extensive Reforms Led to Higher Growth and More Political Freedom”, *Policy Analysis*, Washington, Cato Institute, 2016.
- [18] Hellman, Joel S., “Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions”, *World Politics*, Vol. 50, No. 2, pp. 203–234.
- [19] Kornai, János, *The Road to a Free Economy. Shifting From a Socialist System. The Example of Hungary*, W. & W. Norton and Company, New York and London, 1990, pp. 114–138.
- [20] Kornai, János, “The Soft Budget Constraint”, *Kyklos*, Vol. 39, 1986, pp. 3–30.
- [21] Kornai, János, Eric Maskin, and Gérard Roland, “Understanding the Soft Budget Constraint”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 41, No. 4, 2003, pp. 1095–1136.
- [22] Köves, A., “After the Bokros Package: What Next? Dilemmas and Alternatives of Hungarian Economic Policy”, *Acta Oeconomica*, Vol. 47, 3–4, pp. 249–266.
- [23] Krugman, Paul, *Okončajte ovu depresiju. Odmah!* Beograd, Helix, 2012, Gl. 10.
- [24] Laurell, Asa Cristina, “Three Decades of Neoliberalism in Mexico: The Destruction of Society”, *International Journal of Health Services*, Vol. 45(2), 2015, pp. 246–264.
- [25] Lipton David and Sachs, Jeffery, “Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland”, *Brookings Papers on Economic Activity 1*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1990.
- [26] Lipton, David and Jeffrey Sachs, “Privatization in Eastern Europe: The Case of Poland”, *Brookings Papers on Economic Activity 2*, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1990.

- [27] Mikloš, Ivan, "The Latecomer That Caught Up", Anders Åslund and Simeon Djankov (eds.), *The Greath Rebirth. Lessons from the Victory of Capitalism Over Communism*, Washington DC, Peterson Institute for International Economics, 2014, pp. 113–134.
- [28] Ostry, Jonathan D., Prakash Loungani and David Furceri, "Neoliberalism: Oversold?", *Finance & Development*, June 2016, pp. 38–41.
- [29] Pavlović Dušan, *Mašina za rasipanje para. Pet meseci u Ministarstvu privrede*, Beograd, Dan Graf, 2. izdanje, 2016.
- [30] Pavlović Dušan, „Zarobljena država”, Srećko Mihajlović (ur.), *Pet godina tranzicije 2*, Beograd, Friedrich Ebert Stiftung i Socijaldemokratski klub, 2006, str. 77–91.
- [31] Pavlović Dušan, „Neoliberalna zabluda: 26 godina kasnije”, *Srpska politička misao*, Vol. 59, No. 1, Beograd, Institut za političke studije, 2018, str. 9–40.
- [32] Petrović, Pavle, Danko Brčerević i Slobodan Minić, „Ekonomski oporavak, zaposlenost i fiskalna konsolidacija: pouke iz 2015. godine i izgledi za 2016. i 2017. godinu”, *Ekonomika preduzeća*, 64 (1–2), Beograd, Udruženje ekonomista Srbije, 2016.
- [33] Petrović, Pavle, Darko Brčerević and Slobodan Minić, "Fish that fly do exist, but are rare: Are the official market data misread or unreliable?", *Ekonomika preduzeća*, 65 (5–6), Beograd, Udruženje ekonomista Srbije, 2016, str. 315–331.
- [44] Petrović, Pavle et al., „Snažan rast zaposlenosti uz spor rast proizvodnje nije se desio: o pouzdanosti ankete o radnoj snazi u Srbiji”, 2018 (neobjavljeni manuskript).
- [35] Popić, Tamara, "The Role of Ideas in Welfare Reforms in Central-Eastern Europe", Working Paper-LPF, No. 4, Centro Einaudi, Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica, 2018.
- [36] Prokopijević, Miroslav and Slaviša Tasić, "Classical Liberal Economics in the Ex-Yugoslav Nations", *Econ Journal Watch*, Volume 12(2), 2015, pp. 260–273.
- [37] Przeworski, Adam, *Capitalism and the Markets. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge. Cambridge University Press.
- [38] Rodrik, Dani, "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature*, No. 34, 1996, pp. 9–41.
- [39] Smit, Adam, *Istraživanje prirode i uzroka bogatstva naroda*, Novi Sad, Global books, 1998.
- [40] Tanzi, Vito, *Government versus Markets. The Changing Economic Role of the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- [41] Taylor-Gooby, Peter, Benjamin Leruth and Heejung Chung (eds.), *After Austerity: Welfare State Transformation in Europe after the Great Recession*, Oxford University Press, 2017.
- [42] Walter, Stephanie, *Financial Crises and the Politics of Macroeconomic Adjustments*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, p. 183.

- [43] Wheelan, Charles, *Introduction to Public Policy*, New York City: W. W. Norton & Company, Inc., 2011.
- [44] World Bank, *Transition. The First Ten Years. Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*, Washington, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2002.

Dušan Pavlović

NEOLIBERAL AUSTERITY POLICY AND EXTRACTIVE INSTITUTIONS IN SERBIA

Abstract

Is the increasing inefficiency of the public institutions a consequence of a neoliberal economic policy of austerity or of an extractive institutional design? I begin by discussing if neoliberal economic policy was pursued in the post-communist Europe and Serbia after 1990 and 2008, respectively. I look into extractive institutions that enable money wasting, thus showing that the argument from the austerity policy is weak. The Serbian government cut public expenditures, on the one hand, only to be able to continue with extraction, on the other hand.

Key words:

extractive institutions, neoliberal economic policy, austerity policy, budget, party patronage.